ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
L. A. GEELHOED
της 12ης Ιουλίου 2001 [1]

I — Εισαγωγή

1. Στην παρούσα υπόθεση, το High Court of Ireland (Ιρλανδία) υπέβαλε τρία προδικαστικά ερωτήματα στο Δικαστήριο, σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 του Συμβουλίου, της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [2]. Τα ερωτήματα αυτά αφορούν τη νομιμότητα εθνικού μέτρου που θεσπίζει ότι, σε περίπτωση διαθέσεως γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως, μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που είναι συνδεδεμένη μ' αυτή δεν μεταβιβάζεται στον αποκτώντα μαζί με την εκμετάλλευση, αλλά προστίθεται στο εθνικό απόθεμα. Στην παρούσα υπόθεση, αυτό το είδος μέτρου ονομάζεται «claw-back» [3].

II — Νομικό πλαίσιο

2. Το καθεστώς περί συμπληρωματικής εισφοράς επί του αγελαδινού γάλακτος θεσπίστηκε την 1η Απριλίου 1984 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 856/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 [4] περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [5]. Κατά το άρθρο 5γ του τροποποιηθέντος κανονισμού 856/84, η εν λόγω εισφορά «έχει σαν στόχο τον έλεγχο της αύξησης της γαλακτοκοπαραγωγής, καθιστώντας συγχρόνως δυνατές τις αναγκαίες διαρθρωτικές εξελίξεις και προσαρμογές, λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλία των καταστάσεων που επικρατούν στα κράτη μέλη, στις περιοχές ή στις ζώνες συγκέντρωσης της Κοινότητας». Ο κανονισμός προέβλεπε τη χορήγηση γαλακτοκομικής ποσοστώσεως [6] σε κάθε παραγωγό που πληρούσε ορισμένες προϋποθέσεις.

3. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [7] θέσπισε ειδικότερους κανόνες. Το άρθρο 7 του εν λόγω κανονισμού όριζε ότι:

«1. Σε περίπτωση πώλησης, εκμίσθωσης ή κληρονομικής μεταβίβασης μιας εκμετάλ-

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

2 — ΕΕ L 405, σ. 1.

3 — Ο όρος αυτός μεταφράζεται ακριβώς ως «ανάκτηση». Το αιτούν δικαστήριο χρησιμοποιεί επίσης τον όρο «μετάγγιση» («siphoning off» στην αγγλική γλώσσα).

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82).

5 — ΕΕ L 90, σ. 10.

6 — Ο κανονισμός χρησιμοποιεί τον όρο «ποσότητα αναφοράς».

7 — ΕΕ L 90, σ. 13.

λευσης, η αντίστοιχη ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται εν όλω ή εν μέρει στον αγοραστή, το μισθωτή ή τον κληρονόμο σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που θα καθοριστούν.

[...]

Τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν ότι ένα μέρος των ποσοτήτων προστίθεται στην εφεδρική ποσότητα που αναφέρεται στο άρθρο 5».

Ο κανονισμός αυτός καταργήθηκε από 1ης Απριλίου 1993.

4. Ο κανονισμός 3950/92 [8] διατήρησε το ως άνω καθεστώς έως την 1η Απριλίου 2000. Το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού ορίζει τα εξής.

«Θεσπίζεται, για επτά νέες διαδοχικές περιόδους δώδεκα μηνών, αρχής γενομένης από 1ης Απριλίου 1993, συμπληρωματική πρόσθετη εισφορά, η οποία επιβαρύνει τους παραγωγούς αγελαδινού γάλακτος επί των ποσοτήτων γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος, οι οποίες παραδίδονται σε αγοραστή ή πωλούνται απευθείας πρός κατανάλωση, κατά τη διάρκεια της συγκεκριμένης δωδεκάμηνης περιόδου, και οι οποίες υπερβαίνουν ποσότητα που θα καθοριστεί.

Η εισφορά καθορίζεται στο 115 % της ενδεικτικής τιμής του γάλακτος».

5. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 ορίζει:

«1. Η διαθέσιμη ατομική ποσότητα αναφοράς για μια εκμετάλλευση είναι ίση προς τη διαθέσιμη στις 31 Μαρτίου 1993 ποσότητα και αναπροσαρμόζεται, ενδεχομένως για καθεμία από τις εν λόγω περιόδους, κατά τρόπο ώστε το σύνολο των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς της ίδιας φύσης να μην υπερβαίνει την αντίστοιχη συνολική ποσότητα που αναφέρεται στο άρθρο 3, λαμβανομένων υπόψη των τυχόν μειώσεων που επιβάλλονται για την τροφοδοσία του εθνικού αποθέματος που αναφέρεται στο άρθρο 5».

6. Ο κανονισμός 3950/92 διατήρησε επίσης το καθεστώς των εθνικών αποθεμάτων. Για την ορθή κατανόηση του συστήματος, παραπέμπω στη δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού, που ορίζει ότι: «εκτιμώντας ότι η κτηθείσα πείρα έχει καταδείξει ότι η εφαρμογή του παρόντος καθεστώτος προϋποθέτει την ύπαρξη εθνικού αποθέματος, στο οποίο θα καταλήγουν όλες οι ποσότητες που, για οποιοδήποτε λόγο, δεν έχουν αποτελέσει ή δεν αποτελούν πια αντικείμενο μεμονωμένης εκχώρησης· ότι το κράτος μέλος μπορεί να χρειασθεί ποσότητες αναφοράς για να αντιμετωπίσει ιδιαί-

8 — Ο κανονισμός (ΕΚ) 1256/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, για την τροποποίηση του κανονισμού 3950/92 (ΕΕ L 160, σ. 73), παρέτεινε εκ νέου, έως την 1η Απριλίου 2008, τη διάρκεια εφαρμογής του συστήματος.

τερες καταστάσεις, καθοριζόμενες με αντικειμενικά κριτήρια· ότι, προς τον σκοπό αυτό, είναι σκόπιμο να του επιτραπεί η τροφοδότηση του εθνικού αποθέματος, ιδίως μετά από μια γραμμική μείωση του συνόλου των ποσοτήτων αναφοράς». Ειδικότερα, το πρώτο εδάφιο του άρθρου 5 του κανονισμού 3950/92, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1560/93 [9], ορίζει ότι:

«Εντός των ποσοτήτων του άρθρου 3, το κράτος μέλος μπορεί να τροφοδοτήσει το εθνικό απόθεμα κατόπιν γραμμικής μείωσης του συνόλου των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς, για να χορηγήσει πρόσθετες ή ειδικές ποσότητες αναφοράς σε παραγωγούς προσδιοριζομένους με κριτήρια αντικειμενικά που τίθενται σε συνεργασία με την Επιτροπή, υπό την επιφύλαξη του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο και τρίτο εδάφιο.»

7. Τέλος, παραθέτω το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92:

«1. Η διαθέσιμη σε μια εκμετάλλευση ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση σε περίπτωση πωλήσεως, εκμισθώσεως ή κληρονομικής μεταβιβάσεως στους παραγωγούς στους οποίους περιέρχεται, σύμφωνα με διαδικασίες που καθορίζουν τα κράτη μέλη λαμβάνοντας υπόψη τις χρησιμοποιούμενες για τη γαλακτοκομική παραγωγή εκτάσεις ή άλλα αντικειμενικά κριτήρια και ενδεχομένως συμφωνία μεταξύ των ενδιαφερομένων πλευρών. Το μέρος της ποσότητας αναφοράς το οποίο ενδεχομένως δεν μεταβιβάζεται με την εκμετάλλευση προστίθεται στο εθνικό απόθεμα.

Οι ίδιες διατάξεις ισχύουν για τις άλλες περιπτώσεις μεταβιβάσεων που έχουν ανάλογα νομικά αποτελέσματα για τους παραγωγούς [...]».

8. Κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών από τα οποία ανέκυψε η υπόθεση της κύριας δίκης, οι European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 [10] ήταν τα εθνικά μέτρα εφαρμογής του κανονισμού 3950/92 στην Ιρλανδία. Το άρθρο 4 (19) του εν λόγω κειμένου ορίζει ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση μεταβιβάζεται μαζί με τη μεταβιβαζόμενη εκμετάλλευση. Ο Υπουργός Γεωργίας και Επισιτισμού (στο εξής: Υπουργός) μπορεί, εντούτοις, να προσδιορίσει σε ποιες περιπτώσεις τμήμα της ποσοστώσεως δεν μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση, αλλά προστίθεται στο εθνικό απόθεμα («clawback»). Η απόφαση αυτή εκδίδεται μέσω ανακοινώσεως δημοσιευομένης στον εθνικό Τύπο.

9. Από το 1995, ο Υπουργός θέσπισε σειρά μέτρων «clawback» βάσει των διατάξεων αυτών. Ειδικότερα, με την ανακοίνωση 266/19, δημοσιευθείσα στον εθνικό Τύπο στις 19 Μαρτίου 1998, θέσπισε μέτρο «clawback» σύμφωνα με το οποίο, σε περίπτωση πωλήσεως ή εκμισθώσεως γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως, μέρος ίσο με το 20 % της ποσότητας αναφοράς για την εκμετάλλευση αυτή δεν μεταφέρεται με την εκμετάλλευση, αλλά αντιθέτως προστίθεται στο εθνικό απόθεμα.

9 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1560/93 του Συμβουλίου, της 14ης Ιουνίου 1993, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92 (ΕΕ L 154, σ. 30).

10 — *Statutory Instrument* no 266, του 1995.

Η ανακοίνωση 266/20, δημοσιευθείσα στον εθνικό Τύπο στις 4 Απριλίου 1998, αντικατέστησε την ως άνω ανακοίνωση, καθώς και όλες τις προηγούμενες ανακοινώσεις που αφορούσαν τα μέτρα «clawback». Η αντικατάσταση αυτή οφειλόταν, μεταξύ άλλων, σε ορισμένα ζητήματα που ανέκυψαν σε σχέση με την εφαρμογή του μέτρου «clawback» ύψους 20 % στις συναλλαγές που είχαν ολοκληρωθεί γύρω στις 19 Μαρτίου 1998. Εν περιλήψει, ο Υπουργός εφάρμοσε σε κάθε πώληση ή εκμίσθωση εκτάσεων προγενέστερη της 19ης Μαρτίου 1998 μέτρο «clawback» ύψους 20 % επί της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως.

III — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία

10. Τα προδικαστικά ερωτήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο δίκης μεταξύ των Mulligan, O'Sullivan, Power και Duncan, αφενός, και του Ιρλανδού Υπουργού Γεωργίας και του Attorney General, αφετέρου.

11. Ο Mulligan, πρώτος προσφεύγων, είναι πρώην παραγωγός γάλακτος που, λόγω ρευματοειδούς αρθρίτιδας, αναγκάστηκε να πωλήσει την εκμετάλλευσή του τον Απρίλιο του 1998. Η οικογενειακή αυτή εκμετάλλευση πωλήθηκε στον O'Sullivan, ιδιοκτήτη όμορων γαιών. Η αξία της εκμεταλλεύσεως του Mulligan υπέστη τις συνέπειες απο το «clawback» του 20 %. Ο Mulligan διέθετε γαλακτοκομική ποσόστωση ύψους 50 915 γαλλονιών, συνδεδεμένη με εκμετάλλευση περίπου 115 acres / 450 στρεμμάτων στο Clonin Rhoder, στην κομητεία του Offaly (Ιρλανδία).

12. Ο O'Sullivan, δεύτερος προσφεύγων, είναι ιδιοκτήτης γαιών γειτνιαζουσών με αυτές που του Mulligan. Τον Απρίλιο του 1998, αγόρασε τις εκτάσεις του Mulligan μαζί με την ποσότητα αναφοράς. Ο Υπουργός εφάρμοσε μέτρο «clawback» 20 % στην εν λόγω συναλλαγή. Αυτό είχε ως συνέπεια την πώληση της εκμεταλλεύσεως στη (μειωμένη) τιμή των 438 000 ιρλανδικών λιρών (IEP). Οι εν λόγω εκτάσεις μεταγράφηκαν στο όνομα του P. O'Sullivan, υιού του δεύτερου προσφεύγοντος.

13. Ο Power, τρίτος προσφεύγων, είναι παραγωγός γάλακτος και κύριος 125 acres / 500 περίπου στρεμμάτων στο Garrynoe Ballingarry Thurles, στην κομητεία του Tipperary (Ιρλανδία). Ήταν δικαιούχος ποσοστώσεως ύψους 38 000 γαλλονιών, συνδεδεμένης με την εκμετάλλευσή του. Λόγω της κακής του υγείας και σωρευμένων χρεών, τμήμα των γαιών εκτέθηκε σε πλειστηριασμό τον Μάρτιο του 1998. Υπήρξαν αρκετοί ενδιαφερόμενοι αγοραστές. Το ενδιαφέρον τους όμως εξέλιπε ύστερα από τη δημοσίευση της ανακοινώσεως 266/20 και ο Power υποχρεώθηκε να διαθέσει σε μειωμένη τιμή την ποσόστωση παραγωγής γάλακτος, μέσω σχεδίου αναδιαρθρώσεως, στον αγοραστή της γαλακτοκομικής παραγωγής του, ένα γαλακτοκομικό συνεταιρισμό.

14. Ο Duncan, τέταρτος προσφεύγων, ήταν κύριος εκμεταλλεύσεως περίπου 55 acres / 220 στρεμμάτων και ποσότητας αναφοράς

59 000 γαλλονιών στο Mount Alexander Gorey, στην κομητεία του Wexford. Αγόρασε τις γαίες αυτές στην αγοραία τιμή κατά τη δεύτερη πενταετία της δεκαετίας του '80. Η γαλακτοκομική ποσόστωση που συνδεόταν με την εκμετάλλευση ήταν ένα από τα καθοριστικά της εν λόγω τιμής στοιχεία. Στις αρχές του 1998, αποφάσισε να σταματήσει την παραγωγή γάλακτος για να εκμισθώσει τις γαίες του και τη γαλακτοκομική του ποσόστωση. Εάν τις εκμίσθωνε για ορισμένο διάστημα και αποφάσιζε στη συνέχεια να τις πωλήσει, διέτρεχε τον κίνδυνο να υποστεί δύο φορές το μέτρο «clawback» 20 %. Εκτίμησε, συνεπώς, ότι δεν είχε άλλη επιλογή από το να πωλήσει τις γαίες και την ποσόστωση, αντί να τις εκμισθώσει. Μετά την πώληση, πληροφορήθηκε ότι η τιμή πωλήσεως είχε μειωθεί σημαντικά λόγω της εφαρμογής του ως άνω μέτρου στην εκμετάλλευσή του.

15. Οι τέσσερις προσφεύγοντες της κυρίας δίκης έβαλαν κατά της νομιμότητας της ανακοινώσεως 266/20 και προσέφυγαν δικαστικώς, ζητώντας την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση και αποζημίωση.

16. Στην εν λόγω διαφορά, το High Court of Ireland, με διάταξη της 30ής Ιουλίου 1999, που περιήλθε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 18 Αυγούστου 1999, απηύθυνε στο Δικαστήριο αίτηση για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Επιδέχεται το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 του Συμβουλίου την ερμηνεία ότι κράτος μέλος μπορεί να προβλέπει ότι μέρος της διαθέσιμης σε εκμετάλλευση ποσότητας αναφοράς δεν θα μεταβιβαστεί μαζί με την εκμετάλλευση σε περίπτωση πωλήσεως ή εκμισθώσεως σε παραγωγούς που την αναλαμβάνουν, αλλ' ότι αντιθέτως θα προστεθεί στο εθνικό απόθεμα μέσω "clawback" ή "παρεκκλίσεως" ή άλλου παρεμφερούς μηχανισμού κρατήσεων;

2) Σε περίπτωση που η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική: Υπόκειται η επιλεγείσα από το κράτος μέλος διαδικασία, για τη θέσπιση τέτοιας διατάξεως, μόνο στις αρχές του εθνικού δικαίου ή υπόκειται στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου, συμπεριλαμβανομένης της αρχής της ασφαλείας δικαίου;

3) Αν η απάντηση στο πρώτο ερώτημα είναι καταφατική και η εθνική διαδικασία υπόκειται στο κοινοτικό δίκαιο: Αντίκειται στην αρχή της ασφαλείας του κοινοτικού δικαίου εθνική διαδικασία κατά την οποία κράτος μέλος εξουσιοδοτεί με εθνικό νομοθέτημα την αρμόδια αρχή να καθορίσει τις μεταβιβάσεις που αφορά το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 του Συμβουλίου, όπου κανένα μέρος της ποσοστώσεως παραγωγής γάλακτος δεν μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση, αλλά προστίθεται στο εθνικό απόθεμα και προβλέπει ότι η απόφαση αυτή θα συντελεστεί με διοικητική ανακοίνωση που θα δημοσιευθεί σε εθνική εφημερίδα;»

IV — Το πλαίσιο της διαφοράς

Το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς: ένα σταθερό καθεστώς

17. Η συμπληρωματική εισφορά θεσπίστηκε την 1η Απριλίου 1984 για να ελεγχθεί η παραγωγή γάλακτος εντός της Κοινότητας. Η θέσπιση ατομικών γαλακτοκομικών ποσοστώσεων σκοπούσε να περιορίσει την παραγωγή των υφισταμένων γαλακτοκομικών εκμεταλλεύσεων και να αποτρέψει την είσοδο νέων εκμεταλλεύσεων στην αγορά. Οι ατομικές γαλακτοκομικές ποσοστώσεις προσδιορίζουν την ποσότητα γάλακτος που μπορεί να παραγάγει κτηνοτρόφος γαλακτοπαραγωγών αγελάδων χωρίς να υποχρεωθεί να καταβάλει υπέρογκη συμπληρωματική εισφορά. Το μέγεθος της ατομικής γαλακτοκομικής ποσοστώσεως καθορίζεται κατ' αρχήν βάσει του ιστορικού της παραγωγής γάλακτος.

18. Το καθεστώς χαρακτηρίζεται από σταθερότητα. Η παραγωγή γάλακτος καθορίζεται ταυτόχρονα για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα κράτη μέλη και για τις ατομικές γαλακτοκομικές εκμεταλλεύσεις. Προσθέτω εντούτοις ότι ο εν λόγω καθορισμός δεν είναι τέλειος. Κατ' αρχάς, το καθεστώς είναι περιορισμένης χρονικής διάρκειας· το 1984, προβλέφθηκε για πέντε έτη. Δεύτερον, ο όγκος της συνολικής παραγωγής γάλακτος πρέπει να συνδέεται με τη ζήτηση στην αγορά. Ως εκ τούτου, στο καθεστώς συμπληρωματικής εισφοράς ενυπάρχουν περιορισμένες, συχνά ανά έτος, διακυμάνσεις της ατομικής γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Τρίτον, ο περιορισμός της παραγωγής γάλακτος δεν πρέπει να καθιστά αδύνατες τις εξελίξεις στον τομέα της κτηνοτροφίας των γαλακτοπαραγωγών αγελάδων. Υπό ορισμένες ειδικές περιστάσεις, είναι, επομένως, δυνατή η απόκτηση δικαιωμάτων παραγωγής γάλακτος που δεν βασίζονται ή δεν βασίζονται εξολοκλήρου στο ιστορικό της παραγωγής. Μέρος των δικαιωμάτων παραγωγής γάλακτος που χορηγούνται στα κράτη μέλη μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον σκοπό αυτό.

19. Όλες αυτές οι διαφοροποιήσεις, όμως, δε μπορούν να αναιρέσουν το κύριο χαρακτηριστικό του καθεστώτος: τη σταθερότητα. Αυτή απορρέει, κατ' αρχάς, από την ίδια τη σύλληψή του, αλλά έχει ενισχυθεί περαιτέρω, δεδομένου ότι η συμπληρωματική εισφορά, αρχικώς προβλεφθείσα για πέντε έτη, εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα, χωρίς να έχει υποστεί ουσιώδη τροποποίηση.

20. Νομίζω ότι η θέσπιση καθεστώτος χαρακτηριζομένου από σταθερότητα ήταν αναπόφευκτη προκειμένου να ελεγχθεί η παραγωγή γάλακτος. Το εν λόγω καθεστώς αφορά, συγκεκριμένα, τους κτηνοτρόφους γαλακτοπαραγωγών αγελάδων. Αυτοί πρέπει να είναι σε θέση να λαμβάνουν αποφάσεις σχετικές με τη διαχείριση της εκμεταλλεύσεώς τους σε περιβάλλον που προσφέρει εύλογες εγγυήσεις βεβαιότητας. Πράγματι, οι επενδύσεις σε γαλακτοκομική εκμετάλλευση, όπως η αγορά γαιών, η ανέγερση στάβλου ή η απόκτηση κοπαδιού, δεν επιτρέπουν τον άμεσο προσπορισμό κέρδους. Ούτε μπορεί ένας κτηνοτρόφος γαλακτοπαραγωγών κοπαδιών να μεταβάλλει τον όγκο της παραγωγής του από μέρα σε μέρα, χωρίς να διακυβεύεται σοβαρά η μακροβιότητα της εκμεταλλεύσεως.

21. Εμμένω στην ανάγκη αυτή βεβαιότητας, διότι εξαρτά την παρέμβαση των δημοσίων αρχών από ορισμένες προϋποθέσεις. Η ανάγκη βεβαιότητας διακρίνει το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς από άλλα στοιχεία που συνθέτουν την κοινή γεωργική πολιτική, όπου δίνεται προτεραιότητα στην ικανότητα αποτελεσματικής και ευέλικτης προσαρμογής των μέτρων που θεσπίζουν οι δημόσιες αρχές σε αγορά που χαρακτηρίζεται από ιδιαίτερες διακυμάνσεις. Σκέφτομαι, ιδίως, το καθεστώς των επιστροφών που εφαρμόζονται κατά την εξαγωγή, το οποίο αφορά τους εμπόρους που πωλούν γεωργικά προϊόντα στην παγκόσμια αγορά και που έχουν τη συνήθεια και την ικανότητα να λαμβάνουν υπόψη τις γρήγορες μεταβολές της αγοράς.

Η ανάπτυξη του καθεστώτος

22. Το εν λόγω καθεστώς σταθερότητας, εξάλλου, εξελίχθηκε κατά το πέρασμα του χρόνου. Το νομικό και οικονομικό περιεχόμενο των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων περιορίζονταν αρχικώς στον σκοπό για τον οποίο είχαν σχεδιασθεί, δηλαδή, να περιορίσουν τον όγκο της παραγωγής γάλακτος δεδομένης εκμεταλλεύσεως και να χρησιμεύσουν ως βάση της εισφοράς.

23. Οι κανόνες σχετικά με τη μεταβίβαση των ποσοστώσεων αυτών σχεδιάστηκαν συναρτήσει του ως άνω στόχου: οι ποσοστώσεις δεν μπορούν κατ'αρχήν να αποτελέσουν αντικείμενο μεταβιβάσεως παρά μόνο μαζί με τις γαίες με τις οποίες συνδέονται. Με άλλα λόγια, οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις αποτελούν τμήμα της γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως. Η γαλακτοκομική ποσόστωση ακολουθεί αυτομάτως την εκμετάλλευση, όταν αυτή μεταβιβάζεται. Ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε, με τον τρόπο αυτόν, να εμποδίσει τη συγκέντρωση, συνεπεία του καθεστώτος συμπληρωματικής εισφοράς, της γαλακτοπαραγωγικής κτηνοτροφίας στα χέρια μικρού αριθμού μεγάλων παραγωγών, οι οποίοι διαθέτουν τα αναγκαία χρήματα για την αγορά των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Αυτό θα επέφερε με τη σειρά του την ανεπιθύμητη εντατικοποίηση της γαλακτοκομικής παραγωγής.

24. Σταδιακά, οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις άρχισαν να επιτελούν διαφορετική κοινωνική λειτουργία [11]. Οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις μετατράπηκαν σε περιουσιακά στοιχεία δεκτικά χρηματικής αποτιμήσεως, χωρίς αυτό να αποτελεί τον αρχικό στόχο της συμπληρωματικής εισφοράς και χωρίς να στηρίζεται σε τροποποίηση του καθεστώτος. Οι ποσοστώσεις έγιναν στοιχεία καθοριστικά της αξίας των γαιών και των εκμεταλλεύσεων, για παράδειγμα για τις τράπεζες που χορηγούν δάνεια, ενυπόθηκα ή άλλα. Οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις κατέληξαν να αποτελούν αντικείμενο εμπορικών συναλλαγών. Μπορούσαν, για παράδειγμα, να εκμισθωθούν ή να μεταβιβασθούν προσωρινώς.

25. Με την πάροδο του χρόνου, οι κανόνες σχετικά με τη μεταβίβαση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων αμβλύνθηκαν, χωρίς, ωστόσο να τροποποιήσουν τον βασικό

11 — Βλ., επίσης, τις ενδιαφέρουσες ως προς το ζήτημα αυτό προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer στην υπόθεση C-186/96, Demand (απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1998, Συλλογή 1998, σ. I-8529).

κανόνα ότι η ποσόστωση ακολουθεί τη γη. Από το 1988 [12], επετράπη η πρώτη απόκλιση από τον βασικό αυτό κανόνα, δηλαδή η περίπτωση όπου οι γαίες μεταβιβάζονται στις δημόσιες αρχές και/ή για λόγους δημοσίου συμφέροντος, καθώς και, σε ορισμένες περιπτώσεις, με τη λήξη της συμβάσεως αγρομισθώσεως. Ο κανονισμός 3950/92 προβλέπει επιπλέον αποκλίσεις. Έτσι, το άρθρο του 6, παράγραφος 1, επιτρέπει την προσωρινή μεταβίβαση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, όταν ο παραγωγός δικαιούχος της ποσοστώσεως δεν προτίθεται να τις χρησιμοποιήσει. Η προσωρινή αυτή μεταβίβαση χαρακτηρίζεται συνήθως ως εκμίσθωση γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Επιπλέον, το άρθρο 8 του ίδιου κανονισμού προβλέπει τη δυνατότητα μεταβιβάσεως των ποσοστώσεων χωρίς μεταβίβαση των γαιών, «προκειμένου να επιτευχθεί η αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής σε εθνικό ή περιφερειακό επίπεδο ή στο επίπεδο των ζωνών συγκέντρωσης, ή να βελτιωθεί το περιβάλλον». Οι αποκλίσεις αυτές δεν ήταν σημαντικές μόνο για τη μεταβίβαση γαιών και ποσοστώσεων· συνέβαλαν επίσης στη μετατροπή των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων σε ανεξάρτητα περιουσιακά στοιχεία.

Παρέμβαση των δημόσιων αρχών

26. Η σταθερότητα του καθεστώτος — καθώς και αυτή της ατομικής γαλακτοκομικής ποσοστώσεως — επιβάλλει ορισμένες προϋποθέσεις σε κάθε παρέμβαση των δημόσιων αρχών. Οι αρχές δεν μπορούν να παρέμβουν αίφνης, άνευ άλλου τινός και κατά το δοκούν, σε ένα σταθερό καθεστώς. Οι γαλακτοπαραγωγοί μπορούν νομίμως να προσδοκούν ότι το δικαίωμα που τους έχει χορηγηθεί διατηρεί την αξία του μακροπρόθεσμα. Διακρίνονται ως προς τούτο από τον προαναφερθέντα έμπορο, που πωλεί γεωργικά προϊόντα στην παγκόσμια αγορά χάρη στις επιστροφές που εφαρμόζονται στις εξαγωγές, για τις οποίες γνωρίζει ότι μπορούν να τροποποιηθούν ανά πάσα στιγμή. Μια αιφνίδια και απρόσμενη παρέμβαση στις ατομικές γαλακτοκομικές ποσοστώσεις θέτει επίσης σε κίνδυνο τη δυναμική της γαλακτοπαραγωγικής κτηνοτροφίας, διότι αυξάνει κατά πολύ τους επιχειρηματικούς κινδύνους και αναγκάζει τους ενδιαφερομένους να παραιτηθούν από αναγκαίες επενδύσεις.

27. Πρώτον, οι δημόσιες αρχές, για να μπορούν να παρέμβουν, πρέπει να είναι ρητώς και χωρίς αμφιβολία αρμόδιες. Συγκεκριμένα, κάθε παρέμβαση επί του όγκου της γαλακτοκομικής παραγωγής έχει ακραίες συνέπειες για τον δικαιούχο. Η διαχείριση που αυτός ασκεί επηρεάζεται άμεσα και η παρέμβαση έχει άμεσες περιουσιακές συνέπειες, δεδομένου ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση αποτελεί περιουσιακό στοιχείο.

28. Η προϋπόθεση της υπάρξεως νόμιμης αρμοδιότητας προς παρέμβαση επί ατομικής γαλακτοκομικής ποσοστώσεως απορρέει επίσης από τη προστασία του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Όπως ήδη εξέθεσα, η γαλακτοκομική ποσόστωση μετατράπηκε, κατά τη διάρκεια της υπάρξεώς της, σε ανεξάρτητο περιουσιακό στοιχείο, με οικονομική αξία στην αγορά. Εκ πρώτης όψεως, οι εν λόγω ποσοστώσεις μετατράπηκαν επίσης σε περιουσιακά στοιχεία δυνάμενα να αποτελέσουν το αντικείμενο δικαιώματος ιδιοκτησίας. Ο δικαιούχος τους μπορεί, συνεπώς, να επικαλεστεί την προστασία του άρθρου 1 του συμπληρωματικού Πρωτοκόλλου στην Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προάσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών (στο εξής: ΕΣΔΑ). Επι-

12 — Βλ. άρθρο 7, παράγραφος 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1546/88 της Επιτροπής, της 3ης Ιουνίου 1988, σχετικά με τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 139, σ. 12).

βάλλεται επίσης η επισήμανση ότι το άρθρο 17 του Χάρτη θεμελιωδών δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως[13] επιβάλλει τον σεβασμό του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Στο παρόν στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, εντούτοις, ο εν λόγω Χάρτης δεν έχει δεσμευτική ισχύ.

29. Η δεύτερη προϋπόθεση, την οποία πρέπει να πληροί η παρέμβαση των δημόσιων αρχών, απορρέει από την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Ακόμη και αν μια δημόσια αρχή διαθέτει την αρμοδιότητα για να παρέμβει, αυτό δεν προδικάζει το μέτρο με το οποίο η αρχή μπορεί να παρέμβει και υπό ποιες προϋποθέσεις. Ορμώμαι εκ της αρχής ότι η παρέμβαση πρέπει να πληροί τόσες περισσότερες προϋποθέσεις όσο περισσότερο επηρεάζει τη γαλακτοκομική ποσόστωση. Με άλλα λόγια, η παρέμβαση πρέπει να είναι ανάλογη. Το επιτρεπτό της παρεμβάσεως των δημόσιων αρχών σε ένα σταθερό καθεστώς εξαρτάται από το μέτρο με το οποίο προστατεύεται η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του γαλακτοπαραγωγού.

30. Ως προς την εν λόγω δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, είναι σημαντικό ότι η δημόσια αρχή χορηγεί τη γαλακτοκομική ποσόστωση και ότι μπορεί, κατ'αρχήν, να την αφαιρέσει. Αφενός, το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς χαρακτηρίζεται από σταθερότητα και, αφετέρου, οι διάφορες κοινοτικές ρυθμίσεις τονίζουν πάντα τον προσωρινό του χαρακτήρα. Ένας γαλακτοπαραγωγός δεν μπορεί να τεκμαίρει ότι το δικαίωμα που του χορηγήθηκε επί γαλακτοκομικής ποσοστώσεως απαλλασσομένης από συμπληρωματική εισφορά θα ισχύει στο διηνεκές. Ο κίνδυνος παρεμβάσεως από τις δημόσιες αρχές συνεχίζει να υφίσταται. Για να εκτιμηθεί αν η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του παραγωγού θίχτηκε, πρέπει να καθορισθεί αν ο γαλακτοπαραγωγός κτηνοτρόφος έπρεπε ευλόγως να αναμένει, υπό τη μία ή την άλλη μορφή, την παρέμβαση των δημόσιων αρχών· με άλλα λόγια, πρέπει να καθορισθεί αν η παρέμβαση μπορούσε να προβλεφθεί. Αν ο κτηνοτρόφος μπορούσε να αναμένει την παρέμβαση, όφειλε να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να περιορίσει τη ζημία που αυτή μπορούσε να προκαλέσει. Στη συγκεκριμένη περίπτωση της συμπληρωματικής εισφοράς, ο γαλακτοπαραγωγός κτηνοτρόφος πρέπει να διαρθρώσει την επιχείρησή του κατά τρόπον ώστε αυτή να μπορεί να επωμισθεί την — περιορισμένη — προς τα κάτω προσαρμογή της ποσοστώσεως. Κατά τη μεταβίβαση και την κτήση γαιών συνδεδεμένων με ποσόστωση, ο κτηνοτρόφος θα πρέπει να λάβει υπόψη του τις περιορισμένες αυτές διακυμάνσεις, που πιθανόν να εκδηλωθούν στην τιμή των γαιών.

31. Οι δημόσιες αρχές μπορούν, επίσης, να λάβουν μέτρα για να περιορίσουν τις υλικές συνέπειες της παρεμβάσεώς τους. Πρώτον, η ίδια η έκταση της παρεμβάσεως είναι καθοριστική. Οι δημόσιες αρχές μπορούν να μειώσουν τη γαλακτοκομική ποσόστωση κατά μικρό ποσοστό. Έτσι, το μέτρο πληροί ευκολότερα την προϋπόθεση της αναλογικότητας. Ακολούθως, μια παρέμβαση, η οποία, μόνη της, θα ήταν απαράδεκτη, μπορεί, εντούτοις να είναι αναλογική. Σκέφτομαι, πρώτον, την παροχή (χρηματικής) αποζημιώσεως. Αν γαλακτοπαραγωγός κτηνοτρόφος υφίσταται (απρόσμενη) παρέμβαση στην ποσόστωσή του έχουσα σημαντικές συνέπειες για τη διαχείριση της εκμεταλλεύσεώς του, η χρηματική βοήθεια μπορεί —

13 — ΕΕ 2000, C 364, σ. 1.

εννοείται — να περιορίσει πολύ τις εν λόγω συνέπειες. Αν η μείωση της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως δεν συντελείται αμέσως, αλλά μετά ορισμένο διάστημα, ο κτηνοτρόφος μπορεί επίσης να προσαρμόσει σταδιακά τη διαχείριση της εκμεταλλεύσεώς του.

32. Τέλος, επισημαίνω ένα επιπλέον στοιχείο. Η παρέμβαση πρέπει να δικαιολογείται από λόγους γενικού συμφέροντος. Ο κανονισμός 3950/92 αναγνωρίζει ορισμένους λόγους γενικού συμφέροντος. Συναφώς, παραπέμπω στο άρθρο του 8, που αναφέρει την αναδιάρθρωση της γαλακτοκομικής παραγωγής και τη βελτίωση του περιβάλλοντος. Κατά τα λοιπά, τα κράτη μέλη διαθέτουν σημαντική διακριτική ευχέρεια. Έτσι, το άρθρο 5 του εν λόγω κανονισμού αρκείται να απαιτεί την εφαρμογή «αντικειμενικών κριτηρίων» για τη χορήγηση συμπληρωματικών ποσοτήτων σε ορισμένους κτηνοτρόφους, και, επομένως, για τη μείωση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων άλλων κτηνοτρόφων. Η σημαντική αυτή διακριτική ευχέρεια απορρέει από τη σκέψη ότι το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς πρέπει να παρεμπορίζει όσο το δυνατόν λιγότερο την ανάπτυξη του τομέα της γαλακτοπαραγωγικής κτηνοτροφίας.

V — Η σχετική νομολογία

33. Στο μέρος IV ανωτέρω, σκιαγράφησα το πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως. Μεγάλος αριθμός των αναφερομένων στοιχείων αποτέλεσε επίσης αντικείμενο νομολογίας του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου. Θα παραθέσω τη νομολογία αυτή στο παρόν τμήμα των προτάσεων. Στηριζόμενος στο ανωτέρο μέρος IV, θα εξετάσω κατ' αρχάς ορισμένα ζητήματα πιθανώς σημαντικά για την ύπαρξη αρμοδιότητας παρεμβάσεως σε ατομική γαλακτοκομική ποσόστωση. Τα ζητήματα αυτά παρουσιάζουν ενδιαφέρον ιδίως για το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου. Ακολούθως, συναρτήσει της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο δεύτερο ερώτημα, θα εξετάσω τις αρχές του δικαίου, κατά το μέτρο που αυτές δύνανται να περιορίζουν την άσκηση της εν λόγω αρμοδιότητας.

Αρμοδιότητα παρεμβάσεως

34. Το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς αποτελεί μέρος της κοινής γεωργικής πολιτικής και, ειδικότερα, της κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων. Η αρμοδιότητα του κοινοτικού νομοθέτη στο ζήτημα αυτό χαρακτηρίζεται από ευρεία διακριτική ευχέρεια [14] και μεγάλη ευελιξία.

35. Το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς σκοπεί, όπως προκύπτει μεταξύ άλλων από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 3950/92, στην εξισορρόπηση της

14 — Πάγια νομολογία του Δικαστηρίου· βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 15ης Απριλίου 1997, C-22/92, Irish Farmers Association κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-809).

προσφοράς και της ζητήσεως στην αγορά του γάλακτος και στη μείωση των διαρθρωτικών πλεονασμάτων, χωρίς ωστόσο να εμποδίζει την επιδίωξη διαρθρωτικών εξελίξεων και βελτιώσεων στην ίδια αγορά.

36. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κοινοτικά όργανα πρέπει, κατά την επιδίωξη των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής, να προβαίνουν πάντοτε στο συμβιβασμό των πιθανών αντιφάσεων μεταξύ των κατ' ιδίαν στόχων και, εφόσον είναι αναγκαίο, να δίνουν σε κάποιον απ' αυτούς προσωρινά την προτεραιότητα που επιβάλλεται από τις πραγματικές ή οικονομικές περιστάσεις ενόψει των οποίων εκδίδουν τις αποφάσεις τους[15]. Με την απόφαση στις υποθέσεις C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ.[16], το Δικαστήριο εξηγεί ότι η «υφιστάμενη κατάσταση [...] μπορεί να μεταβληθεί στο πλαίσιο της ασκήσεως της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κοινοτικά όργανα και τούτο ιδίως σε τομείς όπως οι κοινές οργανώσεις αγορών, ο σκοπός των οποίων απαιτεί συνεχή προσαρμογή ανάλογα με τις μεταβολές της οικονομικής καταστάσεως. [Συνεπώς] οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη κεκτημένου δικαιώματος προς διατήρηση ενός πλεονεκτήματος που απορρέει γι' αυτούς από τη θέσπιση της κοινής οργανώσεως αγορών και του οποίου επωφελήθηκαν σε δεδομένη στιγμή».

37. Η εξέλιξη της αγοράς επέβαλε επανειλημμένως την τροποποίηση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Το Δικαστήριο έκρινε πλειστάκις ζητήματα μειώσεως των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Το Δικαστήριο εκτιμά κατ' αρχήν — θα επανέλθω στους περιορισμούς που θέτει στην εν λόγω αρχή — ότι πρόκειται για πρόσφορο μέσο. Το Δικαστήριο, στις αποφάσεις Irish Farmers Association κ.λπ.[17] και Dermand[18], έκρινε νόμιμες μειώσεις της τάξεως του 4,5 %, και 4,74 % αντίστοιχα.

38. Χωρίς να αποφανθεί ρητώς επί του νομικού χαρακτηρισμού της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως[19], το Δικαστήριο, με τη νομολογία αυτή, ελέγχει τη σχέση μεταξύ καταργήσεως της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως και δικαιώματος ιδιοκτησίας ως εξής. Παραθέτω από την απόφαση Irish Farmers Association κ.λπ.[20]: «Ασφαλώς, το δικαίωμα [περί] ιδιοκτησίας καταλέγεται μεταξύ των θεμελιωδών δικαιωμάτων των οποίων τον σεβασμό διασφαλίζει το Δικαστήριο. Ωστόσο, τα δικαιώματα αυτά δεν αποτελούν απόλυτες αξίες, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη σε συνάρτηση με τη λειτουργία τους εντός του κοινωνικού συνόλου. Κατά συνέπεια, επιτρέπεται να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων αυτών, ιδίως στο πλαίσιο μιας κοινής οργανώσεως αγοράς». Το δικαίωμα ιδιοκτησίας δεν απαγορεύει, επομένως, αυτό καθ' αυτό, την κατάργηση μέρους της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως.

39. Στην επίδικη ιρλανδική ρύθμιση, η κατάργηση μέρους της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως συνδέεται με τη μεταβίβαση

15 — Βλ., ιδίως, την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 10).

16 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-4863).

17 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 14.

18 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 11.

19 — Βλ., για παράδειγμα, την παρατιθέμενη στη υποσημείωση 11 απόφαση Dermand, σκέψη 41.

20 — Βλ. υποσημείωση 14, σκέψη 27 της αποφάσεως. Βλ., για παράδειγμα, επίσης την απόφαση της 13ης Απριλίου 2000, C-292/97, Karlsson κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-2737, σκέψη 45).

γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως. Στην υπόθεση C-15/95, EARL de Kerlast [21], το Δικαστήριο εξέτασε τις συνέπειες της μεταβιβάσεως εκμεταλλεύσεως επί της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως:

«17 Κατά πάγια νομολογία, το σύνολο του καθεστώτος των ποσοτήτων αναφοράς στηρίζεται στη γενική αρχή των άρθρων 7 των κανονισμών 857/84 και 1546/88, σύμφωνα με την οποία η ποσότητα αναφοράς χορηγείται σε σχέση με τις γαίες και, επομένως, πρέπει να μεταβιβάζεται με αυτές με βάση τις οποίες χορηγήθηκε [...]

18 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3950/92 [...], ο οποίος ισχύει από 1ης Απριλίου 1993, έθεσε σε εφαρμογή την αρχή αυτή κατά την ανανέωση του καθεστώτος των ποσοτήτων αναφοράς. Συγκεκριμένα, το άρθρο του 7, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, προβλέπει ότι "Η [...] ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση σε περίπτωση πωλήσεως, εκμισθώσεως ή κληρονομικής μεταβιβάσεως στους παραγωγούς στους οποίους περιέρχεται [...]".

19 Επομένως, κατ' αρχήν, η ποσότητα αναφοράς μεταβιβάζεται μόνο με τη μεταβίβαση των γαιών της εκμεταλλεύσεως με τις οποίες συνδέεται, υπό τον όρο ότι η μεταβίβαση αυτή πληροί τις σχετικώς προβλεπόμενες στα άρθρα 7 των κανονισμών 857/84 και 1546/88 τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις. Με άλλα λόγια, το καθεστώς των ποσοτήτων αναφοράς αποκλείει τη μεμονωμένη μεταβίβαση μόνον των ποσοτήτων αναφοράς, πλην των προβλεπομένων από το κοινοτικό δίκαιο περιπτώσεων παρεκκλίσεως».

Οι αρχές του δικαίου

40. Η παρέμβαση των δημόσιων αρχών σε γαλακτοκομική ποσόστωση πρέπει να πληροί την προϋπόθεση της αναλογικότητας. Η παράβαση της προϋποθέσεως αυτής μπορεί να θεωρηθεί (αδικαιολόγητη) προσβολή του δικαιώματος ιδιοκτησίας. Παραπέμπω και πάλι στην απόφαση Irish Farmers Association [22], που δέχεται ότι, στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, επιτρέπεται να επιβάλλονται περιορισμοί στην άσκηση των δικαιωμάτων «υπό τον όρο ότι οι εν λόγω περιορισμοί ανταποκρίνονται πράγματι σε επιδιωκόμενους από την Κοινότητα σκοπούς εξυπηρετούντες το κοινό συμφέρον και δεν συνιστούν, ενόψει του επιδιωκομένου σκοπού, υπέρμετρη και αφόρητη επέμβαση που θίγει την ίδια την ουσία των εν λόγω δικαιωμάτων».

41. Η απόφαση αυτή αφορούσε μέτρο που μείωνε τη γαλακτοκομική ποσόστωση κατά

21 — Απόφαση της 17ης Απριλίου 1997 (Συλλογή 1997, σ. I-1961).

22 — Βλ. υποσημειώσεις 14 και 20 και σκέψη 27 της αποφάσεως.

4,5 %. Η εφαρμογή των προαναφερθέντων κριτηρίων κατέληγε στο ακόλουθο αποτέλεσμα [23]:

«[Η] επίδικη κανονιστική ρύθμιση αποτελεί μέρος ενός καθεστώτος στοχεύοντος στην αντιμετώπιση της πλεονασματικής καταστάσεως στην αγορά γάλακτος και [...] αποβλέπει σε επιδιωκόμενους από την Κοινότητα σκοπούς οι οποίοι εξυπηρετούν το κοινό συμφέρον. Δεύτερον, η μετατροπή της αναστολής σε οριστική μείωση χωρίς αποζημίωση δεν θίγει την ίδια την ουσία του δικαιώματος αυτού, καθόσον οι Ιρλανδοί παραγωγοί μπόρεσαν να συνεχίσουν να ασκούν τη γαλακτοπαραγωγική τους δραστηριότητα. Εξάλλου, η μείωση της παραγωγής γάλακτος επέτρεψε την αύξηση της τιμής του γάλακτος, η οποία αντιστάθμισε, τουλάχιστον εν μέρει, την απώλεια την οποία υπέστησαν».

42. Στην απόφαση C-44/89, von Deetzen II [24], το Δικαστήριο διαπίστωσε, βάσει των σκέψεων που ανέπτυξε στο πλαίσιο της αποφάσεως αυτής, ότι «ο κανόνας κατά τον οποίον οι εν λόγω ειδικές ποσότητες αναφοράς επιστρέφουν στην κοινοτική εφεδρική ποσότητα, αν η επιχείρηση πωληθεί ή εκμισθωθεί πριν από την 1η Απριλίου 1992, ανταποκρίνεται προς τη μέριμνα αποφυγής της χορηγήσεως των ποσοτήτων αυτών σε γεωργούς οι οποίοι δεν σκοπεύουν να επαναλάβουν την εμπορία γάλακτος σε μόνιμη βάση και οι οποίοι επιδιώκουν μόνο να προσποριστούν οικονομικό όφελος από τη χορήγηση των ποσοστήτων αναφοράς στο πλαίσιο της κανονιστικής ρυθμίσεως που αφορά την αγορά γάλακτος. Επομένως, δικαιολογείται από την επιδίωξη σκοπού γενικού συμφέροντος» [25].

43. Στην απόφαση 5/88, Wachauf [26], η εφαρμογή των ίδιων κριτηρίων επέφερε διαφορετικό αποτέλεσμα: «Ενόψει των κριτηρίων αυτών, πρέπει να παρατηρηθεί ότι μία κοινοτική ρύθμιση η οποία έχει ως αποτέλεσμα να στερείται ο μισθωτής χωρίς αποζημίωση, κατά τη λήξη της μισθώσεως, του προϊόντος της εργασίας του και των επενδύσεων που έχει κάνει στη μισθωθείσα εκμετάλλευση, δεν συμβιβάζεται με τις επιταγές που απορρέουν από την προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη. Τα κράτη μέλη οφείλουν, δεδομένου ότι οι επιταγές αυτές δεσμεύουν και αυτά κατά την εφαρμογή κοινοτικών ρυθμίσεων, να εφαρμόζουν τις ρυθμίσεις αυτές, κατά το μέτρο του δυνατού, κατά τρόπο που να μην αντιβαίνει στις προαναφερθείσες επιταγές». Τούτο μπορεί να επιτευχθεί «είτε παρέχοντας στο μισθωτή τη δυνατότητα να διατηρήσει το σύνολο ή μέρος της ποσότητας αναφοράς, εφόσον προτίθεται να συνεχίσει την παραγωγή γάλακτος, είτε χορηγώντας του αποζημίωση, όταν αναλαμβάνει την υποχρέωση να εγκαταλείψει οριστικά την παραγωγή αυτή» [27].

44. Θα προσθέσω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΕ, η Ευρωπαϊκή Ένωση σέβεται τα θεμελιώδη δικαιώματα,

23 — Σκέψεις 28 και 29 της αποφάσεως.

24 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1991 (Συλλογή 1991, σ. I-5119).

25 — Βλ. σκέψη 29 της αποφάσεως.

26 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1989 (Συλλογή 1989, σ. 2609, σκέψη 19).

27 — Σκέψη 22 της αποφάσεως. Αυτό δεν σημαίνει εξάλλου ότι τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να εισάγουν δικαίωμα περί αποζημιώσεως του αποχωρούντος μισθωτή από τον εκμισθωτή (βλ. απόφαση της 24ης Μαρτίου 1994, C-2/92, Bostock, Συλλογή 1994, σ. I-955).

όπως κατοχυρώνονται, μεταξύ άλλων, με την ΕΣΔΑ, ως γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων εξέδωσε πολλές αποφάσεις σχετικές με περιουσιακά στοιχεία αντλούμενα από το δημόσιο δίκαιο [28]. Κατά το εν λόγω Δικαστήριο, τα στοιχεία αυτά περιέχονται στο δικαίωμα ιδιοκτησίας κατά την έννοια του άρθρου 1 του συμπληρωματικού Πρωτοκόλλου στην ΕΣΔΑ. Το Δικαστήριο του Στρασβούργου δεν έχει ακόμη ασχοληθεί με ατομικές γαλακτοκομικές ποσοστώσεις ή με αντίστοιχα δικαιώματα επί της παραγωγής.

45. Υπάρχει άφθονη νομολογία σχετικά με τον ρόλο των αρχών του δικαίου στην εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Στο πλαίσιο αυτό, παραπέμπω στην απόφαση C-381/97, Belgocodex [29] — στην οποία παραπέμπει επίσης η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της — όπου το Δικαστήριο διαπιστώνει: «Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας δικαίου περιλαμβάνονται στην κοινοτική έννομη τάξη, τα δε κράτη μέλη οφείλουν να τις τηρούν κατά την άσκηση των εξουσιών που τους απονέμουν οι κοινοτικές οδηγίες». Όπως, εντούτοις, ανέπτυξα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση C-228/99, Silos [30], οι αρχές αυτές έχουν περιορισμένο ρόλο στην εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής, ιδίως λόγω της ταχύτητας στις μεταβολές της σχέσεως μεταξύ προσφοράς και ζητήσεως στην αγορά των οικείων γεωργικών προϊόντων.

46. Εξάλλου, το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς χαρακτηρίζεται πράγματι από σταθερότητα. Φρονώ ότι εν προκειμένω πρέπει να τονισθεί η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία είναι σημαντική προκειμένου να προστατευθεί η ασφάλεια δικαίου, την οποία χρειάζεται ο γαλακτοπαραγωγός κτηνοτρόφος για να λάβει αποφάσεις επενδυτικής φύσεως. Όπως διαπίστωσα στην υπόθεση Silos, η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αφορά δύο είδη εμπιστοσύνης άξιας προστασίας. Πρώτον, πρέπει να γίνει μνεία της προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων. Δεδομένου ότι το Δικαστήριο έχει κρίνει νόμιμες τις παρεμβάσεις στις γαλακτοκομικές ποσοστώσεις, το δικαίωμα αυτό δεν είναι απόλυτο.

47. Η δεύτερη έκφανση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης είναι η προστασία των θεμιτών προσδοκιών. Παραπέμπω στην απόφαση Irish Farmers Association κ.λπ. [31]: «Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι κάθε επιχειρηματίας στον οποίο κάποιο κοινοτικό όργανο προκάλεσε βάσιμες προσδοκίες έχει τη δυνατότητα να επικαλεστεί την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Εξάλλου, όταν ένας προνοητικός και ενημερωμένος επιχειρηματίας είναι σε θέση να προβλέψει τη θέσπιση κοινοτικού μέτρου ικανού να βλάψει τα συμφέροντά του, δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή αυτή αφού θεσπιστεί το εν λόγω μέτρο [...]. Ενόψει των ανωτέρω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης διέθεταν επαρκή στοιχεία που να τους επιτρέπουν να αναμένουν, ενόψει ιδίως του ότι εξακολουθούσε να υφίσταται πλεονασματική κατάσταση στην αγορά [και] των επακολουθη-

28 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 29ης Απριλίου 1999 στην υπόθεση Chassagnou κατά Γαλλίας, σχετικής με το δικαίωμα θήρας.

29 — Απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1998 (Συλλογή 1998, σ. I-8153, σκέψη 26).

30 — Προτάσεις της 3ης Απριλίου 2001 (C-228/99, απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2001, Συλλογή 2001, σ. I-8401, σ. I-8405), σημεία 42 επ.

31 — Βλ. υποσημείωση 14, σκέψη 25 της αποφάσεως.

σάντων μέτρων μειώσεως [...] κατά τη θέσπιση των μέτρων που περιέχονται στους κανονισμούς [...]».

48. Σε όλες τις υποθέσεις που εκδίκασε το Δικαστήριο, όπου κράτος μέλος δεν είχε χορηγήσει γαλακτοκομική ποσόστωση ή είχε χορηγήσει ανεπαρκή ποσόστωση, ανέκυψαν δύο ζητήματα στα οποία το Δικαστήριο απάντησε με διαφορετικό τρόπο.

49. Το πρώτο ζήτημα αφορά τους γαλακτοπαραγωγούς κτηνοτρόφους που διαθέτουν σχέδιο αναπτύξεως στο πλαίσιο της οδηγίας 72/159/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 17ης Απριλίου 1972, σχετικά με τον εκσυγχρονισμό των γεωργικών εκμεταλλεύσεων [32]. Έτσι, το Δικαστήριο καθόρισε στην απόφαση C-63/93, Duff κ.λπ. [33] ότι το κοινοτικό καθεστώς που διέπει τη συμπληρωματική εισφορά «πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χορηγούν ειδική ποσότητα αναφοράς στους κατόχους σχεδίου αναπτύξεως της γαλακτοκομικής παραγωγής βάσει της οδηγίας 72/159». Αφού αναπτύσσει την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, το Δικαστήριο καταλήγει:

«21 Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ούτε από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση σχετικά με τα σχέδια αναπτύξεως ούτε από το περιεχόμενο και τον στόχο των σχεδίων αυτών, ούτε από το πλαίσιο εντός του οποίου οι εφεσείοντες της κύριας δίκης έχουν προσυπογράψει τα σχέδια αναπτύξεως, προκύπτει ότι η Κοινότητα δημιούργησε κατάσταση επιτρέπουσα στους παραγωγούς οι οποίοι έθεσαν σε εφαρμογή σχέδιο αναπτύξεως να αναμένουν δικαιολογημένα τη χορήγηση της ειδικής ποσότητας αναφοράς που διαλαμβάνει το άρθρο 3, σημείο 1, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 857/84 και, ως εκ τούτου, να απαλλαγούν εν μέρει από τους περιορισμούς που επιβάλλει το σύστημα των συμπληρωματικών εισφορών.

22 Έτσι, το Δικαστήριο [...] έκρινε ότι η πραγματοποίηση σχεδίου αναπτύξεως της γαλακτοπαραγωγής, που εγκρίθηκε από τις αρμόδιες εθνικές αρχές, δεν παρέχει στον κάτοχο του σχεδίου το δικαίωμα να παράγει την ποσότητα γάλακτος που αντιστοιχεί στους στόχους του σχεδίου αυτού, χωρίς να υποβάλλεται σε ενδεχόμενους περιορισμούς απορρέοντες από κοινοτικούς κανόνες που θεσπίστηκαν μετά την έγκριση του σχεδίου αυτού, οπότε, σκέψη 27, οι κάτοχοι σχεδίου αναπτύξεως, έστω και αν αυτό εγκρίθηκε πριν αρχίσει να ισχύει το σύστημα, δεν μπορούν να επικαλεστούν την ύπαρξη δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αντλούμενης από την πραγματοποίηση του σχεδίου τους, για να αντιταχθούν σε ενδεχόμενες μειώσεις αυτών των ποσοτήτων αναφοράς. [...]

23 Επιπροσθέτως, κατά τον χρόνο κατά τον οποίο οι εφεσείοντες της κύριας δίκης προσυπέγραψαν το σχέδιό τους αναπτύξεως της γαλακτοκομικής παραγω-

32 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007, σ. 172.

33 — Απόφαση της 15ης Φεβρουαρίου 1996 (Συλλογή 1996, σ. I-569, ιδίως σκέψεις 17 επ.).

γής, η υλοποίηση του οποίου άρχισε το ενωρίτερο το 1981, σύμφωνα με τις απαντήσεις που δόθηκαν σε ερώτηση του Δικαστηρίου κατά την προφορική διαδικασία, δεν μπορούσαν να αγνοούν ότι ο κοινοτικός νομοθέτης είχε προσπαθήσει ήδη, πριν από την ημερομηνία αυτή, να ελέγξει τα διαρθρωτικά πλεονάσματα της γαλακτοκομικής αγοράς με διάφορα μέτρα [...]».

50. Το δεύτερο ζήτημα αφορά τους κτηνοτρόφους, τους αποκαλούμενους γεωργούς SLOM, που είχαν συμμετάσχει στο πρόγραμμα μη διαθέσεως γάλακτος στο εμπόριο [34]. Στην απόφαση 120/86, Mulder [35], ιδίως, το Δικαστήριο έκρινε ότι «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 [...]. 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. [...] 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».

51. Στην προαναφερθείσα απόφαση Duff κ.λπ., το Δικαστήριο συγκρίνει τις δύο κατηγορίες γαλακτοπαραγωγών κτηνοτρόφων. Διαπιστώνει ότι «η κατάσταση αυτών των δύο κατηγοριών παραγωγών δεν είναι πανομοιότυπη. Αντίθετα προς την κατηγορία των παραγωγών οι οποίοι είχαν αναλάβει την υποχρέωση μη εμπορίας, ο κοινοτικός νομοθέτης δεν επέβαλε στους κατόχους σχεδίου αναπτύξεως κανέναν ιδιαίτερο περιορισμό λόγω της εφαρμογής του σχεδίου τους. Στην περίπτωση κατά την οποία κράτος μέλος δεν κάνει χρήση, όπως εν προκειμένω, της ευχέρειας που παρέχει το άρθρο 3, σημείο 1, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 857/84, ο κάτοχος σχεδίου αναπτύξεως υπόκειται στους ίδιους περιορισμούς όπως οι άλλοι παραγωγοί. Επομένως, αντίθετα προς την κατάσταση των παραγωγών οι οποίοι έχουν αποκλειστεί πλήρως από κάθε ποσότητα αναφοράς και, ως εκ τούτου, από κάθε γαλακτοκομική παραγωγή λόγω της δεσμεύσεώς τους βάσει του κανονισμού 1078/77, η διατήρηση της γαλακτοκομικής παραγωγής στο επίπεδο εκείνης του έτους αναφοράς εξασφαλίζεται — όπως σε όλους τους παραγωγούς — στους κατόχους σχεδίου αναπτύξεως». [36]

Σύνθεση

52. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου συνάγω ότι οι ατομικές γαλακτοκομικές

34 — Ύστερα από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί συστάσεως καθεστώτος πριμοδοτήσεων για την μη διάθεση σε εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και την αναδιάρθρωση των αγελών βοοειδών γαλακτοπαραγωγής [ΕΕ L 131, σ. 1 (μόνο σε ξενόγλωσσες εκδόσεις)].

35 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988 (Συλλογή 1988, σ. 2321, σκέψεις 24 έως 26).

36 — Σκέψη 24 της αποφάσεως.

ποσοστώσεις δεν αποτελούν απαραβίαστα δικαιώματα. Η μείωση των ποσοστώσεων αυτών είναι αυτή καθ' αυτή νόμιμη. Εκτός ρητής εξαιρέσεως προβλεπομένης από κοινοτική διάταξη, η μεταβίβαση γαιών συνεπάγεται και μεταβίβαση της συνδεδεμένης με αυτές γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Η μείωση της ποσοστώσεως εξ αφορμής της μεταβιβάσεως των γαιών — ώστε μέρος της ποσοστώσεως να μην ακολουθεί τις γαίες — προϋποθέτει επομένως ρητή νομική βάση.

53. Μέτρο που έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση γαλακτοκομικής ποσοστώσεως δεν μπορεί, εντούτοις, να προσβάλει την ίδια την ουσία του υφισταμένου δικαιώματος. Αυτό σημαίνει κατ' αρχάς ότι η γαλακτοκομική εκμετάλλευση πρέπει να μπορεί να επιβιώσει μετά τη μείωση. Η συνέχεια της εκμεταλλεύσεως πρέπει να είναι εγγυημένη. Ακολούθως, ο ενδιαφερόμενος δικαιούται, εφόσον χρειάζεται, χρηματική αποζημίωση για τον μόχθο του.

54. Γενικότερα, η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει την προσβολή των θεμιτών προσδοκιών του γαλακτοπαραγωγού κτηνοτρόφου. Βάσει της αποφάσεως Duff κ.λπ., η προσβολή αυτή υφίσταται μόνον όταν προσβάλλεται η ίδια η ουσία του δικαιώματος.

VI — Εκτίμηση

55. Οι προσφεύγοντες της κυρίας δίκης, οι καθών της κυρίας δίκης (ο Υπουργός και ο Attorney General) και η Επιτροπή κατέθεσαν παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου. Οι αντίδικοι ανέπτυξαν τις απόψεις τους κατά τη συνεδρίαση του Δικαστηρίου στις 27 Μαρτίου 2001.

56. Το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου αφορά την αρμοδιότητα της Ιρλανδίας για τη θέσπιση του μέτρου «clawback». Το ερώτημα αυτό ερεύνησα ιδίως με τα σημεία 27, 28 και 52 των προτάσεών μου. Το δεύτερο ερώτημα αφορά τη νομιμότητα του επίδικου μέτρου (βλ. συναφώς, ιδίως, τα σημεία 29 έως 32 και 53 και 54). Το τρίτο ερώτημα είναι εντελώς διαφορετικής φύσεως, δεδομένου ότι δεν αφορά το περιεχόμενο του μέτρου, αλλά τον επιλεγέντα τύπο (υπουργική ανακοίνωση δημοσιευμένη σε εθνική ημερήσια εφημερίδα).

Επί του πρώτου ερωτήματος

Επιχειρήματα των διαδίκων

57. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης φρονούν ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 δεν επιτρέπει «clawback» ή παρεμφερή μείωση της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως σε περίπτωση μεταβιβάσεως γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως. Τέτοιο μέτρο θα προσέκρουε στη θεμελιώδη αρχή ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση συνδέεται με την εκμετάλλευση. Η ποσόστωση δεν μπορεί να μεταβιβαστεί χωρίς την εκμετάλλευση, ούτε η εκμετάλλευση χωρίς την ποσόστωση. Ο κανονισμός δεν προβλέπει

εξαιρέσεις. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, ορίζει εξάλλου ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση μεταβιβάζεται σύμφωνα με «διαδικασίες που καθορίζουν τα κράτη μέλη». Η εν λόγω προσθήκη αφορά μόνον τις διαδικασίες για την ταυτόχρονη μεταβίβαση της ποσοστώσεως και της εκμεταλλεύσεως, αλλά δεν προβλέπει τη δυνατότητα να μη μεταβιβαστεί η ποσόστωση μαζί με την εκμετάλλευση.

58. Οι προσφεύγοντες επικαλούνται επίσης το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1. Ούτε αυτό επιτρέπει στα κράτη μέλη να αποκλείσουν μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως από τη μεταβίβαση μαζί με την εκμετάλλευση. Η αναφορά σε μέρος της ποσοστώσεως που δεν μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση απλώς περιγράφει μια πραγματική κατάσταση. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι ο κανονισμός 3950/92 αποκλίνει ουσιωδώς ως προς το ζήτημα αυτό από το άρθρο 7, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 857/84, που απένειμε στα κράτη μέλη την αρμοδιότητα να προσθέτουν μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως στο εθνικό απόθεμα σε περίπτωση μεταβιβάσεως της εκμεταλλεύσεως. Ισχυρίζονται ότι μια τόσο σημαντική αρμοδιότητα όπως το «clawback» πρέπει να απονέμεται σαφώς και ρητώς.

59. Οι καθών της κυρίας δίκης ισχυρίζονται ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 απαιτεί ο γαλακτοπαραγωγός να μεταβιβάζει τη γαλακτοκομική του ποσόστωση ταυτόχρονα με την εκμετάλλευσή του και μαζί με αυτήν. Η εν λόγω διάταξη επιτρέπει εντούτοις στα κράτη μέλη να θεσπίζουν «clawback». Συναφώς, οι καθών αναφέρουν ιδίως το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1. Κατά το εδάφιο αυτό, υπάρχουν περιστάσεις κατά τις οποίες η γαλακτοκομική ποσόστωση δεν συνοδεύει τη μεταβίβαση της εκμεταλλεύσεως. Αν δεν επιτρεπόταν το «clawback», η φράση αυτή δεν θα είχε κανένα νόημα. Επιπλέον, η πρώτη φράση του άρθρου 7, παράγραφος 1, ορίζει ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση «σύμφωνα με διαδικασίες που καθορίζουν τα κράτη μέλη».

60. Η δέκατη τρίτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 3950/92, χρησιμοποιώντας τον όρο «ιδίως», δεικνύει ότι το εθνικό απόθεμα μπορεί να τροφοδοτείται με διαφορετικούς τρόπους. Σύμφωνα με τους καθών, η γραμμική μέθοδος του άρθρου 5 του κανονισμού δεν είναι ο μόνος τρόπος.

61. Οι καθών επισημαίνουν επίσης ότι ορισμένα άλλα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει «clawback». Αναφέρουν το Βέλγιο, τη Δανία και τη Γαλλία. Επιπλέον, η Ιρλανδική Κυβέρνηση κοινοποίησε τις European Communities (Milk Quota) Regulations 1995 στην Επιτροπή χωρίς αυτή να εγείρει οποιοδήποτε ζήτημα.

62. Η Επιτροπή παραπέμπει στη γενική αρχή του άρθρου 7, παράγραφος 1, σύμφωνα με την οποία η ποσόστωση πρέπει να συνοδεύει τη γαλακτοκομική εκμετάλλευση σε περίπτωση μεταβιβάσεως. Η νομολογία του Δικαστηρίου επιβεβαίωσε την αρχή αυτή,

μεταξύ άλλων με την απόφαση EARL de Kerlast [37]. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, ορίζει εντούτοις ότι τα κράτη μέλη καθορίζουν τις διαδικασίες για τη μεταβίβαση της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως «λαμβάνοντας υπόψη τις χρησιμοποιούμενες για τη γαλακτοκομική παραγωγή εκτάσεις ή άλλα αντικειμενικά κριτήρια». Κατά την Επιτροπή, το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, που ορίζει ότι η ποσόστωση που δεν μεταβιβάζεται μαζί με την εκμετάλλευση προστίθεται στο εθνικό απόθεμα, συνεπάγεται το δικαίωμα των κρατών μελών να θεσπίζουν «clawback». Επί του θέματος αυτού, η Επιτροπή συμφωνεί με τους καθών της κύριας δίκης. Απόκειται στον εθνικό δικαστή να ελέγξει την αντικειμενικότητα των τεκμηρίων που χρησιμοποιεί ο Υπουργός Γεωργίας. Η Επιτροπή τα θεωρεί επαρκώς αντικειμενικά.

63. Κατά τη συνεδρίαση, η Επιτροπή ισχυρίστηκε επίσης ότι — αντίθετα προς όσα ισχυρίζονται οι προσφεύγοντες — το περιεχόμενο του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 συμπίπτει κατ' ουσία με αυτό του άρθρου 7, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 857/84, έστω και αν η διατύπωση του κανονισμού αυτού είναι σαφέστερη.

Ανάλυση

64. Κατ' αρχάς, διαπιστώνω ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, οι γαλακτοκομικές ποσοστώσεις δεν αποτελούν απαραβίαστα δικαιώματα, αλλά πλεονεκτήματα που χορηγούνται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αγορών. Τούτο επιβεβαιώνεται από το γεγονός ότι ο όγκος τέτοιας ποσοστώσεως μπορεί να ποικίλλει ανά έτος. Αναφέρομαι, ιδίως, στο άρθρο 5 του κανονισμού 3950/92, που επιτρέπει στα κράτη μέλη να μειώνουν γραμμικώς τις γαλακτοκομικές ποσοστώσεις. Με τις αποφάσεις Irish Farmers Association και Dermand [38], το Δικαστήριο δέχτηκε ρητώς την αρμοδιότητα των κρατών μελών προς μείωση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων.

65. Υπογραμμίζω επίσης ότι η μείωση της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως συντελείται λόγω της μεταβιβάσεως της εκμεταλλεύσεως και ότι αποτελεί, συνεπώς, εξαίρεση από τον βασικό κανόνα ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση συνοδεύει τις γαίες.

66. Τούτου δοθέντος, τίθεται το ζήτημα αν το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 απονέμει αρμοδιότητα για τη θέσπιση «clawback» όπως αυτό εφαρμόζεται από τις ιρλανδικές αρχές. Πρόκειται, συνεπώς, για την ερμηνεία του άρθρου 7, παράγραφος 1. Η εν λόγω ερμηνεία βρίσκεται πράγματι στη βάση της διαφωνίας μεταξύ των διαδίκων της κυρίας δίκης.

67. Η ουσία του άρθρου 7, παράγραφος 1, βρίσκεται στο πρώτο τμήμα της πρώτης φράσεως. Η γαλακτοκομική ποσόστωση

37 — Βλ. σημείο 39 των ανά χείρας προτάσεων.

38 — Βλ. σημείο 37 των ανά χείρας προτάσεων.

ακολουθεί την εκμετάλλευση σε περίπτωση μεταβιβάσεως. Ο γαλακτοπαραγωγός δεν μπορεί να επιλέξει να διατηρήσει την ποσόστωση, εν όλω ή εν μέρει, ή να την εκχωρήσει σε τρίτον. Η διαπίστωση αυτή συνάδει, άλλωστε, με την απόφαση EARL de Kerlast [39]. Ο παραγωγός δεν μπορεί να επικαλεστεί παρέκκλιση προβλεπόμενη από το κοινοτικό δίκαιο.

68. Οι διαδικασίες μεταφοράς της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως καθορίζονται από τα κράτη μέλη, σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στο τέλος. Πρόκειται κατ'αρχάς για προϋποθέσεις από τις οποίες εξαρτάται η μεταβίβαση της ποσοστώσεως. Η μεταφορά μπορεί, για παράδειγμα, να εξαρτάται από διοικητική άδεια και η διαδικασία της μεταβιβάσεως μπορεί επίσης να ρυθμίζεται.

69. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τους «τις χρησιμοποιούμενες για τη γαλακτοκομική παραγωγή εκτάσεις ή άλλα αντικειμενικά κριτήρια». Νομίζω ότι οι όροι αυτοί αφορούν κατ'αρχάς την περίπτωση εκμεταλλεύσεως που δεν μεταβιβάζεται εν όλω, αλλά μόνον εν μέρει. Το κράτος μέλος πρέπει συνεπώς να καθορίσει το μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που θα συνοδεύσει τη μεταβίβαση. Γενικώς, θα είναι ανάλογο προς τη μεταβιβαζόμενη έκταση, αλλά το κράτος μέλος μπορεί να επιλέξει άλλα (αντικειμενικά) κριτήρια. Τούτο μπορεί να είναι πρόσφορο σε περίπτωση που όλες οι γαίες δεν προσφέρονται ομοίως για γαλακτοπαραγωγική κτηνοτροφία ή, σε περίπτωση μικτής εκμεταλλεύσεως, αν δεν είναι πάντα οι ίδιες γαίες που προορίζονται για την εν λόγω κτηνοτροφία. Ο κανονισμός αφήνει, ως προς αυτό, σημαντική διακριτική ευχέρεια στο κράτος μέλος. Τα κριτήρια, εντούτοις, πρέπει να εξυπηρετούν το γενικό συμφέρον και, ειδικότερα, πρέπει να μπορούν να συμβάλλουν στους στόχους της κοινοτικής ρυθμίσεως στον τομέα της συμπληρωματικής εισφοράς.

70. Το ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω είναι ειδικότερο: αν το κράτος μέλος μπορεί να επιβάλει, σε περίπτωση ολικής μεταβιβάσεως της εκμεταλλεύσεως, ότι μέρος της ποσοστώσεως *δεν* θα μεταβιβαστεί. Σε μια τέτοια περίπτωση, παρακάμπτεται η αρχή ότι η γαλακτοκομική ποσόστωση ακολουθεί τις γαίες, πράγμα που, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, προϋποθέτει ρητή κοινοτική νομική βάση. Το άρθρο 7, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, δεν είναι σαφές ως προς το ζήτημα αυτό. Έτσι, η αρμοδιότητα του κράτους μέλους πρέπει να συναχθεί από το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το προηγούμενο εδάφιο.

71. Το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 7, παράγραφος 1, προβλέπει τη δυνατότητα, σε περίπτωση μεταβιβάσεως κατά την έννοια του πρώτου εδαφίου, ένα μέρος της ποσοστώσεως να μη συνοδεύσει την εκμετάλλευση. Το μέρος αυτό προστίθεται, τότε, στο εθνικό απόθεμα. Τα κράτη μέλη καθορίζουν, βάσει των κριτηρίων του πρώτου εδαφίου, τις περιπτώσεις στις οποίες μέρος της ποσοστώσεως αποκλείεται από τη μεταβίβαση. Το πρώτο εδάφιο τους παρέχει συναφώς ευρεία διακριτική ευχέρεια. Φρονώ, συνεπώς, ότι ο

39 — Βλ. σημείο 39 των ανά χείρας προτάσεων.

κανονισμός αποτελεί επαρκή και ρητή νομική βάση για τη θέσπιση μέτρου «clawback».

72. Η άποψη αυτή ενισχύεται από το άρθρο 7 του κανονισμού 857/84, που επέτρεπε στα κράτη μέλη να θεσπίζουν ότι, σε περίπτωση μεταβιβάσεως της εκμεταλλεύσεως, μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως προστίθεται στο εθνικό απόθεμα. Ο κανονισμός 3940/92 τροποποίησε, βέβαια, τη διατύπωση, αλλά ουδαμώς εμφαίνεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης επιδίωξε να τροποποιήσει την ουσία της σχετικής ρυθμίσεως.

73. Τέλος, υπενθυμίζω τη σχέση μεταξύ «clawback» και δικαιώματος ιδιοκτησίας επί γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Μπορώ να περιοριστώ στην προηγούμενη διαπίστωσή μου ότι το Δικαστήριο δέχεται τη μείωση ατομικής ποσοστώσεως, εφόσον δεν θίγεται η ουσία του δικαιώματος παραγωγής γάλακτος. Στο πλαίσιο του τελευταίου ερωτήματος θα ερευνήσω αν υφίσταται τέτοια προσβολή εν προκειμένω.

74. Δεδομένων των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει ως απάντηση στο πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου ότι «[το] άρθρο 7, πράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92 δεν απαγορεύει εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας, σε περίπτωση μεταβιβάσεως γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως, μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που συνδέεται με την εν λόγω εκμετάλλευση δεν μεταβιβάζεται μαζί με αυτήν, αλλά προστίθεται στο εθνικό απόθεμα».

Επί του δευτέρου ερωτήματος

Επιχειρήματα των αντιδίκων

75. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι κάθε πιθανή αρμοδιότητα εφαρμογής «clawback» υπόκειται στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Κατ' αυτούς, η νομολογία του Δικαστηρίου περιλαμβάνει σ' αυτές την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Αναφέρουν τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Duff κ.λπ. [40] και τη σκέψη 17 της αποφάσεως C-112/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας [41]:

«Σύμφωνα με πάγια νομολογία [...], οι αρχές της ασφαλείας δικαίου και της προστασίας των ιδιωτών απαιτούν, στους τομείς που διέπει το κοινοτικό δίκαιο, οι εθνικοί κανόνες να διατυπώνονται κατά τρόπο μη αμφισβητούμενο, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να γνωρίζουν τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους σαφώς και επακριβώς και τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα να διασφαλίζουν την τήρησή τους».

40 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 33.

41 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1994 (Συλλογή 1994, σ. I-393).

76. Οι καθών δέχονται ότι τα εθνικά μέτρα που λαμβάνονται για την εφαρμογή κοινοτικού κανονισμού υπόκεινται στις θεμελιώδεις αρχές του κοινοτικού δικαίου. Η διαδικασία θεσπίσεως εθνικών μέτρων ακολουθεί, εντούτοις, το εθνικό δίκαιο του κράτους μέλους. Συναφώς, παραπέμπουν στην απόφαση 230/78, Eridania Società italiana per l'industria degli zuccheri [42].

77. Η Επιτροπή αναφέρει πολλές αποφάσεις του Δικαστηρίου. Αναφέρει τις αποφάσεις Belgocodex [43], Wachauf [44] και 201/85 και 202/85, Klensch κ.λπ. [45]. Εξ αυτών συνάγει ότι, κατά τη θέσπιση μέτρων εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, τα κράτη μέλη δεσμεύονται από τις αρχές του δικαίου που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο, μεταξύ των οποίων η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

Ανάλυση

78. Το αιτούν δικαστήριο υποβάλλει το ερώτημα αν το «clawback» πρέπει να συνάδει με τις αρχές του κοινοτικού δικαίου, όπως η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Η νομολογία του Δικαστηρίου επιτρέπει να δοθεί εύκολα απάντηση στο εν λόγω ερώτημα. Κάθε μέτρο που λαμβάνεται από κράτος μέλος για την εκπλήρωση υποχρεώσεως κοινοτικού δικαίου πρέπει να συνάδει με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Συναφώς, παραπέμπω στις αποφάσεις που παραθέτει η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της.

79. Νομίζω, εντούτοις, ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να δώσει τόσο περιορισμένη απάντηση. Αυτό απορρέει επίσης από την ανάπτυξή μου σχετικά με το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου. Το Δικαστήριο θα πρέπει να διευκρινίσει υπό ποιες προϋποθέσεις τηρούνται οι γενικές αρχές του δικαίου. Εναπόκειται, εφεξής, στον εθνικό δικαστή να καθορίσει αν τα επίδικα μέτρα «clawback» — οι ανακοινώσεις 266/19 και 266/20 — ικανοποιούν τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου.

80. Τα ιρλανδικά μέτρα μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις για τους οικείους παραγωγούς. Προβλέπουν, συγκεκριμένα, μείωση κατά 20 % της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Η εν λόγω μείωση μπορεί να ισχύσει για κάθε νέα έγγεια συναλλαγή, ακόμα και όταν οι εν λόγω συναλλαγές λαμβάνουν χώρα διαδοχικά σε περιορισμένο χρόνο. Αναφέρω ως παράδειγμα την περίπτωση του τετάρτου προσφεύγοντος, Duncan. Ισχυρίζεται ότι πρόθεσή του ήταν να εκμισθώσει τις γαίες πρώτα και στη συνέχεια να τις πωλήσει, γεγονός που θα συνεπαγόταν διπλή εφαρμογή του «clawback». Η εν λόγω συνέπεια τον ανάγκασε να παραιτηθεί των σχεδίων του.

81. Στο σημείο 29 είπα ότι οι παρεμβάσεις των δημόσιων αρχών, όπως εν προκειμένω, πρέπει να συνάδουν με την αρχή της ασφά-

42 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1979 (Συλλογή 1979/ΙΙ, σ. 340).
43 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 29.
44 — Παρατίθεται στην υποσημείωση 26.
45 — Απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1986 (Συλλογή 1986, σ. 3477).

λειας δικαίου. Ακόμα και όταν δεν αμφισβητείται η αρμοδιότητα των δημόσιων αρχών να παρέμβουν, αυτό ουδαμώς προδικάζει το ζήτημα κατά ποιο μέτρο και υπό ποιες προϋποθέσεις είναι επιτρεπτή. Το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς είναι ένα καθεστώς σταθερό, που αποκλείει κατ' αρχήν τις σημαντικές διακυμάνσεις των ατομικών γαλακτοκομικών εισφορών.

82. Πάντα στο σημείο 29, διατύπωσα τον κανόνα ότι η παρέμβαση πρέπει να πληροί τόσες περισσότερες προϋποθέσεις όσο περισσότερο επηρεάζει τη γαλακτοκομική ποσόστωση. Προσήκει, συνεπώς, να γίνει μνεία της έννοιας της αναλογικότητας. Συναφώς, ο βαθμός κατά τον οποίον έχει προστατευθεί η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του παραγωγού είναι καθοριστικός.

83. Η νομολογία του Δικαστηρίου παρέχει ορισμένα σημεία αναφοράς για την εκτίμηση της αναλογικότητας αυτής. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο έκρινε νόμιμες γενικευμένες μειώσεις της τάξεως του 4.5 % και του 4,74 % [46]. Τέτοιες μειώσεις, κατά τη γνώμη μου, είναι συμφυείς με το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς, στο οποίο το μέγεθος της ατομικής γαλακτοκομικής ποσοστώσεως ποικίλλει ανά έτος. Δεδομένου ότι δεν θίγουν τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του γαλακτοπαραγωγού κτηνοτρόφου, μπορούν να γίνουν αποδεκτές. Ακολούθως, η μείωση δεν πρέπει να θίγει την ουσία της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως. Αν η διαχείριση είναι φυσιολογική, η συνέχεια της εκμεταλλεύσεως πρέπει να είναι εγγυημένη και ο ενδιαφερόμενος πρέπει, ανάλογα με την περίσταση, να λάβει χρηματική αποζημίωση για τον μόχθο του.

84. Η νομολογία δεν προσφέρει, παρά ταύτα, επαρκείς εξηγήσεις για όλα τα «clawback». Σχετικά με μείωση της τάξεως του 20 %, όπως εν προκειμένω, η οποία μπορεί επιπλέον να εφαρμοστεί πολλές φορές αλληλοδιαδόχως, το μόνο βέβαιο είναι ότι δεν είναι συμφυής με τη συμπληρωματική εισφορά. Κατά τα λοιπά, είναι αυτονόητο ότι τέτοια μείωση ενέχει ορισμένους κινδύνους για τη συνέχεια της εκμεταλλεύσεως και ότι επηρεάζει την οικονομική θέση του ενδιαφερομένου. Τέτοιο μέτρο δεν συνεπάγεται, όμως, αναγκαστικά — σε περίπτωση φυσιολογικής διαχειρίσεως της γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως — διακινδύνευση της συνέχειας στη γαλακτοκομική παραγωγή.

85. Επομένως, ένα τέτοιο μέτρο δεν είναι κατ' ανάγκη παράνομο λόγω προσβολής των θεμιτών προσδοκιών των παραγωγών. Δεδομένου ότι με τις γαλακτοκομικές ποσοστώσεις ο νομοθέτης θέσπισε ένα τεχνητό και προσωρινό δικαίωμα παραγωγής συγκεκριμένης ποσότητας γάλακτος, η οποία επιπλέον μπορεί να ποικίλλει ανά έτος, η μείωση κατά 20 % μπορεί σε ορισμένες περιπτώσεις να ανταποκρίνεται στην επιταγή της ασφάλειας δικαίου. Το συμβατό ενός συγκεκριμένου μέτρου με την εν λόγω επιταγή εξαρτάται από τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που συνοδεύουν το εν λόγω μέτρο.

86. Μείωση υπερβαίνουσα τα εγγενή περιθώρια του καθεστώτος συμπληρωματικής

46 — Βλ. σημείο 37 των ανά χείρας προτάσεων.

εισφοράς μπορεί υπό ορισμένες περιστάσεις να τηρεί την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Φρονώ ότι, για να εκτιμηθεί το αποδεκτό του μέτρου, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι εξής περιορισμοί και προϋποθέσεις:

— Το ανώτατο ποσό της μειώσεως. Μπορεί αυτή, δεδομένου του αποτελέσματός της, να θέσει σε κίνδυνο τη συνέχεια της εκμεταλλεύσεως, ιδίως όταν μπορεί να εφαρμοσθεί πολλές φορές αλληλοδιαδόχως, όπως τα ιρλανδικά μέτρα;

— Ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής του μέτρου. Πλήττει αυτή όλους τους γαλακτοπαραγωγούς ή μόνο μια ομάδα; Παίρνω για παράδειγμα την παρούσα υπόθεση. Οι ιρλανδικές ανακοινώσεις 266/19 και 266/20 έχουν εφαρμογή στους παραγωγούς μόνο σε περίπτωση μεταβιβάσεως (εν όλω ή εν μέρει) της εκμεταλλεύσεώς τους. Είναι μια χρονική στιγμή όπου ο παραγωγός προβαίνει σε θεμελιώδεις επιλογές ως προς τη συνέχεια της εκμεταλλεύσεως και όπου σταθμίζει τους διαφόρους επιχειρηματικούς κινδύνους. Σε τέτοια περίπτωση, μπορεί να είναι αποδεκτή μια μεγαλύτερη μείωση.

— Η προβλεψιμότητα του μέτρου. Ένα μέτρο μη προβλέψιμο μπορεί να θίξει τις θεμιτές προσδοκίες. Το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς είναι πλέον τόσο σταθερό που ένας παραγωγός γάλακτος δεν μπορεί να έρχεται αίφνης αντιμέτωπος με διακυμάνσεις τέτοιες που να μην μπορεί να τις προβλέψει κατά τη διαχείριση της επιχειρήσεώς του ή κατά την απόφαση περί μεταβιβάσεως της εκμεταλλεύσεώς του.

— Το επείγον του μέτρου. Παρέχεται στους δικαιούχους η δυνατότητα να προσαρμοστούν στη νέα κατάσταση, για παράδειγμα μέσω ικανής προθεσμίας για την εφαρμογή του, σε ορισμένες περιπτώσεις, μέσω μεταβατικής περιόδου; Εξάλλου, μπορεί να υπάρχουν σοβαροί λόγοι κατά της προβλέψεως μεταβατικής προθεσμίας ή προθεσμίας εφαρμογής, για παράδειγμα η πρόληψη της κερδοσκοπίας.

— Η ύπαρξη μέτρων που περιορίζουν τις συνέπειες της μειώσεως. Μπορώ να σκεφτώ ιδίως τις οικονομικές ενισχύσεις στους ενδιαφερομένους, αλλά επίσης ρήτρες αρωγής για ορισμένες ειδικές περιπτώσεις.

— Ο σκοπός του μέτρου. Θεσπίστηκε αυτό για λόγους γενικού συμφέροντος και, ειδικότερα, προς το συμφέρον της κοινής γεωργικής πολιτικής; Δεδομένης της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη για να τροφοδοτούν το

εθνικό απόθεμα και να το χρησιμοποιούν υπέρ ορισμένων (ομάδων) γαλακτοπαραγωγών κτηνοτρόφων, το κριτήριο αυτό δεν παίζει σημαντικό ρόλο για την εκτίμηση του μέτρου.

Επί του τρίτου ερωτήματος

Επιχειρήματα των αντιδίκων

87. Στον εθνικό δικαστή απόκειται να εκτιμήσει κάθε συγκεκριμένο μέτρο σε συνάρτηση με τα εν λόγω κριτήρια. Για παράδειγμα — και ίσως ως πρόσθετο σημείο αναφοράς για τον εθνικό δικαστή — θεωρώ χρήσιμο να αναφέρω τις πιθανές συνέπειες της εκτιμήσεως του επίδικου στην κυρία δίκη ιρλανδικού μέτρου. Η μείωση είναι μεγάλη, καθίσταται δε μεγαλύτερη δεδομένου ότι μπορεί να εφαρμοστεί πολλές φορές αλληλοδιαδόχως. Αντίθετα, η κατηγορία των προσώπων που επηρεάζει η μείωση είναι μικρή. Επιπλέον, επηρεάζονται από το μέτρο κατά τη χρονική στιγμή (αυτήν της μεταβιβάσεως εν όλω ή εν μέρει της εκμεταλλεύσεως) που επιβάλλεται η λήψη αποφάσεως σχετικά με τη συνέχεια της εκμεταλλεύσεως. Οι ενδιαφερόμενοι παραγωγοί γάλακτος μπορούν γενικά να λάβουν υπόψη τους τη μείωση κατά τη λήψη της αποφάσεώς τους. Τούτο, όμως, δεν συμβαίνει πάντα. Είναι πιθανό η ταχύτητα της εφαρμογής του μέτρου ή άλλες περιστάσεις να στερούν τον παραγωγό κάθε δυνατότητας επιλογής. Ο πρώτος και ο τρίτος προσφεύγων επικαλούνται για παράδειγμα την κακή τους υγεία. Λαμβανομένων όλων αυτών υπόψη, καταλήγω στα ακόλουθα: το «clawback» 20 % συνάδει με την αρχή της ασφάλειας δικαίου, εφόσον συνοδεύεται από μέτρα αντισταθμιστικά των ανισορροπιών που αυτό επιφέρει. Πρόκειται για επαναλαμβανόμενη εφαρμογή της μειώσεως κατά συγκεκριμένο ποσοστό και για παραγωγούς γάλακτος που δεν είναι προδήλως ελεύθεροι να αποφασίσουν αν επιθυμούν να μεταβιβάσουν την εκμετάλλευσή τους εν όλω ή εν μέρει.

88. Οι προσφεύγοντες ισχυρίζονται ότι η θέσπιση του μέτρου «clawback» μέσω διοικητικής ανακοινώσεως σε εθνική εφημερίδα αντιβαίνει στο άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92. Επιπλέον, παραβιάζονται οι αρχές της ασφάλειας δικαίου και της νομιμότητας. Αναφερόμενοι στις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά στην υπόθεση Duff κ.λπ.[47], ισχυρίζονται, μεταξύ άλλων ότι η εν λόγω διαδικασία στερείται διαφάνειας για τους ιδιώτες. Αυτοί δεν είναι σε θέση να καθορίσουν με εύλογη βεβαιότητα ποιες είναι οι συγκεκριμένες νομικές επιπτώσεις της ανακοινώσεως στην εφημερίδα.

89. Οι καθών ισχυρίζονται ότι οι αρμοδιότητες του Υπουργού απορρέουν ρητώς από κείμενο έχον ισχύ νόμου. Οι ενδιαφερόμενοι δεν υφίστανται κανένα μειονέκτημα από τη δημοσίευση σε εθνική εφημερίδα. Η εναλλακτική λύση, ήτοι η δημοσίευση στην επίσημη εφημερίδα, την οποία διαβάζει περιορισμένος αριθμός αναγνωστών, δεν θα καθιστούσε δυνατή τη γνωστοποίηση του μέτρου στους ενδιαφερομένους. Το High Court of Ireland έκρινε νόμιμη την εν λόγω διαδικασία ως προς το ιρλανδικό δίκαιο. Τέλος, οι καθών

47 — Παρατίθενται στην υποσημείωση 33.

προβάλλουν την ανάγκη θεσπίσεως ενός συστήματος που να επιτρέπει τη λήψη επειγόντων και ευέλικτων μέτρων.

Ανάλυση

90. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, η μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο πρέπει να διασφαλίζεται από νομικώς δεσμευτικά κείμενα, με επαρκώς σαφές και προσδιορισμένο περιεχόμενο. Οι διοικητικές εγγύκλιοι δεν ανταποκρίνονται στον σκοπό αυτόν. Το ίδιο ισχύει για τα μέτρα εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92. Η Επιτροπή ισχυρίζεται, επίσης, ότι τα μέτρα εφαρμογής του άρθρου 7, παράγραφος 1, δεν έχουν ως αντικείμενο να ρυθμίσουν τις σχέσεις των πολιτών μεταξύ τους, αλλά μόνον τις σχέσεις πολιτών και κράτους μέλους. Απλή ανακοίνωση μπορεί, συνεπώς, να αρκεί, εφόσον έχει αναγκαστικό χαρακτήρα και ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις βεβαιότητας και σαφήνειας.

91. Ως προς τον τρόπο της δημοσιεύσεως, η Επιτροπή αναφέρεται εκ νέου στη νομολογία σχετικά με τη μεταφορά των οδηγιών. Ένα μέτρο εφαρμογής πρέπει να έχει επαρκή δημοσιότητα, ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν εύκολα να λάβουν γνώση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους. Η τήρηση των επιταγών αυτών εξαρτάται εν προκειμένω από την κυκλοφορία και τον αριθμό των αναγνωστών της οικείας εφημερίδας (η Irish Farmers Journal). Η Επιτροπή φρονεί ότι εναπόκειται στον εθνικό δικαστή να αποφασίσει.

92. Τα μέρη της κυρίας δίκης και η Επιτροπή συμφωνούν ότι τα επίδικα μέτρα πρέπει να έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα και να ανταποκρίνονται στις επιταγές της σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου. Συμφωνώ. Το Δικαστήριο πρέπει να δώσει απάντηση στο ερώτημα αν, υπό τις προϋποθέσεις αυτές, αρκεί η δημοσίευση διοικητικής ανακοινώσεως σε εθνική εφημερίδα. Κατά τη γνώμη μου, το ερώτημα έχει δύο πτυχές. Πρώτα πρέπει να εξετασθεί αν η «ανακοίνωση», ως πρακτική, πληροί τα προαναφερθέντα κριτήρια. Στη συνέχεια, επιβάλλεται να ερευνηθεί αν η δημοσίευση σε εθνική εφημερίδα λαμβάνει υπόψη κατά τρόπο ικανοποιητικό την ασφάλεια δικαίου των ενδιαφερομένων.

93. Κατ' αρχάς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, απλές διοικητικές πρακτικές, ως εκ της φύσεώς τους τροποποιήσιμες κατά τη βούληση της διοικήσεως και στερούμενες προσήκουσας δημοσιότητας, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθούν ότι συνιστούν έγκυρη εκπλήρωση των εκ της Συνθήκης υποχρεώσεων. Αντίθετα προς τις παρατηρήσεις της Επιτροπής, η νομολογία αυτή δεν αφορά μόνον τη μεταφορά των οδηγιών, αλλά και άλλες υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Συνθήκη. Για παράδειγμα, παραπέμπω στην απόφαση C-203/98, Επιτροπή κατά Βελγίου[48], που αφορούσε

48 — Απόφαση της 8ης Ιουλίου 1999 (Συλλογή 1999, σ. I-4899).

παράβαση των άρθρων 6 και 52 της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρων 12 και 43 ΕΚ).

94. Κατά τη γνώμη μου, σε υπόθεση όπως η παρούσα, δεν πρόκειται μόνο για απλή διοικητική πρακτική. Αντίθετα, φρονώ ότι η ανακοίνωση σχετικά με το «clawback» αποτελεί πρακτική ρυθμίσεως κατ' εξουσιοδότηση την οποία επιτρέπει το κοινοτικό δίκαιο. Ένα εθνικό νομοθέτημα, εν προκειμένω οι European Communities (Milk Quota) Regulations 1995, απένειμε στον Υπουργό Γεωργίας την αρμοδιότητα να θεσπίσει λεπτομερείς κανόνες επί του μέρους της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που δεν συνοδεύει την εκμετάλλευση σε περίπτωση μεταβιβάσεως. Ο Υπουργός έκανε, συνεπώς, χρήση της εν λόγω αρμοδιότητας για να εκδώσει «ανακοίνωση» ή «διοικητική ανακοίνωση», όπως την αποκαλεί το αιτούν δικαστήριο. Παρά τη χρησιμοποιούμενη ορολογία, νομίζω ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής δεν προσομοιάζει με απλή διοικητική πρακτική, συγκρινόμενη με εγκυκλίους ή άλλα νομοθετήματα «soft law». Αντιθέτως, ο Υπουργός ορθώς έκανε χρήση της αρμοδιότητας που του απονεμήθηκε για να εκδώσει απόφαση δεσμευτικού χαρακτήρα έχουσα την ίδια ισχύ με υπουργική απόφαση.

95. Στο σημείο αυτό, καταλήγω στο εξής. Όταν ένα εθνικό μέτρο, καθορίζον το μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που δεν μεταβιβάζεται μαζί με τις γαίες, λαμβάνει τη μορφή δεσμευτικής αποφάσεως νομοτύπως εκδιδομένης από την αρμόδια εθνική αρχή, τηρείται η αρχή της ασφάλειας δικαίου. Το ότι η απόφαση αυτή ονομάζεται, στο εθνικό επίπεδο, «ανακοίνωση» ή «διοικητική ανακοίνωση» δεν ασκεί επιρροή.

96. Το δεύτερο σκέλος του ερωτήματος που υποβάλλει ο εθνικός δικαστής αφορά τις διαδικασίες δημοσιεύσεως του μέτρου. Όπως ισχυρίζεται η Επιτροπή, το καθοριστικό κριτήριο είναι αν το μέτρο δημοσιεύθηκε κατά τρόπον ώστε οι ενδιαφερόμενοι να μπορούν εύκολα να λάβουν γνώση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους.

97. Το κοινοτικό δίκαιο δεν απαιτεί τη δημοσίευση ενός μέτρου στην Επίσημη Εφημερίδα. Συχνά, άλλες μορφές δημοσιεύσεως είναι εξίσου ή περισσότερο αποτελεσματικές. Σκέφτομαι, για παράδειγμα, την ηλεκτρονική δημοσίευση στην ιστοσελίδα της δημόσιας αρχής. Κατά τη γνώμη μου, η δημοσίευση μέτρου εφαρμογής κοινοτικής ρυθμίσεως πρέπει να πληροί δύο προϋποθέσεις. Πρώτον, όπως επισημαίνει επίσης η Επιτροπή, πρέπει να γίνεται σε μέσο ενημερώσεως μεγάλης κυκλοφορίας μεταξύ των ενδιαφερομένων. Στη συνέχεια, φρονώ ότι το μέτρο πρέπει να τίθεται υπόψη των ενδιαφερομένων με αποτελεσματικό τρόπο. Στην περίπτωση εφημερίδας, η προϋπόθεση αυτή πληρούται ικανοποιητικά όταν η δημοσίευση γίνεται σε περίοπτη θέση της εφημερίδας ή όταν οι ενδιαφερόμενοι μπορούν εύλογα να αναμένουν τέτοια δημοσίευση, για παράδειγμα, διότι τέτοιες δημοσιεύσεις γίνονται σχετικά συχνά.

VII — Προτάσεις

98. Βάσει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα που του υπέβαλε το High Court of Ireland:

«Ως προς το πρώτο ερώτημα: Το άρθρο 7, πράγραφος 1, του κανονισμού 3950/92, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, δεν απαγορεύει εθνική ρύθμιση βάσει της οποίας, σε περίπτωση μεταβιβάσεως γαλακτοκομικής εκμεταλλεύσεως, μέρος της γαλακτοκομικής ποσοστώσεως που συνδέεται με την εν λόγω εκμετάλλευση δεν μεταβιβάζεται μαζί με αυτήν, αλλά προστίθεται στο εθνικό απόθεμα.

Ως προς το δεύτερο ερώτημα: Όταν κράτος μέλος, για να εκπληρώσει κοινοτική υποχρέωση, θεσπίζει μέτρο όπως αυτό που αφορά η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το μέτρο αυτό υπόκειται στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Όταν τέτοιο μέτρο μειώσεως υπερβαίνει τα εγγενή περιθώρια του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, μπορεί, εντούτοις, υπό ορισμένες προυποθέσεις, να συνάδει με την αρχή της ασφάλειας δικαίου. Η τήρηση της επιταγής αυτής εξαρτάται από τους περιορισμούς και τις προϋποθέσεις που συνοδεύουν το εν λόγω μέτρο και που αφορούν: το ανώτατο όριο της μειώσεως, το περιορισμένο πεδίο εφαρμογής του μέτρου, την προβλεψιμότητά του, το επείγον της εφαρμογής του, την ύπαρξη συνοδευτικών μέτρων και τον επιδιωκόμενο στόχο.

Ως προς το τρίτο ερώτημα: Εθνικό μέτρο όπως αυτό που αφορά η απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να λαμβάνει τη μορφή αποφάσεως δεσμευτικού χαρακτήρα εκδιδομένης νομοτύπως από αρμόδια εθνική αρχή. Η ονομασία του εν λόγω μέτρου στο εθνικό δίκαιο δεν ασκεί συναφώς επιρροή. Δεν επιβάλλεται η δημοσίευση του μέτρου στην Επίσημη Εφημερίδα, εφόσον λαμβάνει χώρα σε μέσο ενημερώσεως με ευρεία κυκλοφορία μεταξύ των ενδιαφερομένων και εφόσον το μέτρο τίθεται πράγματι υπόψη τους».