ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 13ης Ιουνίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Δεν είναι ασφαλώς πρώτη φορά που το Δικαστήριο καλείται να ασχοληθεί με ζητήματα που έχουν σχέση με επιστροφές στην παραγωγή στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα των δημητριακών ή με συναφή προβλήματα. Αρχίζοντας, λοιπόν, σήμερα την ανάπτυξη των προτάσεών μου, μπορώ να περιοριστώ στις ακόλουθες παρατηρήσεις.

Το εν λόγω σύστημα επιστροφών, το οποίο ισχύει από πολλά χρόνια και το οποίο κατά το άρθρο 11 του κανονισμού 2727/75 (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/013, σ. 158) είναι προαιρετικό, έχει ως σκοπό να συμβάλει ώστε η βιομηχανία αμύλου της Κοινότητας, η οποία είναι υποχρεωμένη να μεταποιεί πρώτες ύλες που έχουν ακριβύνει συνεπεία ορισμένων μέτρων οργανώσεως της αγοράς, να παραμείνει ανταγωνιστική σε σχέση με τους παραγωγούς τρίτων χωρών, οι οποίοι μπορούν να προμηθεύονται πρώτη ύλη με ευνοϊκότερους γενικά όρους από την παγκόσμια αγορά, καθώς και σε σχέση με τους κατασκευαστές συνθετικών προϊόντων στον τομέα της παραγωγής αμύλου, τα οποία λαμβάνονται κυρίως από το έλαιο, και έναντι των οποίων υφίσταται σε ορισμένους τομείς τεχνικών χρήσεων σχέση ανταγωνισμού. Έτσι, προβλέπεται — όσον αφορά μόνο το θέμα που ενδιαφέρει στην παρούσα δίκη — ότι είναι δυνατό να χορηγηθεί επιστροφή στην παραγωγή για τον αραβόσιτο που χρησιμοποιείται στην Κοινότητα για την παρασκευή αμύλου. Το ποσό της εφαρμοστέας επιστροφής καθορίστηκε στον κανονισμό 2742/75 (Abl. L 281, της 1ης Νοεμβρίου 1975, σ. 57) και στη συνέχεια τροποποιήθηκε για καθεμιά από τις επόμενες περιόδους εμπορίας.

Λόγω του ανταγωνισμού που απαντάται επίσης σε ορισμένους τομείς όπου χρησιμοποιείται το άμιλο από γεώμηλα, προβλέπεται, περαιτέρω, ότι χορηγείται η ίδια επιστροφή στην παρασκευή του τελευταίου. Επειδή, ωστόσο, δεν υπάρχει ακόμα κοινή οργάνωση αγοράς για τα γεώμηλα ούτε, κατά συνέπεια, καθεστώς τιμών αντίστοιχο προς εκείνο της οργανώσεως των αγορών στον τομέα των δημητριακών, οι σχετικές διατάξεις προβλέπουν ότι η επιστροφή καταβάλλεται μόνο στην περίπτωση κατά την οποία η μεταποιητική βιομηχανία πληρώνει για τα γεώμηλα στον καλλιεργητή μία ελάχιστη τιμή «ελεύθερο στο εργοστάσιο». Η τελευταία συντίθεται, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2727/75, αφενός από ένα κατ' αποκοπή ποσό που καταβάλλει ο αμυλοποιός και, αφετέρου, από ένα ποσό αντίστοιχο προς την επιστροφή στην παραγωγή· η τελευταία διαβιβάζεται στους καλλιεργητές γεωμήλων. Η ελάχιστη αυτή τιμή καθορίστηκε επίσης με τον κανονισμό 2742/75 και στη συνέχεια τροποποιήθηκε για καθεμιά από τις επόμενες περιόδους εμπορίας.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

Ενώ προετοίμαζε τους κανόνες οργανώσεως της αγοράς για την περίοδο εμπορίας 1978/79, η Επιτροπή κατέληξε στο συμπέρασμα ότι οι περιορισμοί που βάρυναν τη βιομηχανία του αμύλου γεωμήλων θα μπορούσαν να καταλήξουν σε μία διατάραξη της ισορροπίας μεταξύ των βιομηχανιών αμύλου αραβοσίτου και αμύλου γεωμήλων και ότι, συνεπώς, ήταν δυνατό να αποδειχθεί αναγκαία η πριμοδότηση των βιομηχάνων αμύλου γεωμήλων (βλ. την έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1125/78 της 22.5.1978, ΕΕ ειδ. εκδ. 03/021, σ. 89). Το Συμβούλιο συμφώνησε με την άποψη αυτή και με τον κανονισμό 1125/78 αντικατέστησε το άρθρο 11, παράγραφος 3, του κανονισμού 2727/75 με την ακόλουθη διάταξη:

«3. Μία πριμοδότηση δύναται να καταβληθεί στο βιομήχανο του αμύλου γεωμήλων.

4. Το Συμβούλιο, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής διά ειδικής πλειοψηφίας, θεσπίζει τους κανόνες εφαρμογής του παρόντος άρθρου, το ποσό της επιστροφής στην παραγωγή και το ποσό της πριμοδοτήσεως.»

Στο πλαίσιο αυτό, το Συμβούλιο, με τον κανονισμό 1127/78 (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/021, σ. 92) αποφάσισε — πλην του καθορισμού της επιστροφής στην παραγωγή, η οποία για τον αραβόσιτο που χρησιμοποιείται για την παρασκευή αμύλου ανερχόταν σε 17 λογιστικές μονάδες ανά τόνο και της αυξήσεως της ελαχίστης τιμής για τα γεώμηλα από 175 σε 178,5 λογιστικές μονάδες — να παρεμβάλει στον κανονισμό 2742/75 ένα άρθρο 3α με την ακόλουθη διατύπωση:

«Κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1978-1979 στον τομέα των σιτηρών, τα κράτη μέλη καταβάλλουν στον παραγωγό αμύλου από γεώμηλα πριμοδότηση 10 λογιστικών μονάδων ανά τόνο αμύλου από γεώμηλα».

Η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί τις διατάξεις αυτές, στο βαθμό που προβλέπουν την πριμοδότηση των παραγωγών αμύλου από γεώμηλα, αντίθετες προς τη Συνθήκη για διαφόρους λόγους. Έτσι, στις 31 Ιουλίου 1978, άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή με αίτημα την ακύρωση των κανονισμών 1125/78 και 1127/78, καθόσον αυτοί αφορούν το εν λόγω σύστημα πριμοδοτήσεως.

Το Συμβούλιο, κατά του οποίου στρέφεται η προσφυγή, και η Επιτροπή, η οποία παρενέβη υπέρ του Συμβουλίου, ζητούν την απόρριψη της προσφυγής αυτής.

I — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

Κατά την εξέταση της παρούσης διαφοράς, θα πρέπει πρώτα να ερευνηθεί το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής. Βέβαια, το καθού δεν υπέβαλε πραγματική ένσταση απαραδέκτου, αλλά απλώς έθεσε σχετικά ένα ζήτημα. Είναι, ωστόσο, αυτονόητο ότι το θέμα αυτό πρέπει να ερευνηθεί από το Δικαστήριο, αφού κατά την πάγια νομολογία του τα θέματα παραδεκτού πρέπει να εξετάζονται και αυτεπαγγέλτως.

Κατά το Συμβούλιο, τίθεται θέμα παραδεκτού της προσφυγής για το λόγο ότι ο Ιταλός εκπρόσωπος διατύπωσε μεν σε μερικές περιπτώσεις, κατά την επεξεργασία των επιδίκων ρυθμίσεων, διάφορες επιφυλάξεις και προέβαλε ορισμένες αντιρρήσεις, όταν, όμως, στη συνέχεια, στο πλαίσιο της 517ης συνόδου του Συμβουλίου της 22ας Μαΐου 1978, τέθηκε ρητά το θέμα της θεσπίσεως μιας σειράς μέτρων ή τιμών και άλλων συναφών θεμάτων, τα οποία είχε αποφασιστεί να ληφθούν συνολικά κατά τη Σύνοδο της 8ης έως 12ης Μαΐου 1978, ο εν λόγω εκπρόσωπος ψήφισε υπέρ της λήψεως των μέ-

τρων χωρίς να εκφράσει καμία επιφύλαξη, ούτε καν την επιφύλαξη — που εξέφρασε μια άλλη αντιπροσωπεία σε σχέση με κάποιο άλλο ζήτημα — της εγκρίσεως της κυβερνήσεώς του. Το καθού κρίνει επίσης ενδιαφέρον να σημειώσει στο πλαίσιο αυτό ότι ο Ιταλός εκπρόσωπος στη διαχειριστική επιτροπή για τα δημητριακά συμφώνησε με την πρόταση για τη θέσπιση ενός κανονισμού εφαρμογής από την Επιτροπή (πρόκειται για τον κανονισμό 1809/78 της 28.7.1978, Abl. L 205, της 29ης Ιουλίου 1978, σ. 29) ο οποίος ρύθμιζε κυρίως τις λεπτομέρειες της πριμοδοτήσεως. Για τους λόγους αυτούς, το Συμβούλιο θεωρεί ότι η δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής με αντικείμενο το επίδικο σύστημα πριμοδοτήσεως θα πρέπει να αποκλειστεί. Επικαλείται σχετικά την αρχή της ασφαλείας δικαίου. Επιπλέον, κατά την άποψή του, δεν υπάρχει έννομο συμφέρον, του οποίου η ύπαρξη είναι προϋπόθεση της ασκήσεως οποιασδήποτε προσφυγής. Κατά το Συμβούλιο, το κατά κάποιο τρόπο προσωπικό συμφέρον ενός κράτους μέλους — δηλαδή η ιδιαίτερη κατάστασή του — δεν πρέπει να ληφθεί υπόψη στην προκειμένη περίπτωση, ενώ, όσον αφορά το κοινοτικό συμφέρον, θεωρεί ότι ελήφθη υπόψη από τους εκπροσώπους των κρατών μελών στα πλαίσια του Συμβουλίου. Εν πάση περιπτώσει, τα υπό κρίση μέτρα συνιστούν κατά το Συμβούλιο πράξεις οικονομικής πολιτικής, οι οποίες προϋποθέτουν πολύ προσεκτική εκτίμηση της οικονομικής καταστάσεως. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη που συνέβαλαν στην εκτίμηση αυτή μέσω των εκπροσώπων τους δεν νομιμοποιούνται να προβάλουν, στα πλαίσια μιας δίκης, ορισμένους λόγους ακυρώσεως όπως είναι, παραδείγματος χάρη, στην παρούσα υπόθεση, οι λόγοι που αναφέρονται στη δήθεν αγνόηση των συμφερόντων της Ιταλίας ή την παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

Η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει ότι το Συμβούλιο είναι όργανο των Κοινοτήτων και όχι κοινό όργανο των κρατών μελών εξαρτώμενο από τα τελευταία. Συνεπώς, το Συμβούλιο εκφράζει δική του συλλογική βούληση ως προς την οποία η ψήφος ορισμένου κράτους μέλους δεν έχει αυτόνομη σημασία. Αφού η ψήφος αυτή δεν εκφράζει τη θέση κάποιου οργάνου του οικείου κράτους μέλους, η πράξη που εκδίδεται κατόπιν της ψηφοφορίας αυτής δεν είναι δυνατό να θεωρηθεί ως πράξη των κρατών μελών, αλλά από την άποψη των τελευταίων συνιστά πράξη τρίτου. Κατά συνέπεια, η Ιταλική Κυβέρνηση είναι της γνώμης ότι η απόρριψη της παρούσας προσφυγής δεν μπορεί να δικαιολογηθεί με επίκληση της αρχής που αποκλείει το «venire contra factum proprium». Εξίσου μάταιη θεωρεί την επίκληση της αρχής της ασφαλείας δικαίου, της οποίας το περιεχόμενο είναι σαφώς διαφορετικό, αφού σκοπό έχει να εξασφαλίσει ότι το περιεχόμενο ενός κανόνα θα καθορίζεται με ακρίβεια και ότι μία διάταξη θα είναι σαφής προτού εφαρμοστεί.

Όσον αφορά τους ισχυρισμούς που αναφέρονται στην παραίτηση ή τη συναίνεσή της, είναι κατά τη γνώμη της Ιταλικής Κυβερνήσεως αλυσιτελείς, αφού προϋποθέτουν την ύπαρξη ολοκληρωμένου μέτρου, ενώ στην προκειμένη περίπτωση η ενέργεια του κράτους μέλους — δηλαδή η ψήφος της — προηγήθηκε της κρίσιμης πράξεως που προσβάλλεται ή τουλάχιστον συνέπεσε χρονικά με αυτήν. Εξάλλου, το απαράδεκτο της προσφυγής δεν θα μπορούσε να δικαιολογηθεί με επίκληση της ελλείψεως συμφέροντος για την παροχή έννομης προστασίας, αφού το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ — σε αντίθεση, παραδείγματος χάριν, προς το άρθρο 38 της Συνθήκης ΕΚΑΧ — παρέχει ρητά στα κράτη μέλη προνομιακό δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής, το οποίο δεν υπόκειται σε ειδικές προϋποθέσεις. Τέλος, η Ιταλική Κυβέρνηση αποκρούει την άποψη που υποστηρίζει επικουρικά το Συμβούλιο περί περιορισμού των λόγων στους οποίους μπορεί να στηρίξει την προσφυγή της, δεδομένου ότι η στάση που τήρησε ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως στα πλαίσια του Συμβουλίου πρέπει να

αποδοθεί αποκλειστικά σ' αυτόν και όχι στην Ιταλική Κυβέρνηση, η οποία απλώς διορίζει ένα μέλος του Συμβουλίου.

1. Καθόσον αφορά τη σημαντική αυτή έριδα, δεν αμφισβητείται ότι ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Κυβερνήσεως στο Συμβούλιο ψήφισε υπέρ των επιδίκων μέτρων χωρίς να διατυπώσει καμία επιφύλαξη και ότι κατά τη συζήτηση σχετικά με τις προαναφερθείσες διατάξεις της Επιτροπής περί εκτελέσεως στα πλαίσια της διαχειριστικής επιτροπής για τα δημητριακά δεν προβλήθηκε επίσης καμία αντίρρηση από την ιταλική πλευρά. Θα πρέπει, εξάλλου, να υπομνησθεί — με αφορμή τη στάση του εκπροσώπου της Ιταλικής Κυβερνήσεως κατά τις προπαρασκευαστικές συνόδους του Συμβουλίου — ότι στη νομολογία του Δικαστηρίου έχει επίσης τονιστεί ότι οι επιφυλάξεις ή δηλώσεις που γίνονται κατά τη διάρκεια των προπαρασκευαστικών διασκέψεων δεν έχουν καμία σημασία όταν δεν συμπεριλαμβάνονται στο κείμενο αποφάσεως του Συμβουλίου (βλ. υπόθεση 38/69, Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, απόφαση της 18.2.1970, RsprGH 1970, σ. 47).

Αν εξεταστεί, στη συνέχεια, το ζήτημα του δικαιώματος ασκήσεως προσφυγής ενός κράτους μέλους σε περιπτώσεις σαν την προκείμενη, καθίσταται σαφές ότι είναι πολύ δύσκολο να βρεθεί κάποια λύση με βάση την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό — και ανεξάρτητα από τα επιχειρήματα που ανέπτυξε η Ιταλική Κυβέρνηση σχετικά με το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής — φτάνει κανείς στη σημαντική διαπίστωση ότι η νομική ισχύς των πράξεων του Συμβουλίου Υπουργών είναι δυνατόν να προσβληθεί όχι μόνο με την άσκηση προσφυγών από τα κράτη μέλη, αλλά και με άλλους τρόπους. Αρκεί να σκεφτεί κανείς τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να παραπέμπουν στο Δικαστήριο ζητήματα κύρους πράξεων των οργάνων της Κοινότητας δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ ή τις αγωγές αποζημιώσεως λόγω υπηρεσιακού πταίσματος δυνάμει του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ, οι οποίες είναι δυνατό να ασκηθούν και από τους ενδιαφερόμενους ιδιώτες και οι οποίες συνεπάγονται έλεγχο της νομιμότητας.

Λιγότερο προφανής είναι, αντιθέτως, κατά τη γνώμη μου, η απάντηση στο ερώτημα μήπως σε περιπτώσεις σαν αυτή που μας απασχολεί εν προκειμένω θα πρέπει, παρά ταύτα, να βαρύνουν σκέψεις σαν αυτές που βασίζονται στις αρχές της παραιτήσεως από το δικαίωμα προσβολής ή της συναινέσεως ή στο απαράδεκτο του «venire contra factum proprium», ακόμη και αν δεν είναι δυνατό να αποκλειστεί ότι οι νομικές αυτές έννοιες δεν βρίσκουν άμεση ούτε ακριβή εφαρμογή επί των πραγματικών δεδομένων της παρούσης υποθέσεως. Έχει σημασία να σημειωθεί σχετικά, ότι το άρθρο 2 της Συνθήκης Συγχωνεύσεως ρυθμίζει το θέμα της συνθέσεως του Συμβουλίου ως εξής:

«Το Συμβούλιο αποτελείται από *αντιπροσώπους* των κρατών μελών. Κάθε κυβέρνηση αποστέλλει στο Συμβούλιο ως εκπρόσωπό της ένα από τα μέλη της.

...»

Ακόμη και αν είναι ακριβές ότι το Συμβούλιο δεν είναι κοινό όργανο των κρατών μελών, η διατύπωση του κειμένου που παρατίθεται ανωτέρω επιβάλλει να ληφθεί επίσης υπόψη η αρχή, σύμφωνα με την οποία η στάση και οι πράξεις ενός αντιπροσώπου υπό κανονικές συνθήκες δεσμεύουν τον αντιπροσωπευόμενο. Εάν το ζήτημα εξεταστεί υπ' αυτό το πρίσμα και ληφθούν υπόψη οι θεμελιώδεις τουλάχιστον σκέψεις στις οποίες βασίζονται οι προαναφερθείσες νομικές έννοιες — καθώς και η έννοια του

«estoppel» της οποίας επίσης θα μπορούσε να γίνει επίκληση — είναι πράγματι δύσκολο να θεωρηθεί ότι επιτρέπεται, μετά από μία περίπλοκη οικονομική εκτίμηση η οποία συνδέθηκε, κατόπιν μακρών και επίπονων συζητήσεων επί ενός συνόλου μέτρων κατά τις οποίες λειτούργησε και ο κανόνας του «do ut des», με ορισμένες έννομες συνέπειες, ένα κράτος μέλος το οποίο συμμετέσχε ενεργά σε όλες αυτές τις διασκέψεις μέσω αντιπροσώπου του, να διαχωρίζει εκ των υστέρων τη θέση του επί ενός μεμονωμένου σημείου για να το υποβάλει σε δικαστικό έλεγχο.

Στα ανωτέρω θα πρέπει να προστεθούν και ορισμένες σκέψεις που έχουν σχέση με το έννομο συμφέρον για την παροχή έννομης προστασίας. Το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν κάνει βέβαια ρητά λόγο για το εν λόγω έννομο συμφέρον — ούτε, άλλωστε, για το έννομο συμφέρον ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου — γίνεται όμως ορθά δεκτό ότι η ανάγκη υπάρξεως της προϋποθέσεως αυτής βρίσκεται στη βάση του συστήματος έννομης προστασίας της Συνθήκης και τούτο όχι μόνον όσον αφορά τους προσφεύγοντες ιδιώτες — γεγονός που είναι αναμφισβήτητο — αλλά και όσον αφορά τους προσφεύγοντες που απολαύουν προνομιακού καθεστώτος. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται κυρίως από πολλούς διακεκριμένους συγγραφείς (Schlochhauer, Die Gerichtsbarkeit der EGKS, *Archiv des Völkerrechts,* τόμος III, σ. 401· Steindorff, *Die Nichtigkeitsklage im Recht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl,* 1972, σ. 48· Ehle, *Klage- und Prozerecht des EWG-Vertrags,* 1966, σημειώσεις 11 και 14 επί του άρθρου 173) και ο γενικός εισαγγελέας Roemer την ανέπτυξε επίσης στις προτάσεις του επί της υποθέσεως 24/62 (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας κατά Επιτροπής, απόφαση της 4.7.1963, RsprGH 1963, σ. 152). Η θέση του γενικού εισαγγελέα Lagrange, ο οποίος τόνισε στις προτάσεις του επί των υποθέσεων 2 και 3/60 (Niederrheinische Bergwerks-Aktiengesellschaft κατά Ανωτάτης Αρχής της ΕΚΑΧ, απόφαση της 13.7.1961, RsprGH 1961, σ. 305) ότι καμία ειδική προϋπόθεση, ούτε καν η θεμελίωση εννόμου συμφέροντος, δεν απαιτείται από τα κράτη μέλη προκειμένου να ασκήσουν την προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 33 της Συνθήκης ΕΚΑΧ, δεν θα πρέπει αναμφίβολα να θεωρηθεί ότι συνιστά διαφορετική άποψη παρά μόνο φαινομενικά. Μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ότι ο Lagrange τάσσεται μάλλον με την άποψη του Séché (*La notion d'intérêt à agir dans le droit de la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier,* R.G.D.I.P., τόμος 1962, σελ. 299 επ.) ο οποίος, όσον αφορά τα κράτη μέλη, κάνει λόγο για *τεκμήριο* περί της υπάρξεως εννόμου συμφέροντος και αναγνωρίζει έτσι ότι είναι απολύτως δυνατό να αποκρουστεί το εν λόγω συμφέρον με βάση τις ειδικές περιστάσεις συγκεκριμένης περιπτώσεως.

Αν γίνει γενικά δεκτή αυτή η αφετηρία, δηλαδή και σε σχέση με τις προσφυγές που προβλέπονται από το άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, είναι πραγματικά αδύνατο, σε συμφωνία με τον Krsjak (σχόλιο επί της αποφάσεως στην υπόθεση 151/73, Κυβέρνηση της Ιρλανδίας κατά Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που δημοσιεύτηκε στην *Gazette du Palais* της 12 και 13.2.1975, σελ. 10), ο οποίος χαρακτηρίζει την προσφυγή που ασκείται από κράτος μέλος κατά κανονισμού του Συμβουλίου που έχει θεσπιστεί ομόφωνα ως «anomalie institutionelle», να μη γίνει δεκτή στην παρούσα υπόθεση η άποψη ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη. Αρκεί, κατά την άποψή μου, να επισημανθεί σχετικά ότι το πρόβλημα που μας απασχολεί εν προκειμένω — δηλαδή η διατήρηση ισορροπίας μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα με τη λήψη των καταλλήλων μέτρων — ήταν αυτό ακριβώς που εξετάστηκε κατά τις συνεδριάσεις του Συμβουλίου. Ο αντιπρόσωπος της Ιταλίας είχε την ευκαιρία να προβάλει διαφορετική γνώμη, οπότε θα έπρεπε να αναζητηθεί λύση ενόψει της συγκρούσεως των συμφερόντων στο στάδιο εκείνο. Αντίθετα, θεωρώ λιγό-

τερο σημαντικό το ζήτημα μέχρι ποιου σημείου συζητήθηκε και αναλύθηκε το πρόβλημα τότε. Από την άποψη αυτή, μία πλευρά της διαφοράς δεν κατέστη δυνατό, όπως είναι γνωστό, να διευκρινιστεί πλήρως στα πλαίσια της διαδικασίας: ενώ το καθού και η υπέρ αυτού παρεμβάσα δήλωσαν ότι όλα τα πραγματικά δεδομένα συζητήθηκαν ευρέως και ότι τα στοιχεία σχετικά με το κόστος παραγωγής του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα δεν αμφισβητήθηκαν από τον Ιταλό αντιπρόσωπο, η προσφεύγουσα, η οποία δεν αμφισβητεί το γεγονός ότι τα στοιχεία σχετικά με το κόστος μεταποιήσεως, τα οποία επικαλέστηκε κατά τη διάρκεια της ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασίας, δεν είχαν υποβληθεί τότε, εξήγησε, ωστόσο, ότι, αντίθετα προς την επιθυμία που εξέφρασε ο αντιπρόσωπός της, δεν κοινοποιήθηκαν στους ενδιαφερομένους λεπτομερείς υπολογισμοί σχετικά με τα έξοδα μεταποιήσεως και την αξία των υποπροϊόντων από τις υπηρεσίες της Κοινότητας, οι οποίοι, ως εκ τούτου, επίσης δεν συζητήθηκαν. Αν οι συζητήσεις αυτές διεξήχθησαν πράγματι έτσι όπως υποστηρίζει τώρα η Ιταλική Κυβέρνηση, ο αντιπρόσωπός της θα έπρεπε να είχε διατυπώσει επιφύλαξη ως προς το σημείο αυτό και το στάδιο της επεξεργασίας των επιδίκων κανονισμών του Συμβουλίου. Αφού αυτό δεν συνέβη, ο εκπρόσωπος δε της Ιταλικής Κυβερνήσεως στο Συμβούλιο έδωσε τελικά θετική ψήφο, η συμπεριφορά αυτή δεν μπορεί παρά να ερμηνευθεί ως παραίτηση από τις επιφυλάξεις που αντιμετωπίζονταν να διατυπωθούν αρχικά. Αυτή είναι η κατάσταση όσον αφορά το συσχετισμό των συμφερόντων η οποία θα πρέπει να αποτελέσει στο εξής σημείο εκκινήσεως και από την οποία η Ιταλική Κυβέρνηση θα πρέπει να δεχθεί ότι δεσμεύεται.

Όμως, υπ' αυτές τις συνθήκες — και εφόσον δεν έχει προβληθεί ο ισχυρισμός ότι, παραδείγματος χάρη, ο Ιταλός αντιπρόσωπος ενήργησε αντίθετα προς τις οδηγίες της Κυβερνήσεώς του, ότι προέκυψαν νέα σημαντικά στοιχεία ή ότι έγινε κάποιο σοβαρό σφάλμα κατά την εκτίμηση της καταστάσεως —, δεν μπορεί κατά τη γνώμη μου να γίνει δεκτό ότι τα μέτρα των οποίων η νομιμότητα αμφισβητείται εν προκειμένω θα εκτιμηθούν τώρα, κατ' αίτηση της Κυβερνήσεως της οποίας ο αντιπρόσωπος στο Συμβούλιο τα θεώρησε θετικά, κατά διαφορετικό τρόπο στο πλαίσιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου.

2. Και αν ακόμα θεωρηθεί ότι το συμπέρασμα αυτό είναι υπερβολικά αυστηρό — την άποψη περί απαραδέκτου της προσφυγής υπό παρόμοιες συνθήκες υποστηρίζει περαιτέρω, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ο Daig στο *Kommentar zum EWG- Vertrag* των Von der Groeben-Boeckh-Thiesing, δεύτερη έκδοση, σελ. 220 επ., — θα πρέπει, τουλάχιστον, να αναρωτηθεί κανείς μήπως πρέπει στη συγκεκριμένη περίπτωση να εφαρμοστεί ένα αυστηρό κριτήριο σε σχέση με το παραδεκτό ορισμένων λόγων ακυρώσεως. Η λύση αυτή οπωσδήποτε δεν θα πρέπει να αποκλειστεί χωρίς άλλο, ακόμη και αν δεν είναι ανάγκη να θεμελιωθεί έννομο συμφέρον για την προβολή ορισμένων λόγων ακυρώσεως.

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπομνησθούν συνοπτικά οι λόγοι τους οποίους προβάλλει η Ιταλική Κυβέρνηση κατά του συστήματος πριμοδοτήσεων για τους παρασκευαστές αμύλου: επικαλείται, αφενός, την έλλειψη επαρκούς και αδιάσειστης αιτιολογίας και, αφετέρου, όσον αφορά το περιεχόμενο της ρυθμίσεως, ισχυρίζεται ότι η πριμοδότηση προσκρούει στην απαγόρευση των διακρίσεων, στην αρχή της αναλογικότητας και στους σκοπούς του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΟΚ — χαρακτηρίζοντας τον τελευταίο αυτό λόγο ως κατάχρηση εξουσίας.

Όσον αφορά το πρώτο σημείο, διατηρώ πολύ έντονες αμφιβολίες αν ένα κράτος

μέλος, το οποίο συμμετέσχε με αντιπρόσωπό του στην προπαρασκευή και τη θέσπιση ορισμένου μέτρου, μπορεί στη συνέχεια να παραπονείται επειδή η αιτιολογία της αποφασισθείσης πράξεως αναφέρει ελλιπώς τους βασικούς λόγους εκδόσεώς της. Δεν είναι ανάγκη να γνωστοποιούνται με ακρίβεια στο κράτος μέλος οι λόγοι αυτοί, εφόσον είτε έχουν τεθεί υπόψη του από την αρχή είτε είναι υπεύθυνο αυτό το ίδιο για την παράλειψή του να μεριμνήσει, κατά το στάδιο επεξεργασίας της πράξεως, ώστε να αναφερθούν όλοι οι βασικοί λόγοι. Επομένως, η εκ μέρους κράτους μέλους προβολή λόγου που στηρίζεται σε πλημμέλεια της αιτιολογίας είναι, κατά την άποψή μου, εντελώς αδικαιολόγητη, εφόσον πρόκειται για πράξη της οποίας την ευθύνη φέρει εν μέρει και το εν λόγω κράτος.

Όσον αφορά τους άλλους λόγους ακυρώσεως, οι οποίοι έχουν σχέση με το περιεχόμενο του αποφασισθέντος μέτρου, δηλαδή την πριμοδότηση των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα, θα πρέπει να σημειωθεί ότι πρόκειται για απόφαση που εντάσσεται στο πλαίσιο της ασκήσεως οικονομικής πολιτικής, της οποίας η λήψη βασίστηκε σε μία δύσκολη εκτίμηση πολύπλοκων οικονομικών δεδομένων. Κατά την πάγια νομολογία επί του θέματος, τα οικεία κοινοτικά όργανα διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια και, κατά συνέπεια, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να περιορίζεται στην έρευνα του ζητήματος αν «η οικεία αρχή διέπραξε προφανές σφάλμα ή ενήργησε κατά κατάχρηση εξουσίας ή υπερέβη προφανώς τα άκρα όρια της διακριτικής του ευχερείας» (βλ. π.χ. την υπόθεση 136/77, Firma A. Racke κατά Hauptzollamt Mainz απόφαση της 25.5.1978, RsprGH 1978, σελ. 1245). Όμως, όταν ένα κράτος μέλος αναγνωρίζει τελικά σε σχέση με ένα τέτοιο μέτρο, με τη θετική ψήφο του αντιπροσώπου του, την ορθότητα της εκτιμήσεως που πρότεινε η Επιτροπή και συμμερίστηκαν οι άλλες αντιπροσωπείες, εύλογα συνάγεται το συμπέρασμα ότι, ακόμη και αν εκφράστηκαν αρχικά αμφιβολίες και ζητήθηκε εις βάθος έρευνα των δεδομένων, είναι απίθανο το όργανο που έλαβε ομόφωνη απόφαση βάσει τέτοιας εκτιμήσεως να διέπραξε προφανές σφάλμα. Θα πρέπει, επομένως, να αναγνωριστεί ότι η θέση κάθε κράτους μέλους που συνέβαλε θετικά στη θέσπιση τέτοιου μέτρου είναι οπωσδήποτε εξαιρετικά δύσκολη στα πλαίσια δίκης με αντικείμενο την προσβολή του μέτρου αυτού, εάν το εν λόγω κράτος αδυνατεί — όπως προφανώς συμβαίνει στην παρούσα υπόθεση — να δικαιολογήσει το δικό του προηγούμενο σφάλμα προβάλλοντας ιδιαίτερα σοβαρούς λόγους. Η διαπίστωση αυτή ισχύει στην προκειμένη περίπτωση εξίσου για όλες τις πλευρές της αιτουμένης ερεύνης ως προς τη νομιμότητα των προσβαλλομένων κανονισμών, δηλαδή, τόσο για την παράβαση της απαγορεύσεως των διακρίσεων που επικαλείται η προσφεύγουσα, όσο και για την παράβαση της αρχής της αναλογικότητας, καθώς επίσης και για την προβαλλόμενη κατάχρηση εξουσίας σε συνδυασμό με την παραβίαση των σκοπών του άρθρου 39.

Εφόσον δεν υφίστανται άλλα εριζόμενα θέματα πλην των προαναφερθέντων, και η επικουρική αυτή σκέψη, η οποία αναφέρεται μόνο στο παραδεκτό ορισμένων λόγων ακυρώσεως, πρέπει να οδηγήσει στην προκειμένη περίπτωση στο συμπέρασμα ότι, αφού δεν απομένουν άλλα θέματα δεκτικά δικαστικού ελέγχου, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.

II — Επί της ουσίας

Ενόψει των σκέψεων που προηγήθηκαν, η κατ' ανάγκην ορθότητα των οποίων δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να αμφισβητηθεί, η περαιτέρω εξέταση της υποθέσεως, την οποία, ωστόσο, δεν θα ήθελα να παραλείψω εντελώς, θα είναι σχετικά σύντομη.

1. *Όσον αφορά την έλλειψη αιτιολογίας*

Η προσφεύγουσα προβάλλει δύο λόγους ακυρώσεως κατά του κανονισμού 1125/78: αφενός, η αιτιολογία είναι ανεπαρκής επειδή από το περιεχόμενό της δεν συνάγεται τι είδους δυσκολίες αντιμετωπίζει η βιομηχανία αμύλου από γεώμηλα ούτε προκύπτει ότι οι δυσκολίες αυτές οφείλονται ακριβώς στον ανταγωνισμό του αμύλου από αραβόσιτο· αφετέρου, η αιτιολογία είναι αντιφατική στο βαθμό που, ενώ τονίζει ότι υπό το σύστημα επιστροφών τα ανταγωνιστικά προϊόντα θα πρέπει να έχουν την ίδια μεταχείριση, από την άλλη πλευρά διακηρύσσει ότι είναι αναγκαία η προνομιακή μεταχείριση ενός προϊόντος, δηλαδή του αμύλου από γεώμηλα, διά πριμοδοτήσεως.

Όσον αφορά τον κανονισμό 1127/78, ο οποίος καθορίζει το ύψος της πριμοδοτήσεως, η προσφεύγουσα επισημαίνει ότι οι αιτιολογικές σκέψεις του περιορίζονται στην παραπομπή στην αξία των υποπροϊόντων της παρασκευής αμύλου από αραβόσιτο, χωρίς, ωστόσο, να αναφέρει κάτι συγκεκριμένο ούτε σε σχέση με την αξία αυτή ούτε σε σχέση με τα έξοδα παρασκευής τα οποία, όπως ισχυρίζεται, δεν παρέμειναν αμετάβλητα.

α) Θα πρέπει καταρχάς να υπενθυμίσω σχετικά, μιμούμενος το Συμβούλιο, ότι, σύμφωνα με πλούσια νομολογία του Δικαστηρίου, οι προϋποθέσεις τηρήσεως της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως των πράξεων γενικής ισχύος είναι λιγότερο αυστηρές από εκείνες που ισχύουν για τις ατομικές πράξεις. Όσον αφορά τις πρώτες αρκεί μία συνοπτική αιτιολογία, η οποία δεν είναι ανάγκη να αιτιολογεί κάθε λεπτομέρεια, αλλά μπορεί να περιορίζεται στη μνεία των σημαντικοτέρων σκέψεων. Περαιτέρω, θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γενικό πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η κρινόμενη κανονιστική ρύθμιση, καθώς επίσης και οι λόγοι που συνάγονται από τη θεώρηση αυτή. Παραπέμπω σχετικά στις αποφάσεις που εκδόθηκαν στις υποθέσεις 5/67 (W. Beus GmbH κατά Hauptzollamt München-Landsbergerstrae, απόφαση της 13.3.1968, Rspr GH 1968, σ. 125), 80/72 (Koninklijke Lassiefabrieken κατά Hoofdproduktschap voor Akkerbouwprodukten, απόφαση της 20.7.1973, RsprGH 1973, σ. 635), 78/74 (Deuka κατά Einfuhr-und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, απόφαση της 18.3.1975, RsprGH 1975, σ. 421), 92/77 (An Bord Bainne κατά Υπουργού Γεωργίας, απόφαση της 23.2.1978, RsprGH 1978, σ. 497) και 145/77 (Tunnel Refineries Ltd. κατά Intervention Board for Agricultural Produce, απόφαση της 25.10.1978, RsprGH 1978, σ. 2037).

β) Για να προχωρήσουμε στην εξέταση του κανονισμού 1125/78, ο οποίος τροποποίησε τον κανονισμό 2727/75, θα πρέπει να συγκρατήσουμε στο νου μας τις βασικές σκέψεις που μπορούν ήδη να συναχθούν από το συναφή κανονισμό 2742/75. Στις αιτιολογικές σκέψεις του τελευταίου γίνεται λόγος για την ανταγωνιστική σχέση μεταξύ του «γεωργικού» αμύλου και των χημικών προϊόντων της αμυλοποιίας, καθώς και για τον ανταγωνισμό μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα, όπως επίσης και για την ανάγκη διατηρήσεως ισορροπίας λόγω της δυνατότητας υποκαταστάσεως. Ειδικότερα, από το νομοθετικό αυτό κείμενο καθίσταται σαφές ότι, λόγω των δυσχερειών που συνεπάγεται η κατάσταση που επικρατούσε ανέκαθεν στον τομέα της παραγωγής αμύλου από γεώμηλα, είναι αναγκαία η ειδική μεταχείριση του τελευταίου. Θα πρέπει, επιπλέον, να ληφθεί υπόψη η αιτιολογία του κανονισμού 1127/78, όπου γίνεται λόγος για αυξανόμενη πίεση λόγω του ανταγωνισμού του αμύλου από αραβόσιτο επί του αμύλου από γεώμηλα, οφειλόμενη στην αξία των υποπροϊόντων του πρώτου.

Μετά από τις διαπιστώσεις αυτές είναι δύσκολο να αμφισβητηθεί το γεγονός ότι,

τόσο η φύση των δυσχερειών τις οποίες αντιμετωπίζουν οι παρασκευαστές αμύλου από γεώμηλα, όσο και τα αίτια των δυσχερειών αυτών, αναλύονται επαρκώς στις αιτιολογίες των σχετικών κανονισμών.

γ) Κατά τη γνώμη μου, καθίσταται επίσης σαφές από τις παρατηρήσεις του Συμβουλίου ότι η αιτιολογία του κανονισμού 1125/78 δεν είναι αντιφατική. Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη, η οποία κάνει λόγο για όμοιες επιστροφές για προϊόντα που προορίζονται για τις ίδιες αγορές διαθέσεως, είναι σαφές ότι αναφέρεται ειδικά στο άρθρο 1 του κανονισμού, που περιέχει τη ρύθμιση σχετικά με τις επιστροφές. Αντίθετα, η έκτη αιτιολογική σκέψη, η οποία κάνει λόγο για τους «περιορισμούς που βαρύνουν τη βιομηχανία του αμύλου γεωμήλων», περιέχει την αιτιολογία στην οποία στηρίζεται ειδικά το συμπληρωματικό μέτρο που θεσπίζει ο κανονισμός, δηλαδή η πριμοδότηση των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα. Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθεί το γεγονός ότι λόγω της διαφορετικής ρυθμίσεως των δύο αγορών — ύπαρξη οργανώσεως της αγοράς των σιτηρών με εγγυήσεις τιμής και διαθέσεως, αφενός, και μη ύπαρξη οργανώσεως αγοράς που να προβλέπει παρόμοιους μηχανισμούς για τα γεώμηλα, αφετέρου — δεν υπήρξε ποτέ πλήρης ισότητα στη μεταχείριση του αμύλου από γεώμηλα και του αμύλου από αραβόσιτο (βλέπε μεταξύ άλλων την απόφαση στην υπόθεση 2/77, Hoffmann's Stärkefabriken AG κατά Hauptzollamt Bielefeld, απόφαση της 12.7.1977, RsprGH 1977, σ. 1375).

δ) Όσον αφορά, τέλος, την αιτιολογία του κανονισμού 1127/78, δεδομένου ότι το στοιχείο που ενδιαφέρει είναι η θεώρηση των πραγμάτων και η κρίση των συντακτών του κανονισμού, είναι στην πραγματικότητα επαρκής η αναφορά στην ανώτερη αξία των υποπροϊόντων που λαμβάνονται κατά την παρασκευή του αμύλου από αραβόσιτο. Επομένως, η μόνη ερμηνεία που μπορεί να δοθεί στο γεγονός ότι, στις αιτιολογικές σκέψεις δεν γίνεται λόγος για το κόστος παραγωγής υπό την έννοια αυτή, είναι ότι το Συμβούλιο δεν θεώρησε ότι είχαν πραγματοποιηθεί σημαντικές αλλαγές στον τομέα αυτό, αλλά απλώς φοβήθηκε ενδεχόμενη διατάραξη της ισορροπίας μεταξύ των βιομηχανιών αμύλου από γεώμηλα και αμύλου από αραβόσιτο λόγω της διαφορετικής εξελίξεως της αξίας των υποπροϊόντων τους. Όσον αφορά την έλλειψη πιο συγκεκριμένων σκέψεων σχετικά με την αξία των υποπροϊόντων, θα πρέπει να υπομνησθεί ότι η αιτιολογία δεν είναι ανάγκη να αναφέρεται σε κάθε λεπτομέρεια μιας ρυθμίσεως και ότι υπό το πρίσμα αυτό το οριζόμενο ποσό της πριμοδοτήσεως επιτρέπει επίσης τη συναγωγή ορισμένων συμπερασμάτων.

ε) Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι στην παρούσα υπόθεση — ακόμη και αν υποτεθεί ότι η προβολή εκ μέρους κράτους μέλους του λόγου ακυρώσεως περί ελλείψεως αιτιολογίας ενός κανονισμού του Συμβουλίου θεωρείται παραδεκτή — ο συγκεκριμένος αυτός λόγος ακυρώσεως δεν μπορεί να δικαιολογήσει την ακύρωση της προσβαλλομένης ρυθμίσεως.

2. *Όσον αφορά τη μειονεκτική θέση στην οποία περιήλθαν οι παρασκευαστές αμύλου από αραβόσιτο*

Στο επίκεντρο της δίκης βρίσκεται αναμφίβολα ο ισχυρισμός της προσφεύγουσας κατά τον οποίο η πριμοδότηση των παραγωγών αμύλου από γεώμηλα διαταράσσει αισθητά την ισορροπία μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα και συνεπάγεται σημαντική επιδείνωση της ανταγωνιστικής θέσεως των παραγωγών αμύλου από αραβόσιτο καθώς και την πραγματική διακινδύνευση των συμφερόντων τους. Η σχετική επιχειρηματολογία

της προσφεύγουσας ανατρέχει μέχρι το έτος 1967. Όπως ισχυρίζεται, ήδη η ρύθμιση της εποχής εκείνης δεν εξασφάλισε πραγματική ισορροπία μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα, αλλά ήταν δυσμενής για το πρώτο. Η προσφεύγουσα υπενθυμίζει ότι τότε κρίθηκε εύλογο να τεθεί ως βάση η διαφορά ως προς το κόστος της πρώτης ύλης — η οποία στα πλαίσια της διαδικασίας αποκλήθηκε «Δέλτα» — ίση προς 27,68 λογιστικές μονάδες. Με τον τρόπο αυτό όμως, δεδομένου ότι το κόστος παρασκευής του αμύλου από αραβόσιτο ήταν πολύ υψηλότερο από αυτό του αμύλου από γεώμηλα, το άμιλο από αραβόσιτο επιβαρυνόταν περισσότερο, φθάνοντας τις 127,88 λογιστικές μονάδες ανά μονάδα υπολογισμού του αμύλου από αραβόσιτο έναντι 123,10 λογιστικών μονάδων ανά μονάδα υπολογισμού του αμύλου από γεώμηλα. Στη συνέχεια, η κατάσταση του αμύλου από αραβόσιτο επιδεινώθηκε ακόμη περισσότερο από την περίοδο εμπορίας 1974-75 και μετά, οπότε το «Δέλτα» αυξήθηκε σημαντικά: η τιμή του αραβοσίτου αυξήθηκε περισσότερο απ' ό,τι η ελαχίστη τιμή που είχε καθοριστεί για τα γεώμηλα και η εξέλιξη των τιμών στην παγκόσμια αγορά προκάλεσε μείωση του ποσού της επιστροφής χωρίς το τελευταίο να αυξηθεί όταν στη συνέχεια μειώθηκαν οι τιμές στην παγκόσμια αγορά. Η θέσπιση πριμοδοτήσεως υπέρ των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα κατά την περίοδο εμπορίας 1978-79 δημιούργησε μία αφόρητη κατάσταση. Εκκινώντας από τη σκέψη ότι η αξία των υποπροϊόντων του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα παρουσίασε διαφορετικό ποσοστό αυξήσεως για κάθε προϊόν, το Συμβούλιο δεν έλαβε υπόψη το γεγονός ότι η διαφορά αυτή στην εξέλιξη της αξίας των δύο προϊόντων είχε ήδη ληφθεί υπόψη κατά την αύξηση του «Δέλτα» κατά τη διάρκεια των προηγουμένων ετών. Περαιτέρω, θα έπρεπε να ληφθεί επίσης υπόψη το κόστος παρασκευής των κατ' ιδίαν υποπροϊόντων. Αν, κατά την προσφεύγουσα, προστεθεί στα ανωτέρω ότι το κόστος μεταποιήσεως, το οποίο, όσον αφορά το άμυλο από αραβόσιτο, είναι ούτως ή άλλως υψηλότερο από εκείνο που βαρύνει τη βιομηχανία αμύλου από γεώμηλα, αυξήθηκε αισθητά από το 1967 και μετά, η σχετική διόρθωση στους υπολογισμούς που παρουσίασαν τα κοινοτικά όργανα οδηγεί, κατά τη γνώμη της προσφεύγουσας, στο συμπέρασμα ότι, ήδη πριν από τη θέσπιση της πριμοδοτήσεως, η παρασκευή του αμύλου από αραβόσιτο κόστιζε περίπου 8 λογιστικές μονάδες περισσότερο απ' ό,τι η παρασκευή του αμύλου από γεώμηλα και ότι, κατά συνέπεια, η τελευταία δεν βρισκόταν σε δυσμενή ανταγωνιστική θέση ώστε να πρέπει να αντισταθμιστεί με πριμοδότηση.

α) Όσον αφορά την επιχειρηματολογία αυτή, δεν βλέπω το λόγο να ανατρέξω και εγώ μέχρι το έτος 1967 και να μελετήσω την εξέλιξη κατά τη διάρκεια των επομένων ετών. Αφενός, ποτέ μέχρι σήμερα δεν αμφισβητήθηκε ότι ήταν δικαιολογημένη η ρύθμιση που ίσχυε στο παρελθόν. Αφετέρου, δεν θεωρώ ότι μπορεί να διαπιστωθεί η ύπαρξη κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο οι σχετικές με το παρόν ζήτημα ρυθμίσεις θα πρέπει να βασίζονται στην αρχή της διατηρήσεως εν πάση περιπτώσει ορισμένης διαφοράς στο κόστος των πρώτων υλών, δηλαδή ορισμένου «Δέλτα». Τέλος, η μόνη ρύθμιση της οποίας το κύρος αμφισβητείται εν προκειμένω, ήτοι αυτή που διέπει την περίοδο εμπορίας 1978-1979, δεν στηρίζεται άμεσα στις ρυθμίσεις των προηγουμένων ετών σε τρόπο ώστε η απόδειξη περί του ότι το άμυλο από αραβόσιτο βρισκόταν σε μειονεκτική θέση — παραδείγματος χάρη κατά τη διάρκεια της περιόδου εμπορίας 1974-1975 ή κατά τη διάρκεια των επομένων ετών — να αποδεικνύει αυτόματα την ύπαρξη παρόμοιας δυσμενούς καταστάσεως για την περίοδο εμπορίας 1978-1979, πριν από τη θέσπιση του συστήματος πριμοδοτήσεως. Είναι πάρα πολλά τα δεδομένα και τα στοιχεία των ρυθμίσεων που τροποποιούνταν διαρκώς από το 1967 για να μπορεί να ισχύει κάτι τέτοιο όπως, παραδείγματος χάρη, το κόστος παραγωγής του αραβοσίτου, η ελάχιστη τιμή των γεω-

μήλων, τα ποσά των επιστροφών, το κόστος μεταποιήσεως και η αξία των υποπροϊόντων.

Στην πραγματικότητα, θα μπορούσε να θεωρηθεί ακόμα και ότι δεν είναι αποδεδειγμένη η περιέλευση του αμύλου από αραβόσιτο σε δυσμενή θέση ήδη από το 1967, εάν το σημείο αναφοράς δεν είναι το έγγραφο της Επιτροπής το οποίο επικαλείται η προσφεύγουσα, αλλά ένα μεταγενέστερο έγγραφο που χρονολογείται από τον Ιούνιο του 1966. Το τελευταίο φαίνεται, πράγματι, να αποδεικνύει — ως προς το σημείο αυτό παραπέμπω στους υπολογισμούς που περιέχονται στη σελίδα 15 του γαλλικού κειμένου της ανταπαντήσεως — ότι εάν ληφθούν υπόψη τα έξοδα μεταφοράς καθώς και η αξία και η ποσότητα των υποπροϊόντων στα διάφορα κράτη μέλη, το άμυλο από αραβόσιτο είχε τότε ανταγωνιστικό πλεονέκτημα υπολογιζόμενο σε 26 λογιστικές μονάδες περίπου. Περαιτέρω, δεν νομίζω ότι τα διαθέσιμα αριθμητικά στοιχεία ενισχύουν την άποψη κατά την οποία η αύξηση της αξίας των υποπροϊόντων που λαμβάνονται κατά την παρασκευή του αμύλου από αραβόσιτο — και τα οποία, από την άποψη των πολλαπλών δυνατών χρήσεών τους και της επεκτάσεως των αγορών διαθέσεώς τους, διαδραματίζουν προφανώς πολύ σημαντικότερο ρόλο από τα υποπροϊόντα του αμύλου από γεώμηλα, τα οποία δεν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν παρά μόνο ως ζωοτροφή — αντισταθμίστηκε πλήρως κατά τη διάρκεια των προηγουμένων ετών με την αύξηση του «Δέλτα» και ότι, ως εκ τούτου, δεν υπήρξε νέα αύξηση από το 1977 και μετά.

β) Αν, κατά συνέπεια, επικεντρωθεί η προσοχή στην κατάσταση που προβλεπόταν για την περίοδο εμπορίας 1978-1979 και τεθεί το ερώτημα αν από όλα όσα εκτέθηκαν στα πλαίσια της διαδικασίας προκύπτει ότι η επίδικη πριμοδότηση οδήγησε σε σταθεροποίηση της ισορροπίας μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα, θα πρέπει να ληφθούν ως βάση οι υπολογισμοί του κόστους παραγωγής ανά τόνο αμύλου από αραβόσιτο, όπως εμφανίζονται στις σελίδες 17 και 18 του υπομνήματος αντικρούσεως του Συμβουλίου (γαλλικό κείμενο). Λαμβάνοντας υπόψη το κόστος των πρώτων υλών, το κόστος μεταποιήσεως καί την αξία των υποπροϊόντων, οι υπολογισμοί αυτοί καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι το άμυλο από αραβόσιτο είναι δυνατόν να παρασκευάζεται με κόστος 187,46 λογιστικών μονάδων και το άμιλο από γεώμηλα με κόστος 207,2 λογιστικών μονάδων. Η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτείνει ότι το κόστος μεταποιήσεως αυξήθηκε περισσότερο απ' ό,τι πιστεύει το Συμβούλιο, και ότι στην πραγματικότητα έφθασε όχι από 40 σε 49 λογιστικές μονάδες, αλλά κατά μέσο όρο για την Κοινότητα — μολονότι για την Ιταλία η αύξηση ήταν ακόμη μεγαλύτερη — σε 77 λογιστικές μονάδες. (Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν ιταλικές βιομηχανίες παρασκευής αμύλου από γεώμηλα, τα στοιχεία που προσκόμισε η Ιταλική Κυβέρνηση αφορούν μόνο το άμιλο από αραβόσιτο.) Εξάλλου, η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ορθότητα του μεγέθους που ελήφθη ως αξία των υποπροϊόντων από την παρασκευή αμύλου από αραβόσιτο κατά τους υπολογισμούς, επειδή, κατά την άποψή της, για τον καθορισμό του μεγέθους αυτού δεν ελήφθη υπόψη το ειδικό συναφές κόστος μεταποιήσεως.

Έχω την εντύπωση — και θα το πω αμέσως — ότι τα στοιχεία που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο στα πλαίσια της διαδικασίας δύσκολα επιτρέπουν την πλήρη διευκρίνιση του ζητήματος αυτού.

αα) Έτσι, όσον αφορά τη διαφωνία ως προς το κόστος παραγωγής δεν αρκεί η αναφορά στο γεγονός ότι τα μεγέθη που περιέχονται στους υπολογισμούς του Συμβουλίου παρεσχέθησαν από τα κράτη της Benelux τα οποία, σε τελική ανάλυση, εκπροσωπούν

τις σημαντικότερες περιοχές από την άποψη αυτή, αφού σ' αυτές υπάρχει ο μεγαλύτερος ανταγωνισμός — ενώ αντίθετα δεν υπάρχει εμπόριο αμύλου από αραβόσιτο με την Ιταλία — ούτε επίσης στην παρατήρηση κατά την οποία, κατά τους υπολογισμούς για το έτος 1967, θεωρήθηκε ότι το κόστος μεταποιήσεως για τη βιομηχανία αμύλου από αραβόσιτο και τη βιομηχανία αμύλου από γεώμηλα ήταν περίπου το ίδιο. Δεδομένου ότι πρόκειται για κοινοτικά μέτρα, σημασία έχει ασφαλώς η κατάσταση στο σύνολο της Κοινότητας και αυτή θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για την εξεύρεση ενός σταθμισμένου μέσου όρου. Επιπλέον, ενόψει των πληθωριστικών τάσεων των τελευταίων ετών, φαίνεται εξαιρετικά απίθανο το κόστος μεταποιήσεως στη βιομηχανία αμύλου από αραβόσιτο να αυξήθηκε σε διάστημα 10 ετών σε τόσο περιορισμένο βαθμό όσο ισχυρίζεται το Συμβούλιο. Επίσης, δεν μπορώ να αποκλείσω με βεβαιότητα το ενδεχόμενο η εξέλιξη του αμύλου από αραβόσιτο να ήταν στο πλαίσιο αυτό διαφορετική από αυτήν του αμύλου από γεώμηλα, στην περίπτωση που είναι πράγματι ακριβές — κάτι που η προσφεύγουσα αμφισβητεί — ότι τα δύο μεγέθη ήταν αρχικά περίπου τα ίδια, το οποίο θα είχε ως συνέπεια ότι οι υπολογισμοί του Συμβουλίου δεν θα αρκούσε να διορθωθούν συμμέτρως ως προς το άμιλο από γεώμηλα και το άμυλο από αραβόσιτο.

Όσον αφορά, εξάλλου, την αξία των υποπροϊόντων, μολονότι τα στοιχεία που χρησιμοποίησε το Συμβούλιο φαίνονται αναμφισβήτητα — 80 ή ακόμα και 90 έως 92 λογιστικές μονάδες στην περίπτωση του αμύλου από αραβόσιτο, 4 έως 5, και το πολύ 22 λογιστικές μονάδες στην περίπτωση του αμύλου από γεώμηλα — η κατάσταση δεν είναι, κατά την άποψή μου, εντελώς σαφής όσον αφορά το κόστος παραγωγής τους. Μετά από όλα όσα εκτέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου δεν είναι γνωστό με βεβαιότητα αν το εν λόγω κόστος είναι πράγματι το ίδιο όσον αφορά τα υποπροϊόντα του αμύλου από γεώμηλα και του αμύλου από αραβόσιτο — όπως τονίζουν το Συμβούλιο και η Επιτροπή — ή αν — όπως ισχυρίζεται η προσφεύγουσα — είναι αισθητά υψηλότερο όσον αφορά το άμιλο από αραβόσιτο επειδή στην τελευταία αυτή περίπτωση θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η απαιτούμενη συμπληρωματική διαδικασία μεταποιήσεως· στη δεύτερη περίπτωση, η διαφορά της αξίας των υποπροϊόντων, η οποία επιπλέον όχι μόνο δεν αυξήθηκε το 1978 σε σχέση με το 1977, αλλά και μειώθηκε για τις ζωοτροφές, ανέρχεται μόνο σε 27 λογιστικές μονάδες έναντι των 50 λογιστικών μονάδων περίπου που υπολόγισε το Συμβούλιο.

ββ) Περαιτέρω, φρονώ ότι τα επίδικα αυτά ζητήματα δεν είναι δυνατόν να επιλυθούν με τη βοήθεια γενικών μόνο σκέψεων.

— Θα αναφερθώ, καταρχάς, στα σχετικά επιχειρήματα που άντλησαν και οι δύο διάδικοι από την εξέλιξη των στοιχείων σχετικά με την παραγωγή αμύλου από γεώμηλα και αμύλου από αραβόσιτο. Το συμπέρασμα που θέλει να στηρίξει η προσφεύγουσα στο γεγονός ότι η παραγωγή αμύλου από γεώμηλα αυξήθηκε από 507 000 τόνους το 1976 σε 750 000 το 1977, για να φθάσει στους 835 000 τόνους το 1978, σύμφωνα με το οποίο ο κλάδος αυτός της βιομηχανίας δεν βρέθηκε προφανώς σε επικίνδυνη κατάσταση, δεν είναι αναμφίβολα ακαταμάχητο στην παρούσα δίκη. Στην πραγματικότητα, το 1976, η παραγωγή μειώθηκε σε πολύ σημαντικό βαθμό μετά από μία φτωχή συγκομιδή γεωμήλων που προκλήθηκε από την ξηρασία και το 1977, η παραγωγή δεν είχε φτάσει ακόμα στο επίπεδο των ετών 1971 έως 1974. Θα πρέπει, ίσως, ακόμη να σημειωθεί ότι το 1977 η ισορροπία δεν είχε διαταραχθεί ακόμα σε σημείο που να επηρεάζεται δυσμενώς η παραγωγή αμύλων από γεώμηλα, ενώ τα διαθέσιμα στοιχεία για το 1977 δεν επιτρέπουν τη συναγωγή κάποιου αξιόπιστου συμπεράσματος, αφού είχαν ήδη επέλθει ορισμένα αποτελέσματα

του συστήματος πριμοδοτήσεων. Μπορεί, αντίθετα, να σημειωθεί ότι η παραγωγή αμύλου από αραβόσιτο αυξήθηκε μεταξύ 1977 και 1978, όπως φαίνεται, άλλωστε, από τα στοιχεία που προσκόμισε το Συμβούλιο και από τα οποία προκύπτει ότι το μερίδιο του αμύλου από αραβόσιτο στην αγορά έφτασε μεταξύ του 1972 και του 1978 από 66% σε 75%. Όμως, η διαπίστωση αυτή δικαιολογεί απλώς την αόριστη υπόθεση ότι το σύστημα πριμοδοτήσεως δεν δημιούργησε προφανώς στη βιομηχανία αμύλου από αραβόσιτο ανυπέρβλητες δυσκολίες· χωρίς ακριβή γνώση όλων των παραγόντων που επηρεάζουν την παραγωγή και τα αποτελέσματα των επιχειρήσεων, δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, δυνατόν να συναχθούν ακριβή συμπεράσματα για την παρούσα δίκη, ιδίως όσον αφορά το θέμα σε ποιο βαθμό προκάλεσε η πριμοδότηση στρέβλωση των συνθηκών ανταγωνισμού.

— Σκέπτομαι, επίσης, τον ισχυρισμό των κοινοτικών οργάνων που στηρίζεται στην εν γένει δυσμενή κατάσταση που αντιμετωπίζει η βιομηχανία παρασκευής αμύλου από γεώμηλα. Κατά τους ισχυρισμούς αυτούς, μεταποιούνται μόνο τα εγχώρια προϊόντα για τα οποία έχουν συναφθεί συμβάσεις πριν από τη συγκομιδή, κατά κύριο δε λόγο από συνεταιρισμούς που έχουν στη διάθεσή τους περιορισμένο κεφάλαιο, η δε πρόσφορη περίοδος για μεταποίηση είναι πολύ σύντομη, γεγονός που συνεπάγεται αυξημένα έξοδα αποθηκεύσεως για τα τελικά προϊόντα. Τέλος, λόγω της μεγάλης καταναλώσεως ύδατος, η παραγωγή αμύλου από γεώμηλα υπόκειται σε περιορισμούς που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος, η συμμόρφωση προς τους οποίους αυξάνει το κόστος παραγωγής, ενώ από την άλλη πλευρά το άμιλο από γεώμηλα του οποίου το ποσοστό που χρησιμοποιείται στον τεχνικό τομέα είναι πολύ υψηλότερο από εκείνο του αμύλου από αραβόσιτο, είναι εκτεθειμένο στον ανταγωνισμό συνθετικών προϊόντων. Και αν ακόμη αναγνωριστεί ότι όλα τα ανωτέρω αληθεύουν, είναι γεγονός ουσιώδες και αναντίρρητο ότι δεν πρόκειται για νέα φαινόμενα, αλλά για προβλήματα που υφίσταντο εξαρχής και τα οποία ελήφθησαν οπωσδήποτε υπόψη κατά την επεξεργασία των σχετικών διατάξεων, οι οποίες αποσκοπούν στη δημιουργία ισορροπίας μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα. Χωρίς συγκεκριμένη εξέταση της παρούσης καταστάσεως, ενόψει της οποίας η Ιταλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι θα έπρεπε να ληφθεί επίσης υπόψη το γεγονός ότι η απόδοση της παραγωγής αμύλου από γεώμηλα που ελήφθη ως βάση στους υπολογισμούς των κοινοτικών οργάνων υπολειπόταν της πραγματικής αποδόσεως, με βάση τα προβαλλόμενα στοιχεία δεν είναι δυνατό να συναχθεί χωρίς άλλο ότι είναι αναπόφευκτη η λήψη ειδικών μέτρων υπέρ των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα, πέραν του συστήματος επιστροφών, τα οποία θα έχουν τη μορφή συστήματος πριμοδοτήσεως.

— Τέλος, στο πλαίσιο αυτό, υπενθυμίζω το επιχείρημα των κοινοτικών οργάνων που στηρίζεται στις συγκεκριμένες δυσχέρειες που αντιμετώπισαν οι βιομηχανίες παραγωγής αμύλου από γεώμηλα, οι οποίες την εποχή που προετοιμαζόταν η επίδικη ρύθμιση λειτουργούσαν με ζημίες ή υποχρεώθηκαν να διακόψουν τη λειτουργία τους (βλέπε το *Rapport relatif aux produits amylacés dans la Communauté et aux restitutions à la production d'amidon et de fécule* της 27.7.1977). Και επί του σημείου αυτού, ελλείψει πιο συγκεκριμένων στοιχείων, είναι δύσκολη η διαμόρφωση γνώμης. Εξάλλου, η προσφεύγουσα εξήγησε σχετικά, χωρίς να αντικρουσθεί, ότι επρόκειτο εν μέρει για διαρθρωτικές αλλαγές, όπως, παραδείγματος χάριν, για συγχωνεύσεις επιχειρήσεων, και ότι οι δυσχέρειες μιας ολλανδικής επιχειρήσεως, η οποία επίσης παρήγε άμυλο από αραβόσιτο, οφείλονταν μάλλον σε προβληματικές επενδύσεις στον τομέα της ισογλυκόζης παρά στην παραγωγή αμύλου από γεώμηλα, επεσήμανε δε ότι το αποφασιστικό στοιχείο, κατά την άποψή της, δεν είναι ο αριθμός των επιχειρήσεων, αλλά ο συνο-

λικός όγκος της παραγωγής η οποία δεν σημείωνε τότε πτώση.

γγ) Δεν μένει, επομένως, παρά να ερευνηθεί αν το Δικαστήριο μπορεί να αποφανθεί επί του κεντρικού ζητήματος της παρούσης διαφοράς — που αναφέρεται στην περιέλευση των παρασκευαστών αμύλου από αραβόσιτο σε δυσμενή θέση συνεπεία του συστήματος πριμοδοτήσεων — στηριζόμενο στην έκθεση του καθηγητή Grosskopf του Πανεπιστημίου του Göttingen που προσκόμισε το Συμβούλιο και την οποία ο εν λόγω καθηγητής συνέταξε τον Ιανουάριο του 1979, χρησιμοποιώντας τα στοιχεία που αναφέρονταν στην περίοδο εμπορίας 1978-1979 και η οποία, όπως είναι γνωστό, καταλήγει στο συμπέρασμα ότι η πριμοδότηση απλώς αντισταθμίζει τις ζημιές που υπέστη η βιομηχανία παραγωγής κατά την παρασκευή αμύλου από γεώμηλα και ότι έτσι εξισορροπεί τις συνθήκες ανταγωνισμού.

Ούτε η άποψη αυτή μου φαίνεται υποστηρίξιμη, αφού πάρα πολλά σημεία της εν λόγω εκθέσεως, η σύνταξη της οποίας ζητήθηκε μονομερώς από ένα διάδικο, αμφισβητήθηκαν από την Ιταλική Κυβέρνηση, χωρίς οι αντιρρήσεις της να μπορούν να θεωρηθούν εντελώς ανεπέρειστες. Υποστήριξε η Ιταλική Κυβέρνηση ότι η διαφορά του καθαρού κόστους των πρώτων υλών για τα δύο προϊόντα προσδιορίστηκε χωρίς να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι στην Ιταλία τα έξοδα μεταφοράς και εκφορτώσεως, και αν ακόμη συνυπολογιστεί η μείωση της εισφοράς κατά 3 λογιστικές μονάδες, είναι μεγαλύτερα απ' ό,τι σε άλλα κράτη μέλη. Επιπλέον, η Ιταλική Κυβέρνηση αμφισβητεί την ορθότητα της εκθέσεως επικαλούμενη το γεγονός ότι για τον προσδιορισμό της αξίας των υποπροϊόντων ο εμπειρογνώμονας βασίστηκε σε δεδομένα της αμερικανικής αγοράς και δεν έλαβε υπόψη τα ειδικά έξοδα που συνεπάγεται η παρασκευή τους. Τέλος, προσάπτει στην έκθεση εν γένει ότι δεν περιέχει αριθμητικά στοιχεία όσον αφορά το κόστος παραγωγής στους δύο τομείς και ότι εσφαλμένα παρέλειψε να λάβει υπόψη το γεγονός ότι το κόστος αυτό είναι μεγαλύτερο για τη βιομηχανία αμύλου από αραβόσιτο, ιδίως όσον αφορά τις δαπάνες για ενέργεια και για επενδύσεις σε σύγκριση με αυτές που απαιτεί η παρασκευή αμύλου από γεώμηλα.

δδ) Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν είναι δυνατό να γίνουν οι αναγκαίες διευκρινίσεις παρά μόνο αν διενεργηθεί, όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα, αμερόληπτη πραγματογνωμοσύνη που θα λάβει υπόψη όλα τα σημαντικά αμφισβητούμενα στοιχεία: μέσο κόστος παραγωγής στην Κοινότητα, αξία των υποπροϊόντων και κόστος που συνεπάγεται η παραγωγή τους. Η διενέργεια της εν λόγω πραγματογνωμοσύνης φαίνεται οπωσδήποτε αναπόφευκτη αν η προσφυγή κριθεί παραδεκτή και αν — και στο σημείο αυτό επανέρχομαι στην παρατήρηση ότι η εκτίμηση των συνθηκών ανταγωνισμού μεταξύ αμύλου από αραβόσιτο και αμύλου από γεώμηλα πριν από την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1978-79 προϋπέθετε την εκτίμηση μιας πολύπλοκης οικονομικής καταστάσεως — αποκλειστεί το ενδεχόμενο προφανούς σφάλματος, επειδή ο Ιταλός αντιπρόσωπος στο Συμβούλιο συμφώνησε με την εκτίμηση στην οποία στηρίχτηκε η επίδικη ρύθμιση.

3. Για την περαιτέρω εξέταση της επίδικης διαφοράς θα εκκινήσω από τη σκέψη ότι το σύστημα πριμοδοτήσεως τείνει στην επίτευξη ισορροπίας μεταξύ του αμύλου από αραβόσιτο και του αμύλου από γεώμηλα. Εάν — μετά, ενδεχομένως, από μία πραγματογνωμοσύνη — θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι η πριμοδότηση, πέραν της δημιουργίας συνθηκών ισορροπίας, ευνοεί μονομερώς τους παρασκευαστές αμύλου από γεώμηλα και έτσι προκαλεί στρέβλωση των συνθηκών ανταγωνισμού, θα καθίστατο απόλυτα σαφές ότι στο μέτρο αυτό, η εν λόγω πριμοδότηση είναι παράνομη. Και

ασφαλώς δεν θα μπορούσε στην περίπτωση αυτή να δικαιολογηθεί το εν λόγω μέτρο με επίκληση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Περαιτέρω, θα συνέτρεχε επίσης περίπτωση παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, αφού η εν λόγω ρύθμιση δεν θα ήταν αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού.

α) Το πρώτο ερώτημα που τίθεται υπό τις συνθήκες αυτές είναι αν η προσβαλλόμενη ρύθμιση θα πρέπει να χαρακτηριστεί ως μέτρο ασκήσεως γεωργικής πολιτικής και αν η θέσπισή της δικαιολογείται ενόψει των στόχων που θέτει το άρθρο 39 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Μετά από την παραίτηση της προσφεύγουσας από την αρχικά προβληθείσα αιτίασή της ότι το άμυλο από αραβόσιτο απέχει πολύ από τα μεταποιημένα γεωργικά προϊόντα και ότι, κατά συνέπεια, οποιοδήποτε μέτρο υπέρ της βιομηχανίας του αμύλου από αραβόσιτο στα πλαίσια των οργανώσεων των γεωργικών αγορών συνιστά καταχρηστική επέμβαση στη βιομηχανική πολιτική, δεν μένει παρά να ερευνηθεί τι προκύπτει από το άρθρο 39 σε συσχετισμό με τον ισχυρισμό ότι η πριμοδότηση δεν είναι το κατάλληλο μέσο που θα βοηθούσε στην αντιμετώπιση μιας κρίσεως στην παραγωγή γεωμήλων, ότι δεν εξυπηρετεί τα συμφέροντα των γεωργών και ότι, τελικά, παρακωλύει την τεχνική πρόοδο στον τομέα της παραγωγής αμύλου από αραβόσιτο.

Η Επιτροπή ορθώς παρατήρησε επί του σημείου αυτού ότι στη νομολογία έχει επανειλημμένα τονιστεί ότι δεν αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας των μέτρων αγροτικής πολιτικής το να επιδιώκονται συγχρόνως και στον ίδιο βαθμό όλοι οι στόχοι του άρθρου 39, αλλά ότι, είναι δυνατό, ανάλογα με τις οικονομικές συνθήκες, να δίδεται προσωρινά προτεραιότητα σε έναν ή περισσότερους από τους στόχους αυτούς.

Όσον αφορά, συνεπώς, τους σκοπούς που πράγματι επιδιώκονταν στην προκειμένη περίπτωση, θα ήταν προφανώς λάθος να αναφερθεί η ανάγκη άρσεως των δυσχερειών στην παραγωγή γεωμήλων και η μέριμνα να επεκταθεί η εν λόγω παραγωγή προκειμένου να εξασφαλιστεί η επάρκεια στον εφοδιασμό. Ουδέποτε τέθηκε ζήτημα και κατά συνέπεια ουδέποτε αντιμετωπίστηκε το ενδεχόμενο να πριμοδοτηθούν οι καλλιεργητές γεωμήλων, για τους οποίους η αύξηση της ελαχίστης τιμής που αποφασίστηκε συγχρόνως συνιστά επαρκές κίνητρο για να παράγουν. Όσον αφορά το Συμβούλιο, θεώρησε μάλλον ότι μπορούσε να διαπιστωθεί η ύπαρξη απειλουμένου κινδύνου διαταράξεως της ισορροπίας μεταξύ της βιομηχανίας αμύλου από αραβόσιτο και της βιομηχανίας αμύλου από γεώμηλα λόγω του ότι αυξήθηκε η αξία των υποπροϊόντων του αμύλου από αραβόσιτο και επειδή η εξέλιξη αυτή ευνοούσε αποκλειστικά τις μεταποιητικές επιχειρήσεις. Για το λόγο ακριβώς αυτό φρόντισε να αποκαταστήσει την ισορροπία στην αγορά, λαμβάνοντας μέτρα στον τομέα της βιομηχανίας μεταποιήσεως. Τα μέτρα αυτά θα εξασφάλιζαν τη βιωσιμότητα της βιομηχανίας παραγωγής αμύλου από γεώμηλα, με τον τρόπο δε αυτό θα εξακολουθούσε, αφενός, να είναι εγγυημένη η διάθεση των προοριζομένων για μεταποίηση γεωμήλων, η οποία έχει σημασία για μεγάλο μέρος του γεωργικού πληθυσμού, και, αφετέρου, θα εξασφαλιζόταν η επιβίωση της βιομηχανίας αμύλου από γεώμηλα ως μέσο σταθεροποιήσεως της αγοράς, του οποίου η σημασία σε περίπτωση πλεονασματικής παραγωγής δεν πρέπει να υποτιμάται. Είναι, επομένως, απόλυτα δικαιολογημένο να θεωρήσουμε ότι ορισμένοι από τους σκοπούς του άρθρου 39, η παράγραφος 2 του οποίου υπό το στοιχείο γ κάνει λόγο για την ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι η γεωργία αποτελεί τομέα στενά συνδεδεμένο με το σύνολο της οικονομίας,

επιδιώκονται από το επίδικο μέτρο το οποίο, κατά συνέπεια, ευνοεί τη γεωργία κατά την έννοια του άρθρου 39 (αύξηση της παραγωγικότητας και εξασφάλιση δίκαιου βιοτικού επιπέδου).

Κατά τη γνώμη μου, είναι επίσης σαφές — υπό την προϋπόθεση βεβαίως ότι η επίδικη πριμοδότηση έχει ως μοναδικό αποτέλεσμα την αντιστάθμιση μειονεκτημάτων που απορρέουν από τη δυσμενή ανταγωνιστική θέση του αμύλου από γεώμηλα — ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος για αρνητική επίδραση επί της παραγωγής αμύλου από αραβόσιτο ούτε για ανάσχεση της τεχνικής προόδου στον τομέα αυτό ως αναγκαίο επακόλουθο της πρώτης, μολονότι θα μπορούσε να υποστηριχτεί η επέλευση τέτοιων αποτελεσμάτων — και παραπέμπω σχετικά στις παρατηρήσεις περί πρόσκαιρης προτιμήσεως ορισμένων στόχων του άρθρου 39 εις βάρος άλλων — ενόψει του γεγονότος ότι η Κοινότητα παράγει σημαντικές ποσότητες γεωμήλων, η καλλιέργεια των οποίων σε ορισμένες περιοχές δεν μπορεί εύκολα να αντικατασταθεί από κάποια άλλη, ενώ στον τομέα του αραβοσίτου η κοινοτική παραγωγή είναι ελλειμματική.

Δεν μπορώ πράγματι να αντιληφθώ πώς υπό τις συνθήκες αυτές θα μπορούσε να γίνει λόγος για μη συμμόρφωση προς τους σκοπούς του άρθρου 39.

β) Είναι φανερό ότι το ίδιο ισχύει — κι έτσι επιλαμβάνομαι άλλου λόγου ακυρώσεως — και όσον αφορά την υποχρέωση ίσης μεταχειρίσεως ή την απαγόρευση των διακρίσεων, αν παραμεριστεί η υπόθεση σύμφωνα με την οποία η πριμοδότηση διαταράσσει την ανταγωνιστική ισορροπία μεταξύ του αμύλου από γεώμηλα και του αμύλου από αραβόσιτο, παρέχοντας στο πρώτο ένα μονομερές πλεονέκτημα το οποίο προστίθεται στο ήδη υπάρχον πλεονέκτημα που αναφέρεται στο κόστος της πρώτης ύλης.

Μπορεί ασφαλώς να γίνει δεκτό — και κατά τη νομολογία έχει σημασία όσον αφορά τις συνθήκες ανταγωνισμού — ότι το άμιλο από αραβόσιτο και το άμιλο από γεώμηλα είναι ομοειδή προϊόντα και ότι για το λόγο αυτό συντρέχει περίπτωση εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Ωστόσο, ορθώς συσχετίστηκε στα πλαίσια της παρούσας διαδικασίας το επίδικο σύστημα πριμοδοτήσεως προς το άρθρο 42 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά το οποίο οι διατάξεις του κεφαλαίου σχετικά με τους κανόνες του ανταγωνισμού δεν εφαρμόζονται στην παραγωγή και στο εμπόριο των γεωργικών προϊόντων, παρά μόνο κατά το μέτρο που ορίζεται από το Συμβούλιο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων του άρθρου 39. Περαιτέρω, ορθώς επισημάνθηκε το γεγονός ότι ήταν δικαιολογημένη στην προκειμένη περίπτωση μία διαφοροποίηση λόγω των υφισταμένων διαφορών ως προς τις συνθήκες παραγωγής, με τις οποίες ασχολήθηκε και η απόφαση επί της υποθέσεως 2/77, καθώς και ενόψει των σκοπών του άρθρου 39, τη σημασία των οποίων υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας Capotorti, αναφερόμενος σε ενισχύσεις αποσκοπούσες στην αντιστάθμιση κόστους, στις προτάσεις που ανέπτυξε επί των υποθέσεων 117/76 (Albert Ruckdeschel και Hansa-Lagerhaus Strüh κατά Hauptzollamt Hamburg-St. Annen, RsprGH 1977, σ. 1753) και 16/77 (Diamalt AG κατά Hauptzollamt Itzehoe, RsprGH 1977, σ. 1753). Στο σημείο αυτό θα πρέπει να υπενθυμίσω για άλλη μια φορά, ότι λόγω της μη υπάρξεως οργανώσεως αγοράς στον τομέα αυτό, οι παραγωγοί γεωμήλων δεν απολαμβάνουν προστασίας στα σύνορα της Κοινότητας και δεν τους παρέχονται εγγυήσεις διαθέσεως της παραγωγής τους, για το λόγο δε αυτό φαίνεται ότι ενδείκνυται η λήψη ατομικών μέτρων υπέρ του εν λόγω τομέα παραγωγής. Επανέρχομαι, επίσης, στις συνθήκες παραγωγής επί των οποίων διεξήχθη μακρά συζήτηση στα πλαίσια της διαδικασίας και ιδίως στην

αξία των υποπροϊόντων, η οποία οπωσδήποτε βαρύνει αισθητά κατά τον υπολογισμό του κόστους τόσο του αμύλου από αραβόσιτο όσο και του αμύλου από γεώμηλα, παρά το ότι αμφισβητείται η έκταση της επιδράσεως αυτής.

Ενόψει των μόλις ανωτέρω εκτεθέντων, μπορεί ασφαλώς να γίνει δεκτό ότι και αν ακόμα το σύστημα πριμοδοτήσεως συνιστά μέτρο που ευνοεί μονομερώς ένα προϊόν, δεν εμπίπτει στην απαγόρευση των διακρίσεων είτε επειδή, ενόψει των διαφορών που διαπιστώθηκε ότι υφίστανται όσον αφορά τις συνθήκες παραγωγής, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι πρόκειται για θεμιτή διαφοροποίηση, είτε επειδή υπάρχουν οι προϋποθέσεις για να αναγνωριστεί η ύπαρξη αντικειμενικών λόγων που να δικαιολογούν τη θέσπισή του κατά την έννοια που προκύπτει από τη σχετική νομολογία. Περαιτέρω, αποκλίνω μάλλον υπέρ της απόψεως ότι το γεγονός ότι οι προαναφερθείσες ιδιομορφίες υφίσταντο ήδη κατά τα προηγούμενα έτη, έστω και σε διαφορετικό βαθμό, δεν έχει σημασία και ότι, επομένως, δεν θα έπρεπε, για να είναι νόμιμο το νέο μέτρο, οι αιτίες που οδήγησαν στη λήψη του να είναι οπωσδήποτε εντελώς διαφορετικές. Δεν αντιλαμβάνομαι από ποιες διατάξεις της Συνθήκης θα μπορούσε να συναχθεί μια τόσο αυστηρή άποψη, σαν αυτήν που υποστηρίζει η προσφεύγουσα. Κατά την άποψή μου, ορθώς υποστηρίζει το Συμβούλιο ότι το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ παρέχει μεγάλη ελευθερία όσον αφορά την επιλογή των μέτρων που αποσκοπούν στην πραγματοποίηση των σκοπών του άρθρου 39 και ότι επιτρέπει έτσι τη λήψη νέου είδους μέτρων προκειμένου να αντιμετωπιστεί μία συγκεκριμένη κατάσταση όταν — έστω και αν δεν έχει μεταβληθεί ουσιωδώς η κατάσταση — τα μέτρα που ελήφθησαν στο παρελθόν αποδείχθηκαν ανεπαρκή.

γ) Όσον αφορά, τέλος, τη φερομένη παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η προσφεύγουσα υποστηρίζει, όπως είναι γνωστό, την άποψη ότι το ληφθέν μέτρο δεν αποτελεί το ενδεικνυόμενο μέσο για την επίτευξη των επιδιωκομένων σκοπών που είναι διαρθρωτικές βελτιώσεις των βιομηχανιών παρασκευής αμύλου από γεώμηλα και αύξηση της παραγωγής γεωμήλων. Ισχυρίζεται ότι πρέπει οπωσδήποτε να αναγνωριστεί πως η αύξηση της ελαχίστης τιμής ή η χορήγηση επιστροφών ή ακόμη και η πριμοδότηση των καλλιεργητών αμύλου γεωμήλων θα αποτελούσαν καταλληλότερα μέτρα υπέρ των παραγωγών γεωμήλων στην προστασία των συμφερόντων των οποίων αποσκοπούσε κυρίως η λήψη των εν λόγω μέτρων και θα έβλαπταν λιγότερο τις σχέσεις ανταγωνισμού στον τομέα της παραγωγής αμύλου.

Επί του σημείου αυτού θα πρέπει να τονιστεί καταρχάς ότι, όπως προκύπτει από τα λεχθέντα στο πλαίσιο της διαδικασίας, σκοπός του μέτρου δεν ήταν η προώθηση μέτρων αναδιάρθρωσης της βιομηχανίας του αμύλου από γεώμηλα. Στη λήψη του εν λόγω μέτρου αντίθετα, οδήγησε το γεγονός ότι η βιομηχανία του αμύλου από γεώμηλα βρισκόταν σε μειονεκτική ανταγωνιστικά θέση, το οποίο συνδεόταν με την αξία των υποπροϊόντων. Είναι επίσης βέβαιο ότι το επικρινόμενο μέτρο δεν αποσκοπούσε στην αύξηση της παραγωγής γεωμήλων, η οποία — αν εξαιρέσουμε τις λίγες περιπτώσεις κακής συγκομιδής που οφειλόταν στην ξηρασία — επαρκεί, όπως φαίνεται, για να καλύψει τις ανάγκες της βιομηχανίας παραγωγής αμύλου. Ο πραγματικός σκοπός του ληφθέντος μέτρου ήταν να διατηρήσει την ανταγωνιστικότητα του αμύλου από γεώμηλα, μειώνοντας το κόστος της διαδικασίας παρασκευής του και να εξασφαλίσει με τον τρόπο αυτό στους καλλιεργητές γεωμήλων ορισμένες δυνατότητες διαθέσεως του προϊόντος τους — να παράσχει δηλαδή έμμεσα στο γεωργικό πληθυσμό την εγγύηση κάποιου εισοδήματος. Επομένως, δεν αντιμετωπίζεται η λύση της αυξήσεως της ελαχίστης τιμής, η οποία θα προκαλούσε αύξηση του κόστους παραγωγής του

αμύλου και θα επιδρούσε έτσι αρνητικά στην ανταγωνιστικότητά του. Επίσης αλυσιτελές μέτρο θα ήταν η αύξηση του ποσού της επιστροφής αφού αν, σύμφωνα με τις αρχές που διέπουν την επίδικη ρύθμιση, όπως εφαρμόστηκαν μέχρι σήμερα, η αύξηση αυτή θεσπιζόταν τόσο για το άμυλο από αραβόσιτο όσο και για το άμυλο από γεώμηλα, οι συνθήκες του ανταγωνισμού θα παρέμεναν αμετάβλητες. Αποδεκτό μέτρο θα αποτελούσε επίσης η μείωση της ελαχίστης τιμής και η μονομερής αύξηση του ποσού της επιστροφής, που θα εξασφάλιζε στους καλλιεργητές γεωμήλων κατάλληλο αντιστάθμισμα. Είναι, ωστόσο, προφανές ότι το ίδιο αποτέλεσμα θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη διατήρηση της ελαχίστης τιμής, η οποία είναι αναγκαία για τη συγκράτηση της παραγωγής σε ορισμένο επίπεδο, και με την πριμοδότηση των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα.

Ενόψει, επομένως, του πράγματι επιδιωκομένου σκοπού, ο οποίος — όπως προκύπτει από τα προηγηθέντα — δεν έχει τίποτα το μεμπτό από άποψη γεωργικής πολιτικής, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ούτε ότι το εφαρμοσθέν μέτρο δεν είναι το ενδεδειγμένο ούτε — στην περίπτωση που με το μέτρο αυτό επιτυγχάνεται η ισορροπία ως προς τις σχέσεις ανταγωνισμού — ότι υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο και για το λόγο αυτό προσκρούει στην αρχή της αναλογικότητας.

4. Κατά συνέπεια, η επικουρική εξέταση της ουσίας της υποθέσεως οδηγεί στο συμπέρασμα ότι δεν είναι ακόμη δυνατή η διαμόρφωση οριστικής κρίσεως περί του αν η πριμοδότηση των παρασκευαστών αμύλου από γεώμηλα διαταράσσει την ισορροπία στη σχέση ανταγωνισμού με τους παρασκευαστές αμύλου από αραβόσιτο. Η διαμόρφωση τέτοιας κρίσεως θα απαιτούσε οπωσδήποτε τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης. Αν η τελευταία επιβεβαίωνε την εκτίμηση περί της οικονομικής καταστάσεως που υποστηρίζει το Συμβούλιο, θα καθίστατο συγχρόνως βέβαιο ότι δεν είναι δυνατόν να γίνει λόγος για αγνόηση των σκοπών του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΟΚ, για παραβίαση της απαγορεύσεως των διακρίσεων και για παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

III — Επειδή πρωτίστως φρονώ ότι η ασκηθείσα προσφυγή πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτη, προτείνω στο Δικαστήριο να την απορρίψει για το λόγο αυτό.