ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 31ης Ιανουαρίου 2001 *

Στην υπόθεση Τ-533/93,

Edouard Bouma, κάτοικος Rutten (Κάτω Χώρες), εκπροσωπούμενος από τους E. H. Pijnacker Hordijk και H. J. Bronkhorst, δικηγόρους, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

ενάγων,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπουμένου από την A. M. Colaert, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο

και

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένης από τον T. van Rijn, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο

εναγομένων,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

που έχει ως αντικείμενο αγωγή αποζημιώσεως, κατ' εφαρμογήν των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 235 ΕΚ και 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ), για τις ζημίες που έχει υποστεί ο ενάγων λόγω του ότι εμποδίστηκε να εμπορευθεί γάλα, κατ' εφαρμογήν 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), όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ
ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους V. Tiili, Πρόεδρο, R. M. Moura Ramos και P. Mengozzi, δικαστές,

γραμματέας: J. Palacio González, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 17ης Μαΐου 2000,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Κανονιστικό πλαίσιο

1 Το Συμβούλιο, αντιμετωπίζοντας το 1977 πλεόνασμα παραγωγής γάλακτος εντός της Κοινότητας, εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1078/77, της 17ης Μαΐου 1977, περί

καθιερώσεως καθεστώτος πριμοδοτήσεων μη εμπορίας του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και μετατροπής των αγελών βοοειδών γαλακτοπαραγωγής (ΕΕ L 131, σ. 1). Ο κανονισμός αυτός παρείχε στους παραγωγούς τη δυνατότητα να αναλάβουν δέσμευση περί μη εμπορίας γάλακτος ή περί μετατροπής των αγελών για περίοδο πέντε ετών, έναντι καταβολής πριμοδοτήσεως.

2 Παρά την ανάληψη τέτοιων δεσμεύσεων από μεγάλο αριθμό παραγωγών, το 1983 εξακολουθούσε να υφίσταται πλεόνασμα παραγωγής. Γι' αυτόν τον λόγο, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 856/84, της 31ης Μαρτίου 1984 (ΕΕ L 90, σ. 10), για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/003, σ. 13). Με το νέο άρθρο 5γ του εν λόγω κανονισμού θεσπίστηκε «συμπληρωματική εισφορά» για τις παραδιδόμενες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος που υπερέβαιναν μια «ποσότητα αναφοράς».

3 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13), καθόρισε την ποσότητα αναφοράς για κάθε παραγωγό βάσει της παραδοθείσας κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς παραγωγής, ήτοι του ημερολογιακού έτους 1981, υπό την επιφύλαξη της δυνατότητας των κρατών μελών να επιλέξουν το ημερολογιακό έτος 1982 ή το ημερολογιακό έτος 1983. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επέλεξε ως έτος αναφοράς το 1983.

4 Οι δεσμεύσεις περί μη εμπορίας που ανέλαβαν ορισμένοι παραγωγοί στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77 κάλυπταν τα έτη που είχαν οριστεί ως έτη αναφοράς. Επειδή κατά τη διάρκεια των ετών αυτών δεν παρήγαγαν γάλα, δεν μπόρεσαν να λάβουν ποσότητα αναφοράς ούτε, κατά συνέπεια, να διαθέσουν στο εμπόριο ποσότητα γάλακτος απαλλασσόμενη της συμπληρωματικής εισφοράς.

5 Με αποφάσεις της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Mulder (Συλλογή 1988, σ. 2321, στο εξής: απόφαση Mulder I), και 170/86, von Deetzen, (Συλλογή 1988, σ. 2355), το Δικαστήριο έκρινε ανίσχυρο τον κανονισμό 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον

κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11), με την αιτιολογία ότι παραβίαζε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

6 Προς εκτέλεση των αποφάσεων αυτών, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 764/89, της 20ής Μαρτίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 857/84 (ΕΕ L 84, σ. 2). Κατ' εφαρμογήν του νέου αυτού κανονισμού, οι παραγωγοί που είχαν αναλάβει δεσμεύσεις περί μη εμπορίας έλαβαν ποσότητα αναφοράς που αποκαλέστηκε «ειδική» (αποκαλούμενη επίσης «ποσόστωση»).

7 Η χορήγηση της εν λόγω ειδικής ποσότητας αναφοράς εξηρτάτο από διάφορες προϋποθέσεις. Ορισμένες από τις προϋποθέσεις αυτές, οι οποίες αφορούσαν, μεταξύ άλλων, το χρονικό σημείο λήξεως της δεσμεύσεως περί μη εμπορίας, κρίθηκαν ανίσχυρες από το Δικαστήριο, με αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990, C-189/89, Spagl (Συλλογή 1990, σ. I-4539), και C-217/89, Pastätter (Συλλογή 1990, σ. I-4585).

8 Ύστερα από τις αποφάσεις αυτές, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1639/91, της 13ης Ιουνίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού 857/84 (ΕΕ L 150, σ. 35), ο οποίος, καταργώντας τις προϋποθέσεις που είχαν κριθεί ανίσχυρες, κατέστησε δυνατή τη χορήγηση στους εν λόγω παραγωγούς ειδικής ποσότητας αναφοράς.

9 Με απόφαση της 19ης Μαΐου 1992, C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-3061, στο εξής: απόφαση Mulder II), το Δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινότητα ευθύνεται για τις ζημίες που υπέστησαν ορισμένοι παραγωγοί γάλακτος οι οποίοι εμποδίστηκαν να εμπορευθούν γάλα εξ αιτίας της εφαρμογής του κανονισμού 857/84, λόγω του ότι είχαν αναλάβει δεσμεύσεις κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 1078/77.

10 Κατόπιν της αποφάσεως αυτής, το Συμβούλιο και η Επιτροπή δημοσίευσαν, στις 5 Αυγούστου 1992, την ανακοίνωση 92/C 198/04 (ΕΕ C 198, σ. 4). Αφού υπενθύμισαν τις συνέπειες της αποφάσεως Mulder II και με σκοπό τη διασφάλιση της πλήρους αποτελεσματικότητας της αποφάσεως αυτής, τα εν λόγω θεσμικά όργανα εξέφρασαν την πρόθεσή τους να λάβουν τα πρακτικά μέτρα για την αποζημίωση των οικείων παραγωγών.

11 Μέχρι τη λήψη των μέτρων αυτών, τα εν λόγω όργανα δεσμεύθηκαν, έναντι παντός δικαιουμένου αποζημιώσεως παραγωγού, να μην εγείρουν ένσταση παραγραφής βάσει του άρθρου 43 του Οργανισμού ΕΟΚ του Δικαστηρίου. Παρ' όλ' αυτά, η ανωτέρω δέσμευση εξηρτάτο από την προϋπόθεση ότι η αξίωση αποζημιώσεως δεν θα είχε ακόμη παραγραφεί κατά την ημερομηνία δημοσιεύσεως της ανακοινώσεως ή κατά την ημερομηνία κατά την οποία ο παραγωγός θα απευθυνόταν σε κάποιο από τα όργανα.

12 Στη συνέχεια, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2187/93, της 22ας Ιουλίου 1993, για την προσφορά αποζημιώσεως σε ορισμένους παραγωγούς γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι εμποδίστηκαν προσωρινά να ασκήσουν τη δραστηριότητά τους (ΕΕ L 196, σ. 6). Ο κανονισμός αυτός προβλέπει τη χορήγηση κατ' αποκοπήν αποζημιώσεως στους παραγωγούς οι οποίοι υπέστησαν, υπό ορισμένες περιστάσεις, ζημίες λόγω εφαρμογής της ρυθμίσεως την οποία αφορούσε η απόφαση Mulder II.

13 Με την απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2000, C-104/89 και C-37/90, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. I-203), το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως προς το ποσό των αποζημιώσεων που ζήτησαν οι ενάγοντες.

Το ιστορικό της διαφοράς

14 Ο ενάγων είναι παραγωγός γάλακτος στις Κάτω Χώρες. Ο πατέρας του ενάγοντος ανέλαβε, στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, δέσμευση περί μη εμπορίας η οποία

έληξε στις 20 Απριλίου 1983. Πριν από την ημερομηνία αυτή, εκχώρησε την εκμετάλλευσή του στον ενάγοντα ο οποίος ανέλαβε για λογαριασμό του τη δέσμευση περί μη εμπορίας.

15 Ο ενάγων δεν επανέλαβε την παραγωγή γάλακτος μετά τη λήξη της δεσμεύσεώς του.

16 Μετά την έκδοση του κανονισμού 1639/91 ο ενάγων ζήτησε τη χορήγηση προσωρινής ποσότητας αναφοράς, η οποία του χορηγήθηκε με απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1991.

17 Στις 22 Μαρτίου 1993, η Algemene Inspectiedienst (υπηρεσία γενικής επιθεωρήσεως) πραγματοποίησε έλεγχο για να εξακριβώσει τις λεπτομέρειες της επαναλήψεως της γαλακτοκομικής παραγωγής εκ μέρους του ενάγοντος. Μετά την έκθεση της υπηρεσίας αυτής, η αρμόδια ολλανδική αρχή ανακάλεσε, με απόφαση της 4ης Μαΐου 1993, την προσωρινή ποσότητα αναφοράς που είχε χορηγηθεί στον ενάγοντα.

Διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων

18 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 30 Σεπτεμβρίου 1993, ο ενάγων άσκησε την παρούσα αγωγή.

19 Με διάταξη της 31ης Αυγούστου 1994, το Πρωτοδικείο ανέστειλε τη διαδικασία μέχρι την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-104/89, Mulder κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, και C-37/90, Heinemann κατά Συμβουλίου και Επιτροπής.

20 Με διάταξη της 11ης Μαρτίου 1999, ο πρόεδρος του τέταρτου πενταμελούς τμήματος του Πρωτοδικείου, αφού άκουσε τους διαδίκους κατά την άτυπη συνάντηση της 30ής Σεπτεμβρίου 1998, διέταξε τη συνέχιση της διαδικασίας στην υπό κρίση υπόθεση.

21 Με απόφαση της 7ης Οκτωβρίου 1999, η υπόθεση παραπέμφθηκε σε τριμελές τμήμα.

22 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (τέταρτο τμήμα) αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία. Στο πλαίσιο των μέτρων οργανώσεως της διαδικασίας, το Πρωτοδικείο κάλεσε τον ενάγοντα να προσκομίσει ορισμένα έγγραφα και να απαντήσει εγγράφως σε μία ερώτηση.

23 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις προφορικές ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη συνεδρίαση της 17ης Μαΐου 2000.

24 Ο ενάγων ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να υποχρεώσει την Κοινότητα να του καταβάλει το ποσό των 376 511 ολλανδικών φιορινίων (NLG) σε αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη από την 1η Απριλίου 1984 μέχρι την ημέρα που μπόρεσε να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος, με τόκους υπερημερίας προς 8 % ετησίως από τις 19 Μαΐου 1992·

— επικουρικώς να υποχρεώσει την Κοινότητα να του καταβάλει το ποσό που το Πρωτοδικείο θα κρίνει πρόσφορο, το οποίο πάντως δεν πρέπει να υπολείπεται των 149 032 NLG, ποσό το οποίο αντιστοιχεί στο οφειλόμενο κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 2187/93 ποσό, με τόκους υπερημερίας προς 8 % ετησίως από τις 19 Μαΐου 1992·

— να καταδικάσει την Κοινότητα στα δικαστικά έξοδα.

25 Το Συμβούλιο ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να κρίνει την αγωγή εν μέρει απαράδεκτη και, εν πάση περιπτώσει, να την απορρίψει ως αβάσιμη·

— επικουρικώς, να καθορίσει την περίοδο κατά τη διάρκεια της οποίας εκτείνεται η ζημία του ενάγοντος και να τάξει προθεσμία δώδεκα μηνών, από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως, προκειμένου οι διάδικοι να ορίσουν με κοινή συμφωνία το ποσό της αποζημιώσεως·

— να καταδικάσει τον ενάγοντα στα δικαστικά έξοδα.

26 Η Επιτροπή ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να κρίνει την αγωγή εν μέρει απαράδεκτη και, εν πάση περιπτώσει, να την απορρίψει ως αβάσιμη·

— επικουρικώς, να κρίνει ότι η περίοδος για την οποία οφείλεται αποζημίωση αρχίζει στις 5 Αυγούστου 1987 και λήγει στις 14 Ιουνίου 1991, και να τάξει προθεσμία δώδεκα μηνών, από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως, προκειμένου οι διάδικοι να ορίσουν με κοινή συμφωνία το ποσό της αποζημιώσεως·

— να καταδικάσει τον ενάγοντα στα δικαστικά έξοδα.

Επί της ουσίας

27 Ο ενάγων ισχυρίζεται ότι πληρούνται οι προϋποθέσεις στοιχειοθετήσεως της ευθύνης της Κοινότητας για τις ζημίες που υπέστη. Οι εναγόμενοι υποστηρίζουν ότι η αγωγή είναι εν μέρει απαράδεκτη, διότι το δικαίωμα αποζημιώσεως που προβάλλει ο ενάγων έχει, εν μέρει, παραγραφεί.

28 Εν προκειμένω, το Πρωτοδικείο κρίνει ότι για να εξεταστεί το ζήτημα της παραγραφής απαιτείται να καθοριστεί εκ των προτέρων αν μπορεί να στοιχειοθετηθεί ευθύνη της Κοινότητας βάσει του άρθρου 215 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 288 ΕΚ) και, σε καταφατική περίπτωση, μέχρι ποιας ημερομηνίας.

Επιχειρήματα των διαδίκων

29 Κατ' αρχάς, ο ενάγων υποστηρίζει ότι η ζημία της οποίας ζητεί την αποκατάσταση αφορά μόνον την περίοδο που λήγει την ημέρα κατά την οποία μπόρεσε να αρχίσει εκ νέου τη γαλακτοκομική παραγωγή. Αντιθέτως, η ζημία την οποία υπέστη λόγω ανακλήσεως της προσωρινής του ποσοστώσεως αποτελεί το αντικείμενο της υποθέσεως που έχει πρωτοκολληθεί στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου με αριθμό Τ-94/98.

30 Ο ενάγων ισχυρίζεται ότι η Κοινότητα ευθύνεται για τη ζημία που υπέστη λόγω του ότι βάσει της κοινοτικής νομοθεσίας στερήθηκε της ποσοστώσεως από το 1984, ζημία

η οποία έπαυσε μόνο μετά τη θέση σε ισχύ του κανονισμού 1639/91 με τη χορήγηση προσωρινής ποσοστώσεως στις 28 Οκτωβρίου 1991. Ο ενάγων στηρίζει το αίτημά του στην απόφαση Mulder II.

31 Ο ενάγων αμφισβητεί το επιχείρημα των εναγομένων ότι δεν έχει δικαίωμα αποζημώσεως διότι δεν άρχισε εκ νέου την παραγωγή γάλακτος μετά τη λήξη της δεσμεύσεως περί μη εμπορίας. Ο ενάγων επισημαίνει ότι δεν μπόρεσε να επαναλάβει τη γαλακτοκομική παραγωγή το 1983, διότι δεν διέθετε τα απαιτούμενα χρηματοοικονομικά μέσα, ούτε κατά τον χειμώνα 1983/1984 διότι δεν είχε χορτονομή. Εάν γνώριζε ότι το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς θα ετίθετο σε ισχύ τον Απρίλιο 1984, θα είχε αμέσως επαναλάβει την παραγωγή γάλακτος το 1983 δανειζόμενος χρήματα από την οικογένειά του. Καθώς όμως δεν το εγνώριζε, αποφάσισε, για λόγους οικονομικής αποτελεσματικότητας, να καθυστερήσει την επανάληψη της παραγωγής αυτής.

32 Την 1η Απριλίου 1984 ο ενάγων αιφνιδιάστηκε από την αναγγελία και την άμεση εφαρμογή του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς. Ήρθε αμέσως σε επαφή με την Districtbureauhouder, την αρμόδια ολλανδική αρχή. Η αρχή αυτή του απάντησε ότι οι παραγωγοί οι οποίοι δεν είχαν, σε εκτέλεση της δεσμεύσεως βάσει του κανονισμού 1078/77, παραγάγει γάλα κατά το έτος αναφοράς, κοινώς καλούμενοι παραγωγοί SLOM, αποκλείονταν του καθεστώτος των ποσοστώσεων και ότι ήταν άσκοπο να ζητήσει ποσόστωση.

33 Μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 764/89, ο ενάγων απευθύνθηκε εκ νέου στην Districtbureauhouder η οποία τον πληροφόρησε ότι οι παραγωγοί, οι δεσμεύσεις των οποίων έπαυσαν το 1983, αποκλείονταν ακόμη της χορηγήσεως ποσοστώσεων. Μόλις το 1991 ο ενάγων μπόρεσε να ζητήσει τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς.

34 Εν πάση περιπτώσει, ο ενάγων αμφισβητεί την άποψη των εναγομένων ότι οι παραγωγοί SLOM, των οποίων η περίοδος μη εμπορίας έληξε κατά το έτος 1983 και δεν είχαν αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος πριν από την 1η Απριλίου 1984,

δεν δικαιούνται ουδεμίας αποζημιώσεως. Όπως προκύπτει από την προαναφερθείσα απόφαση Spagl, αντίκειται στην αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης η επιβολή καταληκτικής ημερομηνίας συνεπαγομένης τον αποκλεισμό όλων των παραγωγών, οι οποίοι δεν παρήγαγαν το 1983 ως συνέπεια της αναληφθείσας βάσει του κανονισμού 1078/77 δεσμεύσεως. Με άλλα λόγια, είναι παράνομο να προσάπτεται στους παραγωγούς αυτούς η μη εκ των προτέρων συμμόρφωσή τους με μη υφιστάμενη κατά τον χρόνο λήξεως της δεσμεύσεώς τους περί μη εμπορίας ρύθμιση, στην οποία προσδόθηκε αναδρομική ισχύς. Περαιτέρω, ο ενάγων υπογραμμίζει ότι οι λόγοι για τους οποίους ο ενάγων στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερθείσα απόφαση Spagl δεν είχε αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος ουδόλως επηρέασαν την κρίση του Δικαστηρίου. Δεν είχε καμία σημασία αν οι λόγοι ήταν προσωπικοί ή οφείλονταν σε άλλες εξωγενείς αιτίες.

35 Όσον αφορά το επιχείρημα των εναγομένων ότι ο ενάγων δεν πληροί τα κριτήρια που τέθηκαν με την απόφαση Mulder II, βάσει των οποίων αποδεικνύεται η πρόθεση επαναλήψεως της παραγωγής γάλακτος, ο ενάγων ισχυρίζεται ότι τα κριτήρια αυτά δεν αποτελούν περιοριστική απαρίθμηση των στοιχείων βάσει των οποίων μπορεί να αποδεικνύεται τέτοια πρόθεση.

36 Εξάλλου, ο ενάγων αμφισβητεί τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ότι, ακόμη και το 1991, μετά τη χορήγηση της προσωρινής ποσοστώσεως, δεν είχε την πρόθεση να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος και ότι ο μοναδικός του σκοπός ήταν να του χορηγηθεί ποσόστωση για να μπορεί να την εμπορευθεί. Εν πάση περιπτώσει, το επιχείρημα αυτό είναι αλυσιτελές λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι η ζημία, την οποία υπέστη κατά τη διάρκεια της αποζημιώσεως και της οποίας ζητεί την αποκατάσταση, ανάγεται σε χρονική περίοδο προγενέστερη της ανακλήσεως της προσωρινής ποσοστώσεως.

37 Όσον αφορά τον υπολογισμό της αποζημιώσεως, ο ενάγων ισχυρίζεται ότι δικαιούται αποζημιώσεως μεγαλυτέρου ποσού από το προταθέν στους παραγωγούς SLOM με τον κανονισμό 2187/93.

38 Οι εναγόμενοι υποστηρίζουν ότι το αίτημα του ενάγοντος δεν είναι βάσιμο.

Κρίση του Πρωτοδικείου

39 Εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας από ζημίες προκληθείσες από τα όργανα αυτής, όπως προβλέπεται στο άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, υφίσταται μόνον εφόσον συντρέχει ένα σύνολο προϋποθέσεων όσον αφορά τον παράνομο χαρακτήρα της προσαπτομένης ενέργειας, το υποστατό της ζημίας και την ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράνομης ενέργειας και της προβαλλομένης ζημίας (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 17ης Δεκεμβρίου 1981, 197/80 έως 200/80, 243/80, 245/80 και 247/80, Ludwigshafener Walzmühle κ.λπ. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1981, σ. 3211, σκέψη 18, και του Πρωτοδικείου της 13ης Δεκεμβρίου 1995, T-481/93 και T-484/93, Exporteurs in Levende Varkens κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1995, σ. II-2941, σκέψη 80).

40 Όσον αφορά την κατάσταση των παραγωγών γάλακτος που έχουν αναλάβει δέσμευση περί μη εμπορίας, η Κοινότητα υπέχει ευθύνη έναντι κάθε παραγωγού που υπέστη ζημία λόγω του ότι εμποδίστηκε να παραγάγει γάλα κατ' εφαρμογήν του κανονισμού 857/84 (απόφαση Mulder II, σκέψη 22). Η ευθύνη αυτή στηρίζεται στην προσβολή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

41 Πάντως, δεν επιτρέπεται η επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης κατά κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως παρά μόνον εφόσον η ίδια η Κοινότητα δημιούργησε μια κατάσταση που μπορούσε να θεμελιώσει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη (απόφαση του Δικαστηρίου της 10ης Ιανουαρίου 1992, C-177/90, Kühn, Συλλογή 1992, σ. I-35, σκέψη 14).

42 Επομένως, ο επιχειρηματίας ο οποίος ενθαρρύνθηκε με πράξη της Κοινότητας να αναστείλει την εμπορία γάλακτος για ορισμένη περίοδο, χάριν του γενικού συμφέροντος και έναντι καταβολής πριμοδοτήσεως, μπορεί θεμιτώς να προσδοκά ότι δεν θα υποστεί, με τη λήξη της υποχρεώσεώς του, περιορισμούς που θα τον θίγουν ιδιαιτέρως λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι έκανε χρήση των δυνατοτήτων που του παρείχε η κοινοτική ρύθμιση (προαναφερθείσες αποφάσεις Mulder I, σκέψη 24, και von Deetzen, σκέψη 13). Αντίθετα, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν απαγορεύει την επιβολή, στο πλαίσιο συστήματος, όπως το σύστημα της πρόσθετης εισφοράς, περιορισμών στους παραγωγούς που να αποτελούν συνάρτηση του γεγονότος ότι οι παραγωγοί αυτοί δεν εμπορεύθηκαν γάλα, ή εμπορεύθηκαν μικρή ποσότητα, κατά τη διάρκεια μιας συγκεκριμένης περιόδου πριν από την έναρξη της ισχύος του εν λόγω συστήματος, κατόπιν αποφάσεως που έλαβαν ελεύθερα και

χωρίς να ενθαρρυνθούν προς τούτο με πράξη της Κοινότητας (προαναφερθείσα απόφαση Kühn, σκέψη 15).

43 Επιπλέον, από την προαναφερθείσα απόφαση Spagl προκύπτει ότι η Κοινότητα δεν μπορεί, χωρίς να παραβιάζει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, να αποκλείει αυτόματα από τη χορήγηση των ποσοστώσεων όλους τους παραγωγούς των οποίων οι δεσμεύσεις περί μη εμπορίας ή μετατροπής έληξαν στο τέλος του 1983, ιδιαιτέρως αυτούς οι οποίοι, όπως ο Spagl, δεν μπόρεσαν να αρχίσουν εκ νέου την παραγωγή γάλακτος για λόγους που συνδέονταν με τη δέσμευσή τους. Έτσι, το Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 13 της αποφάσεως αυτής:

«Συναφώς, ο κοινοτικός νομοθέτης μπορούσε νομίμως να καθορίσει προθεσμία αναφορικά με τη λήξη της περιόδου μη εμπορίας ή μετατροπής των ενδιαφερομένων, με σκοπό να αποκλείσει τη δυνατότητα εφαρμογής των ευεργετικών διατάξεων του άρθρου 3α υπέρ εκείνων των παραγωγών που δεν είχαν παραδώσει γάλα κατά τη διάρκεια ολοκλήρου ή μέρους του οικείου έτους αναφοράς για λόγους ασχέτους προς την ανάληψη υποχρεώσεως μη εμπορίας ή μετατροπής. Αντίθετα, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όπως ερμηνεύθηκε με τις προαναφερθείσες αποφάσεις του Δικαστηρίου, εμποδίζει τον καθορισμό μιας τέτοιας προθεσμίας υπό συνθήκες οι οποίες επιφέρουν τον αποκλεισμό από τη δυνατότητα εφαρμογής των ευεργετικών διατάξεων του άρθρου 3α και των παραγωγών που δεν παρήγαγαν γάλα κατά τη διάρκεια ολοκλήρου ή μέρους του έτους αναφοράς σε εκτέλεση υποχρεώσεως αναληφθείσας δυνάμει του κανονισμού 1078/77.»

44 Αντιθέτως προς ό,τι ισχυρίζεται ο ενάγων, η απόφαση αυτή πρέπει να νοηθεί υπό το πρίσμα των πραγματικών περιστατικών της ενώπιον του εθνικού δικαστή διαφοράς. Ο Spagl ήταν γεωργός ο οποίος, όταν, στις 31 Μαρτίου 1983, έληξε η υποχρέωσή του, δεν ήταν σε θέση να επαναλάβει αμέσως την παραγωγή λόγω ελλείψεως κεφαλαίων προς αγορά γαλακτοπαραγωγών ζώων. Αντ' αυτού, αγόρασε μοσχάρια και τα εξέθρεψε ο ίδιος, επανέλαβε δε την παραγωγή με δώδεκα αγελάδες τον Μάιο ή τον Ιούνιο του 1984 (βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προαναφερθείσα υπόθεση Spagl, Συλλογή 1990, σ. I-4554, παράγραφος 2). Εξάλλου, από την έκθεση ακροατηρίου προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της διακοπής παραγωγής γάλακτος, ο ενάγων προέβη σε συντήρηση των κτιρίων και των μηχανών που χρησιμοποιούνταν για την εν λόγω παραγωγή (Συλλογή 1990, σ. I-4541, σημείο I 2).

45 Επομένως, ευλόγως συνάγεται από την απόφαση αυτή ότι οι παραγωγοί, η δέσμευση των οποίων έληξε το 1983, μπορούν βάσιμα να στηρίξουν την αγωγή τους αποζημιώσεως στην προσβολή της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης μόνον αν αποδείξουν ότι οι λόγοι για τους οποίους δεν επανέλαβαν την παραγωγή γάλακτος κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς συνδέονται με το γεγονός ότι διέκοψαν την παραγωγή αυτή για ορισμένο χρονικό διάστημα και ότι τους ήταν αδύνατο, για λόγους οργανώσεως της εν λόγω παραγωγής, να την επαναλάβουν αμέσως.

46 Περαιτέρω, από την απόφαση Mulder II, συγκεκριμένα από τη σκέψη 23, προκύπτει ότι η ευθύνη της Κοινότητας εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι οι παραγωγοί έχουν σαφώς δηλώσει την πρόθεσή τους να επαναλάβουν την παραγωγή γάλακτος κατά τη λήξη της δεσμεύσεώς τους περί μη εμπορίας. Πράγματι, για να μπορέσουν οι παραγωγοί SLOM να στηρίξουν δικαίωμα αποζημιώσεως επί του παράνομου χαρακτήρα για τον οποίο κρίθηκαν ανίσχυροι οι κανονισμοί που διαμόρφωσαν την κατάσταση των παραγωγών SLOM, πρέπει να έχουν εμποδιστεί να επαναλάβουν την παραγωγή γάλακτος. Τούτο συνεπάγεται ότι οι παραγωγοί των οποίων η δέσμευση έληξε πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού 857/84 επανέλαβαν την παραγωγή αυτή ή, τουλάχιστον, έλαβαν σχετικά μέτρα, όπως η πραγματοποίηση επενδύσεων ή επισκευών, ή η συντήρηση των αναγκαίων για την εν λόγω παραγωγή εξοπλισμών (βλ. επ' αυτού τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven στην προαναφερθείσα υπόθεση Mulder II, Συλλογή 1992, σ. I-3094, παράγραφος 30).

47 Αν ένας παραγωγός δεν εκδήλωσε την πρόθεση αυτή, δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι έχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς τη δυνατότητα να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος καθ' οιονδήποτε χρόνο στο μέλλον. Υπό τις συνθήκες αυτές, η θέση του δεν διαφέρει από τη θέση των επιχειρηματιών εκείνων που δεν παρήγαν γάλα και οι οποίοι, μετά τη θέσπιση του συστήματος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων του 1984, εμποδίζονται να αρχίσουν τέτοια παραγωγή. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, στον τομέα των κοινών οργανώσεων αγορών, το αντικείμενο των οποίων επιβάλλει τη συνεχή προσαρμογή στη μεταβαλλόμενη οικονομική κατάσταση, οι επιχειρηματίες δεν μπορούν δικαιολογημένα να εμπιστεύονται ότι δεν θα θεσπιστούν κανόνες της πολιτικής αγορών ή της διαρθρωτικής πολιτικής που να επιβάλουν περιορισμούς (βλ., συναφώς, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1987, 424/85 και 425/85, Frico κ.λπ., Συλλογή 1987, σ. 2755, σκέψη 33· προαναφερθείσες αποφάσεις Mulder I, σκέψη 23, και von Deetzen, σκέψη 12).

48 Λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι ο ενάγων δεν επανέλαβε την παραγωγή γάλακτος μεταξύ της ημερομηνίας λήξεως της δεσμεύσεώς του περί μη εμπορίας, στις 20 Απριλίου 1983, και της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος του καθεστώτος ποσοστώσεων, την 1η Απριλίου 1984, για να είναι βάσιμο το αίτημά του αποζημιώσεως πρέπει να αποδείξει ότι είχε την πρόθεση να επαναλάβει την παραγωγή αυτή κατά τη λήξη της δεσμεύσεώς του περί μη εμπορίας και ότι περιήλθε σε αδυναμία να το πράξει λόγω της ενάρξεως ισχύος του κανονισμού 857/84.

49 Προκύπτει όμως κατ' αρχάς ότι ο ενάγων, μολονότι η δέσμευσή του περί μη εμπορίας έληξε πλέον των ένδεκα μηνών πριν από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος του καθεστώτος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, δεν επανέλαβε την παραγωγή γάλακτος κατά την ημερομηνία αυτή. Στη συνέχεια, ο ενάγων δεν απέδειξε ότι ήρθε σε επαφή με τις εθνικές αρχές προκειμένου να του χορηγηθεί ποσότητα αναφοράς το 1984, κατά την έναρξη ισχύος του καθεστώτος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Τέλος, ο ενάγων δεν απέδειξε ότι είχε προβεί σε άλλα διαβήματα δυνάμενα να αποδείξουν την πρόθεσή του να επαναλάβει την παραγωγή γάλακτος κατά τη λήξη της δεσμεύσεώς του. Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα δελτία αγοράς σπόρων χόρτου, μερικά από τα οποία φέρουν ημερομηνία του Αυγούστου 1983, δεν επαρκούν για να αποδείξουν την πρόθεση αυτή.

50 Επιπλέον, αντίθετα προς την άποψη που υποστηρίζει ο ενάγων, το γεγονός ότι του χορηγήθηκε προσωρινή ποσότητα αναφοράς κατά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 1639/91 δεν συνεπάγεται ότι ο ενάγων δικαιούται να αποζημιωθεί στο πλαίσιο της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας.

51 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι η χορήγηση ποσοστώσεων προβλέπεται από κανονισμούς του Συμβουλίου και της Επιτροπής που έχουν σκοπό να αποκαταστήσουν κατάσταση προκληθείσα από προηγουμένη παράνομη πράξη. Ο νομοθέτης, για να διασφαλίσει ότι οι ποσοστώσεις θα είναι προς όφελος αυτών που έχουν πραγματικά την πρόθεση να παράγουν γάλα και να εμποδίσει τους παραγωγούς να τις ζητούν με αποκλειστικό σκοπό να αποκομίσουν οικονομικά οφέλη, εξάρτησε τη χορήγησή τους από ορισμένες προϋποθέσεις.

52 Το γεγονός ότι δεν χορηγήθηκε σε έναν παραγωγό ποσόστωση επειδή δεν πληρούσε, κατά την υποβολή της αιτήσεώς του, τις προβλεπόμενες στην κοινοτική νομοθεσία προϋποθέσεις προς ίαση του ανίσχυρου του κανονισμού 57/84 δεν αποκλείει, κατά τον χρόνο λήξεως της δεσμεύσεώς του, ο παραγωγός αυτός να έχει δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς τη δυνατότητα επαναλήψεως της παραγωγής γάλακτος και, συνεπώς, να δικαιούται αποζημιώσεως κατά τις τεθείσες με την απόφαση Mulder II προϋποθέσεις. Αντιθέτως, είναι επίσης δυνατό οι παραγωγοί να μη θέλησαν να επαναλάβουν την παραγωγή γάλακτος κατά τη λήξη της δεσμεύσεώς τους και να τους χορηγήθηκε ποσότητα αναφοράς ορισμένα έτη αργότερα, καθόσον πληρούσαν τις τότε απαιτούμενες προϋποθέσεις.

53 Συνεπώς, το γεγονός ότι ο ενάγων έλαβε μεταγενέστερα προσωρινή ποσότητα αναφοράς δεν αποδεικνύει, καθαυτό, ότι κατά τη λήξη της δεσμεύσεώς του περί μη εμπορίας είχε την πρόθεση να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή γάλακτος.

54 Επομένως, δεν θεμελιούται ευθύνη της Κοινότητας έναντι του ενάγοντος λόγω της εφαρμογής του κανονισμού 857/84, χωρίς να χρειάζεται να εξετασθεί αν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις θεμελιώσεως τέτοιας ευθύνης.

55 Υπό τις συνθήκες αυτές, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος της παραγραφής.

56 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η αγωγή πρέπει να απορριφθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

57 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος φέρει τα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Επειδή ο ενάγων ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, σύμφωνα με το αίτημα του Συμβουλίου και της Επιτροπής.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (τέταρτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την αγωγή.

2) Καταδικάζει τον ενάγοντα στα δικαστικά έξοδα.

Tiili Moura Ramos Mengozzi

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 31 Ιανουαρίου 2001.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

P. Mengozzi