RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-16/89 *

I — Faits et procédure écrite

1. *La réglementation communautaire applicable*

a) La *directive 72/159/CEE du Conseil*, du 17 avril 1972, concernant la modernisation des exploitations agricoles (JO L 96, p. 1), prévoit, en son article 1er, paragraphe 1, que, « en vue de créer les conditions structurelles permettant une amélioration sensible du revenu ainsi que des conditions de travail et de production en agriculture, les États membres instituent un régime sélectif d'encouragement des exploitations agricoles en mesure de se développer, destiné à favoriser leurs activités et leur développement dans des conditions rationnelles ». L'article 8, paragraphe 1, sous b), de cette directive cite, parmi les mesures d'encouragement possibles, les « aides sous forme de bonification du taux d'intérêt aux investissements nécessaires à la réalisation du plan de développement ».

b) Le à règlement (CEE) n° 856/84 du Conseil, du 31 mars 1984, modifiant le règlement (CEE) n° 804/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 10), a introduit, pour une période de cinq ans, un prélèvement supplémentaire dû sur les quantités de lait livrées qui dépassent une quantité de référence à déterminer.

c) Les règles générales d'application du prélèvement supplémentaire sont contenues dans le *règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil*, du 31 mars 1984, portant règles générales pour l'application du prélèvement visé à l'article 5 quater du règlement (CEE) n° 804/68 dans le secteur du lait et des produits laitiers (JO L 90, p. 13), tel que modifié.

L'article 2, paragraphe 1, du règlement n° 857/84 fixe la quantité de référence visée dans le règlement de base n° 856/84, c'est-à-dire la quantité exempte du prélèvement supplémentaire. Celle-ci est, en principe, égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée par un producteur (formule A) ou achetée par un acheteur (formule B) pendant l'année civile 1981, augmentée de 1 %. Toutefois, conformément à l'article 2, paragraphe 2, les États membres peuvent prévoir que sur leur territoire la quantité de référence est égale à la quantité de lait ou d'équivalent lait livrée ou achetée pendant l'année civile 1982 ou l'année civile 1983, affectée d'un pourcentage établi de manière à ne pas dépasser la quantité garantie. Ce pourcentage peut être modulé en fonction du niveau des livraisons de certaines catégories de redevables, de l'évolution des livraisons dans certaines régions entre 1981 et 1983 ou de l'évolution des livraisons de certaines catégories de redevables pendant la même période.

Les articles 3, 4 et 4 bis du règlement n° 857/84 permettent aux États membres de tenir compte de certaines situations particulières lors de la fixation des quantités de référence ou d'attribuer des quantités de référence spécifiques ou supplémentaires. En

* Langue de procédure : le néerlandais.

l'occurrence, il convient de relever l'article 3, point 1, qui est ainsi libellé:

« Pour la détermination des quantités de référence visées à l'article 2 et dans le cadre de l'application des formules A et B sont prises en compte certaines situations particulières dans les conditions suivantes:

1) les producteurs qui ont souscrit un plan de développement de la production laitière au titre de la directive 72/159/CEE, déposé avant le 1er mars 1984, peuvent obtenir, selon la décision de l'État membre:

— si le plan est en cours d'exécution, une quantité spécifique de référence qui tient compte des quantités de lait et de produits laitiers prévues par le plan de développement,

— si le plan a été exécuté après le 1er janvier 1981, une quantité spécifique de référence qui tient compte des quantités de lait et de produits laitiers qu'ils ont livrées l'année au cours de laquelle le plan a été achevé.

Peuvent également être pris en compte, si l'État membre dispose d'informations suffisantes, les investissements effectués sans plan de développements. »

Aux termes de l'article 5 du même règlement, « pour l'application des articles 3 et 4, ne peuvent être accordées des quantités supplémentaires de référence que dans la limite de la quantité garantie visée à l'article 5 quater du règlement n° 804/68. Ces quantités supplémentaires sont prélevées sur une réserve constituée par l'État membre à l'intérieur de la quantité garantie précitée ».

2. *La réglementation néerlandaise pour la mise en œuvre du régime communautaire*

Le régime de prélèvement supplémentaire sur le lait a été mis en œuvre aux Pays-Bas par le « Beschikking superheffing » (arrêté relatif au prélèvement supplémentaire) du ministre de l'Agriculture et de la Pêche, du 18 avril 1984 (Stcrt 79), tel que modifié. Cet arrêté opte pour la formule A (formule producteur) au sens du règlement n° 856/84, précité, et fixe les quantités de référence des producteurs sur la base de leurs livraisons effectuées en 1983, sous réserve, toutefois, que peut être prise en considération une autre année de référence dans certaines circonstances particulières limitativement énumérées. L'article 11 dudit arrêté est ainsi libellé:

« 1. Quiconque a contracté des obligations d'investissement après le 1er septembre 1981, mais avant le 1er mars 1984 peut invoquer les dispositions du présent article et prétendre à une quantité spécifique qui déroge à la quantité visée à l'article 5, paragraphe 1, ou respectivement à l'article 5, paragraphe 2. Ce droit peut également être exercé lorsqu'un autre détenteur de droit(s) réel(s) sur le fonds concerné a contracté de pareilles obligations.

2. Par obligations d'investissement au sens du paragraphe 1, on entend des obligations d'effectuer des investissements ou des obligations contractées dans le cadre de la Besluit landbouwbedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden (arrêté concernant les exploitations agricoles en mesure de se développer; Stcrt 1974, 83 et 89) en vue de la mise en œuvre d'un plan de développement approuvé:

a) soit pour un montant de 50 000 HFL au minimum destiné au remplacement d'une partie des emplacements existants ou à l'augmentation de leur nombre, l'opération devant porter sur 20 % au moins de l'exploitation avec un minimum de cinq emplacements remplacés ou ajoutés et le nombre total d'emplacements ne pouvant excéder soixante;

b) soit pour un montant de 100 000 HFL au minimum destiné au remplacement d'une partie des emplacements existants ou à l'augmentation de leur nombre, l'opération devant porter sur 25 % au moins de l'exploitation et le nombre total d'emplacements devant être supérieur à soixante.

On entend également par 'obligations d'investissement' les obligations contractées pour un montant de 90 % au moins des montants énoncés respectivement sous a) ou b) lorsque l'intéressé peut démontrer qu'il a effectué des travaux personnellement pour une valeur égale à au moins la différence entre le montant énoncé respectivement sous a) ou b) et le montant pour lequel les obligations ont été contractées.

3. Par emplacements au sens du paragraphe 2, on entend des emplacements aménagés pour des vaches laitières ou des vaches pleines ainsi que les aménagements qui se rapportent directement à ces emplacements lorsque ces emplacements et aménagements ont été effectivement mis en service après le 1er janvier 1982.

4. La quantité spécifique visée au paragraphe 1 est égale à la quantité qu'il a livrée dans l'entreprise où les investissements ont été réalisées, au cours d'une période de livraisons de 52 semaines, qui correspond pratiquement à l'année civile et qui est antérieure à la souscription des obligations visées au paragraphe 1, quantité à laquelle il faut ajouter le nombre de kilogrammes pour lequel le droit est reconnu et qui est calculé selon la formule suivante: nombre total d'emplacements supplémentaires ou d'emplacements nouveaux moins nombre de vaches laitières ou pleines disponibles dans l'entreprise au cours de l'année qui a précédé la souscription des obligations lorsque ce nombre est supérieur au nombre d'emplacements disponibles avant l'agrandissement moins 20 % de cet agrandissement, multiplié par 5 500, le tout diminué de 8,65 %, étant entendu que:

a) lorsque la mise en service effective au sens du paragraphe 3 a eu lieu en 1983, deux tiers de la quantité calculée selon la formule ci-dessus sont pris en compte, sans préjudice de l'article 5, paragraphe 1 ou 2, et que

b) lorsque la mise en service effective au sens du paragraphe 3 a eu lieu avant le 1er avril 1985, la moitié de cette quantité est prise en compte, sans préjudice de l'article 5, paragraphe 1 ou 2;

... »

3. *Le litige au principal*

Le litige au principal oppose M. G. Spronk, exploitant d'une entreprise agricole de production laitière, habitant à Kamperveen (Pays-Bas), au ministre néerlandais de l'Agriculture et de la Pêche. M. Spronk s'est vu accorder en 1983, au titre de la directive 72/159, précitée, une bonification de taux d'intérêt en vue de la réalisation d'un plan de développement. En 1984, en vertu de

l'article 11 du Beschikking superheffing, précité, il a obtenu une quantité spécifique de lait exemptée du prélèvement, qui était toutefois inférieure à la production estimée dans le plan de développement.

Par lettre du 1er avril 1985, le ministre de l'Agriculture et de la Pêche a fait savoir à M. Spronk qu'il déclarait non fondée la réclamation que celui-ci avait introduite contre la décision du directeur de l'agriculture et de l'alimentation de la province d'Overijssel, par laquelle ce dernier ne reconnaissait que partiellement les droits du demandeur à une quantité particulière de lait à livrer en exonération du prélèvement par application de l'article 11 du Beschikking superheffing.

Le 1er mai 1985, M. Spronk a introduit un recours contre la décision susvisée devant le College van Beroep voor het Bedrijfsleven. Dans sa requête, il conclut à ce qu'il plaise à cette juridiction annuler la décision attaquée et condamner le défendeur à reconnaître les droits du demandeur à une quantité particulière de lait à livrer en exonération du prélèvement, conformément à la demande introduite par le demandeur.

A l'appui de ses conclusions, M. Spronk fait valoir, en substance, que la réglementation néerlandaise arrêtée pour la mise en œuvre du régime de prélèvement supplémentaire est incompatible avec les dispositions communautaires relatives à l'octroi d'une bonification du taux d'intérêt aux exploitations en mesure de se développer, notamment la directive 72/159. En effet, d'une part, on lui accorde une bonification du taux d'intérêt sur la base des réglementations précitées en vue de la réalisation d'un plan de développement qui a été approuvé et dans lequel il est obligé de réaliser une production déterminée, mais, d'autre part, la réglementation néerlandaise lui enlève la possibilité d'atteindre la production laitière prévue dans le plan.

C'est en présence de cette argumentation que le College van Beroep voor het Bedrijfsleven a sursis à statuer et a saisi la Cour de justice, en application de l'article 177 du traité CEE, des questions préjudicielles suivantes:

« 1) L'article 3, initio et point 1, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil doit-il être entendu et interprété en ce sens que ce point de l'article se limite à instaurer pour les États membres la faculté de tenir compte, lors de la détermination des quantités de référence individuelles, de la situation de producteurs qui, dans le cadre de la directive 72/159/CEE, ont introduit un plan de développement de la production laitière avant le 1er mars 1984, chaque État membre concerné étant complètement libre d'apprécier si et, dans l'affirmative, de quelle manière il fera usage de cette faculté?

2) Dans l'hypothèse où il sera répondu négativement à la première question et où il faudra partir du principe que les États membres sont tenus, de quelque façon que ce soit, de tenir compte de la situation des producteurs visés à la question 1 lors de la détermination des quantités de référence individuelles, la portée et la nature de cette obligation, qui découlent d'une juste application de ce point de l'article, peuvent-elles être précisées?

3) L'article 3, initio et point 1, du règlement plusieurs fois cité, tel qu'il aura été interprété par la Cour dans la

réponse qu'elle donnera aux questions 1 et 2, permet-il à un État membre d'adopter, pour des producteurs qui ont contracté des obligations d'investissements, une réglementation du type décrit dans les motifs de la présente ordonnance de renvoi même si les restrictions et conditions inscrites dans cette réglementation ont pour conséquence qu'aucune quantité de référence spécifique n'est attribuée à un certain nombre des producteurs visés dans la question 1 ou, du moins, que la quantité de référence spécifique qui leur est attribuée est inférieure — le cas échéant, considérablement inférieure — à la quantité énoncée dans le plan? »

4. *Procédure devant la Cour*

L'ordonnance de renvoi a été enregistrée au greffe de la Cour le 23 janvier 1989.

Conformément à l'article 20 du protocole sur le statut de la Cour de justice de la CEE, des observations écrites ont été déposées par le gouvernement néerlandais, représenté par M. B. R. Bot, secrétaire général au ministère des Affaires étrangères, par le gouvernement français, représenté par Mme Edwige Belliard, en qualité d'agent, et par M. Géraud de Bergues, en qualité d'agent suppléant, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, représentée par son conseiller juridique M. Robert Caspar Fischer, en qualité d'agent.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, par décision du 21 février 1990, de renvoyer l'affaire devant la troisième chambre, en application de l'article 95 du règlement de procédure, et d'ouvrir la procédure orale sans mesure d'instruction préalable.

II — Observations écrites déposées devant la Cour

1. *Sur la première question*

Toutes les parties à l'instance ayant présenté des observations écrites s'accordent pour soutenir que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 n'impose pas aux États membres une obligation inconditionnelle d'attribuer une quantité spécifique de référence aux producteurs qui, au titre de la directive 72/159, ont déposé un plan de développement de la production laitière avant le 1er mars 1984.

a) Le *gouvernement néerlandais* estime que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 doit être interprété en ce sens que l'État membre a la faculté, mais non l'obligation d'allouer une quantité de référence spécifique dans les cas décrits dans cet article, le point de savoir si et de quelle manière il est fait usage de cette faculté relevant de l'appréciation de l'État membre concerné.

En effet, les termes « peuvent obtenir, selon la décision de l'État membre » renvoient à une faculté donnée à l'État membre sans toutefois comporter une obligation. Cette interprétation s'impose d'autant plus que l'article 3, point 1, dispose, en outre, que peuvent également être pris en compte, si l'État membre dispose d'informations suffisantes, les investissements effectués sans plan de développement.

Le gouvernement néerlandais souligne qu'il ressort du troisième considérant du règlement n° 857/84 que le Conseil a jugé nécessaire de « permettre aux États membres d'adapter les quantités de référence pour prendre en compte la situation particulière de certains producteurs et d'établir à cette

fin, en tant que de besoin, une réserve à l'intérieur de la quantité garantie... ». Cette réserve nationale devant être établie à l'intérieur de la quantité garantie de l'État membre, les États membres ne peuvent prendre en compte les situations particulières décrites à l'article 3 de ce règlement que dans les limites des quantités disponibles à cet effet.

Il s'ensuit, de l'avis du gouvernement néerlandais, que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 confère aux États membres la faculté de prendre en compte un certain nombre de situations particulières, énumérées de façon limitative. Il résulte de la nature et de l'étendue de cette faculté qu'il appartient à l'État membre d'apprécier si et, dans l'affirmative, de quelle manière il sera fait usage de ladite faculté, eu égard à la marge disponible à cet effet à l'intérieur de la réserve nationale.

b) Le *gouvernement français* considère que la première question revient à s'interroger, d'une part, sur la faculté ou l'obligation pour les États membres de tenir compte, lors de la détermination des quantités de référence individuelles, de la situation des producteurs titulaires d'un plan de développement au sens de la directive 72/159 et, d'autre part, sur la marge d'appréciation dont disposent les États membres pour la mise en œuvre de l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84.

De l'avis du gouvernement français, il ressort des termes mêmes de l'article 3, point 1 (« peuvent obtenir, selon la décision de l'État membre »), que cette allocation n'est pas un droit pour les intéressés, mais une simple faculté laissée aux États membres. Même à retenir l'interprétation contraire, on ne saurait trouver, de toute façon, dans les dispositions de cet article, une véritable obligation de résultat quant à la satisfaction intégrale des objectifs prévus dans les plans de développement, car la formule retenue (« une quantité spécifique de référence qui tient compte ») n'implique ni le calcul de la quantité de référence spécifique sur une seule base individuelle ni la détermination d'un certain niveau de satisfaction des besoins par la réglementation communautaire.

A contrario, de l'avis du gouvernement français, l'économie de l'article 3, point 1, n'impose pas aux États membres un traitement particulier des titulaires d'un plan de développement. En outre, cette disposition n'énonce pas les conditions et les formes spécifiques que devrait prendre sa mise en œuvre, notamment quant au degré d'exécution des plans auxquels ont souscrit les producteurs. Il s'ensuit que l'article 3, point 1, s'en remet aux États membres pour la mise en œuvre de ses dispositions, dès lors qu'ils auraient décidé de faire usage de cette faculté.

Le gouvernement français précise, toutefois, que l'absence d'obligation de résultat quant à la satisfaction intégrale des objectifs prévus dans les plans de développement ne saurait dispenser les États membres de prévoir des critères objectifs de redistribution ainsi que d'une obligation de moyen qui consiste, dans la limite des quantités de référence libérées, à établir le lien le plus étroit possible entre les références complémentaires attribuées et les objectifs de chaque plan de développement.

En conclusion, le gouvernement français suggère à la Cour de répondre à la première question en ce sens que, d'une part, l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 ouvre une simple faculté, pour les États membres, de tenir compte, lors de la détermination

des quantités de référence individuelles, de la situation des producteurs titulaires d'un plan de développement et, d'autre part, dans la mise en œuvre de cette faculté, pèse sur les États membres une obligation de moyen en ce sens qu'ils doivent s'efforcer d'établir le lien le plus étroit possible entre les quantités de référence complémentaires attribuées et les objectifs de chaque plan de développement sans pour autant que cette obligation implique la détermination d'un certain niveau de satisfaction des besoins de chaque titulaire.

c) La *Commission* estime que le texte de l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 n'offre aucun fondement à l'interprétation selon laquelle cette disposition oblige sans plus les États membres à attribuer une quantité spécifique de référence aux producteurs qui, dans le cadre de la directive 72/159, ont introduit un plan de développement de la production laitière avant le 1er mars 1984.

En effet, les termes choisis « les producteurs ... peuvent obtenir, selon la décision de l'État membre... » ne désignent pas, sans équivoque, une obligation inconditionnelle de l'État membre concerné. Cette conception est encore renforcée lorsqu'on compare cette disposition à celle du point 3, qui énonce une obligation manifeste (« les producteurs ... obtiennent, à leur demande... »). Par ailleurs, le troisième considérant du règlement n° 857/84 précise qu'il convient de « permettre » aux États membres d'adapter les quantités de référence pour prendre en compte la situation particulière de certains producteurs.

De l'avis de la Commission, ce qui précède ne signifie toutefois pas que les États membres ne seraient même pas obligés de tenir compte de la situation particulière de cette catégorie lors de leur décision de faire ou non usage de leur faculté au profit de ces producteurs. En effet, l'article 3, initio, énonce que, pour la détermination des quantités de référence visées à l'article 2, « sont prises en compte » certaines situations particulières au sens des dispositions suivantes. Les États membres sont donc obligés de tenir compte des situations particulières des producteurs visés aux points 1, 2 et 3, mais ils sont libres d'apprécier s'ils feront ou non usage de leur faculté de décision en accordant des quantités spécifiques de référence.

En conclusion, la Commission suggère de répondre comme suit à la première question:

« L'article 3, initio et point 1, du règlement (CEE) n° 857/84 du Conseil permet aux États membres d'accorder une quantité spécifique de référence aux producteurs qui ont introduit avant le 1er mars 1984 un plan de développement de la production laitière dans le cadre de la directive 72/159/CEE et oblige les États membres, lorsqu'ils décident du point de savoir s'ils feront usage ou non de cette faculté, et, dans l'affirmative, de quelle manière ils en feront usage, à tenir compte de la situation particulière dans laquelle se trouvent ces producteurs. »

2. *Sur la deuxième question*

Le gouvernement néerlandais considère, en substance, que les producteurs ayant souscrit un plan de développement au titre de la directive 72/159 ne peuvent pas escompter pouvoir réaliser une production déterminée. La Commission souligne la grande marge d'appréciation dont les États membres disposent lors de la mise en œuvre de l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84.

Le gouvernement français n'a pas pris position sur cette question.

a) Le *gouvernement néerlandais* rappelle que, en vertu de la directive 72/159, un plan de développement doit démontrer qu'à son achèvement l'exploitation en voie de modernisation sera en mesure d'atteindre un revenu minimal déterminé pour une unité de travail humain (article 4). Si cette condition est réalisée, les autorités publiques pourront accorder une aide à l'investissement sous forme de garantie, de mise à disposition de terres ou de bonification du taux d'intérêt (article 8). Le producteur détermine toutefois lui-même, par un acte volontaire, s'il procède à des investissements et s'il désire, à cet effet, faire usage du régime communautaire d'encouragement qui est mis en œuvre par l'État membre. Il ressort de la procédure suivie ainsi que des exigences établies dans ce contexte que les obligations du producteur ne sont pas orientées vers la réalisation d'une production déterminée, mais uniquement vers l'exécution, au cours d'une période déterminée, des investissements qui en sont le préalable.

De l'avis du gouvernement néerlandais, les producteurs ne sauraient escompter que, pour la durée de la bonification du taux d'intérêt (en principe quinze ans), toutes les conditions demeurent inchangées. Outre la modification des conditions du marché, ils doivent tenir compte de la modification des règles relevant de la politique des marchés ou de la politique des structures. Cela implique que les producteurs qui ont exécuté un plan de développement n'ont pas été préservés de mesures ultérieures de limitation de la production et peuvent donc, eux aussi, être confrontés à des réductions résultant du système de prélèvement supplémentaire.

Il s'ensuit, selon le gouvernement néerlandais, qu'un certain nombre de facteurs, tels que le quota total disponible, les demandes de quotas supplémentaires, l'étendue de la réserve et la mesure de l'utilisation du quota entrent en ligne de compte pour la détermination de l'allocation. C'est donc à l'intérieur des limites très restreintes du quota national que doivent être appréciées les nombreuses demandes de quotas supplémentaires qui, additionnées, dépasseraient largement la réserve disponible.

b) La *Commission* fait observer que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 donne aux États membres une grande liberté d'appréciation lors de l'exercice de la faculté que cette disposition prévoit. Comme, toutefois, il s'agit d'un pouvoir délégué dans le cadre de la politique agricole commune, les États membres doivent, lors de leurs décisions, agir en accord avec cette politique communautaire et avec le droit communautaire. Ils doivent, plus particulièrement, se laisser guider par la finalité de la faculté prévue et par l'objectif poursuivi par le prélèvement supplémentaire, à savoir la maîtrise de l'accroissement de la production laitière, tout en favorisant les modifications et les adaptations structurelles nécessaires.

De l'avis de la Commission, cette grande liberté d'appréciation des États membres est étroitement liée aux responsabilités étendues des États membres dans le domaine de la politique agricole commune en matière de structures agricoles en général et également dans la mise en œuvre de la directive 72/159.

Il s'ensuit, selon la Commission, que le juge ne peut que dans une mesure limitée contrôler, au regard du droit communautaire, l'exercice de la faculté créée par l'article 3, initio et point 1, vu que les États

membres jouissent sur ce point d'une grande liberté d'appréciation et de choix dans la gestion. C'est pourquoi le contrôle au regard du droit communautaire portera principalement, d'une part, sur le respect des conditions auxquelles une quantité spécifique de référence peut être attribuée et, d'autre part, sur le respect des principes généraux du droit communautaire, et, notamment, des principes d'égalité et de non-discrimination, de proportionnalité, de confiance légitime et d'absence d'abus de compétence ou de détournement de pouvoir.

En conclusion, la Commission suggère de répondre à la deuxième question de la manière suivante:

« Dans l'appréciation de la question de savoir si un État membre a pris sa décision sur l'usage de la faculté déléguée, visée dans la question 1, conformément au droit communautaire, le juge doit contrôler cette décision au regard de la disposition visée dans la question 1 et aussi, compte tenu la grande liberté d'appréciation prévue par cette disposition, au regard des principes généraux du droit communautaire, et, notamment, des principes d'égalité et de non-discrimination entre les producteurs, de proportionnalité, de confiance légitime et d'absence de détournement de pouvoir. »

3. *Sur la troisième question*

Le gouvernement néerlandais et la Commission s'accordent pour soutenir que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 ne s'oppose pas à une réglementation nationale du type de celle visée par la troisième question. Le gouvernement français n'a pas pris position sur cette question.

a) Le *gouvernement néerlandais* rappelle que l'article 11 du Beschikking superheffing n'établit aucune distinction selon que l'opérateur a effectué des investissements en ayant ou non souscrit un plan de développement. La possibilité de prendre en compte des producteurs qui ont effectué des investissements sans plan de développement est mentionnée explicitement à l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 et soumise à la condition que l'État membre dispose d'informations suffisantes.

Le gouvernement néerlandais explique ensuite que, en vertu de l'article 11 du Beschikking superheffing, les obligations d'investissement contractées le 1er septembre 1981 ou antérieurement à cette date n'entrent pas en ligne de compte. La raison d'être de cette disposition est que, pour le cas où des investissements ont été souscrits avant le 1er septembre 1981, le producteur a eu suffisamment de temps pour effectuer l'investissement avant l'année de référence 1983, et, en 1983, la capacité des étables pouvait être entièrement utilisée.

En ce qui concerne la nécessité d'investir en emplacements pour vaches laitières ou pleines à concurrence de certains montants minimaux, le gouvernement néerlandais relève que l'article 11 du Beschikking superheffing a été conçu pour les opérateurs qui ont effectué un effort financier d'une étendue minimale déterminée et qui, par suite du prélèvement supplémentaire, menaçaient de ne plus pouvoir respecter leurs obligations d'investissement. Les investissements portant sur des équipements autres que ceux qui se rapportent directement à des emplacements n'entrent pas en ligne de compte, car seuls les investissements en emplacements ne sont susceptibles d'être rentabilisés d'aucune autre manière qu'en étant mis au service de la production laitière.

La nécessité d'augmenter le nombre d'emplacements réservés aux vaches laitières et pleines à concurrence de certains pourcentages minimaux du nombre d'emplacements de l'entreprise concernée résulte de ce que seuls les investissements orientés vers un agrandissement structurel et présentant une certaine importance sont pris en compte aux fins de la mesure spécifique de l'article 11. En revanche, dans les cas où des agrandissements ont été réalisés à concurrence de pourcentages inférieurs, la production de 1983 peut être considérée comme représentative de la production normale, après agrandissement, de l'exploitation concernée.

S'agissant de la réduction de 20 % du nombre d'emplacements que l'agrandissement comporte, le gouvernement néerlandais explique que cette réduction est due à la nécessité de geler la production au niveau de 1983 et au volume nécessairement restreint de la réserve nationale, établie à l'intérieur du quota national, qui a contraint les autorités néerlandaises à adopter une politique restrictive d'attribution de quantités de référence supplémentaires.

En ce qui concerne la quantité forfaitaire de lait de 5 500 kg qui est allouée pour tout emplacement résultant d'un agrandissement, il convient de souligner, de l'avis du gouvernement néerlandais, que, dans le cas d'exploitations en développement, la production moyenne future peut seulement donner lieu à une estimation, l'opérateur n'ayant aucune obligation de réaliser la production estimée. Dans le cas d'exploitations qui ont investi sans plan, il est même impossible d'établir une production moyenne future.

La disposition selon laquelle l'allocation d'une quantité spécifique exemptée du prélèvement est échelonnée en fonction du moment auquel les emplacements résultant de l'agrandissement ont effectivement été mis en service part de l'idée que, au cours du premier exercice laitier suivant l'agrandissement, tous les emplacements ne seront pas encore effectivement utilisés.

En conclusion, le gouvernement néerlandais estime que la troisième question appelle une réponse en ce sens que l'article 3, point 1, du règlement n° 857/84 autorise une réglementation nationale du type de celle qui est en question en l'espèce, eu égard à la faculté qui y est prévue par l'État membre et eu égard à la nécessité, lorsqu'il est fait usage de cette faculté pour certaines situations particulières, de rester dans les limites de la réserve nationale.

b) La *Commission* considère qu'il est de la compétence des États membres de déterminer dans quelle mesure et sous réserve de quelles restrictions et limites il sera tenu compte de la situation particulière de ceux qui ont effectué des investissements sur la base d'un plan de développement. En effet, les États membres sont autorisés, sans y être tenus, à appliquer un coefficient réducteur général exprimé en pourcentage sur la quantité de référence calculée pour 1982 ou 1983 afin de créer ainsi une réserve nationale qui permet à l'État membre d'attribuer des quantités spécifiques exonérées du prélèvement à certains producteurs qui se trouvent dans une situation particulière.

Selon la Commission, cette réserve nationale pour les quantités particulières de référence qui peuvent être accordées doit être alimentée principalement par une réduction des quantités générales de référence valables pour tous les producteurs. C'est pourquoi chaque État membre concerné doit, en l'occurrence, peser les intérêts des producteurs « normaux » et les intérêts de ceux qui

se trouvent dans l'une des situations particulières mentionnées aux articles 3 et 4 du règlement n° 857/84.

Cet examen comparatif des intérêts qui doit tenir compte des objectifs du prélèvement supplémentaire peut aboutir à ce qu'aucun des producteurs ayant introduit un plan de développement ne reçoive une quantité de référence correspondant au volume de production prévu dans le plan en cause.

La Commission ajoute qu'on ne voit pas non plus pourquoi il serait en soi contraire au droit communautaire de faire une distinction, lors de l'attribution de quantités spécifiques de référence à des producteurs ayant introduit un plan de développement, selon l'année au cours de laquelle ce plan a été exécuté. Il ne semble pas non plus, a priori, contraire au droit communautaire que cet examen des intérêts en cause puisse conduire à ce que certains producteurs ayant introduit des plans de développement n'obtiennent aucune quantité spécifique de référence.

En conclusion, la Commission suggère de donner la réponse suivante à la troisième question:

« Lorsqu'un État membre adopte pour des producteurs qui ont contracté des obligations d'investissement une réglementation du type visé dans la troisième question et que les restrictions et conditions prévues dans cette réglementation ont pour conséquence qu'aucune quantité spécifique de référence n'est attribuée à un certain nombre de producteurs visés dans la question 1 ou, du moins, que la quantité de référence spécifique qui leur est attribuée est inférieure — le cas échéant, considérablement inférieure — à la quantité énoncée dans le plan, cette conséquence, considérée en soi et sans préjudice de la réponse à la deuxième question, n'implique pas que cette réglementation soit nécessairement contraire au droit communautaire. »

M. Zuleeg
Juge rapporteur