ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO SAGGIO

της 16ης Ιουνίου 1999 *

Εισαγωγή

1. Με διάταξη της 17ης Σεπτεμβρίου 1997, το Finanzgericht München (Γερμανία) υπέβαλε στο Δικαστήριο ένα προδικαστικό ερώτημα ως προς το κύρος μιας διατάξεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 536/93 της Επιτροπής, της 9ης Μαρτίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων [1]. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί, ιδίως, από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού, με το οποίο η Επιτροπή θεσπίζει κύρωση για τους αγοραστές του γάλακτος (γαλακτοκομικές επιχειρήσεις) που δεν τηρούν την προθεσμία που τάσσεται για την κοινοποίηση στην αρμόδια αρχή των υπολογισμών σχετικά με τις παραδοθείσες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος.

Το κοινοτικό νομικό πλαίσιο

2. Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, για να αντιμετωπίσει την αυξανόμενη υπερπαραγωγή στον τομέα του γάλακτος, καθιέρωσε, το 1984, στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, μηχανισμό συμπληρωματικής εισφοράς συνυπευθυνότητας [2]. Ο μηχανισμός αυτός προβλέπει την κατ' έτος χορήγηση σε κάθε κράτος μέλος μιας συνολικής εγγυημένης ποσοστώσεως γάλακτος, η οποία κατανέμεται από το κράτος μέλος σε ατομικές ποσοστώσεις για κάθε παραγωγό. Κάθε φορά που ένας παραγωγός θέτει στο εμπόριο μια ποσότητα γάλακτος που υπερβαίνει την ποσότητα που του χορηγήθηκε, πρέπει να πληρώσει για την ποσότητα αυτή που υπερβαίνει την ποσόστωση ένα είδος προστίμου, που αποτελεί, ακριβώς, τη συμπληρωματική εισφορά.

3. Όσον αφορά τους προβλεπόμενους από τον κανονισμό του 1984 τρόπους εισπράξεως της εισφοράς, τα κράτη μέλη μπορούν να επιλέξουν είτε να επιρρίψουν απ' ευθείας στους παραγωγούς το βάρος της πληρωμής που οφείλεται για τις τυχόν υπερβαίνουσες ποσότητες (εναλλακτική λύση Α) ή να επιρρίψουν το βάρος στους αγοραστές οι οποίοι μπορούν να το μετακυλίσουν στους παραγωγούς-προμηθευτές (εναλλακτική λύση Β) [3].

* Ckõrra sot pqrsosúpot: g isakijñ.

1 — ΕΕ L 57, σ. 12.

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 856/84 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1984, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 90, σ. 10).

3 — Άρθρο 5γ του παρατεθέντος κανονισμού 856/84.

4. Κατ' αρχάς, το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς θεσπίστηκε για πέντε χρονικές περιόδους δώδεκα μηνών η κάθε μία. Παρατάθηκε αρχικώς σε οκτώ περιόδους [4] και ακολούθως σε εννέα περιόδους [5].

5. Το 1992, στο πλαίσιο της μεταρρυθμίσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3950/92 του Συμβουλίου [6] (στο εξής: Βασικός κανονισμός) επέφερε γενική τροποποίηση του καθεστώτος, αντικαθιστώντας τους κανόνες που ίσχυαν προηγουμένως και παρατείνοντας για μια ακόμη φορά την εφαρμογή του καθεστώτος για επτά ακόμη περιόδους δώδεκα μηνών η κάθε μία (έως τις 31 Μαρτίου 2000). Ο κύριος σκοπός της νέας ρυθμίσεως είναι να απλοποιήσει και να εξορθολογήσει τον μηχανισμό του 1984, προκειμένου να τον καταστήσει αποτελεσματικότερο. Για τον λόγο αυτό, μεταξύ άλλων, καταργεί τη δυνατότητα που είχαν τα κράτη μέλη να επιλέξουν μεταξύ της εναλλακτικής λύσεως Α και της εναλλακτικής λύσεως Β, επιβάλλοντας αποκλειστικώς στον αγοραστή την υποχρέωση καταβολής της εισφοράς. Πράγματι, όπως προκύπτει από την όγδοη αιτιολογική σκέψη, «προκειμένου να αποφευχθούν όπως κατά το παρελθόν μακρές καθυστερήσεις στην είσπραξη και την καταβολή της εισφοράς, ασυμβίβαστες με τον στόχο του καθεστώτος, είναι σκόπιμο να καθορισθεί ότι ο αγοραστής, που φαίνεται καλύτερα σε θέση να πραγματοποιεί τις απαιτούμενες πράξεις, είναι ο υπόχρεος της εισφοράς και να του δοθούν τα μέσα είσπραξής της από τους παραγωγούς που είναι οι οφειλέτες».

6. Κατ' εφαρμογή της αρχής αυτής, το άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, του βασικού κανονισμού ορίζει ότι, «όσον αφορά τις παραδόσεις, ο υπόχρεος της εισφοράς αγοραστής καταβάλλει στον αρμόδιο οργανισμό του κράτους μέλους, πριν από μία ορισμένη ημερομηνία και σύμφωνα με διαδικασίες που θα καθορισθούν, το οφειλόμενο ποσό το οποίο παρακρατεί επί της τιμής του γάλακτος την οποία καταβάλλει στους παραγωγούς, που οφείλουν την εισφορά και, αν όχι, το ποσό το οποίο εισπράττει με κάθε κατάλληλο μέσο».

7. Το άρθρο 11 του βασικού κανονισμού αναθέτει στην Επιτροπή την εφαρμογή του καθεστώτος αυτού, ορίζοντας ότι «οι λεπτομέρειες εφαρμογής του παρόντος κανονισμού, και ιδίως τα χαρακτηριστικά του γάλακτος, μεταξύ των οποίων η περιεκτικότητα σε λιπαρά, που θεωρούνται αντιπροσωπευτικά προκειμένου να καθορισθούν οι ποσότητες γάλακτος που παραδίδονται ή αγοράζονται, θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 30 του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68» [7].

8. Με βάση τον προπαρατεθέντα κανονισμό, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό 536/93 [8] (στο εξής: κανονισμός εφαρμογής). Όπως προκύπτει από τη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του δεύτερου αυτού κανονισμού, ο κύριος σκοπός του είναι να καθορίσει τα συμπληρωματικά στοιχεία που είναι αναγκαία για τον τελικό υπολογισμό της εισφοράς, εν συνεχεία τα μέτρα για τη δια-

4 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1109/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988 (ΕΕ L 110, σ. 27).

5 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 816/92 του Συμβουλίου, της 31ης Μαρτίου 1992 (ΕΕ L 86, σ. 83).

6 — Κανονισμός της 28ης Δεκεμβρίου 1992, για τη θέσπιση συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 405, σ. 1).

7 — Ή με τη διαδικασία της Επιτροπής διαχειρίσεως.

8 — Προπαρατεθείς.

σφάλιση της εν ευθέτω χρόνω πληρωμής της εισφοράς και, τέλος, τους κατάλληλους κανόνες ελέγχου.

9. Στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού εφαρμογής τονίζεται ότι «(...) από την κτηθείσα πείρα έχει διαπιστωθεί ότι σημαντικές καθυστερήσεις τόσο όσον αφορά τη διαβίβαση των στοιχείων των σχετικών με την περισυλλογή γάλακτος ή τις απ' ευθείας πωλήσεις, όσον και την πληρωμή της εισφοράς, εμποδίζουν το καθεστώς να είναι απολύτως αποτελεσματικό και ότι πρέπει να εξαχθούν από την πείρα του παρελθόντος τα αναγκαία διδάγματα και να επιβληθούν αυστηρές απαιτήσεις όσον αφορά τις προθεσμίες ανακοίνωσης και πληρωμής, οι οποίες πρέπει να συνοδεύονται από κυρώσεις».

Στην έβδομη αιτιολογική σκέψη του ίδιου κανονισμού διαπιστώνεται, εξ άλλου, ότι «(...) ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3950/92 ορίζει ότι ο αγοραστής είναι ο κύριος φορέας της ορθής εφαρμογής του καθεστώτος (...)».

10. Βάσει των δύο αυτών σκέψεων, η Επιτροπή θέσπισε το άρθρο 3 του κανονισμού εφαρμογής για τις υποχρεώσεις των αγοραστών όσον αφορά τη διαβίβαση στοιχείων σχετικών με τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος και την καταβολή της εισφοράς. Περιοριζόμενος να αναφέρω τις κρίσιμες για την παρούσα διαφορά διατάξεις, παραθέτω το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 3, που ορίζει ότι «στο τέλος κάθε μιας από τις περιόδους που αναφέρονται στο άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3950/92, ο αγοραστής καταρτίζει για κάθε παράγωγο υπολογισμό όπου αναφέρονται, συναρτήσει της ποσότητας αναφοράς και της αντιπροσωπευτικής περιεκτικότητας σε λιπαρή ουσία τις οποίες ο τελευταίος αυτός διαθέτει, ο όγκος και η περιεκτικότητα σε λιπαρή ουσία του γάλακτος και/ή του ισοδυνάμου γάλακτος που έχει παραδοθεί στη διάρκεια της περιόδου αυτής».

Το πρώτο εδάφιο της παραγράφου 2 ορίζει την προθεσμία εντός της οποίας τα στοιχεία αυτά πρέπει να κοινοποιηθούν στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών. Κατά το προπαρατεθέν εδάφιο, «πριν τις 15 Μαΐου κάθε έτους [9], ο αγοραστής κοινοποιεί στην αρμόδια αρχή του κράτους μέλους τον πίνακα των υπολογισμών που έχουν καταρτισθεί για κάθε παραγωγό ή, κατά περίπτωση, σύμφωνα με την απόφαση του κράτους μέλους, τον όγκο που διορθώνεται σύμφωνα με το άρθρο 2 παράγραφος 2 και τη μέση περιεκτικότητα σε λιπαρή ουσία του γάλακτος και/ή του ισοδυνάμου γάλακτος που έχει παραδοθεί από τους παραγωγούς, καθώς και το σύνολο των ατομικών ποσοτήτων αναφοράς και τη μέση αντιπροσωπευτική περιεκτικότητα σε λιπαρή ουσία που διαθέτουν οι παραγωγοί αυτοί».

Το δεύτερο εδάφιο της ίδιας παραγράφου, το κύρος του οποίου αποτελεί, υπενθυμίζω, το αντικείμενο της παρούσας διαφοράς, θεσπίζει χρηματική κύρωση για την περίπτωση που ο αγοραστής προβεί σε εκπρόθεσμη κοινοποίηση. Πράγματι, κατά τις διατάξεις του εδαφίου αυτού, «σε περίπτωση μη τήρησης της προθεσμίας, ο αγοραστής οφείλει πρόστιμο ίσο προς το ποσό της οφειλόμενης λόγω υπέρβασης 0,1 % εισφοράς για το

9 — Το κείμενο αυτό τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1255/98 της Επιτροπής, της 17ης Ιουνίου 1998 (ΕΕ L 173, σ. 14), που διόρθωσε το σφάλμα που περιείχε η ιταλική διατύπωση του άρθρου 3, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο.

σύνολο των ποσοτήτων γάλακτος ή ισοδυνάμου γάλακτος που έχουν παραδοθεί σ' αυτούς από τους παραγωγούς. Το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 20 000 écus».

Η παράγραφος 4 του άρθρου 3 προβλέπει ότι, «πριν την 1η Σεπτεμβρίου κάθε έτους, ο αγοραστής που οφείλει την εισφορά καταβάλλει στον αρμόδιο οργανισμό το οφειλόμενο ποσό σύμφωνα με τους κανόνες που καθορίζονται από το κράτος μέλος». Προβλέπεται και για την περίπτωση αυτή κύρωση. Κατά τις διατάξεις του δευτέρου εδαφίου της προπαρατεθείσας παραγράφου, «σε περίπτωση μη τήρησης της προθεσμίας πληρωμής, τα οφειλόμενα ποσά αποδίδουν ετησίως τόκο, του οποίου το επιτόκιο καθορίζεται από το κράτος μέλος και δεν μπορεί να είναι κατώτερο από το επιτόκιο που εφαρμόζεται σε περίπτωση ανάκτησης των αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών».

11. Εξ άλλου, πρέπει να επισημανθεί ότι τον Μάιο του 1998 η Επιτροπή τροποποίησε την επίδικη στην παρούσα υπόθεση διάταξη [10]. Υπενθυμίζοντας την απόλυτη αναγκαιότητα τηρήσεως της προθεσμίας κοινοποιήσεως των στοιχείων [11] η Επιτροπή προέβλεψε αυστηρότερες κυρώσεις και τις διαβάθμισε ανάλογα με τη σοβαρότητα της καθυστερήσεως. Επί πλέον, θέσπισε διάταξη σκοπούσα στη διατήρηση των λιγότερο σημαντικών γαλακτοκομικών επιχειρήσεων. Σύμφωνα με τη νέα διατύπωση του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής, «Σε περίπτωση αθετήσεως της προθεσμίας, ο αγοραστής οφείλει πρόστιμο το οποίο υπολογίζεται ως εξής:

— εάν η ανακοίνωση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο γίνεται πριν από την 1η Ιουνίου, το πρόστιμο ισούται με το ποσό της οφειλόμενης εισφοράς για υπέρβαση που αντιστοιχεί σε 0,1 % των ποσοτήτων του γάλακτος και του ισοδυνάμου γάλακτος τα οποία έχουν παραδοθεί από τους παραγωγούς. Το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από 500 Ecu ούτε μεγαλύτερο από 20 000 Ecu,

— εάν η ανακοίνωση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο γίνεται μετά τις 31 Μαΐου αλλά πριν από τις 16 Ιουνίου, το πρόστιμο ισούται με το ποσό της οφειλόμενης εισφοράς για υπέρβαση που αντιστοιχεί σε 0,2 % των ποσοτήτων του γάλακτος και του ισοδυνάμου γάλακτος που έχουν παραδοθεί από τους παραγωγούς. Το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από 1 000 Ecu ούτε μεγαλύτερο από 40 000 Ecu,

— εάν η ανακοίνωση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο γίνεται μετά τις 15 Ιουνίου αλλά πριν από την 1η Ιουλίου, το πρόστιμο ισούται με το ποσό της οφειλόμενης εισφοράς για υπέρβαση που αντιστοιχεί σε 0,3 % των ποσοτήτων του γάλακτος και του ισοδυνάμου γάλακτος που έχουν παραδοθεί από τους παραγωγούς. Το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να είναι μικρότερο από 1 500 Ecu ούτε μεγαλύτερο από 60 000 Ecu,

10 — Με τον κανονισμό (ΕΚ) 1001/98 της 13ης Μαΐου 1998 (ΕΕ L 142, σ. 22).

11 — Με την πρώτη αιτιολογική σκέψη.

— εάν η ανακοίνωση που αναφέρεται στο πρώτο εδάφιο δεν πραγματοποιείται πριν από την 1η Ιουλίου, το πρόστιμο είναι εκείνο που αναφέρεται στην τρίτη περίπτωση, επαυξημένο κατά ποσό με 3 % αυτού για κάθε ημερολογιακή ημέρα καθυστερήσεως από την 1η Ιουλίου. Το πρόστιμο αυτό δεν μπορεί να είναι μεγαλύτερο από 100 000 Ecu.

Ωστόσο, στην περίπτωση κατά την οποία οι ποσότητες του γάλακτος ή του ισοδυνάμου γάλακτος που έχουν παραδοθεί από τον αγοραστή ανά περίοδο δώδεκα μηνών είναι μικρότερες από 100 000 χιλιόγραμμα, τα ελάχιστα πρόστιμα που αναφέρονται στις τρεις πρώτες υποπεριπτώσεις μειώνονται, αντιστοίχως, σε 100, 200 και 300 écus».

Οι ισχύουσες εθνικές διατάξεις

12. Η σχετική με τη συμπληρωματική εισφορά εθνική διάταξη περιλαμβάνεται στη Milch-Garantiemengen-Verordnung (κανονιστική απόφαση περί εγγυημένης ποσότητας στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων). Το άρθρο 11, παράγραφος 3, της κανονιστικής αυτής αποφάσεως, που θέτει σε εφαρμογή την κοινοτική ρύθμιση, τάσσει ως προθεσμία την 15η Μαΐου για τη διαβίβαση στον εθνικό οργανισμό, που είναι αρμόδιος για την εφαρμογή του καθεστώτος, των υπολογισμών που καταρτίζει ο αγοραστής για κάθε παραγωγό. Στη Γερμανία, ο αρμόδιος οργανισμός είναι το Hauptzollamt. Εξ άλλου, η παράγραφος 4 του ίδιου άρθρου ορίζει την 31η Ιουλίου ως καταληκτική ημερομηνία για την υποβολή, πάντα στο Hauptzollamt, δηλώσεως εκ μέρους της γαλακτοκομικής επιχειρήσεως σχετικά με τις εισφορές.

Τα πραγματικά περιστατικά και το προδικαστικό ερώτημα

13. Η Molkereigenossenschaft Wiedergeltingen eG (στο εξής: γαλακτοκομική επιχείρηση) είναι επιχείρηση επεξεργασίας γάλακτος που ασκεί τη δραστηριότητά της υπό μορφή συνεταιρισμού (γαλακτοκομικός συνεταιρισμός), του οποίου μέλη είναι οι παραγωγοί γάλακτος που την προμηθεύουν. Κατ' εφαρμογή του Genossenschaftsgesetz (γερμανικός νόμος σχετικά με τους συνεταιρισμούς), η οργανωτική αυτή μορφή έχει ως συνέπεια ότι πρωταρχικός στόχος δεν είναι η μεγιστοποίηση των κερδών, αλλά κυρίως η προάσπιση των συμφερόντων των μελών της. Υπό την έννοια των ισχυουσών για τη συμπληρωματική εισφορά διατάξεων, θεωρείται, πάντως, αγοραστής και κατά συνέπεια υπόκειται στις υποχρεώσεις περί κοινοποιήσεως των στοιχείων για τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος και καταβολής της εισφοράς.

14. Στις 9 Απριλίου 1997, το Hauptzollamt Lindau (στο εξής: HZA Lindau) απέστειλε στη γαλακτοκομική επιχείρηση έγγραφο με το οποίο της υπενθύμιζε ότι, όπως προέβλεπαν τόσο οι εθνικές διατάξεις, όσο και το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού εφαρμογής, έπρεπε να διαβιβάσει, το αργότερο έως τις 14 Μαΐου, τον πίνακα των υπολογισμών σχετικά με την παραδοθείσα από κάθε παραγωγό ποσότητα γάλακτος.

15. Η γαλακτοκομική επιχείρηση διαβίβασε ταχυδρομικώς τα στοιχεία που τους ζητήθηκαν μόλις στις 16 Μαΐου 1997. Η κοινοποίηση αυτή περιήλθε, λόγω και της εορτής της Πεντηκοστής της 19ης Μαΐου 1997, στο

HZA Lindau στις 20 Μαΐου 1997. Αφού διαπίστωσε την καθυστέρηση αυτή, το HZA Lindau επέβαλε, κατ' εφαρμογή του δεύτερου εδαφίου του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού εφαρμογής, πρόστιμο ύψους 16 681,80 γερμανικών μάρκων (DM).

16. Θεωρώντας ότι το μέτρο αυτό ήταν άδικο, η γαλακτοκομική επιχείρηση υπέβαλε κατά της προπαρατεθείσας αποφάσεως διοικητική ένσταση. Η ως άνω ένσταση απορρίφθηκε ως αβάσιμη στις 5 Ιουνίου 1997.

17. Κατόπιν αυτών, η Genossenschaftsverband Bayern eV., ως εντολοδόχος της γαλακτοκομικής επιχειρήσεως, άσκησε προσφυγή ενώπιον του Finanzgericht München, με την οποία ζήτησε την ακύρωση του ληφθέντος από το HZA Lindau μέτρου και της απορριπτικής αποφάσεως, καθόσον το πρόστιμο δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια της αρχής της αναλογικότητας.

Κατά την προφορική διαδικασία της κύριας δίκης ενώπιον του Finanzgericht, το HZA Lindau παραδέχθηκε ότι η κύρωση που υπεχρεούτο να επιβάλει κατ' εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας είναι πολύ δυσανάλογη. Κατά συνέπεια, ζήτησε να υποβληθεί στο Δικαστήριο ερώτημα προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως σχετικά με το κύρος του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού εφαρμογής, το οποίο καθορίζει τον τρόπο του εν λόγω υπολογισμού.

18. Το εθνικό δικαστήριο, που συμφωνεί με τους διαδίκους ότι η επίλυση της διαφοράς εξαρτάται από το κύρος της προπαρατεθείσας διατάξεως, ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

«Είναι έγκυρο το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 536/93 της Επιτροπής, της 9ης Μαρτίου 1993 (ΕΕ L 57, σ. 12), όσον αφορά την επιβολή προστίμου σε γαλακτοκομική επιχείρηση (αγοράστρια γάλακτος);»

Το προδικαστικό ερώτημα

19. Η υπόθεση που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας διαφοράς εντάσσεται στην ήδη σημαντική νομολογία του Δικαστηρίου σε θέματα γαλακτοκομικών ποσοστώσεων. Εν προκειμένω, το υποβληθέν από το εθνικό δικαστήριο ερώτημα αφορά μία από τις λεπτομέρειες εφαρμογής του εν λόγω καθεστώτος, που θεσπίστηκαν από την Επιτροπή, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας που της απένειμε το Συμβούλιο βάσει του άρθρου 11 του βασικού κανονισμού.

20. Όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, το κύρος της επίμαχης διατάξεως — η οποία, υπενθυμίζω, προβλέπει, για τη γαλακτοκομική επιχείρηση που παραλείπει να κοινοποιήσει έως τις 15 Μαΐου τους υπολογισμούς σχετικά με τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος πρόστιμο ίσο προς το

ποσό της εισφοράς, που θα εισπραττόταν αν οι παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος υπερέβαιναν κατά 0,1 % τις ατομικές ποσοστώσεις — τίθεται διττώς εν αμφιβόλω. Πρώτον, το εθνικό δικαστήριο διατυπώνει αμφιβολίες ως προς την αρμοδιότητα της Επιτροπής να επιβάλλει πρόστιμο στους αγοραστές γάλακτος και θεωρεί ότι ο επίμαχος κανόνας δεν έχει έγκυρο νομικό έρεισμα. Δεύτερον, διατυπώνει επιφυλάξεις και ως προς τη νομιμότητα της κυρώσεως καθαυτή και τη θεωρεί δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό. Στους ανωτέρω προστίθενται δύο ακόμη λόγοι, που προέβαλε η γαλακτοκομική επιχείρηση, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, στηριζόμενη στην παραβίαση των αρχών του ποινικού δικαίου σε ένα κράτος δικαίου και στην παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Κατά την προφορική διαδικασία, η Επιτροπή ζήτησε, εξ άλλου, για την περίπτωση που το Δικαστήριο κρίνει άκυρη την επίμαχη διάταξη, να περιορισθεί η αναδρομική ισχύς της αποφάσεως μόνο στις περιπτώσεις όπου έχει ήδη ασκηθεί προσφυγή. Πρέπει, τέλος, να υπομνησθεί ότι η αιτούμενη από το αιτούν Δικαστήριο εκτίμηση του κύρους αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής όπως είχε πριν τροποποιηθεί με τον κανονισμό 1001/98 [12]. Ο κανονισμός αυτός άρχισε να ισχύει μετά την υποβολή στο Δικαστήριο της διατάξεως περί παραπομπής.

Επί της ελλείψεως νομικής βάσεως

21. Το αιτούν δικαστήριο υποστηρίζει ότι το άρθρο 11 του βασικού κανονισμού δεν μπορεί να θεωρηθεί ως έγκυρη νομική βάση για μια διάταξη εφαρμογής που προβλέπει χρηματικές κυρώσεις στους αγοραστές γάλακτος στο μέτρο που ο εν λόγω κανόνας υπερβαίνει τις αρμοδιότητες της Επιτροπής για την εκτέλεση των κανονισμών.

22. Κατ' αρχάς, πρέπει να υπενθυμισθεί ότι το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως αποφανθεί ότι, κυρίως όσον αφορά τον γεωργικό τομέα, «(...) η έννοια της εκτελέσεως πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως. Επειδή η Επιτροπή είναι η μόνη που μπορεί να παρακολουθεί σταθερά και προσεκτικά την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση, το Συμβούλιο μπορεί να αποφασίσει να της αναθέσει ευρείες αρμοδιότητες στον τομέα αυτό. Κατά συνέπεια, τα όρια των αρμοδιοτήτων αυτών πρέπει να εκτιμώνται με γνώμονα τους ουσιώδεις γενικούς στόχους της οργανώσεως της αγοράς» [13].

23. Στο πλαίσιο της ερμηνείας αυτής, το Δικαστήριο περιέλαβε ρητώς και την αρμοδιότητα της Επιτροπής να επιβάλλει κυρώσεις [14]. Είναι, κατά τη γνώμη μου, εξαιρετικά σαφής ως προς το σημείο αυτό ο συλλογισμός του Δικαστηρίου στην απόφαση που εξέδωσε επί της υποθέσεως Γερμανία κατά Επιτροπής [15], στην οποία διευκρίνισε ότι τα άρθρα 145 και 155 της Συνθήκης ΕΚ (νυν,

12 — Βλ. σημείο 11 των παρουσών προτάσεων.

13 — Απόφαση της 25ης Ιουνίου 1997, C-285/94, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. I-3519, σκέψη 22). Βλ., επίσης, ως προς την ουσία, τις αποφάσεις της 30ής Οκτωβρίου 1975, 23/75, Rey Soda κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1975, σ. 399)· της 11ης Μαρτίου 1987, 279/84, 280/84 και 285/84, Rau κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 1069, σκέψη 14), και της 8ης Ιουνίου 1989, 167/88, Association générale des producteurs de blé et autres céréales (Συλλογή 1989, σ. 1653, σκέψη 15).

14 — Βλ. τις αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 1990, C-345/88, Butterabsatz Osnabrück-Emsland (Συλλογή 1990, σ. I-159, σκέψεις 7 έως 12), και της 2ας Μαΐου 1990, C-357/88, Hopermann (Συλλογή 1990, σ. I-1669).

15 — Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 1992, C-240/90 (Συλλογή 1992, σ. I-5383).

άρθρα 202 ΕΚ και 211 ΕΚ αντιστοίχως), που ρυθμίζουν την εξουσία της Επιτροπής να θεσπίζει κυρώσεις «(...) διακρίνουν 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». Κατά το Δικαστήριο, μπορούν να χαρακτηρισθούν ως ουσιώδεις οι κανόνες που έχουν ως σκοπό να μεταφέρουν τις βασικές κατευθύνσεις της κοινοτικής πολιτικής. Αυτό δεν συμβαίνει, αντιθέτως, στην περίπτωση των κυρώσεων οι οποίες προορίζονται να διασφαλίσουν την υλοποίηση των βασικών αυτών κατευθύνσεων. Κατά συνέπεια, «(...) τα μέτρα που συνίστανται στη θέσπιση κυρώσεων (...) δεν υπερβαίνουν τα πλαίσια της εκτελέσεως των αρχών που διατυπώνονται στους βασικούς κανονισμούς και (...), εφόσον το Συμβούλιο δεν την επεφύλαξε στον εαυτό του, η αρμοδιότητα αυτή [μπορεί] να αποτελέσει αντικείμενο αναθέσεως στην Επιτροπή».

Με την ίδια απόφαση, το Δικαστήριο υπογραμμίζει επίσης ότι για τις κυρώσεις που θεσπίζει η Επιτροπή κατά την άσκηση της εκτελεστικής της εξουσίας δεν απαιτείται ειδική άδεια του Συμβουλίου, διότι το τελευταίο, εφόσον «(...) καθόρισε με τον βασικό κανονισμό του τους ουσιώδεις κανόνες του ρυθμιζομένου θέματος, μπορεί να αναθέτει στην Επιτροπή τη γενική εξουσία θεσπίσεως των σχετικών λεπτομερειών εφαρμογής χωρίς να πρέπει να διευκρινίζει τα ουσιώδη στοιχεία των ανατιθεμένων αρμοδιοτήτων και ότι (...) για να συμβεί αυτό, μία διατυπωθείσα κατά τρόπο γενικό διάταξη παρέχει επαρκή βάση εξουσιοδοτήσεως» [16].

24. Φυσικά οι λεπτομέρειες εφαρμογής πρέπει να πληρούν ορισμένα κριτήρια. Το Δικαστήριο έκρινε επανειλημμένως ότι «(...) η Επιτροπή μπορεί να λαμβάνει όλα τα αναγκαία ή πρόσφορα εκτελεστικά μέτρα για να θέτει σε εφαρμογή τη βασική ρύθμιση, αρκεί να μην αντίκεινται προς τη ρύθμιση αυτή (...)» [17]. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή, κατά την άσκηση της εκτελεστικής της εξουσίας, πρέπει να παραμένει στο πλαίσιο των προς εκτέλεση διατάξεων, σεβόμενη τις κατευθύνσεις και τους στόχους των εν λόγω διατάξεων.

25. Στο τελευταίο αυτό σημείο σχετικά με την άσκηση της εν λόγω εκτελεστικής εξουσίας επικεντρώνεται, ακριβώς, η προσοχή του αιτούντος δικαστηρίου. Στηριζόμενο σε γραμματική ερμηνεία της όγδοης αιτιολογικής σκέψεως του βασικού κανονισμού [18], ισχυρίζεται ότι το Συμβούλιο, όταν υπογραμμίζει ότι ο μόνος τρόπος για να αποφευχθούν οι μακρές καθυστερήσεις, που διαπιστώθηκαν στο παρελθόν, όσον αφορά την είσπραξη και την καταβολή της εισφοράς, είναι να καθορισθεί ο αγοραστής ως υπόχρεος της εισφοράς και να του δοθούν τα μέσα για να διασφαλίσει την είσπραξή της από τους παραγωγούς, αποδίδει, στην

16 — Σκέψεις 36 έως 41.

17 — Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 1995, C-478/93, Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατά Επιτροπής, (Συλλογή 1995, σ. I-3081). Βλ., επίσης, την απόφαση της 15ης Μαΐου 1984, 121/83, Zuckerfabrik Franken (Συλλογή 1984, σ. 2039, σκέψη 13), και, εκτός του τομέα της γεωργικής πολιτικής, την απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1998, C-159/96, Πορτογαλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-7379).

18 — Βλ. σκέψη 5 των παρουσών προτάσεων.

πραγματικότητα, τις εν λόγω καθυστερήσεις στο γεγονός ότι οι γαλακτοκομικές επιχειρήσεις δεν είχαν στη διάθεσή τους στο παρελθόν όλα τα αναγκαία μέσα για να εκπληρώσουν εντός των προθεσμιών τις επιβαλλόμενες σε αυτές από την κοινοτική ρύθμιση υποχρεώσεις. Κατά την άποψη του εθνικού δικαστηρίου, η αιτιολογική αυτή σκέψη έχει την έννοια ότι το Συμβούλιο, κατά τη μεταρρύθμιση της συμπληρωματικής εισφοράς, σκοπούσε να ενισχύσει τη θέση και τα δικαιώματα των αγοραστών. Το εθνικό δικαστήριο θεωρεί, εξ άλλου, ότι η ερμηνεία αυτή είναι η πλέον «εύλογη», αν ληφθεί υπόψη ότι, με τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, οι γαλακτοκομικές επιχειρήσεις φέρουν το βάρος ολόκληρης της διοικητικής διαδικασίας σχετικά με τη διαχείριση των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων, το οποίο, ιδίως για τις μικρότερες γαλακτοκομικές επιχειρήσεις, μπορεί να αποδειχθεί εξαιρετικά δυσβάσταχτο.

Πάντοτε κατά την άποψη του εθνικού δικαστηρίου πάντα, εφαρμόζοντας τον βασικό κανονισμό, η Επιτροπή είχε, αντιθέτως, μια προσέγγιση πολύ διαφορετική. Το εθνικό δικαστήριο συνάγει από την πέμπτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού εφαρμογής [19] ότι το κοινοτικό όργανο θεωρεί τις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις υπεύθυνες για τις προπαρατεθείσες καθυστερήσεις και κρίνει αναγκαία για τη διασφάλιση της καλής λειτουργίας του καθεστώτος μία ιδιαιτέρως δραστική ενέργεια που θα τις υποχρεώσει να εκπληρώνουν εγκαίρως τις υποχρεώσεις που υπέχουν. Η άποψη αυτή αποτυπώνεται, κατά συνέπεια, στο ιδιαιτέρως υψηλό πρόστιμο στις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις, που προβλέπεται από το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού εφαρμογής.

Από τα ανωτέρω συμπεραίνει ότι η διάσταση που υπάρχει στις προσεγγίσεις των δύο κοινοτικών οργάνων έχει ως συνέπεια να μην μπορεί να θεωρηθεί το άρθρο 11 του βασικού κανονισμού ως έγκυρη νομική βάση για το επίμαχο στην παρούσα υπόθεση πρόστιμο. Ισχυρίζεται, εξ άλλου, ότι, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι κάποια από τις διατάξεις της Συνθήκης αποτελεί προσήκουσα νομική βάση, έπεται ότι η Επιτροπή, για να θεσπίσει ένα τέτοιο μέτρο, έπρεπε να εξουσιοδοτηθεί ειδικώς από το Συμβούλιο με κανονισμό εκδοθέντα κατ' εφαρμογή του άρθρου 145 της Συνθήκης.

26. Θεωρώ ότι τα επιχειρήματα που επικαλείται το αιτούν δικαστήριο δεν πρέπει να γίνουν δεκτά. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή με τις παρατηρήσεις της, η όγδοη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού, όταν προβλέπει ότι είναι σκόπιμο να δοθούν στον αγοραστή τα μέσα είσπραξης της εισφοράς αναφέρεται απλώς και μόνο στο περιεχόμενο του άρθρου 2, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του ίδιου κανονισμού, που παρέχει στις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις ευρεία δυνατότητα επιλογής ως προς τα μέσα εισπράξεως της εισφοράς [20]. Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει κανένας λόγος να θεωρήσουμε ότι το Συμβούλιο, εκδίδοντας τον κανονισμό του, ήθελε να ενισχύσει με κάποιο τρόπο τη θέση των αγοραστών, όπως, εξ άλλου, δεν υπάρχει κανένας λόγος να σκεφθούμε ότι το Συμβούλιο θεώρησε υποχρέωσή του να «αντισταθμίσει» τα διοικητικά βάρη που επιβλήθηκαν στις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις στο πλαίσιο των ισχυουσών στον τομέα των γαλακτοκομικών ποσοστώσεων διατάξεων. Κατά την άποψή μου, από το σύνολο των

19 — Βλ. το σημείο 9 των παρουσών προτάσεων.

20 — Βλ. το σημείο 6 των παρουσών προτάσεων.

περιλαμβανομένων στον βασικό κανονισμό ρυθμίσεων προκύπτει επίσης ότι το Συμβούλιο, εφόσον επέβαλε την εισφορά στους αγοραστές, παρέχοντάς τους ταυτοχρόνως μεγάλη ελευθερία ως προς τους τρόπους εισπράξεώς της, θέλησε να καταστήσει τους αγοραστές κυρίους υπεύθυνους της ορθής εφαρμογής του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς. Πρέπει, επομένως, να γίνει δεκτό ότι η θέσπιση κυρώσεως, όπως αυτή που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, είναι απολύτως σύμφωνη με τις καθορισθείσες από το Συμβούλιο κατευθύνσεις. Επομένως, η εν λόγω κύρωση περιλαμβάνεται πλήρως στις εκτελεστικές αρμοδιότητες που ανατέθηκαν στην Επιτροπή με το άρθρο 11 του βασικού κανονισμού, το οποίο αποτελεί έγκυρη νομική βάση.

Επί της παραβιάσεως των αρχών της αναλογικότητας και της απαγορεύσεως των διακρίσεων

27. Το δεύτερο ζήτημα που τίθεται με τη διάταξη περί παραπομπής αφορά το κύρος του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας. Ως προς τον λόγο αυτό προβλήθηκαν έξι επιχειρήματα.

28. Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο και η γαλακτοκομική επιχείρηση ισχυρίστηκαν, κυρίως, ότι η θεσπισθείσα με την επίμαχη διάταξη κύρωση δεν λαμβάνει καθόλου υπόψη την καθυστέρηση στην αποστολή των σχετικών με το παραδοθέν γάλα στοιχείων. Η μη συνεκτίμηση του στοιχείου αυτού έχει ως συνέπεια το ποσόν της χρηματικής κυρώσεως να είναι πάντοτε το ίδιο, είτε πρόκειται για καθυστέρηση ολίγων ημερών, είτε για εξαιρετικά σημαντικές καθυστερήσεις, είτε ακόμα και στην περίπτωση παντελούς απουσίας κοινοποιήσεως. Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, η δυσαναλογία αυτή επιτείνεται από το γεγονός ότι, λαμβανομένων υπόψη των πάρα πολλών υποχρεώσεων που υπέχουν οι γαλακτοκομικές επιχειρήσεις, το χρονικό διάστημα που μεσολαβεί, από της λήξεως του έτους γαλακτοκομικής παραγωγής στις 31 Μαρτίου μέχρι τη λήξη της προθεσμίας για την αποστολή των σχετικών με τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος υπολογισμών στις 15 Μαΐου, μπορεί να είναι εξαιρετικά σύντομο για τις εν λόγω γαλακτοκομικές επιχειρήσεις. Καθίσταται έτσι εξαιρετικά δυσχερές για τις τελευταίες να τηρήσουν τις ταχθείσες από την Επιτροπή προθεσμίες. Η γαλακτοκομική επιχείρηση ισχυρίζεται, εξ άλλου, ότι η κατάσταση που περιγράφεται ανωτέρω συνιστά επίσης παραβίαση της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, στο μέτρο που, μη επιτρέποντας τη διαφοροποίηση του ποσού της κυρώσεως σε συνάρτηση με τη σοβαρότητα της καθυστερήσεως, έχει ως αποτέλεσμα να αντιμετωπίζονται με τον ίδιο τρόπο καταστάσεις που είναι πολύ διαφορετικές από την άποψη των αρνητικών συνεπειών επί του καθεστώτος.

29. Δεύτερον, η Γερμανική Κυβέρνηση και η γαλακτοκομική επιχείρηση ισχυρίζονται ότι η ημερομηνία της 15ης Μαΐου είναι εντελώς αυθαίρετη και ότι δεν έχει καμία σχέση με τις υπόλοιπες επιβαλλόμενες από το καθεστώς υποχρεώσεις. Κατά συνέπεια, μια καθυστέρηση ολίγων ημερών δεν θα είχε καμία επίπτωση στην εφαρμογή των σχετικών με την καταβολή της εισφοράς διατάξεων. Συναφώς ισχυρίζονται ότι οι προβλεπόμενες χρηματικές κυρώσεις, ιδιαιτέρως αυστηρές

σε περίπτωση μη τηρήσεως της εν λόγω προθεσμίας, είναι υπερβολικές και αντίθετες προς την αρχή της αναλογικότητας.

30. Τρίτον, κατά το αιτούν δικαστήριο και τη γαλακτοκομική επιχείρηση, παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας και για τον λόγο ότι οι χρηματικές κυρώσεις υπολογίζονται βάσει των παραδοθεισών ποσοτήτων γάλακτος και όχι σε συνάρτηση προς το ποσό της ενδεχομένως οφειλομένης συμπληρωματικής εισφοράς. Και στην περίπτωση αυτή, μια τέτοια επιλογή έχει ως αποτέλεσμα το καταβλητέο σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας ποσό να είναι εξαιρετικά υψηλό σε σχέση προς τον επιδιωκόμενο από την Επιτροπή σκοπό της ταχείας διαβιβάσεως των στοιχείων και της έγκαιρης καταβολής της εισφοράς.

31. Τέλος, η γαλακτοκομική επιχείρηση επικαλείται τρεις άλλες περιστάσεις που θα έπρεπε να οδηγήσουν στη διαπίστωση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας. Η πρώτη συνίσταται στο ότι, σε περίπτωση καθυστερήσεως, επιβάλλεται πρόστιμο, ακόμη και όταν προκύπτει από μεταγενέστερους υπολογισμούς ότι η γαλακτοκομική επιχείρηση δεν οφείλει εισφορά. Η δεύτερη συναρτάται με το ότι η θεσπιζόμενη από την επίμαχη διάταξη κύρωση επιβάλλεται εφόσον διαπιστώνεται καθυστέρηση στην κοινοποίηση των στοιχείων, χωρίς να εξετάζεται αν η καθυστέρηση αυτή οφείλεται στη γαλακτοκομική επιχείρηση ή αν, αντιθέτως, οφείλεται σε λόγους που δεν μπορούν να της καταλογιστούν, όπως καθυστερήσεις στην κοινοποίηση των αναγκαίων στοιχείων για την κατάρτιση των υπολογισμών, για τις οποίες ευθύνονται τα εθνικά κέντρα υπολογισμού. Η τρίτη αφορά τη μη λήψη υπόψη, κατά τον καθορισμό του προστίμου, των δυσχερειών που μπορούν ενδεχομένως να ανακύψουν στις σχέσεις μεταξύ των αρμοδίων για την εφαρμογή του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς κρατικών αρχών και των γαλακτοκομικών επιχειρήσεων.

32. Κατ' αρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, «δυνάμει της αρχής της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί μέρος των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, οι πράξεις των κοινοτικών οργάνων δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα όρια του καταλλήλου και του αναγκαίου για την επίτευξη των σκοπών που νομίμως επιδιώκονται από την οικεία ρύθμιση, εξυπακουομένου ότι, οσάκις υφίσταται επιλογή μεταξύ περισσοτέρων καταλλήλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το ολιγότερο καταναγκαστικό και τα προξενούμενα μειονεκτήματα δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα προς τους επιδιωκόμενους σκοπούς» [21].

33. Εξ άλλου, πρέπει να επισημανθεί ότι, όσον αφορά τον εν λόγω τομέα, το Δικαστήριο διευκρίνισε επανειλημμένως ότι «(...) όταν πρόκειται για κατάσταση που υπαγορεύει την ανάγκη εκτιμήσεως ορισμένης

21 — Απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-133/93, C-300/93 και C-362/93, Crispoltoni κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-4863, σκέψη 41). Επί της ουσίας, βλ. τις αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 122/78, Buitoni (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 341, σκέψη 16)· της 22ας Ιανουαρίου 1986, C-266/84, Denkavit France (Συλλογή 1986, σ. 149, σκέψη 17)· Hopermann, προπαρατεθείσα, σκέψη 14· της 21ης Ιανουαρίου 1992, C-319/90, Pressler (Συλλογή 1992, σ. I-203, σκέψη 12), καθώς και της 17ης Ιουλίου 1997, C-354/95, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1997, σ. I-4559, σκέψη 49).

πολύπλοκης οικονομικής πραγματικότητας όπως είναι η περίπτωση της κοινής γεωργικής πολιτικής, ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως ως προς τη φύση και την έκταση εφαρμογής των ληπτέων μέτρων» [22].

34. Όσον αφορά, ιδίως, τις προβλέπουσες κυρώσεις διατάξεις, η αναγνώριση της ευρείας αυτής εξουσίας εκτιμήσεως οδήγησε συχνά το Δικαστήριο να θεωρήσει απολύτως νόμιμες ακόμα και κυρώσεις εξαιρετικά αυστηρές και έχουσες αποτρεπτικό χαρακτήρα. Αυτό συνέβη, κυρίως, σε περιπτώσεις που η κύρωση συνδεόταν με υποχρέωση που θεωρήθηκε κύρια, ήτοι μια υποχρέωση της οποίας η τήρηση έχει θεμελιώδη σημασία για την εύρυθμη λειτουργία ενός κοινοτικού συστήματος όπως είναι η κοινή οργάνωση των αγορών [23].

35. Στην παρούσα υπόθεση πρόκειται χωρίς αμφιβολία για μια κατάσταση σαν αυτή που μόλις περιέγραψα. Επισήμανα ήδη, όταν παρουσίασα την οικεία κοινοτική νομοθεσία, ότι το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς βασίζεται, όχι επί της ποσότητας του παραχθέντος γάλακτος, αλλά κυρίως επί των ποσοτήτων που διατίθενται στο εμπόριο. Για κάθε κράτος μέλος καθορίζεται μια ετήσια συνολική εγγυημένη ποσότητα, που στη συνέχεια κατανέμεται μεταξύ των παραγωγών σε ατομικές ποσότητες. Όπως προκύπτει, ιδίως, από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού, στο πλαίσιο των ατομικών αυτών ποσοτήτων, γίνεται διάκριση μεταξύ των ποσοτήτων γάλακτος που χορηγούνται στις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις για τις παραδόσεις και αυτών που χορηγούνται για τις άμεσες πωλήσεις. Από αυτές, οι πρώτες αποτελούν το σύνολο σχεδόν του προορισμού της γαλακτοκομικής παραγωγής [24]. Από τη σύντομη αυτή περιγραφή προκύπτει σαφώς ότι οι ποσότητες γάλακτος που παραδίδονται στις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις αποτελούν το στοιχείο στο οποίο επικεντρώνεται ολόκληρο το σύστημα. Πράγματι, χρησιμοποιούνται ως «μονάδα μετρήσεως» του συστήματος αυτού. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση των γαλακτοκομικών επιχειρήσεων να κοινοποιούν στις αρμόδιες εθνικές αρχές τις παραδοθείσες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος πρέπει να θεωρηθεί ουσιώδης υπό την έννοια ότι η παράβαση της υποχρεώσεως αυτής μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη λειτουργία του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς στο σύνολό του, καθώς και τη λειτουργία της κοινής οργανώσεως αγοράς του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων.

36. Επομένως, όσον αφορά τον πρώτο από τους λόγους των οποίων έγινε επίκληση για να δικαιολογηθεί η δυσαναλογία της αμφισβητούμενης στην παρούσα υπόθεση διατάξεως, πρέπει να αναρωτηθούμε αν το γεγονός ότι η κύρωση που αυτή περιλαμβάνει δεν

22 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1988, 84/87, Erpelding (Συλλογή 1988, σ. 2647, σκέψη 27)· βλ. επίσης τις αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 1977, 29/77, Roquette Frères (Συλλογή τόμος 1977, σ. 541, σκέψεις 19 και 20)· της 11ης Ιουλίου 1989, 265/87, Schräder (Συλλογή 1989, σ. 2237, σκέψη 22)· της 26ης Ιουνίου 1990, C-8/89, Zardi (Συλλογή 1990, σ. I-2515, σκέψη 11), και National Farmers' Union κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 50.

23 — Βλ., ιδίως, την απόφαση National Farmers' Union κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψεις 51 έως 53. Βλ., επίσης, τις αποφάσεις Buitoni, προπαρατεθείσα, σκέψη 20· της 27ης Νοεμβρίου 1986, 21/85, Maas (Συλλογή 1986, σ. 3537, σκέψη 15), καθώς και της 12ης Οκτωβρίου 1995, C-104/94, Cereol Italia (Συλλογή 1995, σ. I-2983, σκέψεις 24 και 25).

24 — Βλ. τις επισημάνσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου στην ειδική έκθεση αριθ. 4/93 σχετικά με την εφαρμογή του συστήματος των ποσοστώσεων που αποσκοπεί στον έλεγχο της παραγωγής γάλακτος συνοδευόμενη από την απάντηση της Επιτροπής (ΕΕ 1994, C 12, σ. 1).

προβλέπει χρηματικές κυρώσεις διαφοροποιούμενες σε συνάρτηση προς τη διάρκεια της καθυστερήσεως με την οποία η γαλακτοκομική επιχείρηση κοινοποίησε τους υπολογισμούς της στην εθνική αρχή, πρέπει να θεωρηθεί ως παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας και, ιδίως, του κριτηρίου της αναγκαιότητας ή αν μπορεί να θεωρηθεί δικαιολογημένη ενόψει της εξουσίας εκτιμήσεως που έχει η Επιτροπή βάσει της προπαρατεθείσας νομολογίας.

37. Θεωρώ ότι η πρώτη λύση είναι ορθότερη. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει σαφώς αποφανθεί ότι, ακόμα και όσον αφορά τις κυρώσεις που συνδέονται με ουσιώδεις υποχρεώσεις, η σημαντική εξουσία εκτιμήσεως που έχει ο κοινοτικός νομοθέτης σε θέματα γεωργικής πολιτικής πρέπει σε κάθε περίπτωση να ασκείται στο πλαίσιο των ορίων που επιβάλλει η αρχή της αναλογικότητας [25].

38. Από τον τρόπο που το Δικαστήριο εφάρμοσε την εν λόγω αρχή στις προπαρατεθείσες υποθέσεις προκύπτει, κατά την άποψή μου, ότι, όταν πρόκειται, όπως εν προκειμένω, για μια υποχρέωση τηρήσεως προθεσμίας, η συνδεόμενη με αυτή κύρωση που δεν προβλέπει διαφοροποιημένες χρηματικές κυρώσεις σε συνάρτηση προς το μέγεθος της καθυστερήσεως, δεν παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας μόνο στις περιπτώσεις που η εν λόγω προθεσμία είναι δεσμευτική, ήτοι αν είναι δυνατόν να αποδειχθεί ότι μια οποιαδήποτε καθυστέρηση, ανεξαρτήτως του μεγέθους της, επιφέρει ιδιαίτερα αποτελέσματα που μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την εύρυθμη λειτουργία του οικείου κοινοτικού καθεστώτος. Αν δεν υφίσταται τέτοια δεσμευτική προθεσμία, αυτό σημαίνει ότι οι αρνητικές επιπτώσεις επί του καθεστώτος από την παραβίαση της υποχρεώσεως ποικίλλουν σε συνάρτηση προς την καθυστέρηση στην εκτέλεση. Επομένως, μια κύρωση που δεν λαμβάνει υπόψη την περίσταση αυτή πρέπει να θεωρηθεί δυσανάλογη καθόσον δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού [26].

39. Πολύ σχετική με το ζήτημα αυτό είναι η απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως Lingenfelser [27]. Αφορούσε διάταξη της Επιτροπής περί προληπτικής αποστάξεως του επιτραπεζίου οίνου, που προέβλεπε ότι ο οινοπνευματοποιός υπεχρεούτο να καταβάλει στον παραγωγό την κατώτατη τιμή αγοράς εντός ορισμένης προθεσμίας. Σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας αυτής, προβλεπόταν ως κύρωση η επιστροφή ολόκληρου του ποσού της ενισχύσεως που είχε

25 — Με άλλα λόγια, το Δικαστήριο, ακόμα και ενόψει κυρώσεων που συνδέονταν με ουσιώδεις υποχρεώσεις, ελέγχει πάντα την τήρηση των κριτηρίων της αναλογικότητας. Επί της ουσίας, βλ. τις αποφάσεις National Farmers' Union κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 49· Pressler, προπαρατεθείσα, σκέψη 12· της 23ης Φεβρουαρίου 1983, 66/82, Fromançais (Συλλογή 1983, σ. 395, σκέψη 8), και της 27ης Νοεμβρίου 1991, C-199/90, Italtrade (Συλλογή 1991, σ. I-5545, σκέψη 10).

26 — Εκτός από τις αποφάσεις που παρατίθενται παρακάτω, βλ. επίσης, τις αποφάσεις Fromançais, προπαρατεθείσα, σκέψεις 9 έως 14· της 8ης Οκτωβρίου 1986, 9/85, Nordbutter (Συλλογή 1986, σ. 2831, σκέψεις 12 και 13)· Hopermann, προπαρατεθείσα, σκέψεις 8 και 9, και Italtrade, προπαρατεθείσα, σκέψεις 13 και 14. Διευκρινιστικά, θεωρώ αναγκαίο να επισημάνω ότι οι προπαρατεθείσες αποφάσεις αφορούν διατάξεις όπου η παράβαση της υποχρεώσεως έχει ως αποτέλεσμα την κατάπτωση εγγυήσεως ή την απώλεια ενός πλεονεκτήματος. Τα αποτελέσματα αυτά αντιμετωπίζονται, πάντως, ως κυρώσεις, καίτοι δεν χαρακτηρίζονται ειδικά ως τέτοιες (βλ., π.χ., την απόφαση Italtrade, προπαρατεθείσα, σκέψη 10). Συνεπώς, θεωρώ ότι η προπαρατεθείσα νομολογία σχετίζεται απολύτως με την περίπτωση που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας συζητήσεως.

27 — Απόφαση της 27ης Ιουνίου 1990, C-118/89 (Συλλογή 1990, σ. I-2637, σκέψεις 13 και 14).

προηγουμένως χορηγηθεί στον οινοπνευματοποιό από τον οργανισμό παρεμβάσεως. Καλούμενο να αποφανθεί επί του κύρους της προπαρατεθείσας διατάξεως, το Δικαστήριο εκκινεί από τη διαπίστωση ότι ο στόχος που επιδιώκεται με τον καθορισμό της εν λόγω προθεσμίας είναι «(...) να προβλεφθεί ότι η κατώτατη τιμή που εξασφαλίζεται στους παραγωγούς θα καταβάλλεται σε αυτούς, κατά γενικό κανόνα, εντός προθεσμίας που τους επιτρέπει να αποκομίσουν κέρδος παρόμοιο προς εκείνο που θα επιτύγχαναν αν επρόκειτο για εμπορική πώληση (...)». Με βάση τη διαπίστωση αυτή, θεωρεί, συνεπώς, ότι «(...) εν όψει των περιστάσεων αυτών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διακυβεύεται ο ίδιος ο στόχος του συστήματος αποστάξεως εξαιτίας της υπερβάσεως της προθεσμίας πληρωμής η οποία δεν καθιστά τη διαδικασία αποστάξεως αισθητά διαφορετική από τη συνήθη εμπορική συναλλαγή μέχρι σημείου να αποθαρρύνει τον παραγωγό να προσφέρει τον οίνο του προς απόσταξη (...)». Για τον λόγο αυτό το Δικαστήριο απεφάνθη ότι «(...) η διάταξη η οποία επιβάλλει ως κύρωση, για την έστω και ελάχιστη υπέρβαση της προθεσμίας, την ολική απώλεια της ενισχύσεως πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο με τον καθορισμό της προθεσμίας στόχο (...)».

40. Είναι εξίσου ενδιαφέρον να δούμε τι απεφάνθη το Δικαστήριο με την απόφαση Pressler, που αφορούσε επίσης ζήτημα προληπτικής αποστάξεως οίνου [28]. Στην υπόθεση αυτή, η επίμαχη διάταξη αφορούσε την υποχρέωση των επιχειρηματιών να υποβάλλουν ετησίως στις αρμόδιες αρχές το αργότερο μέχρι τις 7 Σεπτεμβρίου δήλωση για τα αποθέματα λευκών σταφυλιών και οίνων που έχουν στην κατοχή τους. Οι υποκείμενοι στην υποχρέωση αυτή που δεν υπέβαλαν τη δήλωση στην προβλεπόμενη ημερομηνία υπέκειντο σε κύρωση που συνίστατο στον απόλυτο αποκλεισμό από τα ευεργετικά μέτρα της προληπτικής αποστάξεως. Και στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο έκρινε ανίσχυρες τις κυρώσεις. Αποφάνθηκε, ειδικότερα, «(...) η αυστηρή τήρηση της λήξεως της προθεσμίας στις 7 Σεπτεμβρίου (...) δεν είναι αναγκαία, προκειμένου η Επιτροπή να διαθέτει επαρκή στοιχεία για την παραγωγή και τα αποθέματα στον αμπελοοινικό τομέα (...). Από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι στο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση (...) ότι το άρθρο 10α του προαναφερθέντος κανονισμού (...) είναι ανίσχυρο, καθόσον απαγορεύει τη χορήγηση ενισχύσεως λόγω αποστάξεως στους επιχειρηματίες, ανεξαρτήτως της σοβαρότητας της υπερβάσεως της προθεσμίας, η οποία λήγει στις 7 Σεπτεμβρίου (...)» [29].

41. Στην παρούσα υπόθεση ο ειδικός σκοπός της κυρώσεως που προβλέπεται στο

28 — Προπαρατεθείσα απόφαση, σκέψεις 16 και 17.

29 — Χάριν πληρότητας ως προς το σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο θεώρησε ότι υποχρέωση υποβολής των δηλώσεων αποθεμάτων αποτελεί παρεπόμενη και όχι κύρια υποχρέωση. Πάντως, ο γενικός εισαγγελέας Tesauro με τις προτάσεις του στην υπόθεση Pressler, επεσήμανε ήδη τότε, ότι «(...) μολονότι στην πλέον πρόσφατη νομολογία δεν απαντά η παραδοσιακή διάκριση μεταξύ κυρίων και παρεπομένων υποχρεώσεων, καθόσον το Δικαστήριο εξετάζει ακόμα και σε σχέση με τις πρώτες αν τα χρησιμοποιούμενα μέσα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού είναι σύμφωνα προς τον σκοπό αυτό (...)» (σημείο 6 των προτάσεων). Συνεπώς, οι αρχές που το Δικαστήριο διατύπωσε στην προπαρατεθείσα υπόθεση μπορούν ασφαλώς να εφαρμοσθούν και στην παρούσα υπόθεση.

άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς είναι να υποχρεωθούν οι γαλακτοκομικές επιχειρήσεις να υποβάλλουν τους σχετικούς με τις παραδοθείσες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος υπολογισμούς το αργότερο στις 15 Μαΐου κάθε 5481

ésotz. G pqoherlía atsñ aposekeí éma apó sa rsádia sa rvesijá le siz dioijgsijéz tpovqeõreiz, pot pqobképomsai apó so jahersõz rtlpkgqxlasijñz eiruoqáz jai sa opoía diadévomsai so éma so ákko éxz siz 31 Atcoúrsot, pqoherlía jasabokñz sgz eiruoqáz. G Episqopñ tporsñqine jasá sgm ep' ajqoasgqíot rtfñsgrg ósi, ósam oi cakajsojolijéz epiveiqñreiz dem sgqoúm sgm pqoherlía sgz 15gz Laîot, g emseúhem jahtrséqgrg évei amsíjstpo rsgm epólemg pqoherlía, pqojakõmsaz aktridxsñ amsídqarg pot jahtrseqeí sgm ejpkñqxrg ókxm atsõm sxm tpovqeõrexm, rtlpeqikalbamolémgz sgz pkgqxlñz sgz rtlpkgqxlasijñz eiruoqáz. G Episqopñ irvtqífesai, jasá rtmépeia, ósi g jahtrséqgrg rsg diabíbarg sxm rsoiveíxm ej léqotz sxm cakajsojolijõm epiveiqñrexm cia sotz kócotz pot ejsíhemsai amxséqx eímai dtmasóm ma hérei re jímdtmo sg keisotqcía okójkgqot sot jahersõsoz.

Μολονότι από τις ανωτέρω σκέψεις προκύπτει ότι η προθεσμία της 15ης Μαΐου είναι μια σημαντική και απολύτως δικαιολογημένη προθεσμία στο πλαίσιο της σχετικής με τη συμπληρωματική εισφορά ρυθμίσεως, πρέπει, πάντως, να τονισθεί επίσης ότι η Επιτροπή δεν προέβαλε κανένα επιχείρημα που να επιτρέπει να συμπεράνουμε ότι η εν λόγω προθεσμία είναι και δεσμευτική. Ειδικότερα, δεν ισχυρίσθηκε ότι μια οποιαδήποτε καθυστέρηση, ακόμα και μικρής διάρκειας, έχει πράγματι αντίκτυπο στο επόμενο στάδιο, συνεπαγόμενη τα αρνητικά αποτελέσματα που μόλις περιέγραψα. Κατά συνέπεια, τα αποτελέσματα αυτά είναι, κατά την άποψή μου, εντελώς υποθετικά. Το συμπέρασμα αυτό ενισχύεται στη συνέχεια από το γεγονός ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τη διάταξη περί παραπομπής, η αρμόδια αρχή δεν είχε καν αρχίσει την κατάρτιση των υπολογισμών σε εθνικό επίπεδο, όταν έλαβε την κοινοποίηση της εν λόγω γαλακτοκομικής επιχειρήσεως.

Εφόσον δεν αποδείχθηκε ότι μια μικρή υπέρβαση της προθεσμίας που προβλέπεται για την διαβίβαση των στοιχείων από τη γαλακτοκομική επιχείρηση είναι δυνατόν να θέσει σε κίνδυνο την ομαλή λειτουργία του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, επιβάλλεται το συμπέρασμα ότι μια κύρωση που τιμωρεί την ελάχιστη αυτή υπέρβαση με την ίδια αυστηρότητα όπως μια πολύ μεγαλύτερη υπέρβαση δεν είναι αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού της ταχείας διαβιβάσεως των στοιχείων που επιδιώκει η Επιτροπή.

42. Θεωρώ, μεταξύ άλλων, ότι η ίδια η Επιτροπή επιβεβαίωσε το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγω όταν, το 1998[30], τροποποίησε την επίμαχη στην παρούσα υπόθεση διάταξη, θεσπίζοντας χρηματικές κυρώσεις διαφοροποιούμενες σε συνάρτηση προς το μέγεθος της υπερβάσεως της προθεσμίας για τη διαβίβαση των υπολογισμών από τις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις. Στην τέταρτη αιτιολογική σκέψη του νέου κανονισμού ειδικώς τονίζεται ότι «(...) όσο μεγαλύτερη είναι η καθυστέρηση ενός αγοραστού στην ανακοίνωση των στοιχείων, τόσο σοβαρότερες είναι οι επιπτώσεις για τις αρμόδιες αρχές που πρέπει να διασφαλίσουν την πληρωμή της εισφοράς πριν από την προθεσμία». Εξ άλλου, όπως τονίζεται στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη, η πείρα έχει αποδείξει ότι, «(...)

30 — Με τον προαπαρατεθέντα κανονισμό 1001/98.

για να είναι δυνατόν να επιβληθούν αποτελεσματικότερα πρόστιμα και να διασφαλισθεί ότι το επιβαλλόμενο πρόστιμο είναι *ανάλογο* της σοβαρότητας της παραλείψεως, πρέπει να αυξηθεί το επιβαλλόμενο πρόστιμο στην περίπτωση κατά την οποία η καθυστέρηση υπερβαίνει δέκα πέντε ημέρες και να προβλεφθούν αυξανόμενα πρόστιμα για πρόσθετες καθυστερήσεις» [31]. Συνεπώς, είναι, πιστεύω, προφανές ότι η ίδια η Επιτροπή παραδέχεται όχι μόνον ότι είναι αναγκαίο, για να διασφαλισθεί η ομαλή λειτουργία του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, να προβλέπονται κυρώσεις λαμβάνουσες υπόψη το μέγεθος της καθυστερήσεως, αλλά και ότι η διαφοροποίηση των εν λόγω κυρώσεων αυξάνει, ακριβώς, την αποτελεσματικότητα της κυρώσεως αυτής.

43. Εφόσον με βάση τα προεκτεθέντα κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής κύρωση είναι δυσανάλογη για τους προμνημονευθέντες λόγους, καθόσον δεν λαμβάνει υπόψη τη διάρκεια της υπερβάσεως της ταχθείσας προθεσμίας, επιβάλλεται, για τον ίδιο λόγο, η διαπίστωση ότι είναι αντίθετη προς την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία, στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής, διατυπώνεται ρητά στο άρθρο 40, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν, κατόπιν τροποποιήσεως, άρθρο 34 ΕΚ). Πράγματι, εφόσον διαπιστώθηκε ότι η βλάβη που υφίσταται το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς δεν είναι πάντοτε η ίδια, αλλά εξαρτάται από τη διάρκεια της καθυστερήσεως, επιβάλλεται επίσης η διαπίστωση ότι η επίμαχη διάταξη αντιμετωπίζει κατά όμοιο τρόπο διαφορετικές καταστάσεις [32].

44. Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα του οποίου έγινε επίκληση για να δικαιολογηθεί η έλλειψη αναλογικότητας των επίμαχων διατάξεων, αντλούμενο από τον αυθαίρετο χαρακτήρα της ημερομηνίας της 15ης Μαΐου, παραπέμπω σε ό,τι αμέσως προανέφερα.

45. Αντιθέτως, θεωρώ ότι πρέπει να απορριφθούν στο σύνολό τους τα υπόλοιπα επιχειρήματα που προέβαλαν το αιτούν δικαστήριο και οι διάδικοι.

Όσον αφορά το επιχείρημα που επικαλέστηκαν το εθνικό δικαστήριο και η γαλακτοκομική επιχείρηση, αντλούμενο από το ό,τι η χρηματική κύρωση υπολογίζεται βάσει των παραδοθεισών ποσοτήτων γάλακτος και όχι σε συνάρτηση προς το ποσό της εισφοράς, επιβάλλεται η επισήμανση ότι, όπως ήδη υπενθύμισα, η κύρωση, που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής, σκοπεί ειδικώς να υποχρεώσει τις γαλακτοκομικές επιχειρήσεις να τηρούν την υποχρέωση κοινοποιήσεως των σχετικών με τις παραδοθείσες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος στοιχείων. Είναι προφανές ότι η υποχρέωση αυτή δεν έχει άμεση σχέση με την υποχρέωση πληρωμής της εισφοράς, η οποία συνδέεται μεν με την πρώτη, διακρίνεται όμως από αυτήν. Συνεπώς, αν επιλέξουμε το κριτήριο αυτό για τον καθορισμό του ποσού του προστίμου, αποκλείονται από την επιβολή προστίμου όλες οι γαλακτοκομικές επιχειρήσεις οι οποίες, καίτοι απέστειλαν καθυστερημένα τα στοιχεία που τις αφορούν, δεν

31 — Η υπογράμμιση δική μου.

32 — Βλ., χάριν παραδείγματος, την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1984, 106/83, Sermide (Συλλογή 1984, σ. 4209, σκέψη 28).

υπόκεινται, βάσει των υπολογισμών, στην καταβολή εισφοράς. Τέλος, πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η περίσταση αυτή όχι μόνο συνεπάγεται διάκριση, αλλά, επίσης, εμποδίζει την επίτευξη του σκοπού για τον οποίο προβλέφθηκε η κύρωση. Πράγματι, όπως σημειώνει η Επιτροπή, προκειμένου να διενεργηθούν υπολογισμοί σε εθνικό επίπεδο, οι κοινοποιήσεις των γαλακτοκομικών επιχειρήσεων που δεν υπερέβησαν τις ατομικές ποσότητες αναφοράς και οι οποίες, επομένως, δεν υπόκεινται σε εισφορά είναι εξίσου σημαντικές με τις κοινοποιήσεις των γαλακτοκομικών επιχειρήσεων που τις υπερέβησαν. Τέλος, πρέπει να ληφθεί εξ ίσου υπόψη το γεγονός ότι, συναρτώντας τον υπολογισμό της κυρώσεως προς τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος, κατέστη δυνατή η υιοθέτηση ενός στοιχείου διαβαθμίσεως που επιτρέπει τη διαφοροποίηση του ποσού της κυρώσεως σε συνάρτηση προς τον κύκλο εργασιών της γαλακτοκομικής επιχειρήσεως. Ενόψει των διαπιστώσεων αυτών, πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το επιλεγέν από την Επιτροπή κριτήριο για τον υπολογισμό της προβλεπόμενης από την επίμαχη διάταξη κυρώσεως είναι ανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

46. Τέλος, όσον αφορά τα τρία επιχειρήματα που επικαλέστηκε η γαλακτοκομική επιχείρηση, θεωρώ αρκετό να διευκρινίσω ότι σε περίπτωση καθυστερήσεως η χρηματική κύρωση επιβάλλεται ανεξαρτήτως του αν, με βάση τους υπολογισμούς, η γαλακτοκομική επιχείρηση υπόκειται ή όχι σε εισφορά. Ως προς το σημείο αυτό, παραπέμπω σε ό,τι αμέσως προεξέθεσα σχετικά με το κριτήριο υπολογισμού της κυρώσεως. Αντίθετα, όσον αφορά τα δύο άλλα επιχειρήματα που προέβαλε η γαλακτοκομική επιχείρηση, πιστεύω ότι, μολονότι δεν αιτιολογήθηκαν ορθώς, αφορούν προβλήματα που ενδέχεται να ανακύψουν μεταξύ των γαλακτοκομικών επιχειρήσεων και των αρμόδιων εθνικών αρχών σε ζητήματα σχετικά με το καθεστώς της συμπληρωματικής εισφοράς. Επομένως, τα προπαρατεθέντα επιχειρήματα δεν μπορούν να θεωρηθούν σχετικά, στον βαθμό που παρόμοια προβλήματα δεν σχετίζονται με την εκτίμηση του ανάλογου ή δυσανάλογου χαρακτήρα μιας κοινοτικής διατάξεως.

Επί της παραβιάσεως των αρχών του ποινικού δικαίου

47. Το τελευταίο ελάττωμα του άρθρου 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού εφαρμογής, που επικαλέσθηκε η γαλακτοκομική επιχείρηση, αφορά την παραβίαση των συμφυών με ένα κράτος δικαίου αρχών του ποινικού δικαίου. Επί της ουσίας, η προσφεύγουσα της κύριας δίκης ισχυρίζεται ότι, λαμβανομένης υπόψη της εκτάσεως και της σπουδαιότητάς της, η κύρωση που αποτελεί αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας έχει ποινικό χαρακτήρα. Κατά την άποψή της, μια κύρωση έχει τον χαρακτήρα αυτόν όταν υπερβαίνει ορισμένα όρια. Στην συγκεκριμένη περίπτωση, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα εν λόγω όρια έχουν ξεπερασθεί, εφόσον για την προβλεπόμενη από την επίμαχη διάταξη κύρωση δεν λαμβάνεται υπόψη αν, κατόπιν των εν λόγω υπολογισμών, η γαλακτοκομική επιχείρηση υπόκειται ή όχι σε εισφορά και ορίζεται ότι ο υπολογισμός των κυρώσεων γίνεται αποκλειστικώς με βάση τις παραδοθείσες ποσότητες γάλακτος. Εξ άλλου, η γαλακτοκομική επιχείρηση ισχυρίζεται ότι, λαμβανομένων υπόψη των διοικητικών υποχρεώσεων που υπέχει λόγω του καθεστώτος της συμπληρωματικής εισφοράς, η επιβολή, για μια ασήμαντη υπέρβαση της προθεσμίας, χρηματικής κυρώσεως σημαντικού ύψους, έχει αναμφισβήτητα ποινικό χαρακτήρα.

Συνεπώς, ισχυρίζεται ότι, προκειμένου να εκτιμηθεί η εγκυρότητα της εν λόγω κυρώσεως, πρέπει να εφαρμοσθούν οι αρχές του ποινικού δικαίου, μεταξύ των οποίων, ιδίως, η αρχή nulla poena sine culpa. Συνεπώς, εφόσον όταν επιβλήθηκαν οι χρηματικές κυρώσεις, δεν εξετάσθηκε αν την υπερβάσα την ταχθείσα προθεσμία γαλακτοκομική επιχείρηση εβάρυνε ή όχι υπαιτιότητα, η προπαρατεθείσα κύρωση πρέπει να θεωρηθεί παράνομη.

48. Το επιχείρημα που προέβαλε η γαλακτοκομική επιχείρηση στερείται νομικής βάσεως: το ύψος της κοινοτικής κυρώσεως δεν επιδρά στη φύση της, προσδίδοντάς της ποινικό χαρακτήρα, στην περίπτωση που το ποσόν που πρέπει να καταβληθεί είναι εξαιρετικά υψηλό.

49. Κατά γενικό κανόνα, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το Δικαστήριο ουδέποτε θεώρησε αναγκαίο να προσδιορίσει ειδικά τον χαρακτήρα της εξουσίας της Ευρωπαϊκής Κοινότητας να επιβάλλει κυρώσεις και έχει αποφύγει να προβεί σε ουσιαστική διάκριση μεταξύ διοικητικών και ποινικών κυρώσεων [33]. Έχει προτιμήσει να καθορίσει τα όρια της εν λόγω εξουσίας προσδιορίζοντας τα κύρια χαρακτηριστικά. Το κριτήριο που χρησιμοποιεί συχνότερα το Δικαστήριο προς τον σκοπό αυτό συνίσταται στον έλεγχο του αν επιτεύχθηκαν οι προβλεπόμενοι από τη Συνθήκη σκοποί.

50. Όπως ήδη τόνισα [34], το Δικαστήριο συμπεριέλαβε στα προμνημονευθέντα χαρακτηριστικά τον αποτρεπτικό χαρακτήρα, ήτοι τη δυνατότητα της κυρώσεως να αποτρέψει αποτελεσματικά την παράβαση της υποχρεώσεως με την οποία συνδέεται. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τα επιβληθέντα από την Επιτροπή πρόστιμα σε θέματα ανταγωνισμού προκύπτει σαφώς ότι, κατά το Δικαστήριο, ο αποτρεπτικός χαρακτήρας δικαιολογεί την επιβολή κυρώσεων ιδιαιτέρως υψηλών [35], χωρίς αυτό να επηρεάζει αυτόν τούτον τον χαρακτήρα της κυρώσεως. Έτσι, από την άποψη αυτή, πρέπει να επισημανθεί ότι το Δικαστήριο έχει αποκλείσει ρητά τον ποινικό χαρακτήρα του επιβληθέντος από την επιτροπή προστίμου σε θέματα ανταγωνισμού [36]. Ο μόνος περιορισμός έγκειται στο να είναι τα ποσά αυτά ανάλογα προς τη σοβαρότητα της παραβάσεως και κατά τον προσδιορισμό τους να λαμβάνεται υπόψη, ιδίως, η βλάβη που υπέστη το κοινοτικό σύστημα [37].

51. Κατά συνέπεια, το προβαλλόμενο από τη γαλακτοκομική επιχείρηση επιχείρημα θέτει με διαφορετικό τρόπο το ζήτημα της αναλογικότητας της επίμαχης κυρώσεως. Επομένως, δεν θεωρώ αναγκαίο να ασχοληθώ εκ

33 — Στις λίγες υποθέσεις που το Δικαστήριο αποφάνθηκε σχετικά με τον ποινικό ή όχι χαρακτήρα των κοινοτικών κυρώσεων δεν διατύπωσε ποτέ «θετικό» ορισμό, αλλά περιορίστηκε να αποκλείσει σε συγκεκριμένες περιπτώσεις τον ποινικό χαρακτήρα της επίδικης κυρώσεως. Βλ., επί της ουσίας, την απόφαση Γερμανία κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψεις 24 και 25, καθώς και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 6ης Οκτωβρίου 1994, T-83/91, Tetra Pak κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-755, σκέψη 235).

34 — Βλ., συναφώς, το σημείο 34 των παρουσών προτάσεων.

35 — Βλ., συναφώς, την απόφαση της 7ης Ιουνίου 1983, 100/80 έως 103/80, Musique Diffusion française κ.λπ. κατά Επιτροπής (Συλλογή 1983, σ. 1825, σκέψεις 106 και 107), καθώς και την απόφαση του Πρωτοδικείου της 10ης Μαρτίου 1992, T-15/89, Chemie Linz κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. II-1275, σκέψεις 355 έως 364).

36 — Βλ. την απόφαση Tetra Pak κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 235.

37 — Βλ. τις αποφάσεις της 12ης Νοεμβρίου 1985, 183/83, Krupp Stahl κατά Επιτροπής (Συλλογή 1985, σ. 3609, σκέψη 40) και Musique Diffusion française κ.λπ. κατά Επιτροπής, προπαρατεθείσα, σκέψη 109, καθώς και τις αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 14ης Ιουλίου 1994, T-77/92, Parker Pen κατά Επιτροπής (Συλλογή 1994, σ. II-549, σκέψη 92) και της 22ας Οκτωβρίου 1997, T-213/95 και T-18/96, SCK και FNK Επιτροπής (Συλλογή 1997, σ. II-1739, σκέψεις 146 και 147).

νέου με το ζήτημα αυτό και παραπέμπω στις σχετικές σκέψεις που ήδη ανέπτυξα.

Επί του αιτήματος περιορισμού των αποτελεσμάτων της αποφάσεως

52. Απομένει ένα τελευταίο ζήτημα. Κατά τη διάρκεια της επ' ακροατηρίου συζητήσεως, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο, για την περίπτωση που αυτό κρίνει ανίσχυρη την επίμαχη απόφαση, να περιορίσει τα αποτελέσματα της αποφάσεως μόνο στις περιπτώσεις που θα ανακύψουν στο μέλλον, με την εξαίρεση αυτών για τις οποίες έχει ήδη ασκηθεί προσφυγή. Σκοπός του αιτήματος αυτού είναι να μην κλονισθεί η εμπιστοσύνη των κρατών μελών στην αρχή της ισότητας και η εύρυθμη λειτουργία της Κοινότητας.

53. Επ' αυτού πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, «(...) τα αποτελέσματα μιας προδικαστικής αποφάσεως του Δικαστηρίου που αναγνωρίζει το ανίσχυρο μιας κοινοτικής πράξεως ανάγονται, κατ' αρχήν, στην ημερομηνία ενάρξεως της ισχύος της πράξεως, όπως συμβαίνει με τις ακυρωτικές αποφάσεις (...). Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει τη δυνατότητα να θέτει διαχρονικά όρια, με την ίδια την απόφασή του, στα αποτελέσματα που έχει η αναγνώριση με την προδικαστική απόφαση του ανισχύρου ενός κοινοτικού κανονισμού, όταν αυτό δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους ασφαλείας δικαίου» [38].

54. Επομένως, από την εν λόγω νομολογία προκύπτει ότι η δυνατότητα περιορισμού των αναδρομικών αποτελεσμάτων μιας δικαστικής αποφάσεως, που αναγνωρίζει την ακυρότητα μιας πράξεως, πρέπει να αντιμετωπίζεται συσταλτικά. Μια τέτοια απόφαση δικαιολογείται μόνον σε εξαιρετικές περιπτώσεις, όταν είναι αναγκαία για τη διασφάλιση συμφερόντων που υπό τις περιστάσεις της συγκεκριμένης υποθέσεως θεωρούνται τόσο σημαντικά ώστε να υπερτερούν του σκοπού της εξασφαλίσεως αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

55. Θεωρώ ότι στην παρούσα υπόθεση δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές. Λαμβανομένων υπόψη των επίμαχων κανόνων και των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, δεν υφίσταται κίνδυνος σοβαρών διαταράξεων των εννόμων σχέσεων που έχουν καλοπίστως συναφθεί, κάτι που το Δικαστήριο θεωρεί ως προϋπόθεση για να αναγνωρίσει ότι συντρέχει ενδεχομένως προσβολή της αρχής της ασφάλειας δικαίου [39].

56. Επομένως, θεωρώ ότι δεν πρέπει να γίνει δεκτό το αίτημα της Επιτροπής να περιορισθούν διαχρονικά τα αποτελέσματα της αποφάσεως με την οποία ενδεχομένως θα αναγνωρίζεται το ανίσχυρο του επίμαχου κανονισμού.

38 — Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1996, C-212/94, FMC κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-389, σκέψεις 55 και 56). Βλ., εξ άλλου, τις αποφάσεις της 15ης Οκτωβρίου 1980, 145/79, Roquette Frères (Συλλογή 1980, σ. 2917, σκέψεις 51)· της 15ης Ιανουαρίου 1986, 41/84, Pinna (Συλλογή 1986, σ. 1, σκέψη 26), και της 10ης Μαρτίου 1992, C-38/90 και C-151/90, Lomas κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-1781, σκέψεις 23 και 24).

39 — Βλ., τέλος, την απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, Γαλλία κατά Επιτροπής, (Συλλογή 1998, σ. I-5325, σκέψη 49) και την απόφαση της 4ης Μαΐου 1999, C-262/96, Sema Surül (Συλλογή σ. I-2625), σκέψεις 107 και 108.

Πρόταση

57. Ενόψει των προεκτεθέντων προτείνω να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο τεθέν από το Finanzgericht München ερώτημα:

«Το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 536/93 της Επιτροπής της 9ης Μαρτίου 1993, περί λεπτομερών κανόνων εφαρμογής της συμπληρωματικής εισφοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων, σχετικά με την επιβολή χρηματικής κυρώσεως σε γαλακτοκομική επιχείρηση είναι άκυρο, καθόσον δεν προβλέπει κλιμάκωση της εν λόγω χρηματικής κυρώσεως σε συνάρτηση προς το μέγεθος της υπερβάσεως της προθεσμίας της 15ης Μαΐου που προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του εν λόγω κανονισμού για τη διαβίβαση των σχετικών με τις παραδοθείσες από τους παραγωγούς ποσότητες γάλακτος υπολογισμών.»