

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
L. A. GEELHOED

της 3ης Απριλίου 2001<sup>1</sup>

1. Η παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, την οποία υπέβαλε το Tribunale di Cagliari (Ιταλία), αφορά μεταξύ άλλων το κύρος των κανονισμών (ΕΚ) 1521/95<sup>2</sup> και (ΕΚ) 1576/95<sup>3</sup> της Επιτροπής, της 29ης και 30ής Ιουνίου 1995, για τον καθορισμό των επιστροφών που εφαρμόζονται κατά την εξαγωγή των σύνθετων ζωοτροφών με βάση τα σιτηρά, με τους οποίους οι επιστροφές λόγω εξαγωγής σύνθετων ζωοτροφών έφθασαν στο μηδέν.

### Το νομικό πλαίσιο

2. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1766/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των σιτηρών<sup>4</sup>, ορίζει:

«Για κάθε εισαγωγή προς την Κοινότητα ή εξαγωγή απ' αυτήν προϊόντων του άρθρου 1

απαιτείται η υποβολή πιστοποιητικού εισαγωγής ή εξαγωγής, το οποίο εκδίδεται από τα κράτη μέλη κατόπιν αιτήσεως των ενδιαφερομένων ανεξαρτήτως του τόπου εγκατάστασης αυτών μέσα στην Κοινότητα. Όταν το ύψος της εισφοράς ή της επιστροφής έχει καθορισθεί εκ των προτέρων, το γεγονός σημειώνεται επί του πιστοποιητικού το οποίο και χρησιμεύει ως σχετική απόδειξη.

Το πιστοποιητικό εισαγωγής ή εξαγωγής ισχύει σε ολόκληρη την Κοινότητα. Η έκδοση των ως άνω πιστοποιητικών υπόκειται στη σύσταση εγγυήσεως ως προς την ανάληψη υποχρεώσεως για εισαγωγή ή εξαγωγή κατά τη διάρκεια ισχύος του πιστοποιητικού, εγγυήσεως η οποία καταπίπτει εν όλω ή εν μέρει εάν η συναλλαγή δεν πραγματοποιηθεί μέσα στην εν λόγω προθεσμία ή εάν πραγματοποιηθεί εν μέρει μόνον.»

3. Το άρθρο 13 του ίδιου κανονισμού ορίζει τα εξής:

«1. Στον βαθμό που είναι αναγκαίο για να καταστεί δυνατή η εξαγωγή<sup>5</sup> των προϊόντων

1 – Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 – ΕΕ L 147, σ. 65.

3 – ΕΕ L 150, σ. 64.

4 – ΕΕ L 181, σ. 21.

5 – Σ.τ.μ.: η υποσημείωση αυτή αφορά μόνο την ολλανδική γλώσσα.

του άρθρου 1, μη μεταποιημένων ή υπό τη μορφή εμπορευμάτων τα οποία εμφανίζονται στο παράρτημα Β, βάσει των τιμών των προϊόντων αυτών στην παγκόσμια αγορά, η διαφορά μεταξύ των τιμών αυτών και των τιμών που ισχύουν στην Κοινότητα μπορεί να καλυφθεί από μια επιστροφή κατά την εξαγωγή.

2. Η επιστροφή είναι η ίδια για ολόκληρη την Κοινότητα και μπορεί να διαφοροποιείται ανάλογα με τον τόπο προορισμού.

Η καθορισμένη επιστροφή χορηγείται μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου.

Ο καθορισμός των επιστροφών γίνεται σε τακτά χρονικά διαστήματα σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 23.

Σε περίπτωση ανάγκης και μετά από αίτηση ενός κράτους μέλους ή εξ ιδίας πρωτοβουλίας, η Επιτροπή μπορεί ενδιάμεσως να τροποποιεί τις επιστροφές.

3. Το ύψος της επιστροφής που εφαρμόζεται κατά την εξαγωγή των προϊόντων του άρθρου 1 καθώς και των εμπορευμάτων του παραρτήματος Β είναι εκείνο που ισχύει κατά την ημέρα της εξαγωγής.

4. Εντούτοις, προκειμένου για τις εξαγωγές των προϊόντων που εμφανίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχεία α' και β', εφαρμόζεται — κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου υποβαλλόμενης ταυτοχρόνως με την αίτηση για έκδοση πιστοποιητικού εξαγωγής — η επιστροφή που ισχύει κατά την ημέρα υποβολής της αίτησης για έκδοση του πιστοποιητικού εξαγωγής, προσαρμοσμένη βάσει της τιμής κατωφλίου η οποία θα ισχύει κατά το μήνα της εξαγωγής και εφόσον η εξαγωγή λάβει χώρα κατά τη διάρκεια ισχύος του πιστοποιητικού.

Για τις περιπτώσεις καθορισμού της επιστροφής εκ των προτέρων, μπορεί να καθορίζεται ένα διορθωτικό στοιχείο. Ο καθορισμός αυτού γίνεται ταυτοχρόνως με τον καθορισμό της επιστροφής και σύμφωνα με την ίδια διαδικασία· πάντως, σε περίπτωση ανάγκης και μετά από αίτηση ενός κράτους μέλους ή εξ ιδίας πρωτοβουλίας, η Επιτροπή μπορεί ενδιάμεσως να τροποποιεί τα εν λόγω διορθωτικά στοιχεία.

Οι διατάξεις του πρώτου και δεύτερου εδαφίου μπορούν να εφαρμόζονται εν όλω ή εν μέρει για καθένα από τα προϊόντα που εμφανίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχεία γ' και δ', καθώς και για τα προϊόντα του άρθρου 1 τα οποία εξάγονται υπό τη μορφή των εμπορευμάτων που εμφανίζονται στο παράρτημα Β.

[...]

7. Όταν, κατά την εξέταση της καταστάσεως της αγοράς, διαπιστώνεται η ύπαρξη

δυσκολιών οφειλόμενων στην εφαρμογή των διατάξεων των σχετικών με τον εκ των προτέρων καθορισμό της επιστροφής ή όταν υπάρχει κίνδυνος να προκύψουν τέτοιες δυσκολίες, τότε, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 23, μπορεί να ληφθεί απόφαση για αναστολή της εφαρμογής των εν λόγω διατάξεων επί όσο χρόνο κριθεί απολύτως αναγκαίο.

τον κανονισμό (ΕΚ) 1707/94 της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 1994<sup>7</sup>. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

«Κατά τη διάρκεια ενός δεδομένου μηνός η επιστροφή που μπορεί να χορηγηθεί κατά την εξαγωγή συνθέτων ζωοτροφών με βάση τα σιτηρά καθορίζεται ανά τόνο σιτηρών που περιέχονται στις ζωοτροφές, λαμβανομένων υπόψη των ακόλουθων κριτηρίων:

Σε περίπτωση εξαιρετικά επείγουσας ανάγκης και μετά από εξέταση της κατάστασης βάσει όλων των στοιχείων που έχει στη διάθεσή της, η Επιτροπή μπορεί να λάβει απόφαση για αναστολή του εκ των προτέρων καθορισμού της επιστροφής επί τρεις εργάσιμες ημέρες κατ' ανώτατο όριο.

α) του μέσου όρου των επιστροφών που χορηγήθηκαν τον προηγούμενο μήνα για τα συνηθέστερα χρησιμοποιούμενα βασικά σιτηρά και οι οποίες προσαρμόζονται συναρτήσει της τιμής κατωφλίου των σιτηρών αυτών που ισχύουν για τον τρέχοντα μήνα:

Οι αιτήσεις για έκδοση πιστοποιητικού μαζί με τις αιτήσεις για τον εκ των προτέρων καθορισμό της επιστροφής που υποβάλλονται κατά τη διάρκεια της περιόδου αναστολής, δεν γίνονται δεκτές.»

β) του μέσου όρου των εισφορών, για τα συνηθέστερα χρησιμοποιούμενα βασικά σιτηρά, που υπολογίζονται για τις είκοσι πέντε πρώτες ημέρες του προηγούμενου μηνός που προσαρμόζονται συναρτήσει της αντίστοιχης τιμής κατωφλίου που ισχύει τον τρέχοντα μήνα:

4. Στην παρούσα διαδικασία σημασία έχει και το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1913/69 της Επιτροπής, της 29ης Σεπτεμβρίου 1969, περί χορηγήσεως και προκαθορισμού της επιστροφής κατά την εξαγωγή τροφίμων για τα ζώα αποτελουμένων βασικά από σιτηρά<sup>6</sup>, όπως τροποποιήθηκε με

γ) των δυνατοτήτων και των όρων πώλησης των εν λόγω προϊόντων στη διεθνή αγορά:

6 – ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 218.

7 – ΕΕ L 180, σ. 19.

δ) της αποφυγής διαταραχών στην κοινοτική αγορά·

β) τις προσαρμογές που πρέπει, κατά περίπτωση, να γίνουν στα ποσοστά της επιστροφής, εάν υπήρξε προκαθορισμός της επιστροφής.

ε) της οικονομικής πτυχής των εξαγωγών.»

3. Εξομοιώνεται με την αποδοχή της διασάφησης εξαγωγής οποιαδήποτε άλλη πράξη που έχει τα ίδια νομικά αποτελέσματα με την αποδοχή αυτή.

5. Το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 1987, για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα<sup>8</sup>, θέτει κανόνες για το καθεστώς που ισχύει κατά την ημερομηνία της εξαγωγής.

4. Η ημέρα της εξαγωγής είναι καθοριστική για τον προσδιορισμό της ποσότητας, της φύσης και των χαρακτηριστικών του εξαγομένου προϊόντος.

«1. Ως ημέρα της εξαγωγής νοείται η ημερομηνία κατά την οποία πραγματοποιείται η αποδοχή από την τελωνειακή υπηρεσία της διασάφησης εξαγωγής, στην οποία αναφέρεται ότι θα ζητηθεί επιστροφή.

5. Το έγγραφο που χρησιμοποιείται κατά την εξαγωγή για τη χορήγηση επιστροφής πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον υπολογισμό του ποσού της επιστροφής και ιδίως:

2. Η ημερομηνία αποδοχής της διασάφησης εξαγωγής προσδιορίζει:

α) την ονομασία των προϊόντων σύμφωνα με την ονοματολογία που χρησιμοποιείται για τις επιστροφές·

α) το ποσοστό της ισχύουσας επιστροφής, εάν δεν έχει γίνει προκαθορισμός της επιστροφής·

β) την καθαρή μάζα αυτών των προϊόντων ή, κατά περίπτωση, την ποσότητα εκφρασμένη στη μονάδα μετρήσεως που πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον υπολογισμό της επιστροφής·

<sup>8</sup> – ΕΕ L 351, σ. 1.

γ) εφόσον αυτό χρειασθεί, για τον υπολογισμό της επιστροφής, τη σύνθεση των εν λόγω προϊόντων ή μια αναφορά σ' αυτή τη σύνθεση.

επανεφέρει τις επιστροφές αυτές και καθόρισε το ποσό τους σε 62,51 ECU ανά τόνο για τον αραβόσιτο και τα προϊόντα με βάση τον αραβόσιτο.

Στην περίπτωση που το έγγραφο που αναφέρεται στην παρούσα παράγραφο είναι η διασάφηση εξαγωγής, αυτή πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τις εν λόγω ενδείξεις καθώς και τη μνεία “κώδικας επιστροφής”.

### **Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία**

6. Τη στιγμή της αποδοχής αυτής ή της πράξεως αυτής τα προϊόντα τίθενται υπό τελωνειακό έλεγχο μέχρις ότου εγκαταλείψουν το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας.»

7. Η Silos e Mangimi Martini SpA (στο εξής: Silos) είναι ιταλική επιχείρηση η οποία ασχολείται με την παραγωγή στη Σαρδηνία και στη Ραβέννα έτοιμων και ημιτελών τροφίμων για αγελαία ζώα. Επί πολλά έτη εξάγει τα προϊόντα της σε χώρες εκτός Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

6. Η Επιτροπή καθορίζει τακτικά με κανονισμό τις επιστροφές λόγω εξαγωγής σύνθετων ζωοτροφών με βάση σιτηρά. Έτσι, ο κανονισμός (ΕΚ) 1415/95 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 1995<sup>9</sup>, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 23 Ιουνίου 1995, καθόρισε σε 74,93 ECU ανά τόνο το ποσό της επιστροφής λόγω εξαγωγής αραβόσιτου και προϊόντων με βάση τον αραβόσιτο. Ο κανονισμός 1521/95 της 29ης Ιουνίου 1995, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 30 Ιουνίου 1995, και ο κανονισμός 1576/95 της 30ής Ιουνίου 1995, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1995, δεν καθόρισαν ποσό για τις επιστροφές αυτές, οπότε στην πράξη τις κατάργησαν. Ο κανονισμός (ΕΚ) 1652/95 της 6ης Ιουλίου 1995<sup>10</sup>, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 7 Ιουλίου 1995,

8. Τον Μάιο του 1995 ζήτησε και έλαβε δύο πιστοποιητικά εξαγωγής, κάθε ένα από τα οποία ίσχυε μέχρι τις 30 Ιουνίου 1995 και αφορούσε 3 000 τόνους τροφίμων για αγελαία ζώα εχόντων ως βάση σιτηρά. Τα προϊόντα τα οποία αφορούσε το πρώτο από τα δύο πιστοποιητικά εξήχθησαν διαδοχικώς, η δε τελευταία αποστολή έλαβε χώρα στις 30 Ιουνίου 1995. Η εξαγωγή των προϊόντων που αφορούσε το δεύτερο πιστοποιητικό άρχισε στις 10 Ιουνίου 1995 και συνεχίστηκε στις 12, 20, 21 και 30 Ιουνίου 1995. Στις 30 Ιουνίου 1995 οι αρμόδιες τελωνειακές αρχές δέχθηκαν τη διασάφηση εξαγωγής.

9. Στην παρούσα υπόθεση ίσχυε το πιο κάτω καθεστώς επιστροφών λόγω εξαγωγής. Κατά το χρονικό σημείο που τα πιστοποιητικά εξαγωγής εκδόθηκαν υπέρ της Silos,

9 – ΕΕ L 140, σ. 24.  
10 – ΕΕ L 156, σ. 38.

για τον καθορισμό του ποσού των επιστροφών εφαρμογή είχε ο κανονισμός (ΕΚ) 1217/95 της Επιτροπής, της 30ής Μαΐου 1995, τον οποίο ακολούθησε ο κανονισμός 1415/95, ο οποίος αύξησε το ποσό της επιστροφής από 74,34 ECU σε 74,93 ECU ανά τόνο.

Με τον επόμενο κανονισμό, τον κανονισμό 1521/95, οι επιστροφές καταργήθηκαν και με τον κανονισμό 1576/95 πάλι έφθασαν στο μηδέν. Όμως, με τον κανονισμό 1652/95 επαναφέρθηκαν και καθορίστηκαν σε 62,51 ECU ανά τόνο.

10. Η Silos ζήτησε από τις τελωνειακές αρχές να καταβάλουν ποσό 383 616 074 ιταλικών λιρών ως κοινοτικές επιστροφές λόγω εξαγωγής. Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε δεδομένου ότι κατά το χρονικό σημείο που έγινε αποδεκτή η διασάφηση εξαγωγής εφαρμογή είχε ο κανονισμός 1521/95, με τον οποίο το ποσό της επιστροφής λόγω εξαγωγής έφθασε στο μηδέν. Στη συνέχεια, η Silos άσκησε κατά του Ministero delle Finanze (Υπουργείου Οικονομικών) αγωγή ενώπιον του Tribunale di Cagliari. Στο πλαίσιο της δίκης αυτής, ζήτησε από το εν λόγω δικαστήριο να υποβάλει προδικαστικά ερωτήματα ως προς το κύρος και την ερμηνεία των κανονισμών 1521/95 και 1576/95.

11. Ακολούθως, το Tribunale di Cagliari υπέβαλε πέντε ερωτήματα, τα οποία αποτελούν το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας.

«1) Ανεκάλεσε ο κανονισμός (ΕΚ) 1576/95 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1995, τον κανονισμό (ΕΚ) 1521/95 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1995, οπότε πρέπει να θεωρηθεί ότι ο δεύτερος κανονισμός δεν παρήγαγε κανένα έννομο αποτέλεσμα στις 30 Ιουνίου 1995;

2) Πρέπει ο κανονισμός (ΕΚ) 1521/95 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1995, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι μπορεί να έχει εφαρμογή και επί των πράξεων εξαγωγής που ήδη βρίσκονταν σε εξέλιξη και είχαν ήδη περατωθεί την ίδια ημέρα που ο εν λόγω κανονισμός ήταν, συνεπεία της δημοσίευσής του, στη διάθεση των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών;

3) Πρέπει να θεωρηθεί ότι ο κανονισμός (ΕΚ) 1521/95 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1995, είναι ανίσχυρος και επομένως στερείται οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος λόγω ελλείψεως αιτιολογίας;

4) Πρέπει να θεωρηθεί ότι και ο κανονισμός (ΕΚ) 1576/95 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1995, είναι ανίσχυρος και επομένως στερείται οποιουδήποτε εννόμου αποτελέσματος λόγω ελλείψεως αιτιολογίας;

5) Ως αποτέλεσμα του ανισχύρου των παρατεθέντων κανονισμών ή ως αποτέ-

λεσμα της κατά το πρώτο ερώτημα ανακλήσεως, επίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1415/95 της Επιτροπής, της 22ας Ιουνίου 1995, οι εξαγωγές που πραγματοποιήθηκαν στις 30 Ιουνίου 1995;»

1521/95 ακυρώθηκε, όσον αφορά την εξαγωγή που πραγματοποιήθηκε στις 30 Ιουνίου 1995 ισχύει ο κανονισμός 1576/95.

Το Tribunale di Cagliari προσθέτει ότι με γνώμονα την υποχρέωση αιτιολογήσεως υφίστανται κατά την κρίση του βάσιμες αμφιβολίες ως προς το κύρος των κανονισμών 1521/95 και 1576/95.

### **Οι παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου**

12. Η Silos παρατηρεί πρώτον ότι ο κανονισμός 1576/95 έχει με τον κανονισμό 1521/95 το ίδιο διατακτικό, το οποίο συμπληρώνει στο προοίμιο με αιτιολογία που λείπει από τον κανονισμό 1521/95. Ο κανονισμός 1576/95 δεν παραπέμπει στον κανονισμό 1521/95. Τούτο συνεπάγεται ότι ο κανονισμός 1521/95 ακυρώθηκε *ab initio*. Αντιθέτως προς την περίπτωση της καταργήσεως ενός κανονισμού, ο ακυρωθείς κανονισμός δεν παράγει αποτελέσματα εκτός αν δημούργησε δικαιώματα υπέρ συγκεκριμένων ιδιωτών οι οποίοι θα υφίσταντο ζημία συνεπεία της καταργήσεως<sup>11</sup>. Εφόσον ο κανονισμός

13. Δεύτερον, η Silos ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός 1521/95 είναι ανίσχυρος καθόσον στερείται αιτιολογίας. Η κατάργηση επιστροφών λόγω εξαγωγής έχει ιδιαίτερο χαρακτήρα και ως εκ τούτου απαιτείται ανάλογη αιτιολογία. Πολλώ δε μάλλον όταν η εξέλιξη των τιμών του αραβόσιτου στην παγκόσμια αγορά καθιστά την κατάργηση εξωπραγματική, αδικαιολόγητη και απρόβλεπτη. Η Silos επικαλείται το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 253 ΕΚ).

14. Με την τρίτη παρατήρηση της Silos προβάλλεται ότι ο κανονισμός 1521/95 είναι αντιφατικός. Η Επιτροπή άφησε ανεπίσημα να νοηθεί ότι η θέση σε ισχύ των Συμφωνιών GATT θα έχει ως συνέπεια την αναστολή των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Λαμβανομένου υπόψη ότι οι Συμφωνίες GATT τέθηκαν σε ισχύ μόλις την 1η Ιουλίου 1995, οι Συμφωνίες αυτές δεν μπορούν να αποτελέσουν δικαιολογία για τον κανονισμό 1521/95, ο οποίος ήδη ισχυε στις 30 Ιουνίου 1995. Επί πλέον, τις ημέρες εκείνες η διαφορά των τιμών του αραβόσιτου στην παγκόσμια αγορά και στην κοινοτική αγορά ήταν ακόμα μεγαλύτερη. Αυτό έπρεπε να οδηγήσει ακριβώς στην αύξηση της επιστροφής λόγω εξαγωγής. Τέλος, και η γενομένη στις 7 Ιουλίου 1995 επαναφορά των επιστροφών λόγω εξαγωγής ενισχύει τον αντιφατικό χαρακτήρα του κανονισμού 1521/95.

11 — Η Silos επικαλείται την απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1987, 15/85, *Consorzio Cooperative d'Abruzzo* (Συλλογή 1987, σ. 1005).

15. Τέταρτον, η Silos θεωρεί ότι και με τον κανονισμό 1576/95 δεν τρήθηκε η υποχρέωση αιτιολογήσεως<sup>12</sup>. Οι παρατηρήσεις σχετικά με τον αντιφατικό χαρακτήρα του κανονισμού 1521/95 ταιριάζουν και για τον κανονισμό 1576/95.

16. Πέμπτον, η Silos θεωρεί ότι ο κανονισμός 1521/95 άρχισε να ισχύει μετά την αποδοχή της διασαφήσεως εξαγωγής από τις αρμόδιες τελωνειακές αρχές, ότι η έκδοσή του δεν μπορούσε να προβλεφθεί και ότι ο κανονισμός αυτός δεν ήταν επιτρεπτό να έχει αναδρομικά αποτελέσματα. Η Silos υπενθυμίζει ότι η Επίσημη Εφημερίδα ήταν διαθέσιμη για το κοινό αφότου είχαν γίνει οι τελωνειακές πράξεις<sup>13</sup>. Με λίγα λόγια, διαψεύστηκε η δικαιολογημένη της εμπιστοσύνη καθόσον δεν ενημερώθηκε για την ύπαρξη κινδύνου να καταργηθεί η επιστροφή λόγω εξαγωγής (λαμβανομένης υπόψη της εξελίξεως της αγοράς) και δεν κατέστη δυνατόν να λάβει εγκαίρως γνώση του κανονισμού. Και η καλή πίστη της Silos διαδραματίζει ρόλο, καθόσον η Silos επικαλείται την αναγνώριση της καλής πίστεως από την κοινοτική νομολογία<sup>14</sup>. Μεταξύ άλλων, ο καλόπιστος επιχειρηματίας πάντοτε προστατεύεται όταν δεν κατέφυγε σε μεθοδεύσεις ή δεν επέδειξε προφανή αμέλεια. Η Silos δεν είναι υποχρεωμένη να υποστεί ένα μειονέκτημα που βαίνει πέραν του συνήθους εμπορικού κινδύνου. Η Silos ισχυρίζεται ότι στην περίπτωση της η καλή πίστη είναι υπεράνω αμφιβολίας.

17. Με λίγα λόγια, διατείνεται η Silos, πρέπει να θεωρηθεί ότι επί των πράξεων της εξαγωγής εφαρμογή έχει ο κανονισμός 1415/95.

18. Η Επιτροπή αρχίζει εξετάζοντας ορισμένες πτυχές της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα των σιτηρών. Υπογραμμίζει το μεγάλο μέρος του κοινοτικού προϋπολογισμού το οποίο διατίθεται για τις επιστροφές λόγω εξαγωγής σιτηρών.

19. Η λειτουργία των επιστροφών λόγω εξαγωγής είναι, όπως εκθέτει η δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1766/92, να καλυφθεί η διαφορά μεταξύ των τιμών εντός και εκτός της Κοινότητας. Ο σκοπός δεν είναι να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός εγγυήσεων για τον επιχειρηματία, αλλά πρόκειται για ένα μέσο για να διευκολυνθούν οι εξαγωγές. Προς τούτο, η Επιτροπή διαθέτει ευρεία διακριτική εξουσία κατά τον καθορισμό των επιστροφών. Η Επιτροπή δύναται να ορίσει ότι θα καταβληθούν επιστροφές, αλλά κατά το άρθρο 13 του κανονισμού 1766/92 δεν είναι υποχρεωμένη να το πράξει.

20. Η Επιτροπή χρειάζεται ένα ανώτατο όριο ευλυγισίας για να μπορεί να προσαρμόζει τις επιστροφές στις ουκ ολίγες διακυμάνσεις της αγοράς, οι οποίες εξαρτώνται από πολλούς παράγοντες, όπως π.χ. τις κλιματολογικές συνθήκες. Για να αντιμετωπίσει την κερδοσκοπία, η Επιτροπή ακολουθεί μια πάγια διαδικασία, η οποία είναι γνωστή σε όλες τις επιχειρήσεις του τομέα.

12 – Η Silos επικαλείται την απόφαση της 7ης Ιουλίου 1981, 158/80, Rewe (Συλλογή 1981, σ. 1805, σκέψη 25).

13 – Εν προκειμένω, έγινε επίλυση των αποφάσεων της 25ης Ιανουαρίου 1979, 98/78, Racke (Συλλογή τόμος 1979/1, σ. 55), και της 26ης Νοεμβρίου 1998, C-370/96, Covita (Συλλογή 1998, σ. I-7711).

14 – Αποφάσεις του Δικαστηρίου της 12ης Μαΐου 1998, C-366/95, Steff-Houllberg Export κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2661), και του Πρωτοδικείου της 19ης Φεβρουαρίου 1998, T-42/96, Eyckeler & Malt κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-401).



21. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, η επιτροπή διαχειρίσεως συνεδριάζει το μεσημέρι κάθε Πέμπτης σε ώρα που είναι πάντοτε η ίδια, τα μέτρα αποφασίζονται το ίδιο βράδυ και δημοσιεύονται το επόμενο πρωί. Συνήθως, τότε τίθενται σε ισχύ. Συχνά, πριν από την τυπική έκδοση των σχετικών κανονισμών οι επιχειρήσεις έχουν ήδη πληροφορηθεί τα σχεδιαζόμενα μέτρα μέσω των εθνικών αντιπροσώπων στην επιτροπή διαχειρίσεως ή μέσω κάποιας επαγγελματικής οργανώσεως. Περαιτέρω, η Επιτροπή δύναται σε επείγουσες περιπτώσεις να προσαρμόζει τις επιστροφές χωρίς την παρέμβαση της επιτροπής διαχειρίσεως.

22. Επί πλέον, οι επιχειρήσεις διαθέτουν έναν ειδικό μηχανισμό, τον αποκαλούμενο προκαθορισμό των επιστροφών, ο οποίος παρέχει σε αυτές τη δυνατότητα να λάβουν την επιστροφή που ίσχυε κατά το χρονικό σημείο της αιτήσεως πιστοποιητικού εξαγωγής και επομένως όχι την επιστροφή που ίσχυε κατά το χρονικό σημείο της ίδιας της εξαγωγής. Η δυνατότητα αυτή περιορίζει τον επιχειρηματικό κίνδυνο. Κατά τα λοιπά, από την 1η Ιουλίου 1995 ο προκαθορισμός είναι υποχρεωτικός.

23. Στην συνέχεια, η Επιτροπή περιγράφει την κατάσταση στις αγορές σιτηρών τον Ιούνιο του 1995. Κατά το άρθρο 2 του κανονισμού 1766/92 η περίοδος εμπορίας σιτηρών καταλαμβάνει το διάστημα από 1ης Ιουλίου μέχρι 30ής Ιουνίου. Οι τελευταίοι μήνες της περιόδου εμπορίας έχουν ιδιαίτερη σημασία για την εξέλιξη της αγοράς, καθόσον οι τιμές πάντοτε επηρεάζονται από τις προσδοκίες σχετικά με την επόμενη συγκομδή. Πάντοτε πρόκειται για χρονικό διάστημα όπου υπάρχει αβεβαιότητα. Όμως, το 1995 υπήρχαν και άλλες αβεβαιότητες με ειδικότερο χαρακτήρα. Το γεγονός ότι στην

Ευρωπαϊκή Ένωση προοιωνιζόταν μεταρρύθμιση της κοινοτικής πολιτικής είχε δημιουργήσει αβεβαιότητες, και έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση οι τιμές ορισμένων ειδών σίτου και αραβοσίτου ανέβηκαν κατακόρυφα. Τέλος, προβλεπόταν ότι με τη θέση σε ισχύ της ρυθμίσεως GATT θα υπάρξουν διαταράξεις. Ο κίνδυνος έγκειτο στο ότι οι επιχειρηματίες θα ήθελαν να επωφεληθούν από τους λιγότερο αυστηρούς κανόνες που ίσχυαν πριν από την 1η Ιουλίου 1995.

24. Αντιμέτωπη με αυτή την έκτακτη κατάσταση στην αγορά, η Επιτροπή αποφάσισε να αναστείλει τις επιστροφές λόγω εξαγωγής μέχρις ότου υπάρξει μεγαλύτερη σαφήνεια σχετικά με τις εξελίξεις. Τούτο οδήγησε στον κανονισμό 1521/95, χωρίς να γίνει διαβούλευση με την επιτροπή διαχειρίσεως. Όμως, ο κανονισμός αυτός δεν μπορούσε να ισχύσει επί μακρόν, καθόσον την 1η Ιουλίου 1995 τέθηκε σε ισχύ νέο κανονιστικό πλαίσιο. Για αυτούς τους τυπικούς λόγους η Επιτροπή εξέδωσε νέο κανονισμό με έναρξη ισχύος την 1η Ιουλίου 1995, του οποίου οι αιτιολογικές σκέψεις παραπέμπουν σε αυτό το νέο πλαίσιο.

25. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ο κανονισμός 1521/95 δεν ανακλήθηκε από τον κανονισμό 1576/95 (βλ. και το προηγούμενο σημείο των προτάσεών μου). Η προσεκτική ανάγνωση της Επίσημης Εφημερίδας δείχνει ότι οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1576/95 είναι διαφορετικές από αυτές του κανονισμού 1521/95. Ο κανονισμός 1576/95 δεν έχει αναδρομική ισχύ.

26. Επί του δευτέρου ερωτήματος, η Επιτροπή εκθέτει τα εξής. Από τη συνδυασμένη ανάγνωση του άρθρου 2 του κανονισμού 1521/95, του άρθρου 13, παράγραφος 3, του κανονισμού 1766/92 (όπως είχε στις 30 Ιουνίου 1995) και του άρθρου 3, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 3665/87 προκύπτει ότι ο κανονισμός 1521/95 έχει εφαρμογή επί όλων των πράξεων για τις οποίες η διασάφηση εξαγωγής έγινε δεκτή στις 30 Ιουνίου 1995. Η αποδοχή της διασαφήσεως εξαγωγής καθορίζει το χρονικό σημείο της εξαγωγής. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου<sup>15</sup>, οι επιχειρήσεις δεν έχουν κανένα δικαίωμα μέχρις ότου λάβει χώρα το γεγονός που δημιουργεί την υποχρέωση καταβολής της επιστροφής. Τούτο ισχύει ακόμα περισσότερο στην περίπτωση που η αιφνίδια μεταβολή του ποσού της επιστροφής είναι ουσιώδες στοιχείο του συστήματος, στοιχείο που, επί πλέον, είναι γνωστό στις επιχειρήσεις. Επιπρόσθετα, μέσω του προκαθορισμού οι επιχειρήσεις μπορούν να ασφαλιστούν κατά του ενδεχομένου να μεταβληθεί το ποσό της επιστροφής.

27. Επικουρικώς, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει και τη νομιμότητα της αναδρομικής ισχύος — και κατά μείζονα λόγο της άμεσης ισχύος — «όταν ο προς επίτευξη στόχος το απαιτεί και όταν η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων γίνεται δεόντως σεβαστή»<sup>16</sup>. Είναι φανερό ότι οι ενδιαφερόμενοι δεν μπορούσαν να έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη στο ότι θα διατηρηθεί ένα ποσό που ίσχυε προηγουμένως<sup>17</sup>.

Τέλος, η Επιτροπή επικαλείται και την απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Μαρτίου 1973, Westzucker<sup>18</sup>, η οποία αφορούσε έναν κανονισμό που από την ημερομηνία της δημοσιεύσεώς του είχε μειώσει σε μηδενικό ποσό μια προμодότηση για τη μετουσίωση ζάχαρης. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι ο κανονισμός αυτός είχε άμεση ισχύ και επί πλέον αναγνώρισε ότι η άμεση ισχύς δεν χρειαζόταν ειδική αιτιολογία.

28. Το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα αφορούν την αιτιολογία του κανονισμού 1521/95 και του κανονισμού 1576/95. Η Επιτροπή δίνει έμφαση στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη και των δύο κανονισμών, όπου γίνεται μνεία της ανάγκης να λαμβάνεται υπόψη η κατάσταση στην παγκόσμια αγορά και να αποφεύγονται οι διαταράξεις στην κοινοτική αγορά. Η Επιτροπή επικαλείται και την κλασική απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Δεκεμβρίου 1965, Schwarze<sup>19</sup>, όπου το Δικαστήριο — σχετικά με την κοινή γεωργική πολιτική — δέχθηκε στενή ερμηνεία της υποχρεώσεως αιτιολογήσεως. Η στενή αυτή ερμηνεία ασφαλώς ισχύει σε περιπτώσεις όπως η παρούσα, όπου η Επιτροπή συχνά πρέπει μέσα σε μερικές ώρες να αντιδράσει στην εξέλιξη της αγοράς. Η Επιτροπή επικαλείται επίσης το γεγονός ότι στη συνέχεια η αιτιολογία πρέπει να μεταφραστεί ώστε να είναι διατυπωμένη στις ένδεκα γλώσσες της Ευρωπαϊκής Ενώσεως.

15 — Η Επιτροπή επικαλείται τις αποφάσεις της 19ης Μαρτίου 1975, 28/74, Gillet κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1975, σ. 149), και της 4ης Ιουλίου 1973, 1/73, Westzucker (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 597).

16 — Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1991, C-143/88 και C-92/89, Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (Συλλογή 1991, σ. I-415).

17 — Η Επιτροπή επικαλείται εν προκειμένω τις αποφάσεις της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Lührs (Συλλογή τόμος 1978, σ. 71), και της 13ης Ιουνίου 1978, 146/77, British Beef Company (Συλλογή τόμος 1978, σ. 415), και την απόφαση Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16).

29. Το πέμπτο ερώτημα, κατά την άποψη της Επιτροπής, δεν χρήζει απαντήσεως, δεδομέ-

18 — Υπόθεση 57/72 (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 499).

19 — Υπόθεση 16/65 (Συλλογή τόμος 1965-1968, σ. 191).

νου ότι εκκινεί από την εσφαλμένη κατά την Επιτροπή προϋπόθεση ότι ο κανονισμός 1521/95 είναι ανίσχυρος. Επί πλέον, η Επιτροπή παρατηρεί ότι τα κοινοτικά όργανα των οποίων μια πράξη κηρύχθηκε ανίσχυρη οφείλουν — κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 176 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 233 ΕΚ) — να εκδώσουν νέα πράξη<sup>20</sup>. Το ανίσχυρο μας πράξεως δεν έχει ως συνέπεια ότι οι διατάξεις που κατάργησε η πράξη αυτή έχουν εκ νέου εφαρμογή. Οποιαδήποτε άλλη άποψη θα είχε ως αποτέλεσμα ότι ο κανονισμός 1521/95 θα πρέπει να θεωρηθεί ανύπαρκτος ή ότι το ίδιο το Δικαστήριο αποκτά την εξουσία να καθορίζει αυτοτελώς τις επιστροφές λόγω εξαγωγής. Στην — υποθετική κατά την Επιτροπή — περίπτωση που το Δικαστήριο κηρύξει ανίσχυρο τον κανονισμό 1521/95, η Επιτροπή θα προτιμούσε να διατηρήσει το Δικαστήριο τα αποτελέσματα του κανονισμού αυτού μέχρις ότου η Επιτροπή τον αντικαταστήσει με νέο κανονισμό.

### **Η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με το σύστημα των επιστροφών λόγω εξαγωγής**

30. Στην παρούσα υπόθεση βασικό είναι το ερώτημα ως προς το κύρος του κανονισμού 1521/95 (και του κανονισμού 1576/95). Η απάντηση στο ερώτημα αυτό καθορίζεται σε σημαντικό βαθμό από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την κοινή γεωργική πολιτική και ειδικότερα σχετικά με τις επιστροφές λόγω εξαγωγής.

Αμέσως πιο κάτω θα σκιαγραφήσω τη σημαντικότερη νομολογία που έχει σημασία για την παρούσα υπόθεση. Επί πλέον, θα εξετάσω διαδοχικώς τους στόχους του συστήματος των επιστροφών λόγω εξαγωγής, την ευρεία εξουσία διαχείρισεως του συστήματος αυτού από την Επιτροπή, την υποχρέωση αιτιολογήσεως που έχει η Επιτροπή και, τέλος, την οπτική γωνία του επιχειρηματία: Παρέχουν οι γενικές αρχές του δικαίου προστασία κατά την άσκηση διαχειριστικής εξουσίας από την Επιτροπή;

### *Οι στόχοι των επιστροφών λόγω εξαγωγής*

31. Το σύστημα των επιστροφών λόγω εξαγωγής αποτελεί μέρος της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα των σιτηρών. Θα υπενθυμίσω ότι η Επιτροπή επικαλείται τη δέκατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1766/92, του βασικού κανονισμού για την κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα των σιτηρών. Η αιτιολογική αυτή σκέψη έχει ως εξής:

«Εκτιμώντας ότι η πραγματοποίηση μιας ενιαίας αγοράς σιτηρών για την Κοινότητα προϋποθέτει, επί πλέον του καθεστώτος εγγυημένων τιμών, την εγκαθίδρυση ενιαίου καθεστώτος συναλλαγών στα εξωτερικά σύνορα αυτής: ότι ένα καθεστώς συναλλαγών που έρχεται να προστεθεί στο σύστημα παρεμβάσεων και που εμπεριέχει ένα σύστημα εισφορών και επιστροφών κατά την εξαγωγή, συμβάλλει εξίσου σε σταθεροποίηση της κοινοτικής αγοράς, καθώς, κυρίως, αποτρέπει τις επιπτώσεις των διακυμάνσεων των τιμών της παγκόσμιας αγοράς επί των τιμών που ισχύουν στο εσωτερικό της Κοινότητας: ότι, κατά συνέπεια, θα πρέπει να προβλεφθεί η είσπραξη εισφοράς κατά την εισαγωγή από τρίτες χώρες και η καταβολή

<sup>20</sup> — Πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 29ης Ιουνίου 1988, 300/86, Van Landschoot, Συλλογή 1988, σ. I-3443).

επιστροφής κατά την εξαγωγή προς τις ίδιες αυτές χώρες, που να τείνουν και οι δύο σε κάλυψη της διαφοράς μεταξύ των τιμών που ισχύουν εκτός και εντός της Κοινότητας· ότι, σε ό,τι αφορά τα μεταποιημένα προϊόντα τα οποία παράγονται από τα σιτηρά που υπάγονται στον παρόντα κανονισμό, θα πρέπει επιπλέον να ληφθεί υπόψη η ανάγκη εξασφάλισης κάποιας προστασίας της μεταποιητικής βιομηχανίας της Κοινότητας»<sup>21</sup>.

32. Δεν αμφισβητείται ότι, όπως άλλωστε έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο, το σύστημα των επιστροφών λόγω εξαγωγής έχει ως σκοπό να σταθεροποιηθεί η κοινοτική αγορά και να καταστεί δυνατή η διοχέτευση γεωργικών προϊόντων σε τρίτες χώρες<sup>22</sup>. Οι επιστροφές λόγω εξαγωγής δεν έχουν σκοπό να εξασφαλίσουν εύλογο εισόδημα στον εξαγωγέα. Χάρη στις στόχους αυτούς υφίσταται πρωτίστως δυνατότητα αποτελεσματικής και ευλγιστής παρεμβάσεως σε μια αγορά που γρήγορα μεταβάλλεται. Οι πολλαπλές τροποποιήσεις είναι ένα από τα βασικά χαρακτηριστικά του συστήματος του ευρωπαϊκού γεωργικού δικαίου. Η νομοθεσία πρέπει συνεχώς να προσαρμόζεται στις μεταβαλλόμενες οικονομικές συνθήκες και πολιτικές προτεραιότητες.

21 – Ένας παλιός στόχος της κοινής γεωργικής πολιτικής [βλ., π.χ., το προσήμο του κανονισμού (ΕΟΚ) 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158)], και συγκεκριμένα η εξασφάλιση του εφοδιασμού της ίδιας της Κοινότητας με ορισμένα βασικά τρόφιμα, δεν παρατίθεται μεταξύ των στόχων της νέας κοινής οργανώσεως των αγορών που καθιερώθηκε το 1992.

22 – Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 8ης Απριλίου 1992, C-94/91, Wagner (Σύλλογή 1992, σ. I-2765).

*Η ευρεία εξουσία διαχειρίσεως του συστήματος από την Επιτροπή*

33. Η κοινή γεωργική πολιτική χαρακτηρίζεται από άμεσες και βαθιές παρεμβάσεις στην οικονομική δραστηριότητα παραγωγής, επεξεργασίας και εμπορίας γεωργικών προϊόντων. Για να είναι οι παρεμβάσεις αυτές αποτελεσματικές, η διοίκηση χειρίζεται ευλύγιστη και ευρεία εξουσία διαχειρίσεως του σχετικού συστήματος. Ιδιαίτερο χαρακτηριστικό του συστήματος αυτού είναι και το ότι η εξουσία διαχειρίσεως ασκείται με τη θέσπιση διατάξεων γενικής ισχύος, δηλαδή με κανονισμούς της Επιτροπής με τους οποίους οι επιστροφές λόγω εξαγωγής καθορίζονται αλληλοδιαδόχως. Και οι κανονισμοί αυτοί έχουν ιδιαίτερο χαρακτήρα: η συχνότητα με την οποία τροποποιούνται είναι πολύ μεγάλη και επί πλέον απευθύνονται σε πολύ περιορισμένη ομάδα υποκειμένων δικαίου.

34. Κατά τη θέσπιση μέτρων για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής η Επιτροπή έχει ευρεία διακριτική εξουσία<sup>23</sup>. Όμως, η εξουσία αυτή δεν είναι απεριόριστη. Φυσικά πρέπει — για την εξαγωγή των επίμαχων ζωοτροφών — να λαμβάνονται υπόψη τα εν μέρει πολύ γενικά κριτήρια του άρθρου 1 του κανονισμού 1913/69, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1707/94. Στην απόφαση Racke<sup>24</sup>, το Δικαστήριο εξέθεσε σε ποια σημεία η άσκηση της εξουσίας αυτής υπόκειται σε

23 – Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Delacte κ.λπ. κατά Επιτροπής (Σύλλογή 1990, σ. I-395, σκέψη 32), και την απόφαση Racke (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13).

24 – Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13, σκέψη 5.

δικαστικό έλεγχο: «Όταν ελέγχει τη νομιμότητα της ασκήσεως της διακριτικής εξουσίας, ο δικαστής πρέπει να εξετάζει αν κατά την άσκηση αυτή δεν εμφίλοχώρησε πρόδηλη πλάνη ή δεν έλαβε χώρα κατάχρηση εξουσίας ή αν η σχετική διοικητική αρχή δεν υπερέβη εμφανώς τα όρια της διακριτικής της εξουσίας». Θα εξετάσω λεπτομερέστερα τα κριτήρια αυτά.

35. Το κριτήριο της πρόδηλης πλάνης ή της καταχρήσεως εξουσίας συνεπάγεται, κατά την άποψή μου, ότι η εξουσία αυτή πρέπει να ασκείται για την επίτευξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής.

Στην απόφαση Crispolti κ.λπ. το Δικαστήριο εξέτασε βαθύτερα το σημείο αυτό<sup>25</sup>. «Κατά την επιδίωξη των σκοπών της κοινής γεωργικής πολιτικής που διατυπώνονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης, τα κοινοτικά όργανα πρέπει να διασφαλίζουν τη συνεχή εξομάλυνση που ενδέχεται να απαιτούν ενδεχόμενες αντιφάσεις μεταξύ των σκοπών αυτών θεωρουμένων μεμονωμένως και, ενδεχομένως, να δίνουν σε κάποιον από αυτούς προσωρινά την προτεραιότητα που επιβάλλουν τα πραγματικά περιστατικά ή οι οικονομικές συνθήκες ενόψει των οποίων εκδίδουν τις αποφάσεις τους [...]. Η εξισορρόπηση αυτή δεν πρέπει να επιτρέπει την απομόνωση ενός από τους σκοπούς αυτούς

σε σημείο ώστε να καθίσταται αδύνατη η πραγματοποίηση άλλων σκοπών». Αν δεν έγινε σωστή εξισορρόπηση, τότε μπορεί να πρόκειται για κατάχρηση εξουσίας.

Στην απόφαση Crispolti κ.λπ.<sup>26</sup>, το Δικαστήριο συνεχίζει: «Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, μια πράξη εκδίδεται κατά κατάχρηση εξουσίας μόνον όταν από αντικειμενικές, κρίσιμες και συγκλίνουσες ενδείξεις προκύπτει ότι εκδόθηκε με αποκλειστικό ή, τουλάχιστον, πρωταρχικό σκοπό άλλον από αυτόν που η ίδια αναφέρει ή την καταστράτηγηση της διαδικασίας που προβλέπεται ειδικά στη Συνθήκη για την αντιμετώπιση των σχετικών περιστάσεων».

Στην απόφασή του της 11ης Μαΐου 1989, Δανία κατά Επιτροπής<sup>27</sup>, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι κατά τον καθορισμό των επιστροφών λόγω εξαγωγής η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει υπόψη και σκέψεις εμπορικής πολιτικής. Δεν είναι δυνατόν οι επιστροφές λόγω εξαγωγής να είναι τόσο μεγάλες ώστε να υπερχαλύπτουν τη διαφορά μεταξύ των τιμών στην κοινοτική αγορά και των τιμών στην παγκόσμια αγορά. Στην περίπτωση αυτή, η επιστροφή λόγω εξαγωγής «θα καθιστούσε δυνατή την πώληση σε τιμή χαμηλότερη από την τιμή στο διεθνές εμπόριο, πράγμα που θα μπορούσε να προκαλέσει αντιδράσεις εκ μέρους των εμπορικών εταιρών της Κοινότητας. Μία επιστροφή αυτού του ύψους θα έθετε, κατ' αυτό τον τρόπο, σε κίνδυνο την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής που διατυπώνονται στο άρθρο 110

25 – Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93 (Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 32). Το Δικαστήριο παραθέτει εκεί τις αποφάσεις της 24ης Οκτωβρίου 1973, 5/73, Balkan-Import-Export (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 671, σκέψη 24), και της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, Ludwigshafener Walzmühle κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 3211, σκέψη 41).

26 – Προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 25, σκέψη 27.

27 – Υπόθεση 263/87 (Συλλογή 1989, σ. 1081).

της Συνθήκης, δηλαδή την αρμονική ανάπτυξη του παγκοσμίου εμπορίου». Η διαφορά μεταξύ της τιμής στην κοινοτική αγορά και της τιμής στην παγκόσμια αγορά καθορίζει τα *ανώτατο όριο* της επιστροφής, αλλά δεν λέει τίποτα για το κατώτατο όριό της.

περιθώριο της Επιτροπής είναι μεγάλο, αλλά τούτο δεν συνεπάγεται ότι το περιθώριο αυτό είναι απεριορίστο. Πρέπει να εξετάζεται αν — γυρίζω πίσω στην απόφαση Racke<sup>30</sup> — η σχετική διοικητική αρχή δεν υπερέβη εμφανώς τα όρια της διακριτικής της εξουσίας.

36. Αν διαπιστωθεί ότι ένα μέτρο θεσπίστηκε προς το συμφέρον της κοινής γεωργικής πολιτικής, και επομένως δεν εμφιλοχώρησε πρόδηλη πλάνη ή δεν έλαβε χώρα κατάχρηση εξουσίας, το περιθώριο της Επιτροπής είναι πολύ μεγάλο. Ασφαλώς δε, είναι πολύ μεγάλο κατά τον καθορισμό των επιστροφών λόγω εξαγωγής, δεδομένου ότι οι σχετικοί κανονισμοί ορίζουν ότι — η Επιτροπή τονίζει το σημείο αυτό με τις γραπτές παρατηρήσεις της — οι επιστροφές λόγω εξαγωγής *μπορούν* να χορηγηθούν<sup>28</sup>. Το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί σε υπόθεση όπου η Επιτροπή έφερε ξαφνικά στο μηδέν μια επιστροφή λόγω εξαγωγής. Στην απόφαση Westzucker<sup>29</sup> σχετικά με μια πριμοδότηση για τη μετουσίωση ζάχαρης το Δικαστήριο έσωσε ένα τέτοιο μέτρο ορίζοντας «ότι βάσει του κανονισμού ουδεμία υποχρέωση υφίσταται να διατηρηθεί εσαεί το καθεστώς των πριμοδοτήσεων μετουσίωσης, οπότε οι πριμοδοτήσεις αυτές μπορούν, ανάλογα με την εξέλιξη της παραγωγής και τις διακυμάνσεις της αγοράς, να μειωθούν ή ακόμα και να καταργηθούν εντελώς».

37. Κατά τα λοιπά, θεωρώ ότι η απόφαση αυτή του Δικαστηρίου όντως σημαίνει ότι το

38. Μια πρώτη οριοθέτηση μπορεί να προκύψει από τη διαδικασία που ακολουθείται. Η συνήθης διαδικασία είναι ότι το ποσό της επιστροφής λόγω εξαγωγής καθορίζεται μετά από συνεδρίαση της επιτροπής διαχείρισης (η οποία συνεδριάζει κάθε εβδομάδα). Η παρέμβαση της επιτροπής διαχείρισης παρέχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διατηρεί «στενή επαφή με τις εθνικές αρχές που είναι επιφορτισμένες με τη διαχείριση των σχετικών τομέων της αγοράς»<sup>31</sup>.

Επίσης, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει πιο ενεργό ρόλο της επιτροπής διαχείρισης. Στην απόφαση Racke, το Δικαστήριο λέγει ότι «στην Επιτροπή απόκειται, αποφασίζοντας κατά τη διαδικασία που αποκαλείται διαδικασία των επιτροπών διαχείρισης, να κρίνει αν υπάρχει κίνδυνος διαταράξεως». Κατά τα λοιπά, η Επιτροπή μπορεί εν τω μεταξύ με δική της πρωτοβουλία να αναπροσαρμόσει το ποσό της επιστροφής. Έτσι, στην παρούσα υπόθεση δεν έγινε διαβούλευση με την επιτροπή διαχείρισης.

Με λίγα λόγια, η παρέμβαση της επιτροπής διαχείρισης δεν είναι κάτι που απαιτείται, αλλά κάτι που πρέπει να γίνεται στο μέτρο του δυνατού.

28 — Βλ. για τον τομέα των ατηρών το άρθρο 13 του κανονισμού 1766/92.  
29 — Απόφαση της 14ης Μαρτίου 1973 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 18).

30 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13.

31 — Βλ. την απόφαση της 14ης Μαρτίου 1973 στην υπόθεση Westzucker (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 18).

39. Μια δεύτερη οριοθέτηση μπορεί να προκύψει από το χρονικό σημείο που η σχετική πράξη τέθηκε σε ισχύ. Το άρθρο 191 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 254 ΕΚ), όπως ερμηνεύεται από το Δικαστήριο, επιτρέπει να τεθεί μια κοινοτική πράξη σε ισχύ την ημερομηνία που δημοσιεύθηκε<sup>32</sup>. Επ' αυτού δεν χωρεί συζήτηση. Μεγαλύτερο ενδιαφέρον έχουν τα έννομα αποτελέσματα. Στη θεωρία γίνεται διάκριση μεταξύ κατά κυριολεξία αναδρομικής ισχύος και άμεσης ισχύος<sup>33</sup>. Η αναδρομική ισχύς κατ' αρχήν δεν επιτρέπεται, αλλά υπάρχουν εξαιρέσεις. Έτσι, το Δικαστήριο στην απόφαση Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest<sup>34</sup> συμφώνησε με την εκ των υστέρων επιβολή εισφορών συνεπεία ορισμένων εκτάκτων και απροβλέπτων περιστατικών, δηλαδή της πτώσεως του δολαρίου και της καθιζήσεως των τιμών της ζάχαρης στην παγκόσμια αγορά. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου<sup>35</sup> «παρ' όλον ότι κατά κανόνα η αρχή της ασφάλειας δικαίου αντιτίθεται στο να ορίζεται η έναρξη της ισχύος μιας κοινοτικής πράξεως σε ημερομηνία προγενέστερη της δημοσίευσής της, αυτό όμως κατ' εξαίρεση μπορεί να μη συμβαίνει όταν ο επιδιωκόμενος σκοπός το απαιτεί και όταν τηρείται δεόντως η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων».

40. Στην παρούσα υπόθεση δεν πρόκειται για κατά κυριολεξία αναδρομική ισχύ, αλλά για διάταξη με άμεση ισχύ. Όταν πρόκειται για διάταξη με άμεση ισχύ, το Δικαστήριο αντιμετωπίζει τα πράγματα με ευρύτερο πνεύμα. Θα παραπέμψω στην απόφαση του

Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 1973 στην υπόθεση Westzucker<sup>36</sup>. «Επειδή, κατά γενική γνώση αρχή, οι νόμοι που τροποποιούν νομοθετική διάταξη καταλαμβάνουν, εκτός εξαιρέσεως, τα μελλοντικά αποτελέσματα καταστάσεων που δημιουργήθηκαν υπό το κράτος του παλαιού νόμου». Το Δικαστήριο αποδίδει καιρία σημασία στην ημέρα δημοσίευσής της *Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (και στην ημέρα που η Επίσημη Εφημερίδα όντως έγινε διαθέσιμη). Κατά τα λοιπά, νομίζω ότι για τον έχοντα γεωργική εκμετάλλευση η διαφορά μεταξύ αναδρομικής ισχύος και άμεσης ισχύος δεν είναι πάντα πολύ μεγάλη. Έτσι, για τη Silos η δημοσίευση του κανονισμού 1521/95 στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* δεν ήταν και τόσο σημαντική. Συγκεκριμένα, έπρεπε να εξαγάγει την ίδια ημέρα. Κατά την άποψή μου, τα πιο πάνω σημαίνουν ότι αυτή καθαυτή η άμεση ισχύς είναι επιτρεπτή, αλλά και ότι — σύμφωνα με τη διατύπωση της αποφάσεως Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest<sup>37</sup> — πρέπει να εξετάζεται αν συνεπεία της άμεσης ισχύος διαψεύστηκε η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη υποκειμένων δικαίου.

#### Η υποχρέωση αιτιολόγησας

41. Η τρίτη οριοθέτηση της διακριτικής εξουσίας προκύπτει από την υποχρέωση αιτιολόγησας του κανονισμού. Θα αρχίσω με παραπομπή στην πάγια νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αιτιολογία που απαιτείται από το άρθρο 190 της Συνθήκης. Κατά τη νομολογία αυτή, η συλλογιστική του κοινοτικού οργάνου που εξέδωσε τη σχετική πράξη πρέπει να προκύπτει από την αιτιο-

32 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 14ης Μαρτίου 1973 στην υπόθεση Westzucker (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 18).

33 — Για παράθεση της θεωρίας αυτής, βλ. Barents, R., *The Agricultural Law of the EC*, Deventer, 1994, σ. 316 και 317. Ο ίδιος ομείει εν προκειμένω περί γνησίας και μη γνησίας αναδρομικής ισχύος.

34 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 52.

35 — Βλ., π.χ., την απόφαση Racke (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13). Στο ίδιο πνεύμα, βλ. την απόφαση Zuckerfabrik Süderdithmarschen και Zuckerfabrik Soest (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16).

36 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15, συγκεκριμένα σκέψη 5.

37 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16.

λογία κατά τρόπο σαφή και μη διφορούμενο, έτσι ώστε να παρέχεται η δυνατότητα στους μεν ενδιαφερομένους να γνωρίσουν τους νομικούς λόγους για τους οποίους ελήφθη το μέτρο, στο δε Δικαστήριο να ασκήσει τον έλεγχό του, πλην όμως δεν είναι αναγκαίο να προσδιορίζονται όλα τα πραγματικά ή νομικά στοιχεία που έχουν σχέση με την εν λόγω πράξη<sup>38</sup>.

στηρίου της 20ής Νοεμβρίου 1997 στην υπόθεση Μοσκόφ<sup>40</sup>.

*Η οπτική γωνία του επιχειρηματία: προστασία της ασφάλειας δικαίου*

Ήδη υπάρχει πλούσια νομολογία σχετικά με την υποχρέωση αιτιολογήσεως κανονισμών της Επιτροπής που είναι ανάλογοι με τους κανονισμούς 1521/95 και 1576/95. Η Επιτροπή επικαλείται την κλασική απόφαση του Δικαστηρίου της 1ης Δεκεμβρίου 1965 στην υπόθεση Schwarze<sup>39</sup>, όπου το Δικαστήριο — σχετικά με την κοινή γεωργική πολιτική — έκρινε ότι «η Επιτροπή μπορούσε να περιοριστεί σε μια γενική αναφορά των βασικών στοιχείων και της διαδικασίας που αποτέλεσαν στο πλαίσιο της δικής της εκτιμήσεως των πραγματικών περιστάσεων, χωρίς να χρειάζοταν να τα διευκρινίσει». Η Επιτροπή ορθώς, κατά την άποψή μου, παρατηρεί ότι, όσον αφορά κανονισμούς όπως ο υπό εξέταση, υποχρέωση παραθέσεως λεπτομερούς αιτιολογίας είναι αδιανόητη αν ληφθεί υπόψη η ταχύτητα με την οποία η Επιτροπή πρέπει να αντιδρά στις οικονομικές εξελίξεις. Όμως, μέχρι ενός σημείου πρέπει να παρατίθεται αιτιολογία, για να καθίσταται δυνατός ο έλεγχος του κανονισμού από το Δικαστήριο και έτσι να τηρείται το άρθρο 190 της Συνθήκης. Θα προσθέσω ότι φυσικά απαιτείται λεπτομερέστερη αιτιολογία όταν μια διοικητική πράξη αποκλίνει από τη συνήθη πρακτική. Αυτό διαβάζω και στην απόφαση του Δικα-

42. Κατά τα λοιπά, αντιμέτωπη με την ανάγκη μας συχνά ταχύτατης τροποποιήσεως των κανόνων βρίσκεται η ανάγκη του επιχειρηματία να μπορεί να έχει εμπιστοσύνη στη νομοθεσία όπως αυτή έχει κατά το χρονικό σημείο που αυτός λαμβάνει μια εμπορική απόφαση. Κατά την άποψή μου, η προστασία του αισθήματος ασφάλειας δικαίου του επιχειρηματία, η τέταρτη οριοθέτηση, έχει περιορισμένο ρόλο. Συγκεκριμένα, ο επιχειρηματίας μετέχει σε μια αγορά όπου οι οικονομικές μεταβολές και οι διακυμάνσεις των τιμών βρίσκονται στην ημερήσια διάταξη. Το ίδιο ισχύει για τις διακυμάνσεις των επιδοτήσεων των εξαγωγών, οι οποίες επιδοτήσεις προσαρμόζονται σε όλα αυτά.

43. Επί πλέον, θεωρώ ότι έχουν σημασία τα ακόλουθα. Ο κανονισμός 1766/92 καθιέρωσε έναν μηχανισμό χάρη στον οποίο η σχετική επιχείρηση μπορεί να αποφύγει τον κίνδυνο της ξαφνικής αλλαγής των επιστροφών λόγω εξαγωγής, και συγκεκριμένα καθιέρωσε τον αποκαλούμενο προκαθορισμό, βάσει του οποίου πληρωτέα είναι η επιστροφή που

38 — Βλ. ιδίως τις αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1996, σ. I-5755, σκέψη 74), και της 20ής Νοεμβρίου 1997, C-244/95, Μοσκόφ (Συλλογή 1997, σ. I-6441, σκέψη 57).

39 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19.

40 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 38, σκέψη 54. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο πήγε ακόμα ένα βήμα πιο πέρα με το να κρίνει ότι η διατήρηση παρεκπτώσεως από υφιστάμενη πολιτική πρέπει να αιτιολογείται καλύτερα από την κατάργησή της παρεκπτώσεως αυτής.



ίσχυε όταν ζητήθηκε πιστοποιητικό εξαγωγής<sup>41</sup>. Στον επιχειρηματία απόκειται να επιλέξει αν θα χρησιμοποιήσει τον μηχανισμό αυτόν. Ως εκ περισσού, θα παρατηρήσω ότι μετά την έναρξη ισχύος, την 1η Ιουλίου 1995, του κανονισμού (ΕΚ) 3290/94<sup>42</sup> ο προκαθορισμός είναι υποχρεωτικός στον τομέα των σιτηρών.

τέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό και τα προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς.

44. Κατά συνέπεια, ο ρόλος των αρχών του δικαίου, τις οποίες θα μπορεί να επικαλεστεί ο ιδιώτης, είναι περιορισμένος, αλλά όχι ανύπαρκτος. Θα παραπέμψω προ πάντων στην αρχή της αναλογικότητας, η οποία — εδώ θα παραθέσω την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Νοεμβρίου 1990, Fedesa κ.λπ.<sup>43</sup> — λειτουργεί ως εξής στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής:

Ως προς τον δικαστικό έλεγχο των ανωτέρω προϋποθέσεων, πρέπει, ωστόσο, να διευκρινιστεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έχει, στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής, διακριτική ευχέρεια αντίστοιχη προς τις πολιτικές ευθύνες που του αναθέτουν τα άρθρα 40 και 43 της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, η νομιμότητα μέτρου θεσπιζόμενου στον τομέα αυτό μπορεί να επηρεαστεί μόνον όταν το μέτρο είναι προδήλως ακατάλληλο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το αρμόδιο όργανο σκοπού [...].

«Η αρχή της αναλογικότητας αναγνωρίζεται με παγία νομολογία του Δικαστηρίου ως μια από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Δυνάμει της αρχής αυτής, η νομιμότητα της απαγορεύσεως μιας οικονομικής δραστηριότητας εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι τα απαγορευτικά μέτρα είναι κατάλληλα και αναγκαία για την επίτευξη των σκοπών που νομίμως επιδιώκονται από την οικεία ρύθμιση. Όταν υπάρχει επιλογή μεταξύ περιοσο-

Έτσι, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι η αρχή της αναλογικότητας ισχύει — έστω και σε περιορισμένη έκταση — και στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής.

45. Με την απόφαση της 28ης Ιουνίου 1990, Hoche<sup>44</sup>, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι στο κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται γενική αρχή αντικειμενικής ανεπιείκειας.

41 — Το Δικαστήριο, στην απόφαση της 14ης Μαΐου 1975, 74/74, CNTA κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1975, σ. 157), αναγνώρισε ότι ο προκαθορισμός αποτελεί εγγύηση κατά των κλιδωνισμών της αγοράς.

42 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994, σχετικά με τις προσαρμογές και τα μεταβατικά μέτρα στον τομέα της γεωργίας που είναι αναγκαία για την εφαρμογή των συμφωνιών οι οποίες έχουν συναφθεί στο πλαίσιο των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης (ΕΕ L 349, σ. 105).

43 — Υπόθεση C-331/88 (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψεις 13 και 14).

44 — Υπόθεση C-174/89 (Συλλογή 1990, σ. I-2681, σκέψεις 31 έως 34).

του δικαίου κατά την οποία οι εθνικές αρχές δεν πρέπει να εφαρμόζουν τους ισχύοντες κανόνες του κοινοτικού δικαίου σε περίπτωση που η εφαρμογή τους θα συνιστούσε σκληρότητα έναντι του ενδιαφερομένου, την οποία είναι προφανές ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θα είχε προσπαθήσει να αποφύγει, αν είχε λάβει υπόψη του την περίπτωση αυτή κατά τη θέσπιση των εν λόγω κανόνων [...].

Από αυτό προκύπτει ότι, συμμετέχοντας εθελουσίως και προς ίδιον συμφέρον σε δημοπρασίες όπως αυτές για τις οποίες πρόκειται στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι επιχειρηματίες φέρουν μόνοι τους συμφυείς με την οικεία ενέργεια κινδύνους, καθόσον η Επιτροπή δεν τροποποιεί κατά τρόπο απρόβλεπτο και αυθαίρετο την οικονομική κατάσταση ή τις ισχύουσες διατάξεις.»

Μόνο σε περίπτωση απρόβλεπτης και αυθαίρετης τροποποίησης των διατάξεων — λαμβάνω ως αφετηρία ότι εδώ πρόκειται για σωρευτικές επιταγές — υπάρχει πιθανότητα να ευδοκιμήσουν τα μέσα δικαστικής προστασίας του θιγέντος επιχειρηματία.

Είναι ενδιαφέρον ότι στην υπόθεση εκείνη ο γενικός εισαγγελέας C. O. Lenz εξέτασε τα πράγματα υπό ευρύτερο πρίσμα<sup>45</sup>. Συνέδεσε την έλλειψη γενικής αρχής αντικειμενικής ανεπιείκειας με τον κίνδυνο να οδηγήσει μια τέτοια αρχή τα εθνικά δικαστήρια να αποφασίζουν κατά περίπτωση αν θα εφαρμόσουν μια κοινοτική διάταξη. Όμως, ο κίνδυ-

νος αυτός δεν εμφανίζεται αν σε επί μέρους περιπτώσεις το Δικαστήριο αποφανθεί βασιζόμενο σε λόγους επιείκειας. Ο γενικός εισαγγελέας θεώρησε την αρχή της αντικειμενικής ανεπιείκειας ειδική παραλλαγή της αρχής της αναλογικότητας.

46. Η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εκδηλώνεται με δύο μορφές εμπιστοσύνης<sup>46</sup> που ενδέχεται να χρήζουν προστασίας. Η πρώτη έκφραση της αρχής αυτής είναι η προστασία από την προσβολή υφιστάμενων δικαιωμάτων. Συναφώς, στην απόφαση Crispoltoni κ.λπ.<sup>47</sup> το Δικαστήριο είπε:

«Υπενθυμίζεται ότι, μολονότι η τήρηση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες για διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, η οποία μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα και τούτο ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως [...]. Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος προς διατήρηση ενός πλεονεκτήματος που απορρέει γι' αυτούς από τη θέσπιση της κοινής οργα-

45 — Βλ. τα σημεία 24 επ. των προτάσεων στην υπόθεση Hoche (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 44).

46 — Βλ. επίσης Barents (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 33), σ. 328.  
47 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 25.

νώσεως αγορών και του οποίου επωφελήθηκαν σε δεδομένη στιγμή [...]»<sup>48</sup>.

Η δεύτερη — και σημαντική για την παρούσα υπόθεση — έκφραση της αρχής αυτής αφορά την προστασία των δικαιολογημένων προσδοκιών. Η προστασία των δικαιολογημένων προσδοκιών στοιχεί — όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου — ακόμα λιγότερο με την κοινή γεωργική πολιτική, όπου συνεχώς πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η μεταβαλλόμενη οικονομική πραγματικότητα. Κατ' εμέ, ένας λογικός επιχειρηματίας μπορεί να προφυλαχθεί από τις τροποποιήσεις της νομοθεσίας, και ακόμα να επωφεληθεί από αυτές.

Μόνο σε μία πολύ ειδική περίπτωση το Δικαστήριο αναγνώρισε, στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, ότι έχουν δικαιολογημένη εμπιστοσύνη πρόσωπα που διαθέτουν γεωργική εκμετάλλευση. Πρόκειται για εκείνους που αποκαλούνται παραγωγοί SLOM, οι οποίοι είχαν αναλάβει μια προσωρινή δέσμευση να μη θέσουν στο εμπόριο γάλα. Η δικαιολογημένη προσδοκία τους ότι μετά τη λήξη της προσωρινής αυτής δεσμεύσεως θα μπορούν πάλι να παραδίδουν γάλα διαψεύστηκε με την καθιέρωση της συμπληρωματικής εισφοράς για το γάλα<sup>49</sup>.

47. Η Silos ισχυρίζεται με τις γραπτές παρατηρήσεις της και ότι το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει την καλή πίστη. Κατά την κρίση μου, η καλή πίστη έχει περιορισμένο ρόλο

στην παρούσα υπόθεση, όπου το ζήτημα είναι το κύρος μας διατάξεως γενικής ισχύος. Βέβαια — αν το κοινοτικό δίκαιο αναγνωρίζει την προστασία των δικαιολογημένων προσδοκιών — την προστασία αυτή μπορούν να επικαλεστούν μόνον καλόπιστοι επιχειρηματίες.

### *Σύνοψη*

48. Η εξουσία της Επιτροπής να εκδίδει κανονισμούς στον τομέα αυτόν χαρακτηρίζεται από ευλυγισία: μεγάλο περιθώριο ουσιαστικής εκτιμήσεως συνδυναζόμενο με μεγάλη ταχύτητα ενεργειών. Όμως, η εξουσία αυτή δεν είναι απεριόριστη. Πρώτον, πρέπει να εξετάζεται αν έλαβε χώρα κατάχρηση εξουσίας, με άλλα λόγια αν ο κανονισμός βαίνει πέραν των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής. Δεύτερον, πρέπει να εξετάζεται αν η Επιτροπή εμφανώς υπερέβη τα όρια της διακριτικής της εξουσίας. Στο πλαίσιο αυτό, τίθεται το ζήτημα αν λείπει αιτιολογία. Η προστασία του αισθήματος ασφάλειας δικαίου των σχετικών επιχειρηματιών έχει περιορισμένο ρόλο.

### **Το τρίτο και βασικό ερώτημα: το κύρος του κανονισμού 1521/95**

49. Στις προηγούμενες υποθέσεις, το Δικαστήριο πάντοτε έσωζε την από την Επιτροπή

48 — Αυτόθι, σκέψεις 57 και 58· εκεί, το Δικαστήριο παραπέμπει και στην απόφαση Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 23).

49 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Mulder (Σύλλογη 1988, σ. 2321).

άσκηση της εξουσίας διαχείρισεως της κοινής οργανώσεως των αγορών. Όμως, θα τονίσω ότι η παρούσα υπόθεση έχει εξαιρετικό χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, για την εξαγωγή σύνθετων ζωοτροφών καταβάλλονταν καθ' όλη τη διάρκεια του έτους 1995 επιστροφές λόγω εξαγωγής, εκτός για τις εξαγωγές που πραγματοποιήθηκαν σε μια βραχεία περίοδο γύρω από την 1η Ιουλίου του έτους αυτού. Σε μια τέτοια εξαιρετική περίπτωση, δεν είναι εκ των προτέρων βέβαιο αν η Επιτροπή έμεινε εντός των ευρυτάτων ορίων της διακριτικής εξουσίας που της έχει χορηγηθεί.

50. Σύμφωνα με την απόφαση Racke<sup>50</sup>, το Δικαστήριο ασκεί περιορισμένο έλεγχο επί της ασκήσεως της διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής. Το πρώτο κριτήριο της αποφάσεως Racke αφορά το αν έλαβε χώρα κατάχρηση εξουσίας ή το αν ο κανονισμός 1521/95 βαίνει πέραν των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής. Νομίζω ότι στην παρούσα υπόθεση η σημασία του κριτηρίου αυτού είναι περιορισμένη. Ακόμα και στην περίπτωση που δεν είναι σαφές αν ένα μέτρο θεσπίστηκε προς το συμφέρον της κοινής γεωργικής πολιτικής, η αμφιβολία αποβαίνει υπέρ της Επιτροπής. Θεωρώ ότι στη δικογραφία δεν μπορεί να βρεθεί ένδειξη ως προς το ότι με τον κανονισμό η Επιτροπή επιδίωξε σκοπό ο οποίος δεν στοιχεί με την κοινή γεωργική πολιτική.

51. Επομένως, θα λάβω θέση επί της διαφοράς με γνώμονα το δεύτερο κριτήριο της αποφάσεως Racke<sup>51</sup>: υπερέβη εμφανώς η

Επιτροπή τα όρια της διακριτικής της εξουσίας;

52. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι η άσκηση της διακριτικής εξουσίας υπόκειται, έστω και σε περιορισμένη έκταση, στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Το Δικαστήριο πρέπει να μπορεί να ελέγξει την άσκηση της εξουσίας αυτής. Τούτο δημιουργεί επιταγές σχετικά με την αιτιολογία μιας διοικητικής πράξεως. Κατά την κρίση μου, η Επιτροπή έχει βαρύτερη υποχρέωση αιτιολογήσεως όταν με μια πράξη της παρεκκλίνει από τη συνήθη πρακτική<sup>52</sup>. Ως συνήθη πρακτική θεωρώ την πάγια συμπεριφορά που η Επιτροπή τηρεί υπό το πρίσμα των σχέσεων που υπάρχουν στην αγορά. Όσο πιο σύμφωνη είναι μια πράξη της Επιτροπής με αυτή τη συνήθη πρακτική, τόσο πιο περιορισμένη είναι η υποχρέωση αιτιολογήσεως. Όμως, ισχύει και το αντίστροφο: όσο πιο πολύ μια πράξη της Επιτροπής παρεκκλίνει από τη συνήθη πρακτική, τόσο πιο ρητά πρέπει η Επιτροπή να παραθέσει την αιτιολογία της πράξεως αυτής. Αν δεν ίσχυε αυτό, τότε μια τυποποιημένη αιτιολογία θα μπορούσε να καλύψει κάθε αυθαίρετη διοικητική πράξη. Έτσι, ο δικαστικός έλεγχος θα καθίστατο αδύνατος. Από τη νομολογία που ανέλυσα πιο πάνω συνάγω ότι το Δικαστήριο ρητώς δεν έχει θελήσει να δεχθεί μια συνέπεια που φθάνει τόσο μακριά.

53. Και το συμφέρον που οι σχετικές επιχειρήσεις έχουν ως προς την ύπαρξη ασφάλειας δικαίου απαιτεί να έχει ρητή και συγκεκρι-

50 – Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13.

51 – Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13.

52 – Αυτό διαβάζω και στην απόφαση Μοσκώφ (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 38), σκέψη 54.

μένη αιτιολογία η διοικητική πράξη που παρεκκλίνει έντονα από τη συνήθη πρακτική. Μολονότι οι σχετικές επιχειρήσεις δεν μπορούν να έχουν εμπιστοσύνη ως προς το ότι μια επιστροφή λόγω εξαγωγής θα παραμείνει σε ισχύ — στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, δεν έχουν δικαίωμα να λάβουν επιστροφή λόγω εξαγωγής —, η Επιτροπή οφείλει κατά τη λήψη των αποφάσεών της να λαμβάνει υπόψη τα δικαιολογημένα συμφέροντά τους. Αν δεν έχουν αλλάξει πολύ οι τιμές ή οι άλλες συνθήκες της αγοράς, δεν θα λαμβάνουν υπόψη — και δεν θα μπορούν να λάβουν υπόψη — μια απρόβλεπτη και απότομη αλλαγή των επιστροφών<sup>53</sup>.

2) την εξέλιξη των τιμών έξω από την Ευρωπαϊκή Ένωση,

3) τον κίνδυνο κερδοσκοπίας.

Κατά την Επιτροπή, τα τρία αυτά σημεία μαζί δημιούργησαν έκτακτη κατάσταση στην αγορά, η οποία δικαιολογούσε τη θέσπιση έκτακτων μέτρων.

54. Δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο κανονισμός 1521/95, με τον οποίο οι επιστροφές 75 περίπου ECU μειώθηκαν σε μηδενικό ποσό, παρεκκλίνει από τη συνήθη πρακτική που η Επιτροπή ακολουθούσε για τον καθορισμό των επιδοτήσεων των εξαγωγών στον τομέα των σιτηρών μέχρι τα τέλη Ιουνίου του 1995. Κατά συνέπεια, έχω μεγάλες απαιτήσεις σχετικά με την αιτιολογία. Η αιτιολογία πρέπει να είναι σαφής και από αυτήν πρέπει να προκύπτει η συλλογιστική της Επιτροπής. Κατά τη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου — μη εξαιρουμένης της επ' ακροατηρίου συζήτησεως που διεξήχθη στις 31 Ιανουαρίου 2001 — η Επιτροπή επικέντρωσε την αιτιολογία σε τρία σημεία<sup>54</sup>:

1) τη θέση σε ισχύ της νέας ρυθμίσεως GATT,

55. Κατά την άποψή μου, η θέση σε ισχύ της νέας ρυθμίσεως GATT την 1η Ιουλίου 1995, το πρώτο περιστατικό που ανέφερε η Επιτροπή, δεν μπορεί να αποτελέσει αυτοτελή λόγο να ανασταλούν ξαφνικά οι επιστροφές λόγω εξαγωγής. Συγκεκριμένα, η θέση των κανόνων αυτών σε ισχύ, ακόμα και αν σαφώς επέφερε αναπροσαρμογές των τιμών στην εγχώρια και στην παγκόσμια αγορά, δεν μπορούσε να έχει ως συνέπεια το να αλλάξουν απότομα οι συνθήκες της αγοράς. Η θέση τους σε ισχύ δεν ήταν ένα απρόβλεπτο γεγονός, δεδομένου ότι οι νέοι κανόνες είχαν ήδη θεσπιστεί πριν από ένα έτος και η ημερομηνία της θέσεώς τους σε ισχύ ήταν από τότε γνωστή στους επιχειρηματίες. Οι τελευταίοι μπορούσαν πριν από την 1η Ιουλίου 1995, με τη συμπεριφορά τους στην αγορά και με τις τιμές τους, να προεξοφλήσουν τις οικονομικές συνέπειες των νέων κανόνων. Επομένως, τούτο έπρεπε να γίνει στο επίπεδο των τιμών πολύ πριν από την ημερομηνία αυτή. Θα προσθέσω ότι οι σχετικοί επιχειρηματίες — όπως υπογραμμίζει και

53 — Εν προκειμένω, παραπέμνω στη διατύπωση της αποφάσεως Hoche (προαναφερθείσα στην υλοσημείωση 44).

54 — Με τις γραπτές της παρατηρήσεις, η Επιτροπή ανέφερε και τη διαμόρφωση της κοινής γεωργικής πολιτικής όμως, κατά την προφορική διαδικασία δεν επανήλθε στο σημείο αυτό.

η Επιτροπή — αποτελούνται από μικρό αριθμό έμπειρων και καλά ενημερωμένων επιχειρήσεων.

56. Ούτε το δεύτερο περιστατικό που επικαλείται η Επιτροπή — η εξέλιξη των τιμών στην παγκόσμια αγορά — είναι πειστικό. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι τιμές ορισμένων ειδών σίτου και αραβοσίτου ανέβηκαν κατακόρυφα. Όμως, ο ισχυρισμός αυτός δεν στηρίχθηκε με στοιχεία. Αντιθέτως, από τα στοιχεία που προσκόμισαν οι διάδικοι δεν μπορώ παρά να συναγάγω ότι επρόκειτο για σταθερή εξέλιξη των τιμών. Δεν επρόκειτο για μεγάλους κλυδωνισμούς. Αυτή η σχετική ηρεμία στην αγορά αντικατοπτρίζεται στο ύψος των επιστροφών λόγω εξαγωγής όπως ίσχυαν μέχρι τις 30 Ιουνίου 1995 και αργότερα όπως ίσχυαν ξανά μετά τις 7 Ιουλίου 1995. Ως εκ περισσού, θα παραπέμψω και στον μη αντικρουσθέντα ισχυρισμό της Silos ότι κατά τη σχετική περίοδο η διαφορά μεταξύ της τιμής στην κοινοτική αγορά και της τιμής στην παγκόσμια αγορά αυξήθηκε σταδιακά, πράγμα που καθιστά ακόμα πιο δυσεξήγητη την αιφνίδια αναστολή των επιστροφών.

57. Τρίτον, η Επιτροπή επικαλείται κίνδυνο κερδοσκοπίας λόγω της αβέβαιης καταστάσεως στην αγορά. Κατά την Επιτροπή, δύο παράγοντες καθιστούσαν αβέβαιη την

κατάσταση στην αγορά. Πρώτον, κάθε χρόνο το χρονικό διάστημα γύρω από την 1η Ιουλίου χαρακτηρίζεται από αβεβαιότητα σχετικά με τις τιμές. Συγκεκριμένα, την 1η Ιουλίου αρχίζει η νέα περίοδος εμπορίας σιτηρών. Δεύτερον, το 1995 η αβεβαιότητα αυτή ήταν μεγαλύτερη από άλλοτε, μεταξύ άλλων λόγω της ρυθμίσεως GATT που είχε ήδη θεσπιστεί. Θεωρώ ότι η Επιτροπή δεν μπόρεσε να πείσει ότι γύρω από την 1η Ιουλίου υπήρχε ακραία κατάσταση στην αγορά. Έχω ήδη εξετάσει τις πιθανές συνέπειες της νέας ρυθμίσεως GATT στις τιμές γύρω από την 1η Ιουλίου 1995. Ούτε η μετάβαση σε νέα περίοδο εμπορίας σιτηρών μπορεί να θεωρηθεί απρόβλεπτο γεγονός ικανό να έχει αιφνίδιες συνέπειες επί των τιμών. Οι επιχειρήσεις που δρουν στη διεθνή αγορά σιτηρών παρακολουθούν επί μονίμου βάσεως τις εξελίξεις στους σημαντικότερους τομείς της παραγωγής. Οι πιθανές οικονομικές συνέπειες που έχουν οι ευμενείς ή δυσμενείς κλιματολογικές συνθήκες, οι ασθένειες ή μάστιγες είναι αμέσως ορατές στην εξέλιξη των τιμών<sup>55</sup>. Με λίγα λόγια, η Επιτροπή καθόλου δεν μπόρεσε να πείσει ότι επρόκειτο για ακραία κατάσταση στην αγορά. Έτσι, δεν υφίστατο ούτε ιδιαίτερος κίνδυνος κερδοσκοπίας. Ως εκ περισσού, θα παρατηρήσω και τα εξής. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Silos ανέφερε ότι στον τομέα αυτόν τα πιστοποιητικά εξαγωγής έληξαν στις 30 Ιουνίου. Έτσι, οι σχετικές επιχειρήσεις ήταν υποχρεωμένες να εξαγάγουν στις 30 Ιουνίου 1995 τις καλυπτόμενες από τα εν λόγω πιστοποιητικά ποσότητες, πράγμα που περιόρισε σημαντικά τα περιθώρια για κερδοσκοπία, όποια και αν ήταν αυτά. Στο σημείο αυτό, η Επιτροπή δεν αντέκρουσε τη Silos.

55 — Από την πραγματική εξέλιξη των σχέσεων προσφοράς και ζήτησης στις αγορές αυτές μπορεί να υπάρξει προφύλαξη με όποιες συμβάσεις ορισμένου χρόνου.

58. Εδώ πρέπει να προσθέσω τα εξής. Αν οι αβεβαιότητες στην αγορά που επικαλείται η Επιτροπή ήταν πραγματικές — πράγμα που κατά την άποψή μου δεν συμβαίνει — τότε οι αβεβαιότητες αυτές θα έπρεπε να είχαν εμφανιστεί εντός του Ιουνίου του 1995. Στην περίπτωση αυτή, θα ήταν λογικό οι αβεβαιότητες αυτές να αντικατοπτριστούν στην επιστροφή λόγω εξαγωγής που στις 22 Ιουνίου 1995 καθορίστηκε με τον κανονισμό 1415/95. Όμως, κατά το χρονικό αυτό σημείο, οι επιστροφές λόγω εξαγωγής αυξήθηκαν πολύ ελαφρά, σχεδόν μέχρι τα 75 ECU. Με λίγα λόγια, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής, αν υποθεθεί ότι ευσταθεί, το πολύ επιβεβαιώνει ότι οι κανονισμοί 1415/95 και 1521/95 είναι αντιφατικοί μεταξύ τους. Σε μια τέτοια περίπτωση, η αφνίδια και απότομη αναστολή της επιδοτήσεως των εξαγωγών είναι αυθαίρετη. Για να γίνει αυτό σαφέστερο, θα πω ότι στις 7 Ιουλίου 1995, μία εβδομάδα αργότερα, με έναν νέο κανονισμό<sup>56</sup> οι επιδοτήσεις των εξαγωγών επαναφέρθηκαν και καθορίστηκαν στο επίπεδο των 62,51 ECU.

59. Το συμπέρασμα που επιβάλλεται από αυτό είναι το εξής. Έκτακτες καταστάσεις στην αγορά μπορούν να οδηγήσουν στην αναστολή των επιδοτήσεων των εξαγωγών. Όταν υπάρχει μεγάλη αβεβαιότητα σχετικά με την εξέλιξη των τιμών στην κοινοτική αγορά ή στην παγκόσμια αγορά, ή και στις δύο αγορές, είναι δυνατόν να εκλείψουν τα στοιχεία επί των οποίων μπορούν να στηριχθούν οι επιδοτήσεις των εξαγωγών. Όμως, από κάθε άποψη είναι ανεπαρκή τα επιχειρήματα με τα οποία η Επιτροπή προσπαθεί να αποδείξει ότι γύρω από την 1η Ιουλίου

1995 υπήρχε έκτακτη — αβέβαιη — κατάσταση στην αγορά. Οι εξελίξεις των τιμών στις αγορές σιτηρών τον Ιούνιο του 1995 δίνουν εικόνα σταθερότητας. Κατά συνέπεια, η επιχειρηματολογία της Επιτροπής δεν στηρίζεται στα πράγματα. Η επιχειρηματολογία αυτή, ακόμα και αν θεωρηθεί ότι είναι επαρκής, κατ' ουδένα τρόπον στηρίζει την πολιτική της Επιτροπής. Παραμένει ανεξήγητο το γιατί η Επιτροπή, σε μια, όπως η ίδια λέγει, άκρως αβέβαιη κατάσταση στην αγορά στις 22 Ιουνίου, εξέδωσε κανονισμό με τον οποίο αύξησε την επιδότηση των εξαγωγών και ακολούθως, στις 29 Ιουνίου, με κανονισμό ανέστειλε τις επιδοτήσεις αυτές. Μια τέτοια συμπεριφορά είναι δυνατόν να θεωρηθεί αυθαίρετη.

60. Κατά τα λοιπά, στην αιτιολογία του κανονισμού 1521/95 δεν περιλαμβάνεται τίποτα από τα επιχειρήματα που η Επιτροπή πρόβλεψε στην παρούσα διαδικασία για να δικαιολογήσει την απόφαση που έλαβε με τον κανονισμό αυτόν. Κατά το άρθρο 190 της Συνθήκης, οι κανονισμοί, οι οδηγίες και οι αποφάσεις πρέπει να αιτιολογούνται. Η αιτιολογία πρέπει να προκύπτει από το ίδιο το κείμενο της πράξεως. Ναι μεν στην απόφαση Schwarze<sup>57</sup> το Δικαστήριο περιόρισε την υποχρέωση αιτιολογήσεως που η Επιτροπή έχει κατά την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής, πλην όμως όταν γίνεται παρέκκλιση από τη συνήθη πρακτική πρέπει να γνωστοποιούνται οι ειδικοί λόγοι που έλαβε υπόψη η Επιτροπή. Έχω ήδη εξετάσει το ζήτημα αυτό στο σημείο 52 των προτάσεών μου. Δεδομένου ότι από την αιτιολογία του κανονισμού 1521/95 παντελώς λείπουν τέτοιοι ειδικοί λόγοι, συνάγω ότι η έλλειψη αυτή από μόνη της καθιστά ανίσχυρο τον κανονισμό αυτόν.

56 — Βλ. το σημείο 6 των προτάσεών μου.

57 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 19.

61. Εξ άλλου, οι αιτιάσεις μου κατά της ελλιπούς αιτιολογίας του κανονισμού 1521/95 βαίνουν ακόμα πιο μακριά. Ο κανονισμός 1415/95 της 22ας Ιουνίου 1995, με τον οποίο η επιδότηση των εξαγωγών αυξήθηκε ελαφρώς, και ο κανονισμός 1521/95, με τον οποίο η επιδότηση των εξαγωγών καταργήθηκε, είναι αιτιολογημένοι ακριβώς με τον ίδιο τρόπο. Η αιτιολογία στην οποία στηρίζονται δύο διαμετρικά αντίθετες διοικητικές πράξεις δεν είναι αιτιολογία αλλά χρησιμότης τον οποίο ένα υποκείμενο δικαίον μπορεί στην καλύτερη περίπτωση να πιστέψει, αλλά δεν μπορεί να κατανοήσει.

62. Ως εκ περισσού, θα παρατηρήσω ακόμα ότι η (τυποποιημένη) αιτιολογία του κανονισμού 1521/95 έρχεται σε ένα σημαντικό σημείο ευθέως σε αντίθεση με το περιεχόμενο του κανονισμού. Συγκεκριμένα, η πέμπτη αιτιολογική σκέψη έχει ως εξής: «Εκτιμώντας ότι, εντούτοις, για τον καθορισμό της επιστροφής είναι σκόπιμο στην παρούσα κατάσταση να βασισθούμε στη διαπιστωμένη διαφορά, στην κοινοτική και τη διεθνή αγορά, του κόστους των πρώτων υλών που χρησιμοποιούνται γενικά για την παρασκευή σύνθετων ζωοτροφών, πράγμα το οποίο θα επιτρέψει να ληφθεί καλύτερα υπόψη η οικονομική πραγματικότητα σε σχέση με τις εξαγωγές των προϊόντων αυτών». Στη σκέψη αυτή, φαίνεται ότι η Επιτροπή λαμβάνει ως αφετηρία ότι οι διαφορές μεταξύ του κόστους στην παγκόσμια αγορά και του κόστους στην κοινοτική αγορά μπορούν να καθοριστούν με σαφήνεια, «πράγμα το οποίο θα επιτρέψει να ληφθεί καλύτερα υπόψη η οικονομική πραγματικότητα σε σχέση με τις εξαγωγές των προϊόντων αυτών». Όμως, ενώπιον του Δικαστηρίου η Επιτροπή δήλωσε ότι η εξέλιξη των τιμών ήταν τόσο

αβέβαιη, ώστε γι' αυτόν τον λόγο η επιστροφή λόγω εξαγωγής έπρεπε να ανασταλεί.

63. Στο σημείο αυτό, καταλήγω στο συμπέρασμά μου, για το οποίο έλαβα ως σημείο αφετηρίας την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση *Hoche*<sup>58</sup>. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι επιχειρηματίες φέρουν μόνοι τους συμφυείς με την οικεία ενέργεια κινδύνους, όσο η Επιτροπή δεν τροποποιεί κατά τρόπο *απρόβλεπτο και αυθαίρετο*<sup>59</sup> την οικονομική κατάσταση ή τις ισχύουσες διατάξεις». <sup>60</sup> Θεωρώ ότι με τον κανονισμό 1521/95 η Επιτροπή τροποποίησε κατά τρόπο *απρόβλεπτο και αυθαίρετο* τις ισχύουσες διατάξεις και ότι, περαιτέρω, στον κανονισμό αυτόν δεν μπορεί να βρεθεί η παραμικρή αιτιολογία για την τροποποίηση. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο τρίτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου την εξής απάντηση: ο κανονισμός 1521/95 πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρος, δεδομένου ότι εμφανώς η Επιτροπή χρησιμοποίησε εσφαλμένως τη διακριτική της εξουσία και εμφανώς ο κανονισμός αυτός περιέχει εσφαλμένη και ελλιπή αιτιολογία.

## Η εξέταση των λοιπών ερωτημάτων

### *Επί του πρώτου ερωτήματος*

64. Κατά την άποψή μου, η εξέταση του ερωτήματος αυτού είναι δυνατόν να είναι σύντομη. Ουδείς λόγος συντρέχει να θεωρη-

58 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 44.

59 — Η υπογράμμιση δική μου.

60 — Βλ. το σημείο 45 των προτάσεών μου.



θεί ότι ο κανονισμός 1576/95 ανεκάλεσε τον κανονισμό 1521/95. Εν προκειμένω, στηρίζομαι στα εξής. Στην Επιτροπή έχει χορηγηθεί η εξουσία, ανεξαρτήτως των εβδομαδιαίων συνεδριάσεων της επιτροπής διαχείρισης, να αναπροσαρμόζει οποτεδήποτε το ποσό των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Αν η Επιτροπή ασκήσει την εξουσία αυτή, τούτο κατ' αρχήν δεν σημαίνει ότι ανακλήθηκε η προηγούμενη ρύθμιση. Επίσης, από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1576/95 δεν μπορώ να συναγάγω ότι ο κανονισμός αυτός έχει ως σκοπό να ανακαλέσει τον προηγούμενο κανονισμό. Αντιθέτως, ουδεμία ένδειξη βλέπω για να αμφισβητηθούν οι εξηγήσεις που η Επιτροπή έδωσε με τις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου. Ο κανονισμός 1576/95 εκδόθηκε απλώς και μόνο για τυπικούς λόγους. Την 1η Ιουλίου 1995 τέθηκε σε ισχύ νέο κανονιστικό πλαίσιο. Τούτο έπρεπε να εκτεθεί στις αιτιολογικές σκέψεις, πράγμα που έγινε.

είχαν ήδη περατωθεί την ημέρα κατά την οποία ο κανονισμός αυτός, συνεπεία της δημοσιεύσεώς του, τέθηκε στη διάθεση των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών.

66. Για την απάντηση στο ερώτημα αυτό θεωρώ καθοριστικής σημασίας το ότι η άμεση ισχύς κανονισμών όπως ο επίμαχος αποτελεί πάγια πρακτική, την οποία έχει επικυρώσει και το Δικαστήριο. Επομένως, έχει σημασία το ότι η άμεση ισχύς των ποσών των επιστροφών — όπως υποστηρίζει και η Επιτροπή με τις γραπτές παρατηρήσεις της — αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του συστήματος, το οποίο επί πλέον είναι γνωστό στις επιχειρήσεις.

#### *Επί του τετάρτου ερωτήματος*

#### *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

65. Λαμβανομένης υπόψη της απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα, δεν χρειάζεται πλέον να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα. Συγκεκριμένα, μόνον αν έχει διαπιστωθεί ότι ο κανονισμός 1521/95 είναι ισχυρός τίθεται το ζήτημα αν ο κανονισμός αυτός δύναται να εφαρμοσθεί επί των πράξεων εξαγωγής που κατά την ημέρα της δημοσιεύσεώς του βρίσκονταν σε εξέλιξη και είχαν ήδη περατωθεί. Όμως, αν το Δικαστήριο δώσει διαφορετική απάντηση στο τρίτο ερώτημα, τότε νομίζω ότι η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να είναι η εξής: ο κανονισμός 1521/95 δύναται να εφαρμοσθεί επί των πράξεων εξαγωγής που βρίσκονταν σε εξέλιξη και

67. Εδώ, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να πληροφορηθεί αν ο κανονισμός 1576/95 είναι ισχυρός. Κατά την άποψή μου, ο χαρακτήρας του κανονισμού αυτού στην ουσία δεν είναι διαφορετικός από εκείνον του κανονισμού 1521/95. Ότι είπα σχετικά με τον τελευταίο κανονισμό ισχύει τηρουμένων των αναλογιών και για τον κανονισμό 1576/95. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να κηρύξει ανίσχυρο και τον κανονισμό αυτόν. Όμως, θέλω να διευκρινίσω δύο σημεία.

68. Πρώτον, όπως ορίζει το άρθρο του 2, ο κανονισμός 1576/95 τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιουλίου 1995. Ο κανονισμός αυτός δεν είχε αναδρομική ισχύ. Τούτο σημαίνει ότι ο

κανονισμός αυτός — αν είναι ισχυρός — δεν έχει καμία συνέπεια για μια εξαγωγή σύνθετων ζωοτροφών που έλαβε χώρα στις 30 Ιουνίου 1995.

69. Δεύτερον, ο κανονισμός αυτός — αντιθέτως προς τον κανονισμό 1521/95 — έχει μία αιτιολογική σκέψη με ουσιαστικό περιεχόμενο. Η αιτιολογική αυτή σκέψη έχει ως εξής: «Εκτιμώντας ότι η κατάσταση της αγοράς οδηγεί στο να μη καθορισθούν επιστροφές». Όμως, αν η εν λόγω σκέψη αναγνωσθεί σε συνδυασμό με τις προηγούμενες αιτιολογικές σκέψεις — οι οποίες δεν λένουν τίποτα για την τωρινή κατάσταση της αγοράς — κάλλιστα θα μπορούσε να έχει το αντίθετο περιεχόμενο. Επομένως, ως αιτιολογία ενός έκτακτου μέτρου το οποίο προϋποθέτει την ύπαρξη έκτακτης καταστάσεως στην αγορά, είναι απολύτως ανεπαρκής. Η *Silos* με τις γραπτές της παρατηρήσεις προσπάθησε να δώσει στον κανονισμό 1576/95 την αιτιολογία που λείπει από τον κανονισμό 1521/95. Λαμβανομένου υπόψη του λακωνικού χαρακτήρα της αιτιολογικής αυτής σκέψεως, θεωρώ τον ισχυρισμό αυτόν της *Silos* εσφαλμένο αλλά και αλυσιτελή. Θα προσθέσω ότι κατ' εμέ είναι πειστικός ο ισχυρισμός της Επιτροπής ότι ο κανονισμός 1576/95 εκδόθηκε απλώς και μόνον για τυπικούς λόγους (βλ. και την απάντησή μου στο πρώτο ερώτημα, σημείο 59 των προτάσεών μου).

*Επί του πέμπτου ερωτήματος*

70. Το πέμπτο ερώτημα αφορά τα έννομα αποτελέσματα της κηρύξεως ανισχύρου του

κανονισμού 1521/95. Κατά συνέπεια, το ερώτημα αυτό χρίζει απαντήσεως μόνον αν το Δικαστήριο αποφασίσει σύμφωνα με τις προτάσεις μου να κηρύξει τον κανονισμό αυτόν ανίσχυρο. Αν το Δικαστήριο αποφασίσει να κηρύξει ανίσχυρο και τον κανονισμό 1576/95, τότε τα έννομα αποτελέσματα της κηρύξεως ανισχύρου του τελευταίου κανονισμού πρέπει να ληφθούν υπόψη για την απάντηση στο πέμπτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου.

71. Νομίζω ότι κατά βάση πρέπει να απολουθηθεί η συλλογιστική της Επιτροπής<sup>61</sup>. Αν ένας κανονισμός κηρυχθεί ανίσχυρος, του αρμοδίου κοινοτικού οργάνου — και εν προκειμένω της Επιτροπής — έργο είναι να λάβει νέα απόφαση. Η Επιτροπή επικαλείται μεταξύ άλλων την απόφαση *Van Landschoot*<sup>62</sup>, όπου το Δικαστήριο λέγει ότι του αρμοδίου κοινοτικού οργάνου έργο είναι να θεσπίσει τα κατάλληλα μέτρα για την εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Εν προκειμένω, αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή πρέπει να εκδώσει κανονισμό που να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση που στο τέλος του Ιουνίου του 1995 υπήρχε στις σχετικές αγορές. Κατ' αυτόν τον τρόπο τηρείται η διακριτική εξουσία που διαθέτει η Επιτροπή.

72. Ουδεμία ανάγκη υφίσταται να θεσπιστεί μεταβατική ρύθμιση εν αναμονή της εκδόσεως νέας πράξεως.

61 — Βλ. το σημείο 29 των προτάσεών μου.

62 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 20.

73. Αν και ούτε η Silos ούτε η Επιτροπή επισύρουν την προσοχή στις περαιτέρω συνέπειες της ενδεχόμενης κηρύξεως ανίσχυρων των κανονισμών 1521/95 και 1576/95, θεωρώ χρήσιμο να τις εξετάσω διά βραχέων.

74. Κατ' αρχήν, η προδικαστική απόφαση με την οποία το Δικαστήριο κηρύσσει ανίσχυρη μια πράξη κοινοτικού οργάνου έχει αναδρομικά αποτελέσματα μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία η πράξη αυτή τέθηκε σε ισχύ, και με όλες τις συνέπειες που τούτο μπορεί να έχει. Όμως, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα με την ίδια απόφαση να περιορίσει τα διαχρονικά αποτελέσματα της κηρύξεως ανίσχυρης μιας κοινοτικής πράξεως, όταν το δικαιολογούν επιτακτικές ανάγκες ασφάλειας δικαίου<sup>63</sup>. Τέτοιες επιτακτικές ανάγκες μπορούν να συνίστανται στην ύπαρξη σοβαρών οικονομικών συνεπειών. Τότε, το Δικαστήριο δύναται να εισαγάγει εξαίρεση υπέρ του διαδίκου της κύριας δίκης ο οποίος αμφισβήτησε ενώπιον εθνικού δικαστηρίου το εθνικό μέτρο εφαρμογής του κανονισμού, όπως εν προκειμένω έπραξε η Silos. Στην απόφαση Lomas κ.λπ.<sup>64</sup>, το Δικαστήριο εισήγαγε εξαίρεση και υπέρ των άλλων ιδιωτών οι οποίοι πριν από την ημερομηνία αυτή είχαν ασκήσει μέσο δικαστικής προστασίας ή είχαν υποβάλει ισοδύναμη διοικητική ένσταση κατά το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο. Τέλος, διαπιστώνω ότι το Δικαστήριο μόνον σπανίως έχει ασκήσει την εξουσία του να περιορίσει τα διαχρονικά αποτελέσματα αποφάσεώς του.

75. Νομίζω ότι στην παρούσα υπόθεση δεν υφίσταται φόβος να υπάρξουν τόσο σοβαρές

οικονομικές συνέπειες ώστε το Δικαστήριο να πρέπει να περιορίσει τα διαχρονικά αποτελέσματα της αποφάσεώς του. Θα παρατηρήσω τα εξής:

- θίχτηκε μόνον μικρός αριθμός επιχειρήσεων, δηλαδή οι επιχειρήσεις που κατά την περίοδο από τις 30 Ιουνίου μέχρι τις 6 Ιουλίου 1995 εξήγαγαν σύνθετες ζωτροφές με βάση σιτηρά·
- το ανίσχυρο αφορά μόνον τις ποσότητες σύνθετων ζωοτροφών για τις οποίες κατά την πιο πάνω περίοδο έγινε δεκτή διασάφηση εξαγωγής<sup>65</sup>.

Έτσι, οι συνέπειες αυτές — ασφαλώς αν ληφθεί υπόψη ο ετήσιος προϋπολογισμός της κοινής γεωργικής πολιτικής — είναι περιορισμένες. Θα προσθέσω ότι σε γενικές γραμμές οι συνέπειες για τον προϋπολογισμό αυτόν δεν θα είναι μεγαλύτερες απ' ό,τι αν το 1995 η επιστροφή λόγω εξαγωγής δεν είχε ανασταλεί για βραχύ χρονικό διάστημα.

63 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1996, C-212/94, FMC κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-389).

64 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1992, C-38/90 και C-151/90 (Συλλογή 1992, σ. I-1781).

65 — Βλ. το άρθρο 3 του κανονισμού 3665/87 (σημείο 5 των προτάσεών μου).

## Συμπέρασμα

Βάσει των πιο πάνω, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Tribunale di Cagliari ως εξής:

- 1) Επί του πρώτου ερωτήματος: ουδείς λόγος συντρέχει να θεωρηθεί ότι ο κανονισμός (ΕΚ) 1576/95 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1995, για τον καθορισμό των επιστροφών που εφαρμόζονται κατά την εξαγωγή των σύνθετων ζωοτροφών με βάση τα σιτηρά, ανεκάλεσε τον κανονισμό (ΕΚ) 1521/95 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1995, για τον καθορισμό των επιστροφών που εφαρμόζονται κατά την εξαγωγή των σύνθετων ζωοτροφών με βάση τα σιτηρά.
- 2) Επί του δευτέρου ερωτήματος: λαμβανομένης υπόψη της απάντησως στο τρίτο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα. Αν όμως το Δικαστήριο δώσει διαφορετική απάντηση στο τρίτο ερώτημα, τότε η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να είναι η εξής:

Ο κανονισμός 1521/95 δύναται να εφαρμοσθεί επί των πράξεων εξαγωγής που βρίσκονταν σε εξέλιξη και είχαν ήδη περατωθεί την ημέρα κατά την οποία ο κανονισμός αυτός, συνεπεία της δημοσιεύσεώς του, τέθηκε στη διάθεση των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών.

- 3) Επί του τρίτου ερωτήματος: ο κανονισμός 1521/95 πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρος δεδομένου ότι εμφανώς η Επιτροπή χρησιμοποίησε εσφαλμένως τη διακριτική της εξουσία και εμφανώς ο κανονισμός αυτός περιέχει εσφαλμένη και ελλιπή αιτιολογία.
  
- 4) Επί του τετάρτου ερωτήματος: και ο κανονισμός 1576/95 πρέπει να θεωρηθεί ανίσχυρος δεδομένου ότι εμφανώς η Επιτροπή χρησιμοποίησε εσφαλμένως τη διακριτική της εξουσία και εμφανώς ο κανονισμός αυτός περιέχει εσφαλμένη και ελλιπή αιτιολογία.
  
- 5) Επί του πέμπτου ερωτήματος: το ανίσχυρο των κανονισμών 1521/95 και 1576/95 έχει τα εξής έννομα αποτελέσματα. Των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων, και εν προκειμένω της Επιτροπής, έργο είναι να εκδώσουν νέο κανονισμό που να λαμβάνει υπόψη την κατάσταση που υπήρχε στην αγορά τον Ιούνιο του 1995. Δεν χρειάζεται να θεσπιστεί νέα ρύθμιση εν αναμονή της εκδόσεως νέου κανονισμού.