ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 26ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 856/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 10), καθιέρωσε μια « πρόσθετη εισφορά », η οποία επιβάλλεται επί των παραδιδομένων ποσοτήτων γάλακτος που υπερβαίνουν μια ποσότητα αναφοράς. Η ποσότητα αναφοράς αυτή καθορίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις 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 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13).

2. Ο προσφεύγων-εφεσείων της κύριας δίκης, ονόματι Kühn, είναι κύριος γεωργοκτηνοτροφικής εκμεταλλεύσεως που είχε εκμισθωθεί στον Roolfs. Η σύμβαση μισθώσεως καταγγέλθηκε στις 30 Απριλίου 1981, αλλά στη δίκη που ακολούθησε την καταγγελία το δικαστήριο επέτρεψε στον μισθωτή να διατηρήσει τη χρήση του μισθίου μέχρι τις 30 Απριλίου 1983. Ο Roolfs είχε παραδώσει 220 489 χιλιόγραμμα (kg) γάλακτος το 1981, 200 626 kg το 1982 και 55 621 kg το 1983. Ο επόμενος μισθωτής, ο Cremer, παρέδωσε επιπλέον 32 666 kg το 1983, το οποίο είναι το έτος αναφοράς που έχει επιλέξει η Γερμανία και κατά τη διάρκεια του οποίου συνεπώς υπέστη αισθητή μείωση η παραγωγή της εκμεταλλεύσεως του Kühn.

3. Ο Kühn, όταν οι αρμόδιες αρχές απέρριψαν το αίτημά του να υπολογίσουν την ποσότητα αναφοράς για την εκμετάλλευσή του βάσει της παραγωγής του 1981 ή του 1982, άσκησε προσφυγή, η οποία επίσης απορρίφθηκε. Το Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht, ενώπιον του οποίου ο Kühn άσκησε έφεση, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα δύο προδικαστικά ερωτήματα που θα εξετάσουμε στη συνέχεια. Προηγουμένως όμως θα ήθελα να διατυπώσω μια προκαταρκτική παρατήρηση.

Προκαταρκτική παρατήρηση

4. Τα προδικαστικά ερωτήματα υποβάλλονται στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του κυρίου μιας γεωργοκτηνοτροφικής εκμεταλλεύσεως και της εθνικής αρχής που είναι αρμόδια για τον καθορισμό των ποσοτήτων αναφοράς· με την απόφαση περί παραπομπής το εθνικό δικαστήριο θέτει το πρόβλημα της ενδεχομένης προσβολής του θεμελιώδους δικαιώματος της ιδιοκτησίας και της παραβιάσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ μισθωτών.

5. Ο κανονισμός 857/84 όμως προβλέπει τη χορήγηση ποσοτήτων αναφοράς μόνο στους *παραγωγούς* γάλακτος. Το άρθρο 2 του κανονισμού 857/84 ορίζει ότι

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

« η ποσότητα αναφοράς (...) είναι ίση με την ποσότητα γάλακτος που παρέδωσε ο παραγωγός κατά το ημερολογιακό έτος (...) »

Το άρθρο 12 του ίδιου κανονισμού ορίζει τον παραγωγό ως τον

« κάτοχο γεωργικής εκμετάλλευσης (...):

— που πωλεί γάλα ή άλλα γαλακτοκομικά προϊόντα άμεσα στον καταναλωτή,

— ή/και που παραδίδει στους αγοραστές ».

6. Επιπλέον, η επίμαχη ρύθμιση επιτρέπει ρητά στα κράτη μέλη να θέτουν στη διάθεση του εξερχόμενου μισθωτή ολόκληρη την ποσότητα αναφοράς ή μέρος της ποσότητας αναφοράς την οποία διέθετε στην εκμετάλλευση από την οποία αποχωρεί. Στο σημείο αυτό αναφέρομαι στον κανονισμό 590/85 [1], ο οποίος τροποποίησε το άρθρο 7 του κανονισμού 857/84. Στην έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού αναφέρεται ότι η εφαρμογή του άρθρου 7 (όπως ίσχυε αρχικά) μπορεί, σε ορισμένες περιπτώσεις, να δημιουργήσει δύσκολες καταστάσεις από οικονομική και κοινωνική άποψη και ότι συνεπώς ήταν σκόπιμο να προβλεφθεί η εν λόγω ευχέρεια, ώστε να δοθεί στον μισθωτή, του οποίου η σύμβαση μισθώσεως ορισμένης εκμεταλλεύσεως λήγει, η δυνατότητα να συνεχίσει αλλού τη γαλακτοκομική παραγωγή.

7. Στην υπόθεση Wachauf [2] το Δικαστήριο αντιμετώπισε την περίπτωση αγρομισθώσεως στην οποία ο εκμισθωτής δεν είχε πραγματοποιήσει ποτέ ο ίδιος γαλακτοκομική παραγωγή στην μισθωθείσα εκμετάλλευση, επιπλέον δε ο μισθωτής ήταν εξ υπαρχής κύριος των βασικών στοιχείων της εκμεταλλεύσεως που προοριζόταν για τη γαλακτοκομική παραγωγή, δηλαδή του ζωικού κεφαλαίου γαλακτοπαραγωγής και των τεχνικών εγκαταστάσεων που ήσαν αναγκαίες για την παραγωγή γάλακτος. Στην ειδική εκείνη περίπτωση το Δικαστήριο αποφάνθηκε κυρίως ότι θα αντέβαινε στις αρχές της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων του *μισθωτή* το να μην του επιτραπεί να αποχωρήσει, κατά τη λήξη της μισθώσεως, με ένα μέρος των ποσοτήτων αναφοράς που του ανήκαν, διότι έτσι θα στερούνταν, χωρίς αποζημίωση, τους καρπούς της εργασίας του και των επενδύσεων που πραγματοποίησε στην εκμετάλλευση.

8. Υπενθύμισα όλα αυτά τα στοιχεία για να τονίσω ότι η σχέση μεταξύ κυρίου και μισθωτή στο πλαίσιο του συστήματος των ποσοστώσεων δεν είναι καθόλου απλή και για να προτείνω στο Δικαστήριο να μην εξετάσει σε βάθος, στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως, τα σχετικά προβλήματα. Εξάλλου, στην προκειμένη περίπτωση δεν τίθεται ζήτημα για τις ποσότητες αναφοράς που δικαιούται να αποκομίσει από την εκμετάλλευση ο προηγούμενος μισθωτής, αφού από την προφορική διαδικασία προέκυψε ότι ο Roolfs δεν διέθετε ποσότητα αναφοράς. Επιπλέον, αν με την απόφαση του Δικαστηρίου γίνει τελικά δεκτό ότι στον νέο μισθωτή, τον Cremer, πρέπει να παραχωρηθεί μεγαλύτερη ποσότητα αναφοράς, θα ωφεληθεί έμμεσα ο κύριος της εκμεταλλεύσεως, δηλαδή ο Kühn. Κατά συνέπεια θα περιοριστώ στην εξέταση των υποβαλλομένων ερωτημάτων από την άποψη και μόνο των δικαιωμάτων των παραγωγών γάλακτος.

Επί του πρώτου ερωτήματος

9. Το πρώτο ερώτημα είναι διατυπωμένο ως εξής:

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου της 26ης Φεβρουαρίου 1985 για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 (ΕΕ L 68, σ. 1).

2 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf (Συλλογή 1989, σ. 2609).

« Είχαν το Συμβούλιο και/ή η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά την έκδοση των κανονισμών σχετικά με τις εγγυημένες ποσότητες γάλακτος, την υποχρέωση να προβλέψουν (βλ. το άρθρο 3, σημείο 3, του κανονισμού 857/84) παρεκκλίσεις (π.χ. δυνατότητα επιλογής άλλου ημερολογιακού έτους από το έτος αναφοράς), ώστε να λαμβάνεται υπόψη η αλλαγή του μισθωτή που επέρχεται σε μια γεωργική εκμετάλλευση κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς το οποίο έχει επιλεγεί από το οικείο κράτος μέλος; »

10. Το άρθρο 3, σημείο 3, του κανονσμού (ΕΟΚ) 857/84 προβλέπει ότι

« οι παραγωγοί των οποίων η γαλακτοκομική παραγωγή, κατά το έτος αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη κατ' εφαρμογή του άρθρου 2, έχει επηρεασθεί αισθητά από εξαιρετικά γεγονότα που συνέβησαν πριν ή κατά τη διάρκεια του εν λόγω έτους, επιτυγχάνουν, ύστερα από αίτησή τους, να ληφθεί υπόψη ένα άλλο ημερολογιακό έτος αναφοράς μέσα στο χρονικό διάστημα της περιόδου 1981 έως 1983.

Οι εξής καταστάσεις ενδέχεται να δικαιολογήσουν την εφαρμογή του πρώτου εδαφίου:

— μια σοβαρή φυσική καταστροφή που πλήττει κατά σημαντικό τρόπο την εκμετάλλευση του παραγωγού,

— η από ατύχημα καταστροφή των χορτονομών ή των κτιρίων του παραγωγού που προορίζονται για την εκτροφή του ζωικού κεφαλαίου γαλακτοπαραγωγής,

— μια επιζωοτία που πλήττει το σύνολο ή τμήμα του ζωικού κεφαλαίου γαλακτοπαραγωγής.

Τα κράτη μέλη πληροφορούν την Επιτροπή για τις περιπτώσεις εφαρμογής του πρώτου εδαφίου. Ο κατάλογος των καταστάσεων που αναφέρονται στο δεύτερο εδάφιο μπορεί να συμπληρωθεί σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 ».

11. Κατ' εφαρμογή της διαδικασίας αυτής η Επιτροπή συμπλήρωσε, με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371/84, με τον οποίο καθορίστηκαν οι τρόποι εφαρμογής του συστήματος των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων [3], την απαρίθμηση των προεκτεθεισών περιπτώσεων και έτσι προστέθηκαν οι εξής περιπτώσεις:

« — η απαλλοτρίωση σημαντικού μέρους της χρησιμοποιούμενης γεωργικής έκτασης της εκμετάλλευσης του παραγωγού, η οποία έχει προκαλέσει προσωρινή μείωση της κτηνοτροφικής έκτασης της εκμετάλλευσης,

— η μακράς διαρκείας επαγγελματική ανικανότητα του παραγωγού [ανικανότητα του παραγωγού προς εργασία] στην περίπτωση που διαχειρίζεται ο ίδιος τη γεωργική εκμετάλλευση,

— η κλοπή ή απώλεια, οφειλόμενη σε εξωτερική αιτία, όλου ή μέρους του γαλακτοπαραγωγικού ζωικού κεφαλαίου, η οποία έχει επηρεάσει σημαντικά τη γαλακτοπαραγωγή της εκμετάλλευσης ».

12. Το Landwirtschaftskammer (Γεωργικό Επιμελητήριο) του Weser-Ems, καθού-εφεσίβλητο της κύριας δίκης, καθώς και το Συμβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, προτείνουν στο Δικαστήριο να δώσει αρνητική απάντηση στο πρώτο ερώτημα. Προς στήριξη

3 — Κανονισμός της Επιτροπής της 16ης Μαΐου 1984 σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11).

της απόψεώς τους, επικαλούνται την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου [4], κατά την οποία

« όταν πρόκειται για κατάσταση που υπαγορεύει την ανάγκη εκτιμήσεως ορισμένης πολύπλοκης οικονομικής πραγματικότητας, όπως είναι η περίπτωση της κοινής γεωργικής πολιτικής, ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως ως προς τη φύση και την έκταση εφαρμογής των ληπτέων μέτρων ».

13. Συναφώς υπενθυμίζεται και η απόφαση της 27ης Ιουνίου 1990, C-67/89, Berkenheide (Συλλογή 1990, σ. I-2615), με την οποία το Δικαστήριο, αφού εξέτασε τις επίμαχες στην υπόθεση εκείνη αλλά και εν προκειμένω διατάξεις, δέχθηκε ότι

« η ρύθμιση σχετικά με τη συμπληρωματική εισφορά, όπως προκύπτει από την οικονομία της και τον σκοπό της, απαριθμεί περιοριστικώς τις περιπτώσεις κατά τις οποίες είναι δυνατή η χορήγηση ποσοτήτων αναφοράς και ατομικών ποσοτήτων και περιέχει σαφείς κανόνες σχετικά με τον καθορισμό των ποσοτήτων αυτών ».

14. Το συμπέρασμα όμως αυτό δεν αρκεί για να τεθεί τέρμα στη συζήτηση. Το πρόβλημα είναι αν τα όργανα της Κοινότητας παραβίασαν τις αρχές της ασφάλειας δικαίου ή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για τον λόγο ότι δεν πρόβλεψαν εξαιρέσεις για περιπτώσεις σαν τις επίμαχες εν προκειμένω. Θα ήθελα συναφώς να υπενθυμίσω ότι το γεγονός ότι η απαρίθμηση των εξαιρέσεων ήταν περιοριστική δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να δεχθεί, με την απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Mulder (Συλλογή 1988, σ. 2321), ότι η ρύθμιση σχετικά με την πρόσθετη εισφορά επί του γάλακτος είχε εκδοθεί κατά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και ότι ήταν ανίσχυρη, καθόσον δεν προέβλεπε την παραχώρηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς που δεν είχαν παραδώσει γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς, επειδή είχαν αναλάβει τη δέσμευση να παύσουν προσωρινά την παραγωγή γάλακτος.

15. Κατ' αρχάς πρέπει να γίνει δεκτό ότι το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 3 του κανονισμού 857/84 προβλέπει ρητά ότι ο πίνακας των περιπτώσεων που απαριθμούνται στο δεύτερο εδάφιο μπορεί να συμπληρώνεται κατά τη διαδικασία της Επιτροπής Διαχειρίσεως. Το Συμβούλιο επομένως αναγνώρισε ότι ήταν δυνατόν να υπάρχουν και άλλα εξαιρετικά γεγονότα που θα μπορούσαν να θεωρηθούν ως δικαιολογητικοί λόγοι. Ακόμη και μετά την προσθήκη τριών άλλων περιπτώσεων στον πίνακα καταστάσεων στις οποίες επιτρέπεται να ληφθεί υπόψη άλλο ημερολογιακό έτος αναφοράς (η προσθήκη αυτή επήλθε με το άρθρο 3 του κανονισμού 1371/84), η Επιτροπή εξακολουθούσε και εξακολουθεί πάντοτε να έχει τη δυνατότητα περαιτέρω συμπληρώσεων του πίνακα αυτού.

16. Στην προκειμένη περίπτωση δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η γαλακτοκομική παραγωγή στην εκμετάλλευση του Kühn

« έχει επηρεασθεί αισθητά (...) κατά το έτος αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη ».

Αντίθετα, αυτό που επιδέχεται συζήτηση είναι το ζήτημα αν η μείωση αυτή της παραγωγής οφειλόταν σε « εξαιρετικά γεγονότα ».

17. Συναφώς πρέπει να τονιστεί ότι από το άρθρο 3 του κανονισμού 857/84 προκύπτει

4 — Βλ., μεταξύ άλλων, τη σκέψη 27 της αποφάσεως της 17ης Μαΐου 1988, 84/87, Erpelding (Συλλογή 1988, σ. 2647).

σαφώς ότι τα « εξαιρετικά γεγονότα » που ενδέχεται να ληφθούν υπόψη πρέπει να αφορούν τον παραγωγό γάλακτος και όχι τον κύριο των γαιών και των κτιρίων της εκμεταλλεύσεως.

18. Νομίζω συνεπώς ότι κακώς το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Landwirtschaftskammer Weser-Ems εξετάζουν το ζήτημα από την άποψη του εκμισθωτή και κακώς υποστηρίζουν ότι η αλλαγή του προσώπου του μισθωτή κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και η ενδεχομένως προκαλουμένη μείωση της παραγωγής συνιστούν προφανείς κινδύνους που είναι εγγενείς στη σύμβαση αγρομισθώσεως και τους οποίους μπορεί να προβλέπει κάλλιστα ο εκμισθωτής. Για τον ίδιο λόγο δεν επιτρέπεται να υποστηρίζεται, όπως πράττει το Landwirtschaftskammer Weser-Ems, εφεσίβλητο της κύριας δίκης, ότι ο εκμισθωτής μπορούσε να εξασφαλιστεί κατά των κινδύνων αυτών διατυπώνοντας κατάλληλα τις ρήτρες της συμβάσεως. Εξάλλου, ακόμη και αν ο Kühn είχε προσδιορίσει, με τις συμβάσεις που συνήψε αρχικά με τον Roolfs και στη συνέχεια με τον Cremer, ότι οι μισθωτές ήσαν υποχρεωμένοι να παράγουν ορισμένη ποσότητα γάλακτος κάθε μήνα, η παράβαση της ρήτρας αυτής θα μπορούσε ίσως να έχει συνέπεια να του καταβληθεί αποζημίωση για μη εκπλήρωση της συμβάσεως, αλλά δεν θα μπορούσε να οδηγήσει στον καθορισμό ποσότητας αναφοράς μεγαλύτερης από την ποσότητα του γάλακτος που πράγματι παραδόθηκε. Αντικείμενο όμως της προκειμένης διαφοράς είναι ακριβώς αυτή η ποσότητα αναφοράς.

19. Πρέπει συνεπώς να έλθουμε στη θέση του μισθωτή και να εξετάσουμε από τη δική του οπτική γωνία αν υπήρξε θύμα « εξαιρετικών γεγονότων ». Το Συμβούλιο υποστηρίζει ότι ως εξαιρετικά γεγονότα μπορούν να θεωρηθούν μόνο οι περιπτώσεις ανωτέρας βίας: κατά το Συμβούλιο, τούτο προκύπτει, μεταξύ άλλων, από τον πίνακα των έξι περιπτώσεων που προβλέπει η νομοθεσία. Νομίζω όμως, όπως άλλωστε και η Επιτροπή, ότι οι περισσότερες από τις περιπτώσεις αυτές δεν εμφανίζουν όλα τα χαρακτηριστικά της ανωτέρας βίας, όπως έχει ορισθεί από το Δικαστήριο, δηλαδή δεν πρόκειται για περιστάσεις που είναι ξένες προς τη βούληση του ενδιαφερομένου, ασυνήθεις και απρόβλεπτες, και των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν, όση επιμέλεια και αν είχε καταβληθεί [5].

20. Έτσι, αν εξεταστούν η δεύτερη και η τρίτη περίπτωση που απαριθμούνται στο άρθρο 3 του κανονισμού 857/84, διαπιστώνεται ότι δεν πρόκειται για απρόβλεπτα γεγονότα. Αντίθετα, μπορεί να θεωρηθεί ότι η « από ατύχημα καταστροφή των χορτονομών ή των κτιρίων », όπως και η « επιζωοτία που πλήττει το σύνολο ή τμήμα του ζωικού κεφαλαίου γαλακτοπαραγωγής », εντάσσονται στην κατηγορία των κινδύνων που είναι εγγενείς στην άσκηση της δραστηριότητας του παραγωγού γάλακτος. Ομοίως, δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως ανωτέρα βία η μακράς διαρκείας ανικανότητα του παραγωγού προς εργασία ή « η κλοπή ή απώλεια, οφειλόμενες σε εξωτερική αιτία, μέρους του ζωικού κεφαλαίου ».

21. Εντούτοις, το Συμβούλιο, η Επιτροπή και το Landwirtschaftskammer δικαίως τονίζουν ότι όλες οι περιπτώσεις που έχουν θεσμοθετηθεί αποτελούν « περιστάσεις ξένες » προς τη βούληση του παραγωγού, δηλαδή γεγονότα επί των οποίων δεν έχει κανένα έλεγχο.

22. Ποια είναι, από την οπτική αυτή γωνία, η κατάσταση των αγροτών οι οποίοι, όπως ο Cremer, άρχισαν την παραγωγή τους κατά τη διάρκεια του έτους που επελέγη στη συνέχεια ως έτος αναφοράς από το κράτος μέλος στο οποίο είναι εγκατεστημένοι;

5 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, 266/84, Denkavit France (Συλλογή 1986, σ. 149, σκέψη 27).

23. Αν το πρόβλημα αυτό εξεταστεί αφηρημένα, το συμπέρασμα είναι ότι κάθε παραγωγός γάλακτος έχει τον έλεγχο επί της παραγωγής του: μόνο από αυτόν εξαρτάται αν θα αγοράσει περισσότερες ή λιγότερες αγελάδες γαλακτοπαραγωγής. Και εφόσον σε μια δεδομένη εκμετάλλευση ο προηγούμενος αγρότης εξέτρεφε σαράντα εννέα αγελάδες και παρήγε μέχρι 220 000 kg γάλακτος ετησίως, δεν υπάρχει — εκ των προτέρων — κανείς λόγος να μην μπορέσει να κάνει το ίδιο και ο επόμενος αγρότης.

24. Αν όμως εγκαταλείψουμε το αφηρημένο αυτό πεδίο, θα διαπιστώσουμε ότι η πραγματικότητα είναι πολύ περισσότερο περίπλοκη και ότι τα πάντα εξαρτώνται από τη συγκεκριμένη κατάσταση κάθε αγρότη. Αν ο αγρότης αυτός παρήγε προηγουμένως γάλα, εντός άλλης εκμεταλλεύσεως, έχοντας την κυριότητα μεγάλου αριθμού ζώων, θα μπορεί χωρίς καμία δυσκολία να μεταφέρει το ζωικό κεφάλαιό του στη νέα εκμετάλλευση και να επιτύχει αμέσως μεγάλη μηνιαία παραγωγή.

25. Αν αντίθετα ο νέος αγρότης δεν διαθέτει στην αρχή καμία αγελάδα γαλακτοπαραγωγής και αν τα χρηματικά μέσα που διαθέτει είναι περιορισμένα, βαθμιαία μόνο θα μπορέσει να σχηματίσει (αγοράζοντας ή εκτρέφοντας ζώα) ζωικό κεφάλαιο γαλακτοπαραγωγής ανάλογο με το κεφάλαιο που διέθετε ο προκάτοχός του.

26. Από τη δικογραφία της κύριας δίκης και τις διευκρινίσεις που παρασχέθηκαν κατά την προφορική διαδικασία προκύπτει ότι ο Cremer, ο νέος μισθωτής, βρέθηκε στην κατάσταση αυτή. Ο προηγούμενος μισθωτής είχε πωλήσει όλες τις αγελάδες του, καθώς και όλες τις χορτονομές. Υπό τις συνθήκες αυτές ο Cremer δεν μπορούσε να αναπτύξει το δικό του ζωικό κεφάλαιο γαλακτοπαραγωγής παρά μόνο σταδιακά. Για τόν λόγο αυτό η γαλακτοκομική παραγωγή της εκμεταλλεύσεως ανήλθε μόνο σε 32 666 kg κατά το διάστημα από την 1η Μαΐου μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1983, δηλαδή ο μηνιαίος μέσος όρος παραγωγής ανερχόταν σε 4 083 kg. Κατά τη διάρκεια των τεσσάρων πρώτων μηνών του ίδιου έτους ο προηγούμενος μισθωτής, ο Roolfs, είχε ήδη παραγάγει 55 621 kg, δηλαδή 13 905 kg ανά μήνα· κατά τη διάρκεια του έτους 1982 ο Roolfs είχε παραγάγει συνολικά 200 625 kg, δηλαδή ο μηνιαίος μέσος όρος παραγωγής του ανερχόταν σε 16 718 kg.

27. Η ποσότητα αναφοράς που παραχωρήθηκε στον Cremer ανερχόταν σε 41 700 kg, στα οποία προστέθηκαν 5 000 kg βάσει μιας διατάξεως του γερμανικού νόμου που επιτρέπει την παραχώρηση πρόσθετης ποσότητας στους κτηνοτρόφους που κινδυνεύουν να αναγκαστούν να παύσουν τις δραστηριότητές τους. Ο Cremer συνεπώς διέθετε ποσότητα αναφοράς κατά πολύ μικρότερη από την ποσότητα γάλακτος που είχε παραχθεί στην εκμετάλλευση του Kühn από τον Roolfs και από τον ίδιο κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς 1983 (δηλαδή από τα 88 287 kg).

28. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή, τα 41 700 kg υπολογίστηκαν, κατά πάσα πιθανότητα, βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 2, σε συνδυασμό με το άρθρο 4, παράγραφος 4, του κανονισμού 1371/84, από τις διατάξεις δε αυτές προκύπτει ότι, όταν επέρχεται αλλαγή στο πρόσωπο του μισθωτή μετά την έναρξη της περιόδου αναφοράς, τα κράτη μέλη μπορούν να παραχωρούν στον νέο μισθωτή ποσότητα αναφοράς ανάλογη προς τις πωλήσεις που πραγματοποίησε ο ίδιος κατά τους τελευταίους 12 μήνες πριν από την 1η Απριλίου 1984, πολλαπλασιάζοντας ενδεχομένως την ποσότητα αυτή με ορισμένο συντελεστή. Όσον αφορά τους παραγωγούς των οποίων η διάρκεια ασκήσεως των δραστηριοτήτων δεν φθάνει τους δώδεκα μήνες, τα κράτη μέλη καθορίζουν ετήσια ποσότητα πωλήσεων βάσει των πραγματικών πωλήσεών τους.

29. Το παράδειγμα του Cremer αποδεικνύει ότι ο κανόνας αυτός μπορεί να οδηγήσει σε

δραματικά αποτελέσματα για τον ενδιαφερόμενο επιχειρηματία. Στο νομικό πεδίο τίθεται κατ' αρχάς το ερώτημα αν η *αντικειμενική αδυναμία* του νέου μισθωτή να πραγματοποιήσει, κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς που προκύπτει από τις διατάξεις που μόλις παρέθεσα, παραγωγή γάλακτος ανάλογη, κατά προσέγγιση έστω, με τη μέση παραγωγή που είχε επιτύχει ο προηγούμενος μισθωτής δεν έπρεπε να θεωρηθεί από το Συμβούλιο ή από την Επιτροπή ως εξαιρετικό γεγονός, κατά την έννοια του άρθρου 3, σημείο 3, του κανονισμού 857/84.

30. Στην πραγματικότητα πάντως το εξαιρετικό γεγονός δεν αποτελεί η βραδύτητα στην έναρξη της παραγωγής, αλλά το γεγονός ότι η ασυνήθιστα χαμηλή παραγωγή που παρατηρείται συχνά κατά την πρώτη φάση της αγρομισθώσεως επελέγη εντούτοις ως βάση του καθορισμού της ποσότητας αναφοράς του παραγωγού αυτού. Επομένως το πρόβλημα αυτό ουσιαστικά δεν εντάσσεται στο λογικό πλαίσιο του άρθρου 3, σημείο 3, του κανονισμού του Συμβουλίου. Προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να θεωρήσει ότι το Συμβούλιο, μη θεσπίζοντας ειδική διάταξη που να επιτρέπει να λαμβάνεται υπόψη η ιδιαίτερη κατάσταση της κατηγορίας αυτής αγροτών, παραβίασε την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

31. Δεν αγνοώ βέβαια την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι,

« μολονότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης εντάσσεται στις θεμελιώδεις αρχές της Κοινότητας, οι επιχειρηματίες δεν δικαιολογούνται να τρέφουν προσδοκίες στη διατήρηση υφισταμένης καταστάσεως, όταν η κατάσταση αυτή μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα (βλ. απόφαση της 15ης Ιουλίου 1982, 245/81, Edeka, Συλλογή 1982, σ. 2745, σκέψη 27· απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1982, 52/81, Faust, Συλλογή 1982, σ. 3745, σκέψη 27· απόφαση της 17ης Ιουνίου 1987, 424/85 και 425/85, Frico, Συλλογή 1987, σ. 2755, σκέψη 33). Αυτό συμβαίνει ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις των αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως (βλ. απόφαση της 16ης Μαΐου 1979, 84/78, Tomadini, Rec. 1979, σ. 1801, σκέψη 22· απόφαση της 5ης Μαΐου 1981, 112/80, Dürbeck, Συλλογή 1981, σ. 1095, σκέψη 48· προαναφερθείσα απόφαση Frico, σκέψη 33). Από τα προηγούμενα προκύπτει ότι οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος προς διατήρηση ενός πλεονεκτήματος, που απορρέει γι' αυτούς από τη θέσπιση της κοινής οργανώσεως των αγορών και του οποίου επωφελήθηκαν σε δεδομένη στιγμή (βλ. απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979, 230/78, Eridania, Rec. 1979, σ. 2749, σκέψη 22· απόφαση της 21ης Μαΐου 1987, 133/85 έως 136/85, Rau κ.λπ., Συλλογή 1987, σ. 2289, σκέψη 18)».[6]

32. Πρέπει επίσης να αναγνωριστεί ότι το 1983 οι παραγωγοί γάλακτος έπρεπε να αναμένουν ότι θα καθορίζονταν ποσοστώσεις παραγωγής που θα τους επέβαλαν ανώτατα όρια παραγωγής ή μάλιστα κάποια μείωση της παραγωγής αυτής σε σχέση με το παρελθόν. Κανείς όμως παραγωγός δεν μπορούσε να περιμένει ότι θα του επιβαλλόταν ποσότητα αναφοράς ίση με το 1/5 μόνο της γαλακτοκομικής παραγωγής που επιτυγχανόταν εντός της ίδιας εκμεταλλεύσεως κατά τα προηγούμενα έτη. Ειδικότερα, κανείς Γερμανός αγρότης που ανέλαβε εκμετάλλευση κατά τη διάρκεια του 1983 δεν μπορούσε να περιμένει ότι το έτος αυτό θα επιλεγόταν στη συνέχεια ως έτος αναφοράς και ότι η ασυνήθιστα χαμηλή παραγωγή της αρχικής φάσης της παραγωγής του

6 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Société française des biscuits Delacre κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-395, σκέψεις 33 και 34).

θα χρησίμευε έτσι ως βάση υπολογισμού της ποσότητας αναφοράς του: πράγματι, αν το ήξερε, αποκλείεται να δεχόταν να συνάψει σύμβαση μισθώσεως.

33. Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο, μη προβλέποντας ειδική ρήτρα με την οποία να λαμβάνεται υπόψη η περίπτωση αυτή, παραβίασε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη αυτής της κατηγορίας παραγωγών.

34. Η στάση του Συμβουλίου συνιστά, δευτερευόντως, δυσανάλογη στρέβλωση της αρχής της ελεύθερης ασκήσεως των επαγγελματικών δραστηριοτήτων. Ο καθορισμός τόσο χαμηλής ποσότητας αναφοράς για ορισμένους παραγωγούς δεν δικαιολογείται από την ανάγκη να διασφαλιστεί ότι οι ποσότητες γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων που διατίθενται στην αγορά δεν θα υπερβαίνουν τη συνολική ποσότητα που εγγυάται η Κοινότητα (βλ., κατ' αναλογία, την απόφαση της 10ης Ιουλίου 1991, C-90/90 και C-91/90, Jean Neu κ. λπ., Συλλογή 1991, σ. I-3617, σκέψεις 13 και 14). Κατά συνέπεια, κακώς το Συμβούλιο επικαλέστηκε την αρχή της ασφάλειας δικαίου και της αποτελεσματικότητας της πρόσθετης εισφοράς.

35. Κατόπιν αυτών προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στο πρώτο ερώτημα του Niedersächisches Oberverwaltungsgericht την απάντηση ότι κατά τη θέσπιση της κανονιστικής ρυθμίσεως για τις εγγυημένες ποσότητες γάλακτος το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε την υποχρέωση να προβλέψει διάταξη που να παρέχει το δικαίωμα στους νέους μισθωτές αγροτικών εκμεταλλεύσεων, οι οποίοι άρχισαν την παραγωγή γάλακτος κατά τη διάρκεια του έτους που καθορίστηκε από το οικείο κράτος μέλος ως έτος αναφοράς, να ζητούν να επιλεγεί, μεταξύ των ετών 1981 έως 1983, ένα άλλο ημερολογιακό έτος ως έτος αναφοράς.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

36. Το δεύτερο ερώτημα έχει ως εξής:

« Έχουν οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 και του άρθρου 5, σημεία 1 και 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371/84 την έννοια ότι μεταβιβάζεται ποσότητα αναφοράς στον παραγωγό που αναλαμβάνει εκμετάλλευση παραγωγής γάλακτος, όταν ο παραγωγός αυτός αναλαμβάνει ολόκληρη την εκμετάλλευση μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1983 και 2ας Απριλίου 1984; »

37. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 857/84 του Συμβουλίου[7] ορίζει τα εξής:

« Σε περίπτωση πώλησης, εκμίσθωσης ή κληρονομικής μεταβίβασης μιας εκμετάλλευσης, η αντίστοιχη ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται εν όλω ή εν μέρει στον αγοραστή, τον μισθωτή ή τον κληρονόμο σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που θα καθοριστούν. »

38. Το σημείο 1 του άρθρου 5 του κανονισμού 1371/84 της Επιτροπής[8] προβλέπει ότι, σε περίπτωση πώλησης, εκμίσθωσης ή κληρονομικής μεταβίβασης μιας εκμετάλλευσης, η αντίστοιχη ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται στον παραγωγό που αναλαμβάνει την εκμετάλλευση. Το σημείο 2 προσδιορίζει τους κανόνες που ισχύουν σε περίπτωση μισθώσεως ενός ή ορισμένων μόνο τμημάτων της εκμεταλλεύσεως.

7 — Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 590/85 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 1985, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 (ΕΕ L 68, σ. 1).

8 — Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1043/85 της Επιτροπής, της 24ης Απριλίου 1985, που τροποποιεί για ένατη φορά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84 (ΕΕ L 112, σ. 18).

39. Τέλος, το σημείο 3 του ίδιου άρθρου αναφέρει ότι οι διατάξεις των σημείων 1 και 2 εφαρμόζονται κατ' αναλογία, σύμφωνα με τις διάφορες εθνικές ρυθμίσεις, και στις άλλες περιπτώσεις μεταβιβάσεως που έχουν ανάλογες νομικές επιπτώσεις για τους παραγωγούς.

40. Ο κανονισμός 1371/84 έχει αντικατασταθεί εν τω μεταξύ από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1546/88 [9]. Οι μόλις προεκτεθείσες διατάξεις περιέχονται πλέον, χωρίς καμία τροποποίηση, στο άρθρο 7 του νέου αυτού κανονισμού.

41. Με τη σκέψη 13 της προαναφερθείσας αποφάσεως Wachauf το Δικαστήριο δέχθηκε τα εξής:

« Πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανονισμού 857/84, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 590/84 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 1985 (ΕΕ L 68, σ. 1), " σε περίπτωση πώλησης, εκμίσθωσης ή κληρονομικής μεταβίβασης μιας εκμετάλλευσης, η αντίστοιχη ποσότητα αναφοράς (δηλαδή η απαλλασσόμενη της πρόσθετης εισφοράς ποσότητα) μεταβιβάζεται εν όλω ή εν μέρει στον αγοραστή, τον μισθωτή ή τον κληρονόμο σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που θα καθοριστούν ". Ωστόσο, κατά την παράγραφο 4 του ίδιου άρθρου, " στην περίπτωση αγροτικών συμβολαίων [συμβάσεων] που λήγουν, αν ο μισθωτής δεν έχει δικαίωμα παράτασης του συμβολαίου [της μισθώσεως] υπό ανάλογους όρους, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν ότι η ποσότητα αναφοράς που αντιστοιχεί στην εκμετάλλευση η οποία είναι αντικείμενο του συμβολαίου [της μισθώσεως] τίθεται εν όλω ή εν μέρει στη διάθεση του εξερχόμενου μισθωτή, εφόσον προτίθεται να συνεχίσει την παραγωγή γάλακτος ". Από τις προαναφερθείσες διατάξεις, θεωρούμενες στο σύνολό τους, προκύπτει ότι πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν *να περιέρχεται καταρχήν η ποσόστωση, μετά τη λήξη της μισθώσεως, στον εκμισθωτή,* ο οποίος ανακτά την φυσική εξουσία επί της εκμεταλλεύσεως, υπό την επιφύλαξη πάντως της ευχέρειας που δίδεται στα κράτη μέλη να χορηγούν το σύνολο ή μέρος της ποσοστώσεως στον αποχωρούντα μισθωτή. »

42. Η σκέψη 15 της αποφάσεως αυτής περιλαμβάνει τις εξής διευκρινίσεις:

« Η απόδοση, κατά τη λήξη της μισθώσεως, της μισθωμένης εκμεταλλεύσεως συνεπάγεται ανάλογες νομικές επιπτώσεις κατά την έννοια του άρθρου 5, σημείο 3, του κανονισμού 1371/84 με εκείνες που συνεπάγεται η παράδοση της εκμεταλλεύσεως κατά την εκμίσθωσή της, αφού και στις δύο περιπτώσεις οι οικείες μονάδες παραγωγής αλλάζουν κάτοχο στο πλαίσιο της συμβατικής σχέσεως την οποία δημιουργεί η μίσθωση. Κατά συνέπεια, η απόδοση, κατά τη λήξη της μισθώσεως, ενός μισθωμένου συνόλου μονάδων γεωργικής παραγωγής αποτελεί περίπτωση εφαρμογής του άρθρου 5, σημείο 3, του κανονισμού 1371/84, εφόσον η μεταβίβασή του λόγω της εκμισθώσεως εμπίπτει στη διάταξη του σημείου 1 του ιδίου άρθρου, πράγμα που συμβαίνει όταν πρόκειται για " εκμετάλλευση " κατά την έννοια του άρθρου 12, στοιχείο δ, του κανονισμού (...) »

43. Όταν ένας αγρότης αποχωρεί από μια εκμετάλλευση, οι ποσότητες αναφοράς που διέθετε επανέρχονται κατ' αρχήν στον κύριο της εκμεταλλεύσεως, ο οποίος, αν συνάψει σύμβαση μισθώσεως με άλλο αγρότη, θα του τις μεταβιβάσει, εκτός εάν έχει αποφασισθεί ρητά ότι ένα τμήμα των ποσοτήτων αυτών θα περιέλθει στον αποχωρούντα μισθωτή.

9 — Κανονισμός της Επιτροπής της 3ης Ιουνίου 1988 σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 139, σ. 12).

44. Τι συμβαίνει όμως, όταν η αλλαγή μισθωτή επήλθε κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς, δηλαδή σε χρόνο κατά τον οποίο δεν είχε ακόμη παραχωρηθεί καμιά ποσότητα αναφοράς;

45. Κατά τη γνώμη μου, η λογική απόρροια των ανωτέρω είναι ότι η ποσότητα που παρήγαγε, κατά τη διάρκεια του πρώτου μέρους του έτους αναφοράς, ο μισθωτής του οποίου λήγει η σύμβαση μισθώσεως επανέρχεται επίσης στον κύριο της εκμεταλλεύσεως, για απειροελάχιστο έστω χρόνο, πριν μεταβιβαστεί στον νέο μισθωτή. Η παραγωγή που θα επιτύχει ο νέος αυτός μισθωτής κατά τη διάρκεια του υπολοίπου του έτους αναφοράς θα προστεθεί συνεπώς στην ποσότητα που παρήγαγε ο προηγούμενος μισθωτής και οι δύο αυτές ποσότητες θα συναποτελέσουν την ποσότητα αναφοράς του νέου μισθωτή.

46. Ενόψει της ερμηνείας που έδωσε το Δικαστήριο, με τη σκέψη 13 της αποφάσεως Wachauf, στο άρθρο 7 του κανονισμού 857/84, ο οποίος έχει ανώτερη τυπική ισχύ από τους κανονισμούς 1371/84 και 1546/88 της Επιτροπής, κανένα αντεπιχείρημα δεν μπορεί να στηριχθεί στο ότι το άρθρο 5, τελευταίο εδάφιο, του κανονισμού 1371/84 ή το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1546/88 ορίζουν ότι

« τα κράτη μέλη *μπορούν* να εφαρμόσουν τις διατάξεις των σημείων 1, 2 και 4 όσον αφορά μεταβιβάσεις που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια και μετά την περίοδο αναφοράς ».

Κακώς οι κανονισμοί αυτοί προέβλεψαν ότι συναφώς υφίσταται απλή και μόνο ευχέρεια των κρατών μελών.

47. Κατόπιν των ανωτέρω προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει καταφατική απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

48. Αν το Δικαστήριο δεχθεί την απάντηση που του πρότεινα σε σχέση με το πρώτο ερώτημα, είναι αυτονόητο ότι ο νέος μισθωτής, του οποίου η μέση μηνιαία παραγωγή ήταν κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς μικρότερη από την παραγωγή του προηγούμενου μισθωτή, θα έχει οπωσδήποτε συμφέρον να ζητήσει να επιλεγεί μεταξύ των ετών 1981 έως 1983 ένα άλλο έτος ως έτος αναφοράς.

Συμπέρασμα

49. Οι απαντήσεις που προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στα ερωτήματα του Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht είναι συνεπώς οι εξής:

« 1) Κατά τη θέσπιση της κανονιστικής ρυθμίσεως για τις εγγυημένες ποσότητες γάλακτος το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων είχε την υποχρέωση να προβλέψει διάταξη που να παρέχει το δικαίωμα στους νέους μισθωτές αγροτικών

εκμεταλλεύσεων, οι οποίοι άρχισαν την παραγωγή γάλακτος κατά τη διάρκεια του έτους που καθορίστηκε από το οικείο κράτος μέλος ως έτος αναφοράς, να ζητούν να επιλεγεί, μεταξύ των ετών 1981 έως 1983, ένα άλλο ημερολογιακό έτος ως έτος αναφοράς.

2) Οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 και του άρθρου 5, σημεία 1 και 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371/84 έχουν την έννοια ότι η ποσότητα αναφοράς μεταβιβαζόταν στον παραγωγό που αναλάμβανε την εκμετάλλευση γαλακτοπαραγωγής, όταν η ανάληψη της εκμεταλλεύσεως αφορούσε ολόκληρη την εκμετάλλευση και πραγματοποιούνταν μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1983 και 2ας Απριλίου 1984. »