ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 26ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Προς στήριξη της αγοράς του οίνου, θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 337/79 του Συμβουλίου, της 5ης Φεβρουαρίου 1979 [1], σύστημα ενισχύσεως για την προληπτική απόσταξη που επέτρεπε να αποσύρονται από την αγορά ορισμένες ποσότητες οίνου τις οποίες θα αγόραζαν εκ νέου οι οινοπνευματοποιοί σε τιμή αρκετά ελκυστική για τον παραγωγό. Η ενίσχυση αυτή καταβάλλεται από τον εθνικό οργανισμό παρεμβάσεως στον οινοπνευματοποιό ο οποίος την καταβάλλει στον παραγωγό κατά τη στιγμή που αγοράζει τον προς απόσταξη οίνο σε « ελάχιστη τιμή ».

2. Κατά την αμπελοοινική περίοδο 1983/1984, οι οινοπνευματοποιοί μπορούσαν να λάβουν *προκαταβολή* επί της κοινοτικής ενισχύσεως για την προληπτική απόσταξη υπό τον όρο ότι έχουν συστήσει ασφάλεια. Το γενικό σύστημα της προκαταβολής αυτής καθορίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2179/83 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1983 [2], του οποίου το άρθρο 9 ορίζει ότι « ο οινοπνευματοποιός (...) μπορεί να ζητήσει να του προκαταβληθεί ποσό ίσο με τη χαμηλότερη ενίσχυση που έχει ορισθεί για την εν λόγω απόσταξη, σύμφωνα με το άρθρο 8, υπό τον όρο ότι έχει συστήσει *ασφάλεια ίση με το 110 % του ποσού της ενίσχυσης* υπέρ του οργανισμού παρεμβάσεως » [3], η δε ασφάλεια αποδεσμεύεται μόνον αν εντός των προθεσμιών που θα καθοριστούν προσκομιστεί η απόδειξη ότι αποστάχθηκε ολόκληρη η ποσότητα και ότι η τιμή αγοράς καταβλήθηκε στον παραγωγό εντός των καθορισμένων προθεσμιών.

3. Οι όροι αποδεσμεύσεως της ασφάλειας διασαφηνίστηκαν με το άρθρο 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2373/83 της Επιτροπής [4] ο οποίος ορίζει στην παράγραφο 2:

« Για την αποδέσμευση της εγγύησης που αναφέρεται στην παράγραφο 1, η απόδειξη ότι αποστάχθηκε η συνολική ποσότητα οίνου καθώς και, ενδεχομένως, η απόδειξη πληρωμής της τιμής αγοράς του οίνου στις προβλεπόμενες προθεσμίες πρέπει να δοθούν το αργότερο στις 31 Οκτωβρίου 1984.

Εν τούτοις, αν προσκομισθούν τα αποδεικτικά στοιχεία, που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο, μετά την ημερομηνία λήξης που καθορίζεται στο εδάφιο αυτό, αλλά πριν την 1η Φεβρουαρίου 1985, το ποσό που αποδεσμεύεται είναι ίσο με 80 % της εγγύησης, ενώ το υπόλοιπο παρακρατείται.

Αν δεν δοθούν τα αποδεικτικά αυτά στοιχεία πριν την 1η Φεβρουαρίου 1985, παρακρατείται ολόκληρο το ποσό της εγγύησης. »

4. Επειδή πολλά οινοπνευματοποιεία δεν ήταν σε θέση να τηρήσουν τις προβλεπόμενες προθεσμίες, οι δύο αυτές τελευταίες προθεσμίες παρατάθηκαν κατά δύο μήνες, αντιστοίχως μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1984 και την 1η Απριλίου 1985, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3501/83 της Επιτροπής, της 12ης Δεκεμβρίου 1983 [5].

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Κανονισμός περί κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 112).

2 — Κανονισμός για τη θέσπιση γενικών κανόνων σχετικά με την απόσταξη των οίνων και των υποπροϊόντων της οινοποίησης (ΕΕ L 212, σ. 1).

3 — Η υπογράμμιση δική μου.

4 — Κανονισμός της 22ας Αυγούστου 1983 για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της απόσταξης που προβλέπεται στο άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 337/79 για την αμπελουργική περίοδο 1983/1984 (ΕΕ L 232, σ. 5).

5 — Κανονισμός που τροποποιεί τον προαναφερθέντα κανονισμό (ΕΟΚ) 2372/83 (ΕΕ L 350, σ. 5).

5. Κατά την αμπελουργική περίοδο 1984, η εταιρία Italtrade αγόρασε σημαντικές ποσότητες οίνου της οποίες απέσταξε. Επειδή ζήτησε προκαταβολή επί της κοινοτικής ενισχύσεως, η εταιρία σύστησε τις απαιτούμενες ασφάλειες υπέρ του Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (στο εξής: AIMA), του ιταλικού οργανισμού παρεμβάσεως, μέσω των Assicurazioni generali. Γίνεται δεκτό από τους διαδίκους της κύριας δίκης ότι οι παραγωγοί έχουν πληρωθεί και ο οίνος έχει όντως αποσταχθεί.

6. Για ένα τμήμα των συμβάσεων που αντιπροσώπευαν περίπου εκατόν είκοσι οκτώ χιλιάδες εκατόλιτρα οίνου, η εταιρία Italtrade υπέβαλε στον AIMA τα δικαιολογητικά πληρωμής της τιμής στον παραγωγό με καθυστέρηση δύο ημερών, στις 2 Απριλίου 1985. Λόγω της καθυστερήσεως αυτής και σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2373/83, ο AIMA παρακράτησε το σύνολο των εγγυήσεων που αντιστοιχούσαν στις οικείες συμβάσεις.

7. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αποδόσεως των ασφαλειών αυτών [6] που κίνησε η Italtrade, το Tribunale civile di Roma ζητεί κατ' ουσίαν από το Δικαστήριο να κρίνει, αφενός, αν η ολική κατάπτωση της ασφάλειας συνεπάγεται την απώλεια του δικαιώματος για τον δικαιούχο να ζητήσει την ενίσχυση (πρώτο ερώτημα), αφετέρου, αν η κύρωση που θεσπίζεται με το άρθρο 8 του κανονισμού 2373/83 είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας (δεύτερο και τρίτο ερώτημα).

8. Προκαταρκτικά, θα εξετάσω την επιχειρηματολογία της Italtrade η οποία υποστηρίζει ότι, ελλείψει ρητής προς τούτο εξουσιοδοτήσεως του Συμβουλίου, η Επιτροπή δεν είχε την εξουσία να θεσπίσει κύρωση, για την καθυστέρηση στην υποβολή των αποδείξεων, η οποία να συνεπάγεται την απώλεια της κοινοτικής ενισχύσεως.

9. Από τις συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 11, παράγραφος 4, και 67, παράγραφος 3, του κανονισμού 337/79 προκύπτει ότι η Επιτροπή είχε εξουσιοδοτηθεί από το Συμβούλιο να θεσπίσει τις λεπτομέρειες εφαρμογής της προληπτικής αποστάξεως, μετά από γνώμη της επιτροπής διαχειρίσεως των οίνων.

10. Το άρθρο 7, παράγραφος 3, του κανονισμού 2179/83 του Συμβουλίου ορίζει ότι «(...) τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν στην περίπτωση που δεν καταβάλλεται η ελάχιστη τιμή αγοράς ή που δεν *παρέχεται η απόδειξη* καταβολής της, θεσπίζονται στα πλαίσια των λεπτομερειών εφαρμογής» [7].

11. Επί του συγκεκριμένου ζητήματος των προκαταβολών, το άρθρο 9, παράγραφος 2, του ίδιου κανονισμού ορίζει ότι η ασφάλεια που σύστησε ο οινοπνευματοποιός αποδεσμεύεται μόνον αν, μέσα σε προθεσμίες που θα καθοριστούν, προσκομιστεί η απόδειξη ότι καταβλήθηκε η τιμή στον παραγωγό και ότι ολοκληρώθηκαν οι πράξεις αποστάξεως.

12. Εξουσιοδοτηθείσα ρητά να θεσπίσει κυρώσεις λόγω μη προσκομίσεως της αποδείξεως, η Επιτροπή είχε κατ' ανάγκη την εξουσία να προβλέψει τις κυρώσεις αυτές σε περίπτωση καθυστερήσεως στην υποβολή των αποδείξεων, καθόσον η καθυστέρηση αυτή δεν είναι τίποτε άλλο από την έλλειψη αποδείξεως κατά την λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται επιτακτικά για την προσκόμιση της αποδείξεως.

13. Εξάλλου, με την 20ή αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2179/83 προβλεπόταν η καθιέρωση ενός μέτρου αναλογικότητας στην περί-

6 — Και άλλων παρακρατήσεων άσχετων με τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα.

7 — Η υπογράμμιση δική μου.

πτωση κατά την οποία ο οινοπνευματοποιός, μολονότι είχε εκπληρώσει τις κύριες υποχρεώσεις του, *προσκόμισε την απόδειξη εκπρόθεσμα.*

14. Επομένως, οι προαναφερθέντες κανονισμοί του Συμβουλίου επέτρεπαν στην Επιτροπή να καθορίσει κύρωση σε περίπτωση μη τηρήσεως των προθεσμιών για την υποβολή των αποδείξεων.

15. Το μέτρο που θεσπίζεται με το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 2373/83 συνιστά απλή κύρωση η οποία μπορεί να φτάνει μέχρι την πλήρη κατάπτωση της ασφάλειας ή συνεπάγεται επιπλέον την απώλεια του δικαιώματος στην ενίσχυση; Αυτό είναι ουσιαστικά το πρώτο ερώτημα του δικαστή a quo.

16. Επιβάλλεται όμως να γίνει προκαταρκτικά μια διάκριση. Αφενός, οι κανονισμοί 2179/83 και 2373/83 καθορίζουν τις προϋποθέσεις για τη χορήγηση της ενισχύσεως: ο οινοπνευματοποιός οφείλει να προσκομίσει την απόδειξη των εργασιών αποστάξεως, καθόσον η ενίσχυση καταβάλλεται εντός τριών μηνών από την προσκόμιση της αποδείξεως αυτής[8]. Η *απόδειξη* της πληρωμής της τιμής στον παραγωγό πρέπει να προσκομιστεί εντός τεσσάρων μηνών από την προσκόμιση της αποδείξεως ως προς τις εργασίες αποστάξεως. Στην αντίθετη περίπτωση, ο οινοπνευματοποιός χάνει εν μέρει ή πλήρως την ενίσχυση ανάλογα με τη σπουδαιότητα της καθυστερήσεως στην προσκόμιση των αποδείξεων αυτών[9]. Αυτό είναι το αποκαλούμενο *καθεστώς ενισχύσεως.* Αφετέρου, στον οινοπνευματοποιό μπορεί να χορηγηθεί προκαταβολή ίση με τη χαμηλότερη ενίσχυση· ο μόνος όρος για τη λήψη της ενισχύσεως αυτής είναι η σύσταση ασφάλειας[10]. Τόσο η απόδειξη ως προς τις εργασίες αποστάξεως, όσο και η απόδειξη ως προς την πληρωμή του παραγωγού πρέπει να προσκομιστούν πριν από την 31η Δεκεμβρίου 1984. Η προσκόμιση των αποδείξεων μετά την ημερομηνία αυτή επισύρει ως κύρωση τη μερική ή πλήρη απώλεια της ενισχύσεως, ανάλογα με τη σπουδαιότητα της καθυστερήσεως[11]. Αυτό είναι το αποκαλούμενο *καθεστώς προκαταβολών.* Η βασική διαφορά μεταξύ των δύο αυτών καθεστώτων αναφέρεται στην *απόδειξη της αποστάξεως.* Η απόδειξη αυτή πρέπει να προσκομιστεί μετά τη χορήγηση της προκαταβολής. Αντιθέτως, αποτελεί προϋπόθεση για την καταβολή της ενισχύσεως.

17. Φυσικά, το καθεστώς προκαταβολών προβλέπει τη σύσταση ασφάλειας « για να εξασφαλισθεί ότι ο οργανισμός παρέμβασης δεν θα υποβληθεί σε αδικαιολόγητους κινδύνους »[12].

18. Επομένως, η ασφάλεια είναι *συμφυής με την προκαταβολή* και δεν είναι παρά μόνον ένας τρόπος προχρηματοδοτήσεως. Έτσι, η ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2373/83 αναφέρει ότι « πρέπει να προβλεφθεί ότι η ελάχιστη τιμή που εξασφαλίζεται στους παραγωγούς θα καταβάλλεται σ' αυτούς, κατά γενικό κανόνα, εντός των προθεσμιών που τους επιτρέπουν να αποκομίσουν κέρδος συγκρίσιμο με εκείνο που θα επετύγχαναν αν επρόκειτο για εμπορική πώληση· υπό τις συνθήκες αυτές, είναι απαραίτητο να επισπευσθεί όσο το δυνατόν περισσότερο η καταβολή των ενισχύσεων που τους οφείλονται κατά την απόσταξη αυτή, εξασφαλίζοντας συγχρόνως, με ένα καθεστώς παροχής κατάλληλης εγγύησης, *την καλή διενέργεια των εργασιών* »[13].

19. Απ' αυτό έπεται ότι η ασφάλεια δεν έχει άλλο σκοπό παρά να εξασφαλίσει την απόδοση της προκαταβολής επί της ενισχύσεως στην περίπτωση κατά την οποία θα προέκυπτε αργότερα ότι η ενίσχυση αυτή δεν οφειλόταν.

8 — Άρθρο 7, παράγραφος 3, του κανονισμού 2179/83.

9 — Άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2373/83.

10 — Άρθρο 9, παράγραφος 1, που παρατέθηκε ήδη, του κανονισμού 2179/83.

11 — Άρθρο 8, παράγραφος 2, όπως τροποποιήθηκε, του κανονισμού 2373/83 που παρατέθηκε ήδη.

12 — Όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2179/83.

13 — Η υπογράμμιση δική μου.

20. Επομένως, η προκαταβολή και η ενίσχυση υπάγονται σε διαφορετικά καθεστώτα όσον αφορά την απόδειξη. Ωστόσο, καμιά διάταξη δεν αποκλείει ρητά τη χορήγηση της ενισχύσεως στον δικαιούχο της προκαταβολής ο οποίος υπέστη ως κύρωση την ολική απώλεια της ασφάλειας. Αντιθέτως, απλοί λόγοι σχετικοί με τις προθεσμίες μπορεί να του απαγορεύουν τη λήψη της ενισχύσεως αυτής.

21. Πράγματι, οι εργασίες αποστάξεως δεν μπορούσαν να πραγματοποιηθούν μετά την 31η Αυγούστου 1984[14], ο δε παραγωγός έπρεπε να πληρωθεί εντός τριών μηνών από την ημέρα εισόδου του οίνου στο αποστακτήριο, ήτοι το αργότερο στις 30 Νοεμβρίου 1984. Η απόδειξη της πληρωμής της τιμής στον παραγωγό έπρεπε να προσκομιστεί εντός τεσσάρων μηνών από την προσκόμιση της αποδείξεως ως προς την απόσταξη και το αργότερο στις 28 Φεβρουαρίου 1985[15]. *Από της ημερομηνίας αυτής, η ενίσχυση ανακτάται πλήρως από τον οργανισμό παρεμβάσεως*[16]. Το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2373/83, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 3501/83, είναι επ' αυτού σαφές.

22. Απ' αυτό προκύπτει ότι ο δικαιούχος της προκαταβολής, ο οποίος προσκόμιζε τις απαιτούμενες αποδείξεις μετά τις 28 Φεβρουαρίου 1985, έχανε την ασφάλεια (τουλάχιστον εν μέρει) και έχανε το δικαίωμα να ζητήσει την ενίσχυση. Υπενθυμίζω ότι η Italtrade προσκόμισε την απόδειξη πληρωμής του παραγωγού μόλις στις 2 Απριλίου 1985.

23. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο στο πρώτο ερώτημα να απαντήσει ότι η κατάπτωση της ασφάλειας που προβλέπεται στο άρθρο 8, παράγραφος 2, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 2373/83, δεν συνεπάγεται καθαυτή την απώλεια του δικαιώματος για τον οινοπνευματοποιό να ζητήσει την ενίσχυση, η ενίσχυση όμως δεν μπορεί πλέον να ζητηθεί μετά τη λήξη των προθεσμιών που προβλέπονται στο άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, όπως τροποποιήθηκε, του ίδιου κανονισμού.

24. Με το δεύτερο και το τρίτο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να εξακριβώσει αν το προαναφερθέν άρθρο 8, παράγραφος 2, συμβιβάζεται με την αρχή της αναλογικότητας. Προτείνω στο Δικαστήριο να τα εξετάσει μαζί και να δώσει σ' αυτά μια κοινή απάντηση.

25. Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με τις διατάξεις του κανονισμού 2179/83 του Συμβουλίου, του οποίου η εικοστή αιτιολογική σκέψη αναφέρει ότι «(...) ενδείκνυται να προβλεφθεί, αναλογικά, μέτρο για την περίπτωση που ο οινοπνευματοποιός, ενώ έχει τηρήσει τις βασικές υποχρεώσεις του, χορηγεί την απόδειξη καθυστερημένα», το άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού 2373/83 της Επιτροπής ορίζει ότι, σε περίπτωση καθυστερήσεως μικρότερης ή ίσης με τρεις μήνες στην προσκόμιση των αποδείξεων πληρωμής των παραγωγών, η ασφάλεια καταπίπτει μέχρι ποσοστού 20 % και πλήρως σε περίπτωση πρόσθετης καθυστερήσεως.

26. Πρέπει να σημειωθεί ότι, κατά τρόπο καθ' όλα συμμετρικό, ο οινοπνευματοποιός ο οποίος, χωρίς να υπαχθεί στο καθεστώς προκαταβολών και ασφάλειας, λαμβάνει την ενίσχυση χάνει την ενίσχυση αυτή είτε κατά ποσοστό 20 % είτε πλήρως, ανάλογα με την σπουδαιότητα της καθυστερήσεως στην προσκόμιση της αποδείξεως πληρωμής του παραγωγού[17].

27. Το Δικαστήριο έκρινε, ενόψει κυρώσεως όπως η μη αποδέσμευση της ασφάλειας λόγω μη τηρήσεως της προθεσμίας προσκομίσεως των αποδείξεων, ότι έπρεπε να εξεταστεί αν η κύρωση αυτή

14 — Άρθρο 3, όπως τροποποιήθηκε, του κανονισμού 2373/83.

15 — Άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2373/83, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 2, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 3501/83.

16 — Όπ.π.

17 — Άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2373/83.

« βαίνει πέραν των ορίων αυτού που είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την πραγματοποίηση του σκοπού που επιδιώκει » [18].

28. Σ' αυτή την εξέταση προέβη επίσης το Δικαστήριο στην υπόθεση Fromançais SA κατά FORMA (Fonds d' orientation et de la régularisation des marchés agricoles) [19]. Προκειμένου να διατεθούν τα πλεονάσματα βουτύρου, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1259/72 επετράπη σε ορισμένες μεταποιητικές επιχειρήσεις της Κοινότητας να αγοράσουν βούτυρο σε μειωμένη τιμή, σύμφωνα με ένα σύστημα δημοπρασίας. Εις αντάλλαγμα της μειώσεως της τιμής, ο υπέρ ου η κατακύρωση αναλάμβανε την υποχρέωση να μεταποιήσει το βούτυρο σε συγκεκριμένα προϊόντα. Όφειλε να καταβάλει τη μειωμένη τιμή και να συστήσει ασφάλεια μεταποιήσεως που να καλύπτει τη διαφορά μεταξύ της τιμής αγοράς του βουτύρου και της ελάχιστης τιμής πωλήσεως. Επειδή ένα μέρος του βουτύρου που αγόρασε η εταιρία Fromançais δεν μεταποιήθηκε εντός των προθεσμιών, ο FORMA αρνήθηκε να ελευθερώσει μέρος των ασφαλειών που είχε συστήσει η εταιρία. Το Δικαστήριο έκρινε ότι

« Για να διαπιστωθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας πρέπει, πρώτον, να εξετασθεί αν τα μέσα που χρησιμοποιεί για την πραγματοποίηση του σκοπού που επιδιώκει συνάδουν με τη σημασία του σκοπού αυτού και, δεύτερον, αν είναι αναγκαία για την επίτευξή του.

Οι διατάξεις που προβλέπουν την πλήρη απώλεια της ασφάλειας σε περίπτωση υπερβάσεως της προθεσμίας μεταποιήσεως έχουν σκοπό να εμποδίσουν τους υπέρ ων οι κατακυρώσεις βουτύρου που πωλείται σε μειωμένες τιμές να δημιουργήσουν αποθέματα χάριν κερδοσκοπίας. » [20]

Από τις σκέψεις αυτές το Δικαστήριο συνήγαγε ότι η μη ελευθέρωση όλης της ασφάλειας λόγω υπερβάσεως των προθεσμιών ήταν ανάλογη προς τον σκοπό αυτόν.

29. Η προσέγγιση του Δικαστηρίου είναι παρόμοια στον τομέα των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Έτσι, στην υπόθεση Man Sugar [21] ο εξαγωγέας, υπέρ του οποίου κατακυρώθηκε δημοπρασία για την εξαγωγή ζάχαρης σε τρίτες χώρες, είχε συστήσει ασφάλεια για να του χορηγηθούν επιστροφές λόγω εξαγωγής. Η καθυστέρηση στην υποβολή των αιτήσεων για τα πιστοποιητικά εξαγωγής συνεπαγόταν ως κύρωση την ολική κατάπτωση της ασφάλειας. Αφού διαπίστωσε ότι τα πιστοποιητικά αυτά ήταν χρήσιμα μόνο για να καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση των εξαγωγικών ρευμάτων και δεν παρείχαν νέες ουσιαστικές πληροφορίες, το Δικαστήριο συνήγαγε ότι:

« Μολονότι η Επιτροπή, μεριμνώντας για την εύρυθμη λειτουργία της διοίκησης, είχε το δικαίωμα να επιβάλει προθεσμία υποβολής των αιτήσεων για την έκδοση πιστοποιητικών εξαγωγής, η κύρωση για τη μη τήρηση της προθεσμίας αυτής θα έπρεπε εντούτοις να είναι πολύ λιγότερο βαριά για τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες από την κατάπτωση ολόκληρου του ποσού της ασφάλειας και να συνάδει περισσότερο προς τα *πρακτικά αποτελέσματα* που έχει η παράλειψη αυτή. » [22]

30. Στην προκειμένη υπόθεση, ο σκοπός του καθορισμού μιας δεσμευτικής προθεσμίας για να προσκομιστεί η απόδειξη της αποστάξεως και της πληρωμής της τιμής στους παραγωγούς αναφέρεται στην εικοστή αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2179/83, κατά την οποία « (...) για να δικαιούνται την ενίσχυση οι ενδιαφερόμενοι, πρέπει να υποβάλουν αίτηση που να συνοδεύεται από ορισμένο αριθμό αποδεικτικών στοιχείων· (...) για να *εξασφαλιστεί η ομοιόμορφη λειτουργία του καθεστώτος* στα

18 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 122/78, Buitoni (Rec. 1979, σ. 677, σκέψη 16)· βλ. επίσης την απόφαση της 17ης Μαΐου 1984, 15/83, Denkavit (Συλλογή 1984, σ. 2171, σκέψη 25).

19 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983, 66/82 (Συλλογή 1983, σ. 395).

20 — Σκέψεις 8 και 9.

21 — Απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1985, 181/84 (Συλλογή 1985, σ. 2889).

22 — Σκέψη 30, η υπογράμμιση δική μου.

κράτη μέλη, πρέπει να προβλεφθεί ότι η υποβολή της αίτησης καθώς και η καταβολή της ενίσχυσης που οφείλεται στους οινοπνευματοποιούς πραγματοποιούνται σε προθεσμίες που θα καθορισθούν » [23]. Επομένως, ο καθορισμός δεσμευτικών προθεσμιών για την προσκόμιση στον οργανισμό παρεμβάσεως της αποδείξεως για την καλή διεξαγωγή των εργασιών έχει ως δεδηλωμένη αιτιολογία τη χρηστή διοικητική διαχείριση του συστήματος προκαταβολών και την τήρηση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών. Οι προθεσμίες αυτές έχουν και άλλο λόγο υπάρξεως. Ενώ τρέχουν οι προθεσμίες, η ασφάλεια αδρανεί στα χέρια του εγγυητή και ο οργανισμός παρεμβάσεως που κατέβαλε προκαταβολή, για την οποία δεν μπορεί ακόμη να εξακριβώσει αν βασίμως την κατέβαλε, δεν μπορεί να την αναλάβει. Στην περίπτωση κατά την οποία η προκαταβολή αποδεικνύεται ως μη οφειλόμενη, ο οργανισμός παρεμβάσεως δεν μπορεί να εισπράξει την ασφάλεια παρά μόνο με τη λήξη της προθεσμίας για την υποβολή των αποδείξεων. Προκειμένου να διαφυλαχθούν τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας έπρεπε, επομένως, να προβλεφθεί εύλογη προθεσμία για την προσκόμιση των αποδείξεων, η δε καθυστέρηση έπρεπε να συνεπάγεται κύρωση αρκούντως αποτρεπτική ώστε κανένας οινοπνευματοποιός να μην επιδιώκει να λάβει προκαταβολή την οποία δεν θα μπορούσε να δικαιολογήσει ή την οποία θα δικαιολογούσε εντός υπερβολικών προθεσμιών, χωρίς η ασφάλεια να καλύπτει την προκαταβολή και τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκε η Κοινότητα.

31. Η απώλεια της ασφάλειας συνάδει προς τους σκοπούς αυτούς αν ληφθεί υπόψη η φύση της μη εκπληρωθείσας υποχρεώσεως (μη τήρηση των προθεσμιών προσκομίσεως της αποδείξεως);

32. Με την απόφαση Buitoni [24], το Δικαστήριο προέβη σε μια σημαντική διάκριση σύμφωνα με τη φύση των οικείων υποχρεώσεων. Το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 499/76 της Επιτροπής [25] όριζε ως κύρωση, λόγω μη τηρήσεως της προθεσμίας για την προσκόμιση των πιστοποιητικών εισαγωγής, την ολική κατάπτωση της ασφάλειας με την οποία εξασφαλιζόταν η υποχρέωση εξαγωγής, κύρωση που είχε ως σκοπό τη χρηστή διοικητική διαχείριση, ενώ η μη εκπλήρωση της κύριας υποχρεώσεως εξαγωγής επέσυρε κύρωση που ήταν ανάλογη προς την εν λόγω μη εκπλήρωση. Η εταιρία Buitoni, δικαιούχος των πιστοποιητικών εισαγωγής είχε πραγματοποιήσει τις εισαγωγές εντός των προθεσμιών. Οι αποδείξεις, όμως, ως προς τις εισαγωγές είχαν προσκομιστεί εκπρόθεσμα. Ο FORMA αρνήθηκε να ελευθερώσει την ασφάλεια. Το Δικαστήριο έκρινε ότι:

« (...) αυτή η *κατ' αποκοπή* κύρωση η οποία πλήττει παραβίαση σαφώς ελαφρότερη από αυτήν, η οποία τιμωρείται με κύρωση κατ' ουσίαν αναλογικού χαρακτήρα, της μη εκπληρώσεως της υποχρεώσεως, την οποία η ίδια η ασφάλεια έχει ως σκοπό να εγγυηθεί, πρέπει να χαρακτηρισθεί *ως πολύ αυστηρή σε σχέση με τον σκοπό* της χρηστής διοικήσεως στο πλαίσιο του συστήματος των πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής » [26].

Το Δικαστήριο υπέμνησε τις συνέπειες της διακρίσεως αυτής μεταξύ κυρίων υποχρεώσεων και δευτερευουσών υποχρεώσεων κατά τρόπο ιδιαίτερα σαφή στην προαναφερθείσα απόφαση Man Sugar:

« όταν η κοινοτική ρύθμιση διακρίνει μεταξύ κύριας υποχρέωσης, η εκπλήρωση της οποίας είναι αναγκαία για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, και δευτερεύουσας υποχρέωσης, κατ' ουσία διοικητικής φύσεως, δεν επιτρέπεται σε περίπτωση μη τηρήσεως της δευτερεύουσας υποχρέωσης να επιβάλλονται κυρώ-

23 — Η υπογράμμιση δική μου.

24 — Απόφαση 122/78, που παρατέθηκε ήδη.

25 — Κανονισμός της 5ης Μαρτίου 1976, περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 193/75, σχετικά με τις κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος πιστοποιητικών εισαγωγής, εξαγωγής και προκαθορισμού για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/014, σ. 181).

26 — Σκέψη 20, η υπογράμμιση δική μου.

σεις το ίδιο αυστηρές όπως και για τη μη τήρηση της κύριας υποχρέωσης, ειδάλλως παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας » [27].

33. Συναφώς, πρέπει να παρατηρηθεί ότι ο κανονισμός 2373/83, του οποίου ορισμένες διατάξεις βάλλονται από την Italtrade ως άκυρες, προβλέπει βαρύτερες κυρώσεις μόνο σε περίπτωση μη τηρήσεως των υποχρεώσεων ως προς την απόδειξη, τις οποίες το Δικαστήριο χαρακτηρίζει ως δευτερεύουσες υποχρεώσεις.

34. Ωστόσο, το Δικαστήριο μετρίασε τη συνέπεια που συνήγαγε αρχικά από τη διάκριση μεταξύ κυρίων και δευτερευουσών υποχρεώσεων. Ειδικότερα, το Δικαστήριο απέρριψε κάθε αυτόματη εφαρμογή, ως ζήτημα αρχής, αναφέροντας ότι δεν μπορούσε να υπάρχει εν προκειμένω αναλογικότητα στην ολική απώλεια — της ενισχύσεως ή της ασφάλειας —, ως κυρώση για τη μη εκπλήρωση των κυρίων υποχρεώσεων. Έτσι, με την απόφαση Lingenfelser [28] σχετικά με τον κανονισμό της Επιτροπής για την προληπτική απόσταξη του οίνου για την περίοδο 1982/1983, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ολική απώλεια της χορηγούμενης στον οινοπνευματοποιό ενισχύσεως ως κύρωση για τη μικρή υπέρβαση μιας προθεσμίας τριών μηνών για την καταβολή της τιμής στον παραγωγό ήταν δυσανάλογη *ενόψει του καθοριζόμενου στόχου,* ενώ επρόκειτο για τη μη εκπλήρωση από τον οινοπνευματοποιό της κύριας υποχρεώσεώς του:

« Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι ο στόχος ο οποίος επιδιώκεται με τον καθορισμό προθεσμίας για την καταβολή της τιμής αγοράς από τον οινοπνευματοποιό στον παραγωγό είναι (...) να προβλεφθεί ότι η κατώτατη τιμή που εξασφαλίζεται στους παραγωγούς θα καταβάλλεται σ' αυτούς, κατά γενικό κανόνα, εντός προθεσμίας που τους επιτρέπει να αποκομίσουν κέρδος παρόμοιο προς εκείνο που θα επιτύγχαναν αν επρόκειτο για εμπορική πώληση. Ο καθορισμός προθεσμίας για την καταβολή της τιμής αγοράς από τον οινοπνευματοποιό στον παραγωγό έχει ως σκοπό την παροχή κινήτρων στον τελευταίο ώστε να προσφέρει προς απόσταξη τους οίνους για τους οποίους υπάρχει κίνδυνος να επηρεάσουν δυσμενώς το υψηλό επίπεδο ποιότητας των διατιθεμένων στην αγορά οίνων.

Ενόψει των περιστάσεων αυτών, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι διακυβεύεται ο ίδιος ο στόχος του συστήματος αποστάξεως εξ αιτίας της υπερβάσεως της προθεσμίας πληρωμής η οποία δεν καθιστά τη διαδικασία αποστάξεως αισθητά διαφορετική από μη συνήθη εμπορική συναλλαγή μέχρι σημείου να αποθαρρύνει τον παραγωγό να προσφέρει τον οίνο του προς απόσταξη. » [29]

Πρέπει να παρατηρηθεί ότι στην υπόθεση αυτή η υπέρβαση της καθορισμένης προθεσμίας επέσυρε ως άμεση κύρωση την *ολική* απώλεια της ενισχύσεως χωρίς ενδιάμεση προθεσμία που να επέτρεπε τη μερική μόνον απώλεια της ενισχύσεως και, επόμενως, χωρίς κανένα στοιχείο αναλογικότητας.

35. Συμμετρικά, με την απόφαση Philipp Brothers [30], το Δικαστήριο έκρινε ότι η ολική απώλεια της εισπραχθείσας εκ των προτέρων επιστροφής λόγω εισαγωγών μπορούσε νομίμως να αποτελέσει κύρωση λόγω μη εκπληρώσεως δευτερεύουσας υποχρεώσεως. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2730/79 της Επιτροπής, της 21ης Νοεμβρίου 1979, επέτρεπε στα κράτη μέλη να προκαταβάλλουν στον εξαγωγέα το σύνολο ή μέρος του ποσού της επιστροφής μόλις εκπληρώνονταν οι τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής υπό τον όρο ότι εξασφαλίζεται, με τη σύσταση ασφάλειας, το ποσό της προκαταβολής αυτής αυξανόμενο κατά 15 %. Η Philipp Brothers έλαβε πιστοποιητικά εξα-

27 — Σκέψη 20.

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

29 — Σκέψεις 13 και 14.

30 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-155/89 (Συλλογή 1990, σ. I-3265).

γωγής σίτου, προέβη στις εξαγωγές και, αφού σύστησε ασφάλεια, εισέπραξε τις προκαταβολές επί της επιστροφής. Επειδή οι απαιτούμενες αποδείξεις (και κυρίως τα τελωνειακά έγγραφα εξαγωγής) υποβλήθηκαν εκπρόθεσμα, ασκήθηκε κατά του εισαγωγέα αυτού αγωγή για την πληρωμή ποσού ίσου προς το ύψος της ασφάλειας που ελευθερώθηκε εσφαλμένως. Το Δικαστήριο έκρινε ότι

« (...) η θέσπιση δεσμευτικής προθεσμίας για την κατάθεση των αναγκαίων εγγράφων προς απόδειξη της εξαγωγής αποτελεί αναγκαίο μέσο προς αποφυγή προσπορισμού αδικαιολογήτου οφέλους από τον εξαγωγέα » [31].

« (...) στην περίπτωση κατά τη οποία τα κατά νόμο έγγραφα δεν έχουν κατατεθεί εντός προθεσμίας έξι μηνών, η κύρωση που συνίσταται στην απώλεια της ασφάλειας ή την καταβολή αντίστοιχου ποσού, όταν η ασφάλεια ελευθερώνεται, δεν είναι δυσανάλογη προς τον σκοπό της εν λόγω ρυθμίσεως και με τις απαιτήσεις που συνεπάγεται η διοικητική διαχείριση των φακέλων που αφορούν τις επιστροφές που προπληρώνονται » [32].

Επομένως, το Δικαστήριο δέχθηκε στην περίπτωση αυτή ότι, λόγω μη τηρήσεως των προθεσμιών για την κατάθεση των αποδείξεων, ο εξαγωγέας οφείλει να αποδώσει το ποσό της επιστροφής αυξανόμενο κατά 15 %, επομένως, να υποστεί ζημία.

36. Η τελευταία αυτή απόφαση εμφανίζει ορισμένα κοινά σημεία με την παρούσα υπόθεση. Πρόκειται και στις δύο περιπτώσεις για σύστημα προκαταβολής επί της κοινοτικής ενισχύσεως, από το οποίο τελικά δεν ωφελείται μόνον ο οινοπνευματοποιός ή ο εξαγωγέας. Πράγματι, η προκαταβολή που χορηγείται στον οινοπνευματοποιό του επιτρέπει να αγοράσει τον οίνο σε τιμή αρκετά ελκυστική *για τον παραγωγό*. Κατά τον ίδιο τρόπο, η επιστροφή επιτρέπει στον εξαγωγέα σίτου να συμψηφίσει τη διαφορά μεταξύ των κοινοτικών τιμών και των τιμών — λιγότερο υψηλών — της διεθνούς αγοράς και να μειώσει την τιμή πωλήσεως στο επίπεδο των τρίτων ανταγωνιστριών χωρών, πράγμα που εμμέσως ωφελεί τον κοινοτικό παραγωγό.

37. Η ασφάλεια που σύστησε η Philipp Brothers ήταν ίση με τη ληφθείσα προκαταβολή αυξημένη κατά 15 %. Η ασφάλεια που σύστησε η Italtrade αντιστοιχούσε σε 110 % του ποσού της ενισχύσεως, πρέπει όμως να υπομνηστεί ότι η προκαταβολή είναι πάντοτε ίση με το ποσό της χαμηλότερης ενισχύσεως. Στις δύο αυτές υποθέσεις, σε περίπτωση μη προσκομίσεως των αποδείξεων, η κύρωση που αντιστοιχεί στην απώλεια της ασφάλειας είναι επομένως άμεση συνάρτηση του ποσού της ληφθείσας προκαταβολής.

38. Η εταιρία SA Philipp Brothers μπορούσε να λάβει, πέραν των έξι μηνών, πρόσθετες προθεσμίες για να δικαιολογήσει την εκπλήρωση των τελωνειακών διατυπώσεων εξαγωγής αποδεικνύοντας ότι επέδειξε επιμέλεια για να προμηθευθεί τα δικαιολογητικά αυτά έγγραφα εντός των προβλεπομένων προθεσμιών [33].

39. Οι οινοπνευματοποιοί στους οποίους αναφέρεται ο κανονισμός 2373/83 δεν απολαύουν πραγματικά μιας παρατάσεως της προθεσμίας. Πράγματι, μολονότι ο κανονισμός 3501/83 της Επιτροπής παρέτεινε τις αρχικά καθορισθείσες προθεσμίες για την προσκόμιση των αποδείξεων, παρέτεινε επίσης την τελευταία ημερομηνία αποστάξεως: επομένως, όλες οι εργασίες παρατάθηκαν κατά δύο μήνες.

31 — Σκέψη 38.

32 — Σκέψη 40.

33 — Άρθρο 31 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2730/79.

40. Αντιθέτως, όπως όλοι οι ενδιαφερόμενοι οινοπνευματοποιοί, η Italtrade είχε αυτομάτως μια προθεσμία οκτώ μηνών για την προσκόμιση των αποδείξεων χωρίς να χρειάζεται να προβεί σε διαβήματα. Επομένως, ο κανονισμός 2373/83 θεσπίζει ευνοϊκότερο καθεστώς για τον επιχειρηματία από εκείνο στο οποίο υπαγόταν η Philipp Brothers, το οποίο ευνοούσε μόνον τον επιμελή επιχειρηματία ο οποίος ζητούσε πρόσθετες προθεσμίες.

41. Στην υπόθεση Philipp Brothers, η σχέση μεταξύ του ποσού της ασφάλειας και εκείνου της προκαταβολής και ο μετριασμός της αυστηρότητας των προθεσμιών από τη δυνατότητα παρατάσεως συνιστούσαν επίσης στοιχεία αναλογικότητας τα οποία οδήγησαν το Δικαστήριο να κρίνει νόμιμη την προβλεπόμενη κύρωση.

42. Το άρθρο 8, παράγραφος 2 του κανονισμού 2373/83 καθιερώνει άλλου είδους κύρωση και άλλης μορφής αναλογικότητα. Η κύρωση δεν είναι πλέον συνάρτηση μόνον του ποσού της προκαταβολής, είναι επίσης ανάλογη προς την καθυστέρηση, καθόσον η υπέρβαση της πρώτης προθεσμίας συνεπάγεται ως κύρωση τη μερική κατάπτωση της ασφάλειας, ενώ η υπέρβαση της δεύτερης προθεσμίας συνεπάγεται ως κύρωση την ολική κατάπτωση της ασφάλειας. Επομένως, η ελάχιστη υπέρβαση της προθεσμίας — ιδίως εκείνη η οποία μπορεί να εξηγηθεί από απλή αμέλεια — αποτελεί αντικείμενο μιας πολύ μικρής κυρώσως. Δεν πρόκειται πλέον για περίπτωση μιας *κατ' αποκοπή* κυρώσεως, την οποία το Δικαστήριο αποδοκίμασε με την απόφαση Buitoni [34].

43. Η κύρωση που συνίσταται στην ολική απώλεια της ασφάλειας μου φαίνεται ως το αντιστάθμισμα των εξαιρετικά μεγάλων προθεσμιών που παρέχονται στον οινοπνευματοποιό για την προσκόμιση των αποδείξεων. Ως τις 31 Δεκεμβρίου 1984, ο οινοπνευματοποιός δεν εξετίθετο σε καμία κύρωση. Ως την 1η Απριλίου 1985, η κύρωση συνίστατο στη μερική απώλεια της ασφάλειας. Μόνον από της τελευταίας αυτής ημερομηνίας η απώλεια της ασφάλειας ήταν πλήρης.

44. Ο οινοπνευματοποιός έπρεπε να προσκομίσει απλώς γραπτές αποδείξεις — δεν όφειλε, ιδίως, να προσκομίσει τελωνειακά έγγραφα — και ο κανονισμός 2179/83 επιφύλασσε την περίπτωση της ανωτέρας βίας [35].

45. Τέλος, η γενική οικονομία του επίδικου κανονισμού αποβλέπει στην προσέγγιση των λεπτομερειών χορηγήσεως των κοινοτικών ενισχύσεων (και κυρίως των προθεσμιών) προς τις συνήθεις εμπορικές πρακτικές [36]. Συναφώς, δεν φαίνεται ότι προθεσμία οκτώ μηνών για τη δικαιολόγηση των εργασιών αποστάξεως και την πληρωμή των παραγωγών είναι μικρότερη από τις προθεσμίες που γενικά εφαρμόζονται σε τέτοιες συναλλαγές.

46. Υπενθυμίζω ένα κεφαλαιώδες σημείο: εισπράττοντας την προκαταβολή επί της ενισχύσεως για την απόσταξη, ο οινοπνευματοποιός απέλαυε ενός πρόσθετου οικονομικού *πλεονεκτήματος* καθόσον μπορούσε να διαθέτει τα ποσά που αντιστοιχούσαν στη μη απαιτητή ακόμη ενίσχυση απλώς με τη σύσταση ασφάλειας. Έτσι, μπορούσε να πληρώσει τους παραγωγούς χωρίς να εκταμιεύσει χρήματα. Επιπλέον, το σύστημα της προκαταβολής ήταν *εκούσιο,* του οποίου ο οινο-

34 — Απόφαση 122/78, που παρατέθηκε ήδη.

35 — Άρθρο 23.

36 — Βλ. την ένατη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2373/83.

πνευματοποιός γνώριζε τους όρους, τα πλεονεκτήματα και τις δεσμεύσεις και το αποδεχόταν ελεύθερα.

47. Επομένως, θεωρώ ότι η κύρωση που προβλέπεται με το άρθρο 8, παράγραφος 2, ακόμη και αν μπορεί να συνίσταται στην ολική κατάπτωση της ασφάλειας δεν είναι δυσανάλογη προς τον επιδιωκόμενο κύριο σκοπό: τη διασφάλιση της ικανοποιητικής λειτουργίας του πολύ ειδικού συστήματος των προκαταβολών διαφυλάσσοντας την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών και τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας.

48. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την εξής απάντηση:

1) Η κατάπτωση της ασφάλειας που προβλέπεται στο άρθρο 8, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2373/83 της Επιτροπής, της 22ας Αυγούστου 1983, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 3, του κανονισμού 3501/83 της Επιτροπής, της 12ης Δεκεμβρίου 1983, δεν συνεπάγεται καθεαυτή την απώλεια του δικαιώματος του οινοπνευματοποιού να ζητήσει την ενίσχυση· η ενίσχυση όμως δεν μπορεί να ζητηθεί μετά τη λήξη των προθεσμιών που προβλέπει το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2373/83, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 3501/83·

2) Από την εξέταση του δευτέρου και του τρίτου ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να θίξει το κύρος του άρθρου 8 του κανονισμού 2373/83 της Επιτροπής, της 22ας Αυγούστου 1983, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του προαναφερθέντος κανονισμού 3501/83.