ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MICHAEL B. ELMER της 2ας Οκτωβρίου 1997 *

Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το Ειρηνοδικείο Εχίνου έχει υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με το κύρος διαφόρων κανονισμών στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του καπνού.

Οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

2. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 727/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού [1] (στο εξής: βασικός κανονισμός), προέβλεψε τη χορήγηση πριμοδοτήσεων στα πρόσωπα που αγοράζουν καπνό απ' ευθείας από τους καλλιεργητές της Κοινότητας.

3. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1114/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, περί τροποποιήσεως του βασικού κανονισμού [2] (στο εξής: τροποποιητικός κανονισμός), προσέθεσε την παράγραφο 5 στο άρθρο 4 του βασικού κανονισμού:

«Κάθε χρόνο το Συμβούλιο καθορίζει, με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης, για καθεμία από τις ποικιλίες ή ομάδες ποικιλιών καπνού της κοινοτικής παραγωγής για τις οποίες καθορίζονται οι τιμές και οι πριμοδοτήσεις, μια μέγιστη εγγυημένη ποσότητα, συναρτήσει ιδίως των συνθηκών της αγοράς και των κοινωνικοοικονομικών και γεωργικών συνθηκών των συγκεκριμένων περιφερειών. Η ολική μέγιστη ποσότητα για την Κοινότητα καθορίζεται για καθεμία από τις συγκομιδές 1988, 1989 και 1990 σε 385 000 τόνους καπνού σε φύλλα.

Με την επιφύλαξη (...), σε κάθε υπέρβαση κατά 1 % της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας για μια ποικιλία ή για μια ομάδα ποικιλιών αντιστοιχεί μια μείωση κατά 1 % των τιμών παρέμβασης καθώς και των σχετικών πριμοδοτήσεων (...).

Οι μειώσεις που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο δεν υπερβαίνουν το 5 % για τη συγκομιδή 1988 και το 15 % για τις συγκομιδές 1989 και 1990.

Για την εφαρμογή της παρούσας παραγράφου, η Επιτροπή διαπιστώνει πριν από τις 31 Ιουλίου αν η παραγωγή υπερβαίνει τη μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για μια ποικιλία ή για μια ομάδα ποικιλιών.

(...)»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η δανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 85.

2 — ΕΕ L 110, σ. 35.

4. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2268/88 του Συμβουλίου, της 19ης Ιουλίου 1988, για τον καθορισμό, για τη συγκομιδή 1988, των τιμών στόχου, των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων που χορηγούνται στους αγοραστές καπνού σε φύλλα, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως του δεματοποιημένου καπνού, των ποιοτήτων αναφοράς, των ζωνών παραγωγής, καθώς και των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων, και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1975/87 [3] (στο εξής: κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988), καθόρισε τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για κάθε ποικιλία και ομάδα ποικιλιών καπνού της συγκομιδής 1988. Για την ποικιλία Bright καθορίστηκε μεγίστη εγγυημένη ποσότητα 38 000 τόνων.

5. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/89 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989, περί τροποποιήσεως του βασικού κανονισμού [4] (στο εξής: συμπληρωματικός κανονισμός), συμπλήρωσε, μεταξύ άλλων, το πρώτο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 5, του βασικού κανονισμού. Η πρώτη αιτιολογική σκέψη στο προοίμιο του συμπληρωματικού κανονισμού έχει ως εξής:

«Εκτιμώντας ότι το άρθρο 4, παράγραφος 5, του [βασικού κανονισμού] (...) προβλέπει τον καθορισμό, στα πλαίσια μιας συνολικής ποσότητας για την Κοινότητα, μιας μέγιστης εγγυημένης ποσότητας για καθεμία από τις ποικιλίες ή ομάδες ποικιλιών καπνού της κοινοτικής παραγωγής η υπέρβαση της οποίας συνεπάγεται ανάλογη μείωση των τιμών και πριμοδοτήσεων· ότι οι εν λόγω μέγιστες εγγυημένες ποσότητες καθορίζονται κάθε χρόνο, συγχρόνως με τις τιμές και τις πριμοδοτήσεις, για μια συγκεκριμένη συγκομιδή· ότι, για να καταστεί δυνατός ο προγραμματισμός της φύτευσης, πρέπει να καθορίζεται, κάθε έτος, για τη συγκομιδή του επόμενου έτους, η μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για καθεμία από τις ποικιλίες ή ομάδες ποικιλιών· ότι, κατά συνέπεια, πρέπει να καθοριστούν συγχρόνως οι ποσότητες για τις συγκομιδές 1989 και 1990».

6. Το άρθρο 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, του βασικού κανονισμού έχει του λοιπού ως εξής:

«Κάθε χρόνο το Συμβούλιο καθορίζει (...), *για τη συγκομιδή του επόμενου έτους* και για καθεμία από τις ποικιλίες ή ομάδες ποικιλιών καπνού της κοινοτικής παραγωγής για τις οποίες καθορίζονται οι τιμές και οι πριμοδοτήσεις, μια μέγιστη εγγυημένη ποσότητα, συναρτήσει ιδίως των συνθηκών της αγοράς και των κοινωνικοοικονομικών και αγρονομικών συνθηκών των συγκεκριμένων περιφερειών. *Το Συμβούλιο καθορίζει τις εν λόγω μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για τη συγκομιδή 1990 και συγχρόνως για τη συγκομιδή 1989.* Η συνολική μέγιστη ποσότητα για την Κοινότητα καθορίζεται για καθεμία από τις συγκομιδές 1988, 1989 και 1990 σε 385 000 τόνους καπνού σε φύλλα [5].»

7. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1252/89 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989, για τον καθορισμό, για την συγκομιδή 1989, των τιμών στόχου, των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων που χορηγούνται στους

3 — ΕΕ L 199, σ. 20.

4 — ΕΕ L 129, σ. 16.

5 — Έχω υπογραμμίσει τα χωρία που έχουν παρεμβληθεί.

αγοραστές καπνού σε φύλλα, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως του δεματοποιημένου καπνού, των ποιοτήτων αναφοράς των ζωνών παραγωγής, καθώς και των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων, και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 1577/86, (ΕΟΚ) 1975/87 και του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988 [6] (στο εξής: κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989), καθόρισε τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για κάθε ποικιλία και ομάδα ποικιλιών των εσοδειών 1989 και 1990. Για τις ποικιλίες Τσεμπέλια και Μαύρα καθορίστηκε ενιαία μέγιστη εγγυημένη ποσότητα 30 000 τόνων.

8. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2158/89 της Επιτροπής, της 18ης Ιουλίου 1989, περί καθορισμού, για τον καπνό συγκομιδής 1988, της πραγματικής παραγωγής καθώς και των τιμών και πριμοδοτήσεων που πληρώνονται κατ' εφαρμογήν του καθεστώτος των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων [7] (στο εξής: κανονισμός ελέγχου για το 1988), διαπιστώθηκε ότι η παραγωγή της ποικιλίας Bright το 1988 υπερέβη κατά 10,8 % τη μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για την ποικιλία αυτή και, επομένως, μειώθηκε κατά 5 % η πληρωτέα για την ποικιλία αυτή πριμοδότηση, δηλαδή προβλέφθηκε το ανώτατο για το 1988 ποσοστό μειώσεως.

9. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1331/90 του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 1990, για τον καθορισμό, για τη συγκομιδή 1990, των τιμών στόχου, των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων που χορηγούνται στους αγοραστές καπνού σε φύλλα, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως του δεματοποιημένου καπνού, των ποιοτήτων αναφοράς, των ζωνών παραγωγής, καθώς και των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων για τη συγκομιδή 1991, και για την τροποποίηση του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 [8] (στο εξής: κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1990), καθόρισε τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για κάθε ποικιλία και ομάδα ποικιλιών καπνού των εσοδειών 1990 και 1991.

10. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2046/90 της Επιτροπής, της 18ης Ιουλίου 1990, περί καθορισμού, για τον καπνό της συγκομιδής 1989, της πραγματικής παραγωγής καθώς και των τιμών και πριμοδοτήσεων που πληρώνονται κατ' εφαρμογήν του καθεστώτος των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων [9] (στο εξής: κανονισμός ελέγχου για το 1989), διαπιστώθηκε ότι η παραγωγή των ποικιλιών Τσεμπέλια και Μαύρα το 1989 υπερέβη κατά 44,1 % τη μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για τις ποικιλίες αυτές και, επομένως, μειώθηκε κατά 15 % η πληρωτέα για τις ποικιλίες αυτές πριμοδότηση, δηλαδή προβλέφθηκε το ανώτατο για το 1989 ποσοστό μειώσεως.

11. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1738/91 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1991, για τον καθορισμό, για τη συγκομιδή 1991, των τιμών στόχου, των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων που χορηγούνται στους αγοραστές καπνού σε φύλλα, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως του δεματοποιημένου καπνού, των ποιοτήτων αναφοράς, των ζωνών παραγωγής, καθώς και των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων, και για την τροποποίηση του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1990 [10] (στο εξής: κανονισμός περί

6 — ΕΕ L 129, σ. 17.
7 — ΕΕ L 207, σ. 15.
8 — ΕΕ L 132, σ. 28.
9 — ΕΕ L 187, σ. 23.
10 — ΕΕ L 163, σ. 13.

καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1991), καθόρισε τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για κάθε ποικιλία και ομάδα ποικιλιών καπνού της συγκομιδής 1991.

Η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου και τα προδικαστικά ερωτήματα

12. Τον Ιούλιο του 1989, η επιχείρηση μεταποιήσεως «Οδέττη Νίκου Πετρίδη Ανώνυμος Καπνεμπορική ΑΕ» (στο εξής: εταιρία Πετρίδη) συνήψε με καπνοπαραγωγούς συμβάσεις καλλιεργείας της ποικιλίας καπνού Τσεμπέλια για το καλλιεργητικό έτος 1989.

13. Σε εκτέλεση των συμβάσεων καλλιεργείας, η εταιρία Πετρίδη αγόρασε τον Μάιο του 1990 την κατά το 1989 συγκομιδή καπνού ποικιλίας Τσεμπέλια των καπνοπαραγωγών. Στη συνέχεια, ο ελληνικός Εθνικός Οργανισμός Καπνού προκατέβαλε στην εταιρία Πετρίδη το 100 % της πριμοδοτήσεως, αντί συστάσεως εγγυήσεως [11]. Λόγω της υπερπαραγωγής των ποικιλιών Τσεμπέλια και Μαύρα κατά την καλλιεργητική περίοδο 1989, η οποία διαπιστώθηκε με τον κανονισμό ελέγχου για το 1989, και λόγω της συνακόλουθης μειώσεως της πριμοδοτήσεως κατά 15 %, ο Εθνικός Οργανισμός Καπνού κάλεσε το 1993 την εταιρία Πετρίδη να επιστρέψει το 15 % του εισπραχθέντος ποσού.

11 — Βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1726/70 της Επιτροπής, της 25ης Αυγούστου 1970, περί των λεπτομερειών της χορηγήσεως πριμοδοτήσεως του καπνού σε φύλλα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 178), το δικαίωμα πριμοδοτήσεως αποκτάται από τη στιγμή εξόδου του καπνού από τον τόπο όπου ετέθη υπό έλεγχο. Για λεπτομερέστερη ανάπτυξη επί του θέματος αυτού, βλ. τις προτάσεις μου της 15ης Μαΐου 1997 στην υπόθεση C-244/95, Π. Μοσκώφ ΑΕ, Συλλογή 1997, σ. I-6441, I-6444.

14. Υπό τις συνθήκες αυτές, η εταιρία Πετρίδη άσκησε ενώπιον του Ειρηνοδικείου Εχίνου αγωγή κατά 15 εκ των καπνοπαραγωγών με τους οποίους είχε συνάψει συμβάσεις καλλιεργείας για την καλλιεργητική περίοδο 1989. Με τις προτάσεις της, η εταιρία Πετρίδη ζήτησε από το Ειρηνοδικείο να αναγνωρίσει ότι οι εναγόμενοι της οφείλουν τα ποσά που αναφέρει η αγωγή της. Η εταιρία Πετρίδη υποστήριξε ότι οι καπνοπαραγωγοί είναι οι πραγματικοί αποδέκτες των ενισχύσεων στον τομέα του καπνού και, κατά συνέπεια, σε περίπτωση μειώσεως της πριμοδοτήσεως πρέπει να προβούν στην επιστροφή. Οι εναγόμενοι αρνήθηκαν ότι οφείλουν τα περί ων πρόκειται ποσά.

15. Με απόφαση της 24ης Ιουλίου 1995, το Ειρηνοδικείο Εχίνου ανέστειλε τη διαδικασία και ζήτησε από το Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα που παρατίθενται κατωτέρω. Μέρος των ερωτημάτων περιλαμβάνεται στο σύντομο ιστορικό που περιέχεται στην απόφαση του Ειρηνοδικείου, οπότε πρέπει να παρατεθούν αποσπάσματα του σύντομου ιστορικού.

«1) Είναι έγκυρος ο [τροποποιητικός κανονισμός], ενόψει του ότι στο άρθρο 1 καθορίστηκε από το Συμβούλιο συνολική μέγιστη εγγυημένη ποσότητα (ΜΕΠ) για τις εσοδείες 1988, 1989 και 1990 για ολόκληρη την Κοινότητα 385 000 τόνων καπνού σε φύλλα και συγχρόνως καθορίστηκε [ότι σε] κάθε υπέρβαση κατά 1 % της ΜΕΠ για μια ποικιλία ή για μια ομάδα ποικιλιών [θα] αντιστοιχεί μείωση κατά 1 % των τιμών παρέμβασης και των σχετικών τιμών πριμοδοτήσεως, ως και ότι οι παραπάνω μειώσεις ειδικά για την εσοδεία 1989 δεν μπορεί να υπερβαίνουν το 15 %, ενόψει ιδίως του ότι ελλείπει

το στοιχείο της εξειδίκευσης για κάθε ποικιλία καπνού αλλά και το στοιχείο της εξατομικεύσεως [και] υφίσταται μείωση των τιμών γενικώς και αδιακρίτως χωρίς να συσχετίζεται η μείωση των τιμών με το αν ένας παραγωγός έχει κάνει ή όχι υπέρβαση;

2. α) Ενόψει όμως του γεγονότος ότι τα καπνά της ποικιλίας Τσεμπέλια εσοδείας 1989 στις 3.5.1989 [ημερομηνία εκδόσεως του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989] αλλά και στις 11.5.1989 (ημερομηνία δημοσίευσης του κανονισμού 1252/89) ήταν ήδη φυτευμένα από τους εναγομένους καπνοπαραγωγούς, πώς επιτεύχθηκε ο στόχος των ΜΕΠ "για τον προγραμματισμό της φύτευσης" όπως διαλαμβάνει στην αιτιολογική του σκέψη ο [συμπληρωματικός κανονισμός];

2. β) (...) ερωτάται εάν είναι έγκυροι [ο συμπληρωματικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989] σε σχέση με τον καθορισμό των ΜΕΠ για την ποικιλία καπνού Τσεμπέλια εσοδείας 1989 και εάν η εφαρμογή τους προσβάλλει ή όχι τις γενικές αρχές της απαγόρευσης της αναδρομικής εφαρμογής των κοινοτικών πράξεων, της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των παραγωγών και των μεταποιητών-αγοραστών καπνού [και] την αρχή της ασφάλειας του δικαίου;

3) Εάν η απάντηση στο προηγούμενο ερώτημα είναι καταφατική, τότε ενόψει της διαπιστώσεως από την Επιτροπή ότι σημειώθηκε πραγματική υπερπαραγωγή, υπέρβαση των ΜΕΠ στην ποικιλία Τσεμπέλια και Μαύρα εσοδείας 1989 κατά ποσοστό 44,1 % (παράρτημα I [του κανονισμού ελέγχου για το 1989]) και για τον λόγο αυτόν επεβλήθη μείωση των τιμών πριμοδότησης και παρέμβασης κατά το ανώτατο ποσοστό 15 % (παράρτημα II [του κανονισμού ελέγχου για το 1989]) που για την ποικιλία Τσεμπέλια ήταν 2,304 ECU και 2,037 αντίστοιχα, είναι έγκυρος [ο κανονισμός ελέγχου για το 1989] και μπορούμε να αξιώσουμε, όπως ισχυρίζεται η ενάγουσα, εφαρμογή του όρου των συμβάσεων καλλιεργείας που συνήφθησαν με βάση τον κανονισμό (ΕΟΚ) 4263/88 της Επιτροπής για τη μείωση των συμβατικών τιμών (παράρτημα Ευρωπαϊκής Σύμβασης Καλλιέργειας, όρος 8, παρ. 2, και κυρίως παρ. 3), το περιεχόμενο του οποίου επαναλήφθηκε στις συμβάσεις που συνήψαν οι εναγόμενοι με την ενάγουσα ανώνυμη εταιρία, σύμφωνα με τον οποίο όρο προβλέπεται [ότι] "Με την επιφύλαξη της διατάξεως που προβλέπεται στο προηγούμενο εδάφιο, αν οι τιμές ή οι πριμοδοτήσεις οι σχετικές με την ποικιλία του καπνού που αναφέρεται στο πρώτο σημείο της παρούσας συμβάσεως τροποποιήθηκαν με κοινοτικό κανονισμό, ο αγοραστής και ο πωλητής επαναδιαπραγματεύονται τη συμβατική τιμή. Σε περίπτωση κατά την οποία οι τιμές αυτές ή οι πριμοδοτήσεις που αφορούν την ποικιλία καπνού η οποία αναφέρεται στην παράγραφο 1 τροποποιούνται με την

εφαρμογή των διατάξεων που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του [βασικού κανονισμού], η συμβατική τιμή προσαρμόζεται σύμφωνα με την τροποποίηση των τιμών και των πριμοδοτήσεων";

4) Με την απάντηση των παραπάνω ερωτημάτων γεννάται εύλογα το ερώτημα εάν τελικώς οι λόγοι που οδήγησαν το έτος 1991 το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στην ακύρωση του κανονισμού των ΜΕΠ της εσοδείας 1988 για την ποικιλία Bright στην υπόθεση C-368/89 συντρέχουν ομοίως και στην παρούσα υπόθεση ενόψει του ότι η Επιτροπή επανέλαβε το ίδιο σφάλμα με την καθυστέρηση του καθορισμού των ΜΕΠ για την εσοδεία 1989 με συνέπεια να μην μπορέσει να επιτύχει ούτε τον επιδιωκόμενο στόχο του έγκαιρου προγραμματισμού των καλλιεργειών λόγω των ειδικών κλιματολογικών συνθηκών που επικρατούν στην καπνική ζώνη όπου καλλιεργείται η επίδικη ποικιλία Τσεμπέλια ούτε όμως και τον γενικότερο στόχο των ΜΕΠ, που δεν ήταν άλλος από την αποθάρρυνση της υπερπαραγωγής των καλλιεργούμενων προβληματικών ποικιλιών όπως είναι τα Τσεμπέλια και [τα] Μαύρα;

5) Και στην περίπτωση εν τέλει κατά την οποία ήθελε κριθεί από το Δικαστήριό σας ότι οι εν λόγω κανονισμοί (του Συμβουλίου και της Επιτροπής) είναι έγκυροι, τότε τι γίνεται με το ζήτημα ερμηνείας τους, που ανακύπτει, ποιος τελικά είναι υπόχρεος προς επιστροφή της μειωθείσης πριμοδοτήσεως: η μεταποιητική επιχείρηση καπνού Ανώνυμη Εταιρία (ΑΕ) με την επωνυμία "Οδέττη Νίκου Πετρίδη ΑΕ Καπνεμπορική Εταιρία" ή οι εναγόμενοι καπνοπαραγωγοί;»

Κύρος του τροποποιητικού κανονισμού

16. Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί αν ο τροποποιητικός κανονισμός είναι ανίσχυρος, καθότι καθορίζει μεγίστη εγγυημένη ποσότητα 385 000 τόνων για κάθε μία από τις εσοδείες 1988, 1989 και 1990 και, συγχρόνως, προβλέπει, για την περίπτωση που σημειωθεί υπέρβαση της εγγυημένης ποσότητας, γενική ποσοστιαία μείωση της τιμής παρεμβάσεως και της πριμοδοτήσεως ανάλογη προς την επίσης ποσοστιαία υπέρβαση της εγγυημένης ποσότητας, ανεξαρτήτως του όγκου της παραγωγής κάθε παραγωγού και χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ των διαφόρων ποικιλιών καπνού.

17. Στην υπόθεση Crispoltoni II [12], είχε εγερθεί ωσαύτως ζήτημα νομιμότητας του συστήματος που εισήγαγε ο τροποποιητικός κανονισμός. Το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι από την εξέταση των ερωτημάτων που του είχαν υποβληθεί δεν προέκυπτε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του τροποποιητικού κανονισμού ή των κανονισμών που εκδόθηκαν προς εφαρμογή του. Έτσι, κατά την άποψή μου, η ανωτέρω απόφαση του Δικαστηρίου

12 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93 (Συλλογή 1994, σ. I-4863).

αφορούσε το ίδιο ζήτημα κύρους του τροποποιητικού κανονισμού με αυτό που τίθεται εν προκειμένω. Υπό τις συνθήκες αυτές, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο ερώτημα την απάντηση ότι από την εξέταση του τροποποιητικού κανονισμού, υπό το πρίσμα της αποφάσεως περί παραπομπής και των άλλων στοιχείων της δικογραφίας, δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος του.

Κύρος του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 και του συμπληρωματικού κανονισμού

18. Με τα ερωτήματα 2α και 2β, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να πληροφορηθεί αν είναι ανίσχυροι ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 και ο συμπληρωματικός κανονισμός.

19. Η εταιρία Πετρίδη, υποστηριζόμενη από την Ελληνική Κυβέρνηση, ισχυρίστηκε, μεταξύ άλλων, ότι ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 εκδόθηκε και δημοσιεύθηκε μετά τη φύτευση για τη συγκομιδή του 1989 και, συνεπώς, είχε αναδρομική ισχύ. Επομένως, οι παραγωγοί δεν μπόρεσαν να προγραμματίσουν τη συγκομιδή του 1989, μολονότι σκοπός του συμπληρωματικού κανονισμού ήταν να τους δοθεί ακριβώς η δυνατότητα αυτή. Επομένως, ο συνιστάμενος στον περιορισμό της παραγωγής των λιγότερο ζητουμένων ποικιλιών στόχος του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 δεν κατέστη δυνατό να υλοποιηθεί.

20. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι, εφόσον η συνολική μεγίστη εγγυημένη ποσότητα των 385 000 τόνων ήταν η ίδια για τα έτη 1988, 1989 και 1990, ήταν σαφές για τους παραγωγούς ότι η εγγυημένη ποσότητα για την κατά το 1989 συγκομιδή των ποικιλιών Μαύρα και Τσεμπέλια θα ήταν παρόμοια με την εγγυημένη ποσότητα για την κατά το 1988 συγκομιδή των ίδιων ποικιλιών. Οι παραγωγοί γνώριζαν ότι η εγγυημένη ποσότητα για τις ποικιλίες Τσεμπέλια και Μαύρα ανήλθε το 1988 σε 33 000 τόνους, η δε Επιτροπή είχε δημοσιεύσει, στις 3 Απριλίου 1989, πρόταση σχετικά με εγγυημένη ποσότητα 30 000 τόνων για το 1989. Η μείωση κατά 3 000 τόνους είναι ελάχιστη, η δε υπέρβαση της εγγυημένης ποσότητας το 1989 θα είχε ως αποτέλεσμα, ακόμη και χωρίς την ανωτέρω μείωση, τη μείωση της πριμοδοτήσεως κατά το ανώτατο ποσοστό του 15 %.

21. Στις παρατηρήσεις της εταιρίας Πετρίδη αναφέρεται ότι η σπορά των ελληνικών ποικιλιών καπνού, ειδικά δε της ποικιλίας Τσεμπέλια, γίνεται κατά τα τέλη Ιανουαρίου με αρχές Φεβρουαρίου στις νοτιότερες περιοχές και το αργότερο κατά το πρώτο δεκαήμερο του Μαρτίου στις βορειότερες περιοχές της Ελλάδος. Η μεταφύτευση των καπνών από τα καπνοσπορεία στις καλλιεργούμενες εκτάσεις γίνεται τον Μάρτιο στις νοτιότερες περιοχές και τον Απρίλιο στις βορειότερες. Η συγκομιδή πραγματοποιείται δύο ή τρεις μήνες μετά τη μεταφύτευση, δηλαδή από τα τέλη Ιουνίου έως τις 15 Αυγούστου.

22. Επιπλέον, στην απόφαση περί παραπομπής αναφέρεται ότι οι παραγωγοί καπνού ποικιλίας Τσεμπέλια προέβησαν σε μεταφύτευση τον Μάρτιο του 1989.

23. Όμως, τόσο ο συμπληρωματικός κανονισμός όσο και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 δημοσιεύθηκαν στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* μόλις στις 11 Μαΐου 1989. Κατά την άποψή μου, ο συμπληρωματικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 έχουν επομένως αναδρομική ισχύ, εφόσον καθορίζουν τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για τον καπνό ποικιλίας Τσεμπέλια της συγκομιδής 1989.

24. Η παρούσα υπόθεση έχει μεγάλη ομοιότητα με την υπόθεση Crispoltoni I [13], η οποία αφορούσε το κύρος του τροποποιητικού κανονισμού και του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988. Στην υπόθεση εκείνη, η μεταφύτευση είχε γίνει πριν από τα τέλη Απριλίου, ενώ ο τροποποιητικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988 είχαν δημοσιευθεί αντιστοίχως στις 29 Απριλίου και στις 26 Ιουλίου 1988. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι ο τροποποιητικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988 είχαν αναδρομική ισχύ στο μέτρο που καθόριζαν μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για τον καπνό ποικιλίας Bright της συγκομιδής 1988. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η αρχή της ασφαλείας των εννόμων καταστάσεων αντιτίθεται κατά κανόνα στην αναδρομικότητα, αλλά μπορεί κατ' εξαίρεση να συμβεί το αντίθετο, όταν το απαιτεί ο προς επίτευξη σκοπός και γίνεται δεόντως σεβαστή η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο επισήμανε τα εξής:

«Όπως αναφέρεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του [τροποποιητικού] κανονισμού, ο επιδιωκόμενος με την καθιέρωση μεγίστης εγγυημένης ποσότητας σκοπός έγκειται στον περιορισμό κάθε αυξήσεως της παραγωγής καπνού εντός της Κοινότητας και της αποθαρρύνσεως ταυτοχρόνως της παραγωγής των ποικιλιών που διατίθενται δυσχερώς στην αγορά. Ο σκοπός αυτός δεν μπορούσε να επιτευχθεί, όσον αφορά τη συγκομιδή του καπνού της ποικιλίας Bright το 1988, από τους κανονισμούς που δημοσιεύθηκαν στο τέλος των μηνών Απριλίου και Ιουλίου του αυτού έτους. Πράγματι, οι αποφάσεις περί επεκτάσεως των προς καλλιέργεια εκτάσεων είχαν ήδη ληφθεί, η φύτευση είχε ήδη πραγματοποιηθεί και, σύμφωνα πάντοτε με τη διάταξη περί παραπομπής, η συγκομιδή είχε προ πολλού αρχίσει όταν δημοσιεύθηκε ο κανονισμός [περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988]» (σκέψη 18).

«Εξάλλου το Συμβούλιο συνειδητοποίησε την αδυναμία περιορισμού της παραγωγής μέσω των θεσπισθέντων μέτρων υπό παρόμοιες περιστάσεις. Πράγματι, ο [συμπληρωματικός κανονισμός] προέβλεψε ότι οι μέγιστες εγγυημένες ποσότητες καθορίζονται κατ' έτος για τη συγκομιδή του επομένου έτους, προκειμένου να επιτραπεί, σύμφωνα με την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού, ο προγραμματισμός της φυτεύσεως» (σκέψη 19).

«Ελλείψει μνείας οποιουδήποτε λόγου στις αιτιολογικές σκέψεις [του τροποποιητικού

13 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1991, C-368/89 (Συλλογή 1991, σ. I-3695).

κ(·νισμού και του κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988], πρέπει να αναγνωριστεί ότι η πρώτη προϋπόθεση αναδρομικότητας των εν λόγω κανονισμών, ήτοι το να την επιβάλλει ο προς επίτευξη σκοπός, δεν πληρούται και, συνακόλουθα, οι εν λόγω κανονισμοί είναι άκυροι στο μέτρο που προβλέπουν μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για τον καπνό της ποικιλίας Bright συγκομιδής 1988» (σκέψη 20).

«Κατά τα λοιπά, η επίδικη κανονιστική ρύθμιση κλόνισε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών. Πράγματι, ναι μεν οι ανωτέρω όφειλαν να θεωρούν ως δυνάμενα να προβλεφθούν τα μέτρα που αποσκοπούν στον περιορισμό κάθε αυξήσεως της παραγωγής καπνού στην Κοινότητα και να αποθαρρύνουν την παραγωγή ποικιλιών που διατίθενται δυσχερώς, έπρεπε όμως να έχουν και τη δυνατότητα να λαμβάνουν έγκαιρα γνώση των μέτρων που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις επί των επενδύσεών τους, πράγμα που δεν συνέβη στην προκειμένη περίπτωση» (σκέψη 21).

«Συνεπώς, στο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί απάντηση ότι [ο τροποποιητικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1988] είναι άκυροι στο μέτρο που προβλέπουν μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για τον καπνό της ποικιλίας Bright συγκομιδής 1988» (σκέψη 22).

25. Όσον αφορά την κατά το 1989 συγκομιδή καπνού ποικιλίας Τσεμπέλια, ο επιδιωκόμενος με την καθιέρωση μεγίστης εγγυημένης ποσότητας σκοπός, ο οποίος συνίσταται στο να περιοριστεί κάθε αύξηση της κοινοτικής παραγωγής καπνού και συγχρόνως να αποθαρρυνθεί η παραγωγή των ποικιλιών που διατίθενται δυσχερώς στην αγορά, δεν μπορούσε να επιτευχθεί, όπως και στην υπόθεση που μόλις ανέφερα, καθότι είχαν ήδη γίνει οι φυτεύσεις όταν δημοσιεύθηκε ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989, δηλαδή στις 11 Μαΐου 1989.

26. Από την άλλη πλευρά, η παρούσα υπόθεση αφορά μόνον τον καθορισμό της μεγίστης εγγυημένης ποσότητας, ενώ η απόφαση Crispolτoni I αφορούσε επίσης την καθιέρωση αυτού τούτου του συστήματος των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων. Όταν οι ενδιαφερόμενοι εν προκειμένω παραγωγοί προγραμμάτισαν τη συγκομιδή του 1989, γνώριζαν προ πολλού το σύστημα των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων και ήξεραν ότι, για κάθε μία από τις εσοδείες 1989, 1990 και 1991, θα καθορίζονταν για τις διάφορες ποικιλίες εγγυημένες ποσότητες στο πλαίσιο της ίδιας συνολικής μεγίστης εγγυημένης ποσότητας των 385 000 τόνων. Επιπλέον, οι παραγωγοί, όταν προγραμμάτισαν τη συγκομιδή του 1989, γνώριζαν τις εγγυημένες ποσότητες για τις διάφορες ποικιλίες για τη συγκομιδή του 1988.

27. Στη σκέψη 21 της αποφάσεως Crispolτoni I, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, ακόμη και αν οι παραγωγοί όφειλαν να θεωρήσουν ως δυνάμενα να προβλεφθούν τα μέτρα που αποσκοπούσαν στον περιορισμό της αυξήσεως της παραγωγής ποικιλιών που διατίθενται δυσχερώς στην αγορά, έπρεπε όμως να έχουν τη δυνατότητα να λάβουν έγκαιρα γνώση των μέτρων που θα είχαν επίπτωση στις επενδύσεις τους.

28. Στην υπόθεση Crispoltoni II, είχε προβληθεί ο ισχυρισμός ότι ο τροποποιητικός κανονισμός παραβίαζε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Ειδικά επί του ζητήματος αυτού, το Δικαστήριο δέχθηκε τα εξής:

«Το επίμαχο όμως καθεστώς, το οποίο χαρακτηρίζεται από καθορισμό των ΜΕΠ [μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων], γνωστό εκ των προτέρων στους παραγωγούς, για δεδομένη ποικιλία, από την εξασφάλιση ενισχύσεως για το σύνολο της παραγωγής τους και από τον καθορισμό ανωτάτου ορίου όσον αφορά τη μείωση των τιμών και πριμοδοτήσεων, τηρεί τις επιταγές που απορρέουν από την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης» (σκέψη 61).

29. Έτσι, το Δικαστήριο υπογράμμισε με την απόφαση αυτή τη σημασία του εκ των προτέρων καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για τις διάφορες ποικιλίες.

30. Στην υπόθεση Crispoltoni II, είχε υποστηριχθεί επιπλέον ότι ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1991 ήταν ανίσχυρος, καθότι είχε δημοσιευθεί στις 26 Ιουνίου 1991, ενώ οι φυτεύσεις είχαν γίνει τον Απρίλιο του 1991. Επί του ζητήματος αυτού, το Δικαστήριο δέχθηκε τα εξής:

«Απαντώντας στην επιχειρηματολογία του αιτούντος δικαστηρίου, αρκεί να επισημανθεί ότι, όπως τόνισαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή, η ΜΕΠ για τη συγκομιδή 1991 της ποικιλίας Burley I είχε ήδη καθοριστεί με το παράρτημα V του [κανονισμού περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1990]» (σκέψη 71).

«Πράγματι, καίτοι το παράρτημα V του κανονισμού [περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1991] αντικατέστησε εν τω μεταξύ, σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού, το παράρτημα V του κανονισμού [περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1990], δεν τροποποίησε ωστόσο τη ΜΕΠ, για τη συγκομιδή 1991, της ποικιλίας Burley I» (σκέψη 72).

«Ο τελευταίος αυτός όμως κανονισμός δημοσιεύθηκε στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* της 23.5.1990, ήτοι πολύ πριν από τον χρόνο κατά τον οποίο οι παραγωγοί έπρεπε να λάβουν τις αποφάσεις τους σχετικά με τη συγκομιδή του 1991» (σκέψη 73).

«Κατά συνέπεια, η προβαλλομένη παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν αποδεικνύεται» (σκέψη 74).

31. Όταν στην υπόθεση Crispoltoni II οι ενδιαφερόμενοι παραγωγοί πραγραμμάτισαν τη συγκομιδή του 1991, γνώριζαν προ πολλού το σύστημα των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων και ήξεραν ότι, για κάθε ένα από τα καλλιεργητικά έτη 1989,

1990 και 1991, είχαν καθοριστεί εγγυημένες ποσότητες για τις διάφορες ποικιλίες στο πλαίσιο της ίδιας μεγίστης εγγυημένης ποσότητας 385 000 τόνων. Επιπλέον, οι παραγωγοί, όταν προγραμμάτισαν τη συγκομιδή του 1991, γνώριζαν τις εγγυημένες ποσότητες για τις διάφορες ποικιλίες της συγκομιδής του 1990. Όμως, όπως προανέφερα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η εγγυημένη ποσότητα για την κατά το 1991 συγκομιδή της ποικιλίας Burley I είχε δημοσιευθεί στις 23 Μαΐου 1990, δηλαδή σαφώς πριν να πρέπει οι ενδιαφερόμενοι καλλιεργητές να λάβουν τις αποφάσεις τους σχετικά με τη συγκομιδή του 1991.

32. Κατά την άποψή μου, από τα ανωτέρω πρέπει να συναχθεί ότι, όχι μόνον όσον αφορά τη συγκομιδή του 1988, δηλαδή όταν χρησιμοποιήθηκε για πρώτη φορά το σύστημα των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων, αλλά και όσον αφορά τις μεταγενέστερες καλλιεργητικές περιόδους, εκείνο που έχει σημασία για την τήρηση της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας καθώς και για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι το να καθορίζονται και να δημοσιεύονται οι μέγιστες εγγυημένες ποσότητες πριν να πρέπει οι παραγωγοί να προγραμματίσουν τη συγκομιδή που η Κοινότητα επιθυμεί να επηρεάσει με τον καθορισμό των πιο πάνω εγγυημένων ποσοτήτων. Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο όφειλε να φροντίσει να καθορίσει τις μέγιστες εγγυημένες ποσότητες σαφώς πριν οι παραγωγοί προγραμματίσουν τη συγκομιδή του 1989.

33. Με την πρώτη αιτιολογική σκέψη στο προοίμιο του συμπληρωματικού κανονισμού τονίζεται «ότι, κατά συνέπεια, πρέπει να καθοριστούν συγχρόνως οι ποσότητες για τις συγκομιδές 1989 και 1990». Συνέπεια τούτου ήταν η προσθήκη του ακολούθου κειμένου στο άρθρο 4, παράγραφος 5, πρώτο εδάφιο, του βασικού κανονισμού: «Το Συμβούλιο καθορίζει τις εν λόγω μέγιστες εγγυημένες ποσότητες για τη συγκομιδή 1990 και συγχρόνως για τη συγκομιδή 1989.»

34. Ο συμπληρωματικός κανονισμός εκδόθηκε στις 3 Μαΐου 1989 και δημοσιεύθηκε στις 11 Μαΐου 1989, δηλαδή μετά τη φύτευση, η οποία έγινε τον Μάρτιο του 1989. Επομένως, η διάταξη περί του ταυτοχρόνου καθορισμού των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων για τις εσοδείες 1989 και 1990 συνεπάγεται ότι η μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για το 1989 καθορίστηκε μετά τη φύτευση. Άρα ο συμπληρωματικός κανονισμός έχει αναδρομική ισχύ, όπως και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989. Κατά την άποψή μου, ο συμπληρωματικός κανονισμός είναι, επομένως, ανίσχυρος για τους ίδιους λόγους και στον ίδιο βαθμό που ήταν ανίσχυρος ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989.

35. Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα ερωτήματα 2α και 2β την απάντηση ότι ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 και ο συμπληρωματικός κανονισμός είναι ανίσχυροι στο μέτρο που καθορίζουν τη μέγιστη εγγυημένη ποσότητα για τον καπνό των ποικιλιών Μαύρα και Τσεμπέλια της συγκομιδής 1989.

Τα λοιπά ερωτήματα

Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως στα ερωτήματα 2α και 2β, θεωρώ ότι δεν συντρέχει λόγος να δοθεί απάντηση στο ερώτημα 4. Τα ερωτήματα 3 και 5 έχουν διατυπωθεί κατά τέτοιον τρόπο ώστε να τίθενται μόνο για την περίπτωση που στο ερώτημα 2 δινόταν η απάντηση ότι ο συμπληρωματικός κανονισμός και ο κανονισμός περί καθορισμού των εγγυημένων ποσοτήτων για το 1989 είναι έγκυροι. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να μη δώσει απάντηση στα ερωτήματα 3, 4 και 5.

Πρόταση

Για τους ανωτέρω λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα ερωτήματα που υπέβαλε το Ειρηνοδικείο Εχίνου την εξής απάντηση:

«1) Από την εξέταση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1114/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό (ΕΟΚ) 727/90 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, δεν προέκυψε, υπό το πρίσμα της αποφάσεως περί παραπομπής και των άλλων στοιχείων της δικογραφίας, κανένα στοιχείο ικανό να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος του.

2) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1252/89 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989, για τον καθορισμό, για την συγκομιδή 1989, των τιμών στόχου, των τιμών παρεμβάσεως και των πριμοδοτήσεων που χορηγούνται στους αγοραστές καπνού σε φύλλα, των παραγώγων τιμών παρεμβάσεως του δεματοποιημένου καπνού, των ποιοτήτων αναφοράς, των ζωνών παραγωγής, καθώς και των μεγίστων εγγυημένων ποσοτήτων, και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 1577/86, (ΕΟΚ) 1975/87 και (ΕΟΚ) 2268/88, και ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/89 του Συμβουλίου, της 3ης Μαΐου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 727/90 περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του ακατέργαστου καπνού, είναι ανίσχυροι στο μέτρο που καθορίζουν μεγίστη εγγυημένη ποσότητα για τον καπνό των ποικιλιών Μαύρα και Τσεμπέλια της συγκομιδής 1989.»