ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 14 ΟΚΤΩΒΡΙΟΥ 1982 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Το Verwaltungsgericht Φραγκφούρτης επί του Μάιν υπέβαλε στο Δικαστήριο βάσει του άρθρου 177 της συνθήκης ΕΟΚ τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1. Συντρέχει, ως προς τη ζάχαρη, που βρίσκεται υπό μεταφορά από μία εγκεκριμένη αποθήκη κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, εδάφιο πρώτο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1358/77 του Συμβουλίου, της 20. 6. 1977, περί καθορισμού γενικών κανόνων αντισταθμίσεως των εξόδων αποθεματοποιήσεως στον τομέα της ζάχαρης και περί καταργήσεως του κανονισμού (ΕΟΚ) 750/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/018, σ. 161) προς μία άλλη εγκεκριμένη αποθήκη, ακόμα και όταν οι δύο αποθήκες βρίσκονται σε διαφορετικά κράτη μέλη, η προϋπόθεση "αποθηκεύεται σε μία αποθήκη" κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως:

2. Η γενική απαγόρευση αυθαιρεσίας ή η απαγόρευση διακρίσεων του άρθρου 40, παράγραφος 3, εδάφιο δεύτερο της συνθήκης ΕΟΚ επιβάλλει την υποχρέωση χορηγήσεως ανάλογης αποδόσεως στο ζημιωθέντα επιχειρηματία όσο χρόνο αυτή χορηγείται παρανόμως στον ευνοηθέντα επιχειρηματία;

Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως:

3. Καλύπτεται η ειδική ρύθμιση του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1998/78 της Επιτροπής, της 18. 8. 1978 περί των λεπτομερειών εφαρμογής του συστήματος των εξόδων αποθεματοποιήσεως στον τομέα της ζάχαρης (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/022, σ. 152) από την εξουσιοδότηση του άρθρου 3, παράγραφος 2, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1358/77 του Συμβουλίου;

Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως:

4. Συντρέχει, κατά συνέπεια, ως προς την παράνομη ευνοϊκή μεταχείριση των μεταφορών μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών στο ίδιο κράτος μέλος σε σύγκριση με μεταφορές μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών κειμένων σε διαφορετικά κράτη μέλη, περίπτωση διακρίσεως κατά την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 3, εδάφιο δεύτερο, της συνθήκης ΕΟΚ ή η ευνοϊκή αυτή μεταχείριση παραβαίνει εν πάση περιπτώσει τη γενική απαγόρευση λήψεως αυθαιρέτων μέτρων, που στηρίζεται στις γενικές αρχές του δικαίου;»

Τα ερωτήματα ανέκυψαν κατά τον ακόλουθο τρόπο. Το άρθρο 8 του κανονισμού του Συμβουλίου 3330/74, της 19ης Δεκεμβρίου 1974 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/011, σ. 134) προβλέπει την απόδοση από τα κράτη μέλη των εξόδων αποθεματοποιήσεως της ζάχαρης που παράγεται από πρώτες ύλες κοινοτικής καταγωγής. Οι γενικοί κανόνες περί της εν λόγω αποδόσεως θεσπίστηκαν από τον κανονισμό 1358/77, του οποίου το άρθρο 1 ορίζει ότι η απόδοση των εξόδων αποθεματοποιήσεως πρέπει καταρχήν να πραγματοποιείται από το κράτος μέλος, στο έδαφος του οποίου αποθηκεύονται τα προϊόντα. Το άρθρο 4 του εν λόγω κανονισμού ορίζει ότι ο υπολογισμός της αποδόσεως βασίζεται επί των μηνιαίων καταγραφών των αποθηκευμένων ποσοτήτων

1 — Μετάφραση από τα αγγλικά.

και ότι η ποσότητα που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για ένα μήνα «είναι ίση προς τον αριθμητικό μέσο όρο των ποσοτήτων που είναι αποθηκευμένες κατά την αρχή και το τέλος του εν λόγω μήνα». Η παράγραφος 2 του άρθρου 3 ορίζει ότι, «σε ειδικές περιστάσεις δύνανται να θεσπισθούν ειδικές διατάξεις... για τη ζάχαρη που είναι υπό μεταφορά στην αρχή της περιόδου που αναφέρεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2». Οι διατάξεις αυτές περιελήφθησαν στα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού της Επιτροπής 1998/78. Το πρώτο ορίζει ότι η απόδοση χορηγείται για τη ζάχαρη ζαχαροκαλάμου που προέρχεται από τα γαλλικά υπερπόντια διαμερίσματα, η οποία μεταφέρεται θαλασσίως κατά την ώρα 00.00 της πρώτης ημέρας του μήνα. Κατά την παράγραφο 1 του άρθρου 11 η απόδοση χορηγείται για τη ζάχαρη που «κατά την ώρα 00.00 της πρώτης ημέρας του μήνα βρίσκεται υπό μεταφορά σε ένα κράτος μέλος από μία εγκεκριμένη αποθήκη... και η οποία, κατά την άφιξή της, αποθηκεύεται σε άλλη εγκεκριμένη αποθήκη του ιδίου κράτους μέλους».

Το 1979 μία γερμανική επιχείρηση («Wagner») ζήτησε την απόδοση των εξόδων της αποθεματοποιήσεως ποσοτήτων ζάχαρης, που αγόρασε από γαλλική επιχείρηση της Dijon, και οι οποίες ήσαν υπό μεταφορά από μία εγκεκριμένη αποθήκη της Γαλλίας (προφανώς την αποθήκη του βιομήχανου) σε εγκεκριμένη αποθήκη στη Γερμανία (προφανώς της επιχειρήσεως Wagner) κατά την τελευταία ημέρα του μήνα για τον οποίο επρόκειτο. Η αρμόδια γερμανική αρχή, το Bundesanstalt für landwirtschaftliche Marktordnung, απέρριψε την αίτηση με την αιτιολογία ότι, βάσει του άρθρου 11 του κανονισμού 1998/78, μόνον εμπορεύματα υπό μεταφορά μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών του ιδίου κράτους μέλους μπορούσαν να ληφθούν υπόψη. Η επιχείρηση Wagner προσέφυγε τότε στο Verwaltungsgericht Φραγκφούρτης επί του Μάιν. Το τελευταίο δέχθηκε την άποψη ότι βάσει του κανονισμού 1358/77 η απόδοση πρέπει να γίνεται μόνο ως προς την ζάχαρη που αποσύρθηκε από την αγορά υπό τους όρους που εφαρμόζονται στις κρατικές αποθήκες. Η μεταφορά της ζάχαρης από μία εγκεκριμένη αποθήκη σε άλλη δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι η ζάχαρη εξακολουθεί να έχει αποσυρθεί από την αγορά. Το συμπέρασμα είναι ότι η μεταφορά ζάχαρης μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών πρέπει να θεωρείται ως αποθεματοποίηση σε ένα μέρος εντός εγκεκριμένης αποθήκης, και στην περίπτωση αυτή, κατά την άποψη του Verwaltungsgericht, δεν έχει σημασία αν οι αποθήκες βρίσκονται στο ίδιο ή σε διαφορετικά κράτη μέλη. Η άποψη αυτή υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου από τον εκπρόσωπο της Wagner.

Οι κανονισμοί δεν αναφέρουν ότι τα έξοδα αποθεματοποιήσεως πρέπει να αποδοθούν διότι θεωρείται ότι η ζάχαρη έχει «αποσυρθεί από την αγορά». Ακόμα και αν το Verwaltungsgericht ορθώς εθεώρησε ότι αυτός ήταν ο λόγος της αποδόσεως των εξόδων αποθεματοποιήσεως, το βασικό ζήτημα είναι αν η ζάχαρη για την οποία πρόκειται συγκεντρώνει τις προϋποθέσεις που έχουν τεθεί.

Το προοίμιο του κανονισμού 1358/77 τονίζει την ανάγκη διενέργειας ελέγχων των αποθεμάτων ζάχαρης για τα οποία πρόκειται να γίνει απόδοση. Για το λόγο αυτό οι αποθήκες πρέπει να εγκρίνονται από το κράτος. Ο γενικός κανόνας θεσπίζεται με το άρθρο 3, παράγραφο 1. Η απόδοση χορηγείται για ζάχαρη «που αποθηκεύεται σε μία αποθήκη που έχει εγκριθεί από το κράτος μέλος στο έδαφος του οποίου ευρίσκεται η αποθήκη» και ο υπολογισμός της αποδόσεως βασίζεται επί των μηνιαίων καταγραφών των αποθηκευμένων ποσοτήτων (άρθρο 4, παράγραφος 1). Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 3 δεν αναφέρει τίποτε για τη ζάχαρη υπό μεταφορά και

οπωσδήποτε ζάχαρη υπό μεταφορά δεν «αποθηκεύεται σε μία αποθήκη» είτε η μεταφορά γίνεται μεταξύ δύο εγκεκριμένων αποθηκών του ίδιου κράτους μέλους ή δύο διαφορετικών κρατών μελών.

Η παράγραφος 2 του άρθρου 3 επιτρέπει τη θέσπιση ειδικών διατάξεων «σε ειδικές περιστάσεις» για τη ζάχαρη που είναι υπό μεταφορά. Τα άρθρα 10 και 11 του κανονισμού 1998/78 αφορούν τις δύο ειδικές κατηγορίες τις οποίες ανέφερα. Το άρθρο 10 δεν αφορά την προκειμένη περίπτωση και το άρθρο 11 περιορίζεται στη ζάχαρη υπό μεταφορά από μία εγκεκριμένη αποθήκη, η οποία κατά την άφιξή της αποθηκεύεται σε άλλη εγκεκριμένη αποθήκη του ίδιου κράτους μέλους. Οι διατάξεις αυτές δεν θεωρούν ότι η ζάχαρη βρίσκεται σε αποθήκη όταν είναι υπό μεταφορά· ρητώς προβλέπουν την απόδοση για τη ζάχαρη υπό μεταφορά. Ακόμα και αν θα έπρεπε να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η ζάχαρη βρίσκεται σε αποθήκη αυτό ισχύει μόνο για την περίπτωση που η μεταφορά γίνεται εντός του ίδιου κράτους μέλους.

Είμαι, επομένως, της γνώμης ότι στο πρώτο ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση.

Το δεύτερο ερώτημα ανακύπτει στην προκειμένη περίπτωση μόνον αν δοθεί αρνητική απάντηση στο τρίτο ερώτημα και θετική απάντηση στο τέταρτο ερώτημα. Κατά συνέπεια, εξετάζω πρώτα τα ερωτήματα αυτά.

Το τρίτο ερώτημα αφορά το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 1998/78· το τέταρτο στηρίζεται στο ότι η προτίμηση της μεταφοράς που γίνεται εντός του ίδιου κράτους είναι παράνομη και αποβλέπει στο αν το αποτέλεσμα της προτιμήσεως αυτής συνιστά διάκριση ή αυθαίρετη μεταχείριση.

Όπως ανέφερα η εξουσία θεσπίσεως «ειδικών διατάξεων» απονέμεται μόνον «σε ειδικές περιστάσεις». Το αν τα επικαλούμενα πραγματικά περιστατικά αποτελούν «ειδικές περιστάσεις» κατά την έννοια του κανονισμού ανήκει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Σχετικά ωστόσο με τον ορισμό αυτό υπάρχει θέμα εκτιμήσεως ή διακριτικής εξουσίας της Επιτροπής ως προς το αν οι περιστάσεις δικαιολογούν ή απαιτούν ειδικές διατάξεις και ως προς το ποιες πρέπει να είναι οι διατάξεις αυτές.

Στην προκειμένη περίπτωση η ζάχαρη που προέρχεται από υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα εθεωρείτο ότι είχε ανάγκη ειδικών διατάξεων, διότι σχεδόν το σύνολο της ζάχαρης αυτής φορτώνεται με προορισμό εργοστάσια της Γαλλίας και το ταξίδι διαρκεί αρκετές εβδομάδες. Η μεταφερόμενη μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών του ίδιου κράτους μέλους ζάχαρη ήταν το κύριο θέμα των παραπόνων των εμπόρων ενόψει της δομής του εμπορίου και της ανάγκης μετακινήσεως της ζάχαρης μεταξύ αποθηκών αναμένοντας τη διάθεσή της. Οι έλεγχοι και οι εξακριβώσεις επί των οποίων επιμένει το προοίμιο στο οποίο αναφέρθηκα μπορούσαν να διεξαχθούν ικανοποιητικά όσον αφορά τη ζάχαρη αυτή. Υποστηρίχθηκε ότι η κατάσταση αυτή διακρίνεται από την περίπτωση κατά την οποία η ζάχαρη διέρχεται τα σύνορα κρατών μελών, έστω και μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών, οπότε η αναγκαία επίβλεψη είναι πολύ πιο δυσχερής και δαπανηρή, ιδίως αν ληφθεί υπόψη το ότι οι ποσότητες αυτές είναι μικρές.

Εκ πρώτης όψεως φαίνεται ότι η διαφορά ως προς τη δυσχέρεια επιτηρήσεως μεταξύ των δύο καταστάσεων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο υπερβολής διότι α) η ποσότητα που διέρχεται τα σύνορα είναι

προφανώς πολύ μικρή (ακόμα και αν δεν είναι τόσο μικρή όσο ισχυρίζεται η Επιτροπή) και 6) εξαιτίας των διατάξεων του άρθρου 16, παράγραφος 2, του κανονισμού 1998/78 (όπου λαμβάνονται μέτρα όσον αφορά την απόδοση για τη ζάχαρη που παράγεται σε ένα κράτος μέλος και αποθηκεύεται σε άλλο κράτος μέλος).

Επί πλέον, επισημαίνεται το ότι όταν το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 1998/78 τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 2671/81 της 14ης Σεπτεμβρίου 1981 (ΕΕ L 262/17 της 16. 9. 1981) ο περιορισμός στη μεταφορά μεταξύ δύο εγκεκριμένων αποθηκών του ιδίου κράτους μέλους απαλείφθηκε. Η μεταφορά μεταξύ δύο εγκεκριμένων αποθηκών είναι επαρκής. Εντούτοις ένας διαφορετικός περιορισμός θεσπίστηκε κατά το ότι τα έξοδα αποθεματοποιήσεως επιστρέφονται «εφόσον δεν οφείλεται ήδη η συνεισφορά». Αυτό φαίνεται ότι αποκλείει κάθε περίπτωση όπου η ζάχαρη διατέθηκε πράγμα που, αν αντιλαμβάνομαι σωστά το επιχείρημα της Επιτροπής, καλύπτει τις περισσότερες περιπτώσεις, εφόσον όταν η ζάχαρη διέρχεται τα σύνορα ενός κράτους συνήθως έχει διατεθεί. Ο έλεγχος όταν η ζάχαρη παραμένει ιδιοκτησία του ίδιου εμπόρου είναι ευκολότερη παρά όταν έχει μεσολαβήσει διάθεση και σε περίπτωση διαθέσεως θα εδημιουργείτο η μεγαλύτερη δυσχέρεια αν το άρθρο 11 είχε από την αρχή καλύψει τις αποθήκες που βρίσκονται σε διάφορα κράτη μέλη.

Παρά τη δύναμη των επικρίσεων στο τέλος της ημέρας σχημάτισα τη γνώμη ότι η Επιτροπή προέβαλε βάσιμους λόγους (σχετικά με τα αποτελέσματα του ελέγχου) ως προς το γιατί ήταν δικαιολογημένο να γίνεται διάκριση της περιπτώσεως μεταφοράς μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών του ίδιου κράτους μέλους. Κατά συνέπεια, υπήρχε, κατά την άποψή μου, λόγος ώστε η Επιτροπή να καταλήξει στο συμπέρασμα ότι ειδικές περιστάσεις υπήρχαν στην περίπτωση αυτή αλλά όχι στην περίπτωση μεταφοράς μεταξύ κρατών μελών.

Τέλος, προβλήθηκε ο ισχυρισμός ότι το προοίμιο του κανονισμού 1998/78 αναφέρει την ανάγκη να ληφθεί πρόνοια για τη ζάχαρη που παράγεται στα υπερπόντια γαλλικά διαμερίσματα και στο γερμανικό κείμενο συνεχίζει «ist daher» (ως εκ τούτου) να προβλεφθεί ένα σύστημα για τη ζάχαρη υπό μεταφορά μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών κρατών μελών. Δεν υφίσταται αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ των δύο αυτών και, επομένως, προβάλλεται το επιχείρημα ότι η τελευταία διάταξη είναι ανίσχυρη. Πράγματι δεν υπάρχει τέτοιος αιτιώδης σύνδεσμος και το αντίστοιχο του «ist daher» δεν υπάρχει σε κείμενα των άλλων γλωσσών. Είμαι της γνώμης ότι οι λέξεις αυτές πρέπει να αγνοηθούν.

Κατά συνέπεια, νομίζω ότι το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 1998/78 θεσπίστηκε εγκύρως βάσει της εξουσίας που έχει παραχωρηθεί με το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1358/77, και εφόσον οι λόγοι που προβλήθηκαν δικαιολογούνται αντικειμενικώς, δεν υφίσταται ούτε διάκριση υπό την έννοια του δευτέρου εδαφίου της 3ης παραγράφου του άρθρου 40 της συνθήκης ΕΟΚ ούτε παράβαση της γενικής απαγορεύσεως αυθαιρεσίας.

Ακόμα και αν ήθελε αποδειχθεί ότι η Επιτροπή ενήργησε παρανόμως αποκλείοντας τη ζάχαρη υπό μεταφορά μεταξύ κρατών μελών, αυτό κατά την άποψή μου, δεν θα είχε ως αποτέλεσμα δικαίωμα της επιχειρήσεως Wagner να ζητήσει απόδοση ή «παρόμοια ειδική μεταχείριση» όπως αναφέρεται στο δεύτερο ερώτημα που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο. Εναπόκειται στα αρμόδια κοινοτικά θεσμικά όργανα να λαμβάνουν τα

αναγκαία μέτρα που επιβάλλει η κατάσταση· αυτό μπορεί να προϋποθέτει την εκτίμηση οικονομικών και πολιτικών λόγων που επαφίενται στη διακριτική εξουσία των οργάνων αυτών. Δεν υπάρχει ανάγκη να ληφθεί απόφαση ως προς το αν, σύμφωνα με προβληθέντα ισχυρισμό, η επιχείρηση Wagner μπορεί επί τη βάσει του ότι οι πράξεις της Επιτροπής ήσαν παράνομες να εγείρει αγωγή αποζημιώσεως δυνάμει των άρθρων 178 και 215 της συνθήκης.

Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν πρέπει να δοθεί η ακόλουθη απάντηση:

1. Ζάχαρη υπό μεταφορά από μία εγκεκριμένη αποθήκη υπό την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 1358/77 σε μία άλλη εγκεκριμένη αποθήκη δεν συνιστά ζάχαρη «που αποθηκεύεται σε μία αποθήκη» υπό την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, είτε οι αποθήκες ευρίσκονται στο ίδιο κράτος μέλος ή σε διαφορετικά κράτη μέλη.

2. Η θέσπιση από την Επιτροπή του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 1998/78 δεν αποδείχθηκε ότι εκφεύγει της εξουσίας θεσπίσεως ειδικών διατάξεων που της έχει απονεμηθεί με το άρθρο 3, παράγραφος 2, του κανονισμού 1358/77.

3. Από την εξέταση του ζητήματος δεν αποδείχθηκε ότι η προτίμηση της ζάχαρης που μεταφέρεται μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών του ίδιου κράτους μέλους έναντι της ζάχαρης που μεταφέρεται μεταξύ εγκεκριμένων αποθηκών που βρίσκονται σε διαφορετικά κράτη μέλη ήταν αυθαίρετη ή ότι συνιστούσε διάκριση υπό την έννοια του άρθρου 40, παράγραφος 3, της συνθήκης ΕΟΚ.

Ενόψει των ανωτέρω το δεύτερο ερώτημα είναι άνευ αντικειμένου.