που περιλαμβάνονται στους κανονισμούς 1162/79 και 1481/80 δεν καλύπτει νήματα συνιστάμενα συγχρόνως από πολυγλυκολικό οξύ και από γαλακτικό οξύ, έστω και αν το ποσοστό του γαλακτικού οξέος που περιέχουν (10 %) δεν έχει επίπτωση στις ιδιότητες και στη χρήση τους και αν μεταγενέστερη τροποποίηση της ρυθμίσεως επεξέτεινε και στα προϊόντα αυτά το ευεργέτημα της αναστολής των δασμών.

2. Αν, κατά την εφαρμογή του άρθρου 28 της Συνθήκης περί τροποποιήσεως ή αναστολής των αυτόνομων δασμών του κοινού δασμολογίου, το Συμβούλιο διαθέτει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, οφείλει επίσης, όταν αποφασίζει τη χορήγηση αναστολής, να επιλέγει κριτήρια αντικειμενικά και δυνάμενα να ελεγχθούν, που περιορίζουν αυστηρά το πεδίο εφαρμογής της αναστολής στα προϊόντα για τα οποία προέκυψε συγκεκριμένη ανάγκη των κοινοτικών βιομηχανιών επεξεργασίας, η οποία μπορούσε πράγματι να διαπιστωθεί. Απόκειται στον εισαγωγέα, που επιθυμεί ενδεχομένως να επιτύχει τέτοια απαλλαγή, να υποβάλει αίτηση στις αρμόδιες αρχές, και επομένως ο εισαγωγέας που δεν υπέβαλε τέτοια αίτηση δεν μπορεί να ισχυριστεί ότι υπήρξε θύμα αυθαίρετης ή εισάγουσας διακρίσεις συμπεριφοράς ή καταχρήσεως εξουσίας λόγω του γεγονότος ότι αναστολή που αποφάσισε το Συμβούλιο καλύπτει αποκλειστικά τα προϊόντα ανταγωνιστικής επιχειρήσεως και όχι τα προϊόντα του εν λόγω εισαγωγέα, παρά το ότι αυτά είναι παρόμοια.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 27ης Φεβρουαρίου 1986 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, το Bundesfinanzhof ζητεί από το Δικαστήριο να εκδώσει προδικαστική απόφαση ως προς την ερμηνεία και, επικουρικά, ως προς το κύρος των κανονισμών του Συμβουλίου 1162/79 [1] και 1481/80 [2], περί προσωρινής αναστολής των αυτόνομων δασμών του κοινού δασμολογίου για ορισμένο αριθμό βιομηχανικών προϊόντων, στο μέτρο που οι κανονισμοί αυτοί αφορούν τα « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος » της διακρίσεως 51.01 Α του κοινού δασμολογίου.

Η εταιρία Ethicon GmbH, προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, εισήγαγε από τον Ιανουάριο μέχρι το Σεπτέμβριο του 1980 νήματα αποκαλούμενα polyglactin 910, τα οποία συντίθενται κατά 90 % από πολυγλυκολικό οξύ και κατά 10 % από γαλακτικό οξύ ή λακτίδιο. Τα νήματα αυτά προορίζονται για την κατασκευή εντός της Κοινότητας επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα.

Κατά τον εκτελωνισμό των εμπορευμάτων, το Hauptzollamt (Κεντρικό Τελωνείο) του Itzehoe, καθού στην κύρια δίκη, κατέταξε τα νήματα στη διάκριση 51.01 Α του κοινού δασμολογίου και εισέπραξε δασμούς ύψους 9 %.

Η καθής άσκησε προσφυγή κατά των πράξεων περί επιβολής δασμού διότι φρονούσε ότι έπρεπε να τύχει της δασμολογικής απαλλαγής που ισχύει για τα « νήματα *εξ ολοκλήρου* εκ πολυγλυκολικού οξέος » τα οποία εμπίπτουν στην ίδια δασμολογική διάκριση.

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — JO 1979, L 147, σ. 1.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 02/008, σ. 236.

Η εν λόγω αναστολή εισήχθη για πρώτη φορά, δυνάμει του άρθρου 28 της Συνθήκης ΕΟΚ, με τον κανονισμό 2990/74 του Συμβουλίου, της 26ης Νοεμβρίου 1974, που άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1975 [3].

Η εν λόγω απαλλαγή εξακολούθησε να ισχύει κατά περιόδους. Κατά την περίοδο που διενεργήθηκαν οι εισαγωγές για τις οποίες η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη ζητεί δασμολογική απαλλαγή, ίσχυαν οι ανωτέρω κανονισμοί 1162/79 (περίοδος από 1ης Ιουλίου 1979 μέχρι 30ής Ιουνίου 1980) και 1481/80 (περίοδος από 1ης Ιουλίου 1980 μέχρι 30ής Ιουνίου 1981).

Κατόπιν διαβημάτων της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, το Συμβούλιο, με τον κανονισμό 2916/80 της 11ης Νοεμβρίου 1980 [4], που άρχισε να ισχύει στις 13 Νοεμβρίου 1980, εισήγαγε αναστολή των δασμών επίσης υπέρ του προϊόντος που εισάγει η εταιρία αυτή.

Η εν λόγω αναστολή των δασμών, που προστέθηκε στην αναστολή η οποία ισχύει για τα «νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος», είχε την ακόλουθη διατύπωση:

«ex 51.01 Α: Νήματα με περιεκτικότητα σε πολυγλυκολικό οξύ ίση ή μεγαλύτερη του 88 %».

Από την 1η Ιουλίου 1981 [5] η περιγραφή των εμπορευμάτων για τα οποία ίσχυε η τελευταία αυτή αναστολή τροποποιήθηκε ως εξής:

«ex 51.01 Α: Νήματα εκ συμπολυμερούς γλυκολικού οξέος και λακτικού οξέος διά την κατασκευήν χειρουργικών ραμμάτων».

Σε υποσημείωση διευκρινίζεται ότι ο έλεγχος της χρήσεως για τον ειδικό αυτό σκοπό διενεργείται κατ' εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων που έχουν εκδοθεί επί του θέματος.

Είναι μάλλον βέβαιο ότι τα δύο προϊόντα έχουν ίδιες ιδιότητες και χρησιμοποιούνται για την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα. Το γεγονός ότι το προϊόν που εισάγει η εταιρία Ethicon περιλαμβάνει επίσης γαλακτικό οξύ εξηγείται από την ύπαρξη διπλώματος ευρεσιτεχνίας, που δεν έχει πάντως επίπτωση στην παρούσα διαφορά.

Το Finanzgericht απέρριψε την προσφυγή με τη σκέψη ότι η αναστολή των οικείων δασμών αφορά τα «νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος» της δασμολογικής διακρίσεως 51.01 Α και όχι τα επίμαχα προϊόντα, στα οποία η αναστολή των δασμών επεκτάθηκε μόνο από τις 13 Νοεμβρίου 1980, δυνάμει του κανονισμού 2916/80 για τον οποίο έγινε ήδη λόγος ανωτέρω.

Στα πλαίσια αναιρέσεως που άσκησε κατά της αποφάσεως αυτής η προσφεύγουσα, το Bundesfinanzhof υπέβαλε στο Δικαστήριο τα τρία ακόλουθα ερωτήματα:

1) Η αναστολή της επιβολής δασμών για «νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος» της διακρίσεως 51.01 Α του κοινού δασμολογίου, σύμφωνα με τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 1162/79 του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1979 (ΑΒΙ. L 147 της 15.6.1979, σ. 1) και 1481/80 της 9ης Ιουνίου 1980 (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/008, σ. 236) που αφορούν αμφότεροι την προσωρινή αναστολή της επιβολής των αυτόνομων δασμών του κοινού δασμολογίου για ορισμένο αριθμό βιομηχανικών προϊόντων, παρά το γράμμα των σχετικών διατάξεων αλλά λαμβανομένου υπόψη του σκοπού της αναστολής όπως αυτός διατυπώθηκε επίσης σε μεταγενέστερες ρυθμίσεις, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι ισχύει επίσης για νήματα προοριζόμενα για την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα, με περιεκτικότητα πολυγλυκολικού οξέος κατά 90 % και με την ασήμαντη για τις ιδιότητες και τη χρήση του εν λόγω προϊόντος πρόσμιξη λακτιδίου (γαλακτικού οξέος) κατά 10 %;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα 1: Η αναφερόμενη στο ερώτημα 1

3 — JO 1974, L 319, σσ. 6 και 7.

4 — ΕΕ ειδ. έκδ. 02/010, σ. 143.

5 — Κανονισμός 1533/81, ΕΕ 1981, L 155, σ. 1.

αναστολή της επιβολής δασμών είναι άκυρη για το λόγο ότι παραβαίνει την υπαγορευόμενη από το κοινοτικό δίκαιο απαγόρευση των διακρίσεων, διότι ισχύει μόνο για « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος », αλλά όχι για νήματα αποτελούμενα κατά 90 % από πολυγλυκολικό οξύ και κατά 10 % από λακτίδιο, τα οποία έχουν τις ίδιες ιδιότητες και εξυπηρετούν τον ίδιο σκοπό με τα αποτελούμενα κατά 100 % από πολυγλυκολικό οξύ νήματα τα οποία εισάγει και επεξεργάζεται επιχείρηση ανταγωνιστική της προσφεύγουσας επιχειρήσεως εισαγωγών και κατασκευής;

3) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 1:

Ποιες συνέπειες επιφέρει η ακυρότητα της αναφερόμενης στο ερώτημα 1 αναστολής της επιβολής δασμών;

Τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως 58/85 παρουσιάζουν προφανώς πολλές αναλογίες με τα περιστατικά της υποθέσεως 227/84, που είχε ως αντικείμενο διαφορά μεταξύ της εταιρίας Texas Instruments Deutschland GmbH και του Hauptzollamt München-Mitte (απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Νοεμβρίου 1985, Συλλογή 1985, σ. 3639).

Στην υπόθεση Texas Instruments, η αναστολή των δασμών που είχε αρχικά χορηγηθεί με έναν πρώτο κανονισμό του Συμβουλίου σε ηλεκτρονικές μνήμες (« eproms ») των οποίων το πλαίσιο είχε ορισμένες εξωτερικές διαστάσεις, επεκτάθηκε στη συνέχεια σε ηλεκτρονικές μνήμες του ίδιου τύπου, των οποίων το πλαίσιο είχε μεγαλύτερες εξωτερικές διαστάσεις. Το παραπέμπον δικαστήριο είχε ζητήσει από το Δικαστήριο αν ο πρώτος κανονισμός παραβίαζε τη γενική αρχή της ισότητας, διότι εξαρτούσε τη δασμολογική απαλλαγή από τις διαστάσεις του πλαισίου. Το Δικαστήριο απάντησε αρνητικά στο ερώτημα αυτό.

Στην παρούσα υπόθεση, η νομική προσέγγιση που ακολουθείται στη Διάταξη περί παραπομπής δεν είναι εντούτοις εντελώς η ίδια, διότι ο εθνικός δικαστής θίγει κυρίως το ζήτημα της ευρείας ερμηνείας των οικείων κανονισμών.

Το πρόβλημα του κύρους των κανονισμών αυτών θίγεται μόνο επικουρικά.

Δεν μπορώ συνεπώς να προτείνω, χωρίς εμπεριστατωμένο έλεγχο, να κριθεί η παρούσα υπόθεση βάσει της αποφάσεως στην υπόθεση Texas Instruments.

I — Ως προς την ερμηνεία των κανονισμών 1162/79 και 1481/80 (πρώτο ερώτημα)

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη υποστηρίζει ότι το Συμβούλιο, εκδίδοντας μέσα σε σχετικά βραχύ χρονικό διάστημα τον κανονισμό 2916/80 για να παραχωρήσει αναστολή των δασμών επίσης στο polyglactin 910 και τροποποιώντας με τον κανονισμό 1533/81 (ΕΕ 1981, L 155, σσ. 1 και 4) την περιγραφή του προϊόντος που καλύπτονταν από την απαλλαγή, προσθέτοντας τις λέξεις « προοριζόμενα για την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα », άφησε να εννοηθεί ότι *ευθύς εξαρχής*, συνεπώς *ήδη από το 1975*, είχε τη βούληση να παραχωρήσει αναστολή των δασμών όχι μόνο για τα ρητά μνημονευόμενα « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος », αλλά για όλα τα συνθετικά νήματα που προορίζονται για την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα, ακόμη και όταν η περιεκτικότητά τους σε πολυγλυκολικό οξύ είναι κατώτερη του 100 %. Με άλλους λόγους, το Συμβούλιο έλαβε υπόψη τη χρήση του προϊόντος και όχι τη χημική του σύσταση. Ο στόχος αυτός προκύπτει επίσης από τις αιτιολογικές σκέψεις των εν λόγω κανονισμών, βάσει των οποίων πρέπει να καλυφθούν οι ανάγκες των κοινοτικών βιομηχανιών επεξεργασίας.

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη και το Bundesfinanzhof αναφέρονται τέλος στην απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 292/82 (Merck κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas, Συλλογή 1983, σ. 3781), με την οποία γίνεται δεκτό ότι « για την ερμηνεία διατάξεως του κοινοτικού δικαίου, πρέπει να ληφθεί υπόψη όχι μόνο το γράμμα της, αλλά επίσης τα συμφραζόμενά της και οι στόχοι που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος ».

Επιτρέπεται συνεπώς να ερμηνευθούν οι επίμαχοι κανονισμοί αντίθετα προς το γράμμα τους, λαμβανομένου υπόψη του στόχου τους.

Πώς πρέπει να εκτιμηθούν τα επιχειρήματα αυτά;

1. Πρέπει να παρατηρηθεί καταρχάς ότι το κείμενο που αφορά την αναστολή των δασμών για «νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος» είναι εξαιρετικά σαφές και αφορά προφανώς μόνο τα νήματα που συνίστανται κατά 100 % από πολυγλυκολικό οξύ. Όπως αναγνωρίζει η ίδια η προσφεύγουσα, η γραμματική ερμηνεία του κειμένου που προβλέπει την αναστολή των δασμών δεν μπορεί να οδηγήσει σε κανένα άλλο αποτέλεσμα.

Οι παρεκκλίσεις όμως από το κοινό δασμολόγιο πρέπει να ερμηνεύονται στενά και μόνο βάσει των γενικών κανόνων περί ερμηνείας της ονοματολογίας του δασμολογίου.

Συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής, η οποία εκθέτει στη σελίδα 7 των παρατηρήσεών της της 8ης Μαΐου 1985 ότι «κάθε προσπάθεια να αποδοθεί διαφορετική έννοια στο σαφές κείμενο του δασμολογίου με την επίκληση λόγων δικαιοσύνης που συνδέονται με τις συνθήκες της οικείας περιπτώσεως δεν συνεπάγεται την ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή του δασμολογίου σε όλες τις περιπτώσεις, με βάση την ίδια τη διατύπωσή του, αλλά τον a priori καθορισμό του περιεχομένου του, βάσει των οικονομικών αναγκών ορισμένων εισαγωγέων. Η ονοματολογία του δασμολογίου θα έχανε έτσι κάθε αντικειμενική αξία και η ρυθμιστική του λειτουργία θα καθίστατο κενή περιεχομένου. Αν το κοινό δασμολόγιο προβλέπει ειδικούς και αυστηρούς κανόνες δασμολογικής κατατάξεως, είναι ακριβώς για να εμποδίσει κάθε υποκειμενική ερμηνεία του που είναι ασυμβίβαστη με τις απαιτήσεις της ασφάλειας του δικαίου».

Θα ήταν πράγματι αντίθετο προς την ασφάλεια του δικαίου αν, για όλα τα προϊόντα τα οποία αφορά απόφαση εκδιδόμενη δυνάμει του άρθρου 28, έπρεπε να εξεταστεί ή και να γίνει δεκτή η δυνατότητα επεκτάσεως της αποφάσεως, μέσω της ερμηνείας, σε άλλα προϊόντα που μπορούν να χρησιμοποιηθούν για τον ίδιο σκοπό.

Μένει να εξεταστεί αν από τις συνθήκες της προκειμένης περιπτώσεως μπορούν να προκύψουν αντικειμενικά στοιχεία που επιτρέπουν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το Συμβούλιο εννοούσε ενδεχομένως άλλο από αυτό που πράγματι είπε.

2. Κανένα επιχείρημα υπέρ της ευρείας ερμηνείας των κανονισμών 1162/79 και 1481/80 δεν μπορεί να συναχθεί από το κείμενο των αιτιολογικών τους σκέψεων, ούτε από τις αιτιολογικές σκέψεις των κανονισμών 2916/80 και 1533/81.

Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις του Συμβουλίου και της Επιτροπής στην υπόθεση 227/84 (Texas Instruments, σκέψη 9), ο αριθμός των εμπορευμάτων που τυγχάνουν αναστολής των δασμών ανέρχεται κανονικά ετησίως σε χίλια και πλέον.

Το κείμενο των αιτιολογικών σκέψεων των κανονισμών αυτών είναι, στο μέτρο που μπορούσα να το διαπιστώσω, πάντοτε το ίδιο.

Η αναστολή των δασμών δικαιολογείται πάντοτε από το γεγονός ότι η παραγωγή στην Κοινότητα είναι ανεπαρκής ή ανύπαρκτη και από την επιθυμία να καλυφθούν οι ανάγκες των βιομηχανιών επεξεργασίας.

Η αναγνώριση της ανάγκης αυτής περιορίζεται εντούτοις αυστηρά στα προϊόντα που απαριθμούνται σε κάθε απόφαση. Ο σκοπός και ο νομικός χαρακτήρας του κοινού δασμολογίου απαγορεύουν να επεκτείνεται κατ' αναλογία η αποφασισθείσα αναστολή και σε άλλα προϊόντα που καλύπτουν τις ίδιες ανάγκες.

Δεν πρέπει τέλος να λησμονείται επίσης ότι το άρθρο 28 είναι καθαρά διαδικαστική διάταξη που δεν επιβάλλει στο Συμβούλιο την πολιτική που πρέπει να ακολουθήσει όσον αφορά την αναστολή των δασμών.

Η απουσία δεδομένης παραγωγής εντός της Κοινότητας σε συνδυασμό με τις εισαγωγικές ανάγκες των βιομηχανιών επεξεργασίας δεν παρέχει κανένα αυτόματο δικαίωμα αναστολής των δασμών.

Οι ανάγκες της Κοινότητας μπορούν πράγματι να καλυφθούν επίσης αν για το εισαγόμενο προϊόν καταβληθεί ο προβλεπόμενος δασμός. Κατά της αναστολής των δασμών θα μπορούσαν παραδείγματος χάρη να προβληθούν εκτιμήσεις οικονομικού χαρακτήρα.

Το μόνο όριο που τίθεται στη διακριτική εξουσία του Συμβουλίου είναι η αρχή της ισότητας. Θα εξετάσουμε στα πλαίσια του δεύτερου ερωτήματος αν η αρχή αυτή παραβιάστηκε εν προκειμένω.

3. Όσον αφορά το επιχείρημα ότι η αναστολή των δασμών που αποφασίστηκε το 1974 έπρεπε να ερμηνευθεί υπό το φως των κανονισμών 2916/80 και 1533/81 βάσει των οποίων εισήχθη αναστολή επίσης υπέρ του προϊόντος που εισάγει η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, πρέπει να παρατηρηθούν τα ακόλουθα:

Αντίθετα με ό, τι συνέβαινε στην υπόθεση Texas Instruments, στην προκειμένη περίπτωση δεν επεκτάθηκε η αρχική αναστολή των δασμών (όπως θα ήταν εύκολο να γίνει με την αντικατάσταση του όρου « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος » από τον όρο « νήματα με περιεκτικότητα σε πολυγλυκολικό οξύ ίση ή ανώτερη του 88 % », που περιλαμβάνει και τους δύο τύπους προϊόντων), αλλά στην αρχική περιγραφή των εμπορευμάτων πραγματοποιήθηκε μια προσθήκη.

Επιπλέον, όπως ήδη ανέφερα πιο πάνω, με τον αμέσως μετέπειτα κανονισμό 1533/81 επιβλήθηκε ορισμένη προϋπόθεση όσον αφορά τον προορισμό του εμπορεύματος.

Στο εξής, η αναστολή των δασμών για το polyglactin 910 αφορά τα « νήματα εκ συμπολυμερούς γλυκολικού οξέος και λακτικού οξέος *διά την κατασκευήν χειρουργικών ραμμάτων* ».

Η ίδια προϋπόθεση όσον αφορά τη χρήση του εμπορεύματος δεν επεκτάθηκε στα « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος » που εισάγει η ανταγωνιστική επιχείρηση.

Κατά την προφορική διαδικασία διαπιστώθηκε ότι η διαφοροποίηση αυτή δεν είναι τυχαία: το προϊόν που εισάγει η εταιρία Ethicon μπορεί πράγματι να χρησιμοποιηθεί και για σκοπούς διαφορετικούς από την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα, δηλαδή για την κατασκευή τεχνητών μελών και οργάνων.

Ο εκπρόσωπος της εταιρίας Ethicon υποστηρίζει ότι το ίδιο ισχύει για το ανταγωνιστικό προϊόν.

Όπως κι αν έχουν τα πράγματα, είναι δεδομένο ότι το ανταγωνιστικό προϊόν απολαύει από το 1975 αναστολής των δασμών, ανεξάρτητα από τον προορισμό του.

Δεν είναι συνεπώς δυνατό να γίνει δεκτό το επιχείρημα που προβάλλει η προσφεύγουσα, ότι δηλαδή η παραχώρηση αναστολής των δασμών για το polyglactin 910 που προορίζεται για την κατασκευή επιδέσμων για χειρουργικά ράμματα αποδεικνύει ότι το Συμβούλιο, ήδη από το 1975, είχε στην πραγματικότητα υπόψη του όχι ένα προϊόν με συγκεκριμένη χημική σύσταση αλλά όλα τα προϊόντα που μπορούσαν να χρησιμοποιηθούν για ορισμένο ειδικό σκοπό.

4. Αν και η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη δεν υποβάλλει συγκεκριμένο αίτημα αναδρομικής εφαρμογής του κανονισμού 2916/80, το αίτημά της, αν γινόταν δεκτό, θα είχε στην πραγματικότητα τέτοιο αποτέλεσμα.

Το Συμβούλιο όμως, με την απόφαση της 27ης Ιουνίου 1974 περί των ληπτέων μέτρων για την απλοποίηση των καθηκόντων των διοικήσεων τελωνείων (JO C 79 της 8.7.1974, σ. 1), έθεσε ως κανόνα να μη θεσπίζονται διατάξεις αναδρομικής ισχύος, εκτός από εξαιρετικές περιπτώσεις που δικαιολογούνται από επιτακτικούς λόγους οικονομικού χαρακτήρα.

Εν προκειμένω, το Συμβούλιο δεν προσέδωσε αναδρομική ισχύ στον κανονισμό 2916/80. Αν ληφθεί υπόψη η γενική του στάση όσον αφορά την αναδρομική ισχύ στον τελωνειακό τομέα, είναι εύλογη η συναγωγή του συμπεράσματος ότι δεν θέλησε να προσδώσει σιωπηρά τέτοια ισχύ στον ανωτέρω κανονισμό.

Η συναγωγή του συμπεράσματος αυτού επιβάλλεται κατά μείζονα λόγο διότι το Συμβούλιο παρεξέκλινε στην προκειμένη περίπτωση από έναν άλλο κανόνα που είχε θέσει με την ίδια απόφαση, τον κανόνα δηλαδή ότι οι τροποποιήσεις του κοινού δασμολογίου αρχίζουν να ισχύουν κάθε χρόνο την 1η Ιανουαρίου και, ενδεχομένως, την 1η Ιουλίου.

Εν προκειμένω, η πρώτη αναστολή των δασμών για το polyglactin 910 άρχισε να ισχύει την 13η Νοεμβρίου.

Μπορεί συνεπώς να υποτεθεί ότι το Συμβούλιο έκρινε ότι η εισαγωγή της επίμαχης δασμολογικής απαλλαγής παρουσίαζε επείγοντα χαρακτήρα, λαμβανομένης ίσως υπόψη της ευνοϊκής μεταχειρίσεως του ανταγωνιστικού προϊόντος, όχι όμως μέχρι σημείου να δικαιολογείται η λήψη μέτρου με αναδρομική ισχύ.

Αυτό συνηγορεί και πάλι υπέρ του ότι « η πραγματική βούληση του νομοθέτη » δεν ήταν να χορηγήσει ήδη από το 1975 ή από την αρχή του 1980 δασμολογική απαλλαγή για όλα τα συνθετικά νήματα, ανεξαρτήτως συστάσεως, που χρησιμεύουν για την κατασκευή χειρουργικών ραμμάτων.

5. Μένει να εξεταστεί αν η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 292/82, Merck κατά Hauptzollamt Hamburg-Jonas, είναι ικανή να ανασκευάσει την ανωτέρω επιχειρηματολογία.

Υπάρχει ορισμένη αναλογία όσον αφορά τα πραγματικά περιστατικά των δύο υποθέσεων.

Και στην υπόθεση Merck, η νομοθετική αρχή, εν προκειμένω η Επιτροπή, πληροφορήθηκε μια κάποια στιγμή την ύπαρξη ενός νέου στοιχείου και προσάρμοσε το ταχύτερο δυνατό την ισχύουσα ρύθμιση προς το νέο αυτό δεδομένο.

Η Επιτροπή πληροφορήθηκε πράγματι ότι μανιτόλη και σορβιτόλη παρασκευάζονταν από ουσία για την οποία δεν χορηγείτο επιστροφή λόγω παραγωγής. Η Επιτροπή, κατά συνέπεια, ενήργησε ώστε να χορηγηθεί για τα εμπορεύματα αυτά η υψηλότερη επιστροφή λόγω εξαγωγής που προβλέποντα για τα άλλα εμπορεύματα για τα οποία δεν είχε χορηγηθεί επιστροφή λόγω παραγωγής.

Στην υπόθεση Merck, η Επιτροπή δεν αμφισβήτησε κατ' ουσία το βάσιμο της επιχειρηματολογίας της προσφεύγουσας. Αντίθετα μάλιστα, διευκρίνισε ότι δεν είχε καθόλου την πρόθεση να μειώσει τις επιστροφές λόγω εξαγωγής των εμπορευμάτων για τα οποία δεν είχαν χορηγηθεί επιστροφές λόγω παραγωγής.

Η Επιτροπή δέχτηκε συνεπώς κατά κάποιο τρόπο ότι είχε υποπέσει σε πλάνη που οφειλόταν στην άγνοια ενός πραγματικού στοιχείου.

Το Δικαστήριο έκρινε επομένως ότι επτά κανονισμοί που κάλυπταν την περίοδο η οποία προηγούνταν της επανορθώσεως της πλάνης έπρεπε να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι παρείχαν το δικαίωμα, υπέρ του εν λόγω εμπορεύματος, χορηγήσεως υψηλότερης επιστροφής λόγω εξαγωγής από εκείνη που πράγματι καθοριζόταν στους κανονισμούς αυτούς. Δεδομένου ότι για τη μανιτόλη και τη σορβιτόλη δεν είχε χορηγηθεί επιστροφή λόγω παραγωγής, τα προϊόντα αυτά έπρεπε να υποστούν τη μεταχείριση την οποία θα υφίσταντο αν περιλαμβάνονταν στον πίνακα II του παραρτήματος των εν λόγω κανονισμών, ενώ στην πραγματικότητα περιλαμβάνονταν στον πίνακα I.

Το Δικαστήριο στήριξε την απόφασή του στην ανάγκη « να έχουν οι επίδικες διατάξεις πρακτική αποτελεσματικότητα, σύμφωνα με τους στόχους που επιδιώκει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση, της οποίας αποτελούν μέρος » (σκέψη 17 της αποφάσεως 292/82).

Το Δικαστήριο έκρινε συγχρόνως ότι από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά, βάσει της ερμη-

νείας αυτής, να επηρεάσουν το κύρος των επίμαχων κανονισμών.

Είμαι εντούτοις της γνώμης ότι η απόφαση στην υπόθεση Merck δεν μπορεί να είναι σημαντική για την παρούσα υπόθεση.

Η « κοινοτική κανονιστική ρύθμιση » για την οποία επρόκειτο στην υπόθεση Merck ήταν οργάνωση γεωργικής αγοράς.

Ήταν αναμφισβήτητο ότι για τη μανιτόλη και τη σορβιτόλη υπήρχε δικαίωμα επιστροφής λόγω εξαγωγής.

Ήταν επίσης αναμφισβήτητο ότι το ποσό της επιστροφής αυτής έπρεπε να είναι συνάρτηση της χορηγήσεως ή μη επιστροφής λόγω παραγωγής υπέρ των βασικών προϊόντων που χρησιμοποιούνται κατά την παρασκευή των εμπορευμάτων αυτών.

Ήταν συνεπώς εύλογο να ερμηνευθούν οι εκτελεστικοί κανονισμοί βάσει του επιδιωκόμενου από το βασικό κανονισμό στόχου και να εφαρμοστεί η αρχή της πρακτικής αποτελεσματικότητας.

Στην παρούσα υπόθεση διαπιστώνονται οι ακόλουθες διαφορές:

Δεν βρισκόμαστε ενόψει « κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως » υπό την έννοια σύνθετου μηχανισμού που απαιτεί σχετικά περίπλοκους υπολογισμούς και του οποίου η πρακτική αποτελεσματικότητα θα μπορούσε να χαθεί αν δεν λαμβανόταν υπόψη ένα πραγματικό στοιχείο.

Η πρακτική αποτελεσματικότητα των κανονισμών 1162/79 και 1481/80, δηλαδή η παροχή της δυνατότητας εισαγωγής του οικείου προϊόντος με δασμολογική απαλλαγή, επιτεύχθηκε με την έναρξη της ισχύος των εν λόγω κανονισμών του Συμβουλίου, που βασίζονται στο άρθρο 28 της Συνθήκης ΕΟΚ.

Δεν υπάρχει απόκλιση μεταξύ του επιδιωκόμενου στόχου και της διατυπώσεως των κανονισμών αυτών.

Δεν υπάρχει επίσης απόκλιση μεταξύ της διατυπώσεως των δύο κανονισμών και του άρθρου 28, διότι το εν λόγω άρθρο, όπως ήδη παρατηρήθηκε ανωτέρω, δεν επιβάλλει ορισμένη πολιτική, αλλά περιορίζεται στον καθορισμό ορισμένης διαδικασίας.

Δεν είναι συνεπώς δυνατό να συναχθούν από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 292/82 (Merck) κριτήρια που θα έπρεπε να ακολουθηθούν στην παρούσα υπόθεση και που θα ωθούσαν το Δικαστήριο να προβεί σε ερμηνεία των κανονισμών 1162/79 και 1481/80 αντίθετη προς το γράμμα τους.

II — Ως προς το κύρος των κανονισμών 1162/79 και 1481/80 (δεύτερο ερώτημα)

Για την περίπτωση κατά την οποία το Δικαστήριο θα απαντούσε αρνητικά στο πρώτο ερώτημα, το Bundesfinanzhof ερωτά, δεύτερον, αν η αναστολή των δασμών στην οποία αναφέρεται το πρώτο ερώτημα είναι άκυρη λόγω παραβάσεως της απαγορεύσεως των διακρίσεων, διότι ισχύει μόνο για τα « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος » και όχι για τα νήματα που συνίστανται κατά 90 % από πολυγλυκολικό οξύ και κατά 10 % από λακτίδιο.

Με την απόφαση στην υπόθεση 227/84 (Texas Instruments), το Δικαστήριο δέχτηκε ότι, « μολονότι το άρθρο 28 παρέχει στο Συμβούλιο σημαντικά περιθώρια διακριτικής εξουσίας, εντούτοις εναπόκειται στο Δικαστήριο να ελέγξει αν η άσκηση των αρμοδιοτήτων του από το Συμβούλιο οδηγεί σε κατάχρηση εξουσίας ή σε διακρίσεις ».

Δεν νομίζω ότι αυτό συμβαίνει εν προκειμένω.

1. Αν και είναι δυνατό να λεχθεί ότι πριν από τις 13 Νοεμβρίου 1980, τα νήματα χωρίς και με λακτίδιο υφίσταντο διαφορετική μεταχείριση κατά τη διάρκεια ορισμένων μηνών, η διαφορά αυτή πρέπει να θεωρηθεί ως φυσιολογικό αποτέλεσμα του γεγονότος ότι το Συμβούλιο ενεργεί στον τομέα αυτό μόνο κατόπιν πρωτοβουλίας των επιχειρηματιών, στο μέτρο που η πρωτοβουλία αυτή έχει ευνοϊκή απήχηση σε κράτος μέλος ή στην Επιτροπή.

Αυτός ο τρόπος ενέργειας είναι λογικός. Η Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα στηρίζεται στην αρχή της κοινοτικής προτιμήσεως, έκφραση της οποίας είναι το κοινό δασμολόγιο, μπορεί δε να λεχθεί ότι φύλακες της αρχής αυτής είναι το Συμβούλιο και η Επιτροπή.

Απόκειται σ' αυτούς που θέλουν να επιτύχουν παρέκκλιση από το κοινό δασμολόγιο να υποβάλουν σχετικό αίτημα, να δικαιολογήσουν την οικονομική του σκοπιμότητα και να προσδιορίσουν κατά τον ακριβέστερο δυνατό τρόπο το προϊόν που, κατά την άποψή τους, πρέπει να τύχει της ευνοϊκής αυτής μεταχειρίσεως.

Επιπλέον, οι επιχειρηματίες σκόπιμο θα ήταν να εξετάζουν τακτικά, με τη βοήθεια ενδεχομένως των επαγγελματικών τους οργανώσεων, τις αποφάσεις του Συμβουλίου περί αναστολής των δασμών του κοινού δασμολογίου, ώστε να διαπιστώνουν αν αυτό ή εκείνο το κεφάλαιο πρέπει να αναδιατυπωθεί για να « καλύπτει » τη μία ή την άλλη παραλλαγή του ίδιου προϊόντος ή παραπλήσιο προϊόν ως προς τα οποία θα μπορούσαν να ισχύουν επίσης οι λόγοι της αναστολής.

Ο ρόλος του Συμβουλίου συνίσταται στο να αποφασίζει, βάσει των πληροφοριών και των εκτιμήσεων που τίθενται στη διάθεσή του από τους εκπροσώπους των κρατών μελών και από την Επιτροπή, αν είναι σκόπιμη ολική ή μερική αναστολή των δασμών του κοινού δασμολογίου και ποια πρέπει να είναι η περιγραφή του οικείου προϊόντος.

Στο Συμβούλιο απόκειται να μεριμνά για την τήρηση της αρχής της ισότητας, βάσει των πραγματικών στοιχείων που του υποβάλλονται κατά το χρόνο κατά τον οποίο πρέπει να λάβει την απόφασή του.

Είναι απόλυτα εύλογο να βασίζεται το Συμβούλιο, κατά τον καθορισμό της δασμολογικής απαλλαγής, στα ακριβή χαρακτηριστικά του προϊόντος το οποίο αφορά η αίτηση.

Πράγματι, ένα προϊόν που δεν παρουσιάζει παρά ελαφρές διαφορές έναντι άλλου προϊόντος όσον αφορά τη σύνθεση ή τα λοιπά χαρακτηριστικά του, μπορεί να χρησιμοποιείται για σκοπούς διαφορετικούς από ό, τι το άλλο προϊόν και κατά τον τρόπο αυτό να ανταγωνίζεται προϊόντα που κατασκευάζονται εντός της Κοινότητας.

2. Είναι βέβαια επίσης πιθανό, σε περιπτώσεις όπως αυτή που μας απασχολεί ή όπως στην υπόθεση Texas Instruments, το Συμβούλιο να ειδοποιείται εκ των υστέρων για την ύπαρξη προϊόντος που δεν καλύπτεται από την απαλλαγή και μπορεί να χρησιμοποιηθεί για τον ίδιο σκοπό.

Αν διαπιστωθεί έτσι ότι διακυβεύεται η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, το Συμβούλιο οφείλει προφανώς να επιδείξει την αναγκαία επιμέλεια ώστε, το ταχύτερο δυνατό, και τα δύο προϊόντα να υφίστανται την ίδια μεταχείριση.

Αυτό ακριβώς έπραξε το Συμβούλιο στην παρούσα υπόθεση.

Όπως ήδη εξέθεσα, μόλις το Συμβούλιο έλαβε την αίτηση της γερμανικής κυβερνήσεως που υποβλήθηκε μόλις τον Αύγουστο του 1980, εισήγαγε δασμολογική απαλλαγή υπέρ του polyglactin 910 που άρχισε να ισχύει στις 13 Νοεμβρίου 1980. Παρεξέκλινε συνεπώς από τον κανόνα, που το ίδιο έθεσε με την απόφαση της 27ης Ιουνίου 1974, περί των ληπτέων μέτρων για την απλοποίηση των καθηκόντων των διοικήσεων τελωνείων, σύμφωνα με τον οποίο οι δασμολογικές μεταβολές αρχίζουν να ισχύουν κάθε χρόνο την 1η Ιανουαρίου και, ενδεχομένως, την 1η Ιουλίου.

Αναμφίβολα λοιπόν το Συμβούλιο, αν ληφθούν υπόψη οι προθεσμίες στις οποίες υπόκεινται οι μέθοδοι οργανώσεως και εργασίας του, επέδειξε επιμέλεια.

3. Τρίτον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι με τους επίμαχους κανονισμούς 1162/79 και 1481/80 παραχωρήθηκε δασμολογική απαλ-

λαγή σε ένα προϊόν, « τα νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος », και όχι σε έναν επιχειρηματία.

Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη μπορούσε και αυτή, ανά πάσα στιγμή, να προβεί στην εισαγωγή τέτοιων νημάτων ατελώς, με σκοπό την επεξεργασία τους.

4. Τέλος, πρέπει ακόμη να υπομνηστεί ότι με τους κανονισμούς 1162/79 και 1481/80 παρατάθηκε απλώς η ισχύς δασμολογικής απαλλαγής που είχε χορηγηθεί για πρώτη φορά σε ανύποπτο χρόνο, δηλαδή πέντε έτη πριν από την εισαγωγή του προϊόντος της εταιρίας Ethicon στην Κοινότητα.

Δεν είναι συνεπώς δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι κανονισμοί αυτοί είχαν ως στόχο να ευνοήσουν ή να παραβλάψουν ορισμένους επιχειρηματίες, ούτε ότι εισήγαγαν διακρίσεις.

III — Ως προς τα αποτελέσματα της ενδεχόμενης ακυρότητας της αναστολής των δασμών στην οποία αναφέρεται το πρώτο ερώτημα (τρίτο ερώτημα)

Δεδομένου ότι η απάντηση στο δεύτερο ερώτημα είναι αρνητική, φρονώ ότι δεν συντρέχει λόγος να δοθεί απάντηση στο τρίτο ερώτημα.

Επί των δικαστικών εξόδων

Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν το Συμβούλιο και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που κατέθεσαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, δεν αποδίδονται. Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης το χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων.

Συμπερασματικά, προτείνω να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα του Bundesfinanzhof:

1) η αναστολή των δασμών για τα « νήματα εξ ολοκλήρου εκ πολυγλυκολικού οξέος » της διακρίσεως 51.01 Α του κοινού δασμολογίου, που εισήχθη με τους κανονισμούς του Συμβουλίου 1162/79 της 12ης Ιουνίου 1979 και 1481/80 της 9ης Ιουνίου 1980, δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά επίσης παρόμοια νήματα, τα οποία όμως συνίστανται από πολυγλυκολικό οξύ και από γαλακτικό οξύ·

2) από την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων δεν προέκυψαν στοιχεία ικανά να επηρεάσουν το κύρος των κανονισμών αυτών.