ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
G. FEDERICO MANCINI
της 9ης Ιουνίου 1987 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με αυτή την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, το Amtsgericht της Κολωνίας ζητεί από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει ορισμένες κανονιστικές διατάξεις σχετικές με τις ενισχύσεις στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που χρησιμοποιείται για τη διατροφή ζώων.

Τα ερωτήματα αποβλέπουν στην ουσία στο να εξακριβωθεί αν η μέθοδος αναλύσεως, με το αντίστοιχο περιθώριο ανοχής, την οποία προβλέπει το σύστημα παρεμβάσεως για τη διαπίστωση υπάρξεως ορού γάλακτος στο γάλα σε σκόνη, εφαρμόζεται στο σύστημα των ενισχύσεων. Το παραπέμπον δικαστήριο επιθυμεί επίσης να πληροφορηθεί αν, εφόσον γίνει δεκτή η εφαρμογή της εν λόγω μεθόδου και εφόσον η εν λόγω μέθοδος έχει οδηγήσει στη διαπίστωση ανυπαρξίας ορού γάλακτος, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να επιτύχουν την απόδοση των ενισχύσεων στην περίπτωση που νέος και διαφορετικός έλεγχος αποδείξει την ύπαρξη αυτής της ουσίας στο προϊόν.

2. Η υπόθεση στην κύρια δίκη προκλήθηκε από μια παράδοση αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη υπό της γερμανικής εταιρίας Lütticke σε άλλη επιχείρηση, επίσης γερμανική, την εταιρία Denkavit, η οποία όφειλε να το χρησιμοποιήσει για την παρασκευή σύνθετων τροφών δικαιούμενων κοινοτικής ενίσχυσης.

Η συναφθείσα μεταξύ των διαδίκων σύμβαση προέβλεπε ότι, αν το παραδιδόμενο γάλα δεν θα πληρούσε τους όρους για να τύχει ενισχύσεων βάσει της τότε ισχύουσας κανονιστικής ρύθμισης [κανονισμός 986/68 του Συμβουλίου της 15ης Ιουλίου 1968 περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 120 και επ.), και κανονισμός 1725/79 της Επιτροπής της 26ης Ιουλίου 1979 περί των λεπτομερειών παροχής ενισχύσεων στο αποκορυφωμένο γάλα που μεταποιείται σε σύνθετες τροφές και στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 12 και επ.) με τις επακολουθήσασες τροποποιήσεις], η προμηθεύτρια εταιρία όφειλε να αναλάβει το εμπόρευμα επιστρέφουσα το ενδεχομένως καταβληθέν τίμημα και αναλαμβάνουσα τα έξοδα της αναλύσεως και μεταφοράς του προϊόντος. Στην αντίθετη περίπτωση — δηλαδή αν αποδεικνυόταν ότι το γάλα σε σκόνη μπορούσε να τύχει ενισχύσεων, πλην όμως η Denkavit αρνείτο να το παραλάβει και το ανελάμβανε η Lütticke — τα έξοδα μεταφοράς και αναλύσεως θα βάρυναν την άλλη εταιρία.

Στο πλαίσιο των ούτω καθορισθεισών σχέσεων, η Denkavit ανέθεσε την ανάλυση ποσότητας ληφθείσας στις 14 Ιουλίου 1983. Κατά τη χρησιμοποιηθείσα μέθοδο, προέκυψε ότι ο υφιστάμενος ορός γάλακτος κυμαινόταν μεταξύ, κατ' ανώτατο όριο, 3 % και, κατά κατώτατο όριο — που αποδείχθηκε με την προβλεπόμενη από το σύστημα παρεμβάσεως μέθοδο — 0,5 %. Η επιχείρηση στην οποία παραδόθηκε το εμπόρευμα απαίτησε τότε από την προμηθεύτρια να αναλάβει το εμπόρευμα, η Lütticke συμμορφώθηκε, αλλά ζήτησε την απόδοση των εξόδων και, δεδομένου ότι η Denkavit αρνήθηκε, την ενήγαγε ενώπιον του Amtsgericht Κολωνίας.

Κατά την επακολουθήσασα διαδικασία, η αντιπαράθεση μεταξύ των διαδίκων στράφηκε γύρω από το αν το παραδοθέν γάλα δικαιούτο των ευεργετικών διατάξεων του κανονισμού 1725/79. Η Denkavit υποστήριξε ότι η παρουσία οποιουδήποτε ποσοστού ορού γάλα-

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

κτος αποκλείει τη χορήγηση ενισχύσεως στο προϊόν. Πράγματι, ο κανονισμός 625/78 της Επιτροπής της 30ής Μαρτίου 1978 περί των λεπτομερειών εφαρμογής της κρατικής αποθεματοποιήσεως του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/020, σ. 170 και επ.) προβλέπει ότι μπορεί να προσφέρεται στην παρέμβαση το προϊόν υπό την προϋπόθεση ότι ο ορός γάλακτος δεν υπερβαίνει το 2 %, η δε άλλη πηγή δικαίου δεν προβλέπει κανένα περιθώριο ανοχής. Επομένως, η εναγόμενη, αν είχε αποδεχθεί το γάλα σε σκόνη, διέτρεχε τον κίνδυνο να πρέπει να επιστρέψει τις ενισχύσεις που θα της παραχωρούνταν· και αυτό επί 30 έτη, εφόσον αυτή είναι η διάρκεια της παραγραφής στην οποία θα υπαγόταν, κατά την αρμόδια γερμανική υπηρεσία (Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft), η condictio indebiti.

Η ενάγουσα υποστηρίζει την αντίθετη άποψη. Η Lütticke θεώρησε παράνομη και απαράδεκτη την άποψη κατά την οποία προϊόν που περιέχει ελάχιστο ποσοστό ορού γάλακτος δεν δικαιούται ενισχύσεων. Πράγματι, ο κανονισμός 1725/79 δεν προβλέπει μέθοδο αναλύσεως και σ' αυτή την περίπτωση, είναι προφανές ότι πρέπει να γίνει αναφορά κατ' αναλογία στη μέθοδο και στο περιθώριο ανοχής που ορίζει ο κανονισμός 625/78. Διαφορετική ερμηνεία θα ήταν αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας και στερώντας τις ενισχύσεις από τα προϊόντα τα οποία, από ποιοτική άποψη, είναι κατάλληλα για αποθεματοποίηση, θα έθετε σε κίνδυνο έναν από τους στόχους για τους οποίους αυτές οι ενισχύσεις θεσπίστηκαν: να αποφεύγεται ώστε όλα τα πλεονάσματα αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη να προσφέρονται στους οργανισμούς παρεμβάσεως.

Το Amtsgericht θεώρησε ότι αυτό το τελευταίο επιχείρημα δεν στερείτο πειστικότητας αν μάλιστα αποδεικνυόταν η δήλωση της ενάγουσας κατά την οποία η ύπαρξη ελαχίστων ιχνών ορού γάλακτος μπορεί να οφείλεται όχι σε δόλιες προσθήκες αλλά σε παράγοντες άλλης φύσεως. Ανέβαλε, επομένως, την έκδοση οριστικής αποφάσεως και, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) Το σύστημα παρεμβάσεως που ισχύει στον τομέα του γάλακτος σύμφωνα με το βασικό κανονισμό 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, έχει μήπως την έννοια ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, η ποιότητα του οποίου ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη δημόσια αποθεματοποίηση κατά τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 5 του κανονισμού 804/68 και του κανονισμού 625/78, πρέπει να θεωρηθεί για το λόγο αυτό ότι δικαιούται συγχρόνως ενισχύσεις κατά την έννοια των συνδυασμένων διατάξεων του άρθρου 10 του κανονισμού 804/68 και του κανονισμού 1725/79;

2) Το γεγονός ότι, κατόπιν της εφαρμογής της μεθόδου αναλύσεως που περιγράφεται στο παράρτημα IV του κανονισμού 625/78, συνάγεται το συμπέρασμα ότι, λαμβανομένης υπόψη της ανοχής που προβλέπει, δεν υφίσταται παρουσία ορού γάλακτος, σημαίνει μήπως ότι το εν λόγω αποκορυφωμένο γάλα πρέπει να θεωρηθεί επίσης ότι δεν περιέχει ορό γάλακτος προς το σκοπό της χορηγήσεως ενισχύσεων βάσει του κανονισμού 1725/79;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα:

α) το γεγονός ότι σύμφωνα με τη μέθοδο αναλύσεως που περιγράφεται στο παράρτημα IV του κανονισμού 625/78 για το σύστημα παρεμβάσεως προβλέπεται ανοχή 2 %, σημαίνει μήπως ότι ανάλογη ανοχή πρέπει να ισχύσει και για τα αποτελέσματα των αναλύσεων που πραγματοποιούν τα κράτη μέλη, στο πλαίσιο της χορηγήσεως ενισχύσεων δυνάμει του κανονισμού 1725/79, με άλλες μεθόδους, οι οποίες δεν προβλέπονται ακόμα από το κοινοτικό δίκαιο;

β) το γεγονός ότι, λαμβανομένης υπόψη της εφαρμοστέας ανοχής, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υπάρχει παρουσία ορού σε μια ποσότητα αποκορυφωμένου γάλακτος σε

σκόνη, σημαίνει μήπως ότι αυτός στον οποίο έχουν χορηγηθεί ενισχύσεις βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79 προστατεύεται κατά της απαιτήσεως αποδόσεως των ενισχύσεων ακόμα και όταν, βάσει άλλων διαπιστώσεων (π. χ. στο πλαίσιο ελέγχου πραγματοποιούμενου στην επιχείρηση παρασκευής του εν λόγω αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη), οι αρμόδιες αρχές προσκομίζουν την απόδειξη προσμίξεως ορού γάλακτος στην εν λόγω ποσότητα αποκορυφωμένου γάλακτος;

4) Αντίκειται το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79 προς την αρχή της αναλογικότητας που καθιερώνει το κοινοτικό δίκαιο, εφόσον δεν μπορούν να χορηγηθούν ενισχύσεις για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη για το οποίο προβάλλεται ο ισχυρισμός ότι περιέχει ορό γάλακτος, ακόμη και όταν το προϊόν αυτό μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο παρεμβάσεως δυνάμει του παραρτήματος IV του κανονισμού 625/78; »

Κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου οι διάδικοι στην κύρια δίκη και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

3. Είναι χρήσιμο να προηγηθεί της εξετάσεως των ερωτημάτων συνοπτική υπόμνηση της κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης που διέπει τις ένδικες ενισχύσεις.

Το άρθρο 10 του κανονισμού 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή ζώων υπό την προϋπόθεση να ανταποκρίνεται σε ορισμένα ποιοτικά χαρακτηριστικά. Αυτές οι διατάξεις στην ουσία συμβαδίζουν με τις διατάξεις του άρθρου 7 που διέπει την αγορά του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη από τους οργανισμούς παρεμβάσεως. Η δεύτερη διάταξη απαιτεί, ωστόσο, αφενός, το προϊόν να είναι « πρώτης ποιότητος » και, αφετέρου, δεν απαιτεί να προορίζεται για τη διατροφή ζώων.

Με το μεταγενέστερο κανονισμό 986/68, ο νομοθέτης θέσπισε τους γενικούς κανόνες που διέπουν τη χορήγηση των προβλεπόμενων στο προαναφερθέν άρθρο 10 ενισχύσεων. Το άρθρο 1, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 876/77 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 25 και επ.), ορίζει υπό το στοιχείο δ) ότι ως « αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη » νοείται « το γάλα και το αποβουτυρωμένο γάλα υπό μορφή κόνεως που περιέχει κατά ανώτατο όριο 11 % λιπαρών ουσιών... ». Το άρθρο 2, τροποποιηθέν από τον κανονισμό 2128/84 του Συμβουλίου (ΕΕ L 196, σ. 6), προβλέπει τη χορήγηση ενισχύσεων για « το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη και το αποβουτυρωμένο γάλα σε σκόνη ... που χρησιμοποιούνται για την παρασκευή σύνθετων τροφών ». Τέλος, ο κανονισμός 1725/79 της Επιτροπής ορίζει, στο άρθρο 1, ότι το αποβουτυρωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή μόσχων δεν δικαιούται ενισχύσεων παρά αν ανταποκρίνεται στο μνημονευθέντα ορισμό.

Αυτός ο ορισμός πρέπει, ωστόσο, να συσχετισθεί με τον ορισμό του γάλακτος (ή του αποβουτυρωμένου γάλακτος) που αναφέρεται υπό το στοιχείο α) του ίδιου άρθρου 1 του κανονισμού 986/68: « το προϊόν του αρμέγματος μιας ή περισσοτέρων αγελάδων, *στο οποίο δεν έχει προστεθεί τίποτα* και το οποίο έχει υποστεί, το πολύ, μερική αποκορύφωση » (υπογράμμιση δική μου). Από αυτό έπεται ότι, κατά την έννοια της κοινοτικής κανονιστικής ρύθμισης και ειδικότερα του κανονισμού 1725/79, γάλα στην παρασκευή του οποίου χρησιμοποιήθηκαν συστατικά άλλα από τα οριζόμενα ή στο οποίο προστέθηκαν ουσίες που δεν επιτρέπονται ρητώς, αποκλείεται του ευεργετήματος των ενισχύσεων ακόμα και όταν η εμφάνιση και η χημική του σύνθεση είναι απόλυτα κανονικές. Αυτή την αρχή άλλωστε σαφώς επιβεβαίωσε το Δικαστήριο με την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205 έως 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH κατά Γερμανίας (Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψη 12) και πρέπει να γίνει αναφορά σ' αυτήν για την επίλυση των προβλημάτων που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο.

4. Με το πρώτο ερώτημα, το Amtsgericht Κολωνίας ζητεί στην ουσία να πληροφορηθεί αν το προοριζόμενο για την παρέμβαση γάλα μπορεί να θεωρηθεί ότι δικαιούται συγχρόνως ενίσχυσης. Η Lütticke προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση: το σύστημα των ενισχύσεων, υποστηρίζει, συνδέεται με το σύστημα παρεμβάσεως διότι επιτρέπει να μειωθούν αισθητώς οι επιβαρύνσεις που αυτό επιβάλλει κατευθύνοντας μερίδα του προϊόντος το οποίο μπορεί να προορίζεται στην αποθεματοποίηση προς λιγότερο δαπανηρή χρήση. Κατά την Denkavit και την Επιτροπή, αντιστρόφως, τα δύο συστήματα αφορούν προϊόντα ιδιαζόντως διαφορετικά: είναι, επομένως, αδύνατο να συμπληρώνεται το ένα με στοιχεία λαμβανομένα από το άλλο.

Αναφέρω αμέσως ότι ο συλλογισμός αυτής της τελευταίας παρατήρησης είναι ορθός. Όπως είδαμε, το γάλα που προορίζεται για την παρέμβαση πρέπει να είναι « πρώτης ποιότητος » ενώ αυτό το ανώτερο χαρακτηριστικό δεν απαιτείται για το γάλα που δικαιούται ενίσχυσης. Επιπλέον, το πρώτο σύστημα αποκλείει αυστηρά την παρουσία αποβουτυρωμένου γάλακτος [άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο γ), του κανονισμού 625/78], ενώ το δεύτερο τη δέχεται τουλάχιστον από το έτος 1975 [άρθρο 1, στοιχείο α), του κανονισμού 986/68, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 472/75 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 229 και επ.), του οποίου πρέπει να αναγνωστεί κυρίως η πρώτη αιτιολογική σκέψη]. Τρίτον, το περιεχόμενο σε λιπαρές ουσίες που στην περίπτωση της παρεμβάσεως δεν πρέπει να υπερβαίνει 1,25 % (παράρτημα I του κανονισμού 625/78), μπορεί να ανέλθει μέχρι 11 % στην περίπτωση των ενισχύσεων [άρθρο 1, στοιχείο δ), του κανονισμού 986/68, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 472/75]. Τέλος, ενώ το σύστημα παρεμβάσεως απαιτεί η ηλικία του γάλακτος να μην είναι μεγαλύτερη του μηνός, το σύστημα των ενισχύσεων δεν ορίζει όριο ηλικίας.

Εντούτοις, η Denkavit και η Επιτροπή αντλούν από αυτά τα δεδομένα υπερβολικές συνέπειες. Πράγματι, παρόλον ότι είναι αληθές ότι, προϊόν που ανταποκρίνεται στους προβλεπόμενους όρους για να τύχει ενισχύσεως σχεδόν ποτέ δεν θα συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις για να αποτελέσει αντικείμενο παρεμβάσεως, η αντίθετη βεβαίωση είναι ασφαλώς εσφαλμένη. Εφόσον τα απαιτούμενα για την παρέμβαση χαρακτηριστικά (υψηλή ποιότης, απουσία αποβουτυρωμένου γάλακτος, μικρότερη περιεκτικότητα σε λιπαρές ουσίες, μεγαλύτερη νωπότητα) είναι αυστηρότερα, είναι πρόδηλο ότι το προϊόν που κρίνεται κατάλληλο από το αντίστοιχο σύστημα πρέπει, τουλάχιστον κατά γενικό κανόνα, να θεωρείται επίσης κατάλληλο για το άλλο. Καταλήγω από αυτό στο συμπέρασμα, όπως υποστηρίζει η Lütticke, ότι η μέθοδος αναλύσεως και το περιθώριο ανοχής που ορίζει το πρώτο σύστημα για τον καθορισμό του ορού γάλακτος στο γάλα σε σκόνη έχουν επίσης εφαρμογή και στο άλλο;

Θα εξετάσω αυτό το ζήτημα. Παρατηρώ, καταρχάς, ότι η έλλειψη, στην κανονιστική ρύθμιση περί ενισχύσεων, διατάξεων σχετικών με τις μεθόδους και τις ειδικές ανοχές, δεν ενέχει τη σημασία που της προσδίδει η Επιτροπή. Το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 ορίζει, πράγματι, ότι « για να εξασφαλιστεί η τήρηση των διατάξεων του άρθρου 1, παράγραφοι 2 και 4 », τα κράτη μέλη οφείλουν « να ελέγχουν τις οικείες επιχειρήσεις » όσον αφορά « τη σύνθεση του αποκορυφωμένου γάλακτος (σε σκόνη) ». Και, στο μέτρο που υιοθετεί τον ορισμό των αναφερόμενων στο άρθρο 1, στοιχεία α) και δ), του κανονισμού 986/68 (βλέπε ανωτέρω, σημείο 3, στο τέλος), το ίδιο άρθρο 1, παράγραφος 2 του κανονισμού 1725/79 απαιτεί να μην προστίθεται τίποτα σ' αυτό το προϊόν· ο έλεγχος των επιχειρήσεων πρέπει, επομένως, να αποβλέπει επίσης στην εξακρίβωση αν στο γάλα σε σκόνη προστέθηκε ορός γάλακτος. Το Δικαστήριο, άλλωστε, κατέληξε επίσης, έστω και με γενικότερους όρους, σε τέτοιο συμπέρασμα: τα κράτη, διαβάζουμε στην προαναφερθείσα απόφαση Milchkontor, « υποχρεούνται να εξακριβώνουν με κατάλληλους ελέγχους αν το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη είναι σύμφωνο με τη σχετική κοινοτική ρύθμιση για να αποφεύγεται η καταβολή κοινοτικών ενισχύσεων για προϊόντα που δεν δικαιούνται ενισχύσεως » (σκέψη 43 της απόφασης).

Η Επιτροπή διαφωνεί. Κατά την άποψή της, όπως το αποδεικνύει το δελτίο αναλύσεως που αναφέρεται στο παράρτημα Ι του κανονισμού 1725/79, η ανίχνευση του ορού γάλακτος δεν είναι αναγκαία και πρέπει να πραγματοποιείται αποκλειστικά κατόπιν αιτήσεως των εθνικών αρχών. Αυτή όμως η άποψη πρέπει να απορριφθεί. Το υπόδειγμα του δελτίου προβλέπει πράγματι την ένδειξη της παρουσίας σε ποσοστό ορού γάλακτος εφόσον η ανίχνευσή του ζητείται από τα κράτη [σημείο 2, στοιχείο η)]. Είναι, ωστόσο, προφανές ότι ένα κείμενο τέτοιας φύσεως δεν μπορεί να δεσμεύει τον ασχολούμενο με την ερμηνεία των κανονιστικών διατάξεων. Και, όπως παρατήρησα, οι σχετικές διατάξεις απαιτούν το γάλα να μην περιέχει ορό γάλακτος επιβάλλοντας στα κράτη την υποχρέωση να εξακριβώνουν την απουσία με κατάλληλους ελέγχους.

Αφού διευκρινίστηκε αυτό το κρίσιμο σημείο, το πρόβλημα περιορίζεται στον καθορισμό του περιεχομένου των εν λόγω ελέγχων. Προκύπτει, νομίζω, με σαφήνεια από τις προαναφερθείσες διατάξεις και από τη νομολογία του Δικαστηρίου ότι επιβάλλεται στα κράτη να ορίσουν το περιεχόμενό τους καθώς και τις λεπτομέρειες ασκήσεώς τους. Και αυτό ισχύει επίσης για το περιθώριο ανοχής. Το γεγονός ότι ο κανονισμός 1725/79 αγνοεί το περιθώριο ανοχής δεν συνεπάγεται με κανένα τρόπο, όπως υποστηρίζουν οι Denkavit και η Επιτροπή, ότι δεν γίνεται ανεκτό στον τομέα των ενισχύσεων. Η συνέπεια που πρέπει να αντληθεί από αυτή τη σιωπή είναι άλλη: η ύπαρξη και η σημασία του περιθωρίου εξαρτώνται από το είδος της αναλύσεως που επιλέγει το κράτος κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας που του απονέμει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση.

Πρέπει, ωστόσο, να συμφωνήσουμε επί της εκτάσεως αυτής της εξουσίας. Όπως αναφέρει η παράγραφος 8.3 του παραρτήματος IV του κανονισμού 625/78, όσον αφορά τη μέθοδο αναλύσεως που προβλέπεται για την παρέμβαση, η πρόβλεψη περιθωρίου οφείλεται σε τεχνικούς λόγους, συνδεδεμένους με «σφάλματα μεθόδου» πάντοτε δυνατά και με «φυσικές διακυμάνσεις της συνθέσεως του δείγματος», και ασφαλώς δεν συνεπάγεται ότι μπορεί να προστεθεί στο γάλα ορός γάλακτος μέχρι των ανεκτών ορίων. Διακριτική εξουσία, επομένως, αλλά εντός των ορίων του στόχου — εξακριβώσεως της απουσίας ορού γάλακτος — από τον οποίο εμπνέεται το σύνολο της ρυθμίσεως, τόσο των ενισχύσεων όσο και της παρεμβάσεως. Με άλλα λόγια, ο καθορισμός περιθωρίου που θα ελάμβανε υπόψη παράγοντες που δεν αναφέρονται στην έλλειψη ακριβείας της χρησιμοποιηθείσας μεθόδου για την εξακρίβωση της απουσίας του ορού γάλακτος, θα ήταν παράνομος.

Αν αυτές οι παρατηρήσεις είναι ορθές, είναι προφανές ότι τα κράτη είναι ελεύθερα να εφαρμόζουν στον τομέα των ενισχύσεων την υποδεικνυόμενη στον κανονισμό 625/78 μέθοδο με τα αντίστοιχα όρια ανοχής. Η Επιτροπή προσπαθεί επίσης να αντικρούσει αυτό το συμπέρασμα παρατηρώντας ότι η εν λόγω μέθοδος αποβλέπει στην εξακρίβωση ορού γάλακτος-πυτιάς ενώ στον τομέα των ενισχύσεων, ο κανονισμός 1725/79 και το παράρτημα αυτού Ι δεν διακρίνουν μεταξύ αυτού του είδους του ορού γάλακτος και του όξινου ορού γάλακτος. Το επιχείρημα, όμως, δεν είναι καθόλου πειστικό. Πρώτον, η ίδια η Επιτροπή το αποδυναμώνει δεχομένη ότι «δεν υφίσταται ακόμα αναγνωρισμένη αντικειμενική μέθοδος ανιχνεύσεως του όξινου ορού γάλακτος. Τέτοια μέθοδος υφίσταται μόνο για τον ορό γάλακτος-πυτιά· πρόκειται περί της μεθόδου που περιγράφεται στο παράρτημα IV του κανονισμού (ΕΟΚ) 625/78». Αρκεί περαιτέρω να υπομνηστεί ότι το γάλα που προορίζεται να τύχει ενισχύσεως μπορεί να εμφανίζει τα χαρακτηριστικά του προϊόντος, το οποίο μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο παρεμβάσεως, για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι τουλάχιστον όταν αυτό συμβαίνει, έχει επ' αυτού εφαρμογή το κοινοτικό σύστημα αναλύσεως. Επιπλέον, τα προσκομισθέντα από την ενάγουσα και την ίδια την εναγόμενη έγγραφα αποδεικνύουν ότι στην πρακτική αυτό συμβαίνει συχνά.

Μια τελευταία παρατήρηση. Τόσο το σύστημα της παρεμβάσεως όσο και το σύστημα των ενισχύσεων αποτελούν τμήμα της κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1979 στην υπόθεση 5/79, Buys κατά Denkavit, Rec. 1979, σ. 3203, σκέψη 20) και αλληλοσυμπληρώνονται για να ικανοποιήσουν κατά τον καλύτερο δυνατό τρόπο τις απαιτήσεις της. Έτσι αληθεύει, όπως υποστηρίζει η Lütticke, ότι οι ενισχύσεις που χορηγούνται στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη το προοριζόμενο για διατροφή ζώων αποβλέπουν στο να απαλλάξουν την παρέμβαση από τη μεγαλύτερη δυνατή ποσότητα αποκορυφωμένου γάλακτος. Αυτός ο στόχος — οφειλόμενος στην ύπαρξη τεράστιων αποθεμάτων και στα πολύ υψηλά έξοδα που συνεπάγεται η παρατεταμένη αποθεματοποίηση — τονίζεται στις δύο πρώτες αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 876/77. Διαφαίνεται εξάλλου στο σύνολο του συστήματος των ενισχύσεων που αποβλέπει σε σκοπούς τουλάχιστον εν μέρει ανάλογους με τους σκοπούς της παρεμβάσεως, αλλά και που είναι κατά πολύ λιγότερο δαπανηρό από την παρέμβαση.

Δεν υφίσταται, πράγματι, κανένας λογικός ή τεχνικός λόγος που να υποχρεώνει να θεωρηθούν τα δύο συστήματα ως ασυμβίβαστα όσον αφορά τον τύπο και τις ιδιότητες των προϊόντων στα οποία αναφέρονται. Ασφαλώς, η μεγαλύτερη αξία του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που προορίζεται για την παρέμβαση καθιστά λιγότερο ευκταία τη χρησιμοποίησή του στην παρασκευή ζωοτροφών. Αλλά ακριβώς τα δύο ανησυχητικά φαινόμενα που ανέφερα — τα πλεονάσματα του προϊόντος και το υψηλό κόστος αποθεματοποίησης — καθιστούν σκόπιμη την παρακίνηση σε μια τέτοια επιλογή.

5. Το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξα και τα επιχειρήματα επί των οποίων στήριξα το εν λόγω αποτέλεσμα επιτρέπουν να επιλυθούν χωρίς μεγάλη δυσκολία τα άλλα προβλήματα που ήγειρε ο δικαστής a quo.

Έτσι, πρώτον, το πρόβλημα που εκτίθεται στο ερώτημα 2. Το Amtsgericht επιθυμεί να πληροφορηθεί αν, εφόσον διαπιστωθεί η έλλειψη ορού γάλακτος με την κοινοτική μέθοδο, το εξετασθέν προϊόν πρέπει να θεωρείται ότι δεν περιέχει τέτοια ουσία επίσης όσον αφορά τις ενισχύσεις. Οι απαντήσεις των διαδίκων διαφέρουν: η απάντηση της Lütticke είναι καταφατική διότι η ενότητα του συστήματος επιβάλλει την υιοθέτηση, σε όλες τις περιπτώσεις, της ίδιας μεθόδου. Οι απαντήσεις της Denkavit και της Επιτροπής είναι αρνητικές διότι η ιδιάζουσα διαφορά του προϊόντος που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο παρεμβάσεως και ενισχύσεως αποκλείει κάθε δυνατότητα εφαρμογής στον ένα τομέα της ρυθμίσεως του άλλου.

Κατ' εμέ, δεν μπορώ παρά να αναφερθώ στις αρχές που τόνισα πιο πάνω. Εφόσον στον τομέα των ενισχύσεων η ευχέρεια επιλογής της μεθόδου που επιτρέπει την εξακρίβωση της παρουσίας ορού γάλακτος αναγνωρίζεται στα κράτη, η επίλυση του προβλήματος θα εξαρτηθεί από το σύστημα αναλύσεως το οποίο οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα υιοθετήσουν στη συγκεκριμένη περίπτωση. Αν αυτό το σύστημα δέχεται περιθώριο ανοχής αυστηρότερο από το αναφερόμενο στον κανονισμό 625/78, δεν θα είναι δυνατό να αναγνωριστεί στα ελεγχθέντα κατά την κοινοτική μέθοδο προϊόντα καμιά αυτόματη καταλληλότητα για να τύχουν του προβλεπόμενου από τον κανονισμό 1725/79 πλεονεκτήματος. Αντιστρόφως, αν η ακολουθηθείσα από το κράτος μέθοδος συμπίπτει με την κοινοτική μέθοδο, η συγκέντρωση από το γάλα των οριζόμενων για την παρέμβαση προϋποθέσεων θα το καταστήσει επίσης κατάλληλο για να δικαιούται ενισχύσεως.

Θα αντιταχθεί ότι οι ενδεχόμενες διαφορές μεταξύ των πραγματοποιούμενων από τα διάφορα κράτη επιλογών μπορούν να δημιουργήσουν μειονεκτήματα. Η παρατήρηση είναι βάσιμη, το Δικαστήριο, όμως, το έλαβε ήδη υπόψη, έστω και σε διαφορετική περίπτωση, στη σκέψη 24 της αποφάσεως Milchkontor: « αν καταφανεί », έκρινε το Δικαστήριο, « ότι ορισμένες ανομοιότητες μεταξύ των εθνικών

νομοθεσιών είναι ικανές να διακυβεύσουν την ισότητα μεταχειρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών των διαφόρων κρατών μελών, να προκαλέσουν στρεβλώσεις ή να βλάψουν τη λειτουργία της κοινής αγοράς, εναπόκειται στα αρμόδια κοινοτικά όργανα να θεσπίσουν τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για να αντιμετωπιστούν οι ανομοιότητες αυτές ».

6. Εφόσον έδωσα στο δεύτερο ερώτημα αρνητική στην ουσία απάντηση, θα μπορούσα να μην εξετάσω τα δύο υπό τον αριθμό 3 ερωτήματα. Αυτά, όμως, προσφέρονται σε ορισμένες χρήσιμες παρατηρήσεις και αυτό με οδηγεί στο να ασχοληθώ με αυτά.

Ο δικαστής a quo ζητεί από το Δικαστήριο καταρχάς να πληροφορηθεί αν η ανοχή, την οποία προβλέπει η υποδεικνυόμενη στον κανονισμό 625/78 μέθοδος, πρέπει να εφαρμόζεται επίσης στα ενδεχομένως διαφορετικά συστήματα που επέλεξαν τα κράτη. Και εδώ η απάντηση είναι αρνητική. Κάθε μέθοδος περιλαμβάνει το δικό της περιθώριο ανοχής που υπαγορεύεται, όπως είδαμε, από τεχνικούς λόγους που είναι συμφυείς με αυτήν. Από αυτό προκύπτει ότι, εφαρμόζοντας σε ένα σύστημα περιθώριο που έχει υπολογιστεί σε σχέση με διαφορετικό σύστημα, όχι μόνο δεν λαμβάνεται υπόψη η διακριτική εξουσία που έχει απονεμηθεί στα κράτη (βλέπε ανωτέρω, σημείο 3), αλλά αγνοούνται επίσης οι εν λόγω λόγοι και, σε τελευταία ανάλυση, ο σκοπός για τον οποίο λαμβάνονται υπόψη οι λόγοι αυτοί, δηλαδή ο έλεγχος της απουσίας ορού γάλακτος.

Συμβαίνει το τελείως αντίθετο αν το κράτος επιλέξει την κοινοτική μέθοδο. Σ' αυτή την περίπτωση, ο αποκλεισμός ή η μείωση του αντίστοιχου περιθωρίου θα επαύξανε, όσον αφορά προϊόν για το οποίο απαιτούνται λιγότερο αυστηρές προϋποθέσεις, τα ανεκτά « standards » στο επίπεδο της παρεμβάσεως, και αυτό παρόλον ότι ο επιδιωκόμενος από την ανάλυση σκοπός είναι ο ίδιος. Στο κράτος, επομένως, που ορίζει όριο ανοχής κατώτερο του 2 %, θα μπορούσε να προσαφθεί συμπεριφορά η οποία, τουλάχιστον, δημιουργεί διακρίσεις.

7. Με το ερώτημα 3, στοιχείο β), το Amtsgericht ζητεί από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί της νομιμότητας της αιτήσεως κράτους μέλους περί αποδόσεως ενισχύσεως όταν έλεγχοι μεταγενέστεροι της πρώτης ευνοϊκής αναλύσεως, που πραγματοποιήθηκε κατά την κοινοτική μέθοδο, αποδεικνύουν ότι ορός γάλακτος σε σκόνη προσμίχθηκε σε ποσότητες γάλακτος. Έχω την εντύπωση ότι το ερώτημα αποκαλύπτει την πραγματική αιτία της διαφοράς: η Denkavit αρνήθηκε το προϊόν που της προμήθευσε η ενάγουσα κυρίως λόγω του φόβου ότι τα αποτελέσματα των δικών της αναλύσεων ή άλλων δυνατών αναλύσεων θα οδηγούσαν τις γερμανικές αρχές στο να εγείρουν έναντί της αγωγή επιστροφής της ενισχύσεως.

Επ' αυτού του σημείου οι απόψεις των διαδίκων συμπίπτουν: η αρχή της ασφαλείας του δικαίου και οι σοβαροί κίνδυνοι στους οποίους θα εκτίθεντο οι επιχειρήσεις αν γινόταν δεκτή η δυνατότητα αναζητήσεως των ενισχύσεων, δικαιολογούν, κατά την άποψή τους, αρνητική απάντηση. Εντούτοις αυτή η άποψη δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Όπως είδαμε, η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση [άρθρο 1, στοιχείο α), του κανονισμού 986/68 και άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1725/79] δεν επιτρέπουν καμία αμφιβολία ως προς το γεγονός ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, στο οποίο έχει προσμιχθεί ορός γάλακτος, αποκλείεται, για το λόγο αυτό, από το σύστημα των ενισχύσεων. Φαίνεται, επομένως, θεμιτό και από καμιά άποψη αντίθετο προς τον κανόνα της ασφαλείας του δικαίου το να μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο αιτήσεως επιστροφής αυτό που δεν μπορούσε να χορηγηθεί ab initio.

Επιπλέον, όταν κατάλληλες κοινοτικές διατάξεις ελλείπουν — δέχεται ανέκαθεν η νομολογία του Δικαστηρίου — η αναζήτηση ενισχύσεων που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως διέ-

πεται από την έννομη τάξη του ενδιαφερόμενου κράτους, το οποίο καλείται απλώς να εφαρμόσει διαδικασία που να μην είναι διαφορετική από την καθορισμένη για την αναζήτηση των εθνικών παροχών και να προστατεύσει πλήρως τα συμφέροντα της Κοινότητας (βλέπε απόφαση Milchkontor, σκέψη 19 και επόμενες, και τις αποφάσεις που αναφέρονται στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Verloren Van Themaat σ' αυτή την υπόθεση). Στην προκειμένη περίπτωση, τελικά, η επίλυση των προβλημάτων που αναφέρονται στην αίτηση επιστροφής και στην προστασία του αποδέκτου της ανήκει στη σφαίρα του γερμανικού δικαίου.

8. Το τελευταίο ερώτημα αποβλέπει στο να εξακριβωθεί αν το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1725/79 παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας καθόσον αποκλείει από το ευεργέτημα των ενισχύσεων προϊόν που μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο παρεμβάσεως.

Κατά την άποψή μου και σ' αυτή την περίπτωση η απάντηση δεν μπορεί παρά να είναι αρνητική. Είναι, πράγματι, γνωστό ότι η κανονιστική ρύθμιση της παρεμβάσεως δεν είναι λιγότερο αυστηρή από τη ρύθμιση των ενισχύσεων ως προς την απαγόρευση προσμίξεως ορού γάλακτος στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη. Επομένως, χωρίς να θίγεται η αρχή της αναλογικότητας, η διαφορά μεταχειρίσεως που προκύπτει από την προαναφερθείσα διάταξη δικαιολογείται από το μεγαλύτερο βαθμό ακριβείας που ενδεχομένως χαρακτηρίζει τη μέθοδο που επιλέγει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος στον τομέα των ενισχύσεων.

9. Έχοντας υπόψη τις προηγούμενες σκέψεις, προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στα ερωτήματα που υπέβαλε, με Διάταξη της 7ης Δεκεμβρίου 1984, το Amtsgericht Κολωνίας στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν του μεταξύ της εταιρίας Lütticke και της εταιρίας Denkavit:

« 1) Οι συνδυασμένες διατάξεις των κανονισμών 804/68, 625/78 και 1725/79 έχουν την έννοια ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, το οποίο συγκεντρώνει τις απαιτούμενες για την παρέμβαση και την κρατική αποθεματοποίηση προϋποθέσεις, μπορεί να θεωρηθεί ότι μπορεί να τύχει του ευεργετήματος του συστήματος ενισχύσεως υπό την προϋπόθεση τα κράτη μέλη να μην έχουν επιλέξει τη διενέργεια του ελέγχου απουσίας του ορού γάλακτος με μέθοδο αναλύσεως διαφορετική από την προβλεπόμενη από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση και να τηρείται η ειδική διαδικασία της μεθόδου που χρησιμοποιούν.

2) Το γεγονός ότι η χρησιμοποίηση της περιγραφόμενης στο παράρτημα IV του κανονισμού 625/78 μέθοδος αναλύσεως καταλήγει στη διαπίστωση, λαμβανομένης υπόψη της ανοχής που προβλέπει, της απουσίας ορού γάλακτος, δεν συνεπάγεται ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη για το οποίο πρόκειται πρέπει επίσης να θεωρείται ότι δεν περιέχει ορό γάλακτος προς το σκοπό της χορηγήσεως ενισχύσεως κατά την έννοια του κανονισμού 1725/79 όταν τα κράτη μέλη χρησιμοποίησαν άλλες μεθόδους αναλύσεως συνεπαγόμενες αυστηρότερα περιθώρια ανοχής.

3) α) Το γεγονός ότι η περιγραφόμενη στο παράρτημα IV του κανονισμού 625/78 μέθοδος αναλύσεως για το σύστημα παρεμβάσεως προβλέπει όριο ανοχής 2 %, δεν συνεπάγεται ότι ανάλογο όριο ανοχής πρέπει να γίνεται δεκτό όσον αφορά τα αποτελέσματα των αναλύσεων που πραγματοποιούνται στα κράτη

μέλη για τη χορήγηση των ενισχύσεων στην περίπτωση που οι εφαρμοζόμενες από τα εν λόγω κράτη μέθοδοι διαφέρουν από την κοινοτική μέθοδο και προβλέπουν ενδεχομένως αυστηρότερα περιθώρια ανοχής.

β) Το γεγονός ότι ανάλυση, πραγματοποιούμενη με την περιγραφόμενη στο παράρτημα IV του κανονισμού 625/78 μέθοδο, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται παρουσία ορού γάλακτος σε ποσότητα αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, δεν αποκλείει οι αρμόδιες εθνικές αρχές να ζητήσουν την επιστροφή των χορηγηθεισών ενισχύσεων εφόσον μεταγενέστεροι και ακριβέστεροι έλεγχοι αποδεικνύουν ότι στην εν λόγω ποσότητα προσμίχθηκε ορός γάλακτος σε σκόνη.

4) Το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1725/79, στο μέτρο που ορίζει ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη δεν μπορεί να τύχει ενισχύσεως όταν έχει προσμιχθεί σ' αυτό ορός γάλακτος, δεν αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας, διότι η απουσία ορού γάλακτος επιβάλλεται επίσης από τη σχετική με την παρέμβαση κανονιστική ρύθμιση και η ενδεχόμενη διαφορά μεταχειρίσεως μπορεί να προκύψει μόνο από το διαφορετικό βαθμό ακρίβειας που χαρακτηρίζει την υιοθετηθείσα στην περίπτωση των ενισχύσεων μέθοδο αναλύσεως.