ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)
της 22ας Ιουνίου 1994 *

Στην υπόθεση C-426/92,

που έχει ως αντικείμενο αίτηση του Bundesverwaltungsgericht προς το Δικαστήριο, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, με την οποία ζητείται, στο πλαίσιο της διαφοράς που εκκρεμεί ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου μεταξύ

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας

και

Deutsches Milch-Kontor GmbH,

η έκδοση προδικαστικής αποφάσεως ως προς την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1976, περί των ειδικών διατάξεων σχετικά με την πληρωμή της ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο μετουσιωμένο γάλα σε σκόνη ή μεταποιημένο σε σύνθετες ζωοτροφές στο έδαφος ενός άλλου κράτους μέλους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 204), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1726/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 21), ως προς την ερμηνεία του άρθρου 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, περί των λεπτομερειών παροχής ενισχύσεων στο αποκορυφωμένο γάλα που μεταποιείται σε σύνθετες τροφές και στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 12), και ως προς την ερμηνεία των άρθρων 9, 12, 16 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους G. F. Mancini, πρόεδρο τμήματος, M. Díez de Velasco (εισηγητή), K. N. Κακούρη, F. A. Schockweiler και P. J. G. Kapteyn, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: M. Darmon
γραμματέας: H. A. Rühl, κύριος υπάλληλος διοικήσεως,

λαμβάνοντας υπόψη τις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσαν:

— η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, εκπροσωπούμενη από τον δικηγόρο Thomas Tschentscher, του Δικηγορικού Συλλόγου της Φρανκφούρτης επί του Μάιν,

— η Deutsches Milch-Kontor GmbH, εκπροσωπούμενη από τη δικηγόρο Barbara Festge, του Δικηγορικού Συλλόγου του Αμβούργου,

— η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Ulrich Wölker, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, επικουρούμενο από τους δικηγόρους Georg M. Berrisch και Hans-Jürgen Rabe, των Δικηγορικών Συλλόγων Βρυξελλών και Αμβούργου,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τον δικηγόρο Thomas Tschentscher, επικουρούμενο από τον Karl-Wolfgang Komarek, πραγματογνώμονα, της Deutsches Milch-Kontor GmbH και της Επιτροπής, κατά τη συνεδρίαση της 10ης Φεβρουαρίου 1994,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 21ης Απριλίου 1994,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με Διάταξη της 27ης Αυγούστου 1992, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 22 Δεκεμβρίου 1992, το Bundesverwaltungsgericht (τρίτο τμήμα) υπέβαλε, δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1976, περί των ειδικών διατάξεων σχετικά με την πληρωμή της ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο μετουσιωμένο γάλα σε σκόνη ή μεταποιημένο σε σύνθετες ζωοτροφές στο έδαφος ενός άλλου κράτους μέλους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 204), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1726/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 21), ως προς την ερμηνεία του άρθρου 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, περί των λεπτομερειών παροχής ενισχύσεων στο αποκορυφωμένο γάλα που μεταποιείται σε σύνθετες τροφές και στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή μόσχων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 12), και ως προς την ερμηνεία των άρθρων 9, 12, 16 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ.

2 Τα προδικαστικά αυτά ερωτήματα ανέκυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της επιχειρήσεως Deutsches Milch-Kontor GmbH (στο εξής: DMK) και της αρμόδιας γερμανικής διοικητικής υπηρεσίας (του Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft, στο εξής: BEF), ως προς τον καταλογισμό των εξόδων για τους συστηματικούς μεθοριακούς ελέγχους στους οποίους υποβάλλεται στα σύνορα το εξαγόμενο από τη DMK προς την Ιταλία αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη για το οποίο χορηγούνται επιστροφές κατά την εξαγωγή.

3 Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82), ορίζει, στο άρθρο 10, παράγραφος 1, ότι χορηγείται ενίσχυση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που χρησιμοποιείται ως ζωοτροφή και πληροί ορισμένες προϋποθέσεις.

4 Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του προαναφερθέντος άρθρου 10, το Συμβούλιο εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 986/68, της 15ης Ιουλίου 1968, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή ζώων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 120).

5 Κατά κανόνα η ενίσχυση χορηγείται εντός του κράτους μέλους στο οποίο το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη προορίζεται για ζωοτροφή ή χρησιμοποιείται για την παραγωγή συνθέτων ζωοτροφών. Ώστόσο, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 986/68, επιτρέπεται επίσης στα κράτη μέλη να καταβάλλουν ενίσχυση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που παράγεται στο έδαφός τους, αλλά μετουσιώνεται ή χρησιμοποιείται στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Στην περίπτωση αυτή, οι προϋποθέσεις χορηγήσεως της ενισχύσεως καθορίζονται με τον κανονισμό 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, αμφότεροι προαναφερθέντες. Τα κράτη μέλη δεν χρησιμοποίησαν τη δυνατότητα αυτή παρά μόνο για την εξαγωγή αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη προς την Ιταλία, από 15ης Ιουλίου 1976.

6 Το άρθρο 2, παράγραφος 1, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, προβλέπει δύο ελέγχους προκειμένου να εξακριβωθεί αν πρέπει να καταβληθεί επιστροφή κατά την εξαγωγή. Ο πρώτος, που αφορά τη σύνθεση και την ποιότητα του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, πραγματοποιείται στο κράτος εξαγωγής. Με τον δεύτερο, ο οποίος πραγματοποιείται στο κράτος της μεταποιήσεως (Ιταλία), σκοπείται να εξακριβωθεί αν το προϊόν χρησιμοποιήθηκε πράγματι για την παραγωγή ζωοτροφών.

7 Ο πρώτος έλεγχος είναι ο προβλεπόμενος στο προαναφερθέν άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79.

8 Όσον αφορά τον δεύτερο έλεγχο, στο σημείο 2 της ανωτέρω διατάξεως ορίζεται ότι:

«(...) οι λεπτομέρειες ελέγχου που προσδιορίζονται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πληρούν τουλάχιστον τους ακολούθους όρους:

(...)

β) οι έλεγχοι των ενδιαφερομένων επιχειρήσεων γίνονται επιτόπου και αφορούν ιδίως τους όρους παρασκευής (...).

γ) οι έλεγχοι αυτοί είναι συχνοί και αιφνιδιαστικοί. Πραγματοποιούνται τουλάχιστον μια φορά ανά δεκατέσσερις ημέρες παρασκευής. Εξάλλου, η συχνότητά τους ρυθμίζεται, αφού ληφθεί υπόψη ιδίως η σπουδαιότητα των ποσοτήτων του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που χρησιμοποιούνται από την ενδιαφερομένη επιχείρηση και από τη συχνότητα του ελέγχου σε βάθος της λογιστικής, σύμφωνα με τις διατάξεις υπό δ).

(...)

δ) οι έλεγχοι που αναφέρονται υπό γ) συμπληρώνονται από έναν σε βάθος και αιφνιδιαστικό έλεγχο των εμπορικών εγγράφων και του ειδικού περιεχομένου των λογιστικών στοιχείων (...)»

9 Η DMK εξάγει προς την Ιταλία αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη το οποίο αγοράζει στη Γερμανία. το γάλα αυτό μεταποιείται, στο κράτος προορισμού, σε σύνθετες ζωοτροφές. Η μεταφορά πραγματοποιείται με φορτηγά οχήματα, καθένα των οποίων μεταφέρει φορτίο 25 περίπου τόνων.

10 Η BEF εξέτασε αν μπορεί να χορηγηθεί για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που εξάγει η DMK στην Ιταλία η προβλεπόμενη από τον κανονισμό 986/68 ενίσχυση.

11 Προς τούτο ζήτησε από το τελωνειακό γραφείο εξαγωγής τη λήψη δείγματος από το φορτίο κάθε φορτηγού οχήματος, το οποίο κατόπιν υποβλήθηκε σε ανάλυση. Για οικονομικούς και πρακτικούς λόγους οι προαναφερθέντες έλεγχοι πραγματοποιήθηκαν ταυτόχρονα με τις λοιπές διατυπώσεις εξαγωγής από τις γερμανικές τελωνειακές αρχές που ενήργησαν στο πλαίσιο παροχής διοικητικής αρωγής.

12 Η BEF ζήτησε από την DMK να καταβάλει τα έξοδα για τις αναλύσεις των ληφθέντων δειγμάτων, ύψους 112 γερμανικών μάρκων (DM) ανά δείγμα, στηριζόμενη στο άρθρο 12 του Beihilfenverordnung-Magermilch (γερμανικού κανονισμού περί ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα). Κατά συνέπεια, μεταξύ 29ης Απριλίου και 8ης Σεπτεμβρίου 1980, εκδόθηκαν ειδοποιήσεις πληρωμής συνολικού ύψους 17 081,28 DM, οι οποίες αφορούσαν 152 δείγματα.

13 Η DMK άσκησε προσφυγή κατά των εν λόγω ειδοποιήσεων πληρωμής, η οποία απορρίφθηκε πρωτοδίκως με απόφαση του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main της 20ής Απριλίου 1983.

14 Επιληφθέν της εφέσεως κατά της αποφάσεως αυτής, το Hessische Verwaltungsgerichtshof ακύρωσε τις επίδικες ειδοποιήσεις πληρωμής, με απόφαση της 5ης Ιουνίου 1989. Στηρίχθηκε στη διαπίστωση ότι το άρθρο 10, σημείο 2, στοιχείο γ', του κανονισμού 1725/79 επιβάλλει δειγματοληπτικούς μόνον ελέγχους. Δεδομένου ότι για τεχνικούς λόγους ο εξαγωγέας δεν μπορεί να μεταφέρει το απο-

κορυφωμένο γάλα σε σκόνη σε παρτίδες μεγαλύτερες των 25 τόνων, ο συστηματικός έλεγχος των παρτίδων αυτών αντιστοιχεί σε βαθμό ελέγχου μη προβλεπόμενο από τις κοινοτικές διατάξεις. Εξάλλου, λόγω των εξόδων ελέγχου με τα οποία επιβαρύνθηκε η DMK, περιήλθε σε δυσμενέστερη θέση σε σχέση με τους επιχειρηματίες εκείνους που εξάγουν αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη προς την Ιταλία από άλλα κράτη μέλη. Λόγω των περιορισμένων κερδών που πραγματοποιεί η βιομηχανία γάλακτος, τα ανερχόμενα σε 112 DM ανά 25 τόνους έξοδα, την καταβολή των οποίων ζήτησε η BEF, δεν αντιπροσωπεύουν πλέον «κανονικές δαπάνες ελέγχου», κατά την έννοια της αποφάσεως του Δικαστηρίου, της 15ης Σεπτεμβρίου 1982, 233/81, Denkavit (Συλλογή 1982, σ. 2933).

15 Η BEF άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (στο εξής: αναιρετικό δικαστήριο).

16 Κρίνοντας ότι στο πλαίσιο αυτής της διαφοράς ανέκυπταν ζητήματα ερμηνείας του κοινοτικού δικαίου και μολονότι δεσμευόμενο, ως δικαστήριο αποφαινόμενο μόνον επί νομικών ζητημάτων, από τις σχετικές με τα πραγματικά περιστατικά διαπιστώσεις του Hessische Verwaltungsgerichtshof, το αιτούν δικαστήριο αποφάσισε, με Διάταξη της 27ης Αυγούστου 1992, να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 2, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76, της 2ας Ιουλίου 1976, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1726/79, της 26ης Ιουλίου 1979, την έννοια ότι κατά την εξαγωγή στην Ιταλία παραχθέντος στη Γερμανία αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, μέσω φορτηγών αυτοκινήτων, προς παραγωγή συνθέτων ζωοτροφών, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να προβαίνουν στη λήψη δείγματος και στην εξέτασή του προκειμένου να χορηγούν τη βεβαίωση που προβλέπει η εν λόγω διάταξη;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, ποια είναι τα κριτήρια που μπορούν να συναχθούν από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1726/79, σε συνδυασμό με το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο ερώτημα με ποια

συχνότητα μπορεί και πρέπει να λαμβάνονται δείγματα από ποσότητες αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που εξάγεται στην Ιταλία μέσω φορτηγών αυτοκινήτων;

3) Συμβιβάζεται με την απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος (άρθρα 9, 12 και 16 της Συνθήκης ΕΟΚ), με την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων (άρθρο 95 της Συνθήκης ΕΟΚ) και με άλλες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, η βάσει διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας μετακύλιση στον εξαγωγέα ολοκλήρου του κόστους των — συστηματικών ή περιστασιακών — ελέγχων;»

17 Τα δύο πρώτα ερωτήματα συνιστούν τις δύο όψεις του ιδίου προβλήματος. Επιβάλλεται να εξεταστούν από κοινού.

Επί του πρώτου και δευτέρου ερωτήματος

18 Με το πρώτο ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου ζητείται να διευκρινιστεί αν η βεβαίωση που προβλέπει το άρθρο 2, παράγραφος 4, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, μπορεί να χορηγηθεί μόνο στην περίπτωση που η αρμόδια αρχή προέβη στη λήψη και έλεγχο δείγματος από το φορτίο όλων των φορτηγών αυτοκινήτων κατά τον χρόνο εξαγωγής του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη. Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως, με το δεύτερο ερώτημα ζητείται να διευκρινιστεί η συχνότητα πραγματοποιήσεως αυτών των ελέγχων.

19 Πρέπει να παρατηρηθεί ότι οι συστηματικοί έλεγχοι τους οποίους αφορά η υπόθεση της κύριας δίκης πραγματοποιήθηκαν στα σύνορα.

20 Ως προς τους πραγματοποιούμενους στα σύνορα υγειονομικούς ελέγχους, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι, λόγω ιδίως της χρονοτριβής που συνεπάγονται και των προσθέτων μεταφορικών εξόδων που μπορεί να προκαλέσουν στον οικείο επιχειρηματία, οι έλεγχοι αυτοί μπορεί να καταστήσουν τις εισαγωγές ή τις εξαγωγές δυσχερέστερες ή δαπανηρότερες (βλ. απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 35/76, Simmenthal, Συλλογή τόμος 1976, σ. 683, σκέψη 14).

21 Η ίδια αρχή πρέπει επίσης να εφαρμόζεται και επί άλλων κατηγοριών μεθοριακού ελέγχου στα σύνορα, ιδίως επί εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως η οποία προβλέπει συστηματικό έλεγχο των εμπορευμάτων κατά τη διέλευση των συνόρων (βλ. απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 190/87, Moormann, Συλλογή 1988, σ. 4689, σκέψη 8).

22 Συνεπώς, όσον αφορά το ενδοκοινοτικό εμπόριο, κάθε συστηματικός μεθοριακός έλεγχος συνιστά εμπόδιο που θα μπορούσε να αντιβαίνει στα άρθρα 30 και 34 της Συνθήκης. Συνεπώς, η επιβολή ενός τέτοιου ελέγχου μπορεί να επιτραπεί μόνον υπό όρους δεόντως αιτιολογημένους.

23 Επί των αρχών αυτών στηρίχθηκε η οδηγία 83/643/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 1ης Δεκεμβρίου 1983, για τη διευκόλυνση των διοικητικών διατυπώσεων και των φυσικών ελέγχων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 359, σ. 8), η οποία αντικαταστάθηκε από 1ης Ιανουαρίου 1993 με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2726/90 του Συμβουλίου, της 17ης Σεπτεμβρίου 1990, περί κοινοτικής διαμετακομίσεως (ΕΕ L 262, σ. 1). Η οδηγία αυτή, η οποία δεν εφαρμόζεται επί της υποθέσεως της κύριας δίκης, ως μεταγενέστερη των πραγματικών περιστατικών της εν λόγω διαφοράς, προβλέπει, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, όπως αυτό τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/342/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991 (ΕΕ L 187, σ. 47), ότι οι μεθοριακοί έλεγχοι πραγματοποιούνται με δειγματοληψία, εκτός από δεόντως δικαιολογημένες περιπτώσεις. Όπως έχει ήδη υπογραμμίσει το Δικαστήριο στην απόφασή του της 28ης Νοεμβρίου 1989, C-186/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 3997, σκέψη 14), η οδηγία 83/643 δεν επιτρέπει διατυπώσεις ή ελέγχους που βαίνουν πέραν των συνήθων απαιτήσεων που είναι συμφυείς με τη διέλευση από τα σύνορα οποιουδήποτε εμπορεύματος ανεξαρτήτως του είδους του.

24 Υπό το φως αυτών των αρχών πρέπει να εξεταστούν το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα.

25 Οι έλεγχοι στους οποίους αναφέρεται η υπόθεση της κύριας δίκης επιβλήθηκαν προκειμένου να ελεγχθεί η τήρηση της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί επιστροφών κατά την εξαγωγή αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που προορίζεται για την παραγωγή ζωοτροφών σε κράτος μέλος διαφορετικό από εκείνο στο οποίο παρήχθη το γάλα. Πρέπει, κατά συνέπεια, να εξεταστεί αν προβλέπονται ρητώς από τις διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας.

26 Από την εξέταση των κανονιστικών ρυθμίσεων στις οποίες αναφέρθηκε το αιτούν δικαστήριο, δηλαδή του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', και παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, και του άρθρου 10 του κανονισμού 1725/79, δεν προκύπτει ότι οι έλεγχοι πρέπει να πραγματοποιούνται στα σύνορα.

27 Πράγματι, το προαναφερθέν άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο α', προβλέπει απλώς ότι το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη υπόκειται στον προβλεπόμενο από το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 έλεγχο. Αντιθέτως, το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο γ', το οποίο αναφέρεται στον έλεγχο που πρέπει να γίνει εντός της χώρας προορισμού, διευκρινίζει ότι τα εμπορεύματα υπόκεινται στο εν λόγω κράτος «σε τελωνειακό ή διοικητικό έλεγχο ισοδυνάμων εγγυήσεων». Αναφέρεται, επίσης, «στην ημέρα που θα συμπληρωθούν οι τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής» του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, χωρίς να αναφέρεται σε δυνατότητα του κράτους μέλους εξαγωγής να πραγματοποιεί ελέγχους κατά τη διέλευση των συνόρων.

28 Το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 προβλέπει δύο χωριστούς ελέγχους, αφενός μεν, στο σημείο 1, έλεγχο «της μεγίστης περιεκτικότητας σε νερό» του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, αφετέρου δε, στο σημείο 2, έλεγχο «της χρησιμοποιήσεως του αποκορυφωμένου γάλακτος και του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, ως έχει ή υπό μορφή μίγματος στην παρασκευή συνθέτων τροφών».

29 Για τον δεύτερο αυτόν έλεγχο τίθενται ορισμένες ελάχιστες προϋποθέσεις. Πρέπει να αφορά, ιδίως, τη σύνθεση του γάλακτος, τα χρησιμοποιούμενα μίγματα, και τις παρασκευαζόμενες σύνθετες τροφές (άρθρο 10, σημείο 2, στοιχείο α'), πρέπει να γίνεται επιτόπου στις ενδιαφερόμενες επιχειρήσεις (σημείο 2, στοιχείο β'), τουλάχιστον ανά δεκατέσσερις ημέρες παραγωγής (σημείο 2, στοιχείο γ'), και να συμπληρώνεται με αιφνιδιαστικό και σε βάθος έλεγχο των εμπορικών εγγράφων και του ειδικού περιεχομένου των λογιστικών στοιχείων (σημείο 2, στοιχείο δ').

30 Ωστόσο, το άρθρο 10, σημείο 1, δεν διευκρινίζει τον τόπο στον οποίο πρέπει να πραγματοποιούνται οι έλεγχοι. Το δε σημείο 2, στοιχείο β', του εν λόγω άρθρου, αφορά εκείνους μόνο τους ελέγχους που πραγματοποιούνται εντός των επιχειρήσεων παραγωγής.

31 Τέλος, στο άρθρο 2, παράγραφος 4, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, απαριθμούνται τα στοιχεία που πρέπει υποχρεωτικά να περιέχει η βεβαίωση «που συντάσσει η αρμόδια αρχή», η οποία «πιστοποιεί ότι εξασφαλίζεται η τήρηση των διατάξεων της παραγράφου 1, υπό α) και β)» του κανονισμού 1624/76. Προστίθεται, επίσης, ότι «η βεβαίωση αυτή φυλάσσεται από το γραφείο του τελωνείου αναχωρήσεως».

32 Ωστόσο, στην προαναφερθείσα παράγραφο 4 του άρθρου 2 δεν προβλέπεται η έκδοση της βεβαιώσεως από το τελωνείο εξόδου, αλλ' απλώς η φύλαξή της στο τελωνείο αυτό. Από τη διάκριση μεταξύ «αρμόδιας αρχής» που συντάσσει τη βεβαίωση και «γραφείου του τελωνείου αναχωρήσεως», το οποίο τη φυλάσσει, προκύπτει ότι η βεβαίωση αυτή εκδίδεται πριν από την άφιξη του εμπορεύματος στα σύνορα.

33 Συνεπώς, το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, και το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 δεν επιβάλλουν την υποχρέωση πραγματοποιήσεως των μεθοριακών ελέγχων που αποτελούν αντικείμενο της διαφοράς.

34 Επομένως, καθόσον πραγματοποιούνται στα σύνορα και κατά τρόπο συστηματικό, οι επίδικοι έλεγχοι αντιβαίνουν προς τις διατάξεις του άρθρου 34 της Συνθήκης, λαμβανομένων υπόψη των αρχών που προεκτέθηκαν.

35 Πάντως, επιβάλλεται να εξεταστεί αν οι έλεγχοι αυτοί δικαιολογούνται βάσει του άρθρου 36 της Συνθήκης.

36 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι πραγματοποιήθηκαν στα σύνορα για λόγους οικονομικούς και πρακτικούς. Εν πάση περιπτώσει, οι συστηματικοί μεθοριακοί έλεγχοι δεν αποτελούν παρά το αντιστάθμισμα ενός συστήματος στο οποίο ο επιχειρηματίας προσχωρεί εκούσια και το οποίο συνεπάγεται πλεονεκτήματα γι' αυτόν.

37 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι μεθοριακοί έλεγχοι αποτελούν τον μόνο τρόπο αποτροπής απάτης που θα μπορούσε να διαπραχθεί κατά τη διαδρομή μεταξύ του εργοστασίου παραγωγής και της μεταποιητικής επιχειρήσεως.

38 Τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να γίνουν δεκτά.

39 Πρώτον, όσον αφορά τους οικονομικούς και πρακτικούς λόγους που προβάλλονται, υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 36 της Συνθήκης δεν μπορεί να δικαιολογήσει κανονιστικές ρυθμίσεις ή πρακτικές, έστω και χρήσιμες, τα περιοριστικά όμως στοιχεία των οποίων οφείλονται κυρίως στην προσπάθεια μειώσεως των διοικητικών επιβαρύνσεων ή των δημοσίων δαπανών, εκτός εάν, ελλείψει αυτών των κανονιστικών ρυθμίσεων ή πρακτικών, η διοικητική επιβάρυνση ή οι δαπάνες θα υπερέβαιναν καταφανώς τα όρια του ευλόγως απαιτουμένου (βλ. απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, 104/75, De Peijper, Συλλογή τόμος 1976, σ. 241, σκέψη 18). Εξάλλου, στην υπόθεση της κύριας δίκης, οι επιβαρύνσεις μετακυλήθηκαν στους επιχειρηματίες.

40 Δεύτερον, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των ελέγχων ως αντισταθμίσματος των πλεονεκτημάτων που συνεπάγεται η εκούσια προσχώρηση σε σύστημα επιστροφών κατά την εξαγωγή, αρκεί να τονιστεί ότι μη προβλεπόμενοι από τις εφαρμοστέες κοινοτικές διατάξεις συστηματικοί έλεγχοι δεν μπορούν να αποτελέσουν τέτοιας φύσεως αντιστάθμισμα.

41 Τρίτον, όσον αφορά την προσπάθεια αποτροπής της απάτης κατά τη μεταφορά στο έδαφος του κράτους μέλους εξαγωγής, υπενθυμίζεται ότι, μολονότι παρέχεται στις εθνικές αρχές η δυνατότητα χρησιμοποιήσεως των καταλλήλων μέσων που προβλέπει η εθνική τους νομοθεσία προς αποτροπή της απάτης κατά την εφαρμογή της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, ωστόσο, δεν συντρέχει τέτοια περίπτωση όταν η εσωτερική νομοθεσία διαπνέεται από κριτήρια που δεν εναρμονίζονται με το σύστημα των εγγυήσεων και αποδείξεων που προβλέπει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση (βλ. απόφαση της 11ης Φεβρουαρίου 1971, 39/70, Fleischkontor, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 679, σκέψη 5).

42 Στην παρούσα υπόθεση, όπως τονίστηκε ανωτέρω, οι συστηματικοί μεθοριακοί έλεγχοι δεν συμβιβάζονται με τις διατάξεις που διέπουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και, ιδίως, με το άρθρο 34 της Συνθήκης.

43 Εξάλλου, ακόμα και όταν οι επίδικοι έλεγχοι πραγματοποιούνται στα σύνορα μπορούν να αποτρέψουν περιπτώσεις απάτης κατά τη μεταφορά εντός του γερμανικού εδάφους, δεν μπορούν όμως να εγγυηθούν ότι το εμπόρευμα θα φθάσει στην επιχείρηση μεταποιήσεως ανταποκρινόμενο πάντοτε στις ελάχιστες προϋποθέσεις συνθέσεως και ποιότητας που απαιτεί η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Πράγματι, δεν μπορεί να αποκλειστεί το ενδεχόμενο απάτης κατά τη μεταφορά από το έδαφος των κρατών διαμετακομίσεως ή εντός του εδάφους του κράτους προορισμού.

44 Πάντως, πρέπει να προστεθεί ότι η πρόληψη της απάτης ως προς τη σύνθεση του προϊόντος για το οποίο χορηγούνται επιστροφές κατά την εξαγωγή συνιστά θεμιτή επιδίωξη των κρατών μελών. Δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να αποκλειστεί η διατήρηση των μεθοριακών ελέγχων από τα κράτη μέλη των εξαγο-

μένων παρτίδων, υπό την προϋπόθεση ότι οι έλεγχοι αυτοί θα γίνονται σποραδικώς.

45 Επομένως, στα δύο πρώτα ερωτήματα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού 1624/76, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 1726/79, και το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79, σε συνδυασμό με το άρθρο 34 της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την πραγματοποίηση συστηματικών μεθοριακών ελέγχων προκειμένου να εξακριβώνεται αν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που αφορούν τη σύνθεση και την ποιότητα του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που χρησιμοποιείται για την παραγωγή συνθέτων ζωοτροφών σε άλλο κράτος μέλος, από τις οποίες εξαρτάται η χορήγηση επιστροφών κατά την εξαγωγή. Ωστόσο, οι προαναφερθείσες διατάξεις δεν αποκλείουν την πραγματοποίηση μεθοριακών ελέγχων, υπό την προϋπόθεση ότι οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιούνται δειγματοληπτικώς.

Επί του τρίτου ερωτήματος

46 Με το τρίτο ερώτημά του το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί εάν οι βαρύνοντες τους εξαγωγείς συστηματικοί μεθοριακοί έλεγχοι συνιστούν επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος με δασμούς, κατά παράβαση των άρθρων 9, 12 και 16 της Συνθήκης, ή εσωτερικούς φόρους εισάγοντες διακρίσεις κατά την έννοια του άρθρου 95 της Συνθήκης.

47 Η Γερμανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι οι επίδικες εισφορές δεν είναι ούτε υπερβολικές σε σχέση με τα πραγματικά έξοδα ελέγχου, ούτε μπορούν να αποτρέψουν τους επιχειρηματίες από την πραγματοποίηση των εξαγωγών τις οποίες αφορούν. Συνεπώς, πληρούν τις προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του Denkavit. Εξάλλου, συνιστούν αντιπαροχή για πράγματι προσφερθείσα στον εξαγωγέα υπηρεσία, ύψους αναλόγου προς την υπηρεσία αυτή, και αποβαίνουν εις όφελος του εξαγωγέα, καθόσον διασφαλίζουν το δικαίωμά του για χορήγηση της ενισχύσεως κατά την εξαγωγή, τόσο καταρχήν όσο και κατά το συγκεκριμένο ποσό της. Δεδομένου ότι επιβάλλεται υποχρέωση καταβολής των εξόδων ελέγχου τόσο κατά την εξαγωγή προς την Ιταλία όσο και κατά την εισαγωγή στη Γερμανία, ή σε περιπτώσεις μεταποιήσεως του προϊόντος εντός του γερμανικού εδάφους, οι εισφορές αυτές δεν αντιβαίνουν προς τα άρθρα 9, 12, 16 ή 95 της Συνθήκης.

48 Η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως. Κατά τη γνώμη της, το κοινοτικό δίκαιο δεν ρυθμίζει τους επιδίκους ελέγχους κατά τρόπο περιοριστικό. Επιπλέον, το κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει διάταξη που να ορίζει ποιον βαρύνουν τα έξοδα. Συνεπώς, μπορούν να ζητήσουν από τους ενδιαφερόμενους επιχειρηματίες να καταβάλουν τα έξοδα αυτά, εντός των ορίων που έθεσε το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφασή του Denkavit. Εφόσον δεν υπήρξε υπέρβαση των ορίων αυτών στην υπόθεση της κύριας δίκης, κατά τις διαπιστώσεις του αιτούντος δικαστηρίου, τα επίδικα έξοδα είναι σύμφωνα με τους κανονισμούς 1624/76 και 1725/79. Πάντως, για να μη χαρακτηριστούν ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου προς δασμούς αποτελέσματος, οι εισφορές πρέπει να πληρούν τις προϋποθέσεις που έθεσε το Δικαστήριο με την απόφασή του της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 18/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1988, σ. 5427, σκέψη 8), δηλαδή να προβλέπονται από το κοινοτικό δίκαιο προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας, να είναι δεσμευτικές και ενιαίες για όλα τα σχετικά προϊόντα και να μην υπερβαίνουν το πραγματικό κόστος των αντιστοίχων ελέγχων. Οι προϋποθέσεις αυτές συντρέχουν στην υπόθεση της κύριας δίκης.

49 Η ανάλυση της DMK είναι διαφορετική. Ο εξαγωγέας δεν μπορεί να αποκομίσει κανένα όφελος από τους ελέγχους, καθόσον δεν είναι ο αποδέκτης της ενισχύσεως, αλλά ένας απλός τροχός του μηχανισμού χορηγήσεώς της. Εξάλλου, η οικονομική επιβάρυνση που αντιπροσωπεύουν οι εισφορές είναι πολύ υψηλή και μπορεί να αποτρέψει τους επιχειρηματίες από την τέλεση των συγκεκριμένων συναλλαγών. Τέλος, τα έξοδα ελέγχου, καθόσον βαρύνουν τους εξαγωγείς, συνιστούν παραβίαση της αρχής της ισότητας, καθόσον η κατάσταση αυτή δεν υπάρχει στα άλλα κράτη μέλη, αλλ' ούτε και στην ίδια τη Γερμανία σε σχέση με το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που εξάγεται στην Ιταλία για σκοπούς διαφορετικούς από την παραγωγή ζωοτροφών.

50 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κάθε χρηματική επιβάρυνση, ανεξάρτητα από την ονομασία και την τεχνική της επιβολής της, η οποία πλήττει μονομερώς τα εμπορεύματα λόγω του γεγονότος ότι διασχίζουν τα σύνορα, οσάκις δεν αποτελεί δασμό κατά κυριολεξία, συνιστά επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια των άρθρων 9, 12, 13 και 16 της Συνθήκης, έστω και αν δεν εισπράττεται υπέρ του κράτους (βλ. ιδίως απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1983, 158/82, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1983, σ. 3573, σκέψη 18).

51 Πρέπει να υπομνηστεί ότι η μεταξύ των κρατών μελών κατάργηση των δασμών και των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος συνιστά θεμελιώδη αρχή της κοινής αγοράς, εφαρμοζόμενη σε όλα τα προϊόντα και εμπορεύματα, ώστε οποιαδήποτε εξαίρεση, εξάλλου αυστηρώς ερμηνευόμενη, πρέπει να προβλέπεται ρητώς (βλ. αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1964, 90/63 και 91/63, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου και Βελγίου, Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 1223, και της 20ής Απριλίου 1978, 80/77 και 81/77, Commissionnaires Réunis, Συλλογή 1978, σ. 315, σκέψη 24).

52 Με την προαναφερθείσα απόφασή του της 15ης Σεπτεμβρίου 1982, Denkavit, το Δικαστήριο αποφάνθηκε (σκέψη 13) ότι το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 έχει την έννοια ότι δεν αντιβαίνει σ' αυτό η εκ μέρους κράτους μέλους, δυνάμει της εθνικής του νομοθεσίας, επιβάρυνση της ενδιαφερομένης επιχειρήσεως με τα έξοδα ελέγχων που διενεργούνται κατ' εφαρμογήν της εν λόγω διατάξεως, όταν τα επιβαλλόμενα στην επιχείρηση αυτή ποσά αποτελούν συνήθη έξοδα για τέτοιου είδους ελέγχους και δεν ανέρχονται σε τέτοιο ποσό που να δύναται να αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να αναπτύξουν τις δραστηριότητες τις οποίες έχει ως σκοπό να ενθαρρύνει η χορήγηση της ενισχύσεως.

53 Η αρχή αυτή εφαρμόζεται μόνο επί των ελέγχων που πραγματοποιούνται σύμφωνα με τις διατάξεις των κανονισμών 1624/76 και 1725/79. Ωστόσο, όπως σημειώθηκε στην απάντηση επί των δύο πρώτων ερωτημάτων, η προϋπόθεση αυτή δεν συντρέχει στην υπόθεση της κύριας δίκης, καθόσον οι επίδικοι έλεγχοι πραγματοποιούνται στα σύνορα και κατά τρόπο συστηματικό.

54 Συνεπώς, ελλείψει νομικής βάσεως και μολονότι αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος των ελέγχων, οι επίδικες εισφορές συνιστούν επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος με εξαγωγικούς δασμούς, εμπίπτουσες στην απαγόρευση των άρθρων 9 και 12 της Συνθήκης.

55 Δεδομένου ότι οι διατάξεις περί επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος και οι διατάξεις περί εσωτερικών φόρων που εισάγουν διακρίσεις δεν μπορούν να εφαρμοστούν σωρευτικώς (βλ. ιδίως απόφαση της 11ης Μαρτίου 1992, C-78/90

έως C-83/90, Compagnie commerciale de l'ouest, Συλλογή 1992, σ. I-1847, σκέψη 22), παρέλκει η εξέταση του συμβιβαστού των επιδίκων εισφορών με το άρθρο 95 της Συνθήκης.

56 Συνεπώς, στο τρίτο ερώτημα πρέπει να δοθεί ως απάντηση ότι εισφορά που επιβάλλεται με αφορμή τους προαναφερθέντες συστηματικούς μεθοριακούς ελέγχους, συνιστά επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος με εξαγωγικούς δασμούς, απαγορευόμενη από τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης, ακόμα και όταν αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος του κάθε ελέγχου.

Επί των δικαστικών εξόδων

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

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

κρίνοντας επί των ερωτημάτων που του υπέβαλε, με Διάταξη της 27ης Αυγούστου 1992, το Bundesverwaltungsgericht, αποφαίνεται:

1) Το άρθρο 2, παράγραφοι 1 και 4, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76, της 2ας Ιουλίου 1976, περί των ειδικών διατάξεων σχετικά με την πληρωμή της ενι-

σχύσεως για το αποκορυφωμένο μετουσιωμένο γάλα σε σκόνη ή μεταποιημένο σε σύνθετες ζωοτροφές στο έδαφος ενός άλλου κράτους μέλους, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1726/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, και το άρθρο 10 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, περί των λεπτομερειών παροχής ενισχύσεων στο αποκορυφωμένο γάλα που μεταποιείται σε σύνθετες ζωοτροφές και στο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή μόσχων, σε συνδυασμό με το άρθρο 34 της Συνθήκης, πρέπει να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπουν την πραγματοποίηση συστηματικών μεθοριακών ελέγχων προκειμένου να εξακριβωθεί εάν συντρέχουν οι προϋποθέσεις που αφορούν τη σύνθεση και την ποιότητα του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που χρησιμοποιείται για την παραγωγή συνθέτων ζωοτροφών σε άλλο κράτος μέλος, από τις οποίες εξαρτάται η χορήγηση επιστροφών κατά την εξαγωγή. Ωστόσο, οι προαναφερθείσες διατάξεις δεν αποκλείουν την πραγματοποίηση μεθοριακών ελέγχων, υπό την προϋπόθεση ότι οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιούνται δειγματοληπτικώς.

2) **Εισφορά που επιβάλλεται με αφορμή τους προαναφερθέντες συστηματικούς μεθοριακούς ελέγχους, συνιστά επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος με εξαγωγικούς δασμούς, απαγορευόμενη από τα άρθρα 9 και 12 της Συνθήκης, ακόμα και όταν αντιστοιχεί στο πραγματικό κόστος του κάθε ελέγχου.**

Mancini Díez de Velasco Κακούρης

Schockweiler Kapteyn

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 22 Ιουνίου 1994.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του έκτου τμήματος

G. F. Mancini