Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIILO JÄÄSKINEN
της 6ης Φεβρουαρίου 2013 [1]

Υπόθεση C-373/11

Πανελλήνιος Σύνδεσμος Βιομηχανιών Μεταποίησης Καπνού
κατά
Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών
και
Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων

[αίτηση του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ελλάδα)για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Κανονισμός (ΕΚ) 1782/2003 — Άρθρο 69 — Κύρος — Κανονισμός (ΕΚ) 795/2004 — Άρθρο 48 — Κοινή γεωργική πολιτική — Πρόσθετη ενίσχυση για συγκεκριμένους τύπους καλλιέργειας και παραγωγής ποιότητας — Εφαρμογή από κράτος μέλος — Δυσμενής διάκριση — Άρθρα 2, 32, 33 και 34 ΕΚ»

I – Εισαγωγή

1. Στην υπό κρίση υπόθεση το Συμβούλιο της Επικρατείας ζητεί διευκρινίσεις ως προς το κύρος του άρθρου 69 του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003 (στο εξής: κανονισμός 1782/2003) [2], κατά το οποίο τα κράτη μέλη δύνανται, επί ορισμένο μεταβατικό χρονικό διάστημα, να παρακρατούν έως το 10 % του συνολικού εθνικού ανώτατου ποσού, προκειμένου να καταβάλλουν πρόσθετες ενισχύσεις για συγκεκριμένους τύπους καλλιέργειας και παραγωγής ποιότητας.

2. Κατ' ουσίαν, το υποβληθέν από το εθνικό δικαστήριο ερώτημα αφορά τα όρια εντός των οποίων ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται να αναθέτει στα κράτη μέλη την υλοποίηση της Κοινής Γεωργικής Πολιτικής (στο εξής: ΚΓΠ). Στον κλάδο του καπνού τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει διαφορετικά καθεστώτα ενιαίας ενίσχυσης και συντελεστές παρακράτησης προς καταβολή πρόσθετης ενίσχυσης, κατά τα οριζόμενα στον κανονισμό 1782/2003.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Κανονισμός για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001 (ΕΕ L 270, σ. 1).

3. Αυτή είναι, μεταξύ άλλων, μια από τις σημαντικότερες πτυχές της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ που άρχισε να διαμορφώνεται μετά την υιοθέτηση της λεγόμενης Ατζέντας 2000[3] κατά το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Βερολίνου της 26ης Μαρτίου 1999. Συγκεκριμένα, ένας από τους κύριους σκοπούς της μεταρρύθμισης ήταν ο εξορθολογισμός και η απλοποίηση των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η επίτευξη μεγαλύτερης αποκέντρωσης κατά την εφαρμογή της πολιτικής, διά της παροχής περισσότερων αρμοδιοτήτων στα κράτη μέλη και στις περιφέρειες[4].

ΙΙ – Νομικό πλαίσιο

Α – *Νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης*

4. Κατά το άρθρο 64, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 1782/2003:

«1. Τα κράτη μέλη μπορεί να αποφασίσουν μέχρι την 1η Αυγούστου 2004 το αργότερο να εφαρμόσουν, σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο, το καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στα κεφάλαια 1 ως 4, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται στο παρόν τμήμα.

2. Ανάλογα με την επιλογή κάθε κράτους μέλους, η Επιτροπή καθορίζει, με τη διαδικασία του άρθρου 144, παράγραφος 2, ένα ανώτατο όριο για κάθε άμεση ενίσχυση που αναφέρεται, αντίστοιχα, στα άρθρα 66 έως 69.

Το ανώτατο αυτό όριο ισούται προς τη συνιστώσα κάθε τύπου άμεσης ενίσχυσης εντός των ανώτατων ορίων που αναφέρονται στο άρθρο 40, πολλαπλασιαζόμενη επί τα ποσοστά μείωσης που εφαρμόζουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με τα άρθρα 66, 67, 68 και 69.

Το συνολικό πόσο των καθοριζόμενων ανωτάτων ορίων αφαιρείται από τα εθνικά ανώτατα όρια του άρθρου 41 με τη διαδικασία του άρθρου 144 παράγραφος 2.

[…]»

5. Κατά το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003:

«Τα κράτη μέλη δύνανται να παρακρατούν έως και 10 % της συνιστώσας των εθνικών ανωτάτων ορίων που αναφέρονται στο άρθρο 41, το οποίο αντιστοιχεί σε κάθε τομέα που αναφέρεται στο παράρτημα VI. […].

Στην περίπτωση αυτή και εντός του ανωτάτου ορίου που έχει καθορισθεί δυνάμει του άρθρου 64, παράγραφος 2, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος καταβάλλει, επί ετησίας βάσεως, πρόσθετη ενίσχυση προς τους γεωργούς του ή των τομέων τους οποίους αφορά η παρακράτηση.

Η πρόσθετη ενίσχυση χορηγείται για συγκεκριμένους τύπους γεωργίας που έχουν σημασία για την προστασία ή την βελτίωση του περιβάλλοντος, ή για τη βελτίωση της ποιότητας και της εμπορίας των γεωργικών προϊόντων, υπό προϋποθέσεις που καθορίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 144, παράγραφος 2.»

3 — Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Ατζέντα 2000: για μια ισχυρότερη και διευρυμένη Ένωση», COM(97) 2000, συμπλήρωμα στην *Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης* 5/97 (στο εξής: Ατζέντα 2000). Βλ., ιδίως, το τρίτο μέρος της ανακοίνωσης.

4 — Βλ. Ατζέντα 2000, σ. 28.

6. Με τον κανονισμό (ΕΚ) 795/2004 (στο εξής: κανονισμός 795/2004)[5] η Επιτροπή θέσπισε τους κανόνες που διέπουν το προβλεπόμενο από τον κανονισμό 1782/2003 καθεστώς ενιαίας ενίσχυσης.

7. Κατά το άρθρο 48 του κανονισμού 795/2004:

«1. Η πρόσθετη ενίσχυση που προβλέπεται στο άρθρο 69 του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 χορηγείται με επιφύλαξη του άρθρου 37 παράγραφος 3 του κανονισμού (ΕΚ) 1257/1999 και των κανόνων εφαρμογής του, υπό τους όρους που προβλέπονται στις παραγράφους 2 έως 6 του παρόντος άρθρου.

2. Η ενίσχυση δίδεται μόνο σε γεωργούς κατά την έννοια του άρθρου 2, [στοιχείο α'], του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003, ανεξάρτητα του κατά πόσο έχουν υποβάλει αίτηση ή όχι στα πλαίσια του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης ή διαθέτουν δικαιώματα ενίσχυσης.

3. Η έκφραση "στον τομέα ή τους τομείς που αφορά η παρακράτηση" σημαίνει πως η ενίσχυση είναι δυνατόν να ζητηθεί, καταρχάς, από όλους τους γεωργούς που παράγουν, κατά τη στιγμή της υποβολής αίτησης, για την πρόσθετη ενίσχυση και υπό τους όρους που προβλέπονται στο παρόν άρθρο, τα προϊόντα που καλύπτονται από τον τομέα ή τους τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα VI του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003.

4. Στην περίπτωση που ενίσχυση καλύπτει τύπους γεωργίας ή μέτρα ποιότητας και εμπορίας για τα οποία δεν προσδιορίζεται συγκεκριμένη παραγωγή ή η παραγωγή δεν καλύπτεται άμεσα από κάποιον τομέα, η ενίσχυση είναι δυνατόν να προβλεφθεί υπό τον όρο ότι η παρακράτηση πραγματοποιείται σε όλους τους τομείς που αναφέρονται στο παράρτημα VI του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 και συμμετέχουν στο καθεστώς μόνον οι γεωργοί που ανήκουν σε κάποιον από τους τομείς που αναφέρονται στο εν λόγω παράρτημα.

5. Στην περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 69 του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 σε περιφερειακό επίπεδο, η παρακράτηση υπολογίζεται με βάση το τμήμα των ενισχύσεων των σχετικών τομέων στην εν λόγω περιοχή.

Τα κράτη μέλη καθορίζουν την περιοχή στο κατάλληλο εδαφικό επίπεδο σύμφωνα με αντικειμενικά κριτήρια και με τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται ισότιμη μεταχείριση των γεωργών και η αποφυγή στρεβλώσεων της αγοράς και του ανταγωνισμού.

6. Τα σχετικά κράτη μέλη κοινοποιούν τις λεπτομέρειες της ενίσχυσης που προτίθενται να διαθέσουν και ιδιαίτερα, τους όρους επιλεξιμότητας και τους σχετικούς τομείς μέχρι την 1η Αυγούστου του έτους που προηγείται του πρώτου έτους εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης το αργότερο.

Οποιαδήποτε μεταβολή στην ανακοίνωση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο πραγματοποιείται μέχρι την 1η Αυγούστου δεδομένου έτους το αργότερο και ισχύει για το επόμενο έτος. Κοινοποιείται άμεσα στην Επιτροπή συνοδευόμενο από τα αντικειμενικά κριτήρια που δικαιολογούν τέτοιες αλλαγές. Ωστόσο, τα κράτη μέλη είναι δυνατόν να μην τροποποιήσουν τους σχετικούς τομείς ούτε το ποσοστό της κράτησης.»

5 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στον κανονισμό (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης (ΕΕ L 141, σ. 1).

8. Ο κανονισμός 1782/2003 καταργήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου (στο εξής: κανονισμός 73/2009) [6].

Β – *Εθνική νομοθεσία*

9. Οι κανονισμοί 1782/2003 και 795/2004 μεταφέρθηκαν στην εσωτερική νομοθεσία με δυο κοινές υπουργικές αποφάσεις του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων: επρόκειτο για την κοινή υπουργική απόφαση 292464 της 9ης Αυγούστου 2005 (στο εξής: ΚΥΑ του 2005) [7], με την οποία θεσπίσθηκαν εν γένει πρόσθετα εφαρμοστικά μέτρα και ορίστηκαν τα του υπολογισμού του αριθμού και της αξίας των δικαιωμάτων των δικαιούχων της ενιαίας ενίσχυσης, και την κοινή υπουργική απόφαση 49143 της 8ης Αυγούστου 2006 (στο εξής: ΚΥΑ του 2006) [8], με την οποία καθορίστηκαν τα μέτρα υλοποίησης (μέθοδος πληρωμής, ποσά, δικαιολογητικά πληρωμής) του μέτρου της πρόσθετης ενίσχυσης (ποιοτικό παρακράτημα) στον κλάδο του καπνού.

10. Με το άρθρο 16 και το παράρτημα Ι της ΚΥΑ του 2005 το ποσοστό της ενίσχυσης (ποιοτικό παρακράτημα) για τον καπνό ορίστηκε σε 2 %.

ΙΙΙ – Η διαφορά της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

11. Τον Νοέμβριο του 2006 ο Πανελλήνιος Σύνδεσμος Βιομηχανιών Μεταποίησης Καπνού (στο εξής: Σύνδεσμος) άσκησε ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας αίτηση ακυρώσεως κατά της ΚΥΑ του 2006. Στο πλαίσιο της δίκης αυτής, ο Σύνδεσμος αμφισβήτησε και τη νομιμότητα της ΚΥΑ του 2005. Ο Σύνδεσμος υποστηρίζει ότι αμφότερες οι ΚΥΑ είναι παράνομες, διότι αποσκοπούν στην εφαρμογή του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003, ο οποίος επίσης πάσχει έλλειψη νομιμότητας, διότι προσκρούει σε διάφορες διατάξεις των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

12. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έχει αμφιβολίες όσον αφορά το κύρος του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003, αποφάσισε να αναστείλει την εκδίκαση της υποθέσεως και να υποβάλει στο Δικαστήριο το εξής ερώτημα προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

«Η διάταξη του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003, που έχει την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να καθορίζουν διαφορετικά ποσοστά παρακρατήσεως για την παροχή πρόσθετης ενίσχυσης στους παραγωγούς εντός του ορίου του 10 % της συνιστώσας των εθνικών ανωτάτων ορίων που αναφέρονται στο άρθρο 41, τηρώντας τα κριτήρια που ορίζονται στο τρίτο εδάφιο του άρθρου αυτού, συνάδει, επιτρέποντας τη διαφοροποίηση αυτή ως προς το ποσοστό παρακρατήσεως, προς τις διατάξεις των άρθρων 2, 32 και 34 ΕΚ και προς τους σκοπούς της εξασφαλίσεως ενός σταθερού εισοδήματος στους παραγωγούς και της διατηρήσεως των γεωργικών περιοχών;»

13. Ο Σύνδεσμος, η Ελληνική Δημοκρατία, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλαν έγγραφες παρατηρήσεις. Οι προαναφερθέντες παρέστησαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 21ης Νοεμβρίου 2012.

6 — Κανονισμός, της 19ης Ιανουαρίου 2009, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς, για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΚ) 1290/2005, (ΕΚ) 247/2006, (ΕΚ) 378/2007 και για την κατάργηση του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 (ΕΕ L 30, σ. 16). Επίσης, ο κανονισμός 795/2004 έχει καταργηθεί από τον κανονισμό 1120/2009 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2009, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης που προβλέπεται στον τίτλο ΙΙΙ του κανονισμού (ΕΚ) 73/2009 του Συμβουλίου, σχετικά με τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης για τους γεωργούς στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς (ΕΕ 2009 L 316, σ. 1).

7 — *ΦΕΚ Β'* 1122.

8 — *ΦΕΚ Β'* 1333.

IV – Ανάλυση

Α – *Προκαταρκτικές παρατηρήσεις*

14. Με τον κανονισμό 1782/2003 θεσπίζονται κοινοί κανόνες για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της ΚΓΠ και ορισμένα καθεστώτα στήριξης για τους γεωργούς και τροποποιούνται διάφοροι ισχύοντες κανονισμοί. Ο κανονισμός αποτελεί ένα από τα κύρια νομοθετήματα για τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, η οποία αποσκοπεί στην ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας στον γεωργικό κλάδο, στην προώθηση της προσανατολισμένης στην αγορά αειφόρου γεωργίας και στην ενίσχυση της γεωργικής ανάπτυξης [9].

15. Κατ' ουσίαν, ο κανονισμός 1782/2003 προβλέπει, αφενός, τη σταδιακή μείωση, έως το 2012, των ποσών των άμεσων ενισχύσεων που χορηγούνται στους γεωργούς (άρθρο 11) και, αφετέρου, την καθιέρωση καθεστώτος ενιαίας ενίσχυσης (άρθρα 33 έως 71).

1. Αντικείμενο και περιεχόμενο της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως

16. Είναι, καταρχάς, απαραίτητο να αποσαφηνιστεί η ratione temporis εφαρμογή των κρίσιμων εν προκειμένω κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Συγκεκριμένα, ορισμένοι από τους μετέχοντες στη δίκη που έχουν υποβάλει παρατηρήσεις επικαλούνται διατάξεις των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης όπως αυτές ισχύουν, πλην όμως τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως συνέβησαν πριν την έναρξη ισχύος της Συνθήκης της Λισσαβώνας. Επιπλέον, όπως προανέφερα, ο κανονισμός 1782/2003 καταργήθηκε πριν από το συγκεκριμένο χρονικό σημείο, αλλά εξακολούθησε να παράγει αποτελέσματα και μετά από αυτό. Υπ' αυτό το πρίσμα, φρονώ ότι το ορθό νομικό πλαίσιο της υποθέσεως είναι η νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως ίσχυε κατά την έναρξη της δίκης ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου.

17. Τούτων δοθέντων, όπως θα εξηγήσω λεπτομερέστερα κατωτέρω, φρονώ ότι οι μεταβολές που επήλθαν με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας δεν επηρεάζουν τη νομική εκτίμηση της υποθέσεως. Οι ισχύουσες διατάξεις των Συνθηκών είτε είναι ουσιαστικά πανομοιότυπες με τις προγενέστερες είτε κωδικοποιούν απλώς αρχές του δικαίου αναγνωρισμένες από τη νομολογία ή ενσωματωμένες σε άλλες διατάξεις.

18. Ομοίως, το γεγονός ότι οι κανονισμοί 1782/2003 και 795/2004 στο μεταξύ καταργήθηκαν δεν ασκεί εν προκειμένω επιρροή. Όπως αναφέρει το αιτούν δικαστήριο στην αίτηση προδικαστικής αποφάσεως και όπως επιβεβαίωσε η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 εξακολουθούσε να παράγει αποτελέσματα όταν η υπό κρίση υπόθεση εισήχθη ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου (13 Νοεμβρίου 2006) και, ειδικότερα, οι προβλεπόμενες από αυτό ενισχύσεις καταβάλλονταν έως τον Ιούνιο του 2010.

19. Δεύτερον, επισημαίνω ότι όλοι οι μετέχοντες στη δίκη συμφωνούν ότι η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν αφορά τη συμβατότητα με το δίκαιο της Ένωσης μέτρων θεσπισθέντων από την Ελληνική Κυβέρνηση προς εφαρμογή των κανονισμών 1782/2003 και 795/2004 και, ειδικότερα, των ΚΥΑ του 2005 και του 2006. Συγκεκριμένα, το ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου δεν αφορά την ερμηνεία, αλλά το *κύρος* διατάξεως του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

20. Συναφώς, δεν τίθεται εν προκειμένω το ζήτημα αν οι ελληνικές αρχές έχουν ορθώς εφαρμόσει τους σχετικούς κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Επομένως, η ανάλυσή μου επικεντρώνεται αποκλειστικά στο κύρος του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003.

9 — Βλ. τις υποβληθείσες από την Επιτροπή προτάσεις κανονισμών του Συμβουλίου – Αιτιολογική Έκθεση – Μακροπρόθεσμη πολιτική προοπτική για μια αειφόρο γεωργία, COM(2003) 23 τελικό, σ. 1.

21. Τρίτον, είναι χρήσιμο να υπομνησθεί ότι στον τομέα της γεωργίας η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει συντρέχουσα αρμοδιότητα. Ειδικότερα, το νέο άρθρο 4, παράγραφος 2, στοιχείο δ', ΣΛΕΕ ορίζει ρητώς ότι η γεωργία συγκαταλέγεται στους τομείς στους οποίους η Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη έχουν συντρέχουσα αρμοδιότητα Στη νομική θεωρία έχει συζητηθεί διεξοδικά το αν και κατά πόσον η Συνθήκη της Λισσαβώνας επέφερε μεταβολές ως προς το ζήτημα αυτό [10]. Φρονώ, ωστόσο, ότι τούτο δεν έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σε τομείς που καλύπτονται από την κοινή οργάνωση των αγορών τα κράτη μέλη έχουν επικουρική νομοθετική αρμοδιότητα, όταν οι κανόνες της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν έχουν εφαρμογή ή όταν οι εν λόγω κανόνες ρητώς αναθέτουν σε αυτά εκτελεστικές αρμοδιότητες [11].

22. Το γεγονός ότι στον τομέα της γεωργικής πολιτικής τόσο η Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και τα κράτη μέλη έχουν την αρμοδιότητα να νομοθετούν και να θεσπίζουν νομικά δεσμευτικές πράξεις [12] έχει σημασία στην υπό κρίση υπόθεση. Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από το παλαιό άρθρο 5 ΕΚ (το οποίο έχει επί της ουσίας αντικατασταθεί από το άρθρο 5 ΣΕΕ), η άσκηση των αρμοδιοτήτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα αυτόν διέπεται από την αρχή της επικουρικότητας. Επομένως, σε τομείς που δεν εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητά της η Ευρωπαϊκή Ένωση ενεργεί μόνον εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατον να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύνανται, συνεπώς, να επιτευχθούν καλύτερα σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

23. Σημειωτέον ότι η ανάθεση στις εθνικές ή, κατά περίπτωση, στις περιφερειακές ή τοπικές αρχές αρμοδιοτήτων εκτελέσεως των κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιτρέπεται και σε τομείς αποκλειστικής αρμοδιότητας [13]. Ωστόσο, η ανάθεση τέτοιων αρμοδιοτήτων είναι συνηθέστερη σε τομείς συντρέχουσας αρμοδιότητας. Συγκεκριμένα, στους τομείς αυτούς, η ανάθεση αρμοδιοτήτων από τον νομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις εθνικές αρχές πρέπει επίσης να γίνεται σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας.

24. Επομένως, δεν αμφισβητείται ότι στον τομέα της γεωργίας τα κράτη μέλη διατηρούν ορισμένες αρμοδιότητες, συντρέχουσες προς αυτές της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ειδικότερα, οι αρχές των κρατών μελών δύνανται και υποχρεούνται, εφόσον τους ζητηθεί από την Ευρωπαϊκή Ένωση, να ενεργούν προς εφαρμογή ή εκτέλεση της σχετικής νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης [14]. Παραπέμπω, συναφώς, στις προτάσεις της γενικής εισαγγελέα V. Trstenjak στην υπόθεση Horvath, με τις οποίες επισήμανε ότι η αποκεντρωμένη και διαφοροποιημένη θέσπιση κανόνων δικαίου, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, δεν προσκρούει στις οικείες αρχές των Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης [15].

25. Επομένως, το ζήτημα κύρους που τίθεται εν προκειμένω μπορεί να αφορά μόνον τον τρόπο με τον οποίον πραγματοποιείται η ανάθεση αρμοδιοτήτων με το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003, το οποίο παρέχει στα κράτη μέλη ορισμένη ευχέρεια όσον αφορά την καταβολή της πρόσθετης ενίσχυσης στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ.

10 — Βλ., π.χ., Bianchi, D., *La Politique Agricole Commune (PAC) - Toute la PAC, Rien d'autre que la PAC* !, Bruylant, 2006, σ. 92 έως 95.

11 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 237/82, Jongeneel Kaas BV κ.λπ. (Συλλογή 1984, σ. 483, σκέψεις 13 και 16), της 3ης Οκτωβρίου 1985, 207/84, De Boer (Συλλογή 1985, σ. 3203, σκέψεις 26 έως 29), της 18ης Σεπτεμβρίου 1986, 48/85, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1986, σ. 2549, σκέψη 12), και της 25ης Μαρτίου 2004, C-118/02, Industrias de Deshidratación Agrícola (Συλλογή 2004, σ. I-3073, σκέψη 19).

12 — Αυτός είναι ο όρος που χρησιμοποιείται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ.

13 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ.

14 — Βλ. νυν άρθρο 291 ΣΛΕΕ, το οποίο κατ' ουσίαν αντικαθιστά την τρίτη περίπτωση του άρθρου 202 ΕΚ και κωδικοποιεί τη δήλωση αριθ. 43 όσον αφορά το Πρωτόκολλο σχετικά με την εφαρμογή των αρχών της επικουρικότητας και της αναλογικότητας.

15 — Προτάσεις στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 16ης Ιουλίου 2009, C-428/07, Horvath (Συλλογή 2009, σ. I-6355, σημεία 90 έως 94).

2. Αποσύνδεση της ενίσχυσης από την παραγωγή

26. Κεφαλαιώδους σημασίας στοιχείο της μεταρρύθμισης αυτής είναι, μεταξύ άλλων, η *αποσύνδεση* της άμεσης ενίσχυσης προς τους παραγωγούς από την παραγωγή· πλην εξαιρέσεων, η καταβολή των ενισχύσεων δεν συνδέεται πλέον με συγκεκριμένη παραγωγή. Κατά συνέπεια, το ύψος των άμεσων ενισχύσεων που εισπράττουν οι γεωργοί δεν επηρεάζεται, π.χ., από το είδος της καλλιέργειας ή από την ποιότητα των παραγόμενων προϊόντων.

27. Αναφέρομαι ειδικά στην αποσύνδεση της άμεσης ενίσχυσης από την παραγωγή, διότι, κατά την άποψή μου, οι επιπτώσεις επί της καπνοβιομηχανίας στην Ελλάδα, για τις οποίες παραπονείται ο Σύνδεσμος, απορρέουν, αν υποτεθεί ότι υφίστανται, όχι από το μέτρο που προβλέπεται στο άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003, αλλά από την εφαρμογή της αποσύνδεσης στον τομέα του καπνού.

28. Το κύριο επιχείρημα που προβάλλει ο Σύνδεσμος, προς αμφισβήτηση του κύρους του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003, είναι ότι ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης παρέσχε στις εθνικές αρχές υπερβολικά ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως. Κατά την άποψή τους, η παροχή από τον νομοθέτη της Ένωσης στις εθνικές αρχές της αρμοδιότητας να καθορίζουν ελεύθερα το ποσοστό παρακρατήσεως, έως 10 %, του εθνικού ανώτατου ποσού προκειμένου να καταβληθούν πρόσθετες ενισχύσεις προσκρούει σε ορισμένες από τις βασικές αρχές της ΚΓΠ και προκαλεί στρεβλώσεις στον ανταγωνισμό. Τούτο οφείλεται, κυρίως, στο γεγονός ότι, λόγω του περιθωρίου εκτιμήσεως, είναι αναπόφευκτο τα κράτη μέλη να ορίσουν διαφορετικά ποσοστά παρακρατήσεως επί του εθνικού ανώτατου ποσού. Κατά συνέπεια, ενδέχεται στους παραγωγούς καπνού των κρατών μελών να καταβάλλονται διαφορετικά ποσά πρόσθετης ενίσχυσης. Τούτο έχει ως αποτέλεσμα, όπως υποστηρίζει ο Σύνδεσμος, να μειωθεί σημαντικά η παραγωγή καπνού στην Ελλάδα.

29. Όπως, όμως, ορθώς επισημαίνει η Ελληνική Κυβέρνηση με τις έγγραφες παρατηρήσεις της, η συλλογιστική αυτή πάσχει, διότι στηρίζεται σε εσφαλμένη παραδοχή. Αντιθέτως προς ό,τι υπονοεί ο όρος «πρόσθετη ενίσχυση», τα ποσά αυτά δεν καταβάλλονται επιπλέον του ανώτατου ποσού των άμεσων ενισχύσεων. Με απλά λόγια, το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 επιτρέπει στα κράτη μέλη, αντί να καταβάλλουν το συνολικό ποσό στους γεωργούς που δικαιούνται την άμεση ενίσχυση, να καταβάλλουν το ποσό αυτό εν μέρει ως άμεση και εν μέρει ως πρόσθετη ενίσχυση. Με το άρθρο 69 επιδιώκεται να έχουν τα κράτη μέλη τη δυνατότητα να μειώνουν κατά τι, έως 10 %, το ποσό των άμεσων ενισχύσεων που καταβάλλονται σε όλους τους παραγωγούς και να διαθέτουν τις πιστώσεις που έτσι ελευθερώνονται προκειμένου να καταβάλλουν ένα μικρό επιπλέον ποσό σε ορισμένους γεωργούς με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά [16].

30. Ωστόσο, ο διαχωρισμός αυτός της ενίσχυσης σε άμεση και, ενδεχομένως, πρόσθετη ενίσχυση δεν επηρεάζει σε καμία περίπτωση το συνολικό ποσό που καταβάλλεται στους παραγωγούς, διότι το εθνικό ανώτατο ποσό παραμένει αμετάβλητο [17]. Για παράδειγμα, το αν το συνολικό εθνικό ανώτατο ποσό κατανεμηθεί κατά 98 % ως άμεση και κατά 2 % ως πρόσθετη ενίσχυση ή κατά 90 % ως άμεση και κατά 10 % ως πρόσθετη ενίσχυση δεν έχει καμία σημασία, από οικονομικής απόψεως, για τον κλάδο που εισπράττει την ενίσχυση, έστω και αν επηρεάζεται η κατανομή της ενίσχυσης εντός του κλάδου.

31. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά την Ελλάδα, δεδομένου ότι η Ελληνική Κυβέρνηση έκρινε ότι όλοι οι εγχώριοι παραγωγοί καπνού πληρούν τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της πρόσθετης ενίσχυσης και, ως εκ τούτου τα ποσά αυτά καταβάλλονταν στους παραγωγούς οι οποίοι ούτως ή άλλως θα τα εισέπρατταν, αν η πρόσθετη ενίσχυση δεν υφίστατο, ως δικαιούχοι της άμεσης ενίσχυσης.

16 — Για την ακρίβεια, στο άρθρο 69 γίνεται λόγος για ενίσχυση καταβαλλόμενη για «συγκεκριμένους τύπους γεωργικών εκμεταλλεύσεων και παραγωγής ποιότητας».

17 — Βλ ιδίως την αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού 1782/2003.

32. Επομένως, θεωρώ τα επιχειρήματα του Συνδέσμου αβάσιμα. Οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού ή η μείωση της παραγωγής καπνού δεν οφείλονται στο προσβαλλόμενο μέτρο. Τούτο επιβεβαιώθηκε, έστω εμμέσως, κατά την ακρόαση του εκπροσώπου του Συνδέσμου.

33. Για την ακρίβεια, έχω την εντύπωση ότι ο Σύνδεσμος βάλλει κατά της αποσύνδεσης της ενίσχυσης από την παραγωγή, και τούτο για δύο λόγους. Πρώτον, η μερική εφαρμογή της αποσύνδεσης, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 64 του κανονισμού 1782/2003, συνεπάγεται διαφορετική μεταχείριση των παραγωγών που είναι εγκατεστημένοι σε διαφορετικά κράτη μέλη. Δεύτερον, η αποσύνδεση αποθαρρύνει τους παραγωγούς καπνού από την καλλιέργεια του συγκεκριμένου προϊόντος, με συνέπεια τη μείωση της παραγωγής στην Ελλάδα, μείωση η οποία θίγει τα συμφέροντα των ελληνικών βιομηχανιών επεξεργασίας καπνού που εκπροσωπούνται από τον Σύνδεσμο.

34. Ωστόσο, το αν τα επιχειρήματα αυτά ευσταθούν δεν έχει σημασία εν προκειμένω, διότι το ζήτημα της αποσύνδεσης, ή της μερικής εφαρμογής της σύμφωνα με το άρθρο 64 του κανονισμού 1782/2003, δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας δίκης. Επιπλέον, θεωρώ άστοχα τα επιχειρήματα που προβάλλει συναφώς ο Σύνδεσμος. Σκοπός της ΚΓΠ δεν είναι να διασφαλιστεί ότι η παραγωγή ενός γεωργικού προϊόντος θα παραμείνει εσαεί αμετάβλητη. Αντιθέτως, τόσο πριν όσο και μετά τη μεταρρύθμιση της ΚΓΠ, ίσχυε ακριβώς το αντίθετο [18].

35. Επιπλέον, κατά την αιτιολογική σκέψη 28 του κανονισμού 1782/2003, η ενιαία ενίσχυση δεν πρέπει να εξαρτάται από την παραγωγή συγκεκριμένου προϊόντος, ούτως ώστε οι γεωργοί να μπορούν ελεύθερα να επιλέγουν τι θα καλλιεργήσουν στη γη τους.

36. Μετά την αποσαφήνιση του αντικειμένου της υπό κρίση αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, θα εξετάσω το κύρος του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνω ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας αμφιβάλλει όσον αφορά το συμβατό της διατάξεως αυτής με το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και, συγκεκριμένα, όσον αφορά: (i) το άρθρο 34 ΕΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 2 ΕΚ, (ii) το άρθρο 32 ΕΚ και (iii) τους σκοπούς της «εξασφαλίσεως ενός σταθερού εισοδήματος στους παραγωγούς» και της «διατηρήσεως των γεωργικών περιοχών». Ωστόσο, με τις παρατηρήσεις του ενώπιον του Δικαστηρίου ο Σύνδεσμος προβάλλει και ορισμένους επιπλέον λόγους, προς στήριξη της θέσεώς του περί ελλείψεως κύρους της συγκεκριμένης διατάξεως.

37. Θα εξετάσω καταρχάς τους πιθανούς λόγους ακυρότητας που επισημαίνονται με την απόφαση του αιτούντος δικαστηρίου. Εν συνεχεία, θα εξετάσω τα επιπλέον επιχειρήματα του Συνδέσμου, κατά το μέτρο που σχετίζονται επαρκώς με τις επισημάνσεις του αιτούντος δικαστηρίου. Φρονώ, πάντως, ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να εξετάσει, με την απόφασή του, επιχειρήματα προβληθέντα ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και ήδη απορριφθέντα.

18 — Για παράδειγμα, με την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, Hauer (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 749, σκέψεις 17 έως 33), το Δικαστήριο δέχθηκε ότι διάταξη που απαγορεύει νέες φυτείες αμπέλων για περιορισμένο διάστημα είναι δικαιολογημένη, βάσει των σκοπών του γενικού συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στη μείωση των πλεονασμάτων και στην μακροπρόθεσμη προετοιμασία της αναδιάρθρωσης της ευρωπαϊκής βιομηχανίας οίνου. Γενικά, για τις προσπάθειες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να περιορίσει την υπερπαραγωγή ορισμένων γεωργικών προϊόντων κατά τις δεκαετίες του 1970 και του 1980, βλ. Usher, J., *EC Agricultural Law*, 2η έκδοση, Oxford University Press, 2001, σ. 34 έως 39.

Β – *Πιθανοί λόγοι ακυρότητας*

1. Άρθρα 2 και 34 ΕΚ

38. Κατ' ουσίαν, το Συμβούλιο της Επικρατείας ερωτά το Δικαστήριο αν το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 συνάδει προς το άρθρο 34 ΕΚ (νυν άρθρο 40 ΣΛΕΕ), σε συνδυασμό με το άρθρο 2 ΕΚ (νυν άρθρο 3 ΣΕΕ), με το οποίο θεσπίζεται η κοινή αγορά των γεωργικών προϊόντων [19].

39. Κατά τον Σύνδεσμο, η εφαρμογή του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003 συνεπάγεται στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των παραγωγών του ίδιου προϊόντος σε διαφορετικά κράτη μέλη, διότι οι παραγωγοί των κρατών μελών που έχουν ορίσει χαμηλό ποσοστό παρακρατήσεως βρίσκονται σε μειονεκτικότερη θέση έναντι αυτών που είναι εγκατεστημένοι σε κράτη μέλη τα οποία έχουν ορίσει υψηλότερο ποσοστό παρακρατήσεως. Τούτο συνεπάγεται, επιπλέον, δυσμενή διάκριση μεταξύ παραγωγών και καταναλωτών διαφορετικών κρατών μελών.

40. Υπενθυμίζω, καταρχάς, ότι το άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ, το οποίο απαγορεύει κάθε δυσμενή διάκριση στο πλαίσιο της ΚΓΠ, αποτελεί απλώς ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ίσης μεταχείρισης, η οποία επιτάσσει να μην αντιμετωπίζονται κατά διαφορετικό τρόπο όμοιες καταστάσεις ούτε καθ' όμοιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις, εκτός και αν μια τέτοιου είδους μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικώς [20]. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει θεσπίσει, με τον κανονισμό 1782/2003, ορισμένες διατάξεις με σκοπό τη διαφορετική μεταχείριση διαφορετικών καταστάσεων, για τη ρύθμιση των οποίων απαιτούνται, λόγω της ιδιαιτερότητας του προϊόντος [21] ή της γεωγραφικής περιοχής [22], ειδικοί κανόνες.

41. Επιστρέφοντας στα επιχειρήματα του Συνδέσμου, επισημαίνω εξαρχής ότι δεν τα θεωρώ πειστικά για τους λόγους που προανέφερα. Το συνολικό ποσό που καταβάλλεται στους γεωργούς ενός κλάδου σε κάθε χώρα παραμένει αμετάβλητο, ανεξαρτήτως του αν οι εθνικές αρχές, κάνοντας χρήση της δυνατότητας που τους παρέχεται με το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003, θεσπίσουν πρόσθετη ενίσχυση και ανεξαρτήτως του ύψους της αντίστοιχης παρακρατήσεως. Ουσιώδεις διαφορές μπορεί να προκύψουν μόνο κατά την κατανομή στο εσωτερικό της κάθε χώρας –όχι, όμως, στην περίπτωση του κλάδου της καπνοκαλλιέργειας στην Ελλάδα–, καθώς ορισμένοι παραγωγοί ενδέχεται να εισπράξουν μόνον την άμεση ενίσχυση, ενώ άλλοι ενδέχεται να εισπράξουν και πρόσθετη ενίσχυση.

42. Σε κάθε περίπτωση, φρονώ ότι η διαφορετική μεταχείριση που απορρέει από την εφαρμογή της αμφισβητούμενης διατάξεως είναι αντικειμενικά δικαιολογημένη και, συνεπώς, δεν συνιστά απαγορευμένη από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης δυσμενή διάκριση ούτε συνεπάγεται αθέμιτη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

19 — Κατά το άρθρο 2 ΕΚ, «[η] Κοινότητα έχει ως αποστολή, με τη δημιουργία κοινής αγοράς […] και με την εφαρμογή των κοινών πολιτικών ή δράσεων […] να προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, […] την άνοδο του βιοτικού επιπέδου και της ποιότητας ζωής, την οικονομική και κοινωνική συνοχή και την αλληλεγγύη μεταξύ κρατών μελών». Το άρθρο 34 ΕΚ προβλέπει τη δημιουργία κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, υπό τη μορφή κοινών κανόνων ανταγωνισμού, υποχρεωτικού συντονισμού των διαφόρων εθνικών οργανώσεων αγοράς ή ευρωπαϊκής οργανώσεως της αγοράς Η κοινή οργάνωση δύναται να περιλαμβάνει ενισχύσεις τόσο για την παραγωγή όσο και για την εμπορία των διαφόρων προϊόντων. Η κοινή οργάνωση πρέπει να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας.

20 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 25), της 17ης Απριλίου 1997, C-15/95, EARL de Kerlast (Συλλογή 1997, σ. I-1961, σκέψη 35), και της 23ης Οκτωβρίου 2007, C-273/04, Πολωνία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2007, σ. I-8925, σκέψη 86).

21 — Βλ., μεταξύ άλλων, άρθρο 66 (ενισχύσεις για αροτραίες καλλιέργειες), άρθρο 67 (ενισχύσεις για αιγοπρόβατα), άρθρο 68 (ενισχύσεις βοείου κρέατος), άρθρα 76-78 (πριμοδότηση για πρωτεϊνούχους σπόρους), άρθρα 79-82 (ειδική ενίσχυση για το ρύζι), άρθρα 83-87 (στρεμματική ενίσχυση για καρπούς με κέλυφος), άρθρα 88-92 (ενίσχυση για ενεργειακές καλλιέργειες), άρθρα 93-94 (ενίσχυση για γεώμηλα αμυλοποιίας), άρθρα 95-97 (πριμοδότηση γαλακτοπαραγωγής και πρόσθετη ενίσχυση).

22 — Για παράδειγμα, τα άρθρα 10, παράγραφος 5, και 70, παράγραφος 1, στοιχείο β', περιέχουν ειδικούς κανόνες για τους γεωργούς των Γαλλικών Υπερπόντιων Διαμερισμάτων, των Αζορών και της Μαδέρας, των Καναρίων Νήσων και των Νήσων του Αιγαίου, το δε άρθρο 98 αφορά ειδικές περιφερειακές ενισχύσεις για αροτραίες καλλιέργειες στη Φινλανδία και τη Σουηδία βορείως του 62ου παραλλήλου.

43. Όσον αφορά το πρώτο ζήτημα, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η θέσπιση μέτρου στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης αγοράς ενδέχεται να έχει διάφορες επιπτώσεις επί ορισμένων παραγωγών, ανάλογα με τον ατομικό προσανατολισμό της παραγωγής τους ή τις τοπικές συνθήκες, πλην όμως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσμενής διάκριση απαγορευμένη από τη Συνθήκη, εφόσον το μέτρο στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, προσαρμοσμένα στις ανάγκες της όλης λειτουργίας της κοινής οργάνωσης αγοράς [23]. Ομοίως, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι, επειδή οι καταστάσεις που επικρατούν στα κράτη μέλη δεν είναι πάντα συγκρίσιμες, δικαιολογούνται τυχόν αποκλίσεις στην ισχύουσα νομοθεσία όσον αφορά το συγκεκριμένο κράτος μέλος ή συγκεκριμένους παραγωγούς στην επικράτειά του [24].

44. Τέλος, με την προπαρατεθείσα απόφαση Horvath το Δικαστήριο υπενθύμισε, καταρχάς, την πάγια νομολογία του [25] ότι η απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων, που αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δεν αφορά ενδεχόμενες διαφορές μεταχείρισης που μπορούν να προκύψουν μεταξύ των κρατών μελών από υφιστάμενες μεταξύ των νομοθεσιών των κρατών μελών διαφορές, εφόσον οι νομοθεσίες αυτές εφαρμόζονται σε όλα τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής τους. Εν συνεχεία, αποφάνθηκε, βάσει της νομολογίας αυτής, ότι, εφόσον οι συνταγματικές διατάξεις κράτους μέλους προβλέπουν ότι οι διάφορες περιφερειακές αρχές έχουν νομοθετική αρμοδιότητα, μόνη η θέσπιση εκ μέρους των εν λόγω αρχών διαφορετικών προδιαγραφών στο πλαίσιο της ΚΓΠ δεν συνιστά δυσμενή διάκριση αντίθετη προς το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης [26].

45. Οι περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως δεν δικαιολογούν αποκλίσεις από τις αρχές αυτές. Ειδικότερα, θεωρώ ότι η συλλογιστική που ανέπτυξε το Δικαστήριο με την απόφαση Horvath μπορεί, mutatis mutandis, να εφαρμοστεί εν προκειμένω. Το γεγονός ότι, στην υπόθεση Horvath, η διαφορετική μεταχείριση ήταν απόρροια διατάξεων που είχαν θεσπιστεί από τα κράτη μέλη προς εκτέλεση κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ενώ εν προκειμένω απορρέει από την αρμοδιότητα που ρητώς αναθέτει στις αρχές των κρατών μελών ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης, προς εκτέλεση σχετικής νομοθεσίας, δεν δικαιολογεί, κατά την άποψή μου, διαφορετικό συμπέρασμα.

46. Όσον αφορά το δεύτερο ζήτημα, σχετικά με τη στρέβλωση του ανταγωνισμού, επισημαίνω ότι, με την απόφαση Vodafone, το Δικαστήριο αποφάνθηκε, βάσει της πάγιας νομολογίας του, ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει, «στο πλαίσιο άσκησης των αρμοδιοτήτων του, ευρεία εξουσία εκτίμησης στους τομείς στους οποίους καλείται να προβεί σε σύνθετες αξιολογήσεις και εκτιμήσεις και σε επιλογές τόσο πολιτικής όσο και οικονομικής ή κοινωνικής φύσης. […] Εντούτοις, ακόμη κι όταν υφίσταται η εν λόγω αρμοδιότητα, ο κοινοτικός νομοθέτης οφείλει να στηρίξει την επιλογή του σε αντικειμενικά κριτήρια. Επιπροσθέτως, στο πλαίσιο εκτίμησης των καταναγκασμών που συνδέονται με τα διάφορα πιθανά μέτρα, πρέπει να εξετασθεί αν οι σκοποί που επιδιώκονται με το συγκεκριμένο μέτρο μπορούν να δικαιολογήσουν τις αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες» [27].

23 — Βλ. απόφαση της 9ης Ιουλίου 1985, C-179/84, Bozzetti (Συλλογή 1985, σ. I-2301, σκέψη 34).

24 — Βλ., ενδεικτικά, αποφάσεις του Δικαστηρίου Ισπανία κατά Επιτροπής (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, σκέψεις 25 έως 30), της 21ης Φεβρουαρίου 1990, C-267/88 έως C-285/88, Wuidart κ.λπ. (Συλλογή 1990, σ. I-435, σκέψη 30), της 15ης Απριλίου 1997, C-22/94, Irish Farmers Association κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-1809, σκέψεις 32 έως 37), καθώς και Πολωνία κατά Συμβουλίου (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 20, σκέψεις 86 έως 88).

25 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις της 3ης Ιουλίου 1979, 185/78 έως 204/78, van Dam κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 143, σκέψη 10), της 1ης Φεβρουαρίου 1996, C-177/94, Perfili (Συλλογή 1996, σ. I-161, σκέψη 17), καθώς και της 12ης Ιουλίου 2005, C-403/03, Schempp (Συλλογή 2005, σ. I-6421, σκέψη 34).

26 — Σκέψεις 47 έως 58.

27 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 8ης Ιουνίου 2010, C-58/08, Vodafone κ.λπ. (Συλλογή 2010, σ. I-4999, σκέψεις 52 έως 53).

47. Στην υπό κρίση υπόθεση, ακόμη και αν το επίμαχο μέτρο είχε επιπτώσεις για ορισμένους παραγωγούς, δεν θα μπορούσε να γίνει δεκτό ότι η επιλογή του νομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης να αναθέσει στα κράτη μέλη αρμοδιότητες κατά την εφαρμογή του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003 δεν στηρίζεται σε εύλογους και αντικειμενικούς λόγους ή ότι οι επιπτώσεις αυτές δεν δικαιολογούνται, π.χ., από τον σκοπό της διασφαλίσεως της ομαλής μεταβάσεως από το ένα σύστημα της ΚΓΠ στο άλλο ή από τον σκοπό της παροχής ενίσχυσης προσαρμοσμένης στις συνθήκες ή τις ανάγκες κάθε κράτους μέλους.

48. Συναφώς, στις αιτιολογικές σκέψεις 33 και 34 του κανονισμού 1782/2003 παρατίθενται οι λόγοι για τους οποίους ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέσπισε ορισμένους ειδικούς κανόνες για την περιφερειακή και προαιρετική εφαρμογή του κανονισμού, ιδίως του άρθρου 69 αυτού. Εξάλλου, ο Σύνδεσμος δεν προέβαλε επιχειρήματα προς αμφισβήτηση των επιδιωκόμενων σκοπών, καθώς και της λογικής και των κριτηρίων βάσει των οποίων ο νομοθέτης θέσπισε τους κανόνες αυτούς.

2. Άρθρο 32 ΕΚ

49. Ο Σύνδεσμος προβάλλει επίσης, κατ' ουσίαν, ότι το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 είναι αντίθετο στο άρθρο 32 ΕΚ[28] (νυν άρθρο 38 ΣΛΕΕ). Τούτο συμβαίνει διότι το να επιτραπεί στα κράτη μέλη να καθορίζουν ελεύθερα, χωρίς κριτήρια και προϋποθέσεις, το ποσοστό παρακρατήσεως από το εθνικό ανώτατο ποσό, το οποίο θα διαθέσουν προς στήριξη ενός προϊόντος το οποίο, όπως ο ακατέργαστος καπνός, αποτελεί αντικείμενο κοινής οργάνωσης της αγοράς, ισοδυναμεί με κατάργηση της κοινής οργάνωσης της αγοράς για το προϊόν αυτό. Με άλλα λόγια, το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 ουσιαστικά «επανεθνικοποιεί» τη γεωργική πολιτική, με συνέπεια να παρακάμπτονται οι θεμελιώδεις αρχές που διέπουν την εσωτερική αγορά και την ΚΓΠ.

50. Το επιχείρημα αυτό δεν με πείθει. Δεν αντιλαμβάνομαι πώς είναι δυνατόν η ευχέρεια των αρχών των κρατών μελών να χορηγούν πρόσθετη ενίσχυση και να καθορίζουν το ύψος της αντίστοιχης παρακράτησης, έως το 10 % του εθνικού ανώτατου ποσού, να υπονομεύει τις αρχές της ΚΓΠ ή την κοινή αγορά.

51. Αντιθέτως, η παροχή ορισμένης ευχέρειας στις εθνικές αρχές, προκειμένου να αποφασίσουν ποια είναι τα πλέον πρόσφορα μέτρα για τη διασφάλιση της ομαλής μεταβάσεως στο νέο σύστημα της ΚΓΠ, σε μια χρονική περίοδο κρίσιμη για τις ευρωπαϊκές γεωργικές αγορές, είναι, κατά την άποψή μου, απολύτως συμβατή με την αρχή που αποτυπώνεται στο νυν άρθρο 39, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Η διάταξη αυτή υποχρεώνει τον νομοθέτη να λαμβάνει υπόψη, μεταξύ άλλων, τον «[ιδιαίτερο χαρακτήρα] της γεωργικής δραστηριότητας, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών». Η ανάγκη παροχής τέτοιας ευχέρειας στα κράτη μέλη τονίζεται με την αιτιολογική σκέψη 33 του κανονισμού 1782/2003.

52. Κατόπιν τούτου, δεν θεωρώ εσφαλμένη τη θέση ότι οι εθνικές αρχές είναι σε θέση να εκτιμήσουν καλύτερα, π.χ., ποιο είναι το ενδεδειγμένο ποσοστό παρακράτησης για την πρόσθετη ενίσχυση ή ποιες είναι οι καλλιέργειες για τις οποίες είναι απαραίτητη η καταβολή των ενισχύσεων αυτών στο εσωτερικό της χώρας. Τούτο δεν συνιστά «επανεθνικοποίηση» της ΚΓΠ, αλλά περιορισμένη μόνον ανάθεση, στις εθνικές αρχές, αρμοδιοτήτων εκτελέσεως ορισμένων κανόνων, τους οποίους ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θεώρησε ενδεδειγμένους στο πλαίσιο της μετάβασης από το παλαιό στο νέο σύστημα της ΚΓΠ.

28 — Κατά το άρθρο 32 ΕΚ, η λειτουργία και η ανάπτυξη της κοινής αγοράς για τα γεωργικά προϊόντα πρέπει να συνοδεύονται από τη θέσπιση κοινής γεωργικής πολιτικής, το εύρος της οποίας, όσον αφορά τις δραστηριότητες και τα προϊόντα, καθορίζεται με την ίδια διάταξη της Συνθήκης.

53. Στο γενικό πλαίσιο της μεταρρύθμισης που εισάγεται με τον κανονισμό 1782/2003, το άρθρο 69 θεωρείται δευτερεύουσας σημασίας. Προβλέπει, απλώς, τη δυνατότητα συνδυασμού των άμεσων πληρωμών με περιορισμένες πρόσθετες ενισχύσεις. Περαιτέρω, η δυνατότητα αυτή υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις, διαδικαστικές και ουσιαστικές, οι οποίες καθορίζονται τόσο με το άρθρο 69 όσο και με το άρθρο 48 του κανονισμού 795/2004.

54. Ειδικότερα, το άρθρο 48 του κανονισμού 795/2004 προβλέπει σημαντικές ασφαλιστικές δικλείδες, καθώς υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν αποφάσεις με αντικειμενικά κριτήρια και να ενεργούν κατά τρόπον «ώστε να εξασφαλίζεται ισότιμη μεταχείριση των γεωργών και η αποφυγή στρεβλώσεων της αγοράς και του ανταγωνισμού». Επιπλέον, η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη ορισμένες υποχρεώσεις κοινοποιήσεως, ώστε η Επιτροπή να ελέγχει τον τρόπο με τον οποίο οι εθνικές αρχές υλοποιούν την πρόσθετη ενίσχυση [29].

55. Επομένως, οι αρμοδιότητες που έχουν ανατεθεί στα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003 είναι ex ante περιορισμένες, η δε άσκησή τους υπόκειται σε έλεγχο ex post.

56. Βάσει των προεκτεθέντων, θεωρώ ότι το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 δεν αντιβαίνει στο άρθρο 32 ΕΚ.

3. Ο σκοπός της «εξασφαλίσεως ενός σταθερού εισοδήματος στους παραγωγούς» και ο σκοπός «της διατηρήσεως των γεωργικών περιοχών»

57. Το εθνικό δικαστήριο ερωτά επίσης αν το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 αντιβαίνει προς τους σκοπούς της «εξασφαλίσεως ενός σταθερού εισοδήματος στους παραγωγούς» και της «διατηρήσεως των γεωργικών περιοχών». Συγκεκριμένα, ο Σύνδεσμος προβάλλει ότι η επίμαχη διάταξη στερεί από τους παραγωγούς μια σταθερή πηγή εισοδήματος, με συνέπεια τη ραγδαία πτώση της καλλιέργειας καπνού και την εγκατάλειψη καλλιεργήσιμων εδαφών.

58. Όσον αφορά τον πρώτο σκοπό για τον οποίο κάνει λόγο το εθνικό δικαστήριο, υποθέτω ότι το εν λόγω δικαστήριο αναφέρεται στον σκοπό του άρθρου 33, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΕΚ (νυν άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο β', ΣΛΕΕ), περί εξασφαλίσεως «δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό».

59. Συναφώς, επισημαίνω, καταρχάς, ότι ο όρος «σταθερό», τον οποίο χρησιμοποιεί το αιτούν δικαστήριο, δεν αντιστοιχεί στον όρο «δίκαιο», ο οποίος απαντά στο κείμενο της Συνθήκης [30]. Η ορολογική αυτή διαφορά δεν είναι αμελητέα, δεδομένου ότι ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν υποχρεούται να διασφαλίζει ότι το βιοτικό επίπεδο των γεωργών θα παραμένει αμετάβλητο. Αν γινόταν δεκτό το αντίθετο, θα περιοριζόταν σημαντικά η ευχέρεια του νομοθέτη όσον αφορά τις μεταβολές της ΚΓΠ [31].

60. Επιπλέον, οι Συνθήκες δεν επιβάλλουν τη διατήρηση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου διά της πάγιας καλλιέργειας του ίδιου προϊόντος. Με άλλα λόγια, το βιοτικό επίπεδο δεν συνδέεται οπωσδήποτε με την καλλιέργεια συγκεκριμένου προϊόντος.

61. Επομένως, το άρθρο 33 ΕΚ δεν επιτάσσει να παραμένει η παραγωγή συγκεκριμένου γεωργικού προϊόντος αμετάβλητη, και μάλιστα στην αγορά ενός συγκεκριμένου κράτους μέλους.

29 — Επισημαίνεται, ακόμη, ότι, κατά το άρθρο 64, παράγραφος 3, του κανονισμού 1782/2003 η Επιτροπή «υποβάλλει έκθεση προς το Συμβούλιο, συνοδευόμενη, εφόσον χρειασθεί, από σχετικές προτάσεις, με αντικείμενο τις πιθανές συνέπειες, από άποψη αγοράς και διαρθρωτικών εξελίξεων, της εφαρμογής από τα κράτη μέλη», μεταξύ άλλων, της παρεχόμενης από το άρθρο 69 ευχέρειας.

30 — Ο ίδιος όρος απαντά και στην αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού 1782/2003.

31 — Βλ., συναφώς, απόφαση της 13ης Νοεμβρίου 1990, 331/88, Fedesa (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 26).

62. Παρεμπιπτόντως, ούτε ο σκοπός περί σταθεροποιήσεως των αγορών, στο άρθρο 33, παράγραφος 1, στοιχείο γ', ΕΚ συνεπάγεται ότι η παραγωγή πρέπει να είναι πάντα σταθερή [32]. Συγκεκριμένα, η διάταξη αυτή έχει ευρύτερο νόημα και δεν αφορά μόνο τις παραγόμενες ποσότητες, αλλά εν γένει την οικονομική αξία των γεωργικών προϊόντων [33].

63. Ο Σύνδεσμος επικαλείται, με τα επιχειρήματά του, την έννομη προστασία που συνεπάγεται για τον καπνό η καταχώρισή του στο παράρτημα Ι της Συνθήκης ΕΚ (νυν παράρτημα Ι της Συνθήκης ΛΕΕ) [34]. Ωστόσο, το γεγονός ότι ο καπνός περιλαμβάνεται στο παράρτημα Ι σημαίνει απλώς ότι υπόκειται στην ΚΓΠ. Το παράρτημα Ι δεν επιφυλάσσει ιδιαίτερη μεταχείριση ή προστασία για τα προϊόντα που περιλαμβάνονται σε αυτό.

64. Επομένως, δεν προκύπτει, βάσει των σκοπών που επιδιώκει η ΚΓΠ, ότι η παραγωγή ή η ενίσχυση της παραγωγής συγκεκριμένου προϊόντος πρέπει να είναι σταθερή. Αντιθέτως, ένας από τους σκοπούς της μεταρρύθμισης της ΚΓΠ είναι ακριβώς η ανάπτυξη γεωργικής βιομηχανίας που να είναι περισσότερο προσανατολισμένη στην αγορά και ανταγωνιστική. Δεδομένου ότι η ενίσχυση προς τους γεωργούς δεν συνδέεται πλέον με την παραγωγή συγκεκριμένου προϊόντος, οι γεωργοί δύνανται να μεταβάλλουν την παραγωγή τους, ώστε να ακολουθούν τις τάσεις της αγοράς και να ανταποκρίνονται ταχύτερα και αποτελεσματικότερα στις μεταβολές των αναγκών και της ζήτησης εντός και εκτός Ευρωπαϊκής Ένωσης [35].

65. Όσον αφορά τον έτερο σκοπό, αυτόν της διατηρήσεως των γεωργικών περιοχών, επισημαίνω ότι ο κανονισμός 1782/2003 αποσκοπεί, μεταξύ άλλων, σύμφωνα με την τρίτη αιτιολογική σκέψη αυτού, στο να αποφευχθεί η εγκατάλειψη της γεωργικής γης. Ο σκοπός αυτός είναι, κατά την άποψή μου, απολύτως συμβατός με αυτούς του άρθρου 33 ΕΚ και αποτελεί, θεωρώ, απολύτως φυσική συνέπεια του προαναφερθέντος σκοπού, της εξασφαλίσεως δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό [36].

66. Ωστόσο, υπενθυμίζω εκ νέου ότι το προβλεπόμενο από το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 μέτρο και η αρμοδιότητα που αναθέτει ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης στις εθνικές αρχές για την εκτέλεσή του σε εθνικό επίπεδο δεν ασκεί καμία επιρροή όσον αφορά την εγκατάλειψη της γεωργικής γης στην Ελλάδα. Είναι προφανές ότι οι καπνοκαλλιεργητές θα εισέπρατταν κατ' ουσίαν το ίδιο ποσό, είτε με είτε χωρίς την πρόσθετη ενίσχυση και ανεξαρτήτως του ποσοστού παρακρατήσεως που θα όριζε η Ελληνική Κυβέρνηση.

67. Σχετικά με το άρθρο 33 ΕΚ, ο Σύνδεσμος προβάλλει, με τις έγγραφες παρατηρήσεις του, ένα επιπλέον επιχείρημα το οποίο δεν περιλαμβάνεται στην υποβληθείσα από το Συμβούλιο της Επικρατείας αίτηση προδικαστικής αποφάσεως.

32 — Βλ., π.χ., αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1973, 63/72 έως 69/72, Werhahn Hansamühle κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 759, σκέψη 12), και της 2ας Ιουνίου 1976, 56 έως 60/74, Kampffmeyer Mühlenvereinigung κ.λπ. κατά Επιτροπής και Συμβουλίου (Συλλογή τόμος 1976, σ. 291, σκέψη 13).

33 — Με την απόφαση Crispoltoni, π.χ., το Δικαστήριο έκρινε ότι μέτρα που συνεπάγονται μείωση της παραγωγής καπνού, σε μια αγορά που χαρακτηρίζεται από υπερπαραγωγή, συντείνουν κατ' ουσίαν στη σταθεροποίηση της αγοράς (απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 33.

34 — Το άρθρο 32, παράγραφοι 2 και 3, ΕΚ έχει ως εξής:
«2. Εκτός αντιθέτων διατάξεων των άρθρων 33 μέχρι και 38, οι κανόνες που προβλέπονται για την εγκαθίδρυση της κοινής αγοράς εφαρμόζονται στα γεωργικά προϊόντα.
3. Τα προϊόντα, τα οποία υπάγονται στις διατάξεις των άρθρων 33 μέχρι και 38, απαριθμούνται στον πίνακα του παραρτήματος Ι της παρούσας συνθήκης.»

35 — Βλ., π.χ., τις αιτιολογικές σκέψεις 24 και 28 του κανονισμού 1782/2003.

36 — Βλ. την προαναφερθείσα αιτιολογική σκέψη 21 του κανονισμού 1782/2003.

68. Ο Σύνδεσμος προβάλλει ότι το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 συνεπάγεται σημαντική μείωση της καλλιέργειας καπνού στην Ελλάδα και, για τον λόγο αυτό, προκαλεί μακροπρόθεσμη αστάθεια στην αγορά. Παραβιάζεται έτσι η αρχή κατά την οποία, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, ο νομοθέτης οφείλει να επιδιώκει εξίσου την επίτευξη όλων των σκοπών που προβλέπει το άρθρο 33 ΕΚ, η δε κατά προτεραιότητα επιδίωξη ενός μόνον από τους σκοπούς αυτούς, σε βάρος των υπολοίπων, πρέπει να γίνεται με προσωρινά μόνο μέτρα.

69. Θα εξετάσω το επιχείρημα αυτό για λόγους πληρότητας και μόνον. Υπενθυμίζεται, καταρχάς, ότι, κατά πάγια νομολογία, ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαθέτει στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής ευρεία εξουσία, η οποία αντιστοιχεί στις πολιτικές ευθύνες του, που απορρέουν από τα άρθρα 40 ΕΚ έως 43 ΕΚ. Κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να περιορίζεται στην εξακρίβωση του αν το σχετικό μέτρο βαρύνεται με πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως ή με κατάχρηση εξουσίας ή αν το σχετικό όργανο προδήλως υπερέβη τα όρια της εξουσίας του[37]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει καταστήσει σαφές ότι δεν είναι απαραίτητο όλα τα μέτρα που λαμβάνονται στο πλαίσιο της ΚΓΠ να κατατείνουν ταυτόχρονα και εξίσου στην επιδίωξη των σκοπών που απαριθμούνται στο άρθρο 33 ΕΚ[38]. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι, κατά την επιδίωξη των σκοπών της ΚΓΠ, τα θεσμικά όργανα πρέπει να μεριμνούν διαρκώς για τον συμβιβασμό των επιμέρους σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής, εφόσον αυτοί αλληλοσυγκρούονται, υπό τον όρο πάντως ότι ο συμβιβασμός αυτός δεν έχει ως αποτέλεσμα να καθιστά αδύνατη την επίτευξη των λοιπών σκοπών[39].

70. Στην υπό κρίση υπόθεση, θεωρώ ότι δεν υπάρχει σύγκρουση μεταξύ του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003 και των σκοπών που απαριθμούνται στο άρθρο 33 ΕΚ. Επίσης, δεν αμφισβητείται η δυνατότητα επιτεύξεως των σκοπών αυτών. Επιπλέον, θεωρώ ότι η εκ μέρους του νομοθέτη της Ευρωπαϊκής Ένωσης ρύθμιση της πρόσθετης ενίσχυσης δεν συνιστά υπέρβαση των αρμοδιοτήτων του, στο πλαίσιο της σταθμίσεως των σκοπών αυτών. Εξάλλου, το άρθρο 69 αποτελούσε εξαρχής μέτρο προσωρινού χαρακτήρα[40] και όντως καταργήθηκε όταν ο κανονισμός 1782/2003 αντικαταστάθηκε εξ ολοκλήρου από τον κανονισμό 73/2009.

71. Τέλος, με τις έγγραφες παρατηρήσεις του, ο Σύνδεσμος προβάλλει ότι το άρθρο 69 του κανονισμού 1782/2003 παραβιάζει βασικές γενικές αρχές της νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, όπως η αρχή της αναλογικότητας και η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

72. Το ζήτημα αυτό επίσης εξετάζεται επαλλήλως. Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της αναλογικότητας, η οποία είναι μια από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ορίζει ότι τα μέτρα που θεσπίζονται από τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας δεν πρέπει να υπερβαίνουν το πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκονται με τη θέσπιση της εν λόγω νομοθεσίας. Οσάκις υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό, τα δε προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα σε σχέση τους επιδιωκομένους σκοπούς[41]. Όσον αφορά τον δικαστικό έλεγχο της

37 — Βλ., συναφώς, αποφάσεις Fedesa (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 31, σκέψεις 8 και 14), και της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes (Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 80).

38 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 133 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

39 — Αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hierl (Συλλογή 1992, σ. I-2061, σκέψη 13), της 5ης Οκτωβρίου 199, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 47), και της 26ης Μαρτίου 1998, C-324/96, Πετρίδη (Συλλογή 1998, σ. I-1333, σκέψη 30).

40 — Βλ., ιδίως, αιτιολογικές σκέψεις 33 και 34 του κανονισμού 1782/2003, καθώς και το άρθρο 64, παράγραφος 3, αυτού.

41 — Βλ. αποφάσεις Crispoltoni (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 33, σκέψη 41), της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 60) , και της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-375/96, Zaninotto (Συλλογή 1998, σ. I-6629, σκέψη 63).

τηρήσεως των ως άνω προϋποθέσεων, στο πλαίσιο της ΚΓΠ, ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ευρεία αρμοδιότητα. Κατά συνέπεια, όπως προαναφέρθηκε, η νομιμότητα μέτρου θεσπιζομένου στον τομέα αυτό επηρεάζεται μόνον εάν αυτό είναι προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκομένου από το αρμόδιο όργανο σκοπού [42].

73. Ωστόσο, τούτο δεν συμβαίνει στην περίπτωση του άρθρου 69 του κανονισμού 1782/2003. Όπως προανέφερα, ούτε ο κανονισμός ούτε η συγκεκριμένη διάταξη αποσκοπούν στην πάγια διασφάλιση της παραγωγής καπνού στην Ελλάδα στα προ της ενάρξεως ισχύος τους επίπεδα. Επίσης, δεν πρόκειται για διάταξη προδήλως απρόσφορη για την επιδίωξη είτε των γενικών σκοπών της ΚΓΠ, όπως αυτοί καθορίζονται από τις Συνθήκες, είτε των σκοπών του κανονισμού. Τέλος, η επίμαχη διάταξη δεν έχει καμία επίπτωση όσον αφορά την εγκατάλειψη της γεωργικής γης.

74. Όσον αφορά την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορούν δικαιολογημένα να τρέφουν προσδοκίες για διατήρηση μιας υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως των αρμοδιοτήτων των θεσμικών οργάνων, ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων επιβάλλει συνεχή προσαρμογή στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες [43]. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι επίκληση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά κανόνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης χωρεί μόνον εφόσον η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει προηγουμένως δημιουργήσει την κατάσταση από την οποία απορρέει η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη [44], έχοντας παράσχει συγκεκριμένες διαβεβαιώσεις στον ενδιαφερόμενο [45].

75. Εν προκειμένω, είναι προφανές ότι τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης δεν παρέσχον στους Έλληνες καπνοβιομήχανους καμία διαβεβαίωση περί διατηρήσεως του προϊσχύσαντος συστήματος ενισχύσεων προς τους παραγωγούς ή, ειδικότερα, περί του τρόπου ρυθμίσεως της πρόσθετης ενίσχυσης. Είναι επίσης προφανές ότι το γεγονός ότι ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης προέβη σε μια συγκεκριμένη επιλογή όσον αφορά συγκεκριμένο γεωργικό προϊόν, το βαμβάκι, δεν σημαίνει ότι θα προβεί στην ίδια επιλογή όσον αφορά οποιοδήποτε άλλο προϊόν, του καπνού περιλαμβανομένου.

V – Πρόταση

76. Κατόπιν των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως ακολούθως στα ερωτήματα που υπέβαλε το Συμβούλιο της Επικρατείας:

Από την εξέταση του ερωτήματος που υποβλήθηκε προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως δεν προέκυψε κανένα στοιχείο που να θίγει το κύρος του άρθρου 69 του κανονισμού (ΕΚ) 1782/2003 του Συμβουλίου, της 29ης Σεπτεμβρίου 2003, για τη θέσπιση κοινών κανόνων για τα καθεστώτα άμεσης στήριξης στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής και για τη θέσπιση ορισμένων καθεστώτων στήριξης για τους γεωργούς και για την τροποποίηση των κανονισμών (ΕΟΚ) 2019/93, (ΕΚ) 1452/2001, (ΕΚ) 1453/2001, (ΕΚ) 1454/2001, (ΕΚ) 1868/94, (ΕΚ) 1251/1999, (ΕΚ) 1254/1999, (ΕΚ) 1673/2000, (ΕΟΚ) 2358/71 και (ΕΚ) 2529/2001.

42 — Βλ. αποφάσεις Crispoltoni (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 33, σκέψη 42), National Farmers' Union κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 61), και Zaninotto (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 64).

43 — Απόφαση της 14ης Οκτωβρίου 1999, C-104/97, Atlanta κατά Επιτροπής (Συλλογή 1999, σ. I-6983, σκέψη 52).

44 — Αποφάσεις της 10ης Ιανουαρίου 1992, C-177/90, Kühn (Συλλογή 1992, σ. I-35, σκέψη 14), και Zaninotto (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 41, σκέψη 50).

45 — Αποφάσεις της 18ης Ιουλίου 2007, C-213/06 P, ΕΥΑ κατά Καρατζόγλου (Συλλογή 2007, σ. I-6733, σκέψη 33), της 16ης Δεκεμβρίου 1987, 111/86, Delauche κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5345, σκέψη 24), της 25ης Μαΐου 2000, C-82/98 P Kögler κατά Δικαστηρίου (Συλλογή 2000, σ. I-3855, σκέψη 33), και της 22ας Ιουνίου 2006, C-182/03 και C-217/03, Belgium και Forum 187 κατά Επιτροπής (Συλλογή 2006, σ. I-5479, σκέψη 147).