Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε με δύο διατάξεις της 11ης Αυγούστου 1983 το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, αποφαίνεται:

Από την εξέταση των προδικαστικών ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο 6, του κανονισμού 2793/77 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 1977.

Galmot Everling Κακούρης

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 28 Ιουνίου 1984.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος του τρίτου τμήματος

Y. Galmot

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PIETER VERLOREN VAN THEMAAT ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 30 ΜΑΪΟΥ 1984 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

Η κοινή οργάνωση της αγοράς γάλακτος, την οποία καθιέρωσε ο κανονισμός 804/68 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82), προβλέπει την παροχή ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που παράγεται στην Κοινότητα και χρησιμοποιείται για τη διατροφή των ζώων. Οι γενικές διατάξεις για την παροχή της ενίσχυσης αυτής προβλέπονται από τον κανονισμό 986/68 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 120). Το εν

1 — Μετάφραση από τα ολλανδικά.

λόγω αποκορυφωμένο γάλα χρησιμοποιείται κατά παράδοση για τη διατροφή νεαρών μόσχων. Προκειμένου να δημιουργηθούν κίνητρα για τη χρησιμοποίηση του αποκορυφωμένου γάλακτος και για τη διατροφή άλλων ζώων, ιδιαίτερα για τη διατροφή χοίρων, ο κανονισμός 876/77 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 25) καθιέρωσε μια ειδική ενίσχυση για τη χρησιμοποίηση αποκορυφωμένου γάλακτος για τη διατροφή άλλων ζώων εκτός από τους νεαρούς μόσχους. Οι εκτελεστικές διατάξεις για την ειδική αυτή ενίσχυση θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 2793/77 της Επιτροπής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 202). Ο κανονισμός αυτός περιέχει μεταξύ άλλων διατάξεις σκοπός των οποίων είναι να αποφευχθεί η χρησιμοποίηση του αποκορυφωμένου αυτού γάλακτος, το οποίο επιδοτείται περισσότερο, για τη διατροφή μόσχων, κίνδυνος που υπάρχει ιδιαίτερα στις μεικτές εκμεταλλεύσεις.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού, η ειδική ενίσχυση χορηγείται στα γαλακτοκομεία μόνο εκείνα τα οποία μετουσιώνουν το αποκορυφωμένο γάλα σύμφωνα με ορισμένες συγκεκριμένες μεθόδους και τηρούν μια ανώτατη τιμή πώλησης κατά την παράδοση του γάλακτος στους κτηνοτρόφους. Επιπλέον, η ενίσχυση αυτή χορηγείται μόνο για τις ποσότητες εκείνες αποκορυφωμένου γάλακτος οι οποίες καλύπτονται από τη δήλωση του κτηνοτρόφου ότι θα τηρήσει τις υποχρεώσεις που προβλέπει το άρθρο 4. Έτσι, ο κτηνοτρόφος πρέπει να χρησιμοποιεί το αποκορυφωμένο γάλα αποκλειστικά για τη διατροφή ζώων και μόνο στην εκμετάλλευσή του και δεν επιτρέπεται κατ' αρχήν — εφόσον πρόκειται για ειδικευμένη εκμετάλλευση — να εκτρέφει νεαρούς μόσχους. Κατά την υποβολή της αιτήσεως για την ειδική ενίσχυση το γαλακτοκομείο οφείλει να υποβάλει, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 3, δήλωση

«που πιστοποιεί ότι το γαλακτοκομείο

...

6) παραιτείται της ειδικής ενισχύσεως ή θα την αποδώσει, κατά περίπτωση, ακεραία ή εν μέρει, σε περίπτωση που θα διαπιστωθεί ότι ο κτηνοτρόφος δεν τήρησε μια από τις υποχρεώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 4».

Αυτή η υποχρέωση αποδόσεως έδωσε λαβή για την υποβολή του προδικαστικού ερωτήματος του Verwaltungsgericht.

2. Το προδικαστικό ερώτημα

Το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft απαίτησε από τις προσφεύγουσες, δύο γαλακτοκομεία, την απόδοση των ενισχύσεων που είχε καταβάλει για αποκορυφωμένο γάλα το οποίο είχε χρησιμοποιηθεί από ορισμένους κτηνοτρόφους κατά παράβαση του κανονισμού. Κατόπιν της ασκήσεως προσφυγής από τα γαλακτοκομεία αυτά, το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main έκρινε ότι επιβαλλόταν η υποβολή στο Δικαστήριο του ακόλουθου ερωτήματος:

«Είναι το άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο 6, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2793/77 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 1977, περί των λεπτομερειών εφαρμογής ειδικής ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που προορίζεται για τη διατροφή ζώων, πλην των νεαρών μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 202), έγκυρο κατά το μέτρο που το γαλακτοκομείο ευθύνεται για την εκπλήρωση από τον κτηνοτρόφο υποχρεώσεων την τήρηση των οποίων δεν μπορεί να επιβλέψει;»

Όπως φαίνεται από τις παρατηρήσεις που διατύπωσε σχετικά με το ερώτημα αυτό, το παραπέμπον δικαστήριο έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος της διάταξης αυτής, κυρίως λόγω του ότι παραβιάζονται γενικές αρχές του δικαίου περί ευθύνης. Γενικότερα το παραπέμπον δικαστήριο ερωτά επίσης αν η διάταξη αυτή είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας.

3. Η σχέση μεταξύ γαλακτοκομείου και κτηνοτρόφου

Η αντίθεση προς αυτά που το παραπέμπον δικαστήριο χαρακτηρίζει ως γενικές αρχές του δικαίου περί ευθύνης ανακύπτει, κατά τη γνώμη του από δύο περιορισμούς που

προβλέπει το σύστημα του κανονισμού 2793/77. Πρώτον, το Verwaltungsgericht είναι της γνώμης ότι το γαλακτοκομείο είναι υποχρεωμένο να συνάψει τη σύμβαση με τον κτηνοτρόφο που ζητεί να του χορηγηθεί ειδική ενίσχυση. Δεύτερον, το γαλακτοκομείο δεν μπορεί να απαιτήσει, στις συμβατικές του σχέσεις με τον κτηνοτρόφο, να έχει τη δυνατότητα ελέγχου ή να του παρασχεθεί ασφάλεια, επειδή αυτό θα σήμαινε την επέκταση των προϋποθέσεων που θέτει ο νόμος για τη χορήγηση της ενίσχυσης.

Το Verwaltungsgericht θεωρεί ότι η υποχρέωση του γαλακτοκομείου για τη σύναψη της σύμβασης για τη χορήγηση της ενίσχυσης προκύπτει από το σκοπό του κανονισμού 2793/77. Κατά το Verwaltungsgericht, κάθε κτηνοτρόφος που πρόκειται να χρησιμοποιήσει αποκορυφωμένο γάλα για τη διατροφή των ζώων του (με την εξαίρεση των νεαρών μόσχων) πρέπει να μπορεί να ζητήσει τη χορήγηση της ενίσχυσης αυτής, η χορήγηση δε να μην εναπόκειται στην κρίση του γαλακτοκομείου.

Η άποψη όμως αυτή είναι εσφαλμένη. Σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, εδάφιο 2, του κανονισμού 2793/77, η ειδική ενίσχυση για το αποκορυφωμένο γάλα η οποία αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α, του κανονισμού 986/68 χορηγείται στο γαλακτοκομείο μόνο και όχι στον κτηνοτρόφο. Ο κτηνοτρόφος τότε μόνο δικαιούται να του χορηγηθεί ενίσχυση, όταν χρησιμοποιεί ως ζωοτροφή στην εκμετάλλευσή του αποκορυφωμένο γάλα που έχει παραγάγει ο ίδιος (άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο 6, του κανονισμού 986/68), πράγμα που δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Η χορήγηση της ενίσχυσης πραγματοποιείται υπό προϋποθέσεις που δίνουν στο γαλακτοκομείο τη δυνατότητα, αλλά του επιβάλλουν και την υποχρέωση, να πωλεί το αποκορυφωμένο γάλα σε τέτοια τιμή, ώστε το προϊόν αυτό να είναι συμφέρον για τον κτηνοτρόφο σε σχέση με άλλα είδη ζωοτροφών. Από καμία διάταξη του κανονισμού 2793/77 δεν προκύπτει ότι το γαλακτοκομείο έχει την υποχρέωση να μετουσιώνει το αποκορυφωμένο γάλα που αγοράζει ή παράγει και να το παραδίδει στη συνέχεια στον κτηνοτρόφο ως ζωοτροφή. Το γαλακτοκομείο έχει πάντοτε τη δυνατότητα να μεταποιήσει το αποκορυφωμένο γάλα που αγοράζει ή παράγει σε αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, το οποίο στη συνέχεια μπορεί να παραδώσει στον οργανισμό παρεμβάσεως ή να το πουλήσει, ζητώντας ταυτόχρονα την παροχή των ενισχύσεων που προβλέπονται για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη. Σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, αυτό συμβαίνει πράγματι, εντός περιορισμένων έστω ορίων. Το γαλακτοκομείο είναι επομένως ελεύθερο είτε να συνάψει τη σύμβαση με τους κτηνοτρόφους είτε όχι. Η απόφασή του μπορεί να επηρεαστεί από την ύπαρξη ενισχύσεων σαν αυτές που προβλέπει ο κανονισμός, σκοπός του οποίου είναι η μείωση των πλεονασμάτων σε αυτό τον τομέα και η συμβολή έτσι στην ορθή λειτουργία της οργάνωσης της αγοράς. Θα ήθελα ακόμη να προσθέσω ότι η ελευθερία του γαλακτοκομείου υπό το καθεστώς του κανονισμού 2793/77 είναι μεγαλύτερη από ό,τι υπό τον προηγούμενο κανονισμό 1089/77 (ΡΒ 1977, L 131, σ. 34), σύμφωνα με τον οποίο ήταν υποχρεωτική η σύναψη της συμβάσεως μεταξύ του γαλακτοκομείου και του κτηνοτρόφου για την παράδοση του γάλακτος. Κατόπιν της τροποποιήσεως του κανονισμού 986/68 από τον κανονισμό 2624/77 του Συμβουλίου (ΡΒ 1977, L 306, σ. 4) η προϋπόθεση αυτή καταργήθηκε με σκοπό ακριβώς να δοθεί στο γαλακτοκομείο μεγαλύτερη ελευθερία προσαρμογής στη μεταβολή των περιστάσεων.

Η άποψη του Verwaltungsgericht ότι η απαίτηση του γαλακτοκομείου να μπορεί να ασκεί έλεγχο και να του δοθούν επαρκείς εγγυήσεις θα σήμαινε την επέκταση των προϋποθέσεων που θέτει ο κανονισμός για τη χορήγηση της ενίσχυσης είναι επίσης εσφαλμένη, επειδή η ενίσχυση δεν χορηγείται στον κτηνοτρόφο, αλλά στο γαλακτοκομείο. Η σχέση μεταξύ γαλακτοκομείου και κτηνοτρόφου είναι καθαρά

σχέση ιδιωτικού δικαίου και ο κανονισμός προβλέπει — όπου υφίσταται τέτοια σχέση — μια σειρά προϋποθέσεων ώστε να εξασφαλιστεί ότι δεν θα καταστρατηγηθεί ο σκοπός του συστήματος της ενίσχυσης. Καμία διάταξη του κανονισμού 2793/77 δεν εμποδίζει το γαλακτοκομείο να επιβάλει, πέρα από αυτές τις ελάχιστες προϋποθέσεις, όρους σχετικά με τη διεξαγωγή ελέγχων στην εκμετάλλευση του κτηνοτρόφου καθώς και άλλες εγγυήσεις. Αυτό συμβαίνει πράγματι, σύμφωνα με τις παρατηρήσεις του Bundesamt. Αυτό ισχύει κυρίως για το δικαίωμα του γαλακτοκομείου να επιθεωρεί τους χώρους της εκμετάλλευσης του κτηνοτρόφου, να ελέγχει τα βιβλία του και να καταγράφει ορισμένα στοιχεία. Επιπλέον, ο κτηνοτρόφος έχει την υποχρέωση να καταβάλει ποσά των οποίων η απόδοση ζητείται από το γαλακτοκομείο. Στην πράξη μπορούν με τη σύμβαση να συνομολογηθούν σχετικά και άλλες ρήτρες, π.χ. η παροχή τραπεζικής εγγυήσεως.

Κατά συνέπεια, είναι επίσης εσφαλμένη και η άποψη του Verwaltungsgericht ότι το γαλακτοκομείο δεν μπορεί να προστατευθεί από την πλημμελή συμπεριφορά του κτηνοτρόφου ή από τις οικονομικές συνέπειες της συμπεριφοράς αυτής, λόγω της υποχρεώσεως που έχει να συνάψει τη σύμβαση και της αδυναμίας του να ζητήσει με τη σύμβαση εγγυήσεις. Κατ' αυτό τον τρόπο καταρρίπτεται και το επιχείρημα του παραπέμποντος δικαστηρίου ότι υπάρχει ουσιώδης διαφορά μεταξύ των συνεκδικαζόμενων εν προκειμένω υποθέσεων και των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 99 και 100/76 (Jurispr. 1977, σ. 861) ή της υπόθεσης 77/81 (Συλλογή 1982, σ. 681).

4. Η ευθύνη του γαλακτοκομείου

Από τις παρατηρήσεις του Verwaltungsgericht συνάγεται ότι η γενικότερη αμφιβολία του δικαστηρίου αυτού ως προς το κύρος του κανονισμού 2793/77 οφείλεται κυρίως στην άποψή του ότι για την προκειμένη ενίσχυση δεν υπάρχει καμία αντιπαροχή των δημόσιων αρχών υπέρ του γαλακτοκομείου. Αυτό θα μπορούσε να οδηγήσει σε αμφιβολίες, ιδιαίτερα από την άποψη της αρχής της αναλογικότητας.

Η άποψη όμως ότι το γαλακτοκομείο αποτελεί απλώς τον αγωγό από τον οποίο η ειδική ενίσχυση φτάνει τελικά στον κτηνοτρόφο είναι εσφαλμένη. Όπως ανέφερε η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, το γαλακτοκομείο μπορεί να έχει μεγαλύτερο κέρδος από τη μετουσίωση του αποκορυφωμένου γάλακτος και την πώλησή του ως ζωοτροφής παρά από την παρασκευή αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη από το αποκορυφωμένο γάλα και την παράδοσή του στον οργανισμό παρεμβάσεως. Το κίνητρο αυτό προβλέφθηκε ηθελημένα, προκειμένου να περιοριστεί η αυξανόμενη παρέμβαση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη. Οι αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 876/77 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 25), οι οποίες συμπληρώνουν το επίδικο σύστημα ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα, είναι σαφείς ως προς το σημείο αυτό. Δεν μπορεί επομένως να ειπωθεί ότι παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας επειδή το γαλακτοκομείο δεν έχει κανένα όφελος από τον κανονισμό 2793/77. Θα ήθελα επίσης να προσθέσω ότι, ακόμη και αν το σύστημα ενισχύσεως ήταν διαμορφωμένο κατά τρόπο ώστε το γαλακτοκομείο να μην έχει κανένα άμεσο όφελος, και πάλι αυτός δεν θα ήταν λόγος για να θεωρηθεί ότι παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας. Για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 39 της συνθήκης ΕΟΚ, οι κοινές οργανώσεις αγοράς μπορούν να επιβάλλουν στους συναλλασσόμενους όσες επιβαρύνσεις και υποχρεώσεις είναι αναγκαίες (άρθρο 40, παράγραφος 3, εδάφιο 1). Δεν είναι απαραίτητο οι υποχρεώσεις αυτές να αντισταθμίζονται από κάποιο ανάλογο όφελος ή οι παρεμβάσεις αυτές να πραγματοποιούνται με τον λιγότερο επαχθή για

τους συναλλασσόμενους τρόπο. Οι συναλλασσόμενοι όμως αντλούν ένα έμμεσο όφελος, αφού σκοπός αυτών των επιβαρύνσεων και υποχρεώσεων είναι η εξασφάλιση της κανονικής λειτουργίας της οργάνωσης της αγοράς. Η νομιμότητα των παρεμβάσεων αυτών από την άποψη της αρχής της αναλογικότητας έχει κριθεί σε πολυάριθμες αποφάσεις — αναφέρω σχετικά ιδιαίτερα την απόφασή σας στην υπόθεση 11/70 (Jurispr. 1970, σ. 1125).

Όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσο είναι σύμφωνο με την αρχή της αναλογικότητας το γεγονός ότι το γαλακτοκομείο ευθύνεται έναντι των υπηρεσιών στις οποίες έχει ανατεθεί η εκτέλεση του κανονισμού για την κατά παράβαση του κανονισμού χρησιμοποίηση του μετουσιωμένου αποκορυφωμένου γάλακτος, θα ήθελα να υπενθυμίσω την προαναφερθείσα απόφασή σας στην υπόθεση 77/81. Με την απόφαση εκείνη κρίνατε (σκέψη 28) ότι το κρίσιμο ζήτημα ήταν η νομική βάση για την καταβολή της πριμοδότησης. Εφόσον δεν υπάρχει νομική βάση, εφόσον δηλαδή εν προκειμένω δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις του άρθρου 4 του κανονισμού 2793/77, πρέπει κατά το άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο 6, να απαιτηθεί η απόδοση της ήδη καταβληθείσης ενισχύσεως από τον αποδέκτη ή η ενίσχυση αυτή να μην καταβληθεί. Αφού η ενίσχυση χορηγείται στο γαλακτοκομείο, το γαλακτοκομείο είναι επίσης αυτό που υποχρεούται να την αποδώσει ή να παραιτηθεί από την καταβολή της ενίσχυσης. Η ερμηνεία αυτή κρίθηκε από το Δικαστήριο ρητά ως ενδεδειγμένη και αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Όπως εξέθεσα ήδη, το γαλακτοκομείο έχει οπωσδήποτε πολλές δυνατότητες να προστατευτεί έναντι της ενδεχομένως παράνομης συμπεριφοράς του κτηνοτρόφου.

5. Ανακεφαλαίωση

Επειδή η άποψη του Verwaltungsgericht ότι το σύστημα του κανονισμού 2793/77 επιβάλλει στο γαλακτοκομείο την υποχρέωση να συνάψει τη σύμβαση και ότι το γαλακτοκομείο δεν είναι σε θέση να απαιτήσει με σύμβαση εγγυήσεις κατά της πλημμελούς ενδεχομένως συμπεριφοράς του κτηνοτρόφου δεν ευσταθεί, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι δεν προέκυψαν στοιχεία ή περιστάσεις από τις οποίες θα μπορούσαν να προκύψουν αμφιβολίες ως προς το κύρος του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο 6, του κανονισμού 2793/77 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 1977.