

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER

της 17ης Σεπτεμβρίου 1998 *

1. Το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε στο Δικαστήριο το Finanzgericht Düsseldorf αφορά το κύρος του κανονισμού (ΕΟΚ) 1546/88 της Επιτροπής, που καθορίζει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που επιβλήθηκε στους παραγωγούς και τους αγοραστές γάλακτος ¹.

ρύθμιση χαρακτηρίζεται από την προσπάθεια του νομοθέτη να ανακόψει την αύξηση της παραγωγής.

Το σύστημα των προμοδοτήσεων για τη μη εμπορία και τη μετατροπή

2. Το ερώτημα ανέκυψε στο πλαίσιο διαφοράς σχετικής με την εφαρμογή της ρυθμίσεως περί γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, η οποία συχνά απασχόλησε το Δικαστήριο.

4. Για τον λόγο αυτό ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1078/77 ³ προέβλεψε ορισμένα μέτρα για την περιστολή της προσφοράς. Ειδικότερα θεσπίστηκε σύστημα προμοδοτήσεων υπέρ των γεωργών εκείνων που παραιτούνται από την εμπορία γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων προερχομένων από την εκμετάλλευσή τους για περίοδο πέντε ετών ή εκείνων που μετατρέπουν τα προς γαλακτοπαραγωγή βοοειδή τους σε βοοειδή προοριζόμενα για παραγωγή κρέατος στο διάστημα μιας περιόδου τεσσάρων ετών.

I — Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

3. Η κοινή οργάνωση αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων θεσπίστηκε το 1968 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 804/68 ². Επειδή η συγκεκριμένη αγορά εμφάνιζε εξαιρετικές τάσεις ανισορροπίας μεταξύ προσφοράς και ζήτησεως, με αποτέλεσμα τη δημιουργία διαρθρωτικών πλεονασμάτων, η κοινοτική κανονιστική

Το σύστημα συμπληρωματικής εισφοράς

5. Το 1984 διαπιστώθηκε ότι, παρά τα ληφθέντα μέτρα, συνεχιζόταν η αύξηση της γαλακτοκομικής παραγωγής. Λόγω της ανάγκης λήψεως αυστηρότερων μέτρων τροπο-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Κανονισμός 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), καλούμενος επίσης «επίμαχος κανονισμός» ή «κανονισμός της Επιτροπής».

2 — Κανονισμός 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).

3 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί συστάσεως καθεστώτος προμοδοτήσεων για τη μη διάθεση σε εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και την αναδιάρθρωση των αγελών βοοειδών γαλακτοπαραγωγής (ΑΒΙ. L 131, σ. 1).

ποιήθηκε σημαντικά η κοινή οργάνωση αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων διά της θεσπίσεως συστήματος συμπληρωματικών εισφορών, γνωστού επίσης ως «συστήματος γαλακτοκομικών ποσοτώσεων».

6. Το άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68, το οποίο προστέθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 856/84⁴, θέσπισε σύστημα συμπληρωματικής εισφοράς που οφείλει να καταβάλλει κάθε παραγωγός (σύστημα Α) ή κάθε αγοραστής (σύστημα Β) αγελαδινού γάλακτος επί των ποσοτήτων που υπερβαίνουν μια ατομική ετήσια ποσότητα αναφοράς, η οποία απεκλήθη «γαλακτοκομική ποσόστωση». Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας επέλεξε το σύστημα Α.

7. Δυνάμει της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου, το σύνολο των ποσοτήτων αναφοράς που χορηγούνται στα υποκείμενα στην εισφορά πρόσωπα σε κράτος μέλος δεν μπορεί να υπερβαίνει μια εγγυημένη συνολική ποσότητα, διαφορετική από κράτος σε κράτος, και ίση προς το σύνολο των ποσοτήτων γάλακτος που παραδόθηκαν σε επιχειρήσεις επεξεργασίας ή μεταποίησης γάλακτος ή άλλων γαλακτοκομικών προϊόντων σε κάθε κράτος μέλος κατά το ημερολογιακό έτος 1981, προσαυξημένες κατά 1 %.

8. Οι γενικοί κανόνες εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς θεσπίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 857/84⁵. Στην Ομοσπον-

διακή Δημοκρατία της Γερμανίας η ποσότητα αναφοράς καθορίστηκε βάσει του έτους 1983. Πράγματι, το άρθρο 2, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού προβλέπει ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι στο έδαφός τους η ποσότητα αναφοράς ισούται προς την ποσότητα γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος που παραδόθηκε ή αγοράστηκε κατά τη διάρκεια του ημερολογιακού έτους 1982 ή του ημερολογιακού έτους 1983, πολλαπλασιαζόμενη επί συντελεστή καθοριζόμενο κατά τρόπο που να αποκλείει υπέρβαση της εγγυημένης ποσότητας που ορίζει το άρθρο 5γ του τροποποιημένου κανονισμού 804/68.

9. Το σύστημα αυτό δεν προέβλεπε τη δυνατότητα χορηγήσεως ποσοτώσεων στους παραγωγούς εκείνους οι οποίοι, λόγω της συμμετοχής τους στο προσωρινό σύστημα μη εμπορίας του κανονισμού 1078/77, δεν παρέδωσαν ή δεν πώλησαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που ελήφθη ως βάση για τη χορήγηση των ποσοτώσεων (οι παραγωγοί αυτοί αποκαλούνται συνήθως «παραγωγοί Sлом»⁶).

10. Με τις δύο αποφάσεις του στις υποθέσεις Mulder⁷ και Von Deetzen⁸ το Δικαστήριο έκρινε ότι η κανονιστική αυτή ρύθμιση, εφόσον δεν προέβλεπε τη χορήγηση ποσοτήτων αναφοράς στους παραγωγούς Sлом, έπληττε τη δικαιολογημένη εμπιστο-

4 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί τροποποίησης του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 90, σ. 10).

5 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13), καλούμενος επίσης «κανονισμός του Συμβουλίου».

6 — Η λέξη Sлом προέρχεται από την ολλανδική φράση *slachtoffers omschakeling*, που σημαίνει: θύματα της μετατροπής. Η συντομογραφία SΛΟΜ χρησιμοποιείται από πριν στην ολλανδική πρακτική: προέρχεται από τη φράση *Stopzetting Leveranties en Omschakeling Melkproductie*, που σημαίνει: παύση παραδόσεως και μετατροπής της γαλακτοπαραγωγής.

7 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 120/86 (Συλλογή 1988, σ. 2321).

8 — Απόφαση της 28ης Απριλίου 1988, 170/86, (Συλλογή 1988, σ. 2355).

σύνη που ευλόγως είχαν οι παραγωγοί αυτοί για τον περιορισμένο χαρακτήρα των συλλογικών του συστήματος στο οποίο υπόκειντο, και ότι έπρεπε συνεπώς να ακυρωθεί.

11. Προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις αποφάσεις αυτές, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 764/89⁹, ο οποίος με το άρθρο του 1 προσθέτει το άρθρο 3α στον κανονισμό 857/84. Το άρθρο αυτό προβλέπει την προσωρινή χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς σε ορισμένες κατηγορίες παραγωγών οι οποίοι είχαν μετέσχει σε συστήματα μη εμπορίας και πληρούσαν ορισμένες προϋποθέσεις.

12. Με τις αποφάσεις *Spagl*¹⁰ και *Pastätter*¹¹, ακυρώθηκαν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 3α. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις αυτές έληπταν τις δικαιολογημένες προσδοκίες όσων παραγωγών είχαν μετέσχει στο σύστημα μη εμπορίας. Εξάλλου, κατά την παράγραφο 1, οι παραγωγοί των οποίων η περίοδος μη εμπορίας έληγε πριν τις 31 Δεκεμβρίου 1983 απεκλείοντο, πράγματι, από τη χορήγηση ποσοτώσεων *Slom* χωρίς να συντρέχει προς τούτο βάσιμος λόγος. Εξάλλου, ο κανόνας της παραγράφου 2 περιόριζε την προσωρινή ειδική ποσότητα αναφοράς σε ποσοστό 60 % της ποσότητας γάλακτος που παραδόθηκε ή πωλήθηκε από τον παραγωγό κατά την περίοδο των δώδεκα μηνών που προηγήθηκαν της υποβολής αιτήσεως πριμοδοτήσεως για μη εμπορία, πράγμα που αντιστοιχούσε σε ποσοστό μειώσεως 40 %, το οποίο κρίθηκε υπερβολικό σε σύγκριση με τα ισχύοντα για άλλους παραγωγούς ποσοστά.

9 — Κανονισμός της 20ής Μαρτίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 857/84 (ΕΕ L 84, σ. 2).

10 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1990, C-189/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4539).

11 — Απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1990, C-217/89 (Συλλογή 1990, σ. I-4585).

13. Το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού 857/84, όπως τροποποιήθηκε, θέτει τις προϋποθέσεις χορηγήσεως οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς στους εν λόγω παραγωγούς *Slom*. Αρχικώς όριζε ότι:

«Εάν, εντός προθεσμίας δύο ετών από της 29ης Μαρτίου 1989, ο παραγωγός μπορέσει να παράσχει στην αρμόδια αρχή επαρκείς αποδείξεις για το ότι έχει πραγματικά ξαναρχίσει τις άμεσες πωλήσεις ή/και τις παραδόσεις και ότι αυτές οι άμεσες πωλήσεις ή/και παραδόσεις έφθασαν κατά τη διάρκεια των δώδεκα τελευταίων μηνών σε επίπεδο ίσο ή μεγαλύτερο από 80 % της προσωρινής ποσότητας αναφοράς, η ειδική ποσότητα αναφοράς του χορηγείται οριστικά. Στην αντίθετη περίπτωση, η προσωρινή ποσότητα αναφοράς επιστρέφεται ολόκληρη στην κοινοτική εφεδρική ποσότητα. Το ύψος των άμεσων πωλήσεων ή/και των πραγματικών παραδόσεων ορίζεται λαμβάνοντας υπόψη την εξέλιξη του ρυθμού παραγωγής στην εκμετάλλευση του παραγωγού, τις εποχιακές συνθήκες και κάθε άλλη εξαιρετική περίπτωση.»

14. Το άρθρο 3α, παράγραφος 3, τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος II, στοιχείο γ', του κανονισμού (ΕΟΚ) 1639/91¹² κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι προϋποθέσεις χορηγήσεως οριστικής ποσότητας αναφοράς τις οποίες θέτει να εφαρμόζονται επίσης στη νέα κατηγορία παραγωγών στους οποίους μπορεί να χορηγηθεί, κατόπιν της εκδόσεως του εν λόγω κανονισμού, ειδική ποσότητα αναφοράς. Πράγματι, περιλαμβάνονται εφεξής στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3α οι παραγωγοί εκείνοι των οποίων η

12 — Κανονισμός του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1991, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 (ΕΕ L 150, σ. 35).

περίοδος μη εμπορίας ή μετατροπής, προς εκπλήρωση της υποχρεώσεως που αναλήφθηκε δυνάμει του κανονισμού 1078/77, ολοκληρώνεται κατά τη διάρκεια του έτους 1983, καθώς και εκείνοι οι οποίοι είχαν ήδη λάβει ποσότητα αναφοράς δυνάμει ορισμένων διατάξεων του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς. Η διετής προθεσμία εντός της οποίας οι εν λόγω παραγωγοί οφείλουν να προσκομίσουν τις αναγκαίες αποδείξεις για τη χορήγηση οριστικής ποσότητας αναφοράς αρχίζει από 1ης Ιουλίου 1991 αντί της 29ης Μαρτίου 1989¹³.

Οι διατάξεις παροχής εξουσιοδοτήσεως

15. Το άρθρο 5γ, παράγραφος 7, του κανονισμού 804/68, όπως τροποποιήθηκε, ορίζει

13 — Κατά την πρώτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1639/91, οι νέες διατάξεις θεσπίζονται λόγω της ανάγκης τροποποιήσεως του άρθρου 3α προς συμμόρφωση προς τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990, ιδίως αναφορικά με την ημερομηνία λήξεως της περιόδου μη εμπορίας. Εξάλλου, όπως αναφέρεται στην τρίτη αιτιολογική σκέψη, οι τροποποιήσεις αυτές αποσκοπούν να παράσχουν στη συγκεκριμένη κατηγορία παραγωγών τη δυνατότητα λήψεως ποσότητας αναφοράς κατά το άρθρο 3α, έστω και αν έχουν ήδη λάβει ποσότητα αναφοράς. Πάντως, στην περίπτωση αυτή, οι δύο ποσότητες δεν χορηγούνται σωρευτικά, καθώς εκείνη που χορηγήθηκε πρώτη αφαιρείται από εκείνη που προβλέπεται από το άρθρο 3α. Το νέο άρθρο 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού 857/84, που τέθηκε σε ισχύ από 28ης Μαρτίου 1991, τροποποιεί επίσης το σύστημα που εφαρμόζεται στην προσωρινή ποσότητα αναφοράς όταν δεν συντρέχουν οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις: ενώ στην περίπτωση αυτή η προσωρινή ποσότητα αναφοράς επέστρεφε εξ ολοκλήρου στο κοινοτικό απόθεμα, χορηγείται πλέον οριστική ποσότητα αναφοράς ίση προς την πράγματι παραδοθείσα ή πωληθείσα ποσότητα. Πρέπει να τονισθεί ότι οι προϋποθέσεις χορήγησης οριστικής ποσότητας αναφοράς, που απαιτούσαν τη διπλή απόδειξη, την οποία όφειλε να προσκομίσει ο παραγωγός, της πραγματικής επαναλήψεως των αμέσων πωλήσεων και/ή των παραδόσεων καθώς και της πραγματοποιήσεως, κατά τους δώδεκα τελευταίους μήνες, επιπέδου παραγωγής ίσου ή ανώτερου προς το 80 % της προσωρινής ποσότητας αναφοράς, δεν τροποποιήθηκαν. Σύντομα, οι τροποποιήσεις που επήλθαν στον κανονισμό 857/84 με τον κανονισμό 1639/91 δεν μεταβάλλουν τα στοιχεία του προβλήματος που έχει τεθεί υπό την κρίση του Δικαστηρίου, και το οποίο αφορά το κύρος, σε σχέση προς τον τελευταίο αυτόν κανονισμό του Συμβουλίου, του κανονισμού της Επιτροπής ο οποίος εξαρτά την οριστική χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς από την προϋπόθεση ότι οι άμεσες πωλήσεις και/ή παραδόσεις γάλακτος επαναλήφθηκαν τουλάχιστον πριν από δώδεκα μήνες.

ότι: «οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος άρθρου θεσπίζονται κατά τη διαδικασία του άρθρου 30».

16. Η διαδικασία του άρθρου 30 είναι αυτή που προβλέπεται ενώπιον της επιτροπής διαχειρίσεως γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων, συμβουλευτικού οργάνου αποτελούμενου από εκπροσώπους των κρατών μελών και προεδρευόμενου από τον εκπρόσωπο της Επιτροπής¹⁴. Αποστολή της επιτροπής διαχειρίσεως είναι να γνωμοδοτεί επί των σχεδίων που θέτει υπόψη της ο εκπρόσωπος της Επιτροπής. Στη συνέχεια η Επιτροπή θέτει άμεσα σε εφαρμογή τα σχεδιασθέντα μέτρα. Πάντως, στην περίπτωση που τα μέτρα αυτά δεν είναι σύμφωνα με τη γνώμη της επιτροπής, η Επιτροπή υποχρεούται να τα κοινοποιήσει στο Συμβούλιο, αναστέλλοντας ενδεχομένως την εφαρμογή τους. Το Συμβούλιο δύναται να αποφασίσει άλλως κατά τη διαδικασία του άρθρου 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης.

Οι λεπτομέρειες εφαρμογής του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς

17. Οι λεπτομέρειες αυτές καθορίζονται με τον επίμαχο κανονισμό, ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84¹⁵.

18. Όπως ο αναφορικός του Συμβουλίου τροποποιήθηκε κατόπιν της εκδόσεως των δύο προαναφερθεισών αποφάσεων Mulder και Von Deetzen, ώστε να δοθεί στους

14 — Άρθρο 29, παράγραφος 1, του τροποποιημένου κανονισμού 804/68.

15 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11).

παραγωγούς Σλοπ η δυνατότητα λήψεως ειδικής ποσότητας αναφοράς, ο κανονισμός της Επιτροπής τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1033/89¹⁶ με σκοπό την προσαρμογή του στις εν λόγω τροποποιήσεις.

19. Με την ευκαιρία αυτή προστέθηκε το άρθρο 3α. Στην παράγραφο 3 αυτού, το πρώτο εδάφιο της οποίας αποτελεί αντικείμενο του υποβληθέντος ερωτήματος, ορίζεται ότι:

«Σύμφωνα με λεπτομέρειες που πρέπει να προσδιορίζονται από το κράτος μέλος, ο παραγωγός προσκομίζει στην αρμόδια αρχή, πριν από τις 29 Μαρτίου 1991, την απόδειξη ότι έχει πράγματι αναλάβει τις άμεσες πωλήσεις ή και τις παραδόσεις γάλακτος *τουλάχιστον από δωδεκαμήνου*.

Το επίπεδο των άμεσων πωλήσεων γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων ή/και το επίπεδο των παραδόσεων γάλακτος κατά τη διάρκεια των δώδεκα τελευταίων μηνών πριν από την προσκόμιση της απόδειξης, καθορίζεται από την αρμόδια αρχή λαμβάνοντας υπόψη τον ρυθμό εξέλιξης της παραγωγής στην εκμετάλλευση του παραγωγού, τις εποχιακές συνθήκες και κάθε εξαιρετική περίπτωση (...)»¹⁷.

16 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 20ής Απριλίου 1989, για την τροποποίηση του κανονισμού 1546/88 (ΕΕ L 110, σ. 27).

17 — Η υπογράμμιση δική μου.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου

20. Ο Vorderbrüggen, προσφεύγων, είναι παραγωγός γάλακτος. Έλαβε προμодότητα έναντι αναλήψεως υποχρέωσης μη εμπορίας ή μετατροπής, δυνάμει του κανονισμού 1078/77, για περίοδο λήγουσα στις 25 Σεπτεμβρίου 1985.

21. Στις 28 Ιουνίου 1989 ο Vorderbrüggen ζήτησε από την αρμόδια αρχή τον καθορισμό προσωρινής ειδικής ποσότητας αναφοράς. Με πιστοποιητικό που χορηγήθηκε την 1η Αυγούστου 1989 πιστοποιήθηκε ότι πληρούσε τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση μιας τέτοιας ποσότητας αναφοράς.

22. Ο προσφεύγων της κύριας δίκης επανέλαβε τη γαλακτοκομική παραγωγή στις 23 Αυγούστου 1990. Με επιστολή της 29ης Αυγούστου 1990, ο αρμόδιος συνεταιρισμός γάλακτος τον ενημέρωσε για το επίπεδο της προσωρινής ειδικής ποσότητας αναφοράς που του είχε χορηγηθεί.

23. Στις 12 Ιουλίου 1991 το Hauptzollamt Bielefeld, αρμόδια αρχή και καθού της κύριας δίκης (στο εξής: HZA), τον ενημέρωσε αναφορικά με την προϋπόθεση κατά την οποία ο καθορισμός οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς εξαρτάται από την επανάληψη της γαλακτοκομικής παραγωγής πριν από τις 28 Μαρτίου 1990.

24. Με απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 1991 το ΗΖΑ απέρριψε την αίτηση χορηγήσεως οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς που υπέβαλε στις 27 Αυγούστου 1991 ο Vorderbrüggen, με το αιτιολογικό ότι δεν είχε επα-
ναλάβει την παραγωγή γάλακτος εγκαίρως.

25. Μετά την απόρριψη της διοικητικής του ενστάσεως κατά της αποφάσεως αυτής, ο Vorderbrüggen άσκησε στις 5 Μαρτίου 1992 προσφυγή ενώπιον του Finanzgericht Düsseldorf.

26. Προς στήριξη της προσφυγής του υποστηρίζει, ουσιαστικώς, ότι το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 857/84 δεν επιβάλλει οριακή ημερομηνία για την πρώτη παράδοση. Προσθέτει ότι το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 1546/88 στερεείται νομίμου βάσεως, διότι το άρθρο 3α, παρά-
γραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 857/84 δεν προβλέπει καμία συμπληρωματική προϋπόθεση για τη χορήγηση οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς. Θεωρεί, εξάλλου, ότι το άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΚ δεν παρέχει στην Επιτροπή αρμοδιότητα για θέ-
σπιση του άρθρου 3α, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 1546/88. Τέλος, ο προσφεύγων της κύριας δίκης θεωρεί ότι το δικαίωμά του για χορήγηση οριστικής ποσότητας αναφοράς απορρέει από το άρθρο 1, παράγραφος II, στοιχείο γ', του κανονισμού 1639/91. Υποστηρίζει ότι η διά-
ταξη αυτή, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 28 Μαρτίου 1991, εφαρμόζεται στην περίπτωση του. Κατά τη διάταξη αυτή πρέπει να χορη-
γείται οριστικώς σε έναν παραγωγό η προ-

σωρινή ποσότητα αναφοράς που έχει πράγματι επιτευχθεί¹⁸.

27. Το ΗΖΑ θεωρεί ότι το άρθρο 3α, παρά-
γραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 1546/88 είναι έγκυρο, διότι δυνάμει του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να λαμβάνει τους ανα-
γκαίους για την εκπλήρωση της αποστολής της κανονισμούς. Σύμφωνα με το άρθρο 155 της Συνθήκης έχει την υποχρέωση να μερι-
μνά για την εφαρμογή των διατάξεων που λαμβάνουν τα κοινοτικά όργανα δυνάμει της Συνθήκης. Το καθού της κύριας δίκης προσθέτει ότι υπήρξε επίσης μεταβίβαση αρμοδιότητας στην Επιτροπή εκ μέρους του Συμβουλίου. Επιπλέον, τονίζει ότι ακόμα και αν κριθεί άκυρο το άρθρο 3α, παρά-
γραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 1546/88, από το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 857/84 προκύπτει ότι η ελάχιστη διάρκεια των δώ-
δεκα μηνών προβλέφθηκε προς αποφυγή καταχρήσεων. Τέλος, το ΗΖΑ ισχυρίζεται ότι η ρύθμιση του κανονισμού 1639/91 δεν αφορά την παρούσα υπόθεση.

18 — Σχετικά με το περιεχόμενο αυτής της τροποποίησης βλ. την υποσημείωση της σελίδας 13 των προτάσεών μου. Ως χρόνος ενάρξεως της διετούς προθεσμίας για την προσκό-
μιση, εκ μέρους των παραγωγών τους οποίους αφορά η μεταρρύθμιση του 1991, των αναγκαίων αποδείξεων για τη χορήγηση οριστικής ποσότητας αναφοράς ορίστηκε η 1η Ιουλίου 1991. Κατά συνέπεια τροποποιήθηκε το άρθρο 3α, του κανονισμού 1546/88 ώστε να μετατεθεί στην 1η Ιουλίου 1993 η ημερομηνία πριν από την οποία ο παραγωγός οφείλει να αποδείξει ότι επανέλαβε πράγματι τις άμεσες πωλήσεις και/ή παραδόσεις γάλακτος τουλάχιστον πριν από δώδεκα μήνες. Ο Vorderbrüggen υποστηρίζει προφανώς ότι επειδή επανέλαβε την παραγωγή στις 23 Αυγούστου 1990 πήρσσε την προθεσμία της 1ης Ιουλίου 1992, πέραν της οποίας δεν θα μπορούσε πλέον να του χορηγηθεί οριστική ποσότητα αναφοράς. Εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να αποφανθεί επί του ζητήματος αυτού, το οποίο δεν μπορεί να επιλυθεί παρά μόνο μετά από εξέταση των εγγράφων της δικο-
γραφίας προκειμένου να καθορισθεί αν ο προσφεύγων της κύριας δίκης εμπέττει στην κατηγορία των παραγωγών τους οποίους περιλαμβάνει η εν λόγω μεταρρύθμιση. Εν πάση περιπτώσει, ο λόγος που αναφέρεται στην εφαρμογή της στη διαφορά της κύριας δίκης δεν μεταβάλλει το ερώτημα με τον εθνικό δικαστήριο το σχετικό με το κύρος μιας ελάχιστης προθεσμίας επανλήψεως των πωλήσεων και/ή των παρα-
δόσεων που καθόρισε ο κανονισμός της Επιτροπής, διότι εξακολουθεί να ισχύει η επίμαχη προθεσμία.

28. Από το σκεπτικό της διατάξεως περί παραπομπής προκύπτει ότι το Finanzgericht Düsseldorf έχει αμφιβολίες ως προς το κύρος του άρθρου 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού της Επιτροπής, καθόσον, κατά την άποψή του, η διάταξη αυτή προσθέτει στις προϋποθέσεις που ορίζονται με το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού του Συμβουλίου την προϋπόθεση μιας ελάχιστης διάρκειας της επαναλήψεως της γαλακτοκομικής παραγωγής. Πράγματι, το αιτούν δικαστήριο φρονεί ότι, εφόσον μοναδική νόμιμη βάση του επίμαχου κανονισμού είναι το άρθρο 5γ, παράγραφος 7, του τροποποιημένου κανονισμού 804/68, το οποίο παραπέμπει στον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής κατά τη διαδικασία του άρθρου 30 του εν λόγω κανονισμού, ο καθορισμός μιας προϋποθέσεως σχετικής με τη διάρκεια προϋποθέτει διασταλτική ερμηνεία της έννοιας των μέτρων εφαρμογής.

III — Το προδικαστικό ερώτημα

29. Κατόπιν αυτού, το Finanzgericht Düsseldorf αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Είναι έγκυρο το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1546/88, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1033/89, καθόσον επιβάλλεται η υποχρέωση, πέραν των όρων που προβλέπει το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτη φράση, του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84, όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 764/89 και (ΕΟΚ) 1639/91, να έχει πράγματι ο παραγωγός επαναλάβει τις άμεσες πωλήσεις ή/και παραδόσεις γάλακτος τουλάχιστον από δωδεκαμήνου;»

IV — Επί της απαντήσεως που πρέπει να δοθεί στο ερώτημα

30. Με το ερώτημά του το εθνικό δικαστήριο ζητεί να διευκρινισθεί αν το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού της Επιτροπής είναι έγκυρο καθόσον εξαρτά την οριστική χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς σε παραγωγό γάλακτος ή γαλακτοκομικών προϊόντων εμπιπτοντα στην κατηγορία στην οποία αναφέρεται το άρθρο 3α, παράγραφος 1, του κανονισμού του Συμβουλίου, από την προϋπόθεση να έχει πράγματι επαναλάβει τις άμεσες πωλήσεις ή/και παραδόσεις γάλακτος τουλάχιστον από δωδεκαμήνου¹⁹.

31. Πρόκειται δηλαδή να καθοριστεί αν η Επιτροπή η οποία εξέδωσε τον επίμαχο κανονισμό διέθετε την αρμοδιότητα να θέσει μια προϋπόθεση ως προς την ελάχιστη διάρκεια της επαναλήψεως των πωλήσεων.

32. Κατ' αρχάς, πρέπει να αποκρουσθεί η άποψη της Επιτροπής ότι το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του επίμαχου κανονισμού απλώς επαναλαμβάνει με άλλη διατύπωση την προθεσμία του άρθρου 3α, παράγραφος 3, πρώτη φράση, του κανονισμού του Συμβουλίου²⁰.

19 — Στη συνέχεια των προτάσεών μου θα χρησιμοποιού τον όρο «πωλήσεις» για λόγους απλοικότητας, εννοούμενο ότι περιλαμβάνει τις «άμεσες πωλήσεις και/ή παραδόσεις».

20 — Σημείο 27 των γραπτών της παρατηρήσεων.

33. Πράγματι, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, προβλέποντας ότι ο παραγωγός πρέπει να αποδείξει ότι πράγματι επανέλαβε τις πωλήσεις και ότι το ύψος των πωλήσεων αυτών κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες ήταν ίσο ή ανώτερο προς το 80 % της προσωρινής ποσότητας αναφοράς, προκειμένου να του χορηγηθεί οριστικώς η ποσότητα αυτή, ο κανονισμός του Συμβουλίου θέτει ήδη την προϋπόθεση της επαναλήψεως των πωλήσεων τουλάχιστον από δωδεκαμήνου, την οποία προβλέπει και ο επίμαχος κανονισμός²¹.

34. Αντιθέτως, φρονώ, όπως και το αιτούν δικαστήριο²², ότι ο κανονισμός της Επιτροπής προσθέτει μια ακόμη προϋπόθεση σε εκείνες που προέβλεπε ο κανονισμός του Συμβουλίου.

35. Φρονώ ότι αυτό προκύπτει σαφώς από το γράμμα του άρθρου 3α, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού.

36. Με την πρώτη φράση τίθεται μια προϋπόθεση που αφορά την απόδειξη της πραγματικής επαναλήψεως των πωλήσεων, αφενός, και της πραγματοποιήσεως ενός ελαχίστου επιπέδου πωλήσεων, αντιστοιχούντος εν προκειμένω στο 80 % της προσωρινής ποσότητας αναφοράς, αφετέρου. Οι δύο

αυτές προϋποθέσεις για την οριστική χορήγηση μιας ποσότητας αναφοράς εκφράζουν ορισμένους συγκεκριμένους σκοπούς του εν λόγω κανονισμού.

37. Κατά τη δεύτερη αιτιολογική του σκέψη, πράγματι, οι παραγωγοί δεν μπορούν να ζητούν τη χορήγηση των ποσοτήτων αναφοράς «(...) εκτός αν ανταποκρίνονται σε ορισμένα κριτήρια επιλεξιμότητας αποδεικνύοντας έτσι την πρόθεσή τους και τις πραγματικές τους δυνατότητες να ξαναρχίσουν τη γαλακτοκομική παραγωγή (...)». Η απόδειξη της πραγματικής επαναλήψεως των πωλήσεων και η προϋπόθεση της αποδείξεως ότι επιτεύχθηκε ο στόχος του 80 % της προσωρινής ποσότητας αναφοράς περιλαμβάνονται στα εν λόγω κριτήρια επιλεξιμότητας, διότι διασφαλίζουν το υπαρκτό τόσο της επαναλήψεως της παραγωγής και όσο και του δυναμικού που διαθέτει ο επιχειρηματίας για την προσέγγιση του επιπέδου της προσωρινώς καθορισθείσας ποσότητας αναφοράς.

38. Ο καθορισμός δωδεκάμηνης περιόδου συνιστά απλώς ένα χρονικό πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν συγκεκριμένα να διαπιστωθούν τόσο η πρόθεση παραγωγής όσο και οι πραγματικές δυνατότητες παραγωγής της εκμεταλλεύσεως με κριτήρια το όριο αναφοράς του 80 %. Η αδυναμία επιτεύξεως αυτού του στόχου εντός της δωδεκάμηνου περιόδου αποκαλύπτει είτε την αδυναμία είτε την έλλειψη πραγματικής βουλήσεως του παραγωγού να επαναλάβει για μακρό διάστημα και στο επίπεδο που προκαθορίστηκε την παραγωγή γάλακτος. Αντιθέτως, η επίτευξη του στόχου αυτού σε

21 — Όπ.π., σημεία 31 και 32.

22 — Το Finanzgericht Düsseldorf τονίζει ότι: «Πράγματι, δεν αρκεί η επανάληψη της παραγωγής εντός των δύο ετών μετά τις 29 Μαρτίου 1989 και η επίτευξη μιας ορισμένης ποσότητας παραγωγής γάλακτος κατά τους τελευταίους δώδεκα μήνες. Πέραν αυτών, το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1546/88 (...) απαιτεί να έχει πράγματι επαναληφθεί η παραγωγή γάλακτος δώδεκα μήνες πριν από τον χρόνο προσομοίσεως της αποδείξεως (...)» (πέμπτη παράγραφος, σημείο 11, της διατάξεως περί παραπομπής). Η διατύπωση της διατάξεως περί παραπομπής αντανακλά τη γνώμη του γερμανικού δικαστηρίου κατά την οποία η απαίτηση μιας ελάχιστης περιόδου επαναλήψεως των πωλήσεων δεν απορρέει από τον κανονισμό του Συμβουλίου, αλλά προκύπτει αποκλειστικώς από τον επίμαχο κανονισμό.

συντομότερη περίοδο ουδόλως θα διέψευδε, κατά την άποψή μου, την εκφρασθείσα πρόθεση και τη δυνατότητα επαναλήψεως της παραγωγής των προβλεπομένων ποσοτήτων. Επομένως, η απόδειξη της επιτεύξεως αυτού του στόχου, ακόμα και σε συντομότερη περίοδο, πρέπει να θεωρηθεί ως διασφαλίζουσα την επίτευξη των σκοπών που επιδιώκει ο κανονισμός του Συμβουλίου.

39. Εξάλλου, η δωδεκάμηνη περίοδος είναι η μόνη που καθιστά δυνατή τη σύγκριση του επιπέδου πωλήσεων που επιτεύχθηκε με την ειδική προσωρινή ποσότητα αναφοράς, διότι και αυτή υπολογίζεται επί δωδεκαμήνου βάσεως. Μόνο η υπέρβαση της περιόδου θα αλλοίωνε τη σύγκριση. Αντιθέτως, η επίτευξη του προβλεπόμενου επιπέδου πωλήσεων κατά τη διάρκεια μικρότερης περιόδου δεν θα αφαιρούσε από τη σύγκριση αυτή την αξία της. Απλώς, θα παρείχε περισσότερα στοιχεία ως προς τις παραγωγικές δυνατότητες της εκμεταλλεύσεως και θα επιβεβαίωνε την πρόθεση του παραγωγού να επαναλάβει για μακρό χρονικό διάστημα την παραγωγή.

40. Ασφαλώς δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ο σκοπός της καταπολεμήσεως της κερδοσκοπίας, τον οποίο επικαλέστηκε η Επιτροπή προς δικαιολόγηση του καθορισμού οριακής ημερομηνίας για την επανάληψη των πωλήσεων. Ο καθορισμός κριτηρίων επιλεξιμότητας σχετικών με την πρόθεση και τις πραγματικές δυνατότητες των παραγωγών να επαναλάβουν τη γαλακτοκομική παραγωγή²³ απορρέει από τη μέριμνα του Συμβουλίου να μην επιτρέψει στους παραγωγούς να θεωρήσουν τις ειδικές ποσότητες αναφοράς ως διαπραγματεύσιμα οικονομικά αγαθά που αποκτήθηκαν με μοναδικό σκοπό να πωληθούν ευθύς μόλις επιτευχθεί η αύξηση της αξίας τους. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει το βάσιμο αυτού του σκοπού σε σχέση με το άρθρο 3α, παρά-

γραφος 4, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού του Συμβουλίου²⁴.

41. Πάντως, το βάσιμο αυτού του σκοπού δεν αποτελεί επαρκή απόδειξη ότι ο κανονισμός του Συμβουλίου προβλέπει μια ελάχιστη περίοδο επαναλήψεως των πωλήσεων, εφόσον μια τέτοια περίοδος δεν προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 3α, παράγραφος 3, του εν λόγω κανονισμού. Η υποχρέωση επιτεύξεως ενός ορισμένου ύψους πωλήσεων «κατά τη διάρκεια των δώδεκα τελευταίων μηνών» εκφράζει την ιδέα μιας περιορισμένης χρονικής περιόδου ουδόλως όμως επιβάλλει την υποχρέωση να έχει πωληθεί η πρώτη παρτίδα εμπορευμάτων κατά τη διάρκεια του πρώτου μήνα αυτής της περιόδου. Αν είχε προβλεφθεί μια ελάχιστη περίοδος παραγωγής προκύπτουσα από τον καθορισμό οριακής ημερομηνίας επαναλήψεως της εν λόγω παραγωγής, θα εκφραζόταν με την επιβολή της υποχρεώσεως επιτεύξεως του νομίμως προβλεπόμενου όγκου πωλήσεων «κατά τη διάρκεια περιόδου τουλάχιστον δώδεκα μηνών», όπως και πράγματι ορίζεται στον επίμαχο κανονισμό.

42. Τέλος, αν με το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του επίμαχου κανονισμού η Επιτροπή απλώς επανέλαβε τον κανόνα του άρθρου 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού του Συμβουλίου, ευλόγως ανακύπτει το ερώτημα γιατί στα υπόψη και τις αιτιολογικές σκέψεις

24 — Απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1991, C-44/89, Von Deetzen (Συλλογή 1991, σ. 1-5119, σκέψη 24). Το άρθρο 3α, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, περιορίζει τη δυνατότητα μεταβίβασης της ειδικής ποσότητας αναφοράς ορίζοντας ότι, σε περίπτωση πωλήσεως ή εκμισθώσεως της εκμεταλλεύσεως πριν από την πάροδο μιας ορισμένης προθεσμίας, η ειδική ποσότητα αναφοράς επιστρέφει στο κοινοτικό απόθεμα. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η διάταξη αυτή «(...) δικαιολογείται από την ανάγκη που υπήρχε να εμποδιστούν οι [παραγωγοί] (...) να ζητήσουν τη χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς με σκοπό όχι την επανάληψη της εμπορίας γάλακτος σε μόνιμη βάση αλλά την απόκτηση, λόγω της χορήγησής αυτής, ενός καθαρά οικονομικού πλεονεκτήματος, με την εκμετάλλευση της αγοραίας αξίας την οποία οι ποσότητες αναφοράς είχαν στο μεταξύ αποκτήσει».

23 — Δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 857/84.

του κανονισμού της Επιτροπής δεν αναφέρεται επακριβώς το άρθρο αυτό, ενώ αναφέρονται ρητώς άλλα άρθρα του κανονισμού του Συμβουλίου, μεταξύ των οποίων το άρθρο 3α, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο.

43. Συνεπώς, δεν νομίζω ότι το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του τροποποιημένου κανονισμού 857/84 μπορεί να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει σε έναν παραγωγό την υποχρέωση να τηρήσει μια ημερομηνία επαναλήψεως των πωλήσεων πέραν της οποίας δεν μπορεί πλέον να του χορηγηθεί οριστική ειδική ποσότητα αναφοράς.

44. Θεωρώ επίσης ότι το άρθρο αυτό δεν αποτελεί επαρκή δικαιολόγηση της εκ μέρους της Επιτροπής θεσπίσεως του άρθρου 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του επίμαχου κανονισμού, του οποίου πάντως το περιεχόμενο νομίζω ότι σαφώς επιβάλλει την τήρηση μιας ελάχιστης περιόδου επαναλήψεως των πωλήσεων ως προϋπόθεση για τη χορήγηση οριστικής ποσοστάσεως.

45. Η νομική βάση για την επιβολή μιας τέτοιας περιόδου πρέπει να αναζητηθεί αλλού.

46. Θεωρώ, πράγματι, ότι η Επιτροπή δεν είχε τη δυνατότητα, χωρίς εξουσιοδότηση του Συμβουλίου, να επιβάλει νέες προϋποθέσεις για την οριστική χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς.

47. Όπως προανέφερα, με το άρθρο 5γ, παράγραφος 7, του τροποποιημένου κανονισμού 804/68, ανατέθηκε στην Επιτροπή ο καθορισμός των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς κατά τη διαδικασία του άρθρου 30.

48. Εξάλλου, το άρθρο 5γ, παράγραφος 7, αναφέρεται ρητώς στον επίμαχο κανονισμό, ο οποίος διευκρινίζει, επίσης, ότι η επιτροπή διαχειρίσεως του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, την οποία προβλέπει το άρθρο 30, δεν εξέδωσε γνώμη εντός της προθεσμίας που είχε τάξει ο πρόεδρος της²⁵.

49. Επομένως, υπάρχει εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή, της οποίας πρέπει να προσδιοριστεί το ακριβές περιεχόμενο διά της διευκρινίσεως του όρου «λεπτομέρειες εφαρμογής». Συνεπώς, το ζήτημα που τίθεται είναι αν στον όρο αυτό περιλαμβάνεται και η εξουσία καθορισμού μιας περιόδου όπως η συγκεκριμένη.

50. Υπενθυμίζω το νομοθετικό σύστημα που προβλέπει η Συνθήκη. Το άρθρο 43, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, αναθέτει κατ' αρχήν στο Συμβούλιο την αρμοδιότητα θεσπίσεως, κατόπιν προτάσεως της Επιτροπής και διαβουλεύσεως με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, των κανόνων των σχετικών με την κοινή οργάνωση αγορών. Εξάλλου, τα άρθρα 145 και 155 επιτρέπουν στο Συμβούλιο να αναθέτει στην Επιτροπή, στο πλαίσιο των πράξεων που αυτό εκδίδει, την αρμοδιότητα εκτελέσεως των κανόνων που αυτό θεσπίζει.

25 — Έκτη αιτιολογική σκέψη.

Το άρθρο 145 προβλέπει, πάντως, ότι το Συμβούλιο μπορεί να διατηρήσει το δικαίωμα να ασκεί απ' ευθείας τις αρμοδιότητες αυτές σε ειδικές περιπτώσεις²⁶.

51. Η δυσχέρεια που ανακύπτει σχετικά με τον κανονισμό της Επιτροπής νομίζω ότι συνδέεται άμεσα με τον θεσμικό αυτό μηχανισμό. Πράγματι, επιτρέποντας στο Συμβούλιο να αναθέτει στην Επιτροπή τις εκτελεστικές αρμοδιότητες της επιλογής του, αλλά και να διατηρεί για τον εαυτό του τις αρμοδιότητες αυτές αναφορικά με τον ίδιο βασικό κανονισμό, το σύστημα αυτό επιτρέπει και στα δύο όργανα να εκδίδουν διατάξεις της αυτής φύσεως για τη διασφάλιση της εφαρμογής ενός κανονισμού, κατά τρόπον ώστε σε ορισμένες περιπτώσεις να παρέχεται η εντύπωση ότι η Επιτροπή αντιποιείται εξουσίες του Συμβουλίου.

52. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, για παράδειγμα, ευλόγως ανακύπτει το ερώτημα για ποιους λόγους οι προϋποθέσεις χορηγήσεως οριστικής ποσότητας αναφοράς που σχετίζονται με την απόδειξη της επαναλήψεως των πωλήσεων και την επίτευξη ενός ελάχιστου επιπέδου πωλήσεων περιλαμβάνονται στον κανονισμό του Συμβουλίου, ενώ η προϋπόθεση που αφορά την απόδειξη της επαναλήψεως των πωλήσεων για μια ορισμένη ελάχιστη περίοδο περιλαμβάνεται στον κανονισμό της Επιτροπής. Θα εξηγήσω κατωτέρω ότι οι προϋποθέσεις αυτές επιδιώκουν, στην πράξη, την επίτευξη του ίδιου σκοπού. Εξάλλου, είναι σαφές ότι δεν είναι διαφορετικής φύσεως. Εύλογο είναι, κατά συνέπεια, να δημιουργηθούν κάποιες διαταγμοί κατά την ανάγνωση αυτών των κανονισμών και να δημιουργηθεί το αίσθημα ότι η Επιτροπή καταχρηστικώς επέβαλε περιορισμούς στη θεσπισθείσα από το Συμβούλιο κανονιστική ρύθμιση.

53. Πάντως, γεγονός είναι ότι οι κανόνες κατανομής αρμοδιοτήτων έχουν καθορισθεί κατά τον τρόπο αυτό από τη Συνθήκη και ότι η χάραξη του ορίου μεταξύ των αρμοδιοτήτων του Συμβουλίου και των αρμοδιοτήτων της Επιτροπής εξαρτάται κυρίως από την έκταση της εξουσιοδοτήσεως που παρέχεται στην Επιτροπή.

54. Το Δικαστήριο παραδοσιακά ερμηνεύει διασταλτικώς τις διατάξεις που προβλέπουν μέτρα εκτελέσεως ή εφαρμογής.

55. Στην προαναφερθείσα απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Συνθήκη «(...) διακρίνει μεταξύ αφενός των κανόνων οι οποίοι, επειδή είναι ουσιώδεις για το ρυθμιζόμενο θέμα, πρέπει να υπάγονται στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου και αφετέρου των κανόνων οι οποίοι, επειδή χρησιμεύουν μόνο για την εκτέλεση των πρώτων, μπορούν να ανατεθούν στην Επιτροπή»²⁷.

56. Το Δικαστήριο προσέθεσε ότι ως ουσιώδεις για μια κοινή οργάνωση αγοράς μπορούν να χαρακτηρισθούν μόνο «(...) οι διατάξεις που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις βασικές κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής (...)»²⁸.

26 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-5383, σκέψη 35).

27 — Όπ.π., σκέψη 36.

28 — Όπ.π., σκέψη 37.

57. Στην υπόθεση εκείνη η Επιτροπή είχε εξουσιοδοτηθεί να θεσπίσει, κατά τη διαδικασία των επιτροπών διαχείρισης που προέβλεπε ο βασικός κανονισμός, τις λεπτομέρειες εφαρμογής του κανονισμού αυτού στον τομέα του προβείου και αιγείου κρέατος και, ειδικότερα, τις λεπτομέρειες εφαρμογής τις σχετικές με την υποβολή αιτήσεων προμυδοτήσεως και την καταβολή της προμυδοτήσεως ²⁹.

58. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα μέτρα που συνίστανται στη θέσπιση κυρώσεων όπως είναι οι προσαυξήσεις που προστίθενται στα ποσά που αχρεωσήτως εισπράχθηκαν από έναν επιχειρηματία και πρέπει να επιστραφούν και οι αποκλεισμοί από ένα σύστημα επιδοτήσεων, για την περίπτωση κατά την οποία ο οικείος επιχειρηματίας παρέχει ψευδείς πληροφορίες στη διοίκηση, «(...) δεν υπερβαίνουν τα πλαίσια της εκτέλεσεως των αρχών που διατυπώνονται στους βασικούς κανονισμούς και ότι, εφόσον το Συμβούλιο δεν την επιφύλαξε στον εαυτό του, η αρμοδιότητα αυτή μπόρεσε να αποτελέσει αντικείμενο αναθέσεως στην Επιτροπή» ³⁰.

59. Οι κυρώσεις αυτές θεωρήθηκε ότι αποσκοπούν στη διαφάλιση των επιλογών της κοινοτικής πολιτικής εξασφαλίζοντας τη χρηστή διαχείριση των κοινοτικών κεφαλαίων που χρησιμεύουν για την πραγματοποίησή τους ³¹. Συνεπώς, αναγνωρίστηκε η φύση τους ως λεπτομερειών εφαρμογής παρά το γεγονός ότι η εφαρμογή τους είχε ως αποτέλεσμα να αποστερήσει από τα δικαιώματά τους τους μη ορθώς συμπεριφερθέντες επιχειρηματίες.

60. Το Δικαστήριο έκρινε επαρκή την ανάθεση από το Συμβούλιο στην Επιτροπή και δεν έκρινε απαραίτητο να διευκρινίζονται τα ουσιώδη στοιχεία των ανατιθεμένων αρμοδιοτήτων, εφόσον οι ουσιώδεις κανόνες του ρυθμιζόμενου θέματος τέθηκαν με τον βασικό κανονισμό ³².

61. Στην απόφαση Horperrmann ³³, τα πραγματικά περιστατικά και το υποβληθέν ερώτημα είναι ακόμα πλησιέστερα προς εκείνα της προκειμένης υποθέσεως, διότι το ζήτημα που είχε τεθεί ήταν αν οι ανατεθείσες στην Επιτροπή λεπτομέρειες εφαρμογής περιελάμβαναν και την εξουσία της Επιτροπής να καθορίζει προθεσμίες και να επιβάλλει ως κύρωση για την παράβασή τους την απώλεια του δικαιώματος ενισχύσεως.

62. Όπως εν προκειμένω, ο κανονισμός της Επιτροπής έθετε ένα χρονικό όριο — προθεσμία υποβολής αιτήσεως για χορήγηση ενισχύσεως —, όμως, αντιθέτως προς την παρούσα υπόθεση, ο σχετικός κανονισμός δεν διευκρινίζει την κύρωση για τη μη τήρηση αυτής της προθεσμίας.

32 — Όπ.π., σκέψεις 41 και 42. Αξίζει να σημειωθεί ότι στην υπόθεση αυτή η Γερμανική Κυβέρνηση επικαλέστηκε το άρθρο 1, πρώτο εδάφιο, δεύτερη φράση, της αποφάσεως 87/373/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1987, για τον καθορισμό των όρων ασκήσεως των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων που ανατίθενται στην Επιτροπή (ΕΕ L 197, σ. 33), κατά το οποίο το Συμβούλιο διευκρινίζει τα ουσιώδη στοιχεία των αρμοδιοτήτων εκτέλεσεως που ανατίθενται στην Επιτροπή. Στη σκέψη 42 της αποφάσεως το Δικαστήριο οργάνως τόνισε ότι: «(...) Δεδομένου ότι αυτή αποτελεί πράξη του παραγώγου δικαίου (...) [η απόφαση αυτή] δεν μπορεί (...) να προσθέσει τίποτε στους κανόνες της Συνθήκης, οι οποίοι δεν υποχρεώνουν το Συμβούλιο να αναφέρει ακριβώς τα ουσιώδη στοιχεία των αρμοδιοτήτων εκτέλεσεως που ανατίθενται στην Επιτροπή».

33 — Απόφαση της 2ας Μαΐου 1990, C-358/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1687).

29 — Όπ.π., σκέψεις 3 έως 5.

30 — Όπ.π., σκέψη 39.

31 — Όπ.π., σκέψη 37.

63. Το Δικαστήριο υπενθύμισε, κατ' αρχάς, ότι η Επιτροπή «(...) έχει την εξουσία, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων που της έχουν χορηγηθεί από το Συμβούλιο για τη δημιουργία κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα της γεωργίας, να θεσπίζει *όλα τα εκτελεστικά μέτρα που είναι αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία του προβλεπομένου συστήματος ενισχύσεων*, καθόσον δεν αντιβαίνουν προς τις βασικές ή τις εκτελεστικές διατάξεις του Συμβουλίου (...)»³⁴.

64. Στη συνέχεια το Δικαστήριο αποφάθηκε ότι: «(...) Το καθήκον διαχειρίσεως και ελέγχου που ανατίθεται έτσι στην Επιτροπή περιλαμβάνει την εξουσία της να τάσσει προθεσμίες και να προβλέπει τις κατάλληλες κυρώσεις που μπορούν να φθάσουν μέχρι την ολική απώλεια του δικαιώματος ενισχύσεως, σε περίπτωση που η τήρηση των προθεσμιών αυτών είναι αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία του οικείου συστήματος»³⁵.

65. Τέλος, το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι παρά την απουσία διατάξεων ως προς την ύπαρξη ή τη φύση των κυρώσεων που επισύρει η υπέρβαση της προθεσμίας, από τον σκοπό που επιδιώκεται με τη σχετική υποχρέωση προκύπτει ότι η συνέπεια της μη τηρήσεως της εν λόγω προθεσμίας δεν μπορεί παρά να συνίσταται στην απώλεια του δικαιώματος ενισχύσεως³⁶.

66. Το Δικαστήριο δηλαδή δέχθηκε ότι βάσει μιας γενικής εξουσιοδοτήσεως του

Συμβουλίου, η Επιτροπή μπορεί να επιβάλει στους οικείους επιχειρηματίες προϋποθέσεις σχετικές με προθεσμίες και να συνδυάσει τις προϋποθέσεις αυτές με κυρώσεις που μπορούν να φθάσουν μέχρι την πλήρη απώλεια του δικαιώματος ενισχύσεως, ώστε να διασφαλισθεί η εύρυθμη λειτουργία του συστήματος ενισχύσεων.

67. Θεωρώ ότι η ίδια συλλογιστική μπορεί να εφαρμοσθεί και στην παρούσα υπόθεση.

68. Το άρθρο 5γ, παράγραφος 6, του τροποποιημένου κανονισμού 804/68 του Συμβουλίου εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο να καθορίσει, κατά τη διαδικασία του άρθρου 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης, τους γενικούς κανόνες εφαρμογής αυτού του άρθρου και, ειδικότερα, τους κανόνες τους σχετικούς με τον προσδιορισμό των ποσοτήτων αναφοράς καθώς και του ποσού των συμπληρωματικών εισφορών. Συνεπώς, ο τροποποιημένος κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου θεσπίστηκε σύμφωνα προς τη διάταξη αυτή.

69. Ο επίμαχος κανονισμός στηρίζεται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 7, το οποίο εξουσιοδοτεί την Επιτροπή να λάβει μέτρα εφαρμογής αυτού του άρθρου.

70. Μετά την έκδοση των προαναφερθεισών αποφάσεων Mulder και Von Deetzen³⁷, ο κανονισμός 764/89 τροποποίησε τον κανονι-

34 — Οπ.π., σκέψη 8, η υπογραμμισμένη δική μου.

35 — Οπ.π.

36 — Οπ.π., σκέψη 11.

37 — Βλ. σημείο 10 των προτάσεών μου.

σμό του Συμβουλίου εκτείνοντας το σύστημα συμπληρωματικής εισφοράς στους παραγωγούς *Siom*, διά της προσθήκης του άρθρου 3α. Για τον ίδιο λόγο τροποποιήθηκε ο επίμαχος κανονισμός με τον κανονισμό 1033/89.

71. Επιβάλλεται κατ' αρχάς να τονισθεί ότι η επίμαχη προθεσμία που προβλέπει ο κανονισμός της Επιτροπής δεν αντιβαίνει προς τον κανονισμό του Συμβουλίου. Αφενός, η ημερομηνία της 29ης Μαρτίου 1991 πέραν της οποίας δεν επιτρέπεται η προσκόμιση αποδείξεων για την επανάληψη των πωλήσεων, την οποία προβλέπει το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού της Επιτροπής, συμβιβάζεται με την προθεσμία δύο ετών, αρχομένης από της 29ης Μαρτίου 1989, εντός της οποίας πρέπει να αποδειχθεί η επανάληψη των πωλήσεων, την οποία προβλέπει το άρθρο 3α, παράγραφος 3, του κανονισμού του Συμβουλίου. Αφετέρου, από κανένα άλλο στοιχείο του τελευταίου κανονισμού δεν συνάγεται ο περιοριστικός χαρακτήρας των προϋποθέσεων που θέτει για τη χορήγηση οριστικής ποσότητας αναφοράς, έτσι ώστε να μην αποκλείεται, *a priori*, το δικαίωμα της Επιτροπής να τις συμπληρώσει.

72. Εξάλλου, πρέπει να αποδειχθεί ότι η συμπληρωματική προϋπόθεση που αφορά την ελάχιστη διάρκεια επαναλήψεως των πωλήσεων, χωρίς την πλήρωση της οποίας αποκλείεται οριστική χορήγηση ποσότητας αναφοράς, είναι αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος.

73. Κατά την τέταρτη αιτιολογική σκέψη του επίμαχου κανονισμού, «(...) οι διαδικα-

στικοί κανόνες, συμπεριλαμβανομένου του καθορισμού των προθεσμιών, πρέπει να θεσπισθούν έτσι ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 3α, του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 κάτω από συνθήκες που να εξασφαλίζουν την τήρηση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων του συνόλου των ενδιαφερομένων μερών».

74. Συνεπώς η δωδεκάμηνη προθεσμία που προβλέπει το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, δικαιολογείται από την προσπάθεια συμβιβασμού της νόμιμης επεκτάσεως του συστήματος συμπληρωματικής εισφοράς στους παραγωγούς *Siom* και της προσπάθειας «(...) να μη θιγεί η εύθραυστη σταθερότητα που έχει επιτευχθεί επί του παρόντος στην αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων»³⁸.

75. Μια τέτοια προϋπόθεση περιορίζουσα το δικαίωμα υπαγωγής στο εν λόγω σύστημα δικαιολογείται από τον σκοπό της καταπολεμήσεως της κερδοσκοπίας, όπως ήδη προαναφέρθηκε³⁹, σκοπό που δικαιολογεί και τη διάρκεια της περιόδου επαναλήψεως των πωλήσεων.

76. Πράγματι, όπως σημειώνει η Επιτροπή, η προϋπόθεση μιας ελάχιστης προθεσμίας επαναλήψεως των πωλήσεων αποσκοπεί στην αποτροπή κερδοσκοπικών χειρισμών συνισταμένων στην επανάληψη της παραγωγής προς λήψη ποσότητας αναφοράς με μοναδικό σκοπό την πραγματοποίηση μιας οικονομικής πράξεως διά της εκχωρήσεως της ποσότητας αυτής έναντι τιμήματος.

38 — Πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 764/89.

39 — Σημείο 40 των προτάσεών μου.

77. Αν δεν εξηγείται άλλως, μια εντελώς πρόσφατη επανάληψη των πωλήσεων, που είναι όμως χρονικώς απομακρυσμένη από την ημέρα κατά την οποία ο οικείος επιχειρηματίας υπέβαλε την αίτησή του για την προσωρινή χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς⁴⁰, καθιστά πιθανή την ύπαρξη οργανωμένης στρατηγικής του εν λόγω επιχειρηματία για τη λήψη οριστικής ειδικής ποσότητας αναφοράς χωρίς να είναι εξασφαλισμένες ούτε η πρόθεσή του ούτε οι πραγματικές δυνατότητες επαναλήψεως της παραγωγής.

78. Εν πάση περιπτώσει, η μικρή διάρκεια της περιόδου επαναλήψεως των πωλήσεων εκφράζει την επιμέλεια που επέδειξε ο συγκεκριμένος παραγωγός για την επανάληψη της παραγωγής, καίτοι είχε εκδηλώσει από πολύ νωρίς τη βούλησή του να προβεί στην επανάληψη αυτή.

79. Συνεπώς, η αρμοδιότητα της Επιτροπής να καθορίζει προθεσμίες σαφώς συμβάλλει στην εύρυθμη λειτουργία του συστήματος.

80. Ας μου επιτραπεί να προσθέσω ότι — επιβάλλοντας στους οικείους επιχειρηματίες την υποχρέωση προσκομίσεως της αποδείξεως, πριν από τις 29 Μαρτίου 1991, ότι επανέλαβαν πράγματι τις πωλήσεις από δωδεκαμήνου — η διάταξη αυτή, η οποία τέθηκε σε ισχύ στις 21 Απριλίου 1989, έθεσε στους ενδιαφερόμενους παραγωγούς μια προφανώς ανεπαρκή προθεσμία για την επανάληψη της παραγωγής τους.

81. Επομένως, η εκ μέρους της Επιτροπής επιβολή προθεσμίας επαναλήψεως των πωλήσεων δεν θίγει τα συμφέροντα των οικείων παραγωγών, μη χορηγώντας τους, άνευ βασιμίου λόγου, ειδικές ποσότητες αναφοράς.

82. Βάσει των ανωτέρω, φρονώ ότι η Επιτροπή έχει την αρμοδιότητα καθορισμού ελάχιστης περιόδου επαναλήψεως των πωλήσεων όπως προβλέπει το άρθρο 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1546/88.

Πρόταση

83. Βάσει των ανωτέρω σκέψεων προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Finanzgericht Düsseldorf:

«Από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 3α, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο,

40 — Κατά το άρθρο 3α, παράγραφος 1, του κανονισμού του Συμβουλίου η αίτηση αυτή πρέπει να υποβληθεί εντός προθεσμίας τριών μηνών αρχομένης από της 29ης Μαρτίου 1989.

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 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργάνωσης της αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1033/89 της Επιτροπής, της 20ής Απριλίου 1989.»