ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 19ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Μαρτίου 1990, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη ανακοινώνοντας εμπροθέσμως τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις με τις οποίες θεωρεί ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει η οδηγία 87/53/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1986, για την τροποποίηση της οδηγίας 83/643/ΕΟΚ για τη διευκόλυνση των διοικητικών διατυπώσεων και των υλικών ελέγχων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών [1], ή μη θεσπίζοντας εγκαίρως τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία και τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2. Καθόσον γνωρίζω, η παρούσα προσφυγή είναι η τετάρτη σειράς προσφυγών με τις οποίες η Επιτροπή διατυπώνει αντιρρήσεις κατά της ιταλικής νομοθεσίας σε θέματα τελωνειακών διατυπώσεων και για τον τρόπο με τον οποίο η εν λόγω νομοθεσία εφαρμόζεται. Ως προς δύο εκ των προηγουμένων προσφυγών της Επιτροπής έχει ήδη εκδοθεί απόφαση του Δικαστηρίου, δηλαδή ως προς τις προσφυγές στην υπόθεση 340/87 [2] και στην υπόθεση C-209/89 [3]. Σε μία τρίτη υπόθεση, την υπόθεση C-187/89, η Επιτροπή παραιτήθηκε από την προσφυγή της διότι εν τω μεταξύ η Ιταλία είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να παύσει η καταγγελθείσα παράβαση [4]. Καθεμία από τις υποθέσεις αυτές αφορούσε συγκεκριμένες παραβάσεις κοινοτικών διατάξεων σε θέματα τελωνειακών διατυπώσεων.

3. Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή δεν προσάπτει στον Ιταλό νομοθέτη ή στις ιταλικές τελωνειακές αρχές συγκεκριμένη παράβαση του κοινοτικού δικαίου· η προσφυγή της βάλλει κατά της μη μεταφοράς εκ μέρους της Ιταλίας στην εσωτερική έννομη τάξη της οδηγίας 87/53.

Η οδηγία 87/53 αποσκοπεί στο να επιτευχθεί «σύντομα νέα πρόοδος προκειμένου να διευκολυνθούν ακόμη περισσότερο οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις κατά τις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών». Προς τον σκοπό αυτό, το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας επιφέρει ορισμένες τροποποιήσεις και προσθήκες στις διατάξεις της οδηγίας 83/643 [5]. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της νέας οδηγίας εντέλλεται στα κράτη μέλη, μετά από διαβούλευση με την Επιτροπή, και το αργότερο έως την 1η Ιουλίου 1987, να θεσπίσουν τις διατάξεις εσωτερικού δικαίου που είναι αναγκαίες για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο. Εξάλλου, κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των εν λόγω διατάξεων.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ 1987, L 24, σ. 33.

2 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1989, σ. 1483).

3 — Απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-1591).

4 — Βλ. τη Διάταξη της 4ης Ιουνίου 1991.

5 — Οδηγία 83/643/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 1983, για τη διευκόλυνση του ελέγχου και των διοικητικών διατυπώσεων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 359, σ. 8).

4. Προτού να αναφερθώ διεξοδικότερα στα επιχειρήματα που αντήλλαξαν οι διάδικοι, θα αναφέρω ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι η παράβασή της εξακολούθησε να υφίσταται ως προς τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 7α, που εισήχθη στην οδηγία 83/643 με την οδηγία 87/53. Το άρθρο αυτό ορίζει:

« Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε τα ποσά που τυχόν απαιτούνται κατά τη διεκπεραίωση των ελέγχων και διατυπώσεων στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών να μπορούν να καταβάλλονται επίσης υπό μορφή εγγυημένων ή πιστοποιημένων διεθνών τραπεζικών επιταγών οι οποίες έχουν εκδοθεί στο νόμισμα του κράτους μέλους στο οποίο είναι απαιτητή η οφειλή. »

5. Όσον αφορά τις άλλες διατάξεις της οδηγίας 87/53, η Ιταλική Κυβέρνηση αρνείται, πάντως, την ύπαρξη οποιασδήποτε παραβάσεως. Επιμένει ότι αν οι διατάξεις αυτές επιβάλλουν στα κράτη μέλη ορισμένες υποχρεώσεις, η τήρηση των υποχρεώσεων αυτών δεν χρήζει, στην εσωτερική έννομη τάξη, νομοθετικών ή κανονιστικών διατάξεων. Πράγματι, συνεχίζει η Ιταλική Κυβέρνηση, εκτός του προαναφερθέντος άρθρου 7α, η οδηγία 87/53 επιβάλλει στα κράτη μέλη ορισμένες μόνο καθοδηγήσεις σχετικά με την τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς, η τήρηση δε αυτή μπορεί να ελεγχθεί από την Επιτροπή μόνο συγκεκριμένα, χωρίς να είναι αναγκαίο οι καθοδηγήσεις αυτές να περιληφθούν σε ειδικά νομοθετικά ή κανονιστικά κείμενα γενικής ισχύος.

6. Δεν μπορώ να συμφωνήσω με την άποψη αυτή. Η οδηγία 87/53 αποβλέπει στη διευκόλυνση των διασυνοριακών ανταλλαγών εμπορευμάτων επιβάλλοντας ορισμένες απλοποιήσεις και την ελάττωση των τελωνειακών ελέγχων και των τελωνειακών διατυπώσεων. Επομένως, οι προβλεπόμενοι για τον σκοπό αυτό κανόνες επιβάλλονται μεν πρωτίστως στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών, όπως αυτό προκύπτει επίσης από την ανάλυση των ειδικών διατάξεων της οδηγίας, ασφαλώς όμως αυτοί δεν είναι άνευ σημασίας για τη νομική κατάσταση των προσώπων ή των επιχειρήσεων που μεταφέρουν εμπορεύματα προς άλλα κράτη μέλη ή τα εισάγουν στα εν λόγω κράτη μέλη ή ακόμη τα διαμετακομίζουν μέσω κράτους μέλους. Τα πρόσωπα αυτά και οι επιχειρήσεις αυτές μπορεί, πράγματι, να έχουν συμφέρον να επικαλούνται τις επιβληθείσες με την οδηγία υποχρεώσεις έναντι των τελωνειακών αρχών, οσάκις βρίσκονται αντιμέτωποι με μία κατάσταση ή συμπεριφορά που θεωρούν αντίθετη προς την οδηγία ή την εθνική νομοθεσία που θεσπίστηκε σε εκτέλεση της οδηγίας. Πρέπει σχετικά να υπομνηστεί η νομολογία του Δικαστηρίου η οποία, προκειμένου για διατάξεις οδηγιών που αποσκοπούν στη δημιουργία δικαιωμάτων για τους ιδιώτες, τονίζει τη σπουδαιότητα του να είναι οι κανόνες μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο σαφείς, ακριβείς και να έχουν δημοσιευθεί. Οι εσωτερικοί κανόνες μεταφοράς πρέπει να προσφέρουν στους δικαιούχους μία επαρκώς σαφή αντίληψη των δικαιωμάτων τους βάσει του κοινοτικού δικαίου, καθώς και των δυνατοτήτων που διαθέτουν για να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο (ή κανόνα εσωτερικού δικαίου που θεσπίστηκε σε εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου) ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων [6].

Πάντως, ακόμη και οσάκις πρόκειται για διατάξεις της υπό κρίση οδηγίας που δεν αποσκοπούν στη χορήγηση στους ιδιώτες δικαιωμάτων που μπορούν να επικαλούνται (οπότε δεν απαιτείται η δημοσίευση λεπτομερών διατάξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο), ο αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνή-

6 — Βλ. π.χ. την απόφαση της 9ης Απριλίου 1987, 363/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1987, σ. 1733, σκέψη 7), η οποία πρόσφατα ακόμη επικυρώθηκε με την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-131/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 6).

σεως δεν είναι κατ' ανάγκη βάσιμος. Σκέπτομαι ότι οι « διατάξεις », κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, που πρέπει να εκδοθούν για τη μεταφορά της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο (και να ανακοινωθούν στην Επιτροπή), παραπέμπουν επίσης στη θέσπιση εσωτερικών διοικητικών οδηγιών ή — όπως αυτό θα φανεί στη συνέχεια — στη σύναψη μεταξύ των κρατών μελών συμβάσεων ή συμφωνιών, κατ' άλλη διατύπωση ότι παραπέμπουν σε κάθε κανονιστική δραστηριότητα, οποιασδήποτε φύσεως, αναγκαίας για την εφαρμογή της οδηγίας.

Υπολείπεται η κατηγορία των διατάξεων της οδηγίας που δεν λαμβάνονται υπόψη για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο με την έκδοση των « διατάξεων » εσωτερικού δικαίου. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας — το οποίο επιβάλλει στα κράτη μέλη, πριν από τη θέσπιση των « αναγκαίων » διατάξεων μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, προηγούμενη διαβούλευση με την Επιτροπή — προϋποθέτει ότι κράτος μέλος το οποίο θεωρεί, χωρίς αυτό να προκύπτει *προδήλως* από το γράμμα ή το περιεχόμενο της οδηγίας, ότι η μία ή η άλλη διάταξη της οδηγίας δεν απαιτεί ουδόλως διατάξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, αλλά μόνο ορισμένες πράξεις χωρίς κανονιστικό χαρακτήρα, το καθιστά γνωστό στην Επιτροπή εν ευθέτω χρόνω (δηλαδή πριν από τη λήξη της προθεσμίας μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο). Μόνο στην περίπτωση αυτή μπορεί η Επιτροπή να ασκήσει ορθώς την εξουσία της ελέγχου δυνάμει του άρθρου 155 της Συνθήκης. Εξάλλου, το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας αποτελεί συγκεκριμενοποίηση του άρθρου 5, παράγραφος 1, της Συνθήκης, το οποίο καλεί τα κράτη μέλη να έχουν ειλικρινή συνεργασία με την Επιτροπή προκειμένου να εξασφαλίζεται η τήρηση του κοινοτικού δικαίου. Με το δικόγραφό της, χωρίς να υπάρξουν αντιρρήσεις ως προς το σημείο αυτό εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή υποστήριξε ότι δεν είχε ποτέ λάβει οποιαδήποτε ανακοίνωση της Ιταλικής Κυβερνήσεως ούτε κατά τη διάρκεια της προβλεπομένης προθεσμίας για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο ούτε κατά τη διάρκεια της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι ο αμυντικός ισχυρισμός που προέβαλε η Ιταλική Κυβέρνηση ενώπιον του Δικαστηρίου δεν είναι βάσιμος, εκτός του σημείου που αφορά τις διατάξεις της οδηγίας που δεν απαιτούν *προδήλως* διατάξεις μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.

Προτείνω, ενόψει αυτών των αρχών, να εξεταστούν οι υποχρεώσεις των κρατών μελών για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο όσον αφορά καθεμία από τις διατάξεις της οικείας οδηγίας.

7. Πρώτον, ας εξεταστεί το νέο άρθρο 2, παράγραφος 2, που εισήχθη στην οδηγία 83/643 με το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 87/53, το οποίο ορίζει:

« Τα κράτη μέλη διευκολύνουν, υπό τις συνθήκες τις οποίες κρίνουν κατάλληλες, στους τόπους αναχώρησης και προορισμού των εμπορευμάτων, την προσφυγή στις απλοποιημένες διαδικασίες, όπως αυτές προβλέπονται από τις κανονιστικές διατάξεις σχετικά με την αποστολή, την κυκλοφορία και τη διάθεση των εμπορευμάτων στην κατανάλωση. »

Μου φαίνεται πρόδηλη η σημασία την οποία έχουν τα ειδικά μέτρα για τη συγκεκριμενοποίηση της υποχρεώσεως αυτής εντός της εσωτερικής έννομης τάξης. Πράγματι, για τους επιχειρηματίες, το να γνωρίζουν υπό ποίες περιστάσεις δικαιούνται της εφαρμογής απλοποιημένων διαδικασιών παρουσιάζει μεγάλο ενδιαφέρον. Ασφαλώς, η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη, στον τομέα αυτό, μη αμελητέο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό των περιπτώσεων κατά τις οποίες πρέπει να εφαρ-

μόζονται παρόμοιες απλοποιημένες διαδικασίες, αυτό όμως δεν εμποδίζει οι απλοποιημένες διαδικασίες να εφαρμόζονται σε εκτέλεση υποχρεώσεως που έχει επιβάλει το κοινοτικό δίκαιο. Μόνο ένα δημοσιευθέν, δεσμευτικό ειδικό νομοθετικό ή κανονιστικό κείμενο μπορεί στον τομέα αυτό να παρέχει στους επιχειρηματίες σαφή αντίληψη του περιεχομένου των δικαιωμάτων τους.

8. Το άρθρο 1, παράγραφος 1, της οδηγίας 87/53 εισάγει, επίσης, στην οδηγία 83/643 το νέο άρθρο 2, παράγραφος 3, το οποίο ορίζει:

« Τα κράτη μέλη προσπαθούν να κατανέμουν γεωγραφικά τα τελωνεία, συμπεριλαμβανομένων όσων βρίσκονται στο εσωτερικό της επικράτειάς τους, κατά τρόπον ώστε να λαμβάνονται με τον καλύτερο δυνατό τρόπο υπόψη οι ανάγκες των οικονομικών φορέων. »

Ακριβώς όπως και η Ιταλική Κυβέρνηση, θεωρώ ότι η διάταξη αυτή της οδηγίας δεν χρήζει μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο διά της οδού δημοσιευθέντων ειδικών κανόνων εσωτερικού δικαίου, που είναι δυνατόν να γίνει η επίκλησή τους ενώπιον των δικαστηρίων. Εντούτοις, θεωρώ ότι η κατανομή των τελωνείων έπρεπε να έχει πραγματοποιηθεί με την έκδοση κανονιστικών διατάξεων ή, τουλάχιστον, διοικητικών κατευθυντηρίων οδηγιών και επομένως θα έπρεπε να έχουν οπωσδήποτε διαβιβαστεί στην Επιτροπή « διατάξεις » κατά την έννοια του άρθρου 2, παράγραφος 2, της οδηγίας 87/53. Αν η Ιταλική Κυβέρνηση έκρινε ότι η προηγουμένως αναφερθείσα διάταξη της οδηγίας περιείχε απλώς και μόνο μία καθοδήγηση που δεν έχρηζε μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο δια της οδού των « διατάξεων » κανονιστικού χαρακτήρα, σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας, όφειλε να το ανακοινώσει στην Επιτροπή εγκαίρως, ώστε αυτή να μπορεί να αμφισβητήσει ενδεχομένως την άποψη αυτή. Επομένως, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

9. Το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 87/53 εισάγει ένα νέο άρθρο 4 στην οδηγία 83/643, του οποίου το κείμενο έχει διατυπωθεί ως εξής:

« 1. Προκειμένου να αναζητούν τις ενδεδειγμένες λύσεις στα προβλήματα που δημιουργούνται στα κοινά σύνορα, τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να αναπτύξουν τη διμερή συνεργασία μεταξύ των διαφόρων υπηρεσιών που πραγματοποιούν τους ελέγχους και τις διατυπώσεις από τη μια ή από την άλλη πλευρά των συνόρων.

2. Η συνεργασία που αναφέρεται στην παράγραφο 1 αφορά μεταξύ άλλων:

— τη διαρρύθμιση των συνοριακών σταθμών,

— τη μετατροπή των συνοριακών γραφείων σε γραφεία ελέγχου, με διάταξη κατά σειρά ή συνδυασμένη, όπου αυτό είναι δυνατό.

3. Τα κράτη μέλη συνεργάζονται για την εναρμόνιση των ωραρίων λειτουργίας των διαφόρων υπηρεσιών ελέγχου ή διοικητικών διατυπώσεων εκατέρωθεν κάθε συνοριακού σταθμού. Σε περίπτωση δυσχερειών για την επίτευξη εναρμόνισης, παραπέμπουν το θέμα

στην Επιτροπή, ώστε να [μπορεί να προτείνει στα οικεία κράτη μέλη τις λύσεις που] θεωρεί κατάλληλες για την επίλυση των ανωτέρω δυσχερειών.

4. Τα κράτη μέλη προβλέπουν τη δυνατότητα μιας ανεπίσημης συνεννόησης σε τοπικό και, ενδεχομένως, εθνικό επίπεδο μεταξύ των αντιπροσώπων των διαφόρων υπηρεσιών που συμμετέχουν στους ελέγχους και στις διατυπώσεις, των μεταφορέων, των εκτελωνιστών, του βοηθητικού προσωπικού των μεταφορών και των χρηστών. »

Οι τρεις πρώτες παράγραφοι του νέου αυτού άρθρου επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διοργανώσουν μία στενότερη αμοιβαία συνεργασία μεταξύ των τελωνειακών αρχών στα σύνορά τους. Δεν πιστεύω ότι η τήρηση της υποχρεώσεως αυτής προϋποθέτει τη θέσπιση ειδικών διατάξεων εσωτερικού δικαίου που είναι δυνατόν να τις επικαλούνται οι ιδιώτες. Οι διατάξεις αυτές συνεπάγονται εντούτοις, κατά τη γνώμη μου, την υποχρέωση να δοθεί συγκεκριμένη μορφή στη διμερή συνεργασία, για παράδειγμα με τη σύναψη διμερών συμβάσεων. Κατά τη γνώμη μου, παρόμοιες διμερείς συμβάσεις πρέπει να θεωρούνται ως « διατάξεις » που τα κράτη μέλη θεσπίζουν για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής και οι οποίες, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας, πρέπει να ανακοινώνονται στην Επιτροπή.

Το νέο άρθρο 4, παράγραφος 4 συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη οργανώνουν ένα σύστημα για να καθίσταται δυνατή η προβλεπόμενη από τη διάταξη αυτή συνεννόηση. Η πραγματοποίηση αυτής της συνεννοήσεως προϋποθέτει, κατά τη γνώμη μου, ότι ορισμένος αριθμός διατάξεων οργανωτικού ή διαδικαστικού χαρακτήρα θεσπίστηκαν, αυτές δε θα έπρεπε επίσης να έχουν ανακοινωθεί στην Επιτροπή. Κατόπιν εκτιμήσεως όλων αυτών, θεωρώ, επομένως, ότι ο σχετικά με το άρθρο 4 προβληθείς από την Ιταλική Κυβέρνηση αμυντικός ισχυρισμός δεν μπορεί να γίνει δεκτός.

10. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της οδηγίας 87/53 εισήγαγε στην οδηγία 83/643 ένα νέο άρθρο 5, του οποίου το κείμενο έχει διατυπωθεί ως εξής:

« 1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε:

α) εφόσον αυτό δικαιολογείται από τον όγκο των μεταφορών οι συνοριακοί σταθμοί να παραμένουν ανοικτοί, με εξαίρεση τις περιπτώσεις που απαγορεύεται η κυκλοφορία, προκειμένου να καθίσταται δυνατή:

— εικοσιτέσσερις ώρες το εικοσιτετράωρο η διέλευση των συνόρων και η διεξαγωγή ελέγχων και διατυπώσεων που αφορούν τα εμπορεύματα υπό τελωνειακό καθεστώς διαμετακόμισης και τα μέσα μεταφοράς τους, καθώς και τη διακίνηση οχημάτων χωρίς φορτίο, εκτός [από τις] περιπτώσεις όπου ο συνοριακός έλεγχος είναι αναγκαίος για την πρόληψη της μετάδοσης ασθενειών,

— η διεξαγωγή άλλων ελέγχων και διατυπώσεων που αφορούν μεταφορικά μέσα και εμπορεύματα που δεν βρίσκονται υπό τελωνειακό καθεστώς διαμετακόμισης από τη Δευτέρα έως την Παρα-

σκευή, τουλάχιστον επί δέκα συνεχείς ώρες και το Σάββατο επί έξι τουλάχιστον συνεχείς ώρες, εκτός αν οι ημέρες αυτές είναι αργίες·

β) όταν πρόκειται για οχήματα και εμπορεύματα που μεταφέρονται αεροπορικώς, τα ωράρια που αναφέρονται στο στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση να προσαρμόζονται έτσι ώστε να καλύπτουν τις πραγματικές ανάγκες και, κατά συνέπεια, να μπορούν να κατατέμνονται ανάλογα με τη ροή των μεταφορών·

γ) οι μεταφορτώσεις που οι υπηρεσίες των τελωνείων, βάσει των ισχυουσών κανονιστικών διατάξεων, επιτρέπουν να πραγματοποιούνται χωρίς άμεση τελωνειακή επιτήρηση, να μπορούν να εκτελούνται καθ' οιονδήποτε χρόνο, έτσι ώστε να καλύπτονται οι πραγματικές ανάγκες.

2. Εάν οι κτηνιατρικές υπηρεσίες αντιμετωπίζουν δυσκολίες, γενικά, να τηρήσουν τα χρονικά περιθώρια που προβλέπονται στην παράγραφο 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, και στοιχείο β, τα κράτη μέλη φροντίζουν να παρευρίσκεται ειδικός κτηνίατρος κατά τη διέλευση των συνόρων τις ώρες αυτές, εφόσον ο μεταφορέας δώσει τη σχετική προειδοποίηση τουλάχιστον προ δώδεκα ωρών· η προειδοποίηση αυτή είναι ωστόσο δυνατό να αυξηθεί σε δεκαοκτώ ώρες, προκειμένου για μεταφορές ζώντων ζώων.

3. Εάν περισσότεροι του ενός συνοριακοί σταθμοί βρίσκονται στην ίδια λιμενική ή αερολιμενική ζώνη, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέψουν παρεκκλίσεις από την παράγραφο 1, εφόσον όμως οι λοιποί συνοριακοί σταθμοί της ζώνης αυτής μπορούν πράγματι να εκπληρώσουν τις τελωνειακές διατυπώσεις για τα εμπορεύματα και οχήματα αυτά σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 1.

4. Για τους συνοριακούς σταθμούς και τις τελωνειακές υπηρεσίες που αναφέρονται στην παράγραφο 1, και υπό τους όρους που καθορίζουν τα κράτη μέλη, οι αρμόδιες αρχές του επιτρέπουν σε εξαιρετικές περιπτώσεις τη διεξαγωγή ελέγχων και διατυπώσεων και εκτός των ωρών εργασίας, ύστερα από ειδική και αιτιολογημένη αίτηση υποβαλλόμενη κατά τις ώρες εργασίας και ενδεχομένως έναντι αμοιβής για τις προσφερόμενες υπηρεσίες. »

11. Όσον αφορά τη μεταφορά του άρθρου αυτού στο εθνικό δίκαιο, η Ιταλική Κυβέρνηση παρατηρεί, πρώτον, ότι το ίδιο αυτό άρθρο 5, παράγραφος 1, *στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση,* έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο προσφυγής που άσκησε η Επιτροπή στην υπόθεση 340/87, επί της οποίας το Δικαστήριο εν τω μεταξύ εξέδωσε την απόφασή του (βλ. πιο πάνω την παράγραφο 2), ώστε, κατ' εφαρμογή της αρχής « non bis in idem », η Επιτροπή δεν μπορεί να προσάπτει για δεύτερη φορά στην Ιταλική Κυβέρνηση την παράβαση της υποχρεώσεως αυτής.

Το επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως ως προς το σημείο αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Η υπόθεση 340/87 αφορούσε διάταξη του ιταλικού δικαίου κατά την οποία ένα ποσό, αντιστοιχούν προς το κόστος της υπηρεσίας, είχε εισπραχθεί για τις τελωνειακές εργασίες που πραγματοποιήθηκαν κατά την περίοδο λειτουργίας των συνοριακών τελωνειακών σταθμών που υπερβαίνει το κανονικό ωράριο εργασίας των δημοσίων υπαλλήλων του κράτους. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβολή αυτής της αμοιβής συνιστούσε

παράβαση των άρθρων 9 και 12 της Συνθήκης ΕΟΚ. Πάντως, στην προκειμένη περίπτωση πρόκειται για την ορθή *μεταφορά στο εθνικό δίκαιο* της *υποχρεώσεως* που επιβλήθηκε με το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 83/643 *για τη διατήρηση εν λειτουργία των συνοριακών τελωνειακών σταθμών,* ώστε οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις να μπορούν να πραγματοποιούνται από τη Δευτέρα έως την Παρασκευή, για διάρκεια τουλάχιστον δέκα συνεχών ωρών, το δε Σάββατο τουλάχιστον έξι συνεχών ωρών. Θεωρώ ότι η υποχρέωση αυτή πρέπει να μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με δημοσιευθείσα ειδική, δεσμευτική διάταξη. Πράγματι, η διάταξη αυτή αποσκοπεί στο να εξασφαλίσει στους επιχειρηματίες ότι οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις στους συνοριακούς τελωνειακούς σταθμούς σχετικά με την κυκλοφορία των μεταφορικών μέσων μπορούν να πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια ελαχίστης περιόδου. Όσον αφορά ιδίως τους εισαγωγείς και τους μεταφορείς άλλων κρατών μελών, το γεγονός ότι αυτοί έχουν σαφή αντίληψη των δικαιωμάτων που τους απονέμει η ιταλική νομοθεσία, σε εκτέλεση του κοινοτικού δικαίου, έχει μεγάλη σημασία.

Εντούτοις, με το υπόμνημα απαντήσεώς της, η Επιτροπή απέσυρε τα αιτήματά της ως προς το σημείο αυτό, διότι το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση αποτελούσε ήδη αναπόσπαστο μέρος του αρχικού κειμένου της οδηγίας 83/643 (βλ. το άρθρο 5, παράγραφος 1, δεύτερη περίπτωση, της τελευταίας αυτής οδηγίας).

12. Όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 1, *στοιχείο α, πρώτη περίπτωση,* η Ιταλική Κυβέρνηση δεν ισχυρίστηκε ότι η διάταξη αυτή περιείχε απλώς μία κατευθυντήρια οδηγία που δεν πρέπει να μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με νομοθετική πράξη. Κατ' άλλη διατύπωση, η Ιταλική Κυβέρνηση εξακολουθεί να μη αποδεικνύει για ποιο λόγο η διάταξη αυτή δεν μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη. Για λόγους ταυτόσημους με αυτούς που αναφέρθηκαν ως προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, θεωρώ ότι απαιτείται η δημοσίευση παρόμοιας, ειδικής και δεσμευτικής διάταξης μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.

13. Η Ιταλική Κυβέρνηση εμμένει ότι, όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία β και γ, ακριβώς όπως και το άρθρο 5, παράγραφοι 2, 3 και 4, εν προκειμένω, οι διατάξεις αυτές απλώς περιέχουν κατευθυντήριες οδηγίες.

Όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 1, *στοιχείο β,* νομίζω ότι ο αμυντικός αυτός ισχυρισμός δεν είναι βάσιμος, αυτό δε για τους ίδιους λόγους με αυτούς που ήδη ανέφερα πιο πάνω, ως προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, πρώτη και δεύτερη περίπτωση. Πράγματι, οι διατάξεις αυτές αφορούν την ενημέρωση των μεταφορέων εμπορευμάτων ως προς τις ακριβείς ώρες, κατά τις οποίες μπορούν να προσκομίζουν τα εμπορεύματά τους για την πραγματοποίηση των ελέγχων και των διατυπώσεων. Το γεγονός ότι, όσον αφορά τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο β, τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένη εξουσία εκτιμήσεως (στο θέμα της προσαρμογής των ωρών λειτουργίας προς τις πραγματικές ανάγκες) δεν εμποδίζει η καταρχήν απαίτηση όσον αφορά τις ελάχιστες ώρες λειτουργίας να εξακολουθεί να ισχύει, πράγμα που συνεπάγεται ότι η ειδική και δεσμευτική μεταφορά της εν λόγω διάταξης στο εσωτερικό δίκαιο πρέπει να γνωστοποιηθεί δημοσίως.

Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν όσον αφορά και τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του άρθρου 5, παράγραφος 1, *στοιχείο γ.* Η διάταξη αυτή

τείνει στο να παρέχεται, υπό ορισμένους όρους, στους μεταφορείς εμπορευμάτων το δικαίωμα να προβαίνουν καθ' οιονδήποτε χρόνο στη μεταφόρτωση των εμπορευμάτων χωρίς άμεση τελωνειακή επιτήρηση. Το ειδικό περιεχόμενο του δικαιώματος αυτού πρέπει να εφαρμόζεται στο πλαίσιο δεσμευτικών και διαφανών διατάξεων εσωτερικού δικαίου.

14. Οι ίδιες σκέψεις ισχύουν, επίσης, όσον αφορά το άρθρο 5, *παράγραφος 2*. Η διάταξη αυτή υποχρεώνει τα κράτη μέλη να εξασφαλίζουν ότι θα είναι διαθέσιμος ειδικός κτηνίατρος κατά τη διάρκεια ορισμένων ελαχίστων περιόδων, κατόπιν προειδοποιήσεως δώδεκα τουλάχιστον ωρών (ή αντιστοίχως δεκαοκτώ ωρών). Πρόκειται εκ νέου για διάταξη που αποσκοπεί στο να απονέμεται ένα δικαίωμα στους μεταφορείς. Επομένως, είναι αναγκαίο να έχει δημοσιευθεί ειδική και δεσμευτική διάταξη μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

Η *παράγραφος 3* του άρθρου 5 επιτρέπει στα κράτη μέλη να προβλέπουν ορισμένες εξαιρέσεις, υπό ορισμένους όρους, στο πλαίσιο της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 5, παράγραφος 1. Η εν λόγω δυνατότητα επιλογής που παρέχεται στα κράτη μέλη δεν πρέπει, *καθαυτή*, να μεταφέρεται στο εσωτερικό δίκαιο μέσω νομοθετικής διατάξεως. Απαιτεί εντούτοις, *στην περίπτωση* κατά την οποία κράτος μέλος προτίθεται να κάνει χρήση της δυνατότητας αυτής στο πλαίσιο της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 5, παράγραφος 1, να περιλαμβάνει τις επιλεγείσες εξαιρέσεις σε σαφείς και ρητές νομοθετικές διατάξεις. Οπωσδήποτε, δεδομένου ότι αποτελεί παρεπόμενο της διατάξεως του άρθρου 5, παράγραφος 1, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι μεταφέρθηκε ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο εφόσον δεν μεταφέρθηκε το ίδιο το άρθρο 5, παράγραφος 1.

Η ειδική αυτή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο απαιτείται, επίσης, όσον αφορά το άρθρο 5, *παράγραφος 4*. Η διάταξη αυτή αποσκοπεί στο να προσφέρει στους μεταφορείς ή στους εισαγωγείς, σε εξαιρετικές περιπτώσεις που πρέπει να καθοριστούν από τα κράτη μέλη, την εγγύηση ότι οι έλεγχοι και οι διατυπώσεις μπορούν επίσης να διεξάγονται εκτός των προβλεπομένων ελαχίστων ωρών λειτουργίας, ύστερα από ειδική και αιτιολογημένη αίτηση. Για λόγους ταυτόσημους προς αυτούς που αφορούν το άρθρο 5, παράγραφος 1, ο κανόνας αυτός πρέπει να μεταφερθεί στην εσωτερική έννομη τάξη με ειδική διάταξη.

15. Η οδηγία 87/53 αντικατέστησε το άρθρο 6 της οδηγίας 83/643 με το ακόλουθο κείμενο:

« Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα προκειμένου να εξασφαλίζουν ότι ο χρόνος αναμονής για τη διεξαγωγή των διαφόρων ελέγχων και διατυπώσεων δεν υπερβαίνει τα χρονικά όρια που είναι αναγκαία για τη σωστή τους εκτέλεση. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη οργανώνουν τα ωράρια λειτουργίας των υπηρεσιών που πραγματοποιούν τους ελέγχους και τις διατυπώσεις, το διαθέσιμο προσωπικό των υπηρεσιών αυτών, καθώς και τις πρακτικές λεπτομέρειες σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθείται για τα εμπορεύματα και τα παραστατικά κατά την πραγματοποίηση των ελέγχων και των διατυπώσεων, κατά τρόπο ώστε να μειώνεται στο ελάχιστο ο χρόνος αναμονής κατά τη ροή της κυκλοφορίας. »

Η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη ορισμένες υποχρεώσεις σχετικά με την εσωτερική οργάνωση των υπηρεσιών των τελωνείων. Αν και η αποτελεσματική λειτουργία των υπηρεσιών αυτών σύμφωνα προς τις αρχές αυτές είναι σημαντική για τους πολίτες, δεν θεωρώ

ότι πρέπει να προβλεφθεί η δημοσίευση ενός δεσμευτικού κανόνα δικαίου για τη μεταφορά της διατάξεως αυτής στο εσωτερικό δίκαιο. Εξάλλου, το άρθρο 6 της οδηγίας προϋποθέτει ότι η οργάνωση των τελωνειακών υπηρεσιών πρέπει πράγματι να προσαρμόζεται στις υποχρεωτικές αρχές που αυτό απαριθμεί. Η προσαρμογή αυτή μπορεί, για παράδειγμα, να εξασφαλιστεί με προσαρμογή των εφαρμοστέων διοικητικών κατευθυντηρίων οδηγιών που προορίζονται για τις τελωνειακές υπηρεσίες, εκτός εάν το ισχύον κείμενο των εν λόγω οδηγιών εξασφαλίζει ήδη την τήρηση των αρχών αυτών.

Η Ιταλική Κυβέρνηση, πάντως, δεν αναφέρθηκε στην ύπαρξη ή την τροποποίηση παρόμοιων κατευθυντηρίων οδηγιών, όπως και δεν προέβη σε οποιαδήποτε ανακοίνωση προς την Επιτροπή. Επομένως, το άρθρο 6 δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι έχει ήδη μεταφερθεί ορθώς στην εσωτερική έννομη τάξη.

16. Η οδηγία 87/53 εισήγαγε στην οδηγία 83/643 ένα νέο άρθρο 6α, του οποίου το κείμενο έχει διατυπωθεί ως εξής:

« Τα κράτη μέλη λαμβάνουν, κατά το δυνατόν, τα κατάλληλα μέτρα ώστε, με ρητή εξουσιοδότηση των αρμόδιων αρχών και για λογαριασμό των αρχών αυτών, μία από τις άλλες αντιπροσωπευόμενες υπηρεσίες, και κατά προτίμηση το τελωνείο, να μπορεί να διεκπεραιώνει ορισμένα καθήκοντα αρμοδιότητας των υπηρεσιών αυτών, και ειδικότερα ελέγχους των απαιτουμένων εγγράφων, της ισχύος και αυθεντικότητάς τους και συνοπτικό έλεγχο της ταυτότητας των εμπορευμάτων που δηλούνται σ' αυτά. Στην περίπτωση αυτή, οι οικείες αρχές παρέχουν τα μέσα που απαιτούνται για την εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων. »

Ως προς το άρθρο αυτό ισχύουν, κατ' ουσίαν, οι ίδιες σκέψεις με αυτές που αναπτύχθηκαν ως προς το άρθρο 6 που εξετάστηκε ανωτέρω. Επομένως, θεωρώ ότι εν προκειμένω επίσης ο αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως δεν είναι βάσιμος.

17. Η οδηγία 87/53/ΕΟΚ αντικατέστησε το άρθρο 7 της οδηγίας 83/643/ΕΟΚ με το ακόλουθο κείμενο:

« Τα κράτη μέλη καταβάλλουν προσπάθειες να δημιουργήσουν στους συνοριακούς σταθμούς, όπου αυτό είναι τεχνητά εφικτό και δικαιολογείται από τον όγκο της κυκλοφορίας, οδούς ταχείας κυκλοφορίας αποκλειστικά για τα εμπορεύματα που έχουν τεθεί υπό τελωνειακό καθεστώς διαμετακόμισης, για τα μέσα μεταφοράς τους, καθώς και για τα οχήματα που κυκλοφορούν χωρίς φορτίο. »

Ουσιαστικά, οι ίδιες σκέψεις με αυτές που αναπτύχθηκαν ως προς το νέο άρθρο 2, παράγραφος 3 (βλ. ανωτέρω την παράγραφο 8) ισχύουν ως προς τη διάταξη αυτή της οδηγίας. Αν μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με υπουργική απόφαση ή εγκύκλιο, στην Ιταλική Κυβέρνηση εναπόκειται να διαβιβάσει την απόφαση ή την εγκύκλιο αυτή στην Επιτροπή. Αν η Ιταλική Κυβέρνηση έκρινε ότι στην προκειμένη περίπτωση επρόκειτο καθαρά για κατευθυντήρια γραμμή, όφειλε να ανακοινώσει την εν λόγω άποψη εγκαίρως στην Επιτροπή.

18. Η οδηγία 87/53 αντικατέστησε το άρθρο 8 της οδηγίας 83/643 με το ακόλουθο κείμενο:

« 1. Τα κράτη μέλη και η Επιτροπή παρέχουν τη δυνατότητα στα πρόσωπα που συμμετέχουν σε συναλλαγή μεταξύ κρατών μελών να ενημερώνουν γρήγορα τις αρμόδιες εθνικές και κοινοτικές αρχές για τα τυχόν προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διέλευση των συνόρων. Οι αρχές αυτές εξετάζουν τα εν λόγω προβλήματα και, αν αυτά δεν επιλυθούν, η Επιτροπή προτείνει λύσεις στα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη.

2. Προκειμένου να επιλύσει τις δυσκολίες σχετικά με θέματα ελέγχων ή διατυπώσεων κατά την έννοια της παρούσας οδηγίας, ένα κράτος μέλος μπορεί να ζητήσει διαβουλεύσεις με άλλο κράτος μέλος. Εάν οι διαβουλεύσεις αυτές δεν επαρκούν για την επίλυση των εν λόγω δυσκολιών, το κράτος μέλος μπορεί να ενημερώσει την Επιτροπή ώστε αυτή να προτείνει τις λύσεις που θεωρεί κατάλληλες για την επίλυση των δυσκολιών αυτών. »

Όσον αφορά την παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής, ο αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως είναι προδήλως αβάσιμος. Πράγματι, η διάταξη αυτή επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θεσμοθετήσουν τις αναγκαίες δομές και/ή διαδικασίες για να προσφέρουν στα πρόσωπα που συμμετέχουν σε μία συναλλαγή μεταξύ κρατών μελών τη δυνατότητα να ενημερώνουν γρήγορα τις αρμόδιες εθνικές αρχές για τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν κατά τη διέλευση των συνόρων. Δεδομένου ότι κυρίως οι επιχειρηματίες των άλλων κρατών θα αντιμετωπίσουν αυτά τα προβλήματα, είναι ακόμη μεγαλύτερη η ανάγκη δημοσιεύσεως μιας σαφούς και ειδικής διατάξεως μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο.

Όσον αφορά το άρθρο 8, παράγραφος 2, θεωρώ ότι ο αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως είναι αντιθέτως βάσιμος. Η διάταξη αυτή αφορά την υποχρέωση των κρατών μελών να συνεργάζονται καλοπίστως για την επίλυση των δυσχερειών σε θέματα ελέγχου και διατυπώσεων, ενδεχομένως με τη μεσολάβηση της Επιτροπής. Επομένως, πρόκειται για μια κατευθυντήρια οδηγία που προβλέπει απλώς και μόνο ορισμένη γραμμή συμπεριφοράς, αλλά δεν απαιτεί την έκδοση νομοθετικών πράξεων.

19. Το άρθρο 7 της οδηγίας 87/53 εισήγαγε στην οδηγία 83/643 ένα νέο άρθρο 8α, του οποίου το κείμενο έχει διατυπωθεί ως εξής:

« Τα κράτη μέλη παρέχουν σε εύθετο χρόνο στην Επιτροπή ενημερωμένες πληροφορίες σχετικά με τους σταθμούς ελέγχου. »

Εν προκειμένω επίσης, ο αμυντικός ισχυρισμός της Ιταλικής Κυβερνήσεως καταρρίπτεται. Η το άρθρο αυτό απαιτεί, όπως ακριβώς το νέο άρθρο 6 της οδηγίας 83/643 (ανωτέρω, παράγραφος 15), την υιοθέτηση διοικητικών κατευθυντηρίων οδηγιών (των οποίων το κείμενο έπρεπε να έχει διαβιβαστεί στην Επιτροπή), ή η Ιταλική Κυβέρνηση όφειλε να έχει ανακοινώσει σε εύθετο χρόνο στην Επιτροπή ότι δεν σκεπτόταν να προβλέψει διατάξεις μεταφοράς

στο εσωτερικό δίκαιο (ώστε δεν μπορούσε, επομένως, να ανακοινώσει σχετικό κείμενο). Δεδομένου ότι κανένα από τα δύο αυτά ενδεχόμενα δεν πραγματοποιήθηκε, δεν υπήρξε επομένως, ούτε ως προς το σημείο αυτό, ορθή μεταφορά στο εθνικό δίκαιο.

20. Κατόπιν της εξετάσεως αυτής, καταλήγω στην πρόταση, το Δικαστήριο να δεχθεί την προσφυγή της Επιτροπής στο σύνολό της, εκτός των σημείων που αφορούν τα νέα άρθρα 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, και 8, παράγραφος 2, της οδηγίας 83/643/ΕΟΚ και να καταδικάσει την Ιταλική Κυβέρνηση στα δικαστικά έξοδα.