ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 28ης Απριλίου 1988 *

Στην υπόθεση 120/86,

η οποία έχει ως αντικείμενο αίτηση του College van Beroep voor het Bedrijfsleven της Χάγης προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου μεταξύ

J. Mulder

και

Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος και την ερμηνεία του κανονισμού 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 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

συγκείμενο από τους G. Bosco, πρόεδρο τμήματος, προεδρεύοντα, O. Due και J. C. Moitinho de Almeida, προέδρους τμήματος, T. Koopmans, U. Everling, K. Bahlmann, Y. Galmot, K. Κακούρη, R. Joliet, T. F. O'Higgins και F. Schockweiler, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Sir Gordon Slynn,
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

— ο J. Mulder, προσφεύγων της κύριας δίκης, εκπροσωπούμενος από τον H. J. Brokhorst, δικηγόρο Χάγης, και τον E. H. Pijnacker Hordijk, δικηγόρο Άμστερνταμ,

— η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, εκπροσωπούμενη από τον I. Verkade, γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον A. Fierstra,

— το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τον A. Brautigam, κύριο υπάλληλο διοικήσεως στη νομική υπηρεσία του Συμβουλίου,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμβουλο R. C. Fischer, καθώς και από τον Cless, ως εμπειρογνώμονα,

την έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 29ης Σεπτεμβρίου 1987,

αφού άκουσε το γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 13ης Ιανουαρίου 1988,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με απόφαση της 14ης Μαρτίου 1986, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 23 Μαΐου του ίδιου έτους, το College van Beroep voor het Bedrijfsleven της Χάγης υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία και το κύρος της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως στον τομέα της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος.

2 Τα ερωτήματα αυτά ανέκυψαν στο πλαίσιο διαδικασίας που κίνησε ο Mulder, ο οποίος εκμεταλλεύεται μία γεωργική επιχείρηση, κατά του ολλανδού Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας. Ο Mulder, ο οποίος μέχρι τον Οκτώβριο 1979 διατηρούσε ζωικό κεφάλαιο γαλακτοκομικής κατευθύνσεως και παρέδιδε στο γαλακτοκομείο 500 000 kg γάλακτος ετησίως, ανέλαβε την υποχρέωση, τον Οκτώβριο 1979, δυνάμει συμφωνίας που συνήψε με το Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, να

μην παραδώσει πλέον γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών μεταξύ της 1ης Οκτωβρίου 1979 και της 30ής Σεπτεμβρίου 1984. Ως αντιπαροχή έλαβε πριμοδότηση μη εμπορίας συνολικού ύψους 193 415 ολλανδικών φιορινίων (HFL) βάσει του κανονισμού 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί θεσπίσεως συστήματος πριμοδοτήσεων για τη μη εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και τη μετατροπή των αγελών βοοειδών γαλακτοκομικής κατευθύνσεως (PB L 131, σ. 1).

3 Αφού προέβη, από τον Αύγουστο 1983, σε ορισμένες επενδύσεις προκειμένου να αρχίσει εκ νέου τη γαλακτοκομική παραγωγή με τη λήξη της πενταετούς περιόδου μη εμπορίας, ζήτησε στις 28 Μαΐου 1984 από τις αρμόδιες ολλανδικές αρχές να του χορηγήσουν ποσότητα αναφοράς 726 000 kg (132 αγελάδες × 5 500 kg) γάλακτος βάσει της ρυθμίσεως περί συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος που είχε στο μεταξύ θεσπιστεί με τον κανονισμό 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), όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 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), και τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11).

4 Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας, της 24ης Σεπτεμβρίου 1984, με την αιτιολογία ότι ο Mulder δεν μπορούσε να δικαιολογήσει γαλακτοκομική παραγωγή κατά το επιλεγέν για την εφαρμογή της νέας ρυθμίσεως έτος αναφοράς, εν προκειμένω το 1983, και ότι η έλλειψη παραγωγής δεν οφειλόταν σε ανώτερη βία. Κατόπιν της απορριπτικής αυτής αποφάσεως, ο Mulder άσκησε προσφυγή ενώπιον του College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

5 Θεωρώντας ότι η λύση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία και το κύρος της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως στον τομέα της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος, το College van Beroep voor het Bedrijfsleven ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

« 1) Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84, και ενόψει της τρίτης αιτιολογικής του σκέψης, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπεται σε κράτος μέλος, κατά τον καθορισμό των

κατά το άρθρο 2 αναφερομένων ποσοτήτων αναφοράς, ούτε να λαμβάνει υπόψη περιστάσεις, οι οποίες δεν προβλέπονται από τις κοινοτικές αυτές διατάξεις, ιδίως την κατάσταση στην οποία βρίσκονται αυτοί οι οποίοι, στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, σε κανένα έτος αναφοράς δεν παρέδωσαν γάλα, ούτε να προβαίνει σε ρυθμίσεις, οι οποίες αποβλέπουν στη χορήγηση σ' αυτούς ειδικής ποσότητας;

2) Στην περίπτωση που στο πρώτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 857/84 είναι άκυρος λόγω παραβάσεως του κατά τον υπό κρίση χρόνο ισχύοντος κοινοτικού δικαίου και ιδίως λόγω παραβιάσεως:

α) της αρχής της ασφάλειας δικαίου,

β) της αρχής της αναλογικότητας,

γ) του δικαιώματος ιδιοκτησίας,

δ) της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης ΕΟΚ,

ε) της απαγορεύσεως της καταχρήσεως εξουσίας,

επειδή ο κανονισμός δεν λαμβάνει υπόψη αυτούς οι οποίοι, στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 1078/77, σε κανένα έτος αναφοράς δεν παρέδωσαν γάλα;

3) Σε περίπτωση που στο πρώτο ερώτημα δοθεί αρνητική απάντηση, κράτος μέλος παραβιάζει το κατά τον υπό κρίση χρόνο ισχύον κοινοτικό δίκαιο, όταν παραλείπει να προβεί σε ρύθμιση, όπως αυτή που αναφέρεται στο πρώτο ερώτημα, ως προς αυτούς οι οποίοι, στο πλαίσιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 1078/77, σε κανένα έτος αναφοράς δεν παρέδωσαν γάλα; »

6 Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναπτύσσονται διεξοδικώς τα περιστατικά της υποθέσεως της κύριας δίκης, οι επίμαχες κοινοτικές διατάξεις, καθώς και η εξέλιξη της διαδικασίας και οι παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται πιο κάτω παρά μόνον καθόσον απαιτείται για να σχηματίσει κρίση το Δικαστήριο.

Επί του κανονιστικού πλαισίου της διαφοράς

7 Προκειμένου να δοθεί λυσιτελής απάντηση στα υποβληθέντα ερωτήματα, πρέπει να υπομνηστεί προκαταρκτικώς η εφαρμοστέα κοινοτική ρύθμιση.

8 Για να περιοριστεί η πλεονάζουσα παραγωγή γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων στην κοινή αγορά, ο προαναφερθείς κανονισμός 1078/77 θέσπισε, για ορισμένη περίοδο, ένα σύστημα πριμοδοτήσεων για τους γεωργούς που είτε παραιτούνται από την εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (πριμοδότηση μη εμπορίας) είτε μετατρέπουν τις αγέλες τους βοοειδών γαλακτοκομικής κατευθύνσεως προς την παραγωγή κρέατος (πριμοδότηση μετατροπής). Οι πριμοδοτήσεις μη εμπορίας, για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα υπόθεση, χορηγούνταν κατόπιν αιτήσεως σε κάθε γαλακτοπαραγωγό που θα ανελάμβανε την υποχρέωση να μην πωλεί ούτε να παραδίδει δωρεάν γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα προερχόμενα από την εκμετάλλευσή του για περίοδο πέντε ετών (άρθρα 1 και 2).

9 Ενόψει της σταθεράς ανοδικής πορείας της παραγωγής γάλακτος, το Συμβούλιο θέσπισε επιπλέον, με τον προαναφερθέντα κανονισμό 856/84, μια συμπληρωματική εισφορά η οποία επιβάλλεται, κατά το άρθρο 1 αυτού του κανονισμού, επί των παραδιδόμενων ποσοτήτων γάλακτος που υπερβαίνουν μία ποσότητα αναφοράς που πρόκειται να καθοριστεί· η εισφορά οφείλεται είτε από τους παραγωγούς γάλακτος (εναλλακτική λύση Α) είτε από τους αγοραστές γάλακτος ή άλλων γαλακτοκομικών προϊόντων, οι οποίοι τη μετακυλούν στους παραγωγούς που αύξησαν τις παραδόσεις τους, ανάλογα με το πόσο συνετέλεσαν στην υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς του αγοραστή (εναλλακτική λύση Β).

10 Ο τρόπος υπολογισμού της ποσότητας αναφοράς, δηλαδή των ποσοτήτων που απαλλάσσονται από τη συμπληρωματική εισφορά, καθορίστηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό 857/84 του Συμβουλίου. Δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 1, αυτής της πράξεως, η ποσότητα αναφοράς είναι ίση με την ποσότητα γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος που παρέδωσε ο παραγωγός κατά το ημερολογιακό έτος 1981, προσαυξημένη κατά 1 %. Τα κράτη μέλη μπορούν πάντως να προβλέπουν, σύμφωνα με την παράγραφο 2 αυτού του άρθρου, ότι στο έδαφός τους η ποσότητα αναφοράς είναι ίση με την ποσότητα γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος που παραδόθηκε ή αγοράστηκε κατά το ημερολογιακό έτος 1982 ή το ημερολογιακό έτος 1983, πολλαπλασιαζόμενη με ποσοστό που καθορίζεται κατά τρόπο ώστε να μην ξεπεραστεί η εγγυημένη ποσότητα για το συγκεκριμένο κράτος μέλος.

11 Από τους κανόνες αυτούς προβλέπονται παρεκκλίσεις, σε ορισμένες ιδιαίτερες καταστάσεις, με τα άρθρα 3, 4 και 4α του ίδιου κανονισμού. Έτσι, κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν ειδικές ποσότητες αναφοράς στους παραγωγούς που προσυπέγραψαν ένα σχέδιο αναπτύξεως της γαλακτοκομικής παραγωγής με βάση την οδηγία 72/159 του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 1972, περί του εκσυγχρονισμού των γεωργικών εκμεταλλεύσεων (PB L 96, σ. 1), το οποίο κατατέθηκε πριν από την 1η Μαρτίου 1984, ή στους παραγωγούς που προέβησαν σε επενδύσεις χωρίς σχέδιο αναπτύξεως (ψηφίο 1), καθώς και στους νέους καλλιεργητές που έχουν εγκατασταθεί μετά την 31η Δεκεμβρίου 1980 (ψηφίο 2). Επιπλέον, οι παραγωγοί των οποίων η γαλακτοκομική παραγωγή, κατά το έτος αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη, έχει επηρεαστεί αισθητά από εξαιρετικά γεγονότα, όπως φυσική καταστροφή, από ατύχημα καταστροφή των ενεργητικών στοιχείων της εκμεταλλεύσεως ή επιζωοτία, επιτυγχάνουν, ύστερα από αίτησή τους, να ληφθεί υπόψη ένα άλλο ημερολογιακό έτος αναφοράς μέσα στο χρονικό διάστημα της περιόδου 1981 έως 1983 (ψηφίο 3). Ο κατάλογος αυτών των ιδιαιτέρων καταστάσεων συμπληρώθηκε με το άρθρο 3 του προαναφερθέντος κανονισμού 1371/84 της Επιτροπής.

12 Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 857/84 επιτρέπει στα κράτη μέλη, προκειμένου να επιτευχθεί η αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής, να χορηγήσουν, μεταξύ άλλων, συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς στους παραγωγούς που πραγματοποιούν σχέδιο αναπτύξεως της γαλακτοπαραγωγής, που εγκρίνεται μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 857/84, δυνάμει της προαναφερθείσας οδηγίας 72/159, καθώς και στους παραγωγούς που ασκούν το γεωργικό επάγγελμα ως κύρια απασχόληση.

13 Επιπλέον, το άρθρο 4α, που προστέθηκε με τον τροποποιητικό κανονισμό 590/85 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 1985 (ΕΕ L 68, σ. 1), επιτρέπει στα κράτη μέλη να παραχωρούν, κατά τη διάρκεια ορισμένης περιόδου, τις ποσότητες αναφοράς που δεν χρησιμοποίησαν οι παραγωγοί ή αγοραστές στους παραγωγούς ή αγοραστές της ίδιας περιοχής ή, ενδεχομένως, άλλων περιοχών. Τέλος, το άρθρο 7 προβλέπει ότι σε περίπτωση πωλήσεως, εκμισθώσεως ή μεταβιβάσεως λόγω κληρονομικής διαδοχής μιας εκμεταλλεύσεως, η αντίστοιχη ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται εν όλω ή εν μέρει στον αγοραστή, το μισθωτή ή τον κληρονόμο.

Επί του πρώτου ερωτήματος

14 Όσον αφορά την ερμηνεία της προαναφερθείσας ρυθμίσεως, όλα τα μέρη που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο υποστηρίζουν ότι η ρύθμιση αυτή περιέχει περιοριστική απαρίθμηση των καταστάσεων στις οποίες ο παραγωγός γάλακτος μπορεί να λάβει ποσότητα αναφοράς βάσει του συστήματος της συμπληρωματικής εισφοράς επί

του γάλακτος. Οι απόψεις τους διίστανται πάντως ως προς το ζήτημα κατά πόσο οι εν λόγω διατάξεις μπορούν να εφαρμοστούν στην περίπτωση κατά την οποία, όπως εν προκειμένω, ο ενδιαφερόμενος παραγωγός δεν παρέδωσε γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς λόγω αναληφθείσας υποχρεώσεως βάσει του κανονισμού 1078/77.

15 Από την εξέταση της οικονομίας και του σκοπού των διατάξεων των άρθρων 3 και 4 του κανονισμού 857/84 του Συμβουλίου καταφαίνεται ότι στις διατάξεις αυτές απαριθμούνται περιοριστικώς οι καταστάσεις κατά τις οποίες μπορούν να χορηγηθούν από τα κράτη μέλη ειδικές ή συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς. Δεδομένου ότι οι διατάξεις αυτές δεν αφορούν την κατάσταση κατά την οποία ο παραγωγός, ο οποίος δεν έχει παραδώσει γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς λόγω υποχρεώσεως μη εμπορίας την οποία ανέλαβε βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν μπορεί να αξιώσει να του χορηγηθεί ποσότητα αναφοράς παρά μόνο εφόσον εμπίπτει σε μία ή περισσότερες από τις ειδικές περιπτώσεις που προβλέπονται σχετικώς.

16 Είναι φανερό ότι οι προβλεπόμενες περιπτώσεις δεν καλύπτουν όλες τις καταστάσεις στις οποίες μπορούν να περιέλθουν οι παραγωγοί οι οποίοι ανέλαβαν υποχρεώσεις μη εμπορίας. Αυτό συμβαίνει ιδίως ως προς τους παραγωγούς των οποίων η περίοδος μη εμπορίας λήγει μετά το έτος αναφοράς και οι οποίοι δεν έχουν προσυπογράψει σε σχέδιο επενδύσεως ή δεν έχουν πραγματοποιήσει επενδύσεις υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 3 του κανονισμού 857/84.

17 Πρέπει να προστεθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες καταστάσεις που προβλέπονται στα άρθρα 3 και 4 του κανονισμού 857/84 μόνο εντός των ορίων των ποσοτήτων που διατίθενται για το σκοπό αυτό. Αυτό προβλέπεται ρητά στο άρθρο 5 του ίδιου κανονισμού, κατά το οποίο μπορούν να χορηγηθούν συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς μόνο μέχρι την εγγυημένη ποσότητα για το συγκεκριμένο κράτος μέλος, αυτές δε οι συμπληρωματικές ποσότητες αφαιρούνται από την εφεδρική ποσότητα που έχει συστήσει το κράτος μέλος στα πλαίσιο της εν λόγω εγγυημένης ποσότητας.

18 Όσον αφορά το άρθρο 4α του κανονισμού 857/84, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το άρθρο αυτό παρέχει στα κράτη μέλη ευρύ πεδίο εκτιμήσεως για να κατανείμουν τις ποσότητες αναφοράς που δεν χρησιμοποιήθηκαν από τους παραγωγούς ή τους αγοραστές. Βάσει αυτής της διατάξεως, τα κράτη μέλη μπορούν βεβαίως να λαμβάνουν επίσης υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση των παραγωγών που ανέλαβαν την υποχρέωση να

παραιτηθούν από την εμπορία γάλακτος κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών. Πάντως, η δυνατότητα αυτή περιορίζεται από τον κανόνα που προβλέπεται στο δεύτερο εδάφιο του προαναφερθέντος άρθρου 4α, παράγραφος 1, κατά το οποίο οι ποσότητες αυτές παραχωρούνται κατά προτεραιότητα εντός της ίδιας περιοχής. Επιπλέον, η εφαρμογή αυτής της διατάξεως είναι χρονικώς περιορισμένη, έστω και αν έχει παραταθεί στο μεταξύ η αρχική περίοδος των δώδεκα μηνών. Τέλος, η εφαρμογή αυτής της διατάξεως εξαρτάται από το βαθμό κατά τον οποίο δεν χρησιμοποιούνται οι ποσότητες αναφοράς από τους παραγωγούς ή τους αγοραστές και επομένως είναι διαθέσιμες για αναδιανομή.

19 Από τα προηγούμενα έπεται ότι η εν λόγω ρύθμιση δεν διασφαλίζει από κάθε άποψη τη δυνατότητα του παραγωγού, που βρίσκεται σε μία κατάσταση όπως αυτή για την οποία πρόκειται στην κύρια δίκη, να λαμβάνει ποσότητα αναφοράς στο πλαίσιο του συστήματος της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος.

20 Επομένως, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι για τον καθορισθμό των ποσοτήτων αναφοράς, που αναφέρονται στο άρθρο 2 αυτού του κανονισμού, τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να λαμβάνουν υπόψη καταστάσεις κατά τις οποίες οι παραγωγοί αυτοί δεν παρέδωσαν, κατ' εφαρμογή δεσμεύσεως που ανέλαβαν βάσει του κανονισμού 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς, παρά μόνον αν οι παραγωγοί συγκεντρώνουν, ατομικώς κατά περίπτωση, τις ειδικές προϋποθέσεις που προβλέπονται με τον κανονισμό 857/84, τα δε κράτη μέλη έχουν για το σκοπό αυτό διαθέσιμες ποσότητες αναφοράς.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

21 Όσον αφορά το κύρος της υπό κρίση ρυθμίσεως, ο Mulder υποστηρίζει ότι η ρύθμιση αυτή είναι ανίσχυρη, καθόσον συνιστά παραβίαση των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου. Σχετικώς με αυτό, υποστηρίζει καταρχάς ότι ο κανονισμός 857/84 συνιστά παραβίαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, επειδή οι επιχειρηματίες που έκαναν χρήση των δυνατοτήτων που παρέχει το σύστημα του κανονισμού 1078/77 θεμιτώς προσδοκούσαν ότι θα μπορούσαν να αρχίσουν εκ νέου την παραγωγή με τη λήξη της υποχρεώσεώς τους μη εμπορίας. Επιπλέον, προβάλλει ότι η εν λόγω ρύθμιση συνιστά παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας και απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ παραγωγών και ισοδυναμεί στην πράξη με απαλλοτρίωση της εκμεταλλεύσεώς του. Τέλος, ο Mulder θεωρεί ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διέπραξε κατάχρηση εξουσίας, θεσπίζοντας ένα μέτρο διαρθρωτικής πολιτικής, χρησιμοποιώντας ένα μέσο ρυθμίσεως της αγοράς.

22 Αντιθέτως, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η επίμαχη ρύθμιση είναι ισχυρή. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή στηρίζουν την άποψή τους κυρίως στο επιχείρημα ότι τα κράτη μέλη έχουν διάφορες δυνατότητες για να χορηγούν ποσοστώσεις, που δεν υπόκεινται στη συμπληρωματική εισφορά, στους παραγωγούς οι οποίοι κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς έλαβαν πριμοδότηση βάσει του κανονισμού 1078/77. Η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών και, επικουρικώς, η Επιτροπή αναλύουν το περιεχόμενο των γενικών αρχών που αναφέρθηκαν για να καταλήξουν στο συμπέρασμα ότι οι αρχές αυτές έχουν δεόντως τηρηθεί εν προκειμένω. Όσον αφορά, ειδικότερα, τις αρχές της ασφάλειας δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι οι αρχές αυτές δεν παραβιάστηκαν, καθόσον οι ενδιαφερόμενοι παραγωγοί δεν μπορούσαν θεμιτώς να προσδοκούν ότι θα είχαν απεριόριστο δικαίωμα, με τη λήξη της πενταετούς υποχρεώσεώς τους, να αρχίσουν εκ νέου τη γαλακτοκομική παραγωγή.

23 Εν προκειμένω, πρέπει να γίνει δεκτό, όπως ορθώς παρατήρησαν η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών και η Επιτροπή, ότι ο επιχειρηματίας που αυτοβούλως σταμάτησε την παραγωγή του επί ορισμένο χρονικό διάστημα δεν μπορεί θεμιτώς να προσδοκά ότι θα μπορεί να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή υπό τις ίδιες συνθήκες όπως αυτές που ίσχυαν προηγουμένως και ότι δεν θα υπάγεται ενδεχομένως σε ορισμένους κανόνες που στο μεταξύ θα θεσπίζονταν στον τομέα της εμπορικής πολιτικής και της διαρθρωτικής πολιτικής.

24 Εντούτοις, ο επιχειρηματίας αυτός, εφόσον, όπως εν προκειμένω, ενθαρρύνθηκε με πράξη της Κοινότητας να αναστείλει την εμπορία για ορισμένη περίοδο, χάριν του γενικού συμφέροντος και αντί 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 παρέχει η κοινοτική ρύθμιση.

25 Πάντως, η ρύθμιση σχετικά με τη συμπληρωματική εισφορά επί του γάλακτος συνεπάγεται τέτοιους περιορισμούς για τους παραγωγούς που, κατ' εφαρμογή της αναληφθείσας υποχρεώσεως βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς. Όπως εκτέθηκε στο πλαίσιο της απαντήσεως επί του πρώτου ερωτήματος, οι παραγωγοί αυτοί μπορούν πράγματι να αποκλεισθούν από τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς βάσει του νέου συστήματος ακριβώς λόγω αυτής της υποχρεώσεως, αν δεν συγκεντρώνουν τις ειδικές προϋποθέσεις που προβλέπονται με τον κανονισμό 857/84 ή αν τα κράτη μέλη δεν έχουν διαθέσιμες ποσότητες αναφοράς.

26 Αντίθετα από τους ισχυρισμούς της Επιτροπής, ένας τέτοιος πλήρης και μόνιμος αποκλεισμός καθ' όλη τη διάρκεια της εφαρμογής της ρυθμίσεως στον τομέα της συμπληρωματικής εισφοράς, η οποία έχει ως αποτέλεσμα την αδυναμία των ενδιαφερόμενων παραγωγών να αρχίσουν εκ νέου την εμπορία γάλακτος με τη λήξη της περιόδου των πέντε ετών δεν ήταν δυνατόν να προβλεφθεί από αυτούς τους παραγωγούς τη στιγμή που ανελάμβαναν, προσωρινά, την υποχρέωση να μην παραδώσουν γάλα. Πράγματι, ούτε από τις διατάξεις ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1078/77 συνάγεται ότι η υποχρέωση μη εμπορίας που αναλαμβάνεται βάσει αυτού του κανονισμού μπορεί να συνεπάγεται, με τη λήξη της, την αδυναμία της εκ νέου ενάρξεως της εν λόγω δραστηριότητας. Το αποτέλεσμα αυτό συνιστά προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνη που μπορούσαν να έχουν οι παραγωγοί αυτοί ως προς τον περιορισμένο χαρακτήρα των αποτελεσμάτων που απορρέουν από τη ρύθμιση στην οποία δέχθηκαν να υπαχθούν.

27 Κατά συνέπεια, η ρύθμιση στον τομέα της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος θεσπίστηκε κατά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Δεδομένου ότι η ρύθμιση αυτή πρέπει κατά συνέπεια να κηρυχθεί ανίσχυρη γι' αυτό το λόγο, παρέλκει η εξέταση των άλλων επιχειρημάτων που προβλήθηκαν κατά τη διαδικασία κατά του κύρους της.

28 Επομένως, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι ο κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, είναι ανίσχυρος καθόσον δεν προβλέπει τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς οι οποίοι, κατ' εφαρμογή δεσμεύσεως που ανελήφθη βάσει του κανονισμού 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που επέλεξε το οικείο κράτος μέλος.

Επί του τρίτου ερωτήματος

29 Ενόψει της απαντήσεως που δόθηκε στο πρώτο και το δεύτερο ερώτημα, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο ερώτημα.

Επί των δικαστικών εξόδων

30 Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Για τους λόγους αυτούς

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε το College van Beroep voor het Bedrijfsleven, με απόφαση της 14ης Μαρτίου 1986, αποφαίνεται:

1) Ο κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, πρέπει να ερμηνευτεί υπό την έννοια ότι για τον καθορισμό των ποσοτήτων αναφοράς, που αναφέρονται στο άρθρο 2 αυτού του κανονισμού, τα κράτη μέλη δεν δικαιούνται να λαμβάνουν υπόψη καταστάσεις κατά τις οποίες οι παραγωγοί δεν παρέδωσαν, κατ' εφαρμογή δεσμεύσεως που ανέλαβαν βάσει του κανονισμού 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς, παρά μόνον αν οι παραγωγοί αυτοί συγκεντρώνουν, ατομικώς κατά περίπτωση, τις ειδικές προϋποθέσεις που προβλέπονται με τον κανονισμό 857/84, τα δε κράτη μέλη έχουν για το σκοπό αυτό διαθέσιμες ποσότητες αναφοράς.

2) Ο κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, είναι ανίσχυρος καθόσον δεν προβλέπει τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς οι οποίοι, κατ' εφαρμογή δεσμεύσεως που ανελήφθη βάσει του κανονισμού 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που επέλεξε το οικείο κράτος μέλος.

Bosco Due Moitinho de Almeida Koopmans Everling

Bahlmann Galmot Κακούρης Joliet O'Higgins Schockweiler

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 28 Απριλίου 1988.

Ο γραμματέας

J.-G. Giraud

Ο πρόεδρος

A. J. Mackenzie Stuart