ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
στην υπόθεση C-199/90 *

I — Περιστατικά και διαδικασία

1. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 337/79 του Συμβουλίου, της 5ης Φεβρουαρίου 1979, περί κοινής οργανώσεως της αμπελοοινικής αγοράς (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/024, σ. 112), όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2144/82 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουλίου 1982 (ΕΕ L 227, σ. 1), καθιερώνει, με το άρθρο 11, σύστημα προληπτικής αποστάξεως των επιτραπέζιων οίνων στην περίπτωση κατά την οποία, σε συγκεκριμένη ημερομηνία, οι ποσότητες επιτραπέζιου οίνου κάθε τύπου για τις οποίες συνήφθη σύμβαση αποθεματοποιήσεως ισούνται ή υπερβαίνουν ορισμένη ποσότητα.

2. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2179/83 του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1983, για τη θέσπιση γενικών κανόνων σχετικά με την απόσταξη των οίνων και των προϊόντων της οινοποίησης (ΕΕ L 212, σ. 1), ορίζει, στο άρθρο 9, παράγραφος 1, ότι μπορεί να καταβάλλεται προκαταβολή επί της ενισχύσεως στον οινοπνευματοποιό ή στον παραγωγό που προβαίνει στην απόσταξη, υπό την επιφύλαξη ότι έχει συστήσει ασφάλεια. Κατά την παράγραφο 2,

«η ασφάλεια αποδεσμεύεται μόνον αν, μέσα σε προθεσμίες που θα καθοριστούν, προσκομισθεί απόδειξη ότι:

— αποστάχθηκε ολόκληρη η ποσότητα οίνου που αναγράφεται στο συμφωνητικό (αποστάξεως) ή τη δήλωση (αποστάξεως),

— η ελάχιστη τιμή αγοράς καταβλήθηκε στον παραγωγό μέσα στις προθεσμίες που προβλέπονται (...)».

3. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2373/83 της Επιτροπής, της 22ας Αυγούστου 1983, για τον καθορισμό των λεπτομερειών εφαρμογής της απόσταξης που προβλέπεται στο άρθρο 11 του κανονισμού 337/79 για την αμπελουργική περίοδο 1983/1984 (ΕΕ L 232, σ. 5), ορίζει, στο άρθρο 8, παράγραφος 2, ότι

«για την αποδέσμευση της εγγύησης (...) 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.

Εντούτοις, 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».

4. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3501/83 της Επιτροπής, της 12ης Δεκεμβρίου 1983 (ΕΕ L 350, σ. 5), τροποποίησε τον προαναφερθέντα κανονισμό 2373/83 αντικαθιστώντας στο άρθρο 8, παράγραφος 2, την ημερομηνία της 21ης Οκτωβρίου 1984 με εκείνην της 31ης Δεκεμβρίου 1984 και της 1ης Φεβρουαρίου 1985 με εκείνην της 1ης Απριλίου 1985.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

5. Η Italtrade SpA προέβη το 1984 σε απόσταξη οίνου και, με σύσταση ασφάλειας, έλαβε τις προκαταβολές επί των κοινοτικών ενισχύσεων.

Αφού η Italtrade προσκόμισε την απόδειξη πληρωμής της ελαχίστης τιμής στον παραγωγό λίγο πριν από την 1η Απριλίου 1985, ο αρμόδιος εθνικός οργανισμός, ο Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (κρατικός οργανισμός παρεμβάσεως στις γεωργικές αγορές) παρακράτησε από τις προβλεπόμενες ενισχύσεις ποσό 1 242 588 560 ιταλικών λιρών (LIT), που αφορούσε ποσότητα 28 000 εκατολίτρων.

6. Η Italtrade προσέβαλε την απόφαση αυτή ισχυριζόμενη ότι το άρθρο 8, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος κανονισμού 2373/83 στερείται κύρους, καθόσον η κύρωση που συνίσταται στην πλήρη κατάπτωση της ασφάλειας παραβιάζει τη γενική αρχή της αναλογικότητας.

7. θεωρώντας ότι η διαφορά θέτει πρόβλημα ερμηνείας και εκτιμήσεως του κύρους του άρθρου 8 του προαναφερθέντος κανονισμού 2373/83, το Tribunale civile di Roma, με Διάταξη της 29ης Μαρτίου 1990, αποφάσισε, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να αναστείλει τη διαδικασία μέχρις ότου το Δικαστήριο αποφανθεί προδικαστικώς επί των εξής ερωτημάτων:

« 1) Η προθεσμία που ορίζεται με το άρθρο 8 του κανονισμού 2373/83 της Επιτροπής, όπως παρατάθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3501/83, πρέπει ή όχι να ερμηνευθεί ως δεσμευτική προθεσμία της οποίας η μη τήρηση συνεπάγεται όχι κύρωση αλλά την έκπτωση του δικαιούχου από το δικαίωμα να απαιτήσει την προβλεπόμενη ενίσχυση για την απόσταξη του οίνου;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1, πρέπει οι προαναφερθείσες διατάξεις να θεωρηθούν ως ανίσχυρες καθόσον η προβλεπόμενη κύρωση (απώλεια της ενισχύσεως) παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας είτε διότι είναι υπερβολική σε σχέση με τη διαπραττόμενη παράβαση (καθαρώς τυπικής φύσεως) είτε διότι τιμωρεί με την ίδια αυστηρότητα παραβάσεις διαφορετικής σοβαρότητας (ουσιαστικές παραβάσεις συναφείς με τις δραστηριότητες αποστάξεως και απλές καθυστερήσεις στην προσκόμιση των αποδεικτικών στοιχείων ως προς την εκτέλεση των δραστηριοτήτων αυτών);

3) Σε περίπτωση που η δυσαναλογία αυτή θεωρηθεί ως υφιστάμενη, πρέπει ωστόσο να αποκλειστεί η ακυρότητα λόγω του ότι οι υπό εξέταση διατάξεις προβλέπουν διαβάθμιση των κυρώσεων (αντιστοίχως απώλεια του 20 % ή ολόκληρης της ενισχύσεως) ανάλογα με τη διάρκεια της καθυστερήσεως (υπέρβαση της προθεσμίας της 31ης Δεκεμβρίου 1984 ή εκείνης της 31ης Μαρτίου 1985); »

8. Η Διάταξη του Tribunale civile di Roma πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 29 Ιουνίου 1990.

9. Κατά το άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού του Δικαστηρίου της ΕΟΚ, γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν στις 27 Σεπτεμβρίου 1990 η Italtrade SpA, εκπροσωπούμενη από τους Fausto Capelli, δικηγόρο Μιλάνου, και Andrea Giardina, δικηγόρο Ρώμης, στις 12 Οκτωβρίου 1990 η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, και στις 2

Οκτωβρίου 1990 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Eugenio de March και Patrick Hetsch, μέλη της Νομικής Υπηρεσίας.

10. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

11. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 95, παράγραφοι 1 και 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, το Δικαστήριο, με απόφαση της 24ης Απριλίου 1991, ανέθεσε την εκδίκαση της υποθέσεως στο έκτο τμήμα.

II — Γραπτές παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο

1. Η *Italtrade,* ενάγουσα της κύριας δίκης, υπογραμμίζει, όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, ότι ο προαναφερθείς κανονισμός 2179/83, ο οποίος συνιστά την εξουσιοδοτική βάση για την έκδοση από την Επιτροπή του προαναφερθέντος κανονισμού 2373/83, δεν προβλέπει τη δυνατότητα κυρώσεων που συνίστανται στη μη καταβολή της ενισχύσεως ή στη μη αποδέσμευση της ασφάλειας παρά μόνο στην περίπτωση κατά την οποία οι αποσταχθείσες ποσότητες υπερβαίνουν τη δηλωθείσα ποσότητα ή στην περίπτωση κατά την οποία δεν έχουν προσκομιστεί οι απαιτούμενες αποδείξεις. Όσον αφορά την προθεσμία προσκομίσεως των αποδείξεων αυτών, η Italtrade παρατηρεί ότι ο προαναφερθείς κανονισμός 2179/83 αναφέρεται ρητά στα κριτήρια της αναλογικότητας και της επιεικείας. Θεσπίζοντας το άρθρο 8, παράγραφος 2, του προαναφερθέντος κανονισμού 2373/83, η Επιτροπή υπερέβη επομένως τις εξουσίες που της αναγνώρισε το Συμβούλιο.

Ακόμη και αν υποτεθεί ότι η Επιτροπή δεν διέπραξε υπέρβαση εξουσίας, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι η απώλεια του δικαιώματος καταβολής της ενισχύσεως και η κατάπτωση της ασφάλειας είναι ασυμβίβαστες προς την αρχή της αναλογικότητας, που διακήρυξε το Δικαστήριο (βλ. αποφάσεις της 20ής Φεβρουαρίου 1979, υπόθεση 122/78, Buitoni, Rec. 1979, σ. 677· της 24ης Σεπτεμβρίου 1985, υπόθεση 181/84, Man Sugar, Συλλογή 1985, σ. 2889). Με τη νομολογία αυτή, εξάλλου, το Δικαστήριο διέκρινε μεταξύ της μη τηρήσεως μιας σημαντικής υποχρεώσεως, όπως είναι, εν προκειμένω, η παράλειψη αποστάξεως ή η μη πληρωμή της τιμής στον παραγωγό, η οποία μπορεί να συνεπάγεται ως κύρωση την ολική απώλεια της ασφάλειας, και η μη τήρηση μιας δευτερεύουσας υποχρεώσεως, όπως είναι, εν προκειμένω, η παράλειψη προσκομίσεως των αποδείξεων για τις πραγματοποιηθείσες εργασίες εντός των προθεσμιών, που δεν μπορεί να συνεπάγεται την ίδια κύρωση.

Σχετικά με το δεύτερο ερώτημα, η Italtrade τονίζει για μια ακόμη φορά ότι, κατά το Δικαστήριο (βλ. αποφάσεις της 22ας Ιανουαρίου 1986, 266/84, Denkavit, Συλλογή 1986, σ. 149· της 18ης Νοεμβρίου 1987, 137/85, Maizena, Συλλογή 1987, σ. 4587· της 8ης Μαρτίου 1988, 296/86, McNicholl, Συλλογή 1988, σ. 1491), μόνον η παράβαση της κύριας υποχρεώσεως, της οποίας η τήρηση έχει θεμελιώδη σημασία για τη λειτουργία ενός κοινοτικού συστήματος, μπορεί να συνεπάγεται ως κύρωση την ολική κατάπτωση της ασφάλειας χωρίς αυτό να αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας. Εν προκειμένω, η Italtrade έχει εκπληρώσει όλες τις κύριες υποχρεώσεις, ήτοι την απόσταξη του οίνου και την πληρωμή της τιμής στους γεωργούς και η μόνη παράβαση συνίσταται στην καθυστέρηση στην προσκόμιση των αποδείξεων.

Όσον αφορά το τρίτο ερώτημα, η Italtrade θεωρεί ότι το να καθορίζεται απλώς μια ενδιάμεση προθεσμία που προστίθεται στην οριστική προθεσμία δεν αρκεί για να θεωρείται ότι τηρείται η αρχή της αναλογικότητας.

Εξάλλου, από την τρίτη αιτιολογική σκέψη του προαναφερθέντος κανονισμού 3501/83 προκύπτει ότι η παράταση των προθεσμιών αποφασίστηκε από την Επιτροπή εν όψει των δυσχερειών στην απόσταξη των διαθεσίμων ποσοτήτων οίνου εντός των προθεσμιών οι οποίες είχαν καθοριστεί αρχικά. Προβαίνοντας στην παράταση των προθεσμιών, η Επιτροπή δεν χορήγησε κανένα ειδικό ευεργέτημα στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις. Το νομικό πρόβλημα για το οποίο γίνεται λόγος αφορά την εκτίμηση της σοβαρότητας της μη τηρήσεως της τασσόμενης οριστικής προθεσμίας, αυτό δε ανεξάρτητα από το γεγονός ότι δεν είχαν τηρηθεί ούτε οι ενδιάμεσες προθεσμίες οι οποίες είχαν αρχικά καθοριστεί.

Τέλος, η Italtrade υπενθυμίζει ότι, με πρόσφατη απόφαση της 27ης Ιουνίου 1990, υπόθεση C-118/89, Lingenfelser (Συλλογή 1990, σ. I-2637), το Δικαστήριο ακύρωσε κανονισμό της Επιτροπής που προέβλεπε την ολική απώλεια της ενισχύσεως σε περίπτωση μη τηρήσεως προθεσμίας που τάσσεται σε σχέση με την κύρια υποχρέωση, ήτοι την καταβολή της κατώτατης τιμής στον παραγωγό. Η λύση αυτή θα πρέπει, κατά μείζονα λόγο, να εφαρμοστεί σε περίπτωση μη τηρήσεως μιας παρεπόμενης υποχρεώσεως.

2. Η *Ιταλική Κυβέρνηση* παρατηρεί ότι ο προαναφερθείς κανονισμός 2179/83 εξαρτά την επιβεβαίωση της ενισχύσεως η οποία καταβάλλεται εκ των προτέρων, με αποδέσμευση της ασφάλειας, από την παράδοση των αναφερομένων ποσοτήτων και ποιοτήτων και από την πληρωμή της κατώτατης τιμής στον παραγωγό, καθώς και από την υποχρέωση προσκομίσεως της αποδείξεως ότι οι προαναφερθείσες υποχρεώσεις έχουν εκπληρωθεί εντός των οριζομένων προθεσμιών.

Ο προαναφερθείς κανονισμός 2373/83 καθιερώνει με το άρθρο 8, παράγραφος 2, σύστημα σύμφωνα με το οποίο ο επιχειρηματίας διατρέχει τον κίνδυνο μερικής απώλειας της ασφάλειας αν η απαιτούμενη απόδειξη προσκομιστεί με ορισμένη καθυστέρηση και ολικής απώλειας αν η απόδειξη δεν προσκομιστεί πριν από τη λήξη μιας δεύτερης προθεσμίας ανοχής. Το σύστημα αυτό ανταποκρίνεται πλήρως στην αρχή της αναλογικότητας καθόσον περιλαμβάνει διαβάθμιση των συνεπειών από τη μη εκπλήρωση των υποχρεώσεων.

Με την προαναφερθείσα απόφαση της 22ας Ιανουαρίου 1986, Denkavit, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι η απώλεια δικαιώματος που επιβάλλεται λόγω μη τηρήσεως της προθεσμίας υποβολής της συγκεκριμένης τεκμηριώσεως δεν είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας καθόσον αποτελεί τη φυσιολογική συνέπεια της λήξεως κάθε δεσμευτικής προθεσμίας και όχι κύρωση. Με την προαναφερθείσα απόφαση της 18ης Νοεμβρίου 1987, Maizena, το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η απώλεια της ασφάλειας εφόσον η εκουσίως αναληφθείσα υποχρέωση, της οποίας η ασφάλεια έπρεπε να εξασφαλίσει την εκπλήρωση, δεν τηρήθηκε ή δεν ήταν δυνατό να τηρηθεί, αποτελεί αναπόσπαστο μέρος του συστήματος. Τέλος, με την προαναφερθείσα απόφαση της 8ης Μαρτίου 1988, McNicholl, το Δικαστήριο τόνισε ότι, στην περίπτωση κατά την οποία η ασφάλεια αποβλέπει στο να εξασφαλίσει την υποχρέωση εξαγωγής, η αρχή της αναλογικότητας δεν παραβιάζεται αν το ποσό της ασφάλειας που πρέπει να καταπέσει καθορίζεται βάσει της ποσότητας που δεν έχει εξαχθεί.

Η Ιταλική Κυβέρνηση προτείνει, επομένως, στα υποβληθέντα ερωτήματα να δοθούν οι εξής απαντήσεις:

« 1) Η προθεσμία της 1ης Απριλίου 1985 που ορίζεται με το άρθρο 8, παράγραφος 2, σημείο 4, του κανονισμού 2373/83, όπως παρατάθηκε με τον κανονισμό 3501/83, είναι δεσμευτική προθεσμία της οποίας η μη τήρηση συνεπάγεται την απώλεια του δικαιώματος του δικαιούχου στην προβλεπόμενη ενίσχυση για την απόσταξη του οίνου.

2) Δεν υπάρχει κανένας λόγος να θεωρηθούν ως άκυρες οι διατάξεις ως προς την κατάπτωση, μερική ή πλήρη, της ασφάλειας, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 8 του κανονισμού 2373/83, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 3575/83. »

3. Η Επιτροπή υπενθυμίζει ότι ο κανονισμός 2179/83 του Συμβουλίου προβλέπει στο άρθρο 9, παράγραφος 2, την αποδέσμευση της ασφάλειας, αν εντός των καθοριζόμενων προθεσμιών προσκομιστεί η απόδειξη ότι ο οίνος έχει αποσταχθεί και η τιμή έχει πληρωθεί στον παραγωγό.

Η *Επιτροπή* υπενθυμίζει ότι ο κανονισμός 2179/83 του Συμβουλίου ορίζει, στο άρθρο 9, παράγραφος 2, ότι « η ασφάλεια αποδεσμεύεται μόνον αν, μέσα σε προθεσμίες που θα καθοριστούν, προσκομισθεί απόδειξη ότι ο οίνος αποστάχθηκε και η τιμή καταβλήθηκε στον παραγωγό ».

Η Επιτροπή παρατηρεί ότι με τον προαναφερθέντα κανονισμό 2373/83 θέσπισε τις λεπτομέρειες για την απόσταξη καθορίζοντας, αφενός, τις προθεσμίες υποβολής των γραπτών αποδείξεων και, αφετέρου, τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν σε περίπτωση μη τηρήσεως των προθεσμιών αυτών.

Προβαίνοντας σε μια συνολική ανάλυση των τριών ερωτημάτων, η Επιτροπή, υπενθυμίζει τους σκοπούς των επίδικων διατάξεων όπως προκύπτουν από την 8η και την 9η αιτιολογική σκέψη του προαναφερθέντος κανονισμού 2179/83. Πρόκειται για τη θέσπιση ενός καθεστώτος ασφάλειας σε περίπτωση προκαταβολικής χορηγήσεως της ενισχύσεως, τη διασφάλιση ότι η υποβολή των αιτήσεων, καθώς και η καταβολή της ενισχύσεως γίνονται εντός των καθοριζόμενων προθεσμιών και την πρόβλεψη ενός μέτρου αναλογικότητας για την περίπτωση κατά την οποία ο οινοπνευματοποιός, ενώ έχει τηρήσει τις κύριες υποχρεώσεις του, προσκομίζει την απόδειξη εκπρόθεσμα. Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, οι δεσμευτικές προθεσμίες για την προσκόμιση στους οργανισμούς παρεμβάσεως της αποδείξεως σχετικά με την καλή εξέλιξη των εργασιών αποστάξεως συνιστούν αναγκαίο στοιχείο του συστήματος προκαταβολών.

Όσον αφορά την εκτίμηση — υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας — των συνεπειών από τη μη τήρηση των προθεσμιών αυτών, η Επιτροπή παρατηρεί ότι το σύστημα των προκαταβολών επί των ενισχύσεων συνιστά εκούσιο σύστημα, το οποίο θεσπίστηκε προς όφελος των επιχειρηματιών, αυτοί δε γνωρίζουν τους όρους, τα πλεονεκτήματα και τους κινδύνους του. Μεταξύ των κινδύνων περιλαμβάνονται η απώλεια του δικαιώματος επί της προκαταβολής και η κατάπτωση της ασφάλειας σε περίπτωση εκπρόθεσμης υποβολής των αποδείξεων, ως φυσιολογική συνέπεια της λήξεως της δεσμευτικής προθεσμίας. Ο προαναφερθείς κανονισμός 2373/83 πληροί το κριτήριο της αναλογικότητας κατά το μέτρο που θεσπίζει, όχι για τις κύριες πράξεις αλλά για την προσκόμιση των αποδείξεων, διττή προθεσμία: η μη τήρηση της πρώτης συνεπάγεται μερική κατάπτωση της ασφάλειας και η μη τήρηση της δεύτερης, την ολική κατάπτωση. Έτσι, με τον κανονισμό γίνεται σαφής διάκριση, στην αντιμετώπιση των συνεπειών της καθυστερήσεως, μεταξύ της εκπληρώσεως των κυρίων υποχρεώσεων και της προσκομίσεως των αποδείξεων.

Η Επιτροπή συνάγει απ' αυτό ότι το άρθρο 8 του προαναφερθέντος κανονισμού 2373/83 είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας όπως αυτή ερμηνεύεται με τη νομολογία του Δικαστηρίου και προτείνει στα υποβληθέντα ερωτήματα να δοθούν οι εξής απαντήσεις:

« Από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να θίξουν το κύρος του άρθρου 8 του κανονισμού 2373/83 (...) »

F. A. Schockweiler
εισηγητής δικαστής