ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 2ας Μαΐου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Η υπόθεση, επί της οποίας λαμβάνω τώρα θέση, έχει ως αντικείμενο αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Framkfurt am Main (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας). Η αίτηση αυτή αφορά την εφαρμογή και την ερμηνεία κοινοτικών διατάξεων σχετικά με την προώθηση των πωλήσεων του βουτύρου στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων.

2. Βασιζόμενη στον κανονισμό (ΕΟΚ) 804/68 [1] περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, η Επιτροπή θέσπισε τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 262/79 [2], περί της πωλήσεως σε μειωμένη τιμή βουτύρου που προορίζεται για την παρασκευή προϊόντων ζαχαροπλαστικής, παγωτών και άλλων τροφίμων και (ΕΟΚ) 1932/81 [3], περί χορηγήσεως ενισχύσεως στο βούτυρο και στο συμπυκνωμένο βούτυρο που προορίζονται για παρασκευή προϊόντων ζαχαροπλαστικής, παγωτών και άλλων προϊόντων διατροφής.

3. Ο κανονισμός 262/79 αποβλέπει στη διευκόλυνση της διαθέσεως στην αγορά του βουτύρου παρεμβάσεως και ο κανονισμός 1932/81 σ' αυτήν της διαθέσεως του βουτύρου αγοράς, αυτό δε με τη χορήγηση ενισχύσεων. Σύμφωνα και με τους δύο αυτούς κανονισμούς, η δημοπρασία διεξάγεται σύμφωνα με τη διαδικασία της διαρκούς δημοπρασίας. Για λόγους πολιτικής της αγοράς, δηλαδή, προκειμένου να προκληθεί σημαντική μείωση των αποθεμάτων παρεμβάσεως βουτύρου, η Επιτροπή ελάττωσε, στις 21 Μαΐου 1985, την ελαχίστη τιμή πωλήσεως του βουτύρου παρεμβάσεως από 1,15 σε 1,05 ECU. Εξάλλου, αύξησε τα έξοδα μεταποιήσεως για την τήξη από 0,14 σε 0,16 ECU, ώστε η τιμή του βουτύρου κατά την έξοδό του από τον τόπο των ψυκτικών εγκαταστάσεων ανερχόταν σε 0,89 ECU ανά κιλό έναντι των, προηγουμένως, 1,01 ECU ανά κιλό [4]. Η παρέμβαση αυτή είχε ως αποτέλεσμα τη σημαντική διαφορά του επιπέδου τιμής μεταξύ του βουτύρου αγοράς και του βουτύρου παρεμβάσεως. Ακόμη και με τον συνυπολογισμό της ενισχύσεως που εγκρίθηκε για τη μεταποίηση του βουτύρου αγοράς, αυτό παρέμεινε ακριβότερο από το βούτυρο παρεμβάσεως κατά 10,65 %.

4. Η Hoche GmbH, προσφεύγουσα της κύριας δίκης (στο εξής: προσφεύγουσα), η οποία παράγει τετηγμένο βούτυρο, συμμετείχε κατά τη διάρκεια των μηνών Μαρτίου, Απριλίου και Μαΐου 1985 σε πολλές δημοπρασίες για τη χορήγηση ενισχύσεων στη μεταποίηση κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1932/81. Προς τον σκοπό αυτό, συνέστησε για κάθε περίπτωση ασφάλεια για δημοπρασία. Στο πλαίσιο των ειδικών δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 ανέλαβε την υποχρέωση να μεταποιήσει σε συμπυκνωμένο βούτυρο συνολικά 1 672 τόνους βουτύρου.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82).

2 — Κανονισμός της Επιτροπής της 12ης Φεβρουαρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 77).

3 — Κανονισμός της Επιτροπής της 13ης Ιουλίου 1981 (ΕΕ L 191, σ. 6).

4 — 1,15 — 0,14 = 1,01 ECU καθίσταται 1,05 — 0,16 = 0,89 ECU = καταβλητέα τιμή.

5. Την εποχή εκείνη ήταν οικονομικά συμφερότερη η απόκτηση του βουτύρου αγοράς, συνυπολογιζόμενης της ενισχύσεως, απ' ό,τι του βουτύρου παρεμβάσεως. Πάντως, μετά τις αποφάσεις που έλαβε η Επιτροπή τον Μάιο του 1985 για τον καθορισμό των τιμών, η μεταποίηση του βουτύρου αγοράς δεν ήταν πλέον οικονονικά συμφέρουσα. Το κατ' αυτόν τον τρόπο παρασκευαζόμενο συμπυκνωμένο βούτυρο δεν θα μπορούσε πλέον, χωρίς απώλεια, να προσφερθεί προς πώληση σε ανταγωνιστικές τιμές. Για τον λόγο αυτό, η προσφεύγουσα αποφάσισε να μην εκπληρώσει την υποχρέωσή της μεταποιήσεως βουτύρου αγοράς, την οποία είχε αναλάβει στο πλαίσιο της διαδικασίας δημοπρασίας για τη χορήγηση ενισχύσεων, και προμηθεύτηκε, αντ' αυτού, βούτυρο παρεμβάσεως. Εξετέλεσε τις υποχρεώσεις της αγοράς βουτύρου αγοράς, περιοριζόμενη όμως στο να το αποθηκεύσει (735,7 τόνοι). Συνεπώς, η προσφεύγουσα δεν συνέστησε ούτε ασφάλεια μεταποιήσεως για τις ποσότητες αυτές.

6. Τον Σεπτέμβριο του 1985, η Επιτροπή θέσπισε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2661/85[5] περί παρεκκλίσεως από τους κανονισμούς 262/79 και 1932/81, ο οποίος άρχισε να ισχύει την 21η Σεπτεμβρίου 1985. Σύμφωνα με τους λόγους που εξετέθησαν στις αιτιολογικές του σκέψεις, ο κανονισμός αυτός όφειλε να διευρύνει το περιεχόμενο των μέτρων για τη νέα ισορροπία μεταξύ της τιμής χορηγήσεως του βουτύρου παρεμβάσεως και της ενισχύσεως στο βούτυρο της αγοράς, υπέρ του βουτύρου παρεμβάσεως (δεύτερη αιτιολογική σκέψη). Επρόκειτο για την αποδέσμευση των υποβαλλόντων προσφορές στις ειδικές δημοπρασίες αριθ. 76 έως 81 από τις υποχρεώσεις τους, στο πλαίσιο του κανονισμού 1932/81, υπό τον όρο ότι έχουν δηλωθεί υπερθεματιστές ποσότητας βουτύρου παρεμβάσεως μεγαλύτερης κατά 25 % από την ποσότητα για την οποία είχαν αναληφθεί οι αρχικές υποχρεώσεις (άρθρο 1 του κανονισμού 2661/85).

5 — Κανονισμός της Επιτροπής της 20ής Σεπτεμβρίου 1985 (ΕΕ L 252, σ. 13).

7. Η προσφεύγουσα έκανε χρήση της δυνατότητας μετατροπής. Πάντως, δεδομένου ότι αυτή υφίστατο μόνο καθόσον οι προθεσμίες μεταποιήσεως δεν είχαν ακόμη λήξει, η προσφεύγουσα επωφελήθηκε αυτής μόνο μερικώς. Για τις προσφορές που δεν μπορούσαν να αποτελέσουν το αντικείμενο μετατροπής, αλλά για τις οποίες η προσφεύγουσα δεν είχε επίσης συστήσει ασφάλεια μεταποιήσεως, η ασφάλεια για τη δημοπρασία, που προβλέπεται στο άρθρο 12 του κανονισμού 1932/81, κατέπεσε. Αυτή η απώλεια ασφάλειας αποτελεί το αντικείμενο της διοικητικής διαφοράς στην κύρια δίκη.

8. Το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι οι αποφάσεις σχετικά με την απώλεια της ασφάλειας καλύπτονται από το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 και, επομένως, δεν θα δίσταζε, υπό κανονικές συνθήκες, να απορρίψει την προσφυγή. Πάντως, εν προκειμένω δημιουργήθηκε μία ιδιαίτερη κατάσταση εκ του λόγου ότι, με τη θέσπιση του κανονισμού 2661/85, ο κίνδυνος τον οποίο διατρέχει κάθε συμμετέχων σε διαδικασία δημοπρασίας είχε εξαλειφθεί στην πράξη όσον αφορά μέρος των επιχειρηματιών της αγοράς που συμμετέσχον στις ειδικές δημοπρασίες αριθ. 76 έως 81. Όμως, δεδομένου ότι αυτό δεν ίσχυε στον ίδιο βαθμό για όλους τους υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81, η κατάπτωση της ασφάλειας συνιστούσε για την προσφεύγουσα παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, η οποία πρέπει ενδεχομένως να ληφθεί υπόψη στο πλαίσιο της εφαρμογής του άρθρου 12 του κανονισμού 1932/81. Για τον λόγο αυτό, το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

« α) Είναι άκυρο το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81, επειδή δεν αποκλείει την κατάπτωση της ασφάλειας για τη δημοπρασία στην περίπτωση κατά την οποία μία επιχείρηση ανακηρύχθηκε

κατά το έτος 1985 υπερθεματιστής στο πλαίσιο των ειδικών δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81, αλλά δεν συνέστησε ασφάλεια μεταποιήσεως και αντ' αυτού αγόρασε, ήδη πριν από τη θέση σε ισχύ του κανονισμού 2661/85, βούτυρο παρεμβάσεως σύμφωνα με τον κανονισμό 262/79, το οποίο και μεταποίησε κανονικώς;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό:

β) Αναστέλλεται η εφαρμογή του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 ως προς μία συγκεκριμένη επιχείρηση όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που περιγράφονται στο ερώτημα α); »

9. Όσον αφορά τη θέση του αιτούντος δικαστηρίου, τις λεπτομέρειες των πραγματικών περιστατικών καθώς και τα επιχειρήματα των διαδίκων, παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

Επί του ερωτήματος α)

10. Το αιτούν δικαστήριο θέτει καταρχάς το ερώτημα του κύρους του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81, διότι έχει αμφιβολίες ως προς τη νομιμότητά του λόγω ενδεχομένης παραβιάσεως των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Επομένως, πρώτα θα εξεταστούν οι σχετικές με την αρχή της αναλογικότητας αμφιβολίες.

11. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 ρυθμίζει, υπό γενική μορφή, τους λόγους που δικαιολογούν την κατάπτωση της ασφάλειας για τη δημοπρασία που έχει συσταθεί στο πλαίσιο των διαδικασιών δημοπρασίας σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεως για το βούτυρο και το συμπυκνωμένο βούτυρο. Απαντάται σ' αυτό μία εξαντλητική απαρίθμηση τριών λόγων καταπτώσεως της ασφάλειας, που καθορίζονται ως εξής:

« 1. Εκτός περιπτώσεως ανωτέρας βίας, η ασφάλεια για τη δημοπρασία καταπίπτει για την ποσότητα για την οποία ο προσφέρων:

α) απέσυρε την προσφορά μετά τη λήξη της προθεσμίας υποβολής των προσφορών που αναφέρεται στο άρθρο 4, παράγραφοι 2 και 3,

ή

β) όταν πρόκειται για βούτυρο:

δεν πραγματοποίησε, εντός των προκαθορισμένων προθεσμιών, τη μεταποίηση του βουτύρου σε προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, υπό α)·

γ) όταν πρόκειται για συμπυκνωμένο βούτυρο: δεν συνέστησε, εντός των προκαθορισμένων προθεσμιών, την ασφάλεια μεταποιήσεως που αναφέρεται στο άρθρο 7, παράγραφος 2 ».

12. Τα αναφερόμενα στο πλαίσιο της κύριας δίκης πραγματικά περιστατικά ανταποκρίνονται στον λόγο καταπτώσεως που προβλέπεται υπό στοιχείο γ). Είναι βέβαιο ότι η προσφεύγουσα δεν συνέστησε ασφάλειες μεταποιήσεως, διότι είχε απόσχει από τη μεταποίηση για οικονομικούς λόγους και δεν επιθυμούσε να αυξήσει και άλλο τις απώλειές της.

13. Η κατάπτωση της ασφάλειας, την οποία αποφάσισε το Bundesanstalt für landwirtschaft-

liche Marktordnung, καθού της κύριας δίκης, είναι προδήλως το έννομο αποτέλεσμα που απορρέει, λόγω της συμπεριφοράς της προσφεύγουσας, από το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81.

14. Το έννομο αυτό αποτέλεσμα μπορούσε να είναι δυσανάλογο μόνο αν το χρησιμοποιηθέν μέσο, δηλαδή η υποχρέωση συστάσεως ασφάλειας, ήταν δυσανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Σχετικά, πρέπει να θεωρηθεί ότι μία διάταξη είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας αν τα εφαρμοσθέντα μέσα είναι ικανά να πραγματοποιήσουν τον επιδιωκόμενο στόχο και δεν βαίνουν πέραν αυτού που είναι αναγκαίο για την επίτευξή του[6]. Οι διατάξεις που αφορούν την ασφάλεια για τη δημοπρασία αποβλέπουν, αφενός, στη διασφάλιση της σοβαρότητας των προσφορών. Πρέπει να παρεμποδιστεί η χειραγώγηση της διαδικασίας δημοπρασίας μέσω πλασματικών προσφορών. Αφετέρου, εκτός από την εν λόγω διασφάλιση της σοβαρότητας των προσφορών, πρέπει να ληφθεί μέριμνα για τη χρησιμοποίηση του βουτύρου σύμφωνα προς τον προορισμό και την προθεσμία που έχουν προβλεφθεί. Ο σκοπός αυτός απορρέει από το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού αυτού έχει ως αντικείμενο την περίπτωση της άμεσης μεταποιήσεως του βουτύρου στα προβλεπόμενα από τον κανονισμό προϊόντα, ενώ το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο γ), προβλέπει τη βαθμιαία μεταποίηση.

15. Από αυτή την άποψη, η παρασκευή συμπυκνωμένου βουτύρου από βούτυρο συνιστά μόνο ένα ενδιάμεσο στάδιο για την οριστική μεταποίηση. Δεδομένου ότι οι διάφορες φάσεις δεν χρειάζονται, επίσης, να πραγματοποιηθούν κατ' ανάγκη από ένα και τον ίδιο επιχειρηματία, η υποχρέωση συστάσεως ασφάλειας προσαρμόζεται στην διαδικασία μεταποιήσεως. Στην περίπτωση του συμπυκνωμένου βουτύρου, απαιτείται ειδική ασφάλεια μεταποιήσεως, μόνο δε όταν αυτή έχει συσταθεί αποδεσμεύεται η ασφάλεια για τη δημοπρασία, εις τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται η αλληλουχία των υποχρεώσεων μεταποιήσεως χωρίς να διακόπτεται η συνέχεια.

16. Όμως, στο πλαίσιο της διαδικασίας της κύριας δίκης, η προσφεύγουσα δεν εξεπλήρωσε την υποχρέωσή της μεταποιήσεως του βουτύρου σε συμπυκνωμένο βούτυρο και συστάσεως της ασφάλειας μεταποιήσεως. Επομένως, η κατάπτωση της ασφάλειας για τη δημοπρασία δεν είναι τίποτε άλλο παρά η κύρωση για την παραβίαση του σκοπού της διασφαλίσεως.

17. Το ίδιο το αιτούν δικαστήριο ανέφερε ότι δεν θα είχε κανένα ενδοιασμό, « υπό τις συνήθεις περιστάσεις », να απορρίψει την προσφυγή. Η « ιδιαίτερη κατάσταση », που αφήνει να φανεί η κατάπτωση της ασφάλειας ως αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, εμφανίστηκε μόνο με την έκδοση του κανονισμού 2661/85. Πράγματι, ο κανονισμός αυτός περιέχει διατάξεις που βαίνουν πέρα των αποφάσεων της Επιτροπής σχετικά με τις τιμές, οι οποίες θέτουν προσωρινώς υπό αμφισβήτηση, αν δεν τον καταργούν κιόλας μερικώς, τον σκοπό της μεταποιήσεως του βουτύρου αγοράς.

18. Πάντως, αυτός ο κανονισμός εξαιρέσεως, που εμφανίζεται μόνο σε ένα αντικειμενικά καθορισμένο αριθμό προβλεπομένων καταστάσεων, δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση το κύρος ολόκληρου του γενικού συστήματος, δηλαδή του συστήματος του κανονισμού 1932/81. Επομένως, ακόμη και αν το συγκεκριμένο έννομο αποτέλεσμά του αποδεικνύεται, οριστικώς, αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας, οι κανόνες με τους οποίους καθίσταται δυνατή η αποφυγή του πρέπει, εντούτοις, να λαμβάνονται από διατάξεις εισάγουσες εξαιρέσεις ή από μεταβατικές διατάξεις.

6 — Βλέπε την απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1987, Maizena κατά BALM, σκέψη 15 (137/85, Συλλογή 1987, σ. 4587).

19. Επίσης, ενόψει των συγκεκριμένων περιστάσεων της υποθέσεως, δεν μπορεί εγκύρως να συναχθεί η γενική ακυρότητα του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81. Ακόμη και ενόψει των δικονομικών δυνατοτήτων του Δικαστηρίου, να περιορίζει τα αποτελέσματα της κηρύξεως της ακυρότητας, από ουσιαστική και χρονική άποψη [7], θα ήταν υπερβολικό να κηρυχθεί άκυρο το άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81. Πράγματι, εκτός του πεδίου εφαρμογής του κανονισμού 2661/85 και των συνεπειών που θα προέκυπταν από αυτόν για τον κανονισμό 1932/81, δεν υφίσταται καμία αμφιβολία ως προς το κύρος, τόσο για το παρελθόν όσο και για το μέλλον, του άρθρου 12, παράγραφος 1, του τελευταίου αυτού κανονισμού.

20. Οι ανωτέρω σκέψεις ισχύουν επίσης για την περίπτωση, κατά την οποία η κατάπτωση της ασφάλειας για τη δημοπρασία θα πρέπει να θεωρηθεί ως ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Αυτή η παραβίαση ενός υπέρτερου κανόνα συνιστά καθαυτή συνέπεια της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 2661/85, ώστε το φερόμενο παράνομο δεν συνδέεται ακριβώς με τον γενικό κανόνα και, επομένως, δεν μπορεί να επιφέρει την ακυρότητά του.

21. Το ίδιο το αιτούν δικαστήριο δεν κρίνει ικανοποιητική την αναγνώριση της ακυρότητας του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 [8]. Για τον λόγο αυτό θέτει, για την περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα θα είναι αρνητική, ένα δεύτερο ερώτημα που αποβλέπει στην εφαρμογή, στην προκειμένη περίπτωση, της αρχής της αναλογικότητας για λόγους επιεικείας.

Επί του ερωτήματος β)

22. *Ι.* Με το ερώτημα αυτό, το Δικαστήριο έχει ενώπιόν του ένα ερώτημα που του έχει ήδη υποβληθεί, σχετικά με την ύπαρξη της γενικής αρχής της επιεικείας στο κοινοτικό δίκαιο: Στην απόφαση στην υπόθεση 118/76 [9], το Δικαστήριο έκρινε, καταρχάς, ότι μία εθνική τελωνειακή αρχή δεν έχει το δικαίωμα να προβλέπει την απαλλαγή, για λόγους επιεικείας, από εισφορές οφειλόμενες δυνάμει του κοινοτικού δικαίου. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε εν συνεχεία ότι δεν υφίσταται νομικό έρεισμα, στο κοινοτικό δίκαιο, που να καθιστά δυνατή την απαλλαγή από νομισματικά εξισωτικά ποσά για λόγους επιεικείας.

23. Με μεταγενέστερη απόφαση, στην υπόθεση 299/84 [10], το Δικαστήριο έκρινε ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει καμία γενική αρχή του δικαίου κατά την οποία οι εθνικές αρχές δεν πρέπει να εφαρμόζουν τους ισχύοντες κανόνες του κοινοτικού δικαίου, εφόσον η εφαρμογή τους θα έχει αυστηρά αποτελέσματα για τον ενδιαφερόμενο, τα οποία, προφανώς, ο κοινοτικός νομοθέτης θα είχε προσπαθήσει να αποφύγει, αν είχε λάβει υπόψη του την περίπτωση αυτή κατά τη θέσπιση των εν λόγω κανόνων.

24. Το αιτούν δικαστήριο ορθώς παρατηρεί ότι το Δικαστήριο αρνήθηκε την ύπαρξη της γενικής αρχής της αντικειμενικής μη επιεικείας, διότι αυτή θα είχε ως συνέπεια, το ερώτημα σχετικά με το εάν τα εθνικά δικαστήρια εφαρμόζουν ή όχι μία διάταξη κοινοτικού δικαίου να υπάγεται, για κάθε περίπτωση, στην αρμοδιότητα αυτών των ιδίων των δικαστηρίων των κρατών μελών. Ο κίνδυνος απωλείας της νομικής ενότητας μπορούσε να αποφευχθεί αν η στηριζόμενη στην επιείκεια απόφαση λαμβανόταν, εν προκειμένω, από το ίδιο το Δικαστήριο. Εν πάση περιπτώσει, η διατύ-

7 — Σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 174, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ στο πλαίσιο του άρθρου 177 της εν λόγω Συνθήκης, βλέπε την απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 1980, SA Roquette Frères κατά Γαλλικού Δημοσίου (145/79, Slg. 1980, σ. 2917).

8 — Βλέπε την πρώτη πρόταση του σκεπτικού του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το ερώτημα β).

9 — Απόφαση της 28ης Ιουνίου 1977, Balkan Import-Export κατά Hauptzollamt Berlin-Packhof (118/76, Slg. 1977, σ. 1177).

10 — Απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1985, Neumann κατά BALM (299/84, Συλλογή 1985, σ. 3663).

πωση του διατακτικού της προαναφερθείσας αποφάσεως δεν αποκλείει τη δυνατότητα αυτή. Σ' αυτό διευκρινίζεται το εξής:

« Τα εθνικά δικαστήρια πάντως, τα οποία θεωρούν ότι αντιμετωπίζουν τέτοια περίπτωση, έχουν πάντοτε το δικαίωμα να υποβάλλουν στο Δικαστήριο οποιοδήποτε ερώτημα ως προς την ερμηνεία και το κύρος της επίμαχης κοινοτικής πράξης το οποίο θεωρούν αναγκαίο για την έκδοση της απόφασής τους. »

25. Παρόλον ότι η ύπαρξη της αρχής της επιεικείας στο κοινοτικό δίκαιο δεν έχει, επομένως, αναγνωριστεί μέχρι σήμερα σε καμία από τις περιπτώσεις κατά τις οποίες έχει τεθεί το ζήτημα, δεν φαίνεται εντελώς απίθανο, αυτή η αρχή να μπορέσει να αναπτυχθεί και να εφαρμοστεί από το Δικαστήριο. Αυτό ισχύει, ακόμη περισσότερο, αν θεωρηθεί η αρχή της αντικειμενικής μη επιεικείας ως ειδική εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας, που αναγνωρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο [11].

26. Πάντως, μία οριστική απόφαση ως προς το αν το Δικαστήριο αναγνωρίζει την αρχή της αντικειμενικής μη επιεικείας και οφείλει, ενδεχομένως, να την εφαρμόσει στην παρούσα διαφορά, δεν είναι αναγκαία στην περίπτωση που αυτό το οποίο, κατά το αιτούν δικαστήριο, συνιστά ένα « επιεικές αποτέλεσμα » απορρέει ήδη από τις υφιστάμενες αρχές, όπως έχουν αναγνωριστεί από το κοινοτικό δίκαιο. Επομένως, πρέπει τώρα να προβούμε στην εξέταση της προκειμένης καταστάσεως.

27. *2.* Καταρχάς, φαίνεται σκόπιμο να καθοριστεί επακριβώς η ουσιαστικό περιεχόμενο του ζητήματος. Το δεύτερο ερώτημα της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αναφέρεται στην αναστολή, για μία μεμονωμένη περίπτωση, της διατάξεως για την κατάπτωση της ασφάλειας « όταν συντρέχουν οι προϋποθέσεις » του πρώτου ερωτήματος. Η παραπομπή σ' αυτές συνεπάγεται ότι λαμβάνονται υπόψη οι προϋποθέσεις του κανονισμού 2661/85 για την απαλλαγή από τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον κανονισμό 1932/81. Επομένως, το ερώτημα θα μπορούσε επίσης να έχει διατυπωθεί ως εξής:

« Μπορεί ένας υπερθεματιστής των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 να απαλλαγεί ανά πάσα στιγμή από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1932/81 εφόσον πληροί, κατά τα λοιπά, τις ουσιαστικές προϋποθέσεις απαλλαγής που προβλέπονται από τον κανονισμού (ΕΟΚ) 2661/85; »

28. Το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο δεν διερωτάται εξάλλου, κατ' ουσίαν, ως προς το κύρος του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 αλλά ως προς τις νομικές συνέπειες του κανονισμού 2661/85 όσον αφορά τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τον κανονισμό 1932/81, προκύπτει από τη συλλογιστική του ίδιου του αιτούντος δικαστηρίου. Αυτό δεν προκύπτει μόνο από τη διατύπωση του πρώτου ερωτήματος, το οποίο αναφέρεται στα στοιχεία πραγματώσεως του κανονισμού 2661/85, αλλά και από το σκεπτικό της διατάξεως. Σ' αυτήν αναφέρεται το εξής:

« Εντούτοις, στην προκειμένη περίπτωση εμφανίζεται μία ιδιαίτερη κατάσταση, την οποία έχει δημιουργήσει η Επιτροπή με την έκδοση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2661/85 με έναρξη ισχύος την 21η Σεπτεμβρίου 1985. Πράγματι, με τον κανονισμό αυτό αίρεται ουσιαστικά για ορισμένους επιχειρηματίες ο κίνδυνος, τον οποίο αποδέχονται όλοι όσοι συμμετέχουν στη διαδικασία της δημοπρασίας... »

29. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν η κατάπτωση της ασφάλειας που προβλέπεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81 είναι ασυμβίβαστη, λαμβάνοντας

11 — Βλέπε ως προς το σημείο αυτό την προαναφερθείσα υπόθεση 299/84, σκέψη 27.

υπόψη τα αποτελέσματα του κανονισμού 2661/85, πρώτον, με την αρχή της αναλογικότητας και, δεύτερον, με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

α) Όπως έχει διαπιστωθεί ως προς το ζήτημα της νομιμότητας του άρθρου 12, παράγραφος 1, του κανονισμού 1932/81, ένα μέτρο είναι ασυμβίβαστο με την αρχή της αναλογικότητας αν είναι ακατάλληλο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού ή αν βαίνει πέραν αυτού που είναι αναγκαίο. Ο αφηρημένος εγγυητικός σκοπός του άρθρου 12, παράγραφος 1, δηλαδή ο σκοπός της διασφαλίσεως του σοβαρού χαρακτήρα των προσφορών καθώς και της τηρήσεως της υποχρεώσεως για μεταποίηση, παραμένει φυσικά ο ίδιος για μία ατομική απόφαση που στηρίζεται στην ίδια αυτή νομική βάση. Πάντως, ο σκοπός της διατάξεως αυτής μπορούσε να έχει αρθεί κατ' εξαίρεση, λόγω της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 2661/85. Επομένως, η χρησιμοποίηση του προβλεπόμενου μέσου δεν θα ήταν πλέον αναγκαία.

30. Το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι το αποτέλεσμα αυτό έχει επέλθει. Στο σκεπτικό της αιτήσεώς του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως αναφέρει τα εξής:

« Εντούτοις, ο σκοπός αυτός δεν υπήρχε κατά τον χρόνο κατά τον οποίο στην προκειμένη περίπτωση κηρύχθηκε η κατάπτωση της ασφάλειας για τη δημοπρασία. Από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2661/85 μάλλον προκύπτει, ακριβώς, ότι η Επιτροπή δεν έδινε καμία σημασία στη μεταποίηση βουτύρου αγοράς μετά από την 21η Μαΐου 1985 αλλά, αντ' αυτού, κατέβαλε κάθε προσπάθεια για να στρέψει το ρεύμα της ζητήσεως στο βούτυρο παρεμβάσεως. Βάσει του σκοπού αυτού είναι εντελώς ακατανόητο και δεν μπορεί πλέον να γίνει αντιληπτό ότι, παρ' όλα αυτά, πρέπει να επιβληθούν κυρώσεις για μία συμπεριφορά, στην οποία η Επιτροπή, προφανώς, δεν αποδίδει πλέον καμία αξία. »

31. Εντούτοις, νομίζω ότι δεν πρέπει να συμφωνήσουμε με την άποψη αυτή. Είναι αληθές ότι το ρεύμα της ζητήσεως πρέπει να αλλάξει κατεύθυνση. Εξάλλου, οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 που διοργανώθηκαν κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1932/81 έπρεπε να έχουν τη δυνατότητα να αποδεσμευτούν, κατόπιν αιτήσεώς τους, από τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τον εν λόγω κανονισμό, υπό τον όρο ότι απέκτησαν, σύμφωνα με τον κανονισμό 262/79, μεγαλύτερη ποσότητα βουτύρου παρεμβάσεως κατά 25 % από αυτή που είχαν αναλάβει την υποχρέωση να αποκτήσουν και να μεταποιήσουν. Εντούτοις, η διευθέτηση της δυνατότητας μεταβολής υπό ορισμένες προϋποθέσεις δεν μπορεί να εξαφανίσει τον σκοπό των διατάξεων που προβλέπουν την κατάπτωση της ασφάλειας. Τηρουμένων των προϋποθέσεων του εισάγοντος την εξαίρεση κανονισμού μπορεί να αλλάξει ο προορισμός.

32. Πάντως, μπορεί να παραβιαστεί η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων αν οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 δεν μπορούν όλοι να κάνουν χρήση κατά τον ίδιο τρόπο των δυνατοτήτων μετατροπής που προβλέπονται από τον κανονισμό 1932/81.

33. β) Μία κοινοτική πράξη είναι αντίθετη προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων και, επομένως, παράνομη, οσάκις ταυτόσημες καταστάσεις τυγχάνουν διαφορετικής μεταχειρίσεως ή διαφορετικές καταστάσεις τυγχάνουν ταυτόσημης μεταχειρίσεως, εκτός αν αυτή η μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικώς. Η εν λόγω αρχή, αναγνωριζόμενη από το κοινοτικό δίκαιο, στηρίζεται στη γενική απαγόρευση των διακρίσεων λόγω ιθαγενείας, διατυπωθείσα στο άρθρο 7, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και στις ειδικές απαγορεύσεις, μεταξύ των οποίων αυτή που αφορά τον γεωργικό τομέα, προβλεπόμενη στο άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο,

της Συνθήκης ΕΟΚ [12]. Η τελευταία αυτή διάταξη απαγορεύει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών της Κοινότητας στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής.

34. Το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι υφίσταται παραβίαση της γενικής αρχής της ίσης μεταχείρισεως:

« Πράγματι, η εφαρμογή της διατάξεως [άρθρο 12, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1932/81] έχει ως αποτέλεσμα ότι οι ανταγωνιστές της προσφεύγουσας, οι οποίοι τυχαίως δεν είχαν ακόμη προβεί σε μεταποίηση μέχρι την 21η Σεπτεμβρίου 1985 ή ως προς τους οποίους δεν είχε ακόμη παρέλθει η προθεσμία μεταποιήσεως, έκαναν χρήση της δυνατότητας μεταβολής και, επομένως, δεν χρειάστηκε να υποστούν την απώλεια της ασφάλειας, ενώ αυτό συνέβη στην περίπτωση της προσφεύγουσας. Το γεγονός ως προς το οποίο διαφέρει η περίπτωση της προσφεύγουσας από τις περιπτώσεις των ανταγωνιστών της είναι καθαρά τυχαίας φύσεως και δεν δικαιολογεί καμία άνιση μεταχείριση. »

35. Καταρχάς, πρέπει να αναφερθεί ότι δεν συντρέχει λόγος να δοθεί απάντηση, εν προκειμένω, στο ερώτημα αν υφίσταται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως έναντι των επιχειρηματιών που έχουν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τον κανονισμό 1932/81. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου και να καταστεί δυνατό σ' αυτό να αποφανθεί επί της διαφοράς της κύριας δίκης, δεν είναι αναγκαίο να ληφθεί θέση ως προς το σημείο αυτό, διότι οι επιχειρηματίες που είχαν εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους δυνάμει του εν λόγω κανονισμού δεν διέτρεχαν τον κίνδυνο να χάσουν την ασφάλεια.

12 — Βλέπε τις αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1984, Sermide κατά Cassa conguaglio zucchero, σκέψη 28 (106/83, Συλλογή 1984, σ. 4209)· της 23ης Φεβρουαρίου 1983, Wagner κατά BALM (8/82, Συλλογή 1983, σ. 371)· της 17ης Ιουνίου 1987, Frico κατά Voedselvoorzienings In- en Verkoopbureau (424/85 και 425/85, Συλλογή 1987, σ. 2755)· της 11ης Μαρτίου 1987, Rau κατά Επιτροπής (279/84, 280/84, 285/84 και 286/84, Συλλογή 1987, σ. 1069).

36. Ένα διαφορετικό πρόβλημα προκύπτει από το γεγονός ότι η μεταποίηση — εν συνεχεία των αποφάσεων της Επιτροπής επί των τιμών και των δυνατοτήτων μερικής απαλλαγής που προβλέφθηκαν εκ των υστέρων — πραγματοποιήθηκε από αυτούς υπό όρους οικονομικά δυσμενέστερους απ' ό,τι για τους ανταγωνιστές τους. Πάντως, δεν χρειάζεται να εξετασθεί το ερώτημα αν η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως απαιτεί να υπάρξει αντιστάθμισμα των εν λόγω οικονομικών μειονεκτημάτων, διότι το μόνο πρόβλημα για το οποίο πρόκειται εδώ είναι αυτό της καταπτώσεως της ασφαλείας.

37. Η εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου, κατά την οποία υφίσταται παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως, πρέπει να θεωρηθεί ως βάσιμη, καθόσον όλοι οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 βρίσκονταν, κατά τη διάρκεια όλων των διαδικασιών της δημοπρασίας, σε ταυτόσημη κατάσταση και υπόκειντο επίσης, λόγω της συμμετοχής τους στις εν λόγω δημοπρασίες, στις ίδιες υποχρεώσεις. Η διαφορετική μεταχείριση των επιχειρηματιών εντός της εν λόγω ομάδας, πράγματι, συνιστά άνιση μεταχείριση. Αυτό ισχύει τουλάχιστον για όλους τους υπερθεματιστές που δεν είχαν ακόμη εκπληρώσει τις υποχρεώσεις τους που απορρέουν από τον κανονισμό 1932/81. Δεν υφίσταται καμία αντικειμενική δικαιολογία για τη δυνατότητα ορισμένων μόνο από αυτούς να αποδεσμευθούν των υποχρεώσεων που είχαν αναλάβει και να κάνουν χρήση, αντ' αυτού, της δυνατότητας μετατροπής που προβλέπεται από τον κανονισμό 2661/85. Σκοπός του κανονισμού ήταν να αποδεσμευθούν από τις υποχρεώσεις τους οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 προς όφελος της μεταποιήσεως αυξημένων ποσοτήτων βουτύρου παρεμβάσεως.

38. Φαίνεται αυθαίρετη η ύπαρξη, στο εσωτερικό της ομάδας αυτής των επιχειρηματιών, διαφορετικής μεταχειρίσεως ανάλογα με τις περιόδους και τις προθεσμίες. Από πραγματική καθώς και από νομική άποψη, όλοι οι υπερθε-

ματιστές βρίσκονταν στην ίδια κατάσταση. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 2661/85 αναφέρουν επίσης, εντελώς γενικά, τα εξής:

« ... Είναι σκόπιμο... (να γίνει δεκτό) προσωρινά και με ορισμένους όρους ότι *οι εμπορευόμενοι* που δηλώνουν υπερθεματιστές σύμφωνα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1932/81 *αποδεσμεύονται από τις σχετικές τους υποχρεώσεις* κατά το μέτρο που ... » [13].

39. Η προϋπόθεση της γενικής αυτής απαλλαγής είναι η υποχρέωση της αποκτήσεως σημαντικών ποσοτήτων βουτύρου παρεμβάσεως. Όσον αφορά τους επιχειρηματίες που προθυμοποιήθηκαν να ανταποκριθούν στην πλήρωση των προϋποθέσεων, δεν προβλήθηκε ούτε αναγνωρίστηκε κανένας αντικειμενικός λόγος ώστε να μη γίνει δεκτή η απαλλαγή τους.

40. Η κατηγορία των προσώπων που μπορούν να τύχουν της απαλλαγής (ή καλύτερα: της δυνατότητας μετατροπής, διότι η απαλλαγή συνδέεται με μία υποχρέωση αγοράς αυξημένων ποσοτήτων) αναφέρεται σαφώς και χωρίς διφορούμενα. Πρόκειται αποκλειστικά για τους υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 [14]. Εν πάση περιπτώσει, η απαίτηση της υποβολής αιτήσεως κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού 2661/85 μπορεί να εφαρμοστεί σε όλους τους ενδιαφερομένους κατά τον ίδιο τρόπο μόνο από της ενάρξεως της ισχύος του εν λόγω κανονισμού.

41. Ο λόγος για τον οποίο η άσκηση του δικαιώματος χρήσεως των δυνατοτήτων που προβλέπονται από τον κανονισμό 2661/85 συνδέθηκε με τον χρόνο της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού ή με τις προθεσμίες μεταποιήσεως, που αποτελούν, οπωσδήποτε, το αντικείμενο διαφορετικών υπολογισμών [15], δεν είναι εμφανής και δεν δόθηκε σχετική εξήγηση ούτε με τον κανονισμό ούτε κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Συνεπώς, η διάκριση που γίνεται είναι αυθαίρετη. Επομένως, αν δεν υφίσταται καμία αντικειμενική δικαιολογία για την άνιση αυτή μεταχείριση, αυτή είναι αντίθετη προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων και, επομένως, ανίσχυρη.

42. Προκειμένου να διασφαλιστεί το συμβιβαστό προς τους υπέρτερους κανόνες, πρέπει, επομένως, ο κανονισμός 2661/85 να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι όλοι οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 που διοργανώθηκαν κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1932/81, οι οποίοι ανέλαβαν, σύμφωνα προς τους όρους του κανονισμού 2661/85, να μεταποιήσουν αυξημένη ποσότητα βουτύρου παρεμβάσεως υπό τις προϋποθέσεις του κανονισμού 262/79, πρέπει να τύχουν του ευεργετήματος της δυνατότητας μετατροπής που προβλέπεται από τον κανονισμό 2661/85, χωρίς να ληφθεί υπόψη ο χρόνος της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού ή της λήξεως της προθεσμίας μεταποιήσεως.

Επί των δικαστικών εξόδων

43. Η παρούσα προδικαστική διαδικασία έχει τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος έναντι των διαδίκων της κύριας δίκης. Επομένως, στο πλαίσιο της διαδικασίας της κύριας δίκης πρέπει το εθνικό δικαστήριο να αποφανθεί επί των σχετικών δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Επιτροπή δεν αποδίδονται.

13 — Δεύτερη αιτιολογική σκέψη, υπογραμμισμένη από εμένα· η σύνταξη του κανονισμού στις λατινογενείς γλώσσες της Κοινότητας και στην ολλανδική ανταποκρίνεται στη διατύπωση του γερμανικού κειμένου και δεν μπορεί, επομένως, να δικαιολογήσει διαφορετικά συμπεράσματα. Ούτε η κατά τι διαφορετική διατύπωση στο αγγλικό κείμενο αλλάζει τίποτε στην εκτίμηση αυτή.

14 — Βλέπε το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2661/85.

15 — Βλέπε το άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1932/81.

Γ — Πρόταση

44. Ενόψει των προηγηθεισών σκέψεων, προτείνω να δοθεί στα ερωτήματα του αιτούντος δικαστηρίου η εξής απάντηση:

« Όλοι οι υπερθεματιστές των δημοπρασιών αριθ. 76 έως 81 πρέπει να μπορούν, υπό τις ίδιες συνθήκες, χωρίς να πρέπει να ληφθεί υπόψη το χρονικό σημείο της ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού (ΕΟΚ) 2661/85 ή της λήξεως της προθεσμίας μεταποιήσεως, να κάνουν χρήση της δυνατότητας μετατροπής που προβλέπεται στον κανονισμό 2661/85 και να απαλλάσσονται ταυτόχρονα των υποχρεώσεων που απορρέουν από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1932/81. »