

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GIUSEPPE TESAURO
της 7ης Μαρτίου 1990 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Με την παρούσα αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, ο εθνικός δικαστής καλεί το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους των λεπτομερειών εισπράξεως της συμπληρωματικής εισφοράς συνυπευθυνότητας στον τομέα των σιτηρών, που διέπεται από το άρθρο 4β του κανονισμού 2727/75 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1097/88 του Συμβουλίου¹ και από τον εκτελεστικό κανονισμό 1432/88 της Επιτροπής².

Παραπέμποντας στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση για περισσότερες λεπτομέρειες, υπενθυμίζω ωστόσο ότι βάσει της κανονιστικής αυτής ρυθμίσεως η εισφορά πρέπει να καταβάλλεται κατά τη στιγμή της διαθέσεως των σιτηρών στην αγορά· στο τέλος της περιόδου εμπορίας, διαπιστώνεται αν το συνολικό ύψος της παραγωγής σιτηρών έχει ή όχι υπερβεί (και αν ναι, μέχρι ποιο ποσοστό) το ανώτατο όριο που καθορίστηκε για την περίοδο αυτή (η «μέγιστη εγγυημένη ποσότητα») Σε περίπτωση κατά την οποία η παραγωγή παραμένει εντός των ορίων αυτών, η εισφορά αποδίδεται πλήρως· σε περίπτωση περιορισμένης υπερβάσεως, προβλέπεται η δυνατότητα μερικής αποδόσεως της εισφοράς.

Η διαφορά εν προκειμένω αφορά συγκεκριμένα το γεγονός ότι η καταβολή του συνόλου της εισφοράς επιβάλλεται (έστω και αν μπορεί να αποδοθεί εν συνεχεία) κατά τη στιγμή της

διαθέσεως των σιτηρών στην αγορά και όχι αργότερα, όταν διαπιστωθεί η υπέρβαση της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας. Αυτός ο τρόπος εισπράξεως είναι παράνομος για δύο λόγους: πρώτον, επιβάλλεται χρηματική παροχή προτού ακόμη γεννηθεί η σχετική υποχρέωση (στην πραγματικότητα, η υποχρέωση αυτή θα έπρεπε να θεωρείται οριστική μόνον κατά τον χρόνο που διαπιστώνεται η υπέρβαση της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας)· δεύτερον, η εκ των προτέρων εισπράξη της εισφοράς παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον είναι δυνατό να εξευρεθούν άλλες εναλλακτικές λύσεις (ειδικότερα, με εγγυητικές επιστολές) οι οποίες, ενώ εξασφαλίζουν την πραγματική πληρωμή της εισφοράς, είναι λιγότερο επαχθείς για τους παραγωγούς.

2. Επί του πρώτου σημείου, παρατηρώ ότι οι διάδικοι υποστήριξαν απόψεις διαφορετικές ως προς τον προσδιορισμό του *γενεσιουργού γεγονότος* της υποχρέωσης καταβολής της εισφοράς. Αφενός, το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι το γεγονός αυτό συνίσταται στη διάθεση των σιτηρών στην αγορά και, αφετέρου, όπως έχει ήδη αναφερθεί, ο ενάγων της κύριας δίκης και η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι η υποχρέωση ως προς την εισφορά γεννάται και καθίσταται οριστική μόνον κατά τον χρόνο που διαπιστώνεται η υπέρβαση της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας. Από τη μείζονα αυτή πρόταση αντλούνται διαφορετικές συνέπειες όσον αφορά τη νομιμότητα των επίμαχων λεπτομερειών εισπράξεως της εισφοράς. Τα κοινοτικά όργανα, εκκινώντας από την ιδέα ότι η υποχρέωση γεννάται κατά τη στιγμή της διαθέσεως των σιτηρών στην αγορά, θεωρούν ότι δικαιολογείται πλήρως να απαιτείται την ίδια στιγμή η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής·

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Κανονισμός 1097/88 του Συμβουλίου, της 25ης Απριλίου 1988 (ΕΕ L 110, σ. 7).

2 — Κανονισμός 1432/88 της Επιτροπής, της 26ης Μαΐου 1988 (ΕΕ L 131, σ. 37).

κατά την άλλη άποψη, παρατηρείται, αντιθέτως, ότι φαίνεται εντελώς παράνομο, ειδικότερα υπό το φως των αρχών που διέπουν κανονικά το καθεστώς των επιβαλλόμενων χρηματικών παροχών, να προβλέπεται η πληρωμή κατά τη στιγμή που δεν είναι ακόμη γνωστό αν θα πρέπει να γίνει η καταβολή και ποιο θα είναι το ποσό.

3. Ωστόσο, τουλάχιστον κατά τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν εν προκειμένω, νομίζω ότι η τελευταία αυτή άποψη στηρίζεται στην αντίληψη ότι η εισφορά είναι υποχρέωση φορολογικού χαρακτήρα, πράγμα που δεν φαίνεται δικαιολογημένο. Πράγματι, το Δικαστήριο επανειλημμένως απέκλεισε μια τέτοια προσέγγιση: διευκρίνισε ότι οι εισφορές συνυποκειμένου, μολονότι εμφανίζουν μια δημοσιονομική έποψη κατά το μέτρο που συμβάλλουν στην ελάφρυνση του προϋπολογισμού του ΕΓΤΠΕ, εντούτοις συνιστούν μέτρα γεωργικής πολιτικής ως εργαλεία που αποβλέπουν ουσιαστικά στη σταθεροποίηση των αγορών που χαρακτηρίζονται από διαρθρωτικά πλεονάσματα. Αυτός είναι ακριβώς ο λόγος για τον οποίο δεν μου φαίνεται πρόσφορο να εκτιμάται η νομιμότητα της εισφοράς ή, όπως εν προκειμένω, των λεπτομερειών εφαρμογής της βάσει κριτηρίων τα οποία λαμβάνονται από το δημοσιονομικό δίκαιο και τα οποία, επιπλέον, είναι εντελώς αφηρημένα: αντίθετα, θεωρώ ότι το μέτρο πρέπει να εκτιμάται υπό το φως των κανόνων και των αρχών που διέπουν την άσκηση των κανονιστικών αρμοδιοτήτων των κοινοτικών οργάνων στο πλαίσιο της εφαρμογής της γεωργικής πολιτικής.

4. Τούτου δοθέντος, θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να παρατηρηθεί ότι η άποψη των κοινοτικών οργάνων ότι το γενεσιουργό γεγονός της υποχρέωσης εισφοράς συνίσταται στη διάθεση των προϊόντων στην αγορά, μου φαίνεται περισσότερο βάσιμη ενόψει του γράμματος και της οικονομίας των εφαρμοστέων διατάξεων. Πρώτον, το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1432/88 χαρακτηρίζει ρητά

τη διάθεση στην αγορά ως «γενεσιουργό γεγονός» της εισφοράς. Επιπλέον, νομίζω ότι η επίδικη κανονιστική ρύθμιση διακρίνει σαφώς την υποχρέωση καταβολής της εισφοράς, η οποία γεννάται *αμέσως*, κατά τη στιγμή της διαθέσεως στην αγορά, από το δικαίωμα αποδόσεως, μεταγενέστερο και ενδεχόμενο, καθόσον τόσο η ύπαρξή του όσο και το ύψος του εξαρτώνται από τη διαπίστωση ότι δεν σημειώθηκε υπέρβαση της μέγιστης εγγυημένης ποσότητας. Επομένως, η διαπίστωση αυτή αντιπροσωπεύει την προϋπόθεση από την οποία εξαρτάται η απόδοση (ολική ή μερική) των καταβληθέντων ποσών, παρά την πηγή της υποχρέωσης ως προς την εισφορά.

5. Εν πάση περιπτώσει, θεωρώ ότι σε τελική ανάλυση αυτή η διαφορά απόψεων καθαρά νομικής και τυπικής φύσεως ελάχιστα ενδιαφέρει για την επίλυση της παρούσας διαφοράς. Πράγματι, έστω και αν υποτεθεί ότι η άποψη που υποστήριξε ο ενάγων της κύριας δίκης είναι βάσιμη και, επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η υποχρέωση καθίσταται οριστική μόνον όταν διαπιστωθεί η υπέρβαση του ανωτάτου ορίου, αυτό δεν σημαίνει αυτομάτως ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής της εισφοράς είναι παράνομες. Πραγματικά, δεν είναι σπάνιο, ακόμη και στο πλαίσιο των εθνικών φορολογικών συστημάτων, σε ορισμένες συγκεκριμένες περιπτώσεις να προβλέπεται η δυνατότητα εκ των προτέρων εισπράξεως των ποσών για τα οποία η σχετική υποχρέωση δεν υπάρχει ακόμη. Αυτό συμβαίνει, για παράδειγμα, κάθε φορά που προβλέπεται η κράτηση ή η εισπραξη ενός ποσού, ως προκαταβολής, για εισοδήματα τα οποία δεν υπάρχουν ακόμη ή δεν έχουν διαπιστωθεί.

Κατά συνέπεια, δεν πρέπει να θεωρηθεί καθαυτό ως παράνομο το γεγονός ότι προβλέπεται η εισπραξη ποσού προκαταβολικώς, δηλαδή προτού πληρωθεί η ίδια η προϋπόθεση της επιβολής της εισφοράς. Αντίθετα, θα πρέπει να εξακριβωθεί αν αυτό

ανταποκρίνεται σε αντικειμενική δικαιολογία και, ειδικότερα, αν αυτό συνεπάγεται για τον ενδιαφερόμενο υπερβολική επιβάρυνση ώστε να είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο.

Τελικά, νομίζω επομένως ότι η πρώτη αιτίαση ακυρώσεως που προβάλλεται εν προκειμένω συγχωνεύεται, ουσιαστικά, με τη δεύτερη, δηλαδή τη φερόμενη έλλειψη αναλογικότητας η οποία καθιστά πλημμελή τον μηχανισμό εισπράξεως της εισφοράς.

6. Σχετικώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο αναγνώρισε επανειλημμένως ότι ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει ευρεία διακριτική ευχέρεια στην επιλογή των μέτρων που μπορεί να θεσπίζει για την επίτευξη των στόχων της γεωργικής πολιτικής. Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι λόγω της ευχέρειας αυτής ο δικαστικός έλεγχος μπορεί να ασκείται μόνον εντός των ορίων του αυστηρού ελέγχου της νομιμότητας. Συνέπεται ότι η ακυρότητα πράξεως μπορεί να αναγνωρισθεί μόνον όταν η πράξη αυτή φαίνεται *προφανώς απρόσφορη* σε σχέση με τον επιδιωκόμενο στόχο³.

Δεν νομίζω όμως ότι η διακριτική αυτή ευχέρεια περιορίζεται στον τύπο του μέτρου που μπορεί να θεσπιστεί· αντίθετα, νομίζω ότι η διακριτική ευχέρεια εκτείνεται επίσης, και κατά μείζονα λόγο, στον προσδιορισμό των *λεπτομερειών εφαρμογής* του ίδιου του μέτρου.

Έτσι, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ότι, εν προκειμένω, τα κοινοτικά όργανα μπορούσαν μόνο να αποφασίσουν αν, προκειμένου να συγκρατήσουν την προσφορά, ήταν σκόπιμο να ενοσήσουν το μέσο της εισφοράς συνυποθνήττας σε σχέση με άλλες επιλογές, όπως

τη μείωση των τιμών παρεμβάσεως ή τη θέσπιση ποσοτώσεων παραγωγής. Πράγματι, εφόσον έχει επιλεγεί ένα από τα εργαλεία αυτά, πρέπει επίσης να θεωρηθεί ότι τα κοινοτικά όργανα είναι ελεύθερα να καθορίσουν τις λεπτομέρειες εφαρμογής και, στην περίπτωση της εισφοράς, να αποφασίσουν αν είναι περισσότερο πρόσφορο να επιβάλουν την πληρωμή κατά τη στιγμή της διαθέσεως στην αγορά ή σε μεταγενέστερο ή άλλο χρόνο.

Κατά συνέπεια, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου είναι δυνατόν να εξακριβωθεί μόνον αν οι λεπτομέρειες εφαρμογής που έχουν επιλεγεί εν προκειμένω δεν είναι εντελώς απρόσφορες σε σχέση με τον επιθυμητό στόχο.

7. Σχετικώς, υποστηρίχθηκε ότι η άμεση πληρωμή της εισφοράς δεν είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί πραγματικά η εισπράξη: άλλα μέσα, όπως το σύστημα παροχής ασφαλείας ή εγγυοδοσίας, θα ήταν πρόσφορο εν προκειμένω, ενώ συγχρόνως συνεπάγεται σαφώς μικρότερες θυσίες για τους αγρότες.

Ωστόσο, νομίζω ότι η άποψη αυτή δεν είναι λυσιτελής, ακριβώς διότι δεν λαμβάνει υπόψη ότι το εργαλείο για το οποίο γίνεται λόγος εν προκειμένω ανταποκρίνεται όχι σε σκοπό δημοσιονομικού χαρακτήρα (εξασφάλιση οικονομικών πόρων), αλλά μάλλον σε συγκεκριμένο στόχο οικονομικής πολιτικής.

Πράγματι, όπως έχει αναφερθεί ήδη, η εισφορά είναι εργαλείο αποβλέπον στον έλεγχο της προσφοράς στο πλαίσιο μιας αγοράς η οποία χαρακτηρίζεται από διαρθρωτικά πλεονάσματα: προκαλώντας μείωση της τιμής παρεμβάσεως, ασκεί πραγματικά αποτρεπτικό αποτέλεσμα επί των παραγωγών.

3 — Βλέπε απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, Schröder, σκέψεις 21 επ. (265/87, Συλλογή 1989, σ. 2237), και για περισσότερες παραπομπές, τις προτάσεις που ανέπτυξα στην ίδια αυτή υπόθεση.

Είναι όμως προφανές ότι η λειτουργία αυτή μπορεί να εξασφαλιστεί περισσότερο αποτελεσματικά αν το σήμα που απευθύνεται στους παραγωγούς είναι επαρκώς άμεσο και αξιόλογο. Αυτός είναι ακριβώς ο λόγος για τον οποίο προτιμήθηκε να επιβάλλεται εισφορά την ίδια στιγμή που τα σιτηρά διατίθενται στην αγορά, δηλαδή τη στιγμή κατά την οποία ο αγρότης εισπράττει την τιμή. Αντίθετα, σύστημα εγγυήσεως ή παροχής ασφαλείας, το οποίο δεν θα είχε τα ίδια άμεσα αποτελέσματα επί των τιμών, θα ήταν — ακριβώς διότι συνεπάγεται μικρότερες επιβαρύνσεις — λιγότερο αποτελεσματικό ως προς τα αποτελέσματα και, επομένως, λιγότερο πρόσφορο σε σχέση με τον στόχο ελέγχου της προσφοράς σιτηρών.

Με άλλα λόγια δηλαδή, αν το προτεινόμενο σύστημα εγγυήσεων είναι επαρκές για την πραγματοποίηση του σκοπού που συνίσταται στην εξασφάλιση της πραγματικής πληρωμής της εισφοράς, ωστόσο δεν θα ήταν εναρμονισμένο προς τον στόχο — ο οποίος είναι ακριβώς ο στόχος του μέτρου — που συνίσταται στην άμεση άσκηση πίεσεως επί των τιμών προκειμένου να έχουν αποτρεπτικό αποτέλεσμα επί της παραγωγής.

8. Επομένως, πρέπει να θεωρηθεί ότι η άμεση είσπραξη της εισφοράς συνδέεται στενά με τους στόχους του εργαλείου αυτού και, επομένως, δεν είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας.

9. Ενόψει των προηγούμενων σκέψεων, θεωρώ ότι στο εθνικό δικαστήριο πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

« Από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος του άρθρου 4β του κανονισμού 2727/75 του Συμβουλίου (όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1097/88 του Συμβουλίου) και του κανονισμού 1432/88 της Επιτροπής. »