ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 17ης Νοεμβρίου 1970*

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η διαφορά στο εθνικό δικαστήριο, που οδήγησε στην αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως που απασχολεί σήμερα το Δικαστήριο, αφορά την ορθότητα μιας δεσμευτικής γνωματεύσεως επί του δασμολογίου, που απηύθυνε η Oberfinanzdirektion München στις 24 Οκτωβρίου 1968 στην προσφεύγουσα. Η γνωμάτευση αυτή αφορά ένα προϊόν αποκαλούμενο γαλακτωματοποιητή αρτοποιίας «Voltem» που αποτελείται κατά 51,35% από σακχαρόζη και κατά το υπόλοιπο από τρία μέρη περίπου λίπη με τη μορφή τριγλυκεριδίων και από δύο μέρη εστέρες διδεκαεξυλικού τρυγικού οξέος. Το προϊόν αυτό χρησιμοποιείται στην παραγωγή προϊόντων αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής, και μάλιστα σε ποσότητα συνήθως περίπου 2-3% επί της ποσότητας του αλευριού. Ως γαλακτωματοποιητής και σταθεροποιητής πρέπει να εξασφαλίζει σταθερή ζύμωση της ζύμης και μεγαλύτερο όγκο των προϊόντων, καθώς και πιο λεπτή, πορώδη υφή και ψίχα για το ψωμί. Εριζόμενο θέμα ήταν η κατάταξη στη δασμολογική κλάση 38.19 του κοινού δασμολογίου, τα εμπορεύματα της οποίας περιγράφονται ως: «χημικά προϊόντα και παρασκευάσματα των χημικών βιομηχανιών ή των συναφών βιομηχανιών (στα οποία περιλαμβάνονται και εκείνα που αποτελούνται από μίγματα φυσικών προϊόντων), που δεν κατονομάζονται ή δεν περιλαμβάνονται αλλού. Υπολειμματικά προϊόντα των χημικών βιομηχανιών ή των συναφών βιομηχανιών, που δεν κατονομάζονται ή δεν περιλαμβάνονται αλλού». Μ' αυτή τη δασμολογική κατάταξη, τα επίμαχα προϊόντα θα υπόκεινταν μόνο στον εισαγωγικό δασμό που προβλέπεται στο κοινό δασμολόγιο. Από την άλλη πλευρά μπορούσε να γίνει λόγος για υπαγωγή στην κλάση 21.07 του κοινού δασμολογίου, που περιλαμβάνει «παρασκευάσματα διατροφής που δεν κατονομάζονται ή δεν περιλαμβάνονται αλλού, που περιέχουν ζάχαρη, γαλακτοκομικά προϊόντα, σιτηρά ή μεταποιημένα προϊόντα με βάση τα σιτηρά». Στην περίπτωση αυτή, σύμφωνα με το άρθρο 10 του κανονισμού 160/66 του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 1966 (Amtsblatt 1960, σελ. 3361) περί θεσπίσεως καθεστώτος συναλλαγών για ορισμένα εμπορεύματα προερχόμενα από τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων (όπως τροποποιήθηκε με τους κανονισμούς 61/67 και 80/67, Amtsblatt 1967, σελ. 837 και 1593), έπρεπε να καταβάλλεται κατά την εισαγωγή από τρίτες χώρες επιβάρυνση αυξημένη σε σχέση με τον κανονικό δασμολογικό συντελεστή, διότι τα «παρασκευάσματα διατροφής κ.λπ.» ανήκουν στα εμπορεύματα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του κανονισμού αυτού. Τέτοιες επιβαρύνσεις σκοπεύουν, όπως γνωρίζετε, μεταξύ άλλων, να καλύψουν τη διαφορά μεταξύ των τιμών των μεταποιημένων βασικών προϊόντων στο κράτος μέλος που προβαίνει στην εισαγωγή και των τιμών που ισχύουν για εισαγωγές από τρίτες χώρες.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

Μπροστά σ' αυτή τη δυνατότητα επιλογής, η Oberfinanzdirektion του Μονάχου αποφάσισε στη δεσμευτική της γνωμάτευση επί του δασμολογίου της 24ης Οκτωβρίου 1968, ότι, λόγω του γεγονότος ότι ο γαλακτωματοποιητής αρτοποιίας «Voltem» συντίθεται από θρεπτικές ουσίες, είναι δυνατή μόνον η κατάταξη στη δασμολογική κλάση 21.07, δηλαδή ο χαρακτηρισμός ως «παρασκεύασμα διατροφής».

Η επιχείρηση Bakels δεν ήταν όμως σύμφωνη. Θεωρεί το «Voltem» χημικό προϊόν και γι' αυτό απαιτεί την κατάταξή του στη δασμολογική κλάση 38.19. Για να επιτύχει διόρθωση της γνωματεύσεως επί του δασμολογίου προσέφυγε κατ' ευθείαν στο Bundesfinanzhof. Για να υποστηρίξει την άποψή της, επικαλέστηκε τη διατύπωση των επεξηγηματικών σημειώσεων επί της ονοματολογίας, που εξέδωσε το Συμβούλιο Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών δυνάμει της Συμβάσεως περί της ονοματολογίας για την κατάταξη των εμπορευμάτων στα τελωνειακά δασμολόγια της 15ης Δεκεμβρίου 1950 και δυνάμει της συγχρόνως συναφθείσης Συμβάσεως περί συστάσεως Συμβουλίου Τελωνειακής Συνεργασίας.

Στις επεξηγηματικές αυτές σημειώσεις αναφέρεται για την κλάση 21.07 — παρασκευάσματα διατροφής που δεν κατονομάζονται ή δεν περιλαμβάνονται αλλού: «Εδώ ανήκουν, με την προϋπόθεση ότι δεν περιλαμβάνονται σε άλλες κλάσεις της Ονοματολογίας: ... Β — Παρασκευάσματα, που λόγω της θρεπτικής τους αξίας ή λόγω των γευστικών τους ιδιοτήτων χρησιμοποιούνται στην παραγωγή ποτών ή προϊόντων διατροφής. Εξαιρούνται συνεπώς τα παρασκευάσματα εκείνα, τα οποία λόγω της φύσης της σύνθεσής τους και των μικρών ποσοτήτων, στις οποίες συνήθως χρησιμοποιούνται, προστίθενται προφανώς για άλλους λόγους. Αυτό ισχύει για παράδειγμα για προϊόντα που μαλακώνουν το κρέας, γαλακτωματοποιητές, σταθεροποιητές, διαυγαστικά μέσα και μαλακτοποιητές, ακόμη και αναμεμιγμένα με προϊόντα διατροφής (π.χ. ζάχαρη, γάλα σε σκόνη), που χρησιμεύουν ως φορείς για τη διευκόλυνση της δοσολογίας (γενικά αρ. 38.19).» Από αυτό συνήγαγε η επιχείρηση Bakels ότι στη δασμολογικη κλάση 21.07 ανήκουν μόνο παρασκευάσματα που είναι προορισμένα για την ανθρώπινη διατροφή και χρησιμοποιήθηκαν, λόγω της θρεπτικής τους αξίας ή της γεύσης τους, για την παραγωγή προϊόντων διατροφής προορισμένων να καταναλωθούν από τον άνθρωπο. Αντίθετα, παρασκευάσματα τα οποία λόγω της φύσης των συστατικών τους και των μικρών ποσοτήτων, στις οποίες συνήθως χρησιμοποιούνται, προστέθηκαν προφανώς για σκοπούς άλλους από αυτούς που μόλις αναφέρθηκαν, όπως π.χ. γαλακτωματοποιητές και σταθεροποιητές, ανήκουν, ακόμη και σε περίπτωση αναμίξεως με είδη διατροφής, τα οποία χρησιμεύουν ως φορείς για τη διευκόλυνση της δοσολογίας, κατά κανόνα στη δασμολογική κλάση 38.19. Επειδή όμως η ζάχαρη που περιέχεται στο «Voltem» χρησιμεύει μόνον ως φορέας για να διευκολύνει ή να καθιστά δυνατό τον καθορισμό των δόσεων, επειδή το Voltem χρησιμοποιείται μόνο σε μικρές ποσότητες 1-2% και εξυπηρετεί σκοπούς άλλους από τη διατροφή και την επίδραση στη γεύση, μπορεί κατά συνέπεια να καταταγεί μόνον στη δασμολογική κλάση 38.19 — Αντίθετα, η Oberfinanzdirektion επέμεινε κατά τη διαδικασία στην άποψη που εξέθεσε στη γνωμάτευσή της. Για το σκοπό αυτό επικαλέστηκε ιδίως τις γερμανικές επεξηγηματικές σημειώσεις επί του δασμολογίου. Σύμφωνα με αυτές εξαιρούνται από τη δασμολογική κλάση 38.19 τα παρασκευάσματα από θρεπτικές ύλες. Στην κλάση αυτή ανήκουν κατά τις γερμανικές επεξηγηματικές σημειώσεις μόνο βοηθητικά μέσα της αρτοποιίας και της ζαχαροπλαστικής που συντίθενται από μονογλυκερίδια και διγλυκερίδια και ύλες άλλες εκτός από τις θρεπτικές. Επειδή όμως το Voltem συντίθεται από θρεπτικές ύλες, θα πρέπει να καταταγεί στη δασμολογική κλάση 21.07.

Έτσι τίθεται στο Bundesfinanzhof ένα πρόβλημα δασμολογικής κατατάξεως, το οποίο

δεν μπορούσε να λυθεί με τη βοήθεια επεξηγηματικών σημειώσεων κοινοτικού δικαίου κατά το χρονικό σημείο που ήταν καθοριστικό για τη γνωμάτευση επί του δασμολογίου (όπως είναι γνωστό τέτοιες επεξηγηματικές σημειώσεις θεσπίστηκαν για τη δασμολογική κλάση 21.07 για πρώτη φορά με τον κανονισμό της Επιτροπής της 21ης Ιανουαρίου 1970, ABl. L 16/1970, σελ. 9). Λαμβάνοντας υπόψη ότι πρόκειται για πρόβλημα κοινοτικού δικαίου, συγκεκριμένα για την οριοθέτηση δύο δασμολογικών κλάσεων του κοινού δασμολογίου του κανονισμού 950/68 (ABl. L 172/1968, σελ. 1), από τις οποίες η μία αναφέρεται επιπλέον στον κανονισμό 160/66 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως καθεστώτος συναλλαγών για ορισμένα εμπορεύματα προερχόμενα από τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων, το Bundesfinanzhof με Διάταξη της 25ης Φεβρουαρίου 1970 ανέστειλε τη διαδικασία και υπέβαλε, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα ακόλουθα ερωτήματα, ζητώντας την έκδοση προδικαστικής απόφασης:

1) Είναι δυνατόν, όσο δεν έχουν εκδοθεί ακόμη επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου επί των κλάσεων του κοινού δασμολογίου, να αναγνωριστεί στις εθνικές επεξηγηματικές διατάξεις ισχύς δεσμευτικής ερμηνείας των δασμολογικών αυτών κλάσεων;

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα: Όσο δεν έχουν ακόμη εκδοθεί επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου επί των κλάσεων του κοινού δασμολογίου, είναι καθοριστικές για την ερμηνεία οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών (1955) επί της Ονοματολογίας σχετικά με τις δασμολογικές αυτές κλάσεις;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο δεύτερο ερώτημα: Πώς πρέπει να γίνει οριοθέτηση των εννοιών «παρασκευάσματα διατροφής» της κλάσεως 21.07 και «χημικά παρασκευάσματα» της κλάσεως 38.19 του κοινού δασμολογίου; Τι είναι αποφασιστικό γι' αυτό, ο (κύριος) σκοπός χρησιμοποίησης, η (κύρια) γευστική ιδιότητα ή η περιεκτικότητα σε προϊόντα διατροφής;

Στα προβλήματα που προέκυψαν έτσι θα ήθελα τώρα, γνωρίζοντας τις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλαν η κυβέρνηση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και η προσφεύγουσα της κύριας δίκης, καθώς και λαμβάνοντας υπόψη τις προφορικές παρατηρήσεις των διαδίκων, να λάβω την ακόλουθη θέση:

1. Όσον αφορά το πρώτο ερώτημα, για τη δυνατότητα να θεωρηθούν εθνικές επεξηγηματικές διατάξεις ως δεσμευτική ερμηνεία των κλάσεων του κοινού δασμολογίου, η απάντησή μου μπορεί να είναι πολύ σύντομη. Πράγματι επ' αυτού, όπως τονίζουν ομόφωνα όλοι οι διάδικοι, έχει λεχθεί κάθε τι απαραίτητο στη μέχρι τώρα νομολογία, ιδίως στις αποφάσεις επί των υποθέσεων 40/69 (Slg. 1970, 69) και 74/69 (Slg. 1970, 438). Ακόμη δεν προτείνονται λόγοι, ικανοί να προκαλέσουν μεταβολή της νομολογίας αυτής.

Επομένως, προς το συμφέρον της ομοιόμορφης λειτουργίας της κοινής γεωργικής αγοράς εξακολουθεί να πρέπει σε όλα τα κράτη μέλη να έχουν οι ονομασίες των εμπορευμάτων των σχετικών κλάσεων του κοινού δασμολογίου το ίδιο περιεχόμενο και να μην έχουν τα κράτη μέλη πια εξουσία σε θέματα δασμολογίου όσον αφορά τις κοινοτικές επιβαρύνσεις κατά την εισαγωγή (όπως προβλέπονται σε κανονισμούς, σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ).

Ακόμη και όσο ελλείπουν επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου επί των κλάσεων του δασμολογίου, που αναφέρονται σε τέτοιους κανονισμούς (πράγμα που ισχύει για το χρονικό διάστημα πριν την έκδοση του κανονισμού της Επιτροπής 107/70, που ενδιαφέρει την κύρια δίκη), δεν μπορούν σε καμιά περίπτωση να ληφθούν εθνικά μέτρα για την εκτέλεση των κανονισμών, τα οποία να θίγουν ή πολύ περισσότερο να μεταβάλλουν το περιεχόμενο των διατάξεων κοινοτικού δικαίου. Αποκλείονται λοιπόν στον τομέα αυτό αυτόνομες εθνικές διατάξεις, δηλαδή δεσμευτικοί κανόνες ερμηνείας του περιεχομένου των ονομασιών των εμπορευμάτων, των οποίων θα γινόταν χρήση σε περίπτωση δυσκολιών σχετικών με τη δασμολογική κατάταξη. Οι διαπιστώσεις αυτές, στις οποίες προέβη το Δικαστήριο για τις ονομασίες εμπορευμάτων των οργανώσεων γεωργικών αγορών, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ισχύουν επίσης και για τον επίμαχο κανονισμό 160/66 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως κανόνων συναλλαγών για ορισμένα εμπορεύματα προερχόμενα από τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων και τη ρύθμιση των επιβαρύνσεων που περιλαμβάνει, διότι τελεί σε στενό ουσιαστικό σύνδεσμο με τις οργανώσεις γεωργικών αγορών και αποτελεί αναγκαία συμπλήρωσή τους.

Νομίζω ότι περιττεύουν περαιτέρω παρατηρήσεις επ' αυτού και γι' αυτό προτείνω να δοθεί αρνητική απάντηση στο πρώτο ερώτημα.

2. Με το δεύτερο ερώτημά του το Bundesfinanzhof επιθυμεί να μάθει αν είναι καθοριστικές για την ερμηνεία οι επεξηγηματικές σημειώσεις επί της Ονοματολογίας των Βρυξελλών 1955, όσο ελλείπουν επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου επί των κλάσεων του κοινού δασμολογίου. Και όσον αφορά το ερώτημα αυτό, οι διάδικοι καταλήγουν ουσιωδώς στα ίδια συμπεράσματα (θα ασχοληθώ αργότερα με τις ελαφρές παραλλαγές των απόψεών τους).

Το υποβληθέν ερώτημα εξηγείται από το γεγονός ότι όλα τα κράτη μέλη της Κοινότητας έχουν προσχωρήσει στη Σύμβαση περί της ονοματολογίας για την κατάταξη των εμπορευμάτων στα δασμολόγια, της 15ης Δεκεμβρίου 1950, και κατά συνέπεια είναι υποχρεωμένα να θέσουν ως βάση του δικού τους δασμολογίου την ονοματολογία που περιέχεται ως παράρτημα στη Σύμβαση. Το ερώτημα εξηγείται περαιτέρω από το γεγονός ότι και το κοινό δασμολόγιο, στο οποίο στηρίζονται οι κανόνες συναλλαγών που ήδη ενδιαφέρουν, έχει υιοθετήσει την Ονοματολογία των Βρυξελλών. Γι' αυτήν όμως την Ονοματολογία των Βρυξελλών πρέπει να γνωρίζει κανείς ότι περιέχει μόνο τις κύριες κλάσεις του δασμολογίου και ότι οι ονομασίες των εμπορευμάτων που περιέχει είναι αναγκαστικά πολύ γενικά διατυπωμένοι. Γι' αυτό χορηγήθηκε στο Συμβούλιο Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών που ιδρύθηκε με τη συγχρόνως συνομολογηθείσα Σύμβαση περί συστάσεως Συμβουλίου Τελωνειακής Συνεργασίας, η εξουσία να επεξεργάζεται επίσημες λεπτομερειακές επεξηγηματικές σημειώσεις και διευκρινίσεις για ορισμένα προϊόντα, ώστε να εξασφαλίζεται ομοιόμορφη ερμηνεία και εφαρμογή της ονοματολογίας. Είναι πράγματι, επομένως, φυσικό ν' ανατρέχει κανείς σ' αυτές τις επεξηγηματικές σημειώσεις σε ζητήματα αμφιβολίας ως προς την κατάταξη σύμφωνα με το κοινό δασμολόγιο (όπως άλλωστε ήδη εξήγησα στις προτάσεις επί των υποθέσεων 40/69, Slg. 1970, 69/69 και 72/69 και 74/69, Slg. 1970, 438).

Εν τούτοις η διαπίστωση αυτή δεν είναι φυσικά αρκετή για την προκειμένη περίπτωση. Χρειάζονται ακόμη διευκρινίσεις (και θα πρέπει επίσης να εξεταστούν οι ελαφρές παραλλαγές στις απόψεις των διαδίκων, που ήδη αναφέρθηκαν).

Μία πρώτη διευκρίνιση συνίσταται στο ότι δεν μπορεί να γίνει λόγος μόνο για ανα-

φορά στις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών, αλλά και για λήψη υπόψη των γνωματεύσεων επί του δασμολογίου, που εκδίδει η Επιτροπή Ονοματολογίας του Συμβουλίου Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών για ορισμένα εμπορεύματα. Η ύπαρξή τους εξηγείται από το γεγονός ότι και αυτές οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών δεν είναι ακόμη αρκετά ακριβείς και χρειάζονται επεξήγηση όσον αφορά μεμονωμένα προϊόντα. Εκτός αυτού, η καινοτομία ορισμένων εμπορευμάτων ή η χρησιμοποίηση νέων επιστημονικών και τεχνικών γνωστικών μέσων μπορούν να καταστήσουν αναγκαία την ανάπτυξη των επεξηγηματικών σημειώσεων. Και γι' αυτή ακόμη την περίπτωση, δηλαδή την προετοιμασία μιας νέας πρακτικής δασμολογικών κατατάξεων, παίζουν σημαντικό ρόλο οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου (αντίθετα με την άποψη της προσφεύγουσας). Δικαίως, επομένως, τόσο η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή απαιτούν να ληφθούν υπόψη οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου, όσο ελλείπουν σαφώς επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου.

Μία δεύτερη διευκρίνιση είναι ακόμη πιο σημαντική. Επειδή αναμφισβήτητα το Συμβούλιο Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών δεν διαθέτει νομοθετική εξουσία, ούτε αρμοδιότητα ν' αποφασίζει, δεν μπορεί οπωσδήποτε να γίνει λόγος για νομική δεσμευτικότητα των επεξηγηματικών σημειώσεων των Βρυξελλών. Υφίσταται εν πάση περιπτώσει έμμεση υποχρέωση των κρατών μελών ν' ακολουθούν τις επεξηγηματικές σημειώσεις, αυτό δε επειδή πρέπει να γίνει δεκτή η υποχρέωση ομοιόμορφης εφαρμογής της ονοματολογίας. Με αυτή την έννοια λειτούργησε μέχρι τώρα προφανώς η εθνική πρακτική, εφόσον οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών χρησίμευσαν σε μεγάλη έκταση ως βάση εθνικών επεξηγηματικών σημειώσεων και ακολουθήθηκαν συνήθως από τις τελωνειακές διοικήσεις. Από την άποψη αυτή, μπορεί, όσον αφορά τις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών, να θεωρηθεί το πολύ ότι είναι κατά κάποιο τρόπο καθοριστικές (πράγμα στο οποίο άλλωστε περιορίζεται και το ερώτημα του Bundesfinanzhof), δηλαδή μπορεί να υποστηριχθεί μόνον ότι ενδείκνυται να λαμβάνονται υπόψη οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών κατά τη λύση προβλημάτων δασμολογικής κατατάξεως, ως ερμηνευτική βοήθεια, ως ειδικευμένες κατευθυντήριες γραμμές. Ο περιορισμός αυτός είναι σημαντικός στο μέτρο που, παρά την έλλειψη λεπτομερών επεξηγηματικών σημειώσεων κοινοτικού δικαίου, προκύπτουν με άλλο τρόπο κατά περίπτωση από το κοινοτικό δίκαιο σαφή ερείσματα, που οδηγούν αναγκαστικά σε ερμηνεία που αποκλίνει από τις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών. Εδώ παίζουν σημαντικό ρόλο γενικές διατάξεις δασμολογικής κατατάξεως ή ειδικές ερμηνευτικές διατάξεις. Πέρα απ' αυτό όμως μπορεί να είναι ιδιαιτέρως σημαντικό το γεγονός, ότι σε ειδικούς κανονισμούς από το γεωργικό τομέα γίνεται αναφορά στις κλάσεις του κοινού δασμολογίου. Είναι αυτονόητο πως αυτό επιβάλλει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία των ονομασιών των εμπορευμάτων η ειδική κατάσταση συμφερόντων των κανονισμών αυτών, κι έτσι, σε σύγκριση με τις κλάσεις του κοινού δασμολογίου, μπορεί κατά περίπτωση να προκύψει κάποια αλλαγή στην έννοια. Με την όψη αυτή του ζητήματος θα ασχοληθώ λεπτομερώς κατά την απάντηση του τρίτου ερωτήματος.

Έτσι μόνον ένας συνδυασμός όλων των σταθμίσεων που εξέθεσα επιτρέπει μία λογική απάντηση του δεύτερου ερωτήματος, πράγμα που βέβαια — ποιος θα το αρνηθεί — βλάπτει τη σαφήνεια της απαντήσεως. Συνοψίζοντας θα έλεγα λοιπόν: Όσο ελλείπουν ειδικές επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου ή όσο αυτές παρουσιάζουν κενά, οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών και οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου του Συμβουλίου Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών βαρύνουν σημαντικά για την εφαρμογή του κοινού δασμολογίου (πράγμα που φαί-

νεται να προκύπτει επίσης και από το προοίμιο των επεξηγηματικών σημειώσεων της Επιτροπής), με την έννοια ότι αποτελούν καθοριστικό, αν όχι δεσμευτικό, ερμηνευτικό και κατευθυντήριο βοήθημα. Εν τούτοις πρέπει να υποχωρούν, όπου κανόνες κοινοτικού δικαίου επιβάλλουν υποχρεωτικά και σαφώς αποκλίνουσα δασμολογική κατάταξη.

3. Επειδή, κατά συνέπεια, δεν ήταν δυνατό να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα με την έννοια ότι οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών ήταν αποκλειστικά καθοριστικές, πρέπει να εξετασθεί και το τρίτο ερώτημα του Bundesfinanzhof. Δεν πρέπει βέβαια — όπως θα μπορούσε να συναγάγει κανείς από τη διατύπωση του ερωτήματος — να καθοριστούν γενικά κριτήρια για την οριοθέτηση των εννοιών «παρασκευάσματα διατροφής» και «χημικά παρασκευάσματα». Αυτό θα υπερέβαινε κατά πολύ την αφορμή της παρούσας διαδικασίας και εξάλλου — όπως σωστά τονίζει η προσφεύγουσα — λαμβάνοντας υπόψη την ποικιλία των εν λόγω προϊόντων, δεν φαίνεται άνευ ετέρου δυνατό. Αντίθετα πρέπει να ληφθούν υπόψη εμπορεύματα σαν τα επίμαχα προϊόντα της κύριας δίκης, δηλαδή βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής και να επιχειρηθεί βάσει αυτού του περιορισμού να δοθεί απάντηση στο πρόβλημα οριοθετήσεως.

Θυμόσαστε τις θέσεις που υποστήριξαν επ' αυτού οι διάδικοι. Από τη μία πλευρά, σύμφωνα με την άποψη της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης και της Επιτροπής, πρέπει να ισχύουν κριτήρια που οδηγούν σε χαρακτηρισμό των βοηθητικών μέσων αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής ως παρασκευασμάτων διατροφής· από την άλλη πλευρά η προσφεύγουσα υποστηρίζει τη χρησιμοποίηση μεθόδου, σύμφωνα με την οποία το βοηθητικό μέσο αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής που εισήγαγε θα θεωρούνταν χημικό παρασκεύασμα. Ας δούμε, λοιπόν, πώς πρέπει να λυθεί αυτή η αμφισβήτηση.

Φαίνεται ότι αρμόζει κατ' αρχήν να γίνουν μερικές παρατηρήσεις επί των νομοθετικών κειμένων των Βρυξελλών, τα οποία, όπως είπα, μπορεί να είναι καθοριστικά για τη δασμολογική κατάταξη. Σύμφωνα με τις προαναφερθείσες επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών επί της κλάσεως 21.07, αποτελούν παρασκευάσματα διατροφής τα «παρασκευάσματα που λόγω της θρεπτικής τους αξίας ή λόγω των γευστικών τους ιδιοτήτων χρησιμοποιούνται στην παραγωγή ποτών ή προϊόντων διατροφής». Περαιτέρω, οι επεξηγηματικές σημειώσεις διευκρινίζουν (πράγμα που μπορεί να είναι σημαντικό ιδίως για βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής) ότι εξαιρούνται τέτοια παρασκευάσματα, «τα οποία λόγω της φύσης της σύνθεσής τους και των μικρών ποσοτήτων, στις οποίες συνήθως χρησιμοποιούνται, προστίθενται προφανώς για άλλους λόγους». Καθοριστικός είναι συνεπώς ο σκοπός χρησιμοποίησης, ο ειδικός τρόπος δράσης και η συνήθης δοσολογία. Σ' αυτό αντιτίθενται οι προαναφερθείσες γνωματεύσεις επί του δασμολογίου του έτους 1967, που κατατάσσουν ορισμένα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής στα παρασκευάσματα διατροφής. Αυτό συνέβη, επειδή μερικές φορές χρησιμοποιούνται σε σημαντική έκταση σε προϊόντα διατροφής, ιδίως όμως λόγω της κύριας σύνθεσής τους. Όπως γνωρίζετε, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή αναφέρονται προπαντός σ' αυτές τις γνωματεύσεις επί του δασμολογίου. Κατά την άποψή τους αποτελούν αρχή μιας νέας πρακτικής δασμολογικής κατατάξεως, στην οποία θα προσαρμοστούν οι επεξηγηματικές σημειώσεις σε σύντομο χρόνο.

Με αφετηρία αυτά τα κείμενα, γεννώνται ήδη δύο ερωτήματα: Πρέπει να εξεταστεί, αν οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου, οι οποίες, ως νεώτερη και ειδικότερη έκφραση, υπερισχύουν των επεξηγηματικών σημειώσεων, καταλαμβάνουν και τα επίμαχα εμπορεύματα της κύριας δίκης (οπότε θα περίττευε η εξέταση των ερμηνευτικών απόψεων που προτείνει η Επιτροπή, οι

οποίες αντλούνται κυρίως από τους κοινοτικούς γεωργικούς κανονισμούς και οδηγούν προς την ίδια κατεύθυνση). Εκτός αυτού ερωτάται αν ισχύουν για τα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής, του είδους που ήδη μας ενδιαφέρει, οι κανόνες των επεξηγηματικών σημειώσεων των Βρυξελλών επί της δασμολογικής κλάσεως 21.07 ή αντίθετα οι εξαιρέσεις τους (διότι και η απάντηση αυτού του ερωτήματος θα μπορούσε να καταστήσει περιττή την εξέταση των θεμάτων δασμολογικής κατατάξεως που προκύπτουν από τους κοινοτικούς κανονισμούς).

Όσον αφορά το πρώτο από αυτά τα ερωτήματα, οι διάδικοι — όπως γνωρίζετε — διαφωνούν. Η προσφεύγουσα υποστήριξε ότι οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου αφορούν άλλη περίπτωση· το βοηθητικό μέσο αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής που εισήγαγε διαθέτει μία σημαντικά αποκλίνουσα σύνθεση και χρησιμοποιείται πάντοτε μόνο σε μικρές ποσότητες. Δεν μπορεί συνεπώς να γίνει λόγος για εφαρμογή των γνωματεύσεων επί του δασμολογίου. Αντίθετα, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή θεωρούν τις αποκλίσεις που επισημάνθηκαν ασήμαντες. Οι διαφωνίες αυτές όμως δεν μπορούν να λυθούν τώρα, γιατί δεν αφορούν μόνο προβλήματα δοσολογίας, αλλά και τη δυνατότητα σύγκρισης χημικών συστατικών (ιδίως, αφενός μεν των μονογλυκεριδίων και διγλυκεριδίων που αναφέρονται στις γνωματεύσεις επί του δασμολογίου, αφετέρου δε των εστέρων διδεκαεξυλικού τρυγικού οξέος που χαρακτηρίζουν το «Voltem», σύμφωνα με τις παρατηρήσεις της προσφεύγουσας). Τέτοιου είδους προβλήματα πρέπει να επιλύονται από το παραπέμπον δικαστήριο και έτσι — όπως είπα — επέρχεται ενδεχομένως συντόμευση της εξέτασης των δασμολογικών κατατάξεων. Το συμπέρασμα συνεπώς όλων αυτών είναι ότι δεν μπορεί να προκύψει άμεσα από τις γνωματεύσεις επί του δασμολογίου που αναφέρθηκαν κανένα στοιχείο χρήσιμο για την περάτωση της διαδικασίας έκδοσης προδικαστικής απόφασης.

Όσον αφορά έπειτα τα ερωτήματα που θέτουν η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή σχετικά με τις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών, αυτά καθιστούν αναγκαίες τις ακόλουθες παρατηρήσεις. Αν δεν απατώμαι, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση θα ήθελε να εφαρμόσει την πρώτη φράση των επεξηγηματικών σημειώσεων των Βρυξελλών επί της δασμολογικής κλάσεως 21.07 στα επίμαχα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής και μάλιστα με την αιτιολογία ότι επιδιώκουν επίσης σαν καθαροί γαλακτωματοποιητές καλυτέρευση της γεύσης. Ότι όμως δεν επιτρέπεται αυτή η επιχειρηματολογία, είναι, νομίζω, προφανές, επειδή στην αναφερθείσα φράση των επεξηγηματικών σημειώσεων γίνεται ρητά λόγος για «Geschmackseigenschaften» (γευστικές ιδιότητες), δηλαδή για ιδιότητες που πρέπει να διαθέτουν τα ίδια τα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής. Συνεπώς, δύσκολα η επιχειρηματολογία της Ομοσπονδιακής Κυβέρνησης μπορεί να δικαιολογήσει τη δασμολογική κατάταξη που υποστηρίζει η κυβέρνηση αυτή. Η Επιτροπή από την άλλη πλευρά φαίνεται να αμφισβητεί τη δυνατότητα εφαρμογής των εξαιρέσεων που έχουν διατυπωθεί στις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών, δηλαδή τη δυνατότητα εφαρμογής της φράσης, σύμφωνα με την οποία: «Εξαιρούνται τα παρασκευάσματα εκείνα, τα οποία λόγω της φύσης της σύνθεσής τους και των μικρών ποσοτήτων, στις οποίες συνήθως χρησιμοποιούνται, προστίθενται προφανώς για άλλους λόγους.» Η Επιτροπή δεν θεωρεί πειστικό το ότι βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής του είδους που ήδη μας ενδιαφέρει χρησιμοποιούνται προφανώς για άλλους λόγους και όχι λόγω της θρεπτικής τους αξίας ή λόγω των γευστικών τους ιδιοτήτων, αντίθετα δε πιστεύει ότι δεν είναι δυνατόν να διαπιστωθεί χωρίς αμφιβολία για ποιο λόγο και σε ποια έκταση προστέθηκαν τέτοιου είδους βοηθητικά μέσα αρτοποιίας

και ζαχαροπλαστικής. Επειδή το Voltem συντίθεται κατά το μεγαλύτερο μέρος από ζάχαρη και λίπος, δεν αποκλείεται να χρησιμοποιείται σε μεγαλύτερη έκταση σε προϊόντα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής, στην παραγωγή των οποίων παίζουν ρόλο η ζάχαρη και το λίπος, και έτσι να εξυπηρετεί την καλυτέρευση της γεύσης. Σ' αυτό αντιτίθεται επίμονα η προσφεύγουσα, ισχυριζόμενη ότι ο εστέρας διδεκαεξυλικού τρυγικού οξέος, το χαρακτηριστικό συστατικό του «Voltem», χρησιμοποιούμενος σε μεγαλύτερες ποσότητες, οδηγεί σε χειροτέρευση της γεύσης, και, επομένως, επιτρέπει μόνο μικρή δοσολογία. Τις ίδιες συνέπειες έχει το γεγονός, ότι τα έξοδα παραγωγής του εστέρα διδεκαεξυλικού τρυγικού οξέος υπερβαίνουν κατά πολύ τα αντίστοιχα έξοδα για τη ζάχαρη και το λίπος, καθώς τέλος και το εθνικό δίκαιο προϊόντων διατροφής, σύμφωνα με το οποίο ο εστέρας διδεκαεξυλικού τρυγικού οξέος θεωρείται ξένη πρόσμιξη («Fremdstoff») και επιτρέπεται μόνο σε ορισμένα προϊόντα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής και σε περιορισμένη δοσολογία. Πρέπει όμως, όπως είναι προφανές, και αυτή η διαφωνία να λυθεί στην κύρια δίκη. Ως προς τα αμφισβητούμενα ζητήματα ουσίας δεν μπορεί πράγματι να διαπιστωθεί στο πλαίσιο της διαδικασίας έκδοσης προδικαστικής απόφασης, ότι οι παρατηρήσεις της Επιτροπής επί των επεξηγηματικών σημειώσεων των Βρυξελλών οδηγούν αναγκαστικά σε λύση του ζητήματος δασμολογικής κατατάξεως κατά την έννοια που αυτή υποστηρίζει.

Επομένως, το μόνο που μένει είναι να εξεταστεί, μήπως κάποιοι κανόνες κοινοτικού δικαίου — όπως υποδηλώθηκε στο ερώτημα 2 — αντίθετα προς τη δασμολογική κατάταξη που φαίνεται πιο σύμφωνη με τις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών, επιβάλλουν την κατάταξη των βοηθητικών μέσων αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής στα παρασκευάσματα διατροφής. Έτσι φθάνουμε στο τμήμα της εξέτασης το οποίο θα πρέπει κάθε φορά να πραγματοποιείται με βάση το κοινοτικό δίκαιο, παρόλον ότι προσωρινά είναι κατ' αρχήν καθοριστικές οι επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών.

Κατά την εξέταση αυτή θα πρέπει πάντως οπωσδήποτε να μη ληφθεί υπόψη ο κανονισμός της Επιτροπής 197/70, της 21ης Ιανουαρίου 1970, περί κατατάξεως εμπορευμάτων στη διάκριση 21.07 ΣΤ του κοινού δασμολογίου, δηλαδή το νομοθετικό κείμενο, το οποίο εξαρτά δεσμευτικά στο εξής τη δασμολογική κατάταξη παρασκευασμάτων, που προορίζονται να προστεθούν στο αλεύρι ή στη ζύμη που χρησιμοποιείται για την παρασκευή προϊόντων αρτοποιίας ή ζαχαροπλαστικής, από ποσοτικά κριτήρια και επιτάσσει, σε περίπτωση που υπερτερούν ως συστατικά τα προϊόντα διατροφής, την κατάταξη στη δασμολογική κλάση 21.07 (παρασκευάσματα διατροφής). Ο κανονισμός αυτός τέθηκε σε ισχύ μόλις στις 30 Ιανουαρίου 1970, συνεπώς δεν υφίστατο ακόμη κατά το κρίσιμο για την κύρια δίκη χρονικό διάστημα και ούτε πρέπει — όπως ορθά τονίζει η προσφεύγουσα — να εφαρμοστεί αναδρομικά. Εκτός αυτού πρέπει να αποκλειστεί, κατά τη γνώμη μου, η αναφορά της Επιτροπής στο γράμμα και το πνεύμα των σχετικών δασμολογικών κλάσεων, καθώς και στη θέση τους στο σύστημα του δασμολογίου, διότι δύσκολα μπορεί να υποστηριχθεί ότι είναι δυνατόν ν' αντληθούν απ' αυτές ασφαλή συμπεράσματα με την έννοια ορισμένης ερμηνείας, αν ληφθούν υπόψη η όμοια ονοματολογία των Βρυξελλών και ιδίως οι προαναφερθείσες επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών και οι γνωματεύσεις επί του δασμολογίου.

Επομένως, το μόνο που πρέπει να ληφθεί υπόψη είναι ο κανονισμός 160/66 του Συμβουλίου περί θεσπίσεως κανόνων συναλλαγών για ορισμένα εμπορεύματα προερχόμενα από τη μεταποίηση γεωργικών προϊόντων, ο οποίος παραπέμπει, για την οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής του σε ορισμένες κλάσεις του κοινού δασμολογίου, με-

ταξύ άλλων στα παρασκευάσματα διατροφής. Λαμβάνοντας υπόψη την κατάσταση συμφερόντων και τους σκοπούς του, πρέπει συνεπώς να ερευνηθεί, αν η έννοια «παρασκευάσματα διατροφής» πρέπει, όσον αφορά τα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής, να οριοθετηθεί διαφορετικά απ' ό,τι σύμφωνα με τις επεξηγηματικές σημειώσεις των Βρυξελλών. Η Επιτροπή εξέθεσε πειστικά τον σκοπό που επιδιώκει ο κανονισμός αυτός. Κατ' αυτήν, το ειδικό δασμολογικό σύστημα του κανονισμού 160/66 καθιερώθηκε για την προστασία της βιομηχανίας μεταποιήσεως γεωργικών προϊόντων και έμμεσα για την προστασία της γεωργίας. Η αναγκαιότητά του προέκυψε από το γεγονός ότι οι παραγωγοί εκτός της Κοινότητας μπορούν να προμηθεύονται τα αναγκαία γεωργικά προϊόντα σε χαμηλότερες τιμές παγκοσμίου αγοράς και βρίσκονται έτσι σε καλύτερη ανταγωνιστική θέση απ' ό,τι οι ανταγωνιστές τους στην Κοινή Αγορά. Αν αυτό δεν λαμβανόταν υπόψη θα μπορούσαν εκτεταμένες και συμφέρουσες από άποψη τιμής εισαγωγές μεταποιημένων γεωργικών προϊόντων να θέσουν σε σημαντικό κίνδυνο τις κοινές οργανώσεις γεωργικών αγορών. Από την κατάσταση συμφερόντων και το σύστημα του κανονισμού 160/66 μπορεί, κατά συνέπεια, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι κρίσιμη δεν είναι μόνο η καταλληλότητα και ο προορισμός ενός εμπορεύματος ως προϊόντος διατροφής, αλλά αποφασιστική είναι και η περιεκτικότητά του σε προϊόντα διατροφής. Σύμφωνα με το πνεύμα του κανονισμού είναι μόνο να περιλαμβάνονται όλα τα εμπορεύματα, τα οποία αποτελούνται κατά σημαντικό μέρος από γεωργικά προϊόντα και στα οποία το ποσοστό των γεωργικών προϊόντων, αποτελεί παράγοντα καθοριστικό της τιμής. Έτσι καταλήγει κανείς να δεχθεί ότι καθοριστικά είναι τα ποσοτικά κριτήρια, όπως υποστηρίζουν από κοινού η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση και η Επιτροπή. Έννοια και σκοπός του κανονισμού 160/66 είναι επομένως να εμφανίσει ως καθοριστικά για τα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής εκείνα τα κριτήρια δασμολογικής κατατάξεως, τα οποία αργότερα ορίστηκαν ρητά στον κανονισμό 197/70 της Επιτροπής, της 21ης Ιανουαρίου 1970. Με άλλα λόγια: Η κατάταξη στα παρασκευάσματα διατροφής εξαρτάται αποφασιστικά από το αν ένα προϊόν χρησιμοποιείται στα προϊόντα διατροφής και αν συντίθεται κατά κύριο λόγο από προϊόντα διατροφής. Ανάλογη πρέπει να είναι η απάντηση στο τρίτο ερώτημα. Θα καταστήσει δυνατή για το παραπέμπον δικαστήριο την αμφισβητούμενη δασμολογική κατάταξη, αν η διευκρίνιση των ερωτημάτων που συνδέονται με τις αναφερθείσες γνωματεύσεις επί του δασμολογίου, δεν προσφέρει ήδη σαφή λύση. Αντίθετα, παρά τη γνώμη της προσφεύγουσας, δεν είναι αναγκαία η αναγωγή στις γενικές διατάξεις δασμολογικών κατατάξεων της Κοινότητας (κατάταξη ανάλογα με την ύλη που προσδιορίζει το χαρακτήρα του προϊόντος ή ανάλογα με τη μεγαλύτερη ομοιότητα), γιατί αυτή θα χρειαζόταν μόνον αν θα ήταν αδύνατη η δασμολογική κατάταξη βάσει συστηματικής ερμηνείας των σχετικών νομοθετικών κειμένων.

4. Συνοψίζοντας, επομένως, προτείνω να δοθούν οι ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε το Bundesfinanzhof:

α) Και όσο δεν έχουν ακόμη εκδοθεί επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου για τις κλάσεις του κοινού δασμολογίου, οι εθνικές επεξηγηματικές διατάξεις δεν μπορούν να έχουν ισχύ δεσμευτικών ερμηνευτικών διατάξεων.

β) Όσο ελλείπουν επεξηγηματικές σημειώσεις κοινοτικού δικαίου επί των κλάσεων του κοινού δασμολογίου, οι επεξηγηματικές σημειώσεις επί της ονοματολογίας των Βρυξελλών, περιλαμβανομένων των γνωματεύσεων του Συμβουλίου Τελωνειακής Συνεργασίας των Βρυξελλών επί του δασμολογίου, αποτελούν για τα ζητήματα δασμολογικών κατατάξεων κρίσιμο ερμηνευτικό και κατευθυντήριο βοήθημα, όταν δεν προκύπτουν από κανόνες κοινοτικού δικαίου (ιδίως από κανόνες του γεωργικού τομέα), στοιχεία που επιβάλλουν αποκλίνουσα δασμολογική κατάταξη.

γ) Παρασκευάσματα διατροφής με την έννοια του παραρτήματος του κανονισμού 160/66 του Συμβουλίου, της 27ης Οκτωβρίου 1966, αποτελούν και τα βοηθητικά μέσα αρτοποιίας και ζαχαροπλαστικής, τα οποία χρησιμοποιούνται σε προϊόντα διατροφής, όταν συντίθενται κατά κύριο λόγο από προϊόντα διατροφής.