

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 19ης Μαΐου 1992 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-104/89 και C-37/90,

J. M. Mulder, κάτοικος Horn,

W. H. Brinkhoff, κάτοικος Knipe,

J. M. M. Muskens, κάτοικος Heusden,

Tj. Twijnstra, κάτοικος Oudemirdum,

εκπροσωπούμενοι όλοι από τους H. J. Bronkhorst και E. H. Pijnacker Hordijk, δικηγόρους Χάγης, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον δικηγόρο J. Loesch, 8, rue Zithe,

ενάγοντες,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τους A. Brautigam και G. Houttuin, αντιστοίχως νομικό σύμβουλο και υπάλληλο διοικήσεως της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Xavier Herlin, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον Robert Caspar Fischer, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

εναγομένων,

* Γλώσσα διαδικασίας: C-104/89: η ολλανδική· C-37/90: η γερμανική.

και

Otto Heinemann, κάτοικος Neustadt, εκπροσωπούμενος από τους B. Meisterernst, M. Düsing και D. Manstetten, δικηγόρους Münster, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τους δικηγόρους Lambert Dupong και Konsbruck, 14a, rue des Bains,

ενάγων,

κατά

Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενου από τον A. Brautigam, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Xavier Herlin, διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας της Ευρωπαϊκής Τράπεζας Επενδύσεων, 100, boulevard Konrad Adenauer,

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τον Dierk Booss, νομικό σύμβουλο, επικουρούμενο από τον Hans-Jürgen Rabe, δικηγόρο Αμβούργου, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Roberto Hayder, εκπρόσωπο της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

εναγομένων,

που έχει ως αντικείμενο αγωγές αποζημιώσεως βάσει των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους O. Due, Πρόεδρο, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse και P. J. G. Kapteyn, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, K. N. Κακούρη, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco και M. Zuleeg, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: W. Van Gerven
γραμματέας: J. A. Pompe, βοηθός γραμματέας,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 6ης Νοεμβρίου 1991,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 28ης Ιανουαρίου 1992,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσαν στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 31 Μαρτίου 1989 οι J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens και Tj. Twijnstra (υπόθεση C-104/89) και με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 7 Φεβρουαρίου 1990 ο O. Heinemann (υπόθεση C-37/90) ζητούν, βάσει των άρθρων 178 και 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, να υποχρεωθεί η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα να αποκαταστήσει τη ζημία που προκλήθηκε συνεπεία της εφαρμογής του κανονισμού 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, περί γενικών κανόνων για την εφαρμογή της εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 13), όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς που αναφέρεται στο άρθρο 5γ του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 (ΕΕ L 132, σ. 11), και τη ζημία που προκλήθηκε από την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) 764/89 του Συμβουλίου, της 20ής Μαρτίου 1989, με τον οποίο τροποποιήθηκε ο προαναφερθείς κανονισμός (ΕΟΚ) 857/84 (ΕΕ L 84, σ. 2). Οι ενάγοντες ζητούν να αποκατασταθούν οι εν λόγω ζημίες στο μέτρο που οι κανονισμοί αυτοί δεν προέβλεψαν τη χορήγηση αντιπροσωπευτικής ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς που δεν είχαν παραδώσει γάλα κατά το έτος αναφοράς που επέλεξε το οικείο κράτος μέλος σε εκτέλεση δεσμεύσεως που είχε αναληφθεί βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί θεσπίσεως του συστήματος πριμοδοτήσεων για τη μη εμπορία του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων και τη μετατροπή των αγελάων βοοειδών γαλακτοκομικής κατευθύνσεως (PB/Abl. L 131, σ. 1).
- 2 Βάσει δεσμεύσεως μη εμπορίας που είχαν αναλάβει βάσει του κανονισμού 1078/77, οι J. M. Mulder, W. H. Brinkhoff, J. M. M. Muskens και Tj. Twijnstra, γεωργοί εγκατε-

στημένοι στις Κάτω Χώρες, και ο Ο. Heinemann, γεωργός εγκατεστημένος στη Γερμανία, δεν παρέδωσαν γάλα ούτε γαλακτοκομικά προϊόντα προερχόμενα από την εκμετάλλευσή τους κατά τη διάρκεια περιόδου πέντε ετών, η οποία περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το ημερολογιακό έτος 1983, το οποίο επέλεξαν οι Κάτω Χώρες και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ως έτος αναφοράς βάσει της ρυθμίσεως περί συμπληρωματικής εισφοράς επί του γάλακτος. Οι αιτήσεις τους, που υπέβαλαν κατά τη λήξη της περιόδου μη εμπορίας και με τις οποίες ζητούσαν να τους χορηγηθεί ποσότητα αναφοράς, απορρίφθηκαν αντιστοίχως από τις ολλανδικές και γερμανικές αρχές για τον λόγο ότι δεν είχαν πραγματοποιήσει παραδόσεις γάλακτος κατά το έτος αναφοράς. Μόλις μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού 764/89 τους χορηγήθηκε προσωρινή ειδική ποσότητα αναφοράς βάσει του άρθρου 3α του κανονισμού 857/84, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 764/89.

- 3 Πρέπει προκαταρκτικώς να επισημανθεί ότι ο κανονισμός 857/84 του Συμβουλίου, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84 της Επιτροπής, δεν προέβλεπε αρχικά τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς που, σε εκτέλεση δεσμεύσεως αναληφθείσας βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν είχαν παραδώσει γάλα κατά το έτος αναφοράς που είχε επιλέξει το οικείο κράτος μέλος. Με τις αποφάσεις της 28ης Απριλίου 1988, 120/86, Mulder (Συλλογή 1988, σ. 2321, σκέψη 28), και 170/86, von Deetzen (Συλλογή 1988, σ. 2355, σκέψη 17), το Δικαστήριο κήρυξε εντούτοις τη ρύθμιση αυτή ανίσχυρη λόγω παραβιάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθόσον δεν προέβλεπε τη χορήγηση μιας τέτοιας ποσότητας.
- 4 Με τις προαναφερθείσες αποφάσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι ο επιχειρηματίας που έχει αυτοβούλως σταματήσει την παραγωγή του επί ορισμένο χρονικό διάστημα δεν μπορεί θεμιτώς να προσδοκά ότι θα μπορεί να αρχίσει εκ νέου την παραγωγή υπό τις ίδιες συνθήκες όπως αυτές που ίσχυαν προηγουμένως και ότι δεν θα υπάγεται ενδεχομένως σε ορισμένους κανόνες που θα θεσπίζονταν στο μεταξύ στον τομέα της εμπορικής πολιτικής και της διαρθρωτικής πολιτικής (απόφαση Mulder, σκέψη 23· απόφαση von Deetzen, σκέψη 12). Το Δικαστήριο προσέθεσε πάντως ότι, ο επιχειρηματίας αυτός, εφόσον ενθαρρύνθηκε με πράξη της Κοινότητας να αναστείλει την εμπορία για ορισμένη περίοδο, χάριν του γενικού συμφέροντος και αντί καταβολής πριμοδοτήσεως, μπορεί θεμιτώς να προσδοκά ότι δεν θα υποστεί, με τη λήξη της δεσμεύσεώς του, περιορισμούς που θα τον θίγουν ιδιαιτέρως λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι έκανε χρήση των δυνατοτήτων που του παρέχει η κοινοτική ρύθμιση (απόφαση Mulder, σκέψη 24· απόφαση von Deetzen, σκέψη 13).

- 5 Κατόπιν αυτών των αποφάσεων, το Συμβούλιο θέσπισε, στις 20 Μαρτίου 1989, τον κανονισμό 764/89, με τον οποίο προστέθηκε το άρθρο 3α στον κανονισμό 857/84. Η διάταξη αυτή προβλέπει κατ' ουσίαν ότι οι γαλακτοπαραγωγοί οι οποίοι, σε εκτέλεση δεσμεύσεως αναληφθείσας βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν παρέδωσαν γάλα κατά το έτος αναφοράς τυγχάνουν, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, ειδικής ποσότητας αναφοράς ίσης προς το 60 % της ποσότητας γάλακτος που παραδόθηκε ή προς την ποσότητα ισοδυνάμου γάλακτος που πωλήθηκε από τον παραγωγό κατά τους δώδεκα μήνες που προηγούνται του μήνα της υποβολής της αιτήσεως για τη χορήγηση πριμοδοτήσεως μη εμπορίας ή μετατροπής.
- 6 Ο κανόνας αυτός του 60 % κηρύχθηκε, ωσαύτως, ανίσχυρος από το Δικαστήριο λόγω παραβιάσεως της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, εφόσον η εφαρμογή ως προς τους παραγωγούς που υπάγονται στο άρθρο 3α του κανονισμού 857/84, όπως τροποποιήθηκε, ποσοστού μειώσεως ύψους 40 %, η οποία όχι μόνο δεν είναι αντιπροσωπευτική των ποσοστών μειώσεως που ισχύουν για τους παραγωγούς που αναφέρονται στο άρθρο 2, αλλά είναι και υπερδιπλάσια του υψηλότερου συνολικού ύψους των ποσοστών αυτών, πρέπει να θεωρηθεί ως περιορισμός που πλήττει ειδικά την εν λόγω πρώτη κατηγορία παραγωγών λόγω ακριβώς της δεσμεύσεως μη εμπορίας ή μετατροπής την οποία είχαν αναλάβει (αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990, C-189/89, Spagl, Συλλογή 1990, σ. I-4539, σκέψεις 24 και 29, και C-217/89, Pastätter, Συλλογή 1990, σ. I-4585, σκέψεις 15 και 20).
- 7 Στην έκθεση ακροατηρίου εκτίθενται διεξοδικώς το κανονιστικό πλαίσιο και τα περιστατικά των διαφορών, η εξέλιξη της διαδικασίας καθώς και οι ισχυρισμοί και τα επιχειρήματα των διαδίκων. Τα στοιχεία αυτά της δικογραφίας δεν επαναλαμβάνονται κατωτέρω παρά μόνο καθόσον απαιτείται για τη συλλογιστική του Δικαστηρίου.

Επί του παραδεκτού

- 8 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή προβάλλουν το παραδεκτό των αγωγών για τον λόγον ότι η άρνηση των εθνικών αρχών να χορηγήσουν στους ενάγοντες ποσότητες αναφοράς πρέπει να καταλογιστεί όχι σε κοινοτικό όργανο, αλλά στις εθνικές αυτές αρχές, καθόσον δεν έκαναν χρήση των δυνατοτήτων που προβλέπονται στα άρθρα 3, 4 και 4α του κανονισμού 857/84.

- 9 Το Δικαστήριο δεν μπορεί να δεχθεί την επιχειρηματολογία αυτή. Πράγματι, τα εναγόμενα όργανα δεν προέβαλαν ότι εναπέκειτο στα κράτη μέλη να χορηγήσουν ποσότητες αναφοράς στους ενάγοντες, κάνοντας χρήση εξουσιών που ούτε προβλέπονταν ούτε ήταν πρόσφορες για τη ρύθμιση των περιπτώσεων των παραγωγών που είχαν αναλάβει δέσμευση μη εμπορίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, ο προβαλλόμενος παράνομος χαρακτήρας προς στήριξη του αιτήματος αποζημιώσεως πρέπει να θεωρηθεί ότι οφείλεται σε πράξη όχι εθνικού οργανισμού, αλλά του κοινοτικού νομοθέτη, οπότε ενδεχόμενες ζημιές που απορρέουν από την εφαρμογή της κοινοτικής ρυθμίσεως εκ μέρους των εθνικών οργανισμών πρέπει να καταλογιστούν στον κοινοτικό νομοθέτη (βλ. απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 175/84, Krohn κατά Επιτροπής, Σύλλογής 1986, σ. 753, ιδίως σκέψεις 18 και 19).
- 10 Η Επιτροπή προβάλλει επιπλέον το απαράδεκτο της αγωγής στην υπόθεση C-104/89 για τον λόγον ότι οι ενάγοντες δεν καθορίζουν επακριβώς τη ζημία που ισχυρίζονται ότι υπέστησαν λόγω της εφαρμογής του κανονισμού 764/89.
- 11 Αρκεί συναφώς η διαπίστωση ότι το επιχείρημα αυτό αφορά την έκταση της ζημίας της οποίας ζητείται η αποκατάσταση. Επομένως, αναφέρεται στην κατ' ουσίαν εξέταση της υποθέσεως, δηλαδή στις προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορεί να θεμελιωθεί η ευθύνη της Κοινότητας.

Επί της ουσίας

α) *Επί της θεμελιώσεως της ευθύνης*

- 12 Το άρθρο 215, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ορίζει ότι επί εξωσυμβατικής ευθύνης η Κοινότητα υποχρεούται, σύμφωνα με τις γενικές αρχές του δικαίου που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών, να αποκαθιστά τη ζημία που προξενούν όργανα ή υπάλληλοί τους κατά την άσκηση των καθηκόντων τους. Το περιεχόμενο της διατάξεως αυτής έχει διευκρινιστεί υπό την έννοια ότι, όταν πρόκειται για κανονιστικές πράξεις που συνεπάγονται επιλογές οικονομικής πολιτικής, η ευθύνη της Κοινότητας θεμελιώνεται μόνο αν υφίσταται κατάφωρη παράβαση υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες (βλ. ιδίως την απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, 83/76 και 94/76, 4/77, 15/77 και 40/77, Bayerische HNL κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1978, σ. 1209, σκέψεις 4 έως 6). Ειδικότερα, σε ένα κανονιστικό πλαίσιο, όπως το εν προκειμένω, το οποίο χαρακτηρίζεται από την άσκηση ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως, απαραίτητη για την εφαρμογή της κοινής γεωργικής πολιτικής, η ευθύνη της Κοινότητας

τητας μπορεί να θεμελιωθεί μόνο αν το οικείο όργανο υπερέβη, προδήλως και σοβαρώς, τα όρια της ασκήσεως των εξουσιών του (βλ. ιδίως την προαναφερθείσα απόφαση της 25ης Μαΐου 1978, σκέψη 6).

- 13 Επιπλέον, κατά πάγια νομολογία, η εξωσυμβατική ευθύνη της Κοινότητας προϋποθέτει ότι η προβαλλόμενη ζημία υπερβαίνει τα όρια των συνήθων οικονομικών κινδύνων που είναι συμφυείς με τις δραστηριότητες στον οικείο τομέα (βλ. τις αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 1979, 328/78, Ireks-Arkady κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1979, σ. 2955, σκέψη 11, 241/78, 242/78, 245/78 έως 250/78, DGV κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1979, σ. 3017, σκέψη 11, 261/78 και 262/78, Interquell Stärke-Chemie κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Slg. 1979, σ. 3045, σκέψη 14, και 64/76 και 113/76, 167/78 και 239/78, 27/79, 28/79 και 45/79, Dumortier frères κατά Συμβουλίου, Slg. 1979, σ. 3091, σκέψη 11).
- 14 Οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν, όσον αφορά τον κανονισμό 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84.
- 15 Πρέπει συναφώς να επισημανθεί, πρώτον, ότι, όπως έκρινε το Δικαστήριο με τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 28ης Απριλίου 1988, Mulder και von Deetzen, οι κανονισμοί αυτοί θεσπίστηκαν κατά παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία αποτελεί υπέρτερη γενική αρχή κοινοτικού δικαίου που προστατεύει τους ιδιώτες.
- 16 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, παραλείποντας πλήρως, χωρίς να αναφερθεί στην ύπαρξη υπερτέρου δημοσίου συμφέροντος, να λάβει υπόψη την ιδιαίτερη κατάσταση μιας σαφώς διακεκριμένης κατηγορίας επιχειρηματιών, δηλαδή τους παραγωγούς οι οποίοι, σε εκτέλεση δεσμεύσεως αναληφθείσας βάσει του κανονισμού 1078/77, δεν είχαν παραδώσει γάλα κατά το έτος αναφοράς, υπερέβη προδήλως και σοβαρώς τα όρια της εξουσίας του εκτιμήσεως, παραβιάζοντας έτσι καταφώρως υπέρτερο κανόνα δικαίου.

- 17 Η παραβίαση αυτή είναι ακόμη περισσότερο πρόφανής καθόσον ο πλήρης και διαρκής αποκλεισμός των οικείων παραγωγών από τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς, συνεπεία της οποίας αυτοί εμποδίστηκαν πράγματι να αρχίσουν εκ νέου την εμπορία γάλακτος με τη λήξη της δεσμεύσεώς τους μη εμπορίας ή μετατροπής, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ότι ήταν αδύνατο να προβλεφθεί ούτε ότι περιέχεται μεταξύ των ορίων των συνήθων οικονομικών κινδύνων που είναι συμφυείς με τη δραστηριότητα του γαλακτοπαραγωγού.
- 18 Αντιστρόφως, σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς των εναγόντων, η ευθύνη της Κοινότητας δεν μπορεί να θεμελιωθεί συνεπεία του κανονισμού 764/89, με τον οποίο θεσπίστηκε ο κανόνας του 60 %.
- 19 Είναι αληθές ότι και ο κανόνας αυτός συνιστά προσβολή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που θα μπορούσαν να έχουν οι οικείοι παραγωγοί ως προς τον περιορισμένο χαρακτήρα της δεσμεύσεώς τους μη εμπορίας ή μετατροπής, όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο με τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 11ης Δεκεμβρίου 1990, *Spagl και Pastätter*. Η διαπιστωθείσα παραβίαση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν μπορεί εντούτοις να χαρακτηριστεί ως κατάφωρη, κατά την έννοια της νομολογίας περί της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας.
- 20 Πρέπει εν προκειμένω να επισημανθεί, πρώτον, ότι σε αντίθεση προς τη ρύθμιση του 1984, η οποία είχε περιαγάγει τους οικείους επιχειρηματίες σε αδυναμία εμπορίας γάλακτος, ο κανόνας του 60 % κατέστησε δυνατό στους επιχειρηματίες αυτούς να αρχίσουν εκ νέου τη γαλακτοκομική τους παραγωγή. Επομένως, με τον τροποποιητικό κανονισμό 764/89 το Συμβούλιο δεν παρέλειψε να λάβει υπόψη την κατάσταση των εν λόγω παραγωγών.
- 21 Δεύτερον, διαπιστώνεται ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, θεσπίζοντας τον κανονισμό 764/89, κατόπιν των προαναφερθεισών αποφάσεων της 28ης Απριλίου 1988, *Mulder και von Deetzen*, προέβη σε επιλογή οικονομικής πολιτικής ως προς τον τρόπο με τον οποίο έπρεπε να τεθούν σε εφαρμογή οι αρχές που απορρέουν από τις αποφάσεις αυτές. Η επιλογή αυτή υπαγορεύθηκε από την « επιτακτική ανάγκη να μη θιγεί η εύθραυστη σταθερότητα που είχε επιτευχθεί επί του παρόντος στην αγορά γαλακτοκομικών προϊόντων » (πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 764/89) καθώς και από την ανάγκη σταθμίσεως των συμφερόντων των οικείων παραγωγών και των συμ-

φερόντων των άλλων παραγωγών που υπάγονται σ' αυτό το σύστημα. Το Συμβούλιο προέβη στην επιλογή αυτή, φροντίζοντας να παραμείνει αμετάβλητο το επίπεδο των ποσοτήτων αναφοράς των άλλων παραγωγών και αυξάνοντας ταυτόχρονα το κοινοτικό αλόθεμα των 600 000 τόνων που αντιστοιχεί στο 60 % του συνόλου των πιθανολογούμενων αιτήσεων για τη χορήγηση ειδικών ποσοτήτων αναφοράς, πράγμα που αποτελούσε, κατά τη γνώμη του, τη μεγαλύτερη ποσότητα που συμβιβαζόταν με τον σκοπό της ρυθμίσεως. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Συμβούλιο έλαβε υπόψη ένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον χωρίς να υπερβεί προδίδως και σοβαρώς τα όρια της εν προκειμένω εξουσίας του εκτιμήσεως.

- 22 Επομένως, υπό το φως των προηγούμενων σκέψεων πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η Κοινότητα οφείλει να αποκαταστήσει τη ζημία που υπέστησαν οι ενάγοντες λόγω της εφαρμογής του κανονισμού 857/84, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 1371/84, αλλά όχι και τη ζημία που απορρέει από την εφαρμογή του κανονισμού 764/89.

β) *Επί της ζημίας*

- 23 Όσον αφορά τον υπολογισμό της ζημίας που πρέπει να θεωρηθεί ότι απορρέει από την εφαρμογή της ρυθμίσεως του 1984, πρέπει να επισημανθεί προκαταρκτικώς ότι όλοι οι ενάγοντες και στις δύο υποθέσεις ζήτησαν, ήδη πριν λήξει η δέσμευσή τους περί μη εμπορίας, τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς βάσει της ρυθμίσεως της συμπληρωματικής εισφοράς και άρχισαν εκ νέου την εμπορία γάλακτος το αργότερο αμέσως μετά τη χορήγηση ειδικής ποσότητας αναφοράς βάσει του κανονισμού 764/89. Εξέφρασαν έτσι δεόντως την πρόθεσή τους να αρχίσουν εκ νέου τη δραστηριότητα του γαλακτοπαραγωγού, οπότε η απώλεια εισοδήματος που προέρχεται από παραδόσεις γάλακτος δεν μπορεί να θεωρηθεί ως συνέπεια από την εγκατάλειψη της γαλακτοπαραγωγής την οποία αποφάσισαν αυτοβούλως οι ενάγοντες.
- 24 Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξεταστεί το επιχείρημα του Συμβουλίου και της Επιτροπής που αντλείται από το ότι η άρνηση των εθνικών αρχών να χορηγήσουν στους ενάγοντες ποσότητες αναφοράς δεν μπορεί να καταλογιστεί στα κοινοτικά όργανα, εφόσον η εν λόγω ρύθμιση καθιστούσε ποικιλοτρόπως δυνατή τη χορήγηση σ' αυτούς ποσότητας αναφοράς.

- 25 Η επιχειρηματολογία αυτή συμπίπτει κατ' ουσίαν με την επιχειρηματολογία που προέβαλαν τα εναγόμενα όργανα κατά του παραδεκτού των αγωγών. Επομένως, πρέπει να απορριφθεί για τους ίδιους λόγους που εκτέθηκαν προηγουμένως στο πλαίσιο της εξετάσεως του παραδεκτού (σκέψη 9).
- 26 Όσον αφορά την έκταση της ζημίας την οποία θα πρέπει να αποκαταστήσει η Κοινότητα, πρέπει να ληφθεί υπόψη, εκτός αν υπάρχουν ιδιαίτερες περιστάσεις που δικαιολογούν διαφορετική κρίση, το διαφυγόν κέρδος που συνίσταται στην διαφορά μεταξύ, αφενός μεν, των εισοδημάτων που θα μπορούσαν να είχαν πραγματοποιήσει οι ενάγοντες, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, από τις παραδόσεις γάλακτος τις οποίες θα είχαν διενεργήσει αν τους είχαν χορηγηθεί, κατά την περίοδο μεταξύ 1ης Απριλίου 1984, ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 857/84, και της 29ης Μαρτίου 1989, ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού 764/89, οι ποσότητες αναφοράς που δικαιούνταν, αφετέρου δε, του εισοδήματος που πράγματι αποκόμισαν από τις παραδόσεις τους γάλακτος κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου χωρίς οποιαδήποτε ποσότητα αναφοράς, προσανξημένου κατά το εισόδημα που πραγματοποιήσαν, ή θα είχαν μπορέσει να πραγματοποιήσουν, κατά την ίδια αυτή περίοδο, από ενδεχόμενες εναλλακτικές δραστηριότητες.
- 27 Ως προς αυτό τον τρόπο υπολογισμού πρέπει να γίνουν ορισμένες διευκρινίσεις.
- 28 Προκειμένου καταρχάς για τις ποσότητες αναφοράς τις οποίες δικαιούνταν οι ενάγοντες κατά την εν λόγω περίοδο, πρέπει να ληφθεί υπόψη, ελλείψει παραδόσεων γάλακτος εκ μέρους των εναγόντων κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς, η ποσότητα γάλακτος που παραδόθηκε από αυτούς κατά την αντιπροσωπευτική περίοδο που προηγείται της περιόδου τους μη εμπορίας, δηλαδή η ποσότητα που χρησιμοποιήθηκε ως βάση του υπολογισμού για την πριμοδότηση μη εμπορίας.
- 29 Η τελευταία αυτή ποσότητα πρέπει να αυξηθεί κατά 1 %, κατ' ανάλογη εφαρμογή του άρθρου 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 857/84, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι οι ενάγοντες δεν θα υποστούν κανένα ειδικό περιορισμό σε σχέση με τους παραγωγούς των οποίων οι ποσότητες αναφοράς καθορίστηκαν σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο 2. Πάντως, στην ποσότητα που προκύπτει πρέπει να εφαρμοστεί ποσοστό μείωσης, αντιπροσωπευτικό των ποσοστών μείωσης που ισχύουν για τους παραγωγούς που αναφέρονται στο άρθρο 2, προκειμένου να αποφευχθεί το ενδεχόμενο να περιέλθουν αδικαιολόγητα οι ενάγοντες σε ευνοϊκότερη θέση έναντι της τελευταίας αυτής κατηγορίας επιχειρηματιών.

- 30 Πρέπει να διευκρινιστεί ότι, προκειμένου να προσδιοριστεί το αντιπροσωπευτικό ποσοστό μειώσεως, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη το ποσοστό που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 857/84. Πράγματι, το ποσοστό αυτό αποσκοπεί στην κατ' αποκοπή αντιστάθμιση του οφέλους που συνίσταται στην αύξηση της γενικής παραγωγικότητας μεταξύ 1981 και 1983, στην περίπτωση κατά την οποία το οικείο κράτος μέλος έχει επιλέξει ως έτος αναφοράς το ημερολογιακό έτος 1982 ή 1983 και όχι το ημερολογιακό έτος 1981. Η εφαρμογή του έναντι των εναγόντων θα ισοδυναμούσε με επιβολή ειδικού περιορισμού σ' αυτούς, εφόσον οι ποσότητες αναφοράς που τους οφείλονταν πρέπει να καθοριστούν βάσει των παραδόσεων γάλακτος που πραγματοποιήθηκαν πριν από το 1982.
- 31 Επιπλέον, πρέπει να διευκρινιστεί ότι, καθόσον μία κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, όπως του κανονισμού (ΕΟΚ) 775/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την προσωρινή αναστολή μέρους των ποσοτήτων αναφοράς που αναφέρονται στο άρθρο 5γ, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργάνωσης αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 78, σ. 5), προβλέπει τη χορήγηση αποζημιώσεως για την κατ' αποκοπή αντιστάθμιση ορισμένων μειώσεων επί των ποσοτήτων αναφοράς που χορηγούνταν στους παραγωγούς που αναφέρονται στο άρθρο 2 του κανονισμού 857/84 ή την προσωρινή αναστολή μέρους αυτών των ποσοτήτων, η αποζημίωση αυτή πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον καθορισμό του αντιπροσωπευτικού ποσοστού μειώσεως.
- 32 Για να υπολογιστεί το εισόδημα που θα είχαν πραγματοποιήσει οι ενάγοντες, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, αν είχαν προβεί σε παραδόσεις γάλακτος αντίστοιχες προς τις ποσότητες αναφοράς τις οποίες δικαιούνταν, πρέπει να ληφθεί ως βάση ο υπολογισμός της αποδοτικότητας μιας αντιπροσωπευτικής εκμεταλλεύσεως, όπως της εκμεταλλεύσεως καθενός από τους ενάγοντες, εξυπακουμένου ότι πρέπει να ληφθεί εν προκειμένω υπόψη η μειωμένη αποδοτικότητα που χαρακτηρίζει γενικά μια τέτοια εκμετάλλευση κατά την περίοδο της πρώτης φάσης της γαλακτοπαραγωγής.
- 33 Προκειμένου για το εισόδημα που προέρχεται από ενδεχόμενες εναλλακτικές δραστηριότητες και το οποίο πρέπει να αφαιρεθεί από το υποθετικό εισόδημα που μνημονεύεται ανωτέρω, διαπιστώνεται σαφώς ότι το εισόδημα αυτό πρέπει να εκληφθεί υπό την έννοια ότι καλύπτει όχι μόνο το εισόδημα που πράγματι αποκόμισαν οι ενάγοντες από εναλλακτικές δραστηριότητες, αλλά και το εισόδημα που θα μπορούσαν να έχουν πραγματοποιήσει αν είχαν και λελογισμένως επιδοθεί σ' αυτές τις δραστηριότητες. Το συμπέρασμα αυτό προκύπτει αφεαυτού υπό το φως μιας γενικής αρχής που είναι

κοινή στα νομικά συστήματα των κρατών μελών κατά την οποία το ζημιωθέν πρόσωπο, αν δεν θέλει να υποστεί το ίδιο τη ζημία, πρέπει να επιδείξει τη δέουσα επιμέλεια για να περιοριστεί η έκταση της ζημίας. Ενδεχόμενες επιχειρηματικές ζημίες που υπέστησαν οι ενάγοντες κατά την άσκηση μιας τέτοιας εναλλακτικής δραστηριότητας δεν μπορούν να καταλογιστούν στην Κοινότητα, εφόσον οι ζημίες αυτές δεν οφείλονται στα αποτελέσματα που παρήγαγε η κοινοτική ρύθμιση.

- 34 Κατά συνέπεια, το ποσό των οφειλομένων από την Κοινότητα αποζημιώσεων πρέπει να αντιστοιχεί στις ζημίες που προκλήθηκαν απ' αυτήν. Η άποψη των εναγομένων οργάνων ότι το ποσό των αποζημιώσεων αυτών πρέπει να υπολογιστεί βάσει του ποσού της πριμοδοτήσεως μη εμπορίας που καταβλήθηκε σε καθέναν από τους ενάγοντες πρέπει επομένως να απορριφθεί. Πρέπει να διευκρινιστεί συναφώς ότι η πριμοδότηση αυτή συνιστά την αντιπαροχή για τη δέσμευση μη εμπορίας και δεν έχει καμία συνάφεια με τη ζημία που υπέστησαν οι ενάγοντες συνεπεία της εφαρμογής της, θεσπισθείσας μεταγενεστέρως, ρυθμίσεως περί συμπληρωματικής εισφοράς.

γ) *Επί των τόκων*

- 35 Κατά πάγια νομολογία, το ποσό της οφειλομένης αποζημιώσεως αυξάνεται κατά τους τόκους υπερημερίας υπολογιζομένους από της ημερομηνίας της δημοσιεύσεως της αποφάσεως με την οποία αναγνωρίζεται η υποχρέωση αποζημιώσεως. Πρέπει να καθοριστεί επιτόκιο 8 % ετησίως με την επιφύλαξη ότι το επιτόκιο αυτό δεν υπερβαίνει το επιτόκιο που ζητείται με τα αιτήματα των αγωγών.
- 36 Κατά συνέπεια, στην υπόθεση C-104/89 πρέπει να εφαρμοστεί το επιτόκιο 8 % ετησίως που ζητείται, στη δε υπόθεση C-37/90 το επιτόκιο 7 % ετησίως σύμφωνα με το αίτημα της αγωγής.

δ) *Επί των ποσών της αποζημιώσεως*

- 37 Ενόψει των στοιχείων της δικογραφίας, το Δικαστήριο θεωρεί ότι δεν μπορεί να αποφανθεί, σ' αυτή τη φάση της διαδικασίας, επί του ύψους των αποζημιώσεων που οφείλει να καταβάλει η Κοινότητα σε καθέναν από τους ενάγοντες.

- 38 Επομένως, καλεί τους διαδίκους, με την επιφύλαξη μεταγενέστερης αποφάσεως του Δικαστηρίου, να έλθουν σε συμφωνία ως προς τα ποσά αυτά υπό το φως των προηγούμενων σκέψεων και να γνωστοποιήσουν στο Δικαστήριο, εντός προθεσμίας δώδεκα μηνών, τα καταβλητέα ποσά που θα καθοριστούν από κοινού κατόπιν συμφωνίας ή, ελλείψει συμφωνίας, να του γνωστοποιήσουν, εντός της ίδιας προθεσμίας, τα αιτήματά τους με αριθμητικά στοιχεία.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 39 Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

- 1) Υποχρεώνει τα εναγόμενα όργανα να αποκαταστήσουν τη ζημία που υπέστησαν οι ενάγοντες συνεπεία της εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 857/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, όπως συμπληρώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1371/84 της Επιτροπής, της 16ης Μαΐου 1984, καθόσον οι κανονισμοί αυτοί δεν προέβλεψαν τη χορήγηση ποσότητας αναφοράς στους παραγωγούς οι οποίοι, σε εκτέλεση δεσμεύσεως αναληφθείσας βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1078/77 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, δεν παρέδωσαν γάλα κατά τη διάρκεια του έτους αναφοράς που επέλεξε το οικείο κράτος μέλος.
- 2) Το ποσό των οφειλομένων αποζημιώσεων προσανξάνεται εντόκως με επιτόκιο 8 % ετησίως στην υπόθεση C-104/89 και 7 % στην υπόθεση C-37/90 από της ημερομηνίας δημοσιεύσεως της αποφάσεως.
- 3) Απορρίπτει τις αγωγές κατά τα λοιπά.

- 4) Καλεί τους διαδίκους να γνωστοποιήσουν στο Δικαστήριο, εντός προθεσμίας δώδεκα μηνών από της δημοσίευσής της αποφάσεως, τα καταβλητέα ποσά που θα προσδιοριστούν από κοινού κατόπιν συμφωνίας.
- 5) Ελλείψει συμφωνίας, καλεί τους διαδίκους να υποβάλουν στο Δικαστήριο, εντός της ίδιας προθεσμίας, τα αιτήματά τους με αριθμητικά στοιχεία.
- 6) Επιφυλάσσεται ως προς τα δικαστικά έξοδα.

Due	Joliet	Schockweiler	Grévisse	Kapteyn
Mancini	Κακούρης	Moitinho de Almeida		
Rodríguez Iglesias	Díez de Velasco	Zuleeg		

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 19 Μαΐου 1992.

Ο Γραμματέας
J.-G. Giraud

Ο Πρόεδρος
O. Due