

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
FRANCESCO CAPOΤOPTI
της 30ής Ιανουαρίου 1979 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Είναι γνωστό ότι, στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, η εισαγωγή και η εξαγωγή προϊόντων υποκειμένων σε σύστημα ενιαίας τιμής πραγματοποιούνται βάσει πιστοποιητικών ad hoc, ορισμένης χρονικής ισχύος και των οποίων η έκδοση εξαρτάται από την παροχή ασφαλείας. Αυτή η ασφάλεια έχει κυρίως σκοπό την εγγύηση της εκτελέσεως της αναληφθείσας υποχρέωσης εισαγωγής ή εξαγωγής κατά την περίοδο ισχύος του πιστοποιητικού, όπως διευκρινίζει η έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 193/75 της Επιτροπής, της 17ης Ιανουαρίου 1975. Κατά το άρθρο 17, παράγραφος 2, του εν λόγω κανονισμού, η αποδέσμευση της ασφαλείας προϋποθέτει την προσκόμιση της αποδείξεως περί εκπληρώσεως των τελωνειακών διατυπώσεων εισαγωγής ή εξαγωγής. Το άρθρο 3 του κανονισμού 499/76 της Επιτροπής, της 5ης Μαρτίου 1976, προσέθεσε νέα παράγραφο στο άρθρο 18 του κανονισμού 193/75, το οποίο ορίζει ότι η χρηματική εγγύηση παρακρατείται όταν οι αποδείξεις που αναφέρονται στο άρθρο 17, δεν προσκομίζονται, εκτός από την περίπτωση ανωτέρας βίας, μέσα στους έξι μήνες από την τελευταία ημέρα ισχύος του πιστοποιητικού. Στην τρίτη αιτιολογική σκέψη του εν λόγω κανονισμού αναφέρεται ότι αυτή η διάταξη εισήχθη «για λόγους καλής διοικητικής διαχειρίσεως».

Τον Νοέμβριο 1976, η γαλλική εταιρία Buitoni έλαβε, με την επιφύλαξη παροχής ασφαλείας, πιστοποιητικά εισαγωγής για τοματοπολτό προελεύσεως τρίτων χωρών. Στη συνέχεια προέβη στην εισαγωγή του εμπορεύματος κατά τη διάρκεια ισχύος των πιστοποιητικών. Εντούτοις, κατόπιν λάθους των διοικητικών της υπηρεσιών, οι αποδείξεις περί της εισαγωγής δεν προσκομίστηκαν στον αρμόδιο γαλλικό οργανισμό παρεμβάσεως παρά πέντε εβδομάδες μετά τη λήξη της προθεσμίας που μόλις ανέφερα. Ο γαλλικός οργανισμός παρεμβάσεως, παρόλον ότι δεν αμφισβητεί ότι οι πραγματοποιηθείσες από την εταιρία Buitoni εισαγωγές πραγματοποιήθηκαν κανονικά, κρίνει ότι η καθυστέρηση της προσκομίσεως των αποδείξεων δεν του επιτρέπει να δώσει ευνοϊκή συνέχεια στην αίτηση αποδεσμεύσεως της ασφαλείας που υπέβαλε η εν λόγω εταιρία και αποφάσισε, κατά συνέπεια, την κατάπτωση της ασφαλείας.

Η εταιρία Buitoni άσκησε προσφυγή κατά της εν λόγω αποφάσεως ενώπιον του Tribunal administratif του Παρισιού, υποστηρίζοντας ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 499/76 της Επιτροπής είναι ανίσχυρο. Και το εν λόγω δικαστήριο, επιληφθέν κατ' αυτό τον τρόπο, απευθύνθηκε, με απόφαση της 22ας Μαρτίου 1978, στο Δικαστήριο ζητώντας από αυτό να αποφανθεί, σύμφωνα με το άρθρο 177 της Συνθήκης ΕΟΚ, «επί του κύρους και της ερμηνείας» του προαναφερθέντος άρθρου.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

Για να γίνει ακριβώς αντιληπτό το περιεχόμενο του προδικαστικού ερωτήματος, πρέπει να γίνει αναφορά στις σκέψεις που η ενδιαφερομένη εταιρία ανέπτυξε, όταν άσκησε την προσφυγή της ενώπιον του Tribunal administratif του Παρισιού, δεδομένου ότι η απόφαση του τελευταίου προβάλλει ρητώς τη δυσχέρεια απαντήσεως «στους ισχυρισμούς της προσφυγής».

Κατά την άποψη, επομένως, της εταιρίας Buitoni, ο κανονισμός 499/76 προέβλεπε κύρωση, την οποία ούτε η Επιτροπή ούτε το Συμβούλιο είχαν την εξουσία να θεσπίσουν. Παρόλον ότι η κατάπτωση της ασφαλείας μπορεί να θεωρείται ως λογικό και κατάλληλο μέτρο σε περίπτωση μη τηρήσεως της αναληφθείσας υποχρεώσεως, την εκπλήρωση της οποίας εγγυάται η εγγύηση, αποτελεί, αντιθέτως, κύρωση διαφορετικού τύπου όταν λαμβάνει χώρα υπό περιστάσεις παρόμοιες με αυτές της προκειμένης περιπτώσεως, στην οποία τιμωρείται η καθυστέρηση της προσκομίσεως ορισμένων εγγράφων και όχι η μη εκπλήρωση της υποχρεώσεως εισαγωγής του εμπορεύματος εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

Δεύτερον, είναι αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας η επιβολή κυρώσεως, κατά τον ίδιο τρόπο, επί της μη εκπλήρωσεως μιας υποχρεώσεως και της απλής καθυστέρησεως της προσκομίσεως των αποδείξεων εκπλήρωσεως αυτής. Ο ίδιος ο κανονισμός 193/75 έλαβε υπόψη του την αρχή της αναλογικότητας, προβλέποντας (στο άρθρο 18, παράγραφοι 2 και 3) τη μερική αποδέσμευση της ασφαλείας, ανάλογα με τις πράγματι εισαχθείσες ή εξαχθείσες ποσότητες υπέρ του εκπληρούντος εν μέρει την υποχρέωσή του. Και δεν μπορεί, κατά συνέπεια, να γίνει δεκτό ότι ο επιχειρηματίας που εκπλήρωσε πλήρως την υποχρέωση εισαγωγής — παρόλον ότι αμέλησε να προσκομίσει εγκαίρως τη σχετική απόδειξη — να υποστεί αυστηρότερη κύρωση από αυτή που προβλέπεται στην περίπτωση μερικής

εκπληρώσεως της ίδιας υποχρεώσεως. Με αυτό τον τρόπο η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως θα παραβιαζόταν και αυτή.

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υποστηρίζει, τέλος, ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 499/76 είναι αντίθετο προς τους σκοπούς και το πνεύμα του κοινοτικού συστήματος περί παροχής ασφαλείας. Παρόλον ότι είναι αληθές ότι ο στόχος αυτού του συστήματος συνίσταται στο να υποχρεώσει τον επιχειρηματία να εκπληρώσει την περί εισαγωγής ή εξαγωγής υποχρέωσή του, θα ήταν εντελώς αδικαιολόγητο να επεκταθεί η κατάπτωση της ασφαλείας στην περίπτωση κατά την οποία εκπληρώθηκε η υποχρέωση.

2. Αυτές είναι, επομένως, οι σκέψεις βάσει των οποίων το εθνικό δικαστήριο ζήτησε από το Δικαστήριο να αποφανθεί επί του κύρους του άρθρου 3 του κανονισμού 499/76. Το Tribunal administratif του Παρισιού, διατυπώνοντας, όμως, το ερώτημά του, έκανε επίσης μνεία της ερμηνείας αυτού του άρθρου. Πρέπει να διευκρινιστεί αυτό το σημείο αμέσως, ώστε να αποφευχθεί μη υφιστάμενο πρόβλημα.

Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης θεωρεί ότι, στην περίπτωση κατά την οποία ο αμφισβητούμενος κανόνας κριθεί έγκυρος, απομένει η δυνατότητα να του δοθεί «ελεύθερη» ή «δίκαιη» ερμηνεία ώστε να της επιτραπεί να αναλάβει την ασφάλεια που κατέθεσε. Στην πραγματικότητα, δεν επισήμανε ποια έννοια θα μπορούσε, καθ' ύποθεση, να δοθεί στο άρθρο 3 με πνεύμα επικειίας: θα επιθυμούσε μάλλον το εν λόγω άρθρο να εφαρμοστεί στην περίπτωση της, κατά τρόπο πολύ επιεική, ώστε η κακή διοικητική οργάνωση των υπηρεσιών της κατά την περίοδο των διακοπών να θεωρηθεί ως περίπτωση ανωτέρας βίας! Είναι εύκολο να δοθεί απάντηση ότι εναπόκειται στον εθνι-

κό δικαστή να εφαρμόσει, στη συγκεκριμένη περίπτωση, την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση για την οποία πρόκειται, και όχι στο Δικαστήριο· στο τελευταίο εναπόκειται να εξετάσει το πρόβλημα της ερμηνείας γενικά. Αν, στη συνέχεια, θεωρηθεί ότι ο παραπέμπων δικαστής είχε την πρόθεση να ζητήσει την ερμηνεία των όρων «εκτός από την περίπτωση ανωτέρας βίας» που περιέχονται στο άρθρο 3, θα ήταν επίσης εύκολο να δοθεί απάντηση ότι, η έννοια της ανωτέρας βίας αναφέρεται σε ανωμάλους περιστάσεις που δεν καταλογίζονται στον επιχειρηματία που επικαλείται την ανωτέρα βία για να απαλλαγεί υποχρεώσεως ή της ευθύνης του (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1968 επί της υποθέσεως 4/68, *Schwarzwaldmilch*, Raccolta 1968, σ. 497, της 17ης Δεκεμβρίου 1970 επί της υποθέσεως 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Raccolta 1970, σ. 1125, της 30ής Ιανουαρίου 1974 επί της υποθέσεως 158/73, *Kampffmeyer*, Raccolta 1974, σ. 101, της 15ης Μαρτίου 1974 επί της υποθέσεως 186/73, *Norddeutscher Vieh- und Fleischkontor*, Raccolta 1974, σ. 533, της 28ης Μαΐου 1974 επί της υποθέσεως 3/74, *Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel*, Raccolta 1974, σ. 589, της 20ής Φεβρουαρίου 1975 επί της υποθέσεως 64/74, *Reich*, Raccolta 1975, σ. 261). Μου φαίνεται, κατά συνέπεια, ότι η πλημμελής λειτουργία των γραφείων μιας εμπορικής εταιρίας κατά τη διάρκεια των θερινών διακοπών δεν μπορεί να θεωρηθεί ως περίπτωση ανωτέρας βίας. Αν, τέλος, οι αμφιβολίες του εθνικού δικαστή έχουν σχέση με τον καθορισμό υποτιθέμενου περιθωρίου που το άρθρο 3 θα μπορούσε να αφήσει στην εκτίμηση, κατ' επιείκεια, των εθνικών διοικήσεων ή δικαστών, η απάντηση δεν θα μπορούσε να είναι παρά αρνητική· το εν λόγω άρθρο δεν προβλέπει τέτοιου είδους περιθώριο.

3. Επανέρχομαι τώρα στο πρόβλημα του κύρους του υπό εξέταση κανόνα και υπενθυμίζω ποια είναι τα προβληθέντα από την Επιτροπή επιχειρήματα. Η τελευταία, στις γραπτές της παρατηρήσεις, υποστήριξε τη

νομιμότητα του άρθρου 3 του κανονισμού 499/76, ισχυριζόμενη κυρίως ότι αυτή η διάταξη κατέστη αναγκαία για να επιτευχθούν δύο στόχοι, δηλαδή η ομοιομορφία διαφόρων διοικητικών πρακτικών των κρατών μελών, ως προς τις προϋποθέσεις και τις προθεσμίες για την αποδέσμευση των ασφαλειών, και ο καθορισμός προθεσμίας για το οριστικό κλείσιμο κάθε ατομικού φακέλου.

Περαιτέρω, στο πλαίσιο της προφορικής διαδικασίας, η Επιτροπή ανέπτυξε τρίτο επιχειρήμα που μόλις είχε θιγεί στις γραπτές παρατηρήσεις, τονίζοντας τον ενημερωτικό ρόλο του συστήματος των πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής. Αυτό το σύστημα έπρεπε να επιτρέψει, μεταξύ άλλων, στην Κοινότητα να παρακολουθεί ακριβώς την εξέλιξη της αγοράς· και ο καθορισμός ενιαίας προθεσμίας για όλη την Κοινότητα, εντός της οποίας πρέπει να κλείνουν οι φάκελοι, οι σχετικοί με τις υποχρεώσεις για τις οποίες έχει παρασχεθεί ασφάλεια, χρησίμευε στο να διασφαλίσει ότι αυτός ο ενημερωτικός ρόλος συντείνει στην πραγμάτωση αυτού του σκοπού. Η Επιτροπή υποστήριξε ότι, μόνο με την προσκόμιση των αποδείξεων από τους εισαγωγείς και εξαγωγείς, είναι σε θέση οι εθνικοί και οι κοινοτικοί οργανισμοί να γνωρίζουν με ακρίβεια τον αριθμό των πραγματοποιηθεισών πράξεων βάσει των πιστοποιητικών. Η αυστηρή κύρωση, που πλήττει αυτόν ο οποίος δεν τηρεί την προθεσμία για την προσκόμιση των αποδείξεων, δικαιολογείται, κατά την Επιτροπή, από το μεγάλο ενδιαφέρον που η Κοινότητα αποδίδει στην ορθή εξέλιξη της πληροφόρησης. Ως προς τις αποδείξεις που δεν της προσκομίζουν, η Επιτροπή οδηγείται, πράγματι, στην απόφαση ότι η πράξη στην οποία αναφέρονται ορισμένα πιστοποιητικά δεν πραγματοποιήθηκε και αυτό παραποιεί τις γνώσεις της περί της οικονομικής πραγματικότητας.

Όσον αφορά το πρώτο σημείο — σκοπιμότητα της ομοιομορφίας των διοικητικών πρακτικών των κρατών μελών στον τομέα της αποδεσμεύσεως των ασφαλειών —, η Επιτροπή περιορίστηκε στο να αναφέρει ότι ορισμένες εθνικές διοικήσεις αποδείχθηκαν αυστηρότερες από άλλες, δεν ανέφερε όμως κανένα προηγούμενο καταπτώσεως ασφαλείας, επιβληθείσας από κράτος μέλος, λόγω της απλής καθυστέρησης προσκομίσεως των αποδείξεων κατά τη διάρκεια της προ της θεσπίσεως του υπό εξέταση κανόνα περιόδου. Εξάλλου, η ανάγκη ομοιομορφίας των εθνικών διαδικασιών δεν οδηγούσε κατ' ανάγκη στην αυστηρή λύση που υιοθετήθηκε μέσω της διατάξεως του άρθρου 3 του κανονισμού 499/76.

Στην πραγματικότητα, όπως επίσης προκύπτει από την προφορική διαδικασία, το δεύτερο σημείο της επιχειρηματολογίας της Επιτροπής βάρυνε, στο πλαίσιο της άμυνάς της, περισσότερο από το πρώτο. Αναλογίζομαι την ανάγκη διοικητικής φύσεως να κλείνουν εντός ορισμένης προθεσμίας οι εκκρεμείς φάκελοι και υπενθυμίζω ότι η τρίτη αιτιολογική σκέψη του προαναφερθέντος κανονισμού αιτιολογεί τον κανόνα του άρθρου 3 με αναφορά σε «λόγους καλής διοικητικής διαχείρισεως».

Συνιστά χωρίς αμφιβολία εύλογη πρακτική απαίτηση, εκ μέρους κάθε διοικήσεως, το να μη παραμένουν επ' αόριστο εκκρεμείς οι φάκελοι, τους οποίους χειρίζονται οι υπηρεσίες της. Η ίδια η εταιρία Buitoni δεν αμφισβήτησε τη νομιμότητα αυτής της απαίτησεως ούτε, κατά συνέπεια, του καθορισμού προθεσμίας για την προσκόμιση των αποδείξεων κάθε εισαγωγής και εξαγωγής. Επίσης, δεν αμφισβητήθηκε ούτε η διάρκεια της ταχθείσας με τον κανονισμό 499/76 προθεσμίας: η Επιτροπή πολύ ορθά ανέφερε ότι η εξάμηνη προθεσμία είναι εύλογη προθεσμία. Επίσης εύλογο είναι η προθεσμία να είναι προθεσμία διοικητικής

τακτοποιήσεως και όχι αποκλειστική προθεσμία, όπως τόνισε η Επιτροπή. Η πρακτική συνέπεια είναι ότι, οι αποδείξεις των πραγματοποιηθεισών πράξεων μπορούν να προσκομιστούν και μετά τη λήξη της προθεσμίας. Αυτό, όμως, δεν προδικάζει την εκτίμηση της κυρώσεως που εφαρμόζεται σ' αυτόν ο οποίος δεν τηρεί την προθεσμία: το αποφασιστικό ζήτημα, στην προκειμένη περίπτωση, είναι το εύλογο της κυρώσεως και όχι το εύλογο της προθεσμίας διοικητικής τακτοποιήσεως.

Τέλος, ως προς τον ενημερωτικό ρόλο που η Επιτροπή αποδίδει στο σύστημα των πιστοποιητικών, πρέπει να αποκλειστεί το ότι η γνώση της καταστάσεως της αγοράς εξαρτάται από την έγκαιρη προσκόμιση των αποδείξεων πραγματοποίησεως εισαγωγών ή εξαγωγών εμπορευμάτων, υποκειμένων στην υποχρέωση του πιστοποιητικού. Οι διευκρινίσεις, που παρέσχε η Επιτροπή απαντώντας σε ερωτήσεις που της υποβλήθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, επιβεβαιώνουν το γεγονός ότι οι τελωνειακές αρχές των κρατών μελών ενημερώνουν την Επιτροπή περί όλων των εισαγωγών και εξαγωγών των διαφόρων κατηγοριών εμπορευμάτων. Αυτές οι πληροφορίες είναι εξαντλητικές, καθόσον αφορά τις ποσότητες των εμπορευμάτων και επιτρέπουν στην Επιτροπή να ενημερώνεται επί της καταστάσεως της αγοράς και επί των εμπορικών ρευμάτων: αυτό που δεν επιτρέπουν είναι η εξατομίκευση των επιχειρήσεων που ανέλαβαν υποχρεώσεις εισαγωγής ή εξαγωγής, υποκείμενες στο σύστημα των πιστοποιητικών για το οποίο πρόκειται. Ο ενημερωτικός ρόλος φαίνεται, επομένως, ότι περιορίζεται στην κτήση των εγγράφων που είναι απαραίτητα για να διαχωριστούν, στο πλαίσιο των γενικών κινήσεων εμπορευμάτων επί των οποίων η Επιτροπή έχει ήδη ενημερωθεί από τα εθνικά τελωνεία, οι πράξεις που έχουν πραγματοποιηθεί βάσει πιστοποιητικών εισαγωγής ή εξαγωγής και, ειδικότερα, για να εξατομικευθούν οι επιχειρήσεις που εκπλήρωσαν τις απορρέουσες από τα πιστοποιητικά υπο-

χρώσεις. Κατόπιν αυτού, θεωρώ ότι ένας τόσο δευτερεύων και περιορισμένος ενημερωτικός ρόλος δεν ενέχει τέτοια σημασία ώστε να μπορεί να δικαιολογήσει την αυστηρή κύρωση της καταπτώσεως της εγγυήσεως σε περίπτωση καθυστέρησης προσκομίσεως των πιστοποιητικών. Και θεωρώ σκόπιμο να παρατηρήσω ότι, αν η Επιτροπή είχε εξ υπαρχής αντιληφθεί ότι υφίστατο στενός σύνδεσμος μεταξύ του ενημερωτικού ρόλου, της υποχρέωσης αποδείξεως της πραγματοποιήσεως των γενομένων εντός ορισμένης προθεσμίας πράξεων και των σχετικών κυρώσεων, αυτός ο σύνδεσμος έπρεπε να αναφερθεί στις αιτιολογικές σκέψεις του αμφισβητούμενου κανονισμού, ο οποίος, αντιθέτως, σιωπά επ' αυτού.

4. Το κλειδί για την επίλυση του υπό εξέταση προβλήματος βρίσκεται στο επίπεδο της εκτιμήσεως της προβλεπόμενης, με το άρθρο 3 του κανονισμού 449/76, κυρώσεως, υπό το φως της αρχής της αναλογικότητας, κατά την οποία κάθε επιβαλλόμενη στους αποδέκτες των κοινοτικών κανόνων επιβάρυνση πρέπει να περιορίζεται στο μέτρο που είναι απαραίτητο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου και να απαιτεί όσο το δυνατό λιγότερες θυσιές εκ μέρους των επιχειρηματιών που πλήττει. Δεν παρίσταται καθόλου ανάγκη να υπομνησθεί ότι πρόκειται εδώ περί αρχής εφεξής σταθερά επικρατούσας στο κοινοτικό δίκαιο (από τη νομολογία του Δικαστηρίου μπορώ να αναφέρω τις αποφάσεις της 13ης Ιουλίου 1962 επί της υποθέσεως 19/62, Mannesmann, Raccolta 1962, σ. 659, της 17ης Δεκεμβρίου 1970 επί της υποθέσεως 25/70, Einfuhr- und Vorratsstelle Getreide, Raccolta 1970, σ. 1162, της 24ης Οκτωβρίου 1973 επί της υποθέσεως 5/73, Balkan Import-Export, Raccolta 1973, σ. 1092, της 13ης Νοεμβρίου 1973 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 63-69/72, Werhahn, Raccolta 1973, σ. 1230, της 11ης Μαΐου 1970 επί των συνεκδικασθεισών υποθέσεων 99 και 100/76, De Beste Boter και Hoche, Raccolta 1977, σ. 861, της 5ης Ιουλίου

1977 επί της υποθέσεως 14/76, Bela-Mühle, Raccolta 1977, σ. 1211). Επιμένω ειδικότερα στην απόφαση της 11ης Μαΐου 1977, επί των υποθέσεων 99 και 100/76, διότι αυτή η απόφαση εξετάζει το πρόβλημα της εγγυήσεως στο γεωργικό τομέα υπό το πρίσμα της τηρήσεως της αρχής της αναλογικότητας και, σ' αυτή την απόφαση, το Δικαστήριο αποφάσισε ότι δεν είχε γίνει υπέρβαση των ορίων που ήταν ενδεδειγμένα και απαραίτητα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου στόχου, δεδομένου ότι σ' εκείνη την περίπτωση, η κατάπτωση της ασφαλείας δεν μπορούσε να θεωρηθεί «ότι είχε το χαρακτήρα κυρώσεως λόγω παραβάσεως ατόνομης υποχρέωσης» (ενδέκατη σκέψη).

Προκειμένου να εκτιμηθεί η αναλογικότητα μεταξύ του θεσπισθέντος μέσου (σύστημα παροχής ασφαλείας) και του επιδιωκόμενου σκοπού, πρέπει ασφαλώς να ληφθεί ως αφετηρία ο καθορισμός του επιδιωκόμενου μ' αυτό το σύστημα σκοπού. Είχα ήδη την ευκαιρία να αναφέρω την έκτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 193/75 της Επιτροπής, της 17ης Ιανουαρίου 1975, κατά την οποία η ασφάλεια «εξαασφαλίζει την υποχρέωση εισαγωγής ή εξαγωγής κατά τη διάρκεια της ισχύος τους» (των πιστοποιητικών): αυτή η διευκρίνιση είναι ακόμα περισσότερο σημαντική, καθόσον ο κανονισμός 193/75 αποσκοπούσε στην «κωδικοποίηση» της προϋφιστάμενης κανονιστικής ρυθμίσεως περί πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής, από του κανονισμού 1373/70 της Επιτροπής, της 10ης Ιουλίου 1970 (βλ. δεύτερη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 193/75). Από την πλευρά του, το Δικαστήριο είχε ήδη κρίνει, ακριβώς ως προς τον κανονισμό 1373/70, ότι «το σύστημα παροχής ασφαλείας έχει ως σκοπό να διασφαλίσει την πραγματοποίηση των εισαγωγών και των εξαγωγών». Δεν υφίσταται, επομένως, καμία αμφιβολία ως προς το σκοπό του συστήματος παροχής ασφαλείας, που συνδέεται με το σύστημα των πιστοποιητικών εισαγωγής και εξαγωγής και αυτό, με τη λογική και έννομη συ-

νέπεια της νομιμότητας της καταπτώσεως της ασφαλείας στην περίπτωση κατά την οποία η προβλεπόμενη πράξη δεν πραγματοποιήθηκε.

Ασφαλώς, όμως, η μη εκπλήρωση της υποχρέωσης που ανελήφθη εκουσίως περί εισαγωγής ή εξαγωγής εντός ορισμένης προθεσμίας δεν είναι το ίδιο πράγμα με τη μη προσκόμιση, προ της οριζόμενης με τον κανονισμό 499/76 προθεσμίας, των εγγράφων που αποδεικνύουν την πραγματοποίηση της εισαγωγής ή της εξαγωγής. Το να επεκταθεί στη δεύτερη αυτή περίπτωση η θεσπιζόμενη για την πρώτη περίπτωση κύρωση, δηλαδή η κατάπτωση της εγγυήσεως, ισοδυναμεί με το να χρησιμοποιηθεί το μέσο που αντιπροσωπεύει το σύστημα παροχής ασφαλείας για να επιτευχθεί σκοπός διαφορετικός από τον αρχικό, δηλαδή (για να επαναλάβω τις λέξεις που χρησιμοποίησε το Δικαστήριο στην απόφαση της 11ης Μαΐου 1977) να αποδοθεί στην κατάπτωση της εγγυήσεως ο χαρακτήρας κύρωσεως λόγω μη εκπλήρωσεως αυτόνομης υποχρέωσης. Σχετικώς ενδείκνυνται δύο παρατηρήσεις.

Πρώτον, στην περίπτωση που η μη προσκόμιση της αποδείξεως οφείλεται στο ότι δεν πραγματοποιήθηκε η προβλεπόμενη πράξη, αυτό το γεγονός είναι εκείνο που καθορίζει εν πάση περιπτώσει την κατάπτωση της εγγυήσεως και, κατά συνέπεια, ένας κανόνας του είδους του άρθρου 3 του κανονισμού 499/76 δεν έχει λόγο υπάρξεως, παρά μόνον αν η πρόθεση είναι να επιβληθεί κύρωση στη μη προσκόμιση των αποδείξεων, αυτών καθεαυτών, δηλαδή ανεξαρτήτως του αν η εισαγωγή (ή εξαγωγή) πραγματοποιήθηκε ή όχι. Δεύτερον, κατά την έκδοση του κανονισμού 499/76, το σύστημα παροχής ασφαλείας ίσχυε από μακρού και, φυσικά, η κατάπτωση της εγγυήσεως αποτελούσε κύρωση της μη εκπλήρωσεως της

υποχρέωσης εισαγωγής και εξαγωγής, ενώ η αδυναμία ανακτήσεως της εγγυήσεως, μέχρις ότου προσκομισθεί η απόδειξη ότι η πράξη έχει πραγματοποιηθεί, υποχρέωνε τις επιχειρήσεις να μη καθυστερούν υπερβολικά την προσκόμιση αυτής της αποδείξεως. Η πραγματική καινοτομία που εισήγαγε ο εν λόγω κανονισμός, είναι ότι χάνει την εγγύηση και ο επιχειρηματίας ο οποίος εκπλήρωσε την αναληφθείσα υποχρέωση άφησε, όμως, να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία της διοικητικής τακτοποιήσεως για την προσκόμιση των αποδείξεων.

Μια τόσο αυστηρή κύρωση, πλήττουσα παράλειψη καθαρώς τυπικού χαρακτήρα, σαφώς κατώτερου επιπέδου από τη μη εκπλήρωση της υποχρέωσης, της οποίας την τήρηση εγγυάται η εγγύηση, μου φαίνεται υπερβολική και νομίζω ότι η ενόχληση, που θα μπορούσε να αποτελεί για τη διοικητική αρχή το ότι ένας φάκελος παραμένει εκκρεμής, αντί να κλεισθεί οριστικώς, έξι μήνες μετά τη λήξη της ισχύος του πιστοποιητικού, δεν μπορεί να δικαιολογήσει επαρκώς αυτή την κύρωση.

Η Επιτροπή αναφέρει ότι φοβάται τα μειονεκτήματα που συνεπάγεται για τη λειτουργία των υπηρεσιών της η ελευθερία των επιχειρηματιών να προσκομίζουν τις απαιτούμενες αποδείξεις για την αποδέσμευση της ασφαλείας οποτεδήποτε. Μπορώ να απαντήσω στην Επιτροπή, καταρχάς, ότι κάθε επιχείρηση έχει συμφέρον να αποδεσμευθεί το ταχύτερο δυνατό η ασφάλεια, ακόμα και αν αυτή έχει συσταθεί υπό τη μορφή απλής τραπεζικής εγγυήσεως, δεδομένου ότι δεν πρέπει να γίνει πιστευτό γενικά ότι οι τράπεζες χορηγούν στην πελατεία τους οφέλη χωρίς αντάλλαγμα. Δεύτερον, παρατηρώ ότι μεταξύ της ελευθερίας προσκομίσεως της αποδείξεως περί πραγματοποίησεως της πράξεως, χωρίς χρονικό περιορισμό, και του δρακοντείου

κανόνα του άρθρου 3 του κανονισμού 499/76, υφίσταται μέση λύση που συνίσταται στον καθορισμό, όπως έγινε, προθεσμίας διοικητικής τακτοποιήσεως για την προσκόμιση της αποδείξεως και στην επιβολή κυρώσεως, επιπλέον, της μη τηρήσεως της προθεσμίας, διά χρηματικής ποινής ανάλογης προς τη διάρκεια της καθυστερήσεως (και αυξανόμενης, κατά συνέπεια, ανάλογα με το μέγεθος της καθυστερήσεως, επί ευλόγου όμως βάσεως). Μ' αυτό τον τρόπο, οι επιχειρήσεις θα είχαν ένα επιπλέον λόγο να τηρούν την επιβληθείσα προθεσμία και η διοίκηση θα ελάμβανε

αντιστάθμισμα των μειονεκτημάτων ενδεχόμενης καθυστερήσεως.

Το γεγονός ότι είναι σαφώς δυνατό να επιτευχθεί το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα με τη θέσπιση αισθητώς λιγότερο αυστηρών μέτρων για τους διοικουμένους μου φαίνεται αποφασιστικό για να θεωρηθεί ότι το μέτρο, για το οποίο πρόκειται στην προκειμένη περίπτωση, είναι αντίθετο προς την αρχή της αναλογικότητας και, συνεπώς, ανίσχυρο.

5. Για τους λόγους αυτούς καταλήγω προτείνοντας στο Δικαστήριο να απαντήσει στο υποβληθέν από το Tribunal administratif του Παρισιού, με απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1978, προδικαστικό ερώτημα αναγνωρίζοντας ότι το άρθρο 3 του κανονισμού 499/76 της Επιτροπής, της 5ης Μαρτίου 1976, είναι ανίσχυρο.