

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 21ης Απριλίου 1993 *

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Οι παρούσες προτάσεις αφορούν δύο στενώς συνδεδεμένες μεταξύ τους προσφυγές ακυρώσεως οι οποίες συνδέονται στενώς και έχουν ασκηθεί από τις Abertal SAT και 18 άλλες οργανώσεις Ισπανών παραγωγών και με τις οποίες ζητείται η ακύρωση, αντιστοιχώς, ενός κανονισμού της Επιτροπής (στην υπόθεση C-213/91) και κατά ενός κανονισμού του Συμβουλίου (στην υπόθεση C-264/91) με τους οποίους τροποποιούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής των μέτρων ενισχύσεως για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια.

Πραγματικά περιστατικά και νομικό πλαίσιο

2. Τα χαρούπια και οι καρποί με κέλυφος (κυρίως τα αμύγδαλα, τα φουντούκια, τα καρύδια και τα φυστίκια) υπάγονται στην κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα των οπωροκηπευτικών. Αυτή η οργάνωση αγοράς έχει θεσπιστεί με τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1035/72¹. Στο τίτλο ΙΙα του βασικού αυτού κανονισμού προβλέπεται η δυνατότητα συστάσεως οργανώσεων παραγωγών στις οποίες ανατίθεται ρυθμιστικός ρόλος ως προς την προσφορά, την ποιότητα και τις τιμές.

3. Το 1989 προστέθηκε, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 789/89 του Συμβουλίου, στον προαναφερθέντα κανονισμό ο τίτλος ΙΙα ο οποίος προβλέπει ειδικά μέτρα για τους

καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια². Από το προοίμιο του κανονισμού συνάγεται ότι τον κοινοτικό νομοθέτη είχε ανησυχήσει η καθυστέρηση που είχε σημειωθεί στις τεχνικές συνθήκες παραγωγής και η χαμηλή παραγωγικότητα του υποτομέα αυτού. Προκειμένου να ενθαρρυνθούν τα μέλη των ενώσεων παραγωγών να εκσυγχρονίσουν τις εκμεταλλεύσεις τους, οι ενισχύσεις θα χορηγούνται στο εξής μόνο υπό την προϋπόθεση ότι οι παραγωγοί θα υποβάλλουν προγράμματα βελτιώσεως της ποιότητας και της εμπορίας της παραγωγής του.

4. Οι κύριοι κανόνες που διέπουν αυτά τα προγράμματα βελτιώσεως της ποιότητας και της εμπορίας (που θα ονομάζω στο εξής «προγράμματα») περιλαμβάνονται στο τελευταίως προστεθέν άρθρο 14δ:

«1. Οι οργανώσεις παραγωγών λαμβάνουν τις ενισχύσεις που προβλέπονται στα άρθρα 14β και 14γ εφόσον υποβάλουν ένα πρόγραμμα βελτίωσης της ποιότητας και της εμπορίας το οποίο έχει εγκριθεί από τις αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους.

Το πρόγραμμα που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο έχει κατ' αρχήν ως στόχο τη βελτίωση της ποιότητας της παραγωγής, μέσω μετατροπής των ποικιλιών ή καλλιεργητικής βελτίωσης, σε εκτάσεις ομοιογενούς και μη

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

¹ — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβουλίου, της 18ης Μαΐου 1972, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, ΕΕ, ειδ. έκδ. 03/07, σ. 250.

² — Κανονισμός (ΕΟΚ) 789/89 του Συμβουλίου, της 20ης Μαρτίου 1989, για τη θέσπιση ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια και για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 περί κοινής οργάνωσης της αγοράς στον τομέα των οπωροκηπευτικών, ΕΕ 1989, L 85, σ. 3.

διασκορπισμένης καλλιέργειας και, ενδεχομένως, τη βελτίωση της εμπορίας. Θέτει σε εφαρμογή τους τύπους δράσεων που θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 33.

2. Για την εκτέλεση των εγκριθέντων προγραμμάτων χορηγείται κοινοτική ενίσχυση κατά 45 % όταν η χρηματοδότησή τους αναλαμβάνεται κατά 45 % από τις οργανώσεις παραγωγών και κατά 10 % από το κράτος μέλος.

Ορίζεται, εντούτοις ένα ανώτατο όριο συνδρομής του κράτους μέλους και της κοινοτικής ενίσχυσης. Αυτό το ανώτατο όριο ορίζεται σε συνάρτηση με την έκταση μιας μη διασκορπισμένης καλλιέργειας και σε συνάρτηση με ένα ανώτατο ποσό ανά εκτάριο.

Η συνδρομή του κράτους μέλους και η κοινοτική ενίσχυση καταβάλλονται για περίοδο δέκα ετών. Η μέγιστη ενίσχυση μειώνεται προοδευτικά.

3. Το Συμβούλιο καθορίζει με ειδική πλειοψηφία μετά από πρόταση της Επιτροπής:

- το ανώτατο όριο ανά εκτάριο της συνδρομής του κράτους μέλους και της κοινοτικής ενισχύσεως,
- την προοδευτική μείωση της εθνικής συνδρομής και της κοινοτικής ενισχύσεως.

4. Τα κράτη μέλη ανακοινώνουν στην Επιτροπή τα προγράμματα που τους υποβάλλουν οι οργανώσεις παραγωγών. Τα εν λόγω προγράμματα δεν μπορούν να εγκριθούν από την αρμόδια αρχή του κράτους

μέλους παρά μόνο μετά την ανακοίνωσή τους στην Επιτροπή και κατά τη λήξη προθεσμίας 60 ημερών κατά τη διάρκεια της οποίας η Επιτροπή μπορεί να υποβάλει αιτήσεις τροποποίησης ή απόρριψης των προγραμμάτων.»

5. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 790/89 του Συμβούλου, το μνημονευθέν στην προαναφερθείσα παράγραφο 2 ανώτατο ποσό ανά εκτάριο καθορίστηκε στα 300 ECU, για τα πέντε πρώτα έτη, και στα 210 ECU, για τα πέντε επόμενα έτη³.

Οι λεπτομέρειες εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια καθορίστηκαν από την Επιτροπή με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2159/89⁴. Με τον κανονισμό αυτό προβλέπονται λεπτομερώς οι προϋποθέσεις για την αναγνώριση των οργανώσεων παραγωγών, τα μέτρα που πρέπει να περιλαμβάνουν τα προγράμματα βελτιώσεως, οι διοικητικές πληροφορίες που πρέπει να παρέχονται καθώς και η διαδικασία εγκρίσεως των προγραμμάτων. Εξάλλου, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3403/89 προβλέφθηκε η δυνατότητα χορηγήσεως προκαταβολών επί των ενισχύσεων για την εκτέλεση των προγραμμάτων βελτιώσεως⁵.

6. Το 1991, το ανωτέρω σύστημα τροποποιήθηκε δύο φορές, με δύο κανονισμούς. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1304/91 της Επιτροπής περιλαμβάνει νέες διατάξεις σχετικά με την τροποποίηση των εγκριθέντων προγραμμάτων αναφορικά με τα στοιχεία που

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 790/89 του Συμβούλου, της 20ής Μαΐου 1989, για τον καθορισμό της κατ' αποκοπήν συμπληρωματικής ενίσχυσης για τη σύσταση οργανώσεων παραγωγών καθώς και του ανώτατου ορίου της ενίσχυσης για τη βελτίωση της ποιότητας και της εμπορίας στον τομέα των καρπών με κέλυφος και χαρούπιων, ΕΕ 1989 L 85, σ. 6.

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2159/89 της Επιτροπής, περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια που προβλέπονται στον τίτλο Ια του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβούλου, ΕΕ 1989, L 207, σ. 19.

5 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3403/89 της Επιτροπής, της 13ης Νοεμβρίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια που προβλέπονται στον τίτλο Ιαα του κανονισμού (ΕΚ) 1035/72 του Συμβούλου, ΕΕ 1989, L 328, σ. 23.

πρέπει να παρέχονται με τις αιτήσεις για ενίσχυση και τροποποιεί τους κανόνες που διέπουν τις προκαταβολές επί των ενισχύσεων⁶. Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2145/91 του Συμβουλίου τροποποιήθηκαν τα ανώτατα ποσά των ενισχύσεων που μπορούν να χορηγούνται στο πλαίσιο των δεκαετών προγραμμάτων⁷.

Με τις ασκηθείσες, εν προκειμένω, προσφυγές ζητείται η ακύρωση των δύο αυτών κανονισμών. Οι προσφεύγουσες είναι δεκαεννιά ισπανικές ενώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα βελτιώσεως είχαν ήδη εγκριθεί πριν από την έκδοση των εν λόγω κανονισμών. Σύμφωνα με τα στοιχεία που έχει παράσχει η Επιτροπή, υφίστανται τριάντα οχτώ συνολικώς ενώσεις παραγωγών (όλες ισπανικές) οι οποίες ευρίσκονταν στην κατάσταση αυτή. Έκτοτε και άλλες ενώσεις παραγωγών, όχι μόνο της Ισπανίας αλλά και της Γαλλίας και της Ιταλίας, έχουν υποβάλει αιτήσεις για αναγνώριση.

Το συγκεκριμένο αντικείμενο των προσφυγών ακυρώσεως

7. Η υπόθεση C-213/91. Με την ασκηθείσα στην υπόθεση αυτή προσφυγή ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91 της Επιτροπής. Με το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2159/89 της Επιτροπής ως προς τρία σημεία.

6 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1304/91 της Επιτροπής, της 17ης Μαΐου 1991, για δεύτερη τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια που προβλέπονται στον τίτλο ΙΙα του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβουλίου, ΕΕ 1991, L 123, σ. 27.

7 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2145/91 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 790/89 όσον αφορά το ανώτατο όριο της ενίσχυσης για την βελτίωση της ποιότητας και της εμπορίας στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρούπιών, ΕΕ 1991, L 200, σ. 1.

8. Πρώτον, οι κανόνες που επιτρέπουν τροποποίηση των προγραμμάτων σε περίπτωση αυξήσεως ή μείωσής της καλυπτόμενης απ' αυτά εκτάσεως έχουν τροποποιηθεί από δύο απόψεις. Όσον αφορά την τροποποίηση λόγω αυξήσεως της εκτάσεως, με τον κανονισμό εισήχθη ένας νέος περιορισμός, υπό την έννοια ότι μια τέτοια τροποποίηση μπορεί να ζητηθεί μία και μόνο φορά και αποκλειστικώς ύστερα από το τέταρτο έτος από της αρχικής εγκρίσεως του προγράμματος⁸. Όσον αφορά τη μείωση της καλυπτόμενης από το πρόγραμμα εκτάσεως, με τον κανονισμό προστίθεται μια νέα διάταξη: «η αρμόδια αρχή λαμβάνει υπόψη της τη μείωση της εκτάσεως του οπωρώνα που καλύπτεται από το πρόγραμμα και η οποία προκύπτει από μείωση του αριθμού των μελών της οργανώσεως των παραγωγών»⁹.

9. Δεύτερον, οι διοικητικές διατάξεις σχετικά με τις αιτήσεις για ενίσχυση που υποβάλλονται στο πλαίσιο της εκτελέσεως προηγουμένως εγκριθέντων προγραμμάτων βελτιώσεως συμπληρώνονται από την ακόλουθη απαίτηση: «οι αιτήσεις ενισχύσεως περιλαμβάνουν όλα τα αναγκαία στοιχεία για τη γεωγραφική εξακριβωση μέρους του οπωρώνα που καλύπτεται από κάθε τύπο εργασίας που πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια της ετησίας περιόδου. Τα τιμολόγια και τα δικαιολογητικά περιλαμβάνουν την ακριβή αναφορά του μέρους του οπωρώνα που αποτελεί αντικείμενο των εν λόγω εργασιών»¹⁰.

10. Στο σύστημα των προκαταβολών έχουν επέλθει, τρίτον, τρεις τροποποιήσεις. Ήδη η αίτηση για την καταβολή της προκαταβολής

8 — Τροποποίηση του άρθρου 8, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 μέσω του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91.

9 — Έχει προστεθεί στο άρθρο 8, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 μέσω του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91.

10 — Έχει προστεθεί στο άρθρο 19, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 μέσω του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91.

έπρεπε να συνοδεύεται από δικαιολογητικά από τα οποία καταφαινόταν ότι είχε ήδη αρχίσει η εκτέλεση του τιμήματος προγράμματος που αφορούσε το έτος εκείνο. Προηγουμένως τα δικαιολογητικά έπρεπε να αφορούν τουλάχιστον το 20 % των προβλεπόμενων εξόδων ενώ στο εξής θα πρέπει να αφορούν τουλάχιστον το 50 % των εξόδων αυτών. Επιπλέον, η αίτηση πρέπει στο εξής να «περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για την εξακριβωση του μέρους του οπωρώνα που καλύπτεται από τους διαφόρους τύπους εργασιών του ετησίου τιμήματος». Τέλος, έχει τροποποιηθεί το ανώτατο ποσό των προκαταβολών. Προηγουμένως το ύψος κάθε προκαταβολής ήταν «κατ' ανώτατο όριο ίσο με το 80 % της συνολικής χρηματοδοτικής συμμετοχής του κράτους μέλους και της Κοινότητας». Στο εξής «ισούται με το 50 % κατ' ανώτατο όριο της συνολικής χρηματοδοτικής συμμετοχής της Κοινότητας Η πληρωμή αυτή εξαρτάται από την πραγματική καταβολή του 50 % της συμμετοχής του κράτους μέλους...»¹¹.

11. Σύμφωνα με το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91, οι τροποποιήσεις αυτές αρχίζουν να ισχύουν την τρίτη μέρα ύστερα από την δημοσίευση του εν λόγω κανονισμού στην Επίσημη Εφημερίδα δηλαδή στις 21 Μαΐου 1991.

12. Οι προσφεύγουσες ζήτησαν μόνο την ακύρωση του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91 και, επομένως, δεν βάλλουν κατά του άρθρου 2 σχετικά με την θέση σε ισχύ του κανονισμού αυτού. Ωστόσο, στηρίζουν, κατά κύριο λόγο, την προσφυγή τους σε προβαλλόμενη προσβολή κεκτημένων δικαιωμάτων, στην προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στην παραβίαση της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας. Συνεπώς, αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως αφορούν σαφώς την άμεση εφαρμογή των νέων

κανόνων στα ήδη εγκριθέντα προγράμματα βελτιώσεως (και ιδίως τα προγράμματα των προσφυγουσών). Αυτός είναι ακριβώς και ο λόγος για τον οποίο δεν θεωρώ ότι η σιγή του δικογράφου της προσφυγής ως προς την ακύρωση του άρθρου 2 το καθιστά απαράδεκτο. Και τούτο για τον πρόσθετο λόγο ότι ούτε το Συμβούλιο ούτε η Επιτροπή έχουν προτείνει ένσταση απαράδεκτου.

13. Υπόθεση C-264/91. Με την ασηθείσα στην υπόθεση αυτή προσφυγή ζητείται η ακύρωση του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91 του Συμβουλίου (που έχω ήδη μνημονεύσει στην παράγραφο 6). Με το άρθρο αυτό τροποποιείται το ανώτατο ποσό της ενσχύσεως που μπορεί να χορηγείται για ένα δεκαετές πρόγραμμα. Παλαιότερα, το ανώτατο αυτό ποσό είχε «καθοριστεί σε 300 ECU για τα πέντε πρώτα έτη και σε 210 ECU για τα πέντε επόμενα έτη»¹². Στο εξής, το ανώτατο αυτό ποσό έχει ως εξής:

«1. Ένα ανώτατο ποσό 475 ECU ετησίως επί πέντε έτη αφορά εργασίες εκρίζωσης που ακολουθούνται από αναφύτευση ή/και μετατροπή ποικιλιών.

Το ανώτατο αυτό ποσό καλύπτει τη χρηματοδότηση των εργασιών που συνδέονται με την εκτέλεση των προαναφερθεισών εργασιών, οι οποίες αφορούν έκταση το πολύ ίση με το 40 % της συνολικής έκτασης του οπωρώνα που καλύπτεται από το πρόγραμμα, εκ της οποίας 20 % κατ' ανώτατο όριο τα δύο πρώτα έτη εκτέλεσης του προγράμματος και 20 % κατ' ανώτατο όριο τα άλλα τρία έτη.

11 — Τροποποίηση του άρθρου 22α, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 (όπως τούτο έχει προστεθεί με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3403/89) μέσω του άρθρου 1, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91.

12 — Άρθρο 2 του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 790/89.

Για τα υπόλοιπα έτη εκτέλεσης του προγράμματος, το καταβαλλόμενο ανώτατο ποσό για τις εκτάσεις στις οποίες διενεργείται αναφύτωση ή μετατροπή, είναι 200 ECU ετησίως.

2. Ένα ανώτατο ποσό 200 ECU ετησίως, κατά τη διάρκεια δεκαετούς περιόδου, για τις εργασίες που συνδέονται με την εκτέλεση άλλων εργασιών οι οποίες αφορούν το υπόλοιπο τμήμα του οπωρώνα».

14. Σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91, τα νέα αυτά ανώτατα ποσά καταβάλλονται αμέσως όσον αφορά τα προγράμματα βελτιώσεως που ενεκρίθησαν ύστερα από την θέση του σε ισχύ (δηλαδή ύστερα από τις 23 Ιουλίου 1991, ημερομηνία που αποτελεί την ημέρα της δημοσίευσής του στην Επίσημη Εφημερίδα). Όσον αφορά τα εγκριθέντα πριν από την ημερομηνία αυτή προγράμματα (όπως συμβαίνει με τα προγράμματα των προσφευγουσών), τα νέα ανώτατα ποσά ισχύουν «από την 1η Σεπτεμβρίου 1993». Ωστόσο, ο κανονισμός δεν εφαρμόζεται για τις δαπάνες που διενεργήθηκαν πριν από την ημερομηνία θέσεώς του σε ισχύ όσον αφορά την εκτέλεση προηγούμενων εγκριθέντων προγραμμάτων.

15. Οι προσφεύγουσες ζήτησαν μόνο την ακύρωση του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91 και, επομένως, δεν ζήτησαν την ακύρωση της μεταβατικής διατάξεως του άρθρου 3. Ωστόσο, όπως ακριβώς και στην υπόθεση C-213/91, οι προσφεύγουσες στηρίζουν την προσφυγή τους, κυρίως, σε προβαλλόμενη προσβολή κεκτημένων δικαιωμάτων, στην προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και στην παραβίαση της απαγορεύσεως της αναδρομικότητας. Επομένως, αυτοί οι λόγοι ακυρώσεως αφορούν, ειδικώς, την εφαρμογή των νέων ανωτάτων ποσών στα προγράμματα βελτιώσεως που είχαν ήδη εγκριθεί πριν από τις 23 Ιουλίου 1991 (όπως συμβαίνει και με τα προγράμματα των προσφευγουσών). Ούτε εδώ

βλέπω οποιονδήποτε λόγο που να συνηγορεί υπέρ του απαράδεκτου της προσφυγής ακυρώσεως.

Το παραδεκτό των ασκηθεισών από ιδιώτες προσφυγών σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου

16. Η Επιτροπή, καθώς στην υπόθεση C-213/91, και το Συμβούλιο, καθού στην υπόθεση C-264/91, προέτειναν ένσταση απαραδέκτου στηριζόμενη στο άρθρο 91, παράγραφος 1, του κανονισμού διαδικασίας. Το Δικαστήριο αποφάσισε να αποφανθεί χωριστά επί του παραδεκτού. Αυτός είναι ακριβώς και ο λόγος για τον οποίο οι παρούσες μου προτάσεις αφορούν αποκλειστικά το ζήτημα αυτό.

17. *Γενικά.* Ως γνωστό, το άρθρο 173 της Συνθήκης, το οποίο αφορά τις συνπροσφυγές ακυρώσεως, διακρίνει μεταξύ, αφενός, των προσφυγών που ασκούνται από κράτος μέλος ή κοινοτικό όργανο, τα οποία και νομιμοποιούνται να πράξουν κάτι τέτοιο (πρώτο εδάφιο) και, αφετέρου, των προσφυγών που ασκούνται από οποιοδήποτε άλλο φυσικό ή νομικό πρόσωπο (δεύτερο εδάφιο), που θα αποκαλώ στο εξής συνοπτικώς *ιδιώτη*.

Σύμφωνα με την απόφαση ΑΕΤΡ, τα κράτη μέλη, το Συμβούλιο και η Επιτροπή μπορούν να ασκούν προσφυγές ακυρώσεως «εναντίον οποιωνδήποτε πράξεων των κοινοτικών οργάνων, όποια και αν είναι η φύση ή η μορφή τους, οι οποίες σκοπούν στη δημιουργία εννόμων αποτελεσμάτων»¹³. Αντιθέτως, όσον αφορά τους ιδιώτες, το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης περιορίζει τη δυνατότητα ασκήσεως προ-

13 — Απόφαση της 31ης Μαρτίου 1971, υπόθεση 22/70, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (ΑΕΤΡ), Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 729, σκέψη 42.

σφυγών ακυρώσεως, τόσο σε σχέση με τον τύπο όσο και με τη φύση της αμφισβητούμενης πράξεως. Ο περιορισμός αυτός δεν σημαίνει ότι δεν διασφαλίζεται στους ιδιώτες πλήρης ένδικη προστασία. Πράγματι, εφαρμόζεται επ' αυτών η θεσπισθείσα με την απόφαση *Les Verts* αρχή, και συγκεκριμένα ότι

«η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα συνιστά κοινότητα δικαίου υπό την έννοια ότι ούτε τα κράτη μέλη ούτε τα θεσμικά της όργανα διαφεύγουν τον έλεγχο της συμφωνίας των πράξεών τους προς το βασικό καταστατικό χάρτη που αποτελεί η Συνθήκη. Ειδικότερα, τόσο με τ' άρθρα 173 και 184, αφενός, όσο και με το άρθρο 177, αφετέρου, της Συνθήκης καθιερώνεται πλήρης σύστημα ενδίκων μέσων και διαδικασιών το οποίο αποσκοπεί να αναθέσει στο Δικαστήριο τον έλεγχο της νομιμότητας των πράξεων των θεσμικών οργάνων»¹⁴.

Όσον αφορά, ωστόσο, τους ιδιώτες, αυτή η πλήρης ένδικη προστασία υλοποιείται, σε σημαντικό βαθμό, από τη δυνατότητα που έχουν οι τελευταίοι να προσφεύγουν στα εθνικά δικαστήρια τα οποία, επομένως, μπορούν, βάσει του άρθρου 177, να υποβάλουν στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα το οποίο είναι δυνατό, ιδίως, να αφορά το κύρος των πράξεων των κοινοτικών οργάνων. Πρέπει ο περιλαμβανόμενος στο δεύτερο εδάφιο του άρθρου 173 περιορισμός της δυνατότητας που έχουν οι ιδιώτες να ασκούν ευθεία ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή ακυρώσεως να λαμβάνεται, ιδίως, υπόψη υπό το φως αυτής της εναλλακτικής δυνατότητας που παρέχει η διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως. Και τούτο συμβαίνει εν προκειμένω: αν το Δικαστήριο επρόκειτο να κρίνει απαράδεκτες τις ασκηθείσες ενώπιόν του προσφυγές, τούτο δεν σημαίνει ότι οι προσφεύγουσες δεν διαθέτουν κανένα άλλο εθνικό ένδικο βοήθημα. Η ενίσχυση που τους χορηγείται στο πλαίσιο των προγραμμάτων τους βελτιώσεως παρέχεται ετησίως μέσω διοικητικής

αποφάσεως των αρμοδίων, εθνικών αρχών (εν προκειμένω των ισπανικών)¹⁵. Όπως η Επιτροπή παρατήρησε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, χωρίς να την αντικρούσουν οι προσφεύγουσες, οι εν λόγω οργανώσεις μπορούν, αν το επιθυμούν, να προσβάλουν αυτήν τη διοικητική απόφαση ενώπιον των αρμοδίων εθνικών δικαστηρίων, τα οποία έχουν, επομένως, τη δυνατότητα να υποβάλουν ενδεχομένως στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα σχετικά με τον νόμιμο χαρακτήρα των επίμαχων κανονισμών.

18. Όσον αφορά την δυνατότητα ασκήσεως προσφυγής ακυρώσεως, δυνατότητα που το άρθρο 173, εδάφιο δεύτερο, παρέχει στους ιδιώτες, πρέπει να διευκρινιστούν οι ακριβείς προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η δυνατότητα αυτή.

Πρώτον, κάθε ιδιώτης μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 173, να ασκήσει προσφυγή «κατά των αποφάσεων που απευθύνονται σ' αυτόν». Από τη συνέχεια του κειμένου του εν λόγω άρθρου καταδεικνύεται ότι πρόκειται εν προκειμένω για πράξεις οι οποίες ως εκ του τύπου τους είναι αποφάσεις απευθυνόμενες στον προσφεύγοντα.

Δεύτερον, ένας ιδιώτης μπορεί να ασκήσει προσφυγή «κατά αποφάσεων που, αν και εκδίδονται ως κανονισμοί ή αποφάσεις που απευθύνονται σε άλλο πρόσωπο, τον αφορούν άμεσα και ατομικά». Το Δικαστήριο έχει από πολύ νωρίς επιβεβαιώσει την άποψη ότι η διάταξη αυτή έχει ως σκοπό «να διευκρινίσει κατ' αυτόν τον τρόπο, ότι η επιλογή του τύπου δεν μπορεί να αλλοιώσει τη φύση μιας πράξεως»¹⁶. Επομένως, η διάταξη αυτή επιτρέπει την

15 — Η ενόχωση περί της οποίας τίθεται εν προκειμένω ζήτημα εντάσσεται στο πλαίσιο της συνήθους κατανομής των καθηκόντων μεταξύ των κοινοτικών οργάνων και των κρατών μελών στο πλαίσιο της γεωργικής πολιτικής όπου τα κράτη μέλη είναι αυτά που έχουν επιφορτισθεί με την εφαρμογή των μέτρων ενισχύσεως· βλ. επίσης την ανωτέρω παράγραφο 4.

16 — Απόφαση της 17ης Ιουνίου 1980, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 789/79 και 790/79, *Caipak*, Συλλογή τόμος 1980 II, σ. 311, σκέψη 7· η κρίση αυτή έχει επαναληφθεί σε πολλές μεταγενέστερες αποφάσεις ιδίως, για να αναφέρω την πλέον πρόσφατη, στην Διάταξη της 13ης Ιουλίου 1988, υπόθεση 160/88 R, *Fédération Européenne de la Santé Animale*, Συλλογή 1988, σ. 4121, σκέψη 26.

14 — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1986, υπόθεση 293/83, *Les Verts*, Συλλογή 1986, σ. 1339, σκέψη 23.

άσκηση προσφυγών κατά των πράξεων οι οποίες λόγω της φύσεάς τους, είναι αποφάσεις απευθυνόμενες προς τον προσφεύγοντα.

19. Το να διαπιστωθεί αν μια αμφισβητούμενη πράξη, είναι ως εκ του τύπου της, απόφαση απευθυνόμενη στον προσφεύγοντα δεν είναι δύσκολο να διαπιστωθεί: η πράξη αναφέρει τον προσφεύγοντα ως τον αποδέκτη της. Όταν κάτι τέτοιο συμβαίνει, και εφόσον η πράξη είναι δυνατό να συνεπάγεται έννομα αποτελέσματα¹⁷, η προσφυγή ακυρώσεως είναι παραδεκτή.

Ο προσδιορισμός του πότε μια πράξη αποτελεί ως εκ της φύσεώς της απόφαση απευθυνόμενη στον προσφεύγοντα δεν είναι και τόσο εύκολος. Το άρθρο 173, δεύτερο εδάφιο, διευκρινίζει ότι πρέπει να πρόκειται για πράξεις οι οποίες «αφορούν (τον προσφεύγοντα) άμεσα και ατομικά». Πλούσια είναι η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τη διασαφήνιση του κριτηρίου αυτού καθώς και με την εφαρμογή του σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Καίτοι για το σκοπό αυτό, το Δικαστήριο λαμβάνει ενίοτε ως βάση την έννοια της «αποφάσεως» (κατά τη φύση της), η οποία επομένως αντιπαρατίθεται στην έννοια του «κανονισμού» (κατά τη φύση του)¹⁸, στηρίζεται, ωστόσο, συχνότατα στη συμπληρωματική έννοια των πράξεων οι οποίες «αφορούν (τον προσφεύγοντα) άμεσα και ατομικά»¹⁹. Προτιμά την τελευταία διατύπωση και τούτο διότι αυτή επισύρει αμέσως την προσοχή επί των δύο στοιχείων που είναι δυνατόν να προσδώσουν σε μια πράξη

τη φύση αποφάσεως απευθυνόμενης στον προσφεύγοντα. Ας εξετάσω εν συντομία τα δύο αυτά στοιχεία.

20. Η σχετική πράξη αφορά άμεσα τον προσφεύγοντα. Το κριτήριο αυτό έχει σχέση με τα αποτελέσματα της πράξεως έναντι του προσφεύγοντος. Πρέπει η αμφισβητούμενη πράξη να παράγει έννομα αποτελέσματα²⁰, να τα παράγει έναντι του προσφεύγοντος²¹ και τα έννομα αυτά αποτελέσματα να απορρέουν κατά τρόπο άμεσο από την ίδια την αμφισβητούμενη πράξη — και επομένως να μην είναι συνέπεια μεταγενέστερης ανεξάρτητης αποφάσεως κοινοτικού οργάνου ή κράτους μέλους. Με την έκφραση ανεξάρτητη απόφαση νοείται εδώ μια απόφαση η οποία δεν προκύπτει αναγκαιώς ή αυτομάτως από την αμφισβητούμενη πράξη, αλλά αντιθέτως μια απόφαση η οποία λαμβάνεται κατά την άσκηση εξουσίας εκτιμήσεως ή βάσει κριτηρίων που δεν είχαν εισέτι θεσπιστεί κατά το χρόνο εκδόσεως της αμφισβητούμενης πράξεως.

21. Η σχετική πράξη αφορά τον προσφεύγοντα ατομικώς. Η δεύτερη αυτή προϋπόθεση παραδεκτού χρίζει περαιτέρω διευκρινίσεων. Η προϋπόθεση αυτή, στο πλαίσιο υποθέσεων όπως αυτή που απασχολεί εδώ το Δικαστήριο²², δεν αφορά τόσο τα αποτελέσματα που μια πράξη παράγει έναντι του προσφεύγοντος όσο το ζήτημα σχετικά με το σε ποιόν ο συντάκτης της πράξεως αυτής σκόπευε να την απευθύνει. Ο προσδιορισμός της πράξεως από την σκοπιά του συντάκτη της — η πράξη απευθύνεται σε αποδέκτη συγκεκριμένο ή συγκεκριμενοποιημένο ή απευθύνεται σε ομάδα προσώπων προσδιοριζόμενη κατά τρόπο αληθινό και σφαιρικό — μπορεί να είναι λίαν

17 — Η προϋπόθεση σύμφωνα με την οποία η προσβαλλόμενη πράξη πρέπει να μπορεί να έχει έννομα αποτελέσματα, ισχύει για όλες τις προσφυγές ακυρώσεως· βλ. τις ανωτέρω μνημονευθείσες αποφάσεις AERT και Les Verts καθώς και την απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 302/87, Κοινοβούλιο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1988, σ. 5615, σκέψη 20.

18 — Π.χ.: απόφαση της 16ης Απριλίου 1970, υπόθεση 64/69, Compagnie Française, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 301· απόφαση της 5ης Μαΐου 1977, υπόθεση 101/76, Schollen Honig, Συλλογή τόμος 1977, σ. 257· η προαναφερθείσα απόφαση Calpak και η απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1985, υπόθεση 40/84, Casteels, Συλλογή 1985, σ. 667.

19 — Η γνώμη μου είναι ότι και η μιά και η άλλη προσέγγιση καταλήγουν στο ίδιο σημείο: το να λεχθεί ότι μια πράξη αποτελεί κανονισμό ως εκ της φύσεως της σημαίνει ταυτόχρονα ότι, ως εκ της φύσεώς της, δεν αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά. Βλ. ωστόσο H. G. SCHERMERS ΚΑΙ D. WAELBROECK, Judicial Protection in the European Communities, Kluwer, 1992, παράγραφος 406, σ. 233.

20 — Βλ. την ανωτέρω υποσημείωση 17.

21 — Η προσφυγή ενός φυσικού ή νομικού προσώπου κατά πράξεως (κανονισμό) η οποία δεν εφαρμόζεται στην κατάσταση του είναι απαράδεκτη ελλείψει εννόμου συμφέροντος: απόφαση της 31ης Μαρτίου 1977, υπόθεση 88/76, Société pour l'Expatriation des Sucres S.A., Συλλογή τόμος 1977, σ. 209, παράγραφος 2 της περιλήψεως, βλ. σ. 726.

22 — Δεν λαμβάνω εδώ υπόψη ειδικούς τομείς, όπως το δίκαιο ανταγωνισμού ή το δίκαιο anti-dumping, όπου το γεγονός ότι ο προσφεύγων επηρεάζεται ατομικώς μπορεί να συνδέεται με ορισμένες ειδικές περιστάσεις όπως το ότι είχε εμπλακεί στη διαδικασία που προηγήθηκε της εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως.

διαφορετική, και αυτές ακριβώς οι διαφορές αποτελούν την ίδια την ουσία αυτού που, ως εκ της φύσεώς τους διακρίνει τους κανονισμούς από τις αποφάσεις. Τούτο ακριβώς προκύπτει από τα ακλόνητα χωρία της νομολογίας του Δικαστηρίου:

«Δυνάμει του άρθρου 189, δεύτερη παράγραφος, της Συνθήκης, το κριτήριο διακρίσεως μεταξύ κανονισμού και αποφάσεως πρέπει να αναζητηθεί στη γενική ή μη γενική ισχύ της οικείας πράξης. Το ουσιώδες χαρακτηριστικό της απόφασης προκύπτει από τον περιορισμένο αριθμό των “αποδεκτών” στους οποίους απευθύνεται, ενώ ο κανονισμός, θέτων κυρίως κανόνες δικαίου, εφαρμόζεται όχι σε περιορισμένο αριθμό αποδεκτών προσορισμένων ή δυνάμενων να εξατομικευτούν, αλλά σε κατηγορίες προσώπων νοούμενες αφηρημένα και στο σύνολό τους»²³.

Οι κανονισμοί «απευθύνονται κατά τρόπο αφηρημένο και γενικό σε κατηγορίες απροσδιοριστών προσώπων και εφαρμόζονται σε καταστάσεις που προσδιορίζονται αντικειμενικά»²⁴

και:

«Τα υποκειμένα εκτός του αποδέκτη μιας αποφάσεως δεν μπορούν να ισχυρισθούν ότι η οικεία απόφαση τα αφορά ατομικά παρά μόνο αν τα θίγει λόγω ορισμένων ξεχωριστών ιδιοτήτων ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τα χαρακτηρίζει σε σχέση με κάθε άλλο πρόσωπο»²⁵.

22. Επομένως, προκειμένου ένας κανονισμός να αφορά άμεσα έναν ιδιώτη, δεν αρκεί ο εν λόγω ιδιώτης να θίγεται απ' αυτόν κατά τρόπο συγκεκριμένο και διαφορετικό από αυτόν με τον οποίο θίγονται άλλα πρόσωπα. Αντιθέτως, πρέπει η πράξη αυτή να έχει εκδοθεί έχοντας στο στόχαστρο τα χαρακτηριστικά γνωρίσματα των ενδιαφερομένων προσώπων ή πρέπει ο συντάκτης της πράξεως αυτής να ήταν σε θέση να γνωρίζει ότι η επίμαχη πράξη θα έθιγε αποκλειστικώς τα συμφέροντα και την έννομη κατάσταση των προσώπων αυτών²⁶. Πολύ περισσότερο, δεν αρκεί, προκειμένου μια πράξη να αφορά ατομικώς ορισμένα πρόσωπα, να μπορεί να προσδιορισθεί ο αριθμός — ακόμα και η ταυτότητα — των προσώπων επί των οποίων εφαρμόζεται η προσβαλλομένη πράξη. Πράγματι, δεν προκύπτει αναγκαιώς, από το στοιχείο αυτό, ότι τα πρόσωπα αυτά ελήφθησαν υπόψη ατομικώς κατά το χρόνο εκδόσεως της πράξεως.

Για να καταστήσω σαφέστερα τα ανωτέρω, ας μου επιτραπεί να παραθέσω δύο χωρία από τη νομολογία του Δικαστηρίου:

«ούτε, άλλωστε, το γεγονός ότι η επιλογή της περιόδου αναφοράς έχει ιδιαίτερη σημασία για τους προσφεύγοντες, των οποίων η παραγωγή υπόκειται από τη μία περίοδο στην άλλη, λόγω του δικού τους προγράμματος παραγωγής, σε σημαντικότερες μεταβολές, αρκεί για να τους αναγνωριστεί δικαίωμα ασκήσεως ατομικής προσφυγής. Εξάλλου, οι προσφεύγοντες δεν απέδειξαν την ύπαρξη περιστάσεων από τις οποίες να μπορεί η επιλογή αυτή να χαρακτηριστεί ... ως απόφαση ειδικώς ληφθείσα γι' αυτούς ...»²⁷

και

23 — Διάταξη της 5ης Νοεμβρίου 1986, στην υπόθεση 117/86, UFADE, Συλλογή 1986, σ. 3255, σκέψη 9.

24 — Διάταξη UFADE, σκέψη 11.

25 — Απόφαση της 15ης Ιουλίου 1963, υπόθεση 25/62, Plaumann, Συλλογή τόμος 1984-1964, σ. 937, κριση που έχει επαναληφθεί σε πολλές μεταγενέστερες αποφάσεις, ιδίως, για να αναφέρει μόνο την πλέον πρόσφατη, στη διάταξη της 12ης Ιουνίου 1992, υπόθεση C-29/92, Asia Motor France, Συλλογή 1992, σ. I-3935, σκέψη 17.

26 — Απόφαση της 1ης Ιουλίου 1965, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 106/63 και 107/63, Törfner, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 101, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1971, υπόθεση 62/70, Bock, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 977, σκέψη 10, απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1985, υπόθεση 11/82, Πειραϊκή Πατραϊκή, Συλλογή 1985, σ. 207, σκέψη 31.

27 — Η προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16 απόφαση Calpak, σκέψη 10.

«η κανονιστική φύση, εξάλλου, μιας πράξεως δεν τίθεται σε αμφιβολία από τη δυνατότητα περισσότερου ή λιγότερου ακριβούς προσδιορισμού του αριθμού ή ακόμη και της ταυτότητας των υποκειμένων δικαίου επί των οποίων εφαρμόζεται σε δεδομένη στιγμή, εφόσον είναι βέβαιο ότι η εφαρμογή αυτή πραγματοποιείται δυνάμει αντικειμενικής νομικής ή πραγματικής κατάστασης, οριζόμενης από την πράξη σε σχέση με το σκοπό της τελευταίας»²⁸.

Όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής στην υπόθεση C-213/91

23. Ας μου επιτραπεί να ασχοληθώ τώρα με την εφαρμογή των κανόνων που υπενθύμισα αρχίζοντας από την προσφυγή που έχει ασκηθεί στην υπόθεση C-213/91. Όπως έχω προαναφέρει (στις παραγράφους 7 έως και 12) η προσφυγή αυτή ακυρώσεως στρέφεται κατά του κανονισμού (ΕΟΚ) 1304/91 της Επιτροπής με τον οποίον τροποποιείται ως προς τρία σημεία, η νομοθεσία που εφαρμόζεται για τα προγράμματα βελτιώσεως της ποιότητας και της εμπορίας των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών. Συγκεκριμένα, πρόκειται για κανόνες σχετικούς με την επέκταση ή συρρίκνωση των προγραμμάτων λόγω μεταβολής της καλυπτόμενης από τα προγράμματα αυτά εκτάσεως, για κανόνες σχετικούς με τα διοικητικής φύσεως στοιχεία που πρέπει να παρέχονται με τις αιτήσεις για ενίσχυση και για κανόνες οι οποίοι αφορούν τις προκαταβολές επί του ετησίου τμήματος της ενισχύσεως.

24. Στο προοίμιο του αμφισβητούμενου κανονισμού μνημονεύεται ο στόχος που η Επιτροπή επεδίωκε να πετύχει μέσω των μεταβολών αυτών. Οι κοινές διατάξεις

σχετικά με την τροποποίηση των προγραμμάτων βελτιώσεως προσετέθησαν διότι, αφενός, έπρεπε, γενικώς, να διασφαλιστούν οι συνθήκες υπό τις οποίες μπορούσαν να επέλθουν τέτοιες τροποποιήσεις — δοθέντος ότι οι υφιστάμενοι κανόνες που είχαν τεθεί με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2159/89 ήταν πράγματι λίαν περιορισμένοι — και διότι, αφετέρου, (όσον αφορά ειδικώς τη διάταξη σύμφωνα με την οποία μια επιφάνεια μπορεί να επεκταθεί μόνον ύστερα από τέσσερα έτη), σκοπός ήταν να μπορεί η βιωσιμότητα και η εύρυθμη λειτουργία ενός προγράμματος να εκτιμηθεί πριν επιτραπεί παρόμοια επέκταση της επιφανείας. Οι δύο άλλες τροποποιήσεις της σχετικής νομοθεσίας, οι οποίες αφορούν τα δικαιολογητικά και τις προκαταβολές, επήλθαν λόγω της ανάγκης να εξασφαλισθεί η σωστή χρησιμοποίηση των κοινοτικών μέσων. Όσον αφορά τα δικαιολογητικά που πρέπει να προσκομίζονται καθώς και τη χορήγηση των προκαταβολών, οι τροποποιήσεις όντως σκοπούν στο να καθίσταται δυνατό να ελέγχεται οι εργασίες στο σχετικό τμήμα του οπωρώνα εκτελούνται σύμφωνα με το πρόγραμμα. Όσον αφορά τη χορήγηση των προκαταβολών, η Επιτροπή αναφέρει στο προοίμιο του κανονισμού ότι θεωρεί σκόπιμο να μειωθεί το ποσοστό των προκαταβολών αυτών και ότι η καταβολή νέου ετησίου τμήματος πρέπει να χορηγείται μόνο μετά την πραγματική καταβολή από το κράτος μέλος του ετησίου τμήματος του προηγούμενου έτους.

25. Ενόψει των γενικών θεωρήσεων που διατύπωσα προηγουμένως, η γνώμη μου είναι ότι οι προσφεύγουσες δεν αποδεικνύουν ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός τις αφορά άμεσα. Πράγματι, όλες οι τροποποιήσεις που επήλθαν με τον κανονισμό αυτό οφείλονται στην μέριμνα της Επιτροπής να διασφαλιστεί ότι τα κοινοτικά κεφάλαια πράγματι χρησιμοποιούνται για τους επιδιωκόμενους σκοπούς, ότι η χρήση τους μπορεί, όντως, να ελέγχεται και ότι οι προκαταβολές δεν χορηγούνται ανώφελα, ή πρόωρα, ή ασυντόνιστα με τις οφειλόμενες

28 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1968, υπόθεση 6/68, Zuckerfabrik Watenstedt, Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 791· η κρίση αυτή έχει επαναληφθεί σε πολλές μεταγενέστερες αποφάσεις και, ιδίως, για να αναφέρει μόνο την πλέον πρόσφατη, στην απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Νοεμβρίου 1992 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-15/91 και C-108/91, Buckl, Συλλογή σ. I-6061, σκέψη 25.

από το οικείο κράτος μέλος ενισχύσεις. Οι προσφεύγουσες δεν μπόρεσαν να προβάλουν κανένα δικαίωμα για τη διατήρηση του προηγουμένου συστήματος όσον αφορά κάποιο από τα θέματα που αφορούν οι επίμαχες τροποποιήσεις οι οποίες, επομένως, δεν παράγουν κατά τρόπο άμεσο έννομο αποτέλεσμα ως προς αυτές. Εξάλλου, εν πάση περιπτώσει, ακόμα και αν υποθεθεί ότι υπήρξαν τέτοια δικαιώματα, αυτά απότοκα της αποφάσεως των αρμοδίων εθνικών αρχών με την οποία εγκρίθηκε το οικείο πρόγραμμα βελτιώσεως, δηλαδή μεταγενέστερης αποφάσεως άσχετης με την προβαλλόμενη πράξη.

26. Ακόμα και αν υποθεθεί ότι ο εκδοθείς κανονισμός αφορά άμεσα τις προσφεύγουσες, *ουδόλως* προκύπτει ότι τις θίγει *ατομικά*. Πράγματι, από κανένα σημείο του εν λόγω κανονισμού προκύπτει ότι αυτός έχει ως σκοπό — διότι αυτό είναι το αποτέλεσμα στο οποίο ήθελε να καταλήξει ο συντάκτης της πράξεως αυτής ή διότι μπορούσε να γνωρίζει ότι τέτοιο θα ήταν το αποτέλεσμα — να θίξει τις προσφεύγουσες λόγω ορισμένων ιδιοτήτων που τους προσιδιάζουν ή μιας πραγματικής καταστάσεως που τις χαρακτηρίζει σε σχέση με άλλον οποιονδήποτε άλλο πρόσωπο και ως εκ τούτου τις εξατομικεύει κατά τρόπο ανάλογο αυτόν του αποδέκτη μιας αποφάσεως.

Πράγματι, καθώς οι προσφεύγουσες είναι οργανώσεις των οποίων τα προγράμματα βελτιώσεως έχουν ήδη εγκριθεί, ο εν λόγω κανονισμός δεν τις αφορά κατά τρόπο διαφορετικό απ' ότι οποιαδήποτε άλλη οργάνωση παραγωγών η οποία θα ήταν δυνατό να ζητήσει την έγκριση ενός προγράμματος βελτιώσεως στο μέλλον. Όντως, δεν διακρίνω κανένα πραγματικό στοιχείο από το οποίο να καταφαίνεται ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός εξεδόθη ειδικώς ενόψει των ευρισκομένων στο στάδιο της εκτελέσεως προγραμμάτων των προσφευγουσών ή ότι έθιγε αποκλειστικώς τα συμφέροντα

και/ή την έννομη κατάσταση των προσφευγουσών.

Όσον αφορά το παραδεκτό της προσφυγής στην υπόθεση C-264/91

27. Όπως έχω εκθέσει ανωτέρω (στις παραγράφους 13 έως και 15) η ασηκθείσα στην υπόθεση αυτή προσφυγή ακυρώσεως στρέφεται κατά του κανονισμού (ΕΟΚ) 2145/91 του Συμβουλίου με τον οποίον τροποποιήθηκε το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως που μπορούσε να χορηγηθεί στο πλαίσιο ενός προγράμματος βελτιώσεως της ποιότητας και της εμπορίας στον τομέα των καρπών με κέλυφος και των χαρουπιών.

Στο προοίμιο του βαλλομένου κανονισμού μνημονεύεται ο στόχος που το Συμβούλιο επεδίωκε να επιτύχει μέσω της τροποποιήσεως αυτής. Επιδιωκόμενος σκοπός είναι να ευνοηθούν, *κατ' ουσίαν*, οι εργασίες εκριζώσεως που ακολουθούνται από αναφύτευση και/ή μετατροπή προς άλλες ποικιλίες διότι, από τεχνική άποψη, αυτές ακριβώς είναι οι εργασίες που συντελούν πρωτίστως στη βελτίωση της ποιότητας²⁹. Αυτός ακριβώς είναι και ο λόγος για τον οποίο το ανώτατο ποσό της ενισχύσεως για τις εργασίες αυτές αυξήθηκε σημαντικά, ενώ μειώθηκε όσον αφορά τις άλλες εργασίες.

28. Ουδεμία υφίσταται αμφιβολία ότι η προσβαλλομένη πράξη είναι, ως εκ της φύσεώς της, κανονισμός και ότι δεν μπορεί σε καμιά περίπτωση να αμφισβητηθεί μέσω προσφυγής ιδιωτών των οποίων τα προγράμματα βελτιώσεως ενεργήθησαν *ύστερα από* τη θέση του σε ισχύ. Πράγματι, είναι σαφές ότι, έναντι των ιδιωτών αυτών, ο προσβαλλόμενος κανονισμός είναι γενικού περιεχομένου όπως ακριβώς και ο βασικός κανονισμός (ΕΟΚ) 790/89, τον οποίο και τροποποιεί.

29 — Επομένως, περισσότερο απ' ότι οι επτά άλλες ενέργειες, οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 7 του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89, μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο σχεδίου βελτιώσεως της ποιότητας και της εμπορίας.

Το πρόβλημα που τίθεται τώρα είναι αν τα ανωτέρω δεν ισχύουν για τις προσφεύγουσες, εφόσον τα προγράμματά τους βελτιώσεως είχαν ήδη εγκριθεί πριν από την ημερομηνία αυτή. Οι προσφεύγουσες υποστηρίζουν ότι η προσβαλλόμενη πράξη τις αφορά άμεσα και ατομικά, δηλαδή, με άλλα λόγια, ότι ο εν λόγω κανονισμός αποτελεί, έναντι κάθε μιάς απ' αυτές, απόφαση.

29. Για να μπορέσω να προβώ στην ορθή εκτίμηση της απόψεως αυτής, ας μου επιτραπεί να ασχοληθώ για λίγο με τη συγκεκριμένη επίδραση που η βαλλομένη πράξη μπορεί να έχει στην κατάσταση των προσφευγουσών ή στην κατάσταση άλλων οργανώσεων παραγωγών των οποίων τα προγράμματα είχαν ήδη εγκριθεί. Όπως έχω ήδη αναφέρει (στην παράγραφο 14) ο βαλλόμενος κανονισμός ορίζει ότι, μετά την 1η Σεπτεμβρίου 1993, τα νέα ανώτατα ποσά της ενισχύσεως θα ισχύουν για τα ήδη εγκριθέντα προγράμματα βελτιώσεως, δηλαδή θα ισχύουν ύστερα από μια ημερομηνία που είναι μεταγενέστερη κατά δύο και πλέον έτη από την δημοσίευση και θέση σε ισχύ της νέας ρυθμίσεως (23 Ιουλίου 1991). Ωστόσο, ο κανονισμός δεν εφαρμόζεται για τις δαπάνες που είχαν αναληφθεί πριν από την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ του κανονισμού για την εκτέλεση των προηγουμένως εγκριθέντων προγραμμάτων. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3746/91 της Επιτροπής καθορίζει, εν προκειμένω, ορισμένες σχετικές με την εφαρμογή λεπτομέρειες³⁰. Ο κανονισμός αυτός ορίζει ότι για τα ήδη εγκριθέντα προγράμματα βελτιώσεως, οι αιτήσεις για τροποποίηση μπορούν να υποβάλλονται μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1992 και ότι για τα ίδια αυτά προγράμματα (τροποποιηθέντα ή μη) η περίοδος των πέντε ετών για τη χορήγηση της προσηυξημένης ενισχύσεως για τις εργασίες εκριζώσεως που ακολουθούνται από

αναφύτευση και/ή μετα-τροπή (βλ. την ανωτέρω παράγραφο 13) αρχίζει από την ημερομηνία κατά την οποία τα νέα ανώτατα ποσά της ενισχύσεως παράγουν αποτελέσματα, δηλαδή από την 1η Σεπτεμβρίου 1993³¹.

30. Ενόψει του εκτελεστικού αυτού κανονισμού, το αποτέλεσμα που η αμφισβητούμενη τροποποίηση των ανωτάτων ποσών της ενισχύσεως μπορεί να συνεπάγεται για τις οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα είχαν ήδη εγκριθεί μπορεί να περιγραφεί ως εξής. Γι' αυτές των οποίων τα προγράμματα ήδη προέβλεπαν εργασίες οι οποίες υπόκεινται στο εξής σ' ένα ευνοϊκό σύστημα (δηλαδή εκριζώση που ακολουθείται από αναφύτευση και/ή μετατροπή) ουδέν υφίσταται πρόβλημα. Οι οργανώσεις αυτές δεν έχουν ανάγκη να τροποποιήσουν τα σχέδιά τους και, από την 1η Σεπτεμβρίου 1993, θα τυγχάνουν επί πέντε έτη της προσηυξημένης ενισχύσεως (δηλαδή 470 ECU αντί των 300 ή των 210). Για τα δύο ή τρία έτη που τους απομένουν θα λάβουν ενίσχυση ελαφρώς κατώτερη αυτής που είχε αρχικώς προβλεφθεί (200 ECU αντί των 210). Θεωρούμενης συνολικώς της περιόδου, τούτο σημαίνει ότι αυτές οι οργανώσεις παραγωγών επωφελούνται από τις τροποποιήσεις³².

Το αντίθετο ισχύει όσον αφορά τις οργανώσεις παραγωγών — και υποθέτω ότι σ' αυτές ανήκουν και οι προσφεύγουσες — των οποίων το πρόγραμμα βελτιώσεως δεν προέβλεπε και εργασίες οι οποίες τυγχάνουν

30 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3746/91 της Επιτροπής, της 18 Δεκεμβρίου 1991, για τέταρτη τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 περί καθορισμού των λεπτομερειών εφαρμογής των ειδικών μέτρων για τους καρπούς με κέλυφος και τα χαρούπια που προβλέπονται στον τίτλο ΙΙα του κανονισμού (ΕΟΚ) 1035/72 του Συμβουλίου, ΕΕ 1991, L 352, σ. 53.

31 — Στις παρατηρήσεις που υπέβαλαν σχετικά με το υπόμνημα παρεμβάσεως της Επιτροπής οι προσφεύγουσες ισχυρίστηκαν ότι ο κανονισμός αυτός στερείται νομιμότητας διότι, ως υπερβάνει τα όρια της εκτελεστικής αρμοδιότητας της Επιτροπής. Καίτοι δεν υποχρεούμαι να ύψω το συγκεκριμένο αυτό σημείο, θα ήθελα, παρόλα αυτά, να προσθέσω ότι, κατά τη γνώμη μου, η Επιτροπή δεν φαίνεται να έχει κάνει αδικαιολόγητη χρήση της εκτελεστικής της αρμοδιότητας προβαίνοντας στην προσαρμογή των ήδη εγκριθέντων σχεδίων βελτιώσεως και αποφασιζοντας ότι όσον αφορά τα σχέδια αυτά η περίοδος των πέντε ετών αρχίζει να τρέχει από την 1η Σεπτεμβρίου 1993.

32 — Επομένως, οι οργανώσεις εκέλευς των οποίων τα σχέδια ήδη προέβλεπαν τις ευνοηθείσες ενέργειες δεν έχουν επιπλέον κανένα συμφέρον να αμφισβητήσουν τη ρύθμιση. Υποθέτω ότι οι προσφεύγουσες στην υπό κρίση υπόθεση δεν βασίζονται στην κατάσταση αυτή. Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο, η προσφυγή τους της ακυρώσεως θα έπρεπε ήδη να κηρυχθεί απαράδεκτη γι' αυτόν τον από λόγους.

σήμερα ευνοϊκής μεταχείρισης. Αν οι οργανώσεις αυτές δεν τροποποιήσουν το σχέδιό τους, θα υποστούν ζημία λόγω της μείωσης του ποσού της ενισχύσεως (από 300 και 210 ECU σε 200 ECU). Έχουν ωστόσο τη δυνατότητα να τροποποιήσουν το σχέδιό τους³³ και να προβλέψουν εργασίες οι οποίες θα ευνοούνται στο εξής από τη νέα ρύθμιση, οπότε θα μπορούν να τυγχάνουν της προσηυξημένης ενισχύσεως επί πέντε έτη. Κατά συνέπεια, θεωρούμενης συνολικά της περιόδου, θα αντλούν όφελος από τη νέα ρύθμιση³⁴.

Με λίγα λόγια, όσον αφορά τις προσφεύγουσες, ο προσβαλλόμενος κανονισμός έχει ως αποτέλεσμα να υποχρεώνονται αυτές να τροποποιήσουν τα σχέδιά τους βελτιώσεως και να συμπεριλάβουν σ' αυτά τις τυγχάνουσες προνομακτής μεταχείρισης εργασίες, οπότε θα λάβουν ενισχύσεις (σημαντικά) υψηλότερες αυτών που θα μπορούσαν να αναμένουν προηγουμένως. Αν δεν τροποποιήσουν το σχέδιό τους, θα υποστούν μια περιορισμένη μείωση της ενισχύσεως που προσδοκούσαν προηγουμένως.

31. Ενόψει του δυνητικού αυτού αποτελέσματος του βαλομένου κανονισμού, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο να είναι δυνατό ο εν λόγω κανονισμός να αφορά τις προσφεύγουσες άμεσα κατά την έννοια του άρθρου 173 της Συνθήκης.

Το ζήτημα αν κάτι τέτοιο πράγματι συμβαίνει εξαρτάται, κατά τη γνώμη μου, από το εάν οι προσφεύγουσες, των οποίων τα προγράμματα έχουν εγκριθεί, αντλούν από

τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις ένα δικαίωμα για επιχορηγήσεις το οποίο έχει ενδεχομένως προσβληθεί από τον επίδικο κανονισμό. Νομίζω ότι οι προσφεύγουσες δεν μπορούν να δικαιολογήσουν παρόμοιο δικαίωμα. Τα εγκριθέντα από τα κράτη μέλη προγράμματα (κατόπιν κοινοποιήσεως στην Επιτροπή και υπό την επιφύλαξη των παρατηρήσεών της) δεν περιλαμβάνουν, κατά την άποψή μου, καμία εκ μέρους των κοινοτικών οργάνων νομικώς δεσμευτική υπόσχεση για χορήγηση, για ολόκληρη τη διάρκεια του δεκαετούς προγράμματος, των προβλεπόμενων από τους οικείους κανονισμούς ανωτάτων ποσών ενισχύσεως. Αν συνέβαινε κάτι τέτοιο, ολόκληρη η αναθεώρηση της ασκουμένης πολιτικής θα καθίστατο προβληματική. Κατά συνέπεια, το συμπέρασμά μου είναι ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός δεν θίγει άμεσα την έννομη κατάσταση των προσφευγουσών.

32. Ωστόσο, έστω και αν ο επίδικος κανονισμός αφορούσε άμεσα τις προσφεύγουσες, νομίζω ότι σε καμιά περίπτωση δεν μπορεί να τις αφορά *ατομικά*. Πράγματι, είναι δεδομένο εν προκειμένω ότι οι δεκαεννέα προσφεύγουσες και οι δεκαεννέα άλλες οργανώσεις παραγωγών των οποίων τα προγράμματα βελτιώσεως είχαν ήδη εγκριθεί κατά το χρόνο ενάρξεως ισχύος του βαλομένου κανονισμού είναι γνωστές και θίγονται κατά τρόπο διαφορετικό απ' ότι η κατηγορία των ενώσεων παραγωγών που ζητούν εκ των υστέρων την αναγνώριση και έγκριση των προγραμμάτων τους βελτιώσεως. Ωστόσο, τούτο δεν σημαίνει ότι η επίδικη πράξη τις αφορά εξίσου ατομικώς με τους αποδέκτες μιας αποφάσεως.

33 — Όσον αφορά τη νομική δυνατότητα, βλ. τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3746/91 που έχω σχολιάσει ανωτέρω. Ως προς το ερμηνευτικό στην πράξη, η Επιτροπή ισχυρίστηκε, νομίζω κατά τρόπο πειστικό, ότι οι επτά άλλες εργασίες (οι οποίες δεν ευνοούνται από τη νέα ρύθμιση) που μπορούν να προβλέπονται τα σχέδια βελτιώσεως (οι εργασίες αυτές απαριθμούνται στο άρθρο 7, περιπτώσεις 3 έως και 9, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2159/89 που έχω αναφέρει ανωτέρω) είναι τέτοιας φύσεως ώστε, από τεχνική άποψη, δεν απαιτούν καμία σύνδεση στο μέλλον, ή τουλάχιστον όχι περισσότερο απ' ότι συνέβη κατά την μεταβατική περίοδο των δύο ετών.

34 — Βλ. συναφώς τα παραδείγματα με τα σχετικά αριθμητικά στοιχεία που περιλαμβάνονται ως παράρτημα στο υπόμνημα παραμείσεως της Επιτροπής.

Όπως ορίζεται στον προσβαλλόμενο κανονισμό, η μόνη διαφορά ως προς τη μεταχείριση που ο κανονισμός αυτός εισάγει μεταξύ των ήδη εγκριθέντων προγραμμάτων και των προγραμμάτων που πρόκειται να

εγκριθούν εκ των υστέρων είναι ότι προβλέπει για τα ήδη εγκριθέντα προγράμματα μεταβατική περίοδο καθώς και τη δυνατότητα προσαρμογής τους³⁵. Όμως, δεν νομίζω ότι το στοιχείο αυτό μπορεί να οδηγήσει στο συμπέρασμα ότι ο προσβαλλόμενος κανονισμός αφορά ατομικά τις οικείες οργανώσεις παραγωγών. Είναι, πράγματι, λογικό, χωρίς κάτι τέτοιο να σημαίνει ότι αλλοιώνεται η φύση του, να αντιμετωπίζει ένας κανονισμός καταστάσεις κατά τρόπο διαφορετικό, ανάλογα με αντικειμενικές πραγματικές ή νομικές διαφορές. Εφόσον αποδεικνύεται ότι αυτή η διαφορετική μεταχείριση υπαγορεύεται από αντικειμενικές διαφορές, σχετικές με τον σκοπό της οικείας πράξεως και δεν στηρίζεται σε ιδιαιτερότητες που προσιδιάζουν στα πρόσωπα που αφορά ο κανονισμός, δεν βλέπω για ποιόν

λόγο πρέπει να θεωρήσω ότι ο επίδικος κανονισμός αφορά ατομικώς τις κατηγορίες προσώπων που θίγονται απ' αυτές τις διαφορές ως προς τη μεταχείριση.

Νομίζω ότι το γεγονός ότι οι μεταβατικοί κανόνες θεσπίστηκαν προς όφελος των ήδη εγκριθέντων προγραμμάτων αποτελεί μια τέτοια αντικειμενική διαφορά, και τούτο ενόψει του γεγονότος ότι οι μεταβατικοί αυτοί κανόνες δεν έχουν ως αποτέλεσμα οι ουσιαστικές διατάξεις του βαλλομένου κανονισμού (δηλαδή τα νέα διαφοροποιημένα ανώτατα ποσά της ενισχύσεως) να εφαρμόζονται στα ήδη εγκριθέντα προγράμματα κατά τρόπο διαφορετικό απ' αυτόν κατά τον οποίον εφαρμόζονται στα νέα προγράμματα.

33. Συνεπώς η άποψή μου είναι ότι τόσο η προσφυγή ακυρώσεως στην υπόθεση C-213/91 όσο και η προσφυγή ακυρώσεως στην υπόθεση C-264/91 είναι απαράδεκτες γιατί πρέπει οι προσφεύγουσες να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα.

35 — Άρθρο 3 του βαλλομένου κανονισμού, όπως διευκρινίζεται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3746/91 της Επιτροπής.