ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 24ης Μαΐου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η υπόθεση, στο πλαίσιο της οποίας το College van Beroep voor het Bedrijfsleven (εφεξής: το παραπέμπον δικαστήριο) υπέβαλε στο Δικαστήριο ερώτημα σχετικά με το κύρος του άρθρου 13α του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής το οποίο προστέθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 45/84 [1]. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1687/76 περιέχει τις κοινοτικές διατάξεις περί καθορισμού κοινών λεπτομερειών ελέγχου της χρησιμοποιήσεως και/ή του προορισμού προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση [2].

Στη διαφορά ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου ο επιθεωρητής δασμών και ειδικών φόρων καταναλώσεως του Amersfoort (εφεξής: ο επιθεωρητής) αρνήθηκε εξ ονόματος του καθού (του Υπουργού Γεωργίας και Αλιείας) να δεχθεί την αίτηση της δεύτερης από τις προσφεύγουσες, η οποία, ως μεταφορέας, ενεργούσε επ' ονόματι της πρώτης, με την οποία ζητούσε, κατ' εφαρμογή της ρυθμίσεως περί επανεισαγομένων εμπορευμάτων, να απαλλαγεί από την υποχρέωση καταβολής γεωργικής εισφοράς για την εισαγωγή μίας παρτίδας αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη. Όπως θα εκτεθεί πιο κάτω με λεπτομέρειες, η ρύθμιση περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων » έχει σκοπό να απαλλάξει από τους δασμούς ορισμένα εμπορεύματα τα οποία ήταν αρχικά κοινοτικής καταγωγής και τα οποία επανεισάγονται στην Κοινότητα αφού παρέμειναν εκτός αυτής. Οι προσφεύγουσες άσκησαν προσφυγή κατά της αρνητικής αποφάσεως περί υπαγωγής στο καθεστώς των « επανεισαγομένων εμπορευμάτων » και η διαφορά έφθασε έτσι ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου.

Η διαφορά αφορά μία παρτίδα αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που προέρχεται από τα αποθέματα του γερμανικού οργανισμού παρεμβάσεως και, κατά τη διάρκεια του έτους 1984, εξήχθη από την εταιρία Schenker (εφεξής: ο εξαγωγέας) για λογαριασμό της Κοινότητας ως επισιτιστική βοήθεια στο πλαίσιο του World Food Programme [3]. Από την απόφαση περί κατακυρώσεως της εν λόγω παρτίδας [4] προκύπτει ότι η εντολή περί παραδόσεως δόθηκε με τη μορφή συμβάσεως cif, πράγμα που σημαίνει, κυρίως, ότι ο ανάδοχος εξαγωγέας, εν προκειμένω η Schenker, έφερε τα έξοδα της ασφαλίσεως [5]. Κατά την άφιξη του εμπορεύματος στον προορισμό του στη Μέση Ανατολή διαπιστώθηκε ότι λόγω μούχλας και καταστροφής της συσκευασίας η σκόνη γάλακτος είχε καταστεί ακατάλληλη για επισιτιστική βοήθεια. Κατά τη συνεδρίαση

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 περί καθορισμού κοινών λεπτομερειών ελέγχου της χρησιμοποιήσεως ή/και του προορισμού προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση· ΕΕ 1984, L 7, σ. 5.

2 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1976, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/016, σ. 6.

3 — Βλέπε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1278/84 του Συμβουλίου, της 7ης Μαΐου 1984, περί καθορισμού για το έτος 1984 των κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 3331/82 για την πολιτική και τη διαχείριση της επισιτιστικής βοήθειας — ΕΕ 1984, L 124, σ. 1 — και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1354/83 της Επιτροπής, της 17ης Μαΐου 1983, για τις γενικές λεπτομέρειες της διακίνησης και της χορήγησης του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, βουτύρου και βουτυρελαίου στο πλαίσιο της επισιτιστικής βοήθειας — ΕΕ 1983, L 142, σ. 1 —, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1986/83 — ΕΕ 1983, L 187, σ. 29· βλέπε, ειδικότερα, και τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3295/84 της Επιτροπής, της 23ης Νοεμβρίου 1984, περί χορηγήσεως διαφόρων παρτίδων αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη ως επισιτιστική βοήθεια — ΕΕ 1984, L 309, σ. 16 —, καθώς και το παράρτημα Ε.

4 — Βλέπε παράρτημα Ε που αναφέρεται στην προηγούμενη παραπομπή.

5 — Βλέπε άρθρο 18, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83· εξάλλου, από το άρθρο 18, παράγραφος 8, του ίδιου αυτού κανονισμού προκύπτει ότι πρέπει να φέρει τον κίνδυνο ζημίας μέχρι το χρόνο της εκφορτώσεως από το σκάφος.

προέκυψε ότι η ασφάλεια που είχε συσταθεί για την παράδοση βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83 από τον εξαγωγέα, όταν του ανατέθηκε η εξαγωγή των εμπορευμάτων προς τη Μέση Ανατολή, ελευθερώθηκε, όταν διαπιστώθηκε ότι τα εμπορεύματα είχαν υποστεί ζημιά[6]. Ακολούθως, η πρώτη από τις προσφεύγουσες, μία ολλανδική εταιρία, εξαγόρασε την παρτίδα, την απέστειλε με πλοίο στη Βρέμη, από όπου είχε αρχίσει το ταξίδι προς τη Μέση Ανατολή, και τη διασάφησε εκεί στις 15 Ιουνίου 1985, για εισαγωγή ως εμπόρευμα επανεισαγόμενο σε ελεύθερη κυκλοφορία.

Όταν το Hauptzollamt του Bremen-Nord αρνήθηκε να κάνει δεκτή τη διασάφηση αυτή βάσει της ρυθμίσεως περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων », η δε Oberfinanzdirektion (ανωτάτη φορολογική διεύθυνση) της Βρέμης απέρριψε με απόφαση της 28ης Οκτωβρίου 1985 την ένσταση κατά της αποφάσεως αυτής, η πρώτη από τις προσφεύγουσες μετέφερε την παρτίδα προς τις Κάτω Χώρες και την εναποθήκευσε στη δεύτερη από τις προσφεύγουσες. Στις 17 Ιανουαρίου *1986*, οι προσφεύγουσες ζήτησαν από το ολλανδικό τελωνείο να τους επιτρέψει την εισαγωγή της παρτίδας κατ' εφαρμογή της ρυθμίσεως περί επανεισαγομένων εμπορευμάτων. Στις 5 Ιανουαρίου *1987*, ο επιθεωρητής απέρριψε την αίτηση αυτή, στις δε 8 Ιανουαρίου 1987, επέβαλε στη δεύτερη από αυτές, ελλείψει συστάσεως ασφαλείας, γεωργική εισφορά ύψους 848 374,80 ολλανδικών φιορινίων (HFL). Κατά των δύο αυτών ακριβώς αποφάσεων ασκήθηκε προσφυγή ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου.

6 — Δεν προκύπτει σαφώς αν αυτό έγινε βάσει του άρθρου 26, παράγραφος 2 (απόδειξη ότι πληρώθηκαν όλες οι προϋποθέσεις σχετικά με τη χρησιμοποίηση ή/και τον προορισμό) ή βάσει του άρθρου 26, παράγραφος 9 (ανωτέρα βία) του προαναφερθέντος κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83. Η απάντηση ωστόσο στο ερώτημα αυτό δεν έχει καμία σημασία για το νομικό ζήτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο. Πράγματι, από το άρθρο 16, παράγραφος 3, του ίδιου κανονισμού προκύπτει ότι τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατακύρωση του διαγωνισμού δεν μεταβιβάζονται. Αυτό σημαίνει ότι η έννομη σχέση μεταξύ Schenker και γερμανικού οργανισμού παρεμβάσεως δεν μεταβιβάσθηκε στη Vreugdenhil.

Οι κοινοτικές διατάξεις

2. Η διαφορά πρέπει να εξετασθεί στο πλαίσιο της δασμολογικής μεταχείρισης που προβλέπεται για τα επανεισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας εμπορεύματα. Η δεύτερη και τρίτη αιτιολογική σκέψη του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) του Συμβουλίου 754/76[7], έχουν ως εξής:

« ... ότι ορισμένα εμπορεύματα εισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητος για να τεθούν εκεί σε ελεύθερη κυκλοφορία δύνανται να έχουν προηγουμένως εξαχθεί από το τελευταίο αυτό έδαφος·

ότι εφόσον τέτοια εμπορεύματα ευρίσκονται κατά τον χρόνο της εξαγωγής αυτής, σε μία από τις καταστάσεις που καθορίζονται στα άρθρα 9 και 10 της Συνθήκης και εφόσον η εξαγωγή αυτή δεν έχει πραγματοποιηθεί στο πλαίσιο του καθεστώτος της τελειοποιήσεως προς επανεισαγωγή, η επανένταξή τους στο κοινοτικό οικονομικό κύκλωμα πρέπει να λαμβάνει χώρα με απαλλαγή από τους εισαγωγικούς δασμούς οι οποίοι προβλέπονται γι' αυτά ».

Αυτή η ρύθμιση περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων » έχει ως σκοπό την κατάργηση κάθε είδους εισφορών λόγω εισαγωγής στην Κοινότητα, σε περίπτωση επανεισαγωγής στην Κοινότητα εμπορευμάτων που κατάγονται από το τελωνειακό της έδαφος. Από την αρχή αυτή όμως, όπως προκύπτει από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη του ίδιου προοιμίου, θεσπίζεται μία εξαίρεση:

7 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 754/76 του Συμβουλίου, της 25ης Μαρτίου 1976· ΕΕ ειδ. έκδ. 02/002, σ. 132.

« Ότι για να αποφευχθεί κάθε κερδοσκοπία πρέπει να μη χορηγείται απαλλαγή σε περίπτωση επανεισαγωγής στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητος εμπορευμάτων για τα οποία συμπληρώθηκαν τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής προκειμένου να χορηγηθούν επιστροφές ή άλλα ποσά που προβλέπονται κατά την εξαγωγή στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής· ότι εντούτοις δύνανται να δημιουργηθούν παρεκκλίσεις απ' αυτή την αρχή με την επιφύλαξη ότι θα επιστραφούν τα χορηγηθέντα ποσά ή ότι θα ληφθούν όλα τα μέτρα για να αποτραπεί η καταβολή τους, εφόσον προσκομίζεται απόδειξη στις αρμόδιες αρχές ότι λόγω περιστάσεων στις οποίες ο εξαγωγέας δεν είχε επίδραση, τα εμπορεύματα επιστρέφουν στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας ».

Ο πολιτικός στόχος που διατυπώνεται στο πρώτο ήμισυ αυτής της πέμπτης αιτιολογικής σκέψεως (ότι αποκλείεται η απαλλαγή) υλοποιείται με το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), ενώ ο στόχος που διατυπώνεται στο δεύτερο ήμισυ (επιτρεπόμενες παρεκκλίσεις) με το άρθρο 2, παράγραφος 2, του εν λόγω βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76. Το κείμενο αυτού του άρθρου 2, όπως ίσχυε κατά το χρόνο των πραγματικών περιστατικών, περιέχεται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση (σημείο 1).

3. Ο αναφερθείς κανονισμός (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής, της 30ής Ιουνίου 1976, περιείχε, κατά το χρόνο των πραγματικών περιστατικών, διατάξεις περί ελέγχου εμπορευμάτων προερχομένων από τα αποθέματα της παρεμβάσεως. Όπως αναφέρθηκε, το επίμαχο άρθρο 13α προστέθηκε στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1687/76 με τροποποιητικό κανονισμό, δηλαδή τον κανονισμό (ΕΟΚ) 45/84 της Επιτροπής, της 6ης Ιανουαρίου 1984. Το εν λόγω άρθρο 13α αποτελείται από περισσότερα μέρη. Το άρθρο 13α, παράγραφος 1, έχει την ακόλουθη διατύπωση:

« 1) Στην περίπτωση κατά την οποία εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 2, παράγραφος 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 754/76 του Συμβουλίου,

— η ασφάλεια που αναφέρεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, καταπίπτει αν δεν έχει ακόμα αποδεσμευθεί,

— καταβάλλεται ποσό ίσο με την εν λόγω ασφάλεια, εφόσον αυτή έχει ήδη αποδεσμευθεί. »

Από αυτό προκύπτει ότι η πρώτη αυτή παράγραφος διευκρινίζει το περιεχόμενο του προαναφερθέντος άρθρου 2, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76 του Συμβουλίου. Όπως τονίστηκε ανωτέρω, το άρθρο 2, παράγραφος 2, καθορίζει τις παρεκκλίσεις από την αρχή της μη απαλλαγής που περιέχεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1: ορίζει σε ποιες περιπτώσεις και υπό ποιες προϋποθέσεις εμπορεύματα που κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο 6), αποκλείονται από την κατηγορία των « επανεισαγομένων εμπορευμάτων », ιδίως επειδή « έχουν δώσει αφορμή για τη λήψη επιστροφών ή άλλων ποσών προβλεπομένων κατά την εξαγωγή στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής », μπορούν εντούτοις να θεωρηθούν ως « επανεισαγόμενα εμπορεύματα ». Προϋπόθεση γι' αυτή την κατά παρέκκλιση αναγνώριση ως « επανεισαγόμενα εμπορεύματα » είναι το « ότι είναι βέβαιο ότι τα χορηγηθέντα ποσά έχουν επιστραφεί ή ότι έχουν ληφθεί από τις ενδιαφερόμενες υπηρεσίες όλα τα μέτρα για τη μη καταβολή τους ». Αυτή ακριβώς η προϋπόθεση διατυπώνεται με περισσότερες λεπτομέρειες στην παράγραφο 1 του άρθρου 13α που ορίζει ότι η ασφάλεια που είχε συσταθεί για να εξασφαλισθεί η άφιξη στον προορισμό τους των εμπορευμάτων που προέρχονται από την παρέμβαση καταπίπτει ή αν έχει ήδη ελευθερωθεί καταβάλλεται ποσό ίσο προς αυτή.

Στη δεύτερη (και τρίτη) παράγραφο του επίμαχου άρθρου 13α προβλέπεται στη συνέχεια ένα νόμιμο τεκμήριο με χρηματικές συνέπειες:

« 2) Στην περίπτωση που προϊόντα, για τα οποία έχει συσταθεί ασφάλεια όπως αναφέρεται στο άρθρο 13, παράγραφος 1, δεν πληρούν, κατά την εξαγωγή τους εκτός της γεωργικής [γεωγραφικής] επικράτειας της Κοινότητας, τις τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής, για τη χορήγηση της επιστροφής, θεωρείται για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 754/76, ότι εκπληρούν αυτές τις διατυπώσεις και εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1.

3) Το ποσό των ασφαλειών που αναφέρεται στις παραγράφους 1 και 2 θεωρείται ως ασφάλεια που έχει καταπέσει κατά την έννοια του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 352/78 του Συμβουλίου. »

Η συνέπεια αυτού του τεκμηρίου είναι διττή. Αφενός, *θεωρείται* ότι σε όλα τα εμπορεύματα που προέρχονται από την παρέμβαση έχει χορηγηθεί επιστροφή (ή ένα άλλο γεωργικό ποσό), οπότε δεν μπορούν πλέον να επωφεληθούν, βάσει του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), από τη ρύθμιση περί των « επανεισαγομένων εμπορευμάτων ». Ενόψει του ότι το τεκμήριο αυτό έχει σημασία μόνο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες στην πραγματικότητα δεν συντελέσθηκαν *καθόλου* διατυπώσεις με σκοπό την είσπραξη επιστροφής (ή άλλου γεωργικού ποσού), οπότε και *δεν* έχει επιστραφεί κανένα τέτοιο ποσό, είναι αδύνατο να επιστραφεί μη εισπραχθείσα επιστροφή και να ισχύσει το ευεργέτημα των εξαιρέσεων του άρθρου 2, παράγραφος 2, για παράδειγμα, στην περίπτωση κατά την οποία μία παρτίδα εμπορευμάτων επανεξάγεται, συνεπεία ελαττωμάτων, στην Κοινότητα. Αφετέρου, η προαναφερθείσα χρηματική συνέπεια κατά το άρθρο 13α, παράγραφος 1, επέρχεται, όταν για να καταστεί δυνατή η επανεισαγωγή, καταπίπτει το ποσό της ασφάλειας (που δεν έχει ελευθερωθεί ή συστάθηκε εκ νέου) ή ποσό ίσο προς την ασφάλεια που ισχύει για την παράδοση της παρτίδας.

Η έκταση εφαρμογής αυτού του τεκμηρίου της δευτέρας παραγράφου του άρθρου 13α έχει ως εξής: όταν επιστρέφουν στην Κοινότητα προϊόντα που προέρχονται από αποθέματα παρεμβάσεως, θεωρείται, *πρώτον*, ότι συντρέχει η προϋπόθεση του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76, δηλαδή ότι όταν εγκατέλειψαν την Κοινότητα είχαν συντελεσθεί οι διατυπώσεις εξαγωγής για τη χορήγηση επιστροφών (ή άλλων γεωργικών ποσών), και *δεύτερον* πρέπει να εφαρμοστεί η παράγραφος 1 του άρθρου 13α, δηλαδή καταπίπτει η συσταθείσα (και μη ελευθερωθείσα) ασφάλεια ή πρέπει να καταβληθεί ένα ίσο προς αυτή ποσό (όταν η ασφάλεια έχει ήδη ελευθερωθεί).

Στην παρούσα περίπτωση, όπου πρόκειται για εξαγωγή αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη ως επισιτιστικής βοήθειας, η κατάσταση είναι η ακόλουθη. Σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83, που αναφέρθηκε ανωτέρω στην υποσημείωση 3, για τις γενικές λεπτομέρειες της διακίνησης και της χορήγησης αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη κλπ. στο πλαίσιο της επισιτιστικής βοήθειας, ζητείται από τον εξαγωγέα σύσταση ασφάλειας για την παράδοση, το ποσό της οποίας ισούται προς την τιμή παρεμβάσεως του οικείου προϊόντος προσαυξημένη κατά 10 %. Σε αντίθεση με τη ρύθμιση που ισχύει σε άλλες περιπτώσεις εξαγωγής, η ασφάλεια αυτή

εκ μέρους του εξαγωγέα δεν είναι εντούτοις μεταβιβάσιμη· αυτό προκύπτει σαφώς από το γράμμα του άρθρου 16, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83[8]. Επομένως, κατά το άρθρο 13α, παράγραφος 2, έπρεπε να συσταθεί νέα ισόποση ασφάλεια από εκείνον ο οποίος θέλει να επανεισαγάγει στην Κοινότητα προϊόντα που προέρχονται από την παρέμβαση, στην παρούσα περίπτωση από τις προσφεύγουσες, πράγμα το οποίο *δεν* συνέβη· για το λόγο αυτό επιβλήθηκε γεωργική εισφορά.

4. Το Συμβούλιο τροποποίησε — μετά τα γεγονότα που προκάλεσαν την ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου διαφορά — με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1147/86 της 17ης Απριλίου 1986[9] το άρθρο 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76 περί επανεισαγομένων εμπορευμάτων, προσθέτοντας, στην παράγραφό του 1, στοιχείο β), μία γενικότερη διάταξη εξαιρέσεως. Ενόψει του ότι τόσο οι προσφεύγουσες όσο και η Επιτροπή αντλούν επιχειρήματα από την προσθήκη αυτή, αξίζει τον κόπο να γίνει σύγκριση των τροποποιηθεισών διατάξεων με το επίμαχο άρθρο 13α.

Στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού 754/76 προστίθεται η ακόλουθη δεύτερη περίπτωση:

« 1) (Δεν θεωρούνται ως επανεισαγόμενα εμπορεύματα:

...

β) τα εμπορεύματα:

— ...

ή)

— για τα οποία έχει χορηγηθεί άλλο οικονομικό πλεονέκτημα πλην της χορηγήσεως αυτών των επιστροφών ή άλλων ποσών, στα πλαίσια της κοινής γεωργικής πολιτικής, με υποχρέωση εξαγωγής των εν λόγω εμπορευμάτων. »

Η εισαγωγική φράση του άρθρου 2, παράγραφος 2, τροποποιείται ως εξής:

« 2) Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, στοιχείο β), και υπό τον όρο ότι αποδεικνύεται, ανάλογα με την περίπτωση, είτε ότι οι επιστροφές ή τα άλλα ποσά που καταβλήθηκαν έχουν επιστραφεί ή ότι έχουν ληφθεί μέτρα από τις αρμόδιες υπηρεσίες προκειμένου να μην καταβληθούν, είτε ότι έχουν ακυρωθεί τα άλλα χορηγηθέντα οικονομικά πλεονεκτήματα, ως επανεισαγόμενα εμπορεύματα θεωρούνται, τα εμπορεύματα τα οποία αναφέρονται στις εν λόγω διατάξεις και τα οποία:

... »

Κατά την Επιτροπή, οι διαφορές με τις διατάξεις του άρθρου 13α συνίστανται στα εξής: *πρώτον*, η διάταξη του Συμβουλίου θα μπορούσε να έχει ευρύτερο, πιο εκτεταμένο πεδίο εφαρμογής: η προαναφερθείσα δεύτερη περίπτωση του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), καλύπτει και καταστάσεις που δεν εμπίπτουν στον κανονισμό (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής, επειδή δεν αφορούν προϊόντα προερχόμενα από την παρέμβαση. Η Επιτροπή

8 — « Τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατακύρωση του διαγωνισμού δεν μεταβιβάζονται. »

9 — Για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76 περί του δασμολογικού καθεστώτος που εφαρμόζεται στα επανεισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας εμπορεύματα· ΕΕ 1986, L 105, σ. 1.

αναφέρεται σε προϊόντα που εξάγονται στο πλαίσιο του συστήματος EXIM [10], σε βόειο κρέας που εξάγεται από αποθέματα για τα οποία χορηγείται ενίσχυση για ειδική εναποθήκευση [11] και σε εξαγωγές εκτός Κοινότητας πρόβειου κρέατος για το οποίο χορηγείται πριμοδότηση σφαγής [12].

Δεύτερον, το γεγονός ότι ο κανονισμός του Συμβουλίου τροποποιεί το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), και την παράγραφο 2, έχει ως συνέπεια ότι εφαρμόζεται και το άρθρο 2, παράγραφος 2, δηλαδή αγαθά που εμπίπτουν σε μία από τις τρεις περιπτώσεις αυτής της παραγράφου 2, για παράδειγμα επειδή παρουσιάζουν ελάττωμα, μπορούν να υπαχθούν στη ρύθμιση περί «επανεισαγομένων εμπορευμάτων», εφόσον έχουν επιστραφεί τα χορηγηθέντα οικονομικά πλεονεκτήματα. Το πως πρέπει να γίνει ακριβώς η επιστροφή αυτή, σύμφωνα με τη νέα ρύθμιση του κανονισμού του Συμβουλίου, δεν έχει, κατά κυριολεξία, καμία σημασία για την παρούσα υπόθεση, που αφορά παλαιότερα της ρυθμίσεως πραγματικά περιστατικά. Το Δικαστήριο, ωστόσο, έθεσε μία ερώτηση στην Επιτροπή, η οποία απάντησε ότι, κατά την άποψή της, το άρθρο 13α του κανονισμού της Επιτροπής (το οποίο έκτοτε περιέχεται κατά γράμμα στο νέο άρθρο 19· βλέπε, κατωτέρω, αριθ. 5) εξακολουθεί να ισχύει ως εκτελεστική διάταξη. Σύμφωνα με την εκτελεστική αυτή διάταξη, το «χορηγηθέν πλεονέκτημα» πρέπει σε περιπτώσεις όπως αυτή που έχει υποβληθεί στην κρίση του Δικαστηρίου να θεωρείται ότι ισούται με το ποσό της ασφάλειας που συνιστάται με σκοπό να εξασφαλισθεί ότι το προϊόν θα φθάσει στον εκτός Κοινότητας προορισμό του, δηλαδή 110 % επί της τιμής παρεμβάσεως. Αν γίνει δεκτή αυτή η άποψη, δεν υφίσταται ουσιαστικά η δεύτερη διαφορά σχετικά με την προ του κανονισμού του Συμβουλίου κατάσταση (βλέπε, κατωτέρω, αριθ. 12).

5. Χάριν πληρότητας από χρονολογικής απόψεως θέλω ακόμη να σημειώσω, ότι παρά την προαναφερθείσα τροποποίηση του άρθρου 2 του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 754/76, η Επιτροπή περιέλαβε κατά γράμμα το άρθρο 13α του εκτελεστικού της κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 στο άρθρο 19 του νέου κανονισμού της (ΕΟΚ) 569/88, της 16ης Φεβρουαρίου 1988 [13]. Όπως αναφέρθηκε ήδη ανωτέρω, αυτό το νέο άρθρο 19 συνιστά για την Επιτροπή εκτελεστική διάταξη του τροποποιηθέντος άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76.

Τα επιχειρήματα των διαδίκων

6. Στην ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου διαφορά οι προσφεύγουσες επικαλέστηκαν τέσσερα επιχειρήματα, από τα οποία ένα μόνο προβλήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου. Το επιχείρημα αυτό αφορά την αναρμοδιότητα της Επιτροπής να προσθέσει με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 45/84 το επίμαχο άρθρο 13α στον κανονισμό της Επιτροπής 1687/76. Οι παρατηρήσεις των διαδίκων συνοζίψονται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Εδώ περιορίζομαι μόνο να αναφέρω τον

10 — Πρόκειται για ρύθμιση η οποία, αντί να προβλέπει επιστροφές λόγω εξαγωγής, χορηγεί το δικαίωμα εισαγωγής ορισμένων ποσοτήτων των ίδιων προϊόντων απαλλασσομένων των εισαγωγικών δασμών. Το σύστημα αυτό εφαρμόζεται συνήθως στον τομέα του βοείου κρέατος και εφαρμόσθηκε επίσης, για μακρά περίοδο, στον τομέα των λιπαρών ουσιών.

11 — Άρθρο 7 του κανονισμού (ΕΟΚ) 2437/87 της Επιτροπής, της 11ης Αυγούστου 1987, για την πρόβλεψη χορήγησης ενίσχυσης που προκαθορίζεται κατ' αποκοπή στην ιδιωτική αποθεματοποίηση σφαγίων, ημιμερίων σφαγίου και οπισθίων και εμπροσθίων τεταρτημορίων χονδρών βοοειδών· ΕΕ 1987, L 225, σ. 13.

12 — Βλέπε κανονισμό (ΕΟΚ) 3916/88 της Επιτροπής, της 15ης Δεκεμβρίου 1988, περί παρατάσεως της διάρκειας της ισχύος των μέτρων που προβλέπονται από τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3191/80 περί μεταβατικών μέτρων περί της μη επανακτήσεως της μεταβλητής πριμοδοτήσεως για σφαγή για τα προϊόντα του τομέα του προβείου και αιγείου κρέατος που εξάγονται εκτός της Κοινότητας· ΕΕ 1988, L 347, σ. 57.

13 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 569/88 περί των λεπτομερειών του κοινού ελέγχου της χρησιμοποιήσεως ή/και του προορισμού των προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση, ΕΕ 1988, L 55, σ. 1.

πυρήνα της επιχειρηματολογίας των προσφευγουσών και της Επιτροπής. Προηγουμένως όμως, επειδή εξακολουθεί να έχει σημασία σε σχέση με τα αίτια που προκάλεσαν την παρούσα διαφορά, θα ήθελα να αναφερθώ σ' ένα άλλο επιχείρημα που πρόβαλαν οι προσφεύγουσες ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου και αφορά την παραβίαση από τις ολλανδικές αρχές των αρχών της ασφαλείας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης (βλέπε, κατωτέρω, αριθ. 14).

Οι *προσφεύγουσες* αντιλαμβάνονται το ζήτημα της αρμοδιότητας που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο ως σύγκρουση μεταξύ, αφενός, ενός κανονισμού του Συμβουλίου που εκδόθηκε βάσει των άρθρων 28, 43 και 235 της Συνθήκης, κατόπιν διαβουλεύσεων με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, δηλαδή του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76, και, αφετέρου, ενός κανονισμού της Επιτροπής, του κανονισμού (ΕΟΚ) 45/84, που ως τέτοιου είδους κανονισμός δεν μπορεί να παρεκκλίνει από τον πρώτο.

Η Επιτροπή, κατά την άποψη των προσφευγουσών, σφετερίστηκε την εξουσία του Συμβουλίου για να τροποποιήσει το βασικό κανονισμό (ΕΟΚ) 754/76 περί δασμολογικού καθεστώτος των επανεισαγομένων εμπορευμάτων, προσθέτοντας το άρθρο 13α στον κανονισμό της Επιτροπής (ΕΟΚ) 1687/76, περί του ελέγχου της χρησιμοποιήσεως ή/και του προορισμού προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση. Με τη φράση του άρθρου 13α, παράγραφος 2:

« Στην περίπτωση που προϊόντα ... δεν πληρούν, κατά την εξαγωγή τους ... τις τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής για τη χορήγηση της επιστροφής, θεωρείται, για την εφαρμογή του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 754/76 του Συμβουλίου, ότι εκπληρούν αυτές τις διατυπώσεις και εφαρμόζονται οι διατάξεις της παραγράφου 1 »,

« σβήνεται » de facto η ακόλουθη φράση από το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), του βασικού κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76 για τα οικεία προϊόντα:

« τα οποία ... έχουν δώσει αφορμή για τη λήψη επιστροφών ή άλλων ποσών προβλεπομένων κατά την εξαγωγή στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής ».

Οι προσφεύγουσες αναφέρονται με τις παρατηρήσεις τους στη νομολογία του Δικαστηρίου, και συγκεκριμένα στις αποφάσεις Tradax [14] και Compagnie continentale [15]. Διευκρινίζουν ότι η κριτική τους συνίσταται στο ότι το άρθρο 15, παράγραφος 2, του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 754/76 παρέχει ρητά στην Επιτροπή την εξουσία να θεσπίζει τις διατάξεις που είναι απαραίτητες για την εφαρμογή, μεταξύ άλλων, του άρθρου 2, παράγραφος 2. Το ίδιο άρθρο 15, παράγραφος 2, προβλέπει για την άσκηση της εξουσίας αυτής τη διαδικασία της « επιτροπής δασμολογικών ατελειών » [16]. Η Επιτροπή έκανε χρήση αυτής της εξουσίας με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2945/76, της 26ης Νοεμβρίου 1976 [17]. Το

14 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1971 στην υπόθεση 38/70, Rec. 1971, σ. 145, κυρίως σκέψη 10, δεύτερο εδάφιο.

15 — Απόφαση της 10ης Μαρτίου 1971 στην υπόθεση 58/70, Rec. 1971, σ. 163, σκέψη 15.

16 — Η επιτροπή αυτή συστάθηκε με το άρθρο 7 του κανονισμού ΕΟΚ 1798/75 του Συμβουλίου, της 10ης Ιουλίου 1975, περί της ατελούς, ως προς τους δασμούς του κοινού δασμολογίου, εισαγωγής αντικειμένων εκπαιδευτικού, επιστημονικού ή μορφωτικού χαρακτήρα· ΕΕ ειδ. έκδ. 02/002, σ. 87. Η διαδικασία καθορίζεται στο άρθρο 9 του ίδιου αυτού κανονισμού: η επιτροπή διατυπώνει μια γνώμη επί σχεδίου που υποβάλλει η Επιτροπή. Όταν η επιτροπή διατυπώνει ευνοϊκή γνώμη επί του σχεδίου με πλειοψηφία βάσει σταθμίσεως των ψήφων, η Επιτροπή μπορεί να θεσπίσει οριστικά το κείμενο αυτό. Αν δεν υπάρξει θετική γνώμη, η Επιτροπή υποβάλλει χωρίς καθυστέρηση πρόταση στο Συμβούλιο που αποφαίνεται με ειδική πλειοψηφία. Αν το Συμβούλιο δεν εκδώσει απόφαση εντός τριών μηνών, οι προτεινόμενες διατάξεις θεσπίζονται από την Επιτροπή.

17 — Περί του καθορισμού ορισμένων διατάξεων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76 « περί του δασμολογικού καθεστώτος που εφαρμόζεται στα επανεισαγόμενα στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας εμπορεύματα »· ΕΕ ειδ. έκδ. 02/002, σ. 230.

γεγονός ότι κατά τη θέσπιση του κανονισμού (ΕΟΚ) 45/84 δεν ακολούθησε την αναφερθείσα διαδικασία συνιστά παράλειψη τηρήσεως ουσιώδους τύπου που συνεπάγεται την ακυρότητα του κανονισμού.

Ενόψει του ότι η Επιτροπή είχε εξουσία βάσει της αρμοδιότητάς της σε γεωργικά θέματα, δεν ήταν υποχρεωμένη να ακολουθήσει τη διαδικασία της «επιτροπής δασμολογικών ατελειών», επειδή η διαδικασία αυτή αφορά τη θέσπιση λεπτομερειών εφαρμογής των τελωνειακών διατάξεων.

7. Η *Επιτροπή* υπεραμύνεται της αρμοδιότητάς της, προβάλλοντας ότι έχει ευρεία εκτελεστική εξουσία σε θέματα οργανώσεως αγορών στο πλαίσιο της κοινής γεωργικής πολιτικής, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση Rau [18], και ότι στην παρούσα περίπτωση ελήφθη ένα μέτρο προκειμένου να εμποδιστούν καταχρήσεις ή κερδοσκοπικές ενέργειες. Τονίζει δε το γεγονός ότι ο κανονισμός της Επιτροπής 1687/76, που τροποποιήθηκε με τον κανονισμό της (ΕΟΚ) 45/84, αποτελεί *γενική* ρύθμιση περί ελέγχου για τα γεωργικά προϊόντα που προέρχονται από την παρέμβαση στο πλαίσιο των διαφόρων οργανώσεων αγοράς. Επομένως η ευρεία εκτελεστική αρμοδιότητα της Επιτροπής στον τομέα της οργανώσεως των αγορών αποτελεί το νόμιμο έρεισμα για το επίμαχο άρθρο 13α.

Εκτίμηση των επιχειρημάτων σχετικά με την αρμοδιότητα

8. Το πρώτο ερώτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί απάντηση είναι αν από τη νομολογία του Δικαστηρίου, την οποία επικαλούνται οι διάδικοι, μπορεί να συναχθεί κάτι χρήσιμο για την παρούσα υπόθεση. Οι προσφεύγουσες επικαλούνται την απόφαση Tradax, στη δέκατη σκέψη, τρίτη παράγραφος, της οποίας αναφέρεται ότι ένας εκτελεστικός κανονισμός που δεν στηρίζεται άμεσα στο άρθρο 43, παράγραφος 2, της Συνθήκης, δεν μπορεί να παρεκκλίνει από το βασικό κανονισμό *στον οποίο στηρίζεται*. Η Επιτροπή επικαλείται τις αποφάσεις Rau και Franken οι οποίες της αναγνωρίζουν ευρεία εκτελεστική αρμοδιότητα *για τη θέση σε εφαρμογή του βασικού κανονισμού*, δηλαδή για τη θέση σε εφαρμογή σε συγκεκριμένο τομέα της γεωργίας ενός κανονισμού του Συμβουλίου, ο οποίος συνιστά για τον τομέα αυτό κοινή οργάνωση αγοράς.

Ως εκ τούτου η Επιτροπή αντιτίθεται και στην προβολή του νομικού ζητήματος ότι πρόκειται για ιεραρχική σύγκρουση κανόνων δικαίου μεταξύ κανονισμών, αφενός, του Συμβουλίου και, αφετέρου, της Επιτροπής. Ενήργησε, πράγματι, μέσα στο πλαίσιο της δικής της αρμοδιότητας σε θέματα οργανώσεως αγορών. Έτσι, τίθεται μάλλον ζήτημα οριοθετήσεως αυτοτελών αρμοδιοτήτων. Κατά την άσκηση τέτοιων αρμοδιοτήτων [19] είναι αναπόφευκτο η έκταση ισχύος διατάξεων που έχουν θεσπιστεί δυνάμει μιας αυτοτελούς αρμοδιότητας να επηρεάζεται από την έκταση ισχύος διατάξεων που έχουν θεσπιστεί δυνάμει άλλης αυτοτελούς αρμοδιότητας και αντιστρόφως.

Στην παρούσα περίπτωση πρόκειται για τη σχέση μεταξύ του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 754/76, περί δασμολογικού καθεστώτος των επανεισαγομένων εμπορευμάτων, και του κανονισμού της Επιτροπής (ΕΟΚ) 1687/76, περί ελέγχου της χρησιμοποιήσεως και του προορισμού των προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση. Ο κανονισμός του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 754/76 στηρίζεται άμεσα

18 — Απόφαση της 11ης Μαρτίου 1987 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 279, 280, 285 και 286/84, Walter Rau Lebensmittelwerke, Συλλογή 1987, σ. 1069, σκέψεις 14 και 15.

19 — Απόφαση της 15ης Μαΐου 1984 στην υπόθεση 121/83, Zuckerfabrik Franken, Συλλογή 1984, σ. 2039, σκέψη 13.

σε τρία άρθρα της Συνθήκης, δηλαδή τα άρθρα 28 (κοινό δασμολόγιο), 43 (κοινή γεωργική πολιτική) και 235. Ο κανονισμός της Επιτροπής (ΕΟΚ) 1687/76 δεν στηρίζεται άμεσα στη Συνθήκη. Στηρίζεται στις διατάξεις διαφόρων βασικών κανονισμών περί γεωργικών αγορών που αναθέτουν στην Επιτροπή να επεξεργαστεί περαιτέρω τη ρύθμιση περί παρεμβάσεων [20]. Ως εκ τούτου, δεν βρισκόμαστε ενώπιον της ίδιας καταστάσεως όπως στις αποφάσεις Tradax και Continentale, επειδή ο κανονισμός του Συμβουλίου, του οποίου, κατά τις προσφεύγουσες, ο επίμαχος κανονισμός της Επιτροπής (ΕΟΚ) 45/84 συνιστά παράβαση, δεν αποτελεί το βασικό κανονισμό, επί του οποίου στηρίζεται ο επίμαχος κανονισμός. Εξάλλου και το ζήτημα που τίθεται είναι διαφορετικό από ό,τι στις υποθέσεις Rau και Franken, επειδή το πρόβλημα είναι ήδη αν η ευρεία εκτελεστική αρμοδιότητα που έχει χορηγηθεί στην Επιτροπή μέσα στο πλαίσιο της οργανώσεως των γεωργικών αγορών της επιτρέπει να παρεκκλίνει από κανονισμούς, τους οποίους έχει θεσπίσει το Συμβούλιο σε άλλους τομείς, για παράδειγμα στον τομέα του κοινού δασμολογίου.

9. Το ζήτημα που ανέκυψε σχετικά με την αρμοδιότητα αποτελεί στην ουσία το ζήτημα της προτεραιότητας που πρέπει να δίνεται στον έναν ή τον άλλο στόχο. Από τη μία πλευρά υπάρχει ο στόχος της αντιμετωπίσεως και προλήψεως ενδεχομένων καταχρήσεων ενόψει της ορθολογικότερης δυνατής χρησιμοποιήσεως των κοινοτικών πόρων σ' έναν ευαίσθητο τομέα, όπως είναι η γεωργία, ιδίως δε ως προς τα εμπορεύματα που προέρχονται από την παρέμβαση. Από την άλλη πλευρά υπάρχει ο στόχος της δίκαιης μεταχείρισης των επιχειρήσεων, σε περίπτωση επανεισαγωγής εμπορευμάτων στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας.

Όσον αφορά τον *πρώτο* στόχο το Δικαστήριο συνέδεσε — στην προαναφερθείσα απόφαση Rau — την αρμοδιότητα της Επιτροπής να θεσπίζει εκτελεστικούς κανονισμούς με τις ταχείες εξελίξεις στις γεωργικές αγορές που αποτέλεσαν αντικείμενο ρυθμίσεων, καθώς και με την ανάγκη, που μπορεί να προκύψει από αυτό, για γρήγορη και αποτελεσματική επέμβαση. Με μεταγενέστερη απόφαση [21] το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή έχει την εξουσία, κατά την άσκηση ορισμένης εκτελεστικής αρμοδιότητας, να θεσπίσει ένα μέτρο που στην πραγματικότητα καταλήγει σε περιορισμό δικαιώματος που αναγνωρίζεται δυνάμει βασικού κανονισμού, εφόσον επικαλείται σαφώς τον κίνδυνο συγκεκριμένης καταχρήσεως. Στην παρούσα περίπτωση ο κίνδυνος καταχρήσεως ήταν συμφυής με την ύπαρξη παρεκκλινουσών διατάξεων σχετικά με τις επιστροφές λόγω εξαγωγής σε διάφορους τομείς.

Οι καταχρήσεις που η Επιτροπή είχε υπόψη της στη συγκεκριμένη περίπτωση επαναλαμβάνονται στο προοίμιο του επίμαχου τροποποιητικού κανονισμού (ΕΟΚ) 45/84:

« (δεύτερη αιτιολογική σκέψη) ... ότι πρέπει να αποφευχθεί τα προϊόντα παρέμβασης που προορίζονται για εξαγωγή και εξάγονται, ακόμη και χωρίς επιστροφή, να επανεισάγονται ως κοινοτικά προϊόντα ...

20 — Βλέπε, για παράδειγμα, το άρθρο 11, παράγραφος 5, και το άρθρο 26, παράγραφος 3, του κανονισμού 136/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί δημιουργίας κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των λιπαρών ουσιών, που αναφέρεται στο προοίμιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76, και για τον τομέα των γαλακτοκομικών προϊόντων, το άρθρο 6, παράγραφος 7, και άρθρο 7, παράγραφος 5, του κανονισμού (ΕΟΚ) 804/68, ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82.

21 — Βλέπε απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989 στην υπόθεση 13/88, Knoeckel, Συλλογή 1989, σ. 337, ιδίως σκέψη 28.

(τρίτη αιτιολογική σκέψη) ότι η τιμή πώλησης των προϊόντων παρέμβασης μπορεί να είναι χαμηλότερη από την τιμή αγοράς· ότι η διαφορά ανάμεσα σ' αυτές τις δύο τιμές μπορεί να είναι ανώτερη από το ποσό των δασμών εισαγωγής· ότι η κατάσταση αυτή μπορεί να προκαλέσει καταχρήσεις ...

(τέταρτη αιτιολογική σκέψη) ότι πρέπει να αποφευχθεί, εάν τα προϊόντα της παρέμβασης επανεισάγονται στην Κοινότητα υπό τους όρους που καθορίζονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ.754/76 του Συμβουλίου, η εισαγωγή αυτή να γίνεται με τιμή κατώτερη από την κοινοτική τιμή· ότι, για το σκοπό αυτό,πρέπει να προβλεφθεί η καταβολή ποσού ίσου με την ασφάλεια στην περίπτωση που αυτή έχει ήδη αποδεσμευθεί».

10. Όσον αφορά το *δεύτερο* στόχο, τη δίκαιη μεταχείριση των επιχειρήσεων κατά την επανεισαγωγή εμπορευμάτων στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας, πρέπει να υπομνηστεί ότι και το Συμβούλιο είχε αντιμετωπίσει το ενδεχόμενο κερδοσκοπικών ενεργειών με τον κανονισμό 754/76. Για το λόγο αυτόν δεν δόθηκε καταρχήν απαλλαγή από τη γεωργική εισφορά σε εμπορεύματα για τα οποία έχουν συντελεσθεί οι τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής με σκοπό την είσπραξη επιστροφών ή άλλων ποσών. Εξαιρέσεις από αυτό επιτρέπονται μόνο σε σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις, όταν μπορεί να αποδειχθεί ότι τα χορηγηθέντα ποσά είτε δεν έχουν καταβληθεί είτε ενδεχομένως έχουν επιστραφεί (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 3).

Η Επιτροπή υπογραμμίζει στις παρατηρήσεις της ότι το Συμβούλιο, αποκλείοντας από τη ρύθμιση περί «επανεισαγομένων εμπορευμάτων» μόνον εμπορεύματα για τα οποία έχουν χορηγηθεί επιστροφές, πρέπει να σκέφθηκε το quod plerumque fit, και ότι, μόλις η ίδια έλαβε γνώση του ότι η ρύθμιση περί «επανεισαγομένων εμπορευμάτων» χρησιμοποιήθηκε για εμπορεύματα που προέρχονται από τα αποθέματα παρεμβάσεως, ήταν υποχρεωμένη να αποκλείσει και την περίπτωση αυτή ως μη προσήκουσα χρήση της ρυθμίσεως και κερδοσκοπία σε βάρος της Κοινότητας.

Μια τέτοια ανάρμοστη χρήση μπορεί να διαταράξει την οργάνωση της οικείας γεωργικής αγοράς από δύο απόψεις. *Πρώτον*, όταν τα εμπορεύματα έχουν ληφθεί από τα αποθέματα της παρέμβασης και πωληθεί σε τιμή κάτω της τιμής της παγκόσμιας αγοράς και ενόψει του ότι σε μία οργάνωση γεωργικής αγοράς οι εξαγωγικές εισφορές έχουν θεσπιστεί (και ποικίλλουν) για να καλύψουν τη διαφορά μεταξύ της παγκόσμιας τιμής και της κοινοτικής τιμής, είναι δυνατόν, χρησιμοποιώντας εμπορεύματα που προέρχονται από την παρέμβαση, τα οποία είναι εμπορεύματα που αποσύρθηκαν από την αγορά με δαπάνες του κοινοτικού προϋπολογισμού, να υπάρξουν μειοδοτικές προσφορές έναντι των προσφορών των επιχειρηματιών της Κοινότητας. *Δεύτερον*, η επανάκαμψη εμπορευμάτων που έχουν ληφθεί από την παρέμβαση σημαίνει αύξηση της προσφοράς στην αγορά της Κοινότητας που μπορεί να συμβάλει στη δημιουργία ανάγκης για (νέες) αγορές από την παρέμβαση σε βάρος του κοινοτικού προϋπολογισμού.

11. Σ' αυτή τη σύγκρουση στόχων και αρμοδιοτήτων πρέπει για την υλοποίησή τους, κατά τη γνώμη μου, να δοθεί προτεραιότητα στον πρώτο στόχο, αυτό δε για τους ακόλουθους λόγους. Παρά τη σημασία του δεύτερου στόχου, ο πρώτος, δηλαδή η συνετή διαχείριση των κοινοτικών πόρων, μου φαίνεται πιο σημαντικός, επειδή άπτεται άμεσα του κοινού συμφέροντος. Οι πιθανότητες μη προσήκουσας

χρήσεως της ρυθμίσεως περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων » στα εμπορεύματα που προέρχονται από αποθέματα της παρεμβάσεως, τις οποίες ανέφερε η Επιτροπή, νομίζω ότι είναι υπαρκτές, έτσι ώστε να δικαιολογείται επέμβαση της Επιτροπής. Τη σχετική εξουσία αντλεί η Επιτροπή άμεσα από την εκτελεστική αρμοδιότητα, την οποία η νομολογία του Δικαστηρίου αναγνωρίζει ως ευρεία, σε θέματα οργανώσεως γεωργικών αγορών, και ιδίως σε θέματα ελέγχου της χρήσεως και του προορισμού των προϊόντων που προέρχονται από την παρέμβαση. Το γεγονός ότι έκανε χρήση αυτής της αρμοδιότητας με ένα κάπως τεχνητό τρόπο, επειδή, συνεπεία της διατυπώσεως του άρθρου 13α, παράγραφος 2, προκάλεσε την εντύπωση ότι προέβη σε τροποποίηση του άρθρου 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 754/76, δεν έχει καμία σημασία, πολύ περισσότερο επειδή στο προοίμιο του τελευταίου αυτού κανονισμού αναγνωρίζεται η ανάγκη με τη θέσπιση ρυθμίσεως περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων » να αποφευχθεί κάθε κερδοσκοπία (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 2). Νομίζω ότι μπορεί σχετικά να γίνει δεκτό ότι η καταρχήν άρνηση της απαλλαγής από τις γεωργικές εισφορές των εμπορευμάτων για τα οποία έχουν συντελεστεί οι τελωνειακές διατυπώσεις εξαγωγής με σκοπό την είσπραξη επιστροφών ή άλλων ποσών είχε ενδεικτικό χαρακτήρα για την Επιτροπή, η οποία και θεώρησε ότι μπορούσε να κάνει χρήση της αρμοδιότητάς της σε θέματα ελέγχου εμπορευμάτων από την παρέμβαση ώστε με το ίδιο σκεπτικό να καλύψει ένα διαπιστωθέν κενό στη ρύθμιση περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων ».

Το επιχείρημα των προσφευγουσών ότι εκ των υστέρων το Συμβούλιο θέσπισε διάταξη παρόμοιου περιεχομένου δεν συρρικνώνει καθόλου την αρμοδιότητα της Επιτροπής να καλύπτει κενά. Αντίθετα, η θέσπιση από το Συμβούλιο ενός γενικού κανόνα με παρόμοιο περιεχόμενο επιβεβαιώνει ότι η επέμβαση της Επιτροπής ήταν βάσιμη και ευθυγραμμιζόταν με τη ρύθμιση που είχε θεσπίσει το Συμβούλιο με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 754/76.

Η αναλογικότητα του άρθρου 13α

12. Τα ανωτέρω με οδηγούν στο δεύτερο σημαντικό επιχείρημα των προσφευγουσών: το μέσο θεραπείας που εφάρμοσε η Επιτροπή με το άρθρο 13α του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 δεν είναι δυσανάλογα αυστηρό σε σχέση με τη μη προσήκουσα χρήση που έπρεπε να αποφευχθεί;

Θα υπενθυμίσω ακόμη εν συντομία τα αποτελέσματα του άρθρου 13α που προσέθεσε η Επιτροπή. Το άρθρο αυτό συνεπάγεται ότι τα επανεισαγόμενα εμπορεύματα που προέρχονται από την παρέμβαση θεωρούνται ότι εμπίπτουν στο άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΟΚ) 754/76, και, ως εκ τούτου, αποκλείονται, ακριβώς όπως τα εμπορεύματα που δικαιούνται επιστροφής, από τη ρύθμιση περί « επανεισαγομένων εμπορευμάτων », χωρίς να δικαιούνται ωστόσο του πλεονεκτήματος των εξαιρέσεων που προβλέπονται στη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 2 (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 3). Αυτό θα είχε μεταβληθεί με το νέο άρθρο 2, το οποίο τροποποιήθηκε με τον κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1147/86, αν η Επιτροπή δεν θεωρούσε το άρθρο 13α ως εκτελεστική διάταξη του εν λόγω άρθρου 2 (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 4). Η αντίληψη αυτή της Επιτροπής συνεπάγεται, εξάλλου κατά τη γνώμη μου, ότι η απάντηση στο ζήτημα της αναλογικότητας έχει σημασία και για γεγονότα μετά την επελθούσα με τον

κανονισμό του Συμβουλίου (ΕΟΚ) 1147/86 τροποποίηση.

Η αιτίαση των προσφευγουσών σχετικά με την έλλειψη αναλογικότητας συνίσταται, συγκεκριμένα, στο ότι το δεσμευθέν ποσό που είναι ίσο προς το 110 % της τιμής παρεμβάσεως συγκεκριμένου προϊόντος, δηλαδή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 3 στο τέλος), υπερβαίνει κατά πολύ την πραγματική αξία του προϊόντος αυτού, δηλαδή, κατά τις προσφεύγουσες, είναι 2,79 φορές υψηλότερο της αξίας της βλαφθείσας παρτίδας. Οι προσφεύγουσες ισχυρίζονται ότι το μέσο αυτό προς αποτροπή της μη προσήκουσας χρήσης της ρυθμίσεως, που αφορά ενδεχόμενη διαφορά μεταξύ της τιμής διαθέσεως στην αγορά των εμπορεύματων που προέρχονται από τα αποθέματα της παρεμβάσεως και της τιμής αγοράς, συνιστά δυσανάλογα αυστηρό μέτρο. Η Επιτροπή, η οποία ερωτήθηκε σχετικά από το Δικαστήριο εγγράφως, απάντησε ότι « αυτή είναι η απλούστερη λύση από διοικητικής απόψεως. Αυτό επιτρέπει να αποφεύγεται κάθε φορά η σύγκριση μεταξύ της τιμής στην οποία αγοράζεται το εμπόρευμα και της τιμής αγοράς, ενώ εξάλλου η τιμή αγοράς δεν μπορεί πάντοτε να προσδιοριστεί με ακρίβεια ».

Μπορεί να γίνει δεκτή η ερμηνεία αυτή της Επιτροπής; Πριν προχωρήσω στο ζήτημα αυτό θα ήθελα να τονίσω ότι η ασφάλεια (ή το ποσό που ισούται με αυτή), περί της οποίας και πρόκειται εδώ, δεν έχει ως σκοπό να εξασφαλισθεί ότι τα οικεία εμπορεύματα θα φθάσουν σε ένα συγκεκριμένο προορισμό, αλλά, αντίθετα, να αποθαρρυνθεί η επανεισαγωγή στην Κοινότητα. Το στοιχείο αυτό είναι κρίσιμο για το αν στην παρούσα υπόθεση έχει σημασία η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την αναλογικότητα της απώλειας των ασφαλειών στα γεωργικά καθεστώτα.

13. Το Δικαστήριο δέχτηκε στη σκέψη 8 της αποφάσεως της 23ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση Fromançais[22] τα ακόλουθα:

« Για να διαπιστωθεί αν μια διάταξη του κοινοτικού δικαίου είναι σύμφωνη με την αρχή της αναλογικότητας πρέπει, πρώτον, να εξεταστεί αν τα μέσα που χρησιμοποιεί για την πραγματοποίηση του σκοπού που επιδιώκει συνάδουν με τη σημασία του σκοπού αυτού και, δεύτερον, αν είναι αναγκαία για την επίτευξή του. »

Όπως εκτέθηκε ανωτέρω (στον αριθ. 10), ο σκοπός που επιδιώκεται είναι να αποφευχθεί τα εμπορεύματα που προέρχονται από τα αποθέματα της παρεμβάσεως να έρθουν να διαταράξουν την κοινοτική αγορά ως επιδοτούμενα ανταγωνιστικά προϊόντα έναντι των κοινοτικών παραγωγών και αυξάνοντας την προσφορά με συνέπεια την πρόκληση νέων παρεμβάσεων. Το χρησιμοποιηθέν μέσο, δηλαδή η επιβολή ενός χρηματικού ποσού που αντικαθιστά την αποδεσμευθείσα ασφάλεια, νομίζω ότι αντιστοιχεί προς τη σημασία του σκοπού αυτού (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 11).

Περισσότερο αμφίβολο είναι αν το χρησιμοποιηθέν μέσο ήταν αναγκαίο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή δεν μπορούσε να χρησιμοποιήσει ένα πιο εκλεπτυσμένο σύστημα; Η Επιτροπή, ερωτηθείσα σχετικά από το Δικαστήριο, περιορίστηκε να τονίσει την απλότητα από διοικητικής απόψεως της λύσεως που έχει επιλέξει. Παρά το ότι θα ήταν ενδεδειγμένη μία εκτενέστερη απάντηση, έχω τη γνώμη ότι η άποψη της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή και αυτό για τους ακόλουθους λόγους.

22 — Υπόθεση 66/82, Συλλογή 1983, σ. 395.

Σε αντίθεση με άλλες περιπτώσεις, στις οποίες αποφάνθηκε το Δικαστήριο[23], πρόκειται εδώ για μία προσφεύγουσα, τη Vreugdenhil BV, που την ασφάλεια δεν συνέστησε αρχικά εκείνη, αλλά κάποιος που ανέλαβε τον εμπορικό κίνδυνο αγοράς εμπορευμάτων προερχόμενων από τα αποθέματα της παρεμβάσεως και υποστάντων ζημία, τα οποία προσπάθησε να επανεισαγάγει στην Κοινότητα. Το γεγονός αυτό μπορεί να διασπάσει τη σύνδεση με την αρχική ασφάλεια που συνέστησε ο εξαγωγέας[24]. Το στοιχείο αυτό έχει μεγάλη σημασία στην παρούσα υπόθεση: ενώ αυτός που είχε συστήσει αρχικά την ασφάλεια, μπορούσε ίσως, βάσει της εννόμου σχέσεώς του με την Κοινότητα ή/και με το γερμανικό οργανισμό παρεμβάσεως, να επικαλεσθεί βέβαιο δικαίωμά του για επανεισαγωγή, ή τουλάχιστον ελευθερώσεως της ασφάλειας που είχε συστήσει, αυτό δεν φαίνεται να ισχύει για την πρώτη από τις προσφεύγουσες η οποία εν πάση περιπτώσει μπορούσε να καλυφθεί συμβατικά για την εν λόγω συναλλαγή έναντι του κινδύνου της αδυναμίας επανεισαγωγής (πράγμα το οποίο ενδεχομένως και έπραξε)[25].

14. Από αυτή την αλληλουχία προβάλλουν δύο στοιχεία. Πρώτον, καθίσταται σαφέστερο τι εννοεί η Επιτροπή όταν αναφέρεται σε λόγους διοικητικής απλουστεύσεως. Τα γεγονότα στην παρούσα υπόθεση επιρρωνύουν την άποψη της Επιτροπής ότι, όταν θεσπίζονται κανονιστικές διατάξεις για τη σύσταση ασφαλείας, δεν μπορεί να λαμβάνονται υπόψη ειδικές περιστάσεις, όπως μεταπώληση εμπορευμάτων με συμβατικούς όρους άγνωστους στους τρίτους. Δεύτερον, και κυριότερο, προκύπτει από αυτό ότι η νομολογία του Δικαστηρίου — η οποία, για να κριθεί η αναλογικότητα της απώλειας του συνόλου της ασφαλείας, διακρίνει μεταξύ κυρίων και παρεπομένων υποχρεώσεων[26] — δεν επιτρέπει να συναχθεί εν προκειμένω το συμπέρασμα ότι η ρύθμιση περί ασφαλείας, που έχει θεσπιστεί για εμπορεύματα που προέρχονται από την παρέμβαση, είναι περιττή ως προς την επίτευξη του επιδιωκομένου σκοπού. Εδώ το θέμα είναι κυρίως η θέσπιση ενός αυστηρού κανόνα που να εξασφαλίζει την υλοποίηση του κύριου σκοπού. Εν προκειμένω, όμως, ο σκοπός αυτός δεν συνίσταται, όπως στις περισσότερες περιπτώσεις που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο, στο να εξασφαλιστεί ότι τα εξαγόμενα από την Κοινότητα εμπορεύματα εγκαταλείπουν πράγματι την Κοινότητα και φθάνουν στον προορισμό τους, αλλά αντίθετα στο ότι πρέπει να αποθαρρυνθεί η επανεισαγωγή εμπορευμάτων που προήλθαν από την παρέμβαση. Στην απόφαση Fromançais, που αναφέρθηκε αμέσως προηγουμένως, το Δικαστήριο δέχθηκε (ναι μεν ενόψει της πρώτης καταστάσεως που αναφέρθηκε, αλλά πάντως γενικά) ότι η απώλεια ολόκληρης της ασφάλειας, ως μέσο προλήψεως κερδοσκοπίας, δεν ήταν δυσανάλογη[27]. Έτσι, λοιπόν, όταν πρόκειται, όπως στην παρούσα υπόθεση, να αποθαρρυνθεί μία από κοινοτικής απόψεως ανεπιθύμητη ενέργεια, η κατάπτωση μιας ασφάλειας, που

23 — Βλέπε, για παράδειγμα, απόφαση της 20ής Ιανουαρίου 1979 στην υπόθεση 122/78, Buitoni, Rec. 1979, σ. 677· απόφαση της 21ης Ιουνίου 1979 στην υπόθεση 240/78, Atalanta, Rec. 1979, σ. 2137· απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1983 στην υπόθεση 66/82, Fromançais, Συλλογή 1983, σ. 395· απόφαση της 24ης Σεπτεμβρίου 1985 στην υπόθεση 181/84, Man Sugar, Συλλογή 1985, σ. 2889.

24 — Αυτό προκύπτει, εξάλλου, από τη διατύπωση του άρθρου 16, παράγραφος 3, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1354/83: «τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την κατακύρωση του διαγωνισμού δεν μεταβιβάζονται», που ανέφερα ήδη προηγουμένως (στα σημεία 1, υποσημείωση 7, και 3).

25 — Δεν έγιναν γνωστές στο Δικαστήριο (ούτε στην Επιτροπή) οι συγκεκριμένες περιστάσεις και συνθήκες της συναλλαγής, δηλαδή η ταυτότητα των πωλητών (Schenker, ασφαλιστής, οργανισμός παρεμβάσεως;), ο χρόνος της μεταβιβάσεως της κυριότητας, η ρύθμιση περί κινδύνων και η ενδεχόμενη ασφάλιση κατά αβαριών ή ανωτέρας βίας, η τιμή και ο ενδεχόμενος προσυπολογισμός σ' αυτή της εγγυήσεως που έπρεπε να συσταθεί.

26 — Βλέπε, για παράδειγμα, τη σκέψη 20 της αποφάσεως Buitoni, υπόθεση 122/78· τη σκέψη 10 της αποφάσεως Atalanta, υπόθεση 240/78, καθώς και τις σκέψεις 20 έως 28 της αποφάσεως Man Sugar, υπόθεση 181/84, αποφάσεις που αναφέρθηκαν ήδη πιο πάνω στην υποσημείωση 24.

27 — Στις σκέψεις 10 έως 13 και 18. Βλέπε, επίσης, την απόφαση του Δικαστηρίου της 2ας Δεκεμβρίου 1982 στην υπόθεση 272/81, RU-MI, Συλλογή 1982, σ. 4167, ιδίως σκέψεις 11 και 12.

ισούται προς το 110 % της τιμής παρεμβάσεως του οικείου προϊόντος, δεν μπορεί να θεωρηθεί ως δυσανάλογη.

Κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ωστόσο, προέκυψαν ορισμένα πραγματικά στοιχεία που δεν αφορούν άμεσα την ισχύ του άρθρου 13α του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής. Έτσι, πρέπει να σημειωθεί η επιθυμία την οποία, κατά τις προσφεύγουσες, εξέφρασαν προς αυτές οι αρχές οι σάκκοι που έφεραν την ένδειξη « επισιτιστική βοήθεια — (δώρο της ΕΟΚ) » που είχαν υποστεί ζημία να μην εξακολουθούν να κυκλοφορούν εκτός Κοινότητας. Ένα άλλο στοιχείο είναι το ότι ήταν αδύνατο για τις προσφεύγουσες, εξ αιτίας της, κατ' αυτές, καθυστερημένης επεμβάσεως των αρχών, έστω και όταν πληροφορήθηκαν ότι επιβαλλόταν γεωργική εισφορά, να εγκαταλείψουν την ιδέα της επανεισαγωγής στην Κοινότητα.

Έχω την εντύπωση ότι τα στοιχεία αυτά πρέπει να τα λάβει υπόψη του το παραπέμπον δικαστήριο κατά την έκδοση της αποφάσεως στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας που προβάλλουν ενώπιόν του οι προσφεύγουσες (βλέπε, ανωτέρω, αριθ. 6) ότι παραβιάσθηκε η δικαιολογημένη τους εμπιστοσύνη. Τα συγκεκριμένα αυτά περιστατικά της υποθέσεως, τα οποία άλλωστε δεν είναι πλήρως γνωστά στο Δικαστήριο, δεν ασκούν καμία επίδραση στη γενική κρίση ως προς το κύρος του άρθρου 13α του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76.

Πρόταση

15. Βάσει των όσων εκτέθηκαν ανωτέρω σας προτείνω να δώσετε στο ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου την ακόλουθη απάντηση:

« Από την εξέταση του προδικαστικού ερωτήματος δεν προέκυψε κανένα στοιχείο ικανό να επηρεάσει το κύρος του άρθρου 13α του κανονισμού (ΕΟΚ) 1687/76 της Επιτροπής, που προστέθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 45/84 της Επιτροπής. »