ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

της 14ης Ιουλίου 1998 *

1. Το αντικείμενο του υπό εξέταση προδικαστικού ερωτήματος, που υπέβαλε ο Pretore di Bari (Ιταλία), συνίσταται στην ερμηνεία της κοινοτικής ρυθμίσεως που διέπει την αμπελοοινική αγορά προκειμένου να προσδιοριστεί αν, κατά τα έτη 1991 και 1992, ίσχυε η απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών.

2. Το παραπέμπον δικαστήριο θεωρεί αναγκαία την απάντηση του Δικαστηρίου προκειμένου να αποφανθεί επί της προσφυγής που άσκησε ο Giuseppe Manfredi κατά του προστίμου (και κατά της εκτελέσεως της υποχρεώσεως προς εκρίζωση του φυτευθέντος αμπελώνος) που του επέβαλε η περιφερειακή ιταλική διοίκηση η οποία τον έκρινε ένοχο διοικητικής παραβάσεως επειδή προέβη στη φύτευση αμπελώνος χωρίς άδεια.

Τα περιστατικά, η διαδικασία της κύριας δίκης και το προδικαστικό ερώτημα

3. Η έκθεση των περιστατικών στη διάταξη περί παραπομπής είναι πολύ συνοπτική: κατά τα έτη 1991 και 1992, ο προσφεύγων φύτευσε, χωρις διοικητική άδεια, αμπελώνα προοριζόμενο για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών, ποικιλίας Italia, σε ιδιοκτησία του εκτάσεως 2,7331 εκταρίων που βρίσκεται στην τοποθεσία Mola di Bari (όπως διαπίστωσαν οι επιθεωρητές της δασικής δημόσιας υπηρεσίας Corpo Forestale dello Stato που υπηρετούσαν στο τμήμα του Bari, πρακτικό αριθ. 19 της 9 Απριλίου 1996).

4. Βάσει των περιστατικών αυτών, η υπηρεσία διοικητικών διαφορών της Regione Puglia, με την απόφαση 2387/96/Α, της 3ης Δεκεμβρίου 1996,

α) έκρινε ότι ο Manfredi παρέβη το άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς [1] (στο εξής: κανονισμός 822/87), συμπεριφορά εμπίπτουσα στο άρθρο 4 του νομοθετικού διατάγματος 370/1987, που κατέστη ο νόμος 460/1987·

β) του επέβαλε πρόστιμο 2 763 100 ιταλικών λιρών και τον υποχρέωσε να εκριζώσει τον παρανόμως φυτευθέντα αμπελώνα.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

1 — ΕΕ L 84, σ. 1.

5. Ο Manfredi προσέβαλε τη διοικητική απόφαση ενώπιον του Pretore di Bari, ο οποίος, λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες αμφιβολίες ως προς την ερμηνεία των κοινοτικών διατάξεων στις οποίες βασίστηκε η επιβολή της κυρώσεως, ερωτά το Δικαστήριο αν «η απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων, που διαλαμβάνει το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, περιλαμβάνει και τους αμπελώνες που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών».

Το κοινοτικό δίκαιο

6. Ο κανονισμός 822/87, βασική κανονιστική ρύθμιση που διέπει την αμπελοοινική αγορά, αποτελεί τη δεύτερη προσπάθεια κωδικοποιήσεως των κοινοτικών διατάξεων που έχουν εφαρμογή σ' αυτόν τον τομέα, οι οποίες βρίσκονταν μέχρι τότε σε κείμενα τα οποία χαρακτηρίζονταν από τον «αριθμό (...), το πολύπλοκο και (...) τη διασπορά τους». Η πρώτη προσπάθεια έγινε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 337/79 του Συμβουλίου, της 5ης Φεβρουαρίου 1979, περί κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς [2], η μεταγενέστερη όμως θέσπιση νέων τροποποιητικών διατάξεων κατέστησε αναγκαία μια νέα κωδικοποίηση.

7. Ο κανονισμός 822/87 περιέλαβε διατάξεις οι οποίες μέχρι τότε βρίσκονταν σε κείμενα διαφόρων προελεύσεων· κατά το εγχείρημα αυτό δεν επιδείχθηκε πάντοτε η αναγκαία λογική συνοχή ούτε τηρήθηκε πλήρως η αιτιολογία που εκτίθεται σε όλες τις εξαιρετικά πολυάριθμες αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού [3]. Όσον αφορά την απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων, η εξέλιξη της κανονιστικής ρυθμίσεως διήλθε από διάφορες φάσεις, τις οποίες θα συνοψίσω.

i) *Κατάσταση πριν τον κανονισμό 822/87: η απαγόρευση και οι εξαιρέσεις της έως το 1990*

8. Η προϋφιστάμενη του κανονισμού 822/87 διάταξη ήταν το άρθρο 30 του προαναφερθέντος κανονισμού 337/79, που είχε τροποποιηθεί επανειλημμένως από της θεσπίσεώς του. Συγκεκριμένα, κατά τη διατύπωση που του δόθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 454/80 του Συμβουλίου, της 18ης Φεβρουαρίου 1980 [4], «(...) κάθε νέα φύτευση αμπέλου (...), εκτός από τη φύτευση που γίνεται σε εκτάσεις που προορίζονται για παραγωγή σταφυλιών προερχομένων από ποικιλίες που έχουν καταταχθεί για την εν λόγω διοικητική μονάδα αποκλειστικά στην κατηγορία ποικιλιών επιτραπεζίων σταφυλιών», απαγορευόταν έως τις 30 Νοεμβρίου 1986.

9. Το άρθρο 1, σημείο 11, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1208/84 του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 1984, που τροποποιήσε τον κανονισμό 337/79 [5], παρέτεινε τη γενική αυτή

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 112.

3 — Η Επιτροπή, με το από 30 Απριλίου 1997 υπηρεσιακό σημείωμα που απηύθυνε στην Ιταλική Κυβέρνηση και η τελευταία επισύναψε στον φάκελο, δέχεται ότι η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 822/87 πρέπει να θεωρηθεί ως σφάλμα που έγινε στο πλαίσιο της κωδικοποιήσεως της παλαιάς κανονιστικής ρυθμίσεως. Σχετικά με την αιτιολογική αυτή σκέψη και τη χρήση της ως κριτηρίου ερμηνείας, βλ. το σημείο 36, πιο κάτω.

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/028, σ. 15.

5 — ΕΕ L 115, σ. 77.

απαγόρευση έως τις 31 Αυγούστου 1990, καργώντας συγχρόνως την εξαίρεση σχετικά με την ποικιλία επιτραπέζιων σταφυλιών από 1ης Μαΐου 1984. Ασφαλώς, ο κανονισμός επέτρεπε τη χορήγηση ορισμένων εξαιρετικών αδειών για τις νέες φυτείες ορισμένων τύπων αμπέλου, αυτό όμως δεν αφορούσε τις φυτεύσεις που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών.

ii) *Η κωδικοποίηση που έγινε με τον κανονισμό 822/87*

10. Με την κωδικοποίηση των προηγούμενων διατάξεων, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87 είχε ως εξής:

«Απαγορεύεται κάθε νέα φύτευση αμπέλου μέχρι τις 31 Αυγούστου 1990.

Ωστόσο, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν άδειες νέων φυτεύσεων στις εκτάσεις που προορίζονται για παραγωγή v. q. p. r. d. [οίνων ποιότητας που παράγονται σε καθορισμένες περιοχές], για τους οποίους η Επιτροπή αναγνώρισε ότι η παραγωγή λόγω των κοινοτικών χαρακτηριστικών τους είναι σημαντικά μικρότερη από τη ζήτηση.»

11. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου 6 επέτρεπε στα κράτη μέλη να χορηγούν άδειες για ορισμένες άλλες νέες φυτεύσεις επί συγκεκριμένων εκτάσεων που προορίζονταν για ορισμένους σκοπούς. Μεταξύ αυτών δεν περιλαμβάνονταν οι φυτεύσεις αμπελώνων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών.

iii) *Μεταγενέστερη κατάσταση: από το 1990 έως το 1996*

12. Η γενική απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων, που ίσχυε έως τις 31 Αυγούστου 1990, παρατάθηκε εκ νέου έως τις 31 Αυγούστου 1996, βάσει του άρθρου 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1325/90 του Συμβουλίου, της 14ης Μαΐου 1990, που τροποποίησε τον κανονισμό 822/87 [6]. Δεδομένου ότι, κατά το άρθρο 2, ο κανονισμός αυτός είχε εφαρμογή από 1ης Σεπτεμβρίου 1990, η απαγόρευση ίσχυε, πριν και μετά τις 31 Αυγούστου 1990, χωρίς καμιά διακοπή.

13. Η παράταση σήμαινε, προφανώς, ότι το περιεχόμενο, τόσο της απαγορεύσεως — υπό τους προϋφιστάμενους όρους — όσο και των εξαιρέσεών της, διατηρήθηκε. Αυτό που μεταβλήθηκε ήταν η χρονική της ισχύς.

6 — ΕΕ L 132, σ. 19.

14. Η διατήρηση της γενικής απαγορεύσεως δικαιολογούνταν στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1325/90 με τα εξής επιχειρήματα: «(...) η απαγόρευση νέων φυτεύσεων που αναφέρεται στο άρθρο 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 (...) λήγει στο τέλος της αμπελουργικής περιόδου 1989/90· (...) λόγω των διαρθρωτικών πλεονασμάτων που χαρακτηρίζουν τον τομέα, καθιερώθηκε έως το 1995/96 ένα καθεστώς εθελουσίας εγκαταλήψεως με πριμοδότηση των αμπελουργικών εκτάσεων που αποσκοπεί στην απορρόφηση του πλεονάσματος αυτού· (...) προκειμένου να είναι αποτελεσματικό το μέτρο της εγκαταλείψεως, *είναι απαραίτητο να παραταθεί τουλάχιστον έως την ίδια ημερομηνία η απαγόρευση νέων φυτεύσεων συνδυαζομένη με συνοδευτικές παρεκκλίσεις, με εξαίρεση εκείνη που είναι σχετική με τους v. q. p. r. d.*, για τους οποίους, αναμένοντας την καθιέρωση ενός οριστικού καθεστώτος, η παράταση μπορεί να περιοριστεί για μια μόνη αμπελουργική περίοδο (...)» [7].

Η ιταλική διάταξη περί κυρώσεως

15. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 370/1987, που κατέστη ο νόμος 460/1987, προβλέπει πρόστιμο, και την υποχρέωση εκριζώσεως του παρανόμως φυτευθέντος αμπελώνα, για «οποιονδήποτε που παραβαίνει τις διατάξεις περί φυτεύσεων νέων αμπελώνων των άρθρων 6 και 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87».

Η απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα

16. Επιβάλλεται πρωτίστως να προσδιοριστεί το χρονικό πλαίσιο αναφοράς: πρόκειται να ερμηνευθεί η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση όπως ίσχυε κατά τα έτη 1991 και 1992. Από την εξέταση της νομοθετικής εξελίξεως από το 1979 έως το 1996 μπορεί να προκύψουν αποδεκτοί προσανατολισμοί ερμηνείας, χωρίς ωστόσο να λησμονεί κανείς ότι τα περιστατικά που αποτελούν αντικείμενο της διαφοράς — και, επομένως, η εφαρμοστέα νομοθεσία ratione temporis — περιορίζονται στο 1991 και 1992.

17. Από την ανάλυση των παρατεθεισών προηγουμένως κοινοτικών διατάξεων προκύπτουν τα εξής στοιχεία:

— Κατά την πρώτη περίοδο, η απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων, που θεσπίστηκε το 1979 και τροποποιήθηκε το 1980, δεν εμπόδιζε τη φύτευση ποικιλιών που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών, η οποία επιτρεπόταν κατ' εξαίρεση. Οι τελευταίες αυτές ποικιλίες ετύγχαναν κατ' εξαίρεση ενός συστήματος αδειών έως την 1η Μαΐου 1984, όπως μπορεί να συναχθεί από την ανάγνωση του άρθρου 30 του κανονισμού 337/79, κατά τη διατύπωση που ίσχυε το 1980 [8].

7 — Η υπογράμμιση είναι δική μου.

8 — Βλ., πιο πάνω, σημείο 8.

— Ωστόσο, από 1ης Μαΐου 1984, δυνάμει του κανονισμού 1208/84, η εξαίρεση σχετικά με τα επιτραπέζια σταφύλια καταργήθηκε και η γενική απαγόρευση ίσχυσε για τη φύτευση αμπελώνων γι' αυτόν τον σκοπό. Η γενική αυτή απαγόρευση παρατάθηκε, υπό τη μορφή αυτή, χωρίς διακοπή: αρχικά έως τις 31 Αυγούστου 1990 [9], και εν συνεχεία έως την ίδια ημερομηνία του 1996 [10]. Από το έτος αυτό, η κανονιστική ρύθμιση υπέστη μια σημαντική τροποποίηση στην οποία αναφέρομαι ευθύς αμέσως.

18. Θεωρώ σημαντικό να υπογραμμίσω τη μεταβολή στον νομοθετικό προσανατολισμό, για τον οποίο έτος κλειδί αποτελεί το έτος 1984. Έως την ημερομηνία αυτή, η απόφαση απαγορεύσεως των νέων φυτεύσεων αμπελώνων είχε αποκλείσει ρητά (πάντοτε με ειδική παρέκκλιση από την ευρύτερη γενική απαγόρευση) τις ποικιλίες που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών. Από τον Μάιο του 1984, αντιθέτως, η παρέκκλιση αυτή εξέλειπε και, κατά συνέπεια, οι φυτεύσεις αμπελώνων για επιτραπέζια σταφύλια περιελήφθη στο πλαίσιο της γενικής απαγορεύσεως. Ο νέος αυτός προσανατολισμός δεν εκφράστηκε μόνο στη γραμματική διατύπωση του κανονισμού, στην οποία αναφέρθηκα προηγουμένως, αλλά αιτιολογήθηκε και με την αιτιολογική έκθεση, αφού η όγδοη αιτιολογική σκέψη αναφέρει: «(...) επειδή το σημερινό δυναμικό των αμπελώνων επιτραπέζιων σταφυλών υπερβαίνει τις ανάγκες, είναι σκόπιμο να επεκταθεί στο σύνολο των αμπέλων η απαγόρευση νέων φυτεύσεων» [11].

19. Θεωρώ επομένως αναμφισβήτητο ότι ο κοινοτικός νομοθέτης θέλησε, κατά τρόπο ρητό και οριστικό, να απαγορεύσει το 1984 τις νέες φυτεύσεις αμπελώνων για επιτραπέζια σταφύλια. Η απόφαση αυτή — εκφρασθείσα νομοθετικώς με την κατάργηση της παρεκκλίσεως που απέκλειε τους αμπελώνες αυτούς από τη γενική απαγόρευση — έπρεπε κατ' αρχήν να ισχύσει για περίοδο πέντε ετών, παρατάθηκε όμως επανειλημμένως έως το 1996.

20. Επομένως, κατά το 1991 και 1992, η απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων ίσχυε και για εκείνους που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών. Ο κοινοτικός νομοθέτης, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση της αμπελοοινικής αγοράς, δεν έκρινε σκόπιμο να απαλλάξει τις νέες αυτές φυτεύσεις από τη γενική απαγόρευση (όπως είχε πράξει προηγουμένως) και, επομένως, η απαγόρευση αυτή ίσχυε και για τις ποικιλίες που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών. Επιπροσθέτως, η απαγόρευση αποτελούσε ένα συνεκτικό σύνολο μαζί με μια άλλη σειρά μέτρων τα οποία θεσπίστηκαν παράλληλα (ιδίως, οι πριμοδοτήσεις εκριζώσεως των αμπελώνων επιτραπέζιων σταφυλιών) προκειμένου να περιοριστεί η πλεονασματική παραγωγή στον τομέα αυτόν.

21. Τόσο το γράμμα όσο και το πνεύμα του κανόνα, η δεδηλωμένη βούληση του συντάκτη του, καθώς και η ένταξη του κανόνα αυτού σε ένα ενιαίο πλαίσιο διαρθωτικών μέτρων, συμπίπτουν: η απαγόρευση που είχε εφαρμογή κατά τα έτη 1991 και 1992 είναι αναμφισβήτητη και — διαφορετικά άπ' ό,τι ίσχυε μεταξύ 1979 και 1984 — οι προβλεπόμενες εξαιρέσεις ουδόλως αφορούν τα επιτραπέζια σταφύλια.

9 — Βλ., πιο πάνω, σημείο 9.

10 — Βλ., πιο πάνω, σημείο 12.

11 — Στην αιτιολογική αυτή σκέψη προστίθεται: «(...) ωστόσο, είναι σκόπιμο να προβλεφθεί ότι είναι δυνατό να χορηγηθούν εξαιρέσεις για τις εκτάσεις που προορίζονται για την παραγωγή ν. q. p. r. d., για τους οποίους η ζήτηση θα μπορούσε να υπερβεί σημαντικά την προσφορά». Επομένως, η εξαίρεση δεν αφορά τις ποικιλίες επιτραπέζιων σταφυλιών.

22. Πράγματι, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87, που διατηρεί σε ισχύ τη γενική απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων έως τις 31 Αυγούστου 1990 — περίοδος παραταθείσα εν συνεχεία έως το 1996 βάσει του κανονισμού 1325/90 [12] — είναι διατυπωμένη υπό τους ευρύτερους δυνατούς όρους: απαγορεύεται «κάθε» νέα φύτευση αμπελώνων, ανεξάρτητα από την ποικιλία τους. Δεν υπάρχει συναφώς καμιά αμφισημία και μολονότι θεωρήθηκε αναγκαίο να προβλεφθούν αμέσως, με το ίδιο άρθρο, ορισμένες παρεκκλίσεις από την εξαίρεση — από τις οποίες καμιά δεν αφορά τις ποικιλίες επιτραπέζιων σταφυλιών —, αυτό οφείλεται ακριβώς στον εξαντλητικό χαρακτήρα της εν λόγω απαγορεύσεως.

23. Αν ο κανόνας αυτός εξεταστεί ενταγμένος στο πλαίσιο ενός συνεκτικού συστήματος μέτρων γεωργικής πολιτικής, το αποτέλεσμα συνηγορεί επίσης υπέρ της ερμηνείας που προτείνω. Η χορήγηση αδειών φυτεύσεως νέων αμπελώνων που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών αντιφάσκει προς την κοινοτική πολιτική πριμοδοτήσεων για την εκρίζωση αυτού του είδους αμπελώνων. Θα ήταν παράλογο να χορηγούνται άδειες φυτεύσεως των αμπελώνων αυτών και συγχρόνως να προτείνεται ή να ενθαρρύνεται, με οικονομικές ενισχύσεις η εκρίζωσή τους.

24. Ο στόχος μειώσεως της πλεονασματικής παραγωγής επιτραπέζιων σταφυλιών είναι προφανής στην πολιτική ενισχύσεων για την εκρίζωση αμπελώνων: ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1442/88 του Συμβουλίου, της 24ης Μαΐου 1988, για τη χορήγηση, για τις αμπελουργικές περιόδους 1988/89 μέχρι 1995/96, πριμοδοτήσεων για οριστική εγκατάλειψη αμπελουργικών εκτάσεων [13], καθορίζει την πριμοδότηση ανά εκτάριο που έχει εφαρμογή, μεταξύ άλλων, στις «εκτάσεις που καλλιεργούνται με ποικιλίες που κατατάσσονται, για την συγκεκριμένη διοικητική ενότητα, στα επιτραπέζια σταφύλια ή συγχρόνως στις εν λόγω ποικιλίες και στις οινοποιήσιμες ποικιλίες σταφυλιών» (άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ').

25. Αν κατά τις αμπελοοινικές περιόδους 1988/89 έως 1995/96 χορηγούνταν πριμοδοτήσεις για την οριστική εγκατάλειψη αμπελουργικών εκτάσεων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών, είναι λογικό ότι δεν θα χορηγούνταν άδειες για νέες φυτεύσεις αμπελώνων για τα ίδια αυτά σταφύλια κατά την εν λόγω περίοδο. Μου φαίνεται ενδιαφέρον να υπογραμμιστεί ο παραλληλισμός μεταξύ των δύο αυτών προσανατολισμών:

α) Αφενός, η περιοριστική πολιτική αποβλέπει στη μείωση της παραγωγής επιτραπέζιων σταφυλιών με ταυτόχρονες παρεμβάσεις τόσο στους υφιστάμενους ήδη αμπελώνες του είδους αυτού (των οποίων ενθαρρύνεται η εκρίζωση), όσο και των μελλοντικών αμπελώνων (για τους οποίους απαγορεύονται νέες φυτεύσεις). Αυτή ήταν η ακολουθηθείσα γραμμή μεταξύ 1984 και 1986.

β) Αφετέρου, η πολιτική που ευνοούσε την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών καταργεί τόσο την απαγόρευση νέων φυτεύσεων όσο και τα μέτρα που

12 — Βλ., πιο πάνω, σημεία 9 και 10.

13 — ΕΕ L 132, σ. 3.

ευνοούν την εκρίζωση των υφισταμένων αμπελώνων. Αυτή η συμπεριφορά ακολουθήθηκε πριν το 1984 (και επαναλήφθηκε από το 1996, όπως θα εκθέσω στη συνέχεια).

26. Συνοπτικά, ελλείψει ισχυρών επιχειρημάτων που να επιτρέπουν την ανατροπή της ερμηνείας του κανόνα που συνάγεται φυσικά από το γράμμα του, την έννοιά του, τη δεδηλωμένη βούληση των συντακτών του και την ένταξή του σε ένα ομοιογενές πλαίσιο διαρθρωτικών μέτρων εφαρμογής, επιβάλλεται η εμμονή στο ότι, κατά την επίδικη περίοδο, η φύτευση νέων αμπελώνων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών απαγορευόταν.

Τα αντίθετα προς την ερμηνεία αυτή επιχειρήματα

27. Η Επιτροπή και η Γαλλική Κυβέρνηση, η οποία παρενέβη στη διαδικασία εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, συμμερίζονται την ερμηνεία την οποία υποστηρίζω. Αντιθέτως, η Ελληνική Κυβέρνηση και ο προσφεύγων της κύριας δίκης αναπτύσσουν επιχειρήματα αντίθετα προς την ερμηνεία αυτή, ενώ η Ιταλική Κυβέρνηση, χωρίς συναφώς να υιοθετήσει οριστική θέση, φαίνεται να υποστηρίζει την άποψη της μη εφαρμογής της απαγορεύσεως. Όσον αφορά το παραπέμπον δικαστήριο, παραθέτει στη διάταξή του τέσσερα ισχυρά επιχειρήματα τα οποία συνοψίζουν τις απόψεις εκείνων που θεωρούν ότι η απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων δεν αφορά την ποικιλία επιτραπέζιων σταφυλιών [14].

i) *Η συμπερίληψη των επιτραπέζιων σταφυλιών στην κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς*

28. Το πρώτο από τα επιχειρήματα αυτά βασίζεται στο γεγονός ότι η κοινοτική παρέμβαση στον αμπελοοινικό τομέα πρέπει να αφορά αποκλειστικά τα σταφύλια που προορίζονται για οινοποίηση και όχι τα επιτραπέζια τα οποία δεν χρησιμοποιούνται στην παραγωγή οίνου. Το επιχείρημα αυτό χρησιμοποιεί πλειστάκις ο προσφεύγων της κύριας δίκης. Προς στήριξή του επικαλείται τόσο τον σκοπό της κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς, όσο και το γεγονός ότι το άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 822/87 δεν αναφέρει τα επιτραπέζια σταφύλια στον πίνακα των προϊόντων που καλύπτει η οργάνωση αυτή.

29. Κατά τη γνώμη μου, υπάρχουν πολλοί λόγοι για να απορριφθεί το επιχείρημα αυτό. Ο πρώτος αναφέρεται σε εκτιμήσεις γενικού χαρακτήρα: η κοινή οργάνωση αμπελοοινικής αγοράς μπορεί λογικά να επηρεάζει τη ρύθμιση των αμπελώνων που προορίζονται

14 — Με τη διάταξή του περί παραπομπής, το εθνικό δικαστήριο υπογραμμίζει ότι τα ιταλικά δικαιοδοτικά όργανα (συγκεκριμένα, το tribunale amministrativo regionale di Sicilia και διάφοροι Pretore, των οποίων παραθέτει τις αποφάσεις) έχουν διαφορετικές απόψεις, και μάλιστα αντιφατικές, ως προς την ερμηνεία του επίδικου κανόνα. Με τις παρατηρήσεις τους, τόσο η Επιτροπή όσο και η Ιταλική Κυβέρνηση, αναφέρονται επίσης σ' αυτές τις διαφορές ερμηνείας. Αυτό καθιστά πρόδηλη την ανάγκη εννοιαίας ερμηνείας του κοινοτικού κανόνα και δικαιολογεί ασφαλώς το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε ο Pretore di Bari. Αντιθέτως, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ο προσφεύγων της κύριας δίκης προσκόμισε απόφαση του Corte Suprema di cassazione της 20ής Μαρτίου 1997 (αριθ. 7625/97, RGN 3106/96) το οποίο, αποφαινόμενο σε τελευταίο βαθμό χωρίς να υποβάλει προδικαστικό ερώτημα, έκρινε ότι δεν υπήρχε απαγόρευση, στηριζόμενο αποκλειστικά στη δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 822/87.

για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών, τα οποία μπορούν εύκολα να οινοποιηθούν [15]. Για τον έλεγχο του φαινομένου αυτού — και προκειμένου να αποφευχθεί η συνακόλουθη αύξηση της παραγωγής οίνου η οποία είναι ήδη πλεονασματική —, τίποτε δεν εμποδίζει την επέκταση της κοινοτικής παρεμβάσεως στον τομέα αυτό σε ένα τέτοιο είδος αμπελώνων. Έστω και αν είναι ακόμη προφανές, ενόψει της επιμονής του προσφεύγοντος της κύριας δίκης στο δεύτερο συνθετικό του όρου «αμπελοοινικός», επιβάλλεται η υπόμνηση ότι ο πρώτος όρος του όρου αναφέρεται στην άμπελο, της οποίας το μοναδικό προϊόν μπορεί να χρησιμοποιηθεί συγχρόνως για την παραγωγή οίνου ή να καταναλωθεί απλώς ως φρούτο.

30. Στην παραγματικότητα, οι διάφοροι κανονισμοί που εγκρίθηκαν στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς θέσπισαν κανόνες που απέβλεπαν στον έλεγχο ορισμένων πτυχών της παραγωγής επιτραπέζιων σταφυλιών. Ανεξαρτήτως του αν πρόκειται για την κατάταξη [16], τη χορήγηση κατ' εξαίρεση αδειών για τις φυτεύσεις [17], τον περιορισμό της παραγωγής τους [18], την απαγόρευση οινοποιήσεώς τους [19] ή για την επιβολή της υποχρεώσεως αποστάξεως του κατ' αυτόν τον τρόπο παραχθέντος οίνου [20], οι κοινοτικές διατάξεις που αφορούν τον αμπελοοινικό τομέα περιλαμβάνουν άφθονες κανονιστικές διατάξεις για τα επιτραπέζια σταφύλια.

31. Απ' αυτό αποδεικνύεται ότι οι εν λόγω κανονισμοί, μολονότι αποβλέπουν πρωτίστως στον καθορισμό του νομικού καθεστώτος της κοινοτικής παρεμβάσεως στην παραγωγή οίνου, μπορούν να αφορούν, και πράγματι αφορούν, προϊόντα όπως τα επιτραπέζια σταφύλια, δεδομένου ότι αυτά μπορεί να έχουν επίπτωση στην παραγωγή οίνου.

32. Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από το γεγονός ότι τα επιτραπέζια σταφύλια δεν περιλαμβάνονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 822/87, δηλαδή στον πίνακα των προϊόντων που καλύπτει η αμπελοοινική αγορά, οι κανονιστικές διατάξεις τις οποίες μόλις προηγουμένως ανέφερα αποδεικνύουν εντελώς το αντίθετο. Μια τέτοια παράλειψη δεν πρέπει να εξετάζεται μεμονωμένα, αλλά στο συνολικό πλαίσιο μιας νομοθεσίας ασφαλώς περίπλοκης, της οποίας οι ειδικές διατάξεις (όσον αφορά τα επιτραπέζια σταφύλια) αποδεικνύουν χωρίς αμφιβολία ότι η κοινοτική παρέμβαση σ' αυτόν τον γεωργικό τομέα αφορά και την παραγωγή αυτής της ποικιλίας των σταφυλιών, καθώς και τις άλλες πτυχές που απορρέουν από την παραγωγή τους.

15 — Στην πραγματικότητα, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2389/89 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1989, για τους γενικούς κανόνες κατάταξης των ποικιλιών αμπέλου (ΕΕ L 232, σ. 1), η «ίδια ποικιλία μπορεί να περιληφθεί κατ' εξαίρεση και στις επιτραπέζιες ποικιλίες και στις οινοποιήσιμες ποικιλίες».

16 — Βλ., κατά την έννοια αυτή, το άρθρο 2 του κανονισμού 2389/89.

17 — Βλ., επί του σημείου αυτού, τις παρατεθείσες πιο πάνω στο σημείο 8 διατάξεις.

18 — Βλ., συναφώς, την όγδοη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1208/84, που παρατέθηκε στο σημείο 18 πιο πάνω.

19 — Το άρθρο 36, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 1592/96 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουλίου 1996 (ΕΕ L 206, σ. 31), ορίζει:
«Μέχρι τις 31 Ιουλίου 1997, οι οίνοι που προέρχονται από σταφύλια ποικιλιών που δεν αναγράφονται ως οινοποιήσιμες ποικιλίες σταφυλιών στην κατάταξη των ποικιλιών αμπέλου για τη διοικητική ενότητα στην οποία τα σταφύλια αυτά τρυγήθηκαν, και που δεν έχουν εξαχθεί κατά τη συγκεκριμένη περίοδο, αποστάζονται πριν από μια ημερομηνία που θα προσδιοριστεί. Πλην παρεκκλίσεως, είναι δυνατό να διακινούνται μόνο προς οινοπνευματοποιείο.
Από 1ης Αυγούστου 1997, τα σταφύλια που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο δεν μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο οινοποίησης.»

20 — Η ίδια διάταξη που παρατέθηκε στην προηγούμενη υποσημείωση (άρθρο 36, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87) όριζε, όπως ίσχυσε αρχικά: «Οι οίνοι που προέρχονται από σταφύλια ποικιλιών που δεν αναγράφονται ως οινοποιήσιμα σταφύλια στην κατάταξη των ποικιλιών αμπέλου για τη διοικητική περιφέρεια όπου τρυγήθηκαν και οι οποίοι δεν εξάγονται αποστάζονται πριν από τη λήξη της αμπελουργικής περιόδου κατά τη διάρκεια της οποίας παράγονται (...).»

ii) *Η δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 822/87*

33. Το δεύτερο από τα επιχειρήματα, κατά της ερμηνείας που προτείνω, στηρίζεται στη δέκατη έκτη σκέψη του κανονισμού 822/87, κατά την οποία «δικαιολογείται εξαίρεση από την απαγόρευση [νέων φυτεύσεων] λόγω της μικρής σημασίας τους, για τις νέες φυτεύσεις που γίνονται στα κράτη μέλη με ετήσια παραγωγή κατώτερη από 25 000 εκατόλιτρα οίνων καθώς και, αφού ληφθεί υπόψη ο προορισμός τους, για τις νέες φυτεύσεις αμπέλου που κατατάσσονται αποκλειστικά στην κατηγορία των ποικιλιών επιτραπέζιων σταφυλιών».

34. Στην πραγματικότητα, η αιτιολογική αυτή σκέψη εξηγεί γιατί οι αμπελώνες για επιτραπέζια σταφύλια πρέπει να εξαιρεθούν από τη γενική απαγόρευση νέων φυτεύσεων. Επομένως, η ερμηνευτική της αξία συνδέεται με την καθιέρωση και τη διατήρηση της εξαιρέσεως στο πλαίσιο του αντίστοιχου κοινοτικού κανόνα. Αν η εξαίρεση εξαφανίζεται, η διατήρηση της εξηγήσεώς της σε άλλο κανονιστικό κείμενο με αντίθετη έννοια στερείται οποιασδήποτε λογικής.

35. Η αιτιολογική αυτή σκέψη βρισκόταν στο προοίμιο του κανονισμού 454/80 [21] και αποτελούσε μαζί με το άρθρο 1 του κανονισμού αυτού ένα πλήρως συνεκτικό κείμενο: το άρθρο αυτό εξαιρούσε από τη γενική απαγόρευση των νέων φυτεύσεων τους αμπελώνες που προορίζονταν για επιτραπέζια σταφύλια, αυτή δε η αιτιολογική σκέψη είχε ως σκοπό να εξηγήσει τον λόγο υπάρξεως της εξαιρέσεως αυτής.

36. Αντιθέτως, η επανάληψη της αιτιολογικής αυτής σκέψεως στον κανονισμό 822/87 δεν φαίνεται λογική. Γι' αυτόν τον λόγο η Επιτροπή δέχθηκε ότι η παρεμβολή της τελευταίας φράσεως στην αιτιολογική αυτή σκέψη ήταν λάθος διαπραχθέν κατά την κωδικοποίηση της προϋφισταμένης κανονιστικής ρυθμίσεως. Ασφαλώς, το απόσπασμα αυτό της αιτιολογικής εκθέσεως δεν αντιστοιχεί σε καμιά διάταξη του κανονισμού 822/87, πράγμα που την στερεί οποιασδήποτε πρακτικής αποτελεσματικότητας ως προς την ερμηνεία ενός κειμένου του οποίου ο σταθερός προσανατολισμός, από το 1984 έως το 1996, ήταν η διατήρηση της γενικής απαγορεύσεως νέων φυτεύσεων, υπό την επιφύλαξη ορισμένων εξαιρέσεων οι οποίες δεν αφορούν τα επιτραπέζια σταφύλια.

37. Εν συμπεράσματι, η παρεμβολή της τελικής φράσεως στην δέκατη έκτη αιτιολογική σκέψη της αιτιολογικής εκθέσεως του κανονισμού 822/87 είναι αποτέλεσμα σφάλματος κατά το οποίο ένα μέρος της αιτιολογικής εκθέσεως μιας προγενέστερης διατάξεως περιλαμβάνεται σε κωδικοποιημένο κείμενο χωρίς να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η διάταξη στην οποία αντιστοιχούσε η αιτιολογική σκέψη είχε ήδη τροποποιηθεί.

21 — Βλ., πιο πάνω, υποσημείωση 4.

iii) *Η επίπτωση του νέου κανονισμού 1592/96*

38. Το τρίτο και το τέταρτο επιχείρημα που επιβεβαιώνουν τη μη εφαρμογή της απαγορεύσεως στους αμπελώνες που παράγουν επιτραπέζια σταφύλια στηρίζονται στις καινοτομίες που καθιερώθηκαν με τον κανονισμό 1592/96, ο οποίος τροποποιεί τον κανονισμό 822/87.

39. Ο κανονισμός 1592/96 επιτρέπει, με ισχύ από 1ης Σεπτεμβρίου 1996, νέες φυτεύσεις αμπελώνων για επιτραπέζια σταφύλια [22], καταργώντας τη σχετική προγενέστερη γενική απαγόρευση. Έτσι, τροποποιεί για μια ακόμη φορά το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87, το οποίο αντικαθίσταται με το ακόλουθο κείμενο: «Κάθε νέα φύτευση ποικιλιών αμπέλου εκτός από εκείνες οι οποίες κατατάσσονται, για τη συγκεκριμένη διοικητική ενότητα, μόνο εντός των ποικιλιών επιτραπέζιων σταφυλιών απαγορεύεται μέχρι τις 31 Αυγούστου 1998 (...)».

40. Είναι ευχερώς κατανοητό ότι ο νέος κανονισμός αντιστοιχεί σε έναν προσανατολισμό της γεωργικής πολιτικής στον αμπελοοινικό τομέα αντίθετο προς εκείνο που ίσχυσε από το 1984 έως το 1996, καθόσον ο κανονισμός προβλέπει παρέκκλιση στην απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων ως προς αυτούς που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών (με αντιστάθμισμα, την απαγόρευση οινοποιήσεως των σταφυλιών αυτών [23], η οποία εξαιρετικώς επιτρεπόταν προηγουμένως).

41. Όπως υπογράμμισα προηγουμένως, η χορήγηση αδειών για τη φύτευση νέων αμπελώνων που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών από το 1996 αντιστοιχεί λογικά στην κατάργηση της πολιτικής πριμοδοτήσεων για την εκρίζωση αυτού του είδους των αμπελώνων. Αυτό ορίζει ο κανονισμός (ΕΚ) 1595/96 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουλίου 1996, που τροποποιεί τον κανονισμό 1442/88 [24]. Η χορήγηση των πριμοδοτήσεων αυτών πρέπει να σταματήσει, λογικά, αφ' ης στιγμής υιοθετήθηκε πολιτική ευνοούσα την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών, η οποία περιλαμβάνει τη χορήγηση αδειών για νέες φυτεύσεις [25].

42. Κατά τη γνώμη μου, η καινοτομία που καθιέρωσε ο κανονισμός 1592/96 (και συμπλήρωσε ο κανονισμός 1595/96 όσον αφορά τις πριμοδοτήσεις εκριζώσεως αμπελώνων) αποτελεί πρόσθετο επιχείρημα, αν αυτό ήταν αναγκαίο, υπέρ της θέσεως που προτείνω για την ερμηνεία του άρθρου 6 του κανονισμού 822/87, όσον αφορά τα έτη 1991 και 1992 που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας διαφοράς.

22 — Στην αιτιολογική έκθεση το μέτρο αυτό δικαιολογείται ως εξής: «εκτιμώντας ότι κάθε νέα φύτευση αμπέλου απαγορεύεται έως τις 31 Αυγούστου 1996· ότι, λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση της αγοράς στον αμπελοοινικό τομέα, θα πρέπει, αναμένοντας τις αποφάσεις του Συμβουλίου επί της αναμορφώσεως του τομέα, να παραταθεί κατά δύο περιόδους η υπάρχουσα απαγόρευση· ότι συντρέχει ωστόσο λόγος να μην περιληφθούν στην απαγόρευση αυτή οι εκτάσεις που προορίζονται για την παραγωγή επιτραπεζίων σταφυλιών αφενός και να γίνει παρέκκλιση υπέρ ορισμένων οίνων τους οποίους ζητεί η αγορά λόγω των ποιοτικών τους χαρακτηριστικών αφετέρου».

23 — Βλ., συναφώς, την τροποποίηση του άρθρου 36, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87, στην οποία αναφέρθηκα στις υποσημειώσεις 19 και 20, πιο πάνω.

24 — ΕΕ L 206, σ. 36.

25 — Την ίδια αυτή έννοια έχει και η αιτιολογική έκθεση του κανονισμού 1595/96: «(...) λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι εκτάσεις που προορίζονται για την παραγωγή σταφυλιών τα οποία κατατάσσονται μόνον ως επιτραπέζια σταφύλια δεν περιλαμβάνονται στο πεδίο εφαρμογής της απαγόρευσης κάθε νέας φύτευσης αμπέλου κατά την έννοια του άρθρου 6 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87, είναι ανάγκη να αποκλειστούν οι εκτάσεις αυτές από το ευεργετημα των πριμοδοτήσεων για οριστική εγκατάλειψη».

43. Πράγματι, το γεγονός ότι με τον κανονισμό 1592/96 εισήχθησαν νέες διατάξεις με τις οποίες τέθηκε ρητά τέλος στην ισχύουσα έως τότε απαγόρευση επιβεβαιώνει a contrario ότι, κατά τα προηγούμενα έτη, η φύτευση νέων αμπελώνων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών απαγορευόταν. Αν η προϋφιστάμενη κανονιστική κατάσταση ευνοούσε τη χορήγηση αδειών για νέες φυτεύσεις τέτοιων αμπελώνων, αρκούσε η έγκριση μιας νέας παρατάσεως προκειμένου η κατάσταση αυτή να διατηρηθεί από το 1996. Ακριβώς, επειδή οι προγενέστεροι κανόνες ήσαν απαγορευτικοί, ήταν αναγκαίο το 1996 να τροποποιηθεί το περιεχόμενο των αντίστοιχων άρθρων.

44. Συνοψίζοντας, θεωρώ ότι τα επιχειρήματα υπέρ της ερμηνείας ότι υπήρχε απαγόρευση κατά την επίδικη περίοδο είναι πολύ περισσότερο πειστικά απ' ό,τι τα αντίθετα επιχειρήματα. Επομένως, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο εθνικό δικαστήριο ότι, κατά τα έτη 1991 και 1992, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού 822/87 απαγόρευε τις νέες φυτεύσεις αμπελώνων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών.

45. Τέλος, δεν θεωρώ σκόπιμο να γίνει δεκτό το επικουρικό αίτημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως, που διατυπώθηκε με τις παρατηρήσεις της, όσον αφορά τη μη επιβολή κυρώσεων για τη συμπεριφορά των εθνικών «επιχειρηματιών» οι οποίοι παρέβησαν την απαγόρευση φυτεύσεως νέων αμπελώνων, πιστεύοντας ότι η απαγόρευση αυτή δεν αφορούσε τις ποικιλίες επιτραπέζιων σταφυλιών. Όπως και η Επιτροπή, θεωρώ ότι εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να αποφασίσει αν υπήρξε συγνωστό ή όχι σφάλμα εκ μέρους των επιχειρηματιών αυτών και ποιες είναι οι συνέπειες όσον αφορά τον προσδιορισμό των αντίστοιχων ευθυνών.

46. Πολύ ολιγότερο σκόπιμο φαίνεται το τελικό αίτημα της ίδιας Ιταλικής Κυβερνήσεως σχετικά με την εξαίρεση όσον αφορά τις «αρνητικές οικονομικές συνέπειες για την Ιταλία (...) κατά τη στιγμή της ετήσιας επαληθεύσεως των λογαριασμών», αφού πρόκειται για ζήτημα άσχετο με το προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο και, προφανώς, προς τις περιστάσεις της διαφοράς της κύριας δίκης.

Πρόταση

47. Προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε ο Pretore di Bari να απαντήσει ως εξής:

«Κατά τα έτη 1991 και 1992, το άρθρο 6, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς, απαγόρευε τις νέες φυτεύσεις αμπελώνων που προορίζονταν για την παραγωγή επιτραπέζιων σταφυλιών.»