ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GIUSEPPE TESAURO της 7ης Μαΐου 1996 *

1. Με την υπό κρίση προσφυγή η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, επιτρέποντας την εισαγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων στο πλαίσιο του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως, μολονότι η δασμολογητέα αξία τους ήταν κατώτερη της ελαχίστης τιμής που ορίζεται στον διεθνή διακανονισμό των γαλακτοκομικών προϊόντων, συναφθέντα στα πλαίσια της ΓΣΔΕ και εγκριθέντα από την Κοινότητα με την απόφαση 80/271/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Δεκεμβρίου 1979, περί συνάψεως των πολυμερών συμφωνιών που προκύπτουν από τις εμπορικές διαπραγματεύσεις 1973-1979 [1] (στο εξής: διακανονισμός), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Η Επιτροπή προσάπτει στη Γερμανική Κυβέρνηση ότι με τον τρόπο αυτό παρέβη ή, εν πάση περιπτώσει, δεν έλαβε υπόψη: α) την υποχρέωση συνεργασίας σε θέματα ελαχίστων τιμών κατά την εισαγωγή, όπως προβλέπουν τα τρία προσαρτημένα στον διακανονισμό πρωτόκολλα (άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου Ι, άρθρο 6, στοιχείο α', των πρωτοκόλλων ΙΙ και ΙΙ), β) την υποχρέωση τηρήσεως των ελαχίστων τιμών κατά την εξαγωγή, όπως προβλέπει το άρθρο 3, παράγραφος 1, και των τριών προσαρτημένων στον διακανονισμό πρωτοκόλλων και γ) τα άρθρα 5 έως 8 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1999/85 του Συμβουλίου, της 16ης Ιουλίου 1985, για το καθεστώς ενεργητικής τελειοποήσεως [2], ειδικότερα υπό την έποψη της πληρώσεως των οικονομικών προϋποθέσεων που επιτρέπουν τη χορήγηση αδείας.

2. Για την ορθή κατανόηση των αιτιάσεων της Επιτροπής και των επιχειρημάτων αντικρούσεως της καθής, θεωρώ σκόπιμο να υπενθυμίσω τις συναφείς διατάξεις του διακανονισμού και του καθεστώτος ενεργητικής τελειοποιήσεως, καθώς και την προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση.

Το συναφές κανονιστικό πλαίσιο

3. Ο διακανονισμός, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1980, αποσκοπεί στην πραγματοποίηση της επεκτάσεως και της όσο το δυνατόν ευρύτερης ελευθερώσεως του διεθνούς εμπορίου γαλακτοκομικών προϊόντων υπό όσο το δυνατόν σταθερότερες συνθήκες αγοράς, βάσει αμοιβαίων πλεονεκτημάτων μεταξύ χωρών εξαγωγής και εισαγωγής (άρθρο Ι). Ο διακανονισμός εφαρμόζεται επί των ακολούθων προϊόντων: γάλα και κρέμα γάλακτος, συμπυκνωμένα ή περιέχοντα ζάχαρη, βούτυρο, τυριά και πεπηγμένο για τυρί γάλα, τυρίνες (άρθρο ΙΙ). Ο διακανονισμός προβλέπει γενικές υποχρεώσεις παροχής πληροφοριών (άρθρο ΙΙΙ) και συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλομένων μερών (άρθρο IV), ειδικότερα σε θέματα παροχής βοηθείας προς τις αναπτυσσόμενες χώρες (άρθρο V). Τα αναγκαία

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 11/019, σ. 3.

2 — ΕΕ 1985, L 188, σ. 1.

για την εφαρμογή του διακανονισμού καθήκοντα ανατίθενται στο Διεθνές Συμβούλιο Γαλακτοκομικών Προϊόντων, το οποίο συνεστήθη βάσει του ιδίου διακανονισμού και αποτελείται από τους εκπροσώπους των συμβαλλομένων μερών (άρθρο VII).

Στον διακανονισμό προσαρτήθηκαν τρία πρωτόκολλα αναφερόμενα αντίστοιχα σε ορισμένα γάλατα σε σκόνη (πρωτόκολλο Ι), στις λιπαρές ουσίες γάλακτος (πρωτόκολλο ΙΙ) και σε ορισμένα τυριά (πρωτόκολλο ΙΙΙ). Τα πρωτόκολλα, τα οποία αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του διακανονισμού, επιβάλλουν ανάλογες υποχρεώσεις: α) οι τιμές κατά την εξαγωγή δεν πρέπει να είναι κατώτερες των ελαχίστων τιμών που ορίζονται στον διακανονισμό (άρθρο 3, παράγραφος 1, και των τριών πρωτοκόλλων), β) τα πρωτόκολλα εφαρμόζονται στις εξαγωγές προϊόντων τα οποία παρασκευάζονται ή ανασυσκευάζονται στο τελωνειακό έδαφος ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη (άρθρο 3, παράγραφος 7, του πρωτοκόλλου Ι, και άρθρο 3, παράγραφος 6, των πρωτοκόλλων ΙΙ και ΙΙΙ), γ) η εισαγωγή των καλυπτομένων από τα πρωτόκολλα προϊόντων δεν πρέπει να πραγματοποιείται, στο μέτρο του δυνατού, σε τιμές κατώτερες της δασμολογητέας αξίας που αντιστοιχεί στις προκαθορισμένες ελάχιστες τιμές (άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου Ι, άρθρο 6, στοιχείο α', των πρωτοκόλλων ΙΙ και ΙΙΙ), δ) τα συμβαλλόμενα μέρη αναλαμβάνουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν κατάλληλα διορθωτικά μέτρα σε περίπτωση κατά την οποία η εισαγωγή σε τιμές κατώτερες των ελαχίστων μπορούν να θέσουν σε κίνδυνο την εφαρμογή του πρωτοκόλλου (άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του πρωτοκόλλου Ι, άρθρο 6, στοιχείο γ', των πρωτοκόλλων ΙΙ και ΙΙΙ) και ε) κατόπιν αιτήσεως ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη, είναι δυνατή η χορήγηση παρεκκλίσεων από την υποχρέωση τηρήσεως των ελαχίστων τιμών του άρθρου 3, παράγραφος 1, των τριών πρωτοκόλλων (άρθρο 7 των τριών πρωτοκόλλων) [3].

4. Όσον αφορά το κοινοτικό καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως, υπενθυμίζω πρωτίστως ότι, κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 1999/85, επιτρέπεται, αφού προηγουμένως χορηγηθεί σχετική άδεια, η κατεργασία στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας, προκειμένου να υποστούν μία ή περισσότερες πράξεις τελειοποιήσεως: α) μη κοινοτικών εμπορευμάτων που προορίζονται για επανεξαγωγή εκτός της Κοινότητας υπό μορφή παραγώγων προϊόντων χωρίς να υπόκεινται σε εισαγωγικούς δασμούς (καθεστώς αναστολής), β) εμπορευμάτων που τίθενται σε ελεύθερη κυκλοφορία, με επιστροφή ή μη είσπραξη των εισαγωγικών δασμών τους, εφόσον επανεξάγονται εκτός της Κοινότητας υπό μορφή παραγώγων προϊόντων (καθεστώς επιστροφής δασμών). Ως εργασίες τελοιοποιήσεως, σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 3, στοιχείο η', του κανονισμού, λογίζονται η κατεργασία εμπορευμάτων, η μεταποίηση και επισκευή τους, καθώς και η χρησιμοποίηση ορισμένων ειδικών εμπορευμάτων που επιτρέπουν ή διευκολύνουν την παραγωγή παραγώγων προϊόντων και αναλίσκονται εξ ολοκλήρου κατά τη χρησιμοποίησή τους.

3 — Επί παραδείγματι το άρθρο 3, παράγραφος 5, του πρωτοκόλλου Ι προβλέπει παρέκκλιση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για ζωοτροφή.

Η απαιτούμενη για την υπαγωγή στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως άδεια, σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού 1999/85, χορηγείται στις περιπτώσεις που το καθεστώς αυτό «μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία περισσότερο ευνοϊκών προϋποθέσεων για την εξαγωγή των παραγώγων προϊόντων, εφόσον δεν θίγονται τα ουσιώδη συμφέροντα των παραγωγών της Κοινότητας (οικονομικοί όροι)». Οι οικονομικοί όροι πληρούνται, μεταξύ άλλων, οσάκις τα εμπορεύματα που πρόκειται να υποστούν τις εργασίες τελειοποιήσεως «παράγονται στην Κοινότητα, αλλά δεν είναι δυνατό να χρησιμοποιηθούν, επειδή η τιμή τους καθιστά οικονομικώς ασύμφορη τη σχεδιαζόμενη εμπορική πράξη» (άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ').

5. Εξάλλου, για τους σκοπούς που ενδιαφέρουν εν προκειμένω, υπενθυμίζω τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2228/91 της Επιτροπής, της 26ης Ιουνίου 1991, περί διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 1999/85 [4]. Το άρθρο 16 του κανονισμού ορίζει ότι η υπαγωγή των εμπορευμάτων στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως, σε περίπτωση προσφυγής στο σύστημα της αναστολής, έχει ως συνέπεια τη μη εφαρμογή των προβλεπομένων για τα εν λόγω εμπορεύματα ειδικών μέτρων εμπορικής πολιτικής [5]. Ως ειδικά μέτρα εμπορικής πολιτικής νοούνται τα μη δασμολογικά μέτρα που θεσπίζονται, στα πλαίσια της κοινής εμπορικής πολιτικής, από τις κοινοτικές διατάξεις σχετικά με τα εφαρμοζόμενα στις εισαγωγές και εξαγωγές εμπορευμάτων καθεστώτα, όπως τα μέτρα επιτηρήσεως ή διασφαλίσεως, οι ποσοτικοί περιορισμοί ή όρια και οι απαγορεύσεις εισαγωγής ή εξαγωγής (άρθρο 1, παράγραφος 12).

Τέλος, μολονότι δεν εφαρμόζεται στα πραγματικά περιστατικά της υπό κρίση υποθέσεως, υπενθυμίζω ότι ο κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/92 του Συμβουλίου, της 12ης Οκτωβρίου 1992, περί θεσπίσεως κοινοτικού τελωνειακού κώδικα [6] (ο οποίος κατάργησε και αντικατέστησε τον κανονισμό 1999/85), προβλέπει στο άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', ότι το καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως [τελειοποιήσεως προς επανεξαγωγή] επιτρέπει την επεξεργασία στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας, προκειμένου να υποστούν μία ή περισσότερες εργασίες τελειοποιήσεως, των μη κοινοτικών εμπορευμάτων «που πρόκειται να επανεξαχθούν εκτός του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας υπό μορφή παραγώγων προϊόντων, μη υποκειμένων σε εισαγωγικούς δασμούς ή σε *μέτρα εμπορικής πολιτικής*» [7].

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής φάση

6. Εκτιμώντας ότι η συνισταμένη στη χορήγηση αδείας για πράξεις ενεργητικής τελειοποιήσεως πρακτική αντίκειται προς το κοινοτικό δίκαιο, δεδομένου ότι η δασμολογητέα αξία των εμπορευμάτων ήταν κατώ-

4 — ΕΕ 1991, L 210, σ. 1.

5 — Υπενθυμίζω ότι η διάταξη αυτή είναι διατυπωμένη με πανομοιότυπο τρόπο και στο άρθρο 16 του κωδικοποιητικού κανονισμού (ΕΟΚ) 3677/86 (ΕΕ 1986, L 351, σ. 1), ο οποίος καταργήθηκε και αντικαταστάθηκε από τον κανονισμό 2228/91.

6 — ΕΕ 1992, L 302, σ. 1.

7 — Η υπογράμμιση δική μου.

τερη της ελαχίστης τιμής που ορίζεται από τον διακανονισμό, η Επιτροπή κίνησε, με έγγραφο οχλήσεως της 26ης Μαρτίου 1991, τη διαδικασία παραβάσεως κατά της Γερμανίας. Με έγγραφο της 8ης Μαΐου 1991, η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβήτησε ότι τα υπαγόμενα στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως προϊόντα λογίζονται ως εισαγόμενα κατά τον διακανονισμό και υπενθύμισε ότι εν πάση περιπτώσει είχε προσφύγει στην επιτροπή του άρθρου 113 προς διευκρίνιση του ζητήματος.

Κρίνοντας ως μη ικανοποιητικές τις διευκρινίσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η Επιτροπή απηύθυνε στις 3 Φεβρουαρίου 1993 αιτιολογημένη γνώμη, επαναλαμβάνοντας την άποψή της και καλώντας τη Γερμανία να θέσει τέρμα στην παράβαση εντός δίμηνης προθεσμίας. Σε απάντηση της αιτιολογημένης γνώμης, η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίστηκε, αφενός, ότι η ίδια η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση περί ενεργητικής τελειοποιήσεως προβλέπει ότι τα μέτρα εμπορικής πολιτικής δεν εφαρμόζονται επί των υπαγομένων στο καθεστώς αυτό εμπορευμάτων, αφετέρου, ότι η επιληφθείσα του ζητήματος επιτροπή του άρθρου 113 δεν το είχε ακόμη επιλύσει.

7. Θεωρώ σκόπιμο να διευκρινίσω συναφώς ότι, όπως προκύπτει από έγγραφο που προσκόμισε η Επιτροπή ύστερα από ερώτηση του Δικαστηρίου, το ζήτημα που έθεσαν οι γερμανικές αρχές ήχθη πράγματι ενώπιον της επιτροπής του άρθρου 113 κατά τη συνεδρία της 15ης Φεβρουαρίου 1991. Στο σχετικό πρακτικό που συνετάγη βεβαιώνεται ότι «η Επιτροπή άρχισε την εξέταση, με τις ενδιαφερόμενες αντιπροσωπείες, ενός ζητήματος που ήγειρε η γερμανική αντιπροσωπεία και αφορά δυσχέρειες που συνεπάγεται η *προφανής αντίθεση* μεταξύ των κοινοτικών νομοθετικών διατάξεων περί ενεργητικής τελειοποιήσεως των γαλακτοκομικών προϊόντων και των διατάξεων περί των ελαχίστων τιμών του διεθνούς διακανονισμού περί των γαλακτοκομικών προϊόντων. Η επιτροπή αποφάσισε να επανέλθει στο σημείο αυτό μόλις η Επιτροπή αποσαφηνίσει την κατάσταση» [8].

Πάντως, η Επιτροπή δεν επανέφερε το ζήτημα ενώπιον της επιτροπής. Και τούτο, όπως διευκρίνισε η ίδια κατά τη διάρκεια της δίκης, λόγω του ότι — εν συνεχεία των διμερών επαφών με διάφορες αντιπροσωπείες — κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως «δεν είχε άλλους οπαδούς». Πλήν όμως, στις 26 Ιανουαρίου 1994 άσκησε την παρούσα προσφυγή.

Επί του παραδεκτού

8. Υπενθυμίζω προκαταρκτικώς ότι το καθού κράτος, μολονότι δεν προβάλλει ρητώς ένσταση απαραδέκτου, παρατηρεί, εντούτοις, ότι η Επιτροπή όφειλε να αναμείνει το πόρισμα των εργασιών της επιτροπής του άρθρου 113, προτού ασκήσει την επίδικη προσφυγή. Ειδικότερα, η Γερμανία υπενθυμίζει ότι η δικαιολογητική βάση της συστάσεως της εν λόγω επιτροπής έγκειται ακριβώς στη διασφάλιση της ερμηνείας και της τηρήσεως των διεθνών συμφωνιών και στον προς τον σκοπό αυτό καθορισμό

8 — Η υπογράμμιση δική μου. Θεωρώ σκόπιμο να διευκρινίσω ότι πρόκειται για ανεπίσημη μετάφραση. Στο βαθμό που ενδιαφέρει εν προκειμένω, παρατηρώ ότι το γαλλικό κείμενο ομιλεί περί «contradiction évidente», ενώ το αγγλικό περί «apparent discrepancy».

ενιαίας θέσεως της Κοινότητας επί σημείων για τα οποία διαφωνούν τα κράτη μέλη μεταξύ τους ή αυτά με την Επιτροπή. Πάντοτε κατά την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως, δικαίως τίθεται το ερώτημα αν η Επιτροπή είχε τη δυνατότητα να ασκήσει τη βάσει του άρθρου 169 προσφυγή προκειμένου να αναγνωριστεί η παραβίαση διεθνούς συμφωνίας, ενόσω η επιφορτισμένη με την επίλυση του ζητήματος επιτροπή του άρθρου 113 δεν είχε ακόμη αποφανθεί, όπως ακριβώς συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση.

Επί του σημείου αυτού, αρκεί να υπενθυμίσω ότι το άρθρο 169 παρέχει στην Επιτροπή ευρεία εξουσία εκτιμήσεως [9], τόσον όσον αφορά την κίνηση της διαδικασίας παραβάσεως, οπότε αρκεί συναφώς ότι η Επιτροπή «*κρίνει* ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του εκ της παρούσας Συνθήκης», όσο και σε σχέση με την άσκηση της προσφυγής, δεδομένου ότι η Επιτροπή «*δύναται* να προσφύγει στο Δικαστήριο». Υπό την έννοια αυτή, η άσκηση της διακριτικής αυτής εξουσίας δεν μπορεί να εξαρτάται από διάφορες προϋποθέσεις και μάλιστα αυστηρότερες από εκείνες που ορίζει το άρθρο 169, ειδικότερα δε από το πόρισμα της επιτροπής του άρθρου 113. Έπεται ότι, στο μέτρο που ενδιαφέρει εν προκειμένω, η επιλογή της Επιτροπής να ασκήσει την προσφυγή, χωρίς να αναμείνει το πόρισμα που ζητήθηκε από την επιτροπή, είναι ασφαλώς συζητήσιμη από άποψη σκοπιμότητας, σε καμία όμως περίπτωση δεν μπορεί να επηρεάσει το παραδεκτό της προσφυγής.

9 — Η εξουσία εκτιμήσεως που διαθέτει η Επιτροπή συναφώς υπογραμμίστηκε από το ίδιο το Δικαστήριο επανειλημμένα, μολονότι σε διαφορετική αλληλουχία. Βλ., επί παραδείγματι, απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989 στην υπόθεση 247/87, Star Fruit κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψη 11).

Επί της ουσίας

9. Όπως προανέφερα, η Επιτροπή προσάπτει στη Γερμανία ότι ενέκρινε πράξεις ενεργητικής τελειοποιήσεως μολονότι δεν τηρήθηκαν οι ελάχιστες τιμές κατά την *εισαγωγή*, όπως προβλέπει ο διακανονισμός. Εκ τούτου το προσφεύγον θεσμικό όργανο συνάγει ότι συντρέχει παράβαση της υποχρεώσεως περί τηρήσεως των ελαχίστων τιμών κατά την *εξαγωγή*, όπως ορίζει ο ίδιος διακανονισμός, καθώς και παραβίαση του κανονισμού, στο μέτρο που η χορήγηση των συγκεκριμένων αδειών θα συνεπαγόταν τη μη τήρηση των οικονομικών προϋποθέσεων στις οποίες αναφέρονται τα άρθρα 5 έως 8 αυτού.

Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αρνείται ότι, στα πλαίσια εργασιών ενεργητικής τελειοποιήσεως, ενέκρινε την εισαγωγή γαλακτοκομικών προϊόντων σε τιμές κατώτερες των ελαχίστων τιμών που ορίστηκαν βάσει του διακανονισμού. Πάντως, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η υπαγωγή των επιδίκων προϊόντων στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του διακανονισμού. Η Γερμανική Κυβέρνηση ισχυρίζεται συναφώς ότι: α) οι έννοιες της εισαγωγής και εξαγωγής, κατά τον διακανονισμό, αφορούν προϊόντα που τελούν σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας και όχι προϊόντα υπαγόμενα στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως, β) η εφαρμογή μέτρων εμπορικής πολιτικής — και κατά συνέπεια η εφαρμογή του διακανονισμού — επί των υπαγομένων στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως εμπορευμάτων αποκλείεται ρητώς βάσει του άρθρου 16 του κανονισμού 2228/91 (που επαναλαμβάνει αυτολεξεί το

άρθρο 16 του προγενέστερου κανονισμού 3677/86) και, από 1ης Ιανουαρίου 1994, βάσει του άρθρου 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα.

10. Ενόψει των επιχειρημάτων αυτών, προέχει κυρίως να διαπιστωθεί αν ο διακανονισμός, ο οποίος δεν περιλαμβάνει ρητές διατάξεις συναφώς, τυγχάνει ή μη εφαρμογής στις, στα πλαίσια της ενεργητικής τελειοποιήσεως, εμπορικές συναλλαγές με τις τρίτες χώρες.

11. Τα επιχειρήματα που προέβαλαν οι διάδικοι σχετικά με τη γραμματική ερμηνεία των διατάξεων του διακανονισμού δεν έχουν αποφασιστική σημασία. Πράγματι, γεγονός είναι, όπως κατέδειξε η Επιτροπή, ότι τα άρθρα 3, παράγραφος 7, του πρωτοκόλλου Ι και 3, παράγραφος 6, των πρωτοκόλλων ΙΙ και ΙΙΙ δεν προβλέπουν, μολονότι διευκρινίζουν ότι τυγχάνουν εφαρμογής στις εξαγωγές των συναφών προϊόντων, είτε πρόκειται για «παρασκευασμένα» είτε για «συσκευασμένα» στο τελωνειακό έδαφος ενός από τα συμβαλλόμενα μέρη, ήτοι και στην Κοινότητα, καμία εξαίρεση. Πάντως, αληθεύει επίσης ότι τα «παρασκευασμένα» ή «συσκευασμένα» στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας προϊόντα δεν ταυτίζονται, τουλάχιστον όχι κατ' ανάγκη, με τα προϊόντα που προέρχονται από την επεξεργασία, μεταποίηση ή επισκευή εμπορευμάτων σύμφωνα με την κανονιστική ρύθμιση περί ενεργητικής τελειοποιήσεως. Εν πάση περιπτώσει, όπως προκύπτει από την ερμηνεία που του αποδίδει η Επιτροπή — αν υποτεθεί ότι είναι η ορθή — συνάγεται επαγωγικώς η εφαρμογή του διακανονισμού ακόμα και στις περιπτώσεις εξαγωγών μετά από εργασίες ενεργητικής τελειοποιήσεως, χωρίς να είναι βέβαιο το ίδιο και για τις εισαγωγές των υπαγομένων στο καθεστώς αυτό εμπορευμάτων.

Πάντως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι τυχόν διαφορετική ερμηνεία του διακανονισμού — πέραν του ότι θα αντέκειτο προς το περιεχόμενό του — θα εξωθούσε στη μη τήρησή του, στον βαθμό που τα συμβαλλόμενα κράτη θα είχαν τη δυνατότητα να αγοράζουν από τρίτες χώρες τα εν λόγω προϊόντα σε τιμές κατώτερες εκείνων που όρισε ο διακανονισμός και ενδεχομένως να τα επανεξάγουν, μετά από επεξεργασία ή μεταποίηση στα πλαίσια του καθεστώτος της ενεργητικής τελειοποιήσεως, χωρίς να τηρούν ούτε τις ελάχιστες τιμές κατά την εξαγωγή.

12. Πρέπει, κυρίως, να αναγνωριστεί ότι η σταθερότητα της αγοράς, σκοπός επιδιωκόμενος με τον διακανονισμό προκειμένου να διασφαλίζεται η επέκταση και η ελευθέρωση του παγκοσμίου εμπορίου των εν λόγω προϊόντων, τίθεται σε κίνδυνο σε περίπτωση που επιτρέπεται στους κοινοτικούς επιχειρηματίες να μη τηρούν, έστω και αποκλειστικά στο πλαίσιο της ενεργητικής τελειοποιήσεως, τις ελάχιστες τιμές που όρισε ο διακανονισμός. Ακόμη, λαμβάνοντας υπόψη ότι οι κοινοτικές τιμές είναι κατά πολύ υψηλότερες των παγκοσμίων, είναι πασιφανέστατο ότι ο αποκλεισμός των υπαγομένων στο καθεστώς της ενεργητικής τελειοποιήσεως εμπορευμάτων από το πεδίο εφαρμογή του διακανονισμού θίγει αναμφίβολα τα συμφέροντα των κοινοτικών παραγωγών.

Ελλείψει ρητής διατάξεως του διακανονισμού περί του αντιθέτου, εκλαμβάνω ότι πρέπει να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής. Τούτο σημαίνει, προφανώς, ότι η έγκριση των εργασιών ενεργητικής τελειοποιήσεως συνιστά αφεαυτής, καταρχήν, παραβίαση του διακανονισμού, οσάκις η

δασμολογητέα αξία είναι κατώτερη των ελαχίστων τιμών κατά την εισαγωγή που ορίζει ο διακανονισμός.

13. Υπενθυμίζω συναφώς ότι η άποψη που υποστηρίζει η καθής κυβέρνηση ότι η εν λόγω υποχρέωση ισοδυναμεί απλώς με υποχρέωση συνεργασίας δεν είναι ικανή να αλλάξει τους όρους υπό τους οποίους τίθεται το ζήτημα. Πράγματι, γεγονός είναι ότι η εν λόγω διάταξη επιβάλλει στα συμβαλλόμενα μέρη απλώς και μόνο την υποχρέωση «να συνεργάζονται για την πραγματοποίηση των σκοπών του παρόντος πρωτοκόλλου στον τομέα των ελαχίστων τιμών και να μεριμνούν, στο μέτρο του δυνατού, ώστε τα (...) προϊόντα να μην εισάγονται σε τιμές χαμηλότερες από την προσήκουσα δασμολογητέα αξία τους που αντιστοιχεί στις προκαθορισμένες ελάχιστες τιμές» [10]. Γεγονός επίσης είναι, όπως υποστήριξε η Επιτροπή, ότι η διατύπωση της διατάξεως αυτής οφείλεται στο ότι τα συμβαλλόμενα κράτη δεν είναι σε θέση ενίοτε να παρεμποδίσουν την εισαγωγή των εν λόγω προϊόντων σε τιμές κατώτερες των ελαχίστων καθοριζομένων με τον διακανονισμό τιμών.

Στην προκειμένη περίπτωση, είναι πασιφανές ότι το ενδιαφερόμενο κράτος είναι ασφαλώς σε θέση να εμποδίσει την εισαγωγή: στην πραγματικότητα, αρκεί η μη χορήγηση της αναγκαίας αδείας.

14. Αντίθετα, θεωρώ αβάσιμη την αιτίαση ως προς τη μη τήρηση των ελαχίστων τιμών κατά την *εξαγωγή*. Συναφώς, η Επιτροπή περιορίζεται στο να υποστηρίξει ότι η μη τήρηση των ελαχίστων τιμών κατά την εισαγωγή έχει αυτομάτως ως συνέπεια ότι και οι επανεισαγωγές των εν λόγω προϊόντων διενεργούνται σε τιμές κατώτερες των ελαχίστων. Η καθής κυβέρνηση αντικρούει ότι το κόστος των εργασιών τελειοποιήσεως (επεξεργασία, μεταποίηση ή επισκευή), από κοινού με το κόστος μεταφοράς, έχουν ως συνέπεια τα εν λόγω προϊόντα να επανεξάγονται σε τιμές ανώτερες εκείνων που ορίζει ο διακανονισμός.

Ενόψει του ισχυρισμού αυτού, τον οποίο δεν αμφισβήτησε με τον ενδεδειγμένο τρόπο η Επιτροπή, η οποία, οφείλω να υπενθυμίσω, φέρει το βάρος της αποδείξεως της καταγγελλομένης παραβάσεως [11], η οικεία αιτίαση πρέπει να απορριφθεί.

15. Τούτου δοθέντος, έρχομαι να εξετάσω τη φερόμενη αντίθεση μεταξύ του διακανονισμού και των διατάξεων περί ενεργητικής τελειοποιήσεως. Όπως προαναφέρα, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι — σύμφωνα προς το άρθρο 16 του κανονισμού 2228/91 και, από 1ης Ιανουαρίου 1994, σύμφωνα προς το άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κοινοτικού τελωνειακού

10 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο α', του πρωτοκόλλου Ι και αντίστοιχες διατάξεις των άλλων πρωτοκόλλων. Υπενθυμίζω επίσης ότι, με βάση το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του πρωτοκόλλου Ι και των αντιστοίχων διατάξεων των άλλων δύο πρωτοκόλλων, τα συμβαλλόμενα μέρη υποχρεούνται περαιτέρω «να εξετάζουν ευμενώς προτάσεις που αποβλέπουν στην εφαρμογή καταλλήλων διορθωτικών μέτρων αν οι εισαγωγές που πραγματοποιούνται σε τιμές που δεν συμβιβάζονται με τις ελάχιστες τιμές θέτουν σε κίνδυνο την εφαρμογή του παρόντος πρωτοκόλλου».

11 — Βλ. όλως προσφάτως την απόφαση της 27ης Απριλίου 1993 στην υπόθεση C-375/90 (Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1993, σ. I-2055, σκέψη 33).

κώδικα — η υπαγωγή στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως, σε περίπτωση προσφυγής στο σύστημα αναστολής, έχει ως συνέπεια τη μη εφαρμογή των προβλεπομένων για τα εν λόγω εμπορεύματα μέτρων εμπορικής πολιτικής.

16. Εξάλλου, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η επίκληση του άρθρου 16 του κανονισμού εφαρμογής είναι αλυσιτελής, δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο αφορά *μετρά εμπορικής πολιτικής που προορίζονται συγκεκριμένα για την εισαγωγή*, ενώ στην προκειμένη περίπτωση δεν πρόκειται για ειδικά μέτρα κατά την εισαγωγή, αλλά για μέτρα συμπληρωματικά του καθεστώτος που θεσπίστηκε για την εξαγωγή. Εν πάση περιπτώσει, σύμφωνα με την Επιτροπή, η Γερμανική Κυβέρνηση αδυνατεί να επικαλεστεί λυσιτελώς τις εν λόγω διατάξεις, δεδομένου ότι πρόκειται για διατάξεις του κανονισμού εφαρμογής που εξέδωσε η Επιτροπή και όχι ενός βασικού κανονισμού του Συμβουλίου.

Στη συνέχεια, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η επιχειρηματολογία της καθίσταται λιγότερο βαρύνουσα μετά την έναρξη ισχύος του τελωνειακού κώδικα, το άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α' του οποίου αποκλείει τα υπαγόμενα στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως εμπορεύματα, γενικώς, από την εφαρμογή των μέτρων εμπορικής πολιτικής. Επιχειρώντας να εξηγήσει τη συμβατότητα μεταξύ των διατάξεων αυτών και του διακανονισμού, η Επιτροπή περιορίστηκε, κατά τη συζήτηση ακροατηρίου, να διευκρινίσει ότι, δεδομένου ότι ο τελωνειακός κώδικας τέθηκε σε ισχύ μετά την εκπνοή της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη, η οικεία διάταξη δεν εφαρμόζεται στην προκειμένη περίπτωση.

17. Επί του τελευταίου αυτού σημείου, υπενθυμίζω, κυρίως, ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η παράβαση διαπιστώνεται με γνώμονα την ημέρα εκπνοής της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας [12]. Από τα ανωτέρω έπεται ότι, στον βαθμό που ενδιαφέρει εν προκειμένω, η παράβαση που προσάπτεται στη Γερμανία, η οποία και την αρνείται, δεν νομίζω ότι μπορεί, υπό αυστηρή έποψη, να βασιστεί στο άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του τελωνειακού κώδικα, δεδομένου ότι η διάταξη τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 1994, ενώ η ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία εξέπνευσε τον Απρίλιο του 1993.

Πάντως, λόγοι αναγόμενοι στην οικονομία της δίκης επιβάλλουν διαφορετική λύση. Πέραν του γεγονότος ότι η εκδοθησόμενη απόφαση ισχύει μόνο για το παρελθόν, μολονότι το πρόβλημα θα μπορούσε να επανατεθεί υπό τους αυτούς όρους και για την

12 — Η νομολογία αυτή, η οποία αφορά τρόπους συμπεριφοράς και/ή νομοθετικές τροποποιήσεις που επήλθαν μετά την εν λόγω προθεσμία ισχύει υπό διπλή έποψη: τόσο προς το συμφέρον της Επιτροπής, η οποία επιδιώκει την αναγνώριση της παραβάσεως, έστω και αν εν τω μεταξύ έπαυσε (βλ. επί παραδείγματι την απόφαση της 21ης Ιουνίου 1988 στην υπόθεση 283/86, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1988, σ. 3271, σκέψη 6, καθώς και την απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995 στην υπόθεση C-433/93, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2303, σκέψη 15), όσο και προς το συμφέρον του κράτους μέλους να του προσάπτεται μόνο συμπεριφορά η οποία αποτέλεσε ήδη αντικείμενο της αιτιολογημένης γνώμης, δεδομένου ότι ο βασικός σκοπός που επιτελεί θα αλλοιωνόταν διαφορετικά, ειδικότερα σε σχέση με την αρχή της εκατέρωθεν ακροάσεως (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση C-347/88, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1990, σ. I-4747, σκέψη 16, καθώς και απόφαση της 14ης Ιουλίου 1988 στην υπόθεση 298/86, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1988, σ. 4343, σκέψη 10). Πάντως, η τελευταία αυτή παρατήρηση δεν ισχύει κατ' απόλυτο τρόπο. Το ίδιο το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι, σε περίπτωση κατά την οποία σημειώνεται νομοθετική μεταβολή κατά το διάστημα μεταξύ της προ της ασκήσεως της προσφυγής φάσεως και της ασκήσεως της προσφυγής, αρκεί, για τους σκοπούς του παραδεκτού των νέων αιτιάσεων, «το σύστημα εκείνο το οποίο είχε θεσπιστεί με τη νομοθεσία που εβάλλετο κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία να διατηρήθηκε, ως προς τα βασικά χαρακτηριστικά του, και με τα νέα μέτρα τα οποία θέσπισε το κράτος μέλος μετά τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης και κατά των οποίων βάλλει η προσφυγή» (απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1992 στην υπόθεση C-105/91, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1992, σ. I-5871, σκέψη 13). Σε περίπτωση, λοιπόν, που η ίδια συλλογιστική θα ίσχυε και για τις τροποποιήσεις της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, νομίζω ότι θα έπρεπε να ληφθούν υπόψη οι παρατηρήσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως που στηρίζονται στο άρθρο 114, παράγραφος 1, περίπτωση α', του τελωνειακού κώδικα.

περίοδο από 1ης Ιανουαρίου 1994, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η ίδια η Επιτροπή αναφέρθηκε για πρώτη φορά με το εισαγωγικό έγγραφο της δίκης στο άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του τελωνειακού κώδικα, διερωτώμενη αν όντως μπορούσε να θεωρηθεί ως νομικό έρεισμα της παραβάσεως που προσάπτεται στη Γερμανία. Επίσης, σε γραπτή απάντησή της επί συγκεκριμένης ερωτήσεως του Δικαστηρίου, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, σε περίπτωση κατά την οποία διαπιστωνόταν ότι η προσαπτόμενη στη Γερμανική Κυβέρνηση συμπεριφορά επετράπη βάσει ενός κανονισμού του Συμβουλίου, η κατά το άρθρο 173 προσφυγή ακυρώσεως της πράξεως αυτής του κοινοτικού οργάνου θα ήταν ασφαλώς περισσότερο ενδεδειγμένη από τη βάσει του άρθρου 169 προσφυγή κατά του «παραβαίνοντος» κράτους μέλους.

Εν πάση περιπτώσει, επειδή το άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του τελωνειακού κώδικα επαναλαμβάνει στο σύνολό του το άρθρο 16 του κανονισμού 2228/91, με συνέπεια τυχόν αντίθεση μεταξύ αυτού και του διακανονισμού να συνεπάγεται ακόμη προφανέστερη αντίθεση μεταξύ της προαναφερθείσας διατάξεως του τελωνειακού κώδικα και του διακανονισμού, θεωρώ σκόπιμο να εξετάσω, καταρχάς, αν ο διακανονισμός μπορεί να νοηθεί, βάσει του άρθρου 16 του κανονισμού 2228/91, ως μέτρο εμπορικής πολιτικής με συγκεκριμένο προορισμό την εξαγωγή.

18. Ο λακωνικός ισχυρισμός της Επιτροπής ότι στην πραγματικότητα πρόκειται για συμπληρωματικό μέτρο κατά την εξαγωγή δεν πείθει και, εν πάση περιπτώσει, δεν είναι επαρκώς αιτιολογημένος. Ενώ αναφέρθηκε στο γεγονός ότι η υποχρέωση τηρήσεως των ελαχίστων τιμών είναι σαφέστατη μόνον όσον αφορά τις εξαγωγές, ενώ για τις εισαγωγές επιβάλλεται απλώς στα συμβαλλόμενα μέρη να «συνεργάζονται για την πραγματοποίηση των σκοπών του παρόντος πρωτοκόλλου στον τομέα των ελαχίστων τιμών και να μεριμνούν, στο μέτρο του δυνατού, ώστε τα (...) προϊόντα να μην εισάγονται σε τιμές χαμηλότερες από την προσήκουσα δασμολογητέα αξία τους, η οποία αντιστοιχεί στις προκαθορισμένες ελάχιστες τιμές» [13], πιστεύω ότι η συγκεκριμένη άποψη διαψεύδεται, εκτός από το ίδιο το περιεχόμενο του διακανονισμού, και από την Επιτροπή.

Πράγματι, η τελευταία υπογράμμισε κατά τη διάρκεια της δίκης ότι η υποχρέωση τηρήσεως των ελαχίστων τιμών κατά την εισαγωγή διατυπώνεται κατά μη απόλυτο τρόπο λόγω του γεγονότος και μόνον ότι δεν είναι πάντοτε νομικώς ευχερές στα συμβαλλόμενα κράτη να απαγορεύουν την εισαγωγή σε τιμές κατώτερες των καθορισμένων. Η επιχειρηματολογία αυτή είναι ενδεικτική του ότι ο διακανονισμός, τόσο σε επίπεδο προθέσεων όσο και σε επίπεδο αρχών, εγκαθίδρυσε καθεστώς το οποίο εφαρμόζεται τόσον επί των εισαγωγών όσο και επί των εξαγωγών. Τούτο επιβεβαιώνεται από το περιεχόμενο του διακανονισμού στο οποίο προαναφέρθηκα (βλ. ανωτέρω σημεία 11 και 12). Ας μου επιτραπεί να προσθέσω ότι, στον βαθμό που πρόκειται για καθεστώς ισχύον επί των εισαγωγών και των εξαγωγών, εμπίπτει εξ ολοκλήρου στα

13 — Άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του πρωτοκόλλου Ι και αντίστοιχα άρθρα των άλλων δύο πρωτοκόλλων.

ειδικά μέτρα εμπορικής πολιτικής, όπως αυτά ορίζονται στο άρθρο 1, περίπτωση 12, του κανονισμού 2228/91 [14].

19. Μοναδικό, και μάλιστα θα έλεγα υπερβολικό, είναι στη συνέχεια το επιχείρημα της Επιτροπής ότι είναι αδύνατη, για τους σκοπούς που ενδιαφέρουν εν προκειμένω, η επίκληση του άρθρου 16 του κανονισμού 2228/91, υπό την έννοια ότι η διάταξη αυτή αποτελεί μέρος ενός (...) δικού της κανονισμού εφαρμογής και όχι ενός βασικού κανονισμού του Συμβουλίου. Οφείλω να ομολογήσω ότι δεν αντιλαμβάνομαι σαφώς αν η Επιτροπή υποστηρίζει με τον τρόπο αυτό ότι της επιτρέπεται να εκδίδει κανονισμούς εκτελέσεως ασυμβιβάστους προς διεθνή συμφωνία, συμβαλλόμενο μέρος της οποίας είναι η Κοινότητα, παράλληλα δε να κινεί δίκη κατά των κρατών που τηρούν τις διατάξεις του, ή αν τυχόν παραβίαση διεθνούς συμφωνίας λόγω εφαρμογής κοινοτικών κανόνων μπορεί να έχει κάποια σημασία μόνον εφόσον διαπράττεται από το Συμβούλιο.

Εν πάση περιπτώσει, νομίζω ότι είναι πασιφανές ότι, στον βαθμό που το άρθρο 16 του κανονισμού 2228/91 δεν παραβιάζει τον βασικό κανονισμό, η άποψη της Επιτροπής αποδεικνύεται όχι μόνο σκοτεινή αλλά και αλυσιτελής. Γεγονός παραμένει ότι το άρθρο 16 αντίκειται προς τον διακανονισμό λόγω του ότι αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής του τα υπαγόμενα στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως εμπορεύματα, η αντίθεση δε αυτή κατέστη ακόμη εντονότερη από την έναρξη ισχύος του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα. Η διατύπωση του άρθρου 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κώδικα δεν αφήνει καμία αμφιβολία επί της ουσίας και συγκεκριμένα ότι δεν τυγχάνουν εφαρμογής τα μέτρα εμπορικής πολιτικής επί των υπαγομένων στο οικείο καθεστώς προϊόντων, με συνέπεια οι παρατηρήσεις που προηγήθηκαν να ισχύουν κατά μείζονα λόγο και έναντι των διατάξεων αυτών: επομένως, η αντίθεση μεταξύ της κανονιστικής ρυθμίσεως περί ενεργητικής τελειοποιήσεως και του διακανονισμού όχι μόνο επιβεβαιώνεται αλλά θα έλεγα και ότι ενισχύεται σήμερα.

20. Ενόψει της αντιθέσεως αυτής, προέχει η διευκρίνιση του ζητήματος αν η Γερμανική Κυβέρνηση οφείλει μολοντούτο να τηρήσει τον διακανονισμό και αν, πέραν των ειδικών περιστάσεων της υπό κρίση περιπτώσεως, η προσφυγή πρέπει να γίνει δεκτή.

Δοθέντος ότι — σύμφωνα με το άρθρο 228, παράγραφος 7, της Συνθήκης ΕΚ — οι συναπτόμενες μεταξύ της Κοινότητας και ενός ή περισσοτέρων τρίτων κρατών συμφωνίες δεσμεύουν τα όργανα της Κοινότητας και τα κράτη μέλη, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι, «αν οι γερμανικές αρχές εφάρμοζαν κατά γράμμα το κοινοτικό καθεστώς περί ενεργητικής τελειοποιήσεως και τον διακανονισμό ΓΣΔΕ, δεν θα χορηγούσαν τις άδειες για τις εργασίες τελειοποιήσεως», με συνέπεια να μην τίθεται καν ζήτημα ασυμβατότητας. Κατ' ουσίαν, η άποψη της Επιτροπής έγκειται στο ότι, όταν οι τιμές είναι κατώτερες των ελαχίστων καθοριζομένων σύμφωνα με τον διακανονισμό τιμών, οι άδειες προς εισαγωγή δεν θα έπρεπε να χορηγούνται και/ή θα έπρεπε να ανακαλούνται, αν

14 — Η μη εφαρμογή των μέτρων εμπορικής πολιτικής επί των υπαγομένων στο καθεστώς ενεργητικής τελειοποιήσεως εμπορευμάτων, σε περίπτωση χρησιμοποιήσεως του συστήματος αναστολής, επιβεβαιώνεται εμμέσως με το άρθρο 51 του κανονισμού, σύμφωνα με το οποίο η θέση σε ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων εισαγωγής «εξαρτάται από την εφαρμογή, εκ μέρους της τελωνειακής αρχής, ειδικών μέτρων εμπορικής πολιτικής που ισχύουν για τα εμπορεύματα εισαγωγής τη στιγμή της αποδοχής της διασαφήσεως περί θέσεως σε ελεύθερη κυκλοφορία».

είχαν ήδη χορηγηθεί, στον βαθμό που σε παρόμοια περίπτωση δεν θα συνέτρεχαν οι οικονομικές προϋποθέσεις που απαιτεί η επίδικη ρύθμιση για τη χορήγησή τους. Και τούτο κυρίως για τον λόγο ότι, εφόσον δεν τηρούνται οι ελάχιστες τιμές που καθορίζονται στον διακανονισμό, η Κοινότητα θα επιβαρυνόταν με υψηλότερο κόστος σε επίπεδο γεωργικών δαπανών, γεγονός που θα μετακυλιόταν αρνητικά στους ίδιους τους κοινοτικούς παραγωγούς.

21. Η άποψη αυτή, όπως αναπτύσσεται από την Επιτροπή, φαίνεται να υποδηλώνει ότι η παράβαση θα στοιχειοθετούνταν ακόμα και χωρίς τον διακανονισμό, ειδικότερα δε της υποχρεώσεως προς τήρηση των ελαχίστων τιμών. Πάντως, από μία προσεκτικότερη προσέγγιση τα πράγματα δεν έχουν έτσι. Στην πραγματικότητα, η Επιτροπή δεν αμφισβητεί την άποψη της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι οι άδειες χορηγήθηκαν σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού 1999/85 [15]. Αντίθετα, η Επιτροπή αναγνωρίζει ότι η περίπτωση που ρυθμίζεται από την εν λόγω διάταξη παρατηρείται συχνά όσον αφορά τα εν λόγω προϊόντα και, ακριβολογώντας, δεν νοείται παραβίαση του κανονισμού από την έποψη της πληρώσεως των οικονομικών προϋποθέσεων. Πλήν όμως, το ίδιο κοινοτικό όργανο υποστηρίζει ότι η Κοινότητα σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να δεχθεί ότι οι πράξεις που διενεργούνται σε τιμές κατώτερες των ελαχίστων μπορούν να τύχουν προστασίας και τούτο λόγω των συναφών διατάξεων του διακανονισμού και των αποτελεσμάτων τους δυνάμει του άρθρου 228, παράγραφος 7, της Συνθήκης.

Εν τέλει, κατά την άποψη της Επιτροπής, η ερμηνεία των κοινοτικών κανόνων κατά τρόπο συνάδοντα προς τον διακανονισμό σημαίνει ότι είναι αδύνατη η επίκληση των οικονομικών προϋποθέσεων που ο ίδιος καθορίζει, έστω και αν οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται πράγματι, δεδομένου ότι, σύμφωνα με το άρθρο 228, παράγραφος 7, ο διακανονισμός υπερέχει του κανονισμού. Επίσης, τούτο σημαίνει ότι η αντίθεση μεταξύ διακανονισμού και κανονιστικής ρυθμίσεως περί ενεργητικής τελειοποιήσεως βαίνει πέραν της οριοθετήσεως του πεδίου εφαρμογής τόσο του ενός όσο και της άλλης και, σε τελευταία ανάλυση, το κριτήριο της σύννομης ερμηνείας δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό της.

22. Τα πράγματα όμως δεν σταματούν εδώ. Η συλλογιστική της Επιτροπής, η οποία καταλήγει σε φαύλο κύκλο, οδηγεί αναπόφευκτα στο συμπέρασμα ότι η αιτίαση περί παραβιάσεως του κανονισμού είναι αβάσιμη. Η χορήγηση των αδειών, ακόμη και όταν οι τιμές των οικείων προϊόντων είναι κατώτερες των καθοριζομένων με τον διακανονισμό ελαχίστων τιμών, μπορεί, πράγματι, να έχει ως συνέπεια τη μη τήρησή του

15 — Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με τις εν λόγω διατάξεις, οι οικονομικές προϋποθέσεις πληρούνται όταν τα εμπορεύματα που πρόκειται να υποστούν τις εργασίες τελειοποιήσεως παράγονται στην Κοινότητα, αλλά δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν επειδή η τιμή τους καθιστά οικονομικά ασύμφορη την προβλεπόμενη εμπορική πράξη.

αλλ' όχι ασφαλώς και αυτομάτως μη τήρηση των οικονομικών προϋποθέσεων των άρθρων 5 έως 8 του κανονισμού 1999/85. Στην προκειμένη περίπτωση, είναι σκόπιμο να επαναλάβω ότι η ίδια η Επιτροπή δεν αμφισβητεί ότι, δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, στοιχείο δ', του κανονισμού, πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις.

Υπό τις περιστάσεις αυτές, πρέπει να αναγνωριστεί ότι η αιτίαση περί φερομένης παραβιάσεως του κανονισμού είναι απορριπτέα. Πάντως, απομένει να αποδειχθεί αν η φερόμενη αντίθεση μεταξύ της κανονιστικής ρυθμίσεως περί ενεργητικής τελειοποιήσεως και του διακανονισμού μπορεί ή πρέπει να οδηγήσει, εν ονόματι της υπεροχής του δευτέρου έναντι της πρώτης, στην καταδίκη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, αποκλειστικά και μόνο — οφείλω να υπενθυμίσω — λόγω παραβάσεως της υποχρεώσεως προς τήρηση των ελαχίστων τιμών κατά την εισαγωγή.

23. Η απάντησή μου είναι αρνητική. Επιθυμώ να καταστήσω σαφές ότι σε καμία περίπτωση δεν προτίθεμαι να αμφισβητήσω την υπεροχή του διακανονισμού έναντι του παραγώγου δικαίου. Τούτου δοθέντος, δεν μπορώ να μην υπογραμμίσω ότι η προσέγγιση της Επιτροπής δίδει την εντύπωση ότι το κοινοτικό αυτό όργανο αγνοεί το γεγονός ότι, δυνάμει του άρθρου 228, παράγραφος 7, της Συνθήκης, οι διεθνείς συμφωνίες στις οποίες είναι συμβαλλόμενο μέρος η Κοινότητα δεσμεύουν όχι μόνο τα κράτη μέλη αλλά και τα θεσμικά όργανα, ήτοι το Συμβούλιο και την ίδια την Επιτροπή. Ασφαλώς, αναγνωρίζω τη συνοχή των θέσεων της τελευταίας, οσάκις ισχυρίζεται ότι τα κράτη μέλη, αφενός, δεν μπορούν να επικαλούνται τη δική τους ερμηνεία περί των ανειλημμένων στα πλαίσια της ΓΣΔΕ υποχρεώσεων και να αποφασίζουν αυτοτελώς περί της τηρήσεώς τους ή μη, αφετέρου, σε καμία περίπτωση δεν μπορούν να επικαλούνται τη δική τους ερμηνεία προκειμένου να υποστηρίξουν την ασυμβατότητα μιας διατάξεως του παραγώγου δικαίου προς τις εν λόγω υποχρεώσεις. Πράγματι, σε αμφότερες τις περιπτώσεις, η Επιτροπή διεκδικεί το δικαίωμα να αποφασίζει η ίδια, δεδομένου ότι η Κοινότητα είναι αποκλειστικά υπεύθυνη έναντι των τρίτων, ποια είναι η ορθή «κοινοτική» ερμηνεία των ανειλημμένων στα πλαίσια της ΓΣΔΕ υποχρεώσεων.

Προφανώς, η στάση αυτή συνεπάγεται ότι ο εκ μέρους του Δικαστηρίου έλεγχος της τηρήσεως μιας συμφωνίας που δεσμεύει τόσο τα κράτη μέλη όσο και την Κοινότητα μπορεί να χωρήσει μόνο σε περίπτωση κατά την οποία η παραβίαση έχει διαπραχθεί από το κράτος μέλος, αλλ' όχι σε περίπτωση κατά την οποία η παραβίαση της συμφωνίας οφείλεται στη συμπεριφορά των ίδιων των θεσμικών οργάνων. Συγκεκριμένα, στην τελευταία αυτή περίπτωση η φερόμενη παραβίαση των ανειλημμένων στα πλαίσια της ΓΣΔΕ υποχρεώσεων μπορεί να θεραπευθεί μόνο με τους προβλεπομένους από το διεθνές δίκαιο μηχανισμούς. Λαμβάνω υπό σημείωση ότι η προσέγγιση αυτή, η οποία με προβληματίζει — μπορώ να ομολογήσω — από αρκετές απόψεις, έχει ήδη τύχει της αναγνωρίσεως του Δικαστηρίου [16]: οι ανειλημμένες στα πλαίσια της ΓΣΔΕ υποχρεώσεις δεν αποτελούν μέτρο εκτιμήσεως

16 — Αναφέρομαι, ειδικότερα, στην απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994 στην υπόθεση C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973), με την οποία το Δικαστήριο, εκκινώντας από το τεκμήριο ότι οι κανόνες της ΓΣΔΕ δεν έχουν άμεσο αποτέλεσμα, έκρινε συναφώς ότι αδυνατεί το ίδιο «να εκτιμήσει τη νομιμότητα ενός κανονισμού στα πλαίσια προσφυγής που ασκήθηκε από κράτος μέλος δυνάμει του άρθρου 173, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης» (σκέψη 109) και ότι, «μόνο στην υποθετική περίπτωση κατά την οποία η Κοινότητα θέλησε να προβεί στην εκτέλεση συγκεκριμένης υποχρεώσεως ανειλημμένης στα πλαίσια της ΓΣΔΕ ή κατά την οποία η κοινοτική πράξη παραπέμπει ευθέως σε ρητώς καθοριζόμενες διατάξεις της ΓΣΔΕ, το Δικαστήριο μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα της επίδικης κοινοτικής πράξεως σε σχέση προς τους κανόνες της ΓΣΔΕ» (σκέψη 111).

της νομιμότητας της συμπεριφοράς των κοινοτικών οργάνων, συμπεριφοράς που μεταφράζεται σε κανονιστική πράξη και που τα κράτη μέλη οφείλουν, καταρχήν, να τηρούν [17].

24. Εφαρμοζόμενη στην προκειμένη περίπτωση, η νομολογία αυτή σημαίνει ότι αποκλείεται το Δικαστήριο να μπορεί να εκτιμήσει τη συμπεριφορά του καθού κράτους υπό το φως της φερομένης αντιθέσεως μεταξύ της κανονιστικής ρυθμίσεως περί ενεργητικής τελειοποιήσεως και του διακανονισμού, δεδομένου ότι, ας μου επιτραπεί να το τονίσω απερίφραστα, η αντίθεση αυτή καταδεικνύει με τον πλέον κατηγορηματικό τρόπο ότι αρχικά η Επιτροπή (άρθρο 16 του κανονισμού 2228/91) και στη συνέχεια το Συμβούλιο (άρθρο 114, παράγραφος 1, στοιχείο α', του κοινοτικού τελωνειακού κώδικα) παραβίασαν τον διακανονισμό. Πάντως, το αποτέλεσμα αυτό είναι απαράδεκτο, ειδικότερα αν θα υποχρέωνε το Δικαστήριο να εκτιμήσει τη συμπεριφορά του καθού κράτους αποκλειστικά και μόνο υπό το φως του διακανονισμού, ήτοι χωρίς να λάβει υπόψη το γεγονός ότι η συμπεριφορά κατά της οποίας βάλλει σήμερα η Επιτροπή δικαιολογείται από έναν κανονισμό που εξέδωσε η ίδια, παραβιάζοντας τον διακανονισμό.

Συναφώς, περιορίζομαι να παρατηρήσω ότι ο αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως των διατάξεων της ΓΣΔΕ προς αμφισβήτηση του κύρους κοινοτικών κανόνων και η συνακόλουθη αναγνώριση περιθωρίων ελιγμών τόσο στο Συμβούλιο όσο και στην Επιτροπή, ως προς το περιεχόμενο και τα αποτελέσματα των ανειλημμένων στο πλαίσιο αυτό υποχρεώσεων, δεν μπορεί να οδηγεί στην καταδίκη ενός κράτους μέλους επειδή τήρησε τον κανονισμό και όχι τον διακανονισμό. Πράγματι, είναι απαράδεκτο η αντίθεση μεταξύ κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως και διακανονισμού να στερείται παντελώς σημασίας.

25. Τέλος, θεωρώ περιττό να υπενθυμίσω ότι, με βάση πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η κοινοτική νομοθεσία πρέπει να είναι σαφής και οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να μπορούν να προβλέπουν την εφαρμογή της» [18], και τούτο προς τον σκοπό της τηρήσεως της αρχής της ασφαλείας δικαίου, αρχής της κοινοτικής έννομης τάξεως [19].

17 — Η νομολογία αυτή, πάντως, δεν απέφυγε τις επικρίσεις: βλ., επί παραδείγματι, Vellano: «Osservazioni in tema di diretta applicabilità del GATT: l'oppurtinità di una svolta interpretativa» στο *Giurisprudenza italiana*, 1995, Sez. I, στήλη 1145 επ., καθώς και Hahn και Schuster: «Le droit des États membres de se prévaloir en justice d'un accord liant la Communauté», στο *Revue générale de droit international public*, 1995, σ. 367 επ. Οι τελευταίοι μάλιστα συγγραφείς, δεδομένου ότι η εκτίμηση σε θέματα δυνατότητας επικλήσεως της ΓΣΔΕ επαφίεται εξ ολοκλήρου με τον τρόπο αυτό στη διακριτική ευχέρεια του Συμβουλίου, παρατηρούν, ειδικότερα, ότι «la Cour de justice doit se demander si ce point de vue est compatible avec sa fonction telle qu'elle est fixé à l'art. 164 du Traité CE, à savoir assurer le respect du droit» [το Δικαστήριο οφείλει να διερωτηθεί αν η άποψη αυτή συμβιβάζεται προς την αποστολή του, όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 164 της Συνθήκης ΕΚ, ήτοι να διασφαλίζει την τήρηση του δικαίου] (σ. 377).

18 — Βλ., μεταξύ πολλών άλλων, απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1984 στην υπόθεση 70/83, Kloppenburg (Συλλογή 1984, σ. 1075, σκέψη 11), αποφάσεις της 15ης Δεκεμβρίου 1987 στις υποθέσεις 325/85, Ιρλανδία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5041, σκέψη 18), 326/85, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, (Συλλογή 1987, σ. 5091, σκέψη 24), 332/85, Γερμανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5143, σκέψη 23), 336/85, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5173, σκέψη 17), και στην υπόθεση 348/85, Δανία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1987, σ. 5225, σκέψη 19). Επίσης, βλ., όλως προσφάτως, την απόφαση της 16ης Ιουνίου 1993 στην υπόθεση C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3283, σκέψη 26).

19 — Βλ. απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κ.λπ. (Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψη 30).

Φρονώ ότι η προμνησθείσα νομολογία του Δικαστηρίου ισχύει κατά μείζονα λόγο σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, όπου η αμφισημία και η σύγχυση που οφείλονται σε προφανώς αντιφατικές διατάξεις προστίθενται στη δυσχέρεια του ενδιαφερομένου κράτους να επιλύσει το ζήτημα σε εσωτερικό (κοινοτικό) επίπεδο με την προσφυγή στην επιτροπή του άρθρου 113.

26. Μια τελευταία παρατήρηση. Αν το Δικαστήριο έκρινε — με βάση τους ίδιους λόγους που το οδήγησαν να απορρίψει τη δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας των κοινοτικών πράξεων — ότι οι αναληφθείσες στα πλαίσια της ΓΣΔΕ υποχρεώσεις δεν μπορούν να εκληφθούν ως στοιχείο νομιμότητας, ούτε της συμπεριφοράς των κρατών μελών, εξυπακούεται ότι η επίλυση της παρούσας διαφοράς θα ήταν προβλέψιμη και, συνακόλουθα, ευχερέστερη. Συγκεκριμένα, η προσφυγή, τουλάχιστον όσον αφορά το σκέλος της παραβιάσεως του διακανονισμού και ανεξάρτητα από την ουσία, θα έπρεπε να κηρυχθεί προφανώς αβάσιμη, και για να ακριβολογώ εντελώς απαράδεκτη.

27. Ενόψει των παρατηρήσεων που ανέπτυξα, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να απορρίψει την προσφυγή,

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.