1. Ο κανονισμός 857/84 περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84, 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, 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. Δοθέντος ότι ούτε από τις διατάξεις ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1078/77 συνάγεται ότι η υποχρέωση μη εμπορίας γάλακτος που αναλαμβάνεται βάσει αυτού του κανονισμού μπορεί να συνεπάγεται, με τη λήξη της, την αδυναμία, για τους οικείους παραγωγούς, της εκ νέου ενάρξεως των παραδόσεων γάλακτος, το γεγονός ότι συνεπεία της δεσμεύσεώς τους μπορούν να αποκλειστούν, πλήρως και για όλη τη διάρκεια ισχύος μιας νέας ρυθμίσεως περί θεσπίσεως συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος, από τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς βάσει της τελευταίας αυτής ρυθμίσεως, συνιστά προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που μπορούσαν να έχουν οι παραγωγοί αυτοί ως προς τον περιορισμένο χαρακτήρα των αποτελεσμάτων που απορρέουν από τη ρύθμιση στην οποία δέχθηκαν να υπαχθούν.

3. Επομένως, ο κανονισμός 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84, είναι ανίσχυρος, καθόσον δεν προβλέπει τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς οι οποίοι, κατ' εφαρμογή δεσμεύσεως που ανελήφθη βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που επέλεξε το οικείο κράτος μέλος.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση 120/86 *

I — Περιστατικά και έγγραφη διαδικασία

1. *Η εφαρμοστέα κοινοτική κανονιστική ρύθμιση*

α) Ο κανονισμός 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) είχε θεσπίσει, μεταξύ άλλων, ένα σύστημα πριμοδοτήσεων μη εμπορίας, οι οποίες πριμοδοτήσεις έπρεπε να χορηγούνται κατόπιν αιτήσεως σε κάθε παραγωγό γαλακτοκομικών προϊόντων που θα ανελάμβανε την υποχρέωση να μην πωλεί ούτε και να παραδίδει δωρεάν γάλα ή γαλακτοκομικά προϊόντα προερχόμενα από την εκμετάλλευσή του για περίοδο πέντε ετών (άρθρα 1 και 2). Με τον κανονισμό

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

1078/77 επιδιωκόταν, σύμφωνα με την έκτη αιτιολογική του σκέψη, αφενός η αποκατάσταση της ισορροπίας στην αγορά των οικείων προϊόντων, αφετέρου η πραγματοποίηση των αναγκαίων ρυθμίσεων για την καλή λειτουργία της κοινής αγοράς.

Ο προαναφερθείς κανονισμός αποτελεί μέρος ενός συνόλου μέτρων που αποσκοπούν στην αποκατάσταση της ισορροπίας στη γαλακτοκομική αγορά, μεταξύ των οποίων ιδίως η εισφορά συνυπευθυνότητας που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1079/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εισφοράς συνυπευθυνότητος και μέτρων προς διεύρυνση των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 79) και η συμπληρωματική εισφορά που θεσπίστηκε για περίοδο πέντε ετών 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). Στην παρούσα υπόθεση πρόκειται για το τελευταίο αυτό μέτρο.

β) Κατά το άρθρο 1 του προαναφερθέντος κανονισμού 856/84, η συμπληρωματική εισφορά επιβάλλεται για τις παραδιδόμενες ποσότητες γάλακτος που υπερβαίνουν μία ποσότητα αναφοράς που πρέπει να καθοριστεί. Το σύστημα τίθεται σε εφαρμογή σε κάθε περιοχή του εδάφους των κρατών μελών σύμφωνα με μία από τις ακόλουθες εναλλακτικές λύσεις (παράγραφος 1):

— κατά την εναλλακτική λύση Α, η εισφορά οφείλεται από κάθε παραγωγό γάλακτος επί των ποσοτήτων γάλακτος που παρέδωσε σ' έναν αγοραστή και υπερβαίνουν μία ποσότητα αναφοράς που πρέπει να καθοριστεί (εναλλακτική λύση παραγωγού)·

— κατά την εναλλακτική λύση Β, η εισφορά οφείλεται από κάθε αγοραστή γάλακτος ή άλλων γαλακτοκομικών προϊόντων επί των ποσοτήτων γάλακτος οι οποίες του παραδίδονται από παραγωγούς και οι οποίες υπερβαίνουν μία ποσότητα αναφοράς που πρέπει να καθορισθεί. Ο αγοραστής που οφείλει την εισφορά υποχρεούται να μετακυλίσει την εισφορά αυτή αποκλειστικά στους παραγωγούς που αύξησαν τις παραδόσεις τους, ανάλογα με το πόσο συνετέλεσαν στην υπέρβαση της ποσότητας αναφοράς του αγοραστή (εναλλακτική λύση αγοραστή).

γ) Οι γενικοί κανόνες εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς περιέχονται στον 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), όπως τροποποιήθηκε. Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, αυτής της πράξεως, η εισφορά καθορίζεται σε 75 % της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος, σε περίπτωση εφαρμογής της εναλλακτικής λύσης Α (εναλλακτική λύση παραγωγού), και σε 100 % της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος, σε περίπτωση εφαρμογής της εναλλακτικής λύσης Β (εναλλακτική λύση αγοραστή).

Ο κανονισμός 857/84 καθορίζει επιπλέον την ποσότητα αναφοράς που αναφέρεται στο βασικό κανονισμό 856/84, δηλαδή την ποσότητα που δεν υπόκειται στη συμπληρωματική εισφορά. Η ποσότητα αυτή είναι κατ' αρχήν η ποσότητα γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος που παραδίδεται από τον παραγωγό (εναλλακτική λύση Α) ή αγοράζεται από τον αγοραστή (εναλλακτική λύση Β) κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους 1981, προσαυξημένη κατά 1 % (άρθρο 2, παράγραφος 1). Πάντως, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν 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 έτσι ώστε να μην ξεπεραστεί η εγγυημένη ποσότητα. Αυτό το ποσοστό μπορεί να ποικίλλει ανάλογα με το ύψος των παραδόσεων ορισμένων κατηγοριών των υποχρέων προς καταβολή της εισφοράς, την εξέλιξη των παραδόσεων σε ορισμένες περιοχές μεταξύ 1981 και 1983 ή την εξέλιξη των παραδόσεων ορισμένων κατηγοριών υποχρέων προς καταβολή κατά την ίδια χρονική περίοδο (άρθρο 2, παράγραφος 2).

Πρέπει επίσης να αναφερθούν τα άρθρα 3, 4 και 4α του κανονισμού 857/84, τα οποία παρέχουν στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να λαμβάνουν υπόψη ορισμένες ιδιαίτερες καταστάσεις κατά τον καθορισμό των ποσοτήτων αναφοράς ή να παρέχουν ειδικές ή συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς.

Έτσι κατά το άρθρο 3, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν ειδικές ποσότητες αναφοράς στους παραγωγούς που έχουν προσυπογράψει ένα σχέδιο ανάπτυξης της γαλακτοκομικής παραγωγής, το οποίο κατατέθηκε πριν από την 1η Μαρτίου 1984, ή έχουν πραγματοποιήσει επενδύσεις χωρίς σχέδιο αναπτύξεως (ψηφίο 1), καθώς και στους νέους καλλιεργητές που έχουν εγκατασταθεί μετά την 31η Δεκεμβρίου 1980 (ψηφίο 2). Οι παραγωγοί των οποίων η γαλακτοκομική παραγωγή, κατά το έτος αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη, έχει επηρεασθεί αισθητά από εξαιρετικά γεγονότα (φυσική καταστροφή· τυχαία καταστροφή των ενεργητικών στοιχείων της εκμεταλλεύσεως· επιζωοτία) επιτυγχάνουν, κατόπιν αιτήσεώς τους, να ληφθεί υπόψη ένα άλλο ημερολογιακό έτος αναφοράς μέσα στο χρονικό διάστημα της περιόδου 1981 έως 1983 (ψηφίο 3).

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα, προκειμένου να επιτευχθεί η αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής, να χορηγήσουν, μεταξύ άλλων, συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς στους παραγωγούς που πραγματοποιούν ένα σχέδιο ανάπτυξης που εγκρίνεται μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 857/84 (1η Απριλίου 1984) [στοιχείο β)], καθώς και στους παραγωγούς που ασκούν το γεωργικό επάγγελμα ως κύρια απασχόληση [στοιχείο γ)].

Το άρθρο 4α, που προστέθηκε με τον τροποποιητικό κανονισμό 590/85 του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 1985 (ΕΕ L 68, σ. 1), παρέχει στα κράτη μέλη τη δυνατότητα να χορηγούν, αρχικώς για την πρώτη περίοδο των δώδεκα μηνών της εφαρμογής του συστήματος (1η Απριλίου 1984 έως 31 Μαρτίου 1985) τις ποσότητες αναφοράς που δεν χρησιμοποίησαν οι παραγωγοί ή οι αγοραστές στους παραγωγούς ή τους αγοραστές της ίδιας περιοχής ή, ενδεχομένως, άλλων περιοχών. Η δυνατότητα αυτή παρατάθηκε δύο φορές, τελευταία δε μέχρι την 31η Μαρτίου 1987, με το άρθρο 1, ψηφίο 3, του τροποποιητικού κανονισμού 1343/86 του Συμβουλίου, της 6ης Μαΐου 1986 (ΕΕ L 119, σ. 34).

Τέλος πρέπει να αναφερθεί ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 857/84, όπως τροποποιήθηκε με τον προαναφερθέντα κανονισμό 590/85, περιέχει κανόνες σχετικά τη μεταβίβαση των ποσοτήτων αναφοράς σε περίπτωση πωλήσεως, εκμισθώσεως, μεταβιβάσεως λόγω κληρονομικής διαδοχής ή απαλλοτριώσεως μιας εκμεταλλεύσεως.

δ) Οι λεπτομέρειες εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς καθορίστηκαν 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), όπως τροποποιήθηκε.

2. *Η ολλανδική ρύθμιση για την εφαρμογή της κοινοτικής κανονιστικής* ρυθμίσεως

Ο προαναφερθείς κανονισμός 1078/77 του Συμβουλίου τέθηκε σε εφαρμογή στις Κάτω Χώρες με τη διοικητική απόφαση 184 του Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw (ολλανδικός φορέας για την ανάπτυξη και εξυγίανση της γεωργίας) (Stcrt 126). Με την απόφαση αυτή εξουσιοδοτείται το Stichting να συνάπτει με τους παραγωγούς αγελαδινού γάλακτος συμφωνίες δυνάμει των οποίων οι παραγωγοί αυτοί αναλαμβάνουν την υποχρέωση έναντι των ολλανδικών αρχών, αντί καταβολής πριμοδοτήσεως, είτε να μεταστραφούν από την εκμετάλλευση γαλακτοφόρων αγελάδων στην εκμετάλλευση ζώων για σφαγή είτε να μην εμπορεύονται γάλα κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών.

Εξάλλου, το σύστημα της συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος τέθηκε σε εφαρμογή στις Κάτω Χώρες με το « Beschikking superheffing » (απόφαση περί συμπληρωματικής εισφοράς) του Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας, της 18ης Απριλίου 1984 (Stcrt 79), όπως τροποποιήθηκε. Με την απόφαση αυτή επιλέχθηκε η εναλλακτική λύση Α (εναλλακτική λύση παραγωγού) υπό την έννοια του προαναφερθέντος κανονισμού 856/84 του Συμβουλίου, και καθορίστηκαν οι ποσότητες αναφοράς των παραγωγών βάσει των παραδόσεών τους του 1983, με την επιφύλαξη πάντως ότι μπορεί να ληφθεί υπόψη ένα άλλο έτος αναφοράς σε ορισμένες ειδικές περιστάσεις που απαριθμούνται περιοριστικώς. Το άρθρο 19 της εν λόγω αποφάσεως, για το οποίο πρόκειται στο πλαίσιο της κύριας δίκης, έχει ως εξής:

« 1. Ο υπουργός μπορεί για τις ποσότητες, για τις οποίες δεν μπορεί πλέον να αναγνωριστεί καμία απαίτηση, να αναγνωρίζει απαιτήσεις που πρέπει να καθορίζονται λεπτομερέστερα. Μπορεί να αναγνωρίζει απαιτήσεις και σε άλλες περιπτώσεις εκτός από αυτές που προβλέπονται με την παρούσα απόφαση.

2. Απαίτηση υπό την έννοια της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου δεν μπορεί να αναγνωρισθεί παρά μόνο κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως που υποβάλλεται στον υπουργό.

3. Η αίτηση υπό την έννοια της παραγράφου 2 του παρόντος άρθρου πρέπει να υποβληθεί πριν από την 1η Σεπτεμβρίου 1984, εφόσον οι περιστάσεις στις οποίες στηρίζεται η αίτηση επήλθαν πριν από την 1η Απριλίου 1984 ή ήταν ήδη γνωστές κατ' αυτή την ημερομηνία. »

3. *Η διαφορά της κύριας δίκης*

Ο προσφεύγων της κύριας δίκης, ο J. Mulder, εκμεταλλεύεται δυνάμει συμβάσεως αγρομισθώσεως μία γεωργική επιχείρηση. Μέχρι τον Οκτώβριο 1979 διατηρούσε ζωικό κεφάλαιο γαλακτοκομικής κατευθύνσεως και παρέδιδε κατ' αυτόν τον τρόπο 500 000 kg γάλακτος ετησίως στο γαλακτοκομείο.

Τον Οκτώβριο 1979 ανέλαβε την υποχρέωση, δυνάμει συμφωνίας που συνήφθη με το Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, να μην παραδώσει πλέον γάλα ούτε γαλακτοκομικά προϊόντα κατά τη διάρκεια της περιόδου μεταξύ 1ης Οκτωβρίου 1979 και 30ής Σεπτεμβρίου 1984. Ως αντιπαροχή έλαβε πριμοδότηση μη εμπορίας συνολικού ύψους 193 418 ολλανδικών φιορινίων (HFL) (ετησίως 38 684 HFL) η οποία αποτέλεσε, κατά τη διάρκεια της συμφωνίας, το ουσιώδες μέρος των εσόδων του.

Αφού προέβη από τον Αύγουστο 1983 σε ορισμένες επενδύσεις για την επανέναρξη της παραγωγής γάλακτος με τη λήξη της συμφωνίας, υπέβαλε στις 28 Μαΐου 1984 αίτηση, ζητώντας να του εγκριθεί απαλλαγμένη εισφοράς ποσότητα γάλακτος 726 000 kg προς παράδοση (132 αγελάδες × 5 500 kg). Προς στήριξη της αιτήσεώς του επικαλέσθηκε το άρθρο 19 του προαναφερθέντος Beschikking superheffing.

Δεδομένου ότι η αίτηση αυτή απορρίφθηκε με απόφαση του Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας, της 24ης Σεπτεμβρίου 1984, για το λόγο ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται αποκλειστικά και μόνο σε περίπτωση ανώτερης βίας, ο Mulder άσκησε προσφυγή ενώπιον του College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Με απόφαση της 14ης Μαρτίου 1986, το εν λόγω δικαστήριο ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, 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; »

4. *Η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου*

Η απόφαση περί παραπομπής πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 23 Μαΐου 1986.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ο Mulder, εκπροσωπούμενος από τον H. J. Bronkhorst, δικηγόρο Χάγης, η ολλανδική κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον I. Verkade, γενικό γραμματέα του Υπουργείου Εξωτερικών, το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενο από τον A. Brautigam, κύριο υπάλληλο διοικήσεως στη νομική υπηρεσία του Συμβουλίου, καθώς και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από το νομικό της σύμβουλο, R. C. Fischer.

Το Δικαστήριο, κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Γραπτές παρατηρήσεις

1. *Επί του πρώτου ερωτήματος*

Όλα τα μέρη της διαδικασίας προτείνουν να δοθεί καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, υπό την έννοια ότι οι κανονισμοί 857 και 1371/84 δεν επιτρέπουν να λαμβάνονται υπόψη, κατά τον καθορισμό των ποσοτήτων αναφοράς, άλλες καταστάσεις εκτός από αυτές που προβλέπονται σ' αυτούς. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή διευκρινίζουν πάντως ότι ορι-

σμένες διατάξεις της εν λόγω ρυθμίσεως, παρόλο που δεν αναφέρονται ρητά στην περίπτωση στην οποία αναφέρεται το εθνικό δικαστήριο, μπορούν πάντως να εφαρμοστούν σε μία τέτοια κατάσταση.

α) Ο *Mulder* εκθέτει ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 857/84 περιέχει περιοριστική απαρίθμηση των ιδιαίτερων καταστάσεων που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό των ειδικών ποσοτήτων αναφοράς· οι καταστάσεις αυτές λαμβάνουν ιδίως ορισμένες περιπτώσεις ανώτερης βίας. Εξάλλου, το άρθρο 4 του ίδιου κανονισμού περιέχει περιοριστική απαρίθμηση των καταστάσεων που μπορούν να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό συμπληρωματικής ποσότητας αναφοράς.

Κατά συνέπεια, ο Mulder προτείνει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Ο κανονισμός 857/84 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν παρέχει στα κράτη μέλη την εξουσία να λαμβάνουν υπόψη, κατά τον καθορισμό των ποσοτήτων αναφοράς που προβλέπονται με τον κανονισμό αυτό, άλλες καταστάσεις εκτός από αυτές που προβλέπονται με τον εν λόγω κανονισμό. »

β) Η *κυβέρνηση των Κάτω Χωρών* θεωρεί, όπως και ο Mulder, ότι η εν λόγω ρύθμιση περιέχει περιοριστική απαρίθμηση των περιπτώσεων στις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν ειδική ή συμπληρωματική ποσότητα αναφοράς ή να λάβουν ως βάση ένα άλλο έτος αναφοράς.

Πράγματι, το άρθρο 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 857/84 αναφέρεται σε ιδιαίτερες καταστάσεις που προέκυψαν πριν ή κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς. Αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση του παραγωγού ο οποίος απολύτως ελεύθερα έκανε χρήση του συστήματος του κανονισμού 1078/77 και έλαβε ως αντιπαροχή πριμοδότηση. Επιπλέον, το σύστημα που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1078/77 αποβλέπει στην οριστική παύση της παραγωγής γάλακτος.

Επιπλέον, η παλαιά παραγωγή γάλακτος αυτών που είχαν κάνει χρήση του συστήματος πριμοδοτήσεων δεν περιελήφθη στη συνολική εγγυημένη ποσότητα ως προς τις Κάτω Χώρες. Κατά συνέπεια, οι παραγωγοί αυτοί όταν θέλουν να αρχίσουν εκ νέου τη γαλακτοκομική παραγωγή μετά την παύση της των πέντε ετών μπορούν να προβάλουν αξίωση για ένα μέρος της ποσότητας που είναι εγγυημένη επί εθνικού επιπέδου στην παραγωγή της οποίας δεν έχουν συμβάλει.

Ανάλογες σκέψεις ισχύουν, όσον αφορά το άρθρο 4 του κανονισμού 857/84. Η διάταξη αυτή εντάσσεται στο πλαίσιο της αναδιαρθρώσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής (π.χ., στην περίπτωση αναδασμού ή μετατοπίσεως αγροκτημάτων). Επιπλέον, αυτή η ίδια η έννοια της συμπληρωματικής ποσότητας προϋποθέτει την ύπαρξη αρχικής ποσότητας απαλλαγμένης εισφοράς, πράγμα που δεν συμβαίνει στην περίπτωση των παραγωγών που έχουν κάνει χρήση των δυνατοτήτων του κανονισμού 1078/77, καθόσον οι αναληφθείσες υποχρεώσεις τους βάσει αυτού του κανονισμού έληξαν μόνο μετά από το έτος αναφοράς.

Το άρθρο 4α του κανονισμού 857/84 (εκ νέου παραχώρηση των ποσοτήτων αναφοράς που δεν χρησιμοποιήθηκαν) αναφέρεται επίσης μόνο στους παραγωγούς ή αγοραστές που είχαν ήδη βασική ποσότητα αναφοράς. Η διάταξη αυτή πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί όχι ως ουσιαστική επέκταση των άρθρων 3 και 4, αλλά μάλλον ως μία προσωρινή δυνατότητα για διορθώσεις που θα πρέπει, ενδεχομένως, να χρησιμοποιηθεί κατά το τέλος του έτους παραγωγής.

γ) Το *Συμβούλιο* θεωρεί, όσον αφορά το άρθρο 3 του κανονισμού 857/84, ότι η διάταξη αυτή επιτρέπει απλώς την προσαρμογή των ποσοστώσεων των παραγωγών οι οποίοι παρα-

δίδουν γάλα κατά τη στιγμή της θεσπίσεως της συμπληρωματικής εισφοράς, αλλά δεν παρέχει, κατ' αρχήν, τη δυνατότητα χορηγήσεως ειδικών ποσοτήτων αναφοράς σε νέους παραγωγούς που αρχίζουν να επιδίδονται στη γαλακτοκομική παραγωγή. Αυτό συνάγεται από την περιγραφή των ιδιαίτερων καταστάσεων των παραγωγών, όπως ορίζεται σ' αυτό το άρθρο.

Το άρθρο 4 του κανονισμού 857/84 δεν αναφέρεται, είναι αλήθεια, στην πραγματική παραγωγή κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και, επομένως, μπορεί επίσης να εφαρμοστεί και ως προς τους παραγωγούς που άρχισαν τη γαλακτοκομική παραγωγή μετά από αυτό το έτος. Πάντως, δεδομένου ότι πρόκειται για τη χορήγηση συμπληρωματικών ποσοτήτων, η διάταξη αυτή αφορά εξ ορισμού μόνο παραγωγούς που έχουν ήδη ορισμένη ποσότητα αναφοράς.

Τέλος, το άρθρο 4α του κανονισμού 857/84 μπορεί επίσης να εφαρμοστεί ως προς τους νέους παραγωγούς που αρχίζουν να επιδίδονται στη γαλακτοκομική παραγωγή. Αυτό συνάγεται τόσο από το γράμμα αυτής της διατάξεως όσο και από τον ορισμό του παραγωγού γάλακτος, που παρέχεται με το άρθρο 12 του ίδιου κανονισμού, ο οποίος δεν αναφέρεται στην πραγματική παραγωγή κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς. Αυτή η τόσο ευρεία ευχέρεια δημιουργήθηκε, εξάλλου, ακριβώς για να αμβλυνθεί η αυστηρότητα των εν λόγω κοινοτικών μηχανισμών.

Το Συμβούλιο διευκρινίζει ότι εν προκειμένω η ρύθμιση αυτή αφήνει στα κράτη μέλη διακριτική ευχέρεια. Πάντως, τα κράτη μέλη, κάνοντας χρήση των παρεχομένων δυνατοτήτων, οφείλουν να τηρούν συγχρόνως τα όρια που απορρέουν από το σκοπό που επιδιώκεται με την κοινοτική ρύθμιση και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Εν συμπεράσματι, το Συμβούλιο προτείνει να δοθεί στο πρώτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Ο κανονισμός 857/84, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια, προβλέπει διάφορες δυνατότητες των κρατών μελών για τη χορήγηση ποσοτήτων αναφοράς που δεν υπόκεινται στην επιπλέον εισφορά και στους παραγωγούς επίσης οι οποίοι κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που λαμβάνεται υπόψη για την εφαρμογή της επιπλέον εισφοράς δεν παρέδωσαν γάλα στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77.

Το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, επιτρέπει, πράγματι, τη χορήγηση σ' αυτούς τους παραγωγούς ειδικής ποσότητας αναφοράς, εφόσον μπορούν να αποδείξουν ότι προέβησαν πριν από την 1η Μαρτίου 1984 σε επενδύσεις σε μία γαλακτοκομική εκμετάλλευση.

Το άρθρο 4α αυτού του κανονισμού επιτρέπει, επιπλέον, τη χορήγηση σ' αυτούς τους παραγωγούς ποσοτήτων αναφοράς που δεν χρησιμοποιήθηκαν από άλλους παραγωγούς, αυτό δε κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Απριλίου 1984 και 1ης Απριλίου 1987.

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία β) και γ), επιτρέπει, επιπλέον, τη χορήγηση σ' ατούς συμπληρωματικής ποσότητας αναφοράς, εφόσον έχουν ήδη ορισμένη ποσότητα αναφοράς, παραδείγματος χάριν, κατόπιν μισθώσεως ή αγοράς μιας γαλακτοκομικής εκμεταλλεύεως.

Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α), δεν απαγορεύει τέλος την ανακατανομή από τα κράτη μέλη των ποσοτήτων αναφοράς που έχουν απελευθερωθεί σ' αυτό το πλαίσιο και οι οποίες είναι διαθέσιμες μεταξύ αυτών των παραγωγών. »

δ) Η *Επιτροπή* τονίζει ότι, καθορίζοντας τις ποσότητες αναφοράς, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις του άρθρου 2 του κανονισμού 857/84 παρά μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται μ' αυτό τον κανονισμό και με τον κανονισμό 1371/84. Δεδομένου ότι η περίπτωση του παραγωγού, ο οποίος αναλαμβάνει την υποχρέωση στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77 να μην παραδώσει γάλα και γαλακτοκομικά προϊόντα κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών και ο οποίος, για το λόγο αυτό, δεν παρέδωσε γάλα κατά τη διάρκεια των επιλεγέντος έτους αναφοράς, δεν προβλέπεται αυτή καθαυτή από

τους κανονισμούς αυτούς, δεν μπορεί να χορηγηθεί στον παραγωγό αυτόν ποσότητα αναφοράς παρά μόνο εφόσον αυτός εμπίπτει σε μία ή περισσότερες από τις περιπτώσεις που προβλέπονται από την κοινοτική νομοθεσία.

Η εκ νέου έναρξη των παραδόσεων γάλακτος από έναν τέτοιο παραγωγό προϋποθέτει κανονικά την πραγματοποίηση επενδύσεως για τις οποίες τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ειδικές ή συμπληρωματικές ποσότητες αναφοράς [άρθρο 3, ψηφίο 1, και, ενδεχομένως, άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού 857/84]. Επομένως, τα κράτη έχουν την εξουσία να χορηγούν βάσει αυτών των διατάξεων, τουλάχιστον στους περισσότερους από τους ενδιαφερομένους παραγωγούς οι οποίοι επιθυμούν να αρχίσουν εκ νέου τις παραδόσεις τους γάλακτος μετά τη λήξη της πενταετούς περιόδου, ειδική ή συμπληρωματική ποσότητα αναφοράς.

Επομένως, η Επιτροπή προτείνει στο Δικαστήριο να απαντήσει στο πρώτο ερώτημα ως εξής:

« Τα κράτη μέλη έχουν την εξουσία να χορηγούν ειδική ή συμπληρωματική ποσότητα αναφοράς σ' αυτούς οι οποίοι δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια της περιόδου αναφοράς δυνάμει συνομολογηθείσας υποχρεώσεως στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, εφόσον τηρούνται οι προϋποθέσεις που έχουν θεσπιστεί για τη χορήγηση αυτών των ποσοτήτων αναφοράς με τους κανονισμούς 857/84 και 1371/84, ιδίως δε τις προϋποθέσεις που ορίζονται με το άρθρο 3, ψηφία 1 και 2, και το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 857/84. »

2. *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

Ο Mulder υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 857/84 είναι ανίσχυρος διότι δεν συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Αντιθέτως, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών, το Συμβούλιο και η Επιτροπή θεωρούν ότι ο κανονισμός αυτός είναι έγκυρος.

α) Ο *Mulder* υποστηρίζει ότι ο κανονισμός 857/84 θεσπίστηκε κατά παράβαση των αρχών της ασφάλειας δικαίου και της αναλογικότητας, του δικαιώματος ιδιοκτησίας, της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της απαγορεύσεως της καταχρηστικής ασκήσεως εξουσίας.

Όσον αφορά την αρχή της ασφάλειας δικαίου, εκθέτει ότι ο κανονισμός 1078/77 επιδιώκει συγχρόνως ένα στόχο εμπορικής πολιτικής, καθόσον αφορά την πριμοδότηση μη εμπορίας (προσωρινής) του γάλακτος και ένα στόχο διαρθρωτικής πολιτικής, όσον αφορά την πριμοδότηση μετατροπής (οριστικής) του ζωικού κεφαλαίου γαλακτοκομικής κατευθύνσεως. Το σύστημα των πριμοδοτήσεων για τη μη εμπορία συνιστά επομένως μέτρο εμπορικής πολιτικής που έχει ως στόχο την επίτευξη επιπέδου τιμών κατά τρόπο που να λαμβάνονται υπόψη τόσο τα συμφέροντα του συνόλου της κοινοτικής παραγωγής στον οικείο τομέα όσο και τα συμφέροντα των καταναλωτών και διασφαλίζεται συγχρόνως με αυτό ο εφοδιασμός, χωρίς να προκαλείται πλεονασματική παραγωγή.

Το Συμβούλιο δεν έλαβε υπόψη το χαρακτήρα εμπορικής πολιτικής αυτού του κανονισμού κατά τη θέσπιση του κανονισμού 857/84. Οι κτηνοτρόφοι που έχουν ζωικό κεφάλαιο γαλακτοκομικής κατευθύνσεως βρέθηκαν το 1984 αντιμέτωποι με μία κοινοτική ρύθμιση η οποία τους εξαφανίζει πράγματι από τον επαγγελματικό χώρο στον οποίο ασκούν τις δραστηριότητές τους, δοθέντος ότι δεν μπορούν να παράγουν κατά τη διάρκεια συμπληρωματικής περιόδου τουλάχιστον πέντε ετών, χωρίς εντούτοις να δικαιούνται αποζημίωση υπό μορφή πριμοδοτήσεως όπως πριν από το 1984. Κατ' αυτόν τον τρόπο το Συμβούλιο προσέβαλε τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών οι οποίοι αποφάσισαν το 1979 να επωφεληθούν από τη ρύθμιση του κανονισμού 1078/77 και οι οποίοι βασίμως ανέμεναν ότι με τη λήξη της συμβάσεως θα μπορούσαν, εφόσον θα το επιθυμούσαν, να αρχίσουν εκ νέου την παραγωγή.

Ο κανονισμός 857/84 συνιστά επίσης παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, διότι ο περιορισμός της γαλακτοκομικής παραγωγής που αποτελεί το σκοπό του συστήματος της συμπληρωματικής εισφοράς, θα μετατρεπόταν στην πράξη για τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες σε μόνιμο εμπόδιο για την παραγωγή του γάλακτος.

Ως προς την προβαλλόμενη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας ο Mulder αναφέρεται στην απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1979 (Hauer, 44/79, Jurispr. 1979, σ. 3727), κατά την οποία το δικαίωμα ιδιοκτησίας διασφαλίζεται από την κοινοτική έννομη τάξη. Τα αποτελέσματα του κανονισμού 857/84 ισοδυναμούν στην πράξη με τα αποτελέσματα απαλλοτριώσεως, επειδή το δικαίωμα ιδιοκτησίας υπόκειται σε τέτοιους περιορισμούς ώστε να εξαφανίζεται αυτό το ίδιο το δικαίωμα. Το σύστημα που θεσπίστηκε έχει ως αποτέλεσμα να μην είναι πλέον σε θέση ο ενδιαφερόμενος να εκμεταλλεύεται το ζωικό κεφάλαιο γαλακτοκομικής κατευθύνσεως, ούτε δε να το παραχωρεί με επωφελείς όρους. Ένας τέτοιος περιορισμός της χρησιμοποιήσεως της ιδιοκτησίας υπερβαίνει αυτό που είναι αναγκαίο για να επιτευχθεί ο σκοπός της ρυθμίσεως, δηλαδή ο περιορισμός της γαλακτοκομικής παραγωγής.

Ως προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, ο Mulder προβάλλει ότι το εν λόγω σύστημα ρυθμίζει κατά τον ίδιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις και κατά διαφορετικό τρόπο πανομοιότυπες καταστάσεις ή, τουλάχιστον, παρόμοιες, αντίθετα από ό,τι ορίζει το άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

Πράγματι, οι παραγωγοί γάλακτος που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς, συνεπεία των υποχρεώσεων που ανελήφθησαν βάσει του κανονισμού 1078/77, υφίστανται δυσμενή διάκριση σε σχέση τόσο με τους παραγωγούς που δεν συμμετείχαν σ' αυτά τα προγράμματα όσο και με τους παραγωγούς που συμμετείχαν σ' αυτά τα προγράμματα, αλλά των οποίων η σύμβαση είχε λήξει κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και οι οποίοι, συνεπεία του γεγονότος αυτού, είχαν εκ νέου αρχίσει την παραγωγή. Εξάλλου, υφίσταται δυσμενής διάκριση σε σχέση με τους παραγωγούς οι οποίοι, συνεπεία ιδιαίτερων γεγονότων, δεν είχαν αντιπροσωπευτική παραγωγή κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και στους οποίους δόθηκε ειδική ή συμπληρωματική ποσότητα αναφοράς δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 3, του κανονισμού 857/84.

Τέλος, ο Mulder προβάλλει καταχρηστική άσκηση εξουσίας, καθόσον ο κανονισμός 1078/77 θεσπίστηκε ως μέτρο εμπορικής πολιτικής, αλλά κατέστη στην ουσία, λόγω της συμπληρωματικής εισφοράς, διαρθρωτικό μέτρο.

Εν συμπεράσματι, ο Mulder προτείνει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα η εξής απάντηση:

« Ο κανονισμός 857/84 είναι ανίσχυρος διότι δεν συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, καθόσον δεν προβλέπει τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους κυρίους ζωικού κεφαλαίου γαλακτοκομικής κατευθύνσεως οι οποίοι, βάσει του κανονισμού 1078/77, έκαναν χρήση του συστήματος πριμοδοτήσεων για τη μη εμπορία του γάλακτος. »

β) Η *κυβέρνηση των Κάτω Χωρών* αμφισβητεί ότι υφίσταται παραβίαση των γενικών αρχών του δικαίου.

Δεν υφίσταται παραβίαση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, επειδή ο κανονισμός 1078/87 δεν δημιούργησε καμία προσδοκία, ικανή να τύχει νομικής προστασίας, σ' αυτούς οι οποίοι έκαναν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό δυνατοτήτων. Η πράξη αυτή, η οποία αποσκοπεί στην ενθάρρυνση της παύσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής σε ορισμένες εκμεταλλεύσεις, δεν δικαιολογεί τη σκέψη ότι αυτοί που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών μπορούν να αρχίσουν εκ νέου άνευ ετέρου την παραγωγή.

Δεν μπορεί επίσης να γίνει δεκτό ότι υπάρχει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, διότι αυτοί οι οποίοι έκαναν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό 1078/77 δυνατοτήτων δεν θίγονται περισσότερο από ό,τι άλλοι ενδεχόμενοι παραγωγοί οι οποίοι ούτε αυτοί είχαν ποσότητα αναφοράς. Η αρχή στην οποία στηρίζεται η συμπληρωματική εισφορά, δηλαδή ότι οι παραγωγοί που παρήγαγαν ορισμένη ποσότητα γάλακτος κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς δεν καταβάλλουν συμπληρωματική εισφορά γι' αυτή την ποσότητα, ισχύει εξίσου για όλους τους ενδιαφερομένους. Εξάλλου, το άρθρο 3 του κανονισμού 857/84, σχετικά με τη χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς, εφαρμόζεται ως προς αυτούς οι οποίοι έκαναν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό 1078/77 δυνατοτήτων, όπως και ως προς όλους τους άλλους παραγωγούς. Στην πράξη ελήφθησαν υπόψη ορισμένες περιπτώσεις για μία τέτοια χορήγηση.

Το επιχείρημα που αντλείται από την ύπαρξη δυσμενούς διακρίσεως δεν μπορεί επίσης να γίνει δεκτό, δοθέντος ότι αυτοί οι οποίοι έκαναν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό 1078/77 δυνατοτήτων δεν βρίσκονται σε κατάσταση ουσιωδώς διαφορετική από αυτή των παραγωγών γάλακτος οι οποίοι, για άλλους λόγους, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς· η θέσπιση της συμπληρωματικής εισφοράς παρουσίαζε έναν οικονομικό κίνδυνο για όλους τους παραγωγούς που θα ήθελαν να αρχίσουν ή να επεκτείνουν την παραγωγή τους. Η ίδια εκτίμηση ισχύει και για τη σύγκριση μεταξύ αυτών οι οποίοι έκαναν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό 1078/77 δυνατοτήτων και είχαν ήδη συμπληρώσει την περίοδό τους των πέντε ετών χωρίς παραγωγή κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς και άρχισαν εκ νέου αυτή την παραγωγή, και αυτών οι οποίοι βρίσκονταν ακόμα στην πενταετή περίοδο μη παραγωγής και, επομένως, δεν μπορούσαν να επιδείξουν παραδόσεις. Ο κανονισμός 857/84 χάραξε εν προκειμένω μία διαχωριστική γραμμή η οποία ισχύει χωρίς διάκριση έναντι όλων των παραγωγών.

Η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών θεωρεί, επιπλέον, ότι η επικρινόμενη ρύθμιση δεν συνιστά ανεπίτρεπτη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας, δεδομένου ότι η άσκηση αυτού του δικαιώματος εξαρτάται από ορισμένες προϋποθέσεις που υφίστανται για λόγους γενικού κοινοτικού συμφέροντος. Εν προκειμένω, οι περιορισμοί στην άσκηση του δικαιώματος ιδιοκτησίας επιβάλλονται σε όλους τους παραγωγούς. Δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους γενικού συμφέροντος, δηλαδή το στόχο της συγκρατήσεως των πλεονασμάτων στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων· επιπλέον, το επικρινόμενο μέτρο έχει περιορισμένη διάρκεια πέντε ετών. Πλην εξαιρέσεων, οι περιορισμοί αυτοί εφαρμόζονται χωρίς διάκριση και ούτε μπορούν να θεωρηθούν ότι συνιστούν υπερβολικώς δυσμενή κατάσταση για ορισμένες κατηγορίες παραγωγών ή ενδεχομένων παραγωγών.

Όσον αφορά το ζήτημα της καταχρήσεως εξουσίας, η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών θεωρεί ότι από τίποτε δεν προκύπτει ότι εν προκειμένω ο κοινοτικός νομοθέτης άσκησε τις εξουσίες του για την επίτευξη άλλου σκοπού από αυτόν για τον οποίο του παρασχέθηκαν οι εξουσίες αυτές. Δεν μπορεί ιδίως να υποστηριχθεί ότι μ' ένα μέτρο που συμπληρώνεται η οργάνωση της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων επιδιώχθηκε πράγματι ένας στόχος διαρθρωτικής πολιτικής. Με τη ρύθμιση περί συμπληρωματικής εισφοράς επιδιώκεται αποκλειστικά να εμποδιστεί η δημιουργία πλεονασμάτων μέσω ενός συστήματος ατομικών ποσοστώσεων παραγωγής. Παρόλο που αυτή η ρύθμιση μπορεί πράγματι να έχει ως αποτέλεσμα την παγιοποίηση των διαρθρώσεων, η παραγωγή ενός τέτοιου ενδεχομένου αποτελέσματος δευτερεύουσας σημασίας δεν μπορεί να συγχέεται με τον κύριο στόχο της συμπληρωματικής εισφοράς, δηλαδή τη μείωση των πλεονασμάτων που είναι δαπανηρή και από πολιτικής απόψεως ανεπιθύμητη.

γ) Το *Συμβούλιο* θεωρεί ότι από τις παρατηρήσεις του που κατέθεσε αναφορικά με το πρώτο ερώτημα συνάγεται ότι ο κανονισμός 857/84

δεν μπορεί να κηρυχθεί ανίσχυρος για τους λόγους που περιέχονται στην απόφαση περί παραπομπής.

δ) Η *Επιτροπή* τονίζει ότι η χορήγηση ποσοτήτων αναφοράς στους παραγωγούς που δεν παρέδωσαν γάλα ή παρέδωσαν σχετικώς μειωμένες ποσότητες αυτού του προϊόντος κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς εξαρτάται από ορισμένες προϋποθέσεις που εντάσσονται κατ' αρχήν στον τομέα της διαρθρωτικής πολιτικής. Οι προϋποθέσεις αυτές πρέπει, επομένως, να λαμβάνονται επίσης υπόψη κατά το χρονικό σημείο της χορηγήσεως ποσοτήτων αναφοράς στους παραγωγούς οι οποίοι ανέλαβαν την υποχρέωση για την οποία πρόκειται στο πλαίσιο του συστήματος πριμοδοτήσεων του κανονισμού 1078/77. Από αυτό πάντως δεν συνάγεται ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να λαμβάνουν μέτρα προκειμένου να χορηγηθεί ειδική ποσότητα αναφοράς σ' αυτούς τους παραγωγούς, λαμβανομένων υπόψη αυτών των προϋποθέσεων διαρθρωτικής πολιτικής. Η Επιτροπή θεωρεί επομένως ότι παρέλκει η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

Η Επιτροπή εκθέτει στη συνέχεια, επικουρικώς, τους λόγους για τους οποίους ο κοινοτικός νομοθέτης δεν εξουσιοδότησε ρητώς τα κράτη μέλη να χορηγούν άνευ ετέρου, χωρίς να θέτουν συμπληρωματικές προϋποθέσεις, ποσότητες αναφοράς στη συγκεκριμένη κατηγορία παραγωγών. Το ότι ο κανονισμός 857/84 προβλέπει ρητώς ένα τέτοιο σύστημα για τους παραγωγούς που έχουν προσυπογράψει, πριν από την 1η Μαρτίου 1984, σ' ένα σχέδιο αναπτύξεως της γαλακτοκομικής παραγωγής οφείλεται στο ότι τα σχέδια αναπτύξεως, για τα οποία πρόκειται, καταρτίζονται βάσει κοινοτικών κριτηρίων και μπορούν να επιδοτούνται με κοινοτικές ενισχύσεις. Ο στόχος τους θα διακυβευόταν αν οι ενδιαφερόμενες εκμεταλλεύσεις δεν μπορούσαν να λάβουν ποσότητες αναφοράς αντίστοιχες προς τον όγκο της παραγωγής που καθορίζεται στο εν λόγω σχέδιο. Αντιθέτως, το σύστημα των πριμοδοτήσεων που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1078/77 αποσκοπεί στο να ενθαρρυνθούν οι εκμεταλλεύσεις αυτές να παραιτηθούν οριστικά από τη γαλακτοκομική παραγωγή. Αυτό συμβαίνει όχι μόνο ως προς την πριμοδότηση μετατροπής, αλλ' επίσης και για την πριμοδότηση μη εμπορίας για περίοδο πέντε ετών.

Όσον αφορά τις αιτιάσεις που προβάλλει ο προσφεύγων της κύριας δίκης, η Επιτροπή αμφισβητεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της ασφάλειας δικαίου, δεδομένου ότι οι ενδιαφερόμενοι παραγωγοί δεν μπορούσαν βασίμως να αναμένουν ότι θα είχαν με τη λήξη της υποχρεώσεώς τους απεριόριστο δικαίωμα να αρχίσουν εκ νέου άνευ ετέρου την παραγωγή και την παράδοση γάλακτος, όπως προηγουμένως, χωρίς να υπόκεινται στους περιορισμούς που απορρέουν από την εμπορική και διαρθρωτική πολιτική την οποία η Κοινότητα θα είχε στο μεταξύ ενδεχομένως υιοθετήσει.

Περαιτέρω, δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι παραβιάστηκε η αρχή της αναλογικότητας λόγω του ότι ο κανονισμός 857/84 αποκλείει πράγματι τη δυνατότητα παραγωγής γάλακτος όχι για περίοδο πέντε ετών, αλλά για περίοδο δέκα ετών. Ανεξάρτητα από το γεγονός ότι ο αποκλεισμός κατά τη διάρκεια των πέντε πρώτων ετών έγινε οικειοθελώς αποδεκτός από τον προσφεύγοντα στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι κατά τη διάρκεια της δεύτερης πενταετούς περιόδου (η οποία μπορεί εξάλλου να συμπίπτει εν μέρει με την πρώτη περίοδο) τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγήσουν ειδική ποσότητα αναφοράς στον παραγωγό ο οποίος δεν παρέδωσε γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς, εφόσον συντρέχουν ως προς αυτόν ορισμένες προϋποθέσεις διαρθρωτικής πολιτικής.

Ως προς τη φερόμενη προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας η Επιτροπή παρατηρεί ότι τίποτε δεν επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν μπορούσαν να ασκηθούν στην

εκμετάλλευση του προσφεύγοντος της κύριας δίκης άλλες οικονομικώς αποδοτικές δραστηριότητες, όπως παραδείγματος χάριν η εκτροφή ζώων για σφαγή ή η παραγωγή ζωοτροφών.

Οι εν λόγω κοινοτικοί κανονισμοί δεν συνεπάγονται επίσης καμία διάκριση υπό την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης σε βάρος των παραγωγών που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77. Πράγματι, αν είχε προβλεφθεί γι' αυτούς τους παραγωγούς ευνοϊκότερη ρύθμιση απ' ό,τι γι' άλλους παραγωγούς που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς, θα μπορούσε να τεθεί το ζήτημα αν οι τελευταίοι αυτοί παραγωγοί υφίστανται δυσμενή διάκριση. Εξάλλου, το γεγονός ότι οι παραγωγοί που αποδεσμεύτηκαν ήδη το 1983 από την πενταετούς διάρκειας υποχρέωσή τους βρίσκονται σε ευνοϊκότερη κατάσταση από ό,τι οι παραγωγοί που εξακολουθούσαν κατά τον υπό κρίση χρόνο να δεσμεύονται από την υποχρέωσή τους αποτελεί την αναπόφευκτη συνέπεια από τη μεταβολή της προηγούμενης καταστάσεώς τους συνεπεία της θεσπίσεως της συμπληρωματικής εισφοράς.

Τέλος, η αιτίαση περί καταχρήσεως εξουσίας στηρίζεται στην ανακριβή υπόθεση ότι ο κανονισμός 1078/77, καθώς και οι κανονισμοί που αφορούν την πρόσθετη εισφορά αποτελούν, καθένας αυτοτελώς, απλά μέτρα ρυθμίσεως της αγοράς τα οποία, με τη σωρευτική τους εφαρμογή, παράγουν αποτελέσματα μέτρων διαρθρωτικής φύσεως. Οι δύο αυτές κατηγορίες μέτρων επιτελούν, εντούτοις, τόσο τη λειτουργία της ρυθμίσεως της αγοράς και της παραγωγής όσο και τη λειτουργία της βελτιώσεως των διαρθρώσεων.

Κατά συνέπεια, η Επιτροπή συμπεραίνει ότι από την εξέταση του δεύτερου ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ή γεγονός ικανό να επηρεάσει το κύρος του κανονισμού 857/84.

3. *Επί του τρίτου ερωτήματος*

Ο Mulder προτείνει να δοθεί καταφατική απάντηση στο τρίτο ερώτημα, ενώ η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών προτείνει να δοθεί αρνητική απάντηση. Το Συμβούλιο και η Επιτροπή, εξάλλου, θεωρούν ότι στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να δοθεί κατηγορηματική απάντηση, υπό την έννοια ότι κατά την άσκηση της εξουσίας τους εκτιμήσεως τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν τους στόχους της εν λόγω ρυθμίσεως και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

α) Κατά τον *Mulder*, οι γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου επιβάλλουν, βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη καταστάσεις, όπως η υπό κρίση ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου. Οφείλουν, επομένως, είτε να θεσπίσουν ειδική ρύθμιση για αυτούς που ζητούν να υπαχθούν στη ρύθμιση περί μη εμπορίας, που προβλέπεται με τον κανονισμό 1078/77, είτε να εφαρμόσουν, όσο είναι δυνατό, σ' αυτές τις περιπτώσεις τις ισχύουσες κοινοτικές διατάξεις που προβλέπουν τη χορήγηση ειδικών ή συμπληρωματικών ποσοτήτων αναφοράς σε ιδιαίτερες καταστάσεις [ιδίως τα άρθρα 3 και 4, παράγραφος 1, στοιχεία β) και γ), του κανονισμού 857/84]. Η άποψη αυτή εκφράζεται επίσης και σ' ένα ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, της 11ης Οκτωβρίου 1985, σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος γαλακτοκομικών ποσοστώσεων (ΕΕ C 288, σ. 148).

Εν συμπεράσματι, ο Mulder προτείνει να δοθεί στο τρίτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Ενεργεί σε αντίθεση με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου το κράτος μέλος που δεν θεσπίζει ειδικά μέτρα υπέρ αυτών οι οποίοι, στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια ενός από τα έτη αναφοράς, καθώς επίσης και όταν κατά

τη χορήγηση ατομικής ποσοστώσεως δεν λαμβάνει υπόψη τα συμφέροντα αυτής της κατηγορίας γεωργών μέσω της χρησιμοποιήσεως όλων των δυνατοτήτων που παρέχονται για το σκοπό αυτό από τους κοινοτικούς κανονισμούς. »

β) Η *κυβέρνηση των Κάτω Χωρών* τονίζει ότι ακόμη και αν υποτεθεί ότι η κοινοτική ρύθμιση επιτρέπει στα κράτη μέλη να χορηγούν ειδικές ποσότητες αναφοράς σ' αυτούς που κάνουν χρήση των παρεχόμενων με τον κανονισμό 1078/77 δυνατοτήτων — πράγμα που η κυβέρνηση των Κάτω Χωρών αμφισβητεί — αυτό δεν σημαίνει ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να ενεργήσουν κατ' αυτόν τον τρόπο.

γ) Το *Συμβούλιο* υπενθυμίζει ότι ο κανονισμός 857/84 αφήνει στα κράτη μέλη διάφορες δυνατότητες για να χορηγούν ποσοστώσεις που δεν υπόκεινται στη συμπληρωματική εισφορά που επιβάλλεται στους παραγωγούς οι οποίοι, κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς, έλαβαν πριμοδότηση μη εμπορίας βάσει του κανονισμού 1078/77. Η εν λόγω ρύθμιση δεν τους επιβάλλει, εντούτοις, καμία συγκεκριμένη υποχρέωση εν προκειμένω.

Το Συμβούλιο δέχεται πάντως ότι μπορεί ενδεχομένως να απορρέει ορισμένη υποχρέωση από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου και, ιδίως, από την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων και την αρχή της αναλογικότητας. Ο επιδιωκόμενος στόχος της σταθεροποιήσεως της γαλακτοκομικής αγοράς δεν επιβάλλει πράγματι ούτε τη συστηματική απόρριψη κάθε αιτήσεως, όπως η εν προκειμένω, ούτε τη χορήγηση, σε περιπτώσεις όπως η υπό κρίση, ποσοστώσεων παραγωγής βάσει των αιτουμένων ποσοτήτων.

Κατά συνέπεια, το Συμβούλιο προτείνει να δοθεί στο τρίτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Ο κανονισμός 857/84 δεν επιβάλλει εν προκειμένω συγκεκριμένη υποχρέωση στα κράτη μέλη· αντιθέτως, τους αφήνει ορισμένο πεδίο διακριτικής ευχέρειας για την εφαρμογή των δυνατοτήτων που προβλέπονται στα άρθρα 3, 4 και 4α. Εναπόκειται στο Δικαστήριο να κρίνει κατά πόσον τα κράτη μέλη υποχρεούνται να τηρούν, κατά την άσκηση αυτής της διακριτικής εξουσίας, τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως δε την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αναλογικότητας, ενεργώντας βεβαίως σύμφωνα με τους στόχους της κοινοτικής ρυθμίσεως περί σταθεροποιήσεως και αναδιαρθρώσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής. »

δ) Η *Επιτροπή* εκθέτει ότι οι δυνατότητες χορηγήσεως ποσοτήτων αναφοράς στους παραγωγούς που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του επιλεγέντος έτους αναφοράς καθορίζονται με τον κανονισμό 857/84 όχι ως υποχρεώσεις αλλά ως εξουσίες των κρατών μελών.

Πάντως, η συμπληρωματική εισφορά, ως μέτρο κοινής γεωργικής πολιτικής, δεν πρέπει να αντιβαίνει στους στόχους που καθορίζονται στα άρθρα 39 και 40 της Συνθήκης. Κατά συνέπεια, όταν η Κοινότητα αναθέτει, ως προς την εφαρμογή αυτής της εισφοράς, ορισμένα καθήκοντα στα κράτη μέλη, αυτά οφείλουν, κατά την εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων, να συμμορφώνονται όχι μόνον προς τον ειδικό καθορισμό των αρμοδιοτήτων, αλλά επίσης και προς το σκοπό που επιδιώκεται με τη θέσπιση της συμπληρωματικής εισφοράς, δηλαδή τη συγκράτηση της αυξήσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής, μη παρακωλύοντας πάντως την αναγκαία εξέλιξη και προσαρμογή στο διαρθρωτικό τομέα, καθώς και τους στόχους και τις αρχές της κοινής γεωργικής πολιτικής και τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

Υπ' αυτό το πρίσμα, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η αρμοδιότητα για τη χορήγηση των ειδικών ποσοτήτων αναφοράς στους παραγω-

γούς που κατέθεσαν πριν από την 1η Μαρτίου 1984 ένα σχέδιο αναπτύξεως της γαλακτοκομικής παραγωγής (άρθρο 3, ψηφίο 1, πρώτο εδάφιο) παρασχέθηκε προκειμένου να ενθαρρυνθεί η ανάπτυξη των γεωργικών εκμεταλλεύσεων. Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι τα κράτη μέλη δεν έχουν τη δυνατότητα να μην ασκήσουν καθόλου αυτή την αρμοδιότητα· η εξουσία τους εκτιμήσεως αναφέρεται μόνο στον όγκο της ειδικής ποσότητας αναφοράς που πρέπει να χορηγηθεί. Ανάλογες σκέψεις ισχύουν και ως προς τις επενδύσεις που έγιναν χωρίς σχέδιο αναπτύξεως (άρθρο 3, ψηφίο 1, δεύτερο εδάφιο), εξυπακουομένου πάντως ότι τα κράτη μέλη έχουν εν προκειμένω ευρύτερη εξουσία εκτιμήσεως.

Ομοίως, οι αρμοδιότητες που παρέχονται με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχεία β) και γ), και οι οποίες εντάσσονται στο πλαίσιο των μέτρων αναδιαρθρώσεως του γεωργικού τομέα που λαμβάνονται από αυτό το ίδιο το κράτος μέλος, πρέπει να ασκούνται ενόψει του σκοπού της συμπληρωματικής εισφοράς και των στόχων και των γενικών αρχών της κοινής γεωργικής πολιτικής, καθώς και των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου.

Εν συμπεράσματι, η Επιτροπή προτείνει να δοθεί στο τρίτο ερώτημα η ακόλουθη απάντηση:

« Τα κράτη μέλη, όταν αποφασίζουν ενδεχομένως να χορηγήσουν ειδική ποσότητα αναφοράς σ' αυτούς που δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς δυνάμει της υποχρεώσεως που συνομολογήθηκε στο πλαίσιο του κανονισμού 1078/77, οφείλουν να καθοδηγούνται από το σκοπό για τον οποίο παρασχέθηκαν οι αρμοδιότητες που προβλέπονται με τον κανονισμό 857/84 και στον οποίο αναφέρεται η απάντηση στο πρώτο ερώτημα, από το στόχο της συμπληρωματικής εισφοράς που συνίσταται στη συγκράτηση της αυξήσεως της γαλακτοκομικής παραγωγής και επίσης στην αναγκαία εξέλιξη και προσαρμογή που είναι αναγκαίες στο διαρθρωτικό τομέα, καθώς και από τους γενικούς στόχους και τις αρχές της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως επίσης και από τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως δε της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων και της αρχής της αναλογικότητας. »

U. Everling
εισηγητής δικαστής