2793/77, έχουν την έννοια ότι η δέσμευση που πρέπει να αναλάβει ο κτηνοτρόφος ειδικευμένης εκμεταλλεύσεως για να μπορεί να λάβει την ενίσχυση στο αποκορυφωμένο γάλα που προορίζεται για διατροφή ζώων πλην των μόσχων συνίσταται στην υποχρέωση αποστολής ανά τρίμηνο στα γαλακτοκομεία καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου του, μέχρις ότου το οικείο κράτος μέλος κάνει χρήση της επιλογής που του παρέχεται μετά την 1η Ιανουαρίου 1980 να απαιτεί είτε αυτή την τριμηνιαία ανακοίνωση είτε ετήσια δήλωση περί καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου.

ΕΚΘΕΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΕΠ' ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ ΣΥΖΗΤΗΣΗ
στην υπόθεση C-345/88 *

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

1. *Νομικό πλαίσιο*

Προκειμένου να εξασφαλίσει την απορρόφηση των πλεονασμάτων γάλακτος στην Κοινότητα, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82), προβλέπει στο άρθρο 10 τη χορήγηση ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που παράγεται στην Κοινότητα και χρησιμοποιείται για τη διατροφή ζώων.

Κατά το άρθρο 10, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, οι γενικοί κανόνες που διέπουν τις ενισχύσεις αυτές θεσπίζονται από το Συμβούλιο σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2, ενώ η Επιτροπή θεσπίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής του συστήματος της ενισχύσεως κατά τη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως (άρθρο 10, παράγραφος 3).

Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 986/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα και το αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν που προορίζεται για τη διατροφή ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 120), θεσπίσθηκαν οι γενικοί κανόνες χορηγήσεως των ενισχύσεων.

Ενόψει του ότι το αποκορυφωμένο γάλα χρησιμοποιείται κατά παράδοση για τη διατροφή των μόσχων, το Συμβούλιο αποφάσισε, το 1977 να λάβει μέτρα για να ενθαρρυνθεί ειδικά η χρησιμοποίηση του προϊόντος αυτού για τη διατροφή και άλλων ζώων, ιδίως χοίρων. Έτσι, το σύστημα ενισχύσεων, που ίσχυε από το 1968, διαφοροποιήθηκε κατά τρόπο ώστε η χρησιμοποίηση του αποκορυφωμένου γάλακτος για τη διατροφή των μόσχων να εξακολουθεί να γεννά δικαίωμα λήψεως της ενισχύσεως, ενώ παράλληλα θεσπίσθηκε μία ενίσχυση, αποκαλούμενη « ειδική ενίσχυση », για τη χρησιμοποίηση του εν λόγω προϊόντος για την εκτροφή άλλων ζώων, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 876/77 του Συμβουλίου, της 26ης Απριλίου 1977, περί τροποποιήσεως του κανονισμού 986/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 25).

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

Ωστόσο, ο διττός χαρακτήρας του εν λόγω συστήματος ενέχει τον κίνδυνο εκτροπής των ενισχύσεων από το σκοπό τους, ιδίως στις λεγόμενες μικτές εκμεταλλεύσεις, δηλαδή τις εκμεταλλεύσεις όπου εκτρέφονται παράλληλα μόσχοι και άλλα ζώα. Προκειμένου να αποκλεισθεί κάθε κίνδυνος απάτης, η Επιτροπή θέσπισε ένα σύστημα ελέγχου, τις λεπτομέρειες του οποίου καθόρισε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2793/77, της 15ης Δεκεμβρίου 1977, περί των λεπτομερειών εφαρμογής ειδικής ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που προορίζεται για τη διατροφή ζώων πλην των νεαρών μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/019, σ. 202), κανονισμό θεσπισθέντα βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68.

Κατά το άρθρο 3 του κανονισμού 2793/77, η ειδική ενίσχυση χορηγείται σε ένα γαλακτοκομείο μόνο για τις ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος που καλύπτονται από υποχρέωση που ανέλαβε ο κτηνοτρόφος. Προς το σκοπό αυτόν, το γαλακτοκομείο πρέπει να καταθέσει ένα έγγραφο με το οποίο ο κτηνοτρόφος αναλαμβάνει την υποχρέωση να τηρήσει τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 4 του κανονισμού. Όσον αφορά τις εξειδικευμένες εκμεταλλεύσεις, το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), επιβάλλει στον κτηνοτρόφο την υποχρέωση:

— να μην έχει νεαρούς μόσχους ή, αν έχει, να παραλαμβάνει στο γαλακτοκομείο μόνο αποκορυφωμένο γάλα μετουσιωμένο σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο β), τρίτη περίπτωση·

— ν' απευθύνει στο γαλακτοκομείο αυτό πριν από την αρχή κάθε ημερολογιακού τριμήνου κατάσταση του ζωικού του κεφαλαίου.

Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1438/79 της Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 1979, περί τετάρτης τροποποιήσεως του κανονισμού 2793/77 περί των λεπτομερειών εφαρμογής ειδικής ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που προορίζεται για τη διατροφή των ζώων, εξαιρέσει των νεαρών μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/025, σ. 203), τροποποιήθηκε το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), κατά το ότι μετά την 1η Ιανουαρίου 1980 ο κτηνοτρόφος πρέπει να αναλαμβάνει την υποχρέωση να αποστέλλει στο γαλακτοκομείο, ανάλογα με την επιλογή που έγινε από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος, είτε — όπως προ της τροποποιήσεως — προ της ενάρξεως κάθε ημερολογιακού τριμήνου, κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου του είτε, προ της ενάρξεως κάθε ημερολογιακού έτους, μία δήλωση για τη μέση κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου.

Το εν λόγω άρθρο 4 συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 188/83 της Επιτροπής, της 26ης Ιανουαρίου 1983, περί της δωδεκάτης τροποποιήσεως του κανονισμού 2793/77 περί των λεπτομερειών εφαρμογής ειδικής ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα που προορίζεται για τη διατροφή ζώων, εξαιρουμένων των νεαρών μόσχων (ΕΕ L 25, σ. 14). Με τον κανονισμό αυτό, προστέθηκε στο άρθρο 4 μία τρίτη παράγραφος που όριζε ότι « σε περίπτωση που οι δηλώσεις στο γαλακτοκομείο σχετικά με την κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου... γίνονται με καθυστέρηση και αν η καθυστέρηση δεν ξεπερνά τις δέκα ημέρες, το ποσό της ενίσχυσης μειώνεται κατά 10 % για τη σχετική περίοδο » [άρθρο 1, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού 188/83]. Ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ στις 30 Ιανουαρίου 1983.

Το άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77 ορίζει ότι η αίτηση περί καταβολής της ειδικής ενισχύσεως απευθύνεται από το γαλακτοκομείο στην αρμόδια αρχή. Επιπλέον, το γαλακτοκομείο, ως άμεσος δικαιούχος της ενισχύσεως, πρέπει να καταθέτει μαζί με την εν λόγω αίτηση δήλωση πιστοποιούσα ότι το γαλακτοκομείο « παραιτείται της ειδικής ενισχύσεως ή θα την αποδώσει, κατά περίπτωση, ακεραία ή εν μέρει στην αρμοδία αρχή, σε περίπτωση που θα διαπιστωθεί ότι ο κτηνοτρόφος δεν τήρησε μία από τις υποχρεώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 4 ».

2. *Ιστορικό της υποθέσεως*

Διάδικοι στην κύρια δίκη είναι το γαλακτοκομείο Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G. (στο εξής: Butterabsatz) και το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft. Το 1979 και το 1980 η Butterabsatz ζήτησε από το Bundesamt να της χορηγήσει ειδικές ενισχύσεις. Μαζί με κάθε αίτησή της για χορήγηση ειδικής ενισχύσεως, η Butterabsatz υπέβαλε την προβλεπόμενη στο άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77 δήλωση.

Σε συνέχεια των αιτήσεων αυτών, το Bundesamt προέβη, για την περίοδο μεταξύ Σεπτεμβρίου 1979 και Σεπτεμβρίου 1980, στη χορήγηση ειδικών ενισχύσεων ύψους 6,5 εκατομμυρίων περίπου γερμανικών μάρκων (DM).

Τον Ιούλιο του 1980 και τον Ιούνιο του 1981 το Bundesamt διενήργησε ελέγχους στις εγκαταστάσεις της Butterabsatz στο Beesten (Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας), διαπίστωσε δε ότι πέντε κτηνοτρόφοι εκτρέφοντες χοίρους δεν είχαν αποστείλει εγγράφως, προ της ενάρξεως κάθε ημερολογιακού τριμήνου, καταστάσεις του ζωικού κεφαλαίου τους χρησιμοποιώντας τα σχετικά ειδικά έντυπα. Κατόπιν του διενεργηθέντος τον Ιούλιο του 1980 ελέγχου, η Butterabsatz κατάρτισε τις ελλείπουσες καταστάσεις ζωικού κεφαλαίου βάσει στοιχείων που της έδωσαν τηλεφωνικώς οι κτηνοτρόφοι και τις προώθησε περαιτέρω. Οι κτηνοτρόφοι δεν είχαν υπογράψει τα εν λόγω έντυπα. Με τις από 25 Ιουνίου και 9 Νοεμβρίου 1981 αποφάσεις του, το Bundesamt ζήτησε από την Butterabsatz την απόδοση ενός μέρους των καταβληθεισών ειδικών ενισχύσεων, ανερχομένου σε 141 000 DM περίπου, λόγω του ότι οι εν λόγω πέντε κτηνοτρόφοι δεν είχαν αποστείλει στο γαλακτοκομείο κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου τους.

Η Butterabsatz προσέβαλε τις δύο αυτές πράξεις με προσφυγές που άσκησε ενώπιον του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main. Με δύο αποφάσεις του της 19ης Μαΐου 1983, το Verwaltungsgericht ακύρωσε τις δύο πράξεις με το αιτιολογικό ότι το Bundesamt δεν είχε κανένα δικαίωμα αναζητήσεως έναντι της Butterabsatz. Η μόνη προϋπόθεση χορηγήσεως της ενισχύσεως κατά τον κανονισμό 2793/77 είναι η ανάληψη εκ μέρους των κτηνοτρόφων των προβλεπομένων υποχρεώσεων, πράγμα που έκαναν οι πέντε κτηνοτρόφοι. Αντίθετα, το γεγονός ότι εκπληρώθηκε πλημμελώς η υποχρέωση αυτή δεν έχει καμία αρνητική επίπτωση.

Το Bundesamt άσκησε έφεση κατά των αποφάσεων αυτών ενώπιον του Verwaltungsgerichtshof του Kassel, το οποίο, με αποφάσεις του της 9ης Ιουνίου 1986, δέχθηκε την έφεση ως προς το αίτημα αποδόσεως των ενισχύσεων για την περίοδο μεταξύ Οκτωβρίου 1979 και Δεκεμβρίου 1979. Το Verwaltungsgerichtshof εξέφρασε αμφιβολίες ως προς το αν η Επιτροπή είχε αρμοδιότητα να επιβάλει πρόσθετες προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ενισχύσεως, αλλά δεν εξέτασε το ζήτημα του κύρους των επίμαχων διατάξεων, καθότι η υποχρέωση της Butterabsatz για απόδοση της ενισχύσεως προέκυπτε ούτως ή άλλως από τις δηλώσεις περί αναλήψεως υποχρεώσεων.

Ωστόσο, το Verwaltungsgerichtshof απέρριψε την έφεση, όσον αφορά την απόδοση των ενισχύσεων για την περίοδο μεταξύ Ιανουαρίου και Σεπτεμβρίου 1980, κρίνοντας ότι η υποχρέωση των κτηνοτρόφων να αποστέλλουν ανά τρίμηνο κατάσταση του ζωικού τους κεφαλαίου έπαψε να υφίσταται κατόπιν της επελθούσας τροποποιήσεως με αναδρομική ισχύ από 1ης Ιανουαρίου 1980. Στην πραγματικότητα, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είχε κάνει, οπωσδήποτε μέχρι τον Σεπτέμβριο του 1980, την επιλογή μεταξύ της ανά τρίμηνο ή κατ' έτος γνωστοποιήσεως των καταστάσεων του ζωικού κεφαλαίου, με αποτέλεσμα να υπάρχει νομικό κενό.

Και οι δύο διάδικοι άσκησαν κατά των αποφάσεων αυτών «revision» (αναίρεση) ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht.

3. *Παρατηρήσεις του Bundesverwaltungsgericht*

Το Bundesverwaltungsgericht συνάγει από το σύνολο των εφαρμοστέων διατάξεων ότι δεν υφίσταται κανένας κανόνας που να ορίζει ρητώς ότι η τήρηση της αναλαμβανομένης από τους κτηνοτρόφους υποχρεώσεως να αποστέλλουν καταστάσεις του ζωικού τους κεφαλαίου στα γαλακτοκομεία αποτελεί προϋπόθεση της χορηγήσεως της ειδικής ενισχύσεως. Αν επρόκειτο για ουσιαστικό κανόνα, το Συμβούλιο θα ήταν το μόνο αρμόδιο για τη θέσπισή του, σύμφωνα με το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 804/68. Εξάλλου, ο κανονισμός 2793/77 της Επιτροπής προβλέπει ότι το γαλακτοκομείο πρέπει να αναλάβει την υποχρέωση να αποδόσει τη ληφθείσα ενίσχυση αν ο κτηνοτρόφος δεν τηρήσει την υποχρέωσή του. Η επιβολή της εν λόγω υποχρεώσεως στο γαλακτοκομείο εξηγείται από το γεγονός ότι η εκ μέρους των κτηνοτρόφων τήρηση των υποχρεώσεών τους δεν αποτελεί κατά νόμον αναγκαία προϋπόθεση της χορηγήσεως της ενισχύσεως. Με άλλα λόγια, ήταν αναγκαία η ύπαρξη αυτοτελούς υποχρεώσεως του γαλακτοκομείου για απόδοση της ενισχύσεως, ώστε να αναγκάζεται το γαλακτοκομείο να μεριμνά για την εκ μέρους των κτηνοτρόφων τήρηση των υποχρεώσεών τους. Επομένως, το Bundesamt μπορούσε να θεμελιώσει την αξίωσή του για απόδοση των ειδικών ενισχύσεων, επικαλούμενο τις κατά τις κοινοτικές διατάξεις δηλώσεις της Butterabsatz περί αναλήψεως των οικείων υποχρεώσεων. Σε περίπτωση ακυρότητας των διατάξεων αυτών, θα πρέπει να εξετασθεί αν το Bundesamt μπορεί να προβάλει έναντι της Butterabsatz δικαιώματα απορρέοντα από τις εν λόγω δηλώσεις περί αναλήψεως υποχρεώσεων.

Για τους λόγους ακριβώς αυτούς, το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε στο Δικαστήριο, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα.

Σχετικά με το πρώτο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο συνάγει από τη διάκριση που γίνεται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 10 του κανονισμού 804/68 μεταξύ των «γενικών κανόνων οι οποίοι διέπουν τις ενισχύσεις» και των «προϋποθέσεων για τη θέση σε εφαρμογή» των ενισχύσεων αυτών, που καθορίζονται από το Συμβούλιο, αφενός, και των «λεπτομερειών εφαρμογής», που θεσπίζονται από την Επιτροπή, αφετέρου, ότι θα μπορούσε να αμφισβητηθεί η αρμοδιότητα της Επιτροπής για τη θέσπιση της επίμαχης διατάξεως.

Με το δεύτερο ερώτημα ερωτάται μήπως οι επίμαχες διατάξεις αντίκεινται στην αρχή της αναλογικότητας. Το γαλακτοκομείο αναλαμβάνει την υποχρέωση να αποδώσει την ενίσχυση στο σύνολό της, ακόμη και σε περίπτωση ελάχιστης υπερβάσεως της τασσομένης προθεσμίας. Η Επιτροπή όρισε στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 2793/77, όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 188/83, ότι, σε περίπτωση που οι δηλώσεις στο γαλακτοκομείο σχετικά με την κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου γίνονται με καθυστέρηση η οποία, όμως, δεν ξεπερνά τις δέκα ημέρες, το ποσό της ενισχύσεως μειώνεται κατά 10 % για τη σχετική περίοδο. Ωστόσο, η διάταξη αυτή τέθηκε σε ισχύ μόλις την 30ή Ιανουαρίου 1983.

Όσον αφορά το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα, το εθνικό δικαστήριο εκφράζει αμφιβολίες ως προς τις συνέπειες που έχει για τις υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων το γεγονός ότι ένα κράτος μέλος δεν έχει κάνει χρήση της δυνατότητας επιλογής που του παρασχέθηκε κατόπιν της τροποποιήσεως που επέφερε ο κανονισμός 1438/79.

4. *Τα προδικαστικά ερωτήματα*

Τα προδικαστικά ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht έχουν ως εξής:

«1) Είναι η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΟΚ) 2793/77 της Επιτροπής της 15ης Δεκεμβρίου 1977, ανίσχυρη, καθόσον ορίζει ότι προϋπόθεση για τη χορήγηση ειδικής ενισχύσεως είναι η υποβολή δηλώσεως από το γαλακτοκομείο που ζητεί την καταβολή της ειδικής ενισχύσεως, κατά την οποία δήλωση η ειδική ενί-

σχυση αποδίδεται σε περίπτωση που ο κτηνοτρόφος δεν τήρησε μία από τις υποχρεώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 4, επειδή η Επιτροπή δεν είχε εξουσιοδότηση, βάσει του άρθρου 10, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1968, να θεσπίσει ένα τέτοιο κανόνα ουσιαστικού δικαίου;

2) Είναι η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 2793/77, ανίσχυρη, καθόσον ορίζει ότι το γαλακτοκομείο που ζητεί την καταβολή της ειδικής ενισχύσεως πρέπει να υποβάλει δήλωση περί αποδόσεως της ειδικής ενισχύσεως, σε περίπτωση που ο κτηνοτρόφος δεν θα τηρήσει — μεταξύ άλλων — την υποχρέωση που αναφέρεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), δεύτερη περίπτωση και βάσει της οποίας οφείλει να αποστέλλει πριν από την αρχή κάθε ημερολογιακού τριμήνου μία κατάσταση του ζωικού του κεφαλαίου, λόγω παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, επειδή το γαλακτοκομείο οφείλει να αναλάβει την υποχρέωση να αποδώσει την ειδική ενίσχυση στο σύνολό της ως προς τον εν λόγω κτηνοτρόφο και το εν λόγω ημερολογιακό τρίμηνο, ακόμη και όταν ο κτηνοτρόφος αυτός υπερέβη μόνον ελάχιστα την προθεσμία ανακοινώσεως — δηλαδή μερικές ημέρες — και είναι βέβαιο ότι το επιδοτούμενο αποκορυφωμένο γάλα χρησιμοποιήθηκε σύμφωνα με τον προορισμό του;

3) Έχει το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1438/79 της Επιτροπής της 11ης Ιουλίου 1979, την έννοια

α) ότι οι μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1979 αναληφθείσες υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β), δεύτερη περίπτωση, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2793/77 σχετικά με τις τριμηνιαίες καταστάσεις του ζωικού κεφαλαίου, παύουν να υφίστανται από την 1η Ιανουαρίου 1980,

β) ή ότι οι υποχρεώσεις αυτές των κτηνοτρόφων εξακολουθούν να υφίστανται και μετά την 31η Δεκεμβρίου 1979, μέχρις ότου το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος κάνει χρήση της δυνατότητας επιλογής μεταξύ τριμηνιαίων και ετησίων καταστάσεων ζωικού κεφαλαίου που του έχει παρασχεθεί;

4) Έχει η ρύθμιση του άρθρου 5, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2793/77 την έννοια

α) ότι ο όρος «υποχρέωση που αναφέρεται στο άρθρο 4» αφορά τις προβλεπόμενες στο άρθρο 4 υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων, όπως ορίζονται από το εν λόγω άρθρο κατά τις εκάστοτε τροποποιήσεις του, ή

β) ότι, οι αναληφθείσες με τις — προ της 1ης Ιανουαρίου 1980 — δηλώσεις περί δεσμεύσεως των κτηνοτρόφων, ιδίως οι αφορώσες την ανά τρίμηνο κοινοποίηση της καταστάσεως του ζωικού τους κεφαλαίου, εξακολουθούν να ισχύουν και στην περίπτωση κατά την οποία οι κατά το άρθρο 4 υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων έχουν μεταβληθεί ή καταργηθεί συνεπεία μεταγενεστέρων τροποποιήσεων του άρθρου 4 — εν προκειμένω δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1438/79;»

5. *Διαδικασία*

Η Διάταξη περί παραπομπής του Bundesverwaltungsgericht της 1ης Σεπτεμβρίου 1988 πρωτοκολλήθηκε στη γραμματεία του Δικαστηρίου στις 28 Νοεμβρίου 1988.

Σύμφωνα με το άρθρο 20 του πρωτοκόλλου περί του οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν:

— η επιχείρηση Butterabsatz Osnabrück-Emsland e.G., διάδικος στην κύρια δίκη και αναιρεσίβλητη, εκπροσωπούμενη από τον Jürgen Gündisch, δικήγορο Αμβούργου,

— η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, διάδικος στην κύρια δίκη, αναιρεσείουσα, εκπροσωπούμενη από τον Michael Bergemann, Regierungsrat στο Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Bernhard Jansen, μέλος της νομικής της υπηρεσίας.

Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να αναθέσει την εκδίκαση της υποθέσεως στο τέταρτο τμήμα και να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

II — Σύνοψη των γραπτών παρατηρήσεων

1. *Η αρμοδιότητα της Επιτροπής για τη θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής* (πρώτο ερώτημα)

Η Butterabsatz τονίζει, καταρχάς, ότι η υποχρέωση αποδόσεως της ενισχύσεως απορρέει αποκλειστικά από μία δέσμευση η οποία δεν προβλέπεται από βασικό κοινοτικό κανονισμό. Ούτε η επιβολή της υποχρεώσεως αυτής ούτε ο καθορισμός αυστηρών κυρώσεων σε περίπτωση υπερβάσεως των προθεσμιών μπορούν να θεωρηθούν ως λεπτομέρειες εφαρμογής των οποίων η θέσπιση εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής.

Στην απόφασή του της 15ης Μαΐου 1984, Zuckerfabrik Franken (121/83, Συλλογή 1984, σ. 2039), που αφορούσε διάταξη ανάλογη του άρθρου 10, παράγραφοι 1 και 2, του κανονισμού 804/68, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία να θεσπίζει όλα τα αναγκαία ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για να θέτει σε εφαρμογή τη βασική ρύθμιση, αρκεί μόνο να μην αντίκεινται προς τη ρύθμιση αυτή ή προς τους εκτελεστικούς κανόνες του Συμβουλίου. Με το άρθρο 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77, η Επιτροπή επέβαλε, χωρίς να υπάρχει καμία ανάγκη, πρόσθετες προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ενισχύσεως. Ορίζοντας ότι μία ενίσχυση που χορηγείται σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που θέσπισε το Συμβούλιο μπορεί να αναζητηθεί εκ των υστέρων, όταν δεν τηρηθεί εμπροθέσμως μία υποχρέωση διοικητικής φύσεως, η Επιτροπή, στην πραγματικότητα, τροποποίησε τους γενικούς κανόνες που έχει θεσπίσει το Συμβούλιο.

Η *γερμανική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή* αναφέρουν ότι το Δικαστήριο έχει ήδη εξετάσει το ζήτημα του κύρους του άρθρου 5, παράγραφος

3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77 στην απόφασή του της 28ης Ιουνίου 1984, Nordbutter (187/83 και 190/83, Συλλογή 1984, σ. 2553). Στην απόφαση αυτή γίνεται δεκτό ότι η εν λόγω διάταξη δεν αντίκειται στις γενικές αρχές του δικαίου περί ευθύνης που αναγνωρίζονται από το κοινοτικό δίκαιο. Το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, θεσπίζοντας την εν λόγω διάταξη, η Επιτροπή δεν υπερέβη τα όρια της αρμοδιότητάς της για θέσπιση των λεπτομερειών εφαρμογής που της παρασχέθηκε με το άρθρο 10, παράγραφος 3, του κανονισμού 804/68.

Εξάλλου, η επίμαχη δήλωση εντάσσεται στο σύστημα των διατάξεων που αποσκοπούν στην αποφυγή καταχρηστικής εφαρμογής του συστήματος ενισχύσεων. Είναι δε απαραίτητη για την εξασφάλιση της καλής λειτουργίας του εν λόγω συστήματος και, κατά συνέπεια, αποτελεί μία από τις λεπτομέρειες εφαρμογής του. Εν προκειμένω, μπορεί να αναφερθεί η απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Οκτωβρίου 1988, Bayernwald (121/87, Συλλογή 1988, σ. 6273) που αφορά υπόθεση παρόμοια με την υπό κρίση.

2. *Παράβαση της αρχής της αναλογικότητας* (δεύτερο ερώτημα)

Κατά την *Butterabsatz*, η διάταξη του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77 είναι ανίσχυρη λόγω του ότι αντίκειται στην αρχή της αναλογικότητας. Παρατηρεί δε ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου (απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1985, Man Sugar, 181/84, Συλλογή 1985, σ. 2897), πρέπει, καταρχάς, να εξετάζεται αν τα μέσα που προβλέπει μία διάταξη προς επίτευξη του επιδιωκομένου με αυτή σκοπού είναι κατάλληλα και αναγκαία για την πραγματοποίησή του. Όταν η κοινοτική ρύθμιση κάνει διάκριση μεταξύ κυρίας υποχρεώσεως και δευτερεύουσας υποχρεώσεως διοικητικής φύσεως, δεν μπορεί η μη τήρηση της δεύτερης να επισύρει κυρώσεις εξίσου αυστηρές με εκείνες που συνεπάγεται η παράβαση της κυρίας υποχρεώσεως. Στην υπό κρίση περίπτωση, πρόκειται για μία τέτοια δευτερεύουσα υποχρέωση διοικητικής φύσεως. Οι καταστάσεις του ζωικού κεφαλαίου χρησιμεύουν αποκλειστικά για τον έλεγχο της τηρήσεως των υποχρεώσεων που επιβάλλονται στα γαλακτοκομεία και τους κτηνοτρόφους, προς αποφυγή της μη χρησιμοποιήσεως του αποκορυφωμένου γάλακτος για τη διατροφή νεαρών μόσχων. Εν προκειμένω, ο σκοπός αυτός είχε επιτευχθεί δεδομένου ότι οι επιχειρήσεις των πέντε κτηνοτρόφων για τους οποίους πρόκειται ήταν επιχειρήσεις παχύνσεως χοίρων. Επομένως, μόνο η δευτερούουσα υποχρέωση, δεν τηρήθηκε.

Περαιτέρω, το γαλακτοκομείο που λαμβάνει την ενίσχυση δεν μπορεί να εκπληρώσει το ίδιο την υποχρέωση αποστολής των καταστάσεων του ζωικού κεφαλαίου. Χρειάζεται τη συνεργασία των κτηνοτρόφων στους οποίους πωλεί το αποκορυφωμένο γάλα σε μειωμένη τιμή. Σε περίπτωση εκπτώσεως από το δικαίωμα προς λήψη της ενισχύσεως, το γαλακτοκομείο δεν μπορεί να ανακτήσει τα καταβληθέντα ποσά από τις γεωργικές εκμεταλλεύσεις. Κατά συνέπεια, η επιστροφή της ενισχύσεως συνιστά ανεπανόρθωτη ζημία.

Το γεγονός ότι η Επιτροπή θέσπισε με τον κανονισμό 188/83 μία λιγότερο αυστηρή κύρωση δείχνει ότι αναγνώρισε και η ίδια ότι η αρχικά προβλεφθείσα κύρωση αντέκειτο στην αρχή της αναλογικότητας. Δεδομένου ότι ο κανονισμός 188/83 δεν είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ κατά την υπό κρίση περίοδο, το Δικαστήριο πρέπει κατ' ανάγκη να αναγνωρίσει το ανίσχυρο της προγενέστερης ρυθμίσεως.

Η *γερμανική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή* παρατηρούν, καταρχάς, ότι το Δικαστήριο, στην απόφασή του της 8ης Οκτωβρίου 1986, Nordbutter (9/85, Συλλογή 1986, σ. 2831), δέχθηκε ότι η κοινοτική ρύθμιση λαμβάνει υπόψη το σημαντικό μειονέκτημα που θα προέκυπτε από την ολική απώλεια του ευεργετήματος της ενισχύσεως σε περίπτωση μικρής υπερβάσεως των τασσομένων προθεσμιών. Η προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 3, του κανονισμού 2793/77 μείωση του ποσού της

ενισχύσεως στην περίπτωση που η καθυστέρηση δεν υπερβαίνει τις δέκα ημέρες πρέπει να θεωρηθεί ότι αποτελεί έκφραση της αρχής της αναλογικότητας. Το ότι δεν υφίστατο ανάλογη διάταξη πριν από τον Ιανουάριο του 1983 δεν μπορεί να έχει ως συνέπεια παρά το « ανίσχυρο » της διατάξεως του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο β), του κανονισμού 2793/77, όσον αφορά την υπέρβαση των προθεσμιών για την υποβολή των καταστάσεων του ζωικού κεφαλαίου. Πρέπει εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι το παραπέμπον δικαστήριο δεν αναφέρθηκε στο άρθρο 2 του κανονισμού 188/83, το οποίο προβλέπει ρητώς ότι η τροποποιούμενη διάταξη περί της ακυρώσεως εφαρμόζεται, μετά από αίτηση του ενδιαφερομένου, στις αιτήσεις για ενίσχυση που έχουν ήδη υποβληθεί. Η εν λόγω αναδρομικότητα μπορεί να εφαρμοσθεί στην προκειμένη περίπτωση, αφού, όταν τέθηκε σε ισχύ ο κανονισμός 188/83, δεν είχε εκδοθεί ακόμη οριστική απόφαση επί της αιτήσεως για τη χορήγηση ενισχύσεως.

Πάντως, η Επιτροπή θεωρεί ότι και με την αρχική μορφή της η επίμαχη διάταξη δεν αντέκειτο στην αρχή της αναλογικότητας, δεδομένης της θεμελιώδους σημασίας που έχει η εκ των προτέρων υποβολή των δηλώσεων περί της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου για την αποτελεσματικότητα των ελέγχων.

3. *Η εφαρμογή του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1438/79* (τρίτο και τέταρτο ερώτημα)

Η *Butterabsatz* παρατηρεί ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να ερμηνεύονται στενά, ιδίως όταν η εφαρμογή τους μπορεί να έχει ορισμένες συνέπειες, όπως η απόδοση ήδη καταβληθείσας ενισχύσεως. Από το γράμμα του άρθρου 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1438/79 μάλλον καταφαίνεται ότι η υποχρέωση αποστολής καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου προ της ενάρξεως κάθε τριμήνου καταργήθηκε από 1ης Ιανουαρίου 1980. Όταν ένα κράτος μέλος δεν έχει επιλέξει μεταξύ των δύο συστημάτων που προβλέπουν οι κοινοτικές διατάξεις, δεν μπορεί να επιβληθεί στους δικαιούχους της ενισχύσεως η σκληρή κύρωση της αποδόσεώς της.

Η *γερμανική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή* παρατηρούν ότι, σύμφωνα με το πνεύμα και το σκοπό του κανονισμού 2793/77, η υποχρέωση των κτηνοτρόφων να κοινοποιούν κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου τους εξακολουθεί να υφίσταται, μέχρις ότου το οικείο κράτος μέλος επιλέξει μεταξύ της ανά τρίμηνο και της κατ' έτος κοινοποιήσεως της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου. Το σύστημα ελέγχου δεν αντικαταστάθηκε από κάποιο άλλο σύστημα· απλώς συμπληρώθηκε, ώστε να διευκολυνθεί η λειτουργία του στο επίπεδο της εθνικής διοικήσεως. Είναι προφανές ότι, στα πλαίσια ενός συστήματος ελέγχου, δεν είναι δυνατόν ο κοινοτικός νομοθέτης να είχε την πρόθεση να καταργήσει την υποχρέωση γνωστοποιήσεως της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου και να προκαλεσει, κατά συνέπεια, την απώλεια ενός μέτρου ελέγχου στην περίπτωση που ένα κράτος μέλος δεν θα είχε επιλέξει μεταξύ των δύο προβλεπομένων συστημάτων.

Η γερμανική κυβέρνηση προσθέτει ότι έκανε χρήση της δυνατότητάς της επιλογής πριν από την 1η Ιανουαρίου 1980.

Όσον αφορά το τέταρτο ερώτημα, η *γερμανική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή* φρονούν ότι, εφόσον οι υποχρεώσεις για τις οποίες πρόκειται πρέπει να ανταποκρίνονται στις επιταγές του άρθρου 4 του κανονισμού 2793/77, θα πρέπει και να προσαρμόζονται καταλλήλως μετά από καθε τροποποίηση του άρθρου αυτού.

III — Συμπέρασμα της Επιτροπής

Η Επιτροπή πρότεινε να δοθούν στα προδικαστικά ερωτήματα οι εξής απαντήσεις:

« 1) Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 5, παράγραφος 3, στοιχείο β'), του κανονισμού 2793/77.

2) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β'), δεύτερη περίπτωση του κανονισμού 2793/77, όπως τροποποιήθηκε από το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1438/79, έχει την έννοια ότι οι εξειδικευμένες εκμεταλλεύσεις εξακολουθούν να υποχρεούνται, ακόμη και μετά την 31η Δεκεμβρίου 1979, να κοινοποιούν προ της ενάρξεως κάθε τριμήνου κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου τους στο αντίστοιχο γαλακτοκομείο, καθόσον το οικείο κράτος μέλος δεν έχει κάνει χρήση της δυνατότητάς του να επιλέξει ένα άλλο σύστημα.

3) Οι υποχρεώσεις των κτηνοτρόφων επηρεάζονται από κάθε τροποποίηση του άρθρου 4 του κανονισμού 2793/77. Ωστόσο, οι τροποποιήσεις δεν παράγουν αποτελέσματα σε περιπτώσεις σαν την υπό κρίση, καθόσον η μεταβολή των υποχρεώσεων εξαρτάται από την εκ μέρους του αρμοδίου κράτους μέλους χρήση της δυνατότητας επιλογής που του παρέχεται και το κράτος αυτό δεν έχει κάνει ακόμα χρήση της εν λόγω δυνατότητας. »

IV — Απάντηση στην ερώτηση που έθεσε το Δικαστήριο

Το Δικαστήριο ζήτησε από τη γερμανική κυβέρνηση να του γνωστοποιήσει πότε και με ποιο τρόπο έκανε χρήση της προβλεπομένης στο άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 1438/79 δυνατότητας επιλογής μεταξύ του συστήματος ελέγχου που βασίζεται στην ανά τρίμηνο κοινοποίηση της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου και εκείνου που βασίζεται στην κατ' έτος δήλωση για τη μέση κατάσταση του ζωικού κεφαλαίου.

Η *γερμανική κυβέρνηση* απάντησε ότι προέβη στην επιλογή αυτή αμέσως μετά τη δημοσίευση του κανονισμού 1438/79 της 11ης Ιουλίου 1979. Με τη μορφή γενικής διατάξεως, που γνωστοποιήθηκε στα γαλακτοκομεία με την εγκύκλιο 6/1979 της 5ης Νοεμβρίου 1979, η γερμανική κυβέρνηση δημοσίευσε την απόφασή της να εξακολουθήσει να εφαρμόζει το σύστημα της ανά τρίμηνο κοινοποιήσεως της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου. Ο λόγος της διατηρήσεως αυτού του συστήματος ελέγχου ήταν ότι μόνον η ανά τρίμηνο υποβολή δηλώσεως περί της καταστάσεως του ζωικού κεφαλαίου μπορεί να εξασφαλίσει την κατά το δυνατόν ακριβή εκτίμηση της πραγματικής καταστάσεώς του.

Η γερμανική κυβέρνηση προσκόμισε αντίγραφο της εν λόγω εγκυκλίου.

Τ. Koopmans
εισηγητής δικαστής