Διά ταύτα

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πρώτο τμήμα)

κρίνοντας επί του ερωτήματος που του υπέβαλε το tribunal administratif του Παρισιού, με απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1982, αποφαίνεται:

Από την εξέταση του ερωτήματος που υποβλήθηκε δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του άρθρου 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 1259/72 της Επιτροπής, της 16ης Ιουνίου 1972, του άρθρου 18, παράγραφος 2, και του άρθρου 19 του κανονισμού 232/75 της Επιτροπής, της 30ής Ιανουαρίου 1975.

O'Keeffe Bosco Koopmans

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 23 Φεβρουαρίου 1983.

Ο γραμματέας

P. Heim

Ο πρόεδρος του πρώτου τμήματος

A. O'Keeffe

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 11 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 1982 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το άρθρο 6 του κανονισμού 804/68 περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82) προβλέπει τη δυνατότητα λήψεως ειδικών μέτρων για το βούτυρο δημόσιας αποθεματοποίησης που δεν μπόρεσε να διατεθεί κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου. Σύμφωνα με το άρθρο 7, στοιχείο α, του κανονισμού 985/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 116), το οποίο συμπληρώθηκε με τον κανονισμό 750/69 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/004, σ. 120), τά μέτρα αυτά θεσπίζονται με την αποκαλούμενη διαδικασία της επιτροπής διαχειρίσεως του άρθρου 30 του κανονισμού 804/68.

1 — Μετάφραση από τα γερμανικά.

Δυνάμει της διατάξεως αυτής θεσπίστηκε στις 16 Ιουνίου 1972, ο κανονισμός 1259/72 περί διαθέσεως βούτυρου μειωμένης τιμής σε ορισμένες μεταποιητικές βιομηχανίες της Κοινότητας (ABl. L 139 της 17. 6. 1972, σ. 18 και επ.), ο οποίος στη συνέχεια τροποποιήθηκε κατ' επανάληψη. Ο κανονισμός αυτός, προβλέπει στο άρθρο 6 ότι οι μετέχοντες στις δημοπρασίες (μέσω των οποίων διατίθεται το βούτυρο από τα αποθέματα παρεμβάσεως) αναλαμβάνουν γραπτώς την υποχρέωση να μεταποιήσουν το βούτυρο που αγόρασαν σε συμπυκνωμένο βούτυρο και να το προσμίξουν με ορισμένες ουσίες, καθώς και να μεταποιήσουν τα προϊόντα αυτά σε ορισμένα, επακριβώς αναφερόμενα, προϊόντα. Η μεταποίηση αυτή στην Κοινότητα έπρεπε αρχικώς να γίνει μέσα σε προθεσμία 120 ημερών (σύμφωνα με τον κανονισμό 2815/72 — ABl. L 297 της 30. 12. 1972, σ. 3 και επ.: τέσσερις μήνες) από την παραλαβή του βούτυρου. Ο κανονισμός 677/73 (ABl. L 65 της 10. 3. 1973, σ. 16 επ.) αύξησε την προθεσμία αυτή σε έξι μήνες. Το άρθρο 18 του κανονισμού 1259/72 προέβλεπε ότι η ασφάλεια που υποχρεούται να συστήσει ο αγοραστής του βούτυρου (η οποία αντιστοιχεί στη διαφορά μεταξύ της τιμής αγοράς του βούτυρου και της μειωμένης τιμής που ορίζει η Επιτροπή, λαμβάνοντας υπόψη την τιμή των ανταγωνιστικών λιπαρών ουσιών, η οποία και μόνο πρέπει να καταβληθεί) εκτός από περίπτωση ανωτέρας βίας ελευθερώνεται μόνο για τις ποσότητες, για τις οποίες ο υπερού η κατακύρωση προσκομίζει την απόδειξη ότι έχει εκπληρώσει τις προϋποθέσεις του άρθρου 6.

Η ρύθμιση αυτή αντικαταστάθηκε από την 1η Φεβρουαρίου 1975 με τον κανονισμό 232/75 περί πωλήσεως σε μειωμένες τιμές βούτυρου που προορίζεται για την παρασκευή προϊόντων ζαχαροπλαστικής και παγωτών ABl. L 24 της 31. 1. 1975, σ. 45 και επ.). Το άρθρο 6 του κανονισμού αυτού αντιστοιχεί (κατά το μέτρο που ενδιαφέρει την παρούσα υπόθεση) σε γενικές γραμμές με το άρθρο 6 του κανονισμού 1259/72. Το ίδιο ισχύει για τη ρύθμιση περί ελευθερώσεως της ασφάλειας που θεσπίζει το άρθρο 18, παράγραφος 2, το οποίο αναφέρει επί πλέον λεπτομερώς τις αποδείξεις που πρέπει να προσκομιστούν. Εξάλλου, το άρθρο 19, παράγραφος 2, στο οποίο αναφερόταν το άρθρο 18, παράγραφος 2, όριζε:

«Στις λοιπές περιπτώσεις, οι οποίες δεν μπορούν να θεωρηθούν ως περιπτώσεις ανωτέρας βίας και στις οποίες:

— οι προθεσμίες μεταποιήσεως που τάσσει το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο 6, ή οι προθεσμίες μεταποιήσεως που τάσσει το άρθρο 6, παράγραφος 2, εδάφιο 1, δεν έχουν παραβιασθεί περισσότερο από 30 ημέρες·

— η υπέρβαση αυτή των προθεσμιών δεν οφείλεται σε βαρεία αμέλεια των ενδιαφερομένων,

η ασφάλεια μεταποιήσεως καταπίπτει, κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως των ενδιαφερομένων, μόνο κατά δύο λογιστικές μονάδες κατά τόνο και για κάθε ημέρα υπερβάσεως των προβλεπομένων προθεσμιών.

Η αίτηση αυτή γίνεται δεκτή μόνο εφόσον υποβληθεί εντός 30 ημερών από τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας, στον αρμόδιο οργανισμό παρεμβάσεως.»

Το εν λόγω άρθρο 18, παράγραφος 2, καταργήθηκε με τον κανονισμό 1687/76 περί καθορισμού κοινών λεπτομερειών ελέγχου της χρησιμοποιήσεως και/ή του προορισμού προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/016, σ. 6). Ο κανονισμός αυτός προβλέπει στο άρθρο 2 ότι τα εν λόγω προϊόντα υπόκεινται, από τη στιγμή που αποσύρονται από τα αποθέματα της παρεμβάσεως μέχρις ολοκληρώσεως του ελέγχου ότι έτυχαν της

χρησιμοποιήσεως και/ή του προορισμού που προβλέπεται, σε τελωνειακό ή ανάλογο διοικητικό έλεγχο. Το άρθρο 3 προβλέπει ότι τα προϊόντα που προορίζονται για μεταποίηση ή πρόσμειξη με άλλα προϊόντα θεωρούνται ότι πληρούν τις προδιαγραφές σχετικά με τη μεταποίηση και/ή τον προορισμό, εφόσον έχουν πράγματι μεταποιηθεί και εφόσον έχουν τηρηθεί οι προβλεπόμενες προθεσμίες. Σύμφωνα με το άρθρο 12, η απόδειξη ότι πραγματοποιήθηκε ο έλεγχος που προβλέπει το άρθρο 2 παρέχεται με ορισμένα έγγραφα, σύμφωνα δε με το άρθρο 13, παράγραφος 4, η παρεχόμενη ασφάλεια ελευθερώνεται κατά την απόσυρση από τον οργανισμό παρεμβάσεως, εφόσον έχουν προσκομιστεί οι προβλεπόμενες στο άρθρο 12 αποδείξεις.

Επειδή δεν είναι σαφές ποια χρονική περίοδος ενέχει σημασία για την έκβαση της κύριας δίκης (αφενός μεν γίνεται λόγος για δημοπρασίες που έγιναν μεταξύ Σεπτεμβρίου 1973 και Σεπτεμβρίου 1977, αφετέρου δε για πώληση βούτυρου από την προσφεύγουσα στην κύρια δίκη σε γάλλους αγοραστές κατά το διάστημα Μαρτίου — Ιουνίου 1980) πρέπει τελικά να αναφερθεί επίσης ότι ο κανονισμός 262/79 περί πωλήσεως βούτυρου σε μειωμένες τιμές για την παρασκευή προϊόντων ζαχαροπλαστικής, παγωτών και άλλων τροφίμων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 77) ισχύει από την 5η Μαρτίου 1979. Ο κανονισμός αυτός προβλέπει στο άρθρο 8, ανάλογα με τη μεταποίηση, προθεσμίες μεταποιήσεως τριών και οκτώ μηνών, αντίστοιχα, από την ισχύουσα ημερομηνία εκπνοής της προθεσμίας για την υποβολή των προσφορών. Σύμφωνα με το άρθρο 22 η ασφάλεια μεταποιήσεως καταπίπτει εφόσον δεν προσκομιστούν, εντός τακτής προθεσμίας, οι αποδείξεις που προβλέπει ο κανονισμός 1687/76 και εφόσον δεν τηρηθούν όλοι οι όροι που αναφέρονται στο άρθρο 5, το οποίο ρυθμίζει στις λεπτομέρειές της τη μεταποίηση. Εξάλλου, το άρθρο 23, παράγραφος 2, προβλέπει:

«Στις άλλες περιπτώσεις που δεν δύνανται να θεωρηθούν ως περιπτώσεις ανωτέρας βίας και στις οποίες:

— οι προθεσμίες για μεταποίηση που αναφέρονται στο άρθρο 8 ή η προθεσμία μεταποιήσεως που αναφέρεται στο άρθρο 10, παράγραφος 2, υπό α), δεν έχουν παραβιασθεί παρά μόνο κατά εξήντα ημέρες, και

— η υπέρβαση αυτή δεν οφείλεται σε βαριά αμέλεια του ενδιαφερόμενου,

η καταπίπτουσα ασφάλεια δεν ανέρχεται κατόπιν αιτιολογημένης αιτήσεως του ενδιαφερόμενου, παρά μόνο σε 3 λογιστικές μονάδες ανά τόνο και ανά ημέρα υπερβάσεως των προκαθορισμένων προθεσμιών.

Μια τέτοια αίτηση γίνεται δεκτή μόνο εάν κατατίθεται στο σχετικό οργανισμό παρεμβάσεως εντός προθεσμίας εξήντα ημερών από την ημερομηνία λήξεως της σχετικής προθεσμίας.»

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, κατόπιν συμμετοχής της σε δημοπρασίες κατά τα έτη 1973 μέχρι 1980 προμηθεύτηκε ορισμένη ποσότητα βούτυρου από το γαλλικό οργανισμό παρεμβάσεως σε μειωμένη τιμή με σκοπό τη μεταποίησή του, συνέστησε δε την απαιτούμενη ασφάλεια. Ένα μέρος από το βούτυρο αυτό που προφανώς μετουσιώθηκε από την ίδια την προσφεύγουσα μεταπωλήθηκε κατά ένα μέρος σε ιταλούς αγοραστές και κατά ένα μέρος σε γάλλους ενδιαφερομένους. Οι ασφάλειες κατέπεσαν καθόσον είτε η μεταποίηση πραγματοποιήθηκε *μετά τη λήξη* της προθεσμίας που προβλέπει σχετικά το κοινοτικό δίκαιο, είτε πραγματοποιήθηκε σε *ατροσδιόριστο χρόνο*, είτε δεν πραγματοποιήθηκε καθόλου, διότι το βούτυρο εξαφανίστηκε μετά την αποστολή του από την προσφεύ-

γουσα. Αυτό αναφέρει ο γαλλικός οργανισμός παρεμβάσεως FORMA σε έγγραφό του της 21ης Ιανουαρίου 1981, κατά την απόρριψη αιτήσεως της προσφεύγουσας για ελευθέρωση των εγγυήσεων.

Κατά της αποφάσεως αυτής η προσφεύγουσα προσέφυγε ενώπιον του διοικητικού δικαστηρίου του Παρισιού. Προέβαλε, καταρχάς, τον ισχυρισμό ότι, εν πάση περιπτώσει, η ελευθέρωση της ασφάλειας ήταν ενδεδειγμένη εφόσον δεν έγινε δυνατό να προσδιοριστεί η ημερομηνία της μεταποιήσεως, επειδή οι ιταλικές αρχές δεν είχαν τη δυνατότητα αυτή και εφόσον το βούτυρο που αγοράστηκε, εξαφανίστηκε μετά την αποστολή του από την προσφεύγουσα. Από την άποψη αυτή πρέπει πράγματι να γίνει δεκτή η ύπαρξη ανωτέρας βίας. Από την άλλη μεριά, έχοντας υπόψη το σκοπό της συστάσεως ασφαλείας — εξασφάλιση της μεταποιήσεως — και επειδή η τήρηση της *προθεσμίας* μεταποιήσεως δεν αποτελεί *αποφασιστικό* στοιχείο, πρέπει να θεωρηθεί ως ασυμβίβαστο με την αρχή της αναλογικότητας το ότι, σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας, επιβάλλεται η ίδια κύρωση όπως και στην περίπτωση μη πραγματοποιήσεως της μεταποιήσεως. Οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, καθόσον προβλέπουν την ασφάλεια ακόμα και σε περίπτωση μεταποιήσεως μετά την πάροδο των προβλεπόμενων προθεσμιών, πρέπει να θεωρηθούν ως άκυρες.

Ως προς το πρώτο σημείο το διοικητικό δικαστήριο δεν αποδέχθηκε την ύπαρξη ανωτέρας βίας, εφόσον δεν έχει εξακριβωθεί ο χρόνος, κατά τον οποίο πραγματοποιήθηκε η μεταποίηση, το δε βούτυρο που έπρεπε να μεταποιηθεί εξαφανίστηκε. Ως προς την πλήρη κατάπτωση της ασφάλειας ακόμη και στην περίπτωση που η μεταποίηση του βούτυρου έγινε, αλλά καθυστερημένα, το διοικητικό δικαστήριο κρίνει ότι υπάρχει πράγματι, από την άποψη της παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας, πρόβλημα κύρους των σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, το οποίο, κατά την άποψή του, δεν έχει επιλυθεί με την απόφαση στην υπόθεση 99 και 100/76 [1], στην οποία αναφέρθηκε ο καθού γαλλικός οργανισμός παρεμβάσεως.

Κατά συνέπεια, με απόφαση της 26ης Ιανουαρίου 1982 ανέβαλε την έκδοση οριστικής αποφάσεως και ζήτησε να κριθεί, υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, το κύρος του άρθρου 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 1259/72, του άρθρου 18, παράγραφος 2, και του άρθρου 19 του κανονισμού 232/75 και του άρθρου 13, παράγραφος 4, του κανονισμού 1687/76.

Επί της αιτήσεως αυτής, η γνώμη μου είναι η εξής:

1. Καθόσον το ερώτημα που υποβλήθηκε αφορά το άρθρο 13, παράγραφος 4, του κανονισμού 1687/76, η Επιτροπή διατύπωσε την άποψη ότι η διάταξη αυτή δεν αφορά άμεσα το αντικείμενο της διαφοράς, την αρχή, δηλαδή, της μη ελευθερώσεως της ασφάλειας σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως, πράγμα που θα μπορούσε να σημαίνει ότι η εν λόγω διάταξη περιελήφθη εσφαλμένα στο ερώτημα περί του κύρους.

Αν αυτή είναι πράγματι η άποψή της, δύσκολα μπορεί να γίνει αποδεκτή.

Όπως ήδη έχει λεχθεί, το άρθρο 15, ψηφίο 17, του κανονισμού 1687/76 κατάργησε, μεταξύ άλλων, το άρθρο 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 232/75. Αντίθετα, δεν τροποποιήθηκε το άρθρο 19, παράγραφος 2, του κανονισμού 232/75, η διάταξη, δηλαδή, σύμφωνα με την οποία, σε περίπτωση ασήμαντης υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως η ασφάλεια καταπίπτει μόνο μερικώς. Από αυτό συνάγεται ότι ακόμη και μετά την έκδοση του κανονισμού

1 — Απόφαση της 11ης Μαΐου 1977 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 99 και 100/76 — NV Roomboterfabriek «De Beste Boter» και Josef Hoche Butterschmelzwerk κατά Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung — Slg. 1977, σ. 861.

1687/76 διατηρείται η αρχή της καταπτώσεως της ασφάλειας σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως. Κατά συνέπεια, πρέπει περαιτέρω να γίνει δεκτό ότι η αρχή αυτή διατυπώνεται σε άλλες διατάξεις του κανονισμού 1687/76 και πρέπει να ληφθεί υπόψη μόνο το άρθρο 13, παράγραφος 4, που αναφέρθηκε στην αίτηση για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, σε συνδυασμό με τα άρθρα 12 και 2, καθώς και το άρθρο 3 που αναφέρθηκε στην αρχή.

Κατά την άποψή μου, είναι βέβαιο ότι πρέπει, επομένως, να περιληφθεί ο κανονισμός 1687/76 στον έλεγχο του κύρους.

2. Η Επιτροπή θεωρεί, επίσης, ότι το ζήτημα που ανέκυψε έχει ήδη επιλυθεί στην υπόθεση 99 και 100/76, έτσι ώστε να περιτεύει τώρα ιδιαίτερη εξέτασή του. Πράγματι και στην προαναφερθείσα δίκη εξετάστηκε το πρόβλημα του αν συμβιβάζεται το άρθρο 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 1259/72 με την αρχή της αναλογικότητας. Επειδή η προθεσμία μεταποιήσεως περιλαμβάνεται στις προϋποθέσεις που αναφέρει η ανωτέρω διάταξη και επειδή από τα πραγματικά περιστατικά της τότε υποθέσεως συνάγεται ότι επρόκειτο για κατάπτωση της ασφάλειας λόγω υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως, μπορεί, χωρίς άλλο, να συναχθεί ότι η καταφατική απάντηση που είχε τότε δοθεί προσήκει και στην προκειμένη περίπτωση.

Και επί του σημείου αυτού, διστάζω να ακολουθήσω τη γνώμη της Επιτροπής.

Είναι βέβαια γεγονός ότι η ερμηνεία που είχε ζητηθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας εκείνης του άρθρου 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 1259/72 αφορούσε, επίσης, την τήρηση της προθεσμίας μεταποιήσεως και ότι, σε συνάρτηση μ' αυτό, ανέκυψε *γενικά* το πρόβλημα του αν συμβιβάζεται το άρθρο 18, παράγραφος 2, με την αρχή της αναλογικότητας. Από τη συζήτηση, όμως, της υποθέσεως εκείνης προκύπτει ότι δεν λέχτηκε τίποτα ως προς το ειδικό πρόβλημα, αν η κατάπτωση *όλης* της ασφάλειας σε περίπτωση *υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως* είναι ενδεδειγμένη σε σχέση με το γεγονός ότι η ίδια έννομη συνέπεια απειλείται και στην περίπτωση που *δεν γίνεται καμιά μεταποίηση*. Ιδίως οι προσφεύγοντες στην κύρια δίκη διατύπωσαν τότε τις επιφυλάξεις τους ως προς την αρχή της αναλογικότητας μόνο από την άποψη ότι η ασφάλεια καταπίπτει έστω και αν η μεταποίηση ανατέθηκε σε τρίτο και, επομένως, ο πρώτος αγοραστής του βούτυρου ενέχεται για ενέργειες τρίτων, αν και δεν έχει πρακτικά τη δυνατότητα να καλυφθεί συμβατικώς. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο στην απόφασή του τόνισε, ως προς το σημείο αυτό, ότι πρέπει να εξεταστεί «αν η σύσταση ασφαλείας μεταποιήσεως η οποία καταπίπτει και όταν η μη εκπλήρωση των υποχρεώσεών του υπερού η κατακύρωση ανάγεται στην παράλειψη ενός μετέπειτα αγοραστή, υπερβαίνει τα όρια αυτού που είναι ενδεδειγμένο και απαραίτητο για την επίτευξη του αναγκαίου σκοπού» (σκέψη 11).

Είναι, επομένως, πλήρως δικαιολογημένο να γίνει δεκτό, ότι το πρόβλημα που ενδιαφέρει την παρούσα υπόθεση δεν αποτελούσε τον πυρήνα της έρευνας του Δικαστηρίου στην προαναφερθείσα δίκη και ότι ενδείκνυται, επομένως, απολύτως να διατυπωθούν, εν προκειμένω, ορισμένες σκέψεις.

3. Ως προς την αρχή της αναλογικότητας και την τήρησή της, όπως ορθά υποστηρίζει η προσφεύγουσα, πρέπει πρώτα να καθορι-

στεί ο σκοπός που επιδιώκει η διάταξη και να εξεταστεί ενόψει αυτού, αν τα μέσα που χρησιμοποιούνται για την εξασφάλιση της τηρήσεώς της, είναι ή όχι υπερβολικά.

Έστω και αν στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1259/72, σχετικά με τη σύσταση ασφαλείας, γίνεται λόγος μόνο για μεταποίηση του βούτυρου και όχι για μεταποίηση εντός τακτής προθεσμίας, νομίζω ότι είναι σαφές, ότι δεν πρόκειται μόνο για την επιδίωξη του σκοπού που αναφέρεται στην αρχή, την ανακούφιση δηλαδή της αγοράς του βούτυρου, αλλά, επίσης, όπως σαφώς προκύπτει από το όλο σύστημα, την έννοια και το σκοπό της ρυθμίσεως, ότι η τήρηση της προθεσμίας μεταποιήσεως αποτελεί ένα ιδιαίτερα σημαντικό στοιχείο.

Παραπέμπω, σχετικά, στα όσα ανέπτυξα στις προτάσεις μου στην υπόθεση 99 και 100/76, στο οποία και εμμένω κατά την παρούσα δίκη. Οι προθεσμίες μεταποιήσεως που προβλέπονται σκοπεύουν κυρίως να εξασφαλίσουν ότι θα αγοραστούν μόνο οι ποσότητες που ο υπερού η κατακύρωση της δημοπρασίας μπορεί πράγματι να μεταποιήσει ο ίδιος ή μέσω τρίτων. Επιτυγχάνεται, έτσι, η μεγαλύτερη δυνατή συμμετοχή ενδιαφερομένων στη διάθεση του εμπορεύματος, ώστε να υπάρχει πραγματικός ανταγωνισμός και να μη δημιουργηθούν, ενόψει αναμενόμενης ανόδου των τιμών στην αγορά ανταγωνιστικών λιπών, κερδοσκοπικά αποθέματα από ορισμένους οικονομικά ισχυρούς ενδιαφερόμενους. Επίσης, οι προθεσμίες μεταποιήσεως διευκολύνουν τους ελέγχους σε σύντομα χρονικά διαστήματα και επομένως την αποτελεσματική παρακολούθηση των διενεργειών αυτών και την πραγματοποίηση των απαραίτητων διορθώσεων. Επίσης, πρέπει να θεωρηθεί σημαντικό ότι με τη βοήθεια των προθεσμιών περιορίζεται η διοικητική επιβάρυνση των εθνικών αρχών που είναι επιφορτισμένες με τους ελέγχους.

Μπορεί επομένως, να γίνει δεκτό ότι κατά τον καθορισμό των προθεσμιών μεταποιήσεως είναι σημαντικός ο ρόλος των εκτιμήσεων που αφορούν την πολιτική οργανώσεως των αγορών, ιδίως (και τούτο λαμβανομένου υπόψη ότι η τιμή πωλήσεως είναι συνάρτηση της τιμής αγοράς του βούτυρου, η οποία κυμαίνεται ανάλογα με τα αποθέματα και της τιμής των ανταγωνιστικών λιπαρών ουσιών, την οποία λαμβάνει υπόψη του ο μεταποιητής και η οποία ανάλογα με την εξέλιξη της διεθνούς αγοράς υπόκειται επίσης σε ορισμένες διακυμάνσεις) η επιδίωξη, να διασφαλιστεί ότι η μεταποίηση δεν θα γίνει υπό συνθήκες διαφορετικές από εκείνες, βάσει των οποίων η Επιτροπή καθορίζει την τιμή. Έτσι, είναι, καταρχήν, αναμφισβήτητο ότι για την πραγμάτωση αυτής της επιδιώξεως, μπορούν να προβλεφθούν ορισμένες σημαντικές κυρώσεις. Θεωρώ, πάντως ως μη ενδεδειγμένο (ακριβώς διότι έχει αποδοθεί ιδιαίτερη σημασία στην τήρηση των προθεσμιών μεταποιήσεως για λόγους ανακουφίσεως της διοικήσεως) να εφαρμοστούν ως προς τις κυρώσεις που προβλέπονται για το σκοπό αυτό, οι σκέψεις που διατυπώθηκαν στην απόφαση επί της υποθέσεως 122/78 [1], σύμφωνα με τις οποίες η τήρηση μιας προθεσμίας, η οποία προδήλως έχει καθοριστεί για λόγους διοικητικής απλοποιήσεως, η προθεσμία δηλαδή για την προσκόμιση της *αποδείξεως* ότι έχει πράγματι γίνει μια εισαγωγή, δεν πρέπει να επιτευχθεί με τη βοήθεια βαρύτερων κυρώσεων.

Ωστόσο, — και εδώ συμφωνώ με την προσφεύγουσα — μπορεί, στο σημείο αυτό, να γίνει αναφορά από μια άλλη άποψη στην προαναφερθείσα απόφαση. Πράγματι, είναι σαφές, ότι η αρχή της αναλογικότητας δεν απαιτεί μόνο τον έλεγχο, αν σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό τα χρησιμοποιούμενα μέσα είναι εύλογα, καθώς και ότι, στην προκειμένη περίπτωση, το ζήτημα

1 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, στην υπόθεση 122/78 — SA Buitoni κατά Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles — Slg. 1979, σ. 677.

που ενέχει μεγαλύτερη σημασία είναι αν οι κυρώσεις που προβλέπονται για την επίτευξη *ενός* σκοπού είναι εύλογες σε σύγκριση με τις κυρώσεις που προβλέπονται για την επίτευξη ενός άλλου σημαντικότερου σκοπού. Η κανονιστική ρύθμιση που είχε τότε αποτελέσει το αντικείμενο της διαφοράς, αφορούσε, αφενός μεν τη διασφάλιση της εισαγωγής κατά τη διάρκεια της ισχύος μιας άδειας εισαγωγής, αφετέρου δε την εξασφάλιση προσκομίσεως της *αποδείξεως*, η οποία έχει καθαρά πληροφοριακό χαρακτήρα, εντός τακτής προθεσμίας. Σχετικά, είχε κριθεί ότι είναι ασυμβίβαστο με την αρχή της αναλογικότητας να επαπειλείται η ίδια κύρωση για παραβάσεις σημαντικά διαφορετικής βαρύτητας. Κατά συνέπεια, για τη μη προσκόμιση της αποδείξεως εισαγωγής εντός τακτής προθεσμίας φαίνεται ως εύλογη μόνο μία κύρωση, η οποία ταιριάζει καλύτερα με τις πρακτικές επιπτώσεις και πλήττει τον εισαγωγέα αισθητά ελαφρύτερα από την κύρωση που προβλέπεται για τη μη τήρηση της κύριας υποχρεώσεως.

Στην παρούσα υπόθεση μπορεί να γίνει δεκτό ότι ο κύριος σκοπός της κανονιστικής ρυθμίσεως περί διαθέσεως σε μειωμένη τιμή βούτυρου παρεμβάσεως είναι η *μεταποίηση του προϊόντος αυτού*, διότι με τον τρόπο αυτό ανακουφίζεται η αγορά βούτυρου. Η τήρηση, επομένως, μιας ορισμένης προθεσμίας για τη μεταποίηση δεν έχει την ίδια σημασία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Κατά συνέπεια δεν είναι απαραίτητα σημαντικό το ότι οι προθεσμίες μεταποιήσεως παρουσιάζουν εν μέρει σημαντικές αποκλίσεις. Έτσι, και η Επιτροπή αναφέρει σχετικά ότι αυτό εξηγείται από την ανάγκη να συγκεντρωθούν καταρχάς τα συμπεράσματα από τις εμπειρίες και να ακολουθήσει παράταση των προθεσμιών ανάλογα με το μέγεθος των αποθεμάτων με σκοπό την ενίσχυση της ζητήσεως, χωρίς εδώ να παραβλέπεται επί πλέον το γεγονός ότι ο κανονισμός 262/79 θέσπισε μια *ενδιάμεση προθεσμία* για την πρώτη διαδικασία μεταποιήσεως. Είναι, σχετικά, αξιοσημείωτο ότι με τον κανονισμό 232/75 θεσπίστηκε μια συμπληρωματική προθεσμία χάριτος, κατά την οποία η ασφάλεια καταπίπτει κατά ποσοστό σημαντικά μικρότερο και ότι η προθεσμία αυτή παρατάθηκε και πάλι με τον κανονισμό 262/79. Αντίθετα, είναι βέβαιο ότι η ενιαία κύρωση έχει σημαντικά διαφορετικές επιπτώσεις, ανάλογα με το ποια υποχρέωση παραβιάστηκε. Πράγματι, αν η μεταποίηση δεν έγινε καθόλου, και επομένως το βούτυρο διατέθηκε στην αγορά, πρέπει, καταρχήν, να καταβληθεί ως ασφάλεια μόνο η διαφορά από την τιμή αγοράς. Δεν υπάρχει συνεπώς αρνητική επίπτωση ως προς την ουσία αν γίνουν δεκτά τα διαπιστωθέντα με την απόφαση επί της υποθέσεως 99 και 100/76 όπου αναφέρεται ότι η κατάπτωση της ασφάλειας δεν έχει το χαρακτήρα κυρώσεως, διότι, πράγματι, πρέπει να καταβληθεί μόνο η τιμή αγοράς του βούτυρου. Και αν ακόμα ληφθεί ως βάση ότι η ελάχιστη τιμή συν την ασφάλεια *υπερβαίνει* την τιμή παρεμβάσεως και, κατά συνέπεια, την τιμή αγοράς θα μπορούσε, πάντως, να γίνει δεκτό ότι πρόκειται για σχετικά μικρή αρνητική επίπτωση.

Όταν, αντίθετα, πρόκειται για μεταποίηση *μετά την πάροδο* της προθεσμίας που έχει ταχθεί γι' αυτό, η κατάπτωση *ολόκληρης* της ασφάλειας, έχει οπωσδήποτε ασύγκριτα βαρύτερη επίπτωση. Όπως ορθά υπογράμμισε η προσφεύγουσα, η καταβολή της τιμής αγοράς του βούτυρου συνεπάγεται για τον αγοραστή σημαντική επιβάρυνση, διότι, μετά τη μετουσίωσή του, η αξία του εμπορεύματος είναι σημαντικά μικρότερη και διότι πρέπει επίσης να γίνει δεκτό, ότι σε περίπτωση χρησιμοποιήσεως του κατ' αυτόν τον τρόπο μετουσιωμένου βούτυρου για την παρασκευή των προϊόντων που προβλέπει η κανονιστική ρύθμιση (παγωτά και είδη ζαχαροπλαστικής) δεν μπορεί να γίνει ανεκτός ένας

τέτοιος παράγων κόστους, διότι τα προϊόντα αυτά παρασκευάζονται κατά κανόνα με τη βοήθεια άλλων λιπαρών ουσιών, που πωλούνται σε φθηνότερη τιμή, προς την οποία προσαρμόζεται η μειωμένη τιμή του βούτυρου.

Με τα δεδομένα αυτά μπορεί, πράγματι, να γίνει λόγος απλώς για μια καταφανώς δυσανάλογη σχέση μεταξύ της κυρώσεως που απειλείται στην περίπτωση μη πραγματοποιήσεως της μεταποιήσεως και της κυρώσεως που απειλείται σε περίπτωση πραγματοποιήσεως της μεταποιήσεως, αλλά μη τηρήσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως. Πρέπει ακόμα να αναγνωριστεί ότι αυτό πράγματι αντιστρατεύεται ποικιλοτρόπως την κύρια επιδίωξη της κανονιστικής ρυθμίσεως (την ανακούφιση, δηλαδή, της αγοράς βούτυρου) δεδομένου ότι οι δυσανάλογες κυρώσεις σε περιπτώσεις που υφίσταται κίνδυνος υπερβάσεως της προθεσμίας, προκαλούν τη ματαίωση της μεταποιήσεως και την επαναδιάθεση του βούτυρου στην αγορά.

Κατά συνέπεια, συντρέχει πράγματι λόγος να θεωρηθούν άκυροι οι κανονισμοί που αναφέρονται στο υποβληθέν ερώτημα, καθόσον προβλέπουν ότι καταπίπτει ολόκληρη η ασφάλεια ακόμα και στην περίπτωση που η μεταποίηση γίνεται μετά την πάροδο των προβλεπόμενων προθεσμιών.

4. Είναι αναγκαίο να προσθέσω κάτι ακόμα σχετικά με το άρθρο 19 του κανονισμού 232/75, που αναφέρει στο ερώτημα του το διοικητικό δικαστήριο του Παρισιού, το οποίο μετριάζει κατά κάποιο τρόπο τη ρύθμιση των κυρώσεων.

Επειδή, όπως ορθά παρατήρησε η Επιτροπή, η διάταξη αυτή λαμβάνει κατά έναν ορισμένο βαθμό υπόψη της την αρχή της αναλογικότητας και επειδή οι κυρώσεις που προβλέπει, όπως η ίδια η προσφεύγουσα παραδέχεται, είναι περίπου ανάλογες προς την παράλειψη που επιδιώκει να πατάξει, φαίνεται περίεργο το ότι διατυπώθηκαν αμφιβολίες ως προς το κύρος της διατάξεως αυτής σε σχέση με την τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Αν πάντως συμβαίνει αυτό, πρέπει, σύμφωνα με το περιεχόμενο της δικογραφίας και τους ισχυρισμούς της προσφεύγουσας να ληφθούν υπόψη δύο μόνο επιχειρήματα, αν αντιλαμβάνομαι ορθά. Δηλαδή, αφενός μεν η προσφεύγουσα θεωρεί εξωφρενικό ότι επιβάλλεται, επίσης, πολύ βαρύτερη κύρωση σε περίπτωση ελάχιστης υπερβάσεως της συμπληρωματικής προθεσμίας που τάσσει το άρθρο 19, παράγραφος 2, του κανονισμού 232/75, αφετέρου θεωρεί ως παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας το γεγονός ότι η εφαρμογή του άρθρου 19 εξαρτάται από την υποβολή σχετικής αιτήσεως μέσα σε προθεσμία 30 ημερών.

Τονίζω παρευθύς, ότι και τα δύο αυτά επιχειρήματα δεν συνιστούν λόγο επαρκή ώστε να τεθεί σε αμφιβολία το κύρος του προαναφερθέντος κανονισμού.

Ως προς το πρώτο σημείο πρέπει καταρχάς να λεχθεί ότι στην πραγματικότητα περιέχει ένα επιχείρημα υπέρ του εύλογου χαρακτήρα της *κανονικής* κυρώσεως σε περίπτωση μη εμπρόθεσμης μεταποιήσεως του βούτυρου και επομένως δεν αφορά αυτό το ίδιο το περιεχόμενο της εν λόγω διατάξεως. Εφόσον όμως, εν προκειμένω, εννοείται επίσης ότι η προθεσμία του άρθρου 19, παράγραφος 2, είναι πολύ μικρή ή ότι θα έπρεπε να μην οριστεί καμιά προθεσμία, πρέπει να παρατηρηθεί ότι εφόσον ο καθορισμός για τη μεταποίηση προθεσμίας κρίνεται απαραίτητος, είναι δύσκολο να διατυπωθεί αντίρρηση κατά του καθορισμού συμπληρωματικής προθεσμίας και ότι, εξάλλου, ως προς την έκταση της προθεσμίας, για τον καθορισμό της οποίας υπάρχει βεβαίως ένα περιθώριο εκτιμήσεως, δεν μπορούν να διατυπωθούν επικρίσεις από απόψεως παραβιάσεως της αρχής της αναλογικότητας.

Ως προς το δεύτερο σημείο πρέπει, εξάλλου, να παρατηρηθεί ότι δεν μπορεί να λεχθεί τίποτα κατά της υποχρεώσεως υποβολής αιτήσεως εντός τακτής προθεσμίας αν κριθεί δικαιολογημένη η αρχή του άρθρου 19, να επιβάλλονται υπό ορισμένες προϋποθέσεις μετριασμένες κυρώσεις σε περίπτωση μικρής υπερβάσεως των προθεσμιών. Δεδομένου ότι υπάρχουν επίσης *υποκειμενικά* στοιχεία (κατά των οποίων δεν μπορεί να υπάρξει καμιά αντίρρηση) πρέπει αυτά φυσικά να μπορούν να προβληθούν, είναι δε βεβαίως εύλογο να αποκλεισθεί μια αδικαιολόγητη καθυστέρηση και συνεπώς να προβλεφθεί μια προθεσμία.

Κατά συνέπεια, δεν υπάρχει, πράγματι, κανείς λόγος που να θέτει σε αμφιβολία τη νομιμότητα του άρθρου 19, παράγραφος 2, του κανονισμού 232/75.

5. Προτείνω, επομένως, να δοθεί η ακόλουθη απάντηση στο ερώτημα του διοικητικού δικαστηρίου του Παρισιού:

Τα άρθρα 18, παράγραφος 2, του κανονισμού 1259/72, 18 του κανονισμού 232/75, και 13, παράγραφος 4, του κανονισμού 1687/76 πρέπει να θεωρηθούν ως άκυρα, καθόσον, σύμφωνα με τα εν λόγω άρθρα, επιβάλλεται η ίδια κύρωση στην περίπτωση που δεν μεταποιείται το βούτυρο που αγοράστηκε σε μειωμένες τιμές και στην περίπτωση που η μεταποίηση έγινε, μετά όμως από την παρέλευση των προβλεπόμενων σχετικών προθεσμιών.