ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN

της 12ης Δεκεμβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Verwaltungsgericht Frankfurt am Main (στο εξής: παραπέμπον δικαστήριο) υπέβαλε στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

« Έχει το άρθρο 1, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΟΚ) 1821/81 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1981 (ΕΕ L 182, σ. 10), την έννοια ότι η σίκαλη για την οποία ζητείται η εξισωτική αποζημίωση πρέπει να ανήκει στην αιτούσα επιχείρηση αλευροποιίας όχι μόνο στις 31 Ιουλίου της σχετικής περιόδου εμπορίας, αλλά και κατά τον χρόνο της αλέσεως προς τον σκοπό της ανθρώπινης διατροφής, ή αρκεί να τεθεί η σίκαλη σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή από άλλη επιχείρηση αλευροποιίας, στην οποία έχει πωλήσει τη σίκαλη αυτή η αιτούσα επιχείρηση αλευροποιίας μετά την υποβολή της αιτήσεως; »

2. Το προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται στις εξισωτικές αποζημιώσεις που μπορούν να χορηγηθούν για ορισμένα σιτηρά που βρίσκονται ακόμα σε απόθεμα κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας. Νόμιμο έρεισμα αυτών των εξισωτικών αποζημιώσεων είναι το άρθρο 9, παράγραφος 1, του βασικού κανονισμού για τον τομέα των σιτηρών (στο εξής: βασικός κανονισμός)[1]. Το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε το 1986, μετά από τα γεγονότα που είναι κρίσιμα στην παρούσα υπόθεση[2].

Με τις εξισωτικές αποζημιώσεις επιδιώκεται να αντισταθμιστεί το γεγονός ότι οι μηνιαίες προσαυξήσεις των τιμών παρεμβάσεως[3] στο τέλος της περιόδου εμπορίας, και ιδίως αμέσως πριν την έναρξη της νέας περιόδου (η οποία αρχίζει με χαμηλότερη τιμή παρεμβάσεως), αποτελούν σημαντικό κίνητρο για την « παράδοση στην παρέμβαση ποσοτήτων που, υπό κανονικές συνθήκες, δύνανται να παραμείνουν στην αγορά »[4]. Αν με την αποζημίωση αντισταθμίζεται, κατά κάποιο τρόπο, η διαφορά μεταξύ της τιμής παρεμβάσεως που ισχύει κατά το τέλος της προηγουμένης περιόδου εμπορίας και της τιμής που καθορίζεται στην αρχή της νέας περιόδου, αποφεύγονται οι ανεπιθύμητες παραδόσεις στην παρέμβαση[5].

Οι κανονισμοί

3. Το άρθρο 9, παράγραφος 6, του βασικού κανονισμού ορίζει ότι οι λεπτομέρειες εφαρμογής των εξισωτικών αποζημιώσεων, και ιδίως οι κατηγορίες δικαιούχων, καθορίζονται σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 26 διαδικασία, δηλαδή τη διαδικασία της επι-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2727/75 του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1975, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/013, σ. 158).

2 — Βλέπε κανονισμό (ΕΟΚ) 1579/86 του Συμβουλίου, της 23ης Μαΐου 1986, που τροποποιεί τον κανονισμό 2727/75 περί κοινής οργανώσεως της αγοράς στον τομέα των σιτηρών (ΕΕ L 139, σ. 29). Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την τροποποίηση αυτή βλέπε πιο κάτω υποσημείωση 9.

3 — Άρθρο 6 του βασικού κανονισμού (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 1).

4 — Προοίμιο του κανονισμού (ΕΟΚ) 1949/81 του Συμβουλίου, της 13ης Ιουλίου 1981, περί τροποποιήσεως του βασικού κανονισμού (ΕΕ L 198, σ. 2).

5 — Το ανώτατο όριο της εξισωτικής αποζημιώσεως προβλεπόταν, κατά τον χρόνο επελεύσεως των γεγονότων που είναι κρίσιμα για την υπόθεση, στο άρθρο 9, παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό που αναφέρεται στην υποσημείωση 4.

τροπής διαχειρίσεως σιτηρών. Η διαδικασία αυτή οδήγησε στην έκδοση του κανονισμού 1821/81 της Επιτροπής (στο εξής: εκτελεστικός κανονισμός), το άρθρο 1 του οποίου αποτελεί αντικείμενο της παρούσης προδικαστικής υποθέσεως [6].

Στο προοίμιο αυτού του εκτελεστικού κανονισμού αναφέρεται καταρχάς ότι τα σιτηρά που ευρίσκονται σε απόθεμα στο τέλος της περιόδου εμπορίας κρατούνται κατά κανόνα από το εμπόριο ή τη μεταποιητική βιομηχανία και ότι επομένως πρέπει, με σκοπό τη διοικητική απλούστευση, και ιδίως τη διεξαγωγή των ελέγχων, να αποφασιστεί ότι η εξισωτική αποζημίωση θα χορηγείται μόνο στο στάδιο του εμπορίου ή της μεταποιητικής βιομηχανίας· στη συνέχεια διευκρινίζεται ότι, όσον αφορά τη σίκαλη, οι ανάγκες ελέγχου επιβάλλουν, εξάλλου, τον περιορισμό των δικαιούχων στην αλευροποιία [7]. Στο ίδιο το κείμενο του εκτελεστικού κανονισμού, αυτή η αιτιολογική σκέψη οδήγησε, όσον αφορά τη σίκαλη, στη θέσπιση της διατάξεως του άρθρου 1, στοιχείο β):

« Η εξισωτική αποζημίωση, που καθορίζεται από το Συμβούλιο για μία ορισμένη περίοδο εμπορίας, χορηγείται:

...

β) στις επιχειρήσεις αλευροποιίας, για τα αποθέματα της σίκαλης που έχει συγκομιστεί στην Κοινότητα, που πρέπει να τεθεί σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή και που ανήκει σ' αυτές στην ίδια ημερομηνία. »

Με τον όρο « ίδια ημερομηνία » νοείται « η 31 Ιουλίου », ημερομηνία που αναφέρεται στο άρθρο 1, στοιχείο α), όσον αφορά τον μαλακό σίτο.

Σε επόμενη αιτιολογική σκέψη του εκτελεστικού κανονισμού η Επιτροπή παρατηρεί ότι το καθεστώς της εξισωτικής αποζημιώσεως συνδέεται με το καθεστώς της παρεμβάσεως και επομένως, για να μπορεί να χορηγηθεί εξισωτική αποζημίωση, τα σιτηρά πρέπει να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις ποιότητας που ζητούνται κατά την παρέμβαση [8]. Προστίθεται ότι, ειδικά για τη σίκαλη που κρατείται για την αλευροποιία, πρέπει να γίνει δεκτή η θέση σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή ως απόδειξη επαρκούς ποιότητας [8]. Ο κανόνας αυτός περιέχεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του εκτελεστικού κανονισμού, το δεύτερο εδάφιο του οποίου ορίζει τα εξής:

« Για τη σίκαλη που κρατείται από την αλευροποιία στο τέλος της περιόδου, η θέση σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή γίνεται δεκτή ως απόδειξη επαρκούς ποιότητος. »

4. Τα επίδικα πραγματικά περιστατικά αφορούν σίκαλη η οποία στις 31 Ιουλίου 1985, δηλαδή κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας, βρισκόταν στην κατοχή της επιχειρήσεως αλευροποιίας Wilhelm-Lampe-Mühle (στο εξής: Lampe).

Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, και παράγραφος 3, του βασικού κανονισμού, το Συμβούλιο έπρεπε να έχει αποφασίσει πριν από τη 15η Μαρτίου 1985 αν και κατά πόσον έπρεπε ειδικά για τη σίκαλη να χορηγηθεί εξισωτική αποζημίωση [9]. Το 1984/1985 το

6 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1821/81 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1981, περί των όρων χορηγήσεως των εξισωτικών αποζημιώσεων για ορισμένα σιτηρά σε απόθεμα στο τέλος της περιόδου εμπορίας (ΕΕ L 182, σ. 10), και ειδικότερα τελευταία αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

7 — Πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του εκτελεστικού κανονισμού (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 6).

8 — Τρίτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

9 — Ο κανονισμός 1579/86 του Συμβουλίου (βλέπε ανωτέρω υποσημείωση 2) μεταβίβασε πλήρως στην Επιτροπή την εξουσία να αποφασίζει αν πρέπει ή όχι να χορηγηθούν εξισωτικές αποζημιώσεις: βλέπε το νέο άρθρο 9 και την ένατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου.

Συμβούλιο δεν είχε εντούτοις κατορθώσει να λάβει ακόμη απόφαση, δεδομένου ότι, ακόμα και κατά το τέλος του Ιουλίου 1985, λίγες ημέρες πριν την έναρξη της νέας περιόδου εμπορίας, δεν είχε ακόμη καθορίσει τις τιμές για τον τομέα των σιτηρών· κατόπιν αυτού η Επιτροπή έλαβε στις 26 Ιουλίου 1985 συντηρητικά μέτρα με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 2124/85 και συγκεκριμένα επέτρεψε στα κράτη μέλη να χορηγήσουν εξισωτική αποζημίωση για τη σίκαλη που προορίζεται για την ανθρώπινη διατροφή [10]. Το άρθρο 4, παράγραφος 3, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού αυτού ορίζει ότι:

« Για τη σίκαλη που κατέχουν οι μυλωθροί στο τέλος της περιόδου εμπορίας, το γεγονός ότι αλέσθηκε προς ανθρώπινη διατροφή γίνεται δεκτό ως απόδειξη επαρκούς ποιότητας. Η απόδειξη αυτή πρέπει να προσκομιστεί το αργότερο στο τέλος του έτους 1985. »

Εξάλλου η παράγραφος 4 του άρθρου 4 επαναλαμβάνει και πάλι ότι οι διατάξεις του κανονισμού 1821/81, δηλαδή του εκτελεστικού κανονισμού, εφαρμόζονται επί της εξισωτικής αποζημιώσεως, τη χορήγηση της οποίας (από τα κράτη μέλη) αποφάσισε στην προκειμένη περίπτωση η Επιτροπή.

Η διαφορά της κύριας δίκης

5. Το υποβληθέν προδικαστικό ερώτημα αναφέρεται ακριβώς στην ερμηνεία αυτού του εκτελεστικού κανονισμού 1821/81. Στη διαφορά της κύριας δίκης η Lampe προσέφυγε ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου κατά της αρνήσεως του Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung (στο εξής: BALM) να της χορηγήσει εξισωτική αποζημίωση για μια ποσότητα σίκαλης (320,08 τόνων) που στις 31 Ιουλίου 1985 της ανήκε και βρισκόταν στις αποθήκες της, είχε συγκομισθεί δε στην Κοινότητα. Αιτία της αρνήσεως ήταν ότι, αφού υπέβαλε την αίτηση, η Lampe πώλησε την εν λόγω σίκαλη σε επτά άλλες αλευροποιίες, καθεμία από τις οποίες προέβη σε άλεση του τμήματος που της αναλογούσε. Το BALM δεν αμφισβητεί ότι πράγματι έλαβε χώρα η άλεση· αυτό αποδεικνύεται από τα έγγραφα που προσκόμισε η Lampe (« Vermahlungsbestätigung », για την οποία θα γίνει λόγος αργότερα), με τα οποία οι αντίστοιχοι αγοραστές βεβαιώνουν την άλεση των εν λόγω ποσοτήτων. Το τελευταίο στοιχείο αποδεικνύει επίσης ότι η Lampe ουδόλως απέκρυψε την πώληση και την άλεση της σίκαλης από τους αγοραστές.

Το προδικαστικό ερώτημα

6. Αν εξεταστεί κατά γράμμα η διατύπωση του προδικαστικού ερωτήματος (που παρέθεσα πιο πάνω, στο σημείο 1), διαπιστώνεται ότι περιλαμβάνει δύο πολύ συναφή ερωτήματα: καταρχάς το ερώτημα αν η επιχείρηση που ζητεί την εξισωτική αποζημίωση απαιτείται να έχει την κυριότητα της σίκαλης κατά το χρόνο της αλέσεως και, κατά δεύτερον, το ερώτημα αν η άλεση πρέπει να πραγματοποιηθεί από την ίδια την αιτούσα επιχείρηση ή αν μπορεί να πραγματοποιηθεί από τρίτο. Θεωρητικά η απάντηση στο ένα από τα ερωτήματα δεν εξαρτάται από την απάντηση που θα δοθεί στο άλλο ερώτημα. Είναι πράγματι δυνατόν να φανταστεί κανείς ένα σύστημα στο οποίο η αιτούσα αλευροποιία πρέπει να έχει την κυριότητα κατά το χρόνο της αλέσεως, η άλεση όμως να μπορεί να γίνει από τρίτο, όπως είναι επίσης νοητό ένα σύστημα στο οποίο η αιτούσα αλευροποιία μπορεί να μεταβιβάσει σε άλλους μία ποσότητα μη αλεσμένης

10 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 2124/85 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1985, για συντηρητικά μέτρα στον τομέα των σιτηρών εκτός από τον σκληρό σίτο (ΕΕ L 198, σ. 31), ιδίως έκτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου και άρθρο 4· από το άρθρο 6 προκύπτει ότι ο κανονισμός συνίσταται στη λήψη προσωρινών και συντηρητικών μέτρων.

σίκαλης, αλλά η παράδοση θα γίνει αφού προβεί η ίδια στην άλεση.

7. Στην πράξη όμως προκύπτει από το κείμενο του κανονισμού, από τη Διάταξη με την οποία υποβλήθηκε το προδικαστικό ερώτημα και από τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν ενώπιον του Δικαστηρίου ότι το ζήτημα της κυριότητας κατά το χρόνο της αλέσεως δεν είναι πράγματι σημαντικό. Το ζήτημα ποιος προβαίνει στην άλεση είναι το μόνο καθοριστικό, το μόνο που διαφοροποιεί τις παρατηρήσεις της Lampe αφενός από τις παρατηρήσεις του BALM και της Επιτροπής αφετέρου. Κατά την άποψη του BALM και της Επιτροπής, η αιτούσα επιχείρηση πρέπει να προβεί η ίδια στην άλεση, ανεξαρτήτως του αν κατά το χρόνο αυτό έχει την κυριότητα ή όχι. Κατά την άποψη της Lampe, δεν απαιτείται η αιτούσα επιχείρηση να έχει την κυριότητα κατά τον χρόνο της αλέσεως ούτε να προβεί η ίδια στην άλεση.

Επομένως το ερώτημα στο οποίο πρέπει να δοθεί απάντηση είναι το αν η επιχείρηση που ζητεί την εξισωτική αποζημίωση για τη σίκαλη πρέπει να προβεί η ίδια στην άλεση της σίκαλης ή όχι.

Οι δύο προτεινόμενες ερμηνείες

8. Κατά την άποψη της Lampe από κανένα σημείο του κειμένου του άρθρου 1, στοιχείο β), δεν προκύπτει ότι η επιχείρηση που ζητεί εξισωτική αποζημίωση για τη σίκαλη και η αλευροποιία που προβαίνει πράγματι στην άλεση της οικείας ποσότητας πρέπει να είναι η ίδια. Αυτό το επιχείρημα, που αντλείται από την όλη δομή του κειμένου και στηρίζεται επίσης στη μορφή της «Vermahlungsbestätigung» που χρησιμοποιείται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία, ενισχύεται από τον ισχυρισμό ότι η απαίτηση αλέσεως για την ανθρώπινη διατροφή αποτελεί απλή απαίτηση *ποιότητας* (τονίζει δηλαδή το γεγονός ότι η σίκαλη εμφανίζει τις ιδιότητες που την καθιστούν κατάλληλη για την ανθρώπινη διατροφή), η οποία μπορεί να πληρούται και όταν η άλεση πραγματοποιείται από επιχείρηση διαφορετική από εκείνη που ζητεί την αποζημίωση.

Αντίθετα, το BALM και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι η απαίτηση αλέσεως δεν είναι απλή απαίτηση ποιότητας. Στην πραγματικότητα επιτελεί και σημαντική λειτουργία *ελέγχου*, πράγμα που προϋποθέτει ότι η άλεση δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί παρά μόνο στην επιχείρηση που ζητεί την αποζημίωση. Το BALM και η Επιτροπή απορρίπτουν τη γραμματική ερμηνεία της Lampe για πρακτικούς λόγους ελέγχου, οι οποίοι εξάλλου, κατά την άποψή τους, προκύπτουν σαφώς από το συσχετισμό του κειμένου του κανονισμού προς τα παραρτήματα.

Στη συνέχεια θα εξετάσω τα διάφορα επιχειρήματα με τη σειρά που θεωρώ λογική, χωρίς να παραπέμπω κάθε φορά στο διάδικο που προέβαλε το ερώτημα ενώπιον του Δικαστηρίου.

Δεν είναι δυνατόν να συναχθούν ενδείξεις από τις εθνικές εκτελεστικές διατάξεις

9. Κατά τη γραμματική ερμηνεία που υποστηρίζει η Lampe, το άρθρο 1, στοιχείο β), που αποτελεί αντικείμενο του υποβληθέντος προδικαστικού ερωτήματος, περιέχει μία μόνον απαίτηση: να ανήκει στις 31 Ιουλίου η ποσότητα της σίκαλης στην επιχείρηση που ζητεί την εξισωτική αποζημίωση. Η έκφραση «που πρέπει να τεθεί σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή» δεν αποτελεί παρά επανάληψη της μεθόδου που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, για να αποδειχθεί ότι η σίκαλη ανταποκρίνεται στις «προϋποθέσεις ποιότητος, οι οποίες απαιτούνται κατά την παρέμβαση», δηλαδή για να αποδειχθεί ότι η

άλεση πραγματοποιείται για την ανθρώπινη διατροφή.

Για να υποστηρίξει τη γραμματική ερμηνεία της, η Lampe επισύναψε στις παρατηρήσεις της ένα αντίτυπο των βεβαιώσεων αλέσεως (« Vermahlungsbestätigungen ») που κατέθεσε η ίδια· υπόδειγμα των βεβαιώσεων έχει δημοσιεύσει το BALM στο *Bundesanzeiger* ως δεύτερο παράρτημα μιας ανακοινώσεως σχετικής με την εξισωτική αποζημίωση 1984/1985 [11]. Από το έντυπο αυτό προκύπτει ότι η επιχείρηση που ζητεί την αποζημίωση και η επιχείρηση που προβαίνει σε άλεση μπορούν να είναι διαφορετικές. Τουλάχιστον αυτό προσπαθεί να αποδείξει η Lampe, προσκομίζοντας ένα έντυπο που κατέθεσε, στο επάνω μέρος του οποίου αναγράφεται, στον προβλεπόμενο χώρο για « το όνομα και τη διεύθυνση του αιτούντος », η διεύθυνση της Lampe, ενώ στο κάτω μέρος, στο χώρο που προβλέπεται για την « ημερομηνία και δήμο/κοινότητα » και την « υπογραφή και σφραγίδα », υπάρχουν τα στοιχεία *άλλης* αλευροποιίας.

10. Νομίζω ότι η παραπομπή στο έντυπο που χρησιμοποιείται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία δεν είναι κρίσιμη όταν πρόκειται για την ερμηνεία του εξεταζόμενου κοινοτικού κανόνα. Ακόμα και αν υπήρχαν στα έντυπα αυτά ενδείξεις υπέρ της ερμηνείας που υποστηρίζει η Lampe για το άρθρο 1, στοιχείο β), του κανονισμού 1821/81 της Επιτροπής, πράγμα για το οποίο αμφιβάλλω [12], αυτό θα αποδείκνυε με ποιον τρόπο το BALM ερμήνευσε τον κανονισμό, αλλά δεν θα αρκούσε για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι αυτή είναι πράγματι η έννοια που ήθελαν να δώσουν στον κανονισμό οι συντάκτες του.

Η ερμηνεία που δέχεται το BALM — επαναλαμβάνω: αν αποδειχτεί ορθή — θα μπορούσε ενδεχομένως να προκαλέσει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη της Lampe. Δεν είναι εντούτοις έργο του Δικαστηρίου να κρίνει αν πρέπει αυτό να επιφέρει έννομες συνέπειες κατά το εθνικό δίκαιο [13].

Επιχειρήματα αντλούμενα από το κείμενο

11. Η απόρριψη των επιχειρημάτων που αντλούνται ενδεχομένως από τις εθνικές εκτελεστικές διατάξεις δεν σημαίνει αυτόματα ότι η στηριζόμενη στο κείμενο επιχειρηματολογία που προβάλλει η Lampe (πιο πάνω, σημείο 9) στερείται ερείσματος. Θα εξετάσω στη συνέχεια την επιχειρηματολογία αυτή σε σχέση με άλλα στοιχεία που μπορούν να συναχθούν από τον κανονισμό 1821/81.

Όσον αφορά το κείμενο του κανονισμού, διαπιστώνεται καταρχάς ότι, σε όλες τις γλώσσες, στο άρθρο 1, στοιχείο β), η απαίτηση αλέσεως και η απαίτηση να ανήκει η σίκαλη στην αιτούσα αλευροποιία στις 31 Ιουλίου συνδέονται στενά στην ίδια φράση, το αγγλικό όμως και, σε μικρότερο βαθμό, το γαλλικό και το γερμανικό κείμενο θα μπορούσαν να οδηγήσουν στη σκέψη ότι η επιχείρηση που ζητεί την αποζημίωση πρέπει να προβεί επίσης η ίδια στην άλεση. Πράγματι, στις τρεις αυτές γλώσσες η απαίτηση αλέσεως αναφέρεται πριν από την απαίτηση υπάρξεως κυριότητας στις 31 Ιουλίου. Το κείμενο είναι όμως διφορού-

11 — « Bekanntmachung Nr 10/85/21, της 25 Ιουλίου 1985, περί χορηγήσεως εξισωτικής αποζημιώσεως για τα σιτηρά κατά την περίοδο 1984/85 », *Bundesanzeiger* 1985, σ. 8481 και επόμενες.

12 — Στο πρώτο παράρτημα της γερμανικής ανακοινώσεως, δηλαδή στο έντυπο της αιτήσεως αποζημιώσεως, ο αιτών πρέπει να υπογράψει τη δήλωση σύμφωνα με την οποία « η σίκαλη τέθηκε σε άλεση με δική μου/μας μέριμνα ». Η σύγκριση των δύο εντύπων που έχουν τεθεί ως παραρτήματα στην ανακοίνωση δεν συνηγορεί υπέρ της ερμηνείας που αντλεί η Lampe από τον τρόπο με τον οποίο συμπλήρωσε το δεύτερο έντυπο, δηλαδή τη βεβαίωση αλέσεως, και ο οποίος περιγράφηκε πιο πάνω στο σημείο 9.

13 — Σχετικά με την απόρριψη από τα γερμανικά διοικητικά δικαστήρια ενός επιχειρήματος που στηριζόταν στη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη όσον αφορά τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1554/73, προηγούμενο κανονισμό (αλλά πανομοιότυπο με τον επίμαχο εν προκειμένω κανονισμό), με το σκεπτικό ότι η επιχείρηση δεν είχε λάβει πληροφορίες για την, ασαφή κατά την άποψή της, έννοια του σχετικού άρθρου 1, στοιχείο β), βλέπε απόφαση του 8ου τμήματος του Verwaltungsgerichtshof του ομόσπονδου κράτους της Έσσης, της 30ής Μαΐου 1983, VIII OE 28/79, *Recht der Landwirtschaft* (1983), σ. 333, 335.

μενο, πράγμα που προκύπτει ακόμα περισσότερο, για παράδειγμα, από το ολλανδικό κείμενο, στο οποίο η απαίτηση αλέσεως αναφέρεται δεύτερη.

Ένα άλλο επιχείρημα μπορεί να στηριχθεί στο δεύτερο παράρτημα του κανονισμού 1821/81, που απαριθμεί τις « ελάχιστες πληροφορίες που πρέπει να δοθούν κατά την αίτηση εξισωτικής αποζημιώσεως ». Ειδικότερα στο σημείο 4 απαιτείται δήλωση που να πιστοποιεί ότι « το προϊόν ανήκει στον αιτούντα » και ότι, « για τη σίκαλη, θα τεθεί σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή ». Ούτε εδώ μπορεί επομένως να αποκλεισθεί, βάσει του κειμένου, η πιθανότητα να καλέσει η αιτούσα αλευροποιία άλλη επιχείρηση για την άλεση. Αν όμως η σίκαλη μπορεί να μεταφερθεί σε άλλη αλευροποιία για την άλεση, γεννώνται ορισμένα ερωτηματικά όσον αφορά τη χρησιμότητα της δηλώσεως ότι « η σίκαλη θα τεθεί σε άλεση », σε συνδυασμό με την πληροφορία σχετικά με « τον τόπο αποθεματοποιήσεως » που ζητείται επίσης στο ίδιο παράρτημα 2.

Το BALM παρατηρεί ότι το άρθρο 1, στοιχείο β), για την ερμηνεία του οποίου πρόκειται, περιόρισε στις επιχειρήσεις αλευροποιίας τον κύκλο των δικαιούχων της αποζημιώσεως για λόγους ελέγχου που αναφέρονται στην πρώτη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου. Ο περιορισμός αυτός είναι αυστηρότερος απ' ό,τι για τις άλλες κατηγορίες σιτηρών, που αναφέρονται στα στοιχεία α) και γ), όπου γίνεται λόγος για όλες τις « επιχειρήσεις του εμπορίου και της μεταποιητικής βιομηχανίας », και επομένως όχι μόνον για τις επιχειρήσεις αλευροποιίας. Γεννάται το ερώτημα μήπως πρόκειται για ένδειξη ότι οι αιτούσες επιχειρήσεις πρέπει να προβαίνουν *οι ίδιες* σε άλεση. Διαφορετικά, για ποιο λόγο γίνεται αυτή η διάκριση σε σχέση με τα άλλα είδη σιτηρών; Αυτό το επιχείρημα, που αντλείται από τα συμφραζόμενα και είναι καθεαυτό αρκετά πειστικό [14], χάνει τη δύναμή του, αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι στην περίπτωση αυτή το κείμενο θα μπορούσε, με περισσότερο σαφή και ρητή διατύπωση, να προβλέπει ότι οι αιτούσες επιχειρήσεις πρέπει να πραγματοποιούν οι ίδιες την άλεση, πράγμα που θα ήταν εύκολο να γίνει, εάν η προτελευταία φράση του κειμένου είχε συνταχθεί ως εξής: « στις επιχειρήσεις αλευροποιίας, για τα αποθέματα της σίκαλης που έχει συγκομισθεί στην Κοινότητα, που πρέπει να τεθεί *από τις ίδιες* σε άλεση για την ανθρώπινη διατροφή και που ανήκει σ' αυτές την ίδια ημερομηνία » (οι υπογραμμισμένες λέξεις έχουν προστεθεί από μένα) [15].

Η ανωτέρω ανάλυση του κειμένου αποδεικνύει ότι κανένα από τα επιχειρήματα που αντλούνται από το κείμενο δεν προσφέρει οριστική λύση και ότι, για να ερμηνευθεί το κείμενο, πρέπει να εξετασθούν και οι λόγοι στους οποίους στηρίζεται η έκδοσή του, όπως υποστήριξε ήδη το BALM επ' ευκαιρία του επιχειρήματος που εξετάστηκε τελευταίο και όπως θα αναφέρω και πάλι στη συνέχεια.

Το επιχείρημα του ελέγχου

12. Το BALM στηρίζει την ερμηνεία του, για την οποία αναγνωρίζει ότι δεν προκύπτει ρητά από μόνο το κείμενο, στην ανάλυση του συστήματος ελέγχου, ο οποίος αφορά κυρίως το πρόσωπο και την επιχείρηση του δικαιούχου της αποζημιώσεως. Αυτό το σύστημα ελέγχου περιλαμβάνει τα μέτρα που υποχρεούνται να λάβουν και να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη για να συμμορφωθούν προς το άρθρο 8, παράγραφος 1 (και προς την ένατη αιτιολογική σκέψη), του εκτελεστικού κανονισμού.

14 — Το επιχείρημα αυτό θεωρήθηκε σημαντικό, υπό το κράτος του παρόμοιου άρθρου 1, στοιχείο β), του κανονισμού 1554/73, που προηγήθηκε του κανονισμού 1821/81, από το Verwaltungsgerichtshof του ομόσπονδου κράτους της Έσσης, όγδοο τμήμα (που προαναφέρθηκε στην υποσημείωση 13), σ. 334.

15 — Πρόκειται για το επιχείρημα που αντλεί η Lampe από το γράμμα του κειμένου, στο οποίο παρέπεμψα προηγουμένως στο σημείο 8.

Η ένατη αιτιολογική σκέψη του προοιμίου του εκτελεστικού κανονισμού ορίζει τα εξής:

« Εκτιμώντας ότι πρέπει να οριστούν οι κατάλληλες λεπτομέρειες και τα μέσα ελέγχου των αποθεμάτων σιτηρών και των ποικιλιών τους από τους αρμόδιους οργανισμούς κάθε κράτους μέλους, με την επιβάρυνση να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν την τήρηση των κοινοτικών διατάξεων σχετικά με τη χορήγηση των εξισωτικών αποζημιώσεων. »

Το άρθρο 8, παράγραφος 1, του εκτελεστικού κανονισμού ορίζει τα εξής:

« Για την εφαρμογή του παρόντος κανονισμού η αρμόδια αρχή κάθε κράτους μέλους εκτελεί τους αναγκαίους ελέγχους. Θεσπίζει για τον σκοπό αυτό όλα τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να ληφθούν υπόψη οι ειδικοί όροι που ισχύουν στην επικράτειά του, ιδίως όσον αφορά την ποικιλία των αποθεμάτων και τις κινήσεις τους καθώς και τις προθεσμίες κατά τη διάρκεια των οποίων υπόκεινται σε έλεγχο. »

Συγκεκριμένα, η υποχρέωση ελέγχου των αρχών του κράτους μέλους συνίσταται στην επαλήθευση των αποθεμάτων κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας καθώς και της (ενδεχομένως μεταγενέστερης) αλέσεως των διαφόρων ποσοτήτων που απαρτίζουν κατά την ημερομηνία αυτή τα αποθέματα. Εξαιρουμένου του επιτοπίου ελέγχου, ο οποίος μπορεί να γίνεται μόνο δειγματοληπτικά, η εκ των υστέρων επαλήθευση επιβάλλει την υποχρέωση των επιχειρήσεων που υπόκεινται στον έλεγχο να κρατούν λογιστικά βιβλία για τα *αποθέματα* και, επιπλέον, ένα βιβλίο *αλέσεως*, στο οποίο να καταγράφονται οι ποσότητες σιτηρών που αλέθονται.

13. Γενικά οι επιχειρήσεις υποχρεούνται μόνο στην τήρηση οικονομικών λογιστικών βιβλίων και δεν υποχρεούνται να καταγράφουν την κίνηση των συγκεκριμένων εμπορευμάτων. Στην περίπτωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας, το άρθρο 5 του Verordnung über die Gewährung von Übergangsvergütung für Getreide (της κανονιστικής αποφάσεως για τη χορήγηση εξισωτικής αποζημιώσεως για τα σιτηρά), της 9ης Ιουλίου 1979, επέβαλε στις *επιχειρήσεις που ζητούν* εξισωτικές αποζημιώσεις την υποχρέωση να τηρούν τέτοια λογιστικά βιβλία αποθεμάτων και στη συνέχεια να τα φυλάσσουν στα αρχεία τους[16]. Η υποχρέωση αυτή είναι σύμφωνη προς την εξουσιοδότηση που δόθηκε στα κράτη μέλη με το άρθρο 8, παράγραφος 1, του εκτελεστικού κανονισμού 1821/81.

Εάν γινόταν δεκτή η ερμηνεία της Lampe — υπογραμμίζει το BALM στις παρατηρήσεις που κατέθεσε στο Δικαστήριο —, η απόδειξη της πραγματικής αλέσεως των ποσοτήτων σίκαλης για τις οποίες έχει ζητηθεί εξισωτική αποζημίωση δεν θα μπορούσε πάντοτε να στηρίζεται στα λογιστικά στοιχεία που διαθέτουν για τα αποθέματα οι επιχειρήσεις που δηλώνουν ότι έχουν προβεί στην άλεση.

14. Για να μπορέσει να εκτιμηθεί η αξία του επιχειρήματος αυτού, τη βασιμότητα του οποίου αμφισβήτησε η Lampe κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ερωτήθηκαν οι παριστάμενοι διάδικοι[17] αν οι τρίτοι, δηλαδή οι επιχειρήσεις αλευροποιίας που δεν υποβάλλουν αίτηση αποζημιώσεως, έχουν επίσης λογιστικές υποχρεώσεις που καθιστούν δυνατό,πέρα από τους επιτοπίους ελέγχους, τον αντίστοιχο έλεγχο της τηρήσεως της υπο-

16 — « Verordnung über die Gewährung von Übergangsvergütung für Getreide », 9 Ιουλίου 1979, *BGBl.* I, σ. 1021.

17 — Κατά λέξη, το υποβληθέν ερώτημα επί του οποίου η Lampe καθώς και το BALM και η Επιτροπή έλαβαν θέση εγγράφως μετά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ήταν διατυπωμένο ως εξής: « ... ποια είναι η νομική βάση της υποχρεώσεως των γερμανικών επιχειρήσεων που δεν ζητούν αποζημίωση να καταχωρίζουν συστηματικά τις εισόδους και εξόδους σιτηρών (" λογιστικά στοιχεία για τα αποθέματα ") καθώς και τις πραγματοποιηθείσες αλέσεις σιτηρών (" βιβλίο αλέσεως "), και να φυλάσσουν τα στοιχεία αυτά για να τα έχουν διαθέσιμα για ενδεχόμενους ελέγχους ».

χρεώσεως αλέσεως, με τη βοήθεια εκ των υστέρων λογιστικών επαληθεύσεων [18].

Θέλω να παρατηρήσω σχετικά ότι, για να μπορεί ο έλεγχος να είναι αποτελεσματικός, η τήρηση βιβλίου αλέσεως και λογιστικών στοιχείων για τα αποθέματα πρέπει στην πραγματικότητα να λαμβάνει χώρα καθ' όλη τη διάρκεια του έτους, να αναφέρεται σε όλες τις πράξεις αλέσεως που πραγματοποιεί η επιχείρηση και να μπορεί να ελέγχεται από τις αρχές οποτεδήποτε κατά τη διάρκεια του έτους, κατόπιν συγκρίσεως με τα αποθέματα και τις δραστηριότητες που διαπιστώνονται με επιτόπιο έλεγχο.

15. Απαντώντας στο υποβληθέν ερώτημα, η Lampe επικαλείται την Verordnung über Meldepflichten der Getreide-, Stärke- und Futtermittelwirtschaft (κανονιστική απόφαση για την υποχρέωση των επιχειρήσεων του τομέα των σιτηρών, του αμύλου και των κτηνοτροφών να παρέχουν ορισμένα στοιχεία), της 26ης Ιουνίου 1978 [19], δυνάμει της οποίας όλες οι αλευροποιίες που θέτουν σε άλεση ορισμένη τουλάχιστον ποσότητα ετησίως πρέπει να δηλώνουν κάθε μήνα τα στοιχεία που αφορούν τα αποθέματα που διαθέτουν στην αρχή της εν λόγω περιόδου, τις μεταβολές των αποθεμάτων κατά τη διάρκεια της περιόδου αυτής και τα διαθέσιμα αποθέματα κατά το τέλος της περιόδου [20]. Οι αναγκαίοι για τις δηλώσεις αυτές συγκεντρωτικοί πίνακες πρέπει να καταρτίζονται συστηματικά και να φυλάσσονται επί τρία έτη [21].

Στις παρατηρήσεις του επ' αυτών των πληροφοριών που παρέσχε η Lampe, το BALM επισημαίνει ότι αυτές οι υποχρεωτικές δηλώσεις καθιερώθηκαν με άλλο σκοπό και επομένως δεν είναι κατάλληλες ειδικά για τον έλεγχο των εν λόγω εξισωτικών αποζημιώσεων, είναι δε συνολικά εκφρασμένες σε τόνους, δηλαδή σε μονάδες βάρους. Επομένως δεν μπορούν να εξασφαλίσουν ότι η επιχείρηση πράγματι τηρεί και φυλάσσει επιπλέον δεόντως βιβλία που αναφέρουν την προέλευση και τον προορισμό των συγκεκριμένων φορτίων. Εντούτοις το BALM ομολογεί ότι ενδέχεται η κατάρτιση των εν λόγω πινάκων να είναι αναγκαία για τη συμμόρφωση προς την υποχρέωση δηλώσεως. Επισημαίνει εξάλλου ότι οι μικρές επιχειρήσεις αλευροποιίας δεν υπέχουν υποχρέωση δηλώσεως (όταν η ετήσια ποσότητα που τίθεται σε άλεση είναι μικρότερη από 250 τόνους ετησίως) ή ότι ο ρυθμός των δηλώσεων διαφέρει για τις επιχειρήσεις αυτές (όταν οι ποσότητες που τίθενται σε άλεση κυμαίνονται μεταξύ 250 και 500 τόνων).

16. Κρίνοντας το επιχείρημα του ελέγχου και τα σχετικά σχόλια των διαδίκων, εφιστώ την προσοχή στο γεγονός ότι το Δικαστήριο, στη σχετική με τις επιδοτήσεις νομολογία του, προτίμησε πάντοτε ερμηνείες που συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα του ελέγχου της χρησιμοποιήσεως των πόρων της Κοινότητας [22].

Το επιχείρημα του ελέγχου που επικαλείται το BALM χρήζει επομένως προσοχής. Λαμβανομένου υπόψη του σκοπού των εν

18 — Το BALM στις γραπτές παρατηρήσεις του επεσήμανε μεταξύ άλλων ότι το γεγονός ότι διαθέτει, δυνάμει της γενικής διατάξεως του άρθρου 33, παράγραφος 2, του Gesetz zur Durchführung der gemeinsamen Marktorganisationen (του νόμου για την εφαρμογή των κοινών οργανώσεων αγοράς, όπως ισχύει κατόπιν της εκδόσεως της Bekanntmachung της 27ης Αυγούστου 1986, που δημοσιεύτηκε στο *BGBl.* I, σ. 1397), δικαίωμα ελέγχου των επιχειρήσεων αλευροποιίας που αγοράζουν τη σίκαλη δεν επιλύει το πρόβλημα, διότι, εφόσον οι αγοραστές αυτοί δεν υποβάλλουν αίτηση αποζημιώσεως, δεν υποχρεούνται να τηρούν λογιστικά στοιχεία για την αποθήκευση και την άλεση. Το BALM δηλαδή μπορεί να πραγματοποιήσει επιτόπιο έλεγχο, χωρίς όμως να βρει δικαιολογητικά στοιχεία. Το υποβληθέν ερώτημα αποσκοπούσε στο να προσφέρει στην Lampe τη δυνατότητα να ανατρέψει το επιχείρημα αυτό.

19 — *Bundesgesetzblatt*, 1978, I, σ. 883 έως 888.

20 — Παράγραφος 2, 1) και 2), της Verordnung, καθώς και παράρτημα Ι.

21 — Παράγραφος 5 της Verordnung.

22 — Τόσο στην απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1985, Metelmann, σκέψη 12, 276/84, Συλλογή 1985, σ. 4057, που επικαλέστηκε η Επιτροπή, όσο και στις αποφάσεις που επικαλέστηκε η Lampe, και συγκεκριμένα στις αποφάσεις της 3ης Ιανουαρίου 1985, De Jong, σκέψη 17, 20/84, Συλλογή 1985, σ. 2061, και της 1ης Οκτωβρίου 1985, Corman, σκέψη 22, 125/83, Συλλογή 1985, σ. 3039, το Δικαστήριο δέχτηκε την ερμηνεία μιας γεωργικής κανονιστικής ρυθμίσεως που εξασφάλιζε την αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου.

λόγω εξισωτικών αποζημιώσεων, που προορίζονται να επιδοτήσουν τις ποσότητες σίκαλης που βρίσκονται σε απόθεμα στις επιχειρήσεις αλευροποιίας κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας, δηλαδή στην προκειμένη περίπτωση στις 31 Ιουλίου, η επίδικη διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί κατά τρόπο ώστε να μην καθιστά τα μέτρα ελέγχου των κρατών μελών αναποτελεσματικά ή χωρίς λόγο περίπλοκα. Πρέπει όμως συγχρόνως να λαμβάνεται μέριμνα ώστε τα μέτρα ελέγχου να κινούνται εντός ευλόγων ορίων και να παρεμποδίζουν όσο το δυνατόν λιγότερο τις συνήθεις συναλλαγές.

Υπό τις συνθήκες αυτές θεωρώ ότι το κείμενο του άρθρου 1, στοιχείο β), του κανονισμού 1821/81 της Επιτροπής δεν αποτελεί εμπόδιο προκειμένου τα αποθέματα που ανήκουν κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας στην επιχείρηση αλευροποιίας που ζητεί την εξισωτική αποζημίωση να τίθενται σε άλεση από τρίτες επιχειρήσεις αλευροποιίας, *υπό την προϋπόθεση* ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις αλευροποιίας είναι σε θέση να υποβάλουν στην αρμόδια για τον έλεγχο αρχή, μέσω αξιόπιστης λογιστικής παρουσιάσεως των αποθεμάτων και του καταλόγου των ποσοτήτων που αλέστηκαν, εξατομικευμένα πληροφοριακά στοιχεία, αντίστοιχα προς εκείνα που έχει την υποχρέωση να υποβάλει η ίδια η αιτούσα επιχείρηση αλευροποιίας, θέτουν δε αυτά τα πληροφοριακά στοιχεία στη διάθεση της αρμόδιας για τον έλεγχο αρχής — προσκομίζοντας ενδεχομένως τα λογιστικά βιβλία κατόπιν αιτήσεως της τελευταίας —, και υπό την προϋπόθεση, επίσης, ότι επιτρέπουν στην αρμόδια για τον έλεγχο αρχή να πραγματοποιεί επιτοπίους ελέγχους, εφόσον η αρχή αυτή το κρίνει απαραίτητο.

Είναι βέβαια έργο του παραπέμποντος δικαστηρίου να εξετάσει αν πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές στην προκειμένη περίπτωση.

Πρόταση

17. Βάσει των προηγουμένων σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει την ακόλουθη απάντηση στο προδικαστικό ερώτημα:

« Το άρθρο 1, στοιχείο β), του κανονισμού (ΕΟΚ) 1821/81 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1981 (ΕΕ L 182, σ. 10), έχει την έννοια ότι η σίκαλη για την οποία ζητείται εξισωτική αποζημίωση και η οποία ανήκει στην αιτούσα επιχείρηση αλευροποιίας κατά το τέλος της περιόδου εμπορίας μπορεί επίσης να αλεστεί, με σκοπό τη χρησιμοποίησή της για την ανθρώπινη διατροφή, από άλλες επιχειρήσεις αλευροποιίας, υπό την προϋπόθεση ότι οι εν λόγω επιχειρήσεις αλευροποιίας είναι σε θέση να υποβάλουν στην αρμόδια για τον έλεγχο αρχή, μέσω αξιόπιστης λογιστικής παρουσιάσεως των αποθεμάτων και του καταλόγου των ποσοτήτων που αλέστηκαν, εξατομικευμένα πληροφοριακά στοιχεία, αντίστοιχα προς εκείνα που έχει την υποχρέωση να υποβάλει η ίδια η αιτούσα επιχείρηση αλευροποιίας, θέτουν δε αυτά τα πληροφοριακά στοιχεία στη διάθεση της αρμόδιας για τον έλεγχο αρχής — προσκομίζοντας ενδεχομένως τα λογιστικά βιβλία κατόπιν αιτήσεως της τελευταίας —, και υπό την προϋπόθεση, επίσης, ότι επιτρέπουν στην αρμόδια για τον έλεγχο αρχή να πραγματοποιεί επιτοπίους ελέγχους, εφόσον η αρχή αυτή το κρίνει απαραίτητο. »