

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

F. G. JACOBS

της 16ης Ιανουαρίου 1992 \*

Κύριε Πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,

του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 για την τρίτη δωδεκάμηνη περίοδο.

1. Στην παρούσα υπόθεση το Finanzgericht München έχει υποβάλει στο Δικαστήριο δύο ερωτήματα που αφορούν το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987 (ΕΕ L 78, σ. 5), για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82).

Ωστόσο, επιτρέπεται στα κράτη να αναστείλουν ήδη από την τέταρτη περίοδο τις ποσότητες που προβλέπονται για την πέμπτη περίοδο.»

2. Προκειμένου να μειωθούν τα πλεονάσματα της παραγωγής, το άρθρο 1, παράγραφος 1, του κανονισμού 775/87 προβλέπει, στα τρία πρώτα εδάφια, τα εξής:

Το αποτέλεσμα της αναστολής αυτής, κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, ήταν η επιβολή πρόσθετης εισφοράς επί των ποσοτήτων γάλακτος ή ισοδύναμου γάλακτος που παραδόθηκαν ή παρήχθησαν κατά τη διάρκεια των εν λόγω δωδεκάμηνων περιόδων καθ' υπέρβαση των κατά τα ανωτέρω μειωμένων ποσοτήτων. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, προβλέπει την καταβολή αποζημιώσεως για τις αναστελλόμενες ποσότητες, η οποία καθορίστηκε σε 10 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα (kg). Το άρθρο 2, παράγραφος 2, επιτρέπει στα κράτη μέλη να συμβάλλουν στη χρηματοδότηση του εν λόγω μέτρου αυξάνοντας την αποζημίωση για τις αναστελλόμενες ποσότητες κατά την τέταρτη δωδεκάμηνη περίοδο μέχρι 12,5 ECU ανά 100 kg.

« Από την τέταρτη δωδεκάμηνη περίοδο εφαρμογής του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68, αναστέλλεται μία ενιαία αναλογία κάθε ποσότητας αναφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού.

3. Ο Hierl, ο προσφεύγων της κύριας δίκης, διαχειρίζεται μια μικτή εκμετάλλευση, της οποίας το μισό περίπου αποτελείται από βοσκοτόπους που χρησιμοποιούνται κυρίως για την εκτροφή αγελάδων γαλακτοπαραγωγής. Ο Hierl διέθετε ποσότητα αναφοράς (ή «ποσόστωση») 17 000 kg, η οποία στις 16 Ιουνίου 1987 μειώθηκε σε 16 490 kg αναδρομικά από την 1η Απριλίου 1987. Η μείωση αυτή πραγματοποιήθηκε κατ' εφαρμογή του άρθρου 5γ, παράγραφος 3, δεύτερο και τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 804/68, όπως είχε

Η αναλογία αυτή καθορίζεται κατά τρόπο ώστε η συνολική ποσότητα που αναστέλλεται να είναι 4%, για την τέταρτη περίοδο, και 5,5%, για την πέμπτη περίοδο, της συνολικής εγγυημένης ποσότητας κάθε κράτους μέλους, που καθορίζεται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 3,

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

τροποποιηθεί από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1335/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986 (ΕΕ L 119, σ. 19). Συγχρόνως, κατ' εφαρμογή του κανονισμού 775/87, αναστάληκε προσωρινά, αναδρομικά και πάλι από την 1η Απριλίου 1987, ποσότητα 935 kg, δηλαδή ποσοστό 5,5% της αρχικής ποσοτώσεως: αυτή ακριβώς η τελευταία αναστολή αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας.

4. Το Finanzgericht εκφράζει αμφιβολίες ως προς το κύρος της διατάξεως επί της οποίας βασίστηκε η αναστολή. Το Finanzgericht παρατηρεί, πρώτον, ότι το άρθρο 39, παράγραφος 2, της Συνθήκης προβλέπει ότι, κατά την εκπόνηση της κοινής γεωργικής πολιτικής, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη «ο ιδιαίτερος χαρακτήρας της γεωργικής δραστηριότητας, που απορρέει από την κοινωνική δομή της γεωργίας και τις διαρθρωτικές και φυσικές ανισότητες μεταξύ των διαφόρων γεωργικών περιοχών», καθώς και η «ανάγκη βαθμιαίας εφαρμογής των καταλλήλων προσαρμογών». Κατά το Finanzgericht, ένα από τα στοιχεία του ιδιαίτερου χαρακτήρα της γεωργικής δραστηριότητας, και ειδικότερα στην περίπτωση της γαλακτοκομικής παραγωγής, είναι ότι οι δραστηριότητες αυτές αναπτύσσονται κατά παράδοση σε οικογενειακές εκμεταλλεύσεις, στις οποίες παράγεται συχνά η χορτονομή που χρησιμοποιείται για την εκτροφή των αγελάδων. Κατά το Finanzgericht, οι εκμεταλλεύσεις αυτές χρειάζονται μεγαλύτερη προστασία απ' ό,τι η γεωργοκτηνοτροφική παραγωγή σε βιομηχανική κλίμακα και οι διατάξεις για την αναστολή των ποσοτήτων αναφοράς δεν εξασφαλίζουν την αναγκαία αυτή προστασία. Το Finanzgericht θεωρεί, επιπλέον, ότι η επιβολή του ενιαίου συντελεστή αναστολής 5,5% σε κάθε ποσόστωση αντιβαίνει προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

5. Κατόπιν αυτών το Finanzgericht München υπέβαλε τα εξής δύο ερωτήματα στο Δικαστήριο:

« 1) Είναι το άρθρο 1, παράγραφος 1, εδάφια 1 έως 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87, της 16ης Μαρτίου 1987, άκυρο λόγω παραβάσεως του άρθρου 39 της Συνθήκης ΕΟΚ και της αρχής του κοινοτικού δικαίου περί ισότητας, επειδή για την αναστολή των ποσοτήτων αναφοράς προβλέπεται αδιακρίτως το ίδιο ποσοστό μειώσεως, χωρίς να λαμβάνεται υπόψη το ύψος κάθε ποσότητας αναφοράς;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Είναι η ανωτέρω διάταξη άκυρη στο σύνολό της ή μόνο κατά το μέρος κατά το οποίο αφορά τους γαλακτοπαραγωγούς που διαθέτουν ορισμένη ποσότητα αναφοράς; Ποια θα ήταν δε η ποσότητα αυτή; »

**Συμβατό προς τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής**

6. Καταρχάς θα εξετάσω το ζήτημα αν η επίμαχη διάταξη συμβιβάζεται με τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής, οι οποίοι διακηρύσσονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης. Πρέπει όμως ευθύς εξαρχής να τονιστεί ότι από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει σαφώς ότι ο σκοπός του κανονισμού 775/87, όπως εκτίθεται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του, δηλαδή η επίτευξη εύλογης ισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησεως, αποτελεί θεμιτό στόχο στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής: βλ. τις αποφάσεις 84/87, Ergpelding (Συλλογή 1988, σ. 2647, σκέψη 26), και C-331/88, Fedesa (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψεις 26 και 27). Εξάλλου, δεν έχει προβληθεί εν προκειμένω από καμία πλευρά ο

ισχυρισμός ότι το επίμαχο μέτρο είναι δυσανάλογο σε σχέση με την επίτευξη του σκοπού αυτού.

περιπτώσει, η ταυτόχρονη επίτευξη: βλ. την απόφαση στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, Ludwigshafener Walzmühle κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1981, σ. 3211, σκέψη 41) και την απόφαση 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 10).

7. Δεδομένου ότι μεταξύ των στόχων που διακηρύσσονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης καταλέγεται η εξασφάλιση ενός δίκαιου βιοτικού επιπέδου στον γεωργικό πληθυσμό, η ελάφρυνση των μικρών παραγωγών ενδέχεται επίσης να αποτελεί θεμιτό σκοπό της πολιτικής αυτής. Ο κανονισμός όμως δεν μπορεί να επικρίνεται για τον λόγο ότι δεν περιλαμβάνει ειδική διάταξη για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Όπως τονίζει η Επιτροπή, στη νομοθεσία περί γαλακτοκομικών ποσοστώσεων υπάρχουν πράγματι άλλες διατάξεις που επιτρέπουν στα κράτη μέλη να παρέχουν ευνοϊκότερη μεταχείριση στους μικρούς παραγωγούς: βλ. το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984 (ΕΕ L 132, σ. 11), το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη, κατά τον υπολογισμό του ύψους των ποσοστώσεων, τον όγκο των παραδόσεων ορισμένων κατηγοριών προσώπων· βλ. επίσης το άρθρο 3, στοιχείο β, του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13), το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3880/89 του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989 (ΕΕ L 378, σ. 3), το οποίο επιτρέπει την παραχώρηση πρόσθετων ή ειδικών ποσοστώσεων στους παραγωγούς των οποίων οι ατομικές ποσοστώσεις δεν υπερβαίνουν τα 60 000 kg. Μολονότι όλες οι διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας πρέπει να εξυπηρετούν την επίτευξη κάποιου σκοπού της Κοινότητας, δεν είναι βέβαια δυνατόν να απαιτείται να εξυπηρετεί κάθε διάταξη όλους τους σκοπούς της Κοινότητας, για ορισμένους από τους οποίους συχνά δεν είναι δυνατή, εν πάση

8. Τέλος, το Finanzgericht αναφέρεται στην απόφαση 139/77, Denkavit κατά Finanzamt Warendorf (ΕCΡ 1978, σ. 1317), προς στήριξη της απόψεώς του ότι οι εκμεταλλεύσεις που παράγουν τη χορτονομή που χρησιμοποιούν πρέπει να τυγχάνουν ιδιαίτερης προστασίας· είναι όμως σαφές ότι από την απόφαση αυτή δεν μπορεί να συναχθεί καμία τέτοια γενική αρχή. Όπως παρατηρεί η Κυβέρνηση της Δανίας, στην υπόθεση 139/77, Denkavit, σκοπός των επίμαχων εθνικών μέτρων ήταν η αποζημίωση των Γερμανών αγροτών για την ανατίμηση του γερμανικού μάρκου. Κατά συνέπεια, η διάκριση μεταξύ των αγροτών που παρήγαγαν τη χορτονομή που χρησιμοποιούσαν και των παραγωγών που εργάζονταν σε βιομηχανική κλίμακα και μπορούσαν να εισάγουν τη χορτονομή αυτή από την αλλοδαπή ήταν κρίσιμη, προκειμένου να κριθεί αν το μέτρο που προέβλεπε την ευνοϊκότερη μεταχείριση της πρώτης κατηγορίας μπορούσε να θεωρηθεί ότι δημιουργεί διακρίσεις: βλ. σκέψη 17 της αποφάσεως. Το συμπέρασμά μου είναι ότι η επίμαχη διάταξη συμβιβάζεται με τους στόχους της κοινής γεωργικής πολιτικής που διακηρύσσονται στο άρθρο 39 της Συνθήκης.

### Τση μεταχείριση

9. Στη συνέχεια πρέπει να εξεταστεί αν η επίμαχη διάταξη αντιβαίνει προς την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως. Η αρχή αυτή δεν αποτελεί μόνο γενική αρχή του δικαίου, αλλά

προβλέπεται, όσον αφορά την κοινή οργάνωση των γεωργικών αγορών, από το άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, το οποίο έχει ως εξής:

« Η κοινή οργάνωση πρέπει να περιορίζεται στην επιδίωξη των στόχων του άρθρου 39 και να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας. »

Κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, συντρέχει διάκριση, όταν διαφορετικές καταστάσεις αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο ή όμοιες καταστάσεις αντιμετωπίζονται διαφορετικά: βλ. π.χ. απόφαση 13/63, Ιταλία κατά Επιτροπής ( ECR 1963, σ. 165, και συγκεκριμένα σ. 178 ), και απόφαση 8/82, Wagner κατά BALM ( Συλλογή 1983, σ. 371, σκέψη 18 ). Το Finanzgericht θεωρεί ότι η ενιαία αναστολή όλων των ποσοστώσεων κατά 5,5% συνιστά διάκριση εις βάρος των μικρών παραγωγών, οι οποίοι τυγχάνουν έτσι της ίδιας μεταχειρίσεως με τους μεγάλους παραγωγούς. Το Finanzgericht αναφέρει ειδικότερα ότι οι μικροί παραγωγοί έχουν μεγαλύτερη δυσκολία να προσαρμοστούν στην ανάγκη μείωσης της παραγωγής απ' ό,τι οι μεγάλοι παραγωγοί. Για παράδειγμα, ο μεγάλος παραγωγός μπορεί να μειώσει το κόστος αγοράζοντας λιγότερη εισαγόμενη χορτονομή, ενώ ο μικρός παραγωγός παράγει πιθανότατα ο ίδιος τις ζωοτροφές που χρησιμοποιεί. Ομοίως, ο αγρότης που διαθέτει μεγάλη εκμετάλλευση μπορεί ευκολότερα να αντισταθμίσει τη μείωση της γαλακτοκομικής παραγωγής του αυξάνοντας την παραγωγή άλλων προϊόντων. Η άποψη αυτή υποστηρίζεται από την Ελληνική Κυβέρνηση, η οποία ισχυρίστηκε, με τις γραπτές παρατηρήσεις της και κατά την προφορική διαδικασία, ότι η επίμαχη διάταξη δεν λαμβάνει υπόψη την ιδιαίτερα δύσκολη κατάσταση των μικρών αγροτικών εκμεταλλεύσεων.

10. Επιβάλλεται η παρατήρηση ότι δεν προσκομίστηκε κανένα στοιχείο που να αποδεικνύει ότι το επίμαχο μέτρο έχει σχετικά σοβαρότερες επιπτώσεις επί των μικρών παραγωγών, την ορθότητα δε της απόψεως αυτής αμφισβήτησαν τόσο η Επιτροπή όσο και η Δανική Κυβέρνηση με τις γραπτές παρατηρήσεις τους και στη συνέχεια η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία. Όπως τονίζουν η Επιτροπή και η Δανική Κυβέρνηση, η ορθότητα της απόψεως αυτής δεν είναι αυταπόδεικτη, δεδομένου ότι οι μεγάλοι παραγωγοί ενδέχεται να βαρύνονται με μεγαλύτερα σταθερά έξοδα και επομένως να έχουν μεγαλύτερες δυσκολίες να μειώσουν την παραγωγή τους. Επιπλέον, όπως εξέθεσε το Συμβούλιο με τις γραπτές παρατηρήσεις του, η αποζημίωση την οποία προβλέπει το άρθρο 2 του κανονισμού 775/87 δεν αποκλείεται να αντισταθμίζει πλήρως τη μείωση των κερδών.

11. Εν πάση δε περιπτώσει, ένα μέτρο που πλήττει τους παραγωγούς με διαφορετικούς τρόπους, ανάλογα με τον ιδιαίτερο χαρακτήρα της παραγωγής τους ή τις τοπικές συνθήκες, δεν δημιουργεί οπωσδήποτε διακρίσεις, κατά την έννοια του άρθρου 140, παράγραφος 3, εφόσον στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια και εξυπηρετεί τους σκοπούς της κοινής οργάνωσης αγοράς: βλ. απόφαση 179/84, Bozzetti κατά Invernizzi ( Συλλογή 1985, σ. 2301, σκέψη 34 ). Ενδέχεται δηλαδή να μην υπάρχει τρόπος να εξασφαλιστεί ότι τα αποτελέσματα ενός γενικού μέτρου θα είναι απολύτως ίδια για όλες τις κατηγορίες παραγωγών· στις περιπτώσεις αυτές αρκεί τα επιλεγόμενα μέσα να δικαιολογούνται αντικειμενικά και να εξυπηρετούν τον σκοπό τους, εφόσον ο ίδιος ο σκοπός αυτός εμπίπτει στο πεδίο της κοινής γεωργικής πολιτικής: βλ. σκέψη 30 της αποφάσεως 84/87, Egrpelding ( που αναφέρθηκε ανωτέρω στην παράγραφο 6 ).

12. Επομένως, εκ πρώτης όψεως, το ενιαίο ποσοστό αναστολής έχει ως αποτέλεσμα την ίση μεταχείριση των παραγωγών. Για να συντρέχει διάκριση αντίθετη προς το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης, θα έπρεπε να αποδειχθεί όχι μόνο ότι το μέτρο έχει διαφορετικές επιπτώσεις επί των διαφόρων κατηγοριών των παραγωγών, αλλ' επίσης ότι ο σκοπός του μέτρου αυτού θα μπορούσε να επιτευχθεί κατά τρόπο που να δημιουργεί λιγότερες διακρίσεις. Η Ελληνική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι υπήρχε η δυνατότητα εξαιρέσεως των μικρών παραγωγών από την αναστολή της ποσοστώσεως ή τουλάχιστον επιβολής μικρότερου ποσοστού μειώσεως των ποσοστώσεών τους. Είναι όμως σαφές ότι οι εναλλακτικές αυτές λύσεις θα είχαν ως αποτέλεσμα την αναλογική αύξηση της επιβαρύνσεως των μεγάλων παραγωγών. Δεν είναι καθόλου προφανές ότι οι εναλλακτικές αυτές λύσεις θα αποτελούσαν ικανοποιητικό μέσο για την επίτευξη της αναγκαίας συνολικής μειώσεως ή μάλιστα ότι δεν θα συνιστούσαν διάκριση σε βάρος των μεγάλων παραγωγών.

13. Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης έχει, κατά τη θέσπιση μέτρων στον τομέα της γεωργίας, διακριτική ευχέρεια αντίστοιχη προς τις πολιτικές ευθύνες του

στον τομέα αυτό: βλ. σκέψη 30 της αποφάσεως Bozzetti κατά Invernizzi (που αναφέρθηκε ανωτέρω στην παράγραφο 11) και τη σκέψη 14 της αποφάσεως C-267/88 έως C-285/88, Wuidart (Συλλογή 1990, σ. I-435). Βέβαια η τελευταία αυτή απόφαση δεν πρέπει, κατά τη γνώμη μου, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα μέτρα που δημιουργούν εκ πρώτης όψεως διακρίσεις μπορούν να είναι δικαιολογημένα λόγω της ευρείας διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη, ενώ πρέπει να σημειωθεί ότι το χωρίο της αποφάσεως 265/87, Schröder (Συλλογή 1989, σ. 2237), το οποίο παρατίθεται στην απόφαση αυτή, αφορούσε την αναλογικότητα και όχι τις διακρίσεις. Εντούτοις, στην προκειμένη υπόθεση δεν χρειάζεται η επίκληση της ευρείας διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη για τη δικαιολόγηση του επίμαχου μέτρου, καθόσον το μέτρο αυτό δεν οδηγεί, εκ πρώτης όψεως, σε διακρίσεις, εν πάση περιπτώσει δεν αποδείχθηκε ότι το μέτρο αυτό δεν δικαιολογείται αντικειμενικά.

14. Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα του Finanzgericht πρέπει κατά τη γνώμη μου να δοθεί αρνητική απάντηση. Δεν χρειάζεται συνεπώς να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

## Πρόταση

15. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει να δώσει την εξής απάντηση στα ερωτήματα που του υπέβαλε το Finanzgericht München:

«Από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος του άρθρου 1, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87, της 16ης Μαρτίου 1987.»