

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 11ης Μαρτίου 1987 *

Στην υπόθεση 265/85,

1) **Van den Bergh en Jurgens BV**, Ρότερνταμ (Κάτω Χώρες),

2) **Van Dijk Food Products (Lopik) BV**, Lopik (Κάτω Χώρες),

εκπροσωπούμενες και οι δύο από τους δικηγόρους στο Hoge Raad των Κάτω Χωρών
B. H. ter Kuile και F. O. W. Vogelaar, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο το δικηγόρο
Jacques Loesch, 8, rue Zithe,

ενάγουσες,

κατά

Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, εκπροσωπούμενης από την Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, διά του Auke Haagsma, μέλους της νομικής της υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

εναγόμενη,

που έχει ως αντικείμενο να υποχρεωθεί η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα, δυνάμει του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αποζημιώσει καθεμία από τις ενάγουσες για τη ζημία η οποία προκλήθηκε από κάποιο από τα όργανά της συνεπεία της θεσπίσεως και εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 2956/84 της Επιτροπής, της 18ης Οκτωβρίου 1984, σχετικά με τη διάθεση βουτύρου σε μειωμένη τιμή και για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 (ΕΕ 1984, L 279, σ. 4),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους Mackenzie Stuart, πρόεδρο, Y. Galmot, K. Κακούρη και F. Schockweiler, προέδρους τμήματος, T. Koopmans, U. Everling, R. Joliet, J. C. Moitinho de Almeida και G. C. Rodríguez Iglesias, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz

γραμματέας: H. A. Rühl, υπάλληλος διοικήσεως

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

λαμβάνοντας υπόψη την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 3ης Ιουνίου 1986,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 5ης Δεκεμβρίου 1986,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 27 Αυγούστου 1985 οι εταιρίες Van den Bergh en Jurgens BV και Van Dijk Food Products (Lopik) BV, εταιρίες ολλανδικού δικαίου, οι οποίες παράγουν και εμπορεύονται σε περισσότερα κράτη μέλη μαργαρίνες και άλλες βρώσιμες λιπαρές ουσίες φυτικής προελεύσεως, άσκησαν, δυνάμει του άρθρου 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, αγωγές αποζημιώσεως με τις οποίες ζητούν αποζημίωση για τη ζημία που θεωρούν ότι υπέστησαν συνεπεία της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων », που αποφασίστηκε και υπήχθη στις διατάξεις του κανονισμού 2956/84 της Επιτροπής, της 18ης Οκτωβρίου 1984, σχετικά με τη διάθεση του βουτύρου σε μειωμένη τιμή και για τροποποίηση του κανονισμού 1687/76 (ΕΕ L 279, σ. 4).
- 2 Ο κανονισμός αυτός στηρίχτηκε στις σκέψεις ότι η κατάσταση της αγοράς βουτύρου στην Κοινότητα χαρακτηρίζεται από σημαντικά διαθέσιμα αποθέματα και ότι πρέπει να αυξηθεί η κατανάλωση του βουτύρου με όλα τα κατάλληλα μέσα, ότι η πτώση των τιμών στην τελική κατανάλωση αποτελεί αποτελεσματικό μέσο για την επίτευξη του στόχου αυτού, ότι δεν είναι δυνατό το σύνολο των αποθεμάτων βουτύρου να διατεθεί σε κανονικές συνθήκες, ότι πρέπει να αποφευχθεί παράταση της αποθεματοποίησης, επειδή προκύπτουν μεγάλα έξοδα, και ότι με την ευκαιρία των εορτών του τέλους του έτους μπορούν να παρουσιαστούν δυνατότητες διάθεσης βουτύρου σε μειωμένη τιμή προοριζόμενου για άμεση κατανάλωση. Στη συνέχεια συνιστά, με τον πρώτο του τίτλο, επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » που έχει ως αντικείμενο την πώληση στην αγορά 200 000 τόνων βουτύρου (από τους οποίους 9 100 στις Κάτω Χώρες) σε τιμή μειωμένη κατά 1,6 ECU ανά χιλιόγραμμο.
- 3 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναφέρονται τα πραγματικά περιστατικά, η εξέλιξη της διαδικασίας και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά του φακέλου δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

- 4 Σε γενικές γραμμές, κατά τις ενάγουσες, επιχείρηση τέτοιας έκτασης, τόσο ως προς τις πωληθείσες ποσότητες όσο και ως προς τη συμφωνηθείσα μείωση της τιμής, προκαλεί βίαιη διαταραχή της αγοράς των βρώσιμων λιπαρών ουσιών. Προσφέρει πράγματι απότομα στην κατανάλωση σημαντική ποσότητα βουτύρου σε τιμές πολύ μειωμένες χάρη στην κοινοτική επιχορήγηση. Αυτό συνεπάγεται ζημία για τις ενάγουσες που οφείλεται στο γεγονός ότι το βούτυρο αυτό προτιμάται όχι μόνο από το νωπό βούτυρο, που έτσι υπόκειται σε παρέμβαση, αλλά και από τη μαραγαρίνη, υποκατάστατο και ανταγωνιστικό προϊόν, οι πωλήσεις του οποίου μειώνονται αισθητά κατά τη διάρκεια και μετά την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ».
- 5 Από τα γραπτά υπομνήματα και τις παρατηρήσεις που υποβλήθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου συνάγεται ότι οι ενάγουσες επικαλέστηκαν προς στήριξη των αγωγών αποζημιώσεως επτά ισχυρισμούς που έχουν όλοι ως στόχο να αποδείξουν τον παράνομο χαρακτήρα του προαναφερθέντος κανονισμού 2956/84. Κατά τις ενάγουσες ο κανονισμός αυτός:
- α) εκδόθηκε αναρμοδίως·
 - β) αντίκειται στην αρχή της σταθεροποίησης των αγορών που διακηρύσσεται στο άρθρο 39, παράγραφος 1, της Συνθήκης και στο άρθρο 6, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968·
 - γ) παραβιάζει την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που διακηρύσσεται στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης·
 - δ) παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας·
 - ε) εκδόθηκε καθ' υπέρβαση και κατά κατάχρηση εξουσίας καθόσον έχει ως αντικείμενο την τόνωση της κατανάλωσης βουτύρου·
 - στ) είναι ασυμβίβαστος προς την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών που διακηρύσσεται στα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης και στο άρθρο 22, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68·
 - ζ) παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

Επί του ισχυρισμού περί αναρμοδιότητας της Επιτροπής

- 6 Από το ίδιο το προοίμιο του επίδικου κανονισμού της Επιτροπής που θεσπίζει την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » προκύπτει ότι ο κανονισμός στηρίχτηκε τόσο

στις διατάξεις του άρθρου 6 όσο και του άρθρου 12 του κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82). Το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, επιτρέπει τη θέσπιση ειδικών μέτρων ικανών να διευκολύνουν τη διάθεση του βουτύρου δημόσιας ή ιδιωτικής αποθεματοποίησης, όταν αυτό δεν μπορεί να συμβεί με κανονικές συνθήκες. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 559/76 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 187) επιτρέπει τη λήψη άλλων μέτρων για να διευκολυνθεί η διάθεση των αποθεμάτων γαλακτοκομικών προϊόντων και να αποφευχθεί η δημιουργία νέων πλεονασμάτων.

- 7 Ως προς την πραγματική εφαρμογή των ειδικών αυτών μέτρων, η κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ Συμβουλίου και Επιτροπής προβλέπεται από τον κανονισμό 804/68 ως εξής: το Συμβούλιο θεσπίζει τους γενικούς κανόνες εφαρμογής των μέτρων αυτών (άρθρο 6, παράγραφος 6, και άρθρο 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 804/68) και η Επιτροπή θεσπίζει, σύμφωνα με τη διαδικασία της επιτροπής διαχείρισης που προβλέπεται στο άρθρο 30 του ίδιου κανονισμού, τις λεπτομέρειες εφαρμογής των εν λόγω μέτρων (άρθρο 6, παράγραφος 7, και άρθρο 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68).
- 8 Οι ενάγουσες ισχυρίζονται ότι, επειδή το Συμβούλιο δεν θέσπισε γενικούς κανόνες εφαρμογής, η Επιτροπή ήταν αναρμόδια να αποφασίσει, με τη μορφή λεπτομερειών εφαρμογής των μέτρων αυτών, την επίμαχη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ».
- 9 Για να κριθεί στην προκειμένη περίπτωση η αρμοδιότητα της Επιτροπής, πρέπει να εξεκριβωθεί:
 - 1) αν το Συμβούλιο θεσπισε πράγματι τους γενικούς κανόνες εφαρμογής που προβλέπονται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, και 12, παράγραφος 2, του κανονισμού 804/68·
 - 2) αν η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » που αποφασίστηκε με τον επίδικο κανονισμό συγκαταλεγόταν στα μέτρα που προβλέπονται τόσο από τα άρθρα 6 και 12 του κανονισμού 804/68 όσο και από τους γενικούς κανόνες εφαρμογής.
- 10 Από έρευνα των εφαρμοστέων διατάξεων συνάγεται πρώτον ότι, αντίθετα προς τους ισχυρισμούς των εναγουσών, το ίδιο το Συμβούλιο θεσπισε τους γενικούς κανόνες εφαρμογής που προβλέπονται από τα άρθρα 6 και 12 του προαναφερθέντος κανονισμού 804/68.

- 11 Όσον αφορά καταρχάς την εφαρμογή του άρθρου 6 του κανονισμού αυτού, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το Συμβούλιο εξέδωσε δύο κανονισμούς. Αφενός, ο κανονισμός 985/68, της 15ης Ιουλίου 1968, περί καθορισμού των γενικών κανόνων που διέπουν τα μέτρα παρεμβάσεως στην αγορά του βουτύρου και της κρέμας γάλακτος (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 116), όριζε την καταβολή ενίσχυσης στο βούτυρο ιδιωτικής αποθεματοποίησης, καθώς και τη δυνατότητα αυξήσεως της ενίσχυσης αυτής, όταν η εξέλιξη της αγοράς έχει δυσμενή έκβαση. Αφετέρου, ο κανονισμός 750/69 του Συμβουλίου, της 22ας Απριλίου 1969, περί τροποποιήσεως του προαναφερθέντος κανονισμού 985/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 121), επέτρεψε τη θέσπιση πρόσφορων μέτρων προκειμένου να διευκολυνθεί η διάθεση του βουτύρου δημόσιας αποθεματοποίησης που δεν μπορεί να διατεθεί υπό κανονικές συνθήκες.
- 12 Όσον αφορά ακολούθως την εφαρμογή του άρθρου 12 του κανονισμού 804/68, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό 1269/79, της 25ης Ιουνίου 1979 (PB L 161, σ. 8), ο οποίος με τα άρθρα 2, παράγραφος 1, και 4 επιτρέπει τη χορήγηση ενισχύσεων που έχουν ως προορισμό την αύξηση της κατανάλωσης βουτύρου με μείωση των τιμών στην τελική κατανάλωση.
- 13 Περαιτέρω πρέπει να ερευνηθεί αν η επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » που αποφασίστηκε από τον επίδικο κανονισμό εμπίπτει στα πλαίσια της αρμοδιότητας την οποία απένειμε το Συμβούλιο στην Επιτροπή.
- 14 Για να κριθεί η έκταση της εκτελεστικής αρμοδιότητας που αναγνωρίζεται κατ' αρχήν στην Επιτροπή στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής πρέπει πρώτα να υπομνηστεί, όπως έκανε και το Δικαστήριο με την απόφασή του της 30ής Οκτωβρίου 1975 (Rey Soda, 23/75, Jurispr. σ. 1279), ότι από την οικονομία της Συνθήκης, στην οποία πρέπει να ενταχθεί το άρθρο 155, καθώς και από τις ανάγκες της πρακτικής συνάγεται ότι η έννοια της εκτέλεσης πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικά. Επειδή η Επιτροπή είναι η μόνη που είναι σε θέση να παρακολουθεί διαρκώς και με προσοχή την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, το Συμβούλιο μπορεί να οδηγηθεί να της αναθέσει στον τομέα αυτό ευρείες εξουσίες εκτίμησης και δράσης. Στην περίπτωση αυτή, τα όρια της αρμοδιότητας αυτής πρέπει να κριθούν ιδίως υπό το πρίσμα των ουσιαδών γενικών στόχων της οργάνωσης της αγοράς.
- 15 Από την άποψη αυτή η επίδικη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » αποτελεί ειδικό μέτρο που θεσπίστηκε σε εποχή, όπου είναι βέβαιο ότι είχαν δημιουργηθεί σημαντικά πλεονάσματα γαλακτοκομικών προϊόντων και είχε ως στόχο τόσο να αυξήσει την κατανάλωση και να μειώσει τα δημόσια και ιδιωτικά αποθέματα βουτύρου όσο και να εξασφαλίσει την απαραίτητη ανακύκλωση των αποθεμάτων αυτών. Μια τέτοια επιχείρηση ανταποκρίνεται στους στόχους που ορίζονται τόσο

από τα άρθρα 6 και 12 του κανονισμού 804/68 όσο και από τους προαναφερθέντες κανονισμούς του Συμβουλίου, που καθόρισαν τους γενικούς κανόνες εφαρμογής.

- 16 Ακολούθως, δυνάμει των άρθρων 6, παράγραφος 7, και 12, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68, η Επιτροπή ήταν αρμόδια να θεσπίσει τις λεπτομέρειες της επίδικης επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων », σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 30 του ίδιου κανονισμού, δηλαδή μετά γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, πλην της περιπτώσεως που τα μέτρα δεν ήταν σύμφωνα με τη γνώμη που διατύπωσε η επιτροπή αυτή.
- 17 Επειδή η επιτροπή διαχειρίσεως δεν διατύπωσε καμία γνώμη μέσα στην προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 30, παράγραφος 2, επί της προτάσεως που υπέβαλε εν προκειμένω η Επιτροπή, αυτή η τελευταία ήταν πράγματι αρμόδια να εκδώσει τον επίδικο κανονισμό.
- 18 Από τις προηγούμενες σκέψεις συνάγεται ότι ο ισχυρισμός περί αναρμοδιότητας της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

Επί του ισχυρισμού περί παραβάσεως της αρχής σταθεροποίησης της αγοράς

- 19 Κατά τις ενάγουσες, οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » προκαλούν στρεβλώσεις της αγοράς που διαταράσσουν, κατά παράβαση του άρθρου 39 της Συνθήκης, την ισορροπία των δύο αγορών του βουτύρου και της μαργαρίνης, που χαρακτηρίζονται από σχέσεις ανταγωνισμού και υποκατάστασης.
- 20 Ο ισχυρισμός αυτός δεν μπορεί να γίνει δεκτός. Πρέπει να υπομνηστεί σχετικά ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973, Balkan, 5/73, Jurispr. σ. 1091· απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1977, Roquettes Frères, 29/77, Jurispr. σ. 1835· απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, Biovilac, 58/83, Συλλογή σ. 4057), κατά την επιδίωξη των διαφόρων στόχων που απαριθμούνται στο άρθρο 39 της Συνθήκης, τα κοινοτικά όργανα πρέπει να εξασφαλίζουν το διαρκή συμβιβασμό των στόχων αυτών, οι οποίοι, αν αντιμετωπιστούν χωριστά, ενδέχεται να αλληλοσυγκρουσθούν. Αν ο συμβιβασμός αυτός δεν επιτρέπει να απομονωθεί ένας από τους στόχους αυτούς σε σημείο που να καθιστά αδύνατη την υλοποίηση των άλλων, τα κοινοτικά όργανα μπορούν να δώσουν πρόσκαιρη προτεραιότητα στον ένα ή τον άλλο από τους στόχους αυτούς, την οποία επιβάλλουν τα γεγονότα ή οι οικονομικές συνθήκες ενόψει των οποίων τα όργανα εκδίδουν τις αποφάσεις τους.

21 Προκειμένου ειδικότερα να κριθεί η νομιμότητα ενός μέτρου που έχει ληφθεί στο πλαίσιο της γενικής πολιτικής στον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων, το Δικαστήριο έκρινε με την προαναφερθείσα απόφαση Bionilac ότι ένας από τους ουσιώδεις στόχους της πολιτικής αυτής είναι η διασφάλιση, σύμφωνα με το άρθρο 39, παράγραφος 1, στοιχείο α), της Συνθήκης, δικαίου εισοδήματος στους γαλακτοπαραγωγούς της Κοινότητας με τον καθορισμό ενδεικτικής τιμής του γάλακτος που εξασφαλίζεται με αγορές απο την παρέμβαση των κύριων προϊόντων μεταποίησης του γάλακτος και ειδικότερα του βουτύρου. Φαίνεται ότι, υπ' αυτές τις προϋποθέσεις, η Επιτροπή μπόρεσε, χωρίς να αγνοήσει το άρθρο 39, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ, να δώσει ιδιαίτερη προσοχή στο στόχο της εξασφάλισης δικαίου εισοδήματος στους γαλακτοπαραγωγούς θεσπίζοντας την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων ». Πραγματικά, μια τέτοια επιχείρηση έχει άμεση σχέση με το στόχο αυτό, εφόσον, διευκολύνοντας τη διάθεση των πλεονασμάτων που προκλήθηκαν από τους μηχανισμούς παρέμβασης και επιτρέποντας την ανανέωση του αποθεματοποιημένου βουτύρου, καθιστά δυνατή τη διατήρηση του συστήματος των τιμών παραγωγής.

22 Εξάλλου, λαμβανομένης υπόψη της εξέλιξης που διαπιστώθηκε στα αντίστοιχα μερίδια της αγοράς του βουτύρου και της αγοράς της μαργαρίνης στο σύνολο της κοινοτικής κατανάλωσης λιπαρών ουσιών, δεν συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλου ότι μια επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » σαν την επίμαχη ήταν ικανή να προκαλέσει πραγματική και διαρκή διαταραχή της αγοράς της μαργαρίνης.

Επί του ισχυρισμού περί παραβάσεως της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων που διατυπώνεται στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης

23 Κατά τις ενάγουσες, η επίδικη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » εισάγει αδικαιολόγητη διάκριση μεταξύ των παραγωγών βουτύρου και των παραγωγών μαργαρίνης σε βάρος αυτών των τελευταίων, για τους οποίους συνεπάγεται άμεσο και σημαντικό ανταγωνιστικό μειονέκτημα. Η Επιτροπή εξάλλου δεν έλαβε υπόψη το σύνολο των στοιχείων που χαρακτηρίζουν καθεμία από τις κοινές οργανώσεις των οικείων αγορών.

24 Είναι βέβαιο, αφενός, ότι τόσο το βούτυρο όσο και η μαργαρίνη, ως προϊόντα μεταποίησης γεωργικών προϊόντων, εμπίπτουν στην κοινή γεωργική πολιτική και, αφετέρου, ότι πρόκειται για προϊόντα ανταγωνιστικά που βρίσκονται μεταξύ τους σε μερική σχέση υποκατάστασης. Εν προκειμένω βρίσκει πλήρη εφαρμογή το άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης, το οποίο ορίζει ότι η κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών « πρέπει να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας ».

- 25 Πρέπει εν πάση περιπτώσει να υπομνηστεί ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1978, *Royal Scholten-Honig*, 103 και 145/77, *Jurispr.* σ. 2037· απόφαση της 12ης Ιουλίου 1979, *Ιταλία κατά Συμβουλίου*, 166/78, *Jurispr.* σ. 2575· απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, *Eridania*, 230/78, *Jurispr.* σ. 2749· προαναφερθείσα απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 1984, *Bionilac*), η απαγόρευση των διακρίσεων που διακηρύσσεται στο άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 2, της Συνθήκης, ως ειδική έκφανση της γενικής αρχής της ισότητας, δεν εμποδίζει τη διαφορετική μεταχείριση ομοίων καταστάσεων, όταν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικά. Εν προκειμένω πρέπει να υπογραμμιστούν τρεις ουσιώδεις διαφορές μεταξύ της αγοράς του βουτύρου και της αγοράς της μαργαρίνης.
- 26 Πρώτον, η κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων που θεσπίστηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό 804/68 του Συμβουλίου, στην οποία ανήκει το βούτυρο, επινοήθηκε μέσα σε μια αλληλουχία τελείως ξεχωριστή σε σχέση με τις φυτικές λιπαρές ουσίες, λαμβανομένης υπόψη της σημασίας της γαλακτοκομικής παραγωγής μέσα στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και των διαφορετικών συνθηκών εφοδιασμού της Κοινότητας, ανάλογα αν πρόκειται για γαλακτοκομικά προϊόντα ή για φυτικές λιπαρές ουσίες. Έτσι ο κανονισμός 804/68 προέβλεψε μηχανισμούς παρέμβασης και σχηματισμού τιμών διαφορετικούς από εκείνους που είχε ορίσει ο κανονισμός 136/66 του Συμβουλίου, της 22ας Σεπτεμβρίου 1966 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/002, σ. 33), όπως τροποποιήθηκε, περί δημιουργίας κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, στον οποίο ανήκει και η μαργαρίνη. Πραγματικά, ενώ στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος η ρύθμιση της αγοράς πραγματοποιείται κυρίως μέσω της τιμής παρέμβασης για το βούτυρο και το γάλα σε σκόνη, στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα των λιπαρών ουσιών η ρύθμιση στηρίζεται κυρίως σε σύστημα ενισχύσεων της παραγωγής, ενώ η παρέμβαση έχει απλώς συμπληρωματική λειτουργία.
- 27 Δεύτερον, η θέση των επίμαχων προϊόντων στην αντίστοιχη οργάνωση των αγορών είναι εντελώς διαφορετική. Το βούτυρο, καθώς και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, κατέχει θεμελιακή θέση στην κοινή οργάνωση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων ως στοιχείο στήριξης της αγοράς αυτής. Ο ρόλος της μαργαρίνης δεν συγκρίνεται στην κοινή οργάνωση των αγορών των λιπαρών ουσιών.
- 28 Τρίτον, η αγορά των λιπαρών ουσιών δεν γνωρίζει καμιά δυσκολία που να συγκρίνεται με εκείνες που πλήττουν την αγορά των γαλακτοκομικών προϊόντων. Όπως τόνισε και το Δικαστήριο στην απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1979 (*Stölting*, 138/78, *Jurispr.* σ. 713), η κατάσταση της αγοράς γάλακτος στην Κοινότητα χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικά πλεονάσματα βουτύρου και αποκορυφωμένου γάλακτος σε

σκόνη που οφείλονται στην ανισορροπία μεταξύ προσφοράς και ζήτησης των προϊόντων αυτών. Ακολούθως, τα κοινοτικά όργανα, προκειμένου να αντιμετωπίσουν τις ιδιαίτερες αυτές δυσκολίες, τις οποίες διέρχεται ο τομέας των γαλακτοκομικών προϊόντων, είναι πάντως υποχρεωμένα να αποφύγουν την αύξηση και να διευκολύνουν τη διάθεση των ήδη δημιουργηθέντων αποθεμάτων.

- 29 Από τις προηγούμενες σκέψεις συνάγεται ότι λαμβανομένων υπόψη των αντικειμενικών διαφορών που χαρακτηρίζουν τους νομικούς μηχανισμούς και τις οικονομικές προϋποθέσεις των οικείων αγορών, η θέση των παραγωγών βουτύρου και των παραγωγών μαργαρίνης δεν μπορεί να συγκριθεί. Συνεπώς, η επίδικη επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων », η οποία εντάσσεται στην ίδια τη λειτουργία της κοινής οργάνωσης των αγορών των γαλακτοκομικών προϊόντων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εισάγει διάκριση σε βάρος των παραγωγών μαργαρίνης.

Επί του ισχυρισμού περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας

- 30 Οι ενάγουσες υποστηρίζουν ότι οι πωλήσεις του βουτύρου των Χριστουγέννων δεν είναι ούτε αναγκαίες ούτε κατάλληλες για την αύξηση της κατανάλωσης του βουτύρου και την αποφυγή της παράτασης της αποθεματοποίησης και αμφισβητούν, ενόψει τους κόστους της, τη σκοπιμότητα και αποτελεσματικότητα της επιχείρησης « βούτυρο Χριστουγέννων » που θεσπίστηκε με τον επίδικο κανονισμό. Υπήρχαν, εξάλλου, για την επίλυση του προβλήματος των πλεονασμάτων και των αποθεμάτων βουτύρου, λύσεις πολύ πιο αποτελεσματικές και λιγότερο επαχθείς από μέτρα όπως οι επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων ».
- 31 Σύμφωνα με πάγια νομολογία, προκειμένου να αποδειχθεί αν μια διάταξη κοινοτικού δικαίου συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει να εξακριβωθεί αν τα μέσα που τίθενται σ' εφαρμογή είναι ικανά να υλοποιήσουν τον επιδιωκόμενο στόχο και αν δεν βαίνουν πέραν του αναγκαίου μέτρου για την επίτευξή του. Εξάλλου, όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 21ης Φεβρουαρίου 1979 (Stölting, όπ. π.), ακόμα κι αν η πρόδηλη ακαταλληλότητα ενός μέτρου για το στόχο τον οποίο επιδιώκει το αρμόδιο όργανο μπορεί να θίξει τη νομιμότητά του, πρέπει να αναγνωριστεί στα κοινοτικά όργανα ευρεία εξουσία εκτιμήσεως σε θέματα κοινής γεωργικής πολιτικής, λαμβανομένων υπόψη των ευθυνών που τους αναθέτει η Συνθήκη.
- 32 Από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού, το κύρος του οποίου αμφισβητείται, συνάγεται εν προκειμένω ότι ο κανονισμός, με την αύξηση της κατανάλωσης βουτύρου, είχε ως στόχο όχι μόνο να μειώσει το σύνολο των αποθεμάτων βουτύρου, αλλά και να παρεμποδίσει την παράταση της αποθεματοποίησης παλαιού βουτύρου,

το οποίο, μετά από ορισμένη διάρκεια, καθίσταται ακατάλληλο προς κατανάλωση και απαιτεί νέα μεταποίηση. Από τα στοιχεία του φακέλου και τις συζητήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου συνάγεται, αφενός, ότι η επίδικη επιχείρηση προκάλεσε πράγματι πρόσθετες πωλήσεις στην Κοινότητα 40 000 περίπου τόνων βουτύρου, αποφεύγοντας έτσι την αποθεματοποίησή τους και, αφετέρου, είχε ως συνέπεια καλύτερη ανακύκλωση και κάποια ανανέωση των αποθεμάτων βουτύρου. Οι στόχοι αυτοί συγκαταλέγονται σ' εκείνους που εντάσσονται στο καθεστώς της παρέμβασης από το άρθρο 6, παράγραφος 4, του κανονισμού 804/68.

- 33 Δεν προκύπτει εξάλλου ούτε από τα στοιχεία του φακέλου ούτε από τις συζητήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου ότι η Επιτροπή, εκτιμώντας ότι δεν διαθέτει υπό συνθήκες νομικά, οικονομικά και ψυχολογικά αποδεκτές άλλες δυνατότητες για να επιτύχει τους επιζητούμενους στόχους με πιο αποτελεσματικά και λιγότερο επαχθή μέσα, διέπραξε προφανές σφάλμα εκτιμήσεως.
- 34 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές και παρά το ότι πρέπει να γίνει δεκτή, όπως δέχεται και η ίδια η Επιτροπή, η περιορισμένη αποτελεσματικότητα των επιχειρήσεων του είδους « βούτυρο Χριστουγέννων » και η σημασία του κόστους τους για τα κοινοτικά οικονομικά, το επικρινόμενο μέτρο δεν φαίνεται να υπήρξε ακατάλληλο για την επίτευξη των επιδιωκόμενων στόχων ή να βαίνει πέραν του μέτρου που ήταν αναγκαίο για να τους πετύχει. Συνεπώς, ο ισχυρισμός περί παραβάσεως της αρχής της αναλογικότητας πρέπει να απορριφθεί.

Επί του ισχυρισμού ότι ο επίδικος κανονισμός εκδόθηκε καθ' υπέρβαση και κατά κατάχρηση εξουσίας, καθόσον έχει ως αντικείμενο την τόνωση της κατανάλωσης βουτύρου

- 35 Από την επιχειρηματολογία που προέβαλαν σχετικά οι ενάγουσες συνάγεται ότι ο ισχυρισμός αυτός αναλύεται, στην πραγματικότητα, σε δύο σκέλη:
- το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή να λάβει τα μέτρα που θα εξασφάλιζαν τη διάθεση των αποθεμάτων, αλλά όχι να προκαλέσει αύξηση της κατανάλωσης του βουτύρου·
 - τα μέτρα που θέσπισε η Επιτροπή δεν μπορούσαν να βαίνουν πέραν των διατάξεων του άρθρου 6, παράγραφος 4, στοιχείο α), του προαναφερθέντος κανονισμού 804/68, σύμφωνα με τις οποίες το καθεστώς παρεμβάσεως εφαρμόζεται κατά τρόπο ώστε να διατηρείται η ανταγωνιστική θέση του βουτύρου στην αγορά. Συνεπώς, τα μέτρα δεν μπορούσαν να προσδώσουν στο προϊόν αυτό

τεχνητό ανταγωνιστικό πλεονέκτημα σε σχέση με τη μαργαρίνη· άρα η Επιτροπή ενήργησε με άλλο στόχο από εκείνο για τον οποίο είχε εξουσιοδοτηθεί.

Επί του πρώτου σκέλους του ισχυρισμού

- 36 Συμπίπτει με το γενικότερο ισχυρισμό περί αναρμοδιότητας της Επιτροπής. Επομένως, για να δοθεί απάντηση, αρκεί να γίνει παραπομπή σε όσα ειπώθηκαν παραπάνω για την αρμοδιότητα της Επιτροπής.

Επί του δευτέρου σκέλους του ισχυρισμού περί παραβάσεως του άρθρου 6, παράγραφος 4, στοιχείο α), του κανονισμού 804/68

- 37 Πρέπει να σημειωθεί σχετικά, όπως ορθώς υπογραμμίζει η Επιτροπή, ότι αν κατά το άρθρο 6, παράγραφος 4, στοιχείο α), του κανονισμού 804/68 το καθεστώς παρεμβάσεως εφαρμόζεται κατά τρόπο ώστε να διατηρείται η ανταγωνιστική θέση του βουτύρου στην αγορά, η διάταξη αυτή δεν σημαίνει ότι οι ανταγωνιστικές σχέσεις μεταξύ βουτύρου και άλλων εν μέρει υποκατάστατων προϊόντων του πρέπει να θεωρούνται ως πάγιες και αμετακίνητες. Αντίθετα μάλιστα, λαμβάνοντας υπόψη το σημαίνοντα ρόλο που παίζει το βούτυρο στην κοινή οργάνωση των αγορών των γαλακτοκομικών προϊόντων, τα όργανα πρέπει να μεριμνούν ώστε να μην υποβαθμίζεται η ανταγωνιστική θέση του προϊόντος αυτού και, ενδεχομένως, να βελτιώνεται για να επιτρέψει επαναφορά της ισορροπίας στην κοινή οργάνωση αγοράς των γαλακτοκομικών προϊόντων. Για το σκοπό αυτό εξουσιοδοτήθηκε η Επιτροπή, σε περιόδους δυσχερούς διαθέσεως του βουτύρου, να λαμβάνει μέτρα αυξήσεως της κατανάλωσης του βουτύρου, μειώνοντας την τιμή του προϊόντος αυτού, πράγμα που της επιτρέπει εξάλλου να σέβεται τους άλλους στόχους που περιέχονται στο άρθρο 6, παράγραφος 4, στοιχεία β) και γ), του κανονισμού 804/68: να διαφυλάσσεται κατά το μέτρο του δυνατού η αρχική ποιότητα του αποθεματοποιημένου βουτύρου και να πραγματοποιείται όσο το δυνατόν περισσότερο ορθολογική αποθεματοποίηση. Μια επιχείρηση του είδους της επίμαχης έχει ως προορισμό ακριβώς την επίτευξη των στόχων αυτών.

- 38 Από τα παραπάνω συνάγεται ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας τον επίδικο κανονισμό περί θεσπίσεως επιχειρήσεως « βούτυρο Χριστουγέννων » δεν ενήργησε με άλλους στόχους από εκείνους για τους οποίους είχε εξουσιοδοτηθεί από τον προαναφερθέντα κανονισμό του Συμβουλίου.

Επί του ισχυρισμού περί παραβάσεως της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των αγαθών

- 39 Κατά τις ενάγουσες, και τα κοινοτικά όργανα έχουν υποχρέωση να τηρούν τη θεμελιώδη αρχή της ελευθερίας του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Το άρθρο 5, παράγραφος 1, του επίδικου κανονισμού όμως, που θέσπισε την επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων », κατέστησε αδύνατο το ενδοκοινοτικό εμπόριο του « βούτυρου Χριστουγέννων », παραβιάζοντας έτσι τα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης.
- 40 Χωρίς να χρειάζεται να εξεταστεί αν η Επιτροπή, αφαιρώντας το « βούτυρο των Χριστουγέννων » από το πεδίο εφαρμογής της αρχής της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, παρέβη ή όχι τα άρθρα 30 και επόμενα της Συνθήκης, αρκεί να υπογραμμιστεί ότι οι ενάγουσες δεν μπορούν να επικαλεστούν λυσιτελώς τον ισχυρισμό αυτό προς στήριξη της αγωγής τους αποζημιώσεως.
- 41 Πραγματικά, από τα στοιχεία του φακέλου και τις ενώπιον του Δικαστηρίου συζητήσεις συνάγεται ότι, ενόψει της ιδιαιτερότητας της ολλανδικής αγοράς, κάθε προσφορά βουτύρου σε μειωμένη τιμή προκαλεί στην αγορά αυτή σαφώς ανώτερη αύξηση της κατανάλωσης του προϊόντος αυτού από την αύξηση που παρατηρείται σε άλλα κράτη μέλη. Ακολούθως, επειδή ο επίδικος κανονισμός δεν περιέχει, αφενός, ποσοτικό περιορισμό του συνόλου του βουτύρου των Χριστουγέννων που προορίζεται για την ολλανδική αγορά (9 100 τόνους) και, αφετέρου, διάταξη σαν την επικρινόμενη, η ολλανδική αγορά θα μπορούσε να διαταραχθεί από την προσφορά για κατανάλωση πολύ μεγαλύτερων ποσοτήτων βουτύρου σε μειωμένη τιμή, που θα προέρχονταν από άλλα κράτη μέλη, όπου θα έβρισκε μικρότερη ανταπόκριση στους καταναλωτές. Αυτό λοιπόν θα είχε ως αποτέλεσμα, πάντοτε κατά τη λογική των εναγουσών, ακόμα σημαντικότερη ζημία των παρασκευαστών μαργαρίνης που μετέχουν στην ολλανδική αγορά.
- 42 Συνεπώς, αφού η προβαλλόμενη παρανομία δεν έχει κανένα αιτιώδη σύνδεσμο με τη φερόμενη ζημία, ο ισχυρισμός αυτός είναι οπωσδήποτε απορριπτέος.

Επί του ισχυρισμού περί παραβάσεως της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

- 43 Κατά τις ενάγουσες, η ίδια η Επιτροπή είχε δηλώσει, δημόσια και επανειλημμένα, ότι οι επιχειρήσεις του είδους « βούτυρο Χριστουγέννων » δεν προσφέρονταν για την υλοποίηση των επιδιωκόμενων στόχων, ιδίως του στόχου της διαρκούς μείωσης του επιπέδου των αποθεμάτων. Ως εκ τούτου δεν μπορούσαν να περιμένουν ότι η Επι-

τροπή, αντιφάσκοντας προς τις δηλώσεις της, θα προχωρούσε εκ νέου στην οργάνωση τέτοιας επιχείρησης.

- 44 Από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου συνάγεται ότι κάθε επιχειρηματίας, τον οποίο κάποιο όργανο έκανε να ελπίζει βάσιμα, έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Όταν εξάλλου ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί τα οφέλη από τέτοια αρχή, αφού θεσπιστεί το μέτρο αυτό (απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1978, 78/77, Lühns, Jurispr. σ. 169).
- 45 Στην προκειμένη περίπτωση δεν αποδείχτηκε ότι η Επιτροπή είχε αναλάβει, πριν από τη θέσπιση του επίδικου μέτρου, τη δέσμευση να μην προσφύγει ξανά σε επιχειρήσεις του είδους « βούτυρο Χριστουγέννων ». Είχε το πολύ δηλώσει ότι θα ήταν σκόπιμο να τεθούν στο μέλλον σε εφαρμογή τέτοια προγράμματα με σύνεση. Εξάλλου, η Επιτροπή οργάνωσε επιχειρήσεις « βούτυρο Χριστουγέννων » κατά το 1977, το 1978, το 1979 και το 1982, εφαρμόζοντας συγχρόνως, από δεκαετίας και πλέον, πολυάριθμα άλλα μέτρα που ευνοούσαν τη διάθεση του βουτύρου σε μειωμένη τιμή. Επιπλέον και παρά την επιχείρηση αυτή, τα αποθέματα βουτύρου αυξήθηκαν έντονα μεταξύ 1983 και 1984. Υπ' αυτές τις συνθήκες δεν μπορούσε να αποκλειστεί η θέσπιση νέας επιχείρησης του είδους επιχείρηση « βούτυρο Χριστουγέννων » και ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας έπρεπε να λάβει υπόψη του τη δυνατότητα αυτή. Συνεπώς, ο ισχυρισμός περί παραβάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης πρέπει να απορριφθεί.
- 46 Οι ενάγουσες υπέβαλαν μεν, νομοτύπως, συμπληρωματικές προτάσεις περί ευθύνης των Κοινοτήτων, έστω κι αν το επικρινόμενο μέτρο θεωρείτο νόμιμο, από την έρευνα όμως της προβαλλομένης επιχειρηματολογίας προς στήριξη των προτάσεων αυτών συνάγεται ότι, στην πραγματικότητα, έχουν θεμελιωθεί σε φερόμενη παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ότι κατά συνέπεια δεν μπορούν να λογισθούν ως διακεκριμένες από τις κύριες προτάσεις. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, το συμπέρασμα από όσα ειπώθηκαν είναι ότι οι προτάσεις αυτές δεν μπορούν σε καμιά περίπτωση να γίνουν δεκτές.
- 47 Από το σύνολο των παραπάνω σκέψεων έπεται ότι η αγωγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

- ⁴⁸ Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. Επειδή οι ενάγουσες ηττήθηκαν, πρέπει να καταδικαστούν στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την αγωγή.**
- 2) Καταδικάζει τις ενάγουσες στα δικαστικά έξοδα.**

Mackenzie Stuart

Galmot

Κακούρης

Schockweiler

Koopmans

Everling

Joliet

Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 11 Μαρτίου 1987.

Ο γραμματέας

Ο πρόεδρος

P. Heim

A. J. Mackenzie Stuart