ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ FRANCESCO CAPOTORTI της 16ης Οκτωβρίου 1980 *

Κύριε πρόεδρε,
κύριοι δικαστές,

1. Αυτή η προδικαστική υπόθεση θέτει ένα πρόβλημα τελωνειακής φύσεως, που αφορά την επέκταση της εξουσίας που αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο στις εθνικές αρχές, σχετικά με τον έλεγχο της καταγωγής των εισαγομένων εμπορευμάτων, όταν πρόκειται για προϊόντα που έτυχαν προτιμησιακής δασμολογικής μεταχειρίσεως.

Θα προβώ σε σύντομη περίληψη των πραγματικών περιστατικών. Μεταξύ 1971 και 1972, το ιταλικό τελωνείο υπήγαγε πολλά φορτία ραδιοφώνων με τρανζίστορ που εισήγαγε από το Hong Kong η επιχείρηση Ciro Acampora, στο ευνοϊκό καθεστώς που προβλέπει ο κανονισμός της Επιτροπής 1371 της 30ής Ιουνίου 1971 για ορισμένα προϊόντα που προέρχονται από αναπτυσσόμενες χώρες. Μετά την εισαγωγή, η ίδια τελωνειακή αρχή διέταξε έλεγχο της γνησιότητας των πιστοποιητικών προελεύσεως που προσκόμισε ο εισαγωγέας, ζητώντας από τη «διεύθυνση βιομηχανίας και εμπορίου» του Hong Kong να τα επιβεβαιώσει· η απάντηση ήταν αρνητική. Κατά συνέπεια, οι τελωνειακές αρχές ζήτησαν από την επιχείρηση Acampora την καταβολή των δασμών που δεν είχε πληρώσει.

Η ενδιαφερομένη άσκησε ανακοπή, υποστηρίζοντας ότι η απόφαση του τελωνείου ήταν παράνομη διότι ο έλεγχος καταγωγής του εμπορεύματος έλαβε χώρα ενώ το τελευταίο είχε ήδη εκτελωνιστεί και δεν βρισκόταν πλέον στη διάθεση του εισαγωγέα. Το Tribunale της Genua, με απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1975, δέχτηκε την ανακοπή, και η απόφασή του επικυρώθηκε από το Corte d'Appello της πόλεως αυτής, με απόφαση της 13ης Ιουνίου 1977. Πρέπει να παρατηρηθεί ότι τα δύο αυτά δικαστήρια στήριξαν τις αποφάσεις τους κυρίως στο ιταλικό δίκαιο, και ιδίως στο άρθρο 164 του τελωνειακού κανονισμού που επικυρώθηκε με το Regio Decreto αριθ. 65 της 13ης Φεβρουαρίου του 1896 και στο Testo Unico αριθ. 330 της 9ης Απριλίου 1911, περί επιλύσεως των τελωνειακών διαφορών, συνάγοντας από τα νομοθετικά αυτά κείμενα ότι το τελωνείο δεν μπορεί να αμφισβητήσει τη δασμολογική κατάταξη ή την καταγωγή των εμπορευμάτων παρά μόνον όσο αυτά δεν έχουν ακόμη εκτελωνιστεί (εκτός αν είχε ζητηθεί και δοθεί κατάλληλη εγγύηση). Κατά το Corte d'Appello της Genua, οι κοινοτικοί κανόνες δεν μπορούν να παρεκκλίνουν από την αρχή αυτή, επιδεινώνοντας τη θέση του εισαγωγέα, δεδομένου ότι αποσκοπούν αντιθέτως στη διευκόλυνση του εμπορίου, ιδίως με τις αναπτυσσόμενες χώρες.

Η Amministrazione delle Finanze, ασκώντας αναίρεση, επανέλαβε την άποψη, κατά την οποία ο εκ των υστέρων έλεγχος, που προβλέπει το άρθρο 13 του αναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1371, μπορεί να πραγματοποιηθεί ακόμη και μετά την προτιμησιακή

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

δασμολογική μεταχείριση του εισαγομένου εμπορεύματος, χωρίς να έχουν διατυπωθεί επιφυλάξεις. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, το Corte di Cassazione, με Διάταξη της 27ης Ιουνίου 1979 (που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ) υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο ερώτημα:

«Μπορεί το κράτος εισαγωγής — αφού έχει επιτρέψει, χωρίς επιφύλαξη, την οριστική εισαγωγή του εμπορεύματος και την εφαρμογή της προτιμησιακής δασμολογικής μεταχειρίσεως που χορηγείται σε προϊόντα που προέρχονται από αναπτυσσόμενες χώρες — δυνάμει του άρθρου 13, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1371 της 30ής Ιουνίου 1971, πρώτον, να ζητήσει από το κράτος εξαγωγής, τον έλεγχο του πιστοποιητικού καταγωγής "τύπου Α" που αφορά το εμπόρευμα αυτό και να απαιτήσει περαιτέρω, σε περίπτωση ενδεχόμενου αρνητικού αποτελέσματος του ελέγχου αυτού, την πληρωμή του δασμού που δεν καταβλήθηκε κατά την εισαγωγή;»

2. Το άρθρο 13 του αναφερθέντος κανονισμού της Επιτροπής 1371/71 ορίζει στην παράγραφο 1 ότι «ο εκ των υστέρων έλεγχος» των πιστοποιητικών καταγωγής που προβλέπει «διενεργείται δειγματοληπτικά και κάθε φορά που οι αρμόδιες τελωνειακές αρχές στην Κοινότητα έχουν βάσιμες αμφιβολίες όσον αφορά τη γνησιότητα του εγγράφου ή την ακρίβεια των πληροφοριών, των σχετικών με την πραγματική καταγωγή του εν λόγω εμπορεύματος ή ορισμένων από τα συστατικά του». Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου διευκρινίζει ότι, για την εφαρμογή των διατάξεων της παραγράφου 1 «οι αρμόδιες τελωνειακές αρχές στην Κοινότητα αποστέλλουν το πιστοποιητικό πίσω... στην αρμόδια κυβερνητική αρχή του κράτους εξαγωγής, αναφέροντας τους ουσιαστικούς ή τυπικούς λόγους που δικαιολογούν την έρευνα». Στην ίδια παράγραφο 2, δεύτερο εδάφιο, προστίθεται ότι «οι αρμόδιες τελωνειακές αρχές στην Κοινότητα, εάν αποφασίσουν να αναστείλουν την εφαρμογή των διατάξεων περί δασμολογικών προτιμήσεων που αναφέρονται στο άρθρο 1, αναμένοντας τα αποτελέσματα του ελέγχου, επιτρέπουν την παράδοση των εμπορευμάτων στον εισαγωγέα με την επιφύλαξη των μέτρων διασφαλίσεως που κρίνουν αναγκαία».

Η ενδιαφερόμενη επιχείρηση κρίνει ότι μπορεί να θεωρήσει αυτόν τον τελευταίο κανόνα ως έκφραση αρχής ανάλογης προς αυτή που γίνεται δεκτή στην ιταλική νομοθεσία, κατά την οποία, όταν οι τελωνειακές αρχές πρέπει να αμφισβητήσουν τη δήλωση του εισαγωγέα και να διατάξουν έλεγχο της καταγωγής των εμπορευμάτων, πρέπει να αναστέλλουν την εισαγωγή ή τουλάχιστον να μην την επιτρέπουν παρά αφού λάβουν τις αναγκαίες προφυλάξεις. Για να μπορεί να υποστηρίξει την άποψη αυτή, η επιχείρηση Acampora δίνει στην έκφραση «εκ των υστέρων έλεγχος», που χρησιμοποιείται στην παράγραφο 1, του άρθρου 13, την έννοια του μεταγενέστερου της χορηγήσεως πιστοποιητικού καταγωγής και όχι του μεταγενέστερου του εκτελωνισμού ελέγχου· ο έλεγχος θα έπρεπε να έχει διαταχθεί «ενόσω το εμπόρευμα βρίσκεται ακόμη στη διάθεση του τελωνείου» και, επομένως, πριν χορηγηθεί στον εισαγωγέα το πλεονέκτημα της προτιμησιακής δασμολογικής μεταχειρίσεως.

Η ερμηνεία αυτή δεν βρίσκει κανένα έρεισμα στο γράμμα της διατάξεως που εξετάζεται αυτή τη στιγμή· αντιτίθεται είτε στη λογική είτε στα συμφραζόμενα του άρθρου 13, είτε τέλος στο σύστημα του κανονισμού 1371/71.

Από λογικής απόψεως παρατηρώ ότι, εάν γινόταν δεκτή η άποψη της επιχειρήσεως, η έκφραση «εκ των υστέρων» θα ήταν εντελώς περιττή: έλεγχος που έχει ως αντικείμενο τα πιστοποιητικά δεν μπορεί να διε-

νεργηθεί παρά μετά την έκδοση και τη χορήγηση των τελευταίων! Εάν οι συντάκτες του κανονισμού θέλησαν να διευκρινίσουν ότι ο έλεγχος γίνεται « εκ των υστέρων», η διευκρίνιση αυτή δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι επιβεβαιώνεται κάτι που είναι προφανές: δηλαδή ότι ο έλεγχος γίνεται μετά τη χορήγηση του πιστοποιητικού.

Όσον αφορά τα συμφραζόμενα του άρθρου 13, πρέπει να σημειωθεί ότι το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 — από το οποίο η επιχείρηση Acampora θέλει να αντλήσει επιχείρημα προς υποστήριξη της απόψεώς της — κάνει απλώς μια υπόθεση: αυτή σύμφωνα με την οποία οι τελωνειακές αρχές αποφασίζουν να αναστείλουν την εφαρμογή των διατάξεων περί δασμολογικών προτιμήσεων, αναμένοντας τα αποτελέσματα του ελέγχου του πιστοποιητικού. Η υποθετική διατύπωση του εδαφίου αυτού δείχνει καθαρά ότι εξακολουθεί να υφίσταται η αντίθετη δυνατότητα· οι τελωνειακές αρχές μπορούν να μην αναστείλουν τη χορήγηση δασμολογικής προτιμήσεως αναμένοντας το αποτέλεσμα του ελέγχου (με άλλη διατύπωση, το γεγονός ότι το αποτέλεσμα αυτό είναι ακόμη άγνωστο, και μάλιστα ότι δεν είναι βέβαιο ότι θα γίνει έλεγχος, δεν αποκλείει τον εκτελωνισμό). Αρκεί η ανάγνωση του άρθρου 6 για να διαπιστώσει κανείς ότι αυτή η τελευταία περίπτωση είναι η συνήθης· πράγματι το άρθρο αυτό ορίζει ότι τα προϊόντα καταγωγής, κατά την έννοια του κανονισμού, «υπάγονται στην Κοινότητα σε ευνοϊκές διατάξεις περί δασμολογικών προτιμήσεων» με απλή επίδειξη πιστοποιητικού καταγωγής, θεωρημένου από τις τελωνειακές αρχές της χώρας εξαγωγής. Το ίδιο άρθρο προσθέτει: «υπό την επιφύλαξη ότι η τελευταία χώρα επικουρεί την Κοινότητα μέσω των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών για τον έλεγχο της γνησιότητας και της νομιμότητας των πιστοποιητικών». Το κανονικό σύστημα είναι επομένως σαφές: το εμπόρευμα εισάγεται και εκτελωνίζεται βάσει του πιστοποιητικού που το συνοδεύει, και απολαύει του ευνοϊκού δασμολογικού καθεστώτος που καθιερώνει ο κανονισμός· ο ενδεχόμενος έλεγχος του πιστοποιητικού πρέπει να διαταχθεί και να γίνει μεταγενέστερα («εκ των υστέρων»), δηλαδή μετά τον εκτελωνισμό. Η διάταξη του τελευταίου εδαφίου του άρθρου 13 αποτελεί εξαίρεση από το σύστημα αυτό.

Πότε μπορεί να διενεργηθεί εκ των υστέρων έλεγχος; Η προαναφερθείσα παράγραφος 1 του άρθρου 13 το καθορίζει: δειγματοληπτικά, και κάθε φορά που οι αρχές «έχουν βάσιμες αμφιβολίες» για τη γνησιότητα του εγγράφου ή για την ακρίβεια του περιεχομένου του. Ας σημειωθεί ότι στις δύο αυτές περιπτώσεις ο έλεγχος γίνεται «εκ των υστέρων»· πρέπει, επομένως, να υποθέσει κανείς ότι και στις δύο περιπτώσεις έχει ήδη χορηγηθεί στον εισαγωγέα το πλεονέκτημα της δασμολογικής προτιμήσεως δυνάμει του αναφερθέντος άρθρου 6. Εντούτοις, φαίνεται λογικό να θεωρήσει κανείς ότι εξαιρετική υπόθεση, κατά την οποία αναστέλλεται η χορήγηση της δασμολογικής προτιμήσεως (αναφερθέν άρθρο 13, τελευταίο εδάφιο) πραγματοποιείται όταν, όχι μόνο υπάρχουν σοβαρές αμφιβολίες για τη γνησιότητα ή την ακρίβεια του πιστοποιητικού, αλλά και όταν οι αμφιβολίες αυτές εμφανίζονται τη στιγμή ακριβώς που το πιστοποιητικό προσκομίζεται στις τελωνειακές αρχές. Αντίθετα, τίποτα δεν δικαιολογεί την παρέκκλιση από την αρχή του άρθρου 6 στην περίπτωση απλού δειγματοληπτικού ελέγχου. Μπορεί μάλιστα να λεχθεί ότι η ιδέα δειγματοληπτικού ελέγχου — ο οποίος, από τη φύση του, είναι έκτακτος και περιστασιακός — στηρίζεται στην υπόθεση ότι η δασμολογική προτίμηση χορηγείται σε όλους τους εισαγωγείς που προσκομίζουν πιστοποιητικό καταγωγής, υπό την επιφύλαξη του «εκ των υστέρων» ελέγχου: διαφορετικά, θα ήταν τελείως αυθαίρετο να δεσμεύονται ορισμένα εμπορεύματα, αναμένοντας τα αποτελέσματα του ελέγχου, και να εκτελωνίζονται άλλα, απλώς και μόνο για λόγους δειγμα-

τοληψίας και ενώ υπάρχουν πιστοποιητικά που δεν γεννούν ιδιαίτερες αμφιβολίες.

3. Στο σύστημα του αναφερθέντος κανονισμού 1371/71 πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το άρθρο 30, το οποίο περιέχει στοιχεία ικανά να ενισχύσουν την ερμηνεία που δίνω στην έννοια του εκ των υστέρων ελέγχου. Πράγματι, η δεύτερη παράγραφος του άρθρου αυτού ορίζει ότι «η αρμόδια κυβερνητική αρχή της χώρας εξαγωγής πρέπει να φυλάσσει επί δύο έτη τα πιστοποιητικά καταγωγής τύπου Α, τα έγγραφα εξαγωγής ή τα αντίγραφα πιστοποιητικών που τα αντικαθιστούν για το σκοπό εκ των υστέρων ελέγχου». Σκοπός της διατάξεως αυτής είναι βέβαια να επιτρέψει στις τελωνειακές αρχές των κρατών μελών τη διενέργεια «εκ των υστέρων» ελέγχων μέσα σε χρονικό διάστημα δύο ετών από τη χορήγηση του πιστοποιητικού καταγωγής. Το γεγονός ότι αυτό συμβαίνει πράγματι συνάγεται επίσης και από την 1η παράγραφο του ίδιου άρθρου 30, κατά την οποία «όταν ζητείται εκ των υστέρων έλεγχος κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 13, του τίτλου 1, ο έλεγχος διενεργείται και τα αποτελέσματά του γνωστοποιούνται, εντός προθεσμίας τριών μηνών κατ' ανώτατο όριο, στις αρμόδιες τελωνειακές αρχές της Κοινότητας». Οι αρχές της χώρας εξαγωγής έχουν επομένως σύντομη προθεσμία για να διενεργήσουν τους ελέγχους και η προθεσμία αυτή αρχίζει να τρέχει από κάθε αίτηση, που τους απευθύνουν οι τελωνειακές αρχές της Κοινότητας· εάν το σύστημα απαιτούσε να διατυπωθεί η αίτηση για τον έλεγχο την ίδια τη στιγμή της εισαγωγής (αναστέλλοντας έτσι τον εκτελωνισμό του εμπορεύματος), δεν θα υπήρχε λόγος να επιβάλλεται η φύλαξη των πιστοποιητικών καταγωγής για μακρύτερο χρονικό διάστημα από την περίοδο των τριών μηνών από την εισαγωγή. Κατ' αντιδιαστολή: η υποχρέωση να φυλάσσονται για δύο έτη τα πιστοποιητικά καταγωγής επιβεβαιώνει ότι ο εκ των υστέρων έλεγχος μπορεί να ζητηθεί μέσα σε ορισμένο χρονικό διάστημα από την εισαγωγή του εμπορεύματος.

4. Η επιχείρηση Acampora επιχειρεί να διαστρεβλώσει το αποτέλεσμα της λογικής, γραμματικής και συστηματικής ερμηνείας των διατάξεων που εξέτασα, επικαλούμενη την ανάγκη προστασίας των προσδοκιών του καλόπιστου εισαγωγέα. Υποστηρίζει στην ουσία ότι, όταν οι τελωνειακές αρχές δέχονται την εισαγωγή χωρίς να διατυπώσουν ορισμένες επιφυλάξεις, δημιουργούν, γι' αυτόν ακριβώς το λόγο, στον εισαγωγέα δικαιολογημένη εμπιστοσύνη ως προς το νόμιμο και οριστικό χαρακτήρα του εκτελωνισμού και δεν μπορούν επομένως να του επιβάλλουν απρόσμενες επιβαρύνσεις, διατάσσοντας εκ των υστέρων έλεγχο.

Η πρώτη βασική αντίρρηση εναντίον της απόψεως αυτής είναι ότι δεν μπορεί να δημιουργηθεί στον εισαγωγέα δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, όταν υπάρχει ρύθμιση που σαφώς επιφυλάσσει στις τελωνειακές αρχές τη δυνατότητα να διατάξουν «εκ των υστέρων» ελέγχους και ιδίως δειγματοληπτικούς ελέγχους. Οι αρχές που εκτελωνίζουν τα εμπορεύματα, εφαρμόζοντας τη ρύθμιση αυτή, δεν μπορούν, με τη συμπεριφορά τους, να δημιουργήσουν στον εισαγωγέα την πεποίθηση ότι η χορήγηση της δασμολογικής προτιμήσεως είναι στο εξής οριστική, ανεξαρτήτως της γνησιότητας του πιστοποιητικού καταγωγής, για τον απλό λόγο ότι, γενικά, προβλέπεται ρητά στον κανονισμό η επιφύλαξη τέτοιου είδους ελέγχου· αυτό καθιστά την επιφύλαξη περιττή σε κάθε ειδική περίπτωση.

Κατά δεύτερο λόγο, και πάντοτε όσον αφορά ειδικά το δειγματοληπτικό έλεγχο, δεν βλέπω τι πλεονέκτημα θα αντλούσε ο εισαγωγεύς από την επιφύλαξη της διοικήσεως στον τομέα αυτό, δηλαδή ποια επιρροή θα

μπορούσε να έχει μια τέτοια επιφύλαξη στην εμπορική του συμπεριφορά. Εάν ο εισαγωγεύς είναι καλόπιστος και, επομένως, πεπεισμένος για την απόλυτη νομιμότητα της ενέργειάς του, θα έχει την τάση να συμπεριφέρεται με τον ίδιο τρόπο έναντι των τελωνειακών αρχών, είτε οι τελευταίες διατυπώσουν ειδική επιφύλαξη ελέγχου είτε όχι.

Είναι δυνατόν ο εισαγωγεύς να συναντήσει δυσκολίες εάν ενδεχομένως στραφεί κατά του εκδότη που πλαστογράφησε πιστοποιητικά καταγωγής. Δεν φαίνεται όμως να ήθελε η Κοινότητα να τον προστατεύσει κατά των προβλημάτων αυτών, ή να τον απαλλάξει από τις επιβλαβείς συνέπειες σφαλμάτων που διέπραξαν οι προμηθευτές του δηλώνοντας την καταγωγή των εμπορευμάτων. Η χρηματική επιβάρυνση απάτης που διέπραξαν τρίτοι εις βάρος του εισαγωγέα δεν μπορεί οπωσδήποτε να επιρριφθεί στην Κοινότητα, ούτε μπορεί να εξαρτηθεί από το αν οι αρμόδιες τελωνειακές αρχές πληροφόρησαν ή όχι τον εισαγωγέα για το ενδεχόμενο μεταγενέστερου ελέγχου του πιστοποιητικού καταγωγής.

5. Για τους λόγους που εξέθεσα μέχρι τώρα καταλήγω προτείνοντας να αποφανθεί το Δικαστήριο, απαντώντας στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε, με Διάταξη της 27ης Ιουνίου 1979, το ιταλικό Corte di Cassazione, ότι:

«Δυνάμει του άρθρου 13 του κανονισμού ΕΟΚ 1371/71 της 30ής Ιουνίου 1971, οι εθνικές τελωνειακές αρχές μπορούν να διατάξουν ελέγχους της γνησιότητας των πιστοποιητικών καταγωγής, μετά την εισαγωγή εμπορευμάτων, τα οποία υπήχθησαν χωρίς ρητές επιφυλάξεις στο πλεονέκτημα της προτιμησιακής δασμολογικής μεταχειρίσεως που χορηγεί η Κοινότητα στα προϊόντα, τα οποία κατάγονται από αναπτυσσόμενες χώρες, με όλες τις δυσμενείς συνέπειες που μπορεί να έχουν οι έλεγχοι αυτοί για την επιχείρηση που έκανε την εισαγωγή.»