ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER της 11ης Ιουλίου 1996 *

1. Στην υπό κρίση υπόθεση, το High Court of Ireland ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί προδικαστικώς επί δύο ερωτημάτων ως προς το κύρος των κανονισμών (ΕΟΚ) 816/92 [1] και (ΕΟΚ) 1560/93 [2], με τους οποίους μειώθηκαν οι ποσότητες αναφοράς που ισχύουν για την παραγωγή γάλακτος χωρίς να προβλεφθεί αποζημίωση των θιγομένων παραγωγών.

2. Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ τεσσάρων Ιρλανδών γαλακτοπαραγωγών (των Michael Slattery, Hugh Duffy, Bertie Roche και Eddie Twomey), υποστηριζομένων από την Irish Farmers Association, και του Minister for Agriculture, Food and Forestry (ιρλανδικού Υπουργείου Γεωργίας). Με επιστολή της 28ης Απριλίου 1993, οι ως άνω παραγωγοί ζήτησαν από το εν λόγω υπουργείο, ως αρμόδια εθνική αρχή για την εφαρμογή του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, να τους επιστραφεί το 4,5 % των μονίμων ποσοτήτων αναφοράς τους που είχε ανασταλεί από την 1η Απριλίου 1987 έως τις 31 Μαρτίου 1992. Επικουρικώς, ζήτησαν την καταβολή ανάλογης αποζημιώσεως για την απώλεια και τις ζημίες που υπέστησαν από την οριστική κατάργηση, κατά το ποσοστό αυτό, των ποσοτήτων αναφοράς τους.

3. Το ιρλανδικό Υπουργείο Γεωργίας απέρριψε το αίτημα αυτό στηριζόμενο στους κανονισμούς (ΕΟΚ) 3950/92 [3] και (ΕΟΚ) 748/93 [4]. Οι γαλακτοπαραγωγοί προσέφυγαν κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον των εθνικών τους δικαστηρίων, ισχυριζόμενοι ότι οι εν λόγω δύο κοινοτικοί κανονισμοί, καθώς και οι κανονισμοί 816/92 και 1560/93, ήσαν ανίσχυροι. Το High Court of Ireland έκρινε ότι, προς επίλυση της διαφοράς, ήταν απαραίτητο να υποβληθούν στο Δικαστήριο τα ακόλουθα δύο προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Είναι το άρθρο 5γ, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 816/92 του Συμβουλίου, ανίσχυρο και ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο, καθόσον οι ποσότητες αναφοράς που χορηγήθηκαν για την περίοδο 1992/93 δεν περιελάμβαναν το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς που είχε ανασταλεί σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί, χωρίς την καταβολή αποζημιώσεως στους παραγωγούς;

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1992 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 86, σ. 83).

2 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 14ης Ιουνίου 1993 για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 154, σ. 30).

3 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 28ης Δεκεμβρίου 1992 για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1992, L 405, σ. 1).

4 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 17ης Μαρτίου 1993 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 (ΕΕ L 77, σ. 16).

2) Είναι το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1560/93 του Συμβουλίου, ανίσχυρο και ασυμβίβαστο προς το κοινοτικό δίκαιο, καθόσον οι ποσότητες αναφοράς που χορηγήθηκαν δυνάμει του άρθρου αυτού δεν περιλαμβάνουν το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς που είχαν προηγουμένως ανασταλεί σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, όπως αυτός έχει τροποποιηθεί, χωρίς την καταβολή αποζημιώσεως για τον λόγο αυτόν;»

4. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα, είναι αναγκαίο να περιγραφεί το κοινοτικό κανονιστικό πλαίσιο όσον αφορά το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς, που θεσπίστηκε στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων με σκοπό τον έλεγχο των πλεονασμάτων της παραγωγής, νομοθετικό πλαίσιο το οποίο, από πλευράς νομοθετικής τεχνικής, ασφαλώς επιδέχεται βελτίωση.

Η κοινοτική νομοθεσία

5. Με σκοπό τη μείωση της ελλείψεως ισορροπίας μεταξύ της προσφοράς και της ζητήσεως του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, καθώς και των επακολούθων διαρθρωτικών πλεονασμάτων, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 856/84 [5] τροποποίησε την κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα αυτόν θεσπίζοντας ένα καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς, το οποίο εφαρμόζεται από τις 2 Απριλίου 1984. Ο μηχανισμός ελέγχου της γαλακτοκομικής παραγωγής λειτουργεί ως εξής:

— Για ολόκληρη την Κοινότητα καθορίστηκε μια συνολική ποσότητα, η οποία αποτελούσε την ελάχιστη εγγυημένη ποσότητα όσον αφορά την παραγωγή γάλακτος.

— Η ποσότητα αυτή διανεμήθηκε μεταξύ των κρατών μελών βάσει των ποσοτήτων γάλακτος που είχαν παραδοθεί εντός του εδάφους τους στη διάρκεια του ημερολογιακού έτους 1981 προσαυξημένων κατά 1 %, μη συμπεριλαμβανομένης της ποσότητας που προοριζόταν για την κοινοτική αποθεματοποίηση, η οποία είχε θεσπιστεί για την αντιμετώπιση των ειδικών αναγκών ορισμένων κρατών μελών και ορισμένων παραγωγών.

— Κάθε κράτος μέλος διένειμε ακολούθως την εγγυημένη ποσότητά του μεταξύ των παραγωγών του, χορηγώντας τους ατομικές ποσότητες αναφοράς, οι οποίες κοινώς αποκαλούνται «γαλακτοκομικές ποσοστώσεις».

— Η υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς γεννούσε υποχρέωση των παραγωγών προς καταβολή συμπληρωματικής εισφοράς, προοριζόμενης για τη χρηματοδότηση της δαπάνης που συνεπαγόταν η διάθεση του εν λόγω πλεονάσματος

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 90, σ. 10).

στην αγορά. Η εισφορά καταβαλλόταν από τον παραγωγό (εναλλακτική λύση Α) ή τον αγοραστή του γάλακτος, ο οποίος είχε το δικαίωμα να μετακυλίσει τη δαπάνη στον παραγωγό (εναλλακτική λύση Β), η δε επιλογή μεταξύ των δύο λύσεων εναπέκειτο στο κράτος μέλος. Η Ιρλανδία επέλεξε την εναλλακτική λύση Β.

6. Οι γενικοί κανόνες εφαρμογής του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς καθορίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 857/84 του Συμβουλίου [6]. Με τον κανονισμό αυτό επιτράπηκε στα κράτη μέλη να επιλέξουν το 1981, το 1982 ή το 1983 ως περίοδο αναφοράς για τον υπολογισμό των ατομικών ποσοτήτων των παραγωγών και ορίστηκε ότι τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να δημιουργήσουν εθνικές εφεδρικές ποσότητες αναφοράς για την αντιμετώπιση ενδεχομένων ειδικών καταστάσεων ορισμένων παραγωγών τους.

7. Το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς θεσπίστηκε για περίοδο πέντε ετών από 1ης Απριλίου 1984. Ωστόσο, τα αρχικώς προβλεφθέντα μέτρα δεν αποδείχθηκαν επαρκή για την εξισορρόπηση της προσφοράς και της ζητήσεως γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Έτσι, τα κοινοτικά όργανα έλαβαν περαιτέρω μέτρα για την ενίσχυση του καθεστώτος, περιλαμβάνοντα, μεταξύ άλλων, την καταβολή αποζημιώσεως σε περίπτωση παύσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής [7] και τη μείωση ή την αναστολή των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων γάλακτος. Το τελευταίο αυτό μέτρο, το οποίο αφορά η υπό κρίση υπόθεση, συνεπάγεται αυτομάτως ανάλογη μείωση ή αναστολή των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς των παραγωγών.

8. Οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 1335/86 και (ΕΟΚ) 1343/86 [8] μείωσαν τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες κατά 2 % για την περίοδο 1987/88 και κατά 1 % για την περίοδο 1988/89, χωρίς να προβλέψουν την καταβολή αποζημιώσεως στους παραγωγούς. Επιπλέον αυτής της οριστικής μειώσεως, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 775/87 [9] ανέστειλε ένα μέρος της ποσότητας αναφοράς, το οποίο αντιστοιχούσε συνολικά στο 4 % των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων για την περίοδο 1987/88 και στο 5,5 % για την περίοδο 1988/89. Για την εν λόγω αναστολή μέρους των ποσοστώσεων χορηγήθηκε αποζημίωση ύψους 10 ECU ανά 100 kg για κάθε μία από τις εν λόγω περιόδους.

9. Το 1988, συμφωνήθηκε παράταση της ισχύος του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς μέχρι τις 31 Μαρτίου 1992 [10].

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 31ης Μαρτίου 1984 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13).

7 — Το μέτρο αυτό θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1336/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για τον καθορισμό αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής (ΕΕ L 119, σ. 21).

8 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1335/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 119, σ. 19), και κανονισμός (ΕΟΚ) 1343/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 (ΕΕ L 119, σ. 34).

9 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 16ης Μαρτίου 1987 για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 78, σ. 5).

10 — Η παράταση αυτή προβλέφθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1109/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 110, σ. 27).

Ταυτοχρόνως, με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1111/88 [11] διατηρήθηκε η αναστολή του 5,5 % των συνολικών ποσοτήτων που είχε θεσπίσει ο κανονισμός 775/87 και παρατάθηκε η ισχύς της για τις επόμενες τρεις δωδεκάμηνες περιόδους (1989/90, 1990/91 και 1991/92). Επιπλέον, το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1111/88 εξακολούθησε να προβλέπει την καταβολή αποζημιώσεως για την αναστολή, μέσω όμως της απευθείας καταβολής ενός φθίνοντος ποσού, ανερχομένου σε 8 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1989/90, σε 7 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1990/91 και σε 6 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1991/92.

10. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3879/89 [12] προέβλεψε περαιτέρω μείωση κατά 1 % των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων, χωρίς καμία αποζημίωση, με σκοπό την αύξηση του κοινοτικού αποθέματος. Ταυτοχρόνως, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3882/89 [13] μείωσε το ποσοστό των ανασταλεισών εγγυημένων ποσοτήτων από 5,5 σε 4,5 % με σκοπό να διατηρηθεί αμετάβλητο το επίπεδο των μη αναστελλομένων ποσοτήτων αναφοράς. Ο κανονισμός 3882/89 αύξησε επίσης την αποζημίωση που προέβλεπε ο κανονισμός 1111/88 σε 10 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1989/90, σε 8,5 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1990/91 και σε 7 ECU ανά 100 kg για την περίοδο 1991/92, ώστε να εξακολουθήσει να καταβάλλεται στους παραγωγούς το ποσό που αντιστοιχούσε σε αναστολή της τάξεως του 5,5 %.

11. Το 1991, τα κοινοτικά όργανα εξέδωσαν τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1630/91 [14], με τον οποίο μειώθηκαν περαιτέρω οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες κατά 2 %. Στην περίπτωση αυτή, προβλέφθηκε, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1637/91 [15], η καταβολή αποζημιώσεως για τη μείωση.

12. Ακολούθως, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 816/92, το κύρος του οποίου αποτελεί το αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως, με σκοπό την παράταση της ισχύος του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς για ένα έτος (από την 1η Απριλίου 1992 έως τις 31 Μαρτίου 1993), ενόψει της θεσπίσεως μέτρων μεταρρυθμίσεως της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (στο εξής: ΚΓΠ). Για τη διατήρηση του ελέγχου της παραγωγής κατά την περίοδο εκείνη, ο κανονισμός 816/92 όριζε ότι η Επιτροπή μπορούσε να προτείνει μείωση της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, έναντι αποζημιώσεως, ώστε να συνεχισθεί η προσπάθεια εξυγιάνσεως που είχε ήδη αναληφθεί. Περαιτέρω, ο κανονισμός αυτός καθόριζε τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες χωρίς να λάβει υπόψη το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς που είχε ανασταλεί με τον κανονισμό 775/87, στο Συμβούλιο δε εναπέκειτο να αποφασίσει οριστικώς για το μέλλον των ποσοτήτων αυτών στο πλαίσιο της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ. Συναφώς, το άρθρο 1 του κανονισμού 816/92 τροποποίησε το άρθρο 5γ, παράγραφος 3, του

11 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 25ης Απριλίου 1988 που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 775/87 (ΕΕ L 110, σ. 30).

12 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 378, σ. 1).

13 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 1989 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 (ΕΕ L 378, σ. 6).

14 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1991 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 150, σ. 19).

15 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 13ης Ιουνίου 1991 περί αποζημιώσεως της μείωσης των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 και της οριστικής εγκαταλείψης της γαλακτοπαραγωγής (ΕΕ L 150, σ. 30).

κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 προσθέτοντας το ακόλουθο σημείο:

«ζ) για τη δωδεκάμηνη περίοδο μεταξύ της 1ης Απριλίου 1992 και της 31ης Μαρτίου 1993, η ολική ποσότητα σε χιλιάδες τόνους έχει ως εξής, με την επιφύλαξη μείωσης, σύμφωνα με τις προτάσεις της Επιτροπής στα πλαίσια της αναμόρφωσης της ΚΓΠ, κατά 1 % στη διάρκεια της περιόδου, ποσοστό που υπολογίζεται επί των ποσοτήτων που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο της παρούσας παραγράφου:

(...)

Ιρλανδία 4 725,600

(...)

Οι ποσότητες που αναφέρονται στον κανονισμό (ΕΟΚ) 775/87 αλλά αποκλείονται από το πρώτο εδάφιο είναι οι ακόλουθες (σε χιλιάδες τόνους):

(...)

Ιρλανδία 237,600

(...)

Το Συμβούλιο θα αποφασίσει οριστικά για το μέλλον των ποσοτήτων αυτών, στα πλαίσια της αναμόρφωσης της ΚΓΠ».

13. Η μεταβατική περίοδος του 1992 έληξε με τη θέσπιση του κανονισμού 3950/92, με τον οποίο παρατάθηκε η ισχύς του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς για άλλα επτά έτη και κωδικοποιήθηκαν οι ισχύουσες διατάξεις με στόχο την απλούστευση και τη διευκρίνισή τους. Το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού όρισε ότι οι ατομικές ποσότητες αναφοράς έπρεπε να είναι ίσες προς τις ποσότητες που ίσχυαν στις 31 Μαρτίου 1993, με την επιφύλαξη τυχόν αναπροσαρμογών σε εθνικό επίπεδο εντός των ορίων της συνολικής ποσότητας που έχει χορηγηθεί σε κάθε κράτος μέλος. Όπως γίνεται αντιληπτό, ο κανονισμός 3950/92 δεν έλυσε το πρόβλημα του 4,5 % των ανασταλεισών ατομικών ποσοτήτων αναφοράς. Οι συνολικές ποσότητες που χορηγούνταν σε κάθε κράτος μέλος για την περίοδο 1993/94 καθορίστηκαν οριστικώς, με την επιφύλαξη τυχόν αναπροσαρμογών, με τον κανονισμό 748/93, με τον οποίο αποφασίστηκε η διατήρηση των ποσοτήτων που ίσχυαν στις 31 Μαρτίου 1993, προσαυξημένων κατά τις ποσότητες που υπήρχαν κατά την ημερομηνία αυτή στο κοινοτικό απόθεμα. Έτσι, ο κανονισμός 748/93 δεν περιέλαβε στις συνολικές εγγυημένες ποσότητες για την περίοδο 1993/94 τις ποσότητες αναφοράς που είχαν ανασταλεί και οι οποίες δεν είχαν διατηρηθεί σε ισχύ με τον κανονισμό 816/92 για την περίοδο 1992/93.

14. Οι συνολικές ποσότητες για κάθε κράτος μέλος όσον αφορά το έτος εμπορίας 1993/94 αναπροσαρμόστηκαν με τον κανονισμό 1560/93, το κύρος του οποίου

επίσης αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού τροποποιεί το περιεχόμενο του άρθρου 3 του κανονισμού 3950/92, καθορίζοντας τις συνολικές ποσότητες για κάθε κράτος μέλος, οι οποίες, στην περίπτωση της Ιρλανδίας, ήσαν 5 230 554 τόνοι (όσον αφορά τις παραδόσεις) και 15 210 τόνοι (όσον αφορά τις απευθείας πωλήσεις). Η συνολική ποσότητα που χορηγήθηκε στην Ιρλανδία περιελάμβανε αύξηση 0,6 % ώστε να καταστεί δυνατή η χορήγηση προσθέτων ποσοτήτων αναφοράς σε ορισμένες κατηγορίες παραγωγών. Τέλος, η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού 1560/93 διευκρινίζει ότι η αναστολή του 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς το 1987 καθίσταται οριστική κατάργηση, χωρίς να προβλέπεται η καταβολή αποζημιώσεως.

Τα προδικαστικά ερωτήματα

15. Τα δύο ερωτήματα που υπέβαλε το High Court of Ireland αφορούν το ζήτημα του κύρους των διατάξεων των κανονισμών 816/92 και 1560/93, βάσει των οποίων το 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς που ανεστάλη με τον κανονισμό 775/87 δεν περιλαμβάνεται πλέον στις συνολικές ποσότητες των κρατών μελών. Στην πράξη, αυτό είχε ως αποτέλεσμα την οριστική μείωση των ποσοστώσεων των παραγωγών, η οποία δεν αντισταθμίστηκε με την καταβολή αποζημιώσεως.

16. Οι πιθανοί λόγοι του ανισχύρου αμφοτέρων των κανονισμών, οι οποίοι εκτίθενται στη διάταξη περί παραπομπής και στις παρατηρήσεις των μερών, συνίστανται στην προσβολή των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, στην παραβίαση των αρχών της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων, στην παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης ΕΚ και στην κατάχρηση εξουσίας. Στη συνέχεια, θα εξετάσω κάθε έναν από τους λόγους αυτούς.

Προσβολή των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας

17. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι τόσο το δικαίωμα της ιδιοκτησίας όσο και ελεύθερη άσκηση των επαγγελματικών δραστηριοτήτων αποτελούν μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Οι αρχές αυτές δεν αποτελούν πάντως απόλυτα προνόμια, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε σχέση με την κοινωνική λειτουργία τους. Κατά συνέπεια, στη χρήση των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας μπορούν να επιβληθούν περιορισμοί, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν αποτελούν,

ενόψει του επιδιωκομένου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που προσβάλλει αυτήν την ίδια την ουσία των εν λόγω δικαιωμάτων [16].

18. Στην υπό κρίση υπόθεση, πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον η οριστική κατάργηση του 4,5 % των ποσοστώσεων των παραγωγών χωρίς αποζημίωση συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «το δικαίωμα της ιδιοκτησίας που διασφαλίζεται στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξεως δεν συνεπάγεται το δικαίωμα εμπορίας ενός οφέλους, όπως των ποσοστήτων αναφοράς που χορηγούνται στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, που δεν προέρχεται ούτε από τα περιουσιακά στοιχεία ούτε από την επαγγελματική δραστηριότητα του ενδιαφερομένου» [17]. Αυτό δεν σημαίνει ότι η ποσότητα αναφοράς, η οποία αποτελεί άυλο περιουσιακό στοιχείο μιας γεωργικής εκμεταλλεύσεως, δεν έχει σημαντική οικονομική αξία. Με άλλες λέξεις, ο σύνδεσμος της ποσοστώσεως με την επιχείρηση από πλευράς δυνατότητας μεταβιβάσεώς της (κανόνας στον οποίο το κοινοτικό δίκαιο προβλέπει διάφορες εξαιρέσεις) δεν σημαίνει ότι η ποσότητα αναφοράς στερείται ιδίας οικονομικής αξίας [18]. Η εν λόγω ποσότητα αναφοράς αποτελεί μέρος του δικαιώματος ιδιοκτησίας της γεωργικής εκμεταλλεύσεως, η αξία της οποίας αυξάνει ή μειώνεται αναλόγως του ύψους των χορηγηθεισών σ' αυτήν ποσοστώσεων. Για τον λόγο αυτόν, φρονώ ότι η οριστική κατάργηση της ποσότητας αναφοράς ενός παραγωγού θίγει το δικαίωμα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως της γεωργικής του δραστηριότητας.

19. Ωστόσο, θεωρώ ότι η οριστική κατάργηση του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς χωρίς αποζημίωση, η οποία θεσπίστηκε με τους κανονισμούς 816/92 και 1560/93, συνιστά δικαιολογημένο περιορισμό των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας για τους λόγους που θα αναπτύξω κατωτέρω.

20. Πρώτον, η οριστική κατάργηση των εν λόγω ποσοτήτων αναφοράς ανταποκρίνεται στους σκοπούς γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκουν τα κοινοτικά όργανα στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, ειδικότερα στους σκοπούς σταθεροποιήσεως της αγοράς και της μειώσεως των διαρθρωτικών πλεονασμάτων.

21. Δεύτερον, η μετατροπή της αναστολής σε οριστική μείωση χωρίς αποζημίωση δεν συνιστά δυσανάλογο και επαχθές μέτρο που θίγει την ουσία των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας, όταν,

16 — Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, 267/87, Schräder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 15)· της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf (Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 18)· της 10ης Ιανουαρίου 1992, C-177/90, Kühn (Συλλογή 1992, σ. I-35, σκέψεις 16 και 17), και της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 78).

17 — Αποφάσεις της 22ας Οκτωβρίου 1991, C-44/89, Von Deetzen (Συλλογή 1991, σ. I-5119, σκέψη 27), και της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/92, Bostock (Συλλογή 1994, σ. I-955, σκέψη 19).

18 — Επί του σημείου αυτού, συμμερίζομαι την άποψη που υιοθέτησε ο γενικός εισαγγελέας Jacobs με τα σημεία 24 και 25 των προτάσεών του στην προαναφερθείσα υπόθεση Wachauf, όπου θεωρεί ότι οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις συνιστούν άυλα περιουσιακά στοιχεία έχοντα αυτοτελή οικονομική αξία και δυνάμενα, ως εκ τούτου, να αποτελέσουν αντικείμενο μέτρων απαλλοτριώσεως.

όπως στην υπό κρίση περίπτωση, περιορίζεται σε ένα μικρό ποσοστό των ποσοστώσεων των παραγωγών (4,5 %), το οποίο δεν απειλεί τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων. Το ίδιο το εθνικό δικαστήριο αναφέρει ότι οι Ιρλανδοί παραγωγοί δεν υπέστησαν ή δεν πρόκειται να υποστούν μείωση του εισοδήματός τους εξ αιτίας της οριστικής καταργήσεως του 4,5 % της ποσοστώσεώς τους, δεδομένου ότι το μέτρο αυτό θα έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση της τιμής του γάλακτος. Το εν λόγω δικαστήριο αναφέρει επίσης ότι πιθανώς δεν θα σημειωθεί μείωση όσον αφορά την αποδοτικότητα των εκμεταλλεύσεων των προσφευγόντων ή όσον αφορά την κεφαλαιουχική αξία της εναπομένουσας ποσοστώσεως μετά την οριστική κατάργηση μέρους αυτής. Αν δεν υπάρχει μείωση της αξίας των περιουσιακών στοιχείων του παραγωγού συνεπεία της αναστολής, θεωρώ ότι το μέτρο αυτό δεν μπορεί να συνιστά υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση ικανή να θίξει την ουσία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας.

22. Τρίτον, πρέπει να τονιστεί ότι οι γαλακτοπαραγωγοί εισέπρατταν μια φθίνουσα αποζημίωση για την αναστολή του 4,5 % των ποσοστώσεων αναφοράς τους κατά το χρονικό διάστημα από το 1987 έως το 1995. Η αποζημίωση αυτή, η οποία, στην περίπτωση των Ιρλανδών παραγωγών, ανερχόταν σε 45,5 ECU ανά 100 kg (το σύνολο της ετήσιας αποζημιώσεως που εισέπρατταν από το 1987 έως το 1992), μπορεί να συγκριθεί με το ποσό που έλαβαν οι παραγωγοί που καλύπτονταν από τα κοινοτικά προγράμματα για την οριστική παύση της γαλακτοπαραγωγής και αποκλείει τη δυνατότητα εισπράξεως πρόσθετης αποζημιώσεως λόγω της μετατροπής της αναστολής των ποσοτήτων αναφοράς σε οριστική κατάργησή τους.

23. Θεωρώ, ως εκ τούτου, ότι η οριστική μείωση κατά 4,5 % των ποσοστώσεων των παραγωγών χωρίς αποζημίωση δεν συνιστά προσβολή των δικαιωμάτων της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας.

Παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

24. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «μολονότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες στη διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, όταν η κατάσταση αυτή μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα (...). Αυτό συμβαίνει ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις των αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως (...)» [19]. Σε παρόμοιο πλαίσιο, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «(...) το πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να επεκταθεί τόσο ώστε να παρακωλύει, κατά τρόπο γενικό, την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων επί των μελλοντικών συνεπειών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπό την προγενέστερη ρύθμιση (...)» [20].

19 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-395, σκέψη 33).

20 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 19).

25. Υπό το φως της ανωτέρω νομολογίας, θα πρέπει να εξεταστεί κατά πόσον οι παραγωγοί που εθίγησαν από την αναστολή του 4,5 % των ποσοστώσεών τους μπορούσαν δικαιολογημένα να προσδοκούν ότι οι εν λόγω ποσότητες αναφοράς θα απεκαθίσταντο μετά το πέρας της αρχικώς προβλεφθείσας περιόδου αναστολής (από την 1η Απριλίου 1987 έως τις 31 Μαρτίου 1992) ή ότι θα ελάμβαναν αποζημίωση σε περίπτωση μετατροπής της αναστολής σε οριστική κατάργηση.

26. Όσον αφορά τη νόμιμη προσδοκία ότι οι ποσοστώσεις που είχαν ανασταλεί θα απεκαθίσταντο, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι, σύμφωνα με την ανωτέρω νομολογία του Δικαστηρίου, ο καθορισμός των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων στο πλαίσιο του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς το οποίο θέσπισε ο κανονισμός 856/84 εμπίπτει στην ευρεία εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει το Συμβούλιο για την προσαρμογή της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως. Συνεπώς, κανείς επιχειρηματίας δεν μπορεί, καταρχήν, να προσδοκά νομίμως ότι το Συμβούλιο, στο πλαίσιο της διαχειρίσεως της ΚΓΠ, θα διατηρήσει τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες και ότι, ως εκ τούτου, οι ατομικές ποσότητες αναφοράς δεν θα μεταβληθούν. Αν η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν απαγορεύει στο Συμβούλιο να μειώσει τις ατομικές ποσοστώσεις, τότε κατά μείζονα λόγο μια αναστολή των ποσοστώσεων, η οποία συνοδεύεται από καταβολή φθίνουσας αποζημιώσεως και στη συνέχεια καθίσταται οριστική κατάργηση, δεν μπορεί να αντιβαίνει στην αρχή αυτή.

27. Όσον αφορά την αποζημίωση, οι κοινοτικοί κανόνες που διέπουν το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς και οι οποίοι εκτέθηκαν ανωτέρω προέβλεψαν διάφορα μέτρα για τη σταθεροποίηση των αγορών, τα οποία, σε ορισμένες περιπτώσεις, συνοδεύονται από πληρωμές προς τους παραγωγούς με σκοπό την αντιστάθμιση της μειώσεως της ποσοστώσεώς τους, ενώ, σε άλλες περιπτώσεις, οι παραγωγοί υπέστησαν τη μείωση της ποσοστώσεώς τους χωρίς να λάβουν καμία αποζημίωση. Συνεπώς, στο πλαίσιο αυτής της νομοθετικής ρυθμίσεως, οι γαλακτοπαραγωγοί δεν μπορούν νομίμως να προσδοκούν ότι κάθε μείωση ή αναστολή των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς τους θα συνοδεύεται από την καταβολή αποζημιώσεως [21].

28. Τέλος, πρέπει να εξεταστεί μήπως, στην περίπτωση της οριστικής καταργήσεως του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς, που θεσπίστηκε με τους κανονισμούς 816/92 και 1560/93, υφίσταται κανένα επιπλέον στοιχείο επί του οποίου θα μπορούσαν οι παραγωγοί να στηριξουν νόμιμη προσδοκία ότι οι εν λόγω ποσότητες αναφοράς θα απεκαθίσταντο και ότι θα ελάμβαναν αποζημίωση. Συναφώς, υπενθυμίζω τη νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία, όταν ένας συνετός και ενημερωμένος επιχειρηματίας θα μπορούσε να προ-

21 — Απόφαση του Πρωτοδικείου της 13ης Ιουλίου 1995, συνεκδικασθείσες υποθέσεις Τ-446/93, Τ-469/93, Τ-473/93, Τ-474/93 και Τ-477/93, O'Dwyer κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. II-2071, σκέψη 50).

βλέψει τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου ικανού να θίξει τα συμφέροντά του, ο επιχειρηματίας αυτός δεν μπορεί να ισχυρισθεί ότι υφίσταται προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης του εάν το μέτρο αυτό θεσπιστεί [22].

29. Στην υπό κρίση υπόθεση, θεωρώ ότι η μείωση των ποσοτήτων αναφοράς, χωρίς αποζημίωση, για την περίοδο 1992/93 και η οριστική κατάργηση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1560/93 ήταν δυνατόν να προβλεφθούν από έναν συνετό και ενημερωμένο επιχειρηματία. Κατά τη λήξη της πενταετούς περιόδου αναστολής που είχε προβλεφθεί με τον κανονισμό 775/87, το Συμβούλιο ακολούθησε την πρόταση της Επιτροπής και εξέδωσε τον κανονισμό 816/92, με τον οποίο δεν παρέτεινε την καταβολή της φθίνουσας αποζημιώσεως. Οι ανασταλείσες ποσότητες αναφοράς αφαιρέθηκαν από τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες, με αποτέλεσμα τη μείωση των ατομικών ποσοστώσεων, το δε Συμβούλιο επιφυλάχθηκε να επανεξετάσει την τύχη των ποσοτήτων αυτών υπό το φως της εξελίξεως της αγοράς. Κατά συνέπεια, η μόνη υπόσχεση που δόθηκε στους παραγωγούς ήταν ότι θα επανεξεταζόταν η τύχη αυτού του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς, όπως πράγματι συνέβη όταν εκδόθηκε ο κανονισμός 1560/93, ο οποίος επέλεξε την οριστική κατάργησή τους χωρίς αποζημίωση.

30. Πιστεύω ότι ένας συνετός και ενημερωμένος γαλακτοπαραγωγός μπορούσε να προβλέψει αρκετά έγκαιρα ότι οι ποσότητες αναφοράς θα μειώνονταν χωρίς αποζημίωση [23], ενόψει των ακολούθων δεδομένων:

— αντίστοιχες ποσότητες αναφοράς είχαν καταργηθεί και κατά την προηγούμενη πενταετία·

— οι παραγωγοί είχαν εισπράξει φθίνουσα αποζημίωση συνολικού ύψους 45,5 ECU ανά 100 kg·

— εξακολουθούσαν να υφίστανται πλεονάσματα στην κοινοτική παραγωγή γάλακτος·

— η πρόταση της Επιτροπής, η οποία περιεχόταν στο έγγραφο COM(91) 409 τελικό, της 31ης Οκτωβρίου 1991 [24], εισηγείτο τη λύση που υιοθέτησε το Συμβούλιο.

31. Ενόψει των ανωτέρω, φρονώ ότι οι κανονισμοί 816/92 και 1560/93, μετατρέποντας σε οριστική κατάργηση την αναστολή

22 — Απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987, 265/85, Van den Bergh en Jurgens κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1155, σκέψη 44), και προαναφερθείσα απόφαση Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 37.

23 — Στο ίδιο συμπέρασμα κατέληξε το Πρωτοδικείο στην προμνησθείσα απόφαση στην υπόθεση O'Dwyer κ.λπ. κατά Συμβουλίου, σκέψη 54.

24 — ΕΕ C 337, σ. 35.

του 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς χωρίς αποζημίωση, δεν παραβίασαν την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Η αρχή της αναλογικότητας

32. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της αναλογικότητας είναι μία από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Δυνάμει της αρχής αυτής, «η νομιμότητα των μέτρων που επιβάλλουν οικονομικές επιβαρύνσεις στους επιχειρηματίες υπόκειται στην προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά είναι κατάλληλα και αναγκαία για την πραγματοποίηση των στόχων που νομίμως επιδιώκονται με την οικεία κανονιστική ρύθμιση, νοουμένου ότι, όταν προσφέρονται προς επιλογή περισσότερα κατάλληλα μέτρα, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό και να καταβάλλεται μέριμνα ωστε οι επιβαλλόμενες επιβαρύνσεις να μην είναι υπέρμετρες σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς» [25].

33. Η μετατροπή της αναστολής του 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς σε οριστική κατάργηση χωρίς αποζημίωση συνιστά μέτρο που έχει θεσπιστεί στο πλαίσιο του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, το οποίο εντάσσεται στην κοινή οργάνωση της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, με σκοπό την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ της προσφοράς και της ζητήσεως και τη μείωση των διαρθρωτικών πλεονασμάτων. Το μέτρο αυτό, μαζί με άλλα τα οποία θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, αποσκοπεί στον περιορισμό της γαλακτοκομικής παραγωγής σύμφωνα με τον στόχο της σταθεροποιήσεως των αγορών, ο οποίος ρητώς μνημονεύεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης. Επιπλέον, όπως το Δικαστήριο αποφάνθηκε στην υπόθεση Erpelding [26], το μέτρο αυτό συμβάλλει στην ορθολογική ανάπτυξη της γαλακτοκομικής παραγωγής, υπό την έννοια του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο α', της Συνθήκης, και στη διατήρηση δικαίου βιοτικού επιπέδου για τον γεωργικό πληθυσμό, υπό την έννοια του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', καθόσον εξασφαλίζει το εισόδημά τους.

34. Το μέτρο αυτό θα εδικαιολογείτο από πλευράς της Συνθήκης ακόμα και αν η οριστική κατάργηση των ποσοτήτων αναφοράς είχε προξενήσει στους γεωργούς οικονομική απώλεια λόγω μη καταβολής αποζημιώσεως, πράγμα το οποίο δεν αποδεικνύεται από τα στοιχεία που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο. Πράγματι, στο πλαίσιο των μέτρων μειώσεως της παραγωγής που θέσπισε το Συμβούλιο, προς αντιμετώπιση μιας αγοράς η οποία χαρακτηριζόταν, επί μακρά χρονική περίοδο, από μεγάλα διαρθρωτικά πλεονάσματα, πρέπει να γίνει αποδεκτή μια απώλεια εισοδήματος μειώνουσα προσκαίρως το βιοτικό επίπεδο των γεωργών [27]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι «τα κοινοτικά όργανα πρέπει, κατά την επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, να προβαίνουν πάντοτε στον συμβιβασμό που

25 — Απόφαση της 26ης Ιουνίου 1990, C-8/89, Zardi (Συλλογή 1990, σ. I-2515, σκέψη 10), και προαναφερθείσα απόφαση Schräder, σκέψη 21.

26 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1988, 84/87, Erpelding (Συλλογή 1988, σ. 2647, σκέψη 26).

27 — Απόφαση της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hierl (Συλλογή 1992, σ. I-2061, σκέψη 14).

μπορεί να είναι αναγκαίος λόγω των ενδεχομένων αντιφάσεων μεταξύ των κατ' ιδίαν αυτών στόχων και, εφόσον είναι αναγκαίο, να δίνουν σε κάποιον από αυτούς προσωρινά την προτεραιότητα που επιβάλλεται από τις πραγματικές ή οικονομικές περιστάσεις ενόψει των οποίων εκδίδουν τις αποφάσεις τους (...). Στη νομολογία γίνεται επίσης δεκτό ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η οποία είναι ανάλογη προς τις πολιτικές ευθύνες που του επιβάλλουν τα άρθρα 40 και 43 της Συνθήκης (...)» [28].

35. Τέλος, η οριστική κατάργηση, χωρίς αποζημίωση, του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς συνιστά, κατά τη γνώμη μου, το λιγότερο επαχθές μέτρο για τη σταθεροποίηση της κοινοτικής γαλακτοπαραγωγής, καθόσον η εναλλακτική λύση θα ήταν η μείωση των τιμών παρεμβάσεως για τα γαλακτοκομικά προϊόντα, πράγμα το οποίο θα είχε περισσότερα αρνητικά αποτελέσματα για το εισόδημα των παραγωγών [29]. Επιπλέον, αυτή η οριστική κατάργηση δεν επιβάλλει στους παραγωγούς υπέρμετρη επιβάρυνση, δεδομένου ότι οι παραγωγοί εισέπραξαν μια φθίνουσα αποζημίωση από το 1987 έως το 1992 για τις εν λόγω ποσότητες αναφοράς και ότι η μείωση των ποσοστώσεών τους προκάλεσε αύξηση των τιμών η οποία αντισταθμίζει τις τυχόν απώλειες, όπως υπογραμμίζει το εθνικό δικαστήριο.

36. Οι σκέψεις αυτές με οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η οριστική κατάργηση, χωρίς αποζημίωση, του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς δεν συνιστά προδήλως απρόσφορο μέσο για την επίτευξη της σταθεροποιήσεως της γαλακτοπαραγωγής και, ως εκ τούτου, δεν αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας.

Παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

37. Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών της Κοινότητας, που καθιερώνεται με το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, αποτελεί απλώς μια ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ίσης μεταχειρίσεως στο κοινοτικό δίκαιο, πράγμα το οποίο σημαίνει ότι «σε όμοιες καταστάσεις δεν πρέπει να επιφυλάσσεται διαφορετική μεταχείριση ούτε σε διαφορετικές καταστάσεις να επιφυλάσσεται όμοια μεταχείριση, εκτός αν η μεταχείριση αυτή είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη. Τα μέτρα που περιλαμβάνει η κοινή οργάνωση των αγορών και ιδίως οι μηχανισμοί παρεμβάσεως δεν μπορούν, επομένως, να διαφοροποιούνται ανάλογα με τις περιοχές και τις άλλες συνθήκες παραγωγής ή καταναλώσεως, παρά μόνο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων που εξασφαλίζουν μια σύμμετρη κατανομή των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων μεταξύ των ενδιαφερομένων, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ των εδαφών των κρατών μελών» [30].

38. Η μόνιμη κατάργηση, χωρίς αποζημίωση, του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς με τους κανονισμούς 816/92 και 1560/93 θα μπορούσε να παραβιάσει την αρχή της

28 — Προαναφερθείσες αποφάσεις Hierl, σκέψη 13, και Γερμανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 47.

29 — Έτσι αποφάνθηκε το Δικαστήριο με την προμνησθείσα απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 14.

30 — Προμνησθείσα απόφαση Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 25.

απαγορεύσεως των διακρίσεων διττώς: εάν δεν επιφύλασσε στους Ιρλανδούς παραγωγούς ευνοϊκότερη μεταχείριση, δεδομένης της ιδιαίτερης καταστάσεώς τους, και εάν εφαρμοζόταν κατά τρόπο ομοιόμορφο χωρίς διαφοροποίηση μεταξύ μικρών και μεγάλων παραγωγών.

39. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η επιφύλαξη ευνοϊκότερης μεταχειρίσεως στους Ιρλανδούς παραγωγούς, όσον αφορά τη μόνιμη κατάργηση των ποσοστώσεών τους, θα ήταν δυνατή μόνον αν εδικαιολογείτο αντικειμενικώς. Η συμβολή της γαλακτοπαραγωγής στο ακαθάριστο εθνικό προϊόν της Ιρλανδίας είναι μεγαλύτερη απ' ό,τι σε άλλα κράτη μέλη, γεγονός στο οποίο προστίθεται και η δυσκολία αναπτύξεως στη χώρα αυτή εναλλακτικών παραγωγών σε σχέση προς την παραγωγή γάλακτος. Τα κοινοτικά όργανα έλαβαν υπόψη τους την ιδιαίτερη κατάσταση της Ιρλανδίας όταν, κατά τη θέσπιση του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, χορήγησαν τις συνολικές ποσότητες αναφοράς και έτσι ελήφθη ευνοϊκότερη βάση για τον υπολογισμό της ποσοστώσεώς της. Αποτέλεσμα αυτού ήταν να θιγούν οι Ιρλανδοί παραγωγοί λιγότερο από τους παραγωγούς των άλλων κρατών μελών από τα μέτρα σταθεροποιήσεως της γαλακτοπαραγωγής. Ορθώς η Επιτροπή αναφέρει ότι η ιδιαίτερη κατάσταση των Ιρλανδών παραγωγών ελήφθη δεόντως υπόψη και ότι δεν ήταν δυνατόν, ενόψει της σημερινής καταστάσεώς τους, να εξαιρεθούν είτε ολικώς είτε μερικώς από τα μέτρα ελέγχου της γαλακτοπαραγωγής, όπως είναι η επίδικη οριστική κατάργηση των ποσοτήτων αναφοράς.

40. Το γεγονός ότι το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς δεν εφαρμόζεται σε ορισμένα κράτη μέλη, ειδικότερα δε στην Ιταλία, δεν σημαίνει ότι παραβιάζεται η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, καθόσον η μη εφαρμογή, εκ μέρους ενός κράτους μέλους, της κοινοτικής νομοθεσίας δεν δικαιολογεί τη μη εφαρμογή της από άλλο κράτος μέλος.

41. Δεν θεωρώ ότι η οριστική κατάργηση των ποσοτήτων αναφοράς χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ μικρών και μεγάλων παραγωγών παραβιάζει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «το γεγονός ότι ένα μέτρο που έχει θεσπιστεί στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς ενδέχεται να έχει διαφορετικές επιπτώσεις επί ορισμένων παραγωγών, ανάλογα με την ιδιαίτερη φύση της παραγωγής τους, δεν συνιστά διάκριση, εφόσον το μέτρο αυτό στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια που εξυπηρετούν τις ανάγκες της όλης λειτουργίας της κοινής οργανώσεως αγοράς» [31]. Η μόνιμη αφαίρεση ποσοτήτων αναφοράς απ' όλους τους δικαιούχους είναι απολύτως δικαιολογημένη: εφόσον όλοι επωφελούνται από τα πλεονεκτήματα του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, εύλογο είναι να φέρουν εξ ίσου και το βάρος των μέτρων ελέγχου της γαλακτοπαραγωγής που είναι αναγκαία για τη μείωση των πλεονασμάτων στη

31 — Προμνησθείσα απόφαση Hierl, σκέψη 19.

δημιουργία των οποίων όλοι συνέβαλαν. Επιπλέον, η οριστική κατάργηση του 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς αποτελεί απολύτως ανάλογο μέτρο, το οποίο πλήττει τους παραγωγούς αναλόγως του όγκου που αντιπροσωπεύει η ποσόστωσή τους.

42. Με βάση τις ανωτέρω σκέψεις, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η επίδικη οριστική κατάργηση των ποσοτήτων αναφοράς δεν αντιβαίνει στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

Παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης

43. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «από την αιτιολογία που επιβάλλει το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να διαφαίνεται κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο η συλλογιστική της κοινοτικής αρχής που εκδίδει την προσβαλλόμενη πράξη, κατά τρόπο που να καθιστά δυνατό στους ενδιαφερομένους να γνωρίζουν τους λόγους που δικαιολογούν τη λήψη του μέτρου για να υπερασπίσουν τα δικαιώματά τους και στο Δικαστήριο να ασκεί τον έλεγχό του (...).

Ωστόσο, η αιτιολογία δεν απαιτείται να διυλίζει όλα τα ουσιώδη πραγματικά και νομικά στοιχεία. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, το ζήτημα κατά πόσον η αιτιολογία μιας αποφάσεως είναι σύμφωνη με τις επιταγές του άρθρου 190 της Συνθήκης πρέπει να κρίνεται όχι μόνο βάσει της διατυπώσεώς της, αλλά και των συμφραζομένων, καθώς και του συνόλου των κανόνων δικαίου που διέπουν το σχετικό θέμα (...)». [32]

44. Οι δύο επίδικοι κοινοτικοί κανονισμοί διαφέρουν εμφανώς ως προς την αιτιολογία τους. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι ο κανονισμός 1560/93 περιέχει προσήκουσα αιτιολογία όσον αφορά τη μετατροπή της κατά 4,5 % αναστολής των ποσοστώσεων αναφοράς σε οριστική μείωσή τους. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού αυτού περιγράφει την κατάσταση και το ιστορικό της αναστολής και μνημονεύει ως λόγους της μετατροπής της σε οριστική μείωση τα συνεχιζόμενα πλεονάσματα της γαλακτοπαραγωγής και την επί πενταετία καταβολή φθίνουσας αποζημιώσεως στους παραγωγούς [33]. Με τα ανωτέρω αιτιολογείται πλήρως η οριστική μείωση των ποσοστώσεων και η μη καταβολή αποζημιώσεως.

45. Όπως προανέφερα, ο κανονισμός 816/92 δεν περιέλαβε τις ανασταλείσες από

32 — Προμνησθείσα απόφαση Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψεις 15 και 16.

33 — Η ισχύουσα διατύπωση της δεύτερης αιτιολογικής σκέψεως του προοιμίου του κανονισμού 1560/93 έχει ως εξής: «[Εκτιμώντας] ότι η προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς από την τέταρτη δωδεκάμηνη περίοδο βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 κατέστη αναγκαία, εξαιτίας της κατάστασης στην αγορά, και ότι, για τις ανασταλείσες ποσότητες, χορηγήθηκε στους παραγωγούς φθίνουσα αποζημίωση επί πέντε έτη· ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 816/92, που παρέτεινε το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς που είχε εισαχθεί με το άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 εν αναμονή μιας απόφασης στα πλαίσια της αναμόρφωσης της κοινής γεωργικής πολιτικής δεν περιέλαβε στις συνολικές εγγυημένες ποσότητες για την ένατη περίοδο τις ποσότητες που είχαν προηγουμένως ανασταλεί εξαιτίας του συνεχιζόμενου πλεονάσματος που απαιτούσε τη μετατροπή της κατά 4,5 % αναστολής των ποσοστήτων αναφοράς για τις παραδόσεις σε οριστική πλέον μείωση των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων (...)».

το 1987 ποσότητες αναφοράς στον υπολογισμό των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων και ανέβαλε τη λήψη αποφάσεως ως προς την τύχη τους μέχρις ότου ολοκληρωθεί η μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, προβάλλοντας τη συνεχιζόμενη ύπαρξη πλεονασμάτων. Η αιτιολόγηση αυτής της αναβολής λήψεως αποφάσεως, η οποία εκτίθεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού, είναι ως εκ τούτου αρκετά λακωνική και, επιπλέον, δεν δικαιολογεί την κατάργηση της αποζημιώσεως.

Ωστόσο, θεωρώ ότι η λακωνικότητα αυτής της αιτιολογίας δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης, διότι το όλο πλέγμα των κοινοτικών διατάξεων που θεσπίστηκαν στο πλαίσιο του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς παρέχει επαρκή στοιχεία σχετικά με την αιτιολογία αυτής της αναβολής και της καταργήσεως της αποζημιώσεως. Οι ενδιαφερόμενοι είχαν επίγνωση του ότι η καταβολή της φθίνουσας αποζημιώσεως που προέβλεπε ο κανονισμός 775/87, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς 1111/88 και 3882/89, επρόκειτο να λήξει στις 31 Μαρτίου 1992 και ότι η παράτασή της δεν προβλεπόταν από καμία διάταξη. Περαιτέρω, η μείωση των επιδίκων ποσοτήτων χωρίς αποζημίωση για την περίοδο 1992/93 μπορούσε να προβλεφθεί από το περιεχόμενο των μέτρων που είχαν θεσπιστεί στο πλαίσιο του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς και της καταβολής φθίνουσας αποζημιώσεως στους παραγωγούς. Συνεπώς, η έλλειψη ειδικής αιτιολογίας όσον αφορά τη μη καταβολή αποζημιώσεως για την περίοδο 1992/93 δεν μπορούσε να στερήσει από τους προσφεύγοντες τη δυνατότητα αποτελεσματικής υπερασπίσεως των δικαιωμάτων τους ούτε να εμποδίσει το Δικαστήριο στην άσκηση του δικαστικού ελέγχου.

46. Οι κανονισμοί 816/92 και 1560/93 αιτιολογούν προσηκόντως τη μετατροπή της αναστολής, κατά 4,5 %, των ποσοστώσεων σε οριστική μείωσή τους και, ως εκ τούτου, δεν συνιστούν παράβαση του άρθρου 190 της Συνθήκης.

Κατάχρηση εξουσίας

47. Η έννοια της καταχρήσεως εξουσίας, ως λόγου επηρεάζοντος το κύρος μιας κοινοτικής πράξεως, έχει καθοριστεί επακριβώς με τη νομολογία του Δικαστηρίου ως αναφερόμενη στις περιπτώσεις κατά τις οποίες μια διοικητική αρχή κάνει χρήση των εξουσιών της για σκοπό διάφορο εκείνου για τον οποίο της απονεμήθηκαν [34]. Εξάλλου, «μια απόφαση εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας όταν από αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλο εκτός του υπ' αυτής αναφερομένου ή την καταστρατήγηση της διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των οικείων περιστάσεων» [35].

48. Κατά τη γνώμη μου, τα κοινοτικά όργανα, εκδίδοντας τους κανονισμούς 816/92 και 1560/93, με τους οποίους η κατά 4,5 % αναστολή των ποσοστώσεων μετατράπηκε

34 — Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 4ης Φεβρουαρίου 1982, 817/79, Buyl κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1982, σ. 245, σκέψη 28), και του Πρωτοδικείου της 23ης Οκτωβρίου 1990, T-46/89, Pitrone κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. II-577, σκέψη 70).

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

σε οριστική μείωσή τους, δεν ενήργησαν κατά κατάχρηση εξουσίας. Το Συμβούλιο, εκδίδοντας τους εν λόγω δύο κανονισμούς, άσκησε τη νομοθετική εξουσία που του απονέμει το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης στον τομέα της γεωργικής πολιτικής, με στόχο τη θέσπιση μέτρου αποσκοπούντος στην επίτευξη της σταθεροποιήσεως των αγορών, σκοπού ο οποίος μνημονεύεται ρητώς στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της Συνθήκης. Όπως ανέφερα προηγουμένως, το Δικαστήριο, με την απόφαση Hierl, έκρινε ότι η αναστολή των ποσοτήτων αναφοράς συνιστούσε κατάλληλο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού, δεν υπάρχει δε αμφιβολία ότι και η οριστική κατάργηση των ποσοτήτων αναφοράς συνιστά κατάλληλο προς τούτο μέτρο.

49. Η μη καταβολή αποζημιώσεως για την εν λόγω οριστική κατάργηση θα μπορούσε να συνεπάγεται μείωση του εισοδήματος των παραγωγών, αντιβαίνουσα στον σκοπό του άρθρου 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συνθήκης, στην υπό κρίση όμως περίπτωση δεν υπήρξε τέτοια μείωση, χάρη στην αύξηση της τιμής του γάλακτος και της αξίας των ποσοτήτων αναφοράς που διαθέτουν οι παραγωγοί. Ακόμα και αν οι παραγωγοί είχαν υποστεί τέτοιες απώλειες, δεν θα συνέτρεχε περίπτωση καταχρήσεως εξουσίας, καθόσον τα κοινοτικά όργανα μπορούν να δώσουν στην υλοποίηση οποιουδήποτε από τους σκοπούς του άρθρου 39, παράγραφος 1, προσωρινή προτεραιότητα σε βάρος των άλλων σκοπών.

50. Συνεπώς, το Συμβούλιο δεν ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας κατά τρόπον ώστε να επηρεάζεται το κύρος των κανονισμών 816/92 και 1560/93.

Πρόταση

51. Για τους ανωτέρω εκτεθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα ερωτήματα του High Court of Ireland:

«1) Στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του άρθρου 5γ, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 816/92 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1992, παρά το γεγονός ότι η διάταξη αυτή εξαιρεί από τις ποσότητες αναφοράς για το έτος γαλακτοκομικής παραγωγής 1992/93 το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς, το οποίο είχε ανασταλεί κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, όπως αυτός τροποποιήθηκε, και δεν προβλέπει την καταβολή αποζημιώσεως στους παραγωγούς.

2) Ομοίως, στο πλαίσιο της υπό κρίση υποθέσεως, δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1560/93 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, παρά το γεγονός ότι η διάταξη αυτή εξαιρεί από τις ποσότητες αναφοράς που χορηγήθηκαν δυνάμει του άρθρου αυτού το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς, το οποίο είχε ανασταλεί κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 775/87, όπως αυτός τροποποιήθηκε, και δεν προβλέπει την καταβολή αποζημιώσεως στους παραγωγούς για τον λόγο αυτόν.»