ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 8ης Νοεμβρίου 1990 *

Περιεχόμενα

A — Πραγματικά περιστατικά 478

B — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως 479

I — Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος 479

1. Η άποψη των διαδίκων 480

2. Η υποχρέωση παραπομπής στο πλαίσιο της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων 483

3. Συμπεράσματα 489

II — Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος 491

1. Ως νομική βάση του κανονισμού 1914/87 πρέπει να εκληφθεί το άρθρο 43 ή το άρθρο 201 Συνθήκης ΕΟΚ; 492

2. Νομικά όρια της αρχής της αυτοχρηματοδοτήσεως, της ασφαλείας δικαίου και της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος 498

α) Σκοπός του κανονισμού 1914/87 499

β) Υπήρχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης ως προς τον περιορισμό της υποχρεώσεώς τους να αντισταθμίσουν τις ζημίες; 499

3. Απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς αυτόν και δυσανάλογος χαρακτήρας των επιβαρύνσεων 502

α) Επιβάρυνση ενός οικονομικού κλάδου με άσχετους προς αυτόν κινδύνους 502

β) Τήρηση της αρχής της αναλογικότητας 503

4. Προσβολή της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων 503

α) Υψηλότερη επιβάρυνση της παραγωγής ζάχαρης Β 504

β) Κατάχρηση εξουσίας 506

γ) Διακρίσεις εις βάρος της βιομηχανίας ζάχαρης μεταξύ των κρατών μελών 507

δ) Τρόπος επιβολής κατά το πρότυπο της « εισφοράς αλληλεγγύης » 507

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

5. Προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας 508

α) Προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας 508

β) Προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας 509

6. Προσβολή των αρχών που διέπουν την επιβολή φόρων κατά τη γερμανική έννομη τάξη .. 510

Δικαστικά έξοδα 510

Γ — Πρόταση 511

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Πραγματικά περιστατικά

1. Η υπόθεση επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου έχει ως αντικείμενό της αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που υπέβαλε το Finanzgericht Hamburg. Τα υποβληθέντα ερωτήματα συγκροτούν δύο διακρινόμενες μεταξύ τους ομάδες.

2. Καταρχάς, το παραπέμπον δικαστήριο θέτει ένα ζήτημα θεσμικής φύσεως. Πρόκειται για τις αρμοδιότητες των εθνικών δικαστηρίων στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, όταν η προσβαλλόμενη διοικητική πράξη στηρίζεται επί κοινοτικής πράξεως της οποίας αμφισβητείται η νομιμότητα. Το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά αν η γενική ισχύς των κανονισμών αποκλείει την αναστολή της διαδικασίας ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, στο πλαίσιο της εκδικάσεως αιτήσεως ασφαλιστικών μέτρων. Εάν τα δικαστήρια των κρατών μελών έχουν τη δυνατότητα να διατάσσουν τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων χωρίς προηγουμένως να υποβάλουν ερώτημα στο Δικαστήριο ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως, το παραπέμπον δικαστήριο θέτει το ερώτημα αν τα κριτήρια για τη χορήγηση των αιτουμένων ασφαλιστικών μέτρων πρέπει να αναζητηθούν στο δικονομικό δίκαιο των κρατών μελών ή στην κοινοτική έννομη τάξη.

3. Ως δεύτερο κεντρικό θέμα της αιτήσεως εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως το παραπέμπον δικαστήριο θέτει το άμεσο ζήτημα της ισχύος του εφαρμοστέου στην υπόθεση της κύριας δίκης κανονισμού. Πρόκειται, συγκεκριμένα, για τη νομιμότητα της επιβολής μιας ειδικής εισφοράς απορρόφησης για τη ζάχαρη, για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1914/87 [1]. Κατά την άποψη του παραπέμποντος δικαστηρίου, ο κανονισμός αυτός αντίκειται προς την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Η προσφεύγουσα, από την οποία ζητήθηκε να καταβάλει την εισφορά βάσει διοικητικής πράξεως στηριζόμενης στον κανονισμό προβάλλει περαιτέρω λόγους οι οποίοι δημιουργούν αμφιβολίες ως προς το κύρος του κανονισμού.

4. Εκτός της παρούσας υπόθεσης και άλλα γερμανικά δικαστήρια έχουν διατυπώσει αμφιβολίες ως προς κύρος του κανονισμού 1914/87 [2]. Ένα από τα δικαστήρια αυτά, το

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 2ας Ιουλίου 1987 (ΕΕ 1987, L 183, σ. 5).

2 — Βλ. μεταξύ άλλων: Διάταξη του Bundesfinanzhof της 11ης Ιουλίου 1989, AZ: VII B 183/88.

Finanzgericht Düsseldorf, έχει επίσης υποβάλλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς το κύρος του εν λόγω κανονισμού [3]. Το Finanzgericht Hamburg υποβάλλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

« 1) α) Έχει το άρθρο 189, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης ΕΟΚ την έννοια ότι η γενική ισχύς των κανονισμών στα κράτη μέλη δεν αποκλείει τη δυνατότητα των εθνικών δικαστηρίων να αναστέλλουν την εκτέλεση των διοικητικών πράξεων που στηρίζονται σε κανονισμούς, όταν παρέχουν προσωρινή έννομη προστασία κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων και μέχρις εκδόσεως αποφάσεως επί της κυρίας υποθέσεως;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1, στοιχείο α: υπό ποιες προϋποθέσεις μπορούν τα εθνικά δικαστήρια να παρέχουν προσωρινή έννομη προστασία; Υπάρχει σχετικά κανένα κριτήριο κοινοτικού δικαίου; Αν ναι, ποιο; Ή η παροχή προσωρινής έννομης προστασίας εξαρτάται από την εθνική νομοθεσία;

2) Είναι έγκυρος ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1914/87 του Συμβουλίου, της 2ας Ιουλίου 1987, για καθιέρωση ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987;

Συγκεκριμένα, μήπως ο εν λόγω κανονισμός είναι άκυρος για τον λόγο ότι αντιβαίνει στην αρχή της μη αναδρομικότητας των κανονισμών οι οποίοι επιβάλλουν επιβαρύνσεις; »

3 — Βλ. υπόθεση C-92/89, Zuckerfabrik Soest.

5. Ως προς τα πραγματικά περιστατικά, το σκεπτικό του Finanzgericht και τα επιχειρήματα που προβάλλουν οι διάδικοι, παραπέμπω στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Ορισμένα από τα πραγματικά περιστατικά και τα επιχειρήματα θα τα επαναλάβω μόνο καθόσον αυτό θα απαιτηθεί για τη σαφέστερη ανάπτυξη και τη θεμελίωση των προτάσεών μου.

Β — Η γνώμη μου επί της υποθέσεως

Ι — *Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*

6. Οι διάδικοι της κύριας δίκης υποστηρίζουν ριζικά διαφορετικές απόψεις ως προς την απάντηση που πρέπει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα.

7. Το ίδιο το *παραπέμπον δικαστήριο* διατυπώνει αμφιβολίες ως προς την αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως, καθόσον ένα τέτοιο δικαίωμα θα μπορούσε να περιορίσει την πλήρη εφαρμογή των κανονισμών σε όλα τα κράτη μέλη, όπως ορίζει το άρθρο 189, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ. Παράλληλα δέχεται ότι η αναστολή εκτελέσεως και το ανασταλτικό αποτέλεσμα μιας προσφυγής στο πλαίσιο της γενικής διοικητικής δικονομίας δεν θίγει την υπόσταση της διοικητικής πράξεως ούτε συνεπώς, καταρχήν, το κύρος του κοινοτικού δικαίου.

8. Μία περαιτέρω αμφιβολία του παραπέμποντος δικαστηρίου πηγάζει από το γεγονός ότι η αναστολή εκτελέσεως ή η λήψη προσωρινών μέτρων, κατά τα άρθρα 185 και 186 της Συνθήκης ΕΟΚ, εξαρτάται από κριτήρια διαφορετικά εκείνων που προβλέπει η γερμανική νομοθεσία. Η προσφυγή στα κριτήρια των διαφόρων εθνικών εννόμων τάξεων θα μπορούσε να δημιουργήσει διακρίσεις εις βάρος των επιχειρήσεων.

1. Η άποψη των διαδίκων

9. Η *προσφεύγουσα* δεν συμμερίζεται τις αμφιβολίες του παραπέμποντος δικαστηρίου. Και τούτο διότι η αναστολή εκτελέσεως ουδόλως επηρεάζει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού κανονισμού. Απλώς παρατείνεται ο χρόνος μετά τη λήξη του οποίου η χρηματική παροχή καθίσταται απαιτητή. Ούτε από οικονομικής απόψεως επηρεάζεται η αποτελεσματικότητα του κανονισμού καθόσον ο αιτών τα ασφαλιστικά μέτρα οφείλει, σε περίπτωση απορρίψεως του αιτήματός του, να καταβάλει τόκους υπηρεμερίας με επιτόκιο κατά 3 % υψηλότερο από το προεξοφλητικό επιτόκιο της Deutsche Bundesbank, ανεξαρτήτως από το ζήτημα συστάσεως ασφαλείας.

10. Η προσφεύγουσα προσθέτει ότι, εάν στην υπόθεση 314/85, Foto Frost [4], το Δικαστήριο δέχθηκε εξαίρεση από το αποκλειστικό του δικαίωμα να αποφαίνεται επί του κύρους των νομικών πράξεων της Κοινότητας, στο πλαίσιο μιας διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, η λύση αυτή πρέπει, κατά μείζοντα λόγο, να ισχύσει και στην περίπτωση εκτελεστικών πράξεων των εθνικών αρχών.

11. Εξάλλου, η παροχή επαρκούς εννόμου προστασίας, διά της λήψεως προσωρινών μέτρων κατά των εκτελεστικών πράξεων, περιλαμβάνεται στις σχετικές με την παροχή εννόμου προστασίας εγγυήσεις του άρθρου 19, παράγραφος 4, του Θεμελιώδους Νόμου. Περιορισμός της εξουσίας εκτιμήσεως των εθνικών δικαστηρίων κατά τη λήψη προσωρινών μέτρων θα είχε ως αποτέλεσμα τον σημαντικό περιορισμό της παρεχομένης εννόμου προστασίας και τη δημιουργία ανασφαλείας δικαίου.

12. Τέλος, η λήψη προσωρινών μέτρων αποτελεί την αυτονόητη συνέπεια του κοινοτικού συστήματος παροχής εννόμου προστασίας, στο πλαίσιο του οποίου, κατά τις εκτελεστικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η λήψη προσωρινών μέτρων αποφασίζεται είτε από το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο είτε από τα εθνικά δικαστήρια.

13. Μολονότι η προσφεύγουσα, ενόψει της απαντήσεως που προτείνει να δοθεί στο ερώτημα 1, στοιχείο α, θεωρεί ότι παρέλκει απάντηση στο ερώτημα 1, στοιχείο β, ωστόσο υποστηρίζει ότι οι εθνικές αρχές και τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να διατάξουν τη λήψη προσωρινών μέτρων κατά εθνικών εκτελεστικών πράξεων μόνο υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπουν οι εθνικοί δικονομικοί κανόνες. Ενδεχόμενες διαφορές μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών της Κοινότητας πρέπει να γίνουν δεκτές, όπως συμβαίνει και στην περίπτωση άλλων δικονομικών ζητημάτων που ανάγονται στην εθνική έννομη τάξη.

14. Η *Επιτροπή* δέχεται, επίσης, ότι τα εθνικά δικαστήρια μπορούν να διατάξουν την αναστολή εκτελέσεως μιας πράξεως της διοικήσεως « χωρίς να υποχρεούνται να αναμένουν την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, κατά το άρθρο 177, που να *επιβεβαιώνει* τις *αμφιβολίες* τους ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως επί της οποίας στηρίχθηκε η συγκεκριμένη διοικητική πράξη » [5].

15. Προς θεμελίωση της απόψεώς της αυτής η Επιτροπή τονίζει ότι το επιλαμβανόμενο δικαστήριο δεν αποφαίνεται ως προς το αν υφίσταται ή όχι ένα συγκεκριμένο δικαίωμα, αλλά απλώς μεταθέτει τον χρόνο κατά τον οποίο η διοικητική πράξη καθίσταται εκτελεστή. Μολονότι οι προϋποθέσεις αποκαταστάσεως του status quo ante ποικίλλουν στα διάφορα κράτη μέλη, ωστόσο σε όλες τις σχε-

4 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987, 314/85, Foto-Frost κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost (Συλλογή 1987, σ. 4199).

5 — Οι υπογραμμίσεις δικές μου.

τικές διαδικασίες το επιλαμβανόμενο δικαστήριο δεν αποφαίνεται ως προς το κύρος ή την ακυρότητα της διοικητικής πράξεως, αλλά μόνο ως προς το αν πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην προστασία των συμφερόντων των πολιτών έναντι του δημοσίου συμφέροντος της εκτελέσεως της πράξεως πριν από την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας.

16. Εξάλλου, λόγω των μεγάλων προθεσμιών που απαιτούνται για την εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, και εκ του λόγου μόνο της συμμετοχής που προβλέπει το άρθρο 20 του Οργανισμού του Δικαστηρίου, το επείγον που γενικώς χαρακτηρίζει τη λήψη προσωρινών μέτρων συνηγορεί κατά της προηγούμενης εφαρμογής της διαδικασίας της προδικαστικής παραπομπής.

17. Ωστόσο, η Επιτροπή θέτει το ζήτημα αν πρέπει να συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις, απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο, προκειμένου να επιτραπεί η αναστολή της εκτελέσεως. Θα μπορούσε π.χ. να ληφθεί υπόψη το κριτήριο που απορρέει από το άρθρο 83 του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, δηλαδή « η αποτροπή βαρείας και ανεπανόρθωτης ζημίας », ή η άσκηση της κύριας προσφυγής ταυτόχρονα με την υποβολή της αιτήσεως για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων. Μολονότι το τελευταίο αυτό κριτήριο συνήθως πληρούται όταν διατάσσεται αναστολή εκτελέσεως μιας διοικητικής πράξεως, ωστόσο η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν δικαιολογείται η επιβολή της πρόσθετης αυτής προϋποθέσεως, « διότι απαιτεί πράγματι τροποποίηση των δικονομικών κανόνων των κρατών μελών ».

18. Η Επιτροπή στηρίζει, επίσης, την επιχειρηματολογία της στη νομολογία του Δικαστηρίου, κατά την οποία είναι αποδεκτή η διαφορετική μεταχείριση εκ μέρους των κρατών μελών των αιτήσεων επιστροφής αχρεωστήτως καταβληθέντων, εφόσον όλα τα κράτη μέλη προσπαθούν να διασφαλίσουν μια ισορροπία μεταξύ, αφενός, της αρχής της νομιμότητας και, αφετέρου, της αρχής της ασφαλείας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η δε εφαρμογή της εθνικής νομοθεσίας δεν θίγει την έκταση και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, και λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας.

19. Η Επιτροπή αναπτύσσει μία αυτοτελή δική της αντίληψη για το πώς πρέπει να λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας.

20. Κατά την άποψή της, ταυτόχρονα με την αναστολή εκτελέσεως πρέπει να υποβάλλεται στο Δικαστήριο ερώτημα ως προς το κύρος της νομικής πράξεως, χωρίς επιφυλάξεις αναγόμενες σε λόγους δογματικούς ή σε λόγους οικονομίας της διαδικασίας, στηριζόμενες στο επιχείρημα ότι δεν έχει ακόμα ληφθεί καμία απόφαση ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως και ότι μπορεί να αποδειχθεί εκ των υστέρων ότι ήταν περιττή η παραπομπή στο Δικαστήριο. Τα ακόλουθα επιχειρήματα συνηγορούν, κατά την άποψη της Επιτροπής, υπέρ της διαδικασίας αυτής: καταρχάς περιορίζεται στο ελάχιστο η προσωρινή προσβολή του αποκλειστικού δικαιώματος του Δικαστηρίου να αποφαίνεται επί του κύρους των πράξεων της Κοινότητας. Αναγνωρίζεται το αποκλειστικό δικαίωμα του Δικαστηρίου ενώ παράλληλα παρέχεται αποτελεσματική έννομη προστασία.

21. Εξάλλου, το επιλαμβανόμενο εθνικό δικαστήριο πρέπει να λαμβάνει πλήρως υπόψη του το συμφέρον της Κοινότητας, στο πλαίσιο της διακριτικής του εξουσίας. Πρέπει να ασκεί τη διακριτική του ευχέρεια κατά τρόπο που να θίγει στο ελάχιστο δυνατό την « πρακτική αποτελεσματικότητα » του κοινοτικού δικαίου.

22. Τέλος, προδικαστική παραπομπή ήδη από το στάδιο της διαδικασίας αναστολής εκτελέσεως περιορίζει τον χρόνο αβεβαιότητας ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως. Το επιλαμβανόμενο της ουσίας δικαστήριο δεν πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να αποφανθεί πριν το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων εκδώσει την προδικαστική του απόφαση.

23. Η προτεινόμενη διαδικασία απλώς συγκεκριμενοποιεί την προδικαστική παραπομπή, η οποία εν πάση περιπτώσει προβλέπεται από το κοινοτικό δίκαιο, και καθιστά δυνατή τη μη επέμβαση στους εθνικούς δικονομικούς κανόνες που διέπουν την αναστολή εκτελέσεως μιας πράξεως.

24. Η Επιτροπή προέβαλε, εξάλλου, ουσιαστικά επιχειρήματα κατά του ενδεχομένου αμφισβητήσεως της αρμοδιότητας των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν, αποφαινόμενα κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, την αναστολή εκτελέσεως μιας πράξεως. Σε μία τέτοια περίπτωση θα μπορούσε να κλονιστεί σημαντικά η εμπιστοσύνη προς την κοινοτική έννομη τάξη, δεδομένου ότι οι πολίτες, λόγω της διάρκειας της προδικαστικής διαδικασίας, θα μπορούσαν επί έτη να παραμένουν χωρίς αναγνώριση των δικαιωμάτων τους.

25. Η Επιτροπή θέτει, εξάλλου, το ζήτημα αν το δικαίωμα για αποτελεσματική έννομη προστασία αποτελεί, αυτό καθεαυτό, θεμελιώδες δικαίωμα. Εν πάση περιπτώσει, πρόκειται για περίπτωση παρόμοια των περιπτώσεων εκείνων που προστατεύει ο Θεμελιώδης Νόμος. Η αρχή της ταχείας παροχής εννόμου προστασίας εκφράζεται και στην κοινοτική έννομη τάξη και ιδίως στα άρθρα 185 και 186 της Συνθήκης ΕΟΚ. Εν πάση περιπτώσει, πρόκειται για μία αρχή του δικαίου που ισχύει παράλληλα με την αρχή της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου.

26. Το *Συμβούλιο* αναφέρεται ακροθιγώς μόνο στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα. Υποστηρίζει ότι το ζήτημα πρέπει, καταρχήν, να επιλυθεί λαμβανομένης κυρίως υπόψη της αρχής της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, χωρίς όμως να διατυπώνει συγκεκριμένη πρόταση.

27. Η *Ιταλική Κυβέρνηση,* αντιθέτως, προβάλλει μία γνώμη διφορούμενη. Υποστηρίζει ότι τα εθνικά δικαστήρια δικαιούνται να αναστέλλουν, στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, την εκτέλεση διοικητικών πράξεων στηριζομένων σε κοινοτικούς κανονισμούς, ακόμα και στην περίπτωση που το Δικαστήριο δεν έχει ακόμα αποφανθεί ως προς την ακυρότητα των εν λόγω κανονισμών. Προς στήριξη της απόψεώς της αυτής η Ιταλική Κυβένηση υποστηρίζει ότι το συμπέρασμα αυτό συνάγεται από την κατανομή αρμοδιοτήτων στην οποία προβαίνει η Συνθήκη ΕΟΚ μεταξύ των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων και του Δικαστηρίου. Εξάλλου, η απόφαση περί προσωρινών μέτρων δεν επηρεάζει καθόλου το κύρος του κανονισμού. Πρόκειται για καθαρώς συντηρητικό μέτρο που δεν προδικάζει κανένα από τα εκκρεμή ζητήματα.

28. Επικαλούμενη τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mancini στην υπόθεση 314/85 [6], η Ιταλική Κυβέρνηση τονίζει ότι η διάρκεια της προδικαστικής διαδικασίας δεν πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την εξουδετέρωση της επιδιωκόμενης προσωρινής προστασίας. Αν δεν αναγνωριστεί στα εθνικά δικαστήρια το δικαίωμα να αναστέλλουν την εκτέλεση προσβαλλομένης διοικητικής πράξεως, οι συνέπειες για τους πολίτες μπορεί να είναι σημαντικές, δεδομένου ότι δεν έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν απευθείας ενώπιον του Δικαστηρίου τον αντίστοιχο κοινοτικό κανονισμό, με αποτέλεσμα να στερούνται πλήρως εννόμου προστασίας. Εάν αντιθέτως αναγνωριστεί η εξουσία των δικαστηρίων των κρατών μελών

6 — Προτάσεις της 19ης Μαΐου 1987, 314/85, Foto-Frost κατά Hauptzollamt Lübeck-Ost (Συλλογή 1987, σ. 4199 και 4211).

να αναστέλλουν την εκτέλεση διοικητικών πράξεων, οι προϋποθέσεις ασκήσεως αυτής της εξουσίας πρέπει να αναζητηθούν στις διατάξεις του εθνικού δικονομικού δικαίου. Οι διαφορετικές προϋποθέσεις που προβλέπουν οι έννομες τάξεις των κρατών μελών, ως προς τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων, πρέπει να θεωρηθούν ως λιγότερο δυσμενής διάκριση, εφόσον κρίνεται ότι πρέπει να διατηρηθούν τα διάφορα δικονομικά συστήματα για την μέσω αυτών διασφάλιση των δικαιωμάτων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Εναρμόνιση των δικονομικών κανόνων δεν μπορεί να επιτευχθεί με την κατ' αναλογία εφαρμογή των προϋποθέσεων που προβλέπει η Συνθήκη της ΕΟΚ για την αναστολή εκτελέσεως μιας πράξεως.

29. Η *Βρετανική Κυβέρνηση* υποστηρίζει την αντίθετη άποψη. Θεωρεί ότι δεν πρέπει να αναγνωριστεί στα εθνικά δικαστήρια το δικαίωμα « να αναστέλλουν, διά της λήψεως προσωρινών μέτρων, την εφαρμογή διοικητικής πράξεως που έχει ληφθεί βάσει κανονισμού, μέχρι της εκδόσεως αποφάσεως επί της κυρίας δίκης της σχετικής με τον εν λόγω κανονισμό. » Άλλως, τίθεται σε κίνδυνο η ακεραιότητα και η ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Προς στήριξη της απόψεώς της αυτής η Βρετανική Κυβένηση προβάλλει την άποψη ότι σκοπός της Συνθήκης ΕΟΚ είναι η « δημιουργία ενός συγκροτημένου συστήματος προσφυγών και διαδικασιών στο πλαίσιο του οποίου ο έλεγχος της νομιμότητας των πράξεων των οργάνων ανατίθεται στο Δικαστήριο ». Προβάλλει επίσης την άποψη ότι διατάσσοντας τη λήψη προσωρινών μέτρων το επιληφθέν δικαστήριο αποφαίνεται « επί του κύρους των πράξεων των κοινοτικών οργάνων ».

30. Τέλος, κατά την προφορική διαδικασία η Βρετανική Κυβέρνηση προέβαλε ένα ακόμα επιχείρημα προς στήριξη της απόψεώς της. Μία « απόλυτη εξουσία » των εθνικών δικαστηρίων να διατάσσουν αναστολή εκτελέσεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό πράξεως με την οποία επιβάλλεται επιβάρυνση μπορεί να έχει ως συνέπεια στρέβλωση του ανταγωνισμού. Τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα θα ήταν, στην περίπτωση αυτή, ελεύθερα να απαλλάσσουν τις ημεδαπές επιχειρήσεις από την υποχρέωση καταβολής της επιβαρύνσεως. Με τον τρόπο αυτό θα μπορούσε να ματαιωθεί η εφαρμογή ενός κανονισμού σε κράτος μέλος. Στρέβλωση του ανταγωνισμού θα μπορούσε, επίσης, να προκύψει και από το γεγονός ότι ενώ η προθεσμία πληρωμής αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής διατάξεως, ο παράγων χρόνος θα μπορούσε να εξουδετερωθεί σε περίπτωση που τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα είχαν το δικαίωμα να διατάσσουν αναστολή της εκτελέσεως.

31. Η απειλούμενη αυτή στρέβλωση του ανταγωνισμού θα μπορούσε να επέλθει σε όλους τους τομείς που ενδιαφέρουν τους διαδίκους, τόσο ως προς τις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης όσο και ως προς τους παραγωγούς τεύτλων, λόγω ακριβώς της εξουσίας απαλλαγής από την υποχρέωση καταβολής της επιβαρύνσεως. Σε περίπτωση που η κοινοτική διάταξη κριθεί παράνομη και άκυρη υπάρχει, εξάλλου, η δυνατότητα επιστροφής των επιβαρύνσεων.

32. Υποστηρίζει, επίσης, ότι οι σχετικές με τον κοινοτικό κανονισμό αμφιβολίες είναι ίδιες τόσο στο πλαίσιο της διαδικασίας προσωρινών μέτρων όσο και στο πλαίσιο της επί της ουσίας δίκης. Τέλος, η Βρετανική Κυβέρνηση δέχεται ορισμένες εξαιρέσεις, όπως π. χ. στην περίπτωση της συνδρομής εξαιρετικών περιστάσεων. Ωστόσο, στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να ληφθούν ασφαλιστικά μέτρα κατ' εφαμογή εθνικών δικονομικών κανόνων.

2. Η υποχρέωση παραπομπής στο πλαίσιο της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων

33. Η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο ερώτημα αυτό στηρίζεται στη μέχρι τώρα σχε-

τική νομολογία. Ως προς την *υποχρέωση παραπομπής* υπάρχει, πρώτον, η απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1987 στην υπόθεση 314/85, Foto-Frost, στην οποία το Δικαστήριο διατύπωσε για πρώτη φορά τον κανόνα ότι έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφαίνεται ως προς την ακυρότητα των πράξεων ενός κοινοτικού οργάνου, ενώ τα εθνικά δικαστήρια δεν έχουν την αρμοδιότητα αυτή. Ωστόσο, το Δικαστήριο προσέθεσε ότι « ο κανόνας (αυτός) (...) μπορεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να επιδέχεται εξαιρέσεις στην περίπτωση διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων », πρόβλημα το οποίο πάντως δεν εξετάστηκε διότι « στο ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου δεν γίνεται μνεία της περιπτώσεως αυτής » [7].

34. Στην απόφαση εκείνη το Δικαστήριο δεν παρέπεμψε στην προηγούμενη νομολογία του, κατά την οποία το άρθρο 177, εδάφιο 3, έχει την έννοια ότι « τα εθνικά δικαστήρια δεν υποχρεούνται να υποβάλλουν στο Δικαστήριο ερώτημα ως προς την ερμηνεία ή το κύρος (...) όταν το ζήτημα ανακύπτει στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων, ακόμα και όταν κατά της αποφάσεως που λαμβάνεται στο πλαίσιο της εν λόγω διαδικασίας δεν χωρεί ένδικο μέσο, υπό την προϋπόθεση ότι εναπόκειται στους διαδίκους να κινήσουν οι ίδιοι ή να ζητήσουν την έναρξη μιας επί της ουσίας διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας το ζήτημα που επιλύθηκε προσωρινά (...) μπορεί να επανεξεταστεί και να αποτελέσει αντικείμενο προδικαστικής παραπομπής, δυνάμει του άρθρου 177 » [8].

35. Βεβαίως, το έτος 1977, όταν εκδόθηκε η εν λόγω απόφαση, δεν υπήρχε ακόμα η απόφαση στην υπόθεση Foto-Frost, η οποία ως γνωστόν εκδόθηκε δέκα έτη αργότερα. Κατά συνέπεια, πρέπει να εξεταστεί αν η νομολογία Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm διατηρείται, παρά την έκδοση της αποφάσεως στην υπόθεση Foto-Frost.

36. Στην απόφαση Foto-Frost το Δικαστήριο λαμβάνει κυρίως υπόψη του τη συνοχή του συστήματος παροχής ενδίκου προστασίας που θεσπίζει η Συνθήκη [9]. Δεδομένου ότι το άρθρο 173 παρέχει αποκλειστική αρμοδιότητα στο Δικαστήριο να ακυρώνει πράξεις των κοινοτικών οργάνων, η συνοχή του συστήματος επιβάλλει να έχει το Δικαστήριο την αποκλειστική αρμοδιότητα να αποφαίνεται ως προς το ανίσχυρο των ιδίων πράξεων, όταν αυτό προβάλλεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων [10].

37. Κατά την απόφαση Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm, τα εθνικά δικαστήρια δεν υπέχουν την υποχρέωση να απευθύνονται στο Δικαστήριο, ακόμα και όταν τίθεται ζήτημα κύρους μιας κοινοτικής πράξεως, εφόσον υπάρχει η *δυνατότητα* σε μεταγενέστερη επί της ουσίας διαδικασία να εξεταστεί και πάλι το ζήτημα αυτό και εφόσον είναι *δυνατή* η υποβολή σχετικού προδικαστικού ερωτήματος κατά το άρθρο 177.

38. Απαντώντας στο προδικαστικό ερώτημα, το Δικαστήριο θεώρησε ως δεδομένο ότι υπήρχε δυνατότητα ασκήσεως ενδίκων μέσων κατά των αποφάσεων του Finanzgericht Hamburg [11]. Υπογράμμισε, επίσης, ότι τα εν λόγω δικαστήρια, τα οποία εξάλλου δεν έχουν υποχρέωση παραπομπής κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν έχουν την αρμοδιότητα να διαπιστώνουν το ανίσχυρο των κοινοτικών πράξεων. Επομένως, πρέπει να εξεταστεί αν το σκεπτικό του Δικαστηρίου στην απόφαση Foto-Frost μπορεί, επίσης, να εφαρμοστεί στην παρούσα προδικαστική διαδικασία.

39. Στην απόφαση Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm το Δικαστήριο απέκλεισε την ύπαρξη υποχρεώσεως παραπομπής, με το σκε-

7 — Συλλογή 1987, σ. 4232, σκέψη 19.

8 — Απόφαση της 24ης Μαΐου 1977, 107/76, Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm (Slg. 1977, σ. 957).

9 — Ένθ.αν. σ. 4231, σκέψη 16.

10 — Ένθ.αν., σκέψη 17.

11 — Απόφαση Foto-Frost, προαναφερθείσα στη σημείωση 4, σ. 4199 και 4230, σκέψη 13.

πτικό ότι προδικαστικό ερώτημα θα μπορούσε να υποβληθεί μεταγενέστερα στο στάδιο της επί της ουσίας διαδικασίας. Με το ίδιο ακριβώς σκεπτικό θα έπρεπε στην υπόθεση Foto-Frost να αποκλειστεί η περίπτωση υπάρξεως υποχρεώσεως παραπομπής. Πράγματι, στην υπόθεση εκείνη υπήρχε η δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο πλαίσιο της εξετάσεως των ενδίκων μέσων, δεδομένου ότι το Δικαστήριο εξέλαβε ως δεδομένο ότι κατά της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου υπήρχε η δυνατότητα ασκήσεως ενδίκων μέσων. Αυτή και μόνο η προϋπόθεση δεν αρκεί πλέον, μετά την απόφαση Foto-Frost, προκειμένου να αποκλειστεί η ύπαρξη υποχρεώσεως προς παραπομπή. Απαιτείται μάλλον να εξεταστούν οι λόγοι για τους οποίους το Δικαστήριο προχώρησε στην απόφαση αυτή.

40. Το ίδιο το Δικαστήριο παραθέτει τρεις λόγους. Ο πρώτος είναι η ενότητα της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Η ενότητα αυτή θίγεται, όπως επίσης και η θεμελιώδης υποχρέωση διασφαλίσεως της ασφαλείας δικαίου, στην περίπτωση που τα δικαιοδοτικά όργανα των κρατών μελών καταλήξουν σε διαφορετικές εκτιμήσεις ως προς το κύρος των κοινοτικών πράξεων.

41. Ο δεύτερος λόγος είναι η διασφάλιση της απαραίτητης συνοχής του συστήματος παροχής ενδίκου προστασίας που προβλέπει η Συνθήκη, στο πλαίσιο του οποίου το Δικαστήριο έχει την αποκλειστική αρμοδιότητα να ακυρώνει τις πράξεις των κοινοτικών οργάνων. Η διασφάλιση της συνοχής του συστήματος προϋποθέτει ότι το Δικαστήριο έχει, επίσης, την αποκλειστική αρμοδιότητα να διαπιστώνει το ανίσχυρο των ιδίων πράξεων, όταν αυτό προβάλλεται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

42. Τρίτον, το Δικαστήριο μπορεί καλύτερα να αποφαίνεται ως προς το κύρος των κοινοτικών πράξεων.

43. Οι λόγοι αυτοί ισχύουν, φυσικά, και στην περίπτωση μιας διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων. Πώς θα μπορούσε δικαστήριο που αποφαίνεται στο πλαίσιο διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων να αμφισβητεί το κύρος κοινοτικών πράξεων όταν το δικαίωμα αυτό δεν του αναγνωρίζεται στο πλαίσιο της εκδικάσεως της ουσίας της υποθέσεως; Το μόνο επιχείρημα που μπορεί σχετικώς να προβληθεί είναι ότι οι προθεσμίες που απαιτούνται για την προδικαστική παραπομπή καθιστούν άνευ αντικειμένου την προσωρινή προστασία που επιζητεί ο πολίτης προσφεύγοντας στη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων (βλ. προτάσεις Mancini, ένθ. αν., σ. 4221).

44. Οι σκέψεις αυτές στηρίζονται σε πραγματικά περιστατικά διαφορετικά από εκείνα της παρούσας υπόθεσης. Στην παρούσα περίπτωση το Finanzgericht ανέστειλε, έναντι συστάσεως ασφαλείας, την εκτέλεση της διοικητικής πράξεως ενώ ταυτόχρονα ανέστειλε και την ενώπιόν του διαδικασία [12].

45. Ο κίνδυνος να καταστεί άνευ αντικειμένου, λόγω της διάρκειας της προδικαστικής διαδικασίας, η προσωρινή προστασία που επιδιώκει ο αιτών με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων δεν υφίσταται. Η διαδικασία παραμένει υπό αναστολή μέχρις ότου αποφανθεί το Δικαστήριο επί του προδικαστικού ερωτήματος.

46. Ωστόσο, ακόμα και στην περίπτωση που η διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων διεξάγεται ενώπιον άλλου δικαστηρίου και δεν υπάρχει δυνατότητα αναμονής της αποφάσεως του Δικαστηρίου, το στοιχείο αυτό μπορεί να προβληθεί κατά της αναμονής, όχι όμως κατά της υποχρεώσεως υποβολής προδικαστικού ερωτήματος. Αν υποτεθεί ότι το επιληφθέν δικαστήριο επιβεβαιώνει την αναστολή εκτελέσεως, λόγω των αμφιβολιών του για το κύρος της κοινοτικής πράξεως, το προδικαστικό ερώτημα του πρώτου δικαστηρίου εξακολουθεί να παραμένει επίκαιρο, δεδομένου δε ότι το Δικαστήριο έχει ήδη επιληφθεί, το νομικό αυτό ζήτημα μπορεί να επιλυθεί ταχύτερα.

12 — Διάταξη παραπομπής του Finanzgericht Hamburg, II.

47. Το γεγονός ότι το ερώτημα έχει ήδη υποβληθεί στο Δικαστήριο εξυπηρετεί την οικονομία της δίκης. Στην περίπτωση που η διαδικασία περατωθεί χωρίς την έκδοση αποφάσεως επί της ουσίας, οι αρχικές αμφιβολίες θα εξακολουθούν να υπάρχουν και, κατά συνέπεια, η απόφαση του Δικαστηρίου παραμένει αναγκαία παρά τη διευθέτηση της συγκεκριμένης υποθέσεως.

48. Αν, αντιθέτως, το δεύτερο δικαστήριο κρίνει ότι δεν είναι αναγκαία η αναστολή εκτελέσεως της διοικητικής πράξεως και, κατά συνέπεια, απορρίψει την αίτηση αναστολής, η ενέργεια αυτή εν πάση περιπτώσει — για την περίπτωση υπάρξεως αμφιβολιών ως προς το κύρος ή την ισχύ της κοινοτικής πράξεως — δεν έχει πρακτικές συνέπειες. Σε μια τέτοια περίπτωση, η αντίθετη ερμηνεία του κατώτερου δικαιοδοτικού οργάνου δεν μπορεί πλέον να περιορίσει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Βεβαίως, εξακολουθεί ακόμα να υπάρχει το ζήτημα αν το πρώτο ή το δεύτερο δικαστήριο μπορεί, ή υποχρεούται, να αποσύρει την αίτηση για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως [13].

49. Αν το επί της ουσίας δικαστήριο δεν δεχθεί ως βάσιμες τις αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως, η απόφαση του Δικαστηρίου μπορεί, πράγματι, να θεωρηθεί ως μη αναγκαία. Η περίπτωση αυτή είναι όμοια με εκείνη κατά την οποία κατώτερο δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα που το ανώτερο δικαιοδοτικό όργανο θεωρεί ως μη αναγκαίο. Στην περίπτωση αυτή, επίσης, το Δικαστήριο οφείλει να αποφανθεί εφόσον δεν έχει αποσυρθεί η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως. Το ίδιο ισχύει και για τα σχετικά με την ερμηνεία ερωτήματα.

50. Δεν απαιτείται επίλυση του ζητήματος αυτού στην παρούσα υπόθεση. Συνεπώς, αντιθέτως προς τα δεδομένα επί των οποίων στηρίχθηκε η μέχρι σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου, η ανάγκη του επείγοντος και η υποχρέωση παραπομπής δεν αποκλείουν η μία την άλλη.

13 — Βλ. σχετικώς Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Λουξεμβούργο 1985, σ. 83-85.

51. Εάν η διαδικασία συνεχιστεί ενώπιον του επί της ουσίας δικαστηρίου, το επιχείρημα του επείγοντος μένει μετέωρο. Κατά συνέπεια, μπορεί να υποτεθεί ότι το επί της ουσίας δικαστήριο θα στηρίξει την απόφασή του επί της αποφάσεως του Δικαστηρίου, εφόσον θεωρήσει βάσιμες τις αμφιβολίες του δικαστηρίου που υπέβαλε την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Εάν, αντιθέτως, κρίνει ότι οι αμφιβολίες αυτές είναι αβάσιμες, η κατάσταση θα είναι ίδια με εκείνη της διαδικασίας των ασφαλιστικών μέτρων.

52. Το ζήτημα που τίθεται είναι ποιες είναι οι επιπτώσεις της αποφάσεως του Δικαστηρίου για το επιλαμβανόμενο της ουσίας δικαστήριο. Νομολογία για το θέμα αυτό δεν υπάρχει. Κατά την κρατούσα γνώμη « η προδικαστική απόφαση είναι δεσμευτική ως προς την κύρια δίκη στο πλαίσιο της οποίας το εθνικό δικαστήριο υπέβαλε το προδικαστικό ερώτημα » [14]. Κατά την άποψη αυτή, η προδικαστική απόφαση δεσμεύει τόσο το ανώτερο δικαστήριο όσο και το κατώτερο δικαστήριο το οποίο καλείται να αποφανθεί κατόπιν αναπομπής της υποθέσεως ενώπιόν του εκ μέρους του ανωτέρω δικαστηρίου. Το ίδιο μπορεί να γίνει δεκτό ότι ισχύει και για το δικαστήριο της κύριας δίκης, καθόσον η απόφασή του συνδέεται στενά με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων, στο πλαίσιο της οποίας υποβλήθηκε το προδικαστικό ερώτημα.

53. Στις σκέψεις αυτές δεν μπορεί να αντιταχθεί ότι στην παρούσα υπόθεση υποβλήθηκε ένα ερώτημα την απάντηση στο οποίο το επιληφθέν δικαστήριο δεν κρίνει αναγκαία για την έκδοση της αποφάσεώς του: όταν το δικαστήριο αυτό έχει τέτοιες αμφιβολίες ως προς το κύρος ή την ισχύ του κοινοτικού δικαίου ώστε να κρίνει αναγκαία, μετά τη στάθμιση όλων των θιγομένων συμφερόντων, την αναστολή εκτελέσεως της διοικητικής πράξεως, τότε η απόφαση αυτή του είναι αναγκαία προκειμένου να άρει την αναστολή, σε περίπτωση

14 — Βλ. επίσης Dauses: *Das Vorabentscheidungsverfahren nach Artikel 177 EWG-Vertrag*, Λουξεμβούργο 1985, σ. 101· Everling: *Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften*, Baden 1986, σ. 63· καθώς επίσης, ως προς τα ανώτατα δικαστήρια, Chevallier και Maidani: *Guide pratique article 177 CEE*, Λουξεμβούργο 1981, σ. 96.

που οι αμφιβολίες του διαλυθούν, ή να διατάξει τη συνέχισή της, σε περίπτωση που οι αμφιβολίες του επιβεβαιωθούν.

54. Το γεγονός ότι κατ' εφαρμογή των δικονομικών κανόνων του οικείου κράτους μέλους το επιληφθέν κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων δικαστήριο πιθανόν να μην έχει πλέον τη δυνατότητα να εκδώσει απόφαση, ώστε να μην υπάρχει τελικώς απόφασή του, ή το γεγονός ότι το επιλαμβανόμενο της ουσίας δικαστήριο δεν συμμερίζεται τις αμφιβολίες του δεν μπορεί να προβληθεί ως επιχείρημα κατά του παραδεκτού της προδικαστικής παραπομπής. Η κατάσταση αυτή αντιστοιχεί με εκείνη κατά την οποία ένα κατώτερο δικαιοδοτικό όργανο υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα που το ανώτερο δικαστήριο δεν κρίνει αναγκαίο. Στην περίπτωση αυτή το Δικαστήριο οφείλει να εκδώσει απόφαση εφόσον δεν έχει αποσυρθεί η αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Το άρθρο 177, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ λαμβάνει υπόψη του τη δυνατότητα αυτή.

55. Την υποχρέωση παραπομπής επιβάλλουν υπέρτεροι λόγοι διασφαλίσεως της ενιαίας ισχύος και αποτελεσματικότητας του κοινοτικού δικαίου. Θεωρώ αναγκαίο να εξεταστεί για μία ακόμη φορά το κυρίως πρόβλημα. Ποιες είναι οι συνέπειες για την κοινοτική έννομη τάξη της αποφάσεως με την οποία δικαστήριο κράτους μέλους κρίνει ως ανίσχυρη μια κοινοτική πράξη; Προς τούτο, πρέπει κυρίως να ληφθεί υπόψη ότι τα δικαστήρια των κρατών μελών συνιστούν αυτοτελή και ανεξάρτητο κλάδο της κρατικής εξουσίας των κρατών μελών και ότι, κατά συνέπεια, όταν ένα δικαστήριο κρίνει ανίσχυρη μια πράξη του κοινοτικού δικαίου, πρόκειται για ενέργεια μεγάλης σημασίας οι συνέπειες της οποίας μπορούν να χαρακτηριστούν ως « undesirable » ή « improper » ή ως δυνάμενες να δημιουργήσουν « grave problems » [15].

15 — Mancini ένθ. αν., σ. 4218· ο γενικός εισαγγελέας Mancini επικαλείται, μεταξύ άλλων, την εργασία των Brown and Jacobs: *The Court of Justice of the European Communities*, Λονδίνο 1983, σ. 154 επ., ήδη σε τρίτη έκδοση, σ. 173.

56. Οι συνέπειες είναι ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, μολονότι δεν ακυρώνονται, ωστόσο αναβάλλεται η εφαρμογή τους και κλονίζεται η εμπιστοσύνη στο κύρος τους. Η τελευταία αυτή επίπτωση είναι τόσο σοβαρότερη όσο ανώτερο είναι το δικαστήριο, ενώ ως προς την πρώτη επίπτωση το στοιχείο αυτό δεν έχει σημασία.

57. Ο γενικός εισαγγελέας Mancini επισημαίνει τέσσερις ανωμαλίες που θα προέκυπταν αν τα κατώτερα δικαστήρια μπορούσαν να κηρύσσουν ανίσχυρες τις κοινοτικές πράξεις: « Η πρώτη, ίσως η περισσότερο χτυπητή, είναι ένα παράδοξο: Με άλλα λόγια, η άποψη αυτή απονέμει στα κατώτερα δικαστήρια μια εξουσία — τον έλεγχο του κύρους των πράξεων — η οποία, με την τρίτη παράγραφο του άρθρου 177, αφαιρείται ρητά από τα δικαστήρια τελευταίου βαθμού » [16].

58. Το κύριο επιχείρημα που διατυπώνει, κατόπιν, ο γενικός εισαγγελέας Mancini είναι δογματικού χαρακτήρα, η αντίφαση δηλαδή που συνιστά η αναγνώριση της εν λόγω εξουσίας στο πλαίσιο ενός συστήματος το οποίο αναθέτει τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων της Κοινότητας αποκλειστικά στο Δικαστήριο. Έχω ήδη εξετάσει πιο πάνω το επιχείρημα αυτό.

59. Τρίτον, η θεωρία αυτή παραβιάζει την αρχή που θέτει το άρθρο 189, ότι δηλαδή οι πράξεις που θεσπίζουν τα κοινοτικά όργανα πρέπει να εφαρμόζονται κατά τρόπο ενιαίο σε όλη την εδαφική έκταση της Κοινότητας. Κατά τον γενικό εισαγγελέα Mancini η αρχή αυτή έχει διττό στόχο: να διαφυλάξει την ασφάλεια δικαίου και να εξασφαλίσει — εξίσου αν όχι περισσότερο — τη νομική συνοχή της Κοινότητας [16].

16 — Ένθ.αν., σ. 4218.

60. Ως προς τα τρία αυτά σημεία συντάσσομαι με την άποψη του γενικού εισαγγελέα Mancini.

61. Βεβαίως, στο πλαίσιο αυτό πρέπει να εξεταστεί και το ζήτημα αν ισχύει το ίδιο και για τα προδικαστικά ερωτήματα, ή εν πάση περιπτώσει για ορισμένα εξ αυτών. Ο γενικός εισαγγελέας Mancini δεν επιθυμεί να επεκτείνει την υποχρέωση παραπομπής και στα ερωτήματα που αφορούν την ερμηνεία, διότι « η ερμηνεία μιας διατάξεως συνεπάγεται πάντοτε την πρόθεση εφαρμογής της ».

62. Διερωτώμαι μήπως η ίδια άποψη πρέπει να γίνει δεκτή για όλες τις περιπτώσεις.

63. Ερμηνεία η οποία στο πλαίσιο μιας συγκεκριμένης υποθέσεως αφαιρεί από μία διάταξη όλη της την αποτελεσματικότητα έχει συχνά στην πράξη τις ίδιες συνέπειες με την αμφισβήτηση του κύρους της εν λόγω διατάξεως: αν ένα δικαστήριο αμφισβητεί το κύρος μιας διατάξεως ή την ερμηνεύει κατά τρόπο που την καθιστά ανεφάρμοστη στη συγκεκριμένη περίπτωση, από πρακτικής πλευράς οι συνέπειες είναι οι ίδιες [17].

64. Το επιχείρημα ότι σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας μπορεί να γίνει κάποια διόρθωση, δεν ευσταθεί. Η διαδικασία μπορεί να περατωθεί χωρίς να υπάρξει μεταγενέστερη δικαστική απόφαση, όπως π.χ. στην παρούσα υπόθεση, στην οποία η προσφεύγουσα κατέβαλε την εισφορά που της ζητήθηκε, διότι έκρινε ότι αυτό την συνέφερε περισσότερο από το να καταβάλει ενδεχομένως τόκους υπερημερίας σε περίπτωση μεταγενέστερης πληρωμής [18]. Σε μια τέτοια περίπτωση θα υπήρχε απόφαση αποφαινόμενη επί των αμφιβολιών που διατυπώθηκαν κατά του κύρους του κοινοτικού δικαίου. Κανείς δεν πρόκειται να πληροφορηθεί τυχόν μεταγενέστερη διευθέτηση της διαφοράς, η οποία εξάλλου θα μπορούσε να οφείλεται και σε λόγους διαφορετικούς από την αλλαγή απόψεως ως προς το νομικό ζήτημα.

65. Από τις ανωτέρω σκέψεις συνάγεται ότι πρέπει να επιβληθεί στα δικαστήρια που αποφαίνονται κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων και διατυπώνουν αμφιβολίες ως προς το κύρος ή τη δυνατότητα εφαρμογής διατάξεως του κοινοτικού δικαίου η υποχρέωση να υποβάλλουν σχετικό ερώτημα στο Δικαστήριο.

66. Ωστόσο, ακόμα και όταν υπάρχει δυνατότητα κινήσεως άλλης διαδικασίας, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι η οικεία εθνική αρχή, η οποία καταρχάς είναι κατώτερη, θα ασκήσει ένδικο μέσο λόγω του κοινοτικού δικαίου [19].

67. Τέλος, ακόμα και αν αυτό συμβεί, δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι το δικαστήριο ενώπιον του οποίου ασκήθηκε το ένδικο μέσο υπέχει την υποχρέωση υποβολής προδικαστικού ερωτήματος (κατά την άποψη του Δικαστηρίου στην υπόθεση Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm αυτό πράγματι δεν ισχύει) ή ότι, ακόμα και αν υπέχει την υποχρέωση, θα υποβάλει πράγματι προδικαστικό ερώτημα.

68. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προέβαλε δύο επιχειρήματα κατά της υποχρεώσεως υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο.

69. Το πρώτο αναφέρεται στο συνοπτικό χαρακτήρα της δικογραφίας, η οποία δεν περιλαμβάνει ακόμα όλα τα πραγματικά στοιχεία. Το επιχείρημα αυτό είναι, καταρχήν, βάσιμο, αλλά κατά τη γνώμη μου συνηγορεί μάλλον κατά της υποβολής ερωτημάτων σχετικών με το κύρος μιας κοινοτικής πράξεως στο στάδιο αυτό της διαδικασίας. Ωστόσο,

17 — Βλ. Brown and Jacobs, ένθ.αν., σ. 174.

18 — Ένα άλλο παράδειγμα αποτελούν οι σχετικές με τον γερμανικό νόμο περί αθεμίτου ανταγωνισμού (UWG) διαφορές, οι οποίες συνήθως εισάγονται με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων (βλ. OLG Frankfurt, Διάταξη της 16ης Ιανουαρίου 1990, AZ 6W 146/89, στο *EuZW* 1/90, σ. 39).

19 — Βλ. παρατηρήσεις της Επιτροπής και προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Foto-Frost ένθ.αν., σ. 4205 και 4219.

στην περίπτωση που τα ερωτήματα αυτά υποβληθούν, το οικείο δικαστήριο οφείλει να συμβάλει στην κατά το δυνατόν ταχύτερη άρση της εν λόγω αμφιβολίας. Η άποψη αυτή δεν συνεπάγεται τον περιορισμό της ελευθερίας δράσεως του εθνικού δικαστηρίου. Αντιθέτως, περιορίζει τις αρνητικές συνέπειες που θα μπορούσαν να προκύψουν για την κοινοτική έννομη τάξη.

70. Το δεύτερο επιχείρημα που διατύπωσε η προσφεύγουσα της κύριας δίκης αναφέρεται στο ενδεχόμενο το δικαστήριο που αποφάνθηκε κατά τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων να μην είναι το ίδιο με το επί της ουσίας δικαστήριο. Το επιχείρημα αυτό, επίσης, είναι βάσιμο, δεν μπορεί όμως να στηρίξει το συμπέρασμα που συνάγεται απ' αυτό. Εάν το επί της ουσίας δικαστήριο συμμερίζεται τις αμφιβολίες τις σχετικές με το κύρος της συγκεκριμένης κοινοτικής πράξεως, το γεγονός ότι το ερώτημα έχει ήδη υποβληθεί στο Δικαστήριο θα συνέβαλε στην οικονομία της διαδικασίας. Εάν η διαδικασία περατωθεί χωρίς να εκδοθεί απόφαση επί της ουσίας, οι αμφιβολίες που είχαν διατυπωθεί παραμένουν. Παρά τη διευθέτηση της συγκεκριμένης διαφοράς η απόφαση του Δικαστηρίου παραμένει αναγκαία.

71. Εν πάση περιπτώσει, μέχρις ότου το δικαστήριο που επελήφθη της διαφοράς σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας αποφασίσει να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα, μεσολαβεί χρονικό διάστημα κατά τη διάρκεια του οποίου πλανώνται οι αμφιβολίες που διατύπωσε το δικαστήριο των ασφαλιστικών μέτρων κατά του κύρους της κοινοτικής πράξεως. Για λόγους διασφαλίσεως της νομικής συνοχής της Κοινότητας, ένα τέτοιο αποτέλεσμα δεν μπορεί να γίνει δεκτό.

72. Έχω επίγνωση του γεγονότος ότι οι σκέψεις αυτές δεν συνάδουν με την άποψη του Δικαστηρίου και του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Hoffmann-La Roche κατά Centrafarm. Στην υπόθεση εκείνη, λόγω του συνοπτικού χαρακτήρα της διαδικασίας και της προσωρινότητας της αποφάσεως, είχε υποστηριχθεί ότι « δεν μπορεί να αποτελέσει, λόγω της φύσεώς της, επικίνδυνο προηγούμενο για την ενιαία εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, ακόμα και αν συνιστά πεπλανημένη ερμηνεία του εν λόγω δικαίου » [20].

73. Η γνώμη μου είναι ότι και αυτή η διαδικασία μπορεί να μεταθέσει την εφαρμογή και, κατά συνέπεια, να επηρεάσει την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου, ή να θέσει εν αμφιβόλω το κύρος του ή την πρακτική του αποτελεσματικότητα.

74. Η διαπίστωση του στοιχείου αυτού οφείλεται στην απόφαση Foto-Frost. Οι σκέψεις που διατύπωσα ανωτέρω δεν συνιστούν παρά εφαρμογή των αρχών της εν λόγω αποφάσεως στην παρούσα υπόθεση. Η υποχρέωση των δικαστηρίων να υποβάλλουν προδικαστικό ερώτημα δεν συνιστά παρά την αναγκαία συνέπεια του δικαιώματός τους να προβαίνουν σε δικαστικό έλεγχο. Για τον λόγο αυτό ο γερμανικός Θεμελιώδης Νόμος προβλέπει την υποχρέωση των δικαστηρίων να υποβάλλουν ερώτημα στο Verfassungsgericht όταν κρίνουν ότι ο νόμος από το κύρος του οποίου εξαρτάται η απόφασή τους αντιβαίνει προς τον Θεμελιώδη Νόμο [21]. Γι' αυτόν τον λόγο η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας τάχθηκε υπέρ της υποχρεώσεως παραπομπής στην υπόθεση Foto-Frost [22].

3. Συμπεράσματα

75. Κατά συνέπεια, πιστεύω ότι τόσο ως προς τη συνοπτική διαδικασία όσο και ως προς τα ερμηνευτικά ζητήματα, τα οποία θέτουν υπό αμφισβήτηση την αποτελεσματικότητα της εκτελέσεως, τα δικαστήρια των κρατών μελών υπέχουν την υποχρέωση να υποβάλλουν σχετικά ερωτήματα στο Δικαστήριο.

20 — Γενικός εισαγγελέας Capotorti, ένθ.αν., Slg. 1977, σ. 983.

21 — Βλ. Leibholz/Rinck: *Grundgesetz Kommentar*, 6η έκδοση, Κολωνία 1989, άρθρο 100, σημείωση 1.

22 — Ένθ.αν., σ. 4205.

76. Επιβάλλεται να εξεταστεί ακόμα δι' ολίγον το ζήτημα του κατά πόσο το Δικαστήριο των ασφαλιστικών μέτρων δεσμεύεται από τη νομική πράξη της οποίας αμφισβητεί το κύρος. Η παρούσα περίπτωση δεν προσφέρεται για τη συναγωγή συμπερασμάτων, δεδομένου ότι το αιτούν δικαστήριο ανέστειλε την εκτέλεση της αποφάσεως περί επιβολής της εισφοράς έναντι συστάσεως ασφαλείας ίσης προς το ποσό της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Με την ενέργειά του αυτή το αιτούν δικαστήριο έλαβε υπόψη του, στο μέτρο των δυνατοτήτων του, τη βούληση του κοινοτικού νομοθέτη ο οποίος τάσσοντας την προθεσμία της 15ης Δεκεμβρίου 1987 δήλωσε τη βούλησή του να επιβαρυνθούν οι αντίστοιχες επιχειρήσεις στην ίδια, κατά το δυνατόν, ημερομηνία.

77. Ωστόσο, ο εκπρόσωπος της προσφεύγουσας κατέθεσε κατά την προφορική διαδικασία απόφαση του Bundesfinanzhof, της 11ης Ιουλίου 1989 (αριθ. VII B 183/88), κατά την οποία η απόφαση άλλου δικαιοδοτικού οργάνου, συγκεκριμένα του Finanzgericht Baden-Württemberg, να αναστείλει την εκτέλεση του κανονισμού 1914/87 *χωρίς* σύσταση ασφαλείας δεν δικαιολογεί επιφυλάξεις από νομικής απόψεως. Εξάλλου, ούτε το αρμόδιο σχετικώς Hauptzollamt δεν αφμισβήτησε την απόφαση αυτή.

78. Για τους λόγους που αναπτύχθηκαν ανωτέρω, η άποψη αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Αντιθέτως, πρέπει επίσης στο πλαίσιο της διαδικασίας ασφαλιστικών μέτρων να λαμβάνεται ως βάση η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου και να διασφαλίζεται η προστασία του συμφέροντος της Κοινότητας.

79. Τέλος, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα αν οι εν λόγω περιορισμοί έχουν επίσης εφαρμογή όταν η αναστολή εκτελέσεως διατάσσεται για λόγους που δεν θέτουν εν αμφιβόλω το κύρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Πράγματι, κατά τη γερμανική νομοθεσία, μπορεί να ανασταλεί η εκτέλεση διοικητικής πράξεως όταν η εκτέλεση θα μπορούσε να προκαλέσει στους ενδιαφερομένους δυσανάλογες δυσχέρειες μη δικαιολογούμενες για λόγους υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος » [23]. Ο εκπρόσωπος της Ιταλικής Δημοκρατίας έθιξε επίσης το ζήτημα αυτό κατά την προφορική διαδικασία.

80. Το κύρος του κοινοτικού δικαίου δεν έχει αμφισβητηθεί στην παρούσα υπόθεση, συνεπώς δεν απαιτείται υποβολή προδικαστικού ερωτήματος στο Δικαστήριο. Η λήψη υπόψη του κοινοτικού συμφέροντος, την οποία κατά τη γνώμη μου επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, προβλέπεται εν πάση περιπτώσει στην παρούσα υπόθεση, από την εθνική νομοθεσία. Όταν πρόκειται να εκτιμηθεί αν πρέπει να τηρηθεί η προθεσμία της 15ης Δεκεμβρίου 1987 ή αν πρέπει να προστατευθεί η επιχείρηση από την πτώχευση (« fallimento »), μπορεί να θεωρηθεί ότι το κοινοτικό δίκαιο επιτρέπει, προς αποτροπή δυσανάλογων δυσχερειών τις οποίες δεν δικαιολογεί η προστασία υπέρτερου κοινοτικού συμφέροντος, την αναστολή εκτελέσεως της διοικητικής πράξεως.

81. Η λύση αυτή λαμβάνει υπόψη της την ανάγκη παροχής μιας αποτελεσματικής προσωρινής ενδίκου προστασίας, καθόσον δεν θέτει σχετικώς κανένα εμπόδιο.

82. Διασφαλίζει την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, καθόσον υποχρεώνει τα δικαστήρια των κρατών μελών, επίσης στο πλαίσιο αυτό, να διασφαλίζουν την επίτευξη των σκοπών του κοινοτικού δικαίου.

83. Διασφαλίζει την ανεξαρτησία και την ελευθερία των δικαστηρίων των κρατών μελών να αποφαίνονται, καθόσον μπορούν ελεύθερα να διατυπώνουν τυχόν αμφιβολίες για το

23 — FGO, άρθρο 69, παράγραφος 2, εδάφιο 2, δεύτερη περίπτωση.

κύρος του κοινοτικού δικαίου ή για το ανίσχυρο των διατάξεών του.

84. Διασφαλίζει, στο πλαίσιο αυτό, την ασφάλεια δικαίου και τη νομική συνοχή των Κοινοτήτων, καθόσον υποχρεώνει, κατ' εφαρμογή του άρθρου 5, τα δικαστήρια των κρατών μελών ενώπιον των οποίων ανακύπτουν παρόμοια ζητήματα να ζητούν από το Δικαστήριο την επίλυσή τους, συμβάλλοντας, με τον τρόπο αυτό, στην άρση των αμφιβολιών που τα ίδια διατύπωσαν.

85. Κατά συνέπεια, νομίζω ότι η λύση αυτή ικανοποιεί τα έννομα συμφέροντα όλων των μερών.

86. Προτείνω, λοιπόν, να δοθεί η εξής απάντηση στο πρώτο ερώτημα.

87. Το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι δικαστήριο κράτους μέλους που προτίθεται να αναστείλει την εφαρμογή διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, επειδή έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως επί της οποίας στηρίζεται η διοικητική πράξη, ή επειδή την ερμηνεύει κατά τρόπο που στερεί κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα από το κοινοτικό δίκαιο, έχει την υποχρέωση να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικό με το κύρος ή την αποτελεσματικότητα της εν λόγω πράξεως.

88. Ως προς το είδος και την έκταση της αναστολής το δικαστήριο του κράτους μέλους δεσμεύεται από το κοινοτικό δίκαιο.

89. Το επιλαμβανόμενο της ουσίας δικαστήριο οφείλει να στηρίξει την απόφασή του στην απόφαση του Δικαστηρίου τη σχετική με το κύρος της πράξεως του κοινοτικού δικαίου.

II — *Επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος*

90. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται στον έλεγχο του κύρους του κανονισμού 1914/87 περί επιβολής ειδικής εισφοράς απορρόφησης στον τομέα της ζάχαρης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987. Η ειδική εισφορά απορρόφησης συνιστά επιβάρυνση που επιβάλλεται επί της παραγωγής ζάχαρης και αποσκοπεί κυρίως στην κάλυψη των ελλειμμάτων του προϋπολογισμού του σχετικού τομέα, τα οποία προέκυψαν από τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής. Η ειδική εισφορά απορρόφησης καταβάλλεται συμπληρωματικώς προς την εισφορά επί της βασικής παραγωγής, η οποία ανέρχεται στο 2 % της τιμής παρεμβάσεως της ζάχαρης, συμπληρωματικώς προς την εισφορά Β, η οποία επιβάλλεται επί της παραγωγής ζάχαρης στο πλαίσιο της ποσοστώσεως Β και η οποία κατ' ανώτατο όριο ανέρχεται στο 37,5 % της τιμής παρεμβάσεως [24], και συμπληρωματικώς προς την εισφορά απορρόφησης [25]. Ο κανονισμός περί της ειδικής εισφοράς απορρόφησης τέθηκε σε ισχύ στις 2 Ιουλίου 1987, για την περίοδο 1986/1987, έπαυσε δε να ισχύει στις 30 Ιουνίου 1987.

91. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης προέβαλε σειρά λόγων οι οποίοι θεμελιώνουν, κατά τη γνώμη της, το ανίσχυρο του προσβαλλόμενου κανονισμού. Οι λόγοι αυτοί είναι, κατ' ουσία, οι ακόλουθοι:

— ο κανονισμός στηρίζεται σε πεπλανημένη νομική βάση. Δεν έπρεπε να στηριχθεί στο άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, αλλά στο άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ, επειδή επιβάλλει εισφορά χρηματοδοτήσεως·

24 — Βλ. άρθρο 28, παράγραφοι 3 και 4, του βασικού κανονισμού 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981 (ΕΕ 1981, L 177, σ. 4).

25 — Βλ. άρθρο 32 α του κανονισμού 1785/81, που προστέθηκε με τον κανονισμό 934/86 του Συμβουλίου, της 24ης Μαρτίου 1986 (ΕΕ 1986, L 87, σ. 1).

— ο κανονισμός είναι ασυμβίβαστος με τον βασικό κανονισμό, καθόσον παραβιάζει τα νομικά όρια της αρχής της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης και της ασφαλείας δικαίου·

— ο κανονισμός παραβιάζει την απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς αυτόν, οι οποίοι έχουν ως συνέπεια την επιβολή μη ευλόγων οικονομικών βαρών στους παραγωγούς ζάχαρης·

— ο κανονισμός αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος, καθόσον ρυθμίζει πραγματικά περιστατικά που έχουν ήδη συντελεστεί και θίγει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των προσώπων που υποχρεούνται να καταβάλουν την εν λόγω εισφορά·

— ο κανονισμός αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, καθόσον οι επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στην παραγωγή της ζάχαρης Α και στην παραγωγή της ζάχαρης Β είναι διαφορετικές. Η διαφορετική αυτή μεταχείριση έχει, εξάλλου, ως συνέπεια ότι οι επιχειρήσεις της γερμανικής βιομηχανίας ζάχαρης, στις οποίες επιβάλλονται συγκριτικά περισσότερες εισφορές Β, επιβαρύνονται περισσότερο από τις επιχειρήσεις άλλων κρατών μελών·

— ο κανονισμός παραβιάζει τις αρχές της προστασίας της περιουσίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικών δραστηριοτήτων, καθόσον το ύψος της εισφοράς πλήττει την ίδια την ουσία της επιχειρήσεως·

— ο κανονισμός είναι άκυρος λόγω καταχρήσεως εξουσίας, καθόσον η ειδική εισφορά απορρόφησης συνιστά, στην πράξη, εισφορά χρηματοδοτήσεως, που έχει ως συνέπεια την εξάντληση των φορολογουμένων·

— τέλος, ο κανονισμός αντίκειται προς τις γενικές αρχές του δικαίου, καθόσον ο τρόπος επιβολής της εισφοράς, ιδίως δε το σύστημα μετακυλίσεώς της επί των παραγωγών τεύτλων, είναι ασυμβίβαστος με τις θεμελιώδεις αρχές του γερμανικού φορολογικού δικαίου.

92. Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει δύο από τους προβαλλόμενους λόγους, δηλαδή το ζήτημα της νομικής βάσεως και το πρόβλημα της αναδρομικής ισχύος. Ωστόσο, δεν διατυπώνει σοβαρές αμφιβολίες ως προς τη νομική βάση που επέλεξε το Συμβούλιο. Το αντίθετο συμβαίνει ως προς την ενδεχόμενη παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος. Το αιτούν δικαστήριο πιστεύει ότι ο κανονισμός 1914/87 έχει πράγματι αναδρομική ισχύ, χωρίς, εν πάση περιπτώσει, να λαμβάνεται επαρκώς υπόψη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων, λόγος για τον οποίο κυρίως παρακινήθηκε να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικό με το κύρος του κανονισμού.

1. Ως νομική βάση του κανονισμού 1914/87 πρέπει να εκληφθεί το άρθρο 43 ή το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ;

93. Κατά της θεσπίσεως της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, βάσει του άρθρου 43 της Συνθήκης ΕΟΚ, προβλήθηκε το επιχείρημα ότι δεν πρόκειται για μέτρο ρυθμίσεως της αγοράς ζάχαρης αλλά, απλώς, για εισφορά χρηματοδοτήσεως. Μέτρο ρυθμίσεως της αγοράς μπορεί να θεσπιστεί μόνο για το παρόν ή το μέλλον όχι όμως για το παρελθόν. Εξάλλου, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης τονίζει ότι στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του επιδίκου κανονισμού γίνεται ρητώς λόγος για « σοβαρούς περιορισμούς του προϋπολογισμού της Κοινότητας ».

94. Κατά την προσφεύγουσα της κύριας δίκης, δεδομένου ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης θεσπίστηκε εκτός του πλαισίου της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, δεν περιλαμβάνεται στους ιδίους πόρους, δυνάμει του άρθρου 2, εδάφιο 1, στοιχείο α, της αποφάσεως του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1985, της σχετικής με το σύστημα των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων[26]. Δυνάμει της διατάξεως αυτής συνιστούν ιδίους πόρους μόνον « οι εισφορές και άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα της ζάχαρης ». Εφόσον δεν αποτελεί μέτρο ρυθμίσεως μιας γεωργικής αγοράς και δεν περιλαμβάνεται μεταξύ των ιδίων πόρων, δυνάμει της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων, η ειδική εισφορά απορρόφησης μπορούσε εγκύρως να θεσπιστεί μόνο βάσει του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ. Δεδομένου ότι δεν ακολουθήθηκε η διαδικασία που προβλέπει η διάταξη αυτή, ο κανονισμός είναι άκυρος.

95. Τέλος, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης ισχυρίζεται ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης επιβάλλεται μόνο στους παραγωγούς ζάχαρης, ενώ η κοινή οργάνωση της αγοράς ζάχαρης δημιουργήθηκε προς το γενικό συμφέρον των παραγωγών ζαχαροτεύτλων. Αυτό συνάγεται από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού κατά την οποία πρέπει να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα για τη σταθεροποίηση της αγοράς ζάχαρης προκειμένου « να διασφαλιστεί στους παραγωγούς τεύτλων (...) της Κοινότητας η διατήρηση των αναγκαίων εγγυήσεων, όσον αφορά την απασχόλησή τους και το βιοτικό τους επίπεδο ».

96. Προκειμένου να καθοριστεί η ορθή νομική βάση για την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, πρέπει να εξεταστεί αν η εν λόγω εισφορά έχει τον χαρακτήρα επιβαρύνσεως που επιβάλλεται με σκοπό τη ρύθμιση της αγοράς ή εάν — όπως υποστηρίζει η προσφεύγουσα — προορίζεται αποκλειστικώς για την κάλυψη ελλείμματος του προϋπολογισμού. Αν πρόκειται για επιβάρυνση που επιβάλλεται με σκοπό τη ρύθμιση της αγοράς, έπρεπε να ληφθούν υπόψη, υπό τη μία ή την άλλη μορφή, οι σκοποί των άρθρων 39 και 40 της Συνθήκης ΕΟΚ κατά την επιβολή του εν λόγω μέτρου.

97. Μια αναφορά στον στόχο ρυθμίσεως της αγοράς γλυκαντικών έπρεπε να υπάρχει στον κανονισμό με τον οποίο επιβλήθηκε η εν λόγω εισφορά ώστε να μπορεί αυτή να χαρακτηριστεί, δυνάμει του άρθρου 2, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων της Κοινότητας, ως ίδιος πόρος για τη θέσπιση του οποίου δεν είναι απαραίτητο να εφαρμοστεί η περίπλοκη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ.

98. Κατά της εφαρμογής του άρθρου 2, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων προβλήθηκε κυρίως το επιχείρημα ότι η εν λόγω διάταξη δεν μπορεί να εφαρμοστεί, πρώτον, διότι δεν αφορά παρά μόνο τις επιβαρύνσεις που ήδη υφίσταντο κατά τον χρόνο θεσπίσεως της αποφάσεως. Ως προς όλες τις άλλες επιβαρύνσεις, έχει εφαρμογή το άρθρο 2, στοιχείο β, εδάφιο 2. Το άρθρο 2 της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων, καθόσον αφορά την παρούσα υπόθεση, ορίζει τα ακόλουθα:

« Τα έσοδα που προέρχονται από:

α) (...) τέλη που θεσπίζονται *[θεσπίστηκαν]* ή *θα θεσπιστούν* από τα όργανα των Κοινοτήτων επί των συναλλαγών με κράτη μη μέλη, στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως και από τις εισφορές και άλλα δικαιώματα που *προβλέπονται* στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης[27]·

26 — Απόφαση περί των ιδίων πόρων (ΕΕ 1985, L 128, σ. 15).

27 — Οι υπογραμμίσεις δικές μου.

β) (...) συνιστούν ιδίους πόρους εγγραφομένους στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων.

Εξάλλου, συνιστούν ιδίους πόρους εγγραφομένους στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων τα έσοδα που προέρχονται από άλλους φόρους θεσπιζομένους στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής, σύμφωνα με τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος (...) εφόσον έχει ολοκληρωθεί η διαδικασία του άρθρου 201 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητος (...) »

99. Από τη γραμματική ερμηνεία δεν μπορεί να συναχθεί σαφές συμπέρασμα. Ενώ για τις επιβαρύνσεις επί των συναλλαγών, στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, επελέγη ρητώς ο γραμματικός τύπος του παρελθόντος και του μέλλοντος, ο γραμματικός τύπος που επελέγη για τις εισφορές και τα άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης είναι ο τύπος του ενεστώτος. Η επιλογή αυτών των γραμματικών τύπων αφήνει ελεύθερο το πεδίο για μια άλλη ερμηνεία.

100. Από το πνεύμα και τον σκοπό της διατάξεως συνάγεται ότι δεν αφορά μόνο τις επιβαρύνσεις που επιβλήθηκαν στο παρελθόν, διότι άλλως υπάρχει ο κίνδυνος όμοιες στην πράξη επιβαρύνσεις να θεωρούνται αυτομάτως ως ίδιοι πόροι απλώς και μόνο βάσει της ημερομηνίας επιβολής τους, ενώ για άλλες θα πρέπει να τηρείται η περίπλοκη διαδικασία που προβλέπει το άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ με επικύρωση από τις έννομες τάξεις των κρατών μελών. Σε περίπτωση απλής τροποποιήσεως του τρόπου επιβολής μιας επιβαρύνσεως, θα μπορούσε να τεθεί το ζήτημα αν πρόκειται για επιβάρυνση που έχει ήδη επιβληθεί ή αν ίσως πρόκειται για επιβάρυνση η οποία λόγω μεταβολής της νομικής της φύσεως πρέπει να θεωρηθεί ως προσφάτως επιβληθείσα επιβάρυνση.

101. Οι συλλογισμοί αυτοί βρίσκουν την επιβεβαίωσή τους στη νομολογία του Δικαστηρίου [28], συγκεκριμένα σε απόφαση που αφορούσε τη διάταξη του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, της αποφάσεως της 21ης Απριλίου 1970 περί των ιδίων πόρων της Κοινότητας, διάταξη η οποία είναι ακριβώς όμοια με εκείνη του άρθρου 2, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων [29]: « Λαμβάνοντας υπόψη την αναπόφευκτη εξέλιξη της παραγωγής και της κοινοτικής αγοράς ζάχαρης και, περαιτέρω, την ανάγκη προσαρμογής των συνεισφορών, εισφορών, επιστροφών, μέτρων στηρίξεως των τιμών προς την εξέλιξη αυτή των αναγκών της κοινοτικής αγοράς στον τομέα της ζάχαρης, η απόφαση της 21ης Απριλίου 1970 δεν ηδύνατο να περιορίσει την εφαρμογή της στις μόνες εισφορές που προεβλέποντο όταν ελήφθη η απόφαση, δηλαδή στις εισφορές που καθόριζε ο κανονισμός (...) περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης » [30].

102. Η διαδικασία του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ, κατά την οποία απαιτείται διαβούλευση με το Κοινοβούλιο, ομόφωνη θέσπιση των διατάξεων από το Συμβούλιο και αποδοχή των διατάξεων αυτών από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τους συνταγματικούς τους κανόνες, διαδικασία στην οποία αναφέρεται το άρθρο 2, στοιχείο β, εδάφιο 2, της αποφά-

28 — Αποφάσεις της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, 108/81, Amylum κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1982, σ. 3107, σκέψη 33) και 110/81, Roquette κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1982, σ. 3159, σκέψη 39).

29 — Απόφαση του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί αντικαταστάσεως των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από ιδίους πόρους των Κοινοτήτων (ABl. 1970, L 94, σ. 19): *Εισφορές και άλλα δικαιώματα που προβλέπονται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης.*

30 — Υπόθεση 108/81, ένθ.αν., σκέψη 33.

σεως περί των ιδίων πόρων, δικαιολογείται από το γεγονός ότι η κυριαρχία στον φορολογικό τομέα πρέπει πρώτα να μεταβιβαστεί στην Κοινότητα. Ωστόσο, η κυριαρχική εξουσία επιβολής επιβαρύνσεων στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης έχει ήδη, χωρίς την παραμικρή αμφιβολία, μεταβιβαστεί στην Κοινότητα, κατ' εφαρμογή του άρθρου 2, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων. Κατά συνέπεια, εφόσον η επίδικη επιβάρυνση εντάσσεται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης, δεν απαιτείται, για τη θέσπιση νέων φορολογικών ρυθμίσεων, η προσφυγή στο άρθρο 2, στοιχείο β, εδάφιο 2, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων ούτε, κατά συνέπεια, στο άρθρο 201 της Συνθήκης ΕΟΚ.

103. Όσον αφορά την ανάλογη διάταξη του άρθρου 2, εδάφιο 2, της αποφάσεως του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι μοναδικός σκοπός της διατάξεως αυτής είναι να καταστήσει δυνατή, στο πλαίσιο μιας κοινής πολιτικής, τη δημιουργία νέων ιδίων πόρων, υπό την προϋπόθεση ότι θα τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 201. « Η διάταξη αυτή δεν μπορεί πάντως να ερμηνευθεί αντίθετα από το γράμμα της, σαν να καθιστά υποχρεωτική την προσφυγή στη διαδικασία του άρθρου 201 για τη λήψη μέτρων που περιλαμβάνονται στο πλαίσιο κοινής πολιτικής για μόνο τον λόγο ότι περιέχει την είσπραξη εσόδων » [31].

104. Αντιθέτως, θα ήταν απαράδεκτο να ενταχθεί η επιβάρυνση στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, ενώ στην πραγματικότητα ο σκοπός της θα ήταν διαφορετικός, με μοναδικό λόγο την παράκαμψη της διαδικασίας του άρθρου 201 της Συνθήκης ΕΟΚ.

31 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 11).

105. Δεν έχει σημασία αν εκτός από τη ρυθμιστική της λειτουργία στο πλαίσιο της γεωργικής αγοράς η επιβάρυνση παρουσιάζει και δημοσιονομικό χαρακτήρα, στο μέτρο που συμβάλλει π.χ. στον περιορισμό των δαπανών της οργανώσεως της αγοράς στον γεωργικό τομέα. Πράγματι, το άρθρο 201 δεν αφορά τις γεωργικές επιβαρύνσεις — όπως έχει αποφανθεί το Δικαστήριο — που επιβάλλονται στο πλαίσιο ενός συγκεκριμένου γεωργικού τομέα και προορίζονται αποκλειστικά για τη χρηματοδότηση των δαπανών του εν λόγω τομέα [32].

106. Στην περίπτωση που η ειδική εισφορά απορρόφησης χαρακτηριστεί ως επιβάρυνση επιβαλλόμενη στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα της ζάχαρης και, συνεπώς, ως εμπίπτουσα στο άρθρο 2, στοιχείο α, της αποφάσεως περί των ιδίων πόρων, δεν συντρέχει κανένας λόγος βάσει του οποίου θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι το Συμβούλιο είναι αναρμόδιο να λάβει το μέτρο αυτό, με την αιτιολογία ότι πρόκειται για εξ ορισμού « ίδιο πόρο ». Το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα αποφανθεί ως προς την απόφαση περί των ιδίων πόρων ή ως προς προγενέστερες κανονιστικές ρυθμίσεις, « ότι έχει ως αντικείμενο να καθορίσει τους ίδιους πόρους που εγγράφονται στον προϋπολογισμό της Κοινότητος και όχι τα κοινοτικά όργανα που είναι αρμόδια να θεσπίζουν δασμούς, φόρους, εισφορές, συνεισφορές ή άλλες μορφές εσόδων » [33]. Η αρμοδιότητα του Συμβουλίου να επιβάλλει εισφορές στηρίζεται στις διατάξεις της Συνθήκης περί κοινής γεωργικής πολιτικής [34].

107. Προκειμένου να εξεταστεί αν ορθώς επελέγη το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ ως

32 — Υπόθεση 265/87, ένθ.αν., σκέψη 10· βλ., επίσης, απόφαση της 9ης Ιουλίου 1985, 179/84, Bozzetti κατά Invernizzi SA (Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψεις 19 και 20).

33 — Υπόθεση 110/81, ένθ.αν., σκέψη 38, και υπόθεση 108/81, ένθ.αν., σκέψη 32.

34 — Υπόθεση 108/81 και 110/81, ένθ.αν.

νομική βάση για τη θέσπιση του κανονισμού 1914/87, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι το άρθρο αυτό πρέπει να ερμηνευθεί βάσει των άρθρων 39 και 40 της Συνθήκης ΕΟΚ [35]. Αυτό σημαίνει ότι για την επίτευξη των σκοπών του άρθρου 39 δημιουργείται, κατά το άρθρο 40, κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών « η οποία συνεπάγεται τη λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την επίτευξη των ανωτέρω στόχων » [36]. Κατά τον έλεγχο της νομιμότητας μέτρου που έχει ληφθεί βάσει αυτής της διατάξεως, πρέπει, κατ' εφαρμογήν της νομολογίας του Δικαστηρίου, να αναγνωριστεί ότι το Συμβούλιο υπέχει την πολιτική ευθύνη και διαθέτει την αντίστοιχη διακριτική εξουσία [37]. Δεδομένου ότι με την επιβολή της επιβαρύνσεως επιχειρείται να περιοριστεί η πλασματική παραγωγή που διαπιστώθηκε υπηρετείται ο σκοπός σταθεροποιήσεως των αγορών [38]. Με τον βασικό κανονισμό που ίσχυε κατά τον χρόνο επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης [39] καθιερώθηκε η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης. Η προσπάθεια « να δοθούν στην Κοινότητα τα αναγκαία μέσα ώστε να *διασφαλιστεί* με δίκαιο αλλά αποτελεσματικό τρόπο η *συνολική χρηματοδότηση από τους ίδιους τους παραγωγούς των εξόδων* για τη διάθεση των πλεονασμάτων που προκύπτουν από τη σχέση μεταξύ της παραγωγής της Κοινότητος και της καταναλώσεώς της » [40] υπογραμμίζεται στις αιτιολογικές σκέψεις του βασικού κανονισμού. Το άρθρο 28 του κανονισμού ρυθμίζει τη συγκεκριμένη νομική μορφή των μέτρων που λαμβάνονται προς επίτευξη αυτού του σκοπού, τα οποία υπέστησαν επανειλημμένες τροποποιήσεις, δεδομένου ότι με τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις καθίστατο δυνατή μερική μόνο κάλυψη των εξόδων.

108. Τα εξ ορισμού περιορισμένης χρονικής διάρκειας μέτρα [41] για την αντιμετώπιση της πλεονασματικής παραγωγής συνιστούν μια εξελικτική πορεία στη διάρκεια της οποίας θεσπίστηκαν οι νομικές εκείνες διατάξεις που ήταν απαραίτητες για την αντιμετώπιση της καταστάσεως της αγοράς ή για ρυθμιστική παρέμβαση στην αγορά. Οι διατάξεις αυτές αφορούσαν, αφενός μεν, το σύστημα των ποσοστώσεων παραγωγής, αφετέρου δε, την επιβολή εισφορών στην παραγωγή για τη χρηματοδότηση των επιτροφών λόγω εξαγωγής. Όταν διαπιστώθηκε ότι τόσο η εισφορά επί της βασικής παραγωγής όσο και η εισφορά Β δεν αρκούσαν να καλύψουν τα δημιουργούμενα ελλείμματα, αποφασίστηκε η επιβολή εισφοράς αλληλεγγύης για την κάλυψη των πραγματικών δαπανών που προκλήθηκαν από την επιδότηση των εξαγωγών κατά τις περιόδους 1981/1982 έως 1985/1986, εισφορά η οποία κατανεμήθηκε στις περιόδους εμπορίας 1986/1987 έως 1990/1991. Προς τον σκοπό αυτό προστέθηκαν στον βασικό κανονισμό διατάξεις σχετικές με την επιβολή της εισφοράς απορρόφησης.

109. Από την εξέλιξη της αγοράς διεφάνη πολύ γρήγορα ότι οι περίοδοι εμπορίας που ακολούθησαν την περίοδο 1981/1982 έως 1985/1986 παρουσίαζαν, επίσης, σημαντικά ελλείμματα για την αντιμετώπιση των οποίων δεν αρκούσαν οι υφιστάμενες ρυθμίσεις. Για την ταχύτερη δυνατή αντιμετώπιση αυτής της εξελίξεως επιβλήθηκε η επίδικη ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο 1986/1987 με αυτοτελή κανονισμό [42].

110. Μολονότι ο κανονισμός 1914/87 δεν τροποποίησε τυπικά τον βασικό κανονισμό, ωστόσο από πλευράς ουσίας εντάσσεται στο πλαίσιο του βασικού κανονισμού. Τόσο ως προς τον τρόπο εισπράξεως της ειδικής εισφοράς απορρόφησης όσο και ως προς την

35 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979, 138/78, Stölting κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas (Slg. 1979, σ. 713, σκέψη 4).

36 — Υπόθεση 138/78, ένθ.αν.

37 — Υπόθεση 138/78, σκέψη 7.

38 — Υπόθεση 138/78, ένθ.αν.

39 — Κανονισμός 1785/81 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1981 (ΕΕ 1981, L 177, σ. 4).

40 — Ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού, οι υπογραμμίσεις δικές μου.

41 — Βλ. ενδέκατη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού.

42 — Κανονισμός 1914/87.

αιτιολογία του, ο κανονισμός 1914/87 είναι αναπόσπαστα συνδεδεμένος με τον βασικό κανονισμό. Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1914/87, η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα της ζάχαρης, όπως αυτή προκύπτει από τον βασικό κανονισμό, αποτελεί τη μοναδική βάση των επιχειρημάτων που αναπτύσσονται. Όσον αφορά τις αναμενόμενες ζημίες, γίνεται παραπομπή στις προβλέψεις του άρθρου 28 του βασικού κανονισμού, όσο δε αφορά τον υπολογισμό της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, χρησιμοποιούνται επίσης ως βάση οι διατάξεις του άρθρου 28. Εξάλλου, καθόσον αφορά τη θέσπιση των διατάξεων εφαρμογής, γίνεται επίσης παραπομπή στον μηχανισμό του βασικού κανονισμού [43].

111. Τέλος, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η θέσπιση της ειδικής εισφοράς απορρόφησης παρουσιάζεται ως εναλλακτική λύση έναντι της πιθανώς αναγκαίας τροποποιήσεως του ισχύοντος συστήματος των ποσοστώσεων παραγωγής [44], συνεπώς ως αναπόσπαστα συνδεδεμένη με τους υφιστάμενους κανόνες οργανώσεως της αγοράς. Η άποψη κατά την οποία ο κανονισμός 1914/87 θεσπίστηκε εκτός του πλαισίου της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης και, κατά συνέπεια, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως μέτρο ρυθμιστικό της εν λόγω αγοράς, εκφράζει τελικώς μία καθαρώς τυπολατρική αντίληψη. Το ορθόν είναι ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης, λόγω του σκοπού που επιδιώκει, αποτελεί συμπλήρωμα των υφισταμένων κανόνων οργανώσεως της αγοράς. Συνεπώς, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί η επιλεγείσα νομική βάση για τη θέσπιση του εν λόγω κανονισμού, δηλαδή το άρθρο 43 της Συνθήκης ΕΟΚ.

112. Για να ολοκληρωθεί η εξέταση του ζητήματος της ορθότητας της νομικής βάσεως, απομένει ακόμα να εξεταστεί το επιχείρημα κατά το οποίο παρανόμως η εισφορά βαρύνει μόνο τις επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης, αντιθέτως προς τους σκοπούς της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, η οποία ρητώς έχει θεσπιστεί υπέρ των παραγωγών τεύτλων.

113. Δεν έχει σημασία αν οι επιχειρήσεις παραγωγής ζάχαρης θεωρηθούν ως παραγωγοί ή ως καταναλωτές, κατά την έννοια των άρθρων 39 και 40 της Συνθήκης ΕΟΚ. Εκείνο που, εν πάση περιπτώσει, είναι βέβαιο είναι ότι επωφελούνται τουλάχιστον όσο και οι παραγωγοί τεύτλων από τις τιμές που εγγυάται η Κοινότητα στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα της ζάχαρης. Αυτό προκύπτει από τις αιτιολογικές σκέψεις του βασικού κανονισμού όπου τονίζεται:

« Είναι ανάγκη η παρούσα ρύθμιση να παρέχει δίκαιες εγγυήσεις [εγγυήσεις τιμών] τόσο στους βιομηχάνους όσο και στους παραγωγούς του προϊόντος βάσεως » [45].

114. Το σύνολο του μηχανισμού ρυθμίσεως των τιμών δεν εφαρμόζεται μόνο επί των βασικών προϊόντων αλλά και επί της *ζάχαρης*. Στον τίτλο I του βασικού κανονισμού προβλέπεται ο ενιαίος καθορισμός ενδεικτικής τιμής για τη λευκή *ζάχαρη*. Ορίζεται επίσης τιμή παρεμβάσεως τόσο για την ακατέργαστη *ζάχαρη* όσο και για τη λευκή *ζάχαρη* (άρθρα 2 και 3 του βασικού κανονισμού). Οι ρυθμίσεις οι σχετικές με τις τιμές βάσει των οποίων διεξάγεται το εμπόριο με τις τρίτες χώρες ισχύουν επίσης και για τη *ζάχαρη* (τίτλος II του βασικού κανονισμού). Υπό ορισμένες προϋποθέσεις, οι *παραγωγοί ζάχαρης* λαμβάνουν επιστροφές λόγω εξαγωγής εκτός Κοινότητας. Το κοινοτικό σύστημα ποσοστώσεων, που συνιστά ένα από τα στοιχεία εγγυήσεως των

43 — Άρθρο 1, παράγραφος 4, του κανονισμού 1914/87, σε συνδυασμό με το άρθρο 41 του βασικού κανονισμού.

44 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1914/87.

45 — Τέταρτη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού.

τιμών, εφαρμόζεται επίσης στην παραγωγή *ζάχαρης* (άρθρο 19).

115. Βάσει της κατανομής των ποσοστώσεων συνάπτονται οι συμβάσεις παραδόσεως μεταξύ των παραγωγών ζάχαρης και των παραγωγών ζαχαροτεύτλων[46]. Εξάλλου, από τότε που επιβλήθηκαν οι εισφορές επί της παραγωγής ζάχαρης, εκείνοι που πρωτίστως υπέχουν την υποχρέωση καταβολής είναι οι παραγωγοί ζάχαρης, με δυνατότητα μερικής μετακυλίσεως της εισφοράς επί των παραγωγών τεύτλων[47]. Ο μηχανισμός εισπράξεως της ειδικής εισφοράς απορρόφησης στηρίχθηκε στο υφιστάμενο σύστημα. Τέλος, η ειδική εισφορά απορρόφησης, λαμβανομένου υπόψη του τρόπου επιβολής της και των συνεπειών της, συνιστά μέθοδο υπολογισμού των εισφορών επί της παραγωγής. Κατά συνέπεια, η κατανομή του οικονομικού βάρους που συνεπάγεται η ειδική εισφορά απορρόφησης αντιστοιχεί προς την κατανομή του οικονομικού βάρους που συνεπάγονται οι προβλεπόμενες από τον βασικό κανονισμό εισφορές επί της παραγωγής. Επομένως, ο κανονισμός 1914/87 δεν είναι άκυρος επειδή επέβαλε εισφορά αντίθετη προς το σύστημα, η οποία από νομικής απόψεως θα μπορούσε να επιβληθεί μόνο αν είχε χρησιμοποιηθεί άλλη νομική βάση.

2. Νομικά όρια της αρχής της αυτοχρηματοδοτήσεως, της ασφαλείας δικαίου και της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος

116. Προκειμένου να επιλυθεί το ζήτημα αν ο κανονισμός 1914/87 είναι άκυρος επειδή αναπτύσσει αναδρομικές συνέπειες, πρέπει καταρχάς να εξεταστεί εάν και σε ποιο βαθμό έχει αναδρομική ισχύ. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 1914/87 τέθηκε σε ισχύ την ημέρα της δημοσιεύσεώς του, δηλαδή στις 2 Ιουλίου 1987, και επέβαλε ειδική εισφορά απορρόφησης για την περίοδο εμπορίας 1986/1987, η οποία κάλυπτε την περίοδο από 1ης Ιουλίου 1986 έως 30ής Ιουνίου 1987[48], οι ρυθμίσεις που εισάγει αφορούν παρελθούσα περίοδο. Το πραγματικό στοιχείο που είναι κρίσιμο για τον υπολογισμό της ειδικής εισφοράς απορρόφησης είναι η παραγωγή ζάχαρης κατά τη διάρκεια περιόδου που έχει ήδη περατωθεί. Πράγματι, η ειδική εισφορά απορρόφησης προκύπτει κατά τρόπο εντελώς λογιστικό από την επιβολή ενός ακόμη ακαθόριστου συντελεστή επί του ποσού των αναλόγων με την παραγωγή της εισφορών που οφείλει να καταβάλει η συγκεκριμένη επιχείρηση[49]. Συνεπώς, οι υπέχουσες την υποχρέωση καταβολής της εισφοράς επιχειρήσεις δεν είχαν καμία δυνατότητα να επηρεάσουν το ύψος της εν λόγω εισφοράς, τροποποιώντας την επιχειρηματική τους δράση.

117. Το ίδιο συμβαίνει και με τους παραγωγούς τεύτλων, από τους οποίους οι παραγωγοί ζάχαρης μπορούσαν να ζητήσουν την επιστροφή του 60 %, κατ' ανώτατο όριο, της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1914/87. Συνεπώς, ο κανονισμός 1914/87, επιβάλλοντας εκ των υστέρων επιβαρύνσεις βάσει πραγματικών περιστατικών που έχουν ήδη συντελεστεί, αναπτύσσει πράγματι αναδρομικές συνέπειες.

118. Πρέπει, επίσης, να γίνει δεκτό ότι συντρέχει περίπτωση αναδρομικής εφαρμογής των εννόμων συνεπειών. Βεβαίως, η ημερομηνία εφαρμογής του κανονισμού δεν μετατέθηκε σε ημερομηνία προγενέστερη της ενάρξεως της ισχύος του. Ωστόσο, όπως ήδη τονίστηκε, οι συνέπειες που αναπτύσσει είναι εξ ολοκλήρου αναδρομικές σε σχέση με την ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού. Η έννομη συνέπεια του κανονισμού, δηλαδή η γέννηση της φορολογικής υποχρεώσεως είχε

46 — Άρθρο 5 του βασικού κανονισμού· βλ. επίσης κανονισμό 206/68, της 20ής Φεβρουαρίου 1968, περί καθορισμού των διατάξεων πλαίσιο για τα συμφωνητικά και τις διεπαγγελματικές συμφωνίες που αφορούν την αγορά τεύτλων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/033, σ. 3).

47 — Άρθρα 28 και 5 του βασικού κανονισμού.

48 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού.

49 — Βλ. άρθρο 1, παράγραφοι 2 και 4, του κανονισμού 1914/87, και κανονισμό 3061/87 της Επιτροπής, της 13ης Οκτωβρίου 1987 (ΕΕ 1987, L 290, σ. 10).

ήδη συντελεστεί κατά την εν λόγω ημερομηνία. Δεν έχει σημασία το γεγονός ότι ο τελικός προσδιορισμός του ποσού της εισφοράς που οφείλει να καταβάλει η συγεκριμένη επιχείρηση δεν έχει ακόμα πραγματοποιηθεί. Πρόκειται για καθαρώς διοικητική διαδικασία η οποία θα εκτελεστεί βάσει πραγματικών στοιχείων που έχουν ήδη συντελεστεί.

119. Το ίδιο ισχύει και για την ημερομηνία κατά την οποία καθίσταται απαιτητή η καταβολή της εισφοράς. Ο κανονισμός ορίζει ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης πρέπει να καταβληθεί πριν από τις 15 Δεκεμβρίου 1987. Ωστόσο, η υποχρέωση καταβολής της εισφοράς, αυτής καθεαυτής, είναι εντελώς ανεξάρτητη από την ημερομηνία κατά την οποία η καταβολή της καθίσταται απαιτητή. Κατά συνέπεια, ο κανονισμός 1914/87 μπορεί να θεωρηθεί ως έγκυρος μόνο εφόσον ήταν πράγματι απαραίτητος για την επίτευξη του σκοπού που επιδιώκει και εφόσον ελήφθη δεόντως υπόψη η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων.

α) Σκοπός του κανονισμού 1914/87

120. Σκοπός του κανονισμού 1914/87 είναι να ενισχύσει την ισχύουσα ήδη από καταβολής της οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα της ζάχαρης. Τον ίδιο αυτό σκοπό υπηρετούσε η αρχική επιβολή εισφορών επί της παραγωγής καθώς και η μεταγενέστερη επιβολή εισφορών αλληλεγγύης.

121. Οι συντάκτες των κανονισμών έχουν, καταρχήν, ευρεία διακριτική εξουσία ως προς το πώς ακριβώς θα διαμορφώσουν την κοινή οργάνωση της αγοράς και τους σκοπούς που θα τάξουν στο πλαίσιο αυτής της οργανώσεως, υπό την επιφύλαξη ότι δεν θα προβούν σε κατάχρηση εξουσίας. Δεν αμφισβητείται ότι η αγορά γλυκαντικών παραμένει μέχρι τώρα ο μόνος γεωργικός τομέας της Κοινότητας στον οποίο ισχύει ρητώς η αρχή της « συνολικής χρηματοδοτήσεως από τους ίδιους τους παραγωγούς των εξόδων » [50].

122. Οι νομικές ρυθμίσεις που απαιτούνται για την επίτευξη ενός σκοπού περιλαμβάνονται, καταρχήν, στα όρια της διακριτικής εξουσίας του νομοθέτη. Ωστόσο, για λόγους ασφαλείας δικαίου, ο νομοθέτης οφείλει να μην παραβιάζει τα όρια που ο ίδιος έθεσε και να μην προβαίνει σε αυθαίρετες τροποποιήσεις. Πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η δικαιολογημένη προσδοκία των υποκειμένων στις ρυθμίσεις ότι οι ρυθμίσεις αυτές θα διατηρηθούν, δεδομένου ότι ο νομοθέτης στηρίζει τις διατάξεις που θεσπίζει επί της υφισταμένης νομικής καταστάσεως, πρέπει δε να παρέχεται η ευκαιρία στους υποκειμένους στη ρύθμιση να προσαρμόζουν τη συμπεριφορά τους στις ενδεχόμενες τροποποιήσεις της.

β) Υπήρχε δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των επιχειρήσεων παραγωγής ζάχαρης ως προς τον περιορισμό της υποχρέωσεώς τους να αντισταθμίσουν τις ζημίες;

123. Το ζήτημα πρέπει να εξεταστεί λαμβανομένων υπόψη των υφισταμένων διατάξεων.

124. Ο κανονισμός 1785/81 [51] θέτει την αρχή της πλήρους χρηματοδοτήσεως των εξόδων εκ μέρους των παραγωγών, μολονότι το σύστημα αυτό πρέπει να είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας και μεταβατικού χαρακτήρα. Ωστόσο, το άρθρο 28 ορίζει για τις απαιτούμενες προς κάλυψη των εξόδων εισφορές ανώτατα όρια τα οποία επιβάλλεται να τηρηθούν [52].

50 — Βλ. αιτιολογικές σκέψεις του βασικού κανονισμού 1785/81.

51 — Ενδέκατη αιτιολογική σκέψη.

52 — Βλ. παραγράφους 3 και 5 του άρθρου 28 του κανονισμού 1785/81.

125. Οι διατάξεις αυτές δεν ρυθμίζουν την περίπτωση κατά την οποία τα ανώτατα αυτά όρια δεν επαρκούν για την πλήρη χρηματοδότηση των εξόδων από τους παραγωγούς. Κατά τη γνώμη μου, το στοιχείο αυτό δεν αρκεί για να δημιουργήσει στους παραγωγούς την προσδοκία ότι δεν θα υπάρξει υπέρβαση των ανωτάτων ορίων.

126. Ο κανονισμός 1738/85 [53] συμπλήρωσε το πλαίσιο που είχε διαμορφώσει ο κανονισμός 1785/81 αυξάνοντας το ανώτατο ποσό για τη ζάχαρη Β από 30 σε 37 %. Με τον κανονισμό αυτό ορίστηκε, επίσης, ότι ζημίες που προέκυψαν από την ανάγκη εξαγωγής των κοινοτικών πλεονασμάτων τεύτλων πρέπει να καλύπτονται στο πλαίσιο *ορισμένων ορίων* [54].

127. Η αρχή του ανωτάτου ορίου διατυπώνεται ρητώς στον εν λόγω κανονισμό.

128. Ο κανονισμός 934/86 [55] τονίζει και πάλι την « αρχή της οικονομικής ευθύνης των παραγωγών για το σύνολο των ζημιών » και, παράλληλα με ορισμένες τροποποιήσεις του συστήματος χρηματοδοτήσεως, επιβάλλει εισφορά απορρόφησης στον εν λόγω τομέα. Εξάλλου, ο ίδιος κανονισμός περιέχει διάταξη κατά την οποία το σύνολο των εισφορών επί της βασικής παραγωγής και των εισφορών Β υπολογίζεται σωρευτικώς κατά το τέλος της περιόδου 1987/1988 για τις δύο περιόδους εμπορίας 1986/1987 και 1987/1988.

129. Ο κανονισμός αυτός δεν προβαίνει σε τροποποίηση των ανωτάτων ορίων των υφισταμένων εισφορών αλλά επιβάλλει νέα εισφορά απορρόφησης η οποία « προορίζεται να αποσβέσει το έλλειμμα των 400 εκατομμυρίων ECU που διαπιστώθηκε μετά την εφαρμογή του καθεστώτος των ποσοστώσεων κατά το χρονικό διάστημα 1981/1982 έως 1985/1986 » [56].

130. Στον κανονισμό αυτό γίνεται, βεβαίως, λόγος για ορισμένα συγκεκριμένα όρια, αλλά προβαίνει σε υπέρβαση των μέχρι τότε ισχυόντων ορίων επιβάλλοντας την εισφορά απορρόφησης και υπογραμμίζει την αρχή της « οικονομικής ευθύνης των παραγωγών για το σύνολο των ζημιών » [57]. Συνεπώς, όλοι οι παραγωγοί τεύτλων γνώριζαν ότι το Συμβούλιο είχε την πρόθεση να τους ζητήσει να συμβάλουν στην κάλυψη του συνόλου των ζημιών.

131. Αυτή ήταν η κατάσταση κατά τη θέσπιση του αμφισβητούμενου κανονισμού 1914/87. Νομοθετικό κείμενο αντιφατικό προς τον εαυτό του δεν μπορεί να δημιουργήσει νομικώς προστατευόμενη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη. Αυτό ισχύει, ιδίως, στην περίπτωση που οι προκαλούμενες από τη δική τους οικονομική δραστηριότητα δαπάνες καλύπτονται από το δημόσιο. Όταν ο αναλαμβάνων τις δαπάνες δεν έχει αποδεχθεί ρητώς την υποχρέωσή του αυτή, κατά τρόπο μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση και νομικώς δεσμευτικό, δεν μπορεί να υπάρξει νομικώς προστατευόμενη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη.

132. Συνεπώς, οι παραγωγοί δεν μπορούσαν νομίμως να προσδοκούν ότι το Συμβούλιο θα τηρήσει ορισμένα όρια και ότι θα παρεκκλίνει από την αρχή της πλήρους ευθύνης των παραγωγών για όλες τις ζημίες. Συνεπώς, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν εμπόδιζε το Συμβούλιο να επιβάλλει στους παραγωγούς τις επιβαρύνσεις που απορρέουν από την

53 — ΕΕ 1985, L 167, σ. 2.

54 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη.

55 — ΕΕ 1986, L 87, σ. 1.

56 — Βλ. άρθρο 32 α.

57 — Δεύτερη αιτιολογική σκέψη.

εφαρμογή της αρχής της οικονομικής ευθύνης των παραγωγών για το σύνολο των ζημιών.

133. Επιχειρήθηκε επίσης να στηριχθεί στον κανονισμό 1107/88 [58] του Συμβουλίου (περί επιβολής πρόσθετης εισφοράς) το επιχείρημα περί της υπάρξεως προγενέστερης δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή περί υπάρξεως προηγούμενης αυτοδεσμεύσεως του Συμβουλίου. Ως προς το ζήτημα αυτό επιβάλλεται, καταρχάς, να τονιστεί ότι η ερμηνεία προγενέστερων νομικών πράξεων υπό το πρίσμα μεταγενέστερων πράξεων συνιστά αμφισβητούμενη μέθοδο ερμηνείας. Εξάλλου, το επιχείρημα κατά το οποίο δεν υπήρχε κατά το παρελθόν εγγύηση ότι ο σκοπός της αυτοχρηματοδοτήσεως θα μπορούσε να επιτευχθεί και ότι, κατά συνέπεια, μπορούσε να προβλεφθεί ενίσχυση του μηχανισμού της αυτοχρηματοδοτήσεως δεν μπορεί να προβληθεί κατά του κανονισμού 1914/87.

134. Είναι πράγματι προφανές και μη επιδεχόμενο αμφισβήτηση ότι οι αρχικοί μηχανισμοί αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα δεν επαρκούσαν πλέον με αποτέλεσμα να υπάρχουν ζημίες που έπρεπε να καλυφθούν. Σκοπός της πρόσθετης εισφοράς ήταν να αποτρέψει τη δημιουργία παρομοίων ελλειμμάτων και να διασφαλίσει « ότι στο μέλλον το σύνολο των ζημιών που οφείλονται στη διάθεση των πλεονασμάτων της κοινοτικής παραγωγής θα καλύπτεται, για κάθε περίοδο εμπορίας, από τις χρηματοδοτικές συνεισφορές των παραγωγών » [59]. Δεν μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι είναι παράνομη η μετακύλιση επί των υπευθύνων των ζημιών που προκλήθηκαν κατά το παρελθόν.

135. Εξάλλου, επιβάλλεται να τονιστεί ότι η Κοινότητα είχε τότε να επιλέξει μεταξύ της επιβολής ειδικής εισφοράς απορρόφησης και της μειώσεως των ποσοστώσεων παραγωγής. Η δεύτερη αυτή λύση θα είχε πλήξει τους παραγωγούς ζάχαρης πολύ βαρύτερα από την επιβολή χρηματικής εισφοράς.

136. Πρέπει, επίσης, να τονιστεί ότι ήταν αδύνατη η εφαρμογή της λύσεως αυτής επί της περιόδου εμπορίας 1986/1987, δεδομένου ότι το σύνολο των ζημιών διαπιστώθηκε μετά την εξάντληση των ποσοστώσεων. Εξάλλου, η ειδική εισφορά απορρόφησης έπληττε εκείνες μόνο τις επιχειρήσεις που ήταν υπεύθυνες για τη δημιουργία του προς κάλυψη ελλείμματος. Ήταν λοιπόν επιβεβλημένο — και ως προς αυτό πρέπει να αναγνωριστεί το δίκαιο εκείνων που υποστηρίζουν τον κανονισμό — να μη μειωθούν οι ποσοστώσεις αλλά να επιβληθεί η ειδική εισφορά απορρόφησης.

137. Όσοι δεν συμμερίζονται την άποψη ότι βάσει των υφισταμένων διατάξεων οι παραγωγοί ζάχαρης δεν μπορούσαν να έχουν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ότι η Κοινότητα θα αναλάβει τις ζημίες που οι ίδιοι προκάλεσαν, ή ότι τουλάχιστον δεν μπορούσαν να συνεχίσουν να έχουν την προσδοκία αυτή, πρέπει να προσέξουν τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν το Ηνωμένο Βασίλειο, το Συμβούλιο και η Επιτροπή. Όπως συνάγεται από τις παρατηρήσεις αυτές η Επιτροπή δημοσίευσε στις 9 Σεπτεμβρίου 1986 ισολογισμό από τον οποίο σαφώς προέκυπτε το αναμενόμενο για την περίοδο εμπορίας 1986/1987 έλλειμμα. Τον Φεβρουάριο η Επιτροπή πρότεινε την επιβολή ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Στις 7 Μαρτίου, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ανέπτυξε την πρόταση αυτή ενώπιον της συμβουλευτικής επιτροπής για τη ζάχαρη, η δε πρόταση δημοσιεύθηκε τελικώς στις 3 Απριλίου 1987 στην Επίσημη Εφημερίδα. Οι παραγωγοί ζάχαρης ενημερώθηκαν για όλα αυτά τα στοιχεία από τον ειδικευμένο τύπο, ώστε να μην αποτελεί έκπληξη γι' αυτούς η επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Από τα επιχειρήματα αυτά συνάγεται ότι το Συμβούλιο, κατά τη θέσπιση του κανονισμού 1914/87, ενήργησε ορθώς και δεν παραβίασε την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

58 — Κανονισμός 1107/88 του Συμβουλίου (ΕΕ 1988, L 110, σ. 20).

59 — Κανονισμός 1107/88 του Συμβουλίου, ένθ.αν., έκτη αιτιολογική σκέψη.

138. Από την μέχρι τώρα εξέταση δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του κανονισμού.

3. Απαγόρευση επιβαρύνσεως ενός οικονομικού κλάδου με κινδύνους άσχετους προς αυτόν και δυσανάλογος χαρακτήρας των επιβαρύνσεων

α) Επιβάρυνση ενός οικονομικού κλάδου με άσχετους προς αυτόν κινδύνους

139. Οι λόγοι που προβάλλει η προσφεύγουσα κατά του κύρους του κανονισμού 1914/87 στηρίζονται προφανώς στην ύπαρξη απαγορεύσεως, προβλεπόμενης από το κοινοτικό δίκαιο, να επιβαρύνεται ένας γεωργικός κλάδος με κινδύνους άσχετους προς αυτόν. Ως « άσχετους κινδύνους » θεωρεί τους παράγοντες εκείνους που δημιουργούν ή προσαυξάνουν τα έξοδα και οι οποίοι δεν πηγάζουν άμεσα από την κοινή οργάνωση της αγοράς ή από την κατάσταση που επικρατεί στην αγορά. Ένας τέτοιος κίνδυνος είναι π.χ. το επίπεδο των τιμών ζάχαρης στη διεθνή αγορά, που είναι αποτέλεσμα της παραγωγής ζάχαρης εκτός της Κοινότητας, καθώς και η πτώση του δολαρίου. Οι χαμηλές τιμές ζάχαρης στη διεθνή αγορά προκάλεσαν την καταβολή σημαντικών επιστροφών λόγω εξαγωγής, γεγονός που είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία ελλείμματος στον προϋπολογισμό, το οποίο επιχειρήθηκε να καλυφθεί με την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης.

140. Παραμένει, βεβαίως, ανεξήγητο από πού η προσφεύγουσα συνάγει την αρχή ότι οι παράγοντες που επηρεάζουν την τιμή, στο πλαίσιο μιας κοινής οργανώσεως αγοράς, όπως στην παρούσα περίπτωση η τιμή του προϊόντος στη διεθνή αγορά ή η πτώση του δολαρίου, δεν πρέπει να βαρύνουν τις επιχειρήσεις του αντίστοιχου γεωργικού τομέα υπό μορφή οικονομικών επιβαρύνσεων. Ακόμα και ο χαρακτηρισμός των στοιχείων αυτών ως « εξωγενών κινδύνων » είναι αμφίβολος. Βεβαίως, πρόκειται για παράγοντες που ανάγονται εκτός του πεδίου επιρροής του παραγωγού στην εσωτερική αγορά, και μάλιστα όχι μόνο του παραγωγού αλλά και των οργάνων της Κοινότητας στα οποία έχει ανατεθεί η άσκηση κυριαρχικών εξουσιών. Έχουν απλώς τη δυνατότητα να αντιδρούν ενόψει αυτών των εξελίξεων, όχι όμως και να τις επηρεάζουν. Ωστόσο, πρέπει να θεωρηθούν ως αναπόσπαστοι προς την κοινή οργάνωση της αγοράς παράγοντες επιρροής. Πράγματι, τόσο ο μηχανισμός ρυθμίσεως των τιμών, με τα συστήματα επιστροφών και εισφορών, όσο και οι ρυθμίσεις που αφορούν το εμπόριο με τις τρίτες χώρες αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης[60].

141. Παρά την αύξηση των δαπανών που συνεπάγονται, οι επιστροφές λόγω εξαγωγής αποτελούν ρύθμιση ευεργετική της κοινοτικής αγοράς ζάχαρης, καθόσον αποτελούν στοιχείο της εγγυήσεως των τιμών. Οι συνθήκες της εσωτερικής αγοράς δεν μπορούν να εκτιμηθούν ανεξάρτητα από την εξέλιξη της διεθνούς αγοράς. Η ίδια η κοινή οργάνωση της αγοράς ζάχαρης στηρίζεται στην αλληλεξάρτηση που υφίσταται μεταξύ της εσωτερικής και της διεθνούς αγοράς.

142. Συνεπώς, το ερώτημα που τίθεται είναι πώς θα μπορούσε να περιοριστεί το σημαντικό ποσό που καταβάλλεται υπό μορφή επιστροφών λόγω εξαγωγής. Αν ληφθεί ως βάση ότι πρέπει να διατηρηθεί ο μηχανισμός των εγγυημένων τιμών, το μόνο κατάλληλο μέσο που απομένει είναι η μείωση των ποσοτήτων για τις οποίες παρέχεται εγγύηση, δηλαδή των ποσοστώσεων Α και Β. Αυτό αποδεικνύει και πάλι την εξάρτηση και την αλληλεπίδραση των μηχανισμών της κοινής οργανώσεως για τη ρύθμιση της αγοράς σε σχέση με την εξέλιξη που παρουσιάζουν οι εξωτερικές αγορές. Κατά συνέπεια, κακώς γίνεται λόγος για « εξωγενείς

60 — Βλ. τίτλους Ι και ΙΙ του βασικού κανονισμού.

κινδύνους » οι οποίοι εξ ορισμού δεν θα έπρεπε να επηρεάζουν τις οικονομικές επιβαρύνσεις που επιβάλλονται στις εμπίπτουσες στην κοινή οργάνωση της αγοράς επιχειρήσεις.

β) Τήρηση της αρχής της αναλογικότητας

143. Λόγος σχετικός με προσβολή της αρχής της αναλογικότητας θα μπορούσε να συναχθεί μόνο κατά το μέτρο που η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι οι οικονομικές επιβαρύνσεις που συνεπάγεται η ειδική εισφορά απορρόφησης είναι δυσανάλογες λόγω του ύψους τους και λόγω του γεγονότος ότι προστίθενται σε ήδη υφιστάμενες εισφορές. Προκειμένου να κριθεί αν η ειδική εισφορά απορρόφησης είναι δυσανάλογη και, κατά συνέπεια, άκυρη, πρέπει να εξεταστεί εάν και κατά πόσο η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως του τομέα έχει επιβληθεί κατά τρόπο νόμιμο, όπως επίσης κατά πόσο η ειδική εισφορά απορρόφησης είναι απαραίτητη και κατάλληλη για την επίτευξη αυτού του σκοπού.

144. Η διαχείριση ενός γεωργικού τομέα, στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, ανάγεται, καταρχήν, στην εξουσία του κοινοτικού νομοθέτη. Η αυτοχρηματοδότηση ενός τομέα της αγοράς αποτελεί σκοπό θεμιτό. Δεν έχει σημασία αν ο σκοπός αυτός ισχύει ρητώς για ολόκληρη την κοινή γεωργική πολιτική. Από νομικής απόψεως, επίσης, ο σκοπός αυτός δεν δημιουργεί επιφυλάξεις. Η στηριζόμενη στις συναλλακτικές σχέσεις κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών δεν συνεπάγεται ότι πρέπει μονίμως να λειτουργεί ως « επιδοτούμενη επιχείρηση », όπως συμβαίνει στην πράξη. Το γεγονός ότι η αρχή της αυτοχρηματοδοτήσεως ισχύει για έναν μόνο τομέα της αγοράς και όχι για τους άλλους δεν δημιουργεί, επίσης, πρόβλημα, δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις των διαφόρων τομέων της αγοράς δεν βρίσκονται σε παρόμοιες καταστάσεις. Συνεπώς, πρέπει να θεωρηθεί ως θεμιτή η επιβολή, εξάλλου νόμιμη, της αρχής της αυτοχρηματοδοτήσεως.

145. Βάσει αυτών των αρχών, είναι απαραίτητο οι οικονομικές επιβαρύνσεις που προκύπτουν από το σύστημα εγγυήσεως των τιμών και των πωλήσεων να βαρύνουν, υπό μια οποιαδήποτε μορφή, τις επιχειρήσεις εκείνες οι οποίες ως εμπίπτουσες στην κοινή οργάνωση της αγοράς επωφελούνται από τη ρύθμιση της αγοράς. Κατά συνέπεια, το ύψος των οικονομικών επιβαρύνσεων που συνεπάγεται η εφαρμογή του συστήματος δεν μπορεί να αμφισβητηθεί εφόσον υφίσταται σχέση αναλογίας μεταξύ των οφελών και των επιβαρύνσεων. Για λόγους ουσιαστικής δικαιοσύνης και λόγω της απαγορεύσεως των διακρίσεων θα μπορούσε, ωστόσο, να αμφισβητηθεί η επιβολή της υποχρεώσεως συνεισφοράς για ελλείμματα του προϋπολογισμού που δεν οφείλονται στην παραγωγή της επιχειρήσεως που καλείται να συνεισφέρει.

146. Ωστόσο, η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν δημιουργεί παρομοίας φύσεως πρόβλημα δεδομένου ότι επιβάλλεται επί εκείνων μόνο των επιχειρήσεων που συνέβαλαν στην παραγωγή η οποία προκάλεσε τα ελλείμματα. Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθούν οι λόγοι που αναφέρονται στο γεγονός ότι είναι παράνομο να επιβαρύνεται ένας κλάδος της οικονομίας με άσχετους προς αυτόν κινδύνους, καθώς και στον δυσανάλογο χαρακτήρα των επιβαρύνσεων που επιβλήθηκαν.

4. Προσβολή της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων

147. Η προσφεύγουσα αμφισβητεί το κύρος του κανονισμού 1914/87 ισχυριζόμενη ότι αντιβαίνει προς την αρχή της απαγορεύσεως

των διακρίσεων που θέτει το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ, διότι, αφενός μεν, πλήττει κατά τρόπο διαφορετικό την παραγωγή της ζάχαρης Α και της ζάχαρης Β, αφετέρου δε, η γερμανική βιομηχανία ζάχαρης, η οποία διαθέτει συγκριτικά μεγαλύτερες ποσοστώσεις Β, πλήττεται βαρύτερα από τη βιομηχανία ζάχαρης άλλων κρατών μελών. Κατά την άποψή της, εκτός από το γεγονός ότι πρόκειται για όμοιες καταστάσεις, για τις οποίες δεν συντρέχει λόγος διαφορετικής μεταχειρίσεως, η διαφορετική επιβάρυνση της παραγωγής ζάχαρης Α και ζάχαρης Β είναι, ειδικότερα, παράνομη διότι η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν συνιστά επιβάρυνση που αποσκοπεί στη ρύθμιση της αγοράς αλλά εισφορά χρηματοδοτήσεως ως προς την οποία, κατά μείζονα λόγο, ισχύει η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως των φορολογουμένων. Προσπάθεια για τη δίκαιη επιβάρυνση του συνόλου της παραγωγής ζάχαρης έγινε ήδη κατά την επιβολή της εισφοράς απορρόφησης, γνωστής ως εισφοράς αλληλεγγύης, με τον κανονισμό 934/86 και, κατά συνέπεια, θα έπρεπε να επιδιωχθεί κατά μείζονα λόγο και στο πλαίσιο της ειδικής εισφοράς απορρόφησης.

148. Πριν εξεταστεί αν η ειδική εισφορά απορρόφησης δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις, επιβάλλεται να τονιστεί ότι κατά την άποψη που υποστηρίζεται σχετικώς η ειδική εισφορά απορρόφησης συνιστά μέτρο ρυθμίσεως της αγοράς που πρέπει να κριθεί στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης και όχι απλή εισφορά χρηματοδοτήσεως.

α) Υψηλότερη επιβάρυνση της παραγωγής ζάχαρης Β

149. Ο υπολογισμός της ειδικής εισφοράς απορρόφησης πραγματοποιείται βάσει των εισφορών στην παραγωγή που πλήττουν κατά τρόπο διαφορετικό τη ζάχαρη Α και τη ζάχαρη Β, κατ' εφαρμογή του άρθρου 28 του βασικού κανονισμού. Δεδομένου ότι το ύψος της ειδικής εισφοράς απορρόφησης προκύπτει από την απλή εφαρμογή ενός συντελεστού επί των οφειλομένων εισφορών στην παραγωγή, η παραγωγή της ζάχαρης Α και η παραγωγή της ζάχαρης Β πλήττονται κατά τρόπο ανάλογο από την ειδική εισφορά απορρόφησης και τις εισφορές στην παραγωγή, κατά την έννοια του άρθρου 28 του βασικού κανονισμού.

150. Εφόσον η επιβολή διαφορετικών επιβαρύνσεων στη ζάχαρη Α και στη ζάχαρη Β δεν συνιστά απαγορευμένη διάκριση, η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν εισάγει, επίσης, δυσμενή διάκριση. Όταν πρόκειται να εξεταστεί αν η κατάσταση της παραγωγής της ζάχαρης Α είναι όμοια με εκείνη της ζάχαρης Β, πρέπει βεβαίως να γίνει δεκτό ότι και στις δύο περιπτώσεις πρόκειται για ζάχαρη και, συνεπώς, για το ίδιο προϊόν. Η ίδια βεβαίως διαπίστωση ισχύει και για τη ζάχαρη Γ. Συνεπώς, δεν πρέπει να λαμβάνεται υπόψη μόνο το προϊόν αλλά, επίσης, η σημασία του στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς. Πρέπει, σχετικώς, να παρατηρηθεί ότι η διαφοροποίηση μεταξύ της ζάχαρης Α και της ζάχαρης Β οφείλεται σε ιστορικούς λόγους. Ήδη στο πλαίσιο της πρώτης κοινής οργανώσεως της αγοράς με τον κανονισμό 1009/67 [61] γινόταν διάκριση μεταξύ της « βασικής ποσοστώσεως » και της « ανώτατης ποσοστώσεως », για κάθε επιχείρηση και για κάθε περίοδο εμπορίας. Στις αιτιολογικές σκέψεις του εν λόγω κανονισμού τονιζόταν ότι:

« Ο σκοπός αυτός (ο περιορισμός της παραγωγής) μπορεί να επιτευχθεί, αφενός μεν, με τη χορήγηση σε κάθε εργοστάσιο ή επιχείρηση, που μεταποιεί, εντός της Κοινότητας, τεύτλα ή μελάσσα σε ζάχαρη, βασικής ποσοστώσεως για την οποία η Κοινότητα θα φέρει το βάρος της εγγυήσεως της τιμής και της διαθέσεώς της, αφετέρου δε, με τον περιορισμό ή αποκλεισμό της παροχής αυτής της εγγυήσεως

61 — Κανονισμός 1009/67 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1967, περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης (ABl. 1967, L 308, σ. 1).

για τις ποσότητες που παράγονται πέραν της βασικής ποσοστώσεως, ανάλογα με το αν αυτή υπερβαίνει ή όχι ένα ορισμένο όριο »[62].

Η προσπάθεια επιτεύξεως αυτού του σκοπού συγκεκριμενοποιείται με τις διατάξεις των άρθρων 22 επ. του κανονισμού. Το σύστημα αυτό, η διάρκεια εφαρμογής του οποίου είχε καταρχάς περιοριστεί στον μήνα Ιούλιο του 1975, παρατάθηκε, με ορισμένες τροποποιήσεις, με τους κανονισμούς 3330/74[63] και 1592/80[64].

151. Κατά την περίοδο εφαρμογής του κανονισμού 3330/74 το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά με το σύστημα των ποσοστώσεων που προβλέπεται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, το οποίο περιέγραψε ως ακολούθως:

« — κατά το άρθρο 24, χορηγείται σε κάθε επιχείρηση βασική ποσόστωση, καλούμενη ποσόστωση Α, η δε επιχείρηση μπορεί να πωλεί την παραγόμενη στο πλαίσιο αυτής της ποσοστώσεως ζάχαρη απευθείας στην κοινοτική αγορά επωφελούμενη της τιμής παρεμβάσεως·

— δυνάμει του άρθρου 25, χορηγείται κατόπιν αιτήσεώς της σε κάθε επιχείρηση ποσόστωση, καλούμενη ποσόστωση Β, ίση προς την ποσόστωση Α που της έχει χορηγηθεί αυξομειούμενη κατά έναν συντελεστή, η επιχείρηση δε μπορεί να πωλεί επίσης, υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, στην κοινοτική αγορά τη ζάχαρη που παράγεται εντός αυτών των ορίων, υπό την προϋπόθεση όμως καταβολής εισφοράς στην παραγωγή (άρθρο 27)·

— η παραγόμενη πέραν των ποσοστώσεων Α και Β ζάχαρη, καλούμενη ζάχαρη Γ, δεν μπορεί να διατεθεί στην εσωτερική αγορά, πρέπει δε να εξαχθεί στη διεθνή αγορά πριν την 1η Ιανουαρίου που ακολουθεί το τέλος της περιόδου εμπορίας ζάχαρης στη διάρκεια της οποίας η ζάχαρη αυτή έχει παραχθεί (άρθρο 26) »[65].

152. Από 1ης Ιουνίου 1981, το σύστημα αυτό αντικαταστάθηκε με τον κανονισμό 1785/81 τον καλούμενο στο πλαίσιο αυτής της υποθέσεως βασικό κανονισμό. Οι όροι « ζάχαρη Α, Β και Γ », « ποσόστωση Α » και « ποσόστωση Β » χρησιμοποιήθηκαν και πάλι στον βασικό κανονισμό. Ο εν λόγω κανονισμός προβλέπει ότι διατηρείται το σύστημα κατά το οποίο τόσο η ζάχαρη Α όσο και η ζάχαρη Β μπορούν να διατεθούν εντός της κοινής αγοράς με βάση τις εγγυημένες τιμές, προβλέποντας παράλληλα, ευθύς εξαρχής, τη δυνατότητα επιβολής σαφώς υψηλότερης εισφοράς στην παραγωγή για τη ζάχαρη Β. Αποτέλεσμα των εισφορών στην παραγωγή ήταν η μείωση των εγγυημένων τιμών[66]. Σε σχέση με την απλή μείωση της τιμής παρεμβάσεως, το σύστημα των εισφορών στην παραγωγή έχει το πλεονέκτημα να εξυπηρετεί τα συμφέροντα της Κοινότητας, όπως π.χ. την αρχή της κατά περιοχή εξειδικεύσεως.

153. Όσον αφορά την ποσότητα ζάχαρης που παράγεται εντός των ποσοστώσεων, πρέπει να σημειωθεί ότι η παραγόμενη εντός της ποσοστώσεως Α ζάχαρη αντιστοιχεί αριθμητικά προς την ποσότητα ζάχαρης που καταναλώνεται εντός της Κοινότητας. Μολονότι η εμπορία της ζάχαρης Β δεν συνδέεται με την επίτευξη ενός συγκεκριμένου σκοπού, το Δικα-

62 — Δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1009/67.

63 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1974, περί της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 134).

64 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1980, περί της εφαρμογής της ρυθμίσεως περί ποσοστώσεων παραγωγής για τη ζάχαρη και την ισογλυκόζη από 1ης Ιουλίου 1980 έως 30ής Ιουνίου 1981 (ΑΒΙ. 1980, L 160, σ. 12).

65 — Βλ. απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1978 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 103/77 και 145/77, Royal Scholten-Honig und Tunnel Refineries κατά Intervention Board for Agricultural Product (Sig. 1978, σ. 2037, σκέψη 39).

66 — Περί του συστήματος των ποσοστώσεων και των εισφορών στην παραγωγή για τη ζάχαρη, βλ., επίσης, απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, 250/84, Eridania-Zuccherifici Nazionali κ.λπ. κατά Cassa conguaglio zucchero, Ministero delle Finanze e Ministero del Tesoro (Συλλογή 1986, σ. 117).

στήριο αποφάνθηκε, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι η αγορά ζάχαρης χαρακτηρίζεται από πλεονασματική παραγωγή και δεδομένης της λειτουργίας των ποσοστώσεων παραγωγής, ότι « όλες οι επιχειρήσεις που υπερβαίνουν την ποσόστωση Α παράγουν, εξ ορισμού, πλεονάσματα προοριζόμενα για εξαγωγή » [67]. Η αντίληψη αυτή δικαιολογεί τη σαφώς υψηλότερη επιβάρυνση της παραγωγής ζάχαρης Β και τον αντίστοιχο περιορισμό των ειδικών ρυθμίσεων που αφορούν τη διάθεσή της στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης.

154. Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης η ζάχαρη Α και η ζάχαρη Β δεν αποτελούν το ίδιο προϊόν και επομένως δεν μπορεί να γίνεται λόγος για όμοιες καταστάσεις, όσον αφορά το ζήτημα της ίσης μεταχειρίσεως. Αν παρά ταύτα θεωρηθεί ότι πρόκειται για όμοιες καταστάσεις, οι λόγοι που αναπτύχθηκαν ανωτέρω δικαιολογούν τη διαφορετική επιβάρυνσή τους στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς. Όπως ήδη ανέφερα, οι λόγοι αυτοί, κατά το μέτρο που δικαιολογούν τις υψηλότερες εισφορές στην παραγωγή για τη ζάχαρη Β, ισχύουν ομοίως και για την ειδική εισφορά απορρόφησης.

β) Κατάχρηση εξουσίας

155. Στο ίδιο αυτό πλαίσιο κρίνεται αναγκαίο να εξεταστεί και ο λόγος κατά τον οποίο η σχετική με την ειδική εισφορά απορρόφησης ρύθμιση βαρύνεται με κατάχρηση εξουσίας. Πραγματικός σκοπός του κανονισμού δεν ήταν η χρηματοδότηση των ζημιών της περιόδου 1986/1987 αλλά ο εξαναγκασμός των παραγωγών ζάχαρης να διακόψουν την παραγωγή τους στο πλαίσιο των ποσοστώσεων Β. Γι' αυτόν τον λόγο επιβλήθηκε στην παραγωγή ζάχαρης Β εισφορά που έχει ως αποτέλεσμα τη σύνθλιψη της παραγωγικής διαδικασίας.

156. Επιβάλλεται, καταρχάς, να τονιστεί ότι κατά τις αιτιολογικές σκέψεις και την οικονομία του κανονισμού 1914/87, η ειδική εισφορά απορρόφησης αποσκοπούσε πράγματι στην κάλυψη των ζημιών του προϋπολογισμού της περιόδου 1986/1987. Το ζήτημα που τίθεται είναι αν παράλληλα επιδιωκόταν και η επίτευξη άλλων σκοπών καθώς και αν η ενέργεια αυτή είναι, ενδεχομένως, νόμιμη.

157. Δεν αμφισβητείται ότι η εισφορά επί της παραγωγής έχει αποτέλεσμα όμοιο με τη μείωση των εγγυήσεων [68]. Δεδομένου ότι η ζάχαρη Β πλήττεται βαρύτερα, η πλεονασματική παραγωγή που δεν μπορεί να διατεθεί εντός της Κοινότητας πλήττεται κατά τρόπο εντελώς θεωρητικό. Το επιτρεπόμενο πλεόνασμα, που παράγεται εντός των ποσοστώσεων, αποτελεί την κύρια αιτία των υψηλών συνολικών ζημιών, διότι η εξαγωγή του εκτός Κοινότητας συνεπάγεται την καταβολή επιστροφών λόγω εξαγωγής. Το γεγονός ότι από οικονομικής απόψεως είναι λιγότερο ενδιαφέρουσα η εντός της ποσοστώσεως Β παραγωγή, σε σχέση με την παραγωγή εντός της ποσοστώσεως Α, διότι η πλεονασματική παραγωγή, που θα μπορούσε θεωρητικώς να χαρακτηριστεί ως παραγωγή ζάχαρης Β, πλήττεται βαρύτερα, αποτελεί θεμιτή συνέπεια του τρόπου κατανομής των ζημιών στο πλαίσιο του οποίου πλήττεται βαρύτερα η πλεονασματική παραγωγή απ' ό,τι η ζάχαρη που μπορεί να διατεθεί εντός της κοινής αγοράς.

158. Κατά του επιχειρήματος αυτού δεν μπορεί να προβληθεί ότι τελικώς τόσο η ζάχαρη Α όσο και η ζάχαρη Β συμβάλλουν στη δημιουργία πλεονασματικής παραγωγής, ότι και οι

67 — Βλ. υπόθεση 250/84, έθν.αν., σκέψη 32.

68 — Βλ. υπόθεση 138/78, ένθ.αν., σκέψη 6.

δύο απολαύουν των πλεονεκτημάτων του συστήματος παρεμβάσεως και επωφελούνται των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Η διαφορά μεταξύ της ζάχαρης Α και της ζάχαρης Β έγκειται στον νομικό τους χαρακτήρα. Η μεταξύ τους διαφοροποίηση, που ανάγεται στον πρώτο κανονισμό περί κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης, δικαιολογεί πράγματι τη διαφορετική τους μεταχείριση και, συνεπώς, η βαρύτερη επιβάρυνση της παραγωγής ζάχαρης Β δεν συνιστά κατάχρηση εξουσίας.

γ) Διακρίσεις εις βάρος της βιομηχανίας ζάχαρης μεταξύ των κρατών μελών

159. Κατά της ειδικής εισφοράς απορρόφησης προβλήθηκε, τέλος, το επιχείρημα ότι εισάγει διακρίσεις και κατά συνέπεια είναι άκυρη διότι πλήττει κατά τρόπο διαφορετικό τη βιομηχανία ζάχαρης των διαφόρων κρατών μελών. Η διαφορετική κατά μέσο όρο επιβάρυνση οφείλεται, αποκλειστικώς, στην άδικη κατανομή των ποσοστώσεων Α και Β μεταξύ των κρατών μελών. Η βιομηχανία ζάχαρης στα κράτη μέλη που έχουν συγκριτικά υψηλότερη ποσόστωση Β πλήττεται, βεβαίως, βαρύτερα. Δεδομένου ότι η προβαλλόμενη διαφορετική μεταχείριση δεν οφείλεται, πράγματι, στη μέθοδο επιβολής της ειδικής εισφοράς απορρόφησης, αλλά στην κατανομή των ποσοστώσεων παραγωγής, η οποία πραγματοποιείται βάσει άλλων κριτηρίων, συνάγεται ότι ήδη εκ του λόγου αυτού ο κανονισμός περί ειδικής εισφοράς απορρόφησης δεν μπορεί να είναι άκυρος.

160. Η αιτίαση περί εισαγωγής δυσμενών διακρίσεων συνιστά, τελικώς, αιτίαση κατά του τρόπου κατανομής των ποσοστώσεων, εάν γίνει δεκτό ότι είναι νόμιμη η βαρύτερη επιβάρυνση της ζάχαρης Β. Όπως, όμως, έχει δεχθεί η ίδια η προσφεύγουσα, η κατανομή των ποσοστώσεων αποτελεί, κατά μέγα μέρος, αποτέλεσμα πολιτικών διαπραγματεύσεων. Όταν κρίνεται το αποτέλεσμα διαπραγματεύσεων στο πλαίσιο νομοθετικής δραστηριότητας πρέπει, εξ ορισμού, να λαμβάνεται υπόψη ότι το νομοθετικό όργανο διαθέτει ευρεία διακριτική εξουσία. Εξάλλου, το γεγονός ότι πρόκειται για την επιδίωξη σκοπών που επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, ή εν πάση περιπτώσει θεμιτών, μπορεί να επηρεάσει το αποτέλεσμα. Εκτός από τον σκοπό της σταθεροποιήσεως των αγορών, ρητώς επιδιώκεται επίσης ο σκοπός της κατά περιοχές εξειδικεύσεως. Το Δικαστήριο έχει, εξάλλου, ήδη αποφανθεί ότι αυτός ο τρόπος ενεργείας που έχει ως αποτέλεσμα τη διαφορετική μεταχείριση των εθνικών οικονομιών δεν συνιστά απαγορευμένη διάκριση[69]. Κατά συνέπεια, πρέπει επίσης να απορριφθεί ο λόγος που αναφέρεται στη δημιουργία δυσμενών διακρίσεων.

δ) Τρόπος επιβολής κατά το πρότυπο της « εισφοράς αλληλεγγύης »

161. Στην αλληλουχία αυτή δεν απομένει παρά η εξέταση της αιτιάσεως ότι αν έπρεπε να επιβληθεί ειδική εισφορά απορρόφησης, αυτή θα έπρεπε να ακολουθήσει το πρότυπο της εισφοράς αλληλεγγύης, κατ' εφαρμογή του κανονισμού 934/86, δηλαδή της επιβολής του ιδίου ποσού επί της ζάχαρης Α και της ζάχαρης Β. Στο επιχείρημα αυτό μπορεί να αντιταχθεί ότι, ακόμα και αν οι δύο εισφορές θεωρηθούν ισοτίμως ως εισφορές επιβαλλόμενες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς ζάχαρης, πρέπει να γίνει δεκτό ότι δεν ανταποκρίνονται στα ίδια πραγματικά περιστατικά. Ενώ η εισφορά απορρόφησης, όπως ήδη προκύπτει από την ονομασία της, αποσκοπεί στην αλληλέγγυα κάλυψη σωρευθέντος επί έτη ελλείμματος, στην περίπτωση της ειδικής εισφοράς απορρόφησης προέχει το στοιχείο της ατομικής ευθύνης, καθόσον στηρίζεται στην παραγωγή της περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας δημιουργήθηκε το έλλειμμα. Κατά συνέπεια, δεν υπήρχε νομική

69 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Eridania-Zuccherifici Nazionali und Società Italiana per l' industria degli zuccheri κατά Minister für Landwirtschaft und Forsten κ.λπ. (Slg. 1979, σ. 2749, σκέψεις 17 επ.), και υπόθεση 250/84, σκέψεις 11 επ.

υποχρέωση επιλογής, όσον αφορά την ειδική εισφορά απορρόφησης, του προτύπου της εισφοράς αλληλεγγύης.

5. Προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας

α) Προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας

162. Κατά του κύρους του κανονισμού 1914/87 προβάλλεται το επιχείρημα ότι παραβιάζει τα θεμελιώδη δικαιώματα της ιδιοκτησίας και της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας. Η ειδική εισφορά απορρόφησης, προστιθέμενη σε άλλες οικονομικές επιβαρύνσεις, έχει ως συνέπεια τη σύνθλιψη των επιχειρήσεων. Η συνολική επιβάρυνση που επιβλήθηκε στην προσφεύγουσα συνιστά βαρύ οικονομικό πλήγμα στην επιχειρηματική δραστηριότητα που δημιούργησε και ασκεί. Η προσβολή της ουσίας της επιχειρήσεως συνιστά παράλληλα πλήγμα κατά της ανταγωνιστικότητάς της.

163. Το ύψος των εισφορών που βαρύνουν την ποσόστωση Β εξαναγκάζει τους παραγωγούς τεύτλων να παράγουν μικρές μόνο ποσότητες ή και καθόλου στο πλαίσιο της ποσοστώσεως Β. Η αντίστοιχη μείωση των παραδόσεων μειώνει τον συντελεστή εκμεταλλεύσεως της επιχειρήσεως και παρακωλύει την οικονομική της εξυγίανση.

164. Κατά πάγια νομολογία τα θεμελιώδη δικαιώματα αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των γενικών αρχών του δικαίου των οποίων το Δικαστήριο διασφαλίζει την τήρηση [70]. Πολύ πρόσφατα το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι στο πλαίσιο της προστασίας αυτών των δικαιωμάτων είναι υποχρεωμένο να λαμβάνει υπόψη του τις κοινές συνταγματικές παραδόσεις των κρατών μελών, ώστε να μη θεωρεί νόμιμο εντός της Κοινότητας μέτρο ασυμβίβαστο προς τα θεμελιώδη δικαιώματα που αναγνωρίζουν τα συντάγματα των κρατών μελών [71]. Τόσο το δικαίωμα ιδιοκτησίας όσο και το δικαίωμα ελεύθερης ασκήσεως επαγγελματικής δραστηριότητας είναι αναγνωρισμένο [72] ότι περιλαμβάνονται μεταξύ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Ωστόσο, όπως και στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, οι αρχές αυτές δεν έχουν τη μορφή απολύτων προνομίων « αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε σχέση με τη λειτουργία που επιτελούν εντός της κοινωνίας » [73].

165. Το Δικαστήριο περιέγραψε ως ακολούθως τα κριτήρια βάσει των οποίων πρέπει να εκτιμάται αν συντρέχει περίπτωση παράνομης προσβολής των προστατευομένων δικαιωμάτων ή εάν πρόκειται για θεμιτό περιορισμό της ασκήσεώς τους: τα δικαιώματα αυτά « διασφαλίζονται κατά κανόνα υπό την επιφύλαξη των περιορισμών που προβλέπονται υπέρ του δημοσίου συμφέροντος. Εντός της κοινοτικής εννόμου τάξεως, κρίνεται μάλιστα θεμιτή η επιβολή ορισμένων περιορισμών στην άσκηση των εν λόγω δικαιωμάτων, δικαιολογημένων από τους γενικού συμφέροντος σκοπούς που επιδιώκει η Κοινότητα, υπό την επιφύλαξη ότι δεν θίγεται η ουσία των δικαιωμάτων αυτών » [74].

166. Το Δικαστήριο, εξάλλου, έχει τονίσει σε άλλη του απόφαση ότι:

« Κατά συνέπεια, μπορούν να επιβληθούν περιορισμοί στη χρήση του δικαιώματος κυριότητος και στην ελεύθερη άσκηση επαγ-

70 — Απόφαση της 14ης Μαΐου 1974, 4/73, Nold κατά Επιτροπής (Sig. 1974, σ. 491)· απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1979, 44/79, Hauer κατά Land Pfnανίας Παλατινάτου (Sig. 1979, σ. 3727), και απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder Kraftfutter κατά Hauptzollamt Gronau (Συλλογή 1989, σ. 2237).

71 — Υπόθεση 265/87, ένθ.αν., σκέψη 14.

72 — Υπόθεση 44/79, ένθ.αν., και υπόθεση 265/87, ένθ.αν.

73 — Υπόθεση 265/87, ένθ.αν., σκέψη 15, και υπόθεση 4/73, ένθ.αν., σκέψη 14.

74 — Υπόθεση 4/73, σκέψη 14.

γελματικής δραστηριότητας, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πάντοτε σε σκοπούς γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα και δεν αποτελούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και επαχθή επέμβαση που θα προσέβαλε αυτή την ίδια την ουσία των έτσι διασφαλιζομένων δικαιωμάτων » [75].

167. Αν τα κριτήρια αυτά εφαρμοστούν στην παρούσα υπόθεση, το ζήτημα που τίθεται είναι αν την επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης δικαιολογούν λόγοι γενικού συμφέροντος που επιδιώκει η Κοινότητα, ιδίως δε αν η εν λόγω εισφορά υπηρετεί αναγνωρισμένους σκοπούς της κοινής οργανώσεως αγοράς, δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό ούτε θίγει την ίδια την ουσία των προστατευομένων δικαιωμάτων.

168. Το γεγονός ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης συνιστά μέτρο για την υλοποίηση της αρχής της αυτοχρηματοδοτήσεως στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αγοράς ζάχαρης έχει ήδη εξεταστεί πιο πάνω. Επίσης, έχει ήδη προκύψει από την εξέταση ότι η συγκριτικά υψηλότερη επιβάρυνση της παραγωγής της ζάχαρης Β δεν είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό, καθόσον δύσκολα θα μπορούσε να προβλεφθεί ηπιότερο μέτρο για την επίτευξη αυτού του σκοπού.

169. Βεβαίως, ο περιορισμός της παραγωγής δεν αποτελεί τον σκοπό που ρητώς επιδιώκει η ειδική εισφορά απορρόφησης η οποία, ωστόσο, συνιστά μέτρο για τη ρύθμιση της αγοράς στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς. Το γεγονός ότι η ειδική εισφορά απορρόφησης έχει πράγματι ως παρεπόμενη συνέπεια τη μείωση της παραγωγής της ζάχαρης Β δεν συνεπάγεται τον δυσανάλογο χαρακτήρα του μέτρου. Τα μέτρα ρυθμίσεως της αγοράς — στα οποία εντάσσεται η ειδική εισφορά απορρόφησης υπό ευρεία έννοια — πρέπει να εκτιμώνται στο πλαίσιο του συνόλου της κανονιστικής ρυθμίσεως.

170. Η αρχική πρόθεση ήταν να μην αντιμετωπιστεί το πρόβλημα της πλεονασματικής παραγωγής με μειώσεις της παραγωγής, δηλαδή με μείωση των ποσοστώσεων. Για να παρακαμφθεί τουλάχιστον προσωρινώς η ανάγκη λήψεως ενός τόσο ριζικού μέτρου, αποφασίστηκε η επιβολή της ειδικής εισφοράς απορρόφησης. Μολονότι λόγω του ύψους της συνεπάγεται την πλήρη απώλεια της αποδοτικότητας της παραγωγής ζάχαρης Β και, συνεπώς, επιφέρει μείωση της παραγωγής, ωστόσο η συνέπεια αυτή δεν πλήττει την ίδια την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Ακόμα και μείωση των ποσοστώσεων παραγωγής που επιβάλλεται για λόγους πολιτικής που ακολουθείται στη συγκεκριμένη αγορά πρέπει να γίνει δεκτή. Πράγματι, οι επιχειρήσεις δεν μπορούν « να επικαλεστούν κεκτημένο δικαίωμα στη διατήρηση πλεονεκτήματος που αντλούν από κάποια οργάνωση αγοράς όπως υπάρχει σε κάποιο συγκεκριμένο χρονικό σημείο » [76].

β) Προσβολή του δικαιώματος ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας

171. Τα προαναφερθέντα επιχειρήματα αντικρούουν, επίσης, τον ισχυρισμό περί προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης ασκήσεως της δραστηριότητας της επιχειρήσεως. Η οικονομική δραστηριότητα της επιχειρήσεως, αυτή καθεαυτή, δεν περιορίζεται. Αντιθέτως, όπως και κατά το παρελθόν,

75 — Υπόθεση 265/87, σκέψη 15.

76 — Απόφαση της 21ης Μαΐου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 133/85 έως 136/85, Walter Rau Lebensmittelwerke κ.λπ. κατά Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (Συλλογή 1987, σ. 2289, σκέψη 18)· βλ. επίσης υπόθεση 230/78, ένθ.αν., σκέψη 21.

οι ποσοστώσεις παραγωγής παραμένουν αμετάβλητες ώστε να υπάρχει πάντοτε η εγγύηση ότι το τελικό προϊόν, η ζάχαρη, θα μπορέσει να διατεθεί στην αγορά. Ο μόνος περιορισμός συνίσταται στην περιστολή των προνομιακών διατάξεων. Ωστόσο, οι προσβολές αυτές δεν διαφεύγουν του κανονιστικού πλαισίου που διέπει την άσκηση μιας επαγγελματικής δραστηριότητας. Η μείωση των πλεονεκτημάτων μπορεί πράγματι να είναι σημαντική για τις οικείες επιχειρήσεις, αλλά δεν συνιστά προσβολή του θεμελιώδους δικαιώματος της ελεύθερης ασκήσεως οικονομικής δραστηριότητας [77].

6. Προσβολή των αρχών που διέπουν την επιβολή φόρων κατά τη γερμανική έννομη τάξη

172. Η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι οι σχετικές με την εισφορά ρυθμίσεις, και ιδίως οι σχετικές με τη μετακύλιση της εισφοράς ρυθμίσεις, αντιβαίνουν προς τις αρχές του γερμανικού διοικητικού και συνταγματικού δικαίου, οι οποίες ως γενικές αρχές του δικαίου απολαύουν, επίσης, προστασίας στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Οι νομικές αρχές βάσει των οποίων κρίνεται η κανονιστική ρύθμιση περί της εισφοράς αποτελούν επίσης αρχές του κοινοτικού δικαίου, ώστε τα πορίσματα της εξετάσεως να είναι, επίσης, σημαντικά για την κοινοτική έννομη τάξη, οι κανόνες της οποίας δεν έχουν ακόμα ισχυρώς επηρεαστεί από τις εν λόγω αρχές.

173. Ως προς τα επιχειρήματα αυτά πρέπει να παρατηρηθεί ότι κανονιστική ρύθμιση του κοινοτικού δίκαιου η οποία προβάλλεται ή πράγματι είναι αντίθετη προς τις αρχές του φορολογικού δικαίου που ισχύουν σε κράτος μέλος δεν σημαίνει ότι είναι άκυρη παρά μόνο κατά το μέτρο που οι αρχές του εθνικού συνταγματικού δικαίου συνιστούν επίσης γενικές αρχές του δικαίου στο πλαίσιο της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Μόνο στην περίπτωση αυτή μπορούν να προβληθούν ως κριτήρια για τον έλεγχο του κύρους μιας διατάξεως. Μόνο κατά το μέτρο που η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι οι αρχές του συνταγματικού και δικοικητικού δικαίου αναγνωρίζονται και από το κοινοτικό δίκαιο, όπως π.χ. η αρχή της αναλογικότητας, η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων καθώς και η αρχή της απαγορεύσεως της αναδρομικής ισχύος, αυτές οι αρχές του δικαίου μπορούν να χρησιμοποιηθούν ως κριτήρια, στο πλαίσιο του κοινοτικού δικαίου, για την εκτίμηση του κύρους του αμφισβητουμένου κανονισμού.

174. Ωστόσο, δεν προβλήθηκαν άλλες αρχές του συνταγματικού δικαίου, που έχουν τον χαρακτήρα θεμελιωδών δικαιωμάτων, οι οποίες θα μπορούσαν να αναγνωριστούν ως γενικές αρχές της κοινοτικής εννόμου τάξεως, βάσει δε των οποίων θα μπορούσε να κριθεί άκυρος ο κανονισμός 1914/87. Κατά συνέπεια, η ειδική εισφορά απορρόφησης δεν είναι άκυρη για τον λόγο ότι αντιβαίνει προς τις αρχές του εθνικού φορολογικού δικαίου.

175. Κατά συνέπεια, από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο βάσει του οποίου θα μπορούσε να αμφισβητηθεί το κύρος του κανονισμού 1914/87 του Συμβουλίου.

Δικαστικά έξοδα

176. Δεδομένου ότι η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία έχει, έναντι των διαδίκων της κύριας δίκης, τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν η Βρεττανική και η Ιταλική Κυβέρνηση, το Συμβούλιο και η Επιτροπή δεν αποδίδονται.

77 — Βλ. επίσης υπόθεση 230/78, σκέψη 22.

Γ — Πρόταση

Βάσει των ανωτέρω σκέψεων προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο αιτούν δικαστήριο:

« 1) Το άρθρο 189, εδάφιο 2, της Συνθήκης ΕΟΚ έχει την έννοια ότι δικαστήριο κράτους μέλους που προτίθεται να αναστείλει την ισχύ διοικητικής πράξεως στηριζόμενης σε κοινοτικό κανονισμό, επειδή έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος της κοινοτικής πράξεως επί της οποίας στηρίζεται η διοικητική πράξη, οφείλει να υποβάλει στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικό με το κύρος της εν λόγω πράξεως.

Ως προς τον τρόπο και την έκταση της αναστολής το δικαστήριο του κράτους μέλους δεσμεύεται από το κοινοτικό δίκαιο.

Το επιλαμβανόμενο της ουσίας δικαστήριο οφείλει να στηρίξει την απόφασή του στην απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο σχετικά με το κύρος της κοινοτικής πράξεως.

2) Από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψαν στοιχεία βάσει των οποίων θα μπορούσε να αμφισβητηθεί το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1914/87. »