ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN

της 19ης Ιανουαρίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Ακριβώς όπως και η υπόθεση ΚΥΔΕΠ κατά Συμβουλίου και Επιτροπής [1], που εξακολουθεί να εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου και επί της οποίας ανέπτυξα τις προτάσεις μου στις 15 Σεπτεμβρίου 1993, έτσι και τα προδικαστικά ερωτήματα στην παρούσα υπόθεση αφορούν τις συνέπειες για μία ελληνική επιχείρηση από το πυρηνικό ατύχημα που συνέβη στις 26 Απριλίου 1986 στο Τσερνομπίλ. Το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών ζητεί από το Δικαστήριο την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς το κύρος και τον νομικό χαρακτήρα ενός τηλετυπήματος που απέστειλε η Επιτροπή στις 24 Ιουλίου 1986 προς τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κρατών μελών, καθώς και ως προς την ερμηνεία των κανονισμών (ΕΟΚ) 2730/79 [2] και του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 [3] της Επιτροπής περί των κοινών λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα [4]. Τα υποβληθέντα ερωτήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της Ανώνυμης Εταιρίας «Ελληνικά Δημητριακά» (στο εξής: ΕΔ).

Το κανονιστικό πλαίσιο

2. Το άρθρο 15 του κανονισμού 2730/79, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 13 του κανονισμού 3665/87, έχει ως εξής:

«Καμία επιστροφή [λόγω εξαγωγής] δεν χορηγείται όταν τα προϊόντα δεν είναι ποιότητας υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη και, αν τα προϊόντα αυτά προορίζονται για ανθρώπινη διατροφή, όταν η χρησιμοποίησή τους γι' αυτόν τον σκοπό αποκλείεται ή μειώνεται αισθητά λόγω των χαρακτηριστικών ή της καταστάσεώς τους.»

Ειδικά για τα σιτηρά υφίσταται μία παρόμοια διάταξη στο άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1569/77 της

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Υπόθεση C-146/91.

2 — Κανονισμός της 29ης Νοεμβρίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/027, σ. 70).

3 — Κανονισμός της 27ης Νοεμβρίου 1987 (ΕΕ L 351, σ. 1).

4 — Δεν είναι απολύτως σαφές γιατί ζητείται και η ερμηνεία του κανονισμού 2730/79. Πράγματι, από την 1η Ιανουαρίου 1988, δηλαδή πριν πραγματοποιηθούν οι επίδικες εξαγωγές, ο κανονισμός αυτός έχει καταργηθεί με το άρθρο 50 του κανονισμού 3665/87. Η μεταβατική ρύθμιση, κατά την οποία ο κανονισμός εξακολουθεί να εφαρμόζεται και μετά την 1η Ιανουαρίου 1988 «για τις εξαγωγές για τις οποίες έχουν γίνει αποδεκτές διασαφήσεις εξαγωγής πριν [από] την έναρξη ισχύος [του κανονισμού 3665/87]» (άρθρο 50, πρώτη περίπτωση, του κανονισμού 3665/87) νομίζω ότι επίσης δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής.

Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 1977 [5], η οποία έχει ως εξής:

«1. Για να γίνουν δεκτά στην παρέμβαση τα σιτηρά, πρέπει να είναι υγιή, ανόθευτα και σύμφωνα με τα συναλλακτικά ήθη.

2. Θεωρούνται ως υγιή, ανόθευτα και σύμφωνα με τα συναλλακτικά ήθη εφόσον έχουν το χρώμα που προσιδιάζει εις αυτό το δημητριακό, χωρίς οσμή, ζώντα παράσιτα (συμπεριλαμβανομένων των ακαρίων), σε όλα τους τα στάδια αναπτύξεως και εφόσον ανταποκρίνονται εις τα κριτήρια της ελαχίστης ποιότητος τα εμφαινόμενα στο παράρτημα.»

3. Αμέσως μετά το πυρηνικό ατύχημα της 26ης Απριλίου 1986 στο Τσερνομπίλ, συνεπεία του οποίου μια μεγάλη ποσότητα γεωργικών προϊόντων υπέστη ραδιενεργό μόλυνση, η Επιτροπή και το Συμβούλιο έλαβαν ορισμένα μέτρα προσωρινού χαρακτήρα [6]. Έτσι, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 6 Μαΐου 1986, τη σύσταση 86/156/ΕΟΚ προς τα κράτη μέλη προς τον σκοπό συντονισμού των μέτρων που είχαν λάβει ή επρόκειτο νά λάβουν για την απαγόρευση διαθέσεως στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων που είχαν υποστεί ραδιενεργό μόλυνση [7]. Η σύσταση περιείχε όρια ανοχής για τη ραδιενέργεια ορισμένων από αυτά τα προϊόντα (όχι για τον σίτο) και έθετε ως αρχή ότι τα κράτη μέλη

«[πρέπει] να υποβάλλουν τα προϊόντα που εξάγουν στα ίδια όρια και, γενικά, στους ίδιους ελέγχους σχετικά με τα επίπεδα ακτινοβολίας με αυτούς που εφαρμόζονται στη δική τους αγορά» (σημείο 2).

4. Στις 12 Μαΐου 1986, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1388/86 με τον οποίο ανεστάλησαν οι εισαγωγές ορισμένων γεωργικών προϊόντων (αλλά και πάλι όχι σίτου) από επτά χώρες της Ανατολικής Ευρώπης μέχρι τις 31 Μαΐου 1986 [8]. Την προτεραία της λήξεως του χρόνου αναστολής, στις 30 Μαΐου 1986, το Συμβούλιο θέσπισε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1707/86 «σχετικά με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών μετά το ατύχημα στον πυρηνικό σταθμό του Τσερνομπίλ» [9]. Σε αντίθεση προς τις προηγούμενες ρυθμίσεις, ο κανονισμός 1707/86 ίσχυε και για τον σίτο και ελάμβανε υπόψη τον βαθμό ραδιενεργούς μολύνσεως των οικείων γεωργικών προϊόντων. Αντί πλή-

5 — Κανονισμός περί καθορισμού της διαδικασίας των όρων αναλήψεως των σιτηρών από τους οργανισμούς παρεμβάσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 203).

6 — Για μία πλήρη επισκόπηση παραπέμπω στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως ΚΥΔΕΠ, C-146/91, απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1994, που δεν έχουν ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σημεία 4 έως 11.

7 — Σύσταση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη σχετικά με τον συντονισμό των εθνικών μέτρων που έχουν ληφθεί όσον αφορά τα γεωργικά προϊόντα, μετά το ραδιενεργό νέφος που δημιουργήθηκε στη Σοβιετική Ένωση (ΕΕ L 118, σ. 28).

8 — Κανονισμός για την αναστολή των εισαγωγών ορισμένων γεωργικών προϊόντων καταγωγής ορισμένων τρίτων χωρών (ΕΕ L 127, σ. 1). Πρόκειται για προϊόντα από τη Βουλγαρία, την Ουγγαρία, τη Γιουγκοσλαβία, την Πολωνία, τη Ρουμανία, την Τσεχοσλοβακία και τη Σοβιετική Ένωση.

9 — ΕΕ L 146, σ. 88. Οι λεπτομέρειες εφαρμογής ορίστηκαν με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1762/86 της Επιτροπής, της 5ης Ιουνίου 1986, ΕΕ L 152, σ. 41.

ρους απαγορεύσεως των εισαγωγής από τις προαναφερθείσες επτά χώρες, ορίστηκαν ανώτατα επιτρεπόμενα όρια κάτω των οποίων απαγορευόταν η εισαγωγή. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 2 και 3 όριζαν:

«[Άρθρο 2] Με την επιφύλαξη άλλων ισχυουσών διατάξεων, η θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 1 υπόκειται στην υποχρέωση τήρησης των ανώτατων επιτρεπομένων ορίων που καθορίζονται στο άρθρο 3.

[Άρθρο 3] Τα ανώτατα επιτρεπόμενα όρια που αναφέρονται στο άρθρο 2 είναι τα ακόλουθα:

η σωρευμένη μέγιστη ραδιενέργεια καισίου 134 και 137 δεν πρέπει να υπερβαίνει:

— 370 Bq/kg για το γάλα που υπάγεται στη διάκριση 04. 01 και 04. 02 του Κοινού Δασμολογίου καθώς και τα τρόφιμα που προορίζονται για την ειδική διατροφή των βρεφών κατά τους πρώτους τέσσερις μέχρι έξι μήνες της ζωής τους (...),

— 600 Bq/kg για όλα τα άλλα σχετικά προϊόντα.»

5. Η διάρκεια ισχύος του κανονισμού 1707/86, που αρχικά προβλεπόταν στις 30 Σεπτεμβρίου 1986, παρατάθηκε δύο φορές, από την 1η μέχρι τις 28 Φεβρουαρίου 1987 [10], στη συνέχεια δε μέχρι τις 31 Οκτωβρίου 1987 [11]. Μόλις στις 22 Δεκεμβρίου 1987 θέσπισε το Συμβούλιο δύο νέους κανονισμούς, αυτή τη φορά με οριστικό χαρακτήρα. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3955/87 [12] διατήρησε για περίοδο δύο ετών μετά την έναρξη ισχύος του [13] τις οριζόμενες στον κανονισμό 1388/86 οριακές τιμές των 370 και 600 Bq/kg.

Ο κανονισμός (Ευρατόμ) 3954/87 [14] έχει απεριόριστη διάρκεια ισχύος και ορίζει τη διαδικασία καθορισμού, σε περίπτωση μελλοντικών καταστάσεων επείγουσας ανάγκης, των επιτρεπτών ορίων ραδιενεργούς μολύνσεως τροφίμων και ζωοτροφών «που επιτρέπεται να διατεθούν στην αγορά ύστερα από πυρηνικό ατύχημα ή σε περίπτωση έκτακτου κινδύνου από ακτινοβολίες που υπάρχουν πιθανότητες να προκαλέσει ή έχει προκαλέσει σημαντική ραδιενεργό μόλυνση των τροφίμων και των ζωοτροφών»

10 — Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3020/86 του Συμβουλίου, της 30ής Σεπτεμβρίου 1986, για την παράταση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1707/86 σχετικά με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών μετά το ατύχημα στον πυρηνικό σταθμό του Τσερνομπίλ (ΕΕ L 280, σ. 79).

11 — Με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 624/87 του Συμβουλίου, της 27ης Φεβρουαρίου 1987, για την παράταση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1707/86 σχετικά με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών μετά το ατύχημα στον πυρηνικό σταθμό του Τσερνομπίλ (ΕΕ L 58, σ. 101 — διορθωτικό δημοσιευθέν στην ΕΕ 1987, L 62, σ. 31).

12 — Κανονισμός σχετικά με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων καταγωγής τρίτων χωρών μετά το ατύχημα στον πυρηνικό σταθμό του Τσερνομπίλ (ΕΕ L 371, σ. 14).

13 — Βλ. άρθρο 7. Ο κανονισμός άρχισε να ισχύει στις 30 Δεκεμβρίου 1987, δηλαδή την ημέρα της δημοσιεύσεώς του στην Επίσημη Εφημερίδα (άρθρο 8).

14 — ΕΕ L 371, σ. 11.

(άρθρο 1). Προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει, μεταξύ άλλων:

«1. Μόλις πληροφορηθεί επίσημα (...) ατύχημα ή οποιαδήποτε άλλη κατάσταση εκτάκτου κινδύνου από ακτινοβολίες, όπου η ραδιενέργεια ενδέχεται να φθάσει ή έχει ήδη φθάσει τα μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα που αναφέρονται στο παράρτημα, η Επιτροπή θεσπίζει αμέσως, εφόσον αυτό απαιτείται από τις περιστάσεις, κανονισμό για την εφαρμογή αυτών των μεγίστων επιτρεπτών επιπέδων.

2. Η διάρκεια ισχύος κάθε κανονισμού κατά την έννοια της παραγράφου 1 είναι όσο το δυνατόν πιο περιορισμένη (...)»

Το εν λόγω παράρτημα του κανονισμού έχει ως τίτλο «μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα για τρόφιμα και ζωοτροφές (Bq/kg ή Bq/l)».

6. Η μέχρι τώρα εκτεθείσα κανονιστική ρύθμιση αφορά τις *εισαγωγές* γεωργικών προϊόντων από τρίτες χώρες προς την Κοινότητα. Ως προς τη θέσπιση κανόνων για τις *εξαγωγές* γεωργικών προϊόντων από την Κοινότητα προς τρίτες χώρες, η Επιτροπή και το Συμβούλιο επέδειξαν μικρότερη δραστηριότητα. Παρά ταύτα, η Επιτροπή απέστειλε στις 24 Ιουλίου 1986 προς τις Μόνιμες Αντιπροσωπείες των κρατών μελών ένα τηλετύπημα — το ίδιο για το οποίο επρόκειτο στην υπόθεση ΚΥΔΕΠ — το οποίο είχε ως εξής:

«Εφιστάται η προσοχή των κρατών μελών στο γεγονός ότι οι κοινοτικοί κανόνες σχετικά με την αγορά στην παρέμβαση προβλέπουν, κατά γενικό κανόνα, ότι τα προσφερόμενα προϊόντα πρέπει να είναι ποιότητας υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη ή να μην περιέχουν ουσίες που ενδέχεται να βλάπτουν την ανθρώπινη υγεία. Εξάλλου, κάθε γεωργικό προϊόν που δεν μπορεί να διατεθεί στο εμπόριο, λόγω των χαρακτηριστικών του, επιπλέον δεν μπορεί να προκαλέσει αντικείμενο μιας συμβάσεως αγοράς.

Αφετέρου, όσον αφορά τα προϊόντα για τα οποία ζητείται επιστροφή λόγω εξαγωγής, υπενθυμίζεται, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 15 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2730/79 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/027, σ. 70) ότι η επιστροφή χορηγείται για τα προϊόντα ποιότητας υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη και τα οποία δεν μπορούν να αποκλειστούν από την ανθρώπινη διατροφή λόγω των χαρακτηριστικών τους ή της καταστάσεώς τους.

Λαμβάνοντας υπόψη τα προαναφερόμενα και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1707/86 του Συμβουλίου (ΕΕ L 146 της 31. 5. 1986) συμπεραίνεται ότι τα προϊόντα που δεν τηρούν τις μέγιστες ανοχές ραδιενέργειας που καθορίζονται στο άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού δεν θεωρούνται ότι πληρούν ούτε τους απαιτούμενους όρους για την αγορά στην παρέμβαση ούτε τους όρους για να τύχουν επιστροφής λόγω εξαγωγής. Συνεπώς, το

σχετικό οικονομικό κόστος δεν επιβαρύνει το ΕΓΤΠΕ.» [15]

7. Η αρχή που υιοθετήθηκε με το τηλετύπημα, ότι σε περίπτωση υπερβάσεως των ισχυουσών σε περίπτωση *εισαγωγών* οριακών τιμών των 370 και 600 Bq/kg δεν μπορούν να χορηγούνται ούτε επιστροφές λόγω *εξαγωγής*, επιβεβαιώθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3494/88, τον οποίο θέσπισε η Επιτροπή στις 9 Νοεμβρίου 1988 [16] (δηλαδή μετά την επίδικη εξαγωγή σίτου). Το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού πρόσθεσε το ακόλουθο εδάφιο στο παρατεθέν ανωτέρω (στο σημείο 2) άρθρο 13 του κανονισμού 3665/87:

«Δεν χορηγείται εξισωτικό ποσό όταν τα προϊόντα υπερβαίνουν τα μέγιστα αποδεκτά επίπεδα ραδιενέργειας που εφαρμόστηκαν από την κοινοτική νομοθεσία. Τα επίπεδα που εφαρμόζονται στα συγκεκριμένα προϊόντα, ανεξαρτήτως της καταγωγής τους, που μολύνθηκαν μετά από το ατύχημα στον πυρηνικό σταθμό του Τσερνομπίλ, είναι εκείνα που καθορίζονται στο άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3955/87 του Συμβουλίου (...).»

8. Τέλος, πρέπει να αναφέρω ακόμη έναν κανονισμό της Επιτροπής ο οποίος, παρόλο που δεν ίσχυε κατά τον χρόνο των επίδικων εξαγωγών, καταλαμβάνει εντούτοις σημαντική θέση στις παρατηρήσεις των μερών. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2751/88 της Επιτροπής, της 2ας Σεπτεμβρίου 1988 [17], θεσπίστηκε βάσει του άρθρου 8 του κανονισμού 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975 [18], το οποίο ορίζει ότι μπορούν να ληφθούν ιδιαίτερα μέτρα παρεμβάσεως, όταν το απαιτεί η κατάσταση της αγοράς σε ορισμένες περιοχές της Κοινότητας. Ως τέτοιου είδους μέτρο, ο κανονισμός 2751/88 άνοιξε τον δρόμο για τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής 300 000 τόνων σκληρού σίτου από την Ελλάδα. Για να μπορούσε να ληφθεί υπόψη για τη χορήγηση επιστροφών, ο σίτος έπρεπε να προέρχεται κατά 40 % από την ελληνική εσοδεία του 1986, δηλαδή την εσοδεία που είχε περισσότερο πληγεί από το πυρηνικό ατύχημα του Τσερνομπίλ, και τουλάχιστον κατά 30 % έπρεπε να προέρχεται από ορισμένους τόπους αποθεματοποιήσεως στην Ελλάδα.

Το ιστορικό της υποθέσεως

9. Τον Απρίλιο/Μάιο 1988, φορτώθηκαν για λογαριασμό της ΕΔ 55 000 τόνοι σκληρού σίτου σε ένα πλοίο με προορισμό τη Νότια Κορέα. Το φορτίο αποτελούνταν από 25 000 τόνους ελληνικού σίτου και δύο παρτίδες 24 500 και 5 000 τόνων γαλλικού σίτου. Όπως προέκυψε από μία ανάλυση ενός

15 — Τηλετύπημα VS-S-1/1187/86/D1/GG/G8, που υπογράφεται από τον Legras, γενικό διευθυντή Γεωργίας.

16 — Κανονισμός περί τροποποιήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 3154/85 περί λεπτομερειών διοικητικής εφαρμογής των νομισματικών ποσών, του κανονισμού (ΕΟΚ) 548/86 για λεπτομέρειες εφαρμογής των εξισωτικών ποσών προσχωρήσεως και του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 περί κοινών λεπτομερειών εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ L 306, σ. 24).

17 — Κανονισμός περί ειδικού μέτρου παρεμβάσεως για τον σκληρό σίτο στην Ελλάδα (ΕΕ L 245, σ. 13).

18 — Κανονισμός περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158), ο οποίος με την έναρξη της περιόδου εμπορίας 1993-1994 καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1766/92 του Συμβουλίου, της 30ής Ιουνίου 1992 (ΕΕ L 181, σ. 21).

γεωπόνου (που περιέχεται στο πίσω μέρος δύο διασαφήσεων) και ενός επιστημονικού ιδρύματος, ο ελληνικός σίτος περιείχε 1 078 Bq/kg.

Γνωρίζοντας ότι ο ελληνικός σίτος είχε υπερβολική ραδιενέργεια για να ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές που είχε ορίσει η Επιτροπή με το τηλετύπημα της 24ης Ιουλίου 1986, η ΕΔ προμηθεύτηκε γαλλικό σίτο που είχε ελάχιστη ή και καθόλου ραδιενέργεια. Ο γαλλικός σίτος αποθηκεύθηκε σε χωριστά σιλό. Οι ελληνικές και γαλλικές παρτίδες σίτου φορτώθηκαν επίσης χωριστά (αλλά εναλλάξ). Συνολικά υποβλήθηκαν εν προκειμένω τέσσερις διαφορετικές διασαφήσεις στο τελωνείο και χορηγήθηκαν τέσσερις ξεχωριστές άδειες φορτώσεως [19].

10. Στη συνέχεια, αναμείχθηκαν στο πλοίο οι ελληνικές και γαλλικές παρτίδες σίτου. Όπως φαίνεται, δεν αμφισβητείται ότι η κατά μέσον όρο ραδιενέργεια της συνολικής ποσότητας του μεταφερόμενου σίτου ανερχόταν σε 470 Bq/kg και, επομένως, βρισκόταν κάτω από το ανώτατο όριο των 600 Bq/kg που είχε καθορίσει το Συμβούλιο με τον κανονισμό 1707/86 για τις *εισαγωγές* γεωργικών προϊόντων στην Κοινότητα από τρίτες χώρες. Αυτό προκύπτει από αναλύσεις, που έκανε το Wirtschaftskammer Weser-Ens, δειγμάτων που είχε λάβει η αγγλική εταιρία επίβλεψης Caleb Brett κατόπιν αιτήσεως της ΕΔ από όλα τα αμπάρια του πλοίου. Οι ελληνικές αρχές δεν αμφισβήτησαν τις αναλύσεις της αγγλικής εταιρίας, καίτοι υπογραμμίζουν ότι δεν ήταν παρούσες κατά τους ελέγχους και, επομένως, δεν μπόρεσαν να ελέγξουν ποια σιτηρά είχαν υποβληθεί σε ανάλυση ούτε πώς διεξήχθησαν οι έλεγχοι.

11. Κατόπιν σχετικής γνωματεύσεως του ελληνικού Υπουργείου Εξωτερικών, της 6ης Φεβρουαρίου 1989, οι αρμόδιες ελληνικές αρχές αρνήθηκαν να χορηγήσουν στην ΕΔ επιστροφές λόγω εξαγωγής ως προς τους 25 000 τόνους ελληνικού σίτου του οποίου η ραδιενέργεια κατά τη φόρτωση στο πλοίο υπερέβαινε το όριο των 600 Bq/kg. Πράγματι, έκριναν ότι το όριο των 600 Bq/kg, το οποίο ίσχυε για τις *εισαγωγές* από τρίτες χώρες, έπρεπε να εφαρμοστεί κατ' αναλογία στις *εξαγωγές* από την Κοινότητα προς τρίτες χώρες, κρίση που θεωρούν ότι επιβεβαιώνεται από το προαναφερθέν τηλετύπημα της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1986. Δεδομένου ότι η ΕΔ δεν είχε υποβάλει μία αλλά τέσσερις ξεχωριστές διασαφήσεις, οι ελληνικές και οι γαλλικές παρτίδες σίτου έπρεπε να υποβληθούν σε ξεχωριστή ανάλυση, κατά δε τις ελληνικές αρχές: ο γαλλικός σίτος ανταποκρίνεται στις τεθείσες προδιαγραφές και, επομένως, μπορεί να καταστήσει δυνατή τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής, ενώ ο ελληνικός σίτος δεν ανταποκρίνεται στις προδιαγραφές αυτές και, επομένως, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη για τη χορήγηση επιστροφών.

19 — Κατά την απόφαση περί παραπομπής, 14 000 τόνοι ελληνικού σίτου φορτώθηκαν μεταξύ 12 και 18 Απριλίου 1988 (διασάφηση 502/88), 7 000 τόνοι γαλλικού σίτου μεταξύ 18 και 20 Απριλίου (διασάφηση 530/88), ένα μίγμα 11 000 τόνων ελληνικού και 17 500 τόνων γαλλικού σίτου μεταξύ 20 Απριλίου και 5 Μαΐου 1988 (διασάφηση 536/88) και, τέλος, 5 500 επιπλέον τόνοι γαλλικού σίτου (διασάφηση 643/88). Οι αναγκαίες άδειες φορτώσεως χρονολογούνται αντιστοίχως από τις 18 Απριλίου, 20 Απριλίου, 6 Μαΐου και 9 Μαΐου 1988.

12. Κατόπιν αιτήσεως της ΕΔ, παρενέβη η Επιτροπή. Με ένα τηλετύπημα που στάλθηκε από τις Βρυξέλλες στις 19 Απριλίου 1989 διαβεβαίωσε η Επιτροπή τις ελληνικές αρχές ότι το ΕΓΤΠΕ θα ανελάμβανε οπωσδήποτε τις δαπάνες που συνδέονται με την πλήρη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής όσον αφορά τόσο τον ελληνικό όσο και τον γαλλικό σίτο υπό την προϋπόθεση πάντως ότι οι ελληνικές αρχές θα δέχονταν να προβούν στη διόρθωση των τεσσάρων διασαφήσεων που είχε υποβάλει η ΕΔ, σύμφωνα με την οδηγία 81/177/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Φεβρουαρίου 1981 [20]. Εντούτοις, οι ελληνικές αρχές δεν αποδέχθηκαν την πρόταση αυτή της Επιτροπής. της γνωστοποίησαν δε ότι ούτε η οδηγία 81/77/ΕΟΚ ούτε ο ελληνικός νόμος για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο επιτρέπει την *αντικατάσταση* των τεσσάρων αρχικών διασαφήσεων από ένα και μόνο έγγραφο. Η Επιτροπή απάντησε με έγγραφο της 22ας Οκτωβρίου 1990 ότι, κατόπιν ωριμότερης σκέψης, δεν νομίζει ότι η αντικατάσταση αυτή είναι αναγκαία προκειμένου να καταστεί δυνατή η πληρωμή των επιστροφών λόγω εξαγωγής.

13. Η ΕΔ, αφού εξάντλησε τη διοικητική οδό, προσέφυγε ενώπιον του Τριμελούς Διοικητικού Πρωτοδικείου Αθηνών. Το δικαστήριο αυτό δέχθηκε την αγωγή της ΕΔ και υποχρέωσε το Ελληνικό Δημόσιο να καταβάλει τις επιστροφές λόγω εξαγωγής που ζητούσε η ΕΔ και να ελευθερώσει τις ασφάλειες που είχε συστήσει η εταιρία για τις επίδικες εξαγωγές σίτου. Το Ελληνικό Δημόσιο άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα.

20 — Οδηγία περί εναρμονίσεως των διαδικασιών εξαγωγής των κοινοτικών εμπορευμάτων (ΕΕ L 83, σ. 40).

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

Είναι έγκυρο και δεσμευτικό το τηλετύπημα της 24ης Ιουλίου 1986;

14. Με το ερώτημα αυτό ερωτάται:

«Αν το τηλετύπημα της 24ης Ιουλίου 1986 της Επιτροπής, με το οποίο καθορίζονται και για τις εξαγωγές προϊόντων προς τρίτες χώρες οι μέγιστες ανοχές ραδιενέργειας που ορίζονται για τις εισαγωγές των ίδιων προϊόντων στην Κοινότητα βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1707/86 είναι έγκυρο και δεσμευτικό για τα κράτη μέλη.»

Για να δώσω απάντηση πρέπει να κάνω διάκριση μεταξύ, αφενός μεν, του δεσμευτικού χαρακτήρα του τηλετυπήματος της 24ης Ιουλίου 1986, αφετέρου δε, του κύρους του.

15. Όλα τα εμπλεκόμενα στη διαδικασία μέρη (το Ελληνικό Δημόσιο, η ΕΔ και η Επιτροπή) συμφωνούν ότι το τηλετύπημα *δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα*. Στις γραπτές παρατηρήσεις τους τονίζουν τον «άτυπο», «ερμηνευτικό», «πληροφοριακό» χαρακτήρα του τηλετυπήματος και εκθέτουν ότι το τηλετύπημα δεν μπορούσε να αποτελεί πηγή υποχρεώσεων για τα κράτη μέλη (*κατά μείζονα λόγο* δε για ιδιώτες όπως η ΕΔ και ο αντισυμβαλλόμενός της στη Νότια Κορέα). Το αιτούν δικαστήριο, κατά το

οποίο το τηλετύπημα «θα έπρεπε να θεωρηθεί ως ερμηνευτική δήλωση της Επιτροπής των διατάξεων του κανονισμού 2730/79 και ειδικότερα του άρθρου 15», έχει σχηματίσει την ίδια γνώμη.

Συμφωνώ με την άποψη αυτή. Ήδη στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως ΚΥΔΕΠ συντάχθηκα με την άποψη της Επιτροπής ότι το τηλετύπημα έπρεπε νομικώς να θεωρηθεί «ως διευκρινιστικό ή ερμηνευτικό σημείωμα που απηύθυνε η Επιτροπή στα κράτη μέλη στο πλαίσιο της αμοιβαίας τους διοικητικής συνεργασίας και με το οποίο υπενθύμισε στα κράτη μέλη τους κανόνες που ισχύουν σχετικά με τη χρηματοδότηση των γεωργικών δαπανών εκ μέρους του ΕΓΤΠΕ». Ένα τέτοιο σημείωμα, το οποίο, όπως ορθώς παρατηρεί η Ελληνική Κυβέρνηση, δεν έχει τη μορφή δεσμευτικής πράξεως κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΚ, δεν μπορεί να δεσμεύει τα κράτη μέλη.

Αυτό προκύπτει εξάλλου από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου μετά την απόφαση *Sucrimex* του Δικαστηρίου, της 27ης Μαρτίου 1980 [21]. Η απόφαση αυτή αφορούσε αίτημα ακυρώσεως ενός (και τότε επίσης υπογεγραμμένου από τον γενικό διευθυντή Γεωργίας) τηλετυπήματος που είχε στείλει η Επιτροπή, στις 3 Ιουλίου 1979, σε έναν γαλλικό οργανισμό που ήταν αρμόδιος για την καταβολή επιστροφών λόγω εξαγωγής. Το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή ως αβάσιμη βάσει, μεταξύ άλλων, της ακόλουθης σκέψεως:

«Δεν αμφισβητείται ότι αρμόδιοι για την εφαρμογή κοινοτικών διατάξεων σε θέματα επιστροφών λόγω εξαγωγής είναι οι ορισθέντες για τον σκοπό αυτό εθνικοί οργανισμοί και ότι η Επιτροπή δεν έχει καμία αρμοδιότητα να λαμβάνει αποφάσεις ως προς την ερμηνεία τους, παρά μόνο τη δυνατότητα να εκφράζει τη γνώμη της *που δεν δεσμεύει τις εθνικές αρχές*» (σκέψη 16) [22].

16. Αντιθέτως, ως προς το *κύρος* του τηλετυπήματος δεν υφίσταται ομοφωνία. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι είναι έγκυρο, η ΕΔ υποστηρίζει το αντίθετο, η δε Ελληνική Κυβέρνηση δεν εκφράζει γνώμη.

Η ΕΔ προβάλλει δύο επιχειρήματα *κατά* του κύρους. Πρώτον, αναφέρεται στο παράρτημα του κανονισμού 3954/87 (ανωτέρω σημείο 5), το οποίο υπό τον τίτλο «μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα για τρόφιμα και ζωοτροφές» ορίζει ως επίπεδο ακτινοβο-

21 — Υπόθεση 133/79, Jurispr. 1980, σ. 1299.

22 — Δική μου η υπογράμμιση. Όπως επιβεβαιώθηκε με τις αποφάσεις της 10ης Ιουνίου 1982, 217/81, Interagra, Συλλογή 1982, σ. 2233, σκέψη 8, και της 18ης Οκτωβρίου 1984, 109/83, Eurico, Συλλογή 1984, σ. 3581, σκέψη 20. Βλ. επίσης τη Διάταξη της 17ης Μαΐου 1989, 151/88, Ιταλία κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 1255, σκέψη 22. τη Διάταξη της 13ης Ιουνίου 1991, C-50/90, Sunzest, Συλλογή 1991, σ. I-2917, σκέψη 13. τη Διάταξη της 8ης Μαρτίου 1991, C-66/91 και C-66/91 R, Emerald Meats, Συλλογή 1991, σ. I-1143, σκέψη 30.

λίας 1250 Bq/kg [23]. Εφόσον επιτρέπονται τα επίπεδα αυτά ακτινοβολίας εντός της ΕΚ, όπως ισχυρίζεται η ΕΔ, δεν είναι εύλογο να ζητεί η Επιτροπή με το τηλετύπημά της της 24ης Ιουλίου 1986 όριο ανοχής 600 Bq/kg κατά τις εξαγωγές προϊόντων από την Κοινότητα προς τρίτες χώρες. Περαιτέρω, η ΕΔ φρονεί ότι η Επιτροπή, με την αποστολή του τηλετυπήματος της 24ης Ιουλίου 1986, υπερέβη τις αρμοδιότητές της, δεδομένου ότι μόνο με ρητή απόφαση του *Συμβουλίου* μπορούσαν να καθορισθούν όρια ανοχής για εξαγωγές προϊόντων.

17. Στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως ΚΥΔΕΠ υποστήριξα την άποψη ότι η αποστολή του τηλετυπήματος σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί παράνομη πράξη, αντιθέτως:

«Είναι απολύτως φυσικό η Επιτροπή, στο πλαίσιο της αποστολής της, να μεριμνά για την τήρηση του κοινοτικού δικαίου και να διαχειρίζεται το ΕΓΤΠΕ, να υπενθυμίζει στα κράτη μέλη τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου που πρέπει και αυτά να εφαρμόζουν. Είναι επίσης φυσικό η Επιτροπή να διατυπώνει εν προκειμένω την ερμηνεία της, στο πλαίσιο της διοικητικής συνεργασίας με τα κράτη μέλη, ως προς την εφαρμογή των κανόνων που αφορούν τη χρηματοδότηση από το ΕΓΤΠΕ — κανόνων τους οποίους η Επιτροπή οφείλει στη συνέχεια να εφαρμόζει στο πλαίσιο της ετήσιας εκκαθαρίσεως των λογαριασμών του ΕΓΤΠΕ [24].

Η βαλλόμενη ανακοίνωση που περιέχεται στο τηλετύπημα (...) νομίζω εξάλλου ότι περιέχει μια αποδεκτή ερμηνεία των διατάξεων που παραθέτει ή στις οποίες αναφέρεται.» [25]

18. Τα ανωτέρω εκτεθέντα επιχειρήματα της ΕΔ δεν με πείθουν για το αντίθετο. Όσον αφορά το πρώτο επιχείρημα που προβάλλει η ΕΔ, αρκεί να αναφερθεί ότι ο κανονισμός 3954/87 θεσπίστηκε μόλις στις 22 Δεκεμβρίου 1987, δηλαδή περίπου ενάμισυ έτος μετά την αποστολή του τηλετυπήματος. Επομένως, η ΕΔ δεν μπορεί να αντλήσει από τον κανονισμό επιχειρήματα προκειμένου να αποδείξει ότι στις 24 Ιουλίου 1986 υφίστατο μία κατά κάποιο τρόπο άνιση μεταχείριση μεταξύ προϊόντων προορισμένων για κατανάλωση εντός της Κοινότητας και προϊόντων προοριζόμενων για εξαγωγές σε τρίτες χώρες. Αλλά και ανεξάρτητα από αυτό, το υιοθετούμενο με το τηλετύπημα επίπεδο ακτινοβολίας των 600 Bq/kg δεν μπορεί να συγκριθεί με το επίπεδο των 1250 Bq/kg το οποίο καθορίζεται στο παράρτημα του κανονισμού 3954/87. Οι δύο τιμές είναι τελείως διαφορετικής φύσεως. Μέσω του ορίου των 600 Bq/kg ορίστηκε σε μία *συγκεκριμένη κατάσταση,* δηλαδή την κατάσταση που προέκυψε μετά το πυρηνικό ατύχημα του Τσερνομπίλ, ποια γεωργικά προϊόντα μπορούσαν να διατεθούν στην αγορά και μπορούσαν να θεμελιώσουν

23 — Βλ. την επικεφαλίδα «άλλα τρόφιμα εκτός από τρόφιμα ήσσονος σημασίας» στη θέση «όλα τα άλλα νουκλείδια, με χρόνο υποδιπλασιασμού μεγαλύτερο από δέκα ημέρες, ιδίως Cs-134, Cs-137». Σε άλλες θέσεις της ίδιας επικεφαλίδας ορίζονται όρια μεταξύ 80 και 2000 Bq/kg.

24 — Βλ. το άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο β, του κανονισμού (ΕΟΚ) 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, περί χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005, σ. 93).

25 — Βλ. σημείο 20 των προτάσεων.

αξίωση για την καταβολή επιστροφών. Το όριο ανοχής των 1250 Bq/kg αποτελεί αντιθέτως σήμα συναγερμού σε περίπτωση *ενδεχομένων μελλοντικών καταστάσεων ανάγκης:* όταν οπουδήποτε στον κόσμο (και επομένως όχι κατ' ανάγκη εντός της Κοινότητας) σημειώνεται ή απειλείται να σημειωθεί υπέρβαση του ορίου, η Επιτροπή και το Συμβούλιο θεσπίζουν, «εφόσον αυτό απαιτείται από τις περιπτώσεις», σύμφωνα με την οριζόμενη στον κανονισμό 3954/87 διαδικασία, νέα συγκεκριμένα μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα για τα γεωργικά προϊόντα που διατίθενται στην αγορά (ανωτέρω σημείο 5) [26].

19. Όσον αφορά το δεύτερο επιχείρημα της ΕΔ, ότι η Επιτροπή δεν είχε αρμοδιότητα για να στείλει το τηλετύπημα της 24ης Ιουλίου 1986 [27], κάνω τις ακόλουθες παρατηρήσεις. Αν θεωρηθεί, όπως φρονούν τα μέρη της παρούσας διαδικασίας (συμπεριλαμβανομένης της ΕΔ), ότι το βαλλόμενο τηλετύπημα δεν επέβαλε υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, αλλά απλώς περιείχε μη δεσμευτική ερμηνεία νομικών διατάξεων που αναμφισβήτητα ισχύουν, νομίζω ότι δεν υφίσταται κανένας λόγος για να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή ήταν αναρμόδια. Αντιθέτως, όπως ήδη εκτέθηκε, ασφαλώς μπορεί η Επιτροπή, στο πλαίσιο της διοικητικής συνεργασίας με τα κράτη μέλη, να διατυπώνει την ερμηνεία της ως προς την εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν τη χρηματοδότηση από το ΕΓΤΠΕ. Αν η ερμηνεία την οποία έδωσε η Επιτροπή (και εφάρμοσε η Ελληνική Κυβέρνηση) ευσταθεί, θα το εξετάσω κατωτέρω.

20. Επομένως, ως προς το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, συμπεραίνω ότι το τηλετύπημα της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1986 σχετικά με τα μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα ραδιενέργειας για τις εξαγωγές προϊόντων προς τρίτες χώρες συνιστά μη δεσμευτική για τα κράτη μέλη ερμηνευτική πράξη για την οποία η Επιτροπή ήταν αρμόδια.

Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα. Μπορούσαν τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν κατ' αναλογία στις εξαγωγές τις προδιαγραφές που ίσχυαν για τις εισαγωγές;

21. Από την προτεινόμενη απάντηση στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα προκύπτει, επομένως, ότι τα κράτη μέλη δεν δεσμεύονταν από το τηλετύπημα της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1986 και, κατά συνέπεια, δεν ήταν *υποχρεωμένα* να ορίσουν ότι αυτομάτως εφαρμόζονται στις εξαγωγές τα ισχύοντα για τις εισαγωγές επιτρεπτά επίπεδα ραδιενέργειας. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν τα κράτη μέλη *μπορούσαν* εντού

26 — Κατά το άρθρο 5 του κανονισμού 3954/87, τα οριζόμενα στο παράρτημα επίπεδα, μεταξύ των οποίων το επίπεδο των 1 250 Bq/kg, μπορούν εξάλλου, ύστερα από αίτηση κράτους μέλους ή της Επιτροπής, να αναθεωρηθούν ή να συμπληρωθούν.

27 — Η ΕΔ υποστηρίζει επίσης ότι η Επιτροπή δεν είχε εξουσία να θεσπίσει τον κανονισμό 3494/88. Δεδομένου ότι τα προδικαστικά ερωτήματα δεν αναφέρονται στον κανονισμό αυτόν, ο οποίος εξάλλου δεν ίσχυε κατά τον χρόνο των επίδικων εξαγωγών, δεν θα εξετάσω το επιχείρημα αυτό.

τοις να εφαρμόσουν κατ' αναλογία στις εξαγωγές τις ρυθμίσεις που ισχύουν για τις εισαγωγές. Ειδικότερα ερωτά:

«Αν έχει την εξουσία η Επιτροπή ή τα αρμόδια όργανα των κρατών μελών να ερμηνεύουν χωρίς ρητή διάταξη το άρθρο 15 του τότε ισχύοντος κανονισμού (ΕΟΚ) 2730/79 (ήδη άρθρο 13 του κανονισμού 3665/87) και να επιβάλλουν για τις εξαγωγές ανάλογες ρυθμίσεις με τις εισαγωγές σχετικά με το τί είναι προϊόν ποιότητος υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη *ή αν* αντίθετα επί των ζητημάτων επιστροφών προκειμένου να κριθεί από τον εθνικό οργανισμό ότι δεν δικαιούται ο εξαγωγέας κοινοτικής ενισχύσεως (...) απαιτείται σχετική ρύθμιση δεσμευτικού χαρακτήρα που να προσδιορίζει ακριβώς τις περιπτώσεις που αποκλείουν τη χορήγηση επιστροφών *και ειδικότερα* αν για τον αποκλεισμό επιστροφών για εξαγωγές προϊόντων βαρυνομένων με ραδιενέργεια ανώτερη εκείνης που έχει οριστεί για τις εισαγωγές αντίστοιχων προϊόντων ήταν απαραίτητη η έκδοση του κανονισμού 3494/88» (δικές μου οι υπογραμμίσεις).

22. Δεδομένου ότι η Κοινότητα ουδέποτε στο παρελθόν είχε αντιμετωπίσει πυρηνικό ατύχημα όπως του Τσερνομπίλ, είναι ευνόητο ότι κατά τον χρόνο του ατυχήματος δεν υφίσταντο εντός της Κοινότητας εναρμονισμένα επίπεδα ανοχής σχετικά με τη ραδιενεργό μόλυνση και ότι επίσης δεν υφίστατο διαδικασία για τον καθορισμό τέτοιων προδιαγραφών. Για τους ίδιους λόγους είναι ευνόητο ότι το κατ' αυτόν τον τρόπο δημιουργηθέν νομικό κενό κατέστη δυνατό να πληρωθεί μόνο προοδευτικά με κοινοτικές προδιαγραφές οι οποίες, ενόψει της πρωταρχικής ευθύνης της Κοινότητας για το δικό της έδαφος, αφορούσαν σε πρώτη φάση τις εισαγωγές προς την Κοινότητα και μόνο κατόπιν τις εξαγωγές από την Κοινότητα.

Αυτό σημαίνει ότι, εν αναμονή θεσπίσεως δεσμευτικών κοινοτικών κανόνων για τις εξαγωγές, εναπόκειτο στα ίδια τα κράτη μέλη, όπως ορθώς εξέθεσαν η Επιτροπή και η Ελληνική Κυβέρνηση, να καθορίσουν όρια ανοχής σε συνάρτηση με τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής γεωργικών προϊόντων προς τρίτες χώρες [28]. Ελλείψει δεσμευτικών κοινοτικών προδιαγραφών εν προκειμένω, εναπόκειται πράγματι στα κράτη μέλη και, κατά την προαναφερθείσα (σημείο 15) πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, όχι στην Επιτροπή να καθορίσουν δεσμευτικώς τί νοείται με τις λέξεις «προϊόντα ποιότητας υγιούς και ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη» κατά την έννοια των αναφερομένων στα προδικαστικά ερωτήματα άρθρων 15 του κανονισμού 2730/79 και 13 του κανονισμού 3665/87.

23. Εξάλλου, και από απόψεως περιεχομένου νομίζω ότι είναι περισσότερο από εύλογη η ακολουθηθείσα από τις εθνικές

28 — Βλ. ήδη το σημείο 17 των προτάσεών μου επί της υποθέσεως ΚΥΔΕΠ.

αρχές ερμηνεία κατά την οποία τα όρια ανοχής που ήδη ίσχυαν για τις εισαγωγές προς την Κοινότητα εφαρμόζονται κατ' αναλογία στις εξαγωγές γεωργικών προϊόντων προς τρίτες χώρες. Κατά το χρονικό σημείο κατά το οποίο οι εν λόγω αρχές έπρεπε να λάβουν απόφαση ήταν πρόδηλο ότι έπρεπε να τύχουν της ίδιας μεταχειρίσεως τα εξαγόμενα προϊόντα και τα προϊόντα που καταναλώνονταν στην εγχώρια αγορά (είτε εισαγόμενα είτε μη), δεδομένου ότι η αρχή αυτή περιείχετο ήδη στο σημείο 2 της συστάσεως 86/156/ΕΟΚ της 6ης Μαΐου 1986 (ανωτέρω σημείο 3) και στο αναφερθέν ανωτέρω τηλετύπημα της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1986 (όπως διατυπώνεται δηλαδή με την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων στην οποία προέβη η Επιτροπή). Εξάλλου, μετά τις επίδικες εξαγωγές, η αρχή αυτή επιβεβαιώθηκε αργότερα με τον κανονισμό 3494/88 της 9ης Νοεμβρίου 1988 (ανωτέρω σημείο 7).

Δεν πρόκειται εξάλλου και γι' αυτήν ακριβώς την ερμηνεία; Πράγματι δεν αντιλαμβάνομαι πώς ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να δικαιολογήσει το ότι γεωργικά προϊόντα που κρίθηκαν ακατάλληλα για κατανάλωση στην εγχώρια αγορά επιτρέπεται εντούτοις να εξαχθούν (και επομένως να καταναλωθούν σε μια άλλη αγορά).

24. Κατά συνέπεια, απαντώντας στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, συνάγω το συμπέρασμα ότι οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, ελλείψει δεσμευτικών εν προκειμένω κοινοτικών προδιαγραφών, είχαν κατά τον χρόνο των επίδικων εξαγωγών την εξουσία να εφαρμόσουν κατ' αναλογία την προβλεπόμενη στα άρθρα 15 του κανονισμού 2730/79 και 13 του κανονισμού 3665/87 ρύθμιση σχετικά με εισαγωγές γεωργικών προϊόντων από τρίτες χώρες στις εξαγωγές τέτοιων προϊόντων προς τρίτες χώρες.

Το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα. Μπορούσαν οι αρχικές διασαφήσεις να τροποποιηθούν εκ των υστέρων;

25. Η λογική επιβάλλει να εξετάσω το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πριν από το τρίτο. Με το τέταρτο ερώτημα, όπως εντάσσεται στο πλαίσιο όλων των ερωτημάτων, το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών ερωτά αν μία αρχή όπως η ελληνική μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 7 της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ προκειμένου, σε περιστάσεις όπως οι παρούσες, να αρνηθεί την αντικατάσταση τεσσάρων αρχικών διασαφήσεων από ένα και μόνον έγγραφο.

Αν προκύψει ότι δεν δικαιολογείται η άρνηση αυτή, τότε θα πρέπει να χορηγηθούν στην ΕΔ επιστροφές λόγω εξαγωγής. Αν πάλι η άρνηση είναι δικαιολογημένη, τότε αυτό δεν σημαίνει οπωσδήποτε ότι η ΕΔ δεν μπορεί να προβάλει δικαίωμα για τη χορήγηση επιστροφών: πράγματι, χορήγηση επιστροφών θα μπορούσε να δικαιολογείται βάσει άλλων στοιχείων, *ακόμη και χωρίς*

τροποποίηση διασαφήσεων. Σ' αυτό αναφέρεται το τρίτο ερώτημα η σημασία του οποίου επομένως εξαρτάται από την απάντηση που θα δοθεί στο τέταρτο ερώτημα και το οποίο επομένως θα εξετάσω μετά το τέταρτο ερώτημα.

26. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα ερωτάται:

«Αν οι διατάξεις του άρθρου 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 αναφέρονται αποκλειστικά στον υπολογισμό των εξαγωγικών επιστροφών και δεν αφορούν στο άρθρο 13 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 που αναφέρεται σε αποκλεισμό της χορήγησης της ανωτέρω κοινοτικής ενισχύσεως όταν τα εξαγόμενα προϊόντα είναι μη υγιή, με αποτέλεσμα να μην είναι αναγκαία η τροποποίηση των σχετικών διασαφήσεων.»

Το αναφερόμενο στο ερώτημα αυτό άρθρο 3 βρίσκεται κάτω από τον τίτλο «γενικές διατάξεις» του κανονισμού 3665/87 και ορίζει, μεταξύ άλλων:

«1. Ως ημέρα της εξαγωγής νοείται η ημερομηνία κατά την οποία πραγματοποιείται η αποδοχή από την τελωνειακή υπηρεσία της διασάφησης εξαγωγής, στην οποία αναφέρεται ότι θα ζητηθεί επιστροφή.

2. Η ημερομηνία αποδοχής της διασάφησης εξαγωγής προσδιορίζει:

α) το ποσοστό της ισχύουσας επιστροφής (...),

β) τις προσαρμογές που πρέπει, κατά περίπτωση, να γίνουν στα ποσοστά της επιστροφής (...).

3. Εξομοιώνεται με την αποδοχή της διασάφησης εξαγωγής οποιαδήποτε άλλη πράξη έχει τα ίδια νομικά αποτελέσματα με την αποδοχή αυτή.

4. *Η ημέρα της εξαγωγής είναι καθοριστική για τον προσδιορισμό της ποσότητας, της φύσης και των χαρακτηριστικών του εξαγομένου προϊόντος.*

5. Το έγγραφο που χρησιμοποιείται κατά την εξαγωγή για τη χορήγηση επιστροφής πρέπει να περιλαμβάνει όλα τα αναγκαία στοιχεία για τον υπολογισμό του ποσού της επιστροφής και ιδίως (...)

Στην περίπτωση που το έγγραφο που αναφέρεται στην παρούσα παράγραφο είναι η διασάφηση εξαγωγής, αυτή πρέπει επίσης να περιλαμβάνει τις εν λόγω ενδείξεις καθώς και τη μνεία "κώδικας επιστροφής".

6. Τη στιγμή της αποδοχής αυτής ή της πράξεως αυτής τα προϊόντα τίθενται υπό τελωνειακό έλεγχο μέχρις ότου εγκαταλείψουν το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας» (δικές μου οι υπογραμμίσεις).

27. Όπως είναι πράγματι διατυπωμένο, στο τέταρτο ερώτημα δεν μπορεί, κατά τη γνώμη μου, παρά να δοθεί αρνητική απάντηση. Το άρθρο 3, το οποίο αναφέρεται στον κανονισμό 3665/87 ως «γενική διάταξη», δεν αφορά μόνο τον υπολογισμό των επιστροφών λόγω εξαγωγής (αυτό αφορά η παρατεθείσα παράγραφος 2 του άρθρου αυτού) αλλά και «τον προσδιορισμό της ποσότητας, της φύσης και των χαρακτηριστικών του εξαγομένου προϊόντος» (αυτό αφορά η παράγραφος 4). Όμως, αυτό ακριβώς το τελευταίο σημείο αποτελεί το αντικείμενο του άρθρου 13 του κανονισμού 3665/87 το οποίο αφορά τη «φύση και τα χαρακτηριστικά του εξαγομένου προϊόντος»: θεωρούμενο σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 4, του ίδιου κανονισμού, το άρθρο αυτό απαγορεύει τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής για προϊόντα τα οποία κατά την ημερομηνία εξαγωγής δεν είναι ποιότητας υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη.

Απαντώντας στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, όπως έχει διατυπωθεί από το αιτούν δικαστήριο, δεν μπορώ επομένως παρά να συναγάγω το συμπέρασμα ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 3665/87 αναφέρεται επίσης και στο άρθρο 13 του κανονισμού αυτού, οπότε δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι η παράγραφος 4 του άρθρου 3 δεν έχει καμία σημασία για την κρίση μιας «υγιούς, ανόθευτης και σύμφωνης με τα συναλλακτικά ήθη ποιότητας» των οικείων προϊόντων από την οποία εξαρτάται κατά το άρθρο 13 η χορήγηση επιστροφής.

28. Κατά τη γνώμη μου, πάντως, το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, και η απάντηση σ' αυτό, θα πρέπει να θεωρηθούν υπό ευρύτερο πρίσμα. Από το σκεπτικό της αποφάσεως περί παραπομπής προκύπτει πράγματι ότι το ερώτημα συνδέεται με την άρνηση των αρμοδίων ελληνικών αρχών να τροποποιήσουν, όπως πρότεινε η Επιτροπή, τις τρεις αρχικές διασαφήσεις που είχε υποβάλει η ΕΔ και να τις αντικαταστήσουν με μία διασάφηση, προκειμένου να καταστεί δυνατόν να ληφθούν υπόψη στη συνέχεια για τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής (ανωτέρω σημείο 11). Το ζήτημα είναι αν πράγματι μία τέτοια τροποποίηση, όπως υποστηρίζει η Ελληνική Κυβέρνηση, καθίσταται αδύνατη από το άρθρο 7 της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ, η οποία εξαρτά από αυστηρές προϋποθέσεις την τροποποίηση διασαφήσεων εξαγωγής.

Επειδή το ζήτημα αυτό σαφώς συνδέεται με τη βάση στην οποία στηρίζεται το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα — και δεδομένου ότι όλα τα μέρη διατύπωσαν άποψη επί του ζητήματος αυτού στις γραπτές τους παρατηρήσεις (κατωτέρω σημείο 30) — θα το εξετάσω λεπτομερέστερα.

29. Το άρθρο 7 της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ έχει ως εξής:

«1. Επιτρέπεται στο διασαφηστή, κατόπιν αιτήσεώς του και με την επιφύλαξη των κατωτέρω απαριθμουμένων περιπτώσεων, να προβαίνει στη διόρθωση (...):

α) η διόρθωση πρέπει να έχει ζητηθεί προ της απομακρύνσεως των εμπο-

ρευμάτων από το τελωνείο ή τον τόπο που ορίστηκε προς τούτο, εκτός και αν αυτή η αίτηση αναφέρεται σε στοιχεία, των οποίων το τελωνείο είναι σε θέση να επαληθεύσει την ακρίβεια έστω και απουσία των εμπορευμάτων.

β) η διόρθωση δεν επιτρέπεται να γίνει, όταν η αίτηση για διόρθωση υποβλήθηκε μετά την πληροφόρηση από μέρους της τελωνειακής υπηρεσίας προς το διασαφηστή, περί της προθέσεώς του να εξετάσει τα εμπορεύματα ή περί της διαπιστώσεως της ανακριβείας των κεκτημένων ενδείξεων.

γ) η διόρθωση δεν πρέπει να έχει σαν αποτέλεσμα τέτοια αλλαγή ώστε η διασάφηση να αναφέρεται σε άλλα εμπορεύματα από εκείνα που αρχικώς αποτέλεσαν αντικείμενο αυτής.

2. Η τελωνειακή υπηρεσία δύναται να δέχεται ή να απαιτεί διορθώσεις που αναφέρονται στην παράγραφο 1 να ενεργούνται με την κατάθεση νέας διασαφήσεως προορι-ζομένης να αντικατασταθεί στην αρχική διασάφηση. Στην περίπτωση αυτή ως ημερομηνία για τον προσδιορισμό των σχετικών εξαγωγικών δασμών και για την εφαρμογή των λοιπών διατάξεων που διέπουν την εξαγωγή λογίζεται η ημερομηνία αποδοχής της αρχικής διασαφήσεως.»

30. Η άποψη της *Ελληνικής Κυβερνήσεως* ως προς την εφαρμογή αυτής της διατάξεως στην παρούσα υπόθεση είναι επαρκώς γνωστή: κατ' αυτήν, η προταθείσα από την Επιτροπή τροποποίηση των διασαφήσεων απαγορεύεται, επειδή ιδίως η ΕΔ δεν ζήτησε τροποποίηση «προ της απομακρύνσεως των εμπορευμάτων από το τελωνείο ή τον τόπο που ορίστηκε προς τούτο» (σύμφωνα με το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α).

Κατά την ΕΔ, το άρθρο 7 της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ επιτρέπει σαφώς την τροποποίηση διασαφήσεως, δεδομένου ότι αυτή είναι δυνατή κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, στοιχείο α, εφόσον δεν αφορά αλλαγές που αναφέρονται στα ίδια τα εμπορεύματα. Οι ελληνικές αρχές δεν μπορούν *εν προκειμένω* να επικαλεστούν ούτε τη διάταξη της παραγράφου 1, στοιχείο β, του άρθρου 7 για να αρνηθούν την τροποποίηση διασαφήσεως. Θα μπορούσαν να το αρνηθούν αυτό μόνο αν είχαν αμφιβολίες ως προς την ορθότητα των στοιχείων που δήλωσε η ΕΔ.

Κατά την *Επιτροπή*, οι προϋποθέσεις για την τροποποίηση διασαφήσεως πρέπει, προκειμένου να αποφεύγονται καταχρήσεις, να ερμηνεύονται συσταλτικά. Παρά ταύτα, θα πρέπει, ενόψει των ιδιομορφιών της παρούσας περιπτώσεως, να επιδιωχθεί η εξεύρεση μιας ρεαλιστικής λύσεως προκειμένου να καταστεί δυνατή η καταβολή των επιστροφών. Εν προκειμένω, κατά την Επιτροπή, η Ελληνική Κυβέρνηση θα έπρεπε να θεωρήσει τις τέσσερις ξεχωριστές διασαφήσεις, έστω και χωρίς ουσιαστική τροποποίησή τους, ως μία διασάφηση.

31. Συμφωνώ ότι οι προϋποθέσεις που θέτει το άρθρο 7, παράγραφος 1, για την τροποποίηση διασαφήσεων πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά προκειμένου να αποφεύγονται κατά το δυνατόν οι απάτες.

Όμως, εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η ΕΔ *δεν* ζήτησε τροποποίηση διασαφήσεων «προ της απομακρύνσεως των εμπορευμάτων από το τελωνείο στον τόπο που ορίστηκε προς τούτο». Οι προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ πληρούνται μόνον όταν η αίτηση τροποποιήσεως της διασαφήσεως «αναφέρεται σε στοιχεία, των οποίων το τελωνείο είναι σε θέση να επαληθεύσει την ακρίβεια έστω και απουσία των εμπορευμάτων».

32. Όπως φαίνεται, η Επιτροπή θεωρεί ότι αυτό συμβαίνει εν προκειμένω. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπός της υποστήριξε πράγματι την άποψη ότι ως προς την ανάμειξη μολυνθέντος από ραδιενέργεια ελληνικού σίτου με μη ή ελάχιστα μολυσμένο σίτο η ραδιενέργεια του μίγματος που προκύπτει μπορεί να εξευρεθεί απλώς με «μαθηματικό» τρόπο. Στην πράξη θα πρέπει ασφαλώς η ραδιενέργεια ενός τέτοιου μίγματος να εξομοιώνεται με τον μέσο όρο της ραδιενέργειας καθεμιάς από τις αναμιχθείσες παρτίδες σίτου, αυτό δε χωρίς να εξετάζεται με ποιο τρόπο ή σε ποια έκταση πραγματοποιήθηκε η ανάμειξη.

Υπό το πρίσμα της παρούσας υποθέσεως, ο ισχυρισμός αυτός θα πρέπει καταρχάς να σημαίνει ότι οι ελληνικές τελωνειακές αρχές, οι οποίες έλεγξαν τη ραδιενέργεια διαφορετικών παρτίδων ελληνικού και γαλλικού σίτου, θα έπρεπε να υπολογίσουν μαθηματικώς τη ραδιενέργεια του μίγματος αυτών των παρτίδων και κατ' αυτόν τον τρόπο, έστω και απόντος του μίγματος, θα μπορούσαν να επαληθεύσουν την ακρίβεια των στοιχείων που αναφέρονταν προς στήριξη της αιτήσεως για την τροποποίηση διασαφήσεως. Κατ' αυτόν τον τρόπο, θα είχαν πλήρως τηρηθεί οι προϋποθέσεις του άρθρου 7, παράγραφος 1, στοιχείο α, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ.

Εξάλλου, συνεχίζει η Επιτροπή, ένας τέτοιος «μαθηματικός» υπολογισμός συνάδει προς τον κανονισμό 2751/88 — με τον οποίο γενικεύθηκε το σύστημα βάσει του οποίου μπορούσε να εξαχθεί σε τρίτες χώρες μολυσμένος ελληνικός σίτος με μη μολυσμένο σίτο (ανωτέρω σημείο 8) — οπότε η ΕΔ, μετά την έναρξη ισχύος του κανονισμού αυτού στις 4 Σεπτεμβρίου 1988, θα μπορούσε χωρίς κανένα πρόβλημα να ζητήσει τις επιστροφές, η καταβολή των οποίων προσκρούει ήδη σε άρνηση, επειδή τα γεγονότα συντελέστηκαν πριν από την ημερομηνία αυτή.

33. Δεν βρίσκω κανένα έρεισμα για την άποψη που υποστήριξε η Επιτροπή κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Αντιθέτως, το επικαλούμενο από αυτήν άρθρο 6, παράγραφος 3, του (μη ακόμα ισχύοντος κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών) κανονισμού 2751/88 νομίζω ότι μάλλον αποκλείει έναν απλώς μαθηματικό έλεγχο της αναμείξεως μολυσμένου και μη μολυσμένου με ραδιενέργεια σίτου. Στην πρώτη και δεύτερη φράση ορίζει η παράγραφος 3:

«Η επιστροφή που κατακυρώνεται μπορεί να χορηγηθεί μόνο (...) αν η ποιότητα του

εξαγόμενου σκληρού σίτου αντιστοιχεί τουλάχιστον στην απαιτούμενη για αποδοχή στην παρέμβαση ποιότητα, όπως καθορίζεται στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1569/77. Ωστόσο, το ανώτατο ποσοστό σπασμένων σπόρων ανέρχεται σε 8 %, το ποσοστό διαφόρων ακαθαρσιών σε 5 % και το κατώτατο ειδικό βάρος σε 75 χιλιόγραμμα ανά εκατόλιτρο.

Για τον σκοπό αυτό, ο αρμόδιος οργανισμός επιβάλλει την πραγματοποίηση ανάλυσης του φορτωθέντος εμπορεύματος και φυλάσσει, στη διάθεση της Επιτροπής, ένα επιπλέον δείγμα από κάθε παρτίδα, το οποίο λαμβάνεται και σφραγίζεται παρουσία του υπερθεματιστή ή του αντιπροσώπου του.»

Από αυτή τη διάταξη προκύπτει σαφώς ότι απαιτείται ενεργητική παρέμβαση των αρμοδίων εθνικών αρχών κατά την ανάλυση των φορτωθέντων εμπορευμάτων: *οι εθνικές αρχές* επιβάλλουν την πραγματοποίηση αναλύσεως η οποία διενεργείται παρουσία του υπεθερματιστή ή του αντιπροσώπου του προκειμένου να διαπιστωθεί αν τηρήθηκαν οι απαραίτητες για την παρέμβαση ποιοτικές προδιαγραφές και επομένως και οι προδιαγραφές σχετικά με τη ραδιενεργό μόλυνση [29]. φυλάσσουν επίσης ένα επιπλέον δείγμα στη διάθεση της Επιτροπής. Από την επιβαλλόμενη ανάλυση των εμπορευμάτων προκύπτει ομοίως ότι δεν παρέχεται έδαφος για έναν απλό μαθηματικό υπολογισμό της ραδιενέργειας ενός μίγματος σιτηρών. Νομίζω εξάλλου ότι αυτό είναι απολύτως φυσικό: αν η Κοινότητα λάμβανε υπόψη μαθηματικώς μια ανάμειξη από διάφορες παρτίδες σίτου προκειμένου αυτό να διατεθεί στην παρέμβαση ή να θεμελιώσει δικαίωμα επιστροφών, χωρίς να έχει εξεταστεί αν έγινε στην πραγματικότητα ανάμειξη, δεν είναι δυνατό να γίνει δεκτό με επαρκή βαθμό βεβαιότητας ότι οι διαφορετικές παρτίδες στο σύνολό τους έχουν επαρκώς αναμειχθεί ώστε να παραμένουν κάτω από τα εφαρμοστέα μέγιστα επίπεδα ραδιενέργειας.

34. Επομένως, δεν μπορεί να αντληθεί κανένα επιχείρημα από τον κανονισμό 2751/88, ο οποίος άρχισε να ισχύει μετά τα υπό κρίση περιστατικά, για να θεωρηθεί ότι επιτρέπεται ο μαθηματικός υπολογισμός του βαθμού αναμείξεως των αναμειχθεισών παρτίδων σίτου. Αντιθέτως, από τον κανονισμό αυτόν προκύπτει ότι για τον υπολογισμό του βαθμού αναμείξεως απαιτείται ανάλυση επιβαλλόμενη από τις αρμόδιες εθνικές αρχές. Νομίζω επίσης ότι αυτή είναι η έννοια που πρέπει να αποδοθεί στη φράση «στοιχεία, των οποίων το τελωνείο είναι σε θέση να επαληθεύσει την ακρίβεια έστω και απουσία των εμπορευμάτων» που περιέχονται στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ που ίσχυε κατά τον χρόνο των υπό κρίση περιστατικών. Όμως, όταν ο βαθμός μολύνσεως των παρτίδων σίτου που έχουν αναμειχθεί δεν επιτρέπεται να υπολογιστεί «μαθηματικώς», η ακρίβεια του υπολογισμού εν απουσία των εμπορευμάτων μπορεί να επαληθευθεί από το τελωνείο μόνο βάσει αναλύσεως που έχει πραγματοποιηθεί υπό την επίβλεψή του από ανεξάρτητο επιστημονικό ίδρυμα αναλύσεων.

Κατά συνέπεια, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι υπό περιστάσεις όπως αυτές για τις οποίες πρόκειται στην παρούσα διαδικασία δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις που θέτει

29 — Οι προδιαγραφές σχετικά με τη ραδιενέργεια αποτελούν αναπόσπαστο μέρος των καθορισθέντων με τον κανονισμό 1569/77 κριτηρίων ποιότητας για σιτηρά παρεμβάσεως: βλ. το σημείο 21 των προτάσεών μου στην υπόθεση ΚΥΔΕΠ.

το άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ σχετικά με την *εκ των υστέρων* τροποποίηση διασαφήσεων.

Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Δικαιολογείται παρά ταύτα η καταβολή επιστροφών και χωρίς αντικατάσταση των αρχικών διασαφήσεων;

35. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα — το οποίο, ενόψει της απαντήσεώς μου στο τέταρτο ερώτημα, προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία (ανωτέρω σημείο 25) — το Διοικητικό Εφετείο Αθηνών ερωτά αν, εκτός των διασαφήσεων, πρέπει να ληφθούν υπόψη και άλλοι παράγοντες για να διαπιστωθεί αν σε περιστάσεις όπως οι παρούσες πρέπει εντούτοις να χορηγηθούν επιστροφές λόγω εξαγωγής. Με το ερώτημα αυτό ερωτάται:

«Σε περίπτωση που γίνει δεκτό ότι μπορεί να τεθεί ερμηνευτικά απαγόρευση χορήγησης επιστροφών όταν τα προϊόντα είναι μη υγιή, σύμφωνα με τους όρους που καθορίζονται για την εισαγωγή των ιδίων προϊόντων στα κράτη μέλη, αν μοναδικό και αποκλειστικό στοιχείο για τα χαρακτηριστικά του φορτίου είναι η διασάφηση εξαγωγής την ημέρα που πραγματοποιείται η αποδοχή από την τελωνειακή αρχή, σύμφωνα με το άρθρο 3 του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 και ως εκ τούτου μετά τον χρόνο αυτό είναι αδιάφορο για την καταβολή κοινοτικών ενισχύσεων η ανάμειξη του φορτίου μέσα στα αμπάρια του πλοίου προκειμένου να μην υπερβαίνει τις ανώτατες ανοχές ραδιενέργειας το μη δυνάμενο να διαχωριστεί εξαγόμενο προϊόν ή αν αντίθετα το γεγονός αυτό επιβάλλει την τροποποίηση διασαφήσεων εξαγωγής μετά την αποδοχή τους από την τελωνειακή αρχή.»

36. Όταν οι ελληνικές αρχές τής ανακοίνωσαν ότι, βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ, θεωρούσαν αδύνατη την αντικατάσταση των τεσσάρων αρχικών διασαφήσεων της ΕΔ από ένα μόνο έγγραφο, η *Επιτροπή* τους γνωστοποίησε με έγγραφο της 22ας Οκτωβρίου 1990 (ανωτέρω σημείο 12) ότι, κατόπιν ωριμότερης σκέψεως, δεν θεωρούσε ότι ήταν απαραίτητη η αντικατάσταση αυτή προκειμένου να πραγματοποιηθεί η καταβολή των επιστροφών λόγω εξαγωγής. Η Επιτροπή, αναφερόμενη στις «ιδιαιτερότητες της συγκεκριμένης εξαγωγής», υποστήριξε την άποψη αυτή και ενώπιον του Δικαστηρίου.

Η *Ελληνική Κυβέρνηση* θεωρεί ότι είναι αδύνατη η χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής χωρίς τροποποίηση των διασαφήσεων. Είναι αυτονόητο ότι η ΕΔ δεν συμμερίζεται την άποψη αυτή. Η επιχείρηση αυτή φρονεί ότι, βάσει των αρχών της προστασίας της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας δικαιούται εν πάση περιπτώσει επιστροφών.

37. Οι αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης («αρχή της δικαιολογημένης προσδοκίας») και της ασφάλειας του δικαίου αποτελούν μέρος της κοινοτι-

κής έννομης τάξεως [30], η δε μη τήρησή τους συνιστά παράβαση της Συνθήκης [31]. Το ίδιο ισχύει ως προς την αρχή της αναλογικότητας, η οποία, μεταξύ άλλων, απαιτεί να μη επιβάλλονται στις επιχειρήσεις μεγαλύτερα βάρη από ό, τι είναι αναγκαίο για την επίτευξη των σκοπών — όπως *εν προκειμένω* η προστασία της δημόσιας υγείας — τους οποίους οφείλουν να πραγματοποιήσουν οι (κοινοτικές ή εθνικές) αρχές [32]. Επομένως, οι αρχές αυτές μπορούν να συνεπάγονται, καταρχήν, ότι η ΕΔ δικαιούται επιστροφών λόγω εξαγωγής ραδιενεργών ελληνικών σιτηρών, έστω και αν δεν έχει γίνει προηγουμένως τροποποίηση των αρχικών διασαφήσεων.

38. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο και όχι στο Δικαστήριο, στο πλαίσιο της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, να εφαρμόσει το κοινοτικό δίκαιο και τις γενικές αρχές που αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του στο συγκεκριμένο τυπικό πραγματικό της υποθέσεως που έχει υποβληθεί στην κρίση του [33]. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί εν προκειμένω να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η ίδια γενική αρχή ισχύει τόσο στην κοινοτική όσο και στη δική του εθνική έννομη τάξη, αλλά δεν συνιστά και στις δύο στην ίδια έκταση έρεισμα για την παροχή έννομης προστασίας. Η απόφαση Deutsche Milchkontor, την οποία εξέδωσε το Δικαστήριο στις 21 Σεπτεμβρίου 1983 [34], αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα. Η απόφαση αφορούσε μία γερμανική νομοθετική ρύθμιση η οποία βάσει της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου απειλούσε να καταστήσει αδύνατη την αναζήτηση αχρεωστήτως καταβληθεισών κοινοτικών ενισχύσεων. Το Δικαστήριο, αφού κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και η αρχή της ασφάλειας του δικαίου αποτελούν μέρος τόσο της κοινοτικής όσο και της εθνικής έννομης τάξεως, έκρινε ότι:

«δεν αντιβαίνει στο κοινοτικό δίκαιο το να λαμβάνονται υπόψη από σχετική εθνική νομοθεσία, για να αποκλειστεί η αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, κριτήρια, όπως η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, (...) με την επιφύλαξη, πάντως, ότι οι προβλεπόμενες προϋποθέσεις είναι οι ίδιες με τις προϋποθέσεις για την ανάκτηση οικονομικών παροχών, αμιγώς εθνικών και ότι λαμβάνεται πλήρως υπόψη το συμφέρον της Κοινότητας» (σκέψη 33).

39. Η ερμηνεία αυτή του Δικαστηρίου παρέχει πεδίο εφαρμογής της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ακόμη και αν η έννομη προστασία που συνδέεται με την εφαρμογή της αρχής αυτής υπερβαίνει την έννομη προστασία που παρέχεται βάσει του κοινοτικού δικαίου (ακόμη και αν από την εφαρμογή της αρχής αυτής θα θίγονταν σε ορισμένη έκταση τα οικονομικά συμφέροντα της Κοινότητας).

30 — Βλ. την απόφαση της 3ης Μαΐου 1978, 112/77, Töpfer κατά Επιτροπής, Jurispr. 1978, σ. 1019, σκέψη 19. την απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κατά Γερμανίας, Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψη 30. την απόφαση της 16ης Ιουλίου 1992, C-163/90, Legros, Συλλογή 1992, σ. I-4625, σκέψη 30. Παράλληλα με την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, το Δικαστήριο εφαρμόζει και τη «γενική αρχή της προστασίας των κεκτημένων δικαιωμάτων», όπως προκύπτει, παραδείγματος χάρη, από την απόφαση της 16ης Μαΐου 1979, 84/78, Tomadini κατά Amministrazione delle Finanze dello Stato, Jurispr. 1979, σ. 1801, σκέψη 25.

31 — Απόφαση Töpfer, σ. 1033, σκέψη 19.

32 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973, 5/73, Balkan, Jurispr. 1973, σ. 1091, σκέψη 22· την απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78, 263/78 και 264/78, 39/79, 31/79, 83/79 και 85/79, Ferriera Valsabbia κατά Επιτροπής, Jurispr. 1980, σ. 907, σκέψη 118· την απόφαση της 18ης Μαρτίου 1980, 26/79 και 86/79, Forges de Thy-Marcinelle και Monceau κατά Επιτροπής, Jurispr. 1980, σ. 1083, σκέψη 6.

33 — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 20ής Απριλίου 1988, 204/87, ποινική δίκη κατά G. Bekaert, Συλλογή 1988, σ. 2029, σκέψη 5.

34 — Αναφέρεται στην υποσημείωση 29.

Νομίζω ότι είναι χρήσιμο στο πλαίσιο της παρούσας υποθέσεως να τονίσω ότι *ισχύει επίσης και το αντίθετο*. Αν, με άλλα λόγια, προέκυπτε ότι η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και/ή η της αναλογικότητας που πηγάζει από την κοινοτική έννομη τάξη εξασφαλίζει σε μία επιχείρηση όπως η ΕΔ έννομη προστασία που υπερβαίνει αυτήν που εξασφαλίζεται από το εθνικό δίκαιο, ο εθνικός δικαστής θα πρέπει να λάβει πλήρως υπόψη τις αρχές αυτές του κοινοτικού δικαίου, όταν καλείται, όπως στη διαφορά της κύριας δίκης, να κρίνει μία πράξη στην οποία προέβη η εθνική αρχή βάσει και κατ' εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου [35].

40. Παρόλο που το ίδιο το Δικαστήριο, στο πλαίσιο της κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ κατανομής αρμοδιοτήτων, δεν μπορεί να ελέγξει με βάση το κοινοτικό δίκαιο την άρνηση των ελληνικών αρχών να χορηγήσουν στην ΕΔ επιστροφές λόγω εξαγωγής, μπορεί να παράσχει στο αιτούν δικαστήριο όλα τα στοιχεία που μπορούν να είναι χρήσιμα για τον έλεγχο αυτόν. Στην αλληλουχία αυτή, θα ήθελα να αναφερθώ σε ορισμένες περιστάσεις που αποτελούν ιδιομορφίες της υποθέσεως στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

Πρώτον, κανένα από τα μέρη της διαδικασίας, ούτε και η Ελληνική Κυβέρνηση, αμφισβητεί ότι η ΕΔ ενήργησε *καλοπίστως*. Περαιτέρω, είναι γεγονός ότι μία από τις τέσσερις αρχικές διασαφήσεις που είχε υποβάλει η ΕΔ αφορούσε μία παρτίδα αναμεμιγμένου γαλλικού και ελληνικού σίτου και ότι η διασάφηση αυτή έγινε δεκτή χωρίς καμία δυσκολία από τις ελληνικές τελωνειακές αρχές, αυτό δε χωρίς οι αρχές αυτές να ζητήσουν ανάλυση του μίγματος το οποίο αφορούσε η διασάφηση. Επιπλέον, από την αποδοχή εκ μέρους των αρχών της διασαφήσεως που υπέβαλε η ΕΔ πριν από την ημερομηνία εξαγωγής της αναμειχθείσας με δική της πρωτοβουλία παρτίδας, χωρίς οι ελληνικές τελωνειακές αρχές να διατυπώσουν οποιαδήποτε επιφύλαξη ή να ζητήσουν την πραγματοποίηση αναλύσεως, θα μπορούσε να συναχθεί ότι οι αρχές αυτές σιωπηρώς δεν έθεσαν ζήτημα αναλύσεως όλων των αναμειχθεισών παρτίδων. Αυτό ισχύει ακόμη περισσότερο, δεδομένου ότι οι εν λόγω αρχές, ενόψει της καταγωγής του σίτου και της συνάφειας που προκύπτει από αυτή μεταξύ των τεσσάρων ξεχωριστών διασαφήσεων, μπορούσαν ασφαλώς να προεξοφλήσουν την πρόθεση της ΕΔ να αναμείξει πάνω στο πλοίο και τις τρεις άλλες παρτίδες.

41. Ένα άλλο στοιχείο κοινοτικού δικαίου που μπορεί να είναι χρήσιμο για το αιτούν δικαστήριο είναι η *αρχή της αναλογικότητας*.

Πρόκειται ειδικότερα για τον ισχυρισμό της ΕΔ — τον οποίο δεν αντέκρουσε η Ελληνική Κυβέρνηση — ότι οι ελληνικές αρχές, οι οποίες θεώρησαν ότι οι προς εξαγωγή 25 000 τόνοι ελληνικού σίτου ήταν σε υπερβολικό βαθμό μολυσμένοι με ραδιενέργεια ώστε να μπορούσαν να ληφθούν υπόψη για τη χορήγηση επιστροφών λόγω εξαγωγής, δεν έλαβαν απολύτως κανένα

35 — Αυτό κατ' αναλογία προς την απόφαση της 18ης Ιουνίου 1991, 260/89, ERT (Συλλογή 1991, σ. I-2925, σκέψεις 42 έως 45) στην οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε την εξουσία και την υποχρέωση του εθνικού δικαστηρίου να εξετάζει αν μία εθνική ρύθμιση που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου συνάδει προς όλους τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, περιλαμβανομένων και των γενικών αρχών του δικαίου.

μέτρο για να αποτραπεί ακριβώς η κατανάλωση ραδιενεργού σίτου στο ελληνικό έδαφος. Αν ο ισχυρισμός αυτός αποδειχθεί ορθός, ανακύπτει το ερώτημα αν το βάρος που επιβλήθηκε στην ΕΔ για την προστασία της δημόσιας υγείας δεν πρέπει να θεωρηθεί δυσανάλογα μεγάλο.

Εν προκειμένω, θα ήθελα επιπλέον να τονίσω ότι, όπως προκύπτει από το προοίμιο του κανονισμού 2751/88 (ανωτέρω σημείο 8) αναμείξεις ραδιενεργών ελληνικών σιτηρών με άλλα σιτηρά, λόγω του ευνοϊκού από απόψεως εξοικονομήσεως εξόδων αποτελέσματος, ενθαρρύνθηκαν οικονομικά από την Κοινότητα μέσω ενός ειδικού μέτρου παρεμβάσεως:

«εκτιμώντας

ότι η παραγωγή σκληρού σίτου στην Ελλάδα υπερβαίνει τις ανάγκες της χώρας αυτής, ενώ υπάρχουν ακόμα μεγάλες ποσότητες παλαιών αποθεμάτων, ιδίως της συγκομιδής του 1986.

ότι, επειδή δεν υπάρχουν κατάλληλα μέτρα, αναμένεται να επιδεινωθεί η κατάσταση της ελληνικής αγοράς, γεγονός που θα μπορούσε να δημιουργήσει σοβαρό πρόβλημα αποθεματοποίησης (...).

ότι εξάλλου πρέπει να δοθεί στο [ειδικό μέτρο παρεμβάσεως] ο χαρακτήρας αμέσου ενθαρρύνσεως των εξαγωγών και να αποφευχθούν έτσι πολύ υψηλά έξοδα που θα προέκυπταν για τον κοινοτικό προϋπολογισμό από μέτρα αγοράς ή αποθεματοποίησης των προϊόντων (...)» [36].

Αν το εθνικό δικαστήριο σχηματίσει την πεποίθηση ότι η άρνηση χορηγήσεως επιστροφών λόγω εξαγωγής δεν υπαγορεύθηκε από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας, τότε νομίζω ότι η άρνηση αυτή αντιβαίνει ακόμη περισσότερο προς την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον δεν λαμβάνει υπόψη το καθήκον των κρατών μελών να λαμβάνουν πρόνοια για τη διασφάλιση των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας [37].

42. Βάσει των ανωτέρω, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο — λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις κοινοτικές γενικές αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας — να εξετάσει αν οι ελληνικές αρχές όφειλαν, ακόμη και χωρίς *εκ των υστέρων* τροποποίηση των αρχικών διασαφήσεων, να χορηγήσουν επιστροφές στην ΕΔ για τις παρτίδες ελληνικού σίτου που εξήγαγε.

36 — Τα χωρία έχουν ληφθεί από την τρίτη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του κανονισμού 2751/88.

37 — Το καθήκον αυτό ενυπάρχει, κατά τη γνώμη μου, στο άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ και ορίζεται ρητώς για τις περιπτώσεις απάτης στα άρθρα 209Α της Συνθήκης ΕΚ και Κ. 1, περίπτωση 5 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

Πρόταση

43. Περαίνοντας, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών ως εξής:

« 1) Το τηλετύπημα της Επιτροπής της 24ης Ιουλίου 1986 σχετικά με τα μέγιστα επιτρεπτά επίπεδα ραδιενέργειας για τις εξαγωγές προϊόντων προς τρίτες χώρες συνιστά μη δεσμευτική για τα κράτη μέλη ερμηνευτική πράξη για την οποία η Επιτροπή ήταν αρμόδια.

2) Οι αρμόδιες αρχές των κρατών μελών, ελλείψει δεσμευτικών εν προκειμένω κοινοτικών προδιαγραφών, είχαν κατά τον χρόνο των επίδικων εξαγωγών την εξουσία να εφαρμόσουν κατ' αναλογία τα κατ' εκτέλεση των άρθρων 15 του κανονισμού 2730/79 και 13 του κανονισμού 3665/87 ληφθέντα μέτρα, σχετικά με τις εισαγωγές γεωργικών προϊόντων από τρίτες χώρες, στις εξαγωγές των προϊόντων αυτών προς τρίτες χώρες.

3) Η διάταξη του άρθρου 3 του κανονισμού 3665/87 αναφέρεται επίσης στο άρθρο 13 του κανονισμού αυτού. Σε περιστάσεις όπως της παρούσας υποθέσεως δεν πληρούνται οι προβλεπόμενες στο άρθρο 7, παράγραφος 1, της οδηγίας 81/177/ΕΟΚ προϋποθέσεις σχετικά με την *εκ των υστέρων* τροποποίηση διασαφήσεων.

4) Εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τις κοινοτικές αρχές της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της αναλογικότητας, να εξετάσει αν σε περιστάσεις όπως οι παρούσες πρέπει παρά ταύτα να χορηγηθούν επιστροφές λόγω εξαγωγής. »