ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ F. G. JACOBS της 6ης Μαρτίου 1990 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά το ζήτημα αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο τα τέλη που επιβάλλονται για τους υγειονομικούς ελέγχους βολβών και φυτών προοριζόμενων για εξαγωγή οι οποίοι διενεργούνται κατ' εφαρμογήν διεθνούς συμβάσεως για την προστασία των φυτών.

2. Δυνάμει του άρθρου 6α του ολλανδικού νόμου περί των ασθενειών των φυτών της 5ης Απριλίου 1951, για τις αναλύσεις ή τους ελέγχους που πραγματοποιούνται από τη φυτοϋγειονομική υπηρεσία, η οποία εξαρτάται από το Υπουργείο Γεωργίας και Αλιείας, είναι δυνατό να ζητείται η καταβολή τελών, το ύψος των οποίων καθορίζεται από τον αρμόδιο υπουργό. Το ύψος των εν λόγω τελών έχει καθοριστεί με απόφαση της 23ης Ιουνίου 1967 της Plantenziektekundige Dienst (της φυτοϋγειονομικής υπηρεσίας). Δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, της αποφάσεως αυτής, τα τέλη για τα έξοδα εξετάσεως των ποσοτήτων βολβών, κονδύλων και ριζωμάτων των διακοσμητικών φυτών που πρόκειται να εξαχθούν υπολογίζονται ανάλογα με το μικτό βάρος της παρτίδας· τα τέλη που έχουν σχέση με παρτίδες ξυλωδών ή φυλλωδών φυτών που πρόκειται να εξαχθούν υπολογίζονται σύμφωνα είτε με το καθαρό ποσό που αναγράφεται στο τιμολόγιο είτε με το μικτό βάρος της παρτίδας. Στην πράξη, όσον αφορά τις εξετάσεις ζώντων φυτών, μόνο το 75 % του κόστους των εξετάσεων χρεώνεται στους εξαγωγείς, ενόψει του ότι μόνο το 75 % της παραγωγής εξάγεται. Το εναπομένον 25 % του κόστους επιβαρύνει το Δημόσιο.

3. Κατά την περίοδο από 1974 έως 1977, η υπηρεσία φυτοϋγειονομικών ελέγχων προέβη σε ορισμένους ελέγχους βολβών και φυτών, συμπεριλαμβανομένων και ελέγχων επί ζώντων φυτών, στις εγκαταστάσεις της εταιρίας P. Bakker Hillegom BV (στο εξής: Bakker), ενός σημαντικού εξαγωγέα βολβών ανθέων, και της ζήτησε να καταβάλει, έναντι των εξόδων ελέγχου, συνολικό ποσό ύψους 317 400 ολλανδικών φιορινίων (HFL), το οποίο είχε υπολογισθεί σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση. Η Bakker αρνήθηκε να καταβάλει το ποσό αυτό, ισχυριζόμενη ιδίως ότι το ποσό που της είχε χρεωθεί δεν αντιστοιχούσε στο πραγματικό κόστος των ελέγχων. Το ολλανδικό Δημόσιο, εκπροσωπούμενο από τον Υπουργό Γεωργίας, άσκησε αγωγή με την οποία ζήτησε την καταβολή των οφειλόμενων ποσών.

4. Το πρωτοβάθμιο και το δευτεροβάθμιο δικαστήριο έκαναν ουσιαστικά δεκτό το αίτημα του ολλανδικού Δημοσίου και υποχρέωσαν την Bakker στην καταβολή τελών ύψους 277 000 HFL. Το Hoge Raad (ακυρωτικό δικαστήριο των Κάτω Χωρών) εξέφρασε αμφιβολίες ως προς το αν συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο δύο σημεία σχετικά με τον υπολογισμό και την είσπραξη των τελών: πρώτον, το γεγονός ότι τα τέλη καθορίζονται βάσει του μικτού βάρους ή του καθαρού ποσού του τιμολογίου· και, δεύτερον, το γεγονός ότι η καταβολή ενός ποσοστού του κόστους των εξετάσεων των ζώντων φυτών, εξετάσεων που πραγματοποιούνται πριν γίνει γνωστός ο προορισμός των φυτών, ζητείται για τα προϊόντα που πρόκειται να εξαχθούν αλλά όχι και για

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

όσα πωλούνται στην εγχώρια αγορά. Κατόπιν τούτου, το ανωτέρω δικαιοδοτικό όργανο υπέβαλε στο Δικαστήριο, προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, τα εξής ερωτήματα:

« 1) Επιτρέπει το κοινοτικό δίκαιο, ειδικότερα τα άρθρα 12, 16 και 36 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, να μη θεωρούνται τα τέλη που εισπράττονται για τους ελέγχους των προς εξαγωγή φυτών (ή τμημάτων φυτών) και υπολογίζονται σύμφωνα με το άρθρο 1, παράγραφος 1, του σχετικού πίνακα της υπηρεσίας φυτοϋγειονομικών ελέγχων, δηλαδή βάσει του βάρους ή του ποσού του τιμολογίου, ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος με δασμούς, όταν το ολικό ποσό που εισπράττεται για τους εξαγωγικούς ελέγχους αυτούς δεν υπερβαίνει το συνολικό ύψος του άμεσου και έμμεσου κόστους των ελέγχων αυτών,

ή τα εν λόγω τέλη επιτρέπεται να μη θεωρούνται ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς μόνο στις περιπτώσεις στις οποίες το ύψος του τέλους είναι ανάλογο προς το κόστος του συγκεκριμένου ελέγχου για τον οποίο εισπράττεται το τέλος αυτό;

2) Αν:

α) οι έλεγχοι επί ζώντων φυτών διενεργούνται διότι ορισμένες ασθένειες δεν μπορούν να διαπιστωθούν παρά μόνο εφόσον τα φυτά είναι ακόμα ζωντανά, στις σχετικές δε δηλώσεις πρέπει να αναφέρεται ότι τα εν λόγω φυτά δεν πάσχουν από αυτές τις ασθένειες, και

β) κατά τον χρόνο των ελέγχων ζώντων φυτών η αγορά προορισμού των ζώντων φυτών δεν είναι εισέτι γνωστή, πράγμα που έχει ως αποτέλεσμα ότι οι εξαγωγικοί αυτοί έλεγχοι διενεργούνται αναπόφευκτα και επί των φυτών που προορίζονται για την ολλανδική αγορά,

τότε επιτρέπει το γεγονός ότι το 75 % του κόστους των ελέγχων ζώντων φυτών καταλογίζεται στους εξαγωγείς (διότι το 75 % των βολβών επί των οποίων διενεργούνται οι έλεγχοι αυτοί εξάγεται), ενώ το εναπομένον 25 % του κόστους αυτού δεν χρεώνεται στους εμπόρους που πωλούν τους βολβούς αυτούς στην ολλανδική αγορά, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο καταλογισμός του κόστους των ελέγχων ζώντων φυτών στους εξαγωγείς δεν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο; »

5. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, ύστερα από την τροποποίηση της σχετικής εθνικής νομοθεσίας, δεν επιβάλλονται πλέον τέλη για τον έλεγχο των βολβών και κονδύλων που προορίζονται για εξαγωγή, ενώ οι έλεγχοι επί ζώντων φυτών έχουν ανατεθεί σε ιδιωτικό φορέα προς τον οποίο όλοι οι παραγωγοί είναι υποχρεωμένοι να καταβάλλουν εισφορές. Επομένως, το ειδικό σύστημα επιβολής τελών που αποτέλεσε την αιτία της υπό κρίση διαφοράς δεν έχει πλέον σήμερα παρά ιστορική αξία.

6. Καταρχάς, είναι ανάγκη να προσδιοριστεί το νομικό πλαίσιο εντός του οποίου εντάσσονται οι απαντήσεις που πρέπει να δοθούν στα υποβληθέντα προδικαστικά ερωτήματα. Το εθνικό δικαστήριο μνημονεύει τρεις διατάξεις της Συνθήκης, τα άρθρα 12, 16 και 36. Στο πλαίσιο διαφορών σχετικών με επιβαρύνσεις λόγω εξαγωγών, εμπλέκονται οπωσδήποτε τα άρθρα 12 και 16. Όσον αφορά το άρθρο 36, το Δικαστήριο έχει κρίνει στην υπόθεση 46/76, Bauhuis κατά ολλανδικού Δημοσίου (ECR

1977, σ. 5), ότι το άρθρο αυτό πρέπει να ερμηνεύεται στενώς και δεν μπορεί να έχει την έννοια ότι επιτρέπει άλλα μέτρα εκτός από όσα αναφέρονται στα άρθρα 30 έως 34, δηλαδή ποσοτικούς περιορισμούς στις εισαγωγές ή εξαγωγές καθώς και μέτρα ισοδυνάμου αποτελέσματος: επομένως, το άρθρο 36 δεν μπορεί να ερμηνευθεί ως επιτρέπον την επιβολή τελών (σκέψεις 12 έως 14 της απόφασης). Κατά συνέπεια, το άρθρο 36 δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη για την απάντηση που πρέπει να δοθεί στα υποβληθέντα ερωτήματα.

Επί του πρώτου ερωτήματος

7. Το πρώτο ερώτημα πρέπει να εξετασθεί υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου. Κατά πάγια νομολογία, οι επιβαρύνσεις που εισπράττονται από τα κράτη μέλη για τον υγειονομικό έλεγχο προϊόντων που εισάγονται από ή εξάγονται προς άλλα κράτη μέλη πρέπει, καταρχήν, να θεωρούνται ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς και, όπως είναι επόμενο, να απαγορεύονται, διότι παρεμβάλλουν εμπόδια στο ενδοκοινοτικό εμπόριο (βλέπε, π.χ., την υπόθεση 29/72, Marimex κατά Amministrazione Finanziaria Italiana, ECR 1972, σ. 1309 καθώς και την υπόθεση 39/73, REWE-Zentralfinanz κατά Direktor der Landwirtschaftskammer Westfalen-Lippe, ECR 1973, σ. 1039).

8. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η απαγόρευση αυτή στερείται αντικειμένου, όταν οι εν λόγω έλεγχοι επιβάλλονται από κοινοτικές οδηγίες οι οποίες, προκειμένου να διευκολυνθεί το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών, προβλέπουν ότι οι έλεγχοι διενεργούνται στην χώρα καταγωγής πριν από την εξαγωγή προς τα άλλα κράτη μέλη. Στην περίπτωση αυτή, τα τέλη που εισπράττονται για τους ελέγχους αυτούς δεν αποτελούν επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς «υπό την προϋπόθεση ότι το ύψος τους δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος του ελέγχου για τον οποίο εισπράττονται οι εν λόγω επιβαρύνσεις» (υπόθεση 46/76, Bauhuis κατά ολλανδικού Δημοσίου, ECR 1977, σ. 5, σκέψη 31). Στην υπόθεση 89/76, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (ECR 1977, σ. 1355), το Δικαστήριο έλαβε την ίδια θέση όσον αφορά τα τέλη που εισπράττονται για υγειονομικούς ελέγχους φυτών προοριζόμενων για εξαγωγή, οι οποίοι διενεργούνται στο πλαίσιο διεθνούς συμβάσεως για την προστασία των φυτών την οποία έχουν προσυπογράψει όλα τα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι έλεγχοι αυτοί, που επιβάλλονται από τη σύμβαση, αποσκοπούν στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων και ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, δεν μπορούν να θεωρηθούν ως επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς τα τέλη που εισπράττονται για τέτοιους ελέγχους, «υπό την προϋπόθεση ότι το ύψος τους δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των εργασιών για τις οποίες εισπράττονται» (σκέψη 16 της απόφασης).

9. Δεν αμφισβητείται ότι οι επίμαχοι στην υπό κρίση υπόθεση έλεγχοι διενεργήθηκαν στο πλαίσιο της ίδιας διεθνούς συμβάσεως όπως και οι έλεγχοι στην ανωτέρω υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, δηλαδή της διεθνούς συμβάσεως για την προστασία των φυτών της 6ης Δεκεμβρίου 1951. Επομένως, τα εισπραττόμενα από τις ολλανδικές αρχές τέλη πρέπει, καταρχήν, να θεωρηθούν ότι συμβιβάζονται με την απαγόρευση των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούν την τεθείσα με τις αποφάσεις Bauhuis και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών προϋπόθεση, ότι δηλαδή το ύψος τους δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των ελέγχων για τους οποίους εισπράττονται.

10. Πράγματι, με το πρώτο ερώτημα ζητείται από το Δικαστήριο να αποφανθεί αν η μέθοδος επιβολής τελών που εφαρμόζουν οι ολλανδικές αρχές πληροί την προϋπόθεση αυτή. Η Bakker ισχυρίζεται ότι το ύψος των τελών πρέπει να αντικατοπτρίζει άμεσα το συνολικό κόστος του συγκεκριμένου ελέγχου και προσθέτει ότι ο υπολογισμός των τελών σε αναφορά με το βάρος ή την αξία του προϊόντος καταλήγει σε μια μορφή συλλογικής

χρηματοδοτήσεως η οποία τιμωρεί τους μεγάλους και καλά οργανωμένους εξαγωγείς. Αντίθετα, η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι για την πλήρωση της προϋποθέσεως που επιβάλλεται από τη νομολογία του Δικαστηρίου είναι αρκετό, σε μια δεδομένη χρονική περίοδο, το συνολικό ποσό που καταβάλλεται από τους οικείους εξαγωγείς για τους ελέγχους συγκεκριμένης κατηγορίας προϊόντων να τελεί σε σχέση εύλογης αναλογίας προς το συνολικό κόστος των ελέγχων αυτών. Η εν λόγω κυβέρνηση προσθέτει ότι, ενόψει της ανάγκης επιρρίψεως στους εξαγωγείς του κόστους των ελέγχων, τόσο του άμεσου όσο και του έμμεσου, ένα εξατομικευμένο σύστημα εισπράξεως θα ήταν ανεφάρμοστο στην πράξη και περισσότερο δαπανηρό απ' ό,τι ο υπολογισμός των τελών βάσει του βάρους ή της αξίας.

11. Η ολλανδική κυβέρνηση επικαλείται κυρίως την υπόθεση 1/83, IFG κατά Freistaat Bayern (Συλλογή 1984, σ. 349). Αντικείμενο της υποθέσεως εκείνης ήταν το ζήτημα αν συμβιβάζονταν με την απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος τα τέλη που επέβαλλε ένα κράτος μέλος για ελέγχους κρεάτων εισαγόμενων από τρίτη χώρα, μολονότι δεν είχε ακόμη τεθεί πλήρως σε ισχύ η κοινοτική οδηγία σχετικά με τους υγειονομικούς ελέγχους κατά τις εισαγωγές από τις τρίτες χώρες. Σχετικά με την κατάσταση εκείνη, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι:

« ... δεν μπορούν να εμποδιστούν τα κράτη μέλη να επιρρίπτουν στον εισαγωγέα, είτε κατά το χρονικό σημείο της χορηγήσεως προς αυτόν των σχετικών με την εισαγωγή εγγράφων είτε κατά το χρονικό σημείο αυτής της ίδιας της εισαγωγής, όχι μόνο τα έξοδα που συνεπάγονται οι ειδικοί έλεγχοι που αφορούν τα σχετικά προϊόντα, αλλά και τα έξοδα των διοικητικών υπηρεσιών για την οργάνωση του υγειονομικού ελέγχου.

Ο μόνος περιορισμός που θέτει ως προς το σημείο αυτό το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται στο ότι το ύψος του επιβαλλόμενου τέλους πρέπει να βρίσκεται σε σωστή αναλογία με τα έξοδα που συνεπάγεται ο έλεγχος » (σκέψεις 17 και 18).

12. Η προϋπόθεση ότι μεταξύ του ύψους των τελών και του κόστους των ελέγχων πρέπει να υφίσταται « σωστή αναλογία » είναι σαφώς λιγότερο αυστηρή απ' ό,τι η προϋπόθεση που τίθεται με τις αποφάσεις Bauhuis και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών. Πρέπει ωστόσο να ληφθεί υπόψη ότι, όπως το Δικαστήριο αναγνώρισε με την απόφαση IFG, « ο υγειονομικός έλεγχος των εμπορευμάτων που εισάγονται από τρίτες χώρες εντάσσεται σε διαφορετικό πραγματικό και νομικό πλαίσιο απ' ό,τι ο έλεγχος εμπορευμάτων που προέρχονται από την Κοινότητα... » (σκέψη 10). Ενόψει αυτού του διαφορετικού πραγματικού και νομικού πλαισίου, φρονώ ότι η ολλανδική κυβέρνηση δεν μπορεί να επικαλεσθεί εν προκειμένω την απόφαση IFG και ότι η προϋπόθεση που ισχύει εδώ είναι αυτή που έχει τεθεί με τις αποφάσεις Bauhuis και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών.

13. Από τη διατύπωση των αποφάσεων αυτών — δηλαδή από το ότι το ύψος των τελών δεν πρέπει να υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των ελέγχων — προκύπτει ότι η προϋπόθεση αυτή έχει την έννοια περιορισμού. Εν πάση περιπτώσει, εφόσον η προϋπόθεση αυτή αφορά την έκταση μιας εξαιρέσεως από θεμελιώδη απαγόρευση της Συνθήκης, είναι σαφές ότι πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται στενώς. Εξ αυτού έπεται ότι κάθε επιβαλλόμενο τέλος πρέπει να έχει άμεση σχέση με το πραγματικό κόστος των διενεργούμενων προς όφελος του συγκεκριμένου εξαγωγέα ελέγχων.

14. Η προϋπόθεση της υπάρξεως άμεσης σχέσεως μεταξύ τελών και κόστους σημαίνει, κατά τη γνώμη μου, ότι μπορεί να επιρρίπτεται στον εξαγωγέα μόνο το άμεσο κόστος ενός ελέγχου, όπως παραδείγματος χάρη τα εργατικά ή τα μεταφορικά, όχι όμως και το έμμεσο κόστος, όπως τα διοικητικά έξοδα για την οργάνωση των υγειονομικών ελέγχων. Το έμμεσο κόστος δεν μπορεί, εξ ορισμού, να έχει άμεση σχέση με τον συγκεκριμένο έλεγχο και

η δυνατότητα μετακυλίσεώς του παρέχει στις εθνικές αρχές την ευχέρεια καταχρηστικής εκμεταλλεύσεως της περιορισμένης εξαιρέσεως που έχει γίνει δεκτή από το Δικαστήριο. Είναι αλήθεια ότι το Δικαστήριο επέτρεψε, με την απόφαση IFG, την επίρριψη στους εισαγωγείς των έμμεσων εξόδων· αλλά, όπως ήδη προανέφερα, η υπό κρίση υπόθεση εντάσσεται σε διαφορετικό πραγματικό και νομικό πλαίσιο. Θα ήθελα να προσθέσω ότι δεν νομίζω ότι μπορεί να υπάρχει αντίρρηση όσον αφορά τον εκ μέρους των κρατών μελών υπολογισμό του άμεσου κόστους, για λόγους διευκολύνσεως της διοικήσεως, επί σταθερής κατ' αποκοπήν βάσεως, παραδείγματος χάρη με τον καθορισμό ωριαίας αμοιβής για την εργασία των τεχνικών των σχετικών εργαστηρίων, υπό τον όρο βεβαίως ότι η αμοιβή αυτή ισχύει ομοιόμορφα.

15. Είναι οφθαλμοφανές ότι το σύστημα κατά το οποίο τα τέλη επιβάλλονται ανάλογα με το μικτό βάρος ή την τιμή που αναγράφεται στο τιμολόγιο δεν εξασφαλίζει την άμεση σχέση μεταξύ των εισπραττόμενων τελών και του πραγματικού κόστους των ελέγχων. Πράγματι, με την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1989, Ford España SA (170/88, Συλλογή 1989, σ. 2305), το Δικαστήριο έκρινε ότι η επιβάρυνση που επιβάλλεται κατά τον εκτελωνισμό των εισαγόμενων εμπορευμάτων και υπολογίζεται βάσει της αξίας των εμπορευμάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι αντίστοιχη ούτε προς το κόστος της εργασίας των τελωνειακών αρχών ούτε προς την υπηρεσία που παρέχεται στον εισαγωγέα.

16. Επομένως, έχω τη γνώμη ότι στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 12 και 16 της Συνθήκης ΕΟΚ απαγορεύουν την επιβολή τελών για τους ελέγχους των ποσοτήτων φυτών (ή τμημάτων φυτών) που προορίζονται για εξαγωγή σε άλλα κράτη μέλη, ελέγχους που διενεργούνται στο πλαίσιο διεθνούς συμβάσεως για την προστασία των φυτών, εκτός αν το ύψος των τελών δεν υπερβαίνει το πραγματικό κόστος των συγκεκριμένων ελέγχων για τους οποίους επιβάλλονται τα εν λόγω τέλη.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

17. Το δεύτερο ερώτημα αφορά σε τελική ανάλυση το ζήτημα αν, σε περίπτωση όπου οι έλεγχοι ζώντων φυτών πρέπει να διενεργούνται πριν γίνει γνωστός ο προορισμός των φυτών και όπου το 75 % περίπου των φυτών τελικά εξάγεται, τα άρθρα 12 και 16 της Συνθήκης ΕΟΚ επιτρέπουν την επίρριψη στους εξαγωγείς μόνο του 75 % του κόστους των ελέγχων.

18. Όπως ανέφερα ήδη επ' ευκαιρία του πρώτου ερωτήματος, το σύστημα κατά το οποίο τα επιβαλλόμενα για τους ελέγχους τέλη καθορίζονται ανάλογα με το μικτό βάρος ή το ποσό που αναγράφεται στο τιμολόγιο είναι ασυμβίβαστο με την απαγόρευση επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος προς δασμούς, διότι το σύστημα αυτό δεν εξασφαλίζει την ύπαρξη άμεσης σχέσης μεταξύ του ύψους των τελών και του κόστους των ελέγχων. Ο αυθαίρετος χαρακτήρας ενός τέτοιου συστήματος εισπράξεων επιτείνεται, κατά τη γνώμη μου, όταν σκοπός του συστήματος αυτού είναι, επιπλέον, να καλύπτουν τα τέλη ένα προκαθορισμένο ποσοστό του συνολικού κόστους.

19. Εντούτοις, το δεύτερο ερώτημα που υποβλήθηκε από το εθνικό δικαστήριο θέτει ένα πρόβλημα ουσίας, το οποίο θα μπορούσε να διατυπωθεί ως εξής: έστω και αν υποτεθεί ότι τα τέλη υπολογίζονται και εισπράττονται κατά τέτοιο τρόπο ώστε να αντιστοιχούν στο πραγματικό κόστος των συγκεκριμένων ελέγχων, συμβιβάζεται με τα άρθρα 12 και 16 της Συνθήκης το να επιρρίπτεται το κόστος αυτό, ή ένα μέρος του, μόνο στους εξαγωγείς;

20. Η ολλανδική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, εφόσον μόνο οι εξαγωγείς έχουν ανάγκη πιστοποιητικού φυτοϋγειονομικού ελέγχου για

την εμπορία των προϊόντων τους, οι έλεγχοι ζώντων φυτών αποτελούν όντως υπηρεσία παρεχόμενη μόνο στους εξαγωγείς: επομένως, αυτοί και μόνο πρέπει να επιβαρύνονται με ένα ποσοστό του κόστους. Αντιθέτως, η Bakker και η Επιτροπή υποστηρίζουν ότι όλοι οι παραγωγοί, ασχέτως του αν εξάγουν τα προϊόντα τους, είναι δυνατό να αντλούν όφελος από τους ελέγχους, οι οποίοι αποτελούν στην πραγματικότητα ποιοτικούς ελέγχους, και ότι επομένως η είσπραξη τελών μόνο από τους εξαγωγείς συνιστά δυσμενή διάκριση.

21. Κατά τη γνώμη μου, από την προαναφερθείσα απόφαση, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προκύπτει ότι η είσπραξη τελών μόνο από τους εξαγωγείς για τους ελέγχους που διενεργούνται στο πλαίσιο διεθνούς συμβάσεως μπορεί να συμβιβάζεται με τα άρθρα 12 και 16 της Συνθήκης. Θα πρέπει ωστόσο να σημειωθεί ότι το γεγονός ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν συνέτρεχε παραβίαση της θεμελιώδους αρχής της απαγορεύσεως των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος στην υπόθεση εκείνη (και στην προγενέστερη υπόθεση Bauhuis) αιτιολογήθηκε ειδικά, με το σκεπτικό ακριβώς ότι οι έλεγχοι αποσκοπούσαν στη διευκόλυνση της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων.

22. Αν αποδειχθεί, στην υπό κρίση υπόθεση, ότι και οι παραγωγοί που πωλούν τα προϊόντα τους στην εγχώρια αγορά αποκομίζουν από τους ελέγχους όφελος αντίστοιχο προς αυτό που αποκομίζουν οι εξαγωγείς, διότι, παραδείγματος χάρη, οι έλεγχοι αυτοί καθιστούν περιττό οποιονδήποτε περαιτέρω έλεγχο, τότε δεν θα δικαιολογούνταν πλέον η εξαίρεση από την απαγόρευση των επιβαρύνσεων ισοδυνάμου αποτελέσματος, εφόσον στην περίπτωση αυτοί οι έλεγχοι δεν θα αποσκοπούσαν πλέον αποκλειστικά στη διευκόλυνση του εμπορίου. Αντιθέτως, σε περίπτωση που το ενδεχομένως αντλούμενο όφελος είναι εντελώς ασήμαντο και παρεπόμενο, νομίζω ότι θα εξακολουθούσε να είναι δικαιολογημένη η επιβάρυνση μόνο των εξαγωγέων. Στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται η διασαφήνιση του πραγματικού ζητήματος αν τα πωλούμενα στην εγχώρια αγορά προϊόντα αποκομίζουν αντίστοιχο όφελος.

23. Κατά συνέπεια, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, όταν οι έλεγχοι ζώντων φυτών διενεργούνται στο πλαίσιο διεθνούς συμβάσεως για την προστασία των φυτών πριν ακόμα καθοριστεί αν τα φυτά προορίζονται για εξαγωγή ή για την εγχώρια αγορά, τα άρθρα 12 και 16 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν εμποδίζουν την επιβολή, για τους ελέγχους αυτούς, τελών επί των φυτών (ή των τμημάτων φυτών) μόνο που προσκομίζονται για εξαγωγή προς άλλα κράτη μέλη, ενώ εξαιρούνται τα προοριζόμενα για την εγχώρια αγορά, εκτός αν αποδεικνύεται ότι οι παραγωγοί των προοριζόμενων για την εγχώρια αγορά φυτών αποκομίζουν από τους ελέγχους όφελος αντίστοιχο προς αυτό των εξαγωγέων.