2. Η καθιέρωση δεσμευτικής προθεσμίας για την κατάθεση των αιτήσεων πληρωμής νομισματικών εξισωτικών ποσών αποτελεί αναγκαίο μέτρο, προκειμένου να καταστεί δυνατή η διευθέτηση των διοικητικών ζητημάτων χωρίς αδικαιολόγητες καθυστερήσεις, και ο καθορισμός της εν λόγω προθεσμίας σε έξι μήνες δεν είναι παράλογος, αν ληφθεί υπόψη το συμφέρον των επιχειρηματιών και η τρέχουσα διοικητική πρακτική. Από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι η απώλεια δικαιώματος που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 είναι δυσανάλογη σε σχέση με το σκοπό που επιδιώκεται, δεδομένου, αφενός, ότι η απώλεια δικαιώματος που συνδέεται με την καθυστερημένη υποβολή του φακέλου αποτελεί κατά γενικό κανόνα τη φυσιολογική συνέπεια της λήξεως κάθε δεσμευτικής προθεσμίας και όχι κύρωση και, αφετέρου, ότι προβλέπεται ότι λαμβάνονται υπόψη οι εξαιρετικές περιστάσεις που συνιστούν περίπτωση ανωτέρας βίας.

3. Ως ανωτέρα βία πρέπει να νοηθούν περιστάσεις που είναι ξένες προς τη βούληση του ενδιαφερομένου, ασυνήθεις και απρόβλεπτες και των οποίων οι συνέπειες δεν θα μπορούσαν να αποφευχθούν όση επιμέλεια και αν είχε καταβληθεί. Η εν λόγω έννοια πρέπει, όταν ένας κανονισμός αναφέρεται σ' αυτή, να εκτιμάται υπό το φως των διατάξεων στις οποίες χρησιμοποιείται.

4. Στο πλαίσιο της διαδικασίας πληρωμής των νομισματικών εξισωτικών ποσών, σε περίπτωση μη επιστροφής του αντιτύπου ελέγχου Τ 5, ο ενδιαφερόμενος δεν μπορεί να επικαλεστεί την ύπαρξη ανωτέρας βίας, εφόσον δεν επέδειξε την αναγκαία επιμέλεια προκειμένου να αποφύγει τις συνέπειες της μη επιστροφής, ιδίως δε εφόσον δεν κατέθεσε, πριν από τη λήξη της προθεσμίας των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75, την αίτηση ισοτιμίας που προβλέπεται στο άρθρο 11, παράγραφος 5, του κανονισμού 1380/75.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
CARL OTTO LENZ
της 22ας Οκτωβρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Α — Τον πυρήνα της υπόθεσης επί της οποίας αναπτύσσω σήμερα τις προτάσεις μου αποτελούν οι διατάξεις τις οποίες πρέπει να τηρούν οι επιχειρηματίες σύμφωνα με τον κανονισμό 1380/75, της Επιτροπής, της 29ης Μαΐου 1975 [1], αν θέλουν να λάβουν νομισματικά εξισωτικά ποσά στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου γεωργικών προϊόντων.

1. Στις 19 Ιανουαρίου 1977, η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη εταιρία Denkavit France εξήγαγε από τη Γαλλία στο Ηνωμένο Βασίλειο ένα είδος ζωοτροφών, το καλούμενο « Finisher C 2 ». Το ποσό του τιμολογίου ανερχόταν σε 48 000 γαλλικά φράγκα (FF), συν τα μεταφορικά ύψους 200 λιρών Αγγλίας (UKL).

* Μετάφραση από τα γερμανικά.

1 — Κανονισμός 1380/75 της Επιτροπής, περί του τρόπου εφαρμογής των νομισματικών εξισωτικών ποσών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 14).

Δεδομένου ότι στο εμπόριο γεωργικών προϊόντων μεταξύ Γαλλίας και Ηνωμένου Βασιλείου είχε γίνει χρήση της δυνατότητας που προβλέπεται στο άρθρο 2α του κανονισμού 974/71 [2], δηλαδή της δυνατότητας να πληρώνει το κράτος μέλος εξαγωγής τα νομισματικά εξισωτικά ποσά (ΝΕΠ) που οφείλει το κράτος μέλος εισαγωγής, η χορήγηση των ΝΕΠ εξαρτάται, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 1380/75 της Επιτροπής, της 25ης Μαΐου 1975, από την προσκόμιση της απόδειξης ότι έχουν διεκπεραιωθεί στο κράτος μέλος εισαγωγής οι τελωνειακές διατυπώσεις για την εισαγωγή. Η απόδειξη αυτή παρέχεται πρωτίστως με την υποβολή του αντιτύπου ελέγχου που αναφέρεται στο άρθρο 1 του κανονισμού 2315/69, της 19ης Νοεμβρίου 1969 [3], και καλείται « αντίτυπο ελέγχου Τ 5 ».

Αυτό το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 συμπληρώθηκε κατά την εξαγωγή της ζωοτροφής, το πρωτότυπο όμως δεν επιστράφηκε ποτέ στο τελωνείο αναχωρήσεως, όπως προβλέπεται στο άρθρο 5, παράγραφος 4, του κανονισμού 2315/69.

Στις 25 Απριλίου 1977, η εταιρία Denkavit ανακοίνωσε στο καθού της κύριας δίκης Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (Ταμείο Προσανατολισμού και Ρυθμίσεως των Αγορών Γεωργικών Προϊόντων) (FORMA), με έγγραφο το οποίο αναφερόταν και σε άλλες επίσης εξαγωγές, ότι το πρωτότυπο του αντιτύπου ελέγχου δεν της είχε επιστραφεί. Με άλλο έγγραφο, της 4ης Νοεμβρίου 1977, η εταιρία Denkavit υπέβαλε στο FORMA τα αντίγραφα του αντιτύπου ελέγχου Τ 5, του πιστοποιητικού εισαγωγής C 10 καθώς και του τιμολογίου της 17ης Ιανουαρίου 1977. Η Denkavit ανέφερε ότι το πρωτότυπο του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 είχε χαθεί στο αγγλικό τελωνείο και έθεσε ταυτόχρονα το ερώτημα αν με αυτό τον τρόπο μπορούσε να ζητηθεί η απόδοση των ΝΕΠ.

Με έγγραφο της 7ης Ιουνίου 1978, το FORMA πληροφόρησε την εταιρία Denkavit ότι έπρεπε να αποδείξει ότι συνέτρεχε περίπτωση ανωτέρας βίας και ότι η ίδια είχε επιδείξει τη μεγαλύτερη δυνατή επιμέλεια προκειμένου να υποβάλει είτε το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 είτε ισότιμα δικαιολογητικά και να προσκομίσει πριν από τη λήξη της προθεσμίας των έξι μηνών πλήρη δικαιολογητικά σύμφωνα με τις κοινοτικές διατάξεις. Επιπλέον, το FORMA τόνιζε ότι κάποιος συνεργάτης του FORMA είχε καταστήσει σαφές στην Denkavit, στις 10 Νοεμβρίου 1977, ότι η αίτησή της της 4ης Νοεμβρίου 1977 δεν μπορούσε να γίνει δεκτή, επειδή δεν είχε τηρηθεί η προθεσμία των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75· κατά την ίδια συνομιλία είχε τονιστεί επίσης ότι τα δικαιολογητικά που είχαν υποβληθεί στις 4 Νοεμβρίου 1977 δεν ανταποκρίνονταν στις προϋποθέσεις του άρθρου 11 του κανονισμού 1380/75, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1498/76 [4].

Στις 29 Αυγούστου 1978, η εταιρία Denkavit υπέβαλε στο FORMA αίτηση για καταβολή των ΝΕΠ επισυνάπτοντας ισότιμα δικαιολογητικά. Με έγγραφο της 1ης Σεπτεμβρίου 1978, το FORMA δήλωσε στην εταιρία Denkavit ότι από την εξέταση των δικαιολογητικών που είχε υποβάλει μαζί με την αίτηση για πληρωμή των ΝΕΠ δεν προέκυψε ότι είχαν καταβληθεί όλες οι απαιτούμενες προσπάθειες για την απόκτηση των δικαιολογητικών των ισότιμων με το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 που είχε χαθεί στο

2 — Κανονισμός 974/71 του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 1971, περί ορισμένων μέτρων συγκυριακής πολιτικής που πρέπει να ληφθούν στο γεωργικό τομέα μετά από την προσωρινή διεύρυνση των περιθωρίων διακυμάνσεως των νομισμάτων ορισμένων κρατών μελών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 192), όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1112/73 του Συμβουλίου, της 30ής Απριλίου 1973 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 160).

3 — Κανονισμός 2315/69 της Επιτροπής, της 19ης Νοεμβρίου 1969, περί της χρήσεως των παραστατικών κοινοτικής διαμετακομίσεως για την εφαρμογή κοινοτικών μέτρων που συνεπάγονται τον έλεγχο της χρησιμοποιήσεως ή του προορισμού των εμπορευμάτων (ΑΒΙ. L 295, σ. 14).

4 — Κανονισμός 1498/76 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1976, περί τροποποιήσεως του κανονισμού 1380/75 περί του τρόπου εφαρμογής των νομισματικών εξισωτικών ποσών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 169).

βρετανικό τελωνείο. Παραπέμποντας στο προηγούμενο έγγραφό του της 7ης Ιουνίου 1978, το FORMA ανέφερε περαιτέρω ότι θα εξετάσει και πάλι βάσει των εγγράφων αν είναι δυνατό να μη ληφθεί υπόψη η αποκλειστική προθεσμία, εφόσον αποδειχθεί με την προσκόμιση εγγράφων ότι οι εν λόγω προσπάθειες είχαν καταβληθεί εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας των έξι μηνών μετά την εισαγωγή του προϊόντος.

Με προσφυγή της 6ης Νοεμβρίου 1978, η εταιρία Denkavit ζήτησε από το Tribunal administratif (Διοικητικό Πρωτοδικείο) του Παρισιού να ακυρώσει την απόφαση του FORMA της 1ης Σεπτεμβρίου 1978 και να καταδικάσει το FORMA στην πληρωμή 19 553,40 FF ως ΝΕΠ, συν τους τόκους υπερημερίας. Κατόπιν αυτού, το Tribunal administratif της Rouen, το οποίο είχε κηρυχθεί κατά τρόπο αρμόδιο με Διάταξη του προέδρου του τμήματος διοικητικών διαφορών του Conseil d'État, υπέβαλε με απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1984 στο Δικαστήριο ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα, τα οποία έχουν διατυπωθεί στο σκεπτικό της απόφασης ως εξής:

« Μήπως η απώλεια δικαιώματος λόγω παρελεύσεως της αποκλειστικής προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 προσκρούει στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου για το λόγο ότι παραβιάζει την αρχή της αναλογικότητας της κύρωσης και αντιβαίνει στο πνεύμα και το σκοπό του κοινοτικού συστήματος της καταβολής εξισωτικών ποσών;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό, η μη επιστροφή του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του προαναφερθέντος άρθρου, και αν ναι, υπό ποιες προϋποθέσεις; »

2. Στο σημείο αυτό θεωρώ ότι ενδείκνυται να παραθέσω το κείμενο των διατάξεων των κανονισμών που έχουν αποφασιστική σημασία για την παρούσα υπόθεση.

Το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 1380/75 της Επιτροπής, της 29ης Μαΐου 1975, έχει ως εξής:

« Η καταβολή από το εξάγον κράτος μέλος του νομισματικού εξισωτικού ποσού που θα έπρεπε να χορηγηθεί από το εισάγον κράτος μέλος υπόκειται στην προσκόμιση της αποδείξεως εκπληρώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων εισαγωγής και εισπράξεως των δασμών και τελών ισοδυνάμου αποτελέσματος που είναι απαιτητοί στο εισάγον κράτος μέλος.

Η απόδειξη αυτή παρέχεται με την προσκόμιση του αντιτύπου ελέγχου που αναφέρεται στο άρθρο 1 του κανονισμού 2315/69... »

Το άρθρο 5, παράγραφος 4, του κανονισμού 2315/69 έχει ως εξής:

« Με την επιφύλαξη των διατάξεων του άρθρου 26 του κανονισμού 542/69, το αντίτυπο ελέγχου επιστρέφεται αμελλητί στο τελωνείο αναχωρήσεως, αφού θωρηθεί δεόντως από το αρμόδιο τελωνείο του κράτους μέλους προορισμού... »

Με τον κανονισμό 1498/76 της Επιτροπής, της 25ης Ιουνίου 1976, το άρθρο 11 του κανονισμού 1380/75 συμπληρώθηκε με την παράγραφο 5, το πρώτο εδάφιο της οποίας έχει το εξής περιεχόμενο:

« Στην περίπτωση κατά την οποία το φύλλο ελέγχου που αναφέρεται στην παράγραφο 2 δεν επιστρέφεται στο γραφείο αναχωρήσεως ή στον οργανισμό συγκεντρώσεως εντός τριών μηνών από την παράδοσή του, λόγω περιστάσεων που δεν δύνανται να καταλογισθούν στον ενδιαφερόμενο, αυτός δύναται να καταθέσει στον αρμόδιο οργανισμό αιτιολογημένη αίτηση ισοτιμίας, συνοδευόμενη από δικαιολογητικά έγγραφα. Τα δικαιολογητικά έγγραφα που πρέπει να κατατεθούν κατά την υποβολή της αιτήσεως ισοτιμίας πρέπει να περιλαμβάνουν, εκτός από το έγγραφο μεταφοράς, το τελωνειακό έγγραφο της θέσεως σε κατανάλωση στο κράτος μέλος προορισμού ή αντίγραφο ή φωτοαντίγραφο αυτού επικυρωμένο από τις αρμόδιες υπηρεσίες. »

Τέλος, το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 ορίζει το εξής:

« Ο φάκελος πληρωμής του νομισματικού εξισωτικού ποσού πρέπει να κατατεθεί, πλην περιπτώσεως ανωτέρας βίας, εντός έξι μηνών από την ημέρα εκπληρώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων, επί ποινή απωλείας του σχετικού δικαιώματος. »

3. Η *προσφεύγουσα στην κύρια δίκη*, η εταιρία Denkavit, ανέφερε τα εξής σχετικά με τα προδικαστικά ερωτήματα:

α) Επί του κύρους του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75

Η προσφεύγουσα υποστηρίζει την άποψη ότι η κύρωση της απώλειας του δικαιώματος σε περίπτωση μη τηρήσεως της προθεσμίας για την υποβολή των δικαιολογητικών υπερβαίνει κάθε πρόσφορο και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και επομένως το επίδικο άρθρο πρέπει να θεωρηθεί ως ανίσχυρο. Η προσφεύγουσα θεμελιώνει την άποψη αυτή παραπέμποντας στην απόφαση του Δικαστηρίου της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 122/78 [5]. Είναι δυσανάλογο το να πατάσσεται μια καθαρά τυπική παράλειψη με την ίδια κύρωση που επιβάλλεται για τη μη πραγματοποίηση της εισαγωγής ή της εξαγωγής.

Η προσφεύγουσα αναφέρει στη συνέχεια ότι η προθεσμία των έξι μηνών είναι υπερβολικά σύντομη· για το λόγο αυτό, το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1371/81 της Επιτροπής [6], που εν μέρει κατάργησε και αντικατέστησε τον κανονισμό 1380/75, παρέτεινε την εν λόγω προθεσμία σε δώδεκα μήνες.

β) Επί της εννοίας της ανωτέρας βίας

Κατά την άποψη της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, η απώλεια εγγράφου από τις τελωνειακές αρχές συνιστά πάντοτε περίπτωση ανωτέρας βίας. Ως προς το σημείο αυτό επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου της 6ης Οκτωβρίου 1982 [7], στην οποία έγινε δεκτό ότι οι διαδικαστικές πλημμέλειες που δεν δύνανται να καταλογισθούν σε αυτόν που κανονικά δικαιούται τα εξισωτικά ποσά δεν πρέπει να συνεπάγονται δυσμενή γι' αυτόν αποτελέσματα.

Η ρύθμιση του άρθρου 11, παράγραφος 5, του κανονισμού 1380/75, η οποία δίνει τη δυνατότητα στον επιχειρηματία μετά την παρέλευση τριών μηνών να αποκτήσει δικαιολογητικά ισότιμα με το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 συνιστά απλώς δικαίωμα, και όχι υποχρέωση την οποία πρέπει να εκπληρώσει ο επιχειρηματίας. Εν πάση περιπτώσει, ο επιχειρηματίας δεν υποχρεούται να προβεί σε ενέργειες κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 5, του κανονισμού 1380/75 εντός της αποκλειστικής προθεσμίας του άρθρου 15 του ίδιου κανονισμού.

γ) Στο δικόγραφο που είχε καταθέσει στις 25 Φεβρουαρίου 1980 στο Tribunal administratif της Rouen και το οποίο η προσφεύγουσα της κύριας δίκης επισύναψε υπό τη μορφή παραρτήματος στις παρατηρήσεις της που υπέβαλε στο Δικαστήριο, η προσφεύγουσα αναπτύσσει τέλος την άποψή της και ως προς ένα ζήτημα που το παραπέμπον δικαστήριο δεν έθεσε στο Δικαστήριο: την έναρξη της αποκλειστικής προθεσμίας του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75.

Σύμφωνα με το άρθρο 15 του κανονισμού αυτού, τα αναγκαία δικαιολογητικά πρέπει να προσκομισθούν εντός αποκλειστικής προθεσμίας έξι μηνών από την ημέρα εκπληρώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων. Αν τα ΝΕΠ που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος εισαγωγής πληρώθηκαν από το κράτος μέλος εξαγωγής και η πληρωμή αυτή εξαρτάται από την προσκόμιση αποδείξεως περί διεκπεραιώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων εισαγωγής στο κράτος μέλος εισαγωγής, οι τελωνειακές διατυπώσεις θεωρούνται ως οριστικά διεκπεραιωθείσες μόνο αφού το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 επιστρέψει στο τελωνείο αναχω-

5 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 122/78, SA Buitoni κατά Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Slg. 1979, σ. 677.

6 — Κανονισμός 1371/81 της Επιτροπής, της 19ης Μαΐου 1981, περί λεπτομερειών διοικητικής εφαρμογής των νομισματικών εξισωτικών ποσών (ΕΕ L 138, σ. 1).

7 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982 στην υπόθεση 302/81, Alfred Eggers & Co. κατά Hauptzollamt Kassel, Συλλογή 1982, σ. 3443.

ρήσεως. Δεδομένου όμως ότι το εν λόγω αντίτυπο ελέγχου χάθηκε και επομένως δεν επιστράφηκε ποτέ στο τελωνείο αναχωρήσεως, η αποκλειστική προθεσμία του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75 δεν άρχισε ποτέ να τρέχει.

δ) Επομένως, η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη προτείνει στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Tribunal administratif της Rouen να δοθούν οι εξής απαντήσεις:

« — το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75, που επιβάλλει ως κύρωση για τη μη τήρηση της προθεσμίας καταθέσεως των δικαιολογητικών για την πληρωμή των νομισματικών εξισωτικών ποσών την πλήρη και αυτόματη απώλεια του δικαιώματος του επιχειρηματία επί των εξισωτικών ποσών, είναι άκυρο·

— η απώλεια του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 που οφείλεται στο ότι οι τελωνειακές αρχές του κράτους μέλους προορισμού δεν επέδειξαν τη δέουσα επιμέλεια συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75. Στην περίπτωση αυτή, δεν χάνει το δικαίωμα να του χορηγηθούν τα εξισωτικά ποσά ο επιχειρηματίας ο οποίος, αφενός, ενημέρωσε την αρμόδια υπηρεσία για τη μη επιστροφή του αντιτύπου ελέγχου εντός της προθεσμίας του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75 και, αφετέρου, ζήτησε την αναγνώριση άλλων ισότιμων δικαιολογητικών κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 5, του ίδιου κανονισμού, αφού πρώτα έλαβε τη γραπτή βεβαίωση περί της απωλείας του εν λόγω εντύπου Τ 5 από την υπεύθυνη διοικητική αρχή·

ή

— η αποκλειστική προθεσμία του άρθρου 15 τηρείται από τον επιχειρηματία ο οποίος, στην περίπτωση απώλειας του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 λόγω μη καταβολής της δέουσας επιμέλειας από την τελωνειακή αρχή του κράτους μέλους προορισμού,

— γνωστοποιεί στην αρμόδια υπηρεσία πριν από την παρέλευση έξι μηνών από τη διεκπεραίωση των τελωνειακών διατυπώσεων τη μη επιστροφή του αναφερθέντος αντιτύπου ελέγχου,

— ζητεί την αναγνώριση άλλων ισότιμων δικαιολογητικών επισυνάπτοντας τα σχετικά δικαιολογητικά έγγραφα μετά την παραλαβή της γραπτής βεβαίωσης της απώλειας του αναφερθέντος αντιτύπου ελέγχου, και

— υποβάλλει στην αρμόδια υπηρεσία τα δικαιολογητικά για την πληρωμή των εξισωτικών ποσών κατά την έννοια των άρθρων 14 και 15 του κανονισμού 1380/75 αμέσως μετά την παραλαβή των ισότιμων δικαιολογητικών. »

4. Το *καθού στην κύρια δίκη*, το FORMA, προτείνει και ζητεί να δοθεί αρνητική απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα.

α) Επί του κύρους του άρθρου 15

Ο κανονισμός 1380/75 προβλέπει την υποχρέωση για τον εξαγωγέα να προβεί σε σειρά ενεργειών εντός ορισμένης προθεσμίας προκειμένου να λάβει τα ΝΕΠ. Το άρθρο 15 δεν προσκρούει ούτε στην αρχή της αναλογικότητας ούτε στο πνεύμα και το σκοπό του κοινοτικού συστήματος για την πληρωμή εξισωτικών ποσών ούτε και σε γενικές νομικές αρχές του κοινοτικού δικαίου.

β) Επί της εννοίας της ανωτέρας βίας

Το καθού στην κύρια δίκη εκλαμβάνει την έννοια της ανωτέρας βίας ως ασύνηθες γεγονός, το οποίο δεν οφείλεται σε ενέργεια του επιχειρηματία και έχει αναπόφευκτες συνέπειες γι' αυτόν. Η μη επιστροφή και μόνο του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 δεν μπορεί να αποτελέσει περίπτωση ανωτέρας βίας, δεδομένου ότι ο κανονισμός δίνει τη δυνατότητα στον επιχειρηματία να αποφύγει τις συνέπειες

αυτού του ασυνήθους γεγονότος με δικές του προσπάθειες. Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη δεν απέδειξε ότι κατέβαλε τις απαιτούμενες προσπάθειες για να αποφύγει τις συνέπειες από τη μη επιστροφή του αντιτύπου ελέγχου.

γ) Το καθού στην κύρια δίκη προτείνει επομένως να δοθεί η εξής απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα:

« Το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 δεν προσκρούει σε γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου ούτε στην αρχή της αναλογικότητας και δεν αντιβαίνει στο πνεύμα και το σκοπό του κοινοτικού συστήματος για την πληρωμή νομισματικών εξισωτικών ποσών· επομένως είναι έγκυρο.

Η μη επιστροφή του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 δεν συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75. »

5 α) Σχετικά με το ζήτημα του κύρους του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75, η *Επιτροπή* των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων υποστηρίζει την άποψη ότι πρέπει να γίνεται διάκριση μεταξύ των περιπτώσεων, κατά τις οποίες η μη τήρηση προθεσμιών συνεπάγεται πρόσθετες δυσμενείς συνέπειες πέρα από την απώλεια του κύριου οικονομικού οφέλους, και της παρούσας περίπτωσης, στην οποία πρόκειται για την παροχή του ίδιου του οφέλους. Αναμφισβήτητα, η πληρωμή ποσών αυτού του είδους πρέπει να εξαρτάται από το αν ο επιχειρηματίας προσκομίζει απόδειξη για την περάτωση της ενέργειας από την οποία γεννάται η απαίτηση επί του εξισωτικού ποσού και για το ότι η ενέργεια αυτή περατώθηκε σε ορισμένο χρονικό σημείο. Αν δεν τηρούνταν οι προϋποθέσεις αυτές, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί ο σκοπός του συστήματος χορηγήσεως και εισπράξεως των ΝΕΠ· αυτό θα είχε ως αποτέλεσμα οι επιχειρηματίες να μπορούν να αποκομίζουν αδικαιολόγητα οφέλη, τα οποία θα υπερέβαιναν την αντιστάθμιση της επίδρασης των μέτρων νομισματικής πολιτικής επί των γεωργικών τιμών, η οποία αντιστάθμιση εντούτοις είναι το μόνο που δικαιολογεί την καθιέρωση του συστήματος. Ο καθορισμός υποχρεωτικής προθεσμίας για την πραγματική πληρωμή των ποσών που δικαιούνται οι επιχειρηματίες καλύπτεται επομένως από το γενικό σκοπό του συστήματος των νομισματικών εξισωτικών ποσών. Ο καθορισμός ενιαίας προθεσμίας πληρωμής οφείλεται, σύμφωνα με τη δέκατη τέταρτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 1380/75, στην ανάγκη « να αποφεύγεται στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών μελών » και επομένως ανταποκρίνεται στο στόχο της ίσης μεταχείρισης. Για το λόγο αυτό, ο καθορισμός υποχρεωτικής προθεσμίας για την υποβολή της αίτησης περί πληρωμής των ΝΕΠ, για τη μη τήρηση της οποίας επιβάλλεται ως κύρωση η απώλεια του δικαιώματος, συμβιβάζεται με το στόχο της ίσης μεταχείρισης των επιχειρηματιών κατά τη χορήγηση των ΝΕΠ και είναι αναγκαίος και πρόσφορος για την επίτευξη του εν λόγω στόχου. Εν πάση περιπτώσει προϋπόθεση είναι η προθεσμία να ανταποκρίνεται στα πράγματα και να μπορούν να ληφθούν επαρκώς υπόψη εξαιρετικά περιστατικά, τα οποία θα είχαν ως συνέπεια ο επιχειρηματίας να μην τηρήσει την προθεσμία, χωρίς όμως να ευθύνεται γι' αυτό.

Κατά την Επιτροπή, ενόψει της πρακτικής των εθνικών τελωνειακών αρχών, μια προθεσμία έξι μηνών φαίνεται πράγματι ότι είναι επαρκής και ότι επομένως ανταποκρίνεται στα πράγματα. Η δυνατότητα υπάρξεως εξαιρετικών λόγων για τους οποίους ο επιχειρηματίας δεν ευθύνεται λαμβάνεται επαρκώς υπόψη στην κοινοτική ρύθμιση, δεδομένου ότι προβλέπεται ρητώς ότι η αποκλειστική προθεσμία δεν ισχύει σε περίπτωση ανωτέρας βίας.

β) Επί του ζητήματος της ανωτέρας βίας, η Επιτροπή υποστηρίζει την άποψη ότι γενικώς οι ενέργειες των διοικητικών αρχών σε σχέση με τους επιχειρηματίες αποτελούν απρόβλεπτα και ασυνήθη περιστατικά εφόσον συνιστούν υπηρεσιακό πταίσμα, εφόσον δηλαδή οι αρχές δεν ενεργούν, ενεργούν κακώς ή με καθυστέ-

ρηση. Για την απώλεια του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 από τις αρμόδιες τελωνειακές αρχές δεν ευθύνεται ο επιχειρηματίας.

Εντούτοις, στη διαφορά ενώπιον του δικαστηρίου της κύριας δίκης πρόκειται κατ' ουσία για το αν συνέτρεχε επίσης η δεύτερη προϋπόθεση για την αναγνώριση υπάρξεως ανωτέρας βίας — η καταβολή συνήθους επιμελείας από τον επιχειρηματία.

Στην προκειμένη περίπτωση δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο επιχειρηματίας δεν κατέβαλε τη συνήθη επιμέλεια από το γεγονός και μόνο ότι η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη δεν έκανε χρήση εντός έξι μηνών της δυνατότητας που παρέχει το άρθρο 11, παράγραφος 5, του κανονισμού. Δεδομένου ότι οι διαδικαστικές πλημμέλειες που δεν δύνανται να καταλογισθούν στον επιχειρηματία δεν πρέπει να συνεπάγονται δυσμενή γι' αυτόν αποτέλεσμα, ο επιχειρηματίας ο οποίος ενήργησε σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις δεν υποχρεούται να επαναλάβει τα διαβήματα για την απόκτηση ισότιμων δικαιολογητικών εντός της κανονικής προθεσμίας για την υποβολή της αίτησης περί πληρωμής των ΝΕΠ. Από τις σκέψεις όμως αυτές δεν πρέπει να συναχθεί αντίθετα ότι ο επιχειρηματίας δεν έπρεπε εντός της προθεσμίας των έξι μηνών να έχει πάντως καταβάλει τις συνήθεις προσπάθειες. Οι προσπάθειες αυτές μπορούσαν να συνίστανται τόσο σε διαβήματα για να επανέλθει στην κατοχή του το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 όσο και σε αίτηση για αναγνώριση ισότιμων δικαιολογητικών.

Αν το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 δεν επιστραφεί έως τη λήξη της προθεσμίας των έξι μηνών, ο επιχειρηματίας πρέπει να καταβάλει κάθε δυνατή προσπάθεια για την απόκτηση του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 ή ισότιμων δικαιολογητικών.

γ) Η Επιτροπή προτείνει, επομένως, να δοθεί η εξής απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα που υπέβαλε το Tribunal administratif της Rouen:

« Από την εξέταση του ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο που να μπορεί να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75.

Η απώλεια του αντιτύπου ελέγχου Τ 5 από τις εθνικές αρχές συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75, εφόσον ο επιχειρηματίας κατέβαλε τις συνήθεις προσπάθειες προκειμένου να λάβει το εν λόγω έγγραφο ή υπέβαλε αίτηση περί αναγνωρίσεως ισότιμων δικαιολογητικών κατά την έννοια του άρθρου 11, παράγραφος 5, του αναφερθέντος κανονισμού εντός της προθεσμίας των έξι μηνών που προβλέπει το άρθρο 15, καθώς και εφόσον κατέβαλε κάθε προσπάθεια για να επιτύχει την αναγνώριση της ισοτιμίας μετά τη λήξη της εν λόγω προθεσμίας ή μόλις πληροφορήθηκε την απώλεια του εγγράφου Τ 5 ».

Β — Προκειμένου να λάβω θέση στην παρούσα αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, θα εξετάσω καταρχάς το ερώτημα αν — και ενδεχομένως υπό ποιες προϋποθέσεις — συνιστά περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75 το γεγονός ότι δεν επιστράφηκε το αντίτυπο ελέγχου Τ 5. Πράγματι, αφού πρώτα διευκρινιστεί σε ποιες περιπτώσεις δεν πρέπει να εφαρμοστεί η αποκλειστική προθεσμία της εν λόγω διατάξεως και επομένως γνωρίζουμε, εξ αντιδιαστολής, σε ποιες περιπτώσεις εφαρμόζεται η αποκλειστική προθεσμία, μπορεί να εξεταστεί αν η διάταξη αυτή συμβιβάζεται με ιεραρχικά ανώτερες γενικές αρχές του δικαίου.

1. Όπως ανέφερα στις προτάσεις μου της 6ης Οκτωβρίου 1985 στην υπόθεση 165/84 [8], υπάρχει ήδη εκτενής νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την έννοια της ανωτέρας βίας. Ήδη στην απόφασή του της 11ης Ιουλίου 1968

8 — Προτάσεις της 10ης Οκτωβρίου 1985 στην υπόθεση 165/84, Firma John Friedrich Krohn κατά Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, 1985, σ. 3997.

στην υπόθεση 4/68 [9], το Δικαστήριο ανέφερε ότι η έννοια αυτή δεν έχει εντελώς το ίδιο περιεχόμενο στους διαφόρους τομείς του δικαίου και στα διάφορα πεδία εφαρμογής της και επομένως η σημασία της πρέπει να καθορίζεται ανάλογα με το νομικό πλαίσιο στο οποίο πρόκειται να παραγάγει αποτελέσματα. Όσον αφορά το γεωργικό τομέα, το Δικαστήριο έκανε δεκτό στην εν λόγω απόφαση ότι ο εισαγωγέας ο οποίος έχει επιδείξει πλήρως τη δέουσα επιμέλεια βασικά απαλλάσσεται από την υποχρέωσή του περί εισαγωγής, αν γεγονότα ανεξάρτητα από τον ίδιο κατέστησαν αδύνατη την εμπρόθεσμη πραγματοποίηση της εισαγωγής. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία η εμπρόθεσμη εκπλήρωση συμβάσεως, που υπό κανονικές συνθήκες θα έπρεπε να καθιστά δυνατή για τον εισαγωγέα την τήρηση της υποχρέωσής του περί εισαγωγής, καθίσταται αδύνατη λόγω γεγονότος το οποίο είναι τόσο ασύνηθες, ώστε όποιος ενεργεί προσεκτικά και επιδεικνύοντας την επιμέλεια τακτικού εμπόρου να πρέπει να θεωρεί την επέλευση του ως απίθανη. Η έννοια της ανωτέρας βίας δεν πρέπει να γίνει αντιληπτή — συνεχίζει το Δικαστήριο — ως απόλυτη αδυναμία, αλλ' ως ασυνήθιστη δυσχέρεια, ανεξάρτητη από τη βούληση του εισαγωγέα, που ανέκυψε κατά την εκτέλεση της συμβάσεως. Πέραν αυτού, η αναγνώριση της υπάρξεως ανωτέρας βίας προϋποθέτει ότι οι συνέπειες του γεγονότος αυτού δεν ήταν δυνατό να αποφευχθούν.

Στις προτάσεις του της 5ης Δεκεμβρίου 1979 [10], ο γενικός εισαγγελέας Capotorti συνόψισε τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την εφαρμογή της έννοιας της ανωτέρας βίας στο γεωργικό τομέα λέγοντας ότι δύο είναι τα χαρακτηριστικά στοιχεία της έννοιας αυτής: 1) το αντικειμενικό στοιχείο, δηλαδή η ύπαρξη ασυνήθους γεγονότος το οποίο είναι ανεξάρτητο από τη βούληση του υποχρέου και 2) το υποκειμενικό στοιχείο, το οποίο συνίσταται στο ότι ο υπόχρεος ενήργησε προσεκτικά, συνετά και επιμελώς και έκανε ό, τι μπορούσε για να εμποδίσει την επέλευση του γεγονότος αυτού.

Στις προτάσεις του της 17ης Νοεμβρίου 1983 [11], ο γενικός εισαγγελέας Reischl περιέγραψε την έννοια της ανωτέρας βίας αναφέροντας ότι σημασία έχει αν επιδείχθηκε η δέουσα επιμέλεια, αν συνέτρεχαν περιστάσεις που δεν μπορούσε να επηρεάσει ο υπόχρεος και αν το γεγονός πρέπει να θεωρηθεί τόσο ασυνήθιστο ώστε η επέλευσή του να θεωρείται απίθανη από κάποιον που ενεργεί με την περίσκεψη και την επιμέλεια τακτικού εμπόρου.

Στην απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 [12], που είναι και η τελευταία απόφαση που έχει δημοσιευτεί σχετικά με το πρόβλημα της έννοιας της ανωτέρας βίας, το Δικαστήριο αναφέρει τα εξής:

« Όπως προκύπτει από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η έννοια της ανωτέρας βίας αναφέρεται κυρίως, αν εξαιρεθούν οι ιδιομορφίες των ειδικών τομέων στους οποίους χρησιμοποιείται, σε εξωτερικές περιστάσεις που καθιστούν αδύνατη την πραγματοποίηση της συγκεκριμένης ενέργειας. Ακόμη και αν δεν προϋποθέτει απόλυτη αδυναμία, απαιτεί, ωστόσο, την ύπαρξη ασυνήθιστων δυσχερειών, ανεξάρτητων από τη βούληση του προσώπου, που παρίστανται αναπόφευκτες έστω και αν καταβληθεί κάθε δυνατή επιμέλεια. »

9 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1968 στην υπόθεση 4/68, Schwarzwaldmilch GmbH κατά Einfuhr- und Vorratsstelle für Fette, Slg. 1968, σσ. 561, 574 και επ.

10 — Προτάσεις της 5ης Δεκεμβρίου 1979 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 154, 205, 206, 226 έως 228, 263 και 264/78, καθώς και 39, 31, 83 και 85/79, SpA Ferriera Valsabbia και λοιποί κατά Επιτροπής, Slg. 1980, σσ. 1035, 1067 και επ.

11 — Προτάσεις της 17ης Νοεμβρίου 1983 στην υπόθεση 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σσ. 568 και 571.

12 — Απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 284/82, Acciaierie e Ferriere Busseni SpA κατά Επιτροπής, Συλλογή 1984, σσ. 557 και 566.

Από την εφαρμογή της νομολογίας αυτής στην προκειμένη περίπτωση, δηλαδή στο γεγονός ότι το αντίτυπο ελέγχου χάθηκε από τις αρχές του κράτους μέλους εισαγωγής και για το λόγο αυτό δεν μπορεί πλέον να επιστραφεί στο τελωνείο αναχωρήσεως, προκύπτει το εξής:

Σε περίπτωση που οι διοικητικές αρχές χάσουν επίσημο έγγραφο, ασφαλώς πρόκειται για γεγονός το οποίο δεν εξαρτάται από τη βούληση του επιχειρηματία. Μετά τον εκτελωνισμό του εμπορεύματος από το τελωνείο αναχωρήσεως, ο επιχειρηματίας δεν έχει πλέον καμιά πραγματική εξουσία διαθέσεως επί του αντιτύπου ελέγχου. Αυτό βρίσκεται αντίθετα στη σφαίρα εξουσίας των διοικητικών αρχών του κράτους μέλους εισαγωγής και αργότερα, αν όλα εξελιχθούν κανονικώς, του κράτους μέλους εξαγωγής.

Αμφίβολο είναι, εντούτοις, αν η απώλεια επισήμου εγγράφου κατά τη διαβίβασή του από μια αρχή σε άλλη μπορεί να θεωρηθεί ως ένα τόσο ασυνήθιστο γεγονός, ώστε η επέλευσή του να μπορεί να θεωρηθεί ως απίθανη. Έχω τη γνώμη ότι στο ερώτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

Ασφαλώς, για να είναι εύρυθμη η λειτουργία της διοίκησης, τα έγγραφα δεν πρέπει να χάνονται. Εντούτοις, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη ότι στην περίπτωση των εξαγωγών δεν πρόκειται για μεμονωμένα περιστατικά αλλά για τη διενέργεια πράξεων σε μεγάλο αριθμό. Πέραν αυτού, τα αναφερθέντα αντίτυπα ελέγχου πρέπει να σταλούν από τα τελωνεία εντός κράτους μέλους στα τελωνεία άλλου κράτους μέλους και να σταλούν πάλι πίσω. Αν υπό αυτές τις συνθήκες χάνονται κάποτε έγγραφα, το γεγονός αυτό μπορεί μεν να είναι λυπηρό από την άποψη της εύρυθμης λειτουργίας της διοίκησης, αλλά δεν μπορεί να θεωρηθεί τόσο ασυνήθιστο ή απρόβλεπτο ώστε το συμβάν αυτό να πρέπει να θεωρείται απίθανο. Αντιθέτως, η έκδοση του κανονισμού 1498/76 αποδεικνύει ακριβώς ότι ο κοινοτικός νομοθέτης προέβλεψε τις περιπτώσεις αυτές. Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού αυτού τονίζεται ότι είναι δυνατό, λόγω περιστάσεων που δεν μπορούν να καταλογιστούν στον επιχειρηματία, το αντίτυπο ελέγχου να μην μπορεί να προσαχθεί, παρότι το προϊόν ετέθη σε ελεύθερη κυκλοφορία στο προβλεπόμενο κράτος μέλος προορισμού. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή προέβλεψε ρύθμιση σύμφωνα με την οποία ο επιχειρηματίας μπορεί να ζητήσει την αναγνώριση άλλων ισότιμων δικαιολογητικών, σε περίπτωση που το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 δεν επιστραφεί στο τελωνείο αναχωρήσεως εντός τριών μηνών από την ημέρα της εκδόσεώς του.

Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το γεγονός ότι το αντίτυπο ελέγχου χάνεται από κάποια διοικητική αρχή και για το λόγο αυτό δεν μπορεί να επιστραφεί στο τελωνείο αναχωρήσεως δεν πρέπει να θεωρηθεί ως περίπτωση ανωτέρας βίας κατά την έννοια του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75.

Κατόπιν αυτού δεν χρειάζεται να εξετασθεί περαιτέρω το υποκειμενικό στοιχείο της έννοιας της ανωτέρας βίας, δηλαδή το ζήτημα αν ο επιχειρηματίας έκανε ό, τι ήταν αναγκαίο για να αποφευχθούν οι συνέπειες της επέλευσης της ανωτέρας βίας.

Το συμπέρασμα αυτό, σύμφωνα με το οποίο η έννοια της ανωτέρας βίας πρέπει να ερμηνευθεί συσταλτικώς και, επομένως, δεν περιλαμβάνει όλες τις περιστάσεις για τις οποίες δεν ευθύνεται ο επιχειρηματίας, επιβεβαιώνεται επίσης και από την οικονομία του κανονισμού 1380/75. Το άρθρο 15 του κανονισμού προβλέπει ως μόνη περίπτωση κατά την οποία δεν εφαρμόζεται η αποκλειστική προθεσμία του ίδιου αυτού άρθρου την περίπτωση της ανωτέρας βίας. Αντιθέτως, το άρθρο 11, παράγραφος 5, δίνει τη δυνατότητα στον επιχειρηματία να ζητήσει άλλα ισότιμα δικαιολογητικά όταν υπάρχουν λόγοι για τους οποίους δεν ευθύνεται. Η έννοια της ανωτέρας βίας πρέπει επομένως να ερμηνευθεί διαφορετικά, και μάλιστα στενότερα από ό,τι οι λόγοι για τους οποίους ο επιχειρηματίας δεν ευθύνεται. Αν δηλαδή η έννοια της ανωτέρας βίας περιελάμβανε όλες τις περιστάσεις για τις

οποίες δεν ευθύνεται ένας επιχειρηματίας, θα ήταν ακατανόητο για ποιο λόγο σ' έναν και τον αυτό κανονισμό διατυπώνεται το ίδιο πράγμα με διαφορετικές εκφράσεις.

Η οικονομία του κανονισμού, επομένως, δεν επιτρέπει την ευρεία ερμηνεία της έννοιας της ανωτέρας βίας που να περιλαμβάνει όλα τα περιστατικά που δεν μπορούν να καταλογισθούν στον επιχειρηματία.

2. Προτού εξετάσω αν το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 συμβιβάζεται με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως με την αρχή της αναλογικότητας, θεωρώ ότι ενδείκνυται να γίνουν δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

Είναι βέβαιο ότι η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη εξήγαγε εμπορεύματα 48 000 FF, για τα οποία έχει δικαίωμα να λάβει ΝΕΠ. Η προσφεύγουσα υπολόγισε το ύψος των ΝΕΠ που δικαιούται να λάβει σε 19 543,40 FF· το ποσό αυτό δεν αμφισβητήθηκε από το καθού στην κύρια δίκη.

Τα κράτη μέλη εξουσιοδοτήθηκαν με την πληρωμή των ΝΕΠ με τον κανονισμό 974/71 του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 1971, περί ορισμένων μέτρων συγκυριακής πολιτικής που πρέπει να ληφθούν στο γεωργικό τομέα σαν συνέπεια της προσωρινής διευρύνσεως των περιθωρίων διακυμάνσεως των νομισμάτων ορισμένων κρατών μελών. Δεν επιθυμώ να εξετάσω διεξοδικότερα τις επιμέρους προϋποθέσεις για την εφαρμογή των ΝΕΠ. Την άποψή μου σχετικά με την εφαρμογή των ΝΕΠ ανέπτυξα λεπτομερώς στις προτάσεις μου της 14ης Μαΐου 1985 στις υποθέσεις 71 και 72/84 [13],

13 — Προτάσεις της 14ης Μαΐου 1985 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 71 και 72/84, Surcouf και Vidou κατά Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, εκπροσωπούμενης από το Συμβούλιο και την Επιτροπή, Συλλογή, 1985, σ. 2926.

ενώπιον του τέταρτου τμήματος του Δικαστηρίου. Συνοψίζοντας θέλω εδώ να αναφέρω μόνο ότι η εφαρμογή των ΝΕΠ προβλέφθηκε καταρχάς για την περίπτωση που η εξέλιξη των νομισματικών ισοτιμιών θα οδηγούσε στη διατάραξη του εμπορίου των γεωργικών προϊόντων. Εντούτοις, ήδη με τον κανονισμό 1112/73 [14] τα μεγέθη αναφοράς για τον υπολογισμό των ΝΕΠ καθορίστηκαν εκ νέου: το κριτήριο θα αποτελούσε στο εξής η διαφορά μεταξύ της τιμής μετατροπής που χρησιμοποιείται στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής και της τιμής μετατροπής που προκύπτει από την καλούμενη κεντρική τιμή. Η σημασία των ΝΕΠ μεταβλήθηκε επομένως από την εποχή που θεσπίστηκαν: ενώ καταρχάς επινοήθηκαν ως μέσο εξουδετερώσεως βραχυπρόθεσμων νομισματικών διακυμάνσεων, στη συνέχεια χρησιμοποιήθηκαν για την εξισορρόπηση των διαφορετικών επιπέδων τιμών των γεωργικών προϊόντων στην Κοινότητα, που προέκυπταν από την εφαρμογή διαφορετικών αντιπροσωπευτικών τιμών μετατροπής για τα γεωργικά προϊόντα στις ενιαίες γεωργικές τιμές που εκφράζονταν σε ΕΛΜ και αργότερα σε ΕΝΜ (ECU). Τα ΝΕΠ μεταβλήθηκαν με τον τρόπο αυτό από μέσο προσωρινής άμυνας κατά διαταράξεων νομισματικής φύσεως του εμπορίου των γεωργικών προϊόντων σε αναπόσπαστο τμήμα της κοινής οργάνωσης αγορών. Η εφαρμογή τους αποφασίστηκε για να εξακολουθήσει να είναι δυνατό το ενδοκοινοτικό εμπόριο γεωργικών προϊόντων ενόψει των διαφορετικών — παρά τις ενιαίες τιμές σε ECU — εθνικών τιμών των γεωργικών προϊόντων. Αυτό φαίνεται σαφέστατα από την προκειμένη περίπτωση, στην οποία υπολογίστηκαν περίπου 19 000 FF ΝΕΠ για αξία εμπορεύματος 48 000 FF, δηλαδή ποσό ύψους λίγο μεγαλύτερου από το 40 % της αξίας του εμπορεύματος.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, για να διαπιστωθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας, πρέπει πρώτον να εξετασθεί αν τα μέσα που χρησιμοποιεί για την πραγμα-

14 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/009, σ. 160.

τοποίηση του σκοπού που επιδιώκει συνάδουν με τη σημασία του σκοπού αυτού και, δεύτερον, αν είναι αναγκαία για την επίτευξή του [15].

Στις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1380/75 περιλαμβάνεται, προς αιτιολόγηση των διαφόρων ρυθμίσεων του κανονισμού ως προς τις προθεσμίες, η ακόλουθη παράγραφος:

« ... για λόγους καλής διοικητικής διαχειρίσεως, πρέπει να απαιτείται η *αίτηση καταβολής* του εξισωτικού ποσού να κατατίθεται μέσα σε μια λογική προθεσμία· ... για να αποφεύγεται στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών μελών, αρμόζει να καθορισθεί μια *προθεσμία για την καταβολή* των χορηγηθέντων εξισωτικών ποσών· ... πρέπει, πάντως, να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, η προθεσμία αυτή δεν είναι δυνατό να τηρηθεί » [16].

Στις παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή στηρίχθηκε κατ' ουσία στο δεύτερο εδάφιο της παραγράφου που μόλις αναφέρθηκε και ανέφερε ότι οι επιχειρηματίες θα μπορούσαν να προσποριστούν αδικαιολόγητα οφέλη σε περίπτωση που δεν υπήρχε ενιαία ρύθμιση των προθεσμιών.

Επ' αυτού πρέπει καταρχάς να παρατηρηθεί ότι η αιτιολογία που αναφέρεται στη στρέβλωση του ανταγωνισμού μεταξύ των επιχειρηματιών των κρατών μελών αφορά την *προθεσμία* που παρέχεται στις εθνικές αρχές για την *καταβολή* των ΝΕΠ. Στην πραγματικότητα θα μπορούσε να υπάρξει στρέβλωση του ανταγωνισμού, από την οποία να ζημιωθούν οι επιχειρηματίες, αν τα ΝΕΠ πληρώνονταν με καθυστέρηση, δεδομένου ότι με τον τρόπο αυτό θα επιβάλλονταν στους επιχειρηματίες τουλάχιστον διαφορετικοί όροι όσον αφορά το κεφάλαιο και τους τόκους. Στην προκειμένη περίπτωση, τα ΝΕΠ καταβλήθηκαν από το κράτος εξαγωγής, δηλαδή τη Γαλλία, βάσει συμφωνίας μεταξύ των ενδιαφερομένων κρατών μελών. Το ενδεχόμενο να παρεμποδίζει το κράτος μέλος, του οποίου οι εξαγωγές προωθούνται με τη χορήγηση ΝΕΠ, τις ίδιες του τις εξαγωγές, καθυστερώντας να καταβάλει τα ΝΕΠ, δεν θα ήταν λογικό και επομένως δεν πρέπει να αναμένεται ότι θα συμβεί.

Εν πάση περιπτώσει, έχω σημαντικούς ενδοιασμούς ως προς το αν αυτή η συλλογιστική μπορεί κατ' ανάγκη να οδηγήσει στην απώλεια του προκειμένου ουσιαστικού δικαιώματος, σε περίπτωση που ο επιχειρηματίας υποβάλλει απλώς καθυστερημένα την αίτησή του περί πληρωμής. Σύμφωνα με το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 1380/75, το ύψος του πληρωτέου ή εισπρακτέου νομισματικού εξισωτικού ποσού είναι εκείνο που ισχύει είτε κατά την ημέρα της εξαγωγής είτε κατά την ημέρα της εισαγωγής. Εφόσον, επομένως, τα ΝΕΠ προσδιορίζονται όσον αφορά το ύψος τους από την ημέρα εισαγωγής ή από την ημέρα εξαγωγής, δεν αντιλαμβάνομαι με ποιο τρόπο μπορεί ο ενδιαφερόμενος επιχειρηματίας να επηρεάσει το ύψος των ΝΕΠ που δικαιούται καθυστερώντας να υποβάλει την αίτησή του. Η μόνη συνέπεια την οποία μπορεί να έχει μια αίτηση που υποβάλλεται με καθυστέρηση είναι η καθυστερημένη καταβολή των ΝΕΠ και συνεπώς η σχετική απώλεια για τον επιχειρηματία. Εντούτοις, δεδομένου ότι ο επιχειρηματίας έχει ο ίδιος συμφέρον να λάβει τα χρήματα που δικαιούται το ταχύτερο δυνατόν, δεν αντιλαμβάνομαι για ποιο λόγο η αποκλειστική προθεσμία θα τον παροτρύνει να ενεργήσει γρήγορα, προκειμένου να αποφύγει τη στρέβλωση του ανταγωνισμού.

Κατόπιν αυτού, ως αιτιολογία για την αποκλειστική προθεσμία που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 παραμένει μόνο η πρώτη πρόταση της παραγράφου που αναφέρθηκε πιο πάνω: η επίκληση λόγων εύρυθμης λειτουργίας της διοικήσεως.

Στο σημείο αυτό, πρέπει ασφαλώς να συμφωνήσω με την Επιτροπή ως προς το ότι και η ίδια και οι εθνικές αρχές έχουν εύλογο συμφέρον να μπορούν μετά από εύλογο χρονικό διάστημα να κλείνουν τους φακέλους τους σχετικά με ορισμένες διοικητικές ενέργειες.

15 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 66/82, Fromançais SA κατά Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles (FORMA), Συλλογή 1983, σσ. 395 και 404.

16 — Η υπογράμμιση έγινε από το συντάκτη.

Επομένως, πρέπει να έχει το δικαίωμα να θέτει εύλογες προθεσμίες για την υποβολή των αιτήσεων περί χορηγήσεως ΝΕΠ, η μη τήρηση των οποίων να έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή ορισμένων κυρώσεων. Επιπλέον, πρέπει ακόμη να ληφθεί υπόψη ότι με τον κανονισμό 2746/72 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1972 [17], η Κοινότητα ανέλαβε τη χρηματοδότηση των ΝΕΠ. Αυτό έχει ως συνέπεια ότι η χορήγηση των ΝΕΠ δεν οδηγεί μόνο σε μια εθνική διοικητική διαδικασία, αλλά αργότερα, κατά τη σχέση μεταξύ του χορηγούντος κράτους μέλους και της Επιτροπής, σε διαδικασία εκκαθαρίσεως λογαριασμών κατά το κλείσιμο των λογαριασμών του Ευρωπαϊκού Γεωργικού Ταμείου Προσανατολισμού και Εγγυήσεων.

Για τους λόγους αυτούς, ασφαλώς απαιτείται να καθορισθούν ορισμένες προθεσμίες για την υποβολή αιτήσεως για την καταβολή των ΝΕΠ και να προβλεφθούν κυρώσεις για τη μη τήρηση των εν λόγω προθεσμιών. Πάντως, τόσο οι προθεσμίες όσο και οι κυρώσεις πρέπει να είναι ανάλογες με τον επιδιωκόμενο στόχο, δηλαδή την εύρυθμη λειτουργία της διοικήσεως.

Από τις αιτιολογικές σκέψεις του κανονισμού 1371/81 της Επιτροπής, της 19ης Μαΐου 1981 [18], ο οποίος αντικατέστησε εν μέρει τον κανονισμό 1380/75, μπορούν να ανακύψουν ορισμένες αμφιβολίες σχετικά με το αν η προθεσμία των έξι μηνών που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 είναι ανάλογη προς τον επιδιωκόμενο σκοπό και επομένως εύλογη. Στις εν λόγω αιτιολογικές σκέψεις περιλαμβάνεται η εξής παράγραφος:

« ότι η πείρα κατέδειξε ότι η προθεσμία υποβολής των σχετικών εγγράφων πρέπει να αυξηθεί εάν πρόκειται να χορηγηθούν νομισματικά εξισωτικά ποσά ».

Κατόπιν αυτού, το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1371/81 περιλαμβάνει επίσης την εξής ρύθμιση:

« Εκτός περιπτώσεων ανωτέρας βίας, το δικαίωμα χορηγήσεως νομισματικών εξισωτικών ποσών χάνεται εάν τα σχετικά έγγραφα δεν υποβληθούν εντός των *δώδεκα* μηνών που ακολουθούν την ημέρα κατά την οποία οι τελωνειακές αρχές αποδέχθηκαν τη διασάφηση εισαγωγής ή τη διασάφηση εξαγωγής. »

Όμως, υπάρχουν επίσης αμφιβολίες για το αν η κύρωση, δηλαδή η πλήρης απώλεια του δικαιώματος για τη χορήγηση ΝΕΠ, δεν είναι δυσανάλογη. Στην απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 122/78 [19], το Δικαστήριο ανέφερε ότι, στην περίπτωση της παροχής ασφάλειας για πιστοποιητικά εισαγωγής ή εξαγωγής, η κατάπτωση της ασφάλειας δεν είναι δυσανάλογη, αν η σχετική εξαγωγή ή εισαγωγή, που ο επιχειρηματίας ανέλαβε εκουσίως την υποχρέωση να διεξαγάγει, δεν πραγματοποιήθηκε. Σχετικά με την κατάπτωση της ασφάλειας σε περίπτωση που η απόδειξη προσκομίζεται με καθυστέρηση, το Δικαστήριο ανέφερε, εντούτοις, τα εξής:

« Εξάλλου, το άρθρο 3 του κανονισμού 499/76, το οποίο βασίζεται στην "απλοποίηση των διοικητικών διαδικασιών", δεν προβλέπει μόνο μια προθεσμία για την προσκόμιση των αποδείξεων αυτών αλλά και την πλήρη κατάπτωση της ασφάλειας σε περίπτωση μη τηρήσεως της προθεσμίας αυτής.

Αυτή η κατ' απόλυτο τρόπο επιβαλλόμενη κύρωση, η οποία επιβάλλεται για σημαντικά μικρότερη παράβαση απ' ό, τι είναι η μη εκτέλεση της υποχρέωσης σε εξασφάλιση της οποίας αποβλέπει και η ασφάλεια — μη εκτέλεση για την οποία δεν επιβάλλεται βασικά δυσανάλογη κύρωση — πρέπει να θεωρηθεί στο πλαίσιο της ρύθμισης των πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής ως υπερβολικά αυστηρή σε σχέση με το στόχο της απλοποιήσεως των διοικητικών διαδικασιών ».

Στην προκειμένη περίπτωση, δηλαδή στην περίπτωση της απώλειας του δικαιώματος επί

17 — ABl. 1972, L 291, σ. 148.

18 — ΕΕ 1981, L 138, σ. 1.

19 — Απόφαση της 20ής Φεβρουαρίου 1979 στην υπόθεση 122/78, SA Buitoni κατά Fonds d'orientation et de régularisation des marchés agricoles, Slg. 1979, σσ. 677 και 685.

των ΝΕΠ λόγω της καθυστερημένης υποβολής της αιτήσεως, πρέπει να παρατηρηθεί το εξής: κατά τη χορήγηση ΝΕΠ δεν υπάρχει μεν η σχέση κύριας και δευτερεύουσας υποχρέωσης, η μη τήρηση των οποίων να καλύπτεται από μία και την αυτή κύρωση. Εντούτοις, οι δύο περιπτώσεις είναι συγκρίσιμες, καθόσον η μη πραγματοποίηση της εξαγωγής έχει και στις δύο περιπτώσεις την ίδια νομική συνέπεια όπως και η καθυστερημένη υποβολή της αίτησης, δηλαδή την απώλεια του δικαιώματος για την πληρωμή ΝΕΠ.

Στην προκειμένη περίπτωση προστίθεται μια ακόμη ιδιομορφία: εκτός της περιπτώσεως ανωτέρας βίας — η οποία εν προκειμένω δεν συντρέχει, όπως αποδείχθηκε ανωτέρω — ισχύει η αποκλειστική προθεσμία γενικώς, δηλαδή ανεξάρτητα από το αν η καθυστέρηση της αίτησης πρέπει να αναζητηθεί σε λόγους για τους οποίους ευθύνεται ο δικαιούχος ή όχι. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, εντούτοις, η νομική συνέπεια που προβλέπεται στο άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 — η απώλεια του δικαιώματος για τη χορήγηση ΝΕΠ — πρέπει να θεωρηθεί ως εντελώς δυσανάλογη.

Το συμπέρασμα αυτό δεν αίρεται άλλωστε καθόλου από τη δυνατότητα που προβλέπεται για τον επιχειρηματία στο άρθρο 11, παράγραφος 5, του κανονισμού 1380/75 να φροντίσει μετά την παρέλευση προθεσμίας τριών μηνών για την απόκτηση άλλων ισότιμων δικαιολογητικών. Η ρύθμιση αυτή αποτελεί εναλλακτική λύση για τον επιχειρηματία, ο οποίος, εφόσον την επιλέξει, μπορεί να επιταχύνει την υποβολή της αίτησής του για την καταβολή των ΝΕΠ. Κατά την άποψή μου δεν επιτρέπεται από αυτό το δικαίωμα επιλογής που προβλέπεται για τον επιχειρηματία να προκύψει υποχρέωσή του να μεριμνήσει για την απόκτηση άλλων δικαιολογητικών, σε περίπτωση που οι διοικητικές αρχές ενεργούν κατά τρόπο πλημμελή. Εξάλλου, το άρθρο 11, παράγραφος 5, του κανονισμού 1380/75 δεν ευνοεί μόνο τον επιχειρηματία, ταυτόχρονα προστατεύει και τη διοίκηση από παρενοχλήσεις των επιχειρηματιών με την υποβολή αιτήσεων περί αναγνωρίσεως ισότιμων δικαιολογητικών κατά τους τρεις πρώτους μήνες από τη συμπλήρωση των τελωνειακών διατυπώσεων. Επίσης, πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι η προθεσμία των τριών μηνών που υπολείπεται είναι πράγματι υπερβολικά σύντομη, αν ο επιχειρηματίας πρέπει κατά τη διάρκεια αυτού του διαστήματος να μεριμνήσει για να λάβει από τις αρχές άλλου κράτους μέλους ισότιμα δικαιολογητικά και να επιτύχει την αναγνώρισή τους από τις αρχές του κράτους του οποίου είναι υπήκοος.

Τέλος, πρέπει ακόμη να τονιστεί μια περαιτέρω ασάφεια στη διατύπωση του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75. Παρόλο ότι δεν ενοχλούμαι από τη γενική διατύπωση της διάταξης αυτής, εντούτοις θεωρώ περίεργο το γεγονός ότι σε κείμενο κανονισμού της Κοινότητας σχετικά με το ενδοκοινοτικό εμπόριο γίνεται ακόμη λόγος, το έτος 1975, δηλαδή επτά χρόνια μετά την καθιέρωση της τελωνειακής ένωσης, για τελωνειακές διατυπώσεις. Όμως, ακριβώς η έννοια των τελωνειακών διατυπώσεων οδήγησε στην προκειμένη περίπτωση σε περαιτέρω ασάφειες. Πράγματι, δεν είναι σαφές για ποιες τελωνειακές διατυπώσεις πρόκειται εν προκειμένω: πρόκειται για τις τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής ή για τις τελωνειακές διατυπώσεις εισαγωγής; Εξάλλου, ο κανονισμός αφήνει ανοικτό το θέμα του χρόνου συμπληρώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων εισαγωγής. Το άρθρο 8 περιέχει ρύθμιση σχετικά με τις τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής, ενώ δεν υπάρχει ρύθμιση για τις τελωνειακές διατυπώσεις εισαγωγής, η συμπλήρωση των οποίων πρέπει ακριβώς να αποδειχθεί με το αντίτυπο ελέγχου Τ 5. Αν και στο ερώτημα αυτό δόθηκε απάντηση από το ίδιο το παραπέμπον δικαστήριο και επομένως το εν λόγω ερώτημα δεν υποβλήθηκε στο Δικαστήριο κατά την παρούσα διαδικασία, πρέπει εντούτοις να αναφερθεί ότι, κατά την άποψη της προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, οι τελωνειακές διατυπώσεις συμπληρώνονται μόλις επιστραφεί το αντίτυπο ελέγχου Τ 5 στο τελωνείο αναχωρήσεως. Επομένως, κατά την άποψη αυτή, η ορθότητα της οποίας δεν πρόκειται να εξετασθεί από τη θέση αυτή, δεν θα είχε καν τεθεί το ζήτημα της ερμηνείας του

άρθρου 15, δεδομένου ότι στην περίπτωση αυτή η αποκλειστική προθεσμία δεν θα μπορούσε να αρχίσει να τρέχει, αφού δεν επιστράφηκε το αντίτυπο ελέγχου.

Ακόμη και αν ο συντάκτης του κανονισμού έχει δικαίωμα να ορίζει εύλογες αποκλειστικές προθεσμίες, εντούτοις πρέπει να μπορεί να είναι σαφές πότε αρχίζουν οι προθεσμίες αυτές. Εξάλλου, η Επιτροπή αναγνώρισε εν τω μεταξύ την ασάφεια που περιέχει το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75. Σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 2, του κανονισμού 1371/81, ο οποίος διαδέχθηκε τον κανονισμό 1380/75, η αποκλειστική προθεσμία αρχίζει την ημέρα κατά την οποία το τελωνείο αποδέχεται τη διασάφηση εισαγωγής ή τη διασάφηση εξαγωγής.

Συνοψίζοντας, καταλήγω επομένως στο συμπέρασμα ότι η ρύθμιση του άρθρου 15 του κανονισμού 1380/75 είναι άκυρη, καθόσον προβλέπει αποκλειστική προθεσμία για την υποβολή της αίτησης περί καταβολής ΝΕΠ και για τις περιπτώσεις που δεν μπορούν μεν να θεωρηθούν ως περιπτώσεις ανωτέρας βίας αλλά κατά τις οποίες ο δικαιούχος μπορεί να υποβάλει τα δικαιολογητικά που πρέπει να επισυναφθούν στην αίτησή του μόνο με καθυστέρηση, για λόγους που δεν μπορούν να του καταλογισθούν.

Ενόψει αυτού του συμπεράσματος, είναι περιττό να δοθεί ρητή απάντηση στο επικουρικώς υποβληθέν ερώτημα σχετικά με την ερμηνεία της έννοιας της ανωτέρας βίας.

Γ — Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να δοθεί η εξής απάντηση στην αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως του Tribunal administratif της Rouen:

Το άρθρο 15 του κανονισμού 1380/75 της Επιτροπής, της 29ης Μαΐου 1975, περί του τρόπου εφαρμογής των νομισματικών εξισωτικών ποσών, είναι άκυρο καθόσον, εκτός των περιπτώσεων ανωτέρας βίας, προβλέπει αποκλειστική προθεσμία για την υποβολή δικαιολογητικών για την πληρωμή των νομισματικών εξισωτικών ποσών ακόμη και σε περίπτωση που η καθυστέρηση οφείλεται σε λόγους που δεν πρέπει να καταλογισθούν στον ενδιαφερόμενο επιχειρηματία.