WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (piąta izba)

z dnia 26 czerwca 2008 r. *

W sprawie T-94/98

Alfonsius Alferink, zamieszkały w Heeten (Niderlandy) oraz 67 innych skarżących, których nazwiska wymieniono w załączniku, początkowo reprezentowani przez H. Bronkhorsta oraz E. Pijnackera Hordijka, następnie przez H. Bronkhorsta, E. Pijnackera Hordijka oraz J. Sluysmansa, a w końcu przez E. Pijnackera Hordijka, adwokatów

skarżący,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez T. van Rijna, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot skargę o odszkodowanie na podstawie art. 178 traktatu WE (obecnie art. 235 WE) i art. 215 akapit drugi traktatu WE (obecnie art. 288 akapit drugi WE) z tytułu szkody poniesionej rzekomo przez skarżących wskutek naruszenia przez Komisję zasady pewności prawa poprzez przyjęcie rozporządzenia (EWG) nr 1033/89 z dnia 20 kwietnia 1989 r. zmieniającego rozporządzenie (EWG)

* Język postępowania: niderlandzki.

nr 1546/88 ustanawiające szczegółowe zasady stosowania opłaty dodatkowej ustanowionej w art. 5c rozporządzenia Rady (EWG) nr 804/68 (Dz.U. L 110, s. 27), w którym nie przewidziano w sposób jasny i precyzyjny, iż produkcja mleka powinna być podjęta w pierwotnym gospodarstwie SLOM,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (piąta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes, E. Martins Ribeiro (sprawozdawca) i K. Jürimäe, sędziowie,

sekretarz: J. Plingers, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 25 września 2007 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 1078/77 z dnia 17 maja 1977 r. wprowadzające system premii z tytułu niewprowadzania do obrotu mleka i przetworów mlecznych

oraz z tytułu konwersji stad mlecznych (Dz.U. L 131, s. 1) przewidywało wypłatę premii za niewprowadzanie do obrotu lub premii za konwersję producentom, którzy zobowiązali się nie wprowadzać do obrotu mleka lub przetworów mlecznych w trakcie pięcioletniego okresu niewprowadzania do obrotu albo nie wprowadzać do obrotu mleka lub przetworów mlecznych i przekształcić swoje stada bydła mlecznego w stada bydła mięsnego w trakcie czteroletniego okresu konwersji.

2 Producenci mleka, którzy przyjęli zobowiązanie na podstawie rozporządzenia nr 1078/77, potocznie określani są mianem „producentów SLOM". Skrót ten pochodzi od niderlandzkiego wyrażenia „slachten en omschakelen" (dokonać uboju i konwersji), określającego ich obowiązki w ramach systemu niewprowadzania do obrotu lub konwersji.

3 Rozporządzenie Rady (EWG) nr 856/84 z dnia 31 marca 1984 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 804/68 w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 90, s. 10) oraz rozporządzenie Rady (EWG) nr 857/84 z dnia 31 marca 1984 r. przyjmujące ogólne zasady stosowania dodatkowej opłaty określonej w art. 5c rozporządzenia (EWG) nr 804/68 w sektorze mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 90, s. 13) wprowadziły z dniem 1 kwietnia 1984 r. opłatę dodatkową, pobieraną od ilości dostarczonego mleka wykraczającej poza ilość referencyjną określaną dla każdego podmiotu skupującego w granicach gwarantowanej ilości całkowitej dla każdego państwa członkowskiego. Ilość referencyjna zwolniona z opłaty dodatkowej była równa ilości mleka lub ekwiwalentu mleka dostarczonej przez producenta bądź zakupionej przez mleczarnię, w zależności od formuły wybranej przez państwo, w ciągu roku referencyjnego, którym w przypadku Królestwa Niderlandów był rok 1983.

4 Szczegółowe zasady stosowania opłaty dodatkowej ustanowionej w art. 5c rozporządzenia Rady (EWG) nr 804/68 z dnia 27 czerwca 1968 r. w sprawie wspólnej organizacji rynku mleka i przetworów mlecznych (Dz.U. L 148, s. 13) zostały określone w rozporządzeniu Komisji (EWG) nr 1371/84 z dnia 16 maja 1984 r. (Dz.U. L 132, s. 11). To ostatnie rozporządzenie zostało uchylone przez rozporządzenie Komisji (EWG) nr 1546/88 z dnia 3 czerwca 1988 r. w sprawie zasad stosowania opłaty dodatkowej ustanowionej w art. 5c rozporządzenia nr 804/68 (Dz.U. L 139, s. 12) mające w szczególności za przedmiot zmianę odpowiednich przepisów (motyw pierwszy wspomnianego rozporządzenia).

5 Producenci, którzy nie dostarczali mleka w roku przyjętym przez dane państwo członkowskie jako referencyjny, wykonując zobowiązanie podjęte na podstawie rozporządzenia 1078/77, byli wyłączeni z przydziału ilości referencyjnej.

6 W wyrokach z dnia 28 kwietnia 1988 r. w sprawie Mulder (120/86, Rec. s. 2321, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Mulder I") i w sprawie von Deetzen (170/86, Rec. s. 2355, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie von Deetzen I") Trybunał stwierdził nieważność rozporządzenia nr 857/84, uzupełnionego rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1371/84, wynikającą z faktu, iż rozporządzenie to nie przewidywało przydzielenia ilości referencyjnej producentom, którzy, wykonując zobowiązanie podjęte na podstawie rozporządzenia nr 1078/77, nie dostarczali mleka w roku przyjętym jako referencyjny przez dane państwo członkowskie.

7 W następstwie wyroków w sprawach Mulder I i von Deetzen I, przywołanych w pkt 6 powyżej, w celu umożliwienia przyznania producentom, do których odnosiły się wymienione wyroki, specjalnej ilości referencyjnej, wynoszącej 60% ich produkcji z ostatnich dwunastu miesięcy poprzedzających podjęcie na podstawie rozporządzenia nr 1078/77 zobowiązania do niewprowadzania do obrotu lub konwersji, Rada przyjęła w dniu 20 marca 1989 r. rozporządzenie (EWG) nr 764/89 zmieniające rozporządzenie nr 857/84 (Dz.U. L 84, s. 2), które weszło w życie w dniu 29 marca 1989 r.

8 Artykuł 3a ust. 1 lit. a)–d) rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, przewiduje:

„Producent, o którym mowa w art. 12 [lit c)] akapit trzeci:

[…]

tymczasowo otrzymuje na wniosek złożony w terminie trzech miesięcy od dnia 29 marca 1989 r. specjalną ilość referencyjną, pod warunkiem że:

a) nie przerwał działalności na zasadach określonych w art. 2 ust. 3 i 4 rozporządzenia […] nr 1078/77 albo nie dokonał przeniesienia w całości swojego gospodarstwa produkcji mlecznej przed upływem terminu niewprowadzania do obrotu albo terminu zmiany kierunku produkcji;

b) w celu poparcia wniosku wykaże przed właściwym organem, że jest zdolny wyprodukować ilość referencyjną wskazaną we wniosku;

c) zobowiąże się do sprzedaży mleka albo innych produktów bezpośrednio konsumentowi lub do dostarczenia mleka kupującemu;

d) zobowiąże się w odniesieniu do specjalnej ilości referencyjnej do niekorzystania z jakichkolwiek programów rezygnacji z ilości referencyjnych do końca obowiązywania systemu dopłat dodatkowych." [Tłumaczenie nieoficjalne podobnie jak wszystkie poniższe cytaty z tego rozporządzenia]

9 Artykuł 3a ust. 3 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, stanowi:

„Jeżeli w okresie dwóch lat począwszy od dnia 29 marca 1989 r. producent jest w stanie wykazać wobec właściwego organu, że rzeczywiście wznowił sprzedaż bezpośrednią lub dostawy i że wspomniane sprzedaż bezpośrednia i dostawy osiągnęły w przeciągu dwunastu ostatnich miesięcy poziom równy lub wyższy od 80% tymczasowej ilości referencyjnej, jest mu ostatecznie przyznawana specjalna ilość referencyjna. W przypadku przeciwnym tymczasowa ilość referencyjna powraca w całości do rezerwy wspólnotowej […]".

10 Artykuł 12 lit. c) rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, przewiduje, że „[w] celu stosowania art. 3a producent oznacza osobę fizyczną lub prawną, bądź grupę osób fizycznych lub prawnych, które prowadzą gospodarstwo rolne mieszczące się w obrębie obszaru geograficznego Wspólnoty".

11 Artykuł 12 lit. d) rozporządzenia nr 857/84 zawiera następujące uściślenie:

„W rozumieniu niniejszego rozporządzenia:

d) »gospodarstwo« oznacza wszystkie jednostki produkcyjne eksploatowane przez producenta i położone na obszarze geograficznym Wspólnoty."

12 Artykuł 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem Komisji (EWG) nr 1033/89 z dnia 20 kwietnia 1989 r. (Dz.U. L 110, s. 27), ma brzmienie następujące:

„Wniosek [o określoną ilość referencyjną], o którym mowa w art. 3a ust. 1 rozporządzenia […] nr 857/84 jest składany przez zainteresowanego producenta właściwemu organowi wyznaczonemu przez państwo członkowskie zgodnie z zasadami ustanowionymi przez to państwo oraz pod warunkiem, że producent może dowieść, że nadal prowadzi w całości albo w części to samo gospodarstwo, które prowadził w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii, o którym mowa w art. 5 ust. 2 rozporządzenia Komisji (EWG) nr 1391/78.

Właściwy organ potwierdza otrzymanie wniosku oraz sprawdza, czy spełnione są warunki ustanowione w art. 1 powyżej i przyjmuje zobowiązania na piśmie ze strony producenta.

Dowodami pozwalającymi na stwierdzenie zdolności producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek, mogą być w szczególności:

— sprzedaż bezpośrednia lub dostawy, które miały miejsce po upływie okresu niewprowadzania do obrotu albo konwersji,

— bydło mleczne w rozumieniu art. 1 ust. 1 [lit. b)] rozporządzenia […] nr 1391/78 trzymane w gospodarstwie,

— obszar zachowanych użytków zielonych gospodarstwa lub powierzchnia upraw paszowych wynikające z realizowanego planu płodozmianu i upraw,

— inwestycje, o których mowa w art. 3 pkt 1 akapit drugi rozporządzenia […] nr 857/84".

13 Producenci, którzy podjęli zobowiązanie do niewprowadzania do obrotu lub do konwersji i którzy na podstawie rozporządzenia nr 764/89 otrzymali ilość referencyjną, zwaną „specjalną", określani są jako „producenci SLOM I".

14 Wyrokiem z dnia 11 grudnia 1990 r. w sprawie C-189/89 Spagl, Rec. s. I-4539, Trybunał stwierdził nieważność art. 3a ust. 1 tiret pierwsze rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, w zakresie, w jakim wyłączało ono z przyznania specjalnej ilości referencyjnej na podstawie tego przepisu producentów, dla których dotyczący ich okres niewprowadzania do obrotu lub konwersji w wykonaniu zobowiązania podjętego na podstawie rozporządzenia nr 1078/77 upłynął przed 31 grudnia 1983 r. lub ewentualnie przed 30 września 1983 r.

15 W następstwie wyroku w sprawie Spagl, pkt 14 powyżej, Rada przyjęła rozporządzenie (EWG) nr 1639/91 z dnia 13 czerwca 1991 r. zmieniające rozporządzenie nr 857/84 (Dz.U. L 150, s. 35), które, uchylając warunki uznane przez Trybunał za nieważne, umożliwiło przyznanie specjalnej ilości referencyjnej zainteresowanym producentom. Są oni określani wspólnym mianem „producentów SLOM II".

16 Wyrokiem wstępnym z dnia 19 maja 1992 r. w sprawie Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji (C-104/89 i C-37/90 Mulder i in., Rec. s. I-3061, zwanym dalej „wyrokiem w sprawie Mulder II"), Trybunał orzekł, że Europejska Wspólnota Gospodarcza jest

odpowiedzialna za szkody poniesione przez określonych producentów mleka, którzy podjęli zobowiązania na podstawie rozporządzenia nr 1078/77 i następnie zostali objęci ograniczeniem wprowadzania do obrotu mleka na podstawie rozporządzenia nr 857/84. Trybunał wezwał strony do porozumienia się w kwestii ustalenia należnych kwot.

17 Wyrokiem z dnia 27 stycznia 2000 r. w sprawie Mulder i in. przeciwko Radzie i Komisji (C-104/89 i C-37/90, Rec. s. I-203) Trybunał orzekł w przedmiocie wysokości odszkodowań dochodzonych przez skarżących w sprawach objętych wyrokiem w sprawie Mulder II, pkt 16 powyżej.

Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu

18 Skarżący: Alfonsius Alferink i 67 innych producentów mleka z Holandii podjęli zobowiązanie do niewprowadzania do obrotu przewidziane w rozporządzeniu nr 1078/77.

19 Zgodnie z odpowiednimi przepisami skarżący zwrócili się do władz holenderskich z wnioskiem o przyznanie specjalnej ilości referencyjnej, dającej możliwość wyprodukowania pewnej ilości mleka bez konieczności uiszczenia opłaty dodatkowej. Niektórym ze skarżących przyznano tymczasową specjalną ilość referencyjną, innym natomiast ostateczną specjalną ilość referencyjną.

20 Po przyznaniu wspomnianych specjalnych ilości referencyjnych władze holenderskie przeprowadziły kontrole w celu ustalenia, czy skarżący wyprodukowali ilości referencyjne zgodnie z warunkami określonymi w przepisach wspólnotowych. Jak ustalono, produkcja mleka nie została podjęta na nowo w ramach pierwotnego gospodarstwa SLOM bądź też jednostki organizacyjnej lub gospodarczej w obrębie gospodarstwa, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu, skarżący korzystali bowiem przy produkcji mleka ze środków produkcji wynajętych od osób trzecich. Władze holenderskie uznały więc, że nie spełniono wymogów przyznania ostatecznej ilości referencyjnej przewidzianych w przepisach

wspólnotowych. Odmówiły zatem przyznania ostatecznej ilości referencyjnej skarżącym, którzy uzyskali tymczasową ilość referencyjną oraz odebrały ostateczną ilość referencyjną tym, którzy zdążyli ją już uzyskać.

21 Skarżący wnieśli skargę do College van Beroep voor het Bedrijfsleven (administracyjnego sądu apelacyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy) na decyzję holenderskiego ministerstwa rolnictwa, dziedzictwa naturalnego, środowiska i rybołówstwa (zwanego dalej „ministerstwem"), które odmówiło przyznania im ostatecznej ilości referencyjnej bądź odebrało ilość uprzednio przyznaną. Podnosili oni w szczególności, iż wbrew twierdzeniom wspomnianego ministerstwa odpowiednie przepisy nie uzależniały przyznania specjalnej ilości referencyjnej od podjęcia na nowo produkcji mleka w pierwotnym gospodarstwie SLOM bądź też jednostki organizacyjnej lub gospodarczej w obrębie gospodarstwa, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu. College van Beroep voor het bedrijfsleven skargę oddalił.

22 Jeden ze skarżących, G.J. Hulter, wniósł skargę o odszkodowanie do Rechtbank te 's-Gravenhage (sądu rejonowego w Hadze, Niderlandy), w której podniósł, iż ani decyzja ministerstwa, ani odpowiednie przepisy nie określały — a jeśli nawet, to w sposób niedostateczny — warunków zamiany tymczasowej ilości referencyjnej w ostateczną ilość referencyjną oraz iż nie przekazano w odpowiednim czasie prawidłowej informacji na temat kryteriów ostatecznego przyznania ilości referencyjnej. Skargę tę oddalono wyrokiem z dnia 20 stycznia1999 r.

23 G.J. Hulter wniósł apelację od tego wyroku do Gerechtshof te 's-Gravenhage (sąd apelacyjny w Hadze, Niderlandy), który wyrokiem z dnia 17 lutego 2000 r. utrzymał w mocy wyrok Rechtbank te 's-Gravenhage.

24 G.J. Hulter wniósł kasację do Hoge Raad der Nederlanden (sądu najwyższego), który oddalił ją wyrokiem z dnia 8 marca 2002 r.

Postępowanie

25 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 19 czerwca 1998 r. A. Alferink i 67 skarżących, których nazwiska wymieniono w załączniku, wnieśli niniejszą skargę.

26 W dniu 30 września 1998 r. miało miejsce nieformalne spotkanie przed Sądem, w którym uczestniczyli przedstawiciele stron. W trakcie posiedzenia strony miały możliwość zajęcia stanowiska w kwestii dokonanej przez Sąd klasyfikacji analitycznej spraw dotyczących producentów SLOM.

27 Postanowieniem prezesa czwartej izby z dnia 8 października 1998 r. Sąd zawiesił postępowanie w niniejszej sprawie.

28 17 maja 2000 r. miało miejsce drugie nieformalne spotkanie przed Sądem, w którym uczestniczyli przedstawiciele stron.

29 17 stycznia 2002 r. doszło do trzeciego nieformalnego spotkania przed Sądem, w którym uczestniczyli przedstawiciele stron. Podczas tego spotkania w porozumieniu ze stronami zdecydowano o zawieszeniu niniejszej sprawy do czasu wydania orzeczenia przez Hoge Raad der Nederlanden.

30 Postanowieniem prezesa pierwszej izby z dnia 30 marca 2004 r. Sąd zdecydował o podjęciu niniejszego postępowania. W związku z tym wyznaczono Komisji termin na złożenie odpowiedzi na skargę. Strony złożyły odpowiednio replikę i duplikę.

31 Wskutek zmian wprowadzonych w składzie izb Sądu Pierwszej Instancji w nowym roku sądowym sędzia sprawozdawca został przydzielony do piątej izby, której w konsekwencji przydzielono rozpoznanie niniejszej sprawy.

32 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (piąta izba) zdecydował o otwarciu procedury ustnej bez wcześniejszego przeprowadzenia dowodu.

33 Na rozprawie w dniu 25 września 2007 r. wysłuchane zostały wystąpienia stron i ich odpowiedzi na pytania Sądu.

Żądania stron

34 Skarżący wnoszą do Sądu o:

— zasądzenie od Wspólnoty kwot określonych w załączniku do skargi tytułem odszkodowania za szkody poniesione w związku z niewłaściwym sformułowaniem art. 3a rozporządzenia nr 1546/88 powiększonych o odsetki w wysokości 8% rocznie naliczone od dnia 23 lutego 1998 r. do dnia pełnej zapłaty;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

35 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżących kosztami postępowania.

W przedmiocie zarzutu niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1546/88

Argumenty uczestników

36 Podczas rozprawy skarżący podnieśli zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1546/88, wskazując, iż dyskryminuje ono producentów SLOM względem innych producentów mleka i narusza uzasadnione oczekiwania.

37 Komisja wskazała, iż jest to nowy zarzut, w związku z czym należy uznać go za niedopuszczalny.

Ocena Sądu

38 Z art. 44 § 1 lit. c) w związku z art. 48 § 2 regulaminu Sądu wynika, że skarga musi wskazywać przedmiot sporu i zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów oraz że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania. Jednakże zarzut stanowiący rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej w skardze, bezpośrednio lub w sposób dorozumiany, który pozostaje z nim w ścisłym związku, należy uznać za dopuszczalny (wyrok Trybunału z dnia 14 października 1999 r. w sprawie C-104/97 P Atlanta przeciwko Wspólnocie Europejskiej, Rec. s. I-6983, pkt 29; postanowienie prezesa trzeciej izby Trybunału z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-430/00 P Dürbeck przeciwko Komisji, Rec. s. I-8547, pkt 17; wyrok Sądu z dnia 8 marca 2007 r. w sprawie T-340/04 France Télécom przeciwko Komisji, Rec. s. II-573, pkt 164).

39 W niniejszej sprawie należy stwierdzić, że zarzut niezgodności z prawem rozporządzenia nr 1546/88 jest nowym zarzutem, którego podstawą nie są jakiekolwiek nowe okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania i że nie można go uznać za rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej w skardze, bezpośrednio lub w sposób dorozumiany, który pozostaje z nim w ścisłym związku (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 28 listopada 2002 r. w sprawie T-40/01 Scan Office Design przeciwko Komisji, Rec. s. II-5043, pkt 96). Ponadto skarżący w żaden sposób nie wskazali powodów, dla których zarzut niezgodności z prawem mógł zostać podniesiony jedynie dopiero w trakcie rozprawy. W konsekwencji zarzut ten należy odrzucić jako niedopuszczalny.

W przedmiocie żądania odszkodowania

Argumenty uczestników

40 Skarżący przypominają, iż jako że od momentu podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu do chwili przyznania tymczasowej specjalnej ilości referencyjnej upłynęło wiele lat, ich gospodarstwa nie nadawały się już do podjęcia na nowo hodowli bydła mlecznego, którą prowadzili wcześniej, w związku z czym korzystali ze środków produkcji — takich jak obory czy instalacje mleczne — wynajętych od osób trzecich. W konsekwencji przyznane skarżącym tymczasowe ilości referencyjne nie zostały zamienione w ilości definitywne, względnie te ostatnie zostały im odebrane.

41 Podnoszą oni, iż zdaniem ministerstwa, College van Beroep voor het bedrijfsleven i Komisji prawo wspólnotowe, a w szczególności art. 3a rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, należy interpretować w ten sposób, że ostateczną ilość referencyjną przyznaje się, jeśli tymczasowa ilość referencyjna zostanie wyprodukowana w pierwotnym gospodarstwie SLOM bądź też jednostki organizacyjnej lub gospodarczej w obrębie gospodarstwa, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania SLOM. Tym samym warunki przyznania

ilości referencyjnej nie zostają spełnione w przypadku korzystania ze środków produkcji wynajętych od osób trzecich.

42 Pismem z dnia 15 lutego 1995 r. Komisja, w odpowiedzi na pismo skarżących z 13 października 1994 r., uściśliła, że jej zdaniem orzeczenie College van Beroep voor het bedrijfsleven we właściwy sposób odzwierciedla stan przepisów wspólnotowych w odniesieniu do struktury gospodarstwa, w którym powinna była zostać wyprodukowana specjalna ilość referencyjna, jakim jest pierwotne gospodarstwo SLOM, w całości lub w części, wraz z wszelkimi częściami składowymi dodanymi do dnia przyznania tymczasowej ilości referencyjnej. Komisja przywołała w tym zakresie wyrok Trybunału z dnia 3 grudnia 1992 r. w sprawie C-86/90 O'Brien, Rec. s. I-6251, a w szczególności pkt 16 i 17, z których jasno wynikało, że gospodarstwem branym pod uwagę jest gospodarstwo istniejące w chwili przyznania ilości referencyjnej i to pod warunkiem, że w celu przyznania ilości ostatecznej producent „może dowieść, że nadal prowadzi w całości albo w części to samo gospodarstwo, które prowadził w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii" (pkt 17).

43 Komisja dodała w tym samym piśmie, że ze stanu faktycznego, jaki został jej przedstawiony przez pełnomocnika skarżących, wynika, iż ci ostatni nie znaleźli się w sytuacji opisanej w poprzednim punkcie, gdyż albo byli w posiadaniu pierwotnego gospodarstwa SLOM, ale nie korzystali z niego przy produkcji specjalnej ilości referencyjnej, albo gospodarstwo, w którym produkowana była specjalna ilość referencyjna, zostało nabyte po przyznaniu tymczasowej specjalnej ilości referencyjnej. Komisja uściśliła również, że problem najmu środków produkcji specjalnych ilości referencyjnych należy rozpatrywać w świetle jej wcześniejszych spostrzeżeń dotyczących daty nabycia tych środków i daty ich włączenia do pierwotnego gospodarstwa SLOM. Komisja wskazała wreszcie, że wyrok Trybunału z dnia 15 stycznia 1991 r. w sprawie C-341/89 Ballmann, Rec. s. I-25, nie dotyczył — wbrew skarżącym, którzy zwrócili się do niej w tej sprawie — producentów SLOM.

44 Skarżący twierdzą natomiast, że z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, wynika, iż osoba składająca wniosek o przyznanie tymczasowej ilości referencyjnej nie musi posiadać całości pierwotnego gospodarstwa SLOM. Skoro bowiem wystarczy, aby choćby niewielka część tego gospodarstwa była nadal wykorzystywana, tymczasowa ilość referencyjna musi być produkowana przy użyciu innych środków produkcji. W opinii skarżących

wystarczy zatem, że producent nadal posiada jedynie cześć jednostek produkcyjnych, które prowadził w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu.

45 Ponadto pozostałe przepisy art. 3a rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, potwierdzają możliwość produkcji przyznanej ilości referencyjnej w dużej mierze przy użyciu środków produkcji niebędących składnikami pierwotnego gospodarstwa SLOM. Skarżący podnoszą w tym zakresie, że aby udowodnić zdolność producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej wskazanej we wniosku, dopuszcza się dowód w postaci obszaru użytków zielonych gospodarstwa lub powierzchni upraw paszowych wynikających z realizowanego planu płodozmianu i upraw. We wspomnianym art. 3a nie zawarto żadnego warunku w postaci wymogu posiadania użytków zielonych lub innych powierzchni przez pierwotne gospodarstwo SLOM. Ta sama zasada ma zastosowanie do wszelkich inwestycji, o których mowa w ostatnim tiret wspomnianego art. 3a, które dotyczą, ogólnie rzecz biorąc, okresu po wygaśnięciu porozumienia SLOM (inwestycji realizowanych w ramach projektu rozwoju złożonego przed 1 października 1984 r.).

46 Ponadto ani rozporządzenie nr 1078/77, ani rozporządzenia wykonawcze przyjęte na jego podstawie nie przewidują obowiązku utrzymania w niezmienionym stanie gospodarstwa, w odniesieniu do którego przyjęto zobowiązanie SLOM. Jeżeli zamysłem prawodawcy było, aby podjęcie produkcji mleka miało miejsce w pierwotnym gospodarstwie SLOM bądź też jednostki organizacyjnej lub gospodarczej w obrębie gospodarstwa, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania SLOM, powinien był wskazać to w sposób wyraźny w przepisach wspólnotowych.

47 A zatem z rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, w związku z rozporządzeniem wykonawczym nr 1546/88 zmienionym rozporządzeniem nr 1033/89 wynika, że producent powinien być zdolny produkować ilości referencyjne objęte wnioskiem, korzystając z prowadzonych przez siebie jednostek produkcyjnych, z których przynajmniej część powinny stanowić jednostki, którymi dysponował w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu. Wbrew twierdzeniom Komisji rozporządzenia te nie przewidują konieczności podjęcia produkcji ani w ramach pierwotnego gospodarstwa SLOM, ani tej samej — z organizacyjnego albo gospodarczego punktu widzenia — jednostki gospodarstwa, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu.

48 W ten sposób, przyjmując przepisy, w których nie wyrażono w sposób wyraźny wyżej wymienionego zakazu i które w związku z tym były nieodpowiednie, niejednoznaczne i niejasne, Komisja dopuściła się uchybienia skutkującego jej odpowiedzialnością, jako że naruszyła zasadę ostrożności, którą należy uwzględnić w toku redagowania przepisów i z której wynika konieczność odpowiedniego sformułowania przepisów. Skarżący przywołują w tym zakresie rezolucję Rady z dnia 8 czerwca 1993 r. w sprawie jakości redakcyjnej prawa wspólnotowego (Dz.U. C 166, s. 1).

49 Jeśli chodzi o związek przyczynowy między uchybieniem i szkodą, skarżący twierdzą, że istnieje uchybienie, które można zarzucić Komisji i wskutek którego ponieśli szkody. Uważają oni, że będąc zdolni wyprodukować ilość referencyjną w swoim gospodarstwie w postaci, jaką miało ono w chwili wniesienia wniosku, spełnili wszystkie warunki przyznania tymczasowej ilości referencyjnej. Stanowisko władz niderlandzkich, które, jak twierdzi Komisja, uznały, że skarżący nie podjęli produkcji mleka w pierwotnym gospodarstwie SLOM albo nie podjęli produkcji w sposób niezależny na własne ryzyko i dla własnej korzyści, dowodzi jedynie tego, że skarżący ze względu na niejednoznaczność przepisów wspólnotowych nie podjęli w całości produkcji w ramach pierwotnego gospodarstwa SLOM. Gdyby regulacje wspólnotowe były bardziej zrozumiałe, mogliby zdecydować się na produkcję w oparciu o środki produkcji inne od tych, o które powiększyli swoje gospodarstwo i tym samym wybrać odmienny sposób produkcji w pierwotnym gospodarstwie SLOM.

50 Pismem z dnia 23 lutego 1998 r. skarżący, z wyłączeniem H.J. ten Have, zażądali od Komisji odszkodowania za poniesione szkody, czego Komisja odmówiła im w piśmie z dnia 17 kwietnia 1998 r. Skarżący deklarują gotowość przedstawienia dodatkowych dowodów na poparcie swojego stanowiska.

51 Na wstępie Komisja przypomina z jednej strony, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem odpowiedzialność pozaumowna Wspólnoty może powstać jedynie, jeżeli zostaną spełnione trzy następujące przesłanki: bezprawność zarzucanego zachowania, rzeczywisty charakter szkody oraz istnienie związku przyczynowego między bezprawnym zachowaniem a podnoszoną szkodą. Z drugiej strony wymóg, na który zwracają uwagę skarżący, aby przepisy były odpowiednie, wynika z zasady pewności prawa, w oparciu o którą Trybunał orzekł, że uregulowanie nakładające obowiązki na podmioty prawa powinno być jasne i precyzyjne, tak by mogły one ustalić

w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz w konsekwencji podjąć odpowiednie kroki (wyrok Trybunału z dnia 16 stycznia 2003 r. w sprawie C-439/01 Cipra i Kvasnicka, Rec. s. I-745, pkt 49) i że przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa wspólnotowego należy brać pod uwagę kontekst, w jakim został umieszczony, jego brzmienie oraz cele regulacji, której stanowi on część. Artykuł 3a rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, spełnia powyższe kryterium.

52 Komisja twierdzi, iż biorąc pod uwagę fakt, że rozporządzenie nr 1546/88 zmienione rozporządzeniem nr 1033/89 jest rozporządzeniem wykonawczym, które zostało wydane na podstawie przepisów rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, którego autorem jest Rada, jego wykładni należy dokonywać w związku z tym ostatnim. Podstawowe zobowiązanie zostało określone w rozporządzeniu Rady, a rozporządzenie wykonawcze może jedynie wprowadzać pewne bardziej szczegółowe kryteria bądź warunki.

53 Odwołując się do treści art. 3a ust. 1 lit. b) i ust. 3 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, Komisja twierdzi, że z łącznej wykładni tych dwóch przepisów wynika, że ostateczne przyznanie specjalnej ilości referencyjnej może mieć miejsce jedynie w sytuacji, gdy sprzedaż bezpośrednia lub dostawy zostały podjęte w należącym do producenta pierwotnym gospodarstwie SLOM. Właśnie z tego powodu wszyscy producenci SLOM załączyli do wniosku o przyznanie specjalnej ilości referencyjnej oświadczenie o tym, że „są zdolni wyprodukować w swoim gospodarstwie specjalną ilość referencyjną, która została im przyznana".

54 Komisja podnosi również, że art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, zawiera wyraźne odesłanie do art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, a jego akapit trzeci stanowi, że „[d]owodami pozwalającymi na stwierdzenie zdolności producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek, mogą być w szczególności […]". Przepis ten, który powinien być interpretowany w związku z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, jest skierowany przede wszystkim do krajowych organów wykonawczych, do których należy ocena, czy producent SLOM spełnia przewidziany w rozporządzeniu Rady warunek zdolności do wyprodukowania ilości referencyjnej w swoim gospodarstwie. Komisja zwraca uwagę na fakt, że przepis ten zawiera niepełną („mogą") listę dowodów, jakie krajowe organy wykonawcze mogą dopuścić w procesie ustalania,

czy warunek został spełniony. Dowody te powinny być przedstawiane „na zasadach określonych przez państwo członkowskie".

55 Komisja uściśla, że w rozporządzeniu nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, stwierdzono w sposób wyraźny, że producent SLOM powinien być w stanie wykazać zdolność do wyprodukowania w swoim gospodarstwie ilości referencyjnej objętej wnioskiem. Na władzach holenderskich spoczywa obowiązek ustalenia, czy warunek ten został spełniony, co ich zdaniem ma miejsce w sytuacji, gdy produkcja zostaje podjęta na nowo w pierwotnym gospodarstwie SLOM bądź też jednostki organizacyjnej lub gospodarczej, która była brana pod uwagę w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu, co zostało potwierdzone przez College van Beroep voor het bedrijfsleven. Skarżący nie mogą podnosić, że Komisja jest odpowiedzialna za taką interpretację władz holenderskich, które zresztą nie wskazywały na niejednoznaczność przepisów wspólnotowych.

56 Komisja stwierdza, że skarżący nie przytoczyli żadnego argumentu na poparcie tezy, że art. 3a rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, nie jest jasny i precyzyjny i nie umożliwia im ustalenia w sposób jednoznaczny ich praw i obowiązków i podjęcia w konsekwencji odpowiednich kroków. Jeśli chodzi o jej własne rozporządzenie, Komisja uważa, iż jest ono jasne i wskazuje w sposób precyzyjny dowody, które władze holenderskie mogą uwzględnić w toku ustalania, czy producent spełnił warunek przewidziany w rozporządzeniu Rady w postaci zdolności do wyprodukowania w swoim gospodarstwie ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek. Komisja zaznacza ponadto w duplice, że sami skarżący uznali (zob. pkt 47 powyżej), że producenci powinni mieć zdolność wyprodukowania,przy użyciu kierowanych przez siebie jednostek produkcyjnych, wskazanych we wniosku ilości referencyjnych, skoro stwierdzili, że część wykorzystywanych jednostek produkcyjnych muszą stanowić jednostki, które posiadali w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu. W tych okolicznościach art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, którego jedynym celem jest zagwarantowanie wykonania art. 3a rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, jest — podobnie jak ten ostatni przepis — jasny dla skarżących i ma takie znaczenie, jakie przypisuje mu Komisja, której w związku z tym nie można zarzucić działania niezgodnego z prawem. Skargę o odszkodowanie należy zatem oddalić.

57 Jeśli chodzi o szkodę i związek przyczynowy, Komisja utrzymuje, że nawet jeśli skarżący twierdzą, iż wszyscy byli zdolni wyprodukować ilość referencyjną w swych

gospodarstwach w ich postaci z dnia wniesienia wniosku o przyznanie takiej ilości, wniesiona przez nich skarga nie pozwala na dokładne ustalenie, czy byli oni w stanie wyprodukować wspomnianą ilość w pierwotnym gospodarstwie SLOM. Tak czy inaczej, władze holenderskie uznały, że nie podjęli oni produkcji mleka ani w pierwotnym gospodarstwie SLOM, ani w sposób niezależny na własny rachunek i własne ryzyko. Co więcej, władze holenderskie potwierdziły taki stan rzeczy. Jeżeli skarżący nie spełniają warunków określonych w rozporządzeniu Rady, nie mogą twierdzić, że istnieje związek przyczynowy pomiędzy poniesioną szkodą i zarzucanym nieprawidłowym sformułowaniem przepisów rozporządzenia Komisji.

58 Jeśli chodzi wreszcie o zakres szkody, Komisja jest zdania, że informacje zawarte w skardze są niewystarczające dla umożliwienia jej zajęcia stanowiska. Skarżący nie sprecyzowali, w jakim zakresie byli zdolni wyprodukować wskazaną ilość referencyjną w pierwotnym gospodarstwie SLOM. Komisja zastrzega sobie prawo ponownego zbadania charakteru i zakresu szkody w kolejnych stadiach postępowania.

Ocena Sądu

59 Należy przypomnieć, że z utrwalonego orzecznictwa wynika, iż stwierdzenie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty za szkody wyrządzone przez jej instytucje, przewidzianej w art. 215 akapit drugi traktatu WE (obecnie art. 288 akapit drugi WE) jest podporządkowane kumulatywnemu spełnieniu następujących przesłanek: bezprawne zachowanie zarzucane instytucjom, rzeczywisty charakter szkody oraz istnienie związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a podnoszoną szkodą (wyrok Trybunału z dnia 29 września 1982 r. w sprawie 26/81 Oleifici Mediterranei przeciwko EWG, Rec. s. 3057, pkt 16; wyrok Sądu z dnia 30 maja 2006 r. w sprawie T-87/94 Blom i in. przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-1385, pkt 102 i przytoczone orzecznictwo).

60 Ponadto zgodnie z utrwalonym orzecznictwem na stronie skarżącej ciąży obowiązek przedstawienia sądowi wspólnotowemu dowodów, pozwalających na ustalenie bezprawnego zachowania zarzucanego instytucjom, rzeczywistego charakteru

szkody oraz istnienia związku przyczynowego między zarzucanym zachowaniem a poniesioną szkodą (wyrok Trybunału z dnia 21 maja 1976 r. w sprawie 26/74 Roquette Frères przeciwko Komisji, Rec. s. 677, pkt 22–24 i wyrok Sądu z dnia 8 maja 2007 r. w sprawie T-271/04 Citymo przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-1375, pkt 159).

61 Należy także przypomnieć, iż jeśli nie zostanie spełniona jedna z tych kumulatywnych przesłanek, skargę należy oddalić w całości, bez konieczności badania innych przesłanek (wyrok Trybunału z dnia 15 września 1994 r. w sprawie C-146/91 KYDEP przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. I-4199, pkt 19 i 81 i wyrok Sądu z dnia 20 lutego 2002 r. w sprawie T-170/00 Förde-Reederei przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. II-515, pkt 37).

62 W odniesieniu do pierwszej ze wspomnianych przesłanek, którą należy rozważyć w pierwszej kolejności, orzecznictwo wymaga, aby zostało stwierdzone wystarczająco istotne naruszenie normy prawnej przyznającej prawa jednostkom (wyrok Trybunału z dnia 4 lipca 2000 r. w sprawie C-352/98 P Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, Rec. s. I-5291, pkt 42). Kryterium decydującym o stwierdzeniu wystarczająco istotnego naruszenia prawa wspólnotowego jest oczywiste i poważne naruszenie przez daną instytucję wspólnotową granic jej uznania. Jeżeli danej instytucji przysługuje jedynie bardzo ograniczony zakres uznania lub wcale jej ono nie przysługuje, dla stwierdzenia wystarczająco istotnego naruszenia może wystarczyć jakiekolwiek naruszenie prawa wspólnotowego (wyrok Trybunału z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-312/00 P Komisja przeciwko Camar i Tico, Rec. s. I-11355, pkt 54; wyrok Sądu z dnia 12 lipca 2001 r. w sprawach połączonych T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 i T-225/99 Comafrica i Dole Fresh Fruit Europe przeciwko Komisji, Rec. s. II-1975, pkt 134).

63 W niniejszej sprawie skarżący utrzymują, że niezgodność z prawem postępowania zarzucanego Komisji polega na naruszeniu zasady ostrożności. Twierdząc, że odpowiedzialność Wspólnoty powstaje wskutek naruszenia przez Komisję zasady ostrożności, skarżący mają w rzeczywistości na myśli zasadę pewności prawa, gdyż zarzucają Komisji brak jasnego i precyzyjnego ustalenia w omawianych przepisach warunków przyznawania specjalnej ilości referencyjnej.

64 Na wstępie należy zaznaczyć, że podobnie jak zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań stanowi normę prawną przyznającą jednostkom prawa, której naruszenie może pociągać za sobą odpowiedzialność pozaumowną Wspólnoty (wyrok Sądu z dnia 6 grudnia 2001 r. w sprawie T-43/98 Emesa Sugar przeciwko Radzie, Rec. s. II-3519, pkt 64; zob. również wyrok w sprawie Mulder II, pkt 16 powyżej, pkt 15), także zasada pewności prawa jest normą prawną przyznającą prawa jednostkom.

65 W tym zakresie należy zauważyć, że zarówno Trybunał, jak i Sąd orzekły już, iż zasada pewności prawa stanowi podstawową zasadę prawa wspólnotowego, która wymaga w szczególności, by uregulowanie było jasne i precyzyjne, tak by podlegające mu podmioty mogły ustalić w sposób jednoznaczny swoje prawa i obowiązki oraz podjąć w związku z tym odpowiednie kroki (zob. wyroki Trybunału: z dnia 9 lipca 1981 r. w sprawie 169/80 Gondrand Frères i Garancini, Rec. s. 1931, pkt 17, z dnia 13 lutego 1996 r. w sprawie C-143/93 Van Es Douane Agenten, Rec. s. I-431, pkt 27, z dnia 16 października 1997 r. w sprawie C-177/96 Banque Indosuez i in., Rec. s. I-5659, pkt 27; z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie C-110/03 Belgia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-2801, pkt 30 i z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie C-158/06 ROM-projecten, Zb.Orz. s. I-5103, pkt 25; wyroki Sądu: z dnia 14 lipca 1997 r. w sprawie T-81/95 Interhotel przeciwko Komisji, Rec. s. II-1265, pkt 61 i z dnia 7 listopada 2002 r. w sprawach połączonych T-141/99, T-142/99, T-150/99 et T-151/99 Vela i Tecnagrind przeciwko Komisji, Rec. s. II-4547, pkt 391).

66 Ten wymóg pewności prawa winien być przestrzegany ze szczególnym rygorem w przypadku regulacji, która może mieć skutki finansowe (wyrok w sprawie ROM-projecten, pkt 65 powyżej, pkt 26).

67 Należy zatem ustalić, czy sformułowanie art. 3a rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, było jasne w zakresie, w jakim przepis ten dotyczył warunków przyznania specjalnej ilości referencyjnej.

68 Przypomnijmy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa wspólnotowego należy brać pod uwagę jego brzmienie, kontekst, w jakim został umieszczony, oraz cele regulacji, której stanowi on część (wyroki Trybunału z dnia 30 lipca 1996 r. w sprawie C-84/95 Bosphorus, Rec. s. I-3953, pkt 11 i Banque Indosuez i in., pkt 65 powyżej, pkt 18).

69 Mając to na uwadze, należy stwierdzić, że — jak słusznie podniosła Komisja — skoro rozporządzenie nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, jest rozporządzeniem wykonawczym wdrażającym rozporządzenie nr 857/84, powinno być ono interpretowane zgodnie z tym ostatnim (wyrok Trybunału z dnia 26 października 2006 r. w sprawie C-275/05 Kibler, Zb.Orz. s. I-10569, pkt 20; zob. również podobnie wyrok Trybunału z dnia 22 października 1991 r. w sprawie C-44/89 von Deetzen, Rec. s. I-5119, pkt 14), którego ważność nie jest zresztą kwestionowana w niniejszej sprawie.

70 W tym względzie należy, po pierwsze, zaznaczyć, że zgodnie z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, producenci, dla których dotyczący ich okres niewprowadzania do obrotu lub konwersji w wykonaniu zobowiązania podjętego na podstawie rozporządzenia nr 1078/77 wygasa po 31 grudnia 1983 r. lub odpowiednio po 30 września 1983 r., uzyskują tymczasowo specjalną ilość referencyjną przy spełnieniu pewnych warunków określonych w tym przepisie. W szczególności art. 3a ust. 1 lit. a) tego rozporządzenia przewiduje, że przyznanie specjalnej ilości referencyjnej może mieć miejsce jedynie pod warunkiem, że zainteresowany nie przerwał działalności albo nie dokonał przeniesienia w całości swojego gospodarstwa produkcji mlecznej przed upływem terminu niewprowadzania do obrotu albo terminu konwersji (wyrok Trybunału z dnia 27 stycznia 1994 r. w sprawie C-98/91 Herbrink, Rec. s. I-223, pkt 11).

71 Po drugie, art. 3a ust. 1 lit b) rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, zawiera dodatkowy warunek przyznania tymczasowej specjalnej ilości referencyjnej, jakim jest udowodnienie przez producenta składającego wniosek, że jest on zdolny wyprodukować we własnym gospodarstwie poziom produkcji odpowiadający wskazanej w nim ilości referencyjnej.

72 Po trzecie, przypomnieć należy, że system specjalnych ilości referencyjnych przewidziany w art. 3a rozporządzenia nr 857/84, wprowadzony rozporządzeniem nr 764/89 w konsekwencji wydania wyroków w sprawie Mulder I i w sprawie von Deetzen I, pkt 6 powyżej, w celu zagwarantowania przyznania specjalnej ilości referencyjnej producentom, którzy wykonując zobowiązanie podjęte na podstawie rozporządzenia nr 1078/77, nie dostarczali mleka w roku referencyjnym, ustanawia zasadę ogólną, zgodnie z którą ilość referencyjna pozostaje zawsze związana z gruntami, dla których ją przyznano (wyrok w sprawie Herbrink, pkt 70 powyżej, pkt 12).

73 Z rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, wynika zatem, że, aby uzyskać specjalną ilość referencyjną, producent, który podjął zobowiązanie do niewprowadzania do obrotu, powinien być nadal w posiadaniu całości lub części pierwotnego gospodarstwa SLOM i wykazać zdolność do wyprodukowania tej ilości w swoim gospodarstwie.

74 Należy stwierdzić, że rozporządzenie nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, nie stanowi w najmniejszym stopniu odstępstwa od systemu wprowadzonego rozporządzeniem nr 857/84 zmienionym rozporządzeniem nr 764/89.

75 Artykuł 3a rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, wykonuje bowiem jedynie przepisy rozporządzenia nr 857/84 zmienionego rozporządzeniem nr 764/89 w odniesieniu do przyznania specjalnej ilości referencyjnej, przypominając, że producent zobowiązany jest wykazać przed właściwym organem wyznaczonym przez państwo członkowskie, że nadal prowadzi w całości albo w części to samo gospodarstwo, które prowadził w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii. W dalszej części tego przepisu określono w sposób niewyczerpujący dopuszczalne dowody pozwalające na stwierdzenie zdolności producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek. Są nimi w szczególności: sprzedaż bezpośrednia lub dostawy, które miały miejsce po upływie okresu niewprowadzania do obrotu albo konwersji, bydło mleczne trzymane w gospodarstwie, obszar zachowanych użytków zielonych gospodarstwa lub powierzchnia upraw paszowych, wynikające z realizowanego planu płodozmianu i upraw oraz realizowane inwestycje, nieobjęte planem rozwoju.

76 A zatem, skoro art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, przewiduje w akapicie trzecim tiret trzecie, że dopuszczalnymi dowodami pozwalającymi na stwierdzenie zdolności producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek, mogą być obszar zachowanych użytków zielonych „gospodarstwa" lub jego powierzchnia upraw paszowych, określenie to nie może oznaczać nic innego jak gospodarstwo prowadzone przez producenta, będące w całości albo w części tym samym gospodarstwem, które prowadził on w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii. Niedopuszczalna jest więc interpretacja, zgodnie z którą wspomniany obszar lub powierzchnia mogą należeć do innego gospodarstwa niż prowadzone przez producenta.

77 W ten sam sposób należy interpretować art. 3a ust. 1 akapit trzeci tiret drugie rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, w którym zawarto wymóg, aby bydło mleczne, które także stanowi jeden z dowodów pozwalających na stwierdzenie zdolności producenta do wyprodukowania ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek, było trzymane w „gospodarstwie", które to określenie również nie może oznaczać nic innego jak gospodarstwo prowadzone przez producenta, będące w całości albo w części tym samym gospodarstwem, które prowadził on w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii. Celem tego przepisu jest więc właśnie uniknięcie sytuacji, w której specjalna ilość referencyjna byłaby produkowana z wykorzystaniem zwierząt przechowywanych na terenie innego gospodarstwa niż prowadzone przez producenta.

78 Podobnie przedstawia się kwestia inwestycji, o których mowa w art. 3a ust. 1 akapit trzeci tiret czwarte rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, które z powodów wymienionych w pkt 76 i 77 powyżej również powinny być związane z gospodarstwem prowadzonym przez danego producenta i tym samym nie mogą być dokonywane w oderwaniu od niego.

79 Należy przypomnieć w tym względzie, iż Trybunał orzekł już w odniesieniu do przeniesienia własności gospodarstwa albo jego zwrotu po wygaśnięciu umowy najmu, że do wszelkich systemów ilości referencyjnych stosuje się zasadę, zgodnie z którą ilość referencyjna przenoszona jest wraz z gruntami, dla których została przydzielona i że właśnie w celu usankcjonowania tej zasady w odniesieniu do specjalnych ilości referencyjnych art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, obwarowuje warunek ustanowiony w art. 3a, ust. 1 rozporządzenia nr 857/84 wymogiem, aby producent prowadził nadal w całości lub w części to samo gospodarstwo (wyrok w sprawie Herbrink, pkt 70 powyżej, pkt 13).

80 W tym samym duchu rozporządzenie nr 1033/89 stanowi w motywie trzecim, że „wniosek [o przyznanie specjalnej ilości referencyjnej] może pochodzić wyłącznie od producenta, który prowadzi przynajmniej część jednostek produkcyjnych, które prowadził w chwili złożenia wniosku o przyznanie premii za niewprowadzanie do obrotu lub konwersję" oraz że „w przypadku, gdy producent nie posiada już tego gospodarstwa, przyjmuje się, że wyraził w ten sposób — zgodnie z założeniami systemu premii — wolę rezygnacji z produkcji mleka".

81 Co więcej, jeżeli uzyskanie przez producenta specjalnej ilości referencyjnej uzależnione jest od prowadzenia przez niego w całości albo w części tego samego gospodarstwa, które prowadził w chwili przyjęcia wniosku o przyznanie premii, gospodarstwem są, zgodnie z art. 12 lit. d) rozporządzenia nr 857/84, „wszystkie jednostki produkcyjne eksploatowane przez producenta i położone na obszarze geograficznym Wspólnoty".

82 Z definicji pojęcia „producent" i tym samym również pojęcia „gospodarstwo", jakie przyjęto w art. 12 lit. c) i d) rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, wynika, iż producentem jest jedynie rolnik, który w celu produkcji mleka eksploatuje na własną odpowiedzialność zespół jednostek produkcyjnych (wyroki Trybunału z dnia 9 lipca 1992 r. w sprawie C-236/90 Maier, Rec. s. I-4483, pkt 11 i z dnia 23 stycznia 1997 r. w sprawie C-463/93 St. Martinus Elten, Rec. s. I-255, pkt 17).

83 A zatem z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, w związku z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88 zmienionego rozporządzeniem nr 1033/89 jasno wynika, że tymczasowe przyznanie specjalnej ilości referencyjnej uzależnione jest od spełnienia przez zainteresowanego producenta warunku w postaci dalszego prowadzenia w całości albo w części tego samego gospodarstwa, które prowadził w chwili przyjęcia wniosku o przyznanie premii, czyli gospodarstwa, którego dotyczy zobowiązanie do niewprowadzania do obrotu albo konwersji (wyrok w sprawie O'Brien, pkt 42 powyżej, pkt 12; zob. również podobnie wyroki Trybunału: w sprawie Herbrink, pkt 70 powyżej, pkt 12 i 13 i z dnia 28 października 2004 r. w sprawie C-164/01 P van den Berg przeciwko Radzie i Komisji Zb.Orz. s. I-10225, pkt 71; wyrok Sądu z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie T-373/94 Werners przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. II-4631, pkt 81) i udowodnienia przez niego zdolności do wyprodukowania w tym gospodarstwie ilości referencyjnej, której dotyczy wniosek.

84 W pkt 17 wyroku w sprawie O'Brien, pkt 42 powyżej, Trybunał stwierdził, że art. 3a ust. 3 rozporządzenia nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, należy interpretować w ten sposób, że przyznając specjalną ilość referencyjną można uwzględnić również sprzedaż lub dostawy mleka pochodzącego z jednostek produkcyjnych, o które powiększono dane gospodarstwo pomiędzy dniem wygaśnięcia okresu niewprowadzania do obrotu albo konwersji i dniem tymczasowego przyznania specjalnej ilości referencyjnej, pod warunkiem że zainteresowany nadal

prowadzi w całości albo w części to samo gospodarstwo, które prowadził w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii.

85 Z powyższych względów art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, w związku z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 857/84 zmienionego rozporządzeniem nr 764/89 przewiduje, że produkcja mleczna winna bazować na pierwotnym gospodarstwie SLOM (wyrok w sprawie Werners przeciwko Radzie i Komisji, pkt 83 powyżej, pkt 81, zob. również podobnie wyroki w sprawach: O'Brien, pkt 42 powyżej, pkt 11 i 12, Herbrink, pkt 70 powyżej, pkt 12 i 13 oraz van den Berg przeciwko Radzie i Komisji, pkt 83 powyżej, pkt 71) i że gospodarstwo to może w danym przypadku obejmować jednostki produkcyjne, które producenci prowadzili na własną odpowiedzialność w chwili przyznania specjalnej ilości referencyjnej i które powinny obejmować całość lub część pierwotnego gospodarstwa SLOM.

86 Powyższa interpretacja odpowiada istocie systemu. Po pierwsze, ma ona bowiem wzgląd na to, że nie powinno się przyznawać specjalnej ilości referencyjnej producentowi, który nie posiada już pierwotnego gospodarstwa SLOM, jako że pozbywając się tego gospodarstwa wyraził on wolę przerwania sprzedaży mleka. W przeciwnym wypadku przyznanie ilości referencyjnej nie byłoby powiązane z tym systemem. Po drugie, interpretacja taka uwzględnia również fakt, że skoro ilości referencyjne są związane z gruntami, dla których się je przyznaje, ich produkcja musi odbywać się na tych właśnie gruntach. Wreszcie uwzględnia ona argumenty podniesione przez rzecznika generalnego F. Jacobsa w opinii w sprawie O'Brien (wyrok wymieniony w pkt 42 powyżej, Rec. s. I-6266), który zwraca uwagę na fakt, iż w okresie, w którym dani producenci nie produkowali mleka, ich gospodarstwa zostały z pewnością zmodyfikowane, co znalazło potwierdzenie w orzeczeniu Trybunału, zgodnie z którym sprzedaż lub dostawy mleka pochodzącego z jednostek produkcyjnych, o które powiększono dane gospodarstwo pomiędzy dniem wygaśnięcia okresu niewprowadzania do obrotu i dniem tymczasowego przyznania specjalnej ilości referencyjnej powinny być brane pod uwagę, jeżeli zainteresowany nadal prowadzi w całości albo w części to samo gospodarstwo, które prowadził w chwili przyjęcia jego wniosku o przyznanie premii.

87 Należy wreszcie zauważyć, że argumentacja samych skarżących zawarta w ich pismach zdaje się nie odbiegać od takiego rozumienia omawianych przepisów prawa wspólnotowego, jakie przedstawiono w pkt 70–86 powyżej, i że formułowana przez

skarżących krytyka tych przepisów dotyczy raczej ich interpretacji i zastosowania w tym konkretnym przypadku przez sądy krajowe.

88 Jak wynika bowiem z pkt 44 i 47 powyżej, skarżący twierdzą, że zgodnie z art. 3a ust. 1 rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, osoba składająca wniosek o przyznanie tymczasowej ilości referencyjnej nie musi posiadać całości pierwotnego gospodarstwa SLOM. W ich opinii specjalne ilości referencyjne powinny zostać wyprodukowane przy użyciu prowadzonych przez nich jednostek produkcyjnych, z których część muszą stanowić jednostki, które posiadali w chwili podjęcia zobowiązania do niewprowadzania do obrotu.

89 Z całości powyższych rozważań wynika, że Komisja nie naruszyła zasady pewności prawa, wobec czego skargę należy oddalić.

90 Co więcej, nawet jeśli przyjąć, że uregulowania wspólnotowe w tej materii nie są do końca jednoznaczne i precyzyjne w odniesieniu do warunków, jakie musi spełniać produkcja przyznanych specjalnych ilości referencyjnych, aby zostały one przyznane ostatecznie, należy przypomnieć, że dla powstania odpowiedzialności Wspólnoty konieczne jest ustalenie zgodnie z zasadami określonymi w pkt 62 powyżej istnienia wystarczająco istotnego naruszenia normy prawnej przyznającej prawa jednostkom.

91 Orzecznictwo Trybunału dotyczące pozaumownej odpowiedzialności Wspólnoty zostało wypracowane właśnie z uwzględnieniem szerokiego zakresu uznania, jakim dysponują instytucje we wdrażaniu polityk wspólnotowych, szczególnie w odniesieniu do aktów normatywnych wymagających dokonania rozstrzygnięć z zakresu polityki gospodarczej (wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r. w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 Brasserie du pêcheur i Factortame, Rec. s. I-1029, pkt 44).

92 Zawężająca koncepcja odpowiedzialności Wspólnoty za działania o charakterze prawodawczym znajduje bowiem wytłumaczenie z tej racji, że, po pierwsze, wykonywania zadań ustawodawczych, nawet jeżeli istnieje sądowa kontrola zgodności z prawem aktów normatywnych, nie powinna ograniczać perspektywa wnoszenia pozwów odszkodowawczych za każdym razem, gdy interes ogólny Wspólnoty wymagać będzie wydania przepisów mogących naruszyć interesy jednostek, a po drugie, w kontekście prawnym, charakteryzującym się szerokim zakresem uznania, niezbędnym przy wdrażaniu polityk wspólnotowych, Wspólnota może zostać pociągnięta do odpowiedzialności wyłącznie w razie oczywistego i poważnego naruszenia przez instytucję granic przysługujących jej uprawnień (wyroki Trybunału z dnia 25 maja 1978 r. w sprawach połączonych 83/76, 94/76, 4/77, 15/77 i 40/77 HNL i in. przeciwko Radzie i Komisji, Rec. s. 1209, pkt 5 i 6 i w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 91 powyżej, pkt 45).

93 Trybunał orzekł zresztą, że system wypracowany przezeń w zakresie odpowiedzialności pozaumownej Wspólnoty uwzględnia między innymi złożoność sytuacji, które podlegają uregulowaniu, trudności w stosowaniu czy interpretacji określonych aktów, a w szczególności zakres uznania przysługującego podmiotowi, który wydał zaskarżony akt (wyroki: w sprawie Brasserie du pêcheur i Factortame, pkt 91 powyżej, pkt 43, w sprawie Bergaderm i Goupil przeciwko Komisji, pkt 62 powyżej, pkt 40 i w sprawie Komisja przeciwko Camar i Tico, pkt 62 powyżej, pkt 52).

94 W niniejszej sprawie stwierdzić należy, iż Komisja dysponuje jedynie bardzo ograniczonym zakresem swobody uznania, ponieważ, jak wskazano w pkt 69 niniejszego wyroku, rozporządzenie nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, jest rozporządzeniem wykonawczym, którego jedynym celem jest wdrożenie rozporządzenia nr 857/84.

95 Jak już ustalono w pkt 69–78 niniejszego wyroku, Komisja zastosowała jedynie przepisy rozporządzenia Rady nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, w sposób zgodny z zasadami w nim określonymi, w związku z czym nie ponosi ona odpowiedzialności za ewentualne naruszenie prawa wspólnotowego.

96 A zatem odpowiedzialność za ewentualną nieprecyzyjność czy niejasność rozporządzenia nr 1546/88, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 1033/89, nie może zostać przypisana Komisji, skoro jej postępowanie było zgodne z rozporządzeniem Rady nr 857/84 zmienionym rozporządzeniem nr 764/89

97 Jeśli chodzi o rozporządzenie Rady nr 857/84, w brzmieniu ustalonym rozporządzeniem nr 764/89, wystarczy stwierdzić, że skarżący w ramach niniejszej skargi w żaden sposób nie zakwestionowali ważności tego rozporządzenia ze względu na pogwałcenie zasady pewności prawa.

98 Zważywszy na fakt, iż skarżący nie wykazali podnoszonej bezprawności zachowania Komisji, nie ma potrzeby ustalania, czy zostały spełnione inne przesłanki odpowiedzialności.

99 Z całości powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

100 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ skarżący przegrali sprawę, należy — zgodnie z żądaniem Komisji — obciążyć ich kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (piąta izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Alfonsius Alferink i 67 innych skarżących których nazwiska wymieniono w załączniku zostają obciążeni kosztami postępowania.

Vilaras Martins Ribeiro Jürimäe

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 26 czerwca 2008 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon M. Vilaras

ZAŁĄCZNIK

Spadkobiercy G. Vloedgraven,

W.L.A. van der Arend, zamieszkały w Harmelen (Niderlandy),

H.W. Bakker, zamieszkały w Middelstum (Niderlandy),

B.M.J.B. Beusmans, zamieszkały w Noorbeek (Niderlandy),

P.J.M. Biermans, zamieszkały w Herkenbosch (Niderlandy),

J.A.A. de Bont, zamieszkały w Rutten (Niderlandy),

H. Boskma, zamieszkały w Zwaagwesteinde (Niderlandy),

B.A. Bouma, zamieszkały w Berlikum (Niderlandy),

E.A.M. Bouma, zamieszkały w Rutten,

J.A. Bouma, zamieszkały w Ried (Niderlandy),

H. Buwalda, zamieszkały w Franeker (Niderlandy),

M.V. van Diederen, zamieszkały w Doenrade (Niderlandy),

R. Dusselaar, zamieszkały w Wier (Niderlandy),

J. van Duynhoven, zamieszkały w Rijkevoort (Niderlandy),

H.J. Frederiks, zamieszkały w Laag Keppel (Niderlandy),

G. J. M. Frieling, zamieszkały w Deurningen (Niderlandy),

T. de Groot, zamieszkały w Creil (Niderlandy),

H.J. ten Hagen, zamieszkały w Winterswijk (Niderlandy),

H.J. ten Have, zamieszkały w Beltrum (Niderlandy),

P.A.J.N. Hendriks, zamieszkały w Valkenburgu (Niderlandy),

H. Heringa, zamieszkały w Leens (Niderlandy),

O. Hoekstra, zamieszkały w Oosternijkerk (Niderlandy),

J. Hoekstra, zamieszkały w Oosternijkerk,

W.H.C.M. Holtslag, zamieszkały w Lelystad (Niderlandy),

J.H.A. Huijsmans, zamieszkały w Weert (Niderlandy),

M. Huizinga, zamieszkały w Firdgum (Niderlandy),

G.J. Hulter, zamieszkały w Den Velde (Niderlandy),

P.J.M. Janssen, zamieszkały w Wanssum (Niderlandy),

G.C. de Jongh, zamieszkały w Marknesse (Niderlandy),

C. de Keijzer, zamieszkały w Noordgouwe (Niderlandy),

P.V. Kemp, zamieszkały w Breukelen (Niderlandy),

W. Koopmans-Hut, zamieszkały w Ezinge (Niderlandy),

H.J. Leemkuil, zamieszkały w Winterswijk-Miste (Niderlandy),

J.A.J. Leijten, zamieszkały w Bant (Niderlandy),

G.J. Loozeman, zamieszkały w Callantsoog (Niderlandy),

A. Lukens Folkers, zamieszkały w Vlagtwedde (Niderlandy),

P.L. Marinussen, zamieszkały w Grijpskerke (Niderlandy),

G.J. Meijer, zamieszkały w Usquert (Niderlandy),

W.H.J. Mulder, zamieszkały w Haarzuilens (Niderlandy),

Th.V. Neelen, zamieszkały w Nunhem (Niderlandy),

G.J. Nijboer, zamieszkały w Ane (Niderlandy),

A. Nijboer, zamieszkały w Ane,

B.V. Oude Kotte, zamieszkały w Fleringen (Niderlandy),

J.H.M. Roebroek, zamieszkały w Schimmert (Niderlandy),

F.M.C. Rommens, zamieszkały w Rijsbergen (Niderlandy),

J.A.C.M. Soffers, zamieszkały w Rijsbergen,

J.G. Rompelberg, zamieszkały w Noorbeek,

M.J. Scheele, zamieszkały w Mensingeweer (Niderlandy),

J. van Sinderen, zamieszkały w Ternaard (Niderlandy),

J.W.M. Smeets, zamieszkały w Papenhoven (Niderlandy),

W.C.G.M. Stoffelen, zamieszkały w Ottersum (Niderlandy),

J.H. Thomassen, zamieszkały w Bemelen (Niderlandy),

J.H. van Til, zamieszkały w Eppenhuizen (Niderlandy),

K.J. Veenkamp, zamieszkały w Thesinge (Niderlandy),

J.T.F.J. op 't Veld, zamieszkały w Vlodrop (Niderlandy),

J.P.W. Vrencken, zamieszkały w Beek (Niderlandy),

O. Vries, zamieszkały w Engwierum (Niderlandy),

K. Vries, zamieszkały w Engwierum,

M.W. de Weerd, zamieszkały w Tollebeek (Niderlandy),

A.M. Weijenberg-Pleijers, zamieszkały w Wittem (Niderlandy),

H.F.W.M. Wennekers, zamieszkały w Creil,

R.W. Werners, zamieszkały w Meppel (Niderlandy),

C.H.L. Wijnen, zamieszkały w Maasbree (Niderlandy),

L.G.H. Willems, zamieszkały w Ulestraten (Niderlandy),

J.G. Wilman, zamieszkały w Engwierum,

D. Wilman, zamieszkały w Engwierum,

J.M.P. Wolfs, zamieszkały w Gronsveld (Niderlandy).