ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

της 7ης Ιουλίου 1998 *

1. Το Bundesfinanzhof απηύθυνε στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα ως προς το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 [1]. Το ερώτημα αυτό αφορά ιδίως τις διατάξεις του εν λόγω κανονισμού με τις οποίες μετετράπησαν σε οριστική μείωση, χωρίς αποζημίωση, οι διαδοχικές προσωρινές αναστολές τμήματος των ατομικών, απαλλαγμένων εισφοράς, ποσοτήτων αναφοράς, που είχαν χορηγηθεί μέχρι τότε στους παραγωγούς γάλακτος (ποσοστώσεις γάλακτος).

Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία της κύριας δίκης

2. Ο Stefan Demand, προσφεύγων της κύριας δίκης, είναι γαλακτοπαραγωγός εγκατεστημένος στο Raversbeuren στη Ρηνανία-Παλατινάτο.

3. Κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990/1991, ο Demand αύξησε κατά 67 784 χγρ. ετησίως την ποσόστωση γάλακτος που του είχε αρχικώς χορηγηθεί. Η αύξηση αυτή έλαβε χώρα στο πλαίσιο επιχειρήσεως που διεξήχθη σε εθνικό επίπεδο (βλ., πιο κάτω, το σημείο 25) με σκοπό τη μείωση των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς. Έτσι, σε κάθε παραγωγό που δήλωνε διατεθειμένος να εγκαταλείψει οριστικώς τη γαλακτοκομική παραγωγή προσφερόταν αποζημίωση ύψους 1,60 γερμανικών μάρκων (DM) ανά χγρ. της εγγυημένης ποσότητάς του. Δεδομένου ότι η επιχείρηση αυτή κατέληξε σε μείωση μεγαλύτερη από την αρχικώς προβλεφθείσα (δηλαδή 400 000 τόνους), οι γερμανικές αρχές προσέφεραν το πλεόνασμα στους παραγωγούς που επιθυμούσαν να αυξήσουν τις ποσοστώσεις τους έναντι καταβολής ποσού ίσου προς την αποζημίωση που είχε χορηγήσει τότε το κράτος, δηλαδή 1,60 DM ανά χγρ.

4. Τον Δεκέμβριο 1993, το Hauptzollamt Trier, που είναι ο επιφορτισμένος με την εφαρμογή του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς εθνικός οργανισμός, επιβεβαίωσε την κατά 4,74 % μείωση της ετήσιας ατομικής ποσότητας αναφοράς του Demand στην οποία προέβη, τον Απρίλιο του ιδίου έτους, το γαλακτοκομείο Erbeskopf eG του Thalfang. Το ποσοστό αυτό προέκυπτε από την πρόσθεση του ποσοστού μειώσεως που προβλέπει ο κανονισμός 3950/92 (δηλαδή 4,5 %) και μιας άλλης μειώσεως (ύψους 0,24 %), την οποία προβλέπει η εθνική ρύθμιση (βλ., πιο κάτω, το σημείο 22), και η οποία δεν αποτελεί αντικείμενο της διαφοράς. Η ποσόστωση του Demand μειώθηκε έτσι από 165 503 χγρ. σε 157 658 χγρ. ετησίως.

5. Ο Demand άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως του Hauptzollamt, επικαλούμενος κατ' ουσίαν την προσβολή του

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ 1992, L 405, σ. 1).

δικαιώματος ιδιοκτησίας του καθώς και την παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Το Finanzgericht της Ρηνανίας-Παλατινάτου απέρριψε την προσφυγή του και αρνήθηκε να υποβάλει στο Δικαστήριο προδικαστικό ερώτημα, όπως του είχε ζητήσει ο προσφεύγων.

6. Κατόπιν αυτού, ο Demand προσέφυγε στο Bundesfinanzhof, ενώπιον του οποίου υπέβαλε εκ νέου το ερώτημα αν ο κανονισμός 3950/92 συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο, στο μέτρο που μετέτρεψε την αναστολή ενός τμήματος των ποσοτήτων αναφοράς που είχαν χορηγηθεί στους παραγωγούς σε οριστική μείωση χωρίς αποζημίωση.

7. Η εξέταση του ερωτήματος αυτού καθιστά, κατ' αρχάς, αναγκαία την περιγραφή της ρυθμίσεως που αφορά το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς. Το καθεστώς αυτό εισήχθη στην κοινή οργάνωση των αγορών του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων για να ελέγχονται τα πλεονάσματα παραγωγής.

Η εφαρμοζόμενη ρύθμιση

Η κοινοτική ρύθμιση

8. Για να μειωθεί η διαφορά ανάμεσα στην προσφορά και τη ζήτηση γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και να απορροφηθούν τα διαρθρωτικά πλεονάσματα που προκύπτουν από αυτήν, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 856/84 [2] τροποποίησε την κοινή οργάνωση αγοράς στον τομέα αυτό καθιερώνοντας καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς, που καταβάλλεται υπό ορισμένες προϋποθέσεις πλέον της υφισταμένης εισφοράς συνυπευθυνότητας. Εφαρμοζόμενος από τις 2 Απριλίου 1984, ο νέος αυτός μηχανισμός ελέγχου προέβλεπε ότι η συνολική ποσότητα που χορηγείται σε κάθε κράτος μέλος έπρεπε να κατανέμεται μεταξύ των κοινοτικών παραγωγών γάλακτος με τη μορφή ατομικών ποσοτήτων αναφοράς, εξαιρέσει της ποσότητας που προοριζόταν για το κοινοτικό απόθεμα που δημιουργήθηκε ήδη από την αρχή για να ληφθούν υπόψη ειδικές ανάγκες ορισμένων κρατών μελών και ορισμένων παραγωγών.

9. Στους παραγωγούς που υπερέβαιναν την ποσότητα αναφοράς που τους είχε χορηγηθεί επιβαλλόταν συμπληρωματική εισφορά, ποσού ίσου τουλάχιστον με το 75 % της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος, το προϊόν της οποίας προοριζόταν να χρηματοδοτήσει το κόστος διαθέσεως των πλεονασμάτων στο εμπόριο.

10. Οι γενικοί κανόνες εφαρμογής του καθεστώτος αυτού συμπληρωματικής εισφοράς καθορίστηκαν από το Συμβούλιο με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 857/84 [3]. Ο κανονισμός επέτρεπε στα κράτη μέλη να επιλέξουν μεταξύ των ετών 1981, 1982 και 1983 προκειμένου να καθορίσουν την περίοδο αναφο-

2 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 10).

3 — Κανονισμός της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 90, σ. 13).

ράς για τον υπολογισμό των ατομικών ποσοτήτων των παραγωγών τους. Προέβλεπε ακόμη τη δυνατότητα των κρατών μελών να συστήσουν εθνικά αποθέματα ποσοτήτων αναφοράς για να αντιμετωπίζουν τις ειδικές καταστάσεις που γνωρίζουν ορισμένοι από τους παραγωγούς τους.

11. Αυτό το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς θεσπίστηκε για περίοδο πέντε ετών. Εντούτοις, τα μέτρα που προβλέφθηκαν αρχικά δεν ήταν επαρκή για να αποκαταστήσουν την ισορροπία της προσφοράς και της ζήτησης γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Για τον λόγο αυτό τα κοινοτικά όργανα θέσπισαν νέα μέτρα, με σκοπό την ενίσχυση του καθεστώτος αυτού. Στα μέτρα αυτά συγκαταλέγονται η αποζημίωση για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής [4] και η μείωση ή προσωρινή αναστολή των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων γάλακτος. Το τελευταίο αυτό μέτρο, για το οποίο πρόκειται στην παρούσα διαφορά, επιφέρει αυτόματα αντίστοιχη μείωση ή προσωρινή αναστολή των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς των παραγωγών.

12. Οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 1335/86 και (ΕΟΚ) 1343/86 [5] μείωσαν τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες κατά 2 % για την περίοδο 1987/1988 και κατά 1 % για την περίοδο 1988/1989 χωρίς να προβλέπουν αποζημίωση για τους παραγωγούς. Σ' αυτό το μέτρο οριστικής μειώσεως προσετέθη ένα άλλο, που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 775/87 [6] και ανέστειλε προσωρινώς τις ποσότητες αναφοράς σε ποσοστό 4 % των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων για την περίοδο 1987/1988 και 5,5 % για την περίοδο 1988/1989. Ως αντάλλαγμα γι' αυτή την προσωρινή αναστολή ενός ποσοστού των ποσοστώσεων, ο κανονισμός προέβλεπε τη χορήγηση αποζημιώσεως 10 ECU ανά 100 χγρ. για κάθε μία από τις περιόδους αυτές.

13. Το 1988 το Συμβούλιο αποφάσισε να παρατείνει το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς μέχρι τις 31 Μαρτίου 1992 [7]. Συγχρόνως, το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1111/88 [8] παρέτεινε την προσωρινή αναστολή κατά 5,5 % των συνολικών ποσοτήτων, που προβλεπόταν στον κανονισμό 775/87, για τις τρεις επόμενες δωδεκάμηνες χρονικές περιόδους (δηλαδή για την περίοδο 1989/1990, την περίοδο 1990/1991 και την περίοδο 1991/1992). Πέραν αυτού, το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1111/88 διατήρησε την αποζημίωση για την αναστολή, με τη μορφή όμως της άμεσης καταβολής φθίνουσας αποζημιώσεως, που ανερχόταν σε 8 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1989/1990, σε 7 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1990/1991 και σε 6 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1991/1992.

14. Οι συνολικές εγγυημένες ποσότητες μειώθηκαν ακόμη κατά 1 % για να αυξηθεί το κοινοτικό απόθεμα με τον κανονισμό

4 — Το μέτρο αυτό θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1336/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για τον καθορισμό αποζημίωσης για την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής (ΕΕ L 119, σ. 21).

5 — Κανονισμός 1335/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 119, σ. 19), και κανονισμός 1343/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986, για την τροποποίηση του κανονισμού 857/84 (ΕΕ L 119, σ. 34).

6 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 78, σ. 5).

7 — Η παράταση αυτή αποφασίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1109/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό 804/68 (ΕΕ L 110, σ. 27).

8 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988, που τροποποιεί τον κανονισμό 775/87 (ΕΕ L 110, σ. 30).

(ΕΟΚ) 3879/89 [9], που όμως δεν προέβλεπε αποζημίωση. Για να διατηρηθεί αμετάβλητο το επίπεδο των ποσοτήτων αναφοράς που δεν αναστέλλονται, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3882/89 [10] μείωσε συγχρόνως το ποσοστό των προσωρινά ανασταλεισών ποσοτήτων αναφοράς, το οποίο έτσι μειώθηκε από 5,5 % σε 4,5 %. Για να εξακολουθήσουν οι παραγωγοί να λαμβάνουν το ίδιο ποσό που ελάμβαναν όταν το ποσοστό αναστολής ήταν 5,5 %, η αποζημίωση που προβλεπόταν στον κανονισμό 1111/88 αυξήθηκε με τον κανονισμό 3882/89 και έφθασε τα 10 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1989/1990, τα 8,5 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1990/1991 και τα 7 ECU ανά 100 χγρ. για την περίοδο 1991/1992.

15. Το 1991 τα κοινοτικά όργανα εξέδωσαν τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1630/91 [11], με τον οποίο μείωσαν εκ νέου τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες κατά 2 %. Αυτή τη φορά η μείωση αντισταθμίστηκε με αποζημίωση που καθιερώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1637/91 [12].

16. Το επόμενο έτος το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 816/92 [13] με σκοπό την παράταση του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς για ένα έτος ακόμη (δηλαδή από 1ης Απριλίου 1992 έως 31 Μαρτίου 1993) αναμένοντας την έκδοση των μέτρων μεταρρυθμίσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (στο εξής: ΚΓΠ). Για να εξακολουθήσει ο έλεγχος της παραγωγής κατά την περίοδο αυτή και να συνεχιστεί έτσι η προσπάθεια εξυγιάνσεως που είχε αρχίσει, ο κανονισμός 816/92 προέβλεπε ότι η Επιτροπή μπορούσε να προτείνει τη μείωση της συνολικής εγγυημένης ποσότητας, μείωση που θα αντισταθμιζόταν με αποζημίωση. Επιπλέον, ο κανονισμός αυτός καθόρισε τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες χωρίς να λάβει υπόψη το 4,5 % των ποσοτήτων αναφοράς που είχαν ανασταλεί προσωρινώς με τον κανονισμό 775/87 και των οποίων το μέλλον επρόκειτο να ρυθμιστεί οριστικώς από το Συμβούλιο στο πλαίσιο της μεταρρυθμίσεως της ΚΓΠ.

17. Η μεταβατική κατάσταση του 1992 έληξε με την έκδοση του κανονισμού 3950/92, το κύρος του οποίου αμφισβητείται στην παρούσα διαφορά. Ο κανονισμός αυτός παρέτεινε το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς για επτά έτη και κωδικοποίησε τις υπάρχουσες διατάξεις για να τις καταστήσει απλούστερες και συγχρόνως σαφέστερες. Σύμφωνα με το άρθρο 4 του κανονισμού αυτού, οι ατομικές ποσότητες αναφοράς έπρεπε να είναι ίσες προς τις ισχύουσες στις 31 Μαρτίου 1993 ποσότητες, χωρίς να θίγονται οι αναπροσαρμογές που μπορούσαν να πραγματοποιούνται σε εθνικό επίπεδο εντός των ορίων της συνολικής ποσότητας που διέθετε κάθε κράτος μέλος. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3950/92 δεν επέλυσε συνεπώς κατά τρόπο ρητό το ζήτημα του 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς που είχαν ανασταλεί προσωρινώς. Οι συνολικές ποσότητες που χορηγήθηκαν σε κάθε κράτος μέλος για την περίοδο 1993/1994 καθορίστηκαν, με την επιφύλαξη μεταγενέστερης αναπροσαρμογής, με τον

9 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 378, σ. 1).

10 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 775/87 (ΕΕ L 378, σ. 6).

11 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 150, σ. 19).

12 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1991, περί αποζημιώσεως της μείωσης των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 και της οριστικής εγκατάλειψης της γαλακτοπαραγωγής (ΕΕ L 150, σ. 30).

13 — Κανονισμός της 31ης Μαρτίου 1992, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 86, σ. 83).

κανονισμό (ΕΟΚ) 748/93 [14], που διατήρησε τις ποσότητες που ίσχυαν στις 31 Μαρτίου 1993, προσαυξημένες κατά τα ποσά τα προερχόμενα από το κοινοτικό απόθεμα, όπως αυτά υφίσταντο κατά την ίδια ημερομηνία. Επομένως, ο κανονισμός 748/93 απέκλεισε από τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες για την περίοδο 1993/1994 το τμήμα των ποσοτήτων αναφοράς που είχε ανασταλεί προσωρινώς και δεν είχε διατητηρηθεί με τον κανονισμό 816/92 για την περίοδο 1992/1993.

18. Οι συνολικές ποσότητες κάθε κράτους μέλους, που ίσχυαν για την περίοδο 1993/1994, αναπροσαρμόστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1560/93 [15]. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού τροποποίησε το άρθρο 3 του κανονισμού 3950/92 και καθόρισε τις συνολικές ποσότητες για κάθε κράτος μέλος. Η συνολική ποσότητα που χορηγήθηκε στη Γερμανία ανερχόταν σε 27 764 778 τόνους. Στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1560/93 το Συμβούλιο διευκρίνισε ότι η προσωρινή αναστολή του 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς, που πραγματοποιήθηκε το 1987, μετετράπη σε οριστική μείωση, για την οποία δεν προβλεπόταν κανενός είδους αντιστάθμισμα.

19. Το άρθρο 6 του κανονισμού 3950/92 επιτρέπει την παραχώρηση, για περιόδους δώδεκα μηνών, των ατομικών ποσότητας αναφοράς που δεν πρόκειται να χρησιμοποιηθούν από τους παραγωγούς στους οποίους έχουν χορηγηθεί. Η διάταξη αυτή αντικαθιστά την απλή δυνατότητα που ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2998/87 [16] είχε χορηγήσει στα κράτη μέλη, να επιτρέπουν προσωρινώς τις παραχωρήσεις αυτές.

20. Το άρθρο 8, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 3950/92 παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να επιτρέπουν, από 1ης Απριλίου 1993, «τις μεταφορές ποσοτήτων αναφοράς μεταξύ παραγωγών ορισμένων κατηγοριών δίχως μεταφορά αντιστοίχων γαιών». Οι μεταφορές αυτές μπορούν να επιτρέπονται μόνο σε ορισμένες περιοχές και βάσει αντικειμενικών κριτηρίων.

Η εθνική ρύθμιση

21. Το κοινοτικό καθεστώς που μόλις περιέγραψα τέθηκε στη Γερμανία σε εφαρμογή με τις διαδοχικές τροποποιήσεις του διατάγματος περί των εγγυημένων ποσοτήτων γάλακτος (δηλαδή του Milch-Garantiemengen-Verordnung· στο εξής: MGV). Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του MGV (όπως διαμορφώθηκε με την τροποποίηση της 24ης Μαρτίου 1993) [17] ορίζει ότι από 1ης Απριλίου 1993, η ατομική ποσότητα αναφοράς καθε παραγωγού θα αντιστοιχεί προς αυτήν που του χορηγήθηκε στις 31 Μαρτίου 1993, μειωμένη κατά τις ποσότητες που είχαν ανασταλεί μέχρι την ημερομηνία αυτή.

14 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 17ης Μαρτίου 1993, για την τροποποίηση του κανονισμού 3950/92 (ΕΕ L 77, σ. 16).

15 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, για την τροποποίηση του κανονισμού 3950/92 (ΕΕ L 154, σ. 30).

16 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 5ης Οκτωβρίου 1987, για την τροποποίηση του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 285, σ. 1).

17 — *BGBl.* I-1993, σ. 374.

22. Το άρθρο 4b, παράγραφος 6, του ίδιου MGV όριζε (μετά την τροποποίηση που υπέστη στις 2 Απριλίου 1992) [18] ότι από 1ης Απριλίου 1992, το 4,74 % των εγγυημένων μέχρι την ημερομηνία αυτή ποσοτήτων αναφοράς θα αναστελλόταν. Η αναστολή αυτή υπερέβαινε κατά 0,24 % την αναστολή που είχε λάβει χώρα με τον κανονισμό 3882/89 (βλ., ανωτέρω, το σημείο 14) διότι οι γερμανικές αρχές είχαν προηγουμένως χορηγήσει ειδικές ποσότητες αναφοράς για να αντιμετωπίσουν ειδικές καταστάσεις. Πρόκειται επομένως για ένα μέτρο εσωτερικού χαρακτήρα, ξένο προς το ερώτημα του Bundesfinanzhof.

23. Κατ' εφαρμογήν της κοινοτικής ρυθμίσεως (βλ. πιο πάνω το σημείο 19, *in fine*), το MGV (όπως διαμορφώθηκε με την τροποποίηση της 3ης Ιουλίου 1990) [19] επέτρεπε την προσωρινή παραχώρηση των ποσοτήτων αναφοράς, που δεν είχε χρησιμοποιήσει ο παραγωγός, για περίοδο δώδεκα μηνών και υπό τον όρο τηρήσεως ορισμένων προϋποθέσεων.

24. Το MGV επιτρέπει (μετά την τροποποίησή του της 24ης Σεπτεμβρίου 1993) [20] τη μεταφορά ποσοστώσεων χωρίς μεταφορά της εκμεταλλεύσεως σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που προβλέπουν οι κοινοτικοί κανονισμοί (βλ., ανωτέρω, το σημείο 20).

25. Η επιχείρηση των γερμανικών αρχών για τη μείωση των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς (βλ., ανωτέρω, το σημείο 3) τέθηκε σε εφαρμογή με τον νόμο της 17ης Ιουλίου 1984 [21] και επανελήφθη, ιδίως, με τον νόμο της 24ης Ιουλίου 1990 [22]. Ο νόμος αυτός, που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 857/84, επέτρεπε στα ομόσπονδα κράτη να χορηγούν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, αποζημίωση που μπορούσε να φθάσει το 1,60 DM ανά χγρ. σε κάθε παραγωγό διατεθειμένο να εγκατελείψει εν όλω ή εν μέρει τη γαλακτοπαραγωγή. Δεδομένου ότι η επιτυχία της επιχειρήσεως αυτής υπερέβη κάθε πρόβλεψη, το ομόσπονδο κράτος της Ρηνανίας-Παλατινάτου θέσπισε διοικητική ρύθμιση [23] με την οποία προσέφερε τις πλεονασματικές ποσότητες που ελευθερώθηκαν στους λοιπούς παραγωγούς έναντι καταβολής ποσού ίσου προς την αποζημίωση που καταβλήθηκε στους παραχωρούντες παραγωγούς, δηλαδή 1,60 DM ανά χγρ.

Το προδικαστικό ερώτημα

26. Κατά τη συνεδρίαση της 19ης Μαρτίου 1996, το έβδομο τμήμα του Bundesfinanzhof, ενώπιον του οποίου ο Demand είχε ασκήσει αναίρεση κατά του Hauptzollamt Trier (βλ., ανωτέρω, το σημείο 6), ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και απηύθυνε το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα στο Δικαστήριο:

«Συμβιβάζονται με την κοινοτική έννομη τάξη, και ιδίως με το δικαίωμα για προστα-

18 — *BGBl.* I-1992, σ. 845.

19 — *BGBl.* I-1990, σ. 1334.

20 — *BGBl.* I-1993, σ. 1659.

21 — Gesetz über die Gewährung einer Vergütung für die Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt, *BGBl.* I-1984, σ. 942.

22 — *BGBl.* I-1990, σ. 1470.

23 — Gewährung einer Vergütung für die endgültige Aufgabe der Milcherzeugung für den Markt und Zuweisung von zusätzlichen Anlieferungs-Referenzmengen, Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Forsten, MinBl. Rheinland-Pfalz 1991, σ. 163.

σία της ιδιοκτησίας, την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως και την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οι συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, και του άρθρου 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 3950/92, που μετέτρεψαν σε διαρκή μείωση, άνευ αποζημιώσεως, τις αναστολές βάσει του άρθρου 5γ, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 816/92, μέρους των χορηγηθεισών στους παραγωγούς ποσοτήτων αναφοράς, αυτό δε χωρίς τουλάχιστον να αποκλειστούν από την εν λόγω μείωση οι κτηθείσες από τον παραγωγό ποσότητες αναφοράς;»

27. Το ζήτημα που τίθεται είναι, συνεπώς, κατά πόσον συμβιβάζονται με τις θεμελιώδεις αρχές που προστατεύει το κοινοτικό δίκαιο ορισμένες διατάξεις του κανονισμού 3950/92 [24], σύμφωνα με τις οποίες το 4,5 % των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς, που είχε ανασταλεί προσωρινά μέχρι την ημερομηνία αυτή, δεν περιλαμβάνεται πλέον στις συνολικές ποσότητες των κρατών μελών. Το μέτρο αυτό επέφερε, στην πράξη, οριστική μείωση των ποσοστώσεων των παραγωγών, η οποία δεν αντισταθμίστηκε από κανενός είδους αποζημίωση.

28. Τόσο το εθνικό δικαστήριο, στη διάταξη περί παραπομπής, όσο και οι διάδικοι, στις γραπτές τους παρατηρήσεις, αναφέρονται σε ενδεχόμενη ακυρότητα του κανονισμού αυτού οφειλόμενη σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, σε παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως και σε παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

29. Έτσι διατυπωμένο, το βασικό αυτό ερώτημα βρίσκει την απάντησή του στην απόφαση που εξέδωσε το Δικαστήριο στις 15 Απριλίου 1997 στην υπόθεση C-22/94, Irish Farmers Association κ.λπ. [25] (στο εξής: απόφαση Irish Farmers). Με αυτή την απόφαση κρίθηκε το συμβατό της κατά 4,5 % μειώσεως των ατομικών ποσοτήτων, που αποτελεί το αντικείμενο της σημερινής διαφοράς, προς το κοινοτικό δίκαιο. Στη συνέχεια εξετάσθηκε το επίδικο μέτρο λεπτομερώς υπό το πρίσμα του δικαιώματος ιδιοκτησίας, της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, της αρχής της αναλογικότητας και της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως. Κατόπιν της εξετάσεως αυτής, το Δικαστήριο κατέληξε ότι δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος του μέτρου αυτού.

30. Εντούτοις, το έβδομο τμήμα του Bundesfinanzhof προτίμησε να εμμείνει στην αίτησή του για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, διευκρινίζοντας σε επιστολή που απηύθυνε προς το Δικαστήριο στις 30 Ιουλίου 1997 ότι:

«Στην αίτησή του, το τμήμα ερώτησε επίσης κατά πόσον θα έπρεπε, όταν η αναστολή τμήματος της χορηγουμένης ποσότητας αναφοράς μετατράπηκε σε διακρή μείωση χωρίς αποζημίωση, να αποκλειστούν από τη μείωση αυτή τουλάχιστον οι επιπροσθέτως αποκτηθείσες από τον παραγωγό ποσότητες (βάσει χορηγήσεων που πραγματοποιήθηκαν από το ομόσπονδο κράτος). Στην απόφαση που εξέδωσε στις 15 Απριλίου 1997 στην υπόθεση C-22/94, το Δικαστήριο δεν αντιμετώπισε το ζήτημα αυτό (...). Λαμβανομένων υπόψη, ιδίως, της αρχής της

24 — Όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1560/93.

25 — Συλλογή 1997, σ. I-1809.

προστασίας της ιδιοκτησίας και της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, που επικαλέστηκε ο προσφεύγων σχετικά με τα 67 000 κιλά επιπρόσθετης γαλακτοκομικής ποσόστωσης που απέκτησε βάσει χορηγήσεως από το ομόσπονδο κράτος, το παρόν τμήμα θεωρεί ότι είναι υποχρεωμένο να εμμείνει στην αίτησή του για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως.»

31. Επομένως, το αιτούν δικαστήριο περιόρισε την αίτησή του για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σε ένα μόνο στοιχείο του ερωτήματός του («χωρίς τουλάχιστον να αποκλειστούν από την εν λόγω μείωση οι κτηθείσες από τον παραγωγό ποσότητες αναφοράς»), αναγνωρίζοντας έτσι σιωπηρώς ότι το Δικαστήριο έχει ήδη απαντήσει προσηκόντως στο λοιπό τμήμα του ερωτήματός του με την απόφαση Irish Farmers.

32. Ενόψει αυτού, το προδικαστικό ερώτημα θα μπορούσε επομένως να αναδιατυπωθεί κατά τον ακόλουθο τρόπο: Το γεγονός ότι ένα τμήμα των ποσοτήτων αναφοράς, τις οποίες αφορά το ποσοστό οριστικής μειώσεως, αποκτήθηκε επ' ανταλλάγματι επηρεάζει τη νομολογία που καθιερώθηκε με την απόφαση Irish Farmers; Νομίζω ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

33. Κατ' αρχάς, το γεγονός ότι, στην υπόθεση Demand, ένα τμήμα της εν λόγω ποσότητας αναφοράς αποκτήθηκε μετά τη χορήγηση της αρχικής ποσότητας αναφοράς του παραγωγού δεν αποτελεί, από μόνο του, νέο στοιχείο. Από τη διάταξη περί παραπομπής του High Court of Ireland, που αποτέλεσε αφετηρία της υποθέσεως Irish Farmers, προκύπτει ότι για τον υπολογισμό των ποσοτήτων αναφοράς καθενός από τους παραγωγούς και προσφεύγοντες της κύριας δίκης, οι οποίες είχαν υποβληθεί σε μείωση κατά 4,5 %, ελήφθησαν υπόψη όχι μόνον οι αρχικώς χορηγηθείσες ποσότητες (κατά τη διάρκεια της περιόδου 1984/1985), αλλά και οι ποσότητες που ο παραγωγός είχε διαδοχικώς «αγοράσει» («purchased»). Έτσι, μεταξύ 1988 και 1992, ο Michael Slattery είχε «αγοράσει» ποσόστωση 2 862 γαλονιών γάλακτος προερχόμενη από εθνικό πρόγραμμα αναδιαρθρώσεως στον τομέα του γάλακτος. Επίσης υποβλήθηκε σε μείωση, παραδείγματος χάριν, η ποσόστωση 2 000 γαλονιών που είχε χορηγήσει το Milk Quota Appeals Tribunal στον John Corbett, παρεμβαίνοντα της κύριας δίκης, από την περίοδο 1992/1993. Αντιθέτως, η μείωση δεν αφορούσε τις «μισθωμένες» («taken on lease») ποσότητες από διαφόρους παραγωγούς, διότι, στην περίπτωση αυτή, η μείωση εφαρμοζόταν στις ποσότητες αναφοράς του εκμισθωτή.

34. Δεύτερον, όπως εξήγησα προηγουμένως (βλ. σημείο 3 ανωτέρω), τίποτε δεν επιτρέπει το συμπέρασμα ότι ο Demand «αγόρασε» από το κράτος 67 000 χγρ. περίπου που επαύξησαν την αρχική του ποσόστωση. Το μόνο που έκανε ήταν να αξιοποιήσει την ευκαιρία που του προσέφερε το ομόσπονδο κράτος για να επιτύχει την προς αυτόν μεταβίβαση ορισμένης ποσότητας αναφοράς που άλλοι παραγωγοί προτίμησαν να μην παράγουν πλέον, για να μπορούν να λάβουν αποζημίωση. Για να επιτύχει τη μεταβίβαση αυτή, υποχρεώθηκε να επιστρέψει στο κράτος αυτό ακριβώς που το κράτος είχε υποχρεωθεί να καταβάλει στους παραγωγούς που σταμάτησαν την παραγωγή τους, δηλαδή 1,60 DM ανά χγρ. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι προφανές ότι, γι' αυτή την επιπρόσθετη ποσότητα αναφοράς, ο Demand έχαιρε των ίδιων προνομίων και υφίστατο τους ίδιους περιορισμούς με τους παραχωρούντες παραγωγούς. Επομένως, δεν υπάρχει λόγος να εφαρμοστεί διαφορετικό

νομικό καθεστώς στις επιπλέον ποσότητες που ο Demand προσέθεσε στην αρχική του ποσόστωση κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990/1991.

35. Οι προηγούμενες παρατηρήσεις θα μου επέτρεπαν, για την επίλυση της παρούσας διαφοράς, να υιοθετήσω στο σύνολό της τη συλλογιστική του Δικαστηρίου στην υπόθεση Irish Farmers, η οποία θα πρέπει να εφαρμόζεται σε όλους τους διαφορετικούς τρόπους απόκτησης των ποσοτήτων αναφοράς, εφόσον δεν γίνεται διάκριση μεταξύ αυτών. Νομίζω όμως ότι θα ήταν χρήσιμο να επωφεληθεί κανείς της υποθέσεως αυτής για να εξετάσει τη νομική φύση των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς ή ποσοστώσεων.

Η φύση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων

36. Κατά τους χρόνους της κλασικής ρωμαϊκής αρχαιότητας η ιδιοκτησία είχε την έννοια μιας τόσο άμεσης και ισχυρής εξουσίας πάνω στο πράγμα, ώστε συγχεόταν με το ίδιο το πράγμα. Σήμερα μεγάλος αριθμός συναλλαγών αφορούν πράγματα που, κατά κυριολεξία, δεν αποτελούν πράγματα. Οι συναλλαγές αυτές, που δημιουργήθηκαν για να ανταποκριθούν σε συγκεκριμένη οικονομική και κοινωνική λειτουργία, εξαρτώνται περισσότερο από κάθε άλλο αγαθό από το νομικό πλαίσιο που τις δημιούργησε και τις στηρίζει. Τέτοια περίπτωση αποτελούν, παραδείγματος χάριν, τα βιομηχανικά διπλώματα ευρεσιτεχνίας. Για να προστατεύσει το βιομηχανικό αποτέλεσμα και να ενθαρρύνει το εφευρετικό πνεύμα, ο νομοθέτης δημιουργεί ένα νέο νομικό θεσμό και καθορίζει το περιεχόμενό του, κυρίως, ανάλογα με τους σκοπούς που επιδιώκει μέσω αυτού να επιτύχει. Κατά τη δημιουργία του θεσμού αυτού ο νομοθέτης γνωρίζει πολύ καλά ότι ο οικονομικός δυναμισμός θα αποκαλύψει νομικές πλευρές του θεσμού αυτού που ο ίδιος δεν είχε προβλέψει ούτε μπορούσε πιθανώς να προβλέψει. Θα πρέπει τότε ο νομοθέτης ή, ενδεχομένως, ο δικαστής να οριοθετήσει και να προσαρμόσει αυτό το ξένο σώμα στις νομικές συναλλαγές.

37. Αυτή είναι, κατά την άποψή μου, η κατάσταση στην οποία βρίσκονται οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις. Ο κοινοτικός νομοθέτης θα πρέπει να σκέφτηκε ότι ήταν δυνατό να περιοριστεί στη ρύθμιση αυτού του νομικού θεσμού σε συνάρτηση με τον σκοπό που επεδίωκε, δηλαδή τον έλεγχο της γαλακτοκομικής παραγωγής στην Κοινότητα, αφήνοντας σε κάθε κράτος μέλος τη φροντίδα να επιλύσει τα περίπλοκα προβλήματα ιδιωτικού δικαίου που θα δημιουργούσε, αναγκαστικά, η εφαρμογή του νέου συστήματος. Έχοντας συνείδηση της σημασίας αυτού του νεωτερισμού, ο κοινοτικός νομοθέτης επέβαλε, είναι αλήθεια, στα κράτη μέλη δύο σημαντικές προϋποθέσεις, δηλαδή ότι το καθεστώς των ποσοστώσεων έπρεπε να διατηρήσει έναν προσωρινό χαρακτήρα και ότι οι ίδιες οι ποσοστώσεις έπρεπε να συνδέονται με τη γαλακτοκομική εκμετάλλευση. Με την πάροδο του χρόνου τόσο η πρώτη όσο και η δεύτερη προϋπόθεση έμειναν κενές περιεχομένου, η πρώτη λόγω των διαδοχικών παρατάσεων του συστήματος των ποσοστώσεων από το 1984 μέχρι σήμερα και η δεύτερη λόγω της όλο και μεγαλύτερης ευχέρειας που παρέσχε ο κοινοτικός νομοθέτης στα κράτη μέλη να επιτρέπουν τη μεταφορά των ποσοτήτων αναφοράς, οι οποίες έτσι αποδεσμεύτηκαν από τις γαίες. Από 1ης Απριλίου 1993 τα κράτη μέλη μπορούν μάλιστα, υπό ορισμένες

προϋποθέσεις, να επιτρέπουν τις «μεταφορές ποσοτήτων αναφοράς μεταξύ παραγωγών ορισμένων κατηγοριών δίχως μεταφορά αντιστοίχων γαιών» (βλ. το σημείο 20, ανωτέρω).

38. Οι διάφοροι εθνικοί νομοθέτες έκαναν εντελώς διαφορετική χρήση των ευχερειών που τους αναγνώρισε ο κοινοτικός νομοθέτης. Έτσι, στην Αγγλία δημιουργήθηκε από τη θέσπιση του καθεστώτος αυτού μια πραγματική «αγορά των ποσοστώσεων» ενώ η γαλλική ρύθμιση δεν επιτρέπει ούτε τις προσωρινές παραχωρήσεις, που αναφέρονται στο άρθρο 6 του κανονισμού 3950/92 [26]. Σ' αυτό πλαίσιο νομοθετικής ανομοιογένειας και αστάθειας, δεν είναι περίεργο ότι ο χαρακτηρισμός που δίδουν στις γαλακτοκομικές ποσοστώσεις οι εθνικοί δικαστές ποικίλλει από «άυλο αγαθό με οικονομική αξία» [27] ή ακόμη «άυλο αγαθό που μπορεί να εκμισθωθεί ή να παραχωρηθεί και η κυριότητα του οποίου αποτελεί δικαίωμα» [28] έως άλλους χαρακτηρισμούς πολύ πιο απλούς, όπως «διοικητικός καθορισμός ποσοστώσεως της παραγωγής» [29] ή ακόμη «πλεονέκτημα οικονομικού χαρακτήρα, παρόμοιο με επιχορήγηση» [30]. Η φύση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων αποτέλεσε ήδη αντικείμενο πολλών προβληματισμών στη θεωρία, ιδίως όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον πρόκειται για κινητό ή ακίνητο αγαθό [31] ή ακόμη όσον αφορά το ζήτημα κατά πόσον είναι δυνατό να συσταθούν εμπράγματες ασφάλειες επί της ίδιας της ποσοστώσεως αντί να συσταθούν επί της γαλακτοπαραγωγής που πραγματοποιήθηκε χάρη στην ποσόστωση [32].

Το Δικαστήριο έχει την τάση, όσον αφορά τον καθορισμό των κριτηρίων προστασίας των περιουσιακών καταστάσεων, να επιδεικνύει αναποφασιστικότητα ή να περιορίζεται στα στοιχεία της συγκεκριμένης υποθέσεως και η συμπεριφορά αυτή δικαιολογείται, τουλάχιστον εν μέρει, από τον θεωρητικό κατακερματισμό που τα κοινοτικά κείμενα δημιουργούν στις έννομες τάξεις των κρατών μελών, ιδίως στον τομέα του ιδιωτικού δικαίου [33].

39. Ενώ η σχετική χρονική σταθερότητα του καθεστώτος των ποσοστώσεων συμβάλλει στη δημιουργία κάποιας νομικής ασφάλειας, η χαλάρωση των προϋποθέσεων για τη μεταφορά των ποσοστώσεων ενισχύει την άποψη ότι οι επιχειρηματίες νόμιμα οικειοποιούνται τις ποσοστώσεις σαν να επρόκειτο για αγαθό με αυτόνομη αξία. Υπό τις συνθήκες αυτές, και παρά τις μεγάλες διαφοροποιήσεις που παρουσιάζουν οι εθνικές έννομες τάξεις στον τομέα αυτόν, εκτιμώ ότι οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις πρέπει σήμερα να θεωρούνται ως αυθεντικά άυλα αγαθά.

26 — Βλ., σχετικά, Gehrke, H.: «Wie gemeinsam ist die Gemeinsame Agrarpolitik? — Zur Ausführung der EG-Regeln für die Übertragung von Milchquoten in England und Wales, Frankreich und Deutschland», *European Review of Private Law*, 1995, σ. 21 έως 52.

27 — «Valuable intangible asset», Justice Murphy στο Lawlor κατά The Minister for Agriculture and Others, *ILRM*, 1988, σ. 400.

28 — «Bene immateriale, succettibile di affitto o cessione, la cui titolarità costituisce posizione di diritto soggettivo», Tribunale di Parma, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1993, δημοσιευμένη στο *Dir. e giur. agr. e dell'amb.*, 1994, σ. 112.

29 — Savoie, H.: «Quotas laitiers, procédures administratives et droit de propriété: trois décisions récentes du Conseil d'État», *Revue de Droit rural*, αριθ. 231, Μάρτιος 1995, σ. 113 επ.

30 — «Subventionsähnliche abgabenrechtliche Bevorzugung», Bundesgerichtshof, διάταξη της 19ης Ιουλίου 1991, δημοσιευμένη στο *Agrarrecht*, 1991, σ. 344.

31 — Βλ., σχετικά, Bernard, A.: «Les quotas laitiers, meubles ou immeubles?», *Revue de Droit rural*, αριθ. 150, Φεβρουάριος 1987, σ. 49 επ.

32 — Βλ., π.χ., de la Cuesta, J. M.: «Aspectos jurídico-privados de la llamada cuota lechera», *Revista de Derecho Privado*, 1988, σ. 1967 επ.

33 — Αυτή η κατάσταση οδήγησε σε ορισμένες ελλείψεις στη δομή της νομολογίας του Δικαστηρίου σε σχέση με αυτή των εθνικών δικαστηρίων (όσον αφορά την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, βλ. Schilling, Th.: «Eigentum und Marktordnung nach Gemeinschafts- und nach deutschem Recht», *EuGRZ*, 1998, σ. 189).

Όμως, εφόσον θεσπίστηκαν για τη ρύθμιση της αγοράς του γάλακτος, το περιεχόμενό τους πρέπει να καθορίζεται σε συνάρτηση με τον σκοπό αυτό, που παραμένει η αιτία υπάρξεώς τους.

40. Κατά συνέπεια, εκτιμώ ότι η εξέταση του κύρους των μέτρων που λήφθηκαν στο πλαίσιο της ρυθμίσεως της αγοράς του γάλακτος θα πρέπει να επικεντρωθεί στο ερώτημα αν τα μέτρα αυτά είναι απαραίτητα για την επίτευξη του ρυθμιστικού τους σκοπού και αν είναι ανάλογα προς τον σκοπό αυτό. Τα συμπεράσματα αυτής της εξετάσεως θα πρέπει να εφαρμοστούν σε οποιονδήποτε δικαιούχο ποσότητας αναφοράς, ανεξάρτητα από τον τρόπο χορηγήσεως (ή, άλλως, από τον τρόπο αποκτήσεως) της ποσότητας αυτής.

41. Με άλλα λόγια, αν ο περιουσιακός χαρακτήρας των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων τους χαρίζει έναν μεγαλύτερο δυναμισμό στις συναλλαγές, προστατεύοντας συγχρόνως τα δικαιώματα των δικαιούχων τους, ο χαρακτήρας αυτός δεν θα πρέπει να επισκιάζει τον κύριο σκοπό που είναι η ρύθμιση της αγοράς. Οι επιχειρηματίες που πραγματοποιούν συναλλαγές με τις ποσοστώσεις αυτές (μέσω των διαφόρων εννόμων πράξεων που επιτρέπει η εθνική τους νομοθεσία) δεν πρέπει ποτέ να ξεχνούν ότι πρόκειται κατ' ουσίαν, σύμφωνα με τη φύση και τον προορισμό τους, για μέσα προσωρινής ρυθμίσεως της αγοράς και ότι το στοιχείο αυτό συνεπάγεται ορισμένους κινδύνους και ενέχει κάποιαν αβεβαιότητα. Αυτό βέβαια δεν σημαίνει ότι ο νομοθέτης μπορεί, εντελώς ελεύθερα, να διαθέτει αυτές τις ποσότητες αναφοράς. Σημαίνει όμως ότι ο δικαστής, όταν θα αναλύσει ένα ρυθμιστικό μέτρο όπως η μείωση κατά 4,5 % των ποσοτήτων που εξαιρούνται εισφοράς, θα πρέπει, πριν το χαρακτηρίσει ως μέτρο απαλλοτριώσεως, να λάβει υπόψη τον ρυθμιστικό χαρακτήρα των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Με οικονομικούς όρους, μπορεί να υποστηριχθεί ότι, για τον επιχειρηματία που είναι δικαιούχος ποσοστώσεως, τα μέτρα παρεμβάσεως που θίγουν την ποσόστωση αυτή εμφανίζονται ως ένας πρόσθετος κίνδυνος της εκμεταλλεύσεως, στενά συνδεδεμένος με την κατάσταση της αγοράς. Τον κίνδυνο αυτό πρέπει να φέρει ο επιχειρηματίας, έστω και μόνον ως αντάλλαγμα για την προστασία που του εξασφαλίζει το σύστημα με την εγγύηση μιας ελάχιστης τιμής.

42. Η γαλακτοκομική ποσόστωση αποτελεί επομένως μέσο παρεμβάσεως στις αγορές, το οποίο μετατράπηκε στο πλαίσιο των εννόμων συναλλαγών σε περιουσιακό αγαθό. Το περιεχόμενο αυτού του αγαθού μέσου ποικίλλει φυσικά ανάλογα με τις διάφορες εθνικές νομοθεσίες. Το γεγονός ότι, σε συγκεκριμένη έννομη τάξη, η ποσόστωση συνδέεται πιο στενά με τη γεωργική εκμετάλλευση ή ότι η παραχώρησή της υπόκειται σε ορισμένες προϋποθέσεις δεν της στερεί τον περιουσιακό της χαρακτήρα. Το ίδιο εξακολουθεί να συμβαίνει με τα πυροβόλα όπλα ή το εμπλουτισμένο ουράνιο που διατηρούν τον περιουσιακό τους χαρακτήρα παρά τους περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η εμπορία τους. Με τις αναφερθείσες προϋποθέσεις επιτυγχάνεται μόνο να αποφευχθεί, εν μέρει, η εμφάνιση «αγορών ποσοστώσεων».

43. Η λύση που προτείνω είναι, κατά την άποψη μου, όχι μόνον εκείνη που αντικατοπτρίζει καλύτερα την οικονομικη πραγματικότητα, αλλά και εκείνη που επιτρέπει την εξασφάλιση της πλέον προσήκουσας προστασίας των δικαιωμάτων. Σήμερα λιγότερο από οποτεδήποτε άλλοτε μπορεί κανείς να ισχυριστεί ότι «το δικαίωμα της ιδιοκτησίας

που διασφαλίζεται στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξεως δεν συνεπάγεται το δικαίωμα εμπορίας ενός οφέλους, όπως των ποσοτήτων αναφοράς που χορηγούνται στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, *που δεν προέρχεται ούτε από τα περιουσιακά στοιχεία* ούτε από την επαγγελματική δραστηριότητα του ενδιαφερομένου» [34]. Στην απόφαση Irish Farmers, που είναι πιο πρόσφατη, το Δικαστήριο παρέλειψε εξάλλου το απόσπασμα που μόλις ανέφερα. Αντίθετα απ' ό,τι έπραξε στις προηγούμενες υποθέσεις, το Δικαστήριο, στην απόφαση αυτή, δεν απέρριψε τους ισχυρισμούς που στηρίζονταν σε προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας με την αιτιολογία ότι οι ποσοστώσεις δεν είχαν περιουσιακό χαρακτήρα. Αντίθετα, στην απόφαση Irish Farmers, το Δικαστήριο ρητώς έκρινε ότι «η μετατροπή της αναστολής σε οριστική μείωση χωρίς αποζημίωση *δεν θίγει την ίδια την ουσία του δικαιώματος αυτού* [ιδιοκτησίας], καθόσον οι Ιρλανδοί παραγωγοί μπόρεσαν να συνεχίσουν να ασκούν τη γαλακτοπαραγωγική τους δραστηριότητα» [35]. Η κρίση αυτή αποδεικνύει ότι το Δικαστήριο αποφάσισε να προσεγγίσει τις έννομες συνέπειες των μέτρων παρεμβάσεως, όπως οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις, στο δικό τους πεδίο, δηλαδή στο πεδίο του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Το μόνο που απομένει πλέον είναι να δηλωθεί αυτό σαφώς.

44. Δεν θα ήθελα να τελειώσω αυτές τις προκαταρκτικές παρατηρήσεις χωρίς να αναφέρω ότι το καθεστώς των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων δεν είναι μόνο χρήσιμο ως μέσο σταθεροποιήσεως της αγοράς, αλλά επιτελεί επίσης σημαντικές λειτουργίες αναδιαρθρώσεως.

34 — Αποφάσεις της 22ας Οκτωβρίου 1991, C-44/89, von Deetzen II (Συλλογή 1991, σ. I-5119, σκέψη 27), και της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/92, Bostock (Συλλογή 1994, σ. I-955, σκέψη 19) (η υπογράμμιση δική μου).

35 — Σκέψη 29 (η υπογράμμιση δική μου).

Προκαταρκτικό ερώτημα: το κύρος της εθνικής ρυθμίσεως αναδιανομής των ποσοστώσεων

45. Κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως, η Επιτροπή εξέφρασε για πρώτη φορά τις αμφιβολίες της σχετικά με το κατά πόσον συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο οι γερμανικές κανονιστικές διατάξεις που επιτρέπουν την απόκτηση ορισμένων ποσοστώσεων που ελευθερώθηκαν καθ' υπέρβαση των στόχων που είχαν καθοριστεί (βλ. σημείο 25 ανωτέρω). Κατά την άποψη της Επιτροπής, οι γερμανικές αρχές μπόρεσαν μεν να στηριχθούν στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού 857/84 για να ενθαρρύνουν την οριστική εγκατάλειψη της γαλακτοκομικής παραγωγής αποζημιώνοντας τους παραγωγούς που αναλάμβαναν την υποχρέωση αυτή, όμως δεν υπάρχει κανένα νόμιμο έρεισμα που να επιτρέπει την αναδιανομή των ποσοστώσεων, βάσει υπουργικής αποφάσεως, έναντι καταβολής ποσού ίσου με την προαναφερθείσα αποζημίωση. Η επίδικη ρύθμιση στηρίζεται ρητώς στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του κανονισμού 857/84, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν ποσοστώσεις στους γαλακτοπαραγωγούς για να επιτευχθεί η αναδιάρθρωση του τομέα του γάλακτος. Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν μπορούν να επιτευχθούν οι στόχοι της αναδιαρθρώσεως υποχρεώνοντας τους ευνοουμένους από την αναδιάρθρωση να πληρώσουν. Υπό τις συνθήκες αυτές ο Demand δεν μπορεί να προβάλλει, έναντι των κοινοτικών οργάνων, επιχειρήματα στηριζόμενα στην απόκτηση ποσοστώσεων επ' ανταλλάγματι, διότι αυτά βρίσκονται προφανώς στο περιθώριο του κοινοτικού δικαίου.

46. Από την πλευρά μου δεν νομίζω ότι, αν υποτεθεί ότι τα επίδικα μέτρα αναδιανομής είναι άκυρα, η ασυμφωνία τους προς το κοινοτικό δίκαιο είναι τόσον προφανής ώστε να

πρέπει να αναγνωριστεί στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας χωρίς να μπορέσουν να ακουστούν σχετικά οι ενδιαφερόμενες πλευρές, και ιδίως η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Αντίθετα θεωρώ ότι από τη διατύπωση του άρθρου 4 του κανονισμού 857/84 δεν μπορεί να συναχθεί απόλυτη απαγόρευση χορηγήσεως, έναντι ανταλλάγματος, με έρεισμα την παράγραφο 1, στοιχείο γ', της διατάξεως αυτής, ποσοστώσεων που θα είχαν προηγουμένως μεταφερθεί στο εθνικό απόθεμα σύμφωνα με την παράγραφο 1, στοιχείο α', δηλαδή στο πλαίσιο της προσπάθειας να ενθαρρυνθούν οι παραγωγοί που το επιθυμούν να εγκαταλείψουν οριστικά τη γαλακτοκομική παραγωγή. Σε κάθε περίπτωση, εφόσον η λύση που πρεσβεύω (βλ. σημείο 40 ανωτέρω) συνίσταται ακριβώς στο να εφαρμοστεί στις αποκτηθείσες ποσοστώσεις το ίδιο νομικό καθεστώς που διέπει τις ποσοστώσεις που χορηγήθηκαν αρχικά, θα δεχθώ ως βάση, στην ανάλυση που ακολουθεί, την εύλογη υπόθεση ότι οι εθνικές διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες αποκτήθηκαν οι ποσοστώσεις, είναι σύμφωνες προς την κοινοτική ρύθμιση που ίσχυε την εποχή εκείνη.

47. Θα εξετάσω στη συνέχεια τις αρχές που, σύμφωνα με το αιτούν δικαστήριο και τον προσφεύγοντα της κύριας δίκης, μπορεί να παραβιάστηκαν λόγω της επίδικης οριστικής μειώσεως.

Προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας

48. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν εμφανίζεται ως απόλυτη αξία, αλλά πρέπει να λαμβάνεται υπόψη σε συνάρτηση με τη λειτουργία του στο κοινωνικό πλαίσιο. Κατά συνέπεια, επιτρέπεται να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος αυτού, ιδίως στο πλαίσιο κοινής οργανώσεως αγοράς, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιορισμοί αυτοί ανταποκρίνονται πράγματι σε επιδιωκομένους από την Κοινότητα σκοπούς που εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον και δεν συνιστούν, ενόψει του επιδιωκόμενου σκοπού, υπέρμετρη και αφόρητη επέμβαση που θίγει την ίδια την ουσία των εν λόγω αναγνωρισμένων δικαιωμάτων [36].

49. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι η κατά 4,5 % μείωση των ποσοτήτων αναφοράς, όποια κι αν είναι η προέλευσή τους, κατά τρόπο οριστικό και χωρίς αποζημίωση, μείωση που πραγματοποιήθηκε σύμφωνα με τον κανονισμό 3950/92, ανταποκρίνεται σε σκοπούς δημοσίου συμφέροντος που επιδιώκουν τα κοινοτικά όργανα στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι στοχεύουν ιδίως στη σταθεροποίηση της αγοράς και στη μείωση των διαρθρωτικών πλεονασμάτων. Αυτό εξάλλου επαναλαμβάνει το Συμβούλιο στη δέκατη έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού. Επιπλέον, ουδείς αμφισβήτησε ενώπιον του Δικαστηρίου ότι με το επίδικο μέτρο επιδιώκεται πράγματι σκοπός δημοσίου συμφέροντος.

50. Πρέπει ακόμη να καθοριστεί κατά πόσον, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών σταθεροποιήσεως της αγοράς και μειώσεως των διαρθρωτικών πλεονασμάτων, το

36 — Αποφάσεις της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 15)· της 13ης Ιουλίου 1989, 5/88, Wachauf (Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 18)· της 10ης Ιανουαρίου 1992, C-177/90, Kühn (Συλλογή 1992, σ. I-35, σκέψεις 16 και 17), και της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973, σκέψη 78).

ληφθέν μέτρο μειώσεως μπορεί να αποτελέσει υπέρμετρη και αφόρητη επέμβαση που θίγει αυτήν την ίδια την ουσία του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Ο Demand ισχυρίζεται ότι, από το 1990, η τιμή του γάλακτος συνεχώς μειωνόταν στη Γερμανία και προσκόμισε, για να στηρίξει τους ισχυρισμούς του, ιδιωτικές στατιστικές. Από τα επίσημα όμως στοιχεία που προσκόμισε η Επιτροπή [37] προκύπτει ότι κατά τη διάρκεια των οικονομικών ετών 1987 έως 1996, τα διαρθρωτικά πλεονάσματα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων διατηρήθηκαν τόσο σε κοινοτικό επίπεδο όσο και στη Γερμανία, κι αυτό παρά την επίδικη μείωση. Χάρη στη μείωση αυτή, το ποσοστό της κοινοτικής καταναλώσεως σε σχέση με την παραγωγή αυξήθηκε από 84 σε 90% και οι επιχορηγούμενες ποσότητες βουτύρου και αποβουτυρωμένου γάλακτος σε σκόνη (που είναι τα προϊόντα που μπορούν να αποθηκευθούν) περιορίστηκαν αντίστοιχα σε 10 και 16 %. Παρά την προσπάθεια περιορισμού, το 60 % του βουτύρου και το 92 % του αποβουτυρωμένου γάλακτος σε σκόνη που παρήχθησαν στην Κοινότητα το 1993 δεν μπόρεσαν να βρούν αγορά παρά μόνο χάρη στις κοινοτικές ενισχύσεις. Παράλληλα, από την περίοδο 1992/1993, κατά την οποία θεσπίστηκε η επίδικη οριστική μείωση, μέχρι το 1995, τελευταίο έτος για το οποίο υπάρχουν διαθέσιμα στοιχεία [38], τα συνολικά καθαρά εισοδήματα των γερμανικών γεωργικών εκμεταλλεύσεων όχι μόνο δεν μειώθηκαν, αλλά δεν έπαυσαν να αυξάνουν (όπως εξάλλου συνέβη σε ολόκληρη την Κοινότητα). Υπό τις συνθήκες αυτές θεωρώ ότι το Συμβούλιο, καθορίζοντας μια μείωση που αφορά ένα μικρό ποσοστό των ποσοστώσεων των γαλακτοπαραγωγών (δηλαδή 4,5 %), έλαβε ένα μέτρο που δεν απειλεί τη βιωσιμότητα των εκμεταλλεύσεων και ενήργησε εντός των ορίων της ευρείας διακριτικής ευχέρειας που διαθέτει όταν καθορίζει τους κανόνες των κοινών οργανώσεων αγοράς. Το γεγονός ότι τα διάφορα μέτρα που έλαβαν τα κοινοτικά όργανα από το 1987 δεν είχαν επίπτωση στο επίπεδο των εισοδημάτων των γαλακτοπαραγωγών ενισχύει αυτό το συμπέρασμα.

51. Το ίδιο συμπέρασμα ισχύει και για τους παραγωγούς που έκαναν χρήση της δυνατότητας που τους προσφέρει ο νόμος, να αυξήσουν τις ποσότητες αναφοράς τους, καταβάλλοντας την αντίστοιχη τιμή. Αυτοί οι παραγωγοί επωφελούνται περισσότερο από τα πλεονεκτήματα της κοινής οργανώσεως της αγοράς και ειδικότερα από τις εγγυήσεις τιμών που χορηγούνται στο πλαίσιο αυτό, ενώ ταυτόχρονα συμβάλλουν σε ακόμα μεγαλύτερο βαθμό στη δημιουργία του διαρθρωτικού πλεονάσματος του οικείου τομέα. Επομένως, καλώς υποχρεούνται να συμμετέχουν, στην ίδια αναλογία με τους λοιπούς παραγωγούς, στις μειώσεις των συνολικών εγγυημένων ποσοτήτων [39].

52. Για όλους τους λόγους που μόλις εξέθεσα, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, υπό τις παρούσες συνθήκες, η μείωση των ποσοστώσεων των παραγωγών κατά 4,5 %, κατά τρόπο οριστικό και χωρίς αποζημίωση, δεν αποτελεί προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας.

37 — Τα στοιχεία αυτά προέρχονται από το Cronos, Eurostat.

38 — Τα στοιχεία αυτά προέρχονται από το RICA, ΓΔ VI της Επιτροπής.

39 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1995, T-466/93, T-469/93, T-473/93, T-474/93 και T-477/93, O'Dwyer κ.λπ. κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1995, σ. II-2071, σκέψη 127).

Παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης

53. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «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 (...). 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» [40]. Στο ίδιο πλαίσιο, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «το πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί να επεκταθεί τόσο ώστε να παρακωλύει, κατά τρόπο γενικό, την εφαρμογή των νέων ρυθμίσεων επί των μελλοντικών συνεπειών καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί υπό την προγενέστερη ρύθμιση» [41].

54. Νομίζω ότι, στην παρούσα περίπτωση, ένας συνετός και προσεκτικός επιχειρηματίας μπορούσε να προβλέψει την αναστολή, χωρίς αποζημίωση, των ποσοτήτων αναφοράς για την περίοδο 1992/1993, καθώς και την οριστική μείωση που πραγματοποιήθηκε με τον κανονισμό 1560/93 (βλ. το σημείο 18, ανωτέρω). Κατά το πέρας της περιόδου των πέντε ετών, για την οποία ο κανονισμός 775/87 είχε θεσπίσει την προσωρινή αναστολή, το Συμβούλιο, ακολουθώντας την πρόταση της Επιτροπής, εξέδωσε τον κανονισμό 816/92, αλλά δεν παρέτεινε την αποζημίωση που έβαινε φθίνουσα. Όσον αφορά τις αναστολείσες ποσότητες αναφοράς, αυτές αφαιρέθηκαν από τις συνολικές εγγυημένες ποσότητες, πράγμα που οδήγησε σε μείωση των ατομικών ποσοστώσεων· το δε Συμβούλιο επεφύλαξε το δικαίωμα να επενεξετάσει στο μέλλον το μέτρο που έλαβε, αφού ενημερωθεί για την εξέλιξη της αγοράς. Κατά συνέπεια, το μόνο που υποσχέθηκε στους παραγωγούς ήταν να επανεξετάσει μεταγενέστερα αυτό το μέτρο της μειώσεως των ποσοτήτων αναφοράς κατά 4,5 %, πράγμα που έπραξε όταν εξέδωσε τον κανονισμό 1560/93, με τον οποίο επέλεξε την οριστική μείωση χωρίς αποζημίωση.

55. Θεωρώ ότι ένας συνετός και προσεκτικός γαλακτοπαραγωγός μπορούσε να προβλέψει αρκετά νωρίτερα ότι το Συμβούλιο θα μείωνε τις ποσότητες αναφοράς χωρίς αποζημίωση [42]. Πράγματι, συνέτρεχαν σωρευτικά οι ακόλουθοι παράγοντες:

— κατά τη διάρκεια των πέντε προηγουμένων ετών είχαν ανασταλεί ανάλογες ποσότητες αναφοράς·

— οι παραγωγοί είχαν λάβει αποζημίωση που έβαινε ελαττούμενη για ένα συνολικό ποσό 45,5 ECU ανά 100 χγρ.·

40 — Απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1990, C-350/88, Delacre κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-395, σκέψη 33).

41 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 19).

42 — Το Πρωτοδικείο κατέληξε στο ίδιο συμπέρασμα στην προπαρατεθείσα απόφαση O'Dwyer κ.λπ. κατά Συμβουλίου, σκέψη 54.

— η κοινοτική γαλακτοπαραγωγή παρέμενε πλεονασματική·

— στην πρόταση που διατύπωσε στο έγγραφο COM(91) 409 τελικό, της 31ης Οκτωβρίου 1991 [43], η Επιτροπή υποστήριξε τη λύση που υιοθέτησε το Συμβούλιο.

Σε κάθε περίπτωση, το καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς θα έπαυε, κατ' αρχήν, να ισχύει την 31η Μαρτίου 1992 (βλ. σημείο 13, ανωτέρω). Το Συμβούλιο διέθετε, επομένως, ιδιαίτερα ευρεία διακριτική ευχέρεια για να αποφασίσει αν θα παρέτεινε το καθεστώς αυτό ή όχι. Για τον λόγο αυτό, κανείς επιχειρηματίας δεν μπορούσε δικαιολογημένα να ελπίζει ότι το ισχύον καθεστώς θα διατηρείτο πέραν της 31ης Μαρτίου 1992.

56. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι ο κανονισμός 3950/92, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1560/93, μετατρέποντας την προσωρινή αναστολή των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς σε οριστική μείωση κατά 4,5 %, χωρίς πρόβλεψη αποζημιώσεως, δεν παραβιάζει την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

43 — ΕΕ C 337, σ. 35.

Αν το συμπέρασμα αυτό είναι ορθό για τις ποσοστώσεις που χορηγήθηκαν αρχικώς, δεν υπάρχει λόγος να μην μπορεί να εφαρμοστεί και στις ποσότητες αναφοράς που αποκτήθηκαν επ' ανταλλάγματι κατά τη διάρκεια της περιόδου 1990/1991. Πράγματι, όπως ήδη εξήγησα προηγουμένως (στα σημεία 3 και 34 ανωτέρω), στην περίπτωση αυτή δεν πρόκειται για απόκτηση νεοδημιουργηθεισών ποσοτήτων αναφοράς, αλλά για τη μεταφορά υφισταμένων ποσοστώσεων, που το κράτος μπόρεσε να ελευθερώσει έναντι καταβολής αποζημιώσεως στους παραγωγούς που παραιτήθηκαν από τις ποσοστώσεις αυτές. Αποκτώντας αυτές τις ελευθερωθείσες ποσοστώσεις, ο νέος δικαιούχος δεν μπορούσε να αξιώσει τίποτε άλλο παρά μόνο να βρεθεί στην ίδια νομική κατάσταση με τους παραχωρούντες παραγωγούς και, επομένως, δεν είχε κανένα λόγο να σκεφθεί ότι για την ποσόστωση που αποκτήθηκε με μεταφορά θα ίσχυε διαφορετικό καθεστώς από αυτό που εφαρμοζόταν στην ποσόστωση που χορηγήθηκε αρχικώς.

Παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως

57. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης υποστήριξε ότι, λόγω των αποτελεσμάτων που συνεπάγεται, η μείωση που αμφισβητεί ισοδυναμεί με μερική εγκατάλειψη της παραγωγής χωρίς αποζημίωση. Υπό την έννοια αυτή θεωρεί ότι η μεταχείριση των εν λόγω παραγωγών, και ιδίως αυτών που αύξησαν την ποσόστωσή τους καταβάλλοντας κάποιο ποσό, ήταν δυσμενής σε σχέση με τους παραγωγούς που έλαβαν αποζημίωση επειδή εγκατέλειψαν την παραγωγή τους.

58. Η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών της Κοινότητας που διατυπώνεται στο άρθρο 40, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ επιτάσσει οι παρόμοιες καταστάσεις να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικά και οι διαφορετικές καταστάσεις να μην αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο, εκτός αν η αντιμετώπιση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικά [44]. Υπό την έννοια αυτή, η κατάσταση στην οποία βρέθηκε ο Demand όταν απέκτησε την πρόσθετη ποσόστωσή του πρέπει να συγκριθεί με την κατάσταση από την οποία προέρχεται αυτή η νέα ποσόστωση, δηλαδή με την κατάσταση στην οποία βρίσκονταν οι παραχωρήσαντες την ποσόστωσή τους δικαιούχοι αμέσως πριν την παραχώρηση. Η κατάσταση αυτή χαρακτηριζόταν, αφενός, από τη δυνατότητα προσωρινής παραγωγής συγκεκριμένης ποσότητας γάλακτος χωρίς να πρέπει να καταβληθεί συμπληρωματική εισφορά και τυγχάνοντας εμμέσως εγγυημένης τιμής και, αφετέρου, από τις απαιτήσεις για προσαρμογή στην αγορά του συστήματος παρεμβάσεως, ώστε να αποφευχθούν, ιδίως, οι καταστάσεις πλεονασματικής προσφοράς. Θα περιοριστώ στη διαπίστωση ότι αυτά τα πλεονεκτήματα και οι υποχρεώσεις ουδόλως διαφέρουν από αυτά που διαθέτει σήμερα ο προσφεύγων της κύριας δίκης κατά τη χρήση της νέας ποσοστώσεώς του και ότι, επιπλέον, αυτά τα πλεονεκτήματα και οι υποχρεώσεις είναι πανομοιότυπα με αυτά που συνόδευαν τις αρχικώς χορηγηθείσες ποσότητες αναφοράς. Για τον λόγο αυτό ο κοινοτικός νομοθέτης, εφαρμόζοντας την επίδικη μείωση σε κάθε ποσότητα αναφοράς, ανεξαρτήτως του τρόπου με τον οποίο αυτή αποκτήθηκε, τήρησε ευσυνείδητα την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

59. Η απόφαση σχετικά με το αν θα ήταν προτιμότερη, από εμπορική άποψη, η εγκατάλειψη της παραγωγής έναντι της αποζημιώσεως που προσέφεραν οι γερμανικές αρχές ή η διατήρηση ή ακόμη και η αύξηση της ποσότητας αναφοράς με τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που συνεπάγεται η τελευταία αυτή επιλογή είναι άκρως προσωπική. Κάθε παραγωγός έπρεπε να ζυγίσει το οικονομικό πλεονέκτημα που συνεπαγόταν για τον ίδιο η εγκατάλειψη της παραγωγής του και να εκτιμήσει τις εμπορικές προοπτικές που του προσφέρονταν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της γαλακτοκομικής αγοράς. Έπρεπε ιδίως να σταθμίσει τα στοιχεία που απαρίθμησα προηγουμένως κατά την εξέταση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, δηλαδή έπρεπε να εκτιμήσει τη δυνατότητα άμεσης μείωσης των εγγυημένων ποσοτήτων.

60. Τέλος, εκτιμώ ότι ο ισχυρισμός περί παραβιάσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων πρέπει να απορριφθεί.

Οι λοιπές προβαλλόμενες αρχές

61. Ο Demand ισχυρίζεται επίσης ότι παραβιάσθηκε η αρχή της αναλογικότητας, δεν τηρήθηκε η υποχρέωση αιτιολογήσεως ορισμένων πράξεων των οργάνων (υποχρέωση που θεσπίζει το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΚ) καθώς και ότι υπήρξε κατάχρηση εξουσίας. Όπως έχουν διατυπωθεί, ο πρώτος και ο τρίτος από τους ισχυρισμούς αυτούς συγχέονται, όσον αφορά την επιδιωκόμενη προστασία, με τα επιχειρήματα που ήδη εξέτασα

44 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, την απόφαση της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hierl (Συλλογή 1992, σ. I-2061, σκέψη 18).

σχετικά με τις προβαλλόμενες παραβιάσεις της αρχής της προστασίας της ιδιοκτησίας και της αρχής της προστασίας της αιτιολογημένης εμπιστοσύνης. Κατά τα λοιπά, όσον αφορά τις τρεις αυτές αιτιάσεις, αναφέρομαι στις προτάσεις που ανέπτυξα στην υπόθεση Irish Farmers, στην οποία έχω ήδη πολλές φορές αναφερθεί. Θεωρώ, επομένως, ότι η έλλειψη ρητής αιτιολογήσεως του μέτρου μειώσεως χωρίς αποζημίωση, αναλυόμενη στο πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται, δεν στέρησε από τον προσφεύγοντα τη δυνατότητα να προβάλει αποτελεσματικά τα δικαιώματά του και δεν εμποδίζει το Δικαστήριο να ασκήσει τον δικαιοδοτικό του έλεγχο. Πρέπει όμως να παρατηρήσω ότι οι ιδιαιτερότητες της κοινοτικής νομοθετικής διαδικασίας και οι απαιτήσεις της αρχής της διαφάνειας φαίνονται να επιβάλλουν ολοένα και περισσότερο ιδιαίτερη επιμέλεια και μεγάλη ακρίβεια κατά την αιτιολόγηση των κανονιστικών πράξεων που επηρεάζουν άμεσα την περιουσία των ιδιωτών.

Πρόταση

62. Λαμβανομένων υπόψη των προηγουμένων παρατηρήσεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα που του υπέβαλε το Bundesfinanzhof:

«Από την παρούσα διαδικασία δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος των διατάξεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, μολονότι η διάταξη αυτή δεν περιλαμβάνει στις ποσότητες αναφοράς το 4,5 % που ανεστάλη προσωρινά κατ' εφαρμογήν του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, όπως τροποποιήθηκε, και μολονότι δεν προβλέπει αποζημίωση υπέρ των παραγωγών και δεν κάνει διάκριση μεταξύ των διαφόρων τρόπων με τους οποίους είναι δυνατό να αποκτηθούν αυτές οι ποσότητες αναφοράς.»