ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 13ης Δεκεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Κατά την αμπελοοινική περίοδο 1986/87, η επιχείρηση Otto Pressler, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, ανέθεσε την απόσταξη 230,28 εκατολίτρων (hl) επιτραπεζίου οίνου, βάσει δηλώσεως αποστάξεως που είχε εγκριθεί στις 9 Ιουνίου 1987 από το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (στο εξής: Bundesamt). Με έγγραφο της 27ης Ιουλίου 1987 η προσφεύγουσα υπέβαλε αίτηση χορηγήσεως ενισχύσεως, στην οποία είχε επισυνάψει πιστοποιητικό των τελωνειακών αρχών που βεβαίωναν ότι η απόσταξη είχε πραγματοποιηθεί σύμφωνα με την εγκεκριμένη δήλωση περί αποστάξεως.

Κατά τον έλεγχο που διενήργησε στη συνέχεια το Bundesamt, διαπιστώθηκε ότι η προβλεπόμενη δήλωση αποθεμάτων γλευκών δεν είχε υποβληθεί πριν από τις 7 Σεπτεμβρίου, ημέρα λήξεως της προθεσμίας που τάσσει η κοινοτική ρύθμιση, αλλά στις 11 Σεπτεμβρίου 1986, κατόπιν δε αυτού το Bundesamt αρνήθηκε να χορηγήσει την ενίσχυση.

Οι διάδικοι συμφωνούν ότι η προσφεύγουσα εκπλήρωσε όλες τις υποχρεώσεις που υπείχε από το άρθρο 41, παράγραφος 8, του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87 του Συμβουλίου, της 16ης Μαρτίου 1987, για την κοινή οργάνωση της αμπελοοινικής αγοράς [1], σε συνδυασμό με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 603/87 της Επιτροπής, της 27ης Φεβρουαρίου 1987 [2], και ότι επομένως θα δικαιούνταν, κατά το άρθρο 9 του κανονισμού (ΕΟΚ) 603/87, ενίσχυση ίση με 22 871,24 γερμανικά μάρκα (DM).

Η προσφεύγουσα όμως χάνει το δικαίωμα αυτό βάσει του άρθρου 10α του κανονισμού (ΕΟΚ) 2102/84 της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 1984, σχετικά με τις δηλώσεις εσοδείας, παραγωγής και αποθεμάτων προϊόντων του αμπελοοινικού τομέα [3], όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2459/84 της Επιτροπής, της 20ής Αυγούστου 1984 [4], καθόσον το άρθρο αυτό ορίζει ότι οι υποκείμενοι στην υποχρέωση υποβολής δηλώσεως αποθεμάτων κατά το άρθρο 4 του ίδιου κανονισμού αποκλείονται από ορισμένα ευεργετικά μέτρα, μεταξύ των οποίων τα μέτρα που προβλέπει το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΟΚ) 337/79 του Συμβουλίου [5], εφόσον η δήλωση δεν υποβληθεί μέχρι την προβλεπόμενη από το άρθρο 5, παράγραφος 3, ημερομηνία, δηλαδή μέχρι τις 7 Σεπτεμβρίου.

Η διοικητική ένσταση της Otto Pressler κατά της αρνήσεως χορηγήσεως της ενισχύσεως απορρίφθηκε από το Bundesamt με απόφαση της 4ης Ιανουαρίου 1988. Το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, ενώπιον του οποίου η Pressler άσκησε προσφυγή ακυρώσεως της αποφάσεως αυτής, ανέστειλε τη διαδικασία, προκειμένου να υποβάλει στο Δικαστήριο

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 84, σ. 1.

2 — ΕΕ L 58, σ. 53.

3 — ΕΕ L 194, σ. 1.

4 — ΕΕ L 231, σ. 5.

5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 112. Η ρύθμιση του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΟΚ) 337/79 αντικαταστάθηκε από τη ρύθμιση του άρθρου 41 του κανονισμού (ΕΟΚ) 822/87, βάσει της οποίας ζητεί η προσφεύγουσα τη χορήγηση ενισχύσεως.

ερώτημα ως προς το κύρος του άρθρου 10α του κανονισμού 2102/84 από την άποψη της αρχής της αναλογικότητας.

2. Η Επιτροπή αμφισβητεί το βάσιμο των αμφιβολιών που εκφράζει το αιτούν δικαστήριο, παρατηρώντας ότι το άρθρο 10α του προαναφερθέντος κανονισμού 2102/84 δεν μπορεί να θεωρηθεί ως διάταξη η οποία επιβάλλει κύρωση. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι στην υπόθεση C-217/88 [6] το Δικαστήριο έκρινε ότι μια διάταξη με ανάλογο περιεχόμενο, και συγκεκριμένα το άρθρο 6, παράγραφος 1, του προαναφερθέντος κανονισμού 337/79, κατά το οποίο αποκλείονται από διάφορα εκούσια μέτρα οι παραγωγοί οι οποίοι δεν έχουν εκπληρώσει την υποχρέωσή τους να παραδώσουν τον επιτραπέζιο οίνο για υποχρεωτική απόσταξη, δεν συνιστά κύρωση, αλλά θέτει μία προϋπόθεση για την εφαρμογή ορισμένων ευεργετικών μέτρων παρεμβάσεως.

Η Επιτροπή δέχεται ότι η επίμαχη διάταξη έχει ένα κοινό σημείο με τις κυρώσεις, και συγκεκριμένα το γεγονός ότι η μη εκπλήρωση μιας υποχρεώσεως έχει αρνητικές έννομες συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο, τονίζει όμως ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, συντρέχει κατά κυριολεξία κύρωση, για την οποία ισχύουν αυστηρά κριτήρια περί αναλογικότητας, μόνο εφόσον το μέτρο προσβάλλει ήδη υφιστάμενο δικαίωμα ή τουλάχιστον θίγει νόμιμη προσδοκία του ενδιαφερομένου.

3. Ομολογώ ότι μου είναι δύσκολο να κάνω σαφή διάκριση μεταξύ αφενός διατάξεων που επιβάλλουν προϋποθέσεις ή υποχρεώσεις των οποίων η μη εκπλήρωση μπορεί να έχει αρνητικές έννομες συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο και αφετέρου διατάξεων οι οποίες προβλέπουν τη μη χορήγηση ορισμένου ευεργετήματος ή οφέλους που θεμιτώς προσδοκά ο ενδιαφερόμενος και οι οποίες μόνο συνιστούν κυρώσεις εν στενή εννοία [7].

Εντούτοις, δεν νομίζω ότι η επίλυση του προβλήματος αυτού έχει ουσιαστική σημασία στην προκειμένη υπόθεση, διότι δεν πιστεύω ότι η νομολογία του Δικαστηρίου αντιμετωπίζει διαφορετικά τη μία από την άλλη περίπτωση. Στην πραγματικότητα το Δικαστήριο ασκεί αυστηρό έλεγχο από την άποψη της αρχής της αναλογικότητας, όχι μόνο σε σχέση με τις διατάξεις που προβλέπουν την απώλεια δικαιώματος ή την προσβολή θεμιτής προσδοκίας του ενδιαφερομένου αλλά και σε σχέση με τις υποχρεώσεις των οποίων η μη εκπλήρωση συνεπάγεται την έκπτωση από το δικαίωμα επί του προβλεπομένου οφέλους.

Ήδη στις υποθέσεις RU-MI [8] και Société laitière de Gacé [9] το Δικαστήριο εξέτασε το ζήτημα (στο οποίο εξάλλου έδωσε καταφατική απάντηση) αν οι κοινοτικές διατάξεις που προβλέπουν την έκπτωση από το δικαίωμα επί της ενισχύσεως σε περίπτωση μη τηρήσεως των *προϋποθέσεων μεταποιήσεως* ορισμένων προϊόντων ήσαν σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας.

6 — Απόφαση της 10ης Ιουλίου 1990, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1990, σ. I-2879, σκέψη 18).

7 — Το γεγονός ότι δεν είναι ιδιαίτερα εύκολο να τεθούν όρια μεταξύ των δύο αυτών περιπτώσεων αποδεικνύεται από το ότι ο γενικός εισαγγελέας Jacobs χαρακτήρισε ως κυρώσεις τα επίμαχα μέτρα στην προαναφερθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας και από το ότι στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του ίδιου του κανονισμού 2459/84 της Επιτροπής, με τον οποίο προστέθηκε το άρθρο 10α στον κανονισμό 2102/84, γίνεται λόγος για την ανάγκη προβλέψεως « κυρώσεων τόσο σε περίπτωση μη υποβολής δηλώσεων όσο και σε περίπτωση υποβολής ψευδών ή ελλιπών δηλώσεων ».

8 — Απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1982, 272/81 (Συλλογή 1982, σ. 4167).

9 — Απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1982, 273/81 (Συλλογή 1982, σ. 4193).

Τον ίδιο έλεγχο άσκησε στη συνέχεια το Δικαστήριο στην υπόθεση Denkavit Nederland [10] σχετικά με ορισμένες διατάξεις που επέβαλλαν, προκειμένου να επιτραπεί η χορήγηση ενισχύσεως, την τήρηση ειδικών προϋποθέσεων για τον διοικητικό έλεγχο.

Στη συνέχεια, στην υπόθεση Denkavit France [11], στην οποία το επίμαχο σημείο ήταν το γεγονός ότι προβλεπόταν αποσβεστική προθεσμία για την υποβολή των αιτήσεων καταβολής νομισματικών εξισωτικών ποσών, το Δικαστήριο, μολονότι δέχθηκε ότι η απώλεια του δικαιώματος συνεπεία της καθυστερημένης υποβολής του φακέλου αποτελεί, κατά γενικό κανόνα, τη φυσιολογική συνέπεια της λήξεως κάθε αποσβεστικής προθεσμίας και όχι κύρωση, εντούτοις εξέτασε αν η διάταξη αυτή ήταν αναγκαία και εύλογη σε σχέση με τη σημασία του επιδιωκομένου σκοπού.

Στις πιο πρόσφατες δε υποθέσεις Hopermann I [12] και Hopermann II [13] το Δικαστήριο εξέτασε το κύρος ορισμένων διατάξεων που προέβλεπαν, επί ποινή απωλείας του δικαιώματος, προθεσμία για την υποβολή της αιτήσεως ενισχύσεως ή για τη διενέργεια ορισμένων πράξεων πριν από την υποβολή της αιτήσεως και έκρινε ότι οι σχετικές διατάξεις ήσαν σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας: η απόφαση αυτή όμως του Δικαστηρίου στηρίχθηκε στο γεγονός ότι η τήρηση των προβλεπομένων προθεσμιών κρίθηκε *αναγκαία για την εύρυθμη λειτουργία* του συστήματος ενισχύσεων.

4. Από την προεκτεθείσα νομολογία νομίζω ότι προκύπτει με σαφήνεια ότι γενικά οι διατάξεις που ενδέχεται να έχουν αρνητικές έννομες συνέπειες για τον ενδιαφερόμενο πρέπει να είναι σύμφωνες προς την αρχή της αναλογικότητας.

Επομένως, δεν φαίνεται να έχει αποφασιστική σημασία το γεγονός στο οποίο πάντως αναφέρθηκε η Επιτροπή, ότι δηλαδή η επίμαχη διάταξη περιορίζεται στον αποκλεισμό του ενδιαφερομένου από ευεργετικό μέτρο που δεν έχει ακόμα εφαρμοστεί κατά το χρονικό σημείο της μη εκπληρώσεως της υποχρεώσεως: δεν νομίζω δηλαδή ότι ο βλαπτικός χαρακτήρας μιας διατάξεως εξουδετερώνεται ή μειώνεται κατά κάποιο τρόπο, επειδή από τον ενδιαφερόμενο στερείται η δυνατότητα κτήσεως μελλοντικών οφελών, τα οποία δεν έχουν ακόμη προσδιοριστεί σαφώς, των οποίων όμως η χορήγηση προβλέπεται ρητά.

Πρέπει επομένως να εξεταστεί αν η διάταξη την οποία αφορά το προδικαστικό ερώτημα είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία η διάταξη δεν πρέπει να βαίνει πέραν αυτού που είναι πρόσφορο και αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού, και ειδικότερα να εξακριβωθεί αν τα μέσα που προβλέπει η εν λόγω διάταξη για την πραγματοποίηση του επιδιωκομένου σκοπού είναι ανάλογα προς τη σπουδαιότητα του σκοπού και απαραίτητα για την επίτευξή του [14].

5. Μια σύντομη περιγραφή του συστήματος παρεμβάσεων στον αμπελοοινικό τομέα θα βοηθήσει στην καλύτερη κατανόηση του περιεχομένου της επίμαχης διάταξης.

10 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1984, 15/83 (Συλλογή 1984, σ. 2171).

11 — Απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, 266/84 (Συλλογή 1986, σ. 149).

12 — Απόφαση της 2ας Μαΐου 1990, C-357/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1669).

13 — Απόφαση της 2ας Μαΐου 1990, C-358/88 (Συλλογή 1990, σ. I-1687).

14 — Βλ., ως πλέον πρόσφατη απόφαση, την απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1991, C-199/90, Italtrade (Συλλογή 1991, σ. I-5545, σκέψη 12), καθώς και την απόφαση της 12ης Ιουλίου 1990, C-155/89, Phillip Brothers (Συλλογή 1990, σ. I-3265, σκέψη 34), και την απόφαση της 27ης Ιουνίου 1990, C-118/89, Lingenfelser (Συλλογή 1990, σ. I-2637, σκέψη 12).

Το βασικό σημείο αναφοράς για τα μέτρα παρεμβάσεως είναι το « ισοζύγιο προβλέψεων », το οποίο καταρτίζεται ετησίως πριν από τις 10 Δεκεμβρίου και περιλαμβάνει στοιχεία σχετικά με τα αποθέματα οίνου και γλεύκους (άρθρο 31 του κανονισμού 822/87). Βάσει των στοιχείων αυτών αποφασίζεται στη συνέχεια αν θα χορηγηθούν ενισχύσεις λόγω αποθεματοποιήσεως (άρθρο 32 του κανονισμού 822/87), οι οποίες αποτελούν τη βάση για τη χορήγηση της ενισχύσεως για την επαναποθήκευση των οίνων (άρθρο 34 του κανονισμού 822/87) και της ενισχύσεως λόγω αποστάξεως την οποία προβλέπει το άρθρο 42 του κανονισμού 822/87.

Βάσει του « ισοζυγίου προβλέψεων » και των ανακοινώσεων παραγωγής και εσοδείας που οφείλουν να διαβιβάζουν τα κράτη μέλη μέχρι τις 15 Φεβρουαρίου, αποφασίζεται στη συνέχεια, πριν από τις 28 Φεβρουαρίου, αν επιβάλλεται η πραγματοποίηση υποχρεωτικής αποστάξεως (άρθρο 39)· από δε την απόφαση αυτή εξαρτάται η αυτόματη εφαρμογή του μέτρου της αποστάξεως « προς στήριξη της αγοράς », την οποία προβλέπει το άρθρο 41 του κανονισμού 822/87 και για την οποία ακριβώς είχε ζητήσει τη χορήγηση ενισχύσεως η προσφεύγουσα της κύριας δίκης.

Όπως αναφέρθηκε παραπάνω, η τήρηση της προθεσμίας της 10ης Δεκεμβρίου, μέχρι την οποία η Επιτροπή οφείλει να έχει καταρτίσει το « ισοζύγιο προβλέψεων », αποτελεί σημαντικό σημείο αναφοράς για την εξασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας του συστήματος. Προς τούτο, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2102/84 επιβάλλει την υποχρέωση αφενός στους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες να ανακοινώνουν στις εθνικές αρχές μέχρι τις 7 Σεπτεμβρίου τις ποσότητες οίνου και γλεύκους που είχαν στην κατοχή τους στις 31 Αυγούστου (άρθρο 5, παράγραφος 3), αφετέρου δε στα κράτη μέλη να γνωστοποιούν τα στοιχεία αυτά στην Επιτροπή μέχρι τις 30 Νοεμβρίου (άρθρο 8, παράγραφος 2).

Η επιλογή της 7ης Σεπτεμβρίου ως ημερομηνίας λήξεως της προθεσμίας, της οποίας η μη τήρηση συνεπάγεται, κατά την επίμαχη εν προκειμένω διάταξη, την απώλεια της δυνατότητας υπαγωγής σε ορισμένες ευεργετικές διατάξεις της κοινοτικής ρυθμίσεως, οφείλεται, όπως διασαφήνισε η Επιτροπή, στο γεγονός ότι είναι αναγκαίο αφενός να υφίστανται αξιόπιστα στοιχεία σε ημερομηνία εγγύτατη, κατά το δυνατόν, προς την 31η Αυγούστου, ημέρα λήξεως της αμπελοοινικής περιόδου, και αφετέρου να διαθέτουν οι εθνικές αρχές επαρκή χρόνο για τη συγκέντρωση, επεξεργασία και διαβίβαση των δηλώσεων αυτών.

6. Από το προεκτεθέν κανονιστικό πλαίσιο προκύπτει ότι υφίσταται οπωσδήποτε άμεση σχέση μεταξύ της εκούσιας συμμετοχής σε μέτρο που εφαρμόζεται στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των αμπελοοινικών αγορών αφενός και της καταθέσεως των δηλώσεων αποθεμάτων αφετέρου, καθόσον οι δηλώσεις αυτές δίνουν στην Επιτροπή τη δυνατότητα να εκτιμήσει την κατάσταση της αγοράς και να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα. Είναι δε επίσης προφανές ότι για την υποβολή των δηλώσεων είναι αναγκαίο να προβλέπονται ορισμένες προθεσμίες, προκειμένου να εξασφαλιστεί η εύρυθμη εφαρμογή των μέτρων παρεμβάσεως.

Εντούτοις, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η λήξη της προθεσμίας στις 7 Σεπτεμβρίου είναι χρονικά εγγύτατη προς το τέλος της περιόδου εμπορίας και ότι, επιπλέον, οι εθνικές αρχές διαθέτουν έτσι περισσότερες από 80 ημέρες για τη συγκέντρωση, επεξεργασία και διαβίβαση των στοιχείων στην Επιτροπή, δεν νομίζω ότι ο σκοπός που συνίσταται στο να διαθέτει η Επιτροπή εγκαίρως αξιόπιστα στοιχεία μπορεί να διακυβευθεί καθ' οιονδήποτε τρόπο από την ελαφρώς καθυστερημένη υποβολή των δηλώσεων αποθεμάτων.

Εξάλλου, είναι αξιοσημείωτο ότι η εξαιρετική αυστηρότητα της παραγράφου 1 του άρθρου 10α του κανονισμού 2102/84 δύσκολα συμβιβάζεται με τα προβλεπόμενα στην επόμενη παράγραφο, κατά την οποία οι υποκείμενοι στην υποχρέωση υποβολής δηλώσεων εσοδείας, παραγωγής και αποθεμάτων, που έχουν υποβάλει δηλώσεις που αποδείχθηκαν ελλιπείς ή ανακριβείς από τις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, μπορούν εντούτοις να τύχουν των ευεργετικών μέτρων που προβλέπει ο κανονισμός 337/79 (που έχει πλέον αντικατασταθεί από τον κανονισμό 822/87), εφόσον τα ελλείποντα ή ανακριβή στοιχεία δεν είναι ουσιώδη για την ορθή εφαρμογή των εν λόγω μέτρων.

Τέλος, μολονότι στην πλέον πρόσφατη νομολογία δεν απαντά η παραδοσιακή διάκριση μεταξύ κυρίων και παρεπομένων υποχρεώσεων, καθόσον το Δικαστήριο εξετάζει ακόμη και σε σχέση με τις πρώτες αν τα χρησιμοποιούμενα μέσα για την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού είναι σύμφωνα προς τον σκοπό αυτό και αναγκαία για την επίτευξή του [15], πρέπει να διευκρινιστεί ότι στην προκειμένη περίπτωση η υποχρέωση εμπρόθεσμης υποβολής των δηλώσεων αποθεμάτων συνιστά παρεπόμενη υποχρέωση σε σχέση με την κύρια υποχρέωση αποστάξεως, από την οποία εξαρτάται η χορήγηση της ενισχύσεως.

Συνοψίζοντας, νομίζω ότι από τα στοιχεία που διαθέτει το Δικαστήριο δεν προκύπτει ότι η έστω και ελάχιστη υπέρβαση της τασσόμενης προθεσμίας μπορεί να έχει τέτοιες συνέπειες επί της λειτουργίας του συστήματος, ώστε να επισύρει τον πλήρη αποκλεισμό του ενδιαφερομένου από την εφαρμογή ορισμένων ευεργετικών μέτρων παρεμβάσεως. Πιστεύω συνεπώς ότι συντρέχει παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

7. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω συνεπώς στο Δικαστήριο να δώσει την εξής απάντηση στο ερώτημα του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main:

« Το άρθρο 10α, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 2102/84 της Επιτροπής, της 13ης Ιουλίου 1984, σχετικά με τις δηλώσεις εσοδείας, παραγωγής και αποθεμάτων προϊόντων του αμπελοοινικού τομέα, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2459/84 της Επιτροπής, της 20ής Αυγούστου 1984, είναι ανίσχυρο, καθόσον προβλέπει τον αποκλεισμό των ενδιαφερομένων από την εφαρμογή των ευεργετικών μέτρων που προβλέπει το άρθρο 15 του κανονισμού (ΕΟΚ) 337/79 (που έχει αντικατασταθεί από το άρθρο 41 του κανονισμού 822/87) για οποιαδήποτε υπέρβαση της προθεσμίας που προβλέπεται για την υποβολή των δηλώσεων αποθεμάτων. »

15 — Απόφαση της 27ης Ιουνίου 1990, Lingenfelser (όπ.π.), απόφαση της 30ής Ιουνίου 1987, 47/86, Roquette (Συλλογή 1987, σ. 2889), απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1986, 21/85, Maas (Συλλογή 1986, σ. 3537).