ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO TIZZANO

της 12ης Δεκεμβρίου 2000 [1]

1. Με διάταξη της 28ης Απριλίου 1999, το Supremo Tribunal Administrativo (Πορτογαλία) υπέβαλε στο Δικαστήριο τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα αφορώντα το τελωνειακό καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως, και ειδικότερα την ερμηνεία του άρθρου 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1999/85 του Συμβουλίου, για το καθεστώς ενεργητικής τελειοποίησης [2].

Το κανονιστικό πλαίσιο

2. Ο κανονισμός 1999/85 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1985, όρισε τους κανόνες που ισχύουν επί του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2,

«[...] το καθεστώς της ενεργητικής τελειοποίησης καθιστά δυνατό [...] να χρησιμοποιούνται στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας, προκειμένου να υποστούν μία ή περισσότερες εργασίες τελειοποίησης:

α) μη κοινοτικά εμπορεύματα που προορίζονται να επανεξαχθούν εκτός του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας υπό μορφή παράγωγων προϊόντων, χωρίς να υπόκεινται σε εισαγωγικούς δασμούς·

β) εμπορεύματα που τίθενται σε ελεύθερη κυκλοφορία, με επιστροφή ή μη είσπραξη των εισαγωγικών δασμών τους, αν επανεξαχθούν από το τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας ως παράγωγα προϊόντα».

3. Κατά την έννοια του εν λόγω κανονισμού, ως «εργασίες τελειοποίησης» νοούνται:

«— η κατεργασία εμπορευμάτων, συμπεριλαμβανομένης της κάθε είδους συναρμολόγησης, ή προσαρμογής τους σε άλλα εμπορεύματα,

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

2 — ΕΕ 1985, L 188, σ. 1.

— η μεταποίηση εμπορευμάτων,

— η επισκευή εμπορευμάτων, συμπεριλαμβανομένης της γενικής επισκευής και της ρύθμισής τους,

— η χρησιμοποίηση ορισμένων εμπορευμάτων [...], τα οποία δεν περιέχονται στα παράγωγα προϊόντα, αλλά επιτρέπουν ή διευκολύνουν την παραγωγή των τελευταίων, ακόμα και αν αναλίσκονται ολικά ή εν μέρει κατά τη χρησιμοποίησή τους».

Ως «παράγωγα προϊόντα» νούνται:

«όλα τα προϊόντα που προκύπτουν από εργασίες τελειοποίησης» [3].

4. Ο τίτλος ΙΙ του κανονισμού 1999/85 αφορά την «Έκδοση της άδειας». Στο άρθρο 3 ορίζει:

«1. Η υπαγωγή στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποίησης εξαρτάται από την έκδοση, εκ μέρους της τελωνειακής αρχής του κράτους μέλους στο οποίο πραγματοποιούνται οι εργασίες τελειοποίησης, έγκρισης ενεργητικής τελειοποίησης [...].

2. Η έγκριση εκδίδεται μετά από αίτηση του προσώπου που πραγματοποιεί, το ίδιο ή μέσω τρίτου, εργασίες τελειοποίησης.

Το πρόσωπο αυτό υποχρεούται να παρέχει, μέσα στην αίτησή του, τις αναγκαίες πληροφορίες για την έκδοση της έγκρισης.

3. Η έγκριση μπορεί, ανάλογα με την περίπτωση, να καλύπτει μία ή περισσότερες εργασίες τελειοποίησης.»

5. Ο λοιπός τίτλος είναι κυρίως αφιερωμένος στη ρύθμιση των προϋποθέσεων λήψεως της εγκρίσεως. Οι προϋποθέσεις αυτές αφορούν, αφενός μεν, τα πρόσωπα στα οποία μπορεί να χορηγηθεί έγκριση, αφετέρου δε, τα εμπορεύματα που δύνανται να υπαχθούν στο καθεστώς τελειοποιήσεως (άρθρα 5 και 6).

6. Καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, πρέπει να υπομνησθεί ιδίως ότι το άρθρο 11 του τίτλου

3 — Άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχεία η' και θ', αντιστοίχως.

II, το οποίο αποτελεί αντικείμενο της υπό κρίση προδικαστικής παραπομπής, ορίζει:

«1. Στην έγκριση καθορίζονται οι όροι υπό τους οποίους γίνεται χρήση του καθεστώτος της ενεργητικής τελειοποίησης.

2. Ο κάτοχος της έγκρισης υποχρεούται να ενημερώνει την τελωνειακή αρχή για κάθε στοιχείο που προκύπτει μετά την έκδοση της έγκρισης αυτής και το οποίο ενδέχεται να έχει επίπτωση στη διατήρηση της έγκρισης ή στο περιεχόμενό της.

3. Όταν μεταβάλλονται οι συνθήκες βάσει των οποίων εκδόθηκε η έγκριση, η τελωνειακή αρχή τροποποιεί ανάλογα την έγκριση αυτή.»

7. Ο τίτλος III του κανονισμού αφορά τη «Λειτουργία του καθεστώτος» και ρυθμίζει βασικά τις προϋποθέσεις υπαγωγής των εμπορευμάτων στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως.

Ειδικότερα, το άρθρο 15 αφορά τον «συντελεστή απόδοσης» των εργασιών, τον οποίο το άρθρο 1 του κανονισμού ορίζει ως την «ποσότητα ή το ποσοστό παράγωγων προϊόντων, που προκύπτουν από την τελειοποίηση ορισμένης ποσότητας εισαγόμενων εμπορευμάτων.»

Η παράγραφος 1 του άρθρου 15 ορίζει ότι:

«[...] η τελωνειακή αρχή καθορίζει είτε το[ν] συντελεστή απόδοσης της εργασίας τελειοποίησης, είτε, ενδεχομένως, τον τρόπο υπολογισμού αυτού του συντελεστή απόδοσης. Ο συντελεστής αυτός καθορίζεται ανάλογα με τις πραγματικές συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιούνται οι εργασίες τελειοποίησης».

8. Ακολούθως, το άρθρο 17 του κανονισμού ορίζει:

«Η τελωνειακή αρχή μπορεί να επιβάλει κάθε μέτρο εποπτείας και ελέγχου το οποίο κρίνει αναγκαίο για την ορθή εφαρμογή του παρόντος κανονισμού από τον κάτοχο της έγκρισης και από τον μεταποιητή, εφόσον πρόκειται για άλλο πρόσωπο».

9. Τέλος, ο κανονισμός προβλέπει, ειδικότερα στα άρθρα 18 και 21, ότι το καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως εκκαθαρίζεται όταν τα παράγωγα προϊόντα εξάγονται εκ νέου. Τα προϊόντα όμως αυτά μπορούν να τεθούν σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας, κατόπιν καταβολής — εννοείται — των οφειλομένων δασμών. Ομοίως, δύνανται να επανεξαχθούν ή να τεθούν σε ελεύθερη κυκλοφορία τα απορρίμματα της παραγωγής που συνήθως προκύπτουν από τη δραστηριότητα τελειοποιήσεως. Στη δεύτερη περίπτωση, προφανώς, αυτά υπόκεινται στους δασμούς που αφορούν τα προϊόντα σε κατάσταση καταλοίπων.

10. Για την παρούσα υπόθεση, είναι επίσης σκόπιμο να υπομνησθεί ο κανονισμός (ΕΟΚ) 3677/86 του Συμβουλίου, της 24ης Νοεμβρίου 1986, που καθορίζει ορισμένες διατάξεις εφαρμογής του κανονισμού 1999/85 [4]. Κατά το άρθρο 14 του κανονισμού 3677/86, «[...] η έγκριση συντάσσεται γραπτώς σύμφωνα με το υπόδειγμα που περιλαμβάνεται στο παράρτημα II [...]». Στο υπόδειγμα αυτό, στο σημείο 6, πρέπει να συμπληρώνεται ο συντελεστής αποδόσεως. Σύμφωνα με την επεξηγηματική υποσημείωση, στη θέση αυτή πρέπει να αναγράφεται είτε ο προβλεπόμενος είτε ο προτεινόμενος συντελεστής αποδόσεως.

Πραγματικά περιστατικά και προδικαστικά ερωτήματα

11. Κατά τον Μάρτιο και Απρίλιο του 1988, η Fábrica de Queijo Eru Portuguesa L[da] (στο εξής: Eru Portuguesa) εισήγαγε σειρά κιβωτίων και χαρτοκιβωτίων με τυριά προοριζόμενα για μεταποίηση. Η εισαγωγή συντελέστηκε υπό καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως, που επετράπη με την επιβαλλόμενη έγκριση της τελωνειακής αρχής.

12. Στην έγκριση αυτή, σύμφωνα με την αίτηση της Eru Portuguesa, οριζόταν συντελεστής αποδόσεως του τριμμένου τυριού 97 % και, επομένως, ποσοστό απώλειας 3 %.

13. Στις 31 Αυγούστου 1988, το Secretariado de Estado dos Assuntos Fiscais διέταξε τη διεξαγωγή ελέγχου στις εγκαταστάσεις της Eru Portuguesa. Κατόπιν του ελέγχου αυτού, διαπιστώθηκε ότι ο συντελεστής απώλειας για τον εν λόγω τύπο τυριού ήταν μόνον 1 % και ότι, επομένως, ο συντελεστής αποδόσεως της εργασίας ήταν 99 % και όχι 97 %, όπως οριζόταν στην έγκριση. Ο έλεγχος περατώθηκε τον Ιούνιο του 1990.

14. Όπως προκύπτει από τη διάταξη παραπομπής, η Eru Portuguesa δεν αμφισβήτησε την παραπάνω διαπίστωση, όπως προκύπτει από το γεγονός ότι, από τις 30 Νοεμβρίου 1988 και μετά, στις αιτήσεις της για τη χορήγηση εγκρίσεως ενεργητικής τελειοποιήσεως, η εν λόγω εταιρία δήλωνε, για το τριμμένο τυρί, συντελεστή αποδόσεως 99 % και ποσοστό απώλειας 1 %.

15. Αφού, λοιπόν, διαπιστώθηκε αυτή η διαφορά συντελεστή αποδόσεως, ο Chefe de Delegação Aduaneira do Jardim do Tabaco (αρμόδια τελωνειακή αρχή) εκκαθάρισε τους δασμούς που οφείλονταν για την ποσότητα της μη μεταποιηθείσας πρώτης ύλης που αντιστοιχούσε στο επί πλέον 2 % των απωλειών που είχε δηλώσει ανακριβώς η Eru Portuguesa και απαίτησε την πληρωμή τους τον Ιανουάριο του 1992.

16. Κατά της εκκαθαριστικής πράξεως η Eru Portuguesa προσέφυγε ενώπιον του Tribunal

4 — ΕΕ 1986, L 351, σ. 1.

Fiscal Aduaneiro (Φορολογικό Τελωνειακό Πρωτοδικείο) της Λισσαβώνας, το οποίο έκρινε την προσφυγή αβάσιμη.

17. Επιτυχέστερη υπήρξε η επακολουθήσασα έφεση την οποία άσκησε η Eru Portuguesa ενώπιον του Tribunal Tributário de Segunda Instância (Φορολογικό Εφετείο), το οποίο μεταρρύθμισε την πρωτοβάθμια απόφαση, ακυρώνοντας την εκκαθαριστική πράξη του τελωνείου. Κατόπιν τούτου, η Fazenda Pública, δηλαδή το Δημόσιο, άσκησε αναίρεση ενώπιον του Supremo Tribunal Administrativo (Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο).

18. Κατά την ενώπιον του τελευταίου διαδικασία, το κύριο ζήτημα που συζητήθηκε μεταξύ των διαδίκων αφορούσε την ερμηνεία του άρθρου 11 του κανονισμού του Συμβουλίου 1999/85 [5]. Κατά την άποψη της Eru Portuguesa, την οποία δεχόταν η αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, το εν λόγω άρθρο ρυθμίζει αποκλειστικά τα προαπαιτούμενα και τις προϋποθέσεις της χορηγήσεως εγκρίσεως. Επομένως, δεν έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις στις οποίες ανακύπτει διαφορά μεταξύ του συντελεστή αποδόσεως τον οποίο προβλέπει η έγκριση και του πραγματικού. Η περίπτωση αυτή προσιδιάζει ορθότερα στη λειτουργία του καθεστώτος τελειοποιήσεως, η οποία ρυθμίζεται στον τίτλο ΙΙΙ του κανονισμού. Κατά συνέπεια, ενώπιον μιας καταστάσεως όπως η περιγραφείσα ανωτέρω, η τελωνειακή διοίκηση δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 11, παράγραφος 3, για να μεταβάλει το περιεχόμενο μιας εγκρίσεως την οποία έχει χορηγήσει, αλλά το μόνο που μπορεί να πράξει είναι να προσαρμόσει τον συντελεστή αποδόσεως στις μεταγενέστερες εγκρίσεις.

5 — Βλ. σημείο 6 των παρουσών προτάσεων.

19. Κατά τη Fazenda Pública, αντιθέτως, το προαναφερθέν άρθρο 11 αφορά όλους τους περιλαμβανόμενους στην εγκριτική πράξη όρους, τους οποίους ο δικαιούχος οφείλει να τηρεί για να μπορέσει να υπαχθεί στις ευεργετικές διατάξεις του καθεστώτος. Επομένως, αν — όπως συνέβη στην υπό κρίση περίπτωση — η τελωνειακή διοίκηση διαπιστώνει τη μεταβολή οποιουδήποτε από τους όρους αυτούς, μεταξύ των οποίων και ο συντελεστής αποδόσεως, δύναται να προβεί, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 3, σε μονομερή τροποποίηση της εγκρίσεως.

20. Κρίνοντας, επομένως, ότι η επίλυση της διαφοράς εξαρτάται από την ερμηνεία του άρθρου 11 του κανονισμού 1999/85 του Συμβουλίου, το Supremo Tribunal Administrativo υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Αφορά η διάταξη του άρθρου 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1999/85 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1985, τους όρους (υποχρεώσεις, κανόνες) που επιβάλλονται, με την έγγραφη έγκριση, στον υπαγόμενο στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως ως προς τη χρησιμοποίηση (λειτουργία) του;

2) Η αφορά, αντιθέτως, τους όρους, τα προαπαιτούμενα ή τις προϋποθέσεις της χορηγήσεως εγκρίσεως ενεργητικής τελειοποιήσεως;

3) Άπαξ η τελωνειακή αρχή ορίσει τον συντελεστή αποδόσεως, μπορεί, στη συνέχεια, να τον μεταβάλει μονομερώς διότι ο κάτοχος της εγκρίσεως, κατά την εξέλιξη της λειτουργίας του καθεστώτος, επέτυχε συντελεστή αποδόσεως υψηλότερο από εκείνον που είχε αρχικώς προβλεφθεί και εγκριθεί;

4) Επιτρέπουν η αρχή της ασφάλειας δικαίου και οι κανόνες του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως στην αρμόδια τελωνειακή αρχή να μεταβάλει μονομερώς τον συντελεστή αποδόσεως που έχει ορίσει με την εκδοθείσα σχετική έγκριση, εάν αποδειχθεί ότι η εν λόγω τελωνειακή αρχή παρακολουθούσε και έλεγχε τη λειτουργία της επιχειρήσεως αφότου άρχισε να ισχύει το καθεστώς στην Πορτογαλία (το 1986);»

Πρώτο και δεύτερο προδικαστικό ερώτημα

21. Ως προς τα δύο πρώτα ερωτήματα, θεωρώ ότι μπορεί να δοθεί ενιαία απάντηση. Με αυτά, πράγματι, ο εθνικός δικαστής θέλει κατ' ουσίαν να γνωρίζει αν το άρθρο 11 του κανονισμού 1999/85, όταν επιβάλλει στον υπαγόμενο στο καθεστώς τελειοποιήσεως την υποχρέωση να ενημερώνει την τελωνειακή αρχή για κάθε νέο στοιχείο που ανακύπτει μετά την έκδοσή της (παράγραφος 2) και όταν απονέμει στην εν λόγω αρχή την ευχέρεια να τροποποιεί αναλόγως την έγκριση (παράγραφος 3), αναφέρεται αποκλειστικά στα στοιχεία που αφορούν την εγκριτική πράξη ή και σε όσα αφορούν τους όρους χρήσεως του καθεστώτος.

22. Κατά την άποψή μου, η δεύτερη λύση είναι προτιμότερη για ποικίλους λόγους, και, πρώτ' απ' όλα, αν στηριχτούμε σε κάποιες ενδείξεις που παρέχει το ίδιο το γράμμα του άρθρου 11. Παρατηρώ, ειδικότερα, ότι, ως προς την υποχρέωση ενημερώσεως, η παράγραφος 2 του εν λόγω άρθρου αναφέρεται ρητά σε «κάθε στοιχείο» νέο, δυνάμενο να έχει επίπτωση είτε στη *διατήρηση* της εγκρίσεως είτε στο *περιεχόμενό* της [6]. Και, αν είναι σαφές ότι η πρώτη περίπτωση καλύπτει στοιχεία σχετικά με τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της εγκρίσεως (βλ. άρθρα 3 έως 6 του τίτλου ΙΙ), μου φαίνεται εξ ίσου σαφές — και το επιβεβαιώνει εμμέσως η ίδια η παράγραφος 1 του άρθρου — ότι η δεύτερη περίπτωση εννοεί τα στοιχεία που αφορούν τους οριζόμενους με την έγκριση όρους χρήσεως του καθεστώτος. Μεταξύ αυτών, όπως προκύπτει από τον κανονισμό 3677/86 και το παράρτημά του ΙΙ [7], συγκαταλέγεται και ο συντελεστής αποδόσεως.

23. Αν, όμως, η παράγραφος 2 του άρθρου 11 καταλαμβάνει τόσο τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της εγκρίσεως όσο και τους όρους χρήσεως του καθεστώτος, πρέπει να συναχθεί ότι και η παράγραφος 3, επιτρέποντας στην τελωνειακή αρχή να τροπο-

6 — Βλ. σημείο 6 των παρουσών προτάσεων.

7 — Βλ. σημείο 10 των παρουσών προτάσεων.

ποιήσει την έγκριση σε περίπτωση μεταβολής των συνθηκών, καταλαμβάνει επίσης συνθήκες αφορώσες τόσο τις προϋποθέσεις χορηγήσεως όσο και τους όρους χρήσεως. Με άλλα λόγια, υπό το φως λογικής και συστηματικής ερμηνείας των διατάξεων του άρθρου, πέραν του σκοπού διαφυλάξεως της εσωτερικής συνοχής του συστήματος, πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι συνθήκες στις οποίες αναφέρεται η παράγραφος 3 συμπίπτουν πλήρως με τα στοιχεία, στα οποία αναφέρεται η παράγραφος 2, που μπορούν να έχουν επίπτωση τόσο στη χορήγηση όσο και στο περιεχόμενο της εγκρίσεως και άρα στη χρήση του καθεστώτος.

24. Και δεν νομίζω, από την άλλη πλευρά, ότι το συμπέρασμα αυτό αναιρεί το γεγονός — το οποίο τονίζει η αναιρεσιβαλλόμενη ενώπιον του Supremo Tribunal Administrativo απόφαση — ότι το άρθρο 11 περιλαμβάνεται στον τίτλο ΙΙ του κανονισμού 1999/85, που αφορά την έκδοση της άδειας [8], ενώ περί της λειτουργίας του καθεστώτος διαλαμβάνει ο τίτλος ΙΙΙ. Δεν βλέπω, πράγματι, πού θα έπρεπε να περιληφθεί αυτό το άρθρο, αν όχι στο τέλος του τίτλου ΙΙ, μαζί με το επόμενο άρθρο 12, που αφορά την ανάκληση της εγκρίσεως. Λειτουργία αμφοτέρων είναι, πράγματι, να συμπληρώσουν, υπό τον οικείο τίτλο, τη γενική περί εγκρίσεως ρύθμιση, υπαγορεύοντας κατά τρόπο οργανικό και συστηματικό τη ρύθμιση περί χορηγήσεως, τροποποιήσεως και ανακλήσεως του εν λόγω εγγράφου.

25. Ήδη υπό το φως των προεκτεθέντων, μου φαίνεται ότι δυσχερώς μπορώ να συμμεριστώ την άποψη — την οποία υποστήριξε ειδικότερα η Eru Portuguesa — η οποία περιορίζει το αντικείμενο του άρθρου 11 του κανονισμού στις προϋποθέσεις χορηγήσεως της άδειας, με συνέπεια μόνον αυτών των προϋποθέσεων η μεταβολή να επιτρέπει στην τελωνειακή αρχή να τροποποιήσει την έγκριση. Νομίζω άλλωστε ότι η άποψη αυτή, απομονώνοντας πλήρως το στάδιο χορηγήσεως του εγγράφου εντός του υπό κρίση καθεστώτος, άγει σε αποτελέσματα που αντιφάσκουν όχι μόνον προς τη λογική και τη συνοχή αυτού του καθεστώτος, αλλά και προς τους σκοπούς του.

26. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το υπό εξέταση σύστημα στηρίζεται σε έγκριση χορηγούμενη κατόπιν αιτήσεως του ενδιαφερομένου και βάσει των υπ' αυτού παρεχομένων στοιχείων. Πρόκειται — όπως υπενθυμίζει με τις παρατηρήσεις της η Επιτροπή — για μηχανισμό που προφανώς έχει δημιουργηθεί ώστε να μη χρειάζεται, για κάθε εργασία τελειοποιήσεως, η τελωνειακή αρχή να προβαίνει σε πλήρη έλεγχο της πραγματικής καταστάσεως και, επομένως, επιβάλλει στον αιτούντα το βάρος να προσκομίζει όλες τις αναγκαίες πληροφορίες [9].

27. Αυτό όμως το στάδιο της χορηγήσεως εγκρίσεως προφανώς δεν εξαντλεί τη λει-

8 — Βλ. σημείο 18 των παρουσών προτάσεων.

9 — Όπως ορίζει το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 1999/85. Βλ. σημείο 4 των παρουσών προτάσεων.

τουργία του καθεστώτος, ούτε παραμένει απομονωμένη εντός αυτού. Ειδικότερα, δεν αποκλείει τη δυνατότητα ασκήσεως ελέγχων μετά τη χορήγηση της εγκρίσεως. Αντιθέτως, όπως είδαμε, ο κανονισμός επιφυλάσσει ρητώς αυτή τη δυνατότητα [10], και τούτο για λόγους που θεωρώ προφανείς.

28. Είναι, πράγματι, σαφές ότι το καθεστώς μπορεί να λειτουργήσει όχι μόνον αν ο αιτών παρέχει ορθές πληροφορίες, αλλά και αν η αρμόδια αρχή μπορεί να ενεργήσει τους επιβεβλημένους ελέγχους, προσαρμόζοντας την έγκριση στα ενδεχομένως διαφορετικά αποτελέσματα των δικών της διαπιστώσεων. Διαφορετικά, θα έπρεπε να συμπεράνουμε ότι αποκλείεται η τελωνειακή αρχή να τροποποιήσει την έγκριση, ακόμη και αν διαπιστώνει ότι ένας από τους όρους λειτουργίας του καθεστώτος — και μάλιστα όχι περιθωριακής σημασίας, όπως ακριβώς ο συντελεστής αποδόσεως — δεν ανταποκρίνεται (ή δεν ανταποκρίνεται πλέον) στις πραγματικές οικονομικές συνθήκες της δραστηριότητας τελειοποιήσεως. Ένα τέτοιο όμως συμπέρασμα δεν θα ήταν απλώς παράδοξο, αλλά και θα τελούσε σε κατάφωρη αντίφαση προς τους σκοπούς του καθεστώτος της ενεργητικής τελειοποιήσεως.

29. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι: «Από το προοίμιο του κανονισμού 1999/85 προκύπτει ότι σκοπός της θεσπίσεως του καθεστώτος της ενεργητικής τελειοποιήσεως ήταν να δοθεί στις κοινοτικές επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν εμπορεύματα τρίτων χωρών για την παραγωγή προϊόντων προοριζομένων προς εξαγωγή η δυνατότητα να προμηθεύονται τα εμπορεύματα αυτά υπό τους ίδιους όρους όπως και οι μη κοινοτικές επιχειρήσεις, ώστε οι κοινοτικές αυτές επιχειρήσεις να μην περιέρχονται σε μειονεκτική θέση στο διεθνές εμπόριο» [11].

30. Στο πλαίσιο του καθεστώτος αυτού, επομένως, η μη πληρωμή δασμών αποσκοπεί ειδικά στο να δώσει στους κοινοτικούς παραγωγούς τη δυνατότητα να προμηθεύονται την αναγκαία για την παραγωγή τους ύλη στο ίδιο κόστος με εκείνους που παράγουν εκτός Κοινότητας, ώστε να εξασφαλίζονται όροι ουσιαστικής ισότητας μεταξύ παραγωγών στην παγκόσμια αγορά.

31. Η εύρυθμη όμως λειτουργία του συστήματος επιβάλλει προφανώς την πλήρη συμμόρφωση προς τους όρους που τίθενται για τη χρήση του καθεστώτος τελειοποιήσεως, ώστε να αποτρέπονται κίνδυνοι στρεβλώσεων και καταχρήσεων. Αυτό ισχύει ιδι-

10 — Όπως ορίζει το άρθρο 17 του κανονισμού 1999/85. Βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων.

11 — Απόφαση της 29ης Ιουνίου 1995, C-437/93, Temic Telefunken (Συλλογή 1995, σ. I-1687, σκέψη 18). Βλ. επίσης απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 1997, C-325/96, Fábrica de Queijo Eru Portuguesa (Συλλογή 1997, σ. I-7249, σκέψη 3).

αιτέρως για τους όρους που αφορούν τον συντελεστή αποδόσεως. Εάν πράγματι — όπως ορθώς τονίζει με τις παρατηρήσεις της η Γαλλική Κυβέρνηση — ο συντελεστής αυτός υποτιμηθεί και, συνεπώς, υπερτιμηθεί το ποσοστό απώλειας, τα εμπορεύματα που αντιστοιχούν στη διαφορά μεταξύ του προβλεφθέντος και του πραγματικού ποσοστού θα παραμείνουν στο κοινοτικό τελωνειακό έδαφος χωρίς να έχει καταβληθεί γι' αυτά εισαγωγικός δασμός και θα μπορέσουν, επομένως, να διατεθούν στο εμπόριο υπό μορφή είτε πρώτης ύλης είτε τελικού προϊόντος. Τούτο δε με συνέπεια να επέλθει, αφενός μεν, ζημία για τα κοινοτικά δημοσιονομικά, αφετέρου δε, αδικαιολόγητο πλεονέκτημα για τον παραγωγό και, επομένως, σοβαρή στρέβλωση του συστήματος.

32. Βάσει της θεωρήσεως αυτής και των λοιπών τις οποίες ανέπτυξα προηγουμένως, προτείνω, επομένως, να δοθεί στο πορτογαλικό δικαστήριο η απάντηση ότι το άρθρο 11 του κανονισμού 1999/85 διέπει όλα τα στοιχεία του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως, ήτοι τόσο τις προϋποθέσεις χορηγήσεως της εγκρίσεως, όσο και τους όρους χρήσεως και λειτουργίας του εν λόγω καθεστώτος.

Τρίτο και τέταρτο προδικαστικό ερώτημα

33. Η προηγηθείσα εξέταση διευκολύνει και την επίλυση των δύο άλλων ερωτημάτων του εθνικού δικαστηρίου, του τρίτου και του τετάρτου. Με αυτά ερωτάται κατ' ουσίαν αν η τελωνειακή αρχή δύναται να τροποποιήσει μονομερώς τον συντελεστή αποδόσεως τον οποίο έχει ορίσει με έγκριση, σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστώνει ότι ο συντελεστής αυτός αποδείχθηκε κατώτερος του αληθούς, ή αν την τροποποίηση αυτή αποκλείει η ισχύουσα κοινοτική ρύθμιση ή η αρχή της ασφάλειας δικαίου.

34. Τα δύο ερωτήματα θέτουν, σε τελική ανάλυση, το ίδιο ζήτημα και, επομένως, χρήζουν ενιαίας απαντήσεως. Πράγματι, οι μόνες διαφορές αφορούν, στο τέταρτο ερώτημα, την επίκληση της αρχής της ασφάλειας δικαίου, καθώς και την τελική πρόταση του ίδιου ερωτήματος, όπου γίνεται μνεία του γεγονότος ότι η τελωνειακή αρχή παρακολουθούσε και έλεγχε τη λειτουργία της Eru Portuguesa αφότου άρχισε να ισχύει στην Πορτογαλία το καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως (το 1986). Πολύ πιθανόν η επίκληση της αρχής της ασφάλειας δικαίου να στηρίζεται σ' αυτό ακριβώς το γεγονός. Κατά τρόπον έστω και έμμεσο, πράγματι, η πρόταση αυτή αφήνει να εννοηθεί ότι η τελωνειακή αρχή εγνώριζε ήδη, και πριν αποφασίσει να τροποποιήσει την έγκριση, τις πραγματικές οικονομικές συνθήκες υπό τις οποίες διεξήγοντο οι εργασίες τελειοποιήσεως. Αυτή δε ακριβώς η συμπεριφορά στήριξε τις προσδοκίες της ενδιαφερομένης επιχειρήσεως. Θα επανέλθω στο ζήτημα αυτό. Οφείλω όμως να παρατηρήσω εδώ ότι, πλην αυτής ακριβώς της ασαφούς και υπαινικτικής αναφοράς στο τέλος του τετάρτου ερωτήματος, του εγειρομένου εδώ ζητήματος δεν ανευρίσκεται κανένα ίχνος στη διάταξη παραπομπής, από την οποία το μόνο που προκύπτει είναι ότι η διαφορά μεταξύ των διαδίκων περιεστράφη γύρω από εισαγωγές

που πραγματοποιήθηκαν κατά το χρονικό διάστημα Μαρτίου-Απριλίου 1998.

35. Επανερχόμενος στα ερωτήματα, παρατηρώ κατ' αρχάς ότι τα όσα είπα προηγουμένως σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 11 του κανονισμού 1999/85 συνηγορούν υπέρ της απόψεως ότι, στις περιπτώσεις που εξετάζονται σε αμφοτέρα τα ερωτήματα, η μονομερής επέμβαση της τελωνειακής αρχής ήταν σύννομη. Το συμπέρασμα αυτό επιρρωννύει άλλωστε το άρθρο 15 του ίδιου κανονισμού, από το οποίο προκύπτει ότι η εν λόγω αρχή είναι αποκλειστικώς αρμόδια να καθορίζει τον συντελεστή αποδόσεως με βάση τις πραγματικές συνθήκες υπό τις οποίες πραγματοποιούνται οι εργασίες τελειοποιήσεως [12], καθώς και το επανειλημμένα υπομνησθέν άρθρο 17 του κανονισμού, το οποίο απονέμει στην τελωνειακή αρχή την εξουσία να επιβάλλει κάθε μέτρο εποπτείας και ελέγχου το οποίο κρίνει αναγκαίο [13].

36. Από όλες αυτές τις διατάξεις, καθώς και από τους προμνησθέντες γενικούς σκοπούς του συστήματος, προκύπτει σαφώς ότι η τελωνειακή αρχή έχει όχι μόνον την εξουσία αλλά και το καθήκον να τροποποιεί μονομερώς τον ορισθέντα με την εγκριτική απόφαση συντελεστή αποδόσεως, για να τον προσαρμόζει στην οικονομική πραγματικότητα των εργασιών. Τούτο δε ιδίως αν — όπως φαίνεται ότι συνέβη εν προκειμένω — ο κάτοχος αθέτησε την, επιβαλλόμενη με την παράγραφο 2 του άρθρου 11, υποχρέωση να γνωστοποιήσει τα νέα στοιχεία που ανέκυψαν μετά τη χορήγηση της εγκρίσεως.

37. Καιδενμουφαίνεται ότι το συμπέρασμα αυτό μπορεί να αποκρουσθεί με την επίκληση της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Όπως υπέμνησα επανειλημμένα, ο ίδιος ο κανονισμός, και ειδικότερα τα άρθρα 11 και 17, επιτρέπει στην τελωνειακή αρχή να ελέγχει αν εξακολουθούν να υφίστανται οι οικονομικές συνθήκες υπό τις οποίες διεξάγονται οι εργασίες τελειοποιήσεως και, αν χρειαστεί, να τροποποιεί αναλόγως την εκδοθείσα έγκριση. Αυτό σημαίνει — όπως ευστόχως επισημαίνει η Επιτροπή — ότι η έγκριση δεν δημιουργεί για τον κάτοχό της μια έννομη κατάσταση απόλυτη και αμετάβλητη, αλλά του απονέμει απλώς το δικαίωμα να εισαγάγει ορισμένα εμπορεύματα υπό τους όρους τους οποίους καθορίζει, εάν και εφόσον οι όροι αυτοί αντικατοπτρίζουν την οικονομική πραγματικότητα των εκτελουμένων εργασιών.

38. Με τα υπομνήματα τα οποία υπέβαλε στην παρούσα διαδικασία, άλλωστε, η Eru Portuguesa επικαλέστηκε ορισμένες περιστάσεις για να δικαιολογήσει τις προσδοκίες τις οποίες είχε καλλιεργήσει. Ειδικότερα, πέραν του ότι αμφισβήτησε τον τρόπο διενέργειας και τα αποτελέσματα των ελέγχων της τελωνειακής αρχής, επέκρινε την παράλειψη της εν λόγω αρχής να μνημονεύσει τα στοιχεία που την ώθησαν να τροποποιήσει τον συντελεστή αποδόσεως. Τούτο δε επιβαρύνεται, κατά την Eru Portuguesa, από την περίσταση ότι, κατά το 1987, δηλαδή το έτος που προηγήθηκετων επιδίκων πραγματικών

12 — Βλ. σημείο 7 των παρουσών προτάσεων.

13 — Βλ. σημείο 8 των παρουσών προτάσεων.

περιστατικών, η ίδια τελωνειακή αρχή διεξήγαγε έλεγχο επί άλλων εργασιών τελειοποιήσεως της εταιρίας αυτής, επίσης για το τριμμένο τυρί, κατόπιν του οποίου δέχθηκε και επιβεβαίωσε τον συντελεστή αποδόσεως 97 %.

39. Οφείλω όμως να παρατηρήσω, προκαταρκτικώς, ότι από τη διάταξη παραπομπής δεν προκύπτει τίποτε σχετικό με όλες αυτές τις αμφισβητήσεις· το μόνο που προκύπτει είναι ότι, όπως υπέμνησα στην παράγραφο 14, η Eru Portuguesa είχε αποδεχθεί τον νέο συντελεστή αποδόσεως. Εν πάση περιπτώσει, δεν είναι έργο του Δικαστηρίου να εκτιμήσει το βάσιμον ενδεχομένων ενστάσεων σχετικά με τον τρόπο διενέργειας και τα αποτελέσματα των ελέγχων ή σχετικά με τους λόγους για τους οποίους η τελωνειακή αρχή που, μέχρι το 1988, διαπίστωνε ορισμένο συντελεστή αποδόσεως αποφάσισε ακολούθως να τον τροποποιήσει: συγκεκριμένα, το έπραξε λόγω μεταβολής των οικονομικών συνθηκών διεξαγωγής της δραστηριότητας τελειοποιήσεως ή απλώς κατόπιν ακριβεστέρων ελέγχων; Η εκτίμηση αυτών των ζητημάτων προϋποθέτει διαπιστώσεις που, προφανώς, είναι της αρμοδιότητας του εθνικού δικαστηρίου.

40. Έργο του Δικαστηρίου είναι, αντιθέτως, να ερμηνεύσει την έννοια και το πεδίο εφαρμογής της οικείας κοινοτικής ρυθμίσεως. Υπ' αυτό δε το πρίσμα, για να συμπληρωθεί η απάντηση στα εξεταζόμενα ερωτήματα, πρέπει ακόμη να τονισθεί ότι, ακόμη και αν η τροποποίηση του συντελεστή αποδόσεως υπήρξε αποτέλεσμα διορθώσεως προηγουμένου σφάλματος εκτιμήσεως της τελωνειακής αρχής όσον αφορά την αντιστοιχία μεταξύ του εγκριθέντος και του αληθούς συντελεστή αποδόσεως, και πάλι η Eru Portuguesa δεν μπορούσε να επικαλεστεί την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Στην περίπτωση αυτή, πράγματι, η τροποποίηση θα αποτελούσε απλώς συμμόρφωση της τελωνειακής αρχής στις επιταγές του κανονισμού 1999/85. Θα ανταποκρινόταν δηλαδή στην επανειλημμένα προμνησθείσα δεσμία αρμοδιότητα της εν λόγω αρχής να εξασφαλίζει την ορθή εφαρμογή του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως και, επομένως, καθ' όσον ενδιαφέρει εδώ, την πλήρη αντιστοιχία των εργασιών προς την οικονομική πραγματικότητα. Υπενθυμίζω, άλλωστε, ότι το Δικαστήριο έχει αποσαφηνίσει, σε σχέση προς παρόμοιες καταστάσεις, ότι «[...] ένας συναλλασσόμενος, υπέρ του οποίου εθνική αρχή έχει ήδη λάβει αποφάσεις μη συνάδουσες προς σαφή και μη διφορούμενο κανόνα του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί νομίμως να προσδοκά ότι η ίδια αρχή θα λάβει και άλλη απόφαση κατά παράβαση του κοινοτικού δικαίου» [14].

41. Θεωρώ, επομένως, ότι μπορώ να καταλήξω ότι ο δικαιούχος του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως δεν μπορεί να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη του εμπιστοσύνη ότι θα διατηρηθούν οι καθορισθέντες με την έγκριση όροι, όταν η τελωνειακή αρχή, ακόμη και διορθώνοντας προηγούμενες αποφάσεις της, διαπιστώνει ότι οι όροι αυτοί δεν ανταποκρίνονται στην οικονομική πραγματικότητα των εργασιών.

14 — Προαναφερθείσα απόφαση Fábrica de Queijo Eru Portuguesa, σκέψη 22.

Πρόταση

42. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα ερωτήματα του Supremo Tribunal Administrativo:

«1) Το άρθρο 11 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1999/85 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1985, ρυθμίζει τόσο τους όρους (υποχρεώσεις, κανόνες) χρήσεως του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως τους οποίους επιβάλλει στον υπαγόμενο στο καθεστώς η έγκριση, όσο και τους όρους, τα προαπαιτούμενα και τις προϋποθέσεις της χορηγήσεως της εγκρίσεως.

2) Ούτε η αρχή της ασφάλειας δικαίου ούτε οι κανόνες του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως εμποδίζουν την τελωνειακή αρχή, άπαξ έχει ορίσει τον συντελεστή αποδόσεως, να τον τροποποιήσει μονομερώς, εάν διαπιστώνει ότι ο κάτοχος της εγκρίσεως, κατά την εξέλιξη της λειτουργίας του καθεστώτος, επέτυχε συντελεστή αποδόσεως υψηλότερο από εκείνον που είχε αρχικώς ορίσει και εγκρίνει.»