ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 5ης Δεκεμβρίου 1986 *

Περιεχόμενα

Α — Κεφάλαιο 1 1085

Πραγματικά περιστατικά και αιτήματα των διαδίκων 1085

Α — Κεφάλαιο 2 1087

Ισχυρισμοί των διαδίκων 1087

I. Επί του παραδεκτού 1087

II. Επί του βασίμου 1088

Αρχή της σταθεροποίησης των αγορών και της ισορροπίας των αγορών 1088

Παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων 1089

Προσβολή της αρχής της αναλογικότητας 1091

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας 1092

Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων 1093

Προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης 1093

Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος 1093

Ευθύνη της Κοινότητας 1094

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως 1094

I. Επί του παραδεκτού 1094

II. Επί του βασίμου 1096

Αρμοδιότητα της Επιτροπής 1096

— Έκτακτα μέτρα για τη μείωση του πλεονάσματος βουτύρου 1097

— Γενικό καθεστώς παρεμβάσεων 1098

Προσβολή της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών 1102

Παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων 1104

Διατάραξη της ισορροπίας των αγορών 1107

Προσβολή της αρχής της αναλογικότητας 1107

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας 1108

Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων 1109

Προσβολή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης 1110

Ευθύνη της Κοινότητας 1111

Επί της ευθύνης για νόμιμες ενέργειες 1114

Γ — Συμπέρασμα 1115

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Κεφάλαιο 1

Πραγματικά περιστατικά και αιτήματα των διαδίκων

α) 1. Οι ενάγουσες στις υποθέσεις επί των οποίων διατυπώνω σήμερα την άποψή μου, ζητούν από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων αποζημίωση για τη ζημία την οποία υπέστησαν συνεπεία της εφαρμογής του κανονισμού της Επιτροπής 2956/84, της 18ης Οκτωβρίου 1984 [1]. Οι ενάγουσες — ένας βέλγος, δύο ολλανδοί και τέσσερις γερμανοί παρασκευαστές μαργαρίνης — θεωρούν παράνομη την εφαρμογή του κανονισμού στην αποκαλούμενη « επιχείρηση βούτυρο Χριστουγέννων 1984/85 »· οι δε ολλανδοί παρασκευαστές ζητούν επικουρικά αποζημίωση ακόμα και για την περίπτωση που η Επιτροπή ενήργησε νόμιμα.

2. Κατά την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 από τις 5 Νοεμβρίου 1984 μέχρι τον Ιανουάριο/Φεβρουάριο 1985 έπρεπε σε όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας, με εξαίρεση την Ελλάδα, να πωληθούν σε μειωμένη τιμή 169 800 τόνοι βούτυρο, οι οποίοι αποτελούσαν δημόσια ή ιδιωτικά αποθέματα διάρκειας τουλάχιστον 120 ημερών. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού 2956/84, το βούτυρο που προερχόταν από δημόσια αποθέματα έπρεπε να πωληθεί σε τιμή ίση με την τιμή αγοράς που εφαρμοζόταν από τον ενδιαφερόμενο οργανισμό παρεμβάσεως την ημέρα της σύναψης της σύμβασης πωλήσεως μειωμένη κατά 160 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα. Η μείωση αυτή ωστόσο περιοριζόταν στα 147,25 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα για τα κράτη μέλη που εφάρμοζαν συγκεκριμένες προϋποθέσεις για την άμεση κατανάλωση σε μειωμένη τιμή ορισμένου βουτύρου, σύμφωνα με τον κανονισμό 1269/79 του Συμβουλίου [2].

3. Πέρα από τη μείωση αυτή της τιμής του άμεσα καταναλισκόμενου στην Κοινότητα βουτύρου, στον τίτλο ΙΙ του κανονισμού 2956/84 οριζόταν ότι και το βούτυρο δημόσιων αποθεμάτων που προοριζόταν για *εξαγωγή* προς ορισμένους προορισμούς διετίθετο σε μειωμένη τιμή και μάλιστα κατά 141,50 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα.

4. Είχε προβλεφθεί να διατεθούν σε μειωμένη τιμή *συνολικά 200 000 περίπου τόνοι βουτύρου*· το *συνολικό κόστος* της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 θα έφθανε *περίπου τα 320 εκατ. ECU.* Τα έξοδα της επιχείρησης βαρύνουν τον προϋπολογισμό της Κοινότητας [3].

5. Η εναγόμενη οδηγήθηκε στην έκδοση του κανονισμού 2956/84 από την εξέλιξη της αγοράς βουτύρου στην Κοινότητα. Στις αιτιολογικές *σκέψεις* του εν λόγω κανονισμού αναφέρει τα ακόλουθα: η κατάσταση της αγοράς του βουτύρου χαρακτηρίζεται από σημαντικά αποθέματα και ότι πρέπει να αυξηθεί η κατανάλωση του βουτύρου με όλα τα κατάλληλα μέσα· η μείωση των τιμών στην τελική κατανάλωση αποτελεί αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη του στόχου αυτού.

6. Υπάρχουν επιπλέον στην Κοινότητα αποθέματα, τα οποία δημιουργήθηκαν μετά από παρεμβάσεις στην αγορά του βουτύρου· δεν είναι δυνατό να διατεθεί, υπό κανονικές συνθήκες, το σύνολο των αποθεμάτων βουτύρου κατά την παρούσα γαλακτοκομική περίοδο. Πρέπει να αποφευχθεί η παράταση της αποθεματοποίησης, επειδή προκύπτουν μεγάλα έξοδα. Επομένως είναι σκόπιμο να ληφθούν μέτρα που ευνοούν τη διάθεση του βουτύρου.

7. Το ποσό της μείωσης της τιμής πωλήσεως του βουτύρου ή του ποσού ενίσχυσης πρέπει

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2956/84 της Επιτροπής, της 18ης Οκτωβρίου 1984, σχετικά με τη διάθεση βουτύρου σε μειωμένη τιμή και για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 (ΕΕ 1984, L 279, σ. 4).

2 — Κανονισμός του Συμβουλίου 1269/79, της 25ης Ιουνίου 1979, περί της διαθέσεως σε μειωμένη τιμή του βουτύρου που προορίζεται για άμεση κατανάλωση (ΑΒΙ. 1979, L 161, σ. 8).

3 — Άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 729/70 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

να επιτρέπει την επιπλέον διάθεση βουτύρου χωρίς να προκαλεί διαταραχές στο κοινοτικό εμπόριο βουτύρου. Για να εξασφαλιστεί σε όλη την Κοινότητα δίκαιη κατανομή του βουτύρου που διατίθεται στους καταναλωτές στο πλαίσιο του παρόντος μέτρου και για να αποφευχθούν διαταραχές της αγοράς σε ορισμένα κράτη μέλη πρέπει να καθοριστούν οι ποσότητες που μπορούν να επωφεληθούν σε κάθε κράτος μέλος από το παρόν μέτρο.

β) 8. Από τις στατιστικές σχετικά με την εξέλιξη της γεωργικής αγροτικής παραγωγής συνάγεται ότι η εφαρμογή του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί *κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων* [4] οδήγησε κατά τα τελευταία έτη σε σημαντική υπερπαραγωγή γάλακτος. Το πλεόνασμα της προσφοράς το οποίο μπορεί να χαρακτηριστεί χωρίς δυσκολία ως διαρθρωτικό, έφθανε, για παράδειγμα, κατά το 1983 τα 22 εκατ. τόνους με παραγωγή 104 εκατ. τόνων και ζήτηση 82 εκατ. τόνων [5].

9. Τα δύο κύρια χαρακτηριστικά της οργάνωσης της αγοράς γάλακτος συνίστανται στον καθορισμό ενδεικτικής τιμής για το γάλα καθώς και εγγύηση αγοράς — ουσιαστικά απεριόριστης μέχρι το 1984 — των γαλακτοκομικών προϊόντων, η οποία εξασφαλίζεται με ένα σύστημα παρεμβάσεων. Επειδή το ίδιο το γάλα μπορεί να αποθηκευτεί για περιορισμένο μόνο διάστημα, η παρέμβαση αφορά, κατά τα άρθρα 6 επόμ. του τίτλου II του κανονισμού 804/68, τα μεταποιημένα προϊόντα, δηλαδή το βούτυρο, το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και ορισμένα είδη τυριού.

10. Η τιμή του γάλακτος, από την οποία εξαρτώνται οι τιμές παρέμβασης του βουτύρου, της αποβουτυρωμένης σκόνης γάλακτος και ορισμένων ειδών τυριού, καθορίζεται κατ' έτος από το Συμβούλιο των Υπουργών, κατά το άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Όπως εξέθεσε η εναγόμενη κατά την προφορική διαδικασία επί της αποκαλούμενης επιχείρησης « βούτυρο Βερολίνου » [6], το Συμβούλιο για διάφορους λόγους, μεταξύ των οποίων και πολιτικοί, καθορίζει μονίμως υψηλότερη τιμή γάλακτος από εκείνη που προτείνει η εναγόμενη. Για να επιτευχθεί μέσω της τιμής γάλακτος ισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης θα έπρεπε, κατά τους υπολογισμούς της εναγόμενης, η ισχύουσα τιμή γάλακτος να μειωθεί κατά 15 % περίπου.

11. Με τον κανονισμό 856/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984 [7], προστέθηκε στον κανονισμό 804/68 άρθρο 5γ που προβλέπει συμπληρωματική εισφορά. Η εισφορά αυτή οφείλεται επί των ποσοτήτων γάλακτος που υπερβαίνουν μια ποσότητα αναφοράς· συγχρόνως καθορίστηκε μια συνολική εγγυημένη ποσότητα. Με τον καθορισμό ωστόσο αυτής της συνολικής εγγυημένης ποσότητας στα 98 εκατ. περίπου τόνους ετησίως απλώς αναχαιτίζεται περαιτέρω αύξηση της γαλακτοκομικής παραγωγής, χωρίς όμως να καταργείται το διαρθρωτικό πλεόνασμα γαλακτοκομικής παραγωγής αφού οι κοινοτικές ανάγκες ανέρχονται σε 82 εκατ. περίπου τόνους ετησίως. Αυτό αποδεικνύεται από το ότι τα αποθέματα βουτύρου, που κατά το τέλος του 1984 υπερέβαιναν το ένα εκατομμύριο τόνους, *μετά* την επίμαχη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » έφθασαν και πάλι στο ίδιο περίπου ύψος [8].

12. Στις εξωτερικές συναλλαγές προκειμένου να διασφαλιστεί το επίπεδο των τιμών της κοινής οργάνωσης γαλακτοκομικής αγοράς επιβάλλεται εισφορά στις εισαγωγές βουτύρου από τρίτες χώρες, το οποίο στις αρχές του 1985 έφθανε τα 218 ECU ανά 100 χγρ. [9].

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003 σ. 82.

5 — *Η κατάσταση της γεωργίας στην Κοινότητα, Έκθεση 1984*, σημείο 67.

6 — Υπόθεση 97/85, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 133 έως 136/85, υπόθεση 249/85.

7 — ΕΕ 1984, L 90, σ. 10.

8 — *Eurostat, Παραγωγή ζώων, έκθεση τριμήνου 3/85*, σ. 81.

9 — Βλέπε κανονισμό 243/85 (ΕΕ 1985, L 26, σ. 36).

13. Τελείως διαφορετικά έχει διαμορφωθεί αντιθέτως η *κοινή οργάνωση αγοράς λιπαρών ουσιών* [10]. Οι ρυθμιστικοί μηχανισμοί της αγοράς αυτής στηρίζονται κατά πρώτο λόγο σε ένα σύστημα ενισχύσεων υπέρ των παραγωγών της Κοινότητας. Με το σύστημα αυτό ισχύει καταρχήν για τον καταναλωτή το επίπεδο τιμών της παγκόσμιας αγοράς. Σύμφωνα με αυτό, τα γεωργικά προϊόντα που υπόκεινται στη ρύθμιση της αγοράς λιπαρών ουσιών μπορούν να εισαχθούν από τρίτες χώρες χωρίς επιβολή εισφορών, πράγμα για το οποίο έχει δεσμευτεί η Κοινότητα στα πλαίσια της Συνθήκης GATT [11].

14. *Οι ενάγοντες* στην παρούσα υπόθεση *παρασκευαστές μαργαρίνης* θεωρούν ότι υπέστησαν σημαντική ζημία, επειδή ξαφνικά κυκλοφόρησε στην αγορά σημαντική ποσότητα ανταγωνιστικού υποκατάστατου προϊόντος σε αισθητά μειωμένες τιμές, χάρη στην επιδότηση από την Κοινότητα.

15. Γι' αυτό το λόγο *ζήτησαν* καθεμία με την αγωγή της να καταδικαστεί η εναγόμενη να αποκαταστήσει τη ζημία που υπέστησαν οι ενάγουσες συνεπεία της εφαρμογής του κανονισμού 2956/84, της 18ης Οκτωβρίου 1984, σχετικά με τη διάθεση βουτύρου σε μειωμένη τιμή.

16. Οι ενάγουσες επιφυλάχθηκαν ως προς την αποτίμηση της συγκεκριμένης ζημίας που υπέστησαν, ενώ οι ενάγουσες στην υπόθεση 265/85 αποτίμησαν προσωρινά τη ζημία τους.

17. Οι ενάγουσες αποτίμησαν στις απαντήσεις τους το ύψος της φερόμενης ζημίας. Επειδή οι ενάγουσες ζήτησαν οι αριθμοί αυτοί να θεωρηθούν απόρρητοι και επειδή το Δικαστήριο ζήτησε από τους διαδίκους κατά την προφορική διαδικασία να λάβουν θέση μόνο επί του λόγου της ευθύνης, αποφεύγω να επαναλάβω αυτούς τους συγκεκριμένους αριθμούς.

18. Η *εναγόμενη* ζητεί:

— να απορριφθούν ως απαράδεκτες, άλλως ως αβάσιμες οι αγωγές στις υποθέσεις 279, 280, 285 και 286/84·

— να απορριφθούν ως αβάσιμες οι αγωγές στις υποθέσεις 27 και 265/85.

19. Με την κλήση για την προφορική διαδικασία το Δικαστήριο ζήτησε από τους διαδίκους κατά την προφορική τους ανάπτυξη να περιοριστούν στο ζήτημα του παραδεκτού των αγωγών και τη θεμελίωση της ευθύνης της Επιτροπής.

Α — Κεφάλαιο 2

Ισχυρισμοί των διαδίκων

Ι. *Επί του παραδεκτού*

20. Η *εναγόμενη* θεωρεί τις αγωγές του βέλγου παρασκευαστή μαργαρίνης και των γερμανών παρασκευαστών μαργαρίνης απαράδεκτες για δύο λόγους, χωρίς όμως να προβάλει ρητά ένσταση που να εμποδίζει την πρόοδο της δίκης, σύμφωνα με το άρθρο 91 του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου.

21. Κατά την άποψη της εναγόμενης, οι αγωγές φαινομενικά μόνο είναι αγωγές αποζημιώσεως· αυτό προκύπτει ήδη από το χρόνο εγέρσεως της αγωγής από τις γερμανίδες ενάγουσες [12], συγκεκριμένα σε χρόνο κατά τον οποίο τα προσβαλλόμενα μέτρα εκτελούνταν ακόμη και δεν είχε ακόμη επέλθει ζημία. Οι ενάγουσες ήθελαν στην πραγματικότητα να εμποδίσουν επανάληψη παρόμοιων μέτρων στο μέλλον και εκτός αυτού να πετύχουν την ακύρωση μέτρων που ελήφθησαν δυνάμει ενός γενικά ισχύοντος κανονισμού· κατά των

10 — Κανονισμός του Συμβουλίου 136/66, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33).

11 — *Η κατάσταση της γεωργίας στην Κοινότητα, Έκθεση 1984*, σημείο 314.

12 — Υποθέσεις 279, 280, 285 και 286/84.

μέτρων αυτών δεν μπορούσαν πάντως να προσφύγουν ιδιώτες ενώπιον του Δικαστηρίου.

22. Η εναγόμενη ισχυρίζεται εξάλλου ότι η μέθοδος των εναγουσών να αποτιμήσουν τη ζημία για πρώτη φορά στην απάντηση, παραβιάζει το δικαίωμα άμυνας, αντίκειται στο άρθρο 42 του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου και αφαιρεί από την εναγόμενη τη δυνατότητα να διατυπώσει διεξοδικά τις απόψεις της επί του ύψους της ζημίας.

23. Οι *ενάγουσες* απαντούν ότι δεν άσκησαν προσφυγές ακυρώσεως, αλλά αγωγές αναγνωρίσεως της ευθύνης για βλάβη που επίκειτο και μπορούσε να προβλεφθεί με βεβαιότητα. Τέτοια διαδικασία δεν περικόπτει με κανένα τρόπο τις δυνατότητες υπεράσπισης της εναγόμενης. Επειδή το Δικαστήριο έκρινε παρόμοια ενέργεια ως παραδεκτή, ιδίως με την απόφασή του της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83 [13], οι ενστάσεις της εναγόμενης κατά του παραδεκτού είναι αβάσιμες.

II. *Επί του βασίμου*

24. Οι επτά ενάγουσες προβάλλουν περισσότερους λόγους, από τους οποίους υποστηρίζουν ότι προκύπτει η παρανομία του κανονισμού της Επιτροπής 2956/84. Προσθέτουν δε, ότι η παράνομη αυτή ενέργεια της εναγόμενης θεμελιώνει υποχρέωση για αποκατάσταση της επελθούσας ζημίας.

Ορισμένοι λόγοι προβάλλονται από *όλες* τις ενάγουσες.

25. Όλες μέμφονται την προσβολή της απαίτησης της σταθεροποίησης της αγοράς, της απαγόρευσης των διακρίσεων, καθώς και παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

26. Η βελγίδα [14] ενάγουσα και οι ολλανδές ενάγουσες [15] προβάλλουν εξάλλου κατά της εναγόμενης κατάχρηση εξουσίας, οι δε ολλανδές ενάγουσες — και αυτό με ιδιαίτερη έμφαση — προσβολή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθώς και παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

27. Οι γερμανίδες ενάγουσες μέμφονται επιπλέον — στην απάντησή τους — την παραβίαση της γενικής αρχής της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος.

Αρχή της σταθεροποίησης των αγορών και της ισορροπίας των αγορών

28. Οι *ενάγουσες* είναι της γνώμης ότι με τη θέσπιση του κανονισμού 2956/84 η εναγόμενη προσέβαλε την αρχή της σταθεροποίησης των αγορών που περιέχεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ), της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και την αρχή της ισορροπίας των αγορών που αναφέρεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68.

29. Δεν είναι βέβαια δυνατή η πραγματοποίηση συγχρόνως σε κάθε στιγμή των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, οι οποίοι αναφέρονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ και αντιφάσκουν εν μέρει μεταξύ τους. Δεν επιτρέπεται όμως κάποιος από τους στόχους αυτούς να επιδιώκεται μεμονωμένα κατά τρόπο που να καθιστά αδύνατη την πραγματοποίηση των άλλων στόχων. Η εναγόμενη παραμέρισε το στόχο της σταθεροποίησης των αγορών προς όφελος του στόχου της αύξησης του γεωργικού εισοδήματος. Οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » οδήγησαν σε στρεβλώσεις της αγοράς, διότι, ενόψει της σχέσης υποκατάστασης και ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου

13 — Απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, SA Biovilac NV κατά Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, Συλλογή 1984, σ. 4057.

14 — Υπόθεση 27/85, Συλλογή 1987, σ. 1129.

15 — Υπόθεση 265/85, Συλλογή 1987, σ. 1155.

και μαργαρίνης, διατάραξαν την ισορροπία τόσο στην αγορά βουτύρου όσο και στην αγορά μαργαρίνης. Η μαζική, περιορισμένη σε σύντομο χρονικό διάστημα πώληση του βουτύρου σε σημαντικά μειωμένες τιμές επέφερε διαταραχή της ισορροπίας σε όλη την κοινή αγορά των βρώσιμων λιπαρών ουσιών, γιατί εκτόπισε το νωπό βούτυρο και τη μαργαρίνη, δεδομένου ότι η κατανάλωση λιπαρών ουσιών είναι σταθερή στην Κοινότητα. Οι ενάγουσες παραπέμπουν σχετικά σε μία έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου [16] που καταδεικνύει ότι οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » δεν συμβαδίζουν με τους στόχους της κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών. Αν και τα μέτρα αυτά είχαν επινοηθεί αρχικά για έκτακτες μόνο περιστάσεις, η εναγόμενη θέλει με τον τρόπο αυτό να διορθώσει τις φυσιολογικές συνέπειες του μηχανισμού τιμών της κοινής οργάνωσης των αγορών γάλακτος και λιπαρών ουσιών. Τα μέτρα παρεμβάσεως δεν θα έπρεπε, ενόψει του στόχου της σταθεροποίησης των αγορών, να οδηγούν στο σχηματισμό σταθερά μεγαλύτερων αποθεμάτων παρεμβάσεως· αυτά όμως σχεδόν τετραπλασιάστηκαν από τον Οκτώβριο 1980 μέχρι τον Οκτώβριο 1984.

30. Πέραν τούτου, οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » υπερέβαιναν τα όρια των αρμοδιοτήτων που παρέχονται στην εναγόμενη από την κοινή οργάνωση της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων.

31. Η εναγόμενη απαντά επ' αυτού ότι ο στόχος της σταθεροποίησης των αγορών που αναφέρεται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ είναι ένας μόνο από τους αντιφατικούς μεταξύ τους στόχους μεταξύ των οποίων πρέπει τα κοινοτικά όργανα — κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου — να επιφέρουν κάποια ισορροπία. Η εναγόμενη ωστόσο έδωσε ιδιαίτερη προσοχή στο στόχο της εξασφάλισης εύλογου εισοδήματος στους γαλακτοπαραγωγούς· οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » βρίσκονταν σε άμεση συνάφεια με το σκοπό αυτό, επειδή καθιστούσαν δυνατή τη στήριξη των τιμών των παραγωγών. Εξάλλου, η διάθεση βουτύρου σε μειωμένη τιμή ευνοεί και τη διάθεση των αποθεμάτων που συσσωρεύθηκαν λόγω των μέτρων παρεμβάσεως και δεν μπορούν να διατηρηθούν αποθεματοποιημένα απεριόριστα. Η διάθεση αυτή συμβιβάζεται με το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68, ο οποίος σε περίπτωση διαταραχής της ισορροπίας της αγοράς επιτρέπει τη θέσπιση ιδιαιτέρων μέτρων, την παρέκκλιση δηλαδή από την αρχή της σταθεροποίησης της αγοράς· η διάθεση είναι σύμφωνη και με το άρθρο 7, στοιχείο α), του κανονισμού 985/68 [17]. Μέτρα του είδους της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » πρέπει να θεωρούνται συμπλήρωση του συστήματος παρέμβασης. Συγκεκριμένα, σκοπός των μέτρων παρέμβασης είναι μόνο η ανακούφιση της αγοράς, όχι δε ο οριστικός παραμερισμός των προϊόντων που βγήκαν από την αγορά. Επειδή δεν μπορούν να αποθηκευτούν παρά για περιορισμένο μόνο χρόνο, είναι αναπόφευκτο να χρειαστεί αργότερα να διατεθούν και πάλι στην αγορά. Όποιος παρασκευάζει ή πωλεί γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα ή ανταγωνιστικά προς αυτά προϊόντα πρέπει να υπολογίζει ότι θα γίνει χρήση των ειδικών διατάξεων σχετικά με τη διάθεση των αποθεμάτων παρεμβάσεως. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, εδάφιο 2, του κανονισμού 804/68, επειδή προβλέπει ρητά τη δυνατότητα λήψεως ιδιαιτέρων μέτρων, εφόσον δεν καταστεί δυνατό να διατεθεί εξ ολοκλήρου μέσα στην τρέχουσα γαλακτοκομική περίοδο υπό κανονικές συνθήκες το βούτυρο που έχει αγοραστεί κατόπιν παρεμβάσεως, συνιστά νομική βάση για την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ».

Παραβίαση της απαγόρευσης των διακρίσεων

32. Οι *ενάγουσες* έχουν τη γνώμη ότι η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » οδηγεί σε δυσμενή διάκριση τόσο μεταξύ γαλακτοπαραγωγών και παραγωγών ελαιούχων σπόρων και

16 — Ειδική έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 13ης Απριλίου 1982 επί των πωλήσεων βουτύρου σε μειωμένη τιμή εντός της Κοινότητος (ΕΕ 1982, C 143, σ. 1).

17 — Κανονισμός 985/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί καθορισμού των γενικών κανόνων που διέπουν τα μέτρα παρεμβάσεως στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 116)· άρθρο 7, στοιχείο α), που προστέθηκε με τον κανονισμό 750/69 του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1969 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 120).

καρπών που χρησιμοποιούνται για την κατασκευή μαργαρίνης, καθώς και μεταξύ μεταποιητών γάλακτος και παρασκευαστών μαργαρίνης. Ενώ δεν υφίστανται επιδοτήσεις για τη μαργαρίνη, το βούτυρο που δεν θα διατεθεί στην αγορά όχι μόνο θα αγοραστεί από τους οργανισμούς παρέμβασης, αλλά επιπλέον τα αποθέματα παρεμβάσεως θα πωληθούν, αντίθετα προς την αρχή της σταθεροποίησης των αγορών, σε τιμές επιδοτούμενες από το δημόσιο και αισθητά μειωμένες. Έμμεσα, αφενός μεν, επιτρέπεται έτσι στον παρασκευαστή βουτύρου να πωλήσει το προϊόν του σε χαμηλότερη τιμή από την τιμή κόστους, αφετέρου δε, η εναγόμενη επιδοτεί αυτή την επιζήμια πώληση, έτσι ώστε να μη χρειάζεται να φέρουν οι παρασκευαστές βουτύρου τις οικονομικές επιπτώσεις. Το γεγονός ότι για το βούτυρο υφίσταται υποχρέωση παρεμβάσεως των οργανισμών παρεμβάσεως, όχι όμως και για τη μαργαρίνη, δικαιολογεί μεν τη διαφορετική μεταχείριση λόγω του ότι η παρέμβαση εγγυάται τη διάθεση και τις τιμές, αλλά δεν δικαιολογεί τη διαρκή και σε ευρεία κλίμακα πώληση σε αισθητά μειωμένες τιμές των προϊόντων που υπόκεινται σε παρέμβαση.

33. Το ότι οι παρασκευαστές βουτύρου και μαργαρίνης βρέθηκαν σε διαφορετική κατάσταση οφείλεται στην κοινή γεωργική πολιτική και στις αποφάσεις που ελήφθησαν στα πλαίσια της πολιτικής αυτής. Αυτές είχαν ως συνέπεια τα γαλακτοκομικά προϊόντα να πωλούνται από την αρχή στην Κοινότητα σε σαφώς υψηλότερη τιμή από την τιμή της παγκόσμιας αγοράς. Μ' αυτό τον τρόπο επιτεύχθηκε ισορροπία στον ανταγωνισμό μεταξύ μαργαρίνης και βουτύρου που κατέστησε δυνατό να διατηρήσουν τη θέση τους στην αγορά οι δύο ανταγωνιστικοί κλάδοι της βιομηχανίας.

34. Με τις επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » καταστρέφεται η ισορροπία αυτή. Ενώ οι μηχανισμοί της κοινής οργάνωσης αγοράς γάλακτος μπορούν να αποτρέψουν οποιαδήποτε ζημία προκαλείται από τις επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων« στους παραγωγούς και πωλητές νωπού βουτύρου, δεν υφίστανται παρόμοια μέτρα σε όφελος των κατασκευαστών μαργαρίνης. Δεν υφίσταται καμιά πραγματική δικαιολογία γι' αυτή την άνιση μεταχείριση· τέτοια μάλιστα δικαιολογία δεν θα μπορούσε να αντληθεί από την ύπαρξη δύο διαφορετικών οργανώσεων αγορών και των διαφορετικών μηχανισμών ρύθμισής τους.

35. Εξάλλου, δεν ευσταθεί ότι κατά τα προηγούμενα έτη αυξήθηκε η διάθεση της μαργαρίνης σε βάρος του βουτύρου και ότι το σύστημα των επίμαχων οργανώσεων αγορών της Κοινότητας συνεπάγεται για τη μαργαρίνη πλεονεκτήματα έναντι του βουτύρου, τα οποία πρέπει να αντισταθμιστούν.

36. Η *εναγόμενη* παραδέχεται ότι σε ορισμένο βαθμό υφίσταται σχέση υποκατάστασης μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης και ότι η πώληση του βουτύρου σε μειωμένες τιμές μπορεί να βλάψει την πώληση της μαργαρίνης. Κατ' ανάγκη, όμως, οι παραγωγοί βουτύρου και οι παρασκευαστές μαργαρίνης βρίσκονται σε διαφορετική κατάσταση. Το ισχύον σύστημα των εν λόγω οργανώσεων κοινής αγοράς συνεπάγεται πολύ σημαντικά πλεονεκτήματα για τους παρασκευαστές μαργαρίνης. Κατά την κοινή οργάνωση αγοράς λιπαρών ουσιών οι παρασκευαστές μαργαρίνης έχουν στη διάθεσή τους τις πρώτες ύλες στην τιμή της παγκόσμιας αγοράς. Αντίθετα, το επίπεδο τιμών βουτύρου είναι πολύ υψηλότερο από το επίπεδο τιμών της παγκόσμιας αγοράς, έτσι ώστε από χρόνια η πώληση της μαργαρίνης αυξήθηκε σε βάρος της πώλησης του βουτύρου, κυρίως επειδή η μαργαρίνη προσφέρεται στον καταναλωτή στο μισό της τιμής του βουτύρου. Επιδότηση του βουτύρου που επιτυγχάνεται από επιχειρήσεις σαν αυτές του « βουτύρου Χριστουγέννων » συνιστά σε τελική ανάλυση περιορισμένο μόνο και παροδικό αντιστάθμισμα ενός μειονεκτήματος, που οφείλεται στους μηχανισμούς των οικείων οργανώσεων

αγοράς· το αντιστάθμισμα αυτό έχει ως μόνη συνέπεια το κατ' αυτό τον τρόπο επιδοτούμενο βούτυρο να μπορεί να πωλείται στον καταναλωτή της Κοινότητας σε τιμή που πλησιάζει την τιμή της παγκόσμιας αγοράς.

37. Η προνομιούχος θέση της μαργαρίνης στην αγορά έναντι εκείνης του βουτύρου είναι και ένας από τους λόγους που κατέστησαν αναγκαία τη λήψη μέτρων για μείωση της παραγωγής γαλακτοκομικών προϊόντων, χωρίς αντίστοιχα μέτρα στον τομέα των λιπαρών ουσιών, επειδή το τέλος που προτάθηκε από την εναγόμενη για τις λιπαρές ουσίες δεν εφαρμόστηκε ακόμη από το Συμβούλιο. Έτσι, όχι μόνο δεν υφίσταται απαγορευμένη άνιση μεταχείριση των παρασκευαστών μαργαρίνης, αλλά αντίθετα αυτοί δεν μπορούν να προβάλουν κεκτημένο δικαίωμα διατήρησης των πλεονεκτημάτων του ανταγωνισμού, από τα οποία ωφελούνται.

Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

38. Κατά την άποψη των *εναγουσών*, οι πωλήσεις βουτύρου σε μειωμένη τιμή ούτε αναγκαίες είναι ούτε ενδείκνυνται προκειμένου να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός της μείωσης των αποθεμάτων, έτσι ώστε να δικαιολογείται ακόμα λιγότερο η άνιση μεταχείριση των επιχειρηματιών. Αν επιδιώκεται μακροπρόθεσμη σταθεροποίηση της αγοράς, τότε οι πωλήσεις δεν μπορούν να επηρεάσουν βραχυπρόθεσμα τις διαρθρωτικές αιτίες ελλείψεως ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως που οφείλονται στην πολιτική τιμών της Κοινότητας. Αποτελούν απλώς μηχανισμό διαχείρισης των αποθεμάτων, δηλαδή ανακύκλωση των αποθεμάτων βουτύρου και επιτείνουν ακόμη αυτή την ανισορροπία. Αν, αντίθετα, στόχος είναι ο περιορισμός των αποθεμάτων, τέτοιες επιχειρήσεις είναι τότε καταδικασμένες σε αποτυχία, επειδή η πώληση του βουτύρου σε μειωμένη τιμή ουσιαστικά αποβαίνει σε βάρος της πώλησης του νωπού βουτύρου, το οποίο και πάλι πρέπει να αποθεματοποιηθεί. Άλλωστε, τα αποθέματα ήταν κατά το τέλος Μαΐου 1985 τόσο μεγάλα όσο και το Νοέμβριο 1984. Ναι μεν αυξάνεται η συνολική κατανάλωση βουτύρου σε βάρος της μαργαρίνης, η αύξηση όμως αυτή είναι πολύ περιορισμένη και σε καμιά περίπτωση δεν δικαιολογεί τις υψηλές και δυσανάλογες δαπάνες (320 εκατ. ECU) για παροδική μείωση των αποθεμάτων κατά 60 000 περίπου τόνους, ενώ συγχρόνως προκαλεί και βαριά ζημία στους παρασκευαστές μαργαρίνης.

39. Υπάρχουν άλλοι τρόποι διοχέτευσης των αποθεμάτων, ιδίως η μεταποίηση και η εξαγωγή σε χώρες εκτός Κοινότητος, π. χ. στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας. Θα ήταν πιο οικονομικό, αν γινόταν δωρεάν διανομή του βουτύρου ή κατεβάλλετο οικονομικό αντιστάθμισμα στους γαλακτοπαραγωγούς που υπέστησαν ζημία από την επιβολή ποσοστώσεων στο γάλα. Τα μέτρα εξάλλου που αποφασίστηκαν από την εναγόμενη για τη μείωση της γαλακτοπαραγωγής δεν επαρκούν για τη μείωση των συνεχώς μεγαλύτερων αποθεμάτων βουτύρου.

40. Η *εναγόμενη* αντίθετα αμφισβητεί ότι παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας. Ναι μεν είναι περιορισμένη η αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων « βούτυρο Χριστουγέννων », αλλά δεν διαθέτει καμία άλλη δυνατότητα διάθεσης του βουτύρου. Πρόσθετες εξαγωγές είναι αδύνατες. Η παγκόσμια αγορά έχει κορεσθεί· εκτός αυτού η Κοινότητα υπόκειται στη ρύθμιση του συμφώνου GATT που περιορισμένα μόνο επιτρέπει την εξαγωγή επιδοτηθέντος βουτύρου. Έκανε ό,τι της ήταν δυνατό για τη μείωση της παραγωγής βουτύρου και, σε πρώτη φάση, της γαλακτοπαραγωγής· θέσπισε εισφορά συνυπευθυνότητας, πρόσθετη αμοιβή για τη μη εμπορευματοποίηση και τη μετατροπή, ρύθμιση σχετικά με εγγυημένη ποσότητα. Δεν της απέμενε λοιπόν άλλη δυνατότητα από το να επιδιώξει αύξηση της κατανάλωσης στην κοινή αγορά, να οργανώσει δηλαδή επιχειρήσεις σαν αυτές του « βουτύρου Χριστουγέννων ».

41. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι τέτοιου είδους μέτρα ήταν τα ενδεικνυόμενα κυρίως για να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός που ήταν να αυξηθεί η διάθεση του βουτύρου, καθώς και να μειωθούν και να ανακυκλωθούν καλύτερα τα αποθέματα. Τελικά, με τη διάθεση 200 000 τόνων βουτύρου σε μειωμένη τιμή, διατέθηκαν 60 000 μόνο τόνοι πλέον του συνήθους στην αγορά κι έτσι αποφεύχθηκε η περαιτέρω αποθεματοποίηση 140 000 τόνων.

42. Κατά τα λοιπά η επιχειρηματολογία των εναγουσών είναι αντιφατική: είτε η αύξηση της διάθεσης βουτύρου αποβαίνει σε βάρος της διάθεσης μαργαρίνης, οπότε η αποτελεσματικότητα της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » είναι αναμφισβήτητη, είτε η αύξηση της πώλησης του βουτύρου από αποθέματα παρέμβασης αποβαίνει αποκλειστικά σε βάρος του νωπού βουτύρου — οπότε οι κατασκευαστές μαργαρίνης δεν υφίστανται από τα μέτρα αυτά κανενός είδους ζημία.

43. Οι ενάγουσες εξάλλου δεν νομιμοποιούνται να αμφισβητούν το ύψος των δαπανών για την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων »: Οι ενάγουσες δεν έχουν δικαίωμα να ακουστούν για τη χρήση των πόρων από τον προϋπολογισμό της Κοινότητας. Οι ιδιωτικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να μετατρέπονται σε κριτές της σκοπιμότητας των αποφάσεων της Κοινότητας.

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας

44. Κατά τη γνώμη της βελγίδας και των ολλανδών *εναγουσών*, η εναγόμενη χρησιμοποίησε την αρμοδιότητα που της απονέμουν οι κανονισμοί του Συμβουλίου 804/68 και 985/68 για τη λήψη μέτρων προς διασφάλιση της διάθεσης των αποθεμάτων βουτύρου για να πετύχει αύξηση της κατανάλωσης βουτύρου. Αυτό δεν καλύπτεται από την εξουσιοδότηση που περιέχεται στους προαναφερθέντες κανονισμούς, διότι η ρύθμιση σχετικά με την παρέμβαση πρέπει να εφαρμόζεται κατά τρόπο που να διατηρείται η ανταγωνιστική ικανότητα του βουτύρου στην αγορά, όχι όμως και να βελτιώνεται. Τα μέτρα που λαμβάνονται για την εξασφάλιση της διάθεσης των αποθεμάτων βουτύρου πρέπει να είναι ουδέτερα από πλευράς ανταγωνισμού. Αυτό όμως δεν συμβαίνει στην περίπτωση μαζικής ενίσχυσης του βουτύρου που του δημιουργεί τεχνητό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα έναντι της μαργαρίνης. Η εναγόμενη κατέστρεψε την ισορροπία που υφίστατο από πολύν καιρό στον ανταγωνισμό μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης και μάλιστα όχι για να διατηρήσει ανέπαφη την ανταγωνιστική θέση του βουτύρου, πράγμα που θα ήταν επιτρεπτό, αλλά για να τη βελτιώσει.

45. Η *εναγόμενη* απαντά ότι ενήργησε μέσα στα πλαίσια της εξουσιοδότησης των άρθρων 6 και 12 του κανονισμού 804/68 και του άρθρου 7α του κανονισμού 985/68. Ο όρος « ανταγωνιστική ικανότητα του βουτύρου στην αγορά » σημαίνει ότι πρέπει να ληφθεί κάθε πρόσφορο μέσο για τη διασφάλιση της ανταγωνιστικής ικανότητας του προϊόντος αυτού έναντι των υποκατάστατων προϊόντων, όχι όμως ότι τα επίμαχα μέτρα πρέπει να είναι αυστηρά ουδέτερα για τον ανταγωνισμό με τα προϊόντα αυτά.

46. Είναι προφανές ότι η βελτίωση της ασθενικής θέσης του βουτύρου στην αγορά εξομοιούται με τη διατήρηση ανέπαφης της θέσης της στην αγορά. Εξάλλου η προστασία και βελτίωση της θέσης στην αγορά ενός γεωργικού προϊόντος πρέπει να κρίνεται αυτή καθαυτή και όχι κατά κύριο λόγο σε σχέση με την κατάσταση των ανταγωνιστικών προϊόντων. Ο στόχος που αναφέρεται στο άρθρο 6, παράγραφος 4, στοιχείο β), του κανονισμού 804/68, ότι δηλαδή πρέπει να διαφυλάσσεται κατά το δυνατό η αρχική ποιότητα του βουτύρου, προφανώς συνεπάγεται την αποφυγή της αποθεματοποίησης παλιού βουτύρου, πέραν του χρόνου μετά την παρέλευση του οποίου δεν μπορεί πια να χρησιμοποιηθεί. Με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » που οδήγησε σε αύξηση της κατανάλωσης βουτύρου επιδιώκεται και η εξάντληση και

ανακύκλωση των διαθέσιμων αποθεμάτων βουτύρου. Με την εξάντληση και ανανέωση των αποθεμάτων βουτύρου επιδιώχθηκε και εκπληρώθηκε τουλάχιστον ένας από τους στόχους της θεμελιώδους ρύθμισης του οικείου τομέα, δηλαδή ο στόχος της τακτικής διαχείρισης των αποθεμάτων.

Παράβαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

47. Οι ολλανδές *ενάγουσες* υπογραμμίζουν ότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2956/84 αποκλείει τελείως το ενδοκοινοτικό εμπόριο βουτύρου Χριστουγέννων. Αυτό συνιστά ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια των άρθρων 30 και 34 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και του άρθρου 22, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68. Η Επιτροπή δεν έχει το δικαίωμα να πράξει κάτι τέτοιο, εφόσον και τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται να σέβονται την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.

48. Η *εναγόμενη* αρνείται ότι προσέβαλε την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, επειδή είναι δυνατή η εμπορία μικρών ποσοτήτων βουτύρου που δεν έχουν κανέναν εμπορικό χαρακτήρα και επειδή ήταν απαραίτητη κάποια στεγανοποίηση της αγοράς διαφόρων κρατών μελών προκειμένου να εξασφαλιστεί δίκαιη κατανομή στην Κοινότητα. Εξάλλου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων μπορεί να περιοριστεί και για άλλους λόγους εκτός από εκείνους που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Παράβαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

49. Οι ολλανδές *ενάγουσες* ισχυρίζονται ακόμη ότι η ίδια η εναγόμενη δήλωσε δημόσια ότι επιχειρήσεις σαν αυτές του βουτύρου Χριστουγέννων δεν ενδείκνυνται για την επίτευξη των επιδιωκομένων στόχων, συγκεκριμένα για την εξαφάνιση των αποθεμάτων στο διηνεκές. Γι' αυτό οι ενάγουσες δεν μπορούσαν να υπολογίσουν ότι η εναγόμενη, αντιφάσκοντας προς τις ίδιες της τις δηλώσεις, θα οργάνωνε ξανά τέτοια επιχείρηση.

50. Η *εναγόμενη* αρνείται ότι δήλωσε ότι δεν θα επαναλάβει ποτέ πια την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ». Έκρινε όμως ότι στο μέλλον θα πρέπει να γίνεται χρήση τέτοιων προγραμμάτων μόνο με περίσκεψη. Γι' αυτό οι ενάγουσες, όπως και όλοι οι άλλοι επιχειρηματίες του τομέα της γαλακτοπαραγωγής, έχοντας υπόψη την εξέλιξη των αποθεμάτων βουτύρου (διπλασιασμός από τον Ιούνιο 1983 μέχρι τον Ιούνιο 1984), έπρεπε να υπολογίζουν ότι για την εξαφάνιση των αποθεμάτων θα λαμβάνονταν μέτρα σαν την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ».

Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος

51. Οι γερμανίδες *ενάγουσες* υπογράμμισαν ακόμη στην απάντησή τους ότι η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » της εναγόμενης παραβιάζει και τη γενική αρχή του δικαίου της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος. Με τα μέτρα επιδότησης εκτοπίστηκαν από την αγορά χωρίς η εκτόπιση αυτή να δικαιολογείται ή να επιβάλλεται από τους σκοπούς της έννομης τάξης του κοινοτικού δικαίου.

52. Κατά την άποψη της *εναγόμενης* ο ισχυρισμός αυτός προβάλλεται εκπροθέσμως και γι' αυτό απαραδέκτως. Επικουρικά ωστόσο παραπέμπει στον ισχυρισμό της στην υπόθεση 97/85 R, όπου αναφέρει ότι δεν παραβιάζεται η αρχή της ελεύθερης άσκησης επαγγέλματος. Οι ενάγουσες είναι ελεύθερες να εξακολουθήσουν ν' ασχολούνται με την παρασκευή μαργαρίνης. Οποιεσδήποτε επιπτώσεις μπορεί να διανοηθεί κανείς υπό την έννοια της αύξησης του μεριδίου της αγοράς βουτύρου με ταυτόχρονη μείωση της κατανάλωσης μαργαρίνης, συνιστούν αμιγώς πραγματικές παρεπόμενες συνέπειες της επιχείρησης, την οποία αποφά-

σισε η εναγόμενη. Στην ουσία κάθε εξουσιαστικό μέτρο μπορεί να έχει τέτοιες παρεπόμενες συνέπειες, δεν μπορούν όμως να εκλαμβάνονται ως προσβολή θεμελιωδών δικαιωμάτων.

Ευθύνη της Κοινότητας

53. Οι *ενάγουσες* ισχυρίζονται ότι με τις εκτεθείσες παραβιάσεις του δικαίου διαπιστώνεται κατάφωρη παραβίαση πολλών υπερτέρων κανόνων δικαίου που προστατεύουν τους ιδιώτες κατά το πνεύμα της νομολογίας του Δικαστηρίου επί της ευθύνης της Κοινότητας για παράνομες κανονιστικές πράξεις. Η ζημία την οποία υπέστησαν δεν διακυβεύει μεν την ύπαρξή τους, είναι όμως τόσο σημαντική, ώστε υπερβαίνει τα όρια του επιχειρηματικού κινδύνου τον οποίο συνεπάγεται η συμμετοχή στον οικείο κλάδο της οικονομίας.

54. Οι ολλανδές ιδίως ενάγουσες τονίζουν ότι η εναγόμενη, θεσπίζοντας ένα μέτρο τελείως ακατάλληλο για την επίτευξη των στόχων που η ίδια έχει θέσει, ζημίωσε τις ενάγουσες. Σ' αυτό ακριβώς έγκειται η κατάφωρη παραβίαση του δικαίου, την οποία προβλέπει η νομολογία.

55. Οι ολλανδές ενάγουσες ισχυρίζονται επιπλέον ότι ακόμη και στην περίπτωση που θα ήταν θεμιτή η εκτέλεση από την εναγόμενη της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων », θα έπρεπε ν' αποζημιωθούν για προσβολή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Οι ενάγουσες, έχοντας υπόψη τις προηγούμενες δηλώσεις της εναγόμενης για την ακαταλληλότητα της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων », δικαιούνταν να πιστέψουν ότι δεν θα διεξάγονταν στο μέλλον τέτοιου είδους επιχειρήσεις.

56. Η *εναγόμενη* αρνείται ότι υφίσταται παραβίαση υπερτέρου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

Η γνώμη μου επί των επτά αγωγών αποζημιώσεως είναι η ακόλουθη:

I. *Επί του παραδεκτού*

57. Όσον αφορά την άποψη της εναγόμενης ότι οι αγωγές των γερμανών παρασκευαστών μαργαρίνης και του βέλγου παρασκευαστή μαργαρίνης είναι απαράδεκτες, πρέπει να παρατηρηθούν τα ακόλουθα:

58. Η άποψη της εναγόμενης ότι δεν πρόκειται για γνήσιες αγωγές αποζημιώσεως, αλλά στην πραγματικότητα για προσφυγές ακυρώσεως ή άλλως για προληπτικές αρνητικές αγωγές αντικρούεται από τις ρητές δηλώσεις των εναγουσών ότι ζητούν αποκατάσταση φερόμενης ζημίας, το ύψος της οποίας καθόρισαν στην απάντησή τους. Συνεπώς, από άποψη τύπου πρόκειται για αγωγές αποζημιώσεως.

59. Δεν συμμερίζομαι τις από άποψη περιεχομένου επιφυλάξεις της εναγόμενης ότι δεν πρόκειται για αγωγές αποζημιώσεως. Όταν ζητείται αποκατάσταση ζημίας, η οποία επήλθε από φερόμενες ως παράνομες κανονιστικές πράξεις των κοινοτικών οργάνων, τότε πρέπει υποχρεωτικά να ερευνηθεί η νομιμότητα της κανονιστικής αυτής πράξης. Τέτοιες αγωγές δεν πρέπει να εκλαμβάνονται ως συγκεκαλυμμένες προσφυγές ακυρώσεως, οι οποίες θα ήταν ενδεχομένως απαράδεκτες, λόγω ελλείψεως άμεσου και ατομικού εννόμου συμφέροντος. Το να συναχθεί απ' αυτό το συμπέρασμα ότι είναι απαράδεκτες και αντίστοιχες αγωγές αποζημιώσεως θα απέκλειε καταρχήν αγωγές αποζημιώσεως για ζημίες οφειλόμενες στην κανονιστική δράση των κοινοτικών οργάνων. Δεν χρειάζεται να εκτεθεί αναλυτικότερα ότι αυτό προφανώς δεν ευσταθεί ενόψει της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου επί των αγωγών αποζημιώσεως λόγω παρανόμων κανονιστικών πράξεων.

60. Ακόμη και το γεγονός ότι οι γερμανίδες ενάγουσες κατέθεσαν τις αγωγές τους μεταξύ 26ης και 29ης Νοεμβρίου 1984, δηλαδή σε χρόνο κατά τον οποίο η αμφισβητούμενη επιχείρηση «βούτυρο Χριστουγέννων» ήταν ακόμη υπό εκτέλεση, δεν οδηγεί στο απαράδεκτο των αγωγών αυτών. Ο προσβαλλόμενος κανονισμός της 18ης Οκτωβρίου 1984 είχε ήδη αρχίσει να ισχύει από τις 5 Νοεμβρίου 1984, δημιουργώντας έτσι την αιτία που μπορούσε να θεμελιώσει την ευθύνη της Κοινότητας.

61. Η ζημία, την οποία φοβούνταν οι ενάγουσες, δεν είχε βέβαια επέλθει ακόμα σε όλη της την έκταση, είχε όμως ήδη αρχίσει να επέρχεται και η υπόλοιπη ζημία επέκειτο και μπορούσε να προβλεφθεί από τις ενάγουσες με βεβαιότητα. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, σε τέτοιες περιπτώσεις επιτρέπεται η άσκηση αγωγής αποζημιώσεως [18].

62. Σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 56 έως 60/74 [19], προκειμένου να παρεμποδιστεί ακόμα σημαντικότερη ζημία, είναι σκόπιμη η προσφυγή στο Δικαστήριο ήδη μόλις καταστεί βεβαία η αιτία της ζημίας.

63. Συνεπώς, όχι μόνο ήταν παραδεκτή η πρόωρη άσκηση των αγωγών αποζημιώσεως, αλλά ήταν και απολύτως λογική, επειδή έτσι οι ενάγουσες εκπλήρωσαν το καθήκον τους να περιορίσουν το ύψος της ζημίας. Με την πρόωρη άσκηση της αγωγής περιήλθε σε γνώση της εναγόμενης ότι θα προβάλλονταν αξιώσεις αποζημιώσεως κατ' αυτής. Ήταν λοιπόν σε θέση να ελέγξει εκ νέου τη νομιμότητα της ενέργειάς της και ενδεχομένως να τη σταματήσει για να αποτρέψει έτσι την επέλευση περαιτέρω ζημίας στις ενάγουσες.

64. Οι αγωγές αποζημιώσεως δεν καθίστανται απαράδεκτες ούτε και επειδή κατά το χρόνο ασκήσεως της αγωγής δεν ήταν δυνατό να αποτιμηθεί η συγκεκριμένη ζημία. Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 215 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν αποκλείει άσκηση αγωγής ενώπιον του Δικαστηρίου με σκοπό να αναγνωριστεί η ευθύνη της Κοινότητας για επικείμενες ζημίες που μπορούν να προβλεφθούν με επαρκή βεβαιότητα, ακόμα κι όταν η ζημία δεν μπορεί να αποτιμηθεί με ακρίβεια [20].

65. Δεν μπορώ συνεπώς να συμφωνήσω με την εναγόμενη, όταν θεωρεί ότι από τη διαδικασία που κίνησαν οι ενάγουσες επήλθε «κατάφωρη παραβίαση του άρθρου 42, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας και των δικαιωμάτων προς υπεράσπιση» της εναγόμενης. Δεν μπορεί να εκληφθεί ως νέο μέσο άμυνας και επίθεσης η μεταγενέστερη αποτίμηση της ζημίας, της οποίας η αιτία περιγράφηκε αρχικά. Πρόκειται απλώς για συγκεκριμενοποίηση ενός ισχυρισμού, ο οποίος περιλαμβανόταν ήδη κατ' ουσία στο δικόγραφο της αγωγής.

66. Δεν μπορεί να γίνει λόγος ούτε για απαράδεκτη μεταβολή της αγωγής. Παρά το ότι οι γερμανίδες ενάγουσες κάνουν λόγο στην απάντησή τους για μεταβολή της αγωγής, δεν υπάρχει κάτι τέτοιο. Η έννοια της μεταβολής της αγωγής προϋποθέτει μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς. Δεν συνέβη όμως κάτι τέτοιο, γιατί τόσο με το δικόγραφο της αγωγής όσο και με την απάντηση ζητείτο αποκατάσταση της ζημίας, την οποία υπέστησαν οι ενάγουσες από την επιχείρηση «βούτυρο Χριστουγέννων».

67. Πρέπει εξάλλου να υποτεθεί ότι το Δικαστήριο θα έχει υπόψη του ότι επέτρεψε την άσκηση αγωγής για αναγνώριση της ευθύνης,

18 — Βλέπε απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Μαρτίου 1977 στην υπόθεση 44/76, Milch-, Fett- und Eierkontor κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1977, σ. 393· καθώς και απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Σεπτεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, όπ. π.

19 — Απόφαση της 2ας Ιουνίου 1976 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 56 έως 60/74, Kurt Kampfmeyer Mühlenvereinigung KG και λοιποί κατά Επιτροπής και Συμβουλίου, Slg. 1976, σ. 711.

20 — Βλέπε σχετικά μεταξύ άλλων τις δύο ήδη αναφερθείσες αποφάσεις στις υποθέσεις 44/76 και 59/83, όπ. π.

η δε αποτίμηση της συγκεκριμένης ζημίας μπορεί να προσκομιστεί εκ των υστέρων. Αν δεχτεί κατ' ουσίαν την ευθύνη της εναγόμενης, θα δώσει στους διαδίκους με τον κατάλληλο τρόπο την ευκαιρία να διατυπώσουν διεξοδικά τις απόψεις τους επί του ύψους της ζημίας.

68. Συνεπώς οι αγωγές αποζημιώσεως είναι παραδεκτές.

69. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι όλα τα μέσα άμυνας και επίθεσης είναι παραδεκτά. Ως προς αυτό πρέπει να δοθεί δίκιο στην εναγόμενη, όταν χαρακτηρίζει ως νέο τον ισχυρισμό για την παραβίαση της αρχής της ελεύθερης άσκησης του επαγγέλματος. Η άποψη αυτή διατυπώθηκε για πρώτη φορά στην απάντηση των γερμανίδων εναγουσών, οι οποίες δέχονται μόνες τους ότι πρόκειται για πρόσθετη άποψη που δεν είχε προβληθεί μέχρι τότε. Επειδή στο δικόγραφο της αγωγής δεν υπήρχε ούτε νύξη αντίστοιχου ισχυρισμού ούτε μπορεί να λογισθεί ότι περιλαμβάνεται σ' άλλα σημεία της αγωγής, πρέπει πράγματι να απορριφθεί ως νέος ισχυρισμός, κατά το άρθρο 42, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου, και να μη ληφθεί υπόψη.

II. *Επί του βασίμου*

Αρμοδιότητα της Επιτροπής

70. Προτού εισέλθω σε καθεμία από τις βάσεις της αγωγής που προβλήθηκαν από τις ενάγουσες, θα πραγματευτώ ένα ζήτημα, το οποίο οι ενάγουσες θίγουν με διαφορετικό τρόπο στις διάφορες βάσεις της αγωγής, που όμως εκτέθηκε για πρώτη φορά σε συνάφεια με αυτές κατά την προφορική διαδικασία: το ζήτημα της *αρμοδιότητας της εναγόμενης προς έκδοση του κανονισμού 2956/84.* Η παρούσα έρευνα όμως πρέπει να περιοριστεί στον πυρήνα του προβλήματος της επιχείρησης «βούτυρο Χριστουγέννων», δηλαδή την καταβολή ενίσχυσης για πώληση βουτύρου σε μειωμένη τιμή.

71. Η εναγόμενη στηρίχτηκε κατά την έκδοση του κανονισμού 2956/84 σε τρεις κανονισμούς του Συμβουλίου:

— τον κανονισμό 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, και ιδίως το άρθρο 6, παράγραφος 7 (γενική ρύθμιση περί παρεμβάσεων για το βούτυρο), άρθρο 12, παράγραφος 3 (μέτρα για τη διάθεση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών), και άρθρο 28 (ρύθμιση για την ενημέρωση)·

— τον κανονισμό 985/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί καθορισμού των γενικών κανόνων που διέπουν τα μέτρα παρεμβάσεως στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος, και ιδίως το άρθρο 7α (μέτρα για τη διάθεση των αποθεμάτων βουτύρου, τα οποία δεν μπορούν να διατεθούν υπό κανονικές συνθήκες κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου)·

— τον κανονισμό 1223/83 του Συμβουλίου, της 20ής Μαΐου 1983, περί των τιμών συναλλάγματος που πρέπει να εφαρμοστούν στο γεωργικό τομέα [21].

72. Επειδή το τελευταίο αυτό γεωργικο-νομισματικό καθεστώς είναι χωρίς σημασία για το πρόβλημα που εξετάζεται εδώ, απομένουν να ερευνηθούν δύο μόνο ενότητες:

— τα έκτακτα μέτρα για τη διάθεση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών: άρθρο 12 του κανονισμού 804/68·

— το γενικό καθεστώς παρεμβάσεων, συμπεριλαμβανομένης της ρύθμισης για τη διάθεση των αποθεμάτων βουτύρου, τα οποία δεν μπορούν να διατεθούν κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου υπό κανονικές συνθήκες: άρθρο 6 του κανονισμού 804/68 και άρθρο 7α του κανονισμού 985/68.

21 — ΕΕ 1983, L 132, σ. 33.

— *Έκτακτα μέτρα για τη διάθεση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών*

73. Κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68, όταν δημιουργούνται ή απειλείται ότι θα δημιουργηθούν πλεονάσματα βουτυρικών λιπαρών ουσιών, μπορούν να λαμβάνονται άλλα μέτρα από εκείνα που προβλέπονται στο άρθρο 6, δηλαδή μέτρα άλλα από του γενικού καθεστώτος παρεμβάσεων, για να διευκολυνθεί η διάθεσή τους. Κατά την παράγραφο 2, το Συμβούλιο μετά από πρόταση της Επιτροπής και κατά τη διαδικασία ψηφοφορίας που προβλέπεται στο άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, έκτοτε δηλαδή με ειδική πλειοψηφία, αποφασίζει επί των μέτρων αυτών και θεσπίζει τους γενικούς κανόνες εφαρμογής. Κατά την παράγραφο 3, οι λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου αυτού θεσπίζονται κατά τη διαδικασία του άρθρου 30, δηλαδή κατά τη λεγόμενη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

74. Το άρθρο 12 λοιπόν του κανονισμού 804/68 επιτρέπει για την καταπολέμηση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών να λαμβάνονται έκτακτα μέτρα που παρεκκλίνουν από τα μέτρα του γενικού καθεστώτος παρεμβάσεων. Προϋποθέτει όμως σύμπραξη των διαφόρων οργάνων της Κοινότητας.

75. Το Συμβούλιο, μετά από πρόταση της Επιτροπής και διαβουλεύσεις με τη Συνέλευση, πρέπει να αποφασίζει για τα μέτρα και να θεσπίζει τους γενικούς κανόνες εφαρμογής τους. Στη συνέχεια είναι έργο της Επιτροπής, της εναγόμενης, να θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής κατά τη διαδικασία της της επιτροπής διαχειρίσεως.

76. Στην προκειμένη περίπτωση όμως δεν υπάρχει η απαραίτητη, μετά από διαβουλεύσεις με τη Συνέλευση, απόφαση του Συμβουλίου για τη θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων ». Δεν φαίνεται να έχει εκδοθεί από το Συμβούλιο αντίστοιχος κανονισμός και ούτε κατά την προφορική διαδικασία μπόρεσε η εναγόμενη, παρά τις αντίστοιχες ερωτήσεις του Δικαστηρίου, να αναφέρει τέτοιον κανονισμό. Εφόσον λοιπόν δεν υπάρχει απόφαση του Συμβουλίου κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, ούτε θεσπίστηκαν οι αντίστοιχοι γενικοί κανόνες, η εναγόμενη δεν είχε δικαίωμα να κάνει χρήση του άρθρου 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68.

77. Η εναγόμενη συνεπώς δεν μπορούσε κατά το άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 να λάβει με δική της αρμοδιότητα τα προσβαλλόμενα μέτρα, αφού η Συνθήκη ΕΟΚ δεν προβλέπει αντίστοιχη αρμοδιότητα για την έκδοση των συγκεκριμένων αυτών μέτρων, όπως επιτάσσει το άρθρο 155, τρίτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΟΚ. Άρα, κατά το άρθρο 155, τέταρτη περίπτωση, η εναγόμενη μπορούσε να ασκήσει μόνο τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει. Η θέσπιση όμως των λεπτομερειών εφαρμογής των εκτάκτων μέτρων για την καταπολέμηση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών συνδέεται με την έκδοση αντίστοιχης βασικής απόφασης του Συμβουλίου, η οποία στην προκειμένη περίπτωση λείπει.

78. Για την πιο συγκεκριμένη ανάπτυξη της διαδικασίας του άρθρου 12 του κανονισμού 804/68, αναφέρομαι στη ρύθμιση για τη χορήγηση ενίσχυσης κατά την κατανάλωση βουτύρου στην Ελλάδα και την Ιταλία, η οποία εφαρμόστηκε παράλληλα με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85. Ήδη στις σκέψεις του κανονισμού 2956/84 που προσβάλλεται εδώ αναφέρεται ως επιβεβλημένη η χορήγηση ενίσχυσης στο βούτυρο που προορίζεται για κατανάλωση στην Ελλάδα και την Ιταλία, προκειμένου να μπορέσουν οι καταναλωτές και αυτών των κρατών μελών να επωφεληθούν, υπό συνθήκες παρόμοιες με της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων », από τη μείωση της τιμής του βουτύρου, παρά το ότι στην Ελλάδα δεν υφίστανται δημόσια ή ιδιωτικά αποθέματα βουτύρου, τα δε αποθέματα της Ιταλίας είναι πολύ περιορισμένα. Πρέπει ωστόσο για το σκοπό αυτό το Συμβούλιο να θεσπίσει έναν κανονισμό.

79. Αυτό το έπραξε το Συμβούλιο με την έκδοση του κανονισμού 2957/84, της 22ας Οκτωβρίου 1984, περί χορηγήσεως ενισχύσεως κατά την κατανάλωση βουτύρου στην Ελλάδα και την Ιταλία [22]. Βασιζόμενη σ' αυτό τον κανονισμό του Συμβουλίου, εξέδωσε η εναγόμενη με τη σειρά της τον κανονισμό 3029/84, της 29ης Οκτωβρίου 1984, σχετικά με τη διάθεση σε μειωμένη τιμή βουτύρου που προορίζεται για την άμεση κατανάλωση στην Ελλάδα και την Ιταλία [23].

80. Όσον αφορά συνεπώς τη διάθεση του βουτύρου σε μειωμένη τιμή στην Ελλάδα και την Ιταλία υπάρχει η, κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 804/68, απαραίτητη βασική απόφαση του Συμβουλίου, ενώ αντίθετα λείπει για τη γενική επιχείρηση « βούτυρο που προορίζεται για άμεση κατανάλωση στην Κοινότητα », κατά τον τίτλο Ι του κανονισμού 2956/84, δηλαδή την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ».

81. Συνεπώς το άρθρο 12 του κανονισμού 804/68 δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως νομική βάση για την εκτέλεση της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85.

— *Γενικό καθεστώς παρεμβάσεων*

82. Έτσι, απομένει να ερευνηθεί αν επιτρέπεται στην εναγόμενη, βάσει των γενικών διατάξεων περί μέτρων παρεμβάσεως, να χορηγήσει για τη διάθεση του βουτύρου παρεμβάσεως ενισχύσεις στο ύψος που τις χορήγησε με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85. Πρέπει σχετικώς να υπογραμμιστεί ότι δεν πρόκειται για περιορισμένη ενίσχυση, αλλά για ενίσχυση 160 ECU ανά 100 χγρ., δηλαδή περίπου το μισό της καθοριστικής τιμής παρεμβάσεως 1984/85 για το βούτυρο, ύψους 319,70 ECU ανά χγρ. [24].

83. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, εδάφιο 2, του κανονισμού 804/68 για το βούτυρο δημοσίας αποθεματοποιήσεως που δεν μπορεί να διατεθεί κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου υπό κανονικές συνθήκες, μπορούν να λαμβάνονται *ειδικά μέτρα*. Το άρθρο 7α του κανονισμού 985/68 ορίζει περαιτέρω ότι για τα προϊόντα της διακρίσεως 04.03 του κοινού δασμολογίου, δηλαδή για το βούτυρο, που βρίσκονται σε δημόσια αποθέματα και δεν μπορούν να διατεθούν κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου υπό κανονικές συνθήκες, η Επιτροπή εξετάζει την κατάσταση. Τα *κατάλληλα μέτρα* θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 30 του κανονισμού 804/68, δηλαδή κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως.

84. Τα υφιστάμενα κείμενα [25] παίρνουν ως βάση το ότι η μείωση των τιμών τελικής καταναλώσεως συνιστά ενίσχυση που χορηγείται από δημόσιους πόρους.

85. Πρέπει τώρα να ερευνηθεί το ζήτημα αν τα « ειδικά μέτρα » ή άλλως τα « κατάλληλα μέτρα » περιλαμβάνουν και ενδοκοινοτικές ενισχύσεις της παρούσας επίδικης φύσεως.

86. Καταρχάς διαπιστώνεται ότι δεν ισχύει άμεσα το άρθρο 92 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ περί κρατικών ενισχύσεων στο γεωργικό τομέα. Κατά το γράμμα των διατάξεων αυτών, η απαγόρευση των ενισχύσεων και η διαδικασία με την οποία χορηγείται άδεια για ενισχύσεις, αναφέρονται στις κρατικές ενισχύσεις. Ομοίως και κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζεται ότι και τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται να τηρούν τις θεμελιώδεις διατάξεις της Συνθήκης ΕΟΚ, ακόμη κι όταν κατά το γράμμα τους οι διατάξεις αυτές απευθύνονται αρχικά στα κράτη μέλη [26]. Έτσι

22 — ΕΕ 1984, L 280, σ. 1.

23 — ΕΕ 1984, L 287, σ. 16.

24 — Βλέπε κανονισμό 858/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για τον καθορισμό, για τη γαλακτοκομική περίοδο 1984/85, της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος και των τιμών παρεμβάσεως του βουτύρου, του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και των τυρών Grana padano και Parmigiano reggiano (ΕΕ 1984, L 90, σ. 17).

25 — Κανονισμοί 2956/84 και 2957/84, όπ. π., καθώς και έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου της 13ης Απριλίου 1982.

26 — Βλέπε αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1983 στην υπόθεση 218/82, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1983, σ. 4063, και της 29ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 37/83, Rewe-Zentrale AG κατά Direktor der Landwirtschaftskammer Rheinland, Συλλογή 1984, σ. 1229.

το Δικαστήριο δέχτηκε, ιδίως με την απόφασή του της 29ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 37/83 επί της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ότι:

« Καίτοι αληθεύει ότι τα άρθρα 30 και 36 της Συνθήκης αφορούν κυρίως τα μονομερή μέτρα των κρατών μελών, εντούτοις και τα κοινοτικά όργανα υποχρεούνται επίσης να σέβονται την ελευθερία των ενδοκοινοτικών ανταλλαγών, θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς » [27]

87. Η δέσμευση των κοινοτικών οργάνων από τις αρχές της κοινής αγοράς ισχύει ευρέως και στον τομέα της γεωργίας, γιατί ακόμη και οι εξαιρέσεις που προβλέπονται ρητά στο γεωργικό τομέα από ορισμένες γενικές διατάξεις της Συνθήκης πρέπει να ερμηνεύονται στενά, σύμφωνα με την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Οκτωβρίου 1969 στην υπόθεση 16/69 [28], επειδή είναι εξαιρετικές διατάξεις.

88. Τα κοινοτικά όργανα συνεπώς υποχρεούνται να σέβονται και στον τομέα της γεωργίας τη θεμελιώδη αρχή ότι απαγορεύεται η χορήγηση ενισχύσεων από δημόσιους πόρους, εφόσον δεν ορίζεται κάτι διαφορετικό ή δεν επιτρέπεται από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

89. Η Συνθήκη ΕΟΚ περιλαμβάνει πράγματι ορισμένους ειδικούς κανόνες για τη γεωργία. Έτσι το άρθρο 42 της Συνθήκης ΕΟΚ ορίζει ότι το κεφάλαιο το σχετικό με τους κανόνες του ανταγωνισμού δεν εφαρμόζεται στην παραγωγή και το εμπόριο των γεωργικών προϊόντων, παρά μόνο κατά το μέτρο που ορίζεται από το Συμβούλιο λαμβάνοντας υπόψη τους στόχους του άρθρου 39. Το Συμβούλιο μπορεί ιδίως να επιτρέψει τη χορήγηση ενισχύσεων για την προστασία των γεωργικών εκμεταλλεύσεων που μειονεκτούν λόγω διαρθρωτικών ή φυσικών συνθηκών ή στο πλαίσιο προγραμμάτων οικονομικής αναπτύξεως.

90. Εξάλλου το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 1, της Συνθήκης ΕΟΚ ορίζει ότι η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών μπορεί να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων της γεωργικής πολιτικής, ιδίως ενισχύσεις για την παραγωγή και εμπορία των διαφόρων προϊόντων.

91. Επειδή σύμφωνα με τη βασική κατανομή των αρμοδιοτήτων που συνάγεται από το άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ, το Συμβούλιο καθορίζει την κοινή οργάνωση των αγορών, η οποία μπορεί, μεταξύ άλλων, να προβλέπει και ενισχύσεις, και επειδή περαιτέρω, δυνάμει του άρθρου 42 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Συμβούλιο μπορεί να επιτρέπει ενισχύσεις, συνάγεται ότι *μόνο το Συμβούλιο* είναι αρμόδιο να επιτρέψει τη χορήγηση ενισχύσεων στο γεωργικό τομέα. Η Επιτροπή μπορεί να επιτρέψει τη χορήγηση ενισχύσεων μόνον όταν έχει εξουσιοδοτηθεί γι' αυτό νομίμως από το Συμβούλιο.

92. Ανακύπτει πλέον το ερώτημα αν το γενικό καθεστώς των παρεμβάσεων που προβλέπει έκτακτα μέτρα για τη διάθεση των αποθεμάτων βουτύρου, τα οποία δεν μπόρεσαν να διατεθούν κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου υπό κανονικές συνθήκες, περιλαμβάνει τέτοιου είδους εξουσιοδότηση προς την εναγόμενη, όταν ορίζει ότι μπορούν να λαμβάνονται « ειδικά μέτρα » ή « κατάλληλα μέτρα ».

93. Ακριβώς το άρθρο 6, παράγραφος 7, του κανονισμού 804/68, στο οποίο στηρίχτηκε η εναγόμενη για να θεσπίσει την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » και το οποίο την εξουσιοδοτεί να θεσπίζει κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης ιδίως το *ύψος* των ενισχύσεων για ιδιωτική αποθεματοποίηση, καταρρίπτει την εκδοχή ότι η εναγόμενη μπορεί να θεσπίσει αυτοτελώς ενισχύσεις ως « ειδικά μέτρα » του άρθρου 6, παράγραφος 3. Το άρθρο 6, παράγραφος 7, την εξουσιοδοτεί απλώς να θεσπίζει με τη μορφή διατάξεων

27 — Όπως προαναφέρθηκε.

28 — Απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1969 στην υπόθεση 16/69, Επιτροπή κατά κυβέρνησης της Ιταλικής Δημοκρατίας, Slg. 1969, σ. 377.

εκτελέσεως το ποσό, δηλαδή το ύψος των ενισχύσεων, η χορήγηση των οποίων καθορίζεται από το ίδιο το Συμβούλιο, όπως ρητά προβλέπεται από το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 6, του κανονισμού.

94. Στην εκδοχή ότι ως « ειδικά μέτρα » μπορούν να θεωρηθούν και ενισχύσεις, εφόσον το Συμβούλιο δεν το επέτρεψε ρητά, αντιτίθενται εξάλλου τόσο η οικονομία του κανονισμού 804/68 και η πρακτική των κοινοτικών οργάνων κατά την εφαρμογή του κανονισμού 804/68 όσο και η οικονομία της Συνθήκης ΕΟΚ σχετικά με το ζήτημα των ενισχύσεων.

95. Η συγκρίσιμη ρύθμιση του άρθρου 12 του κανονισμού, η οποία αναφέρθηκε ήδη, προβλέπει ομοίως ότι πρώτα αποφασίζει το Συμβούλιο για τα μέτρα που ορίζονται στον κανονισμό σχετικά με την καταπολέμηση των πλεονασμάτων βουτυρικών λιπαρών ουσιών, στη συνέχεια δε αναθέτει στην εναγόμενη μόνο τη θέσπιση διατάξεων εκτελέσεως.

96. Έτσι το Συμβούλιο, για τη συνοδεύουσα την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » διάθεση σε μειωμένη τιμή του βουτύρου που προορίζεται για άμεση κατανάλωση στην Ελλάδα και την Ιταλία, αποφάσισε μόνο του, με τον ήδη αναφερθέντα κανονισμό 2957/84, τη χορήγηση ενισχύσεως για την άμεση κατανάλωση βουτύρου στην Ελλάδα και την Ιταλία και συγχρόνως καθόρισε το *ύψος* της ενίσχυσης αυτής — 160 ECU για 100 χγρ. Μόλις μετά απ' αυτό θέσπισε η εναγόμενη με τον κανονισμό 3029/84 τις αντίστοιχες διατάξεις εκτελέσεως.

97. Κατά τον ίδιο τρόπο, εξουσιοδότησε το Συμβούλιο με τον κανονισμό 1269/79 τα κράτη μέλη να χορηγήσουν ενίσχυση στο βούτυρο που προοριζόταν για άμεση κατανάλωση· και εδώ όρισε το ίδιο το Συμβούλιο το ύψος της ενίσχυσης και άφησε στην εναγόμενη μόνο τη θέσπιση των διατάξεων εκτελέσεως.

98. Το Συμβούλιο θέσπισε μόνο του και τη ρύθμιση για τη χορήγηση ενισχύσεων για τη διατήρηση του επιπέδου χρήσεως βουτύρου από ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών και βιομηχανιών [29]. Με το άρθρο 1 του κανονισμού, όπως ίσχυε κατά το κρίσιμο διάστημα [30], αποφάσισε το ίδιο το Συμβούλιο σε ποιους είναι δυνατό να χορηγείται η ενίσχυση — σε κοινωφελείς οργανισμούς, στις ένοπλες δυνάμεις, σε παρασκευαστές προϊόντων ζαχαροπλαστικής και παγωτών, καθώς και σε παρασκευαστές άλλων προϊόντων διατροφής που θα καθοριστούν. Με το άρθρο 3, ωστόσο, ανέθεσε στην εναγόμενη να καθορίσει με διατάξεις εκτελέσεως του κανονισμού το ύψος της ενίσχυσης.

99. Συνοψίζοντας διαπιστώνεται ότι στις προαναφερθείσες περιπτώσεις, όπου δεν πρόκειται για εφάπαξ ενέργεια, αλλά για μακροπρόθεσμες μειώσεις της τιμής του βουτύρου, το Συμβούλιο αποφάσιζε μόνο του κάθε φορά για τη θέσπιση της ενίσχυσης και μερικές φορές και για το ύψος της.

100. Ούτε η νομολογία του Δικαστηρίου επί του άρθρου 155 της Συνθήκης, δηλαδή επί των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής προς θέσπιση διατάξεων εκτελέσεως, αντίκειται στο συμπέρασμα ότι ως « ειδικά μέτρα » του άρθρου 6, παράγραφος 3, εδάφιο 2, του κανονισμού 804/68 ή ως « κατάλληλα μέτρα » του άρθρου 7α του κανονισμού 985/68 *δεν νοούνται οι ενισχύσεις*.

101. Ναι μεν το Δικαστήριο έκρινε με την απόφασή του της 30ής Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 23/75 [31] ότι από τα συμφραζόμενα του άρθρου 155 της Συνθήκης, καθώς και από τις

29 — Κανονισμός 1723/81 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1981, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τα μέτρα που προορίζονται να διατηρήσουν το επίπεδο χρησιμοποιήσεως βουτύρου από ορισμένες κατηγορίες καταναλωτών και βιομηχανιών (ΕΕ 1981, L 172, σ. 14).

30 — Κανονισμός 863/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1723/81 όσον αφορά τη δυνατότητα χορήγησης ενισχύσεων για τη χρησιμοποίηση βουτύρου για την παρασκευή ορισμένων προϊόντων διατροφής (ΕΕ 1984, L 90, σ. 23).

31 — Απόφαση της 30ής Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 23/75, Rey Soda κατά Cassa Conguaglio Zucchero, Slg. 1975, σ. 1279.

ανάγκες της πρακτικής, συνάγεται ότι ο όρος « εκτέλεση » πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως. Επειδή μόνο η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να παρακολουθεί σταθερά και με προσοχή την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, μπορεί το Συμβούλιο να βρεθεί υποχρεωμένο να της μεταβιβάσει στον τομέα των γεωργικών αγορών ευρείες εξουσίες εκτιμήσεως και ενέργειας. Με τις παρατηρήσεις αυτές ωστόσο το Δικαστήριο αντέκρουσε απλώς τις δηλώσεις ενός διαδίκου, που υποστήριζε την άποψη ότι η εξουσία που χορηγεί το Συμβούλιο στην Επιτροπή προς θέσπιση διατάξεων εκτελέσεως πρέπει να ερμηνεύεται στενά.

102. Συνεπώς, έστω κι αν δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενά η αρμοδιότητα της εναγόμενης να θεσπίζει μέτρα εκτελέσεως, πάντως δεν μπορεί εξ ιδίας πρωτοβουλίας να χορηγεί ενισχύσεις, οι οποίες δεν προβλέπονται από τη Συνθήκη ή από κάποια νομική πράξη του Συμβουλίου. Αυτό συνάγεται από την οικονομία του κανονισμού 804/68, την εξαιρετική διάταξη του άρθρου του 23, το οποίο ορίζει ότι εφαρμόζονται τα άρθρα 92 έως 94 της Συνθήκης ΕΟΚ με την επιφύλαξη αντιθέτων διατάξεων, ιδίως όμως από τη βασική επιφυλακτικότητα με την οποία πραγματεύεται η Συνθήκη ΕΟΚ τις ενισχύσεις.

103. Η επιφυλακτικότητα αυτή συνάγεται ακριβώς από τις διατάξεις για τις κρατικές ενισχύσεις, δηλαδή το άρθρο 92 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ, τα οποία, όπως ειπώθηκε ήδη, δεν δεσμεύουν άμεσα τα κοινοτικά όργανα όταν κρίνουν για τις κοινοτικές ενισχύσεις, οι βασικές τους όμως σκέψεις εφαρμόζονται και επ' αυτών.

104. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, απαγορεύονται οι ενισχύσεις εφόσον η Συνθήκη ΕΟΚ δεν ορίζει άλλως. Τέτοιες διατάξεις περιέχονται στο άρθρο 92, παράγραφοι 2 και 3, όπου παρατίθεται, αφενός, μια σειρά ενισχύσεων που γενικά συμβιβάζονται με την κοινή αγορά και, αφετέρου, άλλες που μπορεί να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την κοινή αγορά. Κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, στοιχείο δ), μπορεί το *Συμβούλιο* να καθορίσει πέραν τούτων και άλλες κατηγορίες ενισχύσεων που συμβιβάζονται με την κοινή αγορά, κατά δε το άρθρο 93, παράγραφος 2, εδάφιο 3, να επιτρέψει σε συγκεκριμένη περίπτωση ενίσχυση καθαυτή ανεπίτρεπτη.

105. Ασφαλώς αναγνωρίζεται στην Επιτροπή ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως και διακριτικής ευχέρειας κατά την εποπτεία των ενισχύσεων, ιδίως κατά τον έλεγχο των ενισχύσεων που μπορούν να επιτραπούν κατά το άρθρο 92, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεν μπορεί όμως να υπερβεί το περιθώριο αυτό, το οποίο προσδιορίζεται από τη Συνθήκη ΕΟΚ ή από αντίστοιχη νομική πράξη του Συμβουλίου. Επομένως, μόνο στο Συμβούλιο εναπόκειται να αποφασίζει για το αν επιτρέπονται περαιτέρω ενισχύσεις.

106. Το ότι η επιφυλακτικότητα της Συνθήκης ΕΟΚ έναντι των ενισχύσεων πρέπει να εκτείνεται και στο γεωργικό τομέα επιβεβαιώνεται και από την απόφαση της συνδιάσκεψης των κρατών μελών στη Stresa που συγκλήθηκε κατά το άρθρο 43, παράγραφος 1, για τη χάραξη των γενικών κατευθυντήριων γραμμών της κοινής γεωργικής πολιτικής, και από την οποία καθίσταται σαφής η ομοφωνία, μεταξύ άλλων, επί της ακόλουθης βασικής αρχής:

« Η κατάργηση των ενισχύσεων που αντίκεινται στο πνεύμα της Συνθήκης, πρέπει να θεωρείται ουσιώδης » [32].

107. Πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η αρχή ότι το Συμβούλιο αποφασίζει εν πάση περιπτώσει για τη χορήγηση ενισχύσεων, οι οποίες δεν προβλέπονται ρητά, ισχύει και στον τομέα της

32 — ABl. 1958, σ. 281.

γεωργίας. Τα επιχειρήματα που συνηγορούν βρίσκονται, όπως αναφέρθηκε ήδη πιο πάνω, στο άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 1, και στο άρθρο 42 της Συνθήκης ΕΟΚ.

108. Η αρχή ότι οι ενισχύσεις επιτρέπονται μόνον όταν προβλέπονται από τη Συνθήκη ή από νομική πράξη του Συμβουλίου, δεν μπορεί να τεθεί εκποδών με ευρεία ερμηνεία του όρου « εκτελεστικές αρμοδιότητες » της Επιτροπής.

109. Προς το παρόν, λοιπόν, πρέπει να συγκρατήσουμε ότι η εναγόμενη δεν είχε αρμοδιότητα να θεσπίσει εξ ιδίας πρωτοβουλίας τη ρύθμιση των ενισχύσεων που περιέχεται στον τίτλο Ι του κανονισμού 2956/84.

110. Στο συμπέρασμα αυτό δεν μπορεί να αντιταχθεί ούτε ότι το Συμβούλιο έδωσε σιωπηρά τη συναίνεσή του για το μέτρο της Επιτροπής. Από τις αιτιολογικές σκέψεις συνάγεται ότι η επιτροπή διαχειρίσεως δεν διατύπωσε γνώμη μέσα στη χορηγηθείσα προθεσμία [33].

111. Ούτε και η δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2957/84 του Συμβουλίου, της 22ας Οκτωβρίου 1984, μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα γι' αυτό. Εκεί αναφέρεται ότι η Επιτροπή σχεδιάζει « βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 7, του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 804/68 να λάβει ad hoc ειδικά μέτρα που συνεπάγονται πρόσθετη μείωση της τιμής του βουτύρου που αγοράζεται για άμεση κατανάλωση ενόψει των εορτών του τέλους του έτους ». Η διαπίστωση αυτή δεν συνιστά, κατά τη γνώμη μου, εκ των υστέρων έγκριση των μέτρων που έλαβε η Επιτροπή. Η απόφαση του Συμβουλίου εκδόθηκε λίγες μέρες μετά την απόφαση της Επιτροπής. Το Συμβούλιο πήρε κατά το χρόνο εκείνο ως δεδομένο το ότι η Επιτροπή έλαβε την απόφαση για την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » σύμφωνα με το ισχύον δίκαιο κι έτσι συνήγαγε τις συνέπειες για την Ελλάδα και την Ιταλία.

33 — Βλέπε ΕΕ L 279 της 18.10.1984, σ. 5, τελευταία αιτιολογική σκέψη.

Παραβίαση της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών

112. Στους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής ανήκει, κατά το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ), η αρχή της σταθεροποίησης των αγορών. Ο στόχος αυτός δεσμεύει όλα τα κοινοτικά όργανα που διαμορφώνουν ή διαχειρίζονται την κοινή γεωργική πολιτική, όπως το Συμβούλιο κατά τη διαμόρφωση της κοινής οργάνωσης αγορών, την Επιτροπή κατά τη συμβολή της στο νομοθετικό έργο ή κατά την εκτέλεση του δικαίου που θεσπίζεται από το Συμβούλιο.

113. Σταθεροποίηση των αγορών σημαίνει προσαρμογή της παραγωγής κυρίως στην ενδοκοινοτική ζήτηση. Καμιά φορά σημαίνει την εξισορρόπηση προσφοράς και ζητήσεως σε σχέση με ορισμένο γεωργικό προϊόν. Στην περίπτωση αυτή η αρχή της σταθεροποίησης των αγορών συμπίπτει με την αρχή της ισορροπίας της αγοράς, όπως περιέχεται στο άρθρο 6 του κανονισμού 804/68.

114. Στον όρο όμως της σταθεροποίησης των αγορών πρέπει να αποδοθεί μία ακόμη έννοια: αν διαφορετικά γεωργικά προϊόντα που υποκαθιστούν το ένα το άλλο βρίσκονται σε ανταγωνιστική σχέση μεταξύ τους, τότε η σταθεροποίηση των αγορών πρέπει να σημαίνει και την εξισορρόπηση μεταξύ των δύο πιο πάνω επιμέρους αγορών.

115. Οι στόχοι ωστόσο της γεωργικής πολιτικής που αναφέρονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν μπορούν να απομονωθούν, πρέπει μάλλον να αντιμετωπίζονται ως ενιαίο σύνολο. Επειδή πρόκειται για στόχους που είναι δυνατόν να διαφέρουν σε συγκεκριμένη περίπτωση και που δεν μπορούν να επιτευχθούν όλοι συγχρόνως σε όλη τους την έκταση, πρέπει τα αρμόδια κοινοτικά όργανα, όπως επανειλημμένα έκρινε το Δικαστήριο, να

επιχειρούν εξισορρόπηση των διαφόρων στόχων που περιέχει το άρθρο 39. Η διάταξη όμως αυτή δεν επιτρέπει να επιδιώκεται μεμονωμένα ο ένας απ' αυτούς τους στόχους κατά τρόπο που να καθίσταται αδύνατη η υλοποίηση άλλων στόχων [34].

116. Το βούτυρο και η μαργαρίνη συνιστούν γεωργικά προϊόντα κατά την έννοια του παραρτήματος ΙΙ της Συνθήκης ΕΟΚ, κεφάλαια 4 και 15, σημείο 13, οι τιμές των οποίων αλληλοεξαρτώνται [35].

117. Η βασική σχέση μεταξύ της αγοράς βουτύρου και της αγοράς μαργαρίνης θεμελιώθηκε από το Συμβούλιο με την έκδοση των κανονισμών, που αναφέρθηκαν επανειλημμένα, 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και 136/66 περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, και συμπληρώθηκε με αποφάσεις επί των τιμών και τελωνειακή προστασία εκ των έξω με τη βοήθεια του κοινού δασμολογίου.

118. Το Συμβούλιο ίδρυσε με τα μέτρα αυτά την ισορροπία που έκρινε ως ορθή μεταξύ των αγορών βουτύρου και μαργαρίνης. Το Συμβούλιο καθόρισε έτσι το πλαίσιο της δραστηριότητας των παραγωγών βουτύρου και μαργαρίνης.

119. Το πλαίσιο αυτό και μαζί η βασική σχέση της αγοράς βουτύρου προς την αγορά μαργαρίνης επικρίνονται από την εναγόμενη. Θεωρεί ότι η υψηλή τιμή του βουτύρου που στηρίζεται στις αποφάσεις του Συμβουλίου, καθώς και η τιμή των πρώτων υλών για την κατασκευή μαργαρίνης που πλησιάζει τις χαμηλές τιμές της παγκόσμιας αγοράς, συνιστούν αδικαιολόγητο πλεονέκτημα για τους παρασκευαστές μαργαρίνης και αντίστοιχα μειονέκτημα για τους παραγωγούς βουτύρου. Για να εξισορροπήσει αυτή τη σχέση, την οποία θεωρεί δυσανάλογη, η εναγόμενη υπέβαλε επανειλημμένα στο Συμβούλιο προτάσεις για θέσπιση φόρου επί των λιπαρών ουσιών, η οποία όμως δεν έγινε ποτέ δεκτή από το Συμβούλιο.

120. Η ενάγουσα, για να αποκαταστήσει τη φυσιολογική κατά την κρίση της σχέση ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης τουλάχιστον για σύντομο διάστημα και για περιορισμένες ποσότητες βουτύρου, διεξήγαγε μεταξύ άλλων την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 με σημαντική επιδότηση των πωλήσεων βουτύρου. Έτσι αγνόησε τη βασική σχέση που θεσπίστηκε από το Συμβούλιο μεταξύ της αγοράς βουτύρου και της αγοράς μαργαρίνης και διόρθωσε αυτοβούλως τη σχέση αυτή.

121. Επί του προκειμένου δεν έχει σημασία αν η σχέση την οποία δημιούργησε το Συμβούλιο μεταξύ της αγοράς βουτύρου και της αγοράς μαργαρίνης είναι ορθή ή αν οι όροι του ανταγωνισμού τους οποίους επιδίωξε η εναγόμενη ήταν προσφορότεροι. Πρέπει να ερευνηθεί το ζήτημα αν η εναγόμενη είχε το δικαίωμα σε εφαρμογή της *εκτελεστικής* της αρμοδιότητας να τροποποιήσει τις αποφάσεις που έλαβε το Συμβούλιο.

122. Όπως ήδη εκτέθηκε, δεν πρέπει να ερμηνεύεται στενά η μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων από το Συμβούλιο στην Επιτροπή, που προβλέπεται στο άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά τρόπον ώστε η εξουσιοδότηση αυτή να περιορίζεται σε αρμοδιότητες κάτω από το επίπεδο του κανονισμού [36]. Το Δικαστήριο μάλιστα τόνισε στην απόφασή του της 30ής Οκτωβρίου 1975 στην υπόθεση 23/75 [37] ότι το Συμβούλιο μπορεί κατ' αυτό τον τρόπο να μεταβιβάσει στην Επιτροπή ευρεία αρμοδιότητα, τα όρια της οποίας πρέπει να σταθμίζονται σύμφωνα με τους γενικούς κύριους στόχους της οργάνωσης αγοράς και λιγότερο

34 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 1968 στην υπόθεση 5/67, W. Beus GmbH und Co. κατά Hauptzollamt München-Landsbergerstrasse, Slg. 1968, σ. 127· απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, όπ. π.

35 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 66/82, Fromançais SA κατά Forma, Συλλογή 1983, σ. 395.

36 — Βλέπε απόφαση της 15ης Ιουλίου 1970 στην υπόθεση 41/69, ACF Chemiefarma NV κατά Επιτροπής, Slg. 1970, σ. 661.

37 — Όπως προαναφέρθηκε.

κατά το γράμμα της εξουσιοδότησης. Τα όρια πάντως της αρμοδιότητας της εναγόμενης για έκδοση εκτελεστικών κανονισμών βρίσκονται στη γενική ρύθμιση της αντίστοιχης οργάνωσης αγοράς, την οποία η εναγόμενη δεν δικαιούται να τροποποιεί.

123. Η εναγόμενη υπερέβη στην προκειμένη περίπτωση τα όρια αυτά, όταν επέβαλε, τουλάχιστον προσωρινά, με την εκτέλεση της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 τις δικές της αντιλήψεις για τις ορθές σχέσεις ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης αντί για τους όρους-πλαίσιο τους οποίους είχε θεσπίσει το Συμβούλιο για τη σχέση μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης. Με τον τρόπο αυτό η Επιτροπή παρενέβη στη σταθεροποίηση των αγορών βουτύρου και μαργαρίνης, την οποία επιδίωκε το Συμβούλιο κατ' εφαρμογή του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΟΚ.

124. Η εναγόμενη παραβίασε έτσι την αρχή της σταθεροποίησης των αγορών που προβλέπεται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ. Η παραβίαση πάντως δεν συνίσταται στην τροποποίηση της σχέσεως ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης, αλλά στην επέμβαση στην ήδη υφιστάμενη σχέση ανταγωνισμού, την οποία είχε καθορίσει το Συμβούλιο.

Παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων

125. Κατά το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης, η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών πρέπει να αποκλείει οποιαδήποτε δυσμενή διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητος. Η απαγόρευση των διακρίσεων που θεσπίζεται στη διάταξη αυτή συνιστά ειδική έκφανση της γενικής αρχής της ισότητας που ανήκει στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, όμοιες καταστάσεις δεν μπορούν να αντιμετωπίζονται διαφορετικά, εκτός αν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικά. Έτσι η αρχή αυτή περιορίζει την ελευθερία ενέργειας των οργάνων της Κοινότητας κατά την υλοποίηση των στόχων της γεωργικής πολιτικής που αναφέρονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ [38].

126. Σ' αυτή την αλληλουχία πρέπει καταρχάς να ληφθεί υπόψη ότι οι ενάγουσες δεν προσέβαλαν τη βασική μεταχείριση των επίμαχων προϊόντων, δηλαδή του βουτύρου και της μαργαρίνης, όπως ορίστηκε από το Συμβούλιο στην αναφερθείσα κοινή οργάνωση των αγορών λιπαρών ουσιών ή γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Αυτή η βασική σχέση των δύο επιμέρους αγορών στον τομέα των λιπαρών ουσιών, όπως δημιουργήθηκε από το Συμβούλιο, πρέπει να ληφθεί ως σημείο εκκινήσεως από τη σκοπιά της σταθεροποιημένης ισορροπίας αγορών.

127. Πρέπει να εξεταστεί περαιτέρω αν η εναγόμενη, με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85, διατάραξε την ισορροπία αυτή που δημιούργησε το Συμβούλιο κατά τρόπο που προκάλεσε δυσμενή διάκριση.

128. Γι' αυτό πρέπει να ερευνηθεί, αν απ' τη μια για το βούτυρο και από την άλλη για τη μαργαρίνη υφίστανται όμοιες καταστάσεις, ιδίως αν η συνήθης ειδική χρήση του βουτύρου μπορεί ν' αντικατασταθεί από τη χρήση της μαργαρίνης. Σύμφωνα με τις δηλώσεις των διαδίκων και τις γνώσεις της κοινής πείρας, είναι βέβαιο ότι μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης υπάρχει σχέση υποκαταστάσεως τουλάχιστον στο μέτρο που και τα δύο προϊόντα μπορούν να χρησιμοποιηθούν τόσο για να αλειφτούν πάνω στο ψωμί όσο και ως μαγειρικό λίπος [39].

129. Αν, λοιπόν, από πλευράς χρησιμοποιήσεως των δύο προϊόντων μπορεί να διαπιστωθεί κάποια ομοιότης, πρέπει να εξεταστεί, στη συνέχεια, αν η διαφορετική διάρθρωση της οργάνωσης των αγορών γάλακτος και γαλα-

38 — Βλέπε απόφαση της 5ης Ιουλίου 1977 στην υπόθεση 116/76, Granaria BV κατά Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, Slg. 1977, σ. 1247.

39 — Για την αλληλεξάρτηση των τιμών βουτύρου και μαργαρίνης βλέπε απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 66/82, όπ. π.

κτοκομικών προϊόντων, αφενός, και λιπαρών ουσιών, αφετέρου, δικαιολογούν μέτρα επιδοτήσεως του βουτύρου, όπως η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85.

130. Στην παρούσα αλληλουχία διαπιστώνεται ότι οι οργανώσεις και των δύο αγορών προβλέπουν τελείως διαφορετικά συστήματα τιμών. Ενώ οι πρώτες ύλες για την κατασκευή μαργαρίνης μπορούν καταρχήν να αγοραστούν στην Κοινότητα σε τιμή που συμβαδίζει με εκείνη της παγκόσμιας αγοράς, για το βασικό προϊόν της κατασκευής του βουτύρου, δηλαδή το γάλα, καταβάλλεται σημαντικά υψηλότερη τιμή, η οποία υπερβαίνει περίπου κατά 200 ECU ανά 100 χγρ. την τιμή της παγκόσμιας αγοράς. Πρέπει εξάλλου να σημειωθεί ότι κατά το κρίσιμο διάστημα ίσχυε για το βούτυρο απεριόριστη εγγύηση αγοράς σε τιμές που είχαν λάβει υπόψη το σημαντικά υψηλότερο επίπεδο τιμής του γάλακτος σε σύγκριση με την παγκόσμια αγορά.

131. Η εναγόμενη παρενέβη σ' αυτή τη διάρθρωση των τιμών με επιδότηση της πώλησης του αποθεματοποιημένου βουτύρου στη μισή περίπου τιμή παρεμβάσεως του νωπού βουτύρου, ενώ συγχρόνως το καθεστώς παρεμβάσεως για το νωπό βούτυρο διατηρήθηκε με αμετάβλητη τιμή παρεμβάσεως. Αν έτσι μπόρεσε το αποθεματοποιημένο βούτυρο, η τιμή του οποίου είχε μειωθεί στο μισό περίπου, να εκτοπίσει σε ορισμένο βαθμό από την αγορά το πωλούμενο σε κανονική τιμή νωπό βούτυρο, τότε, πράγματι, το νωπό βούτυρο δεν μπόρεσε πια να πωληθεί άμεσα στον καταναλωτή· υπήρχε όμως πάντα η δυνατότητα να πωληθεί το βούτυρο στους οργανισμούς παρεμβάσεως στις τιμές παρεμβάσεως, έτσι ώστε οι κατασκευαστές του βουτύρου δεν στερήθηκαν τις δυνατότητες διάθεσης.

132. Διαφορετική ήταν, αντίθετα, η κατάσταση των παρασκευαστών μαργαρίνης. Επειδή δεν υφίσταντο για τα προϊόντα τους μέτρα παρέμβασης που να εγγυώνται τη διάθεσή τους, υποχρεώθηκαν σε μια κατάσταση, όπου ένα ανταγωνιστικό προϊόν ρίχτηκε μαζικά — δηλαδή επιδοτημένο κατά τη μισή αξία του — στην αγορά, να υποστούν ζημία στις πωλήσεις, για την οποία δεν θεσπίστηκε κανένα αντιστάθμισμα.

133. Διαπιστώνεται, λοιπόν, ότι μέσω της επιδότησης του αποθεματοποιημένου βουτύρου στα πλαίσια της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85, οι παραγωγοί βουτύρου και μαργαρίνης υπέστησαν διαφορετικές συνέπειες: Οι παραγωγοί του νωπού βουτύρου, το οποίο εκτοπίστηκε από την αγορά, μπόρεσαν να προσφέρουν ανεμπόδιστα το προϊόν τους στους οργανισμούς παρεμβάσεως, οι οποίοι όφειλαν να το αγοράσουν, ενώ τέτοια διέξοδος δεν υφίστατο για τους παρασκευαστές μαργαρίνης. Συνεπώς, η επέμβαση της εναγόμενης στις δύο αγορές προϊόντων με βάση λιπαρές ουσίες επέφερε διαφορετικές συνέπειες: για τους μεν κατασκευαστές βουτύρου θα μπορούσε εν πάση περιπτώσει να έχει συνέπειες στο μέτρο που η τιμή που ήταν πιθανό να πετύχουν στην αγορά θα υπερέβαινε την τιμή παρεμβάσεως, πράγμα που κανείς δεν ισχυρίστηκε, ενώ οι παρασκευαστές μαργαρίνης υπέστησαν μείωση των πωλήσεων χωρίς αντίστοιχο αντιστάθμισμα.

134. Η άνιση αυτή μεταχείριση των παραγωγών των δύο λιπαρών ουσιών δεν δικαιολογείται από αντικειμενικούς λόγους, ιδίως όχι από τη διαφορετική διαμόρφωση των δύο οργανώσεων της αγοράς: Με τις δύο οργανώσεις των αγορών δημιουργήθηκε από το αρμόδιο όργανο της Κοινότητας, το Συμβούλιο, κατ' εφαρμογή των αντίστοιχων διατάξεων της Συνθήκης, ορισμένη κατάσταση ανταγωνισμού· στη διαφορετική διαμόρφωση των οργανώσεων των αγορών δεν μπορεί να βρεθεί δικαιολογητικός λόγος, βάσει του οποίου η εναγόμενη θα μπορούσε να χειροτερεύσει την ανταγωνιστική θέση των παρασκευαστών μαργαρίνης μέσω εκτελεστικών διατάξεων.

135. Αν είναι απαραίτητο για την ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως, το μειονέκτημα που επέρχεται για μια ομάδα παραγωγών να συνε-

πάγεται πλεονέκτημα για άλλη ομάδα παραγωγών, τότε πρέπει να γίνει δεκτό και το εξής:

136. Ναι μεν με την επιδότηση του αποθεματοποιημένου βουτύρου μειώνεται η κατανάλωση της μαργαρίνης, λόγω όμως της ανακύκλωσης των αποθεμάτων εκτοπίζεται και το νωπό βούτυρο από την αγορά, το οποίο κατόπιν αγοράζεται από τους οργανισμούς παρέμβασης, έτσι ώστε η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » να μη συνιστά άμεσο πλεονέκτημα για τους παρασκευαστές βουτύρου. Έμμεσα όμως δημιουργείται με το μέτρο αυτό πολύ σημαντικό πλεονέκτημα για τους παρασκευαστές βουτύρου. Ενόψει της οργάνωσης της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, η οποία λειτουργεί κατά τρόπο που με τη βοήθεια απεριόριστης εγγύησης αγοράς και με σημαντικά υψηλότερες τιμές σε σύγκριση με την παγκόσμια αγορά μοιραία συνεπάγεται σχηματισμό διαρκών διαρθρωτικών πλεονασμάτων σε γάλα, επιχειρήσεις εκκαθαρίσεως των αποθεμάτων σαν την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 συνιστούν ακριβώς μια αναγκαιότητα προκειμένου να μπορέσει να διατηρηθεί, τουλάχιστον για ορισμένο διάστημα ακόμη, το υφιστάμενο σύστημα των υψηλών τιμών γάλακτος και της απεριόριστης εγγύησης αγοράς. Παρά το ότι η παρέμβαση ως εκ της φύσεώς της δεν μπορεί να σημαίνει ότι ορισμένες ποσότητες γεωργικών προϊόντων αποσύρονται μακροχρόνια από την αγορά, αλλά ότι αυτά επαναφέρονται στην αγορά σε κατάλληλο χρόνο, η πρακτική της παρέμβασης στην αγορά γάλακτος εξελίχθηκε σε σύστημα που έχει στόχο να βρίσκει ασυνήθιστες δυνατότητες διαθέσεως. Έτσι η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 χρησίμευσε, έστω και σε περιορισμένο μέτρο, στο να διατηρηθεί, τουλάχιστον για ένα ακόμη διάστημα, η υψηλή τιμή του γάλακτος και η εγγύηση αγοράς του· συνεπώς το μέτρο αυτό ωφέλησε έμμεσα τους γαλακτοπαραγωγούς.

137. Δεδομένου ότι με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 επιβλήθηκαν σημαντικές επιβαρύνσεις στους παρασκευαστές μαργαρίνης, ελαφρές όμως στους παρασκευαστές βουτύρου, η άνιση αυτή επιβάρυνση, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου [40], συνιστά δυσμενή διάκριση σε βάρος των παρασκευαστών μαργαρίνης, οι οποίοι ακριβώς δεν μπορούν να επωφεληθούν από τα πλεονεκτήματα της οργάνωσης της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Η διάκριση δεν συνίσταται σε ανακατανομή των βαρών σε βλάβη των εναγουσών, αλλά στην αδικαιολόγητη επέμβαση στην ισχύουσα κατανομή των βαρών που είχε αποφασίσει το Συμβούλιο και η οποία ζημιώνει τις ενάγουσες.

138. Καταλήγω ότι η Επιτροπή με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 επενέβη εξ ιδίας πρωτοβουλίας, δηλαδή χωρίς επαρκές νόμιμο έρεισμα, στη σχέση ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης, η οποία είχε καθοριστεί από το Συμβούλιο, και ως εκ τούτου ενήργησε παράνομα.

139. Απ' αυτά δεν συνάγεται το συμπέρασμα ότι και όμοια ενέργεια του Συμβουλίου θα ήταν αυτομάτως παράνομη, διότι το Συμβούλιο έχει κατά τη Συνθήκη ευρύτερες αρμοδιότητες στον τομέα της γεωργίας από την Επιτροπή.

140. Η άποψη που υποστηρίζεται εδώ οδηγεί στο συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο, που, με την πολιτική του επί των τιμών φέρει την ευθύνη για τη δημιουργία πλεονασμάτων βουτύρου, πρέπει το ίδιο να λάβει μέτρα για την εξάλειψή τους. Τέτοιο μέτρο μπορεί να είναι και η ρητή εξουσιοδότηση της Επιτροπής να πωληθεί το βούτυρο σε μειωμένη τιμή. Τέτοια εξουσιοδότηση δεν υπάρχει στην προκειμένη περίπτωση.

40 — Βλέπε απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 103 και 145/77, Royal Scholten-Honig Ltd και λοιποί κατά Ιντερωεντιον Βοαρδ φορ Αγριψθλτθραλ Προδθψε, Σλγ. 1978, σ. 2037· και απόφαση της 5ης Ιουλίου 1977 στην υπόθεση 116/76, όπ. π.

Διατάραξη της ισορροπίας των αγορών

141. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 ορίζει ότι η διάθεση του βουτύρου που αγοράζεται από τον οργανισμό παρεμβάσεως γίνεται με τέτοιους όρους ώστε να μην απειλείται η ισορροπία της αγοράς.

142. Αφού αντικείμενο του κανονισμού 804/68 συνιστά η οργάνωση της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, συμφωνώ με την εναγόμενη όταν ισχυρίζεται ότι υπό τον όρο ισορροπία της αγοράς του άρθρου 6, παράγραφος 3, νοείται μόνον η ισορροπία της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Με *αυτή* συνεπώς τη διάταξη — σε αντίθεση με το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο γ) (βλέπε σημεία 112 έως 124) — δεν επιβάλλεται να λαμβάνονται υπόψη οι ανταγωνιστικές φυτικές λιπαρές ουσίες.

143. Όταν, ενόψει των τιμών παρεμβάσεως που καθορίζονται από την Κοινότητα και της συγχρόνως υφιστάμενης εγγύησης αγοράς του βουτύρου, μπορεί ακόμα να γίνεται λόγος για μηχανισμό αγοράς, τότε αποτελεί μέρος του μηχανισμού αυτού και η δυνατότητα να πωλούνται στους οργανισμούς παρεμβάσεως απεριόριστες ποσότητες βουτύρου στην τιμή παρεμβάσεως. Ακόμα και στην περίπτωση που τα επιδοτούμενα αποθέματα βουτύρου εμποδίζουν προσωρινά την πώληση του νωπού βουτύρου, το οποίο καθίσταται με τη σειρά του αποθεματοποιημένο βούτυρο λόγω των αγορών παρεμβάσεως, δεν υπάρχει διαρκής προσβολή του « μηχανισμού της αγοράς ». Το μόνο μειονέκτημα που μπορεί να προκύψει για το νωπό βούτυρο που εκτοπίζεται από την αγορά έγκειται στο ότι δεν μπορεί να διατεθεί στην αγορά σε τιμή υψηλότερη από την τιμή παρεμβάσεως. Κανείς δεν ισχυρίστηκε, ενόψει των πλεονασμάτων βουτύρου, και ούτε μπορεί να γίνει δεκτό, ότι στην ελεύθερη αγορά θα μπορούσε να επιτευχθεί υψηλότερη τιμή από την τιμή παρεμβάσεως.

144. Απ' αυτό έπεται ότι, παρά την πιθανή εκτόπιση του νωπού βουτύρου από το αποθεματοποιημένο βούτυρο λόγω της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85, δεν διαπιστώνεται επέμβαση στο « μηχανισμό της αγοράς » που να είναι εντονότερη από τις συνήθεις επεμβάσεις στην αγορά.

145. Συνεπώς δεν διαπιστώνεται διατάραξη της ισορροπίας της αγοράς κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68.

Παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας

146. Κατά την έρευνα της προβαλλόμενης παραβίασης της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να διακρίνουμε δύο ομάδες προβλημάτων. Αφενός, πρέπει να εξεταστεί αν το χρησιμοποιηθέν μέσο, δηλαδή η επιδότηση των πωλήσεων του αποθεματοποιημένου βουτύρου, βρίσκεται σε εύλογη αναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό, δηλαδή την αποσυμφόρηση της αγοράς βουτύρου.

147. Απ' αυτό πρέπει να διακρίνουμε το ζήτημα αν η συντελεσθείσα αποσυμφόρηση τελεί σε σύμμετρη σχέση προς τα έξοδα που υπέστη η Κοινότητα. Το τελευταίο αυτό θέμα δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη για τις προκείμενες αγωγές αποζημιώσεως, επειδή η κρίση για την οικονομική σκοπιμότητα ενός μέτρου της Κοινότητας αποτελεί καθήκον των πολιτικών οργάνων που έχουν κληθεί γι' αυτό και του Ελεγκτικού Συνεδρίου, χωρίς να υπόκειται στον έλεγχο όσων συμμετέχουν στην οικονομική διαδικασία.

148. Απομένει λοιπόν να διερευνηθεί αν τα αποτελέσματα της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » δικαιολογούν την παροδική εκτόπιση της μαργαρίνης από την αγορά και αν θα υπήρχαν άλλες δυνατότητες να επιτευχθούν όμοια αποτελέσματα με μέτρα που θα επιβάρυναν λιγότερο τη μαργαρίνη.

149. Ενόψει πάντως του κορεσμού της αγοράς της Κοινότητας σε λιπαρές ουσίες, ο οποίος δεν επιτρέπει αισθητή διεύρυνση της αγοράς λόγω της καταναλωτικής συνήθειας και χάρη της προστασίας της υγείας, θα μπορούσαν να ληφθούν για τη μείωση των αποθεμάτων του βουτύρου μόνο μέτρα που θα επέφεραν συνέπειες εκτός της κοινής αγοράς. Ως προς τα μέτρα αυτά, η εναγόμενη εξέθεσε με λογική συνέπεια ότι οι αγορές λιπαρών ουσιών εκτός Κοινότητας είναι εξίσου κορεσμένες όπως η κοινοτική αγορά. Δεν είναι δυνατές πρόσθετες εξαγωγές, είτε γιατί, όπως συμβαίνει για παράδειγμα στις υπό ανάπτυξη χώρες, δεν υπάρχει δυνατότητα απορροφήσεως ακόμη και σε περίπτωση δωρεών στα πλαίσια της επισιτιστικής βοήθειας, είτε επειδή, λόγω των υποχρεώσεων εμπορικής πολιτικής που ανέλαβε η Κοινότητα στα πλαίσια του συμφώνου GATT, δεν είναι δυνατό να διαθέσει σημαντικές πρόσθετες ποσότητες βουτύρου σε τρίτες χώρες.

150. Έτσι, η μόνη δυνατότητα που απέμεινε στην εναγόμενη ήταν να διαθέσει πρόσθετες ποσότητες βουτύρου στην Κοινότητα. Αυτό δεν συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, εφόσον τα μέτρα αυτά δεν περιείχαν άλλα νομικά ελαττώματα.

151. Δεν διακρίνεται πάντως αυτοτελής παράβαση του δικαίου σ' αυτή την αλληλουχία.

Υπέρβαση και κατάχρηση εξουσίας

152. Επί του ισχυρισμού των βελγίδων και ολλανδών εναγουσών ότι η εναγόμενη με την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 καταχράστηκε τις εξουσίες που έχει δυνάμει των άρθρων 6 και 12 του κανονισμού 804/68, επειδή έτσι όχι μόνο διατηρήθηκε αλλά και βελτιώθηκε η ανταγωνιστική ικανότητα του βουτύρου στην αγορά, κατά τρόπο που προκλήθηκε διατάραξη της ισορροπίας στην αγορά μεταξύ μαργαρίνης και βουτύρου προκαλώντας δυσμενή διάκριση σε βάρος της μαργαρίνης, πρέπει να παρατηρηθούν καταρχάς τα ακόλουθα:

153. Πραγματευθήκαμε ήδη τους λόγους της αγωγής που αφορούν την παραβίαση της αρχής της σταθεροποίησης των αγορών και της παράβασης της απαγόρευσης των διακρίσεων. Απομένει λοιπόν να ερευνηθεί αν η εναγόμενη ήταν εξουσιοδοτημένη, κατά το άρθρο 6 του κανονισμού 804/68, να βελτιώσει την ανταγωνιστική ικανότητα του βουτύρου σε σύγκριση με τη μαργαρίνη, αντί απλώς να τη διατηρήσει.

154. Η διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 804/68 πρέπει να ερμηνευθεί με βάση το πνεύμα και τους στόχους της ρύθμισης περί παρεμβάσεως. Η ρύθμιση περί παρεμβάσεως κατοχυρώνει την εγγύηση των τιμών· τα προϊόντα αγοράζονται από τους οργανισμούς παρεμβάσεως ιδίως όταν δεν μπορούν να διατεθούν στην αγορά στις τιμές που έχει ορίσει το Συμβούλιο. Εξάλλου, η παρέμβαση δεν σημαίνει οριστική απόσυρση των προϊόντων από το μηχανισμό της αγοράς, αλλά μάλλον ότι τα προϊόντα αυτά πρέπει να διοχετευθούν εκ νέου στην αγορά σε κατάλληλο χρόνο. Αν παράλληλα πρέπει να διατηρηθεί η ανταγωνιστική ικανότητα του βουτύρου στην αγορά, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ήδη το νωπό βούτυρο δεν ήταν δυνατό να διατεθεί, διότι διαφορετικά δεν θα υπήρχε ανάγκη να αγοραστεί από τους οργανισμούς παρέμβασης και, εκτός αυτού, με την αποθεματοποίηση επήλθε κάποια χειροτέρευση της ποιότητας. Σε τέτοια κατάσταση η διατήρηση της ανταγωνιστικής ικανότητας του βουτύρου στην αγορά σημαίνει σχεδόν κατ' ανάγκη βελτίωση της ανταγωνιστικής του ικανότητας. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί με τη δημιουργία νέων αγορών ή ακόμη και με βελτίωση της ανταγωνιστικής ικανότητας έναντι των υποκατάστατων προϊόντων. Εξ αυτού συνάγεται ότι

τα επίμαχα μέτρα δεν πρέπει να είναι αυστηρά ουδέτερα ως προς τον ανταγωνισμό με τα υποκατάστατα αυτά προϊόντα.

155. Αν κριθεί λοιπόν το γεγονός μεμονωμένα, η εναγόμενη εκπλήρωσε την υποχρέωση που προκύπτει από το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 804/68. Η εξουσία της όμως για τέτοια ενέργεια δεν περιορίζεται από το άρθρο 6, παράγραφος 4, αλλά από άλλες αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως οι αρχές της σταθεροποίησης των αγορών και η απαγόρευση των διακρίσεων.

156. Δεν ευσταθεί συνεπώς ο ισχυρισμός των εναγουσών περί υπερβάσεως ή καταχρήσεως εξουσίας.

Παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων

157. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2956/84, το βούτυρο προορίζεται αποκλειστικά για την άμεση κατανάλωση στο κράτος μέλος όπου χορηγείται η ενίσχυση ή η μείωση της τιμής, με την επιφύλαξη μικρών ποσοτήτων που δεν έχουν κανέναν εμπορικό χαρακτήρα και που αγοράζονται από τους ιδιώτες *τελικούς* καταναλωτές.

158. Η διάταξη αυτή αποκλείει την ελεύθερη κυκλοφορία του βουτύρου Χριστουγέννων στο εμπόριο. Δεν είναι πειστική η παρατήρηση της εναγόμενης ότι είναι δυνατό « εμπόριο με μικρές ποσότητες που δεν έχει εμπορικό χαρακτήρα », διότι δύσκολα μπορεί να υπάρξει εμπόριο « χωρίς εμπορικό χαρακτήρα ». Η αντίστοιχη διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 1, του κανονισμού διευκολύνει απλώς τους τελικούς καταναλωτές να καταναλώσουν σ' ένα κράτος μέλος βούτυρο που αγόρασαν σ' άλλο κράτος μέλος. Μπορεί πάντως να φανταστεί κανείς ότι έτσι επιτρέπεται και η χωρίς κέρδος παράδοση, για παράδειγμα σε φίλους ή γνωστούς. Πολύ μικρή σχέση μπορεί να έχει αυτό με ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων στην κοινή αγορά.

159. Το άρθρο 38 της Συνθήκης ΕΟΚ ορίζει ότι η κοινή αγορά περιλαμβάνει και τη γεωργία και το εμπόριο των γεωργικών προϊόντων και ότι οι κανόνες που προβλέπονται για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα, εφόσον δεν ορίζεται κάτι αντίθετο από τα άρθρα 39 μέχρι και 46. Συνεπώς, μετά το τέλος της μεταβατικής περιόδου δεν μπορεί να θεμελιωθεί στα άρθρα 39 έως 46 μονομερής παρέκκλιση από το άρθρο 34 της Συνθήκης ΕΟΚ [41]. Ναι μεν τα άρθρα 30 έως 36 της Συνθήκης έχουν κατά κύριο λόγο ως στόχο τα μονομερή μέτρα των κρατών μελών, μετά όμως την απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Φεβρουαρίου 1984 [42] υποχρεούνται και τα όργανα της Κοινότητας να σέβονται την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων μέσα στην Κοινότητα, η οποία αποτελεί θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς.

160. Η εναγόμενη δεν το έκανε αυτό θεσπίζοντας το άρθρο 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2956/84. Προπαντός δεν μπορούσε να στηρίξει το μέτρο αυτό ούτε στο άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, επειδή δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του, και αν υποτεθεί ότι έχουν κάποια εφαρμογή στις νομικές πράξεις των οργάνων της Κοινότητας.

161. Δεν μπορεί να συμφωνήσει κανείς με την εναγόμενη ούτε κι όταν θεωρεί, κατ' αναλογία προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1979 [43], δυνατούς συμπληρωματικούς περιορισμούς στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, όταν αυτοί δικαιολογούνται από πιεστικές ανάγκες της γεωργικής πολιτικής. Η εναγόμενη αναφέρει εδώ

41 — Βλέπε απόφαση της 16ης Μαρτίου 1977 στην υπόθεση 68/76, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, Slg. 1977, σ. 515.

42 — Απόφαση της 29ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 37/83, όπ. π.

43 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 120/78, Rewe-Zentral AE κατά Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, Slg. 1979, σ. 649.

ιδίως τον « κοινωνικό χαρακτήρα », τις « περιορισμένες ποσότητες » και τη « σύντομη διάρκεια του μέτρου » [44].

162. Πρέπει να συμφωνήσουμε με την εναγόμενη ότι το Δικαστήριο δέχτηκε με την προαναφερθείσα απόφαση συμπληρωματικές δυνατότητες περιορισμών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων πέραν των οριζομένων στο άρθρο 36, ιδίως τις ανάγκες εντιμότητας των εμπορικών συναλλαγών και προστασίας του καταναλωτή. Η νομολογία αυτή, που προχωρεί πέρα από το γράμμα των άρθρων 30 και 36 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορεί να τύχει περαιτέρω κατ' αναλογίαν εφαρμογής ενόψει της θεμελιώδους σημασίας που αποδίδεται στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς.

163. Ακόμα κι αν αυτό μπορούσε να συμβεί, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η εναγόμενη δεν προέβαλε επαρκείς λόγους που να εξηγούν γιατί ήταν πιεστικά απαραίτητο να κλείσει τα σύνορα προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » (αύξηση των πωλήσεων, ανακύκλωση των αποθεμάτων). Κανένας από τους προαναφερθέντες λόγους δεν αρκεί για να δικαιολογήσει τη θέση εκποδών της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, η επίτευξη της οποίας συνιστά έναν από τους θεμελιώδεις στόχους της Συνθήκης ΕΟΚ. Τέτοια δικαιολογία όμως είναι απαραίτητη τόσο για να ισχύσουν οι εξαιρετικές προϋποθέσεις του άρθρου 36 όσο και οι εξαιρετικές προϋποθέσεις που δέχεται συμπληρωματικά το Δικαστήριο.

164. Συνεπώς, η ρύθμιση του άρθρου 5, παράγραφος 1, του κανονισμού 2956/84 αντίκειται στις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, κατά το άρθρο 30 και επόμενα της Συνθήκης ΕΟΚ.

165. Δεν μπορεί όμως να γίνει δεκτό το συμπέρασμα που αντλούν οι ολλανδές ενάγουσες από την παραβίαση της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, ότι δηλαδή δεν είναι παράνομη μόνο η συγκεκριμένη διάταξη, αλλά όλος ο τίτλος I του κανονισμού 2956/84. Ο αποκλεισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων με το βούτυρο Χριστουγέννων συνιστούσε παραπλήσιο μέτρο, το οποίο σε καμιά περίπτωση δεν εμφανίζει από τη σκοπιά αυτή ως παράνομη την υπόλοιπη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ». Ακόμα κι αν δεν περιλαμβάνονταν στον κανονισμό οι διατάξεις που αποκλείουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, θα μπορούσε να εκτελεσθεί η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ». Αυτό δείχνει ότι ο αποκλεισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων δεν συνιστά τόσο σημαντική ρύθμιση, ώστε να μπορεί να γίνει δεκτό ότι χωρίς τον αποκλεισμό αυτό δεν θα διεξαγόταν η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » στο σύνολό της.

Παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

166. Οι ολλανδές ενάγουσες ισχυρίζονται τέλος ότι, ενόψει των δημοσίων δηλώσεων της εναγόμενης για το ανωφελές μέτρων όπως η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων », δεν υπολόγιζαν ότι το 1984 θα εφαρμοζόταν τέτοιο μέτρο.

167. Με ακριβέστερη όμως παρατήρηση των αναφερθεισών δηλώσεων της εναγόμενης διαπιστώνεται ότι δεν θεωρούσε μέτρα σαν την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » αρκετά επιτυχή, ώστε να δικαιολογούν τα έξοδα που προκαλούσαν. Δεν είχαν θιγεί άλλες απόψεις, όπως π. χ. η αποτελεσματικότητα μιας επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » για την ανακύκλωση των αποθεμάτων. Πρέπει όμως να υπογραμμιστεί ιδιαιτέρως ότι η εναγόμενη, όπως δικαίως ισχυρίζεται, ουδέποτε ανέλαβε δέσμευση να μη διεξαγάγει στο μέλλον επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ». Μόνο *μετά* τη διεξαγωγή της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » δήλωσε στην έκθεσή της επί της γεωργίας του 1985 ότι

44 — Κανονισμός 2956/84 της 18ης Οκτωβρίου 1984, ΕΕ L 279, σκέψη 9.

δεν σχεδιάζει να επαναλάβει την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » κατά το οικονομικό έτος 1985/86, επειδή το μέτρο αυτό για την αύξηση των πωλήσεων βουτύρου αποδείχτηκε δαπανηρό και χωρίς επίδραση επί των τιμών [45].

168. Συνεπώς, η εναγόμενη δεν έδωσε καμία αφορμή για να πιστέψουν οι ενάγουσες ότι δεν θα διεξαχθούν στο μέλλον επιχειρήσεις σαν αυτή του βουτύρου Χριστουγέννων 1984/85. Η εναγόμενη πολύ εύστοχα παρατήρησε ότι, αντίθετα, ενόψει της εξέλιξης των αποθεμάτων βουτύρου, έπρεπε οι ενάγουσες καθώς και άλλοι οικονομικοί παράγοντες του τομέα της γαλακτοπαραγωγής να υπολογίζουν ότι θα λαμβάνονταν μέτρα σαν την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » για την εξάλειψη των αποθεμάτων. Κατά τη γνώμη μου έπρεπε οι ενάγουσες να εκθέσουν ποια μέτρα έλαβαν ή παρέλειψαν να λάβουν λόγω της πεποιθήσεως ότι δεν θα διεξαχθούν επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων ». Κατά τη γνώμη μου δεν αρκεί απλώς η μείωση των πωλήσεων, γιατί αυτή θα είχε πραγματοποιηθεί κι αν οι ενάγουσες είχαν υπολογίσει με τη διεξαγωγή της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων ».

Ευθύνη της Κοινότητας

169. Τελειώνοντας πρέπει να εξετάσουμε αν οι διαπιστωθείσες παρανομίες είναι ικανές να θεμελιώσουν ευθύνη της Κοινότητας. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου δεν αρκεί η απλή διαπίστωση ότι οι κανονιστικές πράξεις της Κοινότητας είναι παράνομες για να θεμελιωθεί ευθύνη. Πρέπει κυρίως να συντρέχουν και περαιτέρω χαρακτηριστικά στοιχεία. Κανονιστικές πράξεις που περιέχουν οικονομικο-πολιτικές αποφάσεις θεμελιώνουν ευθύνη της Κοινότητας μόνο αν ενέχουν « κατάφωρη παραβίαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες » [46]. Ο λόγος που η ευθύνη λόγω παράνομης κανονιστικής πράξης γίνεται δεκτή μόνο « κατ' εξαίρεση και υπό ειδικές προϋποθέσεις » είναι ότι επί οικονομικο-πολιτικών αποφάσεων αναγνωρίζεται στα όργανα της Κοινότητας, κατ' ανάγκη, ευρύ διαπλαστικό περιθώριο και πρέπει να εξασφαλίζεται ότι τα κοινοτικά όργανα δεν θα παρακωλύονται κάθε φορά από τη δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημιώσεως, όταν θα είναι υποχρεωμένα στον οικονομικο-πολιτικό τομέα να εξισορροπούν το γενικό και το ατομικό συμφέρον [47].

170. Κάθε οικονομική νομοθεσία έχει μοιραία επιπτώσεις και στα συμφέροντα εκείνων των προσώπων προς τα οποία τα μέτρα δεν απευθύνονται άμεσα. Ακόμα κι αν δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη όλα τα κατά οποιονδήποτε τρόπο θιγόμενα συμφέροντα, η δημόσια διοίκηση πάντως υποχρεούται, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 12ης Ιουνίου 1958 στην υπόθεση 15/57 [48], να ενεργεί με περίσκεψη, να επεμβαίνει μόνο μετά από προσεκτική στάθμιση όλων των θιγομένων συμφερόντων και να περιορίζει — κατά το δυνατό — βλάβη των τρίτων που μπορεί να προβλεφθεί.

171. Κατά τη διεξαγωγή της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » 1984/85 η εναγόμενη δεν εξέτασε αρκετά τις αρχές αυτές.

45 — Η κατάσταση της γεωργίας στην Κοινότητα, Έκθεση 1985, σημείο 187.

46 — Πάγια νομολογία, βλέπε π. χ. απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Slg. 1971, σ. 975· καθώς και απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, όπ. π.

47 — Βλέπε απόφαση της 25ης Μαΐου 1978 στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις 83 και 94/76, 4, 15 και 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1978, σ. 1209.

48 — Απόφαση της 12ης Ιουνίου 1958 στην υπόθεση 15/57, Compagnie des hauts fourneaux de chasse κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, Slg. 1958, σ. 159.

172. Σχετικώς πρέπει καταρχάς να γίνει δεκτό ότι ο αποκλεισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων με το βούτυρο Χριστουγέννων δεν μπορεί να θεμελιώσει ευθύνη της Κοινότητας. Ναι μεν η αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων συνιστά μία από τις βάσεις της κοινής αγοράς, όπως τόνισε συχνά η νομολογία· η αρχή αυτή όμως δεν συνιστά στην προκειμένη περίπτωση προστατευτικό για τις ενάγουσες κανόνα. Δεν ισχυρίστηκαν ότι είχαν, λόγου χάρη, πρόθεση να διεξαγάγουν οι ίδιες εμπόριο με βούτυρο Χριστουγέννων στην Κοινότητα. Δικαίως ισχυρίστηκε εξάλλου η εναγόμενη ότι ο αποκλεισμός της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων προστάτευσε ιδίως τις ολλανδές ενάγουσες, εμποδίζοντας να εισαχθούν στις Κάτω Χώρες από άλλα κράτη μέλη ποσότητες αποθεματοποιημένου βουτύρου που δεν μπορούσαν να διατεθούν, με συνέπεια να επιβαρυνόταν περισσότερο η εκεί αγορά βουτύρου και μαργαρίνης.

173. Απομένει λοιπόν να ερευνηθεί η παραβίαση των αρχών της σταθεροποίησης των αγορών και της απαγόρευσης των διακρίσεων λόγω των παρανόμων επιδοτήσεων που χορήγησε η εναγόμενη.

174. Από τη μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου περί της εξωσυμβατικής ευθύνης συνάγω ότι η απαγόρευση των διακρίσεων, καθώς και ο στόχος της σταθεροποίησης των αγορών, μπορούν να ανήκουν στους προστατευτικούς κανόνες, η παράβαση των οποίων συνεπάγεται ευθύνη της Κοινότητας [49].

175. Θεωρώ ως παρόμοιο προστατευτικό κανόνα, η παράβαση του οποίου μπορεί επίσης να συνεπάγεται ευθύνη της Κοινότητας, την απαγόρευση χορήγησης παράνομων ενισχύσεων. Η κατοχύρωση μέσα στην Κοινότητα της προστασίας του ανταγωνισμού από νοθείες δεν συνιστά μόνο αντικειμενικό κριτήριο οργάνωσης της λειτουργίας της κοινής αγοράς, αλλά χρησιμεύει εξίσου και σε κάθε παράγοντα της αγοράς τον οποίο πρέπει να προστατεύει από τη ζημία που μπορεί να προκαλέσει στις πιθανότητες εμπορικής του επιτυχίας ένας αθεμίτως επιδοτούμενος ανταγωνιστής.

176. Συντρέχει και η πρόσθετη προϋπόθεση της κατάφωρης παραβίασης του προστατευτικού κανόνα που απαιτείται από τη νομολογία, η οποία κατ' εξαίρεση μόνο και υπό ειδικές προϋποθέσεις συνεπάγεται ευθύνη της Κοινότητας, επειδή στους τομείς που εμπίπτουν στην οικονομική πολιτική της Κοινότητας μπορεί ευλόγως να αξιώσει κανείς από τους ιδιώτες να υποστούν, μέσα σε λογικά πλαίσια, τα οικονομικά τους συμφέροντα ορισμένες δυσμενείς επιπτώσεις από μια νομική διάταξη χωρίς να έχουν αξίωση αποζημιώσεως από δημόσιους πόρους.

177. Η εναγόμενη, υπερβαίνοντας τα όρια των αρμοδιοτήτων που της έχουν αναγνωριστεί, προσέβαλε την κοινή οργάνωση αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, τη σχέση την οποία δημιούργησε το Συμβούλιο μεταξύ αγοράς λιπαρών ουσιών και οργάνωσης αγοράς γάλακτος, δηλαδή την αρχή της σταθεροποίησης των αγορών, καθώς και την απαγόρευση των διακρίσεων, αυτό δε χρησιμοποιώντας παράνομες ενισχύσεις. Αυτά τα έπραξε η εναγόμενη με σκοπό να εξαλείψει τα πλεονάσματα βουτύρου ή να ανανεώσει τα αποθέματα, ο σχηματισμός των οποίων οφείλεται κατά μεγάλο μέρος στις ενέργειες των κοινοτικών οργάνων, ιδίως στη διαμόρφωση της οργάνωσης της αγοράς γάλακτος και στις αποφάσεις του Συμβουλίου επί των τιμών. Εν πάση περιπτώσει, υπάρχει υπέρβαση των λογικών ορίων ορισμένων δυσμενών επιπτώσεων, τις οποίες πρέπει να δέχεται ο ιδιώτης χωρίς αξίωση αποζημιώσεως, όταν για την εξάντληση των διαρθρωτικών πλεονασμάτων ενός γεωργικού προϊόντος, τα οποία προκά-

49 — Βλέπε αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση 5/71, όπ. π.· της 13ης Νοεμβρίου 1973 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 63 έως 69/72, Firma Wilhelm Werhahn Hansamühle και λοιποί κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1973, σ. 1229· της 25ης Μαΐου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 83 και 94/76, 15 και 40/77, όπ. π., και πολλές άλλες.

λεσε η ίδια η Κοινότητα, επεμβαίνει αναρμόδιο κοινοτικό όργανο στα οικονομικά συμφέροντα παραγόντων της αγοράς, που δεν υπόκεινται οι ίδιοι στην οργάνωση της αγοράς, για τη διατήρηση της οποίας εκδόθηκαν τα παράνομα μέτρα.

178. Το Δικαστήριο εξάλλου δέχτηκε ήδη επανειλημμένα ότι μια επιχείρηση δεν μπορεί να επικαλεστεί κεκτημένο δικαίωμα διατηρήσεως προνομίου που προκύπτει υπέρ αυτής από τη θέσπιση της κοινής οργάνωσης αγοράς και από το οποίο ωφελήθηκε σε δεδομένη στιγμή [50]. Η αρχή αυτή ισχύει και για την ισορροπία την οποία δημιούργησε το Συμβούλιο μεταξύ δύο διαφορετικών οργανώσεων αγοράς, έτσι ώστε οι ενάγουσες δεν μπορούν να επικαλεστούν ως κεκτημένο δικαίωμα το ότι δεν μπορεί να μεταβληθεί η σχέση μεταξύ της οργάνωσης της αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και της οργάνωσης της αγοράς των λιπαρών ουσιών.

179. Αυτό υπογράμμισε η εναγόμενη όταν ισχυρίστηκε ότι δεν έχει κανενός είδους υποχρέωση να κατοχυρώσει την παρούσα κατάσταση των παρασκευαστών μαργαρίνης στην κοινοτική αγορά· τα κοινοτικά όργανα έχουν δικαίωμα να τροποποιούν ακόμη και αισθητά τους κανόνες των επιμέρους οργανώσεων της αγοράς. Οι ενάγουσες δέχτηκαν κατά την προφορική διαδικασία τους ισχυρισμούς αυτούς μ' ένα σημαντικό περιορισμό: μπορούν πράγματι να τροποποιηθούν οι οργανώσεις αγοράς, αλλά μόνο από τα *αρμόδια* προς τούτο όργανα, δηλαδή, στην προκειμένη περίπτωση, από το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

180. Μπορεί ίσως να υποστηριχτεί η άποψη ότι το Συμβούλιο θα μπορούσε να αποφασίσει μια επιχείρηση σαν αυτή του βουτύρου Χριστουγέννων 1984/85. Το Συμβούλιο είναι ασφαλώς αρμόδιο να μειώνει την τιμή του βουτύρου, να χορηγεί ή να επιτρέπει ενισχύσεις για την κατανάλωση βουτύρου, επεμβαίνοντας έτσι ουσιαστικά στη σχέση ανταγωνισμού μεταξύ βουτύρου και μαργαρίνης. Θα μπορούσε ακόμα να καταργήσει την προνομιούχο τιμή της μαργαρίνης, επιβάλλοντας, για παράδειγμα, αντίστοιχο ποσό φόρου επί των λιπαρών ουσιών. Το Συμβούλιο ωστόσο είναι αρμόδιο για κάτι τέτοιο μετά από πρόταση της Επιτροπής, και όχι η Επιτροπή μόνη της.

181. Στην παρούσα αλληλουχία όμως πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι ως προς την καταρχήν νόμιμη τροποποίηση των οργανώσεων αγοράς επιβάλλονται ορισμένα όρια και στο Συμβούλιο. Με την απόφασή του της 14ης Μαΐου 1975 στην υπόθεση 74/74 [51], το Δικαστήριο έκρινε ότι η κατάργηση των νομισματικών εξισωτικών ποσών που πραγματοποιείται χωρίς μεταβατικά μέτρα και χωρίς προηγούμενη αναγγελία συνιστά παράβαση υπερτέρου κανόνα δικαίου και έτσι δέχτηκε ότι υφίσταται ευθύνη της Κοινότητας. Τόνισε ιδίως ότι η Επιτροπή δεν προέβλεψε στην κοινοτική ρύθμιση μεταβατικά μέτρα για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρήσεων που εθίγησαν.

182. Η άποψη αυτή ισχύει και όταν το Συμβούλιο τροποποιεί ριζικά μια οργάνωση αγοράς ή τη σχέση μεταξύ περισσοτέρων οργανώσεων αγοράς. Υποχρεούται να σέβεται την άξια προστασίας εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών στην ισχύουσα κοινοτική ρύθμιση και να λαμβάνει αντίστοιχα μεταβατικά μέτρα που επιτρέπουν στους επιχειρηματίες να προσαρμοστούν στις οικονομικές προϋποθέσεις-πλαίσιο που τροποποιούνται για το μέλλον. Αν παραλείψει να λάβει αυτά τα μέτρα, τότε η

50 — Βλέπε απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979 στην υπόθεση 230/78, ΣπΑ Εριδανια-Ζθψψηεριφιψι Ναζιοναλι και λοιποί κατά Υπουργού Γεωργίας και Δασών και λοιπών, Σλγ. 1979, σ. 2749· και απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984 στην υπόθεση 59/83, όπ. π.

51 — Απόφαση της 14ης Μαΐου 1975 στην υπόθεση 74/74, Comptoir national technique agricole SA κατά Επιτροπής, Slg. 1975, σ. 533.

Κοινότητα ευθύνεται οπωσδήποτε για τη ζημία που θα επέλθει στους επιχειρηματίες λόγω της απότομης μετάβασης από παλιό σε νέο σύστημα οργάνωσης αγοράς.

183. Με άλλα λόγια: δεν διασφαλίζεται στις ενάγουσες το μερίδιο στην αγορά των λιπαρών ουσιών, το οποίο πέτυχαν λόγω της κοινής οργάνωσης της αγοράς λιπαρών ουσιών ή γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Αυτό όμως που τους εξασφαλίζεται είναι ότι αυτό το μερίδιο της αγοράς δεν θα περιοριστεί απότομα χωρίς μεταβατικά μέτρα. Άρα δεν εξασφαλίζεται στις ενάγουσες το κεκτημένο μερίδιό τους της αγοράς. Πρέπει μάλλον να προστατεύονται μόνο από απότομες ρωγμές στην αγορά. Αυτό ισχύει, προπαντός, όταν γίνεται βραχυπρόθεσμη και παροδική επέμβαση στην αγορά και σε χρόνο που δεν είναι εκ των προτέρων γνωστός, όπως συνέβη στην προκειμένη περίπτωση, όταν η εναγόμενη ανακοίνωσε στις 18 Οκτωβρίου 1984 την επιχείρηση «βούτυρο Χριστουγέννων» για το διάστημα μετά τις 5 Νοεμβρίου 1984.

184. Αν, λοιπόν, η επέμβαση στη σφαίρα των δικαιωμάτων των εναγουσών αποφασιζόταν μόνο από αναρμόδιο όργανο, ενώ οι ενάγουσες δεν μπορούσαν καταρχήν να αμυνθούν κατά της επεμβάσεως αυτής του αρμοδίου οργάνου, ανακύπτει το ερώτημα αν μπορεί, τότε, να γίνει δεκτή κατάφωρη παραβίαση κανόνα δικαίου που προστατεύει τις ενάγουσες.

185. Αποκλίνω στο να απαντήσω καταφατικά και σ' αυτό το ερώτημα. Ναι μεν η εσωτερική κατανομή των αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα εξυπηρετεί καταρχάς πρακτικές εκτιμήσεις για λογικό καταμερισμό της εργασίας και επιτυχή εκπλήρωση του έργου. Έχει όμως και το ρόλο να προστατεύει τους επιχειρηματίες, ιδίως όταν τα κοινοτικά όργανα εξουσιοδοτούνται να επεμβαίνουν στα συμφέροντα των επιχειρηματιών ή να θεσπίζουν κανονιστικές διατάξεις κατά παρέκκλιση από τις βασικές διατάξεις της Συνθήκης: αν η εξουσία αυτή έχει επιφυλαχθεί μόνο υπέρ του Συμβουλίου, τότε, για να θεσπιστεί μια τέτοια ρύθμιση, χρειάζεται σύμπραξη περισσότερων κοινοτικών οργάνων. Η Επιτροπή πρέπει να υποβάλει πρόταση, να ακουστεί ενδεχομένως το Κοινοβούλιο και μόνο τότε μπορεί το Συμβούλιο ν' αποφασίσει. Με τις διαδικαστικές αυτές διατάξεις παρέχεται αυξημένη προστασία στον επιχειρηματία από επεμβάσεις στα δικαιώματά του, επειδή, πριν του επιβληθεί κάποια επιβάρυνση, πρέπει *να συμπέσουν οι βουλήσεις περισσοτέρων κοινοτικών οργάνων*, ενώ αυτό δεν συμβαίνει όταν η *Επιτροπή ενεργεί μόνη της*.

186. Γι' αυτό θεωρώ την παράβαση από την εναγόμενη της κατανομής των αρμοδιοτήτων στην Κοινότητα, τουλάχιστον με την επέμβαση στη νομική κατάσταση των επιχειρηματιών, επίσης ως παραβίαση υπέρτερου προστατευτικού κανόνα, ικανή να θεμελιώσει ευθύνη της Κοινότητας.

Επί της ευθύνης για νόμιμες ενέργειες

187. Οι ολλανδές ενάγουσες ζήτησαν επικουρικά να τους επιδικαστεί αποζημίωση ως προστασία δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ακόμα κι αν η ενέργεια της εναγόμενης θεωρηθεί νόμιμη.

188. Νομίζω ότι στο ζήτημα αυτό πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση αν η Κοινότητα, με νόμιμη ενέργεια προς όφελος των παραγωγών βουτύρου, ώθησε τους παρασκευαστές μαργαρίνης, οι οποίοι μέχρι τότε ασκούσαν νόμιμη δραστηριότητα στην αγορά των βρώσιμων λιπαρών ουσιών, σε κρίση απειλητική για την ύπαρξή τους. Η Κοινότητα είναι υπεύθυνη όχι μόνο για τους κατασκευαστές βουτύρου, αλλά και για τους παρασκευαστές μαργαρίνης. Αν επιβάλλει στους παρασκευαστές μαργαρίνης για υπέρτερους πολιτικούς λόγους τέτοια θυσία, τότε πρέπει να τους αποζημιώσει αντίστοιχα. Κατά τους ισχυρισμούς

όμως των εναγουσών δεν τους επιβλήθηκε θυσία που να απειλεί την ύπαρξή τους.

189. Τελειώνοντας, δεν χρειάζεται να απαντήσω αν μπορεί στην προκειμένη περίπτωση να γίνει δεκτή περαιτέρω ευθύνη της Κοινότητας για *νόμιμη* ενέργεια. Η ευρύτερη όμως αυτή ευθύνη θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να συναχθεί από το γεγονός ότι οι ενάγουσες δεν μπορούσαν να υπολογίσουν ούτε ότι θα γινόταν νόμιμη επέμβαση στα συμφέροντά τους. Το ότι η εναγόμενη δεν είχε δώσει πάντως αφορμή για να μπορούν να στηρίξουν οι ενάγουσες αντίστοιχη προσδοκία, αναπτύχθηκε ήδη πιο πάνω κατά την έρευνα πιθανής παραβίασης της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (σημείο 166 και επόμενα).

Γ — Συμπέρασμα

190. Καταλήγοντας σας προτείνω να εκδώσετε την ακόλουθη απόφαση:

1) Να καταδικάσετε την εναγόμενη να καταβάλει αποζημίωση στις ενάγουσες για τη ζημία που υπέστησαν από την εκτέλεση του κανονισμού 2956/84 της 18ης Οκτωβρίου 1984.

2) Να κληθούν οι διάδικοι μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από την έκδοση της παρούσας απόφασης να γνωστοποιήσουν στο Δικαστήριο το ποσό της αποζημίωσεως, επί του οποίου θα συμφωνήσουν εξωδίκως.

3) Σε περίπτωση που δεν επέλθει εξώδικη συμφωνία, να κληθούν οι διάδικοι να υποβάλουν μέσα στην ίδια προθεσμία αποτίμηση των αξιώσεών τους.

4) Να διατυπωθεί επιφύλαξη ως προς τα δικαστικά έξοδα.