ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 24ης Οκτωβρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η ολλανδική εταιρία Vonk's Kaas Inkoop en Produktie Holland BV (στο εξής: η «Vonk») μεταποιεί, κυρίως για εξαγωγή, υπολείμματα τυριού σε τετηγμένο τυρί ή σε τυρί σε σκόνη. Για τη δραστηριότητά της αυτή, συλλέγει τα εν λόγω υπολείμματα κυρίως από τη Γαλλία και την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας. Μέρος των εισαγομένων αυτών προϊόντων επανεξάγεται αμεταποίητο, ιδίως προς τη Δανία.

Επ' ευκαιρία των διαφόρων αυτών πράξεων εφαρμόζονταν συνήθως νομισματικά εξισωτικά ποσά (στο εξής: ΝΕΠ). Για τις πράξεις όμως που πραγματοποιήθηκαν στις αρχές του 1984, *επιβλήθηκαν* στη Vonk αυξημένα ΝΕΠ για την εισαγωγή υπολειμμάτων και *δεν της χορηγήθηκαν* ΝΕΠ για την επανεξαγωγή, με προορισμό τη Δανία, υπολειμμάτων του αυτού τύπου.

Τα δύο αυτά μέτρα βασίζονταν στον κανονισμό 3281/83 της Επιτροπής, της 18ης Νοεμβρίου 1983, με τον οποίο τροποποιήθηκε η προγενέστερη σχετική ρύθμιση (ΕΕ L 322, σ. 36). Η Vonk, θεωρώντας ότι εθίγη με την εφαρμογή αυτή του κανονισμού από τις ολλανδικές αρχές και υποστηρίζοντας ότι οι τροποποιητικές κανονιστικές διατάξεις ήταν ανίσχυρες, ζήτησε από το College van Beroep voor het Bedrijfsleven (στο εξής: το College van Beroep) να ακυρώσει τα δύο προαναφερθέντα μέτρα.

Το ολλανδικό δικαστήριο διαπίστωσε επιπλέον ότι στο θέμα αυτό είχε εισαχθεί νέα τροποποίηση με τον κανονισμό 270/84 της Επιτροπής, της 1ης Φεβρουαρίου 1984 (ΕΕ L 31, σ. 15) και, ως εκ τούτου, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«Στο μέτρο που η σημείωση 5 του μέρους 5 του παραρτήματος Ι του κανονισμού (ΕΟΚ) 1245/83, όπως τροποποιήθηκε στη συνέχεια από τους κανονισμούς (ΕΟΚ) 3281/83 και 270/84 προβλέπει ότι για το τυρί κατώτερης αξίας, που περιγράφεται ακριβώς στη διάταξη αυτή, δεν χορηγείται κανένα νομισματικό εξισωτικό ποσό λόγω εξαγωγής και ότι, όταν το νομισματικό εξισωτικό ποσό πρέπει να εισπράττεται για αποστολή που αποτελεί μείγμα διαφόρων τύπων τυριών ελαχίστης αξίας, το νομισματικό εξισωτικό ποσό που πρέπει να εφαρμόζεται είναι εκείνο που προβλέπει η σημείωση 5, ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1245/83 είναι ανίσχυρος:

α) διότι αντιβαίνει στο άρθρο 12 σε συνδυασμό με τα άρθρα 38 μέχρι 46 της Συνθήκης ΕΟΚ, ή

β) διότι αντιβαίνει στον κανονισμό (ΕΟΚ) 974/71 του Συμβουλίου, ή

γ) διότι οι κανονισμοί (ΕΟΚ) 3281/83 και 270/84 τροποποιούν τη σημείωση 5 χωρίς να αιτιολογούνται ή με ανεπαρκή αιτιολογία, ή

δ) διότι αντιβαίνει στην αρχή της αναλογικότητας, ή

ε) διότι αντιβαίνει στην αρχή απαγόρευσης των διακρίσεων;»

2. Τα ΝΕΠ θεσπίστηκαν με τον κανονισμό 974/71 του Συμβουλίου, της 12ης Μαΐου 1971, περί ορισμένων μέτρων συγκυριακής πολιτικής που πρέπει να ληφθούν στο γεωργικό τομέα σαν συνέπεια της προσωρινής διευρύνσεως των

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

περιθωρίων διακυμάνσεως των νομισμάτων ορισμένων κρατών μελών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/006, σ. 192). Όπως αναφέρει η τελευταία αιτιολογική σκέψη του κανονισμού αυτού,

« τα ποσά που θα θεσπισθούν πρέπει να περιορίζονται στα αυστηρώς απαραίτητα ποσά για την αντιστάθμιση της επιπτώσεως των νομισματικών μέτρων επί των τιμών των προϊόντων βάσεως για τα οποία προβλέπονται μέτρα παρεμβάσεως και ότι πρέπει να εφαρμόζονται μόνο σ' εκείνες τις περιπτώσεις που η επίπτωση αυτή οδηγεί σε δυσχέρειες ».

Μέχρι το 1977, τα ΝΕΠ των διαφόρων ποικιλιών τυριών εφαρμόζονταν στα υπολείμματα των τυριών αυτών. Θεωρώντας ότι το εφαρμοζόμενο κατά τον τρόπο αυτό ΝΕΠ « στις κρούστες και τα υπολείμματα τυριών... δεν ήταν σωστό σε σχέση με την αξία των προϊόντων αυτών » (πέμπτη αιτιολογική σκέψη), η Επιτροπή, με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1824/77, της 4ης Αυγούστου 1977, περί τροποποιήσεως των νομισματικών εξισωτικών ποσών που εφαρμόζονται στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων (JO L 203, σ. 7), θέσπισε, για τις « κρούστες και τα υπολείμματα τυριών », χαμηλότερο κατ' αποκοπή ΝΕΠ, δηλαδή το ΝΕΠ που εφαρμοζόταν στα προϊόντα που εμπίπτουν στη δασμολογική διάκριση 04.04 Ε Ι γ) του κοινού δασμολογίου. Ο ίδιος κανονισμός όριζε τα υπολείμματα ως « προϊόντα τα οποία, σε φυσική κατάσταση, είναι ακατάλληλα προς κατανάλωση από τον άνθρωπο ».

Η τροποποίηση αυτή διατηρήθηκε στον κανονισμό 1245/83 της Επιτροπής, της 20ής Μαΐου 1983, περί καθορισμού των νομισματικών εξισωτικών ποσών, υπό μορφή σημειώσεως 5, η οποία περιλαμβάνεται στο τμήμα 5 του παραρτήματος Ι (ΕΕ L 135, σ. 3).

Με τον πρώτο αμφισβητούμενο κανονισμό 3281/83, που ετέθη σε ισχύ στις 2 Ιανουαρίου 1984, η Επιτροπή τροποποίησε τη σημείωση 5 ως εξής:

— αφενός, οι κρούστες και τα υπολείμματα ορίζονται στο εξής ως τυριά « χαμηλής αξίας » δηλαδή τυριά « των οποίων η τιμή " ελεύθερο στα σύνορα "... είναι μικρότερη από 140 ECU ανά 100 χιλιόγραμμα » (στο εξής θα καλώ τα τυριά « χαμηλής αξίας » με την ονομασία « υπολείμματα »)·

— αφετέρου, « κανένα νομισματικό εξισωτικό ποσό δεν χορηγείται » κατά την εξαγωγή των υπολειμμάτων αυτών (άρθρο 1), ενώ αποφασίστηκε « να εφαρμοστεί το πλήρες ποσό σε περίπτωση εισπράξεως » (δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού).

Υπογραμμίζεται, τέλος, ότι η σημείωση αυτή υπήρξε αντικείμενο δύο νέων τροποποιήσεων.

Ο επίσης αμφισβητούμενος κανονισμός 270/84, ο οποίος τέθηκε σε ισχύ στις 6 Φεβρουαρίου 1984, προέβλεπε ότι επί των μειγμάτων διαφόρων τύπων τυριών εισπράττονται τα νομισματικά εξισωτικά ποσά που ισχύουν για τα προϊόντα που εμπίπτουν στη δασμολογική διάκριση 04.04 Ε Ι β) 2 του κοινού δασμολογίου (ΕΕ L 31, σ. 15). Συγκεκριμένα, τα ποσά που εισπράττονταν κατά τον τρόπο αυτό ήταν χαμηλότερα καθότι κατ' αποκοπή (πέμπτη αιτιολογική σκέψη). Εξάλλου, ο κανονισμός αυτός επανέλαβε τη διάταξη σχετικά με την κατάργηση της χορήγησης ΝΕΠ για τα υπολείμματα.

Ο κανονισμός 635/84 της Επιτροπής, της 12ης Μαρτίου 1984, επανέφερε τη χορήγηση ΝΕΠ κατά την εξαγωγή ορισμένων τύπων τυριών που εμπίπτουν στη δασμολογική διάκριση 04.04. Ε Ι γ) του κοινού δασμολογίου, έστω και αν η αξία τους είναι κατώτερη από 140 ECU ανά καντάριο (ΕΕ L 70, σ. 6).

3. Η κατάργηση της *χορήγησης* και η επαναφορά της *είσπραξης* του πλήρους ποσού των ΝΕΠ αποτελούν τις τροποποιήσεις, την ισχύ των οποίων, από απόψεως κοινοτικού δικαίου, αμφισβητεί η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη. Επικαλείται, κατ' ουσία, τέσσερις λόγους ακυρότητας.

Πρώτον, θεωρεί ότι ο μηχανισμός που θεσπίζεται με τον κανονισμό 3281/83 δεν είναι σύμφωνος με τους όρους που θέτει ο βασικός κανονισμός 974/71. Η Επιτροπή παραβίασε, στην πραγματικότητα, τόσο το σύστημα των εξισωτικών ποσών όσο και τις λεπτομέρειες εφαρμογής του.

Υπενθυμίζει, αφενός, ότι η θέσπιση των ΝΕΠ αποβλέπει στη διόρθωση των συνεπειών που έχουν οι μεταβολές των τιμών συναλλάγματος επί των ανταλλαγών και των τιμών των γεωργικών προϊόντων. Ο αμφισβητούμενος, όμως, μηχανισμός, αντίκειται στο σκοπό αυτό, καθόσον διαταράσσει το εμπόριο. Για το λόγο αυτό ισοδυναμεί με επιβολή δασμού και αντιβαίνει στα άρθρα 18 και 38 μέχρι 46 της Συνθήκης.

Αφετέρου, η Vonk αναφέρει ότι η Επιτροπή καθόρισε αυθαίρετα τα ΝΕΠ που εφαρμόζονται στους διαφόρους τύπους τυριών, κατά παράβαση της αρχής που θεσπίζει ο κανονισμός 974/71, σύμφωνα με την οποία τα ΝΕΠ των παραγώγων προϊόντων πρέπει να είναι αντίστοιχα με την επίπτωση που έχει, επί της τιμής τους, η εφαρμογή ΝΕΠ στα προϊόντα βάσεως. Η αύξηση των ΝΕΠ που εισπράττονται επί των υπολειμμάτων αντιβαίνει σε άλλη αρχή που θεσπίζει ο ίδιος κανονισμός, σύμφωνα με την οποία τα ΝΕΠ πρέπει να καθορίζονται βάσει της τιμής των εν λόγω προϊόντων, η οποία αντιπροσωπεύει την εμπορική τους αξία. Ο κανόνας αυτός, όμως, δεν τηρήθηκε, εφόσον τα ίδια ΝΕΠ ισχύουν τόσο για τα τυριά όσο και για τα υπολείμματα.

Δεύτερον, η Vonk προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν αιτιολόγησε επαρκώς τις τροποποιήσεις που εισήγαγε με τον κανονισμό 3281/83. Η μόνη εξήγηση βασίζεται στην ύπαρξη τεχνητών ρευμάτων εμπορικών ανταλλαγών. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν εξηγεί το λόγο για τον οποίο κατέστησαν αναγκαία τα αμφισβητούμενα μέτρα. Στην πραγματικότητα, μόνο η είσπραξη ΝΕΠ μπορεί να εξυπηρετήσει τον επικαλούμενο σκοπό, ενώ η κατάργηση της χορήγησής τους δεν έχει κανένα αποτέλεσμα στο θέμα αυτό. Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη θεωρεί ανεπαρκή και την αιτιολογία του κανονισμού 270/84, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν εξηγεί την επιλογή της δασμολογικής διάκρισης που εφαρμόζεται στα μείγματα.

Τρίτον, η εταιρία Vonk υποστηρίζει ότι, με τον αμφισβητούμενο κανονισμό, η Επιτροπή παραβίασε διττώς την αρχή της αναλογικότητας.

Αφενός, η κατάργηση της χορήγησης ΝΕΠ, η οποία, όπως τονίζει η προσφεύγουσα, δεν ενδείκνυται για την πάταξη των τεχνητών ρευμάτων εμπορικών ανταλλαγών, έχει ως αποτέλεσμα την παρεμπόδιση των συναλλαγών, ιδίως για τις επιχειρήσεις οι οποίες, όπως η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, πρέπει να ανεφοδιάζονται από άλλες αγορές. Η ίδια η Επιτροπή το παραδέχτηκε επαναφέροντας, για ορισμένους τύπους υπολειμμάτων, τη χορήγηση ΝΕΠ με τον κανονισμό 635/84.

Αφετέρου, το γεγονός ότι εισπράττονται επί των υπολειμμάτων ΝΕΠ τα οποία ισχύουν για τα τυριά από τα οποία προέρχονται τα υπολείμματα αυτά και, επομένως, δεν λαμβάνεται πλέον υπόψη η χαμηλή αξία τους, είναι δυσανάλογο προς τον επιδιωκόμενο σκοπό.

Θα μπορούσε να έχει εξεταστεί η λήψη λιγότερο δραστικών μέτρων: σύστημα βασιζόμενο στην αξία του τυριού ή θέσπιση, στα τελωνειακά έγγραφα, υποχρεωτικής δηλώσεως προορισμού των εισαγομένων υπολειμμάτων.

Τέλος, η Vonk προσάπτει στην Επιτροπή ότι δεν τήρησε την αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων που διατυπώνεται στο άρθρο 40, παράγραφος 3, της Συνθήκης.

Υπενθυμίζει ότι σκοπός των ΝΕΠ είναι να αντισταθμίζουν τις διακυμάνσεις των τιμών συναλλάγματος προκειμένου να αποφεύγονται στρεβλώσεις στους όρους ανταγωνισμού. Αυτές, όμως, ακριβώς οι στρεβλώσεις δημιουργούνται και πάλι με την κατάργηση της χορήγησης ΝΕΠ, η οποία θέτει σε μειονεκτική θέση τους επιχειρηματίες που εξάγουν υπολείμματα από κράτος μέλος, η ισοτιμία του νομίσματος του οποίου είναι υψηλότερη από την πράσινη ισοτιμία. Στη συνέχεια, αναφέρει ότι η είσπραξη για τα υπολείμματα τυριού αυξημένων ΝΕΠ που αντιστοιχούν στα ΝΕΠ των τυριών από τα οποία προέρχονται, αποτελεί επίσης παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, δεδομένου ότι καταλήγει στην εφαρμογή των ίδιων ΝΕΠ σε προϊόντα, η αξία των οποίων δεν είναι συγκρίσιμη.

4. Η *ολλανδική κυβέρνηση* και η *Επιτροπή* υπογραμμίζουν, από την πλευρά τους, ότι το σύστημα που θεσπίστηκε το 1977 — εφαρμογή μειωμένων ΝΕΠ για τα υπολείμματα τυριού — προκάλεσε την εμφάνιση τεχνητών ρευμάτων εμπορικών συναλλαγών. Ορισμένοι επιχειρηματίες, επωφελούμενοι συγχρόνως από την ερμηνεία — διαφορετική ανάλογα με το κράτος μέλος — της έννοιας των « υπολειμμάτων » και από τη διαφορά του ύψους των ΝΕΠ που εφαρμόζονταν αντίστοιχα στα υπολείμματα αυτά και στα τυριά, ενεργούσαν κατά τον ακόλουθο τρόπο:

— το τυρί εξαγόταν από κράτος μέλος όπου ίσχυαν θετικά ΝΕΠ (π.χ. τις Κάτω Χώρες) προς κράτος μέλος όπου ίσχυαν αρνητικά ΝΕΠ (π.χ. τη Γαλλία), η πρώτη δε αυτή ενέργεια δικαιολογούσε τη χορήγηση των υψηλών ΝΕΠ που ίσχυαν για το τυρί·

— το τυρί αυτό, στη συνέχεια, κοβόταν προκειμένου να επανεξαχθεί προς το κράτος μέλος καταγωγής υπό μορφή υπολειμμάτων, επί της δεύτερης αυτής ενέργειας δε εισπράττονταν τα μειωμένα ΝΕΠ που ίσχυαν για τα υπολείμματα·

— τα υπολείμματα αυτά τότε μπορούσαν να μεταποιηθούν σε τυρί (με τήξη ή απόξεση), πράγμα το οποίο μπορούσε να ανοίξει την οδό για νέα εξαγωγή και νέα χορήγηση ΝΕΠ.

Οι κυκλικές αυτές ανταλλαγές, οι οποίες χαρακτηρίζονται ως « κυκλοφορία ιπποδρομίου », όχι μόνο υπήρξαν πηγή διαταράξεων για την παραγωγή τυριού και για το εμπόριο, αλλά, επιπλέον, προκάλεσαν οικονομικά αδικαιολόγητες κοινοτικές δαπάνες. Η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση αποβλέπει ακριβώς στο να θέσει τέρμα σ' αυτό το είδος τεχνητών κυκλωμάτων.

α) Η ολλανδική κυβέρνηση θεωρεί, πράγματι, ότι η Επιτροπή είναι αρμόδια να προσαρμόζει τα ΝΕΠ που θεσπίζει, όταν αυτά τα ίδια προκαλούν διαταράξεις στο εμπόριο. Όσον αφορά το θεσπισθέντα μηχανισμό, δικαιολογείται καθόσον αν είχε διατηρηθεί, για τα υπολείμματα, η χορήγηση των εν τω μεταξύ αυξηθέντων ΝΕΠ θα είχε προκληθεί η εμφάνιση άλλων τεχνητών ρευμάτων.

β) Η Επιτροπή δηλώνει, από την πλευρά της, ότι πριν από το 1977 το γεγονός ότι για τα τυριά και για τα υπολείμματά τους ίσχυαν τα ίδια ΝΕΠ είχε νοθεύσει τον ανταγωνισμό μεταξύ αυτών των δύο τύπων προϊόντων και κατέστησε αναγκαία την εφαρμογή μειωμένου ΝΕΠ για τα υπολείμματα. Η ίδια η τροποποίηση αυτή είχε τα αποτελέσματα που περιγράφηκαν πιο πάνω και τα οποία κατέστησαν αναγκαία την τροποποίηση των κανονιστικών διατάξεων που αμφισβητούνται ενώπιον του College van Beroep.

Η Επιτροπή υπενθυμίζει σχετικά ότι η αρμοδιότητά της στο θέμα των ΝΕΠ θα πρέπει να κριθεί στο πλαίσιο του βασικού κανονισμού 974/71, από τον οποίο συνάγεται κυρίως ότι η

θέσπιση των ΝΕΠ δεν είναι αυτόματη αλλά εξαρτάται από τις διαταράξεις του εμπορίου που προκαλούνται από τις διακυμάνσεις της τιμής συναλλάγματος των νομισμάτων. Στον τομέα αυτό, εναπόκειται στην Επιτροπή όχι μόνο να διορθώσει τις συνέπειες που έχουν ενδεχομένως οι διακυμάνσεις αυτές στο ενδοκοινοτικό εμπόριο, αλλά επίσης και να αποτρέψει διατάραξη των συναλλαγών από τα ίδια τα ΝΕΠ. Αυτό ακριβώς είναι το αντικείμενο των προσβαλλομένων διατάξεων.

Πράγματι, μόνο ο ορισμός των υπολειμμάτων τυριών, καίτοι περισσότερο αντικειμενικός, δεδομένου ότι βασίζεται στην αξία, δεν μπόρεσε να εμποδίσει την εμφάνιση τεχνητών εμπορικών ρευμάτων. Για το λόγο ακριβώς αυτό η Επιτροπή θέσπισε την αμφισβητούμενη διάταξη.

Η ευθυγράμμιση των ΝΕΠ που εισπράττονται για τα υπολείμματα με τα ΝΕΠ που ισχύουν για τα τυριά είχε ως αντικειμενικό σκοπό να στερήσει τους επιχειρηματίες από ένα όφελος το οποίο δεν έπρεπε να έχουν. Επομένως, η Επιτροπή περιορίστηκε να επαναφέρει, για τις εμπορικές συναλλαγές που αναφέρθηκαν πιο πάνω, το σύστημα που ίσχυε μέχρι το 1977.

Όσον αφορά την κατάργηση της χορήγησης, αυτή έχει σχέση, όπως διευκρίνισε τελικά η Επιτροπή απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, *με άλλη πρακτική*. Πράγματι, εκτός από τα υπολείμματα που μπορούν να μεταποιηθούν, υπάρχουν και υπολείμματα μη χρησιμοποιήσιμα, η μεταποίηση των οποίων δεν αποφέρει κέρδη και τα οποία κανονικά πρέπει να καταστρέφονται. Ακριβώς για να αποφύγει την τεχνητή εξαγωγή τέτοιων υπολειμμάτων από κράτος μέλος όπου ισχύουν θετικά ΝΕΠ προς κράτος μέλος όπου ισχύουν αρνητικά ΝΕΠ, *με μόνο σκοπό την είσπραξη των μέχρι τότε χορηγουμένων μειωμένων ΝΕΠ*, η Επιτροπή προτίμησε απλώς να τα καταργήσει.

Λαμβανομένων υπόψη των διαταράξεων που προκλήθηκαν από τις πλασματικές εμπορικές ανταλλαγές, η Επιτροπή προτίμησε να προστατεύσει το συμφέρον των οικονομικών της Κοινότητας και να αποφύγει την αδικαιολόγητη καταβολή ΝΕΠ. Θεωρεί ότι, ενόψει των πιο πάνω σκέψεων, ο προσβαλλόμενος κανονισμός είναι σύμφωνος προς το βασικό κανονισμό 974/71 και τα άρθρα 12 και 38 μέχρι 46 της Συνθήκης.

Όσον αφορά την αιτίαση που στηρίζεται στην παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας, η Επιτροπή προσθέτει ότι η δυνατότητα πραγματοποιήσεως των εμπορικών συναλλαγών εξακολουθεί να υφίσταται, έστω και αν οι ανταλλαγές αυτές είναι λιγότερο ελκυστικές από οικονομικής απόψεως. Επιπλέον καμία από τις προτεινόμενες εναλλακτικές λύσεις δεν είναι η ενδεδειγμένη. Όσον αφορά την παραβίαση της αρχής της απαγόρευσης των διακρίσεων, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η νέα ρύθμιση εν μέρει μόνο στέρησε τη Vonk από το οικονομικό όφελος που είχε πριν από το 1984.

5. Η εκτίμηση, στην οποία σας ζητείται να προβείτε, αφορά τη νομιμότητα κανονιστικής ρύθμισης με την οποία η Επιτροπή αποφάσισε την κατάργηση των νομισματικών εξισωτικών ποσών που χορηγούνταν μέχρι τότε σε περίπτωση εξαγωγής υπολειμμάτων και τον καθορισμό των εξισωτικών ποσών που εισπράττονταν επ' αυτών στο επίπεδο των ΝΕΠ που ισχύουν για τα τυριά από τα οποία προέρχονται τα υπολείμματα αυτά. Στο θέμα αυτό, η έκταση του ελέγχου του Δικαστηρίου περιορίζεται από το περιθώριο διακριτικής εκτιμήσεως, που έχει αναγνωρίσει το Δικαστήριο στα όργανα και ιδίως στην Επιτροπή.

Ο βασικός κανονισμός 274/71, όπως διευκρινίζει το άρθρο 1, τελευταίο εδάφιο, θέτει ως προϋπόθεση για τη χορήγηση και την είσπραξη εξισωτικών ποσών να επισύρουν οι συναλλαγματικές μεταβολές που προκύπτουν από τις διακυμάνσεις των νομισματικών ισοτιμιών « διαταραχές στις συναλλαγές γεωργικών προϊόντων ». Η πλήρωση της προϋπόθεσης αυτής εκτιμάται από την Επιτροπή, στην οποία « εναπόκειται, κατά το άρθρο 6 του κανονι-

σμού 974/71, να κρίνει αν υφίσταται κίνδυνος διαταραχής » (υπόθεση 55/75, Balkan, Rec. 1976, σ. 19, σκέψη 7, καθώς και υπόθεση 136/77, Racke, Rec. 1978, σ. 1245, σκέψη 3).

Κατά πάγια, όμως, νομολογία του Δικαστηρίου « όταν πρόκειται να εκτιμηθεί μία περίπλοκη οικονομική κατάσταση » η Επιτροπή διαθέτει, « ως προς το θέμα αυτό, ευρεία εξουσία εκτιμήσεως », (υπόθεση 29/77, Roquette, Rec. 1977, σ. 1835, σκέψη 19), η οποία συνίσταται στην εκτίμηση της ανάγκης θεσπίσεως νομισματικών εξισωτικών ποσών, λαμβανομένων υπόψη τόσο των νομισματικών παραγόντων όσο και των συνθηκών της αγοράς (προαναφερθείσα απόφαση 29/77, σκέψη 24).

Η έκταση αυτού του περιθωρίου εκτιμήσεως συνεπάγεται όπως διευκρίνισε το Δικαστήριο, ότι

« κατά τον έλεγχο της νόμιμης άσκησης της αρμοδιότητας αυτής, ο δικαστής πρέπει να περιορίζεται να εξετάσει μήπως υφίσταται πρόδηλη πλάνη ή κατάχρηση εξουσίας ή μήπως η αρχή αυτή υπερέβη καταφανώς τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεώς της » (προαναφερθείσα απόφαση 55/75, Balkan, σκέψη 8· προαναφερθείσα απόφαση 29/77, Roquette, σκέψη 20· προαναφερθείσα απόφαση 136/77, Racke, σκέψη 4· απόφαση 98/78, Racke, Rec. 1979, σ. 62, σκέψη 5).

Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Capotorti, το Δικαστήριο καλείται έτσι « να εξετάσει μήπως υπάρχει υπέρβαση των ορίων που θέτουν οι κανόνες της Συνθήκης ή οι γενικές αρχές για την άσκηση των διακριτικών εξουσιών που απονέμεται στα κοινοτικά όργανα » (υπόθεση 114/76, Bela-Mühle, Rec. 1977, σ. 1226).

Αυτές οι διαπιστώσεις αρχής οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η Επιτροπή, στο πλαίσιο των εξουσιών που της απονέμει ο βασικός κανονισμός 974/71 και υπό τους όρους που καθορίζει ο κανονισμός αυτός, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει ευχέρεια όχι μόνο να θεσπίζει νομισματικά εξισωτικά ποσά, αλλά επίσης και να τα διαμορφώνει, ή να τα καταργεί, ανάλογα με την εξέλιξη τόσο των νομισματικών παραγόντων διαταραχής του εμπορίου, όσο και των συνθηκών της αγοράς (βλ. ιδίως το άρθρο 3 του κανονισμού 974/71, καθώς και αποφάσεις 74/74, CNTA, Rec. 1975, σ. 583, σκέψεις 17 και επ., και 67 μέχρι 85/75, Lesieur, Rec. 1976, σ. 391, σκέψεις 24 μέχρι 28).

Βάσει των κανόνων αυτών η Επιτροπή στην οποία έχει ανατεθεί η αποστολή διαχειρίσεως του συστήματος των εξισωτικών ποσών, θα πρέπει αναγκαστικά να λαμβάνει επίσης υπόψη της το αποτέλεσμα των *ίδιων* των ΝΕΠ επί των συνθηκών της αγοράς. Πράγματι, τα ΝΕΠ αποβλέπουν στη διατήρηση του ενιαίου της αγοράς, εξασφαλίζοντας την ελεύθερη κυκλοφορία των γεωργικών προϊόντων, παρά τις μεταβολές των συναλλαγματικών ισοτιμιών (απόφαση 80-81/77, Ramel, Rec. 1978, σ. 927, σκέψεις 35 έως 37· προαναφερθείσα απόφαση 4/79, Providence agricole, σκέψη 20· απόφαση 281/82, Unifrex, της 12ης Απριλίου 1984, σκέψη 22). Τα εξισωτικά ποσά, όμως, η θέσπιση των οποίων διαταράσσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, δεν ανταποκρίνονται στο στόχο τους. Ενόψει του ενδεχομένου αυτού, εναπόκειται στην Επιτροπή να διορθώσει τις αρνητικές επιπτώσεις των ΝΕΠ που έχει θεσπίσει ή να προλάβει τις αρνητικές επιπτώσεις των ΝΕΠ που σκοπεύει να θεσπίσει.

Δεν μπορεί, επομένως, να αμφισβητηθεί ότι η Επιτροπή είχε το δικαίωμα να επέμβει επί των

ΝΕΠ που εφαρμόζονταν στα υπολείμματα, ενόψει των τεχνητών ρευμάτων εμπορικών συναλλαγών που προκαλούσε η διατήρηση των ΝΕΠ αυτών.

Στην υπό κρίση υπόθεση, προτείνονται, υπέρ του ανισχύρου των κανονισμών 3281/83 και 270/84, τρεις κατηγορίες λόγων, που αφορούν κατά σειρά την ανεπαρκή αιτιολογία, τη μη τήρηση ορισμένων διατάξεων του βασικού κανονισμού 974/71 και την παραβίαση των αρχών της αναλογικότητας και της απαγόρευσης των διακρίσεων. Θα εξετάσω καταρχάς το λόγο που συνίσταται στην ανεπαρκή αιτιολογία. Με τους άλλους δύο λόγους επιδιώκεται να καθοριστεί αν η Επιτροπή, μετά τον « απολογισμό » των πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων στον οποίο προέβη, μπορούσε, χωρίς να υπερβεί τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεώς της, να αποφασίσει την κατάργηση των μέχρι τότε χορηγουμένων ΝΕΠ, διατηρώντας όμως την είσπραξη αυξημένων ΝΕΠ. Τίθεται, επομένως, το ερώτημα αν η Επιτροπή, κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας της, υπέπεσε σε προφανή πλάνη περί την εκτίμηση.

6. Επί της αιτιολογίας

Σύμφωνα με το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή υποχρεούται να αιτιολογεί τους κανονισμούς που θεσπίζει. Σκοπός της αρχής αυτής είναι να επιτρέπει τον έλεγχο της νομιμότητας των κανονισμών τόσο από τα υποκείμενα του δικαίου τα οποία αφορούν οι κανονισμοί όσο και από το Δικαστήριο, ιδίως με την προδικαστική παραπομπή ως προς το κύρος των κανονισμών. Πάντως, λόγω της ευρείας εξουσίας εκτιμήσεως που αναγνωρίζεται στην Επιτροπή, το περιεχόμενο της υποχρεώσεως παραθέσεως αιτιολογίας εξαρτάται από τη φύση των θεσπιζόμενων μέτρων. Υπ' αυτή την έννοια, το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή, για τη *θέσπιση* των ΝΕΠ, μπορεί να περιοριστεί στη διαπίστωση της αισθητής μείωσης της τιμής συναλλάγματος ενός νομίσματος και να παραπέμψει, όσον αφορά το αποτέλεσμα διαταραχής του εμπορίου, στις διατάξεις του κανονισμού 974/71 που αναφέρουν τον όρο αυτό (προαναφερθείσα απόφαση 29/77, σκέψεις 5 και επ.). Αντιθέτως, η *διαμόρφωση* και, κατά μείζονα λόγο, η *κατάργηση* των ΝΕΠ, όταν η νομισματική κατάσταση που προκάλεσε τη θέσπισή τους παραμένει αναλλοίωτη, πρέπει αναγκαστικά να στηρίζονται σε ειδική αιτιολογία.

Στην προκειμένη περίπτωση νομίζω ότι η Επιτροπή συμμορφώθηκε με την απαίτηση αυτή. Αφού διαπίστωσε ότι

« η διαφορά ανάμεσα στα νομισματικά εξισωτικά ποσά για τα τυριά σε φυσική κατάσταση και για τα (υπολείμματα) οδήγησε σε τεχνητά ρεύματα εμπορικών ανταλλαγών μεταξύ των κρατών μελών »

θέσπισε, με τον κανονισμό 3281/83, τον αμφισβητούμενο μηχανισμό « για να αποφευχθεί ένα τέτοιου είδους εμπόριο » (δεύτερη αιτιολογική σκέψη). Η αιτιολογία αυτή αποκαλύπτει τις ιδιαίτερες περιστάσεις, τις οποίες η Επιτροπή αναγκάστηκε να λάβει υπόψη της προκειμένου να θεσπίσει τα κατακρινόμενα μέτρα. Η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη θεωρεί ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να είχε παράσχει εξηγήσεις ως προς την καταλληλότητα των επιλεγέντων μέσων. Το επιχείρημα αυτό, η βαρύτητα του οποίου δεν μπορεί να εκτιμηθεί παρά μόνο κατά την εξέταση του βασίμου του κατακρινόμενου μέτρου, δεν επηρεάζει την κρίση επί της αιτιολογίας.

Όσον αφορά τον κανονισμό 270/84, η Επιτροπή ανέφερε, απαντώντας στις ερωτήσεις του Δικαστηρίου, ότι η νέα τροποποίηση που εισήχθη για τα μείγματα υπολειμμάτων αποτελεί το αποτέλεσμα παραχωρήσεως προς τους εμπόρους επιχειρηματίες. Πράγματι, αντί να εισπράττεται επί των μειγμάτων αυτών, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 30, παράγραφος 2, του κανονισμού 1371/81 της Επιτροπής, το υψηλότερο ΝΕΠ που ισχύει για το συστατικό εκείνο που αντιπροσωπεύει το 10 % τουλάχιστον του βάρους του μείγματος, επελέγη η εφαρμογή κατ' αποκοπή ΝΕΠ, λαμβανομένου υπόψη ότι είναι αδύνατο να

διακριθεί το βάρος καθεμιάς από τις διάφορες ποικιλίες υπολειμμάτων που περιέχονται σε δεδομένο μείγμα. Δεν μπορεί, όμως, να αμφισβητηθεί ότι η επιλογή ενιαίας δασμολογικής διακρίσεως για τα υπολείμματα που παρουσιάζονται υπό μορφή μειγμάτων επιτρέπει ακριβώς να αποφευχθεί, με την « εφαρμογή κατ' αποκοπή ενός νομισματικού ποσού » (πέμπτη αιτιολογική σκέψη), η εφαρμογή « πολύ υψηλών » ΝΕΠ για τα εν λόγω προϊόντα. Θεωρώ ότι με την αιτιολογία αυτή, λαμβανομένων υπόψη των εξηγήσεων που παρέσχε η Επιτροπή, τηρείται η υποχρέωση που θεσπίζει το άρθρο 190 της Συνθήκης ΕΟΚ.

7. Επί της προφανούς πλάνης

Θα πρέπει εδώ να διακρίνουμε το καθένα από τα δύο στοιχεία του συστήματος που εφαρμόζεται στα υπολείμματα από το 1984: την είσπραξη του πλήρους ποσού του ΝΕΠ και την απόφαση σύμφωνα με την οποία δεν χορηγούνται πλέον ΝΕΠ για τις εξαγωγές υπολειμμάτων.

Η είσπραξη επί των υπολειμμάτων των ΝΕΠ που ισχύουν για τις διάφορες ποικιλίες τυριού από τις οποίες προέρχονται τα υπολείμματα αυτά, έχει ως σκοπό να θέσει τέρμα στο εμπόριο κλειστού κυκλώματος που περιέγραψα πιο πάνω. Πράγματι, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι ορισμένοι επιχειρηματίες κατόρθωσαν να αποκομίσουν οφέλη από τη διαφορά μεταξύ των μειωμένων ΝΕΠ, που εισπράττονται επί των υπολειμμάτων, και, μετά τη μεταποίησή τους σε τυριά, του πλήρους ποσού των ΝΕΠ που χορηγούνται κατά την εξαγωγή των τυριών αυτών. Η επιχείρηση αυτή, η οποία αποβλέπει αποκλειστικά και μόνο στην κερδοσκοπία, οφειλόταν στην υπάρχουσα « διαφοροποίηση των ΝΕΠ ». Η Επιτροπή, με το να καταργήσει τη διαφοροποίηση αυτή, θέσπισε το μέτρο που ήταν ενδεδειγμένο για το εν λόγω είδος εμπορίου, αποκλείοντας το ενδεχόμενο να μπορεί στο μέλλον μια πλασματική επιχείρηση μεταποιήσεως να δημιουργεί δικαίωμα επί χρηματικών ποσών προερχομένων από κοινοτικούς πόρους. Αποφασίζοντας έτσι να εφαρμόσει όμοια ΝΕΠ για τα υπολείμματα και για τα τυριά, η Επιτροπή προφανώς δεν υπερέβη τα όρια της εξουσίας εκτιμήσεως που της αναγνωρίζεται στο θέμα αυτό.

Όπως διευκρίνισε η Επιτροπή απαντώντας σε ερώτηση του Δικαστηρίου, η απόφαση να μην χορηγούνται πλέον ΝΕΠ κατά την εξαγωγή υπολειμμάτων δεν αφορά τα *μεταποιημένα* υπολείμματα, αλλά αποκλειστικά τα υπολείμματα που εξάγονται ή επανεξάγονται *σε φυσική κατάσταση*.

Όσον αφορά τα τελευταία, έχει καταργηθεί η ισορροπία που εφαρμοζόταν συνήθως στο θέμα των ΝΕΠ: η αντιστάθμιση των μεταβολών της συναλλαγματικής ισοτιμίας δεν εξασφαλίζεται πλέον όταν τα υπολείμματα εξάγονται από κράτος μέλος που ισχύουν θετικά ΝΕΠ προς κράτος μέλος όπου ισχύουν αρνητικά ΝΕΠ. Η πιο πάνω λύση, αυτή καθαυτή, δεν θα πρέπει να αποκλείεται αλλά θα πρέπει να εξακολουθήσει να αποτελεί εξαίρεση, αφού, όπως ανέφερε και η Επιτροπή, δεν εντάσσεται στη λογική του νομισματικού συστήματος στην οποία βασίζεται η θέσπιση των ΝΕΠ.

Πράγματι, η Επιτροπή εκτιμά όχι μόνο τους νομισματικούς παράγοντες αλλά επίσης, όπως ανέφερα, και τις *συνθήκες της αγοράς*. Οι συνθήκες αυτές, όμως, μπορούν να δικαιολογήσουν ορισμένη ασυμμετρία μεταξύ χορηγουμένων και εισπραττομένων ΝΕΠ. Επομένως, δεν υπάρχει απόλυτη αντιστοιχία μεταξύ χορηγήσεως και εισπράξεως. Πάντως, η άνευ άλλου κατάργηση των μέχρι τότε χορηγουμένων ΝΕΠ, όταν δεν θεμελιώνεται στην εξάλειψη των νομισματικών παραγόντων που δικαιολογούσαν τη θέσπιση των ΝΕΠ αυτών, προϋποθέτει ότι στις συνθήκες της αγοράς προκαλείται σοβαρότερη αλλοίωση με τη διατήρηση των ΝΕΠ παρά με την κατάργησή τους. Αυτή ακριβώς η αντιπαράθεση θα πρέπει κανονικά να καθορίζει την επιλογή της Επιτροπής.

Πρέπει ακόμα το κατ' εξαίρεση επιλεγέν μέτρο να μπορεί να εξυπηρετήσει τον επιδιωκόμενο σκοπό. Υπενθυμίζω ότι ο σκοπός αυτός, ο οποίος αναφέρεται στη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 3281/83, είναι να τεθεί τέρμα στα « τεχνητά ρεύματα εμπορικών συναλλαγών » που προκαλούνται από *τη διαφορά* των ΝΕΠ. Θα πρέπει όμως να παρατηρηθεί ότι τα δύο στοιχεία του συστήματος που θεσπίζει ο κανονισμός δεν μπορούν να έχουν, ως προς το θέμα αυτό, το ίδιο αποτέλεσμα. Αν η αύξηση των ΝΕΠ μέχρι την εξάλειψη της διαφοράς αποτελεί σαφώς μέσο το οποίο ανταποκρίνεται στον επιδιωκόμενο σκοπό, αντιθέτως, η κατάργηση των ΝΕΠ δεν επιφέρει κανένα σχετικό αποτέλεσμα.

Ασφαλώς, κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, η Επιτροπή προέβαλε ως δικαιολογία για το μέτρο αυτό την προσπάθεια προλήψεως ενός άλλου τύπου τεχνητών εμπορικών ανταλλαγών που αφορούν τα υπολείμματα τα οποία δεν μπορούν να μεταποιηθούν λόγω χειροτερεύσεως. Χωρίς να επανέρχομαι στο θέμα της αντίρρησης της Vonk που αφορά τη μερική επαναφορά της χορήγησης ΝΕΠ με τον κανονισμό 635/84, αρκεί να παρατηρηθεί ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή αιτιολογία εκ των υστέρων, η οποία επιπλέον αποβλέπει στη δικαιολόγηση μέτρου ξένου προς το δεδηλωμένο σκοπό του επικρινόμενου κανονισμού.

Ο ανύπαρκτος σύνδεσμος μεταξύ της μη χορηγήσεως ΝΕΠ και της εξάλειψης των περιγραφέντων τεχνητών ρευμάτων αρκεί για να διαπιστωθεί η πρόδηλη πλάνη στην οποία υπέπεσε η Επιτροπή και, επομένως, για να προτείνω στο Δικαστήριο να κηρύξει ανίσχυρο, ως προς αυτό το σημείο και γι' αυτό το λόγο, τον κανονισμό 3281/83.

Εφόσον δεν ζητήθηκε από το Δικαστήριο να κρίνει ότι οι συνέπειες του ανισχύρου αυτού είναι, κατ' εξαίρεση, περιορισμένες, το ανίσχυρο θα πρέπει να παραγάγει πλήρη αποτελέσματα. Αν το Δικαστήριο εκδώσει απόφαση με το περιεχόμενο αυτό, θα εναπόκειται στην Επιτροπή, σύμφωνα με την υποχρέωση που επιβάλλεται από το άρθρο 176, πρώτη παράγραφος, της Συνθήκης, να συναγάγει τις συνέπειες όσον αφορά τόσο τον προαναφερθέντα κανονισμό όσο και το άρθρο 1, παράγραφος 2, στοιχείο α), του κανονισμού 270/84.

8. Για το λόγο αυτό, και χωρίς να απαιτείται να εξεταστεί το βάσιμο των άλλων λόγων που επικαλείται η προσφεύγουσα στην κύρια δίκη, προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι:

— ο κανονισμός 3281/83 είναι ανίσχυρος, καθόσον καταργεί τη χορήγηση νομισματικών εξισωτικών ποσών κατά την εξαγωγή « τυριών χαμηλής αξίας »·

— στην Επιτροπή εναπόκειται να λάβει, όσον αφορά τους κανονισμούς 3281/83 και 270/84, τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της απόφασης του Δικαστηρίου.