FRANZ EGENBERGER

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ L. A. GEELHOED της 1ης Δεκεμβρίου 2005 [1]

I — Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση υπόθεση, η οποία εισήχθη κατόπιν αιτήσεως του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (διοικητικού δικαστηρίου της Φραγκφούρτης) (Γερμανία) για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, αφορά την ισχύ ορισμένων διατάξεων του κανονισμού 2535/2001 της Επιτροπής, της 14ης Δεκεμβρίου 2001, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1255/1999 του Συμβουλίου, όσον αφορά το καθεστώς εισαγωγής γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων. Η υπόθεση θέτει ορισμένα σημαντικά θέματα αρχής. Πρώτον, ποιο είναι το πρόσφορο κριτήριο για τον έλεγχο της νομιμότητας της νομοθεσίας που θεσπίζει η Επιτροπή στον τομέα της γεωργίας με γνώμονα υπέρτερους κανόνες κοινοτικού δικαίου, συγκεκριμένα τον κανόνα της απαγορεύσεως των διακρίσεων; Ειδικότερα, πρέπει, εν πάση περιπτώσει, ο έλεγχος της νομιμότητας να περιορίζεται στον τομέα αυτόν; Δεύτερον, μέχρι ποιου βαθμού μπορεί η Επιτροπή να δεσμεύεται από τους κοινοτικούς κανόνες ανταγωνισμού, και συγκεκριμένα το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ, κατά τη θέσπιση νομοθετικών μέτρων; Τρίτον, πρέπει το Δικαστήριο να αναθεωρήσει τη νομολογία του, με την οποία διευκρινίζει τις συνθήκες υπό τις οποίες πρέπει να ελέγχεται η νομιμότητα του παράγωγου κοινοτικού δικαίου με γνώμονα τη νομοθεσία του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ); Τούτο θέτει εκ νέου το λεπτό ζήτημα της συσχετίσεως μεταξύ της κοινοτικής έννομης τάξης και της νομοθεσίας του ΠΟΕ. Μετά την περιγραφή του ιστορικού της υποθέσεως, θα επανέλθω στα ζητήματα αυτά.

II — Ιστορικό και νομικό πλαίσιο της αιτήσεως για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

Α — *Ιστορικό πλαίσιο*

2. Πριν από την προσχώρησή του στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα το 1973, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η παραδοσιακή αγορά εξαγωγών για το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας, Προς διατήρηση της εν λόγω αγοράς, το πρωτόκολλο 18 της Πράξεως Προσχωρήσεως της Δανίας, της Ιρλανδίας και του Ηνωμένου Βασιλείου (στο εξής: Πρωτόκολλο 18) επέτρεψε την εισαγωγή στο Ηνωμένο Βασίλειο, βάσει καθορισμένων ποσοστώσεων, βουτύρου και τυριού Νέας

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

Ζηλανδίας με μειωμένους τελωνειακούς δασμούς για αρχική περίοδο πέντε ετών[2]. Σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 4, του Πρωτοκόλλου 18, προϋπόθεση για τους μειωμένους αυτούς δασμούς είναι τα προϊόντα που εισάγονται στο Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με τις διατάξεις του Πρωτοκόλλου να μην μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο ενδοκοινοτικών συναλλαγών ή επανεξαγωγής προς τρίτες χώρες. Οι αρχικοί περιορισμοί του εμπορίου ήρθησαν διαδοχικώς: το εισαγόμενο βούτυρο Νέας Ζηλανδίας μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για επεξεργασία (όχι μόνο για άμεση κατανάλωση) στο Ηνωμένο Βασίλειο σύμφωνα με τον κανονισμό 3667/83 του Συμβουλίου· και μπορούσε να τεθεί ελευθέρως στην αγορά εντός της Κοινότητας (όχι μόνον εντός του Ηνωμένου Βασιλείου) σύμφωνα με τον κανονισμό 3841/92 του Συμβουλίου[3]. Με διάφορους κανονισμούς του Συμβουλίου, εκδοθέντες βάσει του άρθρου 5, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου 18, το θεσπισθέν με το Πρωτόκολλο καθεστώς εισαγωγών παρατάθηκε μέχρι το 1995.

3. Από την 1η Ιουλίου 1995, οι δασμολογικές ποσοστώσεις για το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα διέπονται από τη Συμφωνία για τη γεωργία, η οποία συνήφθη στο πλαίσιο του Γύρου της Ουρουγουάης των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ) και του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (ΠΟΕ). Όσον αφορά τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, η Συμφωνία περιελάμβανε δασμολογικές παραχωρήσεις για ορισμένα γαλακτοκομικά προϊόντα, προς εισαγωγή στην Κοινότητα με μειωμένους δασμούς, τα οποία καθορίζονται υπό τη μορφή που αφορά την υπό κρίση υπόθεση στον κατάλογο παραχωρήσεων CXL, ο οποίος εκπονήθηκε κατόπιν των διαπραγματεύσεων που διεξήχθηκαν σύμφωνα με το άρθρο XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ (στο εξής: κατάλογος CXL). Οι δασμολογικές ποσοστώσεις που προβλέπει η συμφωνία αυτή για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα ενσωματώθηκαν στο κοινοτικό δίκαιο με κανονισμούς της Επιτροπής[4].

Β — *Εφαρμοστέα κοινοτική νομοθεσία*

Κανονισμός 1255/1999 του Συμβουλίου

4. Ο κανονισμός 1255/1999, εκδοθείς βάσει του άρθρου 37 ΕΚ, καθορίζει το καθεστώς που διέπει την κοινή οργάνωση αγοράς γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων[5].

2 — Πρωτόκολλο αριθ. 18 περί της εισαγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο βουτύρου και τυρού προελεύσεως Νέας Ζηλανδίας (ΕΕ 1972, L 73, σ. 173, άρθρα 1 και 2). Οι δασμοί αυτοί καθορίστηκαν αρχικώς για να διευκολύνουν τη Νέα Ζηλανδία να επιτύχει τιμή για το βούτυρο και το τυρί αντιστοιχούσα στη μέση τιμή που επιτύγχανε στην αγορά του Ηνωμένου Βασιλείου κατά τα έτη 1969-1972, χωρίς να θίξει την αγορά του κοινοτικού βουτύρου και τυριού (βλ. άρθρα 1, παράγραφος 3, και 2, παράγραφος 2, του Πρωτοκόλλου 18).

3 — Βλ. τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3667/83 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1983, για την εξακολούθηση των εισαγωγών βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στο Ηνωμένο Βασίλειο με ειδικούς όρους (ΕΕ 1983, L 366, σ. 16)· κανονισμό (ΕΟΚ) 3841/92 του Συμβουλίου, της 17ης Δεκεμβρίου 1992, για τη συνέχιση των εισαγωγών βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στο Ηνωμένο Βασίλειο με ειδικούς όρους (ΕΕ 1992, L 39, σ. 1).

4 — Βλ. κανονισμό (ΕΚ) 1600/95 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1995, για τις λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος εισαγωγής και για το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 151, σ. 12)· κανονισμό (ΕΚ) 1374/98 της Επιτροπής, της 29ης Ιουνίου 1998, για λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος εισαγωγής και για το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 185, σ. 21).

5 — Κανονισμός (ΕΚ) 1255/1999 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1999, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (ΕΕ L 160, σ. 48, όπως έχει τροποποιηθεί).

Το καθεστώς αυτό προβλέπει εσωτερική κοινοτική αγορά γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων στηριζόμενη επί της αρχής των παρεμβάσεων (τίτλος I, κανονισμός 1255/1999), καθώς και ενιαίο εμπορικό σύστημα των προϊόντων αυτών με τις τρίτες χώρες (Τίτλος II, κανονισμός 1255/1999). Κατά την αιτιολογική σκέψη 17 του προοιμίου του κανονισμού 1255/1999, το εν λόγω καθεστώς συναλλαγών στηρίζεται σε δεσμεύσεις, τις οποίες απεδέχθη η Κοινότητα στο πλαίσιο των πολυμερών εμπορικών διαπραγματεύσεων του Γύρου της Ουρουγουάης.

5. Το άρθρο 26, παράγραφος 1, του κανονισμού 1255/1999 προβλέπει ότι «για κάθε εισαγωγή στην Κοινότητα των προϊόντων που αναφέρονται στο άρθρο 1 απαιτείται η προσκόμιση πιστοποιητικού εισαγωγής. Για κάθε εξαγωγή εκτός της Κοινότητας των προϊόντων αυτών μπορεί να απαιτείται η προσκόμιση πιστοποιητικού εξαγωγής». Σύμφωνα με το άρθρο 26, παράγραφος 2, «τα πιστοποιητικά εκδίδονται από τα κράτη μέλη για κάθε ενδιαφερόμενο που υποβάλλει σχετική αίτηση, ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής του στην Κοινότητα, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων που θεσπίζονται για την εφαρμογή των άρθρων 29, 30 και 31. Τα πιστοποιητικά εισαγωγής και εξαγωγής ισχύουν σε όλη την Κοινότητα [...]». Το άρθρο 26, παράγραφος 3, του κανονισμού 1255/1999 προβλέπει ότι η Επιτροπή καθορίζει τον κατάλογο των προϊόντων για τα οποία απαιτούνται πιστοποιητικά εξαγωγής· τη διάρκεια ισχύος των πιστοποιητικών· και τις λοιπές λεπτομέρειες εφαρμογής του άρθρου αυτού, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 42. Το άρθρο 29, παράγραφος 1, του κανονισμού 1255/1999 προβλέπει ότι «οι δασμολογικές ποσοστώσεις για τα προϊόντα του άρθρου 1, που προκύπτουν από τις συμφωνίες που έχουν συναφθεί δυνάμει του άρθρου 300 της Συνθήκης ή από οποιαδήποτε άλλη πράξη του Συμβουλίου ανοίγονται και τυγχάνουν διαχείρισης σύμφωνα με τις λεπτομέρειες εφαρμογής που θεσπίζονται σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 42». Διάφορες δυνατές μέθοδοι για τη διαχείριση των ποσοστώσεων καθορίζονται στο άρθρο 29, παράγραφος 2, το οποίο διευκρινίζει ότι οι εν λόγω μέθοδοι «πρέπει να αποφεύγουν οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων [...]»[6]. Σύμφωνα με το άρθρο 44 του κανονισμού 1255/1999 ο κανονισμός «πρέπει να εφαρμόζεται έτσι ώστε να λαμβάνονται υπόψη, παράλληλα και κατά τον κατάλληλο τρόπο, οι στόχοι που προβλέπονται στα άρθρα 33 και 131 της Συνθήκης».

Κανονισμός 2535/2001 της Επιτροπής

6. Ο κανονισμός 2535/2001, εκδοθείς βάσει των άρθρων 26, παράγραφος 3, και 29, παράγραφος 1, του κανονισμού 1255/1999, θεσπίζει τους κανόνες όσον αφορά το καθεστώς εισαγωγής γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων. Ο τίτλος 2 του κανονισμού 2535/2001 περιλαμβάνει συγκεκριμένους κανόνες για τις εισαγωγές με μειωμένους δασμούς. Υπό τον λόγω τίτλο προβλέπονται τρία εναλλακτικά καθεστώτα εισαγωγών, έκαστο των οποίων τυγχάνει εφαρμογής σε ορισμένα καθορισμένα προϊόντα με μειωμένο δασμό.

7. Το πρώτο προβλεπόμενο καθεστώς (κεφάλαιο I του τίτλου 2) περιλαμβάνει σύστημα εισαγωγών βάσει ποσοστώσεων

6 — Στο άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999 καθορίζονται τρεις δυνατές μέθοδοι διαχείρισεως των ποσοστώσεων. Στο άρθρο 30 του ιδίου κανονισμού περιλαμβάνεται ανάλογος κατάλογος μεθόδων.

που έχει ανοίξει η Κοινότητα με μόνο δικαιολογητικό το πιστοποιητικό εισαγωγής, η αίτηση για τη χορήγηση του οποίου πρέπει να υποβάλλεται στην Επιτροπή μέσω των αρχών των κρατών μελών. Το δεύτερο προβλεπόμενο καθεστώς (κεφάλαιο ΙΙ του τίτλου 2), προβλέπει σύστημα προτιμησιακών εισαγωγών εκτός ποσοστώσεων με μόνο δικαιολογητικό το πιστοποιητικό εισαγωγής. Το τρίτο καθεστώς συνίσταται σε σύστημα εισαγωγών με μόνο δικαιολογητικό πιστοποιητικό εισαγωγής το οποίο καλύπτεται από το αποκαλούμενο «Inward Monitoring Arrangement» (IMA 1) πιστοποιητικό. Το κεφάλαιο αυτό περιλαμβάνει δύο χωριστά τμήματα: το τμήμα 1, γενικό τμήμα που καθορίζει το καθεστώς του πιστοποιητικού IMA 1 και το τμήμα 2, το οποίο τυγχάνει εφαρμογής μόνο στις εισαγωγές βουτύρου Νέας Ζηλανδίας.

8. Κατά το άρθρο 24 του τμήματος 1, οι εισαγωγές επί των οποίων εφαρμόζεται το τμήμα 1 περιλαμβάνουν και τις εισαγωγές που έχουν γίνει βάσει των ποσοστώσεων για συγκεκριμένες χώρες καταγωγής οι οποίες απαριθμούνται στον κατάλογο CXL, οι οποίες, όπως προκύπτει από όσα λεπτομερέστερα προβλέπει το παράρτημα ΙΙΙ(Α) του κανονισμού 2535/2001, περιλαμβάνουν τις εισαγωγές βουτύρου Νέας Ζηλανδίας. Στο εν λόγω παράρτημα αναφέρονται λεπτομερώς οι εφαρμοστέοι δασμοί σε κάθε κατηγορία των προϊόντων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα αυτό, και, όπου κρίνεται πρόσφορο, οι μέγιστες ετήσιες ποσότητες που μπορούν να εισαχθούν. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του τμήματος 1, ορίζει ότι, «τα πιστοποιητικά εισαγωγής για τα προϊόντα που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ με τον αναφερόμενο δασμολογικό συντελεστή εκδίδονται μόνο κατόπιν προσκόμισης του αντίστοιχου πιστοποιητικού IMA 1, για την συνολική καθαρή ποσότητα που αναφέρεται σ' αυτό. Το πιστοποιητικό IMA 1 πρέπει να πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 40, παράγραφος 1, για το βούτυρο της ποσόστωσης 09.4589 που αναφέρεται στο παράρτημα ΙΙΙ.Α (στο εξής: βούτυρο Νέας Ζηλανδίας) και των άρθρων 29 έως 33 για τα λοιπά προϊόντα. Το πιστοποιητικό εισαγωγής φέρει τον αριθμό και την ημερομηνία έκδοσης του αντίστοιχου πιστοποιητικού IMA 1».

9. Το άρθρο 30 του τμήματος 1 προβλέπει ορισμένες τυπικές προϋποθέσεις που πρέπει να πληρούν τα πιστοποιητικά IMA 1. Κατά το άρθρο 30, παράγραφος 2, τα εν λόγω πιστοποιητικά τυπώνονται σε μία από τις επίσημες γλώσσες της Κοινότητας, και μπορούν επίσης να τυπωθούν και συμπληρωθούν στην επίσημη γλώσσα ή σε μία από τις επίσημες γλώσσες της χώρας εξαγωγής. Σύμφωνα με το άρθρο 32, παράγραφος 2, τα πιστοποιητικά IMA 1 ισχύουν μόνον εφόσον έχουν συμπληρωθεί και θεωρηθεί δεόντως από οργανισμό εκδόσεως που αναφέρεται στο παράρτημα XII, ο οποίος, στην περίπτωση της Νέας Ζηλανδίας, είναι η MAF Food Assurance Authority του New Zealand Ministry of Africulture and Forestry [Υπουργείο Γεωργίας και Δασών της Νέας Ζηλανδίας] (στο εξής: MAF).

10. Το τμήμα 2 του κεφαλαίου ΙΙΙ, το οποίο τυγχάνει εφαρμογής μόνο στο βούτυρο της Νέας Ζηλανδίας, προβλέπει στο άρθρο 35, παράγραφος 2, ότι «οι αιτήσεις για την έκδοση πιστοποιητικού εισαγωγής μπορούν να υποβληθούν μόνο από το Ηνωμένο Βασίλειο. Το Ηνωμένο Βασίλειο ελέγχει όλα τα πιστοποιητικά IMA 1 που εκδίδονται, καταργούνται, τροποποιούνται, διορθώνονται ή για τα οποία έχουν χορηγηθεί αντίγραφα. Διασφαλίζει ότι η συνολική ποσότητα για την οποία εκδίδονται τα πιστοποιητικά εισαγωγής δεν υπερβαίνει την ποσόστωση για κανένα έτος εισαγωγής». Το άρθρο 38 του τμήματος 2 προβλέπει ορισμένες προϋποθέσεις που πρέπει να

πληροί ο αρμόδιος για την έκδοση πιστοποιητικών οργανισμός της Νέας Ζηλανδίας όσον αφορά την ανακοίνωση ορισμένων πληροφοριακών στοιχείων σχετικά με τα πιστοποιητικά IMA 1 προς την Επιτροπή και τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου, περιλαμβανομένου του αριθμού των εν λόγω πιστοποιητικών που εκδίδονται και των ακυρώσεων ή τροποποιήσεων των πιστοποιητικών αυτών. Το άρθρο 39 του τμήματος 2 προβλέπει ένα σύστημα ελέγχου των ποσοτήτων του βουτύρου Νέας Ζηλανδίας, το οποίο υποχρεώνει τα κράτη μέλη και ιδιαίτερα το Ηνωμένο Βασίλειο να κοινοποιούν στην Επιτροπή διάφορα στοιχεία σχετικά με τις εισαγωγές αυτές.

11. Κατά τον τίτλο 3 του κανονισμού 2535/2001, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τον έλεγχο της εύρυθμης λειτουργίας του καθεστώτος των πιστοποιητικών που προβλέπεται στον εν λόγω κανονισμό.

Γ — *Το νομοθετικό πλαίσιο της Νέας Ζηλανδίας*

Το καθεστώς αδειών εξαγωγής της Νέας Ζηλανδίας

12. Η διαδικασία για τη χορήγηση αδειών εξαγωγής στην Κοινότητα του βουτύρου της Νέας Ζηλανδίας καθορίζεται με τον νεοζηλανδικό νόμο Dairy Industry Restructuring Act 2001 (στο εξής: DIRA). Ο DIRA μετέβαλε ουσιαστικώς την εταιρική μορφή της βιομηχανίας γαλακτοκομικών προϊόντων της Νέας Ζηλανδίας, περιλαμβανομένου του καθεστώτος εξαγωγών. Συγκεκριμένα, ο DIRA επέτρεψε τη συγχώνευση των (τότε) δύο μεγαλυτέρων γαλακτοκομικών συνεταιρισμών της Νέας Ζηλανδίας —τη New Zealand Co-operative Dairy Company Ltd και την Kiwi Co-operative Dairies Ltd— σε μια νέα Fonterra Co-operative Group Limited (στο εξής: Fonterra Co-operative). Η Fonterra Co-operative κατέχει όλες τις μετοχές στον New Zealand Dairy Board (στο εξής: NZDB), πρώην οιονεί κρατικό οργανισμό που μετατράπηκε σε εταιρία με τον DIRA. Το τμήμα 3 του DIRA ρυθμίζει τις διεθνείς εμπορικές συναλλαγές με συγκεκριμένες αγορές, προβλέποντας, μεταξύ άλλων, ποιοι μπορούν να απολαύουν προτιμησιακών εισαγωγικών δασμών στην Κοινότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 21, παράγραφος 1, του DIRA, ο σκοπός του τμήματος 3 είναι, «α) να μεγιστοποιήσει τα οικονομικά οφέλη για τη Νέα Ζηλανδία, τα οποία προκύπτουν από τις δασμολογικές ποσοστώσεις που διατηρούν αλλοδαπές κυβερνήσεις, οι οποίες ελέγχουν την πρόσβαση στις εγχώριες αγορές τους· β) προβλέπει ότι η γαλακτοκομική βιομηχανία της Νέας Ζηλανδίας είναι αποδέκτης των κερδών αυτών· γ) να διαφυλάσσει τα συμφέροντα της Νέας Ζηλανδίας ενόψει των εν λόγω δασμολογικών ποσοστώσεων· δ) να διασφαλίζει ότι οι πραγματοποιούμενες διοικητικές και άλλου είδους διευθετήσεις συνάδουν προς τις διεθνείς υποχρεώσεις της Νέας Ζηλανδίας». Το άρθρο 21, παράγραφος 2, προβλέπει ότι «το Στέμμα δικαιούται να διασφαλίζει τα οικονομικά οφέλη που απορρέουν από τις δασμολογικές ποσοστώσεις, οι οποίες αναφέρονται στο κεφάλαιο 1 [...]».

13. Το άρθρο 23 του DIRA προβλέπει ότι οι άδειες εξαγωγών απαιτούνται προκειμένου να εξαχθούν γαλακτοκομικά προϊόντα προς ορισμένες συγκεκριμένες αγορές (δηλαδή, τις αγορές επί των οποίων τυγχάνουν εφαρμογής προνομιακές δασμολογικές ποσοστώσεις). Κατά το άρθρο 24, παράγραφος 1, του DIRA, το NZDB έχει το

αποκλειστικό δικαίωμα για τη χορήγηση των αδειών αυτών, αρχικώς μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2007 για όλες τις σημαντικές εξαγωγές γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα. Σύμφωνα με το άρθρο 25 του DIRA, οι εν λόγω αρχικές άδειες θα εξακολουθήσουν να ισχύουν μετά την ημερομηνία αυτή μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2010 για μειωμένες ποσότητες γαλακτοκομικών προϊόντων όπως καθορίζονται στο άρθρο 25, παράγραφος 2, του DIRA. Το άρθρο 26 του DIRA προβλέπει ότι τα μετά τις 31 Δεκεμβρίου 2007 διαθέσιμα δικαιώματα προς χορήγηση άδειας εξαγωγών (δηλαδή όσα δικαιώματα δεν παραχωρούνται αυτομάτως στο NZDB) επανέρχονται στο Στέμμα και πρέπει να χορηγηθούν εκ νέου από το Στέμμα. Τα δικαιώματα αυτά μπορούν να χορηγηθούν εκ νέου προς το NZDB [7]. Κατά το άρθρο 28 του DIRA, το NZDB μπορεί να μη μεταβιβάσει, να μην εκδώσει παρεπόμενη άδεια, ή καθ' οιονδήποτε τρόπο διαθέσει αρχική άδεια για συγκεκριμένη αγορά σε άλλο πρόσωπο.

Το καθεστώς της Νέας Ζηλανδίας για τα πιστοποιητικά IMA 1

14. Κατά τον κανονισμό 2535/2001, και όπως τονίστηκε ανωτέρω, ο μόνος οργανισμός που είναι αρμόδιος προς έκδοση πιστοποιητικών IMA 1 για εξαγωγές από τη Νέα Ζηλανδία είναι η MAF. Η έκδοση πιστοποιητικών IMA 1 για το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας, το τσένταρ και ορισμένα άλλα τυριά προς επεξεργασία διέπεται από τους Dairy Industry (IMA Certification) Regulations 2000 (στο εξής: κανονισμοί IMA). Το άρθρο 5 των κανονισμών IMA εξαρτά την έκδοση πιστοποιητικού IMA 1 από ορισμένες προϋποθέσεις, μία από τις οποίες είναι ότι η αίτηση πρέπει να υποβάλλεται από οργανισμό ο οποίος έχει νομοτύπως το δικαίωμα εξαγωγής προϊόντων τα οποία υπόκεινται σε δασμολογικές ποσοστώσεις [8]. Καθόσον, σύμφωνα με τα άρθρα 24 και 25 του DIRA, μόνον το NZDB δικαιούται, επί του παρόντος, να λαμβάνει πιστοποιητικό εξαγωγής για το βούτυρο της Νέας Ζηλανδίας που πρόκειται να εξαχθεί στην Κοινότητα με προτιμησιακές τιμές, το NZDB είναι προφανώς ο μόνος οργανισμός στον οποίο μπορεί να χορηγηθεί πιστοποιητικό IMA 1.

Δ — *Συνοπτική παρουσίαση της διαδικασίας εξαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα με προτιμησιακούς δασμούς*

15. Συνοπτικώς, η διαδικασία αρχίζει με την αγορά γάλακτος και επεξεργασία γαλακτοκομικών προϊόντων από την Fonterra Co-operative. Τα προϊόντα αυτά πωλούνται στο NZDB, το οποίο, σύμφωνα με τον DIRA, είναι ο μόνος οργανισμός που μπορεί να λάβει άδεια εξαγωγής βουτύρου με προτιμησιακό δασμό στην Κοινότητα. Το NZDB, ως μόνος κάτοχος τέτοιων αδειών εξαγωγής, είναι επίσης, σύμφωνα με τους κανονισμούς IMA, ο μόνος επιλέξιμος οργανισμός για να λάβει πιστοποιητικά IMA 1 από την MAF της Νέας Ζηλανδίας. Το NZDB πωλεί το βούτυρο αυτό, με το πιστοποιητικό IMA 1 αποκλειστικώς στην έμμεση θυγατρική της Fonterra Co-operative, την Fonterra Logi-

7 — Άρθρο 26, παράγραφοι 2 και 4, του DIRA.

8 — Άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο β', των κανονισμών IMA.

stics Limited (στο εξής: Fonterra Logistics), με έδρα στο Ηνωμένο Βασίλειο. Επομένως, εφόσον κατά τον κανονισμό 2535/2001 η κτήση πιστοποιητικού IMA 1 είναι απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα, η Fonterra Logistics είναι ο μοναδικός οργανισμός που μπορεί να λάβει τέτοια άδεια εισαγωγής. Κατά συνέπεια, η Fonterra Logistics είναι ο μόνος οργανισμός που μπορεί να εισαγάγει προνομιακό βούτυρο Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα. Μετά την ολοκλήρωση των τελωνειακών διατυπώσεων —περιλαμβανομένης της καταβολής των προτιμησιακών δασμών— η Fonterra Logistics μεταπωλεί το εισαχθέν βούτυρο σε «αδελφικές» έμμεσες θυγατρικές εταιρίες της Fonterra Co-operative, οι οποίες ασκούν τις δραστηριότητές τους στα κράτη μέλη εκτός του Ηνωμένου Βασιλείου [9].

III — Ιστορικό της αιτήσεως για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως και τα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα

16. Η Franz Egenberger GmbH Molkerei und Trockenwerk (στο εξής: προσφεύγουσα) είναι γερμανική εταιρία η οποία, μεταξύ άλλων, εισάγει γαλακτοκομικά προϊόντα στην Κοινότητα, περιλαμβανομένου του βουτύρου, σύμφωνα με τις προτιμησιακές δασμολογικές ποσοστώσεις που έχουν συμφωνηθεί στον ΠΟΕ, οι οποίες δεν καθορίζονται ανάλογα με τη χώρα καταγωγής. Το 2001, η προσφεύγουσα ζήτησε να αγοράσει από την Fonterra Logistics προνομιακό βούτυρο Νέας Ζηλανδίας που δεν είχε ακόμη εκτελωνιστεί στην Κοινότητα, η αίτησή της όμως απορρίφθηκε για τον λόγο ότι ο όμιλος Fonterra πωλούσε βούτυρο μόνο στο προ του εκτελωνισμού στάδιο εισαγωγής στην Κοινότητα προς την Fonterra Logistics. Τον Αύγουστο του 2003, η προσφεύγουσα ζήτησε από το Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung [ομοσπονδιακό οργανισμό γεωργίας και τροφίμων] (στο εξής: BLE) να χορηγήσει άδεια εισαγωγής για 100 000 κιλά βουτύρου Νέας Ζηλανδίας με προτιμησιακό δασμό, σύμφωνα με το άρθρο 25 του κανονισμού 2535/2001. Τον Οκτώβριο του 2003, ο BLE αποφάσισε να απορρίψει την αίτηση αυτή βάσει του ότι (1) κατά το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001, άδεια εισαγωγής μπορεί να χορηγηθεί μόνον κατόπιν προσκομίσεως του πιστοποιητικού IMA 1, το οποίο δεν είχε η προσφεύγουσα· και (2) αιτήσεις για χορήγηση άδειας εισαγωγής σύμφωνα με την ποσόστωση του προνομιακού βουτύρου της Νέας Ζηλανδίας μπορεί να υποβληθούν μόνον προς τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου, κατά το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001. Τον Νοέμβριο του 2003, η προσφεύγουσα άσκησε έφεση κατά της αποφάσεως αυτής, η οποία απορρίφθηκε από τον BLE τον Ιανουάριο του 2004. Τον Φεβρουάριο του 2004, η προσφεύγουσα προσέφυγε κατά της απορριπτικής αποφάσεως ενώπιον του Verwaltungsgericht Frankfurt am Main, το οποίο αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει τα ακόλουθα ερωτήματα στο Δικαστήριο:

«1) Αντίκειται το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 2535/2001 της Επιτροπής, προς υπέρτερους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, ιδίως προς την απορρέουσα από το άρθρο 28 ΕΚ απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών επί των εισαγωγών ή των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος, προς την

9 — Οι εταιρίες αυτές είναι θυγατρικές της NZMP (AMP) Ltd, εταιρίας holding, βρετανικού δικαίου, που αποτελεί μέρος του ομίλου Fonterra. Η NZMP (AMP) Ltd είναι άμεση συγγενής εταιρία της Fonterra Logistics.

απορρέουσα από το άρθρο 34, παράγραφος 2, εδάφιο 2, ΕΚ απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων και προς το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1255/1999 του Συμβουλίου, με αποτέλεσμα να είναι ανίσχυρο;

2) Αντίκειται το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΚ) 2535/2001 της Επιτροπής, προς υπέρτερους κανόνες του κοινοτικού δικαίου, ιδίως προς την απορρέουσα από το άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων, καθώς και προς την απορρέουσα από το άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 1255/1999 του Συμβουλίου, απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων, προς το άρθρο 28 ΕΚ, καθώς και προς το άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ, με αποτέλεσμα να είναι ανίσχυρο;

3) Αντίκεινται τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΚ) 2535/2001 της Επιτροπής, προς το άρθρο XVII 1 a της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΓΣΔΕ) και προς το άρθρο 1, παράγραφος 3, της συμφωνίας περί διαδικασίας εισαγωγής, με αποτέλεσμα να είναι ανίσχυρα;»

17. Σύμφωνα με το άρθρο 93 του Κανονισμού Διαδικασίας, γραπτές αιτήσεις παρεμβάσεως κατατέθηκαν στην υπό κρίση υπόθεση από την ενάγουσα, τον BLE, την Fonterra Logistics, καθώς και από τη Γαλλική Δημοκρατία, την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και την Επιτροπή. Στις 27 Σεπτεμβρίου 2005, έλαβε χώρα η επ' ακροατηρίου συζήτηση, κατά την οποία ανέπτυξαν προφορικώς τις παρατηρήσεις τους οι παρεμβαίνοντες πλην της Γαλλικής Δημοκρατίας, καθώς και η Πολωνική Δημοκρατία.

IV — Ανάλυση

Α — *Επί του πρώτου ερωτήματος*

18. Με το πρώτο ερώτημα το Verwaltungsgericht ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001, καθόσον προβλέπει ότι οι αιτήσεις για τη χορήγηση αδειών εξαγωγής για το προτιμησιακό βούτυρο Νέας Ζηλανδίας μπορούν να υποβάλλονται μόνο στο Ηνωμένο Βασίλειο, αντίκειται (1) στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων του άρθρου 28 ΕΚ· (2) στην αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 34, παράγραφος 2, στοιχείο 2, ΕΚ· και/ή (3) στο άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999.

1. Άρθρο 28 ΕΚ

19. Το αιτούν δικαστήριο, υποστηριζόμενο από την προσφεύγουσα, τον BLE και τη Γερμανική Κυβέρνηση, ισχυρίζεται ότι το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού

2535/2001 αντίκειται στο άρθρο 28 ΕΚ. Κατά την άποψή του, η απαίτηση υποβολής των αιτήσεων χορηγήσεως αδειών εισαγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο καθιστά την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας δυσκολότερη για τους δυνητικούς εισαγωγείς που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο, και επομένως συνιστά περιορισμό στο ενδοκοινοτικό εμπόριο.

20. Ωστόσο, το επιχείρημα αυτό δεν λαμβάνει υπόψη το γεγονός ότι, όπως προβλέπει το άρθρο 23, παράγραφος 2, ΕΚ, το άρθρο 28 ΕΚ τυγχάνει εφαρμογής μόνο σε προϊόντα καταγωγής των κρατών μελών και σε προερχόμενα από τρίτες χώρες προϊόντα, τα οποία βρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία στα κράτη μέλη. Σύμφωνα με το άρθρο 24 ΕΚ, «θεωρούνται ότι ευρίσκονται σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός κράτους μέλους τα προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών, για τα οποία έχουν τηρηθεί οι διατυπώσεις εισαγωγής και εισπραχθεί σ' αυτό το κράτος μέλος οι απαιτούμενοι δασμοί και φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος και για τα οποία δεν έχουν επιστραφεί ολικώς ή μερικώς αυτοί οι δασμοί και επιβαρύνσεις». Στην υπό κρίση υπόθεση, η προϋπόθεση υποβολής αιτήσεως για χορήγηση άδειας εισαγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο εξ ορισμού τυγχάνει εφαρμογής στο βούτυρο Νέας Ζηλανδίας το οποίο δεν έχει ακόμα ολοκληρώσει τις διατυπώσεις για την εισαγωγή στην Κοινότητα και για το οποίο δεν έχουν ακόμα καταβληθεί τελωνειακοί δασμοί, άρα σημαίνει ότι το εν λόγω βούτυρο δεν μπορεί (ακόμη) να θεωρηθεί ότι βρίσκεται σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, και όπως επιβεβαιώθηκε με τις αποφάσεις του Δικαστηρίου σε υποθέσεις όπως η υπόθεση *Donckerwolcke*[10], η απαγόρευση ποσοτικών περιορισμών του άρθρου 28 ΕΚ δεν τυγχάνει εφαρμογής ως προς την προϋπόθεση αυτή. Επομένως, το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 28 ΕΚ και δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει προς το άρθρο αυτό.

2. Άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ

21. Το άρθρο 34 ΕΚ καθορίζει τα μέσα με τα οποία η Κοινότητα πρέπει να επιτύχει τους στόχους της στον τομέα της γεωργίας, όπως απαριθμούνται στο άρθρο 33, παράγραφος 1, ΕΚ: δηλαδή, τη δημιουργία κοινής οργανώσεως των αγροτικών αγορών. Το πεδίο της εν λόγω κοινής οργανώσεως καθορίζεται στο άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ. Ειδικότερα, μολονότι η κοινή οργάνωση μπορεί να περιλαμβάνει «όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 33, ιδίως δε ρυθμίσεις των τιμών, ενισχύσεις τόσο για την παραγωγή όσο και για την εμπορία των διαφόρων προϊόντων, μέτρα αποθηκεύσεως και λογιστικής μεταφοράς, κοινούς μηχανισμούς σταθεροποιήσεως των εισαγωγών ή των εξαγωγών», υπόκειται σε τρεις ρητούς περιορισμούς. Πρώτον, η κοινή οργάνωση «πρέπει να περιορίζεται στην επιδίωξη των στόχων του άρθρου 33». Δεύτερον, πρέπει «να αποκλείει κάθε διάκριση μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών

10 — Απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1976, 41/76, Donckerwolcke κ.λπ. κατά Procureur de la République κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1976, σ. 719, σκέψη 16).

εντός της Κοινότητας». Τρίτον, σε περίπτωση που η κοινή πολιτική τιμών χρησιμοποιείται για ένα προϊόν, η πολιτική αυτή «πρέπει να βασίζεται επί κοινών κριτηρίων και επί ενιαίων μεθόδων υπολογισμού».

22. Το ζήτημα είναι αν η προϋπόθεση υποβολής αιτήσεως χορηγήσεως άδειας εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στο Ηνωμένο Βασίλειο παραβιάζει τον δεύτερο από τους περιορισμούς αυτούς, δηλαδή, την απαγόρευση δυσμενών διακρίσεων μεταξύ παραγωγών ή καταναλωτών εντός της Κοινότητας. Το Δικαστήριο έχει παγίως κρίνει ότι η απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων αποτελεί ειδική έκφραση της γενικής αρχής της ισότητας, η οποία επιτάσσει να μην επιφυλάσσεται σε όμοιες καταστάσεις διαφορετική μεταχείριση είτε σε διαφορετικές καταστάσεις όμοια μεταχείριση, εκτός αν η διαφοροποίηση δικαιολογείται αντικειμενικώς [11]. Κατά συνέπεια, η διαφοροποίηση μεταξύ παραγωγών και καταναλωτών κατά τη λήψη μέτρων σύμφωνα με την κοινή γεωργική πολιτική (ΚΓΠ) πρέπει να γίνεται μόνο βάσει αντικειμενικών κριτηρίων [12]. Πάντως, «το γεγονός ότι η λήψη κάποιου μέτρου στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης αγοράς ενδέχεται να έχει διαφορετικές επιπτώσεις για ορισμένους παραγωγούς, ανάλογα με την ειδική φύση της παραγωγής τους, δεν μπορεί να θεωρηθεί δυσμενής διάκριση, αν το μέτρο στηρίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια, προσαρμοσμένα στις ανάγκες της συνολικής λειτουργίας της κοινής οργάνωσης αγοράς» [13].

23. Κατ' αρχάς, μολονότι είναι αληθές ότι όλοι οι αιτούντες τη χορήγηση αδειών εισαγωγής σύμφωνα με το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 δεν μπορούν να χαρακτηριστούν ως άμεσοι «παραγωγοί» εντός της Κοινότητας, όρος που χρησιμοποιείται στο άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ, το γεγονός αυτό δεν πρέπει, κατά την άποψή μου, να επηρεάσει την εξέτασή μας. Τούτο προκύπτει από την απαίτηση διασταλτικής ερμηνείας της απαγορεύσεως των διακρίσεων, ως θεμελιώδους αρχής του κοινοτικού δικαίου. Περαιτέρω, αμφότεροι οι επίμαχοι στην υπό κρίση υπόθεση κανονισμοί χρησιμοποιούν την ευρύτερη έννοια της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ «επιχειρηματιών» ή «εισαγωγέων» [14].

24. Επομένως, το πρώτο ζήτημα είναι αν η απαίτηση οι αιτήσεις για χορήγηση αδειών εισαγωγής να υποβάλλονται στο Ηνωμένο Βασίλειο αντιστοιχεί σε διαφορετική μεταχείριση για τους δυνητικούς εισαγωγείς που βρίσκονται σε παρεμφερή θέση. Μολονότι το αιτούν δικαστήριο, η ενάγουσα, το BLE, η Επιτροπή και η Γαλλική και η Γερμανική

11 — Αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 4563, σκέψη 25)· της 13ης Ιουλίου 2000, C-117/99, Unilet (Συλλογή 2000, σ. I-6077, σκέψη 23)· της 17ης Μαρτίου 2005, C-91/03, Ισπανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2005, σ. I-2267, σκέψη 43), και της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-126/04, Heineken Brouwerijen (Συλλογή 2005, σ. I-331, σκέψη 16).

12 — Βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11 ανωτέρω υπόθεση 203/86, Ισπανία κατά Συμβουλίου, σκέψη 25.

13 — Βλ. αποφάσεις της 9ης Ιουλίου 1985, C-179/84, Bozzetti (Συλλογή 1985, σ. I-2301, σκέψη 34)· της 19ης Μαρτίου 1992, C-311/90, Hierl (Συλλογή 1992, σ. I-2061), και της 11ης Μαΐου 2000, C-56/99, Gascogne Limousin viandes (Συλλογή 2000, σ. I-3079, σκέψη 44).

14 — Βλ. τον κανονισμό 1255/1999, άρθρο 29, παράγραφος 2: «Μέθοδοι διαχειρίσεως ποσοστώσεων»] πρέπει να αποφεύγεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων»· κανονισμός 2535/2001· αιτιολογική σκέψη 2: «Κατ' εφαρμογήν των άρθρων 26 και 29 του κανονισμού (ΕΚ) 1255/1999, τα πιστοποιητικά εισαγωγής πρέπει να εκδίδονται για κάθε ενδιαφερόμενο που υποβάλλει σχετική αίτηση, ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής του στην Κοινότητα και, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις σχετικές διατάξεις, πρέπει να αποφεύγεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των εισαγωγέων [...]».

Κυβέρνηση ισχυρίζονται ότι η προϋπόθεση αυτή ευνοεί τους δυνητικούς εισαγωγείς βουτύρου Νέας Ζηλανδίας που είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο έναντι αυτών που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, η Fonterra Logistics αρνείται ότι το γεγονός αυτό αντιστοιχεί σε σημαντική διαφορετική μεταχείριση υπό την έννοια της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Συγκεκριμένα, η Fonterra Logistics προβάλλει ότι δεν υπάρχει απόδειξη ότι οι αιτούντες που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο υπόκεινται σε μεγαλύτερες δυσχέρειες και μεγαλύτερο κόστος από ό,τι οι αιτούντες που είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο.

25. Δεν μπορώ να δεχθώ τα επιχειρήματα της Fonterra Logistics επί του σημείου αυτού. Είναι σαφές ότι, όπως παρατηρεί το αιτούν δικαστήριο, η αίτηση για χορήγηση άδειας στο Ηνωμένο Βασίλειο συνεπάγεται περισσότερες δυσχέρειες για τους εισαγωγείς που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο σε σύγκριση με τους εισαγωγείς που είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο. Πρώτον, είναι ευκολότερο για έναν εισαγωγέα να υποβάλει αίτηση στη «μητρική του γλώσσα». Μολονότι είναι αληθές ότι για τις πολύ μεγάλες εταιρίες, η υποβολή αιτήσεως στα αγγλικά μπορεί να είναι συνήθης διαδικασία μη δημιουργούσα επιπλέον κόστος ή δυσχέρεια, για μικρότερες εταιρίες η προϋπόθεση αυτή μπορεί σαφώς να συνεπάγεται, παραδείγματος χάρη, πρόσθετο κόστος για τη μετάφραση. Επιπλέον, σε περίπτωση που ανακύψει διαφορά, το γεγονός ότι η διαφορά αυτή θα πρέπει να επιλυθεί στο πλαίσιο αλλοδαπού νομικού συστήματος ισοδυναμεί με μειονέκτημα για τις εταιρίες που δεν είναι εγκατεστημένες στο Ηνωμένο Βασίλειο. Κατά την άποψή μου, αυτές οι ενδεχομένως επιπλέον δυσχέρειες για τους εισαγωγείς που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι επαρκείς ώστε να συνεπάγονται διαφορετική μεταχείριση υπό την έννοια της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Δεν αρκεί να προβάλλεται ότι, στην πράξη, η πλειονότητα των εταιριών που επιδιώκουν να ασχοληθούν με το διεθνές εμπόριο είναι απίθανο να θεωρήσουν ουσιώδεις τις εν λόγω δυσχέρειες: κανένας de minimis κανόνας δεν τυγχάνει εφαρμογής στην εν λόγω αξιολόγηση.

26. Έχοντας αποδείξει ότι το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 επιφυλάσσει διαφορετική μεταχείριση στους εισαγωγείς που είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο και σε αυτούς που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο, το δεύτερο ερώτημα είναι αν η διαφορά αυτή μπορεί να δικαιολογηθεί αντικειμενικώς. Συναφώς, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται αντικειμενικώς διότι είναι ανάλογη του σκοπού που επιδιώκει η διάταξη. Τούτο στηρίζεται κατ' ουσίαν στο επιχείρημα ότι, εφόσον η Επιτροπή έχει ευρεία διακριτική ευχέρεια κατά την άσκηση των εξουσιών της στον τομέα της ΚΓΠ, ο δικαστικός έλεγχος της ασκήσεως αυτής πρέπει να περιορίζεται στην εξέταση του αν έχει προδήλως υπερβεί τις εξουσίες της. Περαιτέρω, το αντικείμενο της προϋποθέσεως υποβολής αιτήσεων για χορήγηση αδειών εισαγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο είναι η διευκόλυνση του εν λόγω κράτους μέλους να ελέγχει αποτελεσματικώς όλα τα πιστοποιητικά ΙΜΑ 1 που έχουν υποβληθεί, ακυρωθεί ή τροποποιηθεί και να διασφαλίζει ότι η συνολική ποσότητα του εισαγομένου βουτύρου δεν υπερβαίνει την ποσόστωση για το έτος αυτό.

27. Δεν κρίνω ότι τα επιχειρήματα αυτά είναι πειστικά, για τους ακόλουθους λόγους.

28. Κατ' αρχάς, αμφότερες, η Επιτροπή και η Fonterra Logistics, θεμελιώνουν συναφώς τους ισχυρισμούς τους εν πολλοίς στην προκείμενη πρόταση ότι η έκταση του ελέγχου της νομιμότητας νομοθετικών μέτρων της Επιτροπής στον τομέα της γεωργίας είναι αφεαυτής περιορισμένη. Δεν συμφωνώ με την πρόταση αυτή. Κατά την άποψή μου, είναι ουσιώδες να διακρίνουμε εδώ μεταξύ, αφενός, μιας δραστηριότητας της Επιτροπής νομοθετικής φύσεως, που συνεπάγεται δυσχερείς επιλογές πολιτικών όπου η Επιτροπή πρέπει να σταθμίσει μεταξύ διαφόρων στόχων της ΚΓΠ, όπως καθορίζονται στο άρθρο 32 ΕΚ· και, αφετέρου, μιας δραστηριότητας της Επιτροπής που δεν συνεπάγεται τέτοιες επιλογές πολιτικών, όπου πρόκειται αμιγώς για τον καθορισμό της πρακτικής εφαρμογής και διαχειρίσεως ενός σχεδίου ή πολιτικής.

29. Στην πρώτη περίπτωση, είναι σαφές ότι ο έλεγχος της νομιμότητας περιορίζεται στην εξακρίβωση ότι το νομοθετικό μέτρο δεν πάσχει από πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας και ότι, θεσπίζοντας το μέτρο αυτό, η Επιτροπή δεν υπερέβη προδήλως τα όρια της διακριτικής της ευχέρειας όσον αφορά τον επιδιωκόμενο σκοπό [15]. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η εν προκειμένω περιορισμένη φύση του ελέγχου της νομιμότητας αντιστοιχεί στο γεγονός ότι «ο κοινοτικός νομοθέτης διαθέτει στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η οποία αντιστοιχεί προς τις πολιτικές ευθύνες που του αναθέτουν τα άρθρα 34 ΕΚ και 37 ΕΚ». Κατά συνέπεια, «η νομιμότητα μέτρου ληφθέντος στον τομέα αυτό μπορεί να επηρεαστεί μόνον αν το μέτρο έχει προδήλως ακατάλληλο χαρακτήρα σε σχέση προς τον σκοπό που το αρμόδιο όργανο επιδιώκει» [16]. Παραδείγματα αποφάσεων που έχουν ληφθεί σύμφωνα με την εν λόγω πολιτική ευθύνη περιλαμβάνουν τις αποφάσεις που έχουν ληφθεί κατ' αντίδραση σε αιφνίδιες εξελίξεις στις γεωργικές αγορές. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η Επιτροπή είναι η μόνη που είναι σε θέση να παρακολουθεί διαρκώς και με προσοχή την εξέλιξη των γεωργικών αγορών και να ενεργεί με την ταχύτητα που απαιτεί η κατάσταση. Επομένως, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, το Συμβούλιο μπορεί να οδηγηθεί να της αναθέσει στον τομέα αυτό ευρείες εξουσίες εκτιμήσεως και δράσεως. Στην περίπτωση αυτή, τα όρια της αρμοδιότητας αυτής πρέπει να κριθούν ιδίως υπό το πρίσμα των ουσιωδών γενικών στόχων της οργανώσεως της αγοράς» [17]. Παραδείγματος χάρη, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση της Επιτροπής να επιλέξει πολιτική απαγορεύσεως εμβολιασμού σε συνδυασμό με τη θανάτωση μολυσμένων ζώων, για την καταπολέμηση του αφθώδους πυρετού, εμπίπτει εντός της διακριτικής ευχέρειας της Επιτροπής για τη λήψη αποφάσεων σύμφωνα με την ΚΓΠ [18].

30. Στην τελευταία περίπτωση, πάντως —η οποία αφορά μέτρα της Επιτροπής τα οποία δεν αποτελούν πολιτική αλλά είναι κατ' ουσίαν μέτρα διοικητικής ή εκτελεστικής

15 — Απόφαση της 6ης Μαρτίου 2003, C-14/01, Molkerei Wagenfeld Karl Niemann GmbH (Συλλογή 2003, σ. I-2279, σκέψη 39). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 12ης Ιουλίου 2001, C-189/01, Jippes κ.λπ. (Συλλογή 2001, σ. I-5689, σκέψη 80)· της 29ης Οκτωβρίου 1998, C-375/96, Zaninotto (Συλλογή 1998, σ. I-6629, σκέψη 64)· της 11ης Μαΐου 2000, C-56/99, Gascogne Limousin, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13 ανωτέρω· της 7ης Φεβρουαρίου 2002, C-328/00, Weber (Συλλογή 2002, σ. I-1461, σκέψη 32)· της 16ης Μαΐου 2002, C-63/00, Schilling και Nehring (Συλλογή 2002, σ. I-4483, σκέψη 39), και της 12ης Μαΐου 2005, C-347/03, ERSA (Συλλογή 2005, σ. I-3785).

16 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 ανωτέρω απόφαση C-347/03, ERSA (σκέψη 131)· βλ. επίσης αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-331/88, Fedesa (Συλλογή 1990, σ. I-4023, σκέψη 8)· της 17ης Ιουλίου 1997, C-354/95, National Farmers' Union (Συλλογή 1997, σ. I-4559, σκέψη 50)· της 22ας Νοεμβρίου 2001, C-301/97, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-8853, σκέψη 74)· προαναφερθείσες στην υποσημείωση 15 ανωτέρω αποφάσεις Schilling (σκέψη 39) και Molkerei (σκέψη 39).

17 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 ανωτέρω απόφαση Molkerei (σκέψη 38). Βλ. επίσης τις αποφάσεις της 21ης Μαΐου 1987, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 133/85 έως 136/85, Rau κ.λπ. (Συλλογή 1987, σ. 2289, σκέψη 31)· της 11ης Μαρτίου 1987, 265/85, Van den Bergh (Συλλογή 1987, σ. 1155, σκέψη 14)· της 21ης Μαρτίου 1991, C-359/89, SAFA (Συλλογή 1991, σ. I-1677, σκέψη 16), και προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13 ανωτέρω απόφαση Hierl (σκέψη 14).

18 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 ανωτέρω απόφαση Jippes.

φύσεως— κατά την άποψή μου, ουδείς λόγος υπάρχει για να περιοριστεί το πεδίο του ελέγχου της νομιμότητας των εν λόγω μέτρων —ή, πράγματι, δεν υπάρχει καμία διαφορά στο κριτήριο του ελέγχου νομιμότητας των μέτρων των κρατών μελών σχετικά με τις λεπτομέρειες εφαρμογής της ΚΓΠ. Στις περιπτώσεις αυτές, δεν υπάρχει αιτιολογία για τον περιορισμένο δικαστικό έλεγχο —δηλαδή, η θεμελιώδης διάκριση των εξουσιών μεταξύ νομοθετικής και δικαστικής, σημαίνει ότι δεν είναι ο ρόλος της δικαστικής εξουσίας να «συμπληρώνει» τις επιλογές πολιτικών, στις οποίες προβαίνει η νομοθετική εξουσία. Η συλλογιστική αυτή περιλαμβάνεται σιωπηρώς στην προαναφερθείσα νομολογία του Δικαστηρίου: το Δικαστήριο δεν πρέπει να ελέγχει ενδελεχώς τα νομοθετικά μέτρα της Κοινότητας, τα οποία θεσπίζονται σύμφωνα με τις «πολιτικές ευθύνες» της, κατά τα άρθρα 34 και 37· το πεδίο του δικαστικού ελέγχου των μέτρων που θεσπίζει η Επιτροπή πρέπει να περιορίζεται μόνο στις περιπτώσεις που το Συμβούλιο της έχει χορηγήσει ευρεία διακριτική εξουσία λήψεως μέτρων. Τα επιχειρήματα για ενδελεχή δικαστικό έλεγχο των εκτελεστικών μέτρων που λαμβάνει η Επιτροπή στον τομέα της γεωργίας έχουν μεγαλύτερο βάρος όταν ο έλεγχος γίνεται με γνώμονα την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η οποία δημιουργεί, δυνάμει του άρθρου 34, παράγραφος 2, ΕΚ, ένα σαφές όριο στη Συνθήκη για την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας στον τομέα της γεωργίας, όπως τόνισα ανωτέρω. Επιπλέον, η χορηγούμενη από το Συμβούλιο εξουσία για τη διαχείριση των δασμολογικών ποσοστώσεων, όπως καθορίζεται στο άρθρο 29 του κανονισμού 1255/1999, περιορίζει ρητώς την εξουσία εκπληρώσεως αυτού του καθήκοντος: όλες οι μέθοδοι διαχειρίσεως των δασμολογικών ποσοστώσεων «πρέπει να αποφεύγουν οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων».

31. Ως προς την υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή επιδιώκει να αιτιολογήσει την προϋπόθεση του άρθρου 35, παράγραφος 2, ότι οι αιτήσεις για τη χορήγηση αδειών εισαγωγής πρέπει να υποβάλλονται στο Ηνωμένο Βασίλειο για λόγους ευκολίας και αποτελεσματικότητας του ελέγχου εξακρίβωσης των αιτήσεων και τη διασφάλιση ότι δεν γίνεται υπέρβαση της συνολικής ποσοστώσεως για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας. Κατά την άποψή μου, η δικαιολογία αυτή δεν είναι επαρκής. Μολονότι ο σκοπός της επιθεωρήσεως, εξακριβώσεως και ορθού ελέγχου των αιτήσεων για χορήγηση αδειών εισαγωγής είναι κατ' αρχήν θεμιτός, η επιβολή υποχρεώσεως σε όλους τους εισαγωγείς να υποβάλλουν αιτήσεις στο Ηνωμένο Βασίλειο αποτελεί δυσανάλογο μέσο για την επίτευξη του εν λόγω σκοπού. Ειδικότερα, τίθεται σαφώς το ερώτημα κατά πόσον η υποχρέωση αυτή είναι πρόσφορη και αποτελεσματική για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Ουδόλως αποδεικνύεται ότι οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν εγγενές πλεονέκτημα για τον έλεγχο της χορηγήσεως των αδειών εισαγωγής. Όπως προανέφερα, κατά τον κανονισμό 2535/2001, το μόνο προϊόν για το οποίο τυγχάνει εφαρμογής τέτοιου είδους προϋπόθεση είναι το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας[19]. Στην περίπτωση των λοιπών προϊόντων για τα οποία απαιτείται πιστοποιητικό ΙΜΑ 1 πλέον της αδείας εισαγωγής (π.χ., τα προϊόντα που καλύπτονται από το τμήμα 1 του τίτλου 2, κεφάλαιο ΙΙΙ του κανονισμού 2535/2001)[20], τέτοιες άδειες μπορούν να εκδοθούν από οποιοδήποτε αρμόδιο για την έκδοσή τους οργανισμό στην Κοινότητα. Δεν βλέπω κανέναν αντικειμενικό λόγο, ούτε προβλήθηκε συναφές επιχείρημα, γιατί ένα παρεμφερές

19 — Το τμήμα 2 του τίτλου 2, κεφάλαιο ΙΙΙ του κανονισμού 2535/2001, όπου βρίσκεται το άρθρο 35, παράγραφος 2, τυγχάνει εφαρμογής μόνο στο βούτυρο Νέας Ζηλανδίας· βλ. ανωτέρω.

20 — Δηλαδή, 1) εισαγωγή στο πλαίσιο των δασμολογικών ποσοστώσεων που προσδιορίζονται ανά χώρα καταγωγής και αναφέρονται στον κατάλογο CXL, με εξαίρεση το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας· 2) εισαγωγές στο πλαίσιο των ποσοστώσεων που προβλέπονται στο πλαίσιο της συμφωνίας της Κοινότητας με τη Νορβηγία· και 3) εισαγωγές στο πλαίσιο της συμφωνίας της Κοινότητας με την Κύπρο (άρθρο 24, κανονισμός 2535/2001).

καθεστώς δεν μπορεί κατ' αρχήν να είναι εξίσου αποτελεσματικό στην περίπτωση των εισαγωγών βουτύρου Νέας Ζηλανδίας. Πράγματι, στον κανονισμό 2535/2001 αναφέρεται ότι ο ίδιος ο κανονισμός αυτός καθιστά τις αρχές κάθε κράτους μέλους υπεύθυνες για τον έλεγχο του βάρους και του λίπους που περιλαμβάνεται στο βούτυρο Νέας Ζηλανδίας ώστε να ελέγχουν ότι αυτά συμφωνούν απόλυτα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο αντίστοιχο πιστοποιητικό ΙΜΑ 1 [21].

32. Αντιθέτως, κατά την άποψή μου, είναι σαφές ότι ο αληθής λόγος θεσπίσεως του άρθρου 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 είναι ιστορικός. Όπως η Επιτροπή παραδέχθηκε με τα γραπτά της υπομνήματα, ο αρχικός λόγος για τον οποίο έπρεπε όλες οι αιτήσεις για άδειες εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας να υποβάλλονται στο Ηνωμένο Βασίλειο ήταν ότι, κατά το Πρωτόκολλο 18 της πράξεως προσχωρήσεως, το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν η μόνη χώρα στην οποία μπορούσε να τεθεί σε εμπορία το εν λόγω βούτυρο. Παρ' όλ' αυτά, δυνάμει του κανονισμού 3841/92, ο περιορισμός αυτός ήρθη και το προτιμησιακό βούτυρο Νέας Ζηλανδίας μπορεί να τίθεται ελευθέρως σε εμπορία εντός της Κοινότητας, η δε υποχρέωση υποβολής αιτήσεως χορηγήσεως άδειας εισαγωγής στο Ηνωμένο Βασίλειο απλώς δεν μεταβλήθηκε, παρά το γεγονός ότι ο λόγος ύπαρξής της είχε εν τω μεταξύ εκλείψει παντελώς. Κατά την άποψή μου, το άρθρο 35, παράγραφος 2, δεν αποτελεί κατά συνέπεια ένα εύλογο μέτρο πολιτικής υποκείμενο μόνο σε περιορισμένο δικαστικό έλεγχο.

33. Επομένως, ένα μόνο επιχείρημα μπορεί να προβληθεί υπέρ της διατηρήσεως αυτής της καταστάσεως —συγκεκριμένα ότι είναι ευκολότερη η διατήρηση του status quo. Είναι εύλογο ότι οι υπέρμαχοι του επιχειρήματος αυτού μπορούν να τονίσουν την ιστορική εμπειρία των αρχών του Ηνωμένου Βασιλείου στη διαχείριση των αιτήσεων χορηγήσεως αδειών εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας. Μπορεί επίσης να τονίσουν το γεγονός ότι οι διάφορες υποχρεώσεις για την κοινοποίηση ορισμένων πληροφοριών, όπως καθορίζονται στα άρθρα 38 και 39 του κανονισμού 2535/2001, επί του παρόντος αναφέρονται μόνο στις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου. Παρ' όλ' αυτά, τα επιχειρήματα αυτά δεν είναι πειστικά. Όπως ήδη ανέφερα, οι αρχές άλλων κρατών μελών είναι τώρα αρμόδιες να εξετάζουν τις αιτήσεις χορηγήσεως αδειών εισαγωγής για όλα τα άλλα προϊόντα για τα οποία απαιτείται πιστοποιητικό ΙΜΑ 1. Εν πάση περιπτώσει, το συμφέρον αποφυγής δημιουργίας δυσμενών διακρίσεων στους εμπόρους που δεν είναι εγκατεστημένοι στο Ηνωμένο Βασίλειο, κατά την άποψή μου, βαίνει πέραν κάθε είδους περιθωριακού πρακτικού οφέλους μπορεί να έχουν οι αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου. Περαιτέρω, μολονότι είναι αληθές ότι στην παρούσα μορφή τους άλλα άρθρα του κανονισμού 2535/2001 αναφέρονται στις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου ως «σημείο επαφής» για το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας, δεν βλέπω κανένα λόγο για τον οποίο μπορεί να υπάρξει πρόβλημα από την τροποποίηση των άρθρων αυτών ώστε να παραπέμπουν στους οργανισμούς των κρατών μελών που είναι αρμόδιοι για την έκδοση αδειών εισαγωγής ή πράγματι, όπως αναφέρω κατωτέρω, γιατί το Ηνωμένο Βασίλειο δεν μπορεί να εξακολουθήσει το στατιστικό του έργο με τη βοήθεια της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών που εκδίδουν άδειες εισαγωγής.

34. Για τους λόγους αυτούς, νομίζω ότι το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού

21 — Παράρτημα IV του κανονισμού 2535/2001.

2535/2001 προσβάλλει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων που απορρέει από το άρθρο 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, και κατά συνέπεια πρέπει να ακυρωθεί.

3. Άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999

35. Το τελικό ερώτημα του αιτούντος δικαστηρίου ως προς το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 θέτει το ζήτημα της συμβατότητάς του με το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999.

36. Μολονότι, ενόψει της προηγουμένης απαντήσεως, δεν είναι απόλυτα αναγκαίο να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό, παρατηρώ ότι, κατά την άποψή μου, τα δύο άρθρα είναι απολύτως συμβατά. Το άρθρο 26, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999 προβλέπει απλώς ότι οι άδειες (συμπεριλαμβανομένων των αδειών εισαγωγής) εκδίδονται από τα κράτη μέλη για κάθε ενδιαφερόμενο, ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής του στην Κοινότητα, υπό την επιφύλαξη των διατάξεων που θεσπίζονται για την εφαρμογή των άρθρων 29, 30 και 31. Πάντως δεν αμφισβητείται ότι, κατά το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001, άδειες εισαγωγής μπορούν (θεωρητικώς) να χορηγούνται στους αιτούντες που είναι εγκατεστημένοι σε οποιοδήποτε κράτος μέλος. Το ζήτημα είναι μάλλον, όπως εξήγησα ανωτέρω, ότι οι εν λόγω αιτούντες μπορεί στην πράξη να βρεθούν σε μειονεκτική θέση υποβάλλοντας αίτηση για τη χορήγηση τέτοιας άδειας. Το γεγονός ότι το άρθρο 26, παράγραφος 2, παραπέμπει σε άδειες εκδιδόμενες από «τα κράτη μέλη» στον πληθυντικό δεν είναι αποφασιστικής σημασίας κατά την άποψή μου, καθόσον αποτελεί μέρος γενικότερης διατάξεως προβλέπουσας ότι οι εισαγωγές στην Κοινότητα εξαρτώνται από τη χορήγηση άδειας, και ότι οι εξαγωγές από την Κοινότητα μπορεί να εξαρτώνται από τη χορήγηση άδειας. Δεν νομίζω ότι η χρήση του πληθυντικού στην προκειμένη περίπτωση είχε οπωσδήποτε σκοπό να αποκλείσει τη δυνατότητα —όπου απαιτείται και δικαιολογείται— αναθέσεως σε κράτος μέλος της αρμοδιότητας να παραλαμβάνει τις αιτήσεις για τη χορήγηση άδειας για ένα συγκεκριμένο προϊόν [22].

Β — *Επί του δευτέρου ερωτήματος*

37. Με το δεύτερο ερώτημα, το Verwaltungsgericht ερωτά κατ' ουσίαν αν το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001, καθόσον προβλέπει ότι οι άδειες εισαγωγής για ορισμένα προϊόντα, περιλαμβανομένου του προτιμησιακού βουτύρου Νέας Ζηλανδίας, μπορούν να εκδίδονται μόνον κατόπιν υποβολής του πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 προς την εκδίδουσα τις άδειες εισαγωγής αρχή, παραβιάζει (1) την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων του άρθρου 34, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, και του άρθρου 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999· (2) το άρθρο 28 ΕΚ· και/ή (3) το άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ, και πρέπει, κατά συνέπεια, να κριθεί ανίσχυρο.

22 — Περαιτέρω, η διάταξη ότι η άδεια εκδίδεται «υπό την επιφύλαξη των μέτρων που λαμβάνονται για την εφαρμογή των άρθρων 29, 30 και 31» κατά την άποψή μου επισημαίνει απλώς ότι, κατά την έκδοση των αδειών, τα κράτη μέλη πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις μεθόδους για τη διαχείριση των ποσοστώσεων (εισαγωγής και εξαγωγής) που θεσπίζονται από την Επιτροπή σύμφωνα με τα άρθρα αυτά.

1. Απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων

38. Το πρώτο ερώτημα αφορά το αν η απαίτηση οι άδειες εισαγωγής για ορισμένα προϊόντα, περιλαμβανομένου του προτιμησιακού βουτύρου Νέας Ζηλανδίας, να εκδίδονται μόνον κατόπιν υποβολής πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 στην εκδίδουσα αρχή προσβάλλει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων που θεσπίζει το άρθρο 34, παράγραφος 2, ΕΚ και το άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999. Θα εξετάσω τα εν λόγω άρθρα από κοινού, καθόσον, κατά την άποψή μου, εκφράζουν την ίδια αρχή· δηλαδή, όπως περιέγραψα ανωτέρω, την επιταγή για ίση μεταχείριση, η οποία σημαίνει ότι παρόμοιες καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται διαφορετικά και διαφορετικές καταστάσεις δεν πρέπει να αντιμετωπίζονται κατά τον ίδιο τρόπο εκτός αν η μεταχείριση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικώς. Το άρθρο 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999 απλώς διατυπώνει την εν λόγω αρχή στο συγκεκριμένο πλαίσιο της διαχειρίσεως των δασμολογικών ποσοστώσεων.

39. Στη θεωρία, υπάρχουν δύο πιθανές έννοιες υπό τις οποίες μια νομοθετική διάταξη της Επιτροπής μπορεί να προσβάλει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων.

40. Η πρώτη είναι η έννοια που προανέφερα· δηλαδή, όταν στη διατύπωση της ίδιας της διατάξεως χρησιμοποιείται κριτήριο που οδηγεί σε δυσμενή μεταχείριση μεταξύ επιχειρηματιών, στην προκειμένη υπόθεση αναφορικά με τη χορήγηση αδειών εισαγωγής. Το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 δεν δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις υπό την έννοια αυτή. Είναι αληθές ότι από το άρθρο αυτό προκύπτει, εκ πρώτης όψεως, διαφορετική μεταχείριση: εξαρτώντας τη χορήγηση τέτοιων αδειών από την υποβολή πιστοποιητικού ΙΜΑ 1, το άρθρο διακρίνει μεταξύ των επιχειρηματιών που έχουν πιστοποιητικό ΙΜΑ 1 και αυτών που δεν έχουν. Πάντως, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση δικαιολογείται κατά την άποψή μου. Στην υπό κρίση υπόθεση, ο σκοπός της προϋποθέσεως υποβολής πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 προκειμένου να εκδοθεί άδεια εισαγωγής, καθορίζεται στην αιτιολογική σκέψη 9 του κανονισμού 2535/2001. Σύμφωνα με την αιτιολογική αυτή σκέψη, ο ουσιώδης σκοπός της προϋποθέσεως είναι η διευκόλυνση και απλοποίηση της διαδικασίας εισαγωγής, καθιστώντας ευκολότερο για τις αρμόδιες για την εισαγωγή αρχές να εξακριβώνουν ότι τα εισαγόμενα προϊόντα ανταποκρίνονται στην περιγραφή των εν λόγω εμπορευμάτων και τηρούν τη δασμολογική ποσόστωση. Για τον λόγο αυτό το πιστοποιητικό ΙΜΑ 1, το οποίο χορηγείται από τη χώρα εξαγωγής, διασφαλίζει ότι τα εξαγόμενα προϊόντα ανταποκρίνονται στην περιγραφή τους.

41. Κατ' αρχήν, η δικαιολογία αυτή είναι πλήρως αποδεκτή. Με τα άρθρα 26, παράγραφος 1, και 29, παράγραφος 1, του κανονισμού 1255/1999, τα οποία αποτελούν τη νομική βάση του κανονισμού 2355/2001, το Συμβούλιο εξουσιοδότησε την Επιτροπή, μεταξύ άλλων, να θεσπίσει λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των διευθετήσεων εισαγωγής για το γάλα και τα γαλακτοκομικά προϊόντα που καθορίζονται στα άρθρα αυτά. Η απόφαση της Επιτροπής να επιβάλει πρόσθετη προϋπόθεση πιστοποιήσεως —το πιστοποιητικό ΙΜΑ 1— για ορισμένα προϊόντα προς διευκόλυνση της εξακριβώσεως των εισαγομένων προϊόντων σύμφωνα με την περιγραφή των εμπορευμάτων και την τήρηση της δασμολογικής

ποσοστώσεως, είναι κλασικό παράδειγμα επιλογής πολιτικής η οποία εμπίπτει στα όρια της διακριτικής της ευχέρειας. Πράγματι, η προσφεύγουσα αναφέρει ρητώς ότι δεν αντικρούει κατ' αρχήν την έννοια της προϋποθέσεως υποβολής πιστοποιητικού IMA 1. Κατά συνέπεια, δεν μπορεί να λεχθεί ότι, εκ πρώτης όψεως, το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 δημιουργεί καθεαυτό δυσμενή διάκριση μεταξύ των επιχειρηματιών. Υπό την έννοια αυτή, δεν δημιουργεί δυσμενείς διακρίσεις.

42. Ωστόσο, μπορεί, κατά την άποψή μου, υπό μια δεύτερη χωριστή έννοια να θεωρηθεί ότι νομοθετική διάταξη της Επιτροπής μπορεί να προσβάλει την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Τούτο αφορά την περίπτωση που η Επιτροπή έχει ρητό καθήκον να διασφαλίσει την ίση μεταχείριση των επιχειρηματιών εντός της Κοινότητας, και αναθέτει σε τρίτο κράτος ένα από τα διοικητικά καθήκοντα προς εκπλήρωση του οποίου όφειλε να λάβει νομοθετικά μέτρα, βάσει της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως που της έχει παράσχει το Συμβούλιο. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή υποχρεούται να διασφαλίζει ότι η αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων τηρείται και από το τρίτο κράτος στο οποίο αναθέτει το διοικητικό της καθήκον. Αν η Επιτροπή δεν το διασφαλίσει, και τούτο οδηγήσει σε δυσμενή διάκριση μεταξύ επιχειρηματιών εντός της Κοινότητας, η ευθύνη για την προσβολή της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων πρέπει να τη βαρύνει άμεσα.

43. Οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή φέρει την ευθύνη αυτής της εξ αναθέσεως δυσμενούς διακρίσεως είναι σοβαροί. Πρώτον, όταν η Επιτροπή επιφορτίζεται από το Συμβούλιο να εκπληρώσει ένα καθήκον, τηρουμένης της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων, η Επιτροπή δεν απαλλάσσεται του καθήκοντος αυτού απλώς επειδή επέλεξε να αναθέσει (εν μέρει) την εκπλήρωση του εν λόγω καθήκοντος σε τρίτο κράτος. Όχι μόνον τούτο μπορεί να προσκρούει στην πρόθεση του Συμβουλίου όπως έχει εκφραστεί στην εξουσιοδότησή του προς την Επιτροπή [23], αλλά μπορεί, επίσης, να έχει ως αποτέλεσμα τον περιορισμό της αποτελεσματικότητας της θεμελιώδους αρχής της απαγορεύσεως των δυσμενών διακρίσεων που απορρέει από τη Συνθήκη. Δεύτερον, από την άποψη των κοινοτικών επιχειρηματιών, η ζημία είναι ακριβώς η ίδια ανεξαρτήτως του αν οι δυσμενείς κανόνες θεσπίζονται από το τρίτο κράτος ή από την Επιτροπή.

44. Στην υπό κρίση υπόθεση είναι σαφές ότι η εξουσιοδότηση του Συμβουλίου προς την Επιτροπή για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού 1255/1999, όσον αφορά το καθεστώς εισαγωγής γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων εξαρτάται ρητώς από την προϋπόθεση τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ των επιχειρηματιών εντός της Κοινότητας. Κατά συνέπεια, το άρθρο 29, παράγραφος 1, του κανονισμού 1255/1999 προβλέπει ότι οι μέθοδοι που ακολουθούνται για τη διαχείριση των δασμολογικών ποσοστώσεων γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων πρέπει «να αποφεύγουν οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των ενδιαφερομένων φορέων». Παρομοίως, η αιτιολογική σκέψη 2 του εκτελεστικού κανονισμού 2535/2001, επαναλαμβάνει τις εν προκειμένω προϋποθέσεις εξουσιοδοτήσεως της Επιτροπής: «Κατ' εφαρμογήν των άρθρων 26 και 29 του κανονισμού 1255/1999, τα

23 — Βλ., κατ' αναλογία, την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 ανωτέρω απόφαση Molkerei (σκέψη 35): «Το Δικαστήριο παρατηρεί ότι, σύμφωνα με το άρθρο 211, τέταρτη περίπτωση, ΕΚ, για τη διασφάλιση της λειτουργίας και αναπτύξεως της κοινής αγοράς, η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητες που της αναθέτει το Συμβούλιο για την εκτέλεση των κανόνων που θεσπίζει.»

πιστοποιητικά εισαγωγής πρέπει να εκδίδονται για κάθε ενδιαφερόμενο που υποβάλλει σχετική αίτηση, ανεξάρτητα από τον τόπο εγκατάστασής του στην Κοινότητα και, λαμβάνοντας υπόψη όλες τις σχετικές διατάξεις, πρέπει να αποφεύγεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των εισαγωγέων».

45. Όπως προαναφέρθηκε, για ορισμένα γαλακτοκομικά προϊόντα, η Επιτροπή επέλεξε να ακολουθήσει μέθοδο διαχειρίσεως των ποσοστώσεων και καθεστώς εισαγωγής το οποίο απαιτούσε, ως προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εισαγωγής στην Κοινότητα, την κατοχή του πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 για τα εν λόγω προϊόντα. Η ευθύνη για τη χορήγηση των εν λόγω πιστοποιητικών ανατέθηκε εξ ολοκλήρου σε ορισμένους «οργανισμούς εκδόσεως» τρίτης χώρας, όπως καθορίστηκε από την Επιτροπή στο παράρτημα XII του κανονισμού 2535/2001[24]. Το τμήμα 1 του κεφαλαίου IIII, τίτλος 2, του κανονισμού 2535/2001 περιλαμβάνει διάφορες υποχρεώσεις προς τις οποίες πρέπει να συμμορφούνται οι οργανισμοί εκδόσεως κατά τη χορήγηση πιστοποιητικών ΙΜΑ 1, παραδείγματος χάριν όσον αφορά τον τύπο των πιστοποιητικών ΙΜΑ 1, την ισχύ τους και το περιεχόμενό τους[25]. Στην περίπτωση του βουτύρου Νέας Ζηλανδίας, στο παράρτημα IV του κανονισμού 2535/2001 καθορίζονται λεπτομερείς κανόνες που πρέπει να τηρούνται από τη MAF Νέας Ζηλανδίας όσον αφορά τη συμπλήρωση του πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 και τον έλεγχο του βάρους και της περιεκτικότητας σε λιπαρές ουσίες του βουτύρου[26]. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν περιλαμβάνει στις απαιτήσεις αυτές υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ επιχειρηματιών κατά την προσκόμιση των πιστοποιητικών ΙΜΑ 1. Στην περίπτωση χορηγήσεως πιστοποιητικών ΙΜΑ 1 για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα, είναι απόλυτα σαφές ότι η παράλειψη αυτή διευκόλυνε τις αρχές της Νέας Ζηλανδίας να δημιουργήσουν δυσμενείς διακρίσεις μεταξύ επιχειρηματιών, κατά την έννοια του άρθρου 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999, στον τρόπο με τον οποίο χορηγούν τα πιστοποιητικά ΙΜΑ 1. Πρώτον, δεν χωρεί αμφιβολία ότι το καθεστώς πιστοποιητικών ΙΜΑ 1 της Νέας Ζηλανδίας οδηγεί σε διαφορετική μεταχείριση των επιχειρηματιών. Όπως περιέγραψα ανωτέρω, σύμφωνα με τη νομοθεσία της Νέας Ζηλανδίας είναι δυνατόν για έναν μόνον επιχειρηματία, το NZDB, να λάβει πιστοποιητικό ΙΜΑ 1 για τέτοια εισαγωγή εντός της Κοινότητας. Δεύτερον, η εν λόγω διαφορετική μεταχείριση δεν δικαιολογείται αντικειμενικώς υπό την έννοια της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων του κοινοτικού δικαίου. Όπως περιέγραψα ανωτέρω, η ρητή αιτιολογία που θεμελιώνει το εν προκειμένω νομοθετικό καθεστώς της Νέας Ζηλανδίας είναι η μεγιστοποίηση των οικονομικών οφελών εξαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα και η διασφάλιση ότι τα εν λόγω οφέλη επανέρχονται, κατά το μέτρο του δυνατού, στη γαλακτοκομική βιομηχανία της Νέας Ζηλανδίας μέσω της Fonterra. Τούτο δεν αποτελεί θεμιτή δικαιολογία σύμφωνα με την κοινοτική νομοθεσία για την απαγόρευση των δυσμενών διακρίσεων, συγκεκριμένα εφόσον τόσο έντονη δυσμενής διάκριση είναι προφανής στη συγκεκριμένη περίπτωση· δηλαδή, ο πλήρης αποκλεισμός όλων των άλλων επιχειρηματιών από τη δυνατότητα εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα.

46. Για τους λόγους αυτούς, επομένως, η Επιτροπή δεν τήρησε την υποχρέωσή της να διασφαλίσει ότι το τρίτο κράτος, στο οποίο

24 — Συναφώς, το εν λόγω καθεστώς εισαγωγής έρχεται σε αντίθεση με τα καθεστώτα για άλλα γαλακτοκομικά προϊόντα σύμφωνα με τα κεφάλαια I και II, τίτλος 2, του κανονισμού 2535/2001, όπου οι εισαγωγές γίνονται βάσει μόνον των αδειών εισαγωγής, η δε ευθύνη γι' αυτά εναπόκειται στις αρμόδιες για τις εισαγωγές αρχές της Κοινότητας.

25 — Βλ. άρθρα 25 και 29-31 του κανονισμού 2535/2001.

26 — Άρθρο 40, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001.

παραχώρησε το διοικητικό καθήκον που έχει σύμφωνα με την εκ μέρους του Συμβουλίου εξουσιοδότηση, τήρησε την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων. Κατά την άποψή μου, πρέπει, συνεπώς, η προκύπτουσα δυσμενής διάκριση μεταξύ επιχειρηματιών να βαρύνει την Επιτροπή. Προσθέτω ότι, κατά την άποψή μου, η επιβολή της προϋποθέσεως της υποχρεώσεως τηρήσεως της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων μεταξύ επιχειρηματιών δεν συνεπάγεται υπερβολικές πρακτικές δυσχέρειες. Κατ' αρχάς, όσον αφορά τον έλεγχο της τηρήσεως της υποχρεώσεως αυτής εκ μέρους της Επιτροπής, το καθεστώς ΙΜΑ 1 τυγχάνει εφαρμογής μόνο σε περιορισμένο αριθμό χωρών. Περαιτέρω, στους οργανισμούς εκδόσεως επιβάλλονται ήδη διάφορες υποχρεώσεις όσον αφορά την πληροφόρηση της Επιτροπής για τον τρόπο λειτουργίας των πιστοποιητικών ΙΜΑ 1 [27], στις οποίες ευκόλως μπορεί να προστεθεί, παραδείγματος χάριν, ανάληψη δεσμεύσεως ότι τα πιστοποιητικά ΙΜΑ 1 χορηγούνται κατά τρόπο μη δημιουργούντα δυσμενείς διακρίσεις, ή περιλαμβάνουν κατάλογο επιχειρηματιών στους οποίους χορηγήθηκαν πιστοποιητικά ΙΜΑ 1 για τις εκάστοτε ετήσιες ποσοστώσεις. Περαιτέρω, όσον αφορά τις ενδεχόμενες συνέπειες της μη τηρήσεως της εν λόγω υποχρεώσεως, η παράβαση αυτή μπορεί να έχει διάφορες μορφές, από άτυπες συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής και του αρμόδιου οργανισμού εκδόσεως, μέχρι την τυπική μεταβολή του συστήματος των οργανισμών εκδόσεως στο τρίτο κράτος [28].

47. Επομένως, στο σκέλος αυτό του ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 παραβιάζει την αρχή απαγορεύσεως δυσμενών διακρίσεων του άρθρου 34, παράγραφος 2, ΕΚ και του άρθρου 29, παράγραφος 2, του κανονισμού 1255/1999, και επομένως είναι ανίσχυρο.

2. Άρθρο 28 ΕΚ

48. Το αιτούν δικαστήριο θέτει επίσης το ερώτημα αν η απαίτηση κατοχής πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 προκειμένου να ζητηθεί άδεια εισαγωγής, όπως καθορίζεται στο άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001, παραβαίνει την απαγόρευση των περιορισμών στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων του άρθρου 28 ΕΚ. Η κλασική απάντηση στο ερώτημα αυτό είναι αρνητική, για τους ίδιους λόγους που ανέφερα στην απάντησή μου στο προαναφερθέν πρώτο ερώτημα· δηλαδή, η προϋπόθεση αφορά προϊόντα που δεν έχουν ακόμη τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας, και, επομένως, δεν εμπίπτουν στο πεδίο του άρθρου 28 ΕΚ.

49. Παρ' όλ' αυτά, παρατηρώ ότι η απάντηση αυτή δεν με ικανοποιεί πλήρως. Όπως ανέφερα ανωτέρω, το αποτέλεσμα του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή επέλεξε να ασκήσει την εξουσία που της ανατέθηκε περί θεσπίσεως κανόνων για το καθεστώς εισαγωγής είναι ότι μόνο μια εταιρία έχει δικαίωμα εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα. Από της απόψεως της οικονομικής πραγματικότητας, το γεγονός

27 — Βλ., παραδείγματος χάριν, άρθρα 33 και 38 του κανονισμού 2535/2001.

28 — Τούτο έχει ήδη συμβεί, παραδείγματος χάριν, όταν έγινε υπέρβαση της ποσοστώσεως στη Νορβηγία, ως αποτέλεσμα του οποίου δύο οργανισμοί εκδόσεως στη Νορβηγία αντικαταστάθηκαν με ένα μόνον οργανισμό ο οποίος εξαρτώνταν άμεσα από το νορβηγικό Υπουργείο Γεωργίας· βλ. την αιτιολογική σκέψη 15 του κανονισμού 2535/2001.

ότι υφίσταται μόνον ένας τέτοιος εισαγωγέας, που καθιστά δυνατή, παραδείγματος χάριν, την επιβολή υψηλότερων τιμών κατά τη μεταπώληση, έχει περιοριστικές συνέπειες για το ενδοκρατικό εμπόριο του βουτύρου από τη στιγμή που τεθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία —όπως θα εξηγήσω κατωτέρω. Για τον λόγο αυτό, κατά την άποψή μου, η αναγνώριση της υποχρεώσεως της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 28 ΕΚ να λάβει υπόψη και να ελαχιστοποιήσει τους εν λόγω περιορισμούς, εκτελώντας τα εκτελεστικά και διοικητικά καθήκοντα με τα οποία έχει επιφορτιστεί, συνάδει με την οικονομική λογική και αποτελεσματικότητα του εν λόγω άρθρου. Ωστόσο, ενόψει της προτάσεώς μου για το πρώτο και τρίτο στοιχείο του δευτέρου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου, δεν κρίνω αναγκαίο για τους σκοπούς της υπό κρίση υποθέσεως να αναλύσω περαιτέρω το ζήτημα αυτό.

3. Άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ

50. Το τελικό ζήτημα που θέτει το αιτούν δικαστήριο με το δεύτερο ερώτημα είναι αν το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 αντίκειται στο άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ, το οποίο απαγορεύει την κατάχρηση δεσπόζουσας θέσεως από μία ή περισσότερες επιχειρήσεις εντός της κοινής αγοράς ή σημαντικού μέρους της.

51. Είναι σαφές, εφόσον το άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ τυγχάνει εφαρμογής μόνον σε δραστηριότητες που οι επιχειρήσεις αναλαμβάνουν εξ ιδίας πρωτοβουλίας[29], ότι το άρθρο αυτό δεν μπορεί καθεαυτό να αποτελέσει τη βάση για έλεγχο διατάξεως κοινοτικού κανονισμού. Το ερώτημα στην υπό κρίση υπόθεση είναι μάλλον αν το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 αντίκειται στο άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ από κοινού με το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Το άρθρο αυτό ορίζει ότι «τα κράτη μέλη δεν θεσπίζουν ούτε διατηρούν μέτρα αντίθετα προς τους κανόνες της παρούσας Συνθήκης, ιδίως προς εκείνους των άρθρων 12 και 81 μέχρι και 89, ως προς τις δημόσιες επιχειρήσεις και τις επιχειρήσεις στις οποίες χορηγούν ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα». Το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο αυτό σημαίνει ότι, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι το άρθρο 82 ΕΚ απευθύνεται στις επιχειρήσεις, η Συνθήκη «επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να μη λαμβάνουν ή να μη διατηρούν σε ισχύ μέτρα που θα μπορούσαν να εξαλείψουν την πρακτική αποτελεσματικότητα της διατάξεως αυτής»[30]. Κατά συνέπεια, τα κράτη μέλη δεν πρέπει να θεσπίζουν ούτε να διατηρούν μέτρα που δημιουργούν «κατάσταση όπου [επιχείρηση] δεν μπορεί να αποφύγει την παραβίαση [της Συνθήκης]»[31].

52. Κατ' αρχήν, υπάρχουν τρία στάδια αναλύσεως για το αν η θεωρία τυγχάνει εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση. Πρώτον, η απαγόρευση του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ εφαρμόζεται όχι μόνο σε μέτρα

29 — Βλ. αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1991, C-18/88, GB-INNO-BM (Συλλογή 1991, σ. I-5941, σκέψη 20) και της 19ης Μαρτίου 1991, C-202/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1223).

30 — Απόφαση της 16ης Νοεμβρίου 1977, 13/77, INNO (Συλλογή τόμος 1977, σ. 2115, σκέψη 31).

31 — Απόφαση της 23ης Απριλίου 1991, C-41/90, Höfner και Elser (Συλλογή 1991, σ. I-1979, σκέψη 27). Βλ. επίσης την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 30 ανωτέρω απόφαση INNO (σκέψη 33), η οποία αναφέρεται στη θέσπιση «μέτρων που δίνουν στις ιδιωτικές επιχειρήσεις τη δυνατότητα να μην εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις που τους επιβάλλουν τα άρθρα [81 έως 89] της Συνθήκης».

κρατών μελών αλλά και στα νομοθετικά μέτρα της Επιτροπής στον τομέα της γεωργίας τα οποία θεσπίζονται, σύμφωνα με εξουσιοδότηση του Συμβουλίου; Δεύτερον, αν η απάντηση είναι καταφατική, μπορεί, κατά το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 ή άλλο μέτρο, να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή έχει χορηγήσει στο NZDB ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα; Τρίτον αν η απάντηση είναι καταφατική, δημιουργεί το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 κατάσταση όπου η Fonterra Group, ή μέρος της, δεν μπορεί να αποφύγει την παράβαση του άρθρου 82 ΕΚ;

53. Επί του πρώτου σημείου, μολονότι το άρθρο 86, παράγραφος 1, ΕΚ αναφέρεται ρητώς μόνο σε κρατικά μέτρα, κατά την άποψή μου υπάρχουν πειστικοί λόγοι για τους οποίους μπορεί να θεωρηθεί ότι στο εν λόγω άρθρο εμπίπτουν, κατ' αρχήν, νομοθετικά μέτρα της Επιτροπής που θεσπίζονται σύμφωνα με εξουσιοδότηση του Συμβουλίου. Ο πιο σημαντικός από τους λόγους αυτούς είναι το καθήκον της Επιτροπής, όπως επιβάλλεται από το άρθρο 10 ΕΚ, να διευκολύνει την επίτευξη των στόχων της Κοινότητας και την αποχή από κάθε μέτρο που μπορεί να υπονομεύσει την επίτευξη των στόχων της Συνθήκης[32]. Περαιτέρω πειστικός λόγος είναι η αποστολή της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 211 ΕΚ να διασφαλίζει την ορθή λειτουργία και ανάπτυξη της κοινής αγοράς, η οποία προφανώς περιλαμβάνει τον σκοπό του άρθρου 3, στοιχείο ζ', ΕΚ, περί εξασφαλίσεως ανόθευτου ανταγωνισμού μέσα στην κοινή αγορά.

54. Επιπλέον, το γεγονός ότι το επίμαχο μέτρο της Επιτροπής θεσπίστηκε στον τομέα της γεωργίας συνηγορεί επίσης υπέρ της προσεγγίσεως αυτής. Με το άρθρο 33 ΕΚ, ένας από τους ρητούς σκοπούς της ΚΓΠ είναι η διασφάλιση ότι τα αγαθά προσφέρονται σε λογικές τιμές στους καταναλωτές[33]. Εφόσον τούτο αποτελεί επίσης έναν από τους πρωταρχικούς σκοπούς των κανόνων της Συνθήκης περί ανταγωνισμού, περιλαμβανομένων των άρθρων 86, παράγραφος 1, ΕΚ και 82, παράγραφος 1, ΕΚ, είναι προς το συμφέρον της αποτελεσματικότητας του άρθρου 33 και των κανόνων ανταγωνισμού ότι, κατ' αρχήν, τα μέτρα της Επιτροπής στον τομέα της γεωργίας μπορούν να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ. Συναφώς, θεωρώ ότι από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Milk Marque μπορούν να συναχθούν σημαντικά συμπεράσματα. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι επιδιώκοντας τους διάφορους σκοπούς της κοινής αγροτικής πολιτικής που θεσπίζονται στο άρθρο 33 ΕΚ, τα κοινοτικά όργανα έχουν διαρκές καθήκον να συμβιβάζουν αυτούς τους μεμονωμένους σκοπούς[34]. Όσον αφορά ειδικότερα τους κανόνες της Συνθήκης περί ανταγωνισμού, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η εξασφάλιση αποτελεσματικού ανταγωνισμού στις αγορές των γεωργικών προϊόντων συνιστά έναν από τους σκοπούς της κοινής γεωργικής πολιτικής, καθώς και της συγκεκριμένης κοινής οργανώσεως αγοράς»[35]. Κρίνοντας το αποτέλεσμα του άρθρου 36 ΕΚ επί της καταστάσεως

32 — Βλ., θεωρώντας ότι τα θεσμικά όργανα της Κοινότητας δεσμεύονται επίσης από το άρθρο 10 ΕΚ, αποφάσεις της 10ης Φεβρουαρίου 1983, 230/81, Λουξεμβούργο κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 1983, σ. 255, σκέψη 37)· της 15ης Ιανουαρίου 1986, 52/84, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1986, σ. 89, σκέψη 16)· της 1ης Ιουνίου 1999, C-319/97, Kortas (Συλλογή 1999, σ. I-3143, σκέψη 35)· της 10ης Δεκεμβρίου 2002, C-29/99, Επιτροπή κατά Συμβουλίου (Συλλογή 2002, σ. I-11221, σκέψη 69)· και δήλωση υπ' αριθ. 3 που επισυνάπτεται στη Συνθήκη της Νίκαιας για το άρθρο 10 της Συνθήκης ΕΚ.

33 — Βλ. επίσης την απόφαση της 26ης Μαΐου 2005, C-283/03, A. H. Kuipers κατά Productschap Zuivel (Συλλογή 2005, σ. I-4255).

34 — Απόφαση της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-137/00, Milk Marque και National Farmers' Union (Συλλογή 2003, σ. I-7975).

35 — Όπ.π. (σκέψη 57).

της εταιρίας Milk Marque, το Δικαστήριο παρατήρησε ότι, μολονότι το άρθρο αυτό «αναθέτει στο Συμβούλιο να καθορίζει το μέτρο κατά το οποίο πρέπει να εφαρμόζονται οι κοινοτικοί κανόνες ανταγωνισμού επί της παραγωγής και της εμπορίας γεωργικών προϊόντων, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η ειδική κατάσταση των αγορών αυτών των προϊόντων, εντούτοις η διάταξη αυτή θέτει την αρχή της εφαρμογής των κοινοτικών κανόνων περί ανταγωνισμού στον γεωργικό τομέα» [36].

55. Μολονότι το Δικαστήριο έκρινε επίσης στην υπόθεση εκείνη ότι, σε περίπτωση διαφωνίας, εκ του άρθρου 36 ΕΚ προκύπτει ότι υπερέχουν οι σκοποί της κοινής γεωργικής πολιτικής σε σχέση με τους σκοπούς της πολιτικής ανταγωνισμού, κατά την άποψή μου, η παρούσα υπόθεση δεν θέτει ζήτημα συγκρούσεως μεταξύ των δύο πολιτικών. Ενδεχόμενο τέτοιας συγκρούσεως θα μπορούσε να προκύψει αν το αντικείμενο της παρούσας διαδικασίας ήταν η πλήρης εξάλειψη της απαιτήσεως προσκομίσεως πιστοποιητικού IMA 1 για την υποβολή αιτήσεως για τη χορήγηση κοινοτικής άδειας εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας. Ωστόσο, όπως επιβεβαίωσε η προσφεύγουσα, τούτο δεν αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής της· η προσφεύγουσα επιδιώκει μάλλον την (άνευ δυσμενών διακρίσεων) πρόσβαση στην αγορά για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα. Τούτο έχει σχέση αποκλειστικά με την επιλογή των προϋποθέσεων από τις οποίες η Επιτροπή εξαρτά την ανάθεση των αρμοδιοτήτων της για διαχείριση των δασμολογικών ποσοστώσεων, και, κατά την άποψή μου, δεν συνεπάγεται διαμάχη μεταξύ της ΚΓΠ και των πολιτικών ανταγωνισμού.

56. Τούτο μας οδηγεί στο δεύτερο και τρίτο σημείο. Τα σημεία αυτά μπορούν να εξεταστούν από κοινού, καθόσον στην πραγματικότητα το μέτρο που φέρεται ότι «χορηγεί ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα» και το μέτρο που προβάλλεται ότι οδηγεί σε αναπόφευκτη παράβαση του άρθρου 82 ΕΚ, είναι ένα και το αυτό —το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 [37]. Μπορεί να θεωρηθεί ότι το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 χορηγεί στην Fonterra Group, ή σε μέρος της, ειδικά ή αποκλειστικά δικαιώματα που δημιουργούν κατάσταση όπου δεν μπορεί να αποφευχθεί η παράβαση του άρθρου 82 ΕΚ;

57. Πρώτον, στο ζήτημα ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων, και πάλι, εκ πρώτης όψεως, το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 δεν περιλαμβάνει ασφαλώς κανένα ρητό προσδιορισμό του NZDB ως του μόνου επιχειρηματία που δικαιούται να λαμβάνει πιστοποιητικό IMA 1, και δεν διευκολύνει άμεσα το NZDB να ενεργεί κατά τρόπο αντίθετο προς το άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ. Συγκεκριμένα, τούτο προκύπτει από τη διάταξη της νομοθεσίας της Νέας Ζηλανδίας που χορηγεί το

36 — Όπ.π. (σκέψη 58).

37 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 29 ανωτέρω απόφαση Γαλλία κατά Επιτροπής, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι η χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων μπορεί καθεαυτή να αποτελεί «μέτρο» κατά την έννοια του άρθρου 86, παράγραφος 1, ΕΚ, χωρίς να χρειάζονται δύο χωριστά μέτρα.

δικαίωμα χορηγήσεως πιστοποιητικού IMA 1 αποκλειστικά στο NZDB, δυνάμει του ότι το NZDB διατηρεί την αποκλειστική άδεια εξαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα. Ωστόσο, όπως τόνισα ανωτέρω, κατά την άποψή μου, ως προς τη διοργάνωση και διαχείριση του καθεστώτος διανομής πιστοποιητικών IMA 1, οι τρίτες χώρες δρουν σύμφωνα με τις εξουσίες που τους χορήγησε η Επιτροπή δυνάμει του καθεστώτος που καθορίζει το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001, σύμφωνα με την εξουσιοδότηση της Επιτροπής για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων και τη διαχείριση του καθεστώτος εισαγωγών γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων. Επομένως, μολονότι η αποκλειστική χορήγηση πιστοποιητικών IMA 1 για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα στο NZDB είναι αποτέλεσμα νεοζηλανδικού νόμου, το βάρος των συνεπειών εντός της Κοινότητας πρέπει να το φέρει η Επιτροπή. Η Επιτροπή πρέπει να θεωρηθεί ότι είναι υπεύθυνη για τη χορήγηση ειδικών ή αποκλειστικών δικαιωμάτων εκ μέρους της Νέας Ζηλανδίας.

58. Το επόμενο ζήτημα είναι αν το αποκλειστικό δικαίωμα του NZDB να του χορηγούνται πιστοποιητικά IMA 1 είναι τέτοιο ώστε, ασκώντας απλώς το αποκλειστικό δικαίωμα, η Fonterra Group, ή μέρος αυτής, δεν μπορεί να αποφύγει την κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης. Ευλόγως, το πρώτο ερώτημα εδώ είναι: Υπήρξε κατάχρηση της δεσπόζουσας θέσης της Fonterra Group ή μέρους της, υπό την έννοια του άρθρου 82, παράγραφος 1, ΕΚ; Όπως τονίζει η Fonterra Logistics, ο καθορισμός της οικείας αγοράς και η έκταση της ισχύος της Fonterra Group στην οικεία αγορά απαιτούν λεπτομερή οικονομική και τεκμηριωμένη ανάλυση. Τα πληροφοριακά στοιχεία που διαθέτει το Δικαστήριο από την υπό κρίση προδικαστική παραπομπή δεν επαρκούν ώστε να μπορεί το Δικαστήριο να προβεί στην ανάλυση αυτή, ούτε η διαδικασία για έκδοση προδικαστικής αποφάσεως είναι πρόσφορη για να κριθεί το εν λόγω πραγματικό ζήτημα. Αυτό αποτελεί ζήτημα για το οποίο πρέπει να αποφανθεί το αιτούν δικαστήριο. Αν, μετά την εν λόγω ανάλυση, το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι η Fonterra Group ή μέρος αυτής κατείχε δεσπόζουσα θέση στην οικεία αγορά —παραδείγματος χάριν, στην αγορά για την εξαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα ή στην αγορά για την εισαγωγή βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα— το δεύτερο ζήτημα είναι αν καταχράστηκε την εν λόγω θέση [38]. Εκ νέου, χωρίς τον καθορισμό της οικείας αγοράς, το Δικαστήριο δεν μπορεί να κρίνει οριστικώς επ' αυτού. Συναφώς, θα προσθέσω τις εξής παρατηρήσεις. Το αιτούν δικαστήριο πρέπει, εξετάζοντας αν συντρέχει κατάχρηση δεσπόζουσας θέσης, να λάβει υπόψη, κατά την άποψή μου, τα σοβαρώς ζημιογόνα, αντίθετα προς τον ανταγωνισμό αποτελέσματα του παρόντος καθεστώτος

38 — Ωστόσο, στην υποθετική περίπτωση που θα κριθεί ότι (μέρος της) Fonterra Group δεσπόζει στην αγορά εξαγωγών βουτύρου (Νέας Ζηλανδίας) (στην Κοινότητα), αναφέρω, ως ενδεχόμενο σημείο αφετηρίας, την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 29 ανωτέρω απόφαση του Δικαστηρίου C-18/88, GB-Inno-BM. Στην υπόθεση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι μέτρα που διευκολύνουν τη δεσπόζουσα επιχείρηση να επεκτείνει τη δύναμή της σε γειτνιάζουσα αγορά αντίκεινται στο άρθρο 86, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 82, παράγραφος 1, ΕΚ. Κατά την άποψή μου, η αρχή αυτή τυγχάνει επίσης εφαρμογής στην περίπτωση επέκτασης σε αγορά επόμενου σταδίου, όπως στην αγορά εισαγωγών στην Κοινότητα. Και πάλι, ανάλογα με τον ορισμό της αγοράς που θα υιοθετηθεί, περαιτέρω πιθανό σημείο αναφοράς μπορεί να είναι η θεωρία άρνησης προμήθειας σε νέους πελάτες υπό συνθήκες όπου η προμήθεια είναι απαραίτητη για την εξασφάλιση της ανταγωνιστικής ικανότητας των πελατών. Βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 1985, 311/84 Télémarketing (Συλλογή 1985, σ. 3261).

εισαγωγής εντός της Κοινότητας. Η ουσιώδης ζημία που προκαλείται από το μονοπώλιο των αδειών εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας, το οποίο γίνεται αισθητό κυρίως στην Κοινότητα, είναι διττή.

59. Πρώτον, οι κοινοτικοί καταναλωτές πληρώνουν περισσότερο για το προϊόν, και για τα προϊόντα του επόμενου σταδίου παραγωγής ως προς τα οποία το προϊόν αποτέλεσε στοιχείο της παραγωγής τους. Εφόσον ο ανταγωνισμός είναι δυνατός μόνον αφού το προϊόν εισαχθεί σε ελεύθερη κυκλοφορία, ο εισαγωγέας που έχει μονοπώλιο είναι ελεύθερος να δρα ανεξάρτητα από ανταγωνιστές, πελάτες και τελικά από καταναλωτές [39] καθορίζοντας τις τιμές μεταπωλήσεως μετά τη διεξαγωγή των τελωνειακών διατυπώσεων. Οι υψηλότερες αυτές τιμές μετακυλίονται κατόπιν στους καταναλωτές. Δεύτερον, μόνο μία εταιρία αποκομίζει τα οφέλη της μονοπωλιακής προσόδου κατά τη μεταπώληση του προϊόντος. Στην υπό κρίση υπόθεση, όπως περιέγραψα ανωτέρω, αυτό αποτελεί τη ρητή αιτιολογία που αποτελεί τη βάση της νομοθεσίας της Νέας Ζηλανδίας· δηλαδή, η μεγιστοποίηση των οικονομικών οφελών εξαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα και η διασφάλιση ότι τα οφέλη αυτά επανέρχονται, στο μέτρο του δυνατού, στη γαλακτοκομική βιομηχανία της Νέας Ζηλανδίας μέσω της Fonterra. Τούτο σημαίνει όχι μόνον ότι όλοι οι άλλοι δυνητικοί εισαγωγείς αποκλείονται πλήρως από την εισαγωγή του προϊόντος, αλλά επίσης ότι η Fonterra Logistics (και ενδεχομένως οι αδελφές εταιρίες διανομής εντός της Κοινότητας) έχουν μείζον πλεονέκτημα στην αγορά(ες) μεταπωλήσεως του επομένου σταδίου παραγωγής για το βούτυρο Νέας Ζηλανδίας, ενώ οι λοιποί μεταπωλητές πρέπει να μετακυλίσουν το υψηλό κόστος τους που προκύπτει από την υψηλή τιμή μεταπωλήσεως της Fonterra Logistics. Συνοπτικώς, οι (άμεσες και έμμεσες) ζημιογόνες συνέπειες του απολύτου αυτού μονοπωλίου για τους καταναλωτές της Κοινότητας είναι ενδεχομένως σοβαρές.

60. Αν το αιτούν δικαστήριο κρίνει ότι (μέρος του) ομίλου Fonterra καταχράστηκε τη δεσπόζουσα θέση του, παραδείγματος χάριν επεκτείνοντας τη δεσπόζουσα θέση του στην αγορά του επομένου σταδίου παραγωγής, ή αρνούμενο καταχρηστικώς να πωλήσει βούτυρο στον αιτούντα προ της εισαγωγής, το τελικό ζήτημα είναι αν η εν λόγω κατάχρηση είναι αναπόφευκτη συνέπεια της νομοθεσίας της Νέας Ζηλανδίας. Επί του σημείου αυτού, είναι αληθές ότι, θεωρητικώς, το NZDB έχει την ευχέρεια να πωλήσει το βούτυρο που προορίζεται για την Κοινότητα, μαζί με τα ισχύοντα πιστοποιητικά IMA 1, στους εισαγωγείς πλην της Fonterra Logistics. Επομένως, όπως σημείωσε το αιτούν δικαστήριο, το αίτημα της προσφεύγουσας να της πωλεί το NZDB τέτοιο βούτυρο απορρίφθηκε απλώς για τον λόγο ότι η πολιτική του ομίλου Fonterra είναι να πωλεί βούτυρο μόνο στη Fonterra Logistics, στη φάση εισαγωγής στην Κοινότητα προτού φθάσει το προϊόν στους τελικούς καταναλωτές. Επομένως, μπορεί να προβληθεί το επιχείρημα ότι οποιαδήποτε παράβαση του άρθρου 82 ΕΚ, απορρέουσα από τις ενέργειες της NZDB, δεν είναι αναπόφευκτο αποτέλεσμα της χορηγήσεως αποκλειστικών δικαιωμάτων στο NZDB από τη νομοθεσία της Νέας Ζηλανδίας [40]. Ωστόσο, το επιχείρημα αυτό είναι σόφισμα. Συγκεκριμένα, δεν λαμβάνει υπόψη τον σκοπό της νομοθεσίας της Νέας Ζηλανδίας που θεμελιώνει το καθεστώς χορηγήσεως των πιστοποιητικών IMA 1· δηλαδή, τη μεγιστοποίηση των

39 — Βλ. τον κλασικό ορισμό της δεσπόζουσας θέσης στην, μεταξύ άλλων, απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1978, 27/76, United Brands κατά Επιτροπής (Συλλογή τόμος 1978, σ. 75, σκέψη 65).

40 — Βλ. απόφαση της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-323/93, Centre d'Insémination de la Crespelle (Συλλογή 1994, σ. I-5077).

οικονομικών οφελών για τη Νέα Ζηλανδία από τις εξαγωγές της βουτύρου σύμφωνα με τις δασμολογικές ποσοστώσεις και τη μετακύλιση των οφελών αυτών στη γαλακτοκομική βιομηχανία της Νέας Ζηλανδίας. Επομένως, φαίνεται ότι ο ρητός σκοπός του καθεστώτος είναι το NZDB να εξακολουθήσει να πωλεί το βούτυρο για εισαγωγή στην Κοινότητα μόνο στη Fonterra Logistics. Κατά συνέπεια, η άρνηση του NZDB να πωλήσει σε άλλον επιχειρηματία πλην της Fonterra Logistics μπορεί πραγματικά να θεωρηθεί ως αναπόφευκτη συνέπεια του νομοθετικού καθεστώτος της Νέας Ζηλανδίας.

Γ — *Επί του τρίτου ερωτήματος*

61. Με το τρίτο ερώτημα το Verwaltungsgericht ζητεί να μάθει αν τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 πρέπει να κριθούν ανίσχυρα διότι παραβιάζουν (1) την αρχή της απαγορεύσεως των διακρίσεων για τις υπό κρατικό έλεγχο ευρισκόμενες επιχειρήσεις που περιλαμβάνονται στο άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της ΓΣΔΕ· και/ή (2) την υποχρέωση ουδετερότητας και δικαίας μεταχειρίσεως κατά τη διαχείριση των κανόνων που διέπουν τις άδειες εισαγωγής του άρθρου 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί διαδικασίας εισαγωγής της ΓΣΔΕ. Εφόσον η ΓΣΔΕ του 1994 και η Συμφωνία ΓΣΔΕ περί διαδικασίας εισαγωγής αποτελούν μέρος των συμφωνιών που επισυνάπτονται στη Συμφωνία του ΠΟΕ, το ζήτημα αυτό θέτει εκ νέου το θέμα του περιεχομένου του ελέγχου της νομιμότητας της κοινοτικής νομοθεσίας με γνώμονα τις διατάξεις του ΠΟΕ.

1. Εφαρμοστέες αρχές

62. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι, κατ' αρχήν, λόγω της φύσεως και της οικονομίας τους, οι συμφωνίες ΠΟΕ δεν περιλαμβάνονται στους κανόνες βάσει των οποίων το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων των κοινοτικών οργάνων[41]. Ωστόσο, υπάρχουν δύο εξαιρέσεις της αρχής αυτής. Η πρώτη εξαίρεση αφορά την περίπτωση όπου το βαλλόμενο κοινοτικό μέτρο αναφέρεται ρητώς σε συγκεκριμένη διάταξη της ΓΣΔΕ (αποκαλούμενη εξαίρεση Fediol)[42]. Όπως έχει γίνει δεκτό από τους παρεμβαίνοντες στην υπό κρίση υπόθεση, η εν λόγω εξαίρεση δεν είναι εφαρμοστέα στην υπό κρίση υπόθεση. Ο κανονισμός 2535/2001 δεν αναφέρεται καθόλου στο άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α΄, της ΓΣΔΕ, ή πράγματι στο άρθρο 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας ΓΣΔΕ περί διαδικασίας εισαγωγής. Η δεύτερη εξαίρεση είναι όταν, θεσπίζοντας την προσβαλλόμενη νομοθεσία, η Κοινότητα είχε σκοπό να μεταφέρει στην κοινοτική έννομη τάξη μια συγκεκριμένη υποχρέωση αναληφθείσα στο πλαίσιο του ΠΟΕ (αποκαλούμενη εξαίρεση Nakajima)[43]. Στην υπό κρίση υπόθεση γίνεται επίκληση της εξαιρέσεως αυτής.

41 — Βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-149/96, Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1999, σ. I-8395, σκέψη 47).

42 — Βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 1989, 70/87, Fediol κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 1781, σκέψεις 19-22).

43 — Βλ. απόφαση της 7ης Μαΐου 1991, C-69/89, Nakajima κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1991, σ. I-2069, σκέψη 31).

2. Πρέπει το Δικαστήριο να αναθεωρήσει εκ νέου την εξαίρεση Nakajima;

63. Προτού εξεταστεί αν η εν λόγω εξαίρεση τυγχάνει εφαρμογής στην προκειμένη περίπτωση, σημειώνω ότι η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση να αναθεωρήσει την προαναφερθείσα νομολογία του, καθορίζοντας τις περιστάσεις υπό τις οποίες μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα της κοινοτικής νομοθεσίας με γνώμονα τις διατάξεις της νομοθεσίας του ΠΟΕ. Ειδικότερα, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η συλλογιστική της νομολογίας του Δικαστηρίου στην εξαίρεση Nakajima μπορεί να εφαρμοστεί καλύτερα μέσω μιας «ερμηνείας» της κοινοτικής νομοθεσίας «συνάδουσας» προς το διεθνές δίκαιο [44]. Η Επιτροπή παρατηρεί ότι η μονομερής φύση της εξαιρέσεως Nakajima αντίκειται στη στάθμιση της αμοιβαιότητας που είναι εγγενής στο νομικό πλαίσιο του ΠΟΕ και εφιστά την προσοχή στο ότι οι πρακτικές συνέπειες της εξαιρέσεως Nakajima είναι ότι ο κοινοτικός νομοθέτης, προσπαθώντας να αποφύγει το πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως αυτής, θα αποφύγει να αναφέρει τη νομοθεσία του ΠΟΕ στο προοίμιο της κοινοτικής νομοθεσίας.

64. Ωστόσο, επί του σημείου αυτού, παρατηρώ ότι η Επιτροπή, κατά την άποψή μου, δεν προέβαλε πειστικούς λόγους γιατί το Δικαστήριο πρέπει να αναθεωρήσει (ή μεταστρέψει) την από μακρού χρόνου υφιστάμενη εξαίρεση Nakajima στην υπό κρίση υπόθεση. Κατ' αρχάς, είναι σαφές ότι το Δικαστήριο εγνώριζε πλήρως, και έκρινε, τις συνέπειες της αμοιβαίας φύσεως των συμφωνιών ΠΟΕ στις σημαντικές αποφάσεις του που καθόρισαν τις περιστάσεις υπό τις οποίες οι κανόνες ΠΟΕ μπορούν να αποτελέσουν βάση του ελέγχου νομιμότητας των κοινοτικών μέτρων. Επομένως, παραδείγματος χάριν, στην υπόθεση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου, το Δικαστήριο υπενθύμισε ότι η συμφωνία ΠΟΕ «στηρίζεται ακόμη, όπως η ΓΣΔΕ του 1947, στην αρχή των διαπραγματεύσεων "βάσει της αμοιβαιότητας και των αμοιβαίων πλεονεκτημάτων [...]"» [45]. Ωστόσο, σε όλες αυτές τις περιπτώσεις, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε τουλάχιστον τις εξαιρέσεις Fediol και Nakajima της γενικής αρχής ότι δεν μπορεί να γίνει έλεγχος νομιμότητας των κοινοτικών μέτρων με γνώμονα τη νομοθεσία του ΠΟΕ. Επιπλέον, η ύπαρξη των εν λόγω εξαιρέσεων, κατά την άποψή μου, δεν αντικρούει την πρωταρχική λογική της γενικής αρχής· συγκεκριμένα, ότι η αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος στους κανόνες του ΠΟΕ θα «αφαιρέσουν από τα νομοθετικά ή εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας το περιθώριο χειρισμών που διαθέτουν τα αντίστοιχα όργανα των εμπορικών εταίρων της Κοινότητας» . [46] Σε περίπτωση που είναι σαφές ότι ένα κοινοτικό μέτρο απέβλεπε ειδικώς στην εκπλήρωση συγκεκριμένης υποχρεώσεως αναληφθείσας στο πλαίσιο της νομοθεσίας του ΠΟΕ, ο κοινοτικός νομοθέτης επέλεξε κατ' ουσίαν να περιορίσει το δικό του περιθώριο χειρισμών στις διαπραγματεύσεις «ενσωματώνοντας» ο ίδιος την εν λόγω υποχρέωση στην κοινοτική νομοθεσία.

44 — Δηλαδή, η αρχή ότι, όταν η διατύπωση της παράγωγης κοινοτικής νομοθεσίας επιδέχεται πλέον της μίας ερμηνείας, η υπεροχή των διεθνών συμφωνιών που έχει συνάψει η Κοινότητα επί των διατάξεων της παράγωγης κοινοτικής νομοθεσίας σημαίνει ότι οι εν λόγω διατάξεις πρέπει, στο μέτρο του δυνατού, να ερμηνεύονται κατά τρόπο συνάδοντα προς τις συμφωνίες αυτές. Βλ. απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 1996, C-61/94, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1996, σ. I-3989, σκέψη 52).

45 — Βλ., παραδείγματος χάριν, την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 42 ανωτέρω απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου (σκέψεις 42 έως 43), όπου το Δικαστήριο ρητώς έκρινε ότι «ορισμένα από τα συμβαλλόμενα μέρη, στα οποία από εμπορικής απόψεως περιλαμβάνονται οι σημαντικότεροι εταίροι της Κοινότητας, κατέληξαν στο συμπέρασμα, λαμβάνοντας υπόψη το αντικείμενο και τον σκοπό των συμφωνιών ΠΟΕ, ότι οι συμφωνίες αυτές δεν περιλαμβάνονται μεταξύ των κανόνων βάσει των οποίων τα δικαστικά τους όργανα ελέγχουν τη νομιμότητα των κανόνων της εσωτερικής εννόμου τάξεως».

46 — Όπ.π. σκέψη 46.

65. Όσον αφορά το άλλο επιχείρημα της Επιτροπής υπέρ της άρσεως της εξαιρέσεως Nakajima —δηλαδή, ότι στην πράξη μπορεί να οδηγήσει τον κοινοτικό νομοθέτη να αποφεύγει την παραπομπή στη νομοθεσία του ΠΟΕ— είναι, κατά την άποψή μου, απρόσφορο και αλυσιτελές. Απρόσφορο διότι προτείνει ηθελημένη απόπειρα του κοινοτικού νομοθέτη να παρακάμψει την εκτελεστότητα των δεσμευτικών υποχρεώσεων στο πλαίσιο του ΠΟΕ όταν πληρούνται άλλως οι προϋποθέσεις αμέσου αποτελέσματος, πράγμα το οποίο αντιστοιχεί σε απόπειρα παρακάμψεως της αρχής της νομιμότητας. Αλυσιτελές, διότι, όπως θα εξηγήσω κατωτέρω, η εκτίμηση του αν τυγχάνει εφαρμογής η εξαίρεση Nakajima δεν περιορίζεται, κατά αυστηρώς προσκολλημένο στο γράμμα τρόπο, στον έλεγχο του αν στο σχετικό νομοθετικό μέτρο γίνεται ρητώς μνεία περί της νομοθεσίας του ΠΟΕ.

66. Προσθέτω ότι το γεγονός και μόνον ότι το πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως Nakajima μπορεί, στην υφιστάμενη νομολογία του Δικαστηρίου, να μην απόλυτα σαφές — όπως θα αναφέρω κατωτέρω— δεν αποτελεί καθεαυτό λόγο για την άρνηση της κατ' αρχήν υπάρξεώς της. Για τους λόγους αυτούς, το αίτημα της Επιτροπής να αναθεωρήσει το Δικαστήριο τη νομολογία του και να άρει την εξαίρεση Nakajima πρέπει να απορριφθεί.

3. Εφαρμογή της εξαιρέσεως Nakajima: πεδίο εφαρμογής της εξαιρέσεως

67. Το επόμενο προς εξέταση ζήτημα είναι αν η εξαίρεση Nakajima τυγχάνει εφαρμογής στην υπό κρίση υπόθεση. Σκοπούσε ο κοινοτικός νομοθέτης με τα άρθρα 25, παράγραφος 1, ή 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/1991 να μεταφέρει στην κοινοτική έννομη τάξη συγκεκριμένη υποχρέωση αναληφθείσα στο πλαίσιο του ΠΟΕ; Το ζήτημα αυτό απαιτεί προσεκτική εξέταση του ορθού πεδίου εφαρμογής της εξαιρέσεως Nakajima.

68. Παρατηρώ κατ' αρχάς ότι η νομολογία του Δικαστηρίου στον τομέα αυτό είναι, κατά την άποψή μου, μάλλον διφορούμενη. Μέχρι σήμερα, το Δικαστήριο δεν έχει καθορίσει μια σαφή, συνεπή και βάσιμη αρχή διακρίνουσα τις περιπτώσεις όπου τυγχάνει εφαρμογής η εξαίρεση Nakajima, από τις περιπτώσεις όπου δεν τυγχάνει εφαρμογής. Θεωρώ ότι το γεγονός αυτό αποτελεί μια απαράδεκτα αβέβαιη κατάσταση, ειδικότερα εφόσον αυτό που διακυβεύεται εν προκειμένω είναι το πεδίο της ίδιας της αρχής του αμέσου αποτελέσματος. Επομένως, πριν από την εφαρμογή της εξαιρέσεως στα υπό κρίση πραγματικά περιστατικά, θα επικεντρωθώ στον προσδιορισμό της εν λόγω αρχής.

69. Το πρώτο βήμα είναι η αναγνώριση των καταστάσεων όπου το Δικαστήριο, μέχρι σήμερα, έχει εφαρμόσει την εξαίρεση. Ως επί το πλείστον, πρόκειται για υποθέσεις αντιντάμπινγκ, περιλαμβανομένων της Nakajima και της Petrotub, αμφότερες αποφάσεις του Δικαστηρίου[47], καθώς και

47 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 44 ανωτέρω απόφαση Nakajima κατά Συμβουλίου· απόφαση της 9ης Ιανουαρίου 2003, C-76/00, Petrotub (Συλλογή 2003, σ. I-79). Σημειώνω ότι, στην υπόθεση Petrotub το Δικαστήριο δεν αναφέρθηκε μόνο στην εξαίρεση Nakajima, αλλά επίσης στην αρχή της συνεπούς ερμηνείας.

πολυάριθμες παρεμφερείς υποθέσεις που έκρινε το Πρωτοδικείο[48]. Κάθε μία από τις υποθέσεις αυτές αφορούσε τη νομιμότητα της κοινοτικής νομοθεσίας αντιντάμπινγκ ενόψει των συγκεκριμένων διατάξεων του κώδικα αντιντάμπινγκ του ΠΟΕ[49]. Άλλη υπόθεση όπου το Δικαστήριο εφάρμοσε την εξαίρεση είναι η υπόθεση C-352/96 Ιταλία κατά Συμβουλίου[50]. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο εξέτασε τη νομιμότητα του κανονισμού 1522/96 του Συμβουλίου, για το άνοιγμα και τον τρόπο διαχείρισης ορισμένων δασμολογικών ποσοστώσεων εισαγωγής ρυζιού και θραυσμάτων ρυζιού, ενόψει του άρθρου XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ και της παραγράφου 5 του Μνημονίου Ερμηνείας του άρθρου XXIV της ΓΣΔΕ. Εφόσον ο κανονισμός είχε εκδοθεί σύμφωνα με συμφωνίες που συνάφθηκαν με χώρες που δεν είναι μέλη της ΓΣΔΕ κατόπιν διαπραγματεύσεων που διεξήχθηκαν βάσει του άρθρου XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ[51], το Δικαστήριο έκρινε ότι, σύμφωνα με την εξαίρεση Nakajima, η νομιμότητα του κανονισμού πρέπει να ελεγχθεί με βάση το άρθρο αυτό. Ο γενικός εισαγγελέας Mischo παρατήρησε ότι, μολονότι η προσφεύγουσα δεν προέβαλε την παράβαση άλλων διατάξεων της ΓΣΔΕ στην εν λόγω υπόθεση, κατ' αρχήν, δεν υπήρχε κανένα εμπόδιο συναφώς[52]. Τέλος, στην υπόθεση C-377/98, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου, ο γενικός εισαγγελέας Jacobs εφάρμοσε την εξαίρεση Nakajima για να διαπιστώσει ότι η οδηγία 98/44, για την έννομη προστασία των βιοτεχνολογικών εφευρέσεων, μπορεί να ελεγχθεί από απόψεως νομιμότητας με βάση τη Συμφωνία TRIP και τη Συμφωνία περί τεχνικών εμποδίων στο εμπόριο[53]. Το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε επί του ζητήματος αυτού ρητώς στην απόφασή του[54].

70. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έχει απορρίψει την εφαρμογή της εξαιρέσεως Nakajima σε αρκετές υποθέσεις[55]. Πολλές από τις υποθέσεις αυτές αφορούσαν τη νομιμότητα κοινοτικών μέτρων, που έχουν θεσπιστεί στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως αγοράς της μπανάνας ενόψει των κανόνων του ΠΟΕ. Πλέον πρόσφατα, στην υπόθεση Van Parys, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Κοινότητα δεν σκοπούσε να αναλάβει την εκπλήρωση συγκεκριμένης υποχρεώσεως του ΠΟΕ τροποποιώντας, σύμφωνα με απόφαση του Οργανισμού Επιλύσεως Διαφορών (ΟΕΔ) του ΠΟΕ, ένα τμήμα κανονισμού που καθορίζει κοινό σύστημα εμπορίου με τις τρίτες χώρες στον τομέα των μπανανών. Παρά το γεγονός ότι η τροποποίηση έλαβε χώρα, όπως αναφέρεται στο προοίμιο της τροποποιηθέντος κανονισμού, ώστε να συνάδει «με τις διεθνείς δεσμεύσεις της Κοινό-

48 — Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 27ης Ιανουαρίου 2000, T-256/97, BEUC κατά Επιτροπής (Συλλογή 2000, σ. II-101), και της 5ης Ιουνίου 1996, T-162/94, NMB France (Συλλογή 1996, σ. II-427).

49 — Δηλαδή, τη συμφωνία περί της εφαρμογής του άρθρου IV της Γενικής Συμφωνίας Δασμών και Εμπορίου (ΕΕ 1994, L 336, σ. 103).

50 — Απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1998, C-352/96, Ιταλία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1998, σ. I- 6937).

51 — Τα εν λόγω άρθρα προβλέπουν ότι οι διαπραγματεύσεις διεξάγονται με χώρες μη μέλη προς συμφωνία σχετικά με ορισμένες αντισταθμιστικές προσαρμογές που απαιτούνται ως αποτέλεσμα της αυξήσεως ορισμένων τιμών τελωνειακών δασμών.

52 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Mischo στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 51 ανωτέρω υπόθεση C 352/96, Ιταλία κατά Συμβουλίου (σημεία 24 έως 25).

53 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση της 9ης Οκτωβρίου 2001, C-377/98, Κάτω Χώρες κατά Κοινοβουλίου (Συλλογή 2001, σ. I-7079).

54 — Το Δικαστήριο αναδιατύπωσε τη συλλογιστική για τον έλεγχο της νομιμότητας της οδηγίας με γνώμονα τη νομοθεσία του ΠΟΕ κατά διαφορετικό και πρωτότυπο τρόπο στη σκέψη 55: «[το αίτημα ελέγχου της νομιμότητας] πρέπει να εκληφθεί υπό την έννοια ότι βάλλει όχι τόσο κατά ευθείας παραβάσεως εκ μέρους της Κοινότητας των διεθνών δεσμεύσεών της όσο κατά της υποχρεώσεως που επιβάλλει η οδηγία στα κράτη μέλη να παραβιάζουν τις ίδιες υποχρεώσεις διεθνούς δικαίου [...]».

55 — Ένα σαφές παράδειγμα είναι η προαναφερθείσα στην υποσημείωση 42 ανωτέρω απόφαση Πορτογαλία κατά Συμβουλίου. Βλ. Επίσης την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 16 ανωτέρω απόφαση Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου.

τητας» σύμφωνα με τον ΠΟΕ, το Δικαστήριο έκρινε ότι η αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος σε απόφαση του ΟΕΔ μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα να αποδυναμωθεί η θέση της Κοινότητας κατά την αναζήτηση αμοιβαίως αποδεκτής λύσεως της διαφοράς [56].

71. Ακριβώς πριν από την απόφαση αυτή, το Πρωτοδικείο είχε καταλήξει σε παρεμφερή κρίση στην υπόθεση Chiquita. Έκρινε ότι δεν υπάρχει δυνατότητα ελέγχου της νομιμότητας του κανονισμού της Επιτροπής που θεσπίζει λεπτομερείς κανόνες για την εφαρμογή των εισαγωγών μπανανών στην Κοινότητα με γνώμονα, μεταξύ άλλων, το άρθρο XIII της ΓΣΔΕ (εφαρμογή των ποσοτικών περιορισμών μη δημιουργούσα δυσμενείς διακρίσεις). Το άρθρο XIII της ΓΣΔΕ είναι κατ' ουσίαν γενικής φύσεως, σε αντίθεση με τους λεπτομερείς κανόνες του κώδικα αντιντάμπινγκ, παραδείγματος χάριν. Επιπλέον, ενώ η Κοινότητα είχε σκοπό να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις της στο πλαίσιο του ΠΟΕ εκδίδοντας τον επίμαχο κανονισμό, δεν σκοπούσε να εφαρμόσει ή μεταφέρει στην κοινοτική έννομη τάξη κανόνες προκύπτοντες από συμφωνία του ΠΟΕ για τη διατήρηση της ισορροπίας μεταξύ δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των μερών της συμφωνίας αυτής [57].

56 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 2005, C-377/02, Van Parys (Συλλογή 2005 σ. I-1465, σκέψη 51). Βλ., επίσης, τη διάταξη της 2ας Μαΐου 2001, C-307/99, OGT Fruchthandelsgesellschaft (Συλλογή 2001, σ. I-3159), και απόφαση της 20ής Μαρτίου 2001, T-52/99, T. Port (Συλλογή 2001, σ. II-981, σκέψεις 44-60).

57 — Απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 2005, T-19/01, Chiquita (Συλλογή 2005, σ. II-315, σκέψεις 156-171). Βλ. επίσης προτάσεις επί της αποφάσεως της 5ης Οκτωβρίου 1994, C-280/93, Γερμανία κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1994, σ. I-4973), όπου ο γενικός εισαγγελέας Gulmann είχε την άποψη ότι «αποφασιστικής σημασίας [...] ότι στις [Fediol και Nakajima] το Δικαστήριο στήριξε [την απόφασή του περί ελέγχου της νομιμότητας κοινοτικών μέτρων ενόψει της νομοθεσίας του ΠΟΕ] στο γεγονός ότι μέσω της αναφοράς στους σχετικούς κανόνες της ΓΣΔΕ υφίσταντο ειδικά στοιχεία που συνηγορούσαν υπέρ του ελέγχου αυτού» (σημείο 147). Κατά την άποψή του, εφόσον ο επίμαχος στην υπόθεση εκείνη κοινοτικός κανονισμός για τις μπανάνες δεν παρέπεμπε υπό την έννοια αυτή στη ΓΣΔΕ, η εξαίρεση Nakajima δεν ετύγχανε εφαρμογής. Στη σκέψη 111 της αποφάσεως, το Δικαστήριο κατέληξε στην ίδια κρίση, αν και δεν έδωσε καμία αιτιολογία συναφώς.

72. Δεν είναι εύκολο να χαραχθούν επακριβώς τα όρια της νομολογίας Nakajima με κριτήριο την ως άνω απόφαση [58]. Ωστόσο, παρατηρώ τα εξής.

73. Πρώτον, ως προς την έννοια της προϋποθέσεως, το σχετικό μέτρο να έχει ληφθεί προς εκπλήρωση «ειδικής» υποχρεώσεως που έχει αναληφθεί στο πλαίσιο της ΓΣΔΕ, κατά την άποψή μου η απαίτηση αυτή αναφέρεται απλώς στην εφαρμογή μιας συγκεκριμένης διατάξεως ή μιας συγκεκριμένης ομάδας διατάξεων της ΓΣΔΕ. Δεν συμφωνώ με την ερμηνεία του Πρωτοδικείου στην υπόθεση Chiquita ότι πρέπει να γίνει διάκριση μεταξύ των διατάξεων της ΓΣΔΕ που είναι «γενικής ισχύος» (στην περίπτωση εκείνη το άρθρο XIII της υποχρεώσεως της ΓΣΔΕ για τη μη δημιουργούσα δυσμενείς διακρίσεις εφαρμογή των ποσοτικών περιορισμών) και των φύσει «ειδικών» διατάξεων. Πέραν του ότι είναι πολύ δυσχερές να χαραχτεί μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ των διαφόρων υποχρεώσεων κατά τον τρόπο αυτό (το Πρωτοδικείο δεν διευκρίνισε πώς πρέπει να γίνει αυτό), νομίζω ότι η συλλογιστική της εξαιρέσεως Nakajima τυγχάνει εξίσου εφαρμογής επί υποχρεώσεως που έχει εκπληρωθεί από την Κοινότητα αλλά, παραδείγματος χάριν, δεν αφορά μόνον έναν μεμονωμένο τομέα όπως το αντιντάμπινγκ.

74. Δεύτερον, η κύρια δυσχέρεια καθορισμού του πεδίου εφαρμογής της εξαιρέσεως Nakajima είναι αν η «πρόθεση» του κοινο-

58 — Βλ., ομοίως, τα σχόλια του γενικού εισαγγελέα Tizzano στην προαναφερθείσα στην υποσημείωση 57 ανωτέρω απόφαση Van Parys (σημεία 84 έως 105).

τικού νομοθέτη κατά τη θέσπιση του προσβαλλομένου νομοθετικού μέτρου ήταν η εκπλήρωση ειδικής υποχρεώσεως αναληφθείσας στο πλαίσιο της ΓΣΔΕ. Επί του σημείου αυτού, ενώ φαίνεται αρχικώς πρόσφορη η ερμηνεία του κριτηρίου αυτού ως απαιτούσα απλώς αξιολόγηση της υποκειμενικής προθέσεως του νομοθέτη, η εν λόγω προσέγγιση είναι κατά την άποψή μου εγγενώς ελαττωματική. Πρώτον, είναι σχεδόν αδύνατον για το Δικαστήριο —και, ακόμη περισσότερο, για τους ιδιώτες που επιδιώκουν να επιβεβαιώσουν το περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους— να εξακριβώσουν την υποκειμενική πρόθεση του νομοθέτη κατά τον χρόνο θεσπίσεως της νομοθεσίας. Μολονότι το προοίμιο της κρίσιμης νομοθεσίας αποτελεί σαφώς ένδειξη υποκειμενικής προθέσεως, δεν είναι εύλογο σε όλες τις περιπτώσεις: μπορεί να προσκομισθούν σχεδόν απεριόριστα αποδεικτικά στοιχεία, όλα εκ των οποίων δεν είναι διαθέσιμα στο κοινό, αν ληφθεί υπόψη το κριτήριο της υποκειμενικής προθέσεως. Δεύτερον, μέχρι σήμερα, το Δικαστήριο δεν έχει αξιολογήσει με συνέπεια τη λυσιτέλεια των άμεσων αποδεικτικών στοιχείων της υποκειμενικής προθέσεως του κοινοτικού νομοθέτη. Επομένως, σε υποθέσεις όπως η υπόθεση Van Parys, απέρριψε την εφαρμογή της νομολογίας Nakajima σε περιπτώσεις όπου η υποκειμενική πρόθεση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν, όπως έχει εκφραστεί στο προοίμιο και στα σχόλια του τότε επιτρόπου, να εκπληρώσει υποχρέωση στο πλαίσιο του ΠΟΕ.

75. Για τους λόγους αυτούς, είναι αναληθές και αντίκειται προς την ασφάλεια δικαίου να υποστηριχθεί ότι το μόνο κριτήριο εφαρμογής της εξαιρέσεως Nakajima είναι η υποκειμενική πρόθεση του νομοθέτη [59]. Επομένως, η αξιολόγηση περιορίζεται στον έλεγχο του σκοπού της κοινοτικής νομοθεσίας βάσει αμιγώς αντικειμενικής ερμηνείας της προσβαλλόμενης διατάξεως. Μολονότι το προοίμιο των νομοθετικών κειμένων αποτελεί σημαντικό ερμηνευτικό στοιχείο, η ρητή αναφορά του σκοπού της εκπληρώσεως υποχρεώσεως στο πλαίσιο του ΠΟΕ στο προοίμιο δεν είναι, κατά την άποψή μου, ούτε πειστική (όπως αποδεικνύει η υπόθεση Van Parys) ούτε αναγκαία (αντιθέτως προς τα επιχειρήματα της Επιτροπής και της Fonterra Logistics).

76. Ειδικότερα, όταν στο προοίμιο δεν γίνεται τέτοια μνεία, το κριτήριο Nakajima πληρούται κατά την άποψή μου όταν είναι σαφές από τη σύγκριση του περιεχομένου της προσβαλλόμενης κοινοτικής διατάξεως, αφενός, και ειδικής υποχρεώσεως αναληφθείσας στο πλαίσιο του ΠΟΕ, αφετέρου, ότι η διάταξη πράγματι καταλήγει στην εφαρμογή ή ενσωμάτωση της αναληφθείσας στο πλαίσιο του ΠΟΕ υποχρεώσεως στην κοινοτική νομοθεσία. Στην περίπτωση αυτή, είναι αρκούντως σαφές, βάσει αντικειμενικής αναλύσεως, ότι ο κοινοτικός νομοθέτης επέλεξε να ενσωματώσει τις αναληφθείσες στο πλαίσιο του ΠΟΕ δεσμεύσεις στο κοινοτικό νομικό σύστημα, υπό την έννοια ότι μπορεί να ελεγχθεί η νομιμότητα κοινοτικής διατάξεως με γνώμονα τη νομοθεσία του ΠΟΕ.

59 — Προσθέτω ότι το συμπέρασμα αυτό συμπίπτει, κατ' αναλογία, με την προσέγγιση που υιοθετήθηκε για την αξιολόγηση της βουλήσεως στο πλαίσιο της θεωρίας της καταχρήσεως του κοινοτικού δικαίου: βλ., παραδείγματος χάριν, απόφαση της 23ης Μαρτίου 1982, 53/81, Levin (Συλλογή 1982, σ. 1035), καθώς και τις προτάσεις επί της αποφάσεως της 27ης Φεβρουαρίου 2003, C-109/01, Akrich (Συλλογή 2003, σ. I-9607, σημεία 102 και 174).

4. Εφαρμογή του κριτηρίου Nakajima στην υπό κρίση υπόθεση

77. Εφαρμόζοντας το εν λόγω κριτήριο στην υπό κρίση υπόθεση, το ζήτημα είναι αν ο αντικειμενικός σκοπός του άρθρου 25, παράγραφος 1, και/ή του άρθρου 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 είναι η μεταφορά στην κοινοτική έννομη τάξη του άρθρου XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ΓΣΔΕ και του άρθρου 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί της διαδικασίας εισαγωγής.

78. Είναι σαφές ότι τα εν λόγω άρθρα αποτελούν μέρος των κοινοτικών κανόνων που διέπουν τον διακανονισμό των εισαγωγών στην Κοινότητα γαλακτοκομικών προϊόντων με μειωμένους δασμούς σύμφωνα με τις δασμολογικές παραχωρήσεις που καθορίζονται στον κατάλογο CXL, ο οποίος, όπως διευκρινίζεται στο προοίμιο του κανονισμού 2535/2001, έχει καταρτιστεί μετά τις διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν στο πλαίσιο του άρθρου XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ[60]. Συναφώς, υπάρχει σαφής παραλληλισμός με την υπόθεση 352/96, Ιταλία κατά Συμβουλίου, την οποία ανέλυσα ήδη. Όπως στην περίπτωση εκείνη, είναι επομένως σαφές ότι ο κανονισμός 2535/2001 θέτει σε ισχύ εντός της Κοινότητας συμφωνία η οποία συνάφθηκε στο πλαίσιο του άρθρου XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ. Έπεται ότι, για τους ίδιους λόγους που αναφέρονται στην υπόθεση εκείνη, η Κοινότητα σκοπούσε να μεταφέρει στην κοινοτική έννομη τάξη τις υποχρεώσεις που ανέλαβε στο πλαίσιο της ΠΟΕ θεσπίζοντας τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 και επομένως η εξαίρεση Nakajima μπορεί να θεωρηθεί ότι τυγχάνει εν προκειμένω εφαρμογής. Σημειώνω ότι, μολονότι στην υπό κρίση υπόθεση δεν προβάλλεται η παράβαση του άρθρου XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ καθεαυτής, αλλά άλλες διατάξεις της ΓΣΔΕ, συμφωνώ με την προαναφερθείσα παρατήρηση του γενικού εισαγγελέα Mischo, ότι το γεγονός αυτό δεν μεταβάλλει την αξιολόγηση. Ο περιορισμός του ελέγχου της νομιμότητας μόνο με γνώμονα το άρθρο XXIV, παράγραφος 6, της ΓΣΔΕ, κατά την άποψή μου, αντιστοιχεί σε μη ικανοποιητική αξιολόγηση του αντικειμενικού σκοπού του κοινοτικού νομοθέτη κατά τη θέσπιση των προσβαλλομένων άρθρων και διακυβεύει σοβαρά την αποτελεσματικότητα της εξαιρέσεως Nakajima στην εν λόγω υπόθεση.

79. Για τους λόγους αυτούς, ο έλεγχος της νομιμότητας των άρθρων 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 πρέπει να γίνει με γνώμονα το άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ΓΣΔΕ, και το άρθρο 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί της διαδικασίας εισαγωγής.

5. Άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ΓΣΔΕ

80. Κατά το άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ΓΣΔΕ, κάθε συμβαλλόμενο κράτος «αναλαμβάνει την υποχρέωσιν όπως πάσα υπ' αυτού ιδρυομένη ή διατηρουμένη κρατική επιχείρησις, οπουδήποτε εγκατεστημένη, ή πάσα επιχείρησις εις ην παραχωρεί διά νομοθετικής διατάξεως ή απλώς εν τη πράξει, αποκλειστικά ή ειδικά προνόμια,

60 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 4, στοιχείο α', του προοιμίου και το άρθρο 24, παράγραφος 1, του κανονισμού.

προκειμένου να προβή αυτή εις αγοράς ή πωλήσεις συνεπαγομένας εισαγωγήν ή εξαγωγήν θέλει ενεργεί κατά τρόπον σύμφωνον προς τα γενικάς αρχάς της πολιτικής της μη διακρίσεως τας θεσπιζομένας εν τη παρούση και αναφερομένας εις τα νομοθετικά ή διοικητικά μέτρα τα διέποντα τας παρ' ιδιωτών εμπόρων εισαγωγάς και εξαγωγάς».

81. Όσον αφορά το άρθρο 25, παράγραφος 1, στην υπό κρίση υπόθεση για τους λόγους που ήδη εξήγησα ανωτέρω, είναι σαφές ότι ο τρόπος με τον οποίο η Επιτροπή καθόρισε το καθεστώς εισαγωγών βουτύρου Νέας Ζηλανδίας πράγματι χορηγεί στον όμιλο Fonterra το αποκλειστικό δικαίωμα εισαγωγής του εν λόγω βουτύρου στην Κοινότητα. Είναι επίσης σαφές, για παρεμφερείς λόγους με αυτούς που ανέφερα ανωτέρω στο πλαίσιο της αρχής της απαγορεύσεως των διακρίσεων του κοινοτικού δικαίου, ότι η Επιτροπή δεν διασφάλισε ότι ο όμιλος Fonterra δρα κατά μη δημιουργούντα διακρίσεις τρόπο, κατά την έννοια του άρθρου XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α'. Θα αναφερθώ εδώ ειδικότερα στο στοιχείο β' του εν λόγω άρθρου, το οποίο διευκρινίζει ότι «η έννοια των διατάξεων του εδαφίου α' της παρούσας παραγράφου είναι ότι οι διατάξεις αυτές απαιτούν όπως οι ως άνω επιχειρήσεις [...] παρέχουν κάθε δυνατότητα στις επιχειρήσεις των άλλων συμβαλλομένων μερών, να συμμετάσχουν σε τέτοιες αγορές ή πωλήσεις υπό όρους ελευθέρου ανταγωνισμού και κατά τις συνήθεις εμπορικές συνήθειες» [61]. Αρκεί να λεχθεί ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, κανένα άλλο μέρος δεν έχει τη δυνατότητα να συμμετάσχει υπό όρους ελεύθερου ανταγωνισμού στη διεκδίκηση του δικαιώματος εισαγωγής βουτύρου Νέας Ζηλανδίας στην Κοινότητα [62]. Για τον λόγο αυτό, κατά την άποψή μου, το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 πρέπει να κριθεί ανίσχυρο επειδή αντίκειται στο άρθρο XVII, παράγραφος 1, στοιχείο α', της ΓΣΔΕ.

82. Ωστόσο, δεν νομίζω ότι το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού αντίκειται στην εν λόγω διάταξη. Αντίθετα προς το άρθρο 25, παράγραφος 1, το εν λόγω άρθρο, χορηγώντας ένα αποκλειστικό δικαίωμα, δεν διευκολύνει καθεαυτό τον όμιλο Fonterra Group να δρα κατά τρόπο δημιουργούντα δυσμενείς διακρίσεις, αλλά καθορίζει μόνον ότι οι αιτήσεις για χορήγηση αδειών εισαγωγής πρέπει να υποβάλλονται στο Ηνωμένο Βασίλειο.

6. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί της διαδικασίας εισαγωγής της ΓΣΔΕ

83. Το άρθρο 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί της διαδικασίας εισαγωγής ορίζει ότι «οι κανόνες για το καθεστώς αδειών εισαγωγής πρέπει να είναι ουδέτεροι κατά την εφαρμογή τους και να εκτελούνται κατά δίκαιο τρόπο». Συναφώς, το δευτεροβάθμιο όργανο του ΠΟΕ έκρινε ότι η Συμφωνία δεν

61 — Βλ., περαιτέρω, έκθεση του δευτεροβαθμίου οργάνου για τον Καναδά — Εξαγωγές σιτηρών και εισαγωγές δημητριακών σε κόκκους, WT/DS276/AB/R, 2004.

62 — Βλ. περαιτέρω, παραδείγματος χάριν, έκθεση της εξεταστικής επιτροπής για την Κορέα — Διάφορα μέτρα για τα βοοειδή, WT/DS161/R, WT/DS169/R, 2000.

διέπει τους κανόνες αδειών εισαγωγής καθεαυτούς, αλλά τις διαδικασίες με τις οποίες οι εν λόγω κανόνες εφαρμόζονται και εκτελούνται [63]. Παραδείγματα υποθέσεων που κρίθηκε ότι αφορούν «κανόνες» παρά διαδικασίες περιλαμβάνουν την εφαρμογή διαφορετικού συστήματος χορηγήσεως αδειών σε ορισμένα μέλη [64], καθώς και μέτρα που δίνουν προτεραιότητα στη χορήγηση αδειών σε εισαγωγείς που είναι επίσης και εξαγωγείς [65]. Μολονότι η διάταξη αυτή μπορεί να εφαρμόζεται με δυσχέρεια σε ορισμένες διαδικασίες, στην υπό κρίση υπόθεση νομίζω ότι και το άρθρο 25, παράγραφος 1, και το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 πρέπει να θεωρηθούν «κανόνες» διέποντες τη χορήγηση αδειών εισαγωγής στην Κοινότητα, και όχι απλώς διαδικασίες για την εφαρμογή των κανόνων. Για τον λόγο αυτό, πιστεύω ότι τα εν λόγω άρθρα δεν παραβιάζουν το άρθρο 1, παράγραφος 3, της Συμφωνίας περί της διαδικασίας εισαγωγής.

Δ — *Διαχρονικά αποτελέσματα*

84. Όπως είναι σαφές από τα ανωτέρω, πιστεύω ότι τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001 αντίκεινται στο κοινοτικό δίκαιο και επομένως πρέπει να κριθούν ανίσχυρα. Το τελικό ζήτημα που πρέπει να εξεταστεί είναι τα διαχρονικά αποτελέσματα μιας τέτοιας αποφάσεως. Όπως κατά πάγια νομολογία έχει κρίνει το Δικαστήριο, το άρθρο 231, παράγραφος 2, εφαρμοστέο κατ' αναλογία στις διαδικασίες για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, επιφυλάσσει υπέρ του Δικαστηρίου εξουσία εκτιμήσεως στο να καθορίζει, όπου δικαιολογείται από επιτακτικούς λόγους ασφαλείας δικαίου, ποια συγκεκριμένα αποτελέσματα των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου οι οποίες κρίθηκαν ανίσχυρες πρέπει να διατηρηθούν [66].

85. Όσον αφορά το άρθρο 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 —και ειδικότερα την υποχρέωση προσκομίσεως πιστοποιητικού ΙΜΑ 1 με την υποβολή αιτήσεως για χορήγηση άδειας εισαγωγής στην περίπτωση του βουτύρου Νέας Ζηλανδίας— είναι σαφές ότι η άμεση άρση της υποχρεώσεως αυτής θα είχε απαράδεκτες συνέπειες, από απόψεως ασφαλείας του καθεστώτος εισαγωγής καθώς και για τη διασφάλιση της ποιότητας των προϊόντων. Κατά συνέπεια, πιστεύω ότι το αποτέλεσμα του εν λόγω άρθρου πρέπει να διατηρηθεί μέχρι να τεθεί σε ισχύ διάταξη αντικαταστάσεως, θεσπιζομένη από την Επιτροπή, η οποία δεν θα παραβαίνει τους κοινοτικούς κανόνες για την απαγόρευση των διακρίσεων και τον ανταγωνισμό. Όσον αφορά το άρθρο 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001, ωστόσο, δεν βλέπω κανένα λόγο περιορισμού των διαχρονικών αποτελεσμάτων της εν λόγω διατάξεως. Η άρση της διατάξεως

63 — Έκθεση του δευτεροβαθμίου οργάνου για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες — Καθεστώς για την εισαγωγή, πώληση και διανομή των μπανανών, WT/DS27/AB/R, 1997, παράγραφοι 196 επ.

64 — Όπ.π.

65 — Έκθεση της εξεταστικής επιτροπής για τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες — Μέτρα που επηρεάζουν την εισαγωγή ορισμένων προϊόντων πουλερικών, WT/DS699/R, 1998, παράγραφος 254.

66 — Βλ., παραδείγματος χάριν, αποφάσεις της 27ης Φεβρουαρίου 1985, 112/83, Société de Produits de Maïs κατά Administration des Douanes (Συλλογή 1985, σ. 719, σκέψεις 16-18)· της 10ης Μαρτίου 1992, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-38/90 και C-151/90, R κατά Lomas κ.λπ. (Συλλογή 1992, σ. I-1781, σκέψη 23)· της 8ης Νοεμβρίου 2001, C-228/99, Silos και Mangimi Martini (Συλλογή 2001, σ. I-8401, σκέψη 35).

αυτής συνεπάγεται ότι, όπως και με τα άλλα προϊόντα που καλύπτουν τα πιστοποιητικά ΙΜΑ 1, οι αιτήσεις για χορήγηση αδειών εισαγωγής μπορούν να υποβάλλονται ενώπιον οποιουδήποτε οργανισμού εκδόσεως αδειών εισαγωγής κάθε κράτους μέλους. Το γεγονός ότι οι οργανισμοί εκδόσεως του Ηνωμένου Βασιλείου έχουν, σύμφωνα με το δεύτερο εδάφιο του άρθρου 35, παράγραφος 2, και του άρθρου 38 του κανονισμού 2535/2001, ορισμένες δευτερεύουσες υποχρεώσεις συντονισμού των πιστοποιητικών ΙΜΑ 1 για λόγους στατιστικής, κατά την άποψή μου, δεν επαρκεί για να μεταβληθεί η διαπίστωση αυτή. Επιπλέον, δεν φαίνεται ότι, με την επιφύλαξη της συνεργασίας μεταξύ των οργανισμών εκδόσεως, υπάρχει οπωσδήποτε εμπόδιο για την εξακολούθηση της εκπλήρωσης του καθήκοντος αυτού από τις αρχές του Ηνωμένου Βασιλείου.

V — Πρόταση

86. Για τους προαναφερθέντες λόγους, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στα υποβληθέντα από το Verwaltungsgericht ερωτήματα:

«1) Τα άρθρα 25, παράγραφος 1, και 35, παράγραφος 2, του κανονισμού 2535/2001, για τη θέσπιση λεπτομερών κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΚ) 1255/1999 του Συμβουλίου, όσον αφορά το καθεστώς εισαγωγής γάλακτος και γαλακτοκομικών προϊόντων και το άνοιγμα δασμολογικών ποσοστώσεων, είναι ανίσχυρα·

2) Τα διαχρονικά αποτελέσματα του άρθρου 25, παράγραφος 1, του κανονισμού 2535/2001 διατηρούνται μέχρι να τεθεί σε ισχύ διάταξη αντικαθιστούσα το ως άνω άρθρο, η οποία δεν θα προσκρούει στους κοινοτικούς κανόνες περί απαγορεύσεως των διακρίσεων και περί ανταγωνισμού.»