

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
WALTER VAN GERVEN  
της 15ης Οκτωβρίου 1992 \*

Κύριε Προεδρε,  
Κύριοι δικαστες,

1. Το Finanzgericht Hamburg (στο εξής: παραπέμπον δικαστήριο) υπέβαλε ορισμένα ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία και την εφαρμογή της συμβάσεως περί κοινού καθεστώτος διαμετακομίσεως η οποία συνήφθη στις 20 Μαΐου 1987 μεταξύ της Κοινότητας και των χωρών ΕΖΕΣ (στο εξής: σύμβαση) <sup>1</sup>. Τα ερωτήματα αυτά ανέκλυψαν στο πλαίσιο διαφοράς μεταξύ της Deutsche Shell Aktiengesellschaft (στο εξής: Shell), προσφεύγουσας στην κύρια δίκη, και του Hauptzollamt Hamburg-Harburg (στο εξής: Hauptzollamt).

### Πραγματικά περιστατικά

2. Η σύμβαση προβλέπει ορισμένα μέτρα που αφορούν τις μεταφορές εμπορευμάτων υπό διαμετακόμιση μεταξύ της Κοινότητας και των χωρών ΕΖΕΣ, καθώς και μεταξύ των χωρών ΕΖΕΣ. Θεσπίζει προς τούτο κοινό καθεστώς διαμετακομίσεως εφαρμόζόμενο ανεξαρτήτως του είδους και της καταγωγής των εμπορευμάτων (βλ. άρθρο 1, παράγραφος 1, της συμβάσεως) <sup>2</sup>. Το καθεστώς αυτό είναι αντίστοιχο του καθεστώτος κοινοτικής διαμετακομίσεως που θεσπίστηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 222/77 <sup>3</sup>. Η

σύμβαση επικυρώθηκε με απόφαση του Συμβουλίου της 15ης Ιουνίου 1987 <sup>4</sup>.

Με το άρθρο 11 της συμβάσεως τίθενται οι κανόνες περί εξασφαλίσεως της ταυτότητας των εμπορευμάτων. Κατά κανόνα, η ταυτότητα των εμπορευμάτων διασφαλίζεται με σφράγιση (άρθρο 11, παράγραφος 1). Ωστόσο, το τελωνείο αναχωρήσεως μπορεί να χορηγήσει απαλλαγή από την υποχρέωση σφραγίσεως όταν, λαμβανομένων υπόψη άλλων τυχόν μέτρων για τη διαπίστωση της ταυτότητας, η περιγραφή των εμπορευμάτων στη δήλωση T1 ή T2 ή στα συμπληρωματικά παραστατικά επιτρέπει τον καθορισμό της ταυτότητάς τους (άρθρο 11, παράγραφος 4). Αντίστοιχος λόγος απαλλαγής από την υποχρέωση σφραγίσεως προβλέπεται και στο πλαίσιο της κοινοτικής διαμετακομίσεως <sup>5</sup>.

Κατά το άρθρο 63 του παραρτήματος II της συμβάσεως, οι τελωνειακές αρχές κάθε κράτους μπορούν να επιτρέψουν σε ορισμένους αποστολείς να μην προσκομίζουν στο τελωνείο αναχωρήσεως ούτε τα εμπορεύματα ούτε τη δήλωση διαμετακομίσεως που αφορά τα εν λόγω εμπορεύματα. Για να καταστεί ο αποστολέας «εγκεκριμένος αποστολέας» πρέπει να συγκεντρώνει ορισμένες προϋποθέσεις και, ιδίως, να τηρεί ορισμένα λογιστικά βιβλία βάσει των οποίων οι τελωνειακές αρχές θα μπορούν να ελέγχουν τις εμπορικές πράξεις (άρθρο 64 του παραρτήματος II). Η έγκριση αυτή πρέπει, μεταξύ άλλων, να καθορίζει τα μέτρα που πρέπει

\* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ 1987, L 226, σ. 2.

2 — Με τον όρο «διαμετακόμιση» νοείται το τελωνειακό καθεστώς βάσει του οποίου τα εμπορεύματα μεταφέρονται, υπό τελωνειακό έλεγχο, από τελωνείο μιας χώρας σε τελωνείο της ίδιας ή άλλης χώρας, αφού υπάρξει τουλάχιστον μία φορά διέλευση συνόρων (άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α', της συμβάσεως).

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 222/77 του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 1976, περί κοινοτικής διαμετακομίσεως (ΕΕ ειδ. έκδ. 02/003, σ. 3).

4 — ΕΕ L 226, σ. 1.

5 — Βλ. άρθρο 18 του κανονισμού 222/77.

να λαμβάνονται για διαπίστωση της ταυτότητας. Προς τούτο, οι τελωνειακές αρχές μπορούν να ορίζουν ότι τα μεταφορικά μέσα ή τα δέματα πρέπει να φέρουν ειδικές σφραγίδες, αποδεκτές από τις τελωνειακές αρχές, τις οποίες θέτει ο εγκεκριμένος αποστολέας (άρθρο 65, στοιχείο δ', του παραρτήματος II).

3. Δυνάμει των διατάξεων της συμβάσεως συνεστήθη μεικτή επιτροπή. Η επιτροπή αυτή είναι υπεύθυνη για την τήρηση και την ορθή εφαρμογή της συμβάσεως. Αποτελείται από αντιπροσώπους όλων των συμβαλλομένων μερών — όσον αφορά την Κοινότητα, από εκπροσώπους της Επιτροπής — και αποφασίζει διά κοινής συμφωνίας, δηλαδή ομοφώνως. Διατυπώνει συστάσεις αναφορικά με την εφαρμογή της συμβάσεως και μπορεί με απόφασή της να θεσπίσει ορισμένες τροποποιήσεις και να λάβει ορισμένα μέτρα (άρθρα 14 και 15 της συμβάσεως).

Κατά την πρώτη ετήσια συνεδρίασή της, στις 21 Ιανουαρίου 1988, η μεικτή επιτροπή αποφάσισε ορισμένες διοικητικές διευθετήσεις (Verwaltungsabsprachen, administrative arrangements), οι οποίες περιελήφθησαν στο υπό τα στοιχεία XXI/1367/87 — ΕΖΕΣ 2 έγγραφο. Όπως προκύπτει από τα πρακτικά της συνεδρίασεως, πρόκειται για σύνολο διατάξεων τις οποίες διατύπωσαν οι πραγματογνώμονες ΕΟΚ-ΕΖΕΣ και οι οποίες πρέπει να εφαρμόζονται κατά την εκτέλεση της συμβάσεως<sup>6</sup>. Στο κεφάλαιο III, που φέρει τον τίτλο «Διατυπώσεις στο τελωνείο αναχωρήσεως», στοιχείο Γ', «Μέτρα διασφάλισης της ταυτότητας», περιλαμβάνεται μια *βασική διευθέτηση*, η οποία λεπτομερώς παρατίθεται στην έκθεση ακροατηρίου, και σύμφωνα με την οποία η μεικτή επιτροπή υπογραμμίζει ότι η σφράγιση αποτελεί το καταλληλότερο μέτρο για τη διευκόλυνση της διελεύσεως των συνόρων. Στη διάταξη αυτή αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι η προβλεπόμενη στο άρθρο 11, παράγραφος 4, της συμβάσεως απαλλαγή από την υπο-

χρέωση σφραγίσεως και η εξακριβωση της ταυτότητας των εμπορευμάτων μπορεί να γίνει από την περιγραφή τους στα συνοδευτικά παραστατικά, μόνο εφόσον αυτή η περιγραφή «είναι αρκετά λεπτομερής ώστε να καθιστά δυνατή την εύκολη αναγνώριση της ποσότητας και του είδους των εμπορευμάτων».

Στην ίδια αυτή διάταξη περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, *ειδικές διατάξεις* που αφορούν το εμπόριο με την Ελβετία και την Αυστρία, οι οποίες επίσης παρατίθενται στην έκθεση ακροατηρίου. Αναφέρεται μεταξύ άλλων ότι «οι σχετικές με τη σφράγιση διατάξεις της συμβάσεως πρέπει να εφαρμόζονται αυστηρώς», οι απαλλαγές από την υποχρέωση σφραγίσεως παρέχονται κατ' εξαίρεση «για τα πολύ βαριά ή πολύ ογκώδη εμπορεύματα καθώς και για όσα δεν μπορούν να μεταφερθούν σφραγισμένα (ζώα), όπως επίσης και για τα οχήματα που είναι τεχνικώς αδύνατον να σφραγιστούν».

4. Η Shell είναι εγκεκριμένος αποστολέας βάσει του κοινοτικού συστήματος διαμετακομίσεως. Με την ιδιότητά της αυτή επί μακρό χρονικό διάστημα είχε την άδεια του Hauptzollamt να μεταφέρει τα πετρελαϊκά της προϊόντα με πλοίο χωρίς τελωνειακή σφράγιση. Με απόφαση της 1ης Νοεμβρίου 1988 το Hauptzollamt τροποποίησε την άδεια αυτή, υπό την έννοια ότι στο εξής, για όλες τις πράξεις τελωνειακής διαμετακομίσεως με το σύνολο των χωρών ΕΖΕΣ, η Shell δεν μπορεί πλέον να διασφαλίζει την ταυτότητα των εμπορευμάτων με απλή περιγραφή τους, παρά μόνο υπό την προϋπόθεση ότι i) πρόκειται για εμπορεύματα των οποίων η σφράγιση είναι δυσχερής ή για ογκώδη εμπορεύματα ή ακόμα για εμπορεύματα των οποίων είναι αδύνατη η μεταφορά με τελωνειακή σφράγιση (ζώα), ii) χρησιμοποιούνται οχήματα που είναι τεχνικώς αδύνατον να σφραγιστούν, ή iii) το τελωνείο προορισμού είναι τελωνείο εισόδου σε μια χώρα ΕΖΕΣ. Το Hauptzollamt με την ενέργειά του αυτή συμμορφώθηκε προς τις οδηγίες του

6 — Βλ. σημείο 4 των πρακτικών της συνεδρίασεως, παράρτημα I των γραπτών παρατηρήσεων που κατέθεσε η Επιτροπή.

ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικών οι οποίες λάμβαναν υπόψη την προαναφερθείσα πράξη της μεικτής επιτροπής και, ακριβέστερα, τις ειδικές διατάξεις που αφορούσαν το εμπόριο με την Ελβετία και την Αυστρία.

5. Μετά την απόρριψη της διοικητικής ενστάσεως που υπέβαλε στην Oberfinanzdirektion Hamburg, η Shell προσέφυγε στο παραπέμπον δικαστήριο, ζητώντας την ακύρωση του σχετικού τμήματος της αποφάσεως του Hauptzollamt και την ακύρωση της αποφάσεως της Oberfinanzdirektion. Ισχυρίζεται ότι μπορεί να συνεχίσει τη μεταφορά των πετρελαϊκών της προϊόντων, υπό κοινοτική διαμετακόμιση, συνοδευοντάς τα όπως και πριν με απλή περιγραφή. Κατά την άποψη της Shell, το άρθρο 11, παράγραφος 4, της συμβάσεως παρέχει στο τελωνείο αναχωρήσεως ένα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως σε συγκεκριμένες περιπτώσεις. Κατά την άποψή της, η προαναφερθείσα πράξη της μεικτής επιτροπής αίρει τη δυνατότητα λήψεως των απαραίτητων μέτρων εξασφάλσεως της ταυτότητας λαμβανομένης υπόψη της κάθε ατομικής περιπτώσεως. Εξάλλου, η Shell υποστηρίζει ότι η υποχρέωση τελωνειακής σφραγίσεως κάθε ποσότητας εμπορευμάτων που αποστέλλεται σε χώρα ΕΖΕΣ είναι δυσανάλογη. Ως εγκεκριμένος αποστολέας, η Shell βρίσκεται διαρκώς υπό τον έλεγχο των τελωνειακών αρχών, πράγμα που αποκλείει οποιαδήποτε κατάχρηση του καθεστώτος διαμετακομίσεως. Κατά την άποψή της, η ακολουθούμενη έως τότε πρακτική εξασφαλίσεως της ταυτότητας, στο πλαίσιο της κοινοτικής διαμετακομίσεως, η εξασφάλιση δηλαδή της ταυτότητας των εμπορευμάτων μέσω της περιγραφής τους στα μεταφορικά παραστατικά, δεν είχε παρουσιάσει καμία δυσκολία και μπορούσε να διασφαλίσει την εισφορά για την οποία ενδιαφέρονται οι χώρες μέσω των οποίων πραγματοποιείται η μεταφορά. Αντιθέτως, η διασφάλιση της ταυτότητας μέσω σφραγίσεως συνιστά σημαντικά επιβάρυνση των μεταφορών, λόγω του χρόνου που απαιτείται και του προσωπικού που είναι αναγκαίο,

ιδίως στην περίπτωση σφραγίσεως ποταμολοίων. Αυτή η υποχρέωση σφραγίσεως απαιτεί την απόθεση 40 έως 60 σφραγίδων ανά πλοίο, πράγμα που απαιτεί πολύωρη εργασία. Η Shell δεν αντιλαμβάνεται πώς είναι δυνατό η εισπράξη δασμών να δικαιολογεί τέτοιες διαδικασίες κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων προς τις χώρες ΕΖΕΣ, ενώ, κατά την άποψη του ίδιου του Hauptzollamt και κατά τον τρόπο που εφαρμόζει τη σύμβαση, παρόμοιες διαδικασίες δεν απαιτούνται όταν πρόκειται για μεταφορά προς κράτη μέλη των Κοινοτήτων.

Το Hauptzollamt και η Oberfinanzdirektion Hamburg, η οποία παρενέβη στην κύρια δίκη, προβάλλουν ενώπιον του παραπέμποντος δικαστηρίου τον ισχυρισμό ότι οι διευθετήσεις της μεικτής επιτροπής αποβλέπουν στη διασφάλιση της ομοιόμορφης ασκήσεως των αρμοδιοτήτων των συμβαλλομένων κρατών. Η επίδικη ρύθμιση είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της ταχείας και εύκολης διελεύσεως των συνόρων, λαμβανομένου ιδίως υπόψη του όγκου των εμπορευμάτων που διακινούνται υπό διαμετακόμιση από την Ελβετία και την Αυστρία. Κατά την άποψή τους η μεικτή επιτροπή έχει την αρμοδιότητα να θεσπίζει τέτοιες διευθετήσεις, δεδομένου ότι έχει ακόμα και την εξουσία να τροποποιεί τα παραρτήματα της συμβάσεως.

6. Το παραπέμπον δικαστήριο έκρινε ότι στην εκκρεμούσα ενώπιόν του διαφορά ανακύπτουν ζητήματα κοινοτικού δικαίου και υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Δεσμεύει τα κράτη η απόφαση της μεικτής επιτροπής που έχει συσταθεί κατά το άρθρο 14 της συμβάσεως περί κοινού καθεστώτος διαμετακομίσεως, της 20ής Μαΐου 1987, κατά την οποία, στο πλαίσιο του κοινού καθεστώτος διαμετακομίσεως, πρέπει να χρησιμοποιείται το έγγραφο XXI/1367/87 — ΕΖΕΣ 2; Η απόφαση αυτή υπόκειται στον έλεγχο του Δικαστηρίου;

2) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Είναι έγκυρη η εν λόγω απόφαση;

3) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα:

Εμπίπτει η σύμβαση της 20ής Μαΐου 1987 στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα αυτό:

α) Πρέπει τα άρθρα 11, παράγραφος 4, και 15, παράγραφος 2, της συμβάσεως να ερμηνευθούν υπό την έννοια ότι η μεικτή επιτροπή έχει τη δυνατότητα να περιορίζει την εξουσία του τελωνείου αναχωρήσεως να αποφασίζει απαλλαγή από την υποχρέωση σφραγίσεως, ορίζοντας ότι η ταυτότητα των εμπορευμάτων πρέπει πάντοτε να διασφαλίζεται με σφράγιση όταν το τελωνείο εισόδου σε κράτος μέλος της ΕΖΕΣ δεν είναι το τελωνείο προορισμού ή όταν δεν είναι δυνατή η σφράγιση του χώρου που περιέχει τα εμπορεύματα;

β) Έχουν οι αναφερόμενες στο στοιχείο α' διατάξεις την έννοια ότι την απόφαση αυτή, αντί του τελωνείου αναχωρήσεως, μπορούν επίσης να τη λάβουν οι κεντρικές διοικητικές αρχές του οικείου κράτους μέλους;

4) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο τρίτο ερώτημα:

Έχουν οι αναφερόμενες στο ερώτημα αυτό διατάξεις, σε συνδυασμό με την αρχή της αναλογικότητας, την έννοια ότι απαιτείται

επίσης σφράγιση κατά τη μεταφορά πετρελαιοειδών με βυτιοφόρα βαγόνια και πλοία από αποστολέα εγκεκριμένο κατά τις διατάξεις του παραρτήματος II, του κεφαλαίου II, της συμβάσεως;»

### **Αρμοδιότητα του Δικαστηρίου και νομικός χαρακτήρας της επίδικης πράξεως**

7. Το πρώτο και τρίτο προδικαστικό ερώτημα αναφέρονται στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου ως προς τη σύμβαση της 20ής Μαρτίου 1987 και στην επίδικη πράξη της μεικτής επιτροπής που συνεστήθη κατ' εφαρμογή της συμβάσεως.

Ορθώς το παραπέμπον δικαστήριο θεωρεί ότι η ερμηνεία της συμβάσεως εμπίπτει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Αποτελεί πάγια νομολογία ότι οι διατάξεις μιας συμβάσεως την οποία συνήψε το Συμβούλιο αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως από της ενάρξεως της ισχύος της εν λόγω συμβάσεως<sup>7</sup>. Πράγματι, όσον αφορά την Κοινότητα, μια τέτοια σύμβαση αποτελεί πράξη οργάνου της Κοινότητας κατά την έννοια του άρθρου 177, πρώτο εδάφιο, στοιχείο β, της Συνθήκης ΕΟΚ, επομένως δε το Δικαστήριο έχει την αρμοδιότητα να εκδίδει προδικαστική απόφαση, εφαρμοζόμενη εντός της Κοινότητας, σχετική με την ερμηνεία που πρέπει να δοθεί στην εν λόγω σύμβαση<sup>8</sup>.

7 — Βλ. την απόφαση της 30ής Απριλίου 1974, 181/73, Haegeman (Σύλλογη τόμος 1974, σ. 245, σκέψη 5)· βλ. επίσης την απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1987, 12/86, Demirel (Σύλλογη 1987, σ. 3719, σκέψη 7)· την απόφαση της 14ης Νοεμβρίου 1989, 30/88, Ελλάδα κατά Επιτροπής (Σύλλογη 1989, σ. 3711, σκέψη 12), και την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-192/89, Sevince (Σύλλογη 1990, σ. I-3461, σκέψη 8)· βλ. επίσης προσφάτως τη γνωμοδότηση της 14ης Δεκεμβρίου 1991 (Σύλλογη 1991, σ. I-6079, σκέψη 37).

8 — Απόφαση Haegeman, σκέψεις 4 και 6· απόφαση Demirel, σκέψη 7· γνωμοδότηση 1/91, σκέψη 38.

8. Όσον αφορά την αρμοδιότητα του Δικαστηρίου να εξετάζει την επίδικη πράξη της μεικτής επιτροπής, επιβάλλεται, προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο σκέλος του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος, να εξεταστεί προηγουμένως πώς είναι δυνατό να χαρακτηριστεί νομικώς η πράξη αυτή με βάση τη σύμβαση.

Ήδη η ονομασία της πράξεως αυτής δημιουργεί συγκρουόμενες απόψεις. Το παραπέμπον δικαστήριο ομιλεί για απόφαση (Entscheidung), η Επιτροπή όμως αμφισβητεί τον όρο αυτό. Πράγματι, η ονομασία αυτή δεν περιέχεται στα έγγραφα της σχετικής συνεδρίασεως της μεικτής επιτροπής. Κατά τη γνώμη μου, είναι προφανές ότι δεν πρόκειται για απόφαση κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 3, της συμβάσεως. Πράγματι, στη διάταξη αυτή αναφέρονται αποκλειστικώς οι τομείς στους οποίους η μεικτή επιτροπή μπορεί να λαμβάνει δεσμευτικές αποφάσεις. Μπορεί να επιφέρει ορισμένες τροποποιήσεις επακριβώς οριζόμενες ή να λαμβάνει ορισμένα (μεταβατικά) μέτρα. Η επίδικη πράξη δεν εμπιπτει σε καμία από τις δύο αυτές κατηγορίες. Εξάλλου, από τα πραγματικά της ετήσιας συνεδρίασης της 21ης Ιανουαρίου 1988 προκύπτει ότι η μεικτή επιτροπή έκρινε το μέτρο αυτό επιβεβλημένο για την εφαρμογή της συμβάσεως και όχι για την τροποποίησή της. Κατά συνέπεια, η επίδικη πράξη πρέπει να θεωρηθεί ως σύσταση, κατά την έννοια του άρθρου 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της συμβάσεως, κατά το οποίο η μεικτή επιτροπή συνιστά «οποιοδήποτε μέτρο απαιτείται για την εφαρμογή της (συμβάσεως)».

Είναι, λοιπόν, προφανής η απάντηση στο πρώτο σκέλος του πρώτου ερωτήματος: πρόκειται για μη δεσμευτική νομική πράξη ενός διαχειριστικού και ελεγκτικού οργάνου που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή της συμβά-

σεως που έχει συνάψει η Κοινότητα με τρίτες χώρες.

9. Η Επιτροπή η οποία, στις γραπτές της παρατηρήσεις, καταλήγει επίσης στο συμπέρασμα ότι η επίδικη πράξη είναι σύσταση, υποστηρίζει ότι το Δικαστήριο δεν έχει την αρμοδιότητα να αποφανθεί ως προς το κύρος και την ερμηνεία μιας τέτοιας πράξεως στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ. Κατά την άποψή της, το άρθρο 177 πρέπει να ερμηνεύεται διασταλτικώς μόνο εφόσον παρίσταται πραγματική ανάγκη. Αυτό δεν συμβαίνει στην περίπτωση μη δεσμευτικών νομικών πράξεων οργάνων που έχουν συσταθεί βάσει διεθνών συμβάσεων της Κοινότητας. Κατά την Επιτροπή οι πράξεις αυτές δεν αποτελούν μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως. Δέχεται, βεβαίως, ότι με την απόφαση Sevince το Δικαστήριο έκρινε εαυτό αρμόδιο να αποφανθεί ως προς την ερμηνεία αποφάσεων ενός μεικτού συμβουλίου συνδέσεως που είχε συσταθεί κατ' εφαρμογή της συμφωνίας συνδέσεως με τρίτες χώρες. Η Επιτροπή ερμηνεύει την απόφαση Sevince υπό την έννοια ότι κύριος λόγος για τον οποίο το Δικαστήριο εφάρμοσε το άρθρο 177 της Συνθήκης ήταν η ανάγκη ομοιόμορφης εφαρμογής όλων των κοινοτικών κανόνων στο σύνολο της Κοινότητας. Δεν συντρέχει παρόμοια ανάγκη στην περίπτωση μιας πράξεως που δεν είναι δεσμευτική. Το εθνικό δικαστήριο μπορεί, βεβαίως, να υποβάλει στο Δικαστήριο ερωτήματα σχετικά με την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου επί του οποίου στηρίζονται οι πράξεις αυτές. Εάν οι πράξεις αυτές κριθούν σύμφωνες με το κοινοτικό δίκαιο, δεν υπάρχει βεβαίως κανένα πρόβλημα· ακόμα όμως και στην περίπτωση που κριθούν ασυμβίβαστες, επίσης δεν θα υπήρχε πρόβλημα δεδομένου ότι η συγκεκριμένη πράξη δεν είναι δεσμευτική.

10. Δεν συμφωνώ με αυτά τα επιχειρήματα. Πρώτον, δεν αντιλαμβάνομαι γιατί μη δεσμευτικές νομικές πράξεις οργάνου που έχει συσταθεί κατ' εφαρμογή διεθνούς συμβάσεως εγκεκριμένης από το Συμβούλιο δεν αποτελούν μέρος της κοινοτικής εννόμου πράξεως, ενώ αποτελούν μέρος οι δεσμευτικές πράξεις του ίδιου οργάνου. Όπως σαφώς προκύπτει από την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου, κρίσιμο στοιχείο δεν είναι ο δεσμευτικός χαρακτήρας της πράξεως αλλά η άμεση σχέση της πράξεως αυτής με τη διεθνή σύμβαση που έχει υπογράψει η Κοινότητα. Εάν υφίσταται άμεσος σύνδεσμος, η συγκεκριμένη πράξη αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως, ακριβώς όπως και η διεθνής σύμβαση επί της οποίας στηρίζεται<sup>9</sup>. Κρίσιμο στοιχείο για να καθορισθεί αν υπάρχει άμεση σχέση, όπως τονίζεται στη νομολογία του Δικαστηρίου, είναι αν η πράξη εντάσσεται «στο θεσμικό πλαίσιο» της σύμβασως<sup>10</sup> την οποία «θέτει σε εφαρμογή»<sup>11</sup>. Συνεπώς, η προϋπόθεση της άμεσου συνδέσεως πληρούται εφόσον αποδειχθεί ότι η συγκεκριμένη πράξη προέρχεται «από το όργανο που έχει θεσπιστεί με τη συμφωνία και επιφορτιστεί με την εφαρμογή της»<sup>12</sup>. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι στην προκειμένη περίπτωση υπάρχει ένας τέτοιος απευθείας σύνδεσμος: όπως θα τονιστεί κατωτέρω, πρόκειται για πράξη που εκδόθηκε εντός του θεσμικού πλαισίου της σύμβασως από το όργανο εφαρμογής και ελέγχου που έχει συσταθεί βάσει αυτής (βλ. κατωτέρω σημείο 13) και με την οποία η σύμβαση αυτή τίθεται σε εφαρμογή, υπό την έννοια ότι αντικείμενό της είναι να παράσχει στο τελωνείο αναχωρήσεως τις πρακτικές εκείνες οδηγίες που είναι απαραίτητες για τη διασφάλιση της ταυτότητας των

μεταφερομένων εμπορευμάτων. Επομένως, έχει άμεση σχέση με τους ουσιαστικούς σκοπούς της σύμβασως, δηλαδή την απλούστευση των διαδικασιών μεταφοράς εμπορευμάτων στο πλαίσιο του εμπορίου μεταξύ της Κοινότητας και των χωρών ΕΖΕΣ (βλ. κατωτέρω σημεία 15 και 16).

11. Εφόσον μια πράξη αποτελεί μέρος του κοινοτικού δικαίου, το ότι δεν είναι δεσμευτική δεν αποτελεί εμπόδιο για την εφαρμογή του άρθρου 177. Το Δικαστήριο επανειλημμένως έχει υπογραμμίσει τη θέση αυτή αναφορικά με συστάσεις που εκδίδονται βάσει της Συνθήκης ΕΟΚ<sup>13</sup>. Στην απόφαση Grimaldi το Δικαστήριο υπογράμμισε σχετικώς:

«Αρκεί, ως προς το θέμα αυτό, η παρατήρηση ότι, αντίθετα προς ό,τι συμβαίνει στην περίπτωση του άρθρου 173 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο αποκλείει τον έλεγχο του Δικαστηρίου επί των πράξεων που έχουν χαρακτήρα συστάσεως, το άρθρο 177 παρέχει στο Δικαστήριο αρμοδιότητα να αποφανεται προδικαστικώς ως προς το κύρος και την ερμηνεία των πράξεων των οργάνων της Κοινότητας, χωρίς να εξαιρεί κανένα είδος πράξεως.»<sup>14</sup>

Δεν αντιλαμβάνομαι γιατί η ίδια λύση δεν θα μπορούσε να ισχύσει και ως προς τις συστάσεις της μεικτής επιτροπής που θεσπίστηκε κατ' εφαρμογή της συγκεκριμένης διεθνούς σύμβασως, εφόσον οι συστάσεις αυτές αποτελούν μέρος της κοινοτικής εννόμου τάξεως, δεδομένου ότι συνδέονται άμεσα με την εν λόγω σύμβαση. Όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στην απόφαση Grimaldi, οι συστάσεις αυτές, βεβαίως

9 — Απόφαση *Sevince*, σκέψη 9· απόφαση Ελλάδα κατά Επιτροπής, σκέψη 13.

10 — Απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 1988, 204/86, Ελλάδα κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 5323, σκέψη 20)· απόφαση Ελλάδα κατά Επιτροπής, σκέψη 13.

11 — Απόφαση *Sevince*, σκέψη 9.

12 — Απόφαση *Sevince*, σκέψη 10.

13 — Βλ. τις αποφάσεις της 15ης Ιουνίου 1976, 113/75, *Frecassetti* (Συλλογή τόμος 1976, σ. 375)· της 9ης Ιουνίου 1977, 90/76, *Van Ameyde* (Συλλογή τόμος 1977, σ. 333), και της 13ης Δεκεμβρίου 1989, C-22/88, *Grimaldi* (Συλλογή 1989, σ. 4407, σκέψη 9).

14 — Απόφαση *Grimaldi*, σκέψη 8.

«δεν μπορούν, αυτές καθεαυτές, να δημιουργήσουν δικαιώματα επί των ιδιωτών, τα οποία αυτοί μπορούν να επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Ωστόσο, τα εν λόγω δικαστήρια οφείλουν, κατά την επίλυση των διαφορών που άγονται ενώπιόν τους, να λαμβάνουν υπόψη τους τις συστάσεις, ιδίως όταν οι συστάσεις αυτές μπορούν να φωτίσουν την ερμηνεία άλλων εθνικών ή κοινοτικών διατάξεων»<sup>15</sup>.

Γι' αυτόν τον λόγο οι εθνικές αρχές υπέχουν, επίσης, την υποχρέωση, *mutatis mutandis*, να λαμβάνουν υπόψη τις επίδικες συστάσεις της μεικτής επιτροπής, όταν αυτές μπορούν να διαφωτίσουν την ερμηνεία της συμβάσεως, στη συγκεκριμένη περίπτωση την ερμηνεία του άρθρου 11, παράγραφος 4, εκτός αν οι συστάσεις αυτές είναι άκυρες λόγω ασυμβιβάστου με τη σύμβαση ή υπέρτερες νομικές αρχές (βλ. σχετικώς τα σημεία 12 επ. και το σημείο 17, κατωτέρω).

Από τα προαναφερθέντα στοιχεία προκύπτει σαφώς ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαινεται ως προς την ερμηνεία και το κύρος της συγκεκριμένης συστάσεως, στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 177.

### Συμφωνία της πράξεως με τη σύμβαση

12. Το ζήτημα της συμφωνίας της πράξεως με τη σύμβαση αποτελεί, κατ' ουσία, ζήτημα ερμηνείας της ίδιας της συμβάσεως και, ειδικότερα, των άρθρων 11, παράγραφος 4, και 15, παράγραφος 2, καθώς και των άρθρων 63 και 65 του παραρτήματος II.

Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, στοιχείο α', του παραπέμποντος δικαστηρίου τίθεται το ζήτημα αν, ακριβώς, η μεικτή επιτροπή μπορεί, όπως έπραξε με την επίδικη πράξη της — εκδίδοντας σύσταση βάσει του άρθρου 15, παράγραφος 2, της συμβάσεως —, να θίξει την εξουσία που παρέχεται με το άρθρο 11, παράγραφος 4, της συμβάσεως στο τελωνείο αναχωρήσεως. Με το στοιχείο β' του ερωτήματός του το παραπέμπον δικαστήριο θέτει επίσης το ζήτημα αν οι προαναφερθείσες διατάξεις της συμβάσεως δεν επιτρέπουν στην κεντρική διοίκηση του οικείου κράτους μέλους να λάβει την απόφαση που κανονικώς εναπόκειται να λάβει το τελωνείο αναχωρήσεως.

Προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά πρέπει, καταρχάς, να διευκρινιστούν (κατωτέρω σημείο 13) τα όρια της αρμοδιότητας που παρέχει το άρθρο 15, παράγραφος 2, της συμβάσεως στη μεικτή επιτροπή, ακολούθως δε να εξετασθεί (στο σημείο 14) η αρμοδιότητα που ανατίθεται στο τελωνείο αναχωρήσεως ή στις λοιπές εθνικές αρχές με το άρθρο 11, παράγραφος 4, της συμβάσεως, τέλος δε να εξετασθεί αν η μεικτή επιτροπή μπορούσε να περιορίσει την αρμοδιότητα αυτή με την επίδικη πράξη της (σημείο 15).

13. Όπως τόνισα, το άρθρο 15, παράγραφος 1, της συμβάσεως αναθέτει στη μεικτή επιτροπή την τήρηση και την ορθή εφαρμογή της συμβάσεως, αποστολή που της δίνει τον χαρακτήρα ενός είδους βήματος όπου τα συμβαλλόμενα μέρη (η Κοινότητα και οι χώρες ΕΖΕΣ) μπορούν να επιδιώξουν σύγκλιση των απόψεών τους και να ανταλλάξουν τσι εμπειρίες τους από την εφαρμογή της συμβάσεως. Προς τούτο η σύμβαση

15 — Ένθ. αν., σκέψη 19.

παρέχει στη μεικτή επιτροπή την αρμοδιότητα να εκδίδει γνωμοδοτήσεις και, σε ορισμένες περιπτώσεις, την αρμοδιότητα να λαμβάνει αποφάσεις. Προκειμένου να προτείνει τροποποιήσεις της συμβάσεως (εκτός από τις τροποποιήσεις των παραρτημάτων της: βλ. άρθρο 15, παράγραφος 3, στοιχείο γ', της συμβάσεως) και προκειμένου να προτείνει τη λήψη των υπολοίπων μέτρων που απαιτεί η εφαρμογή της συμβάσεως, η μεικτή επιτροπή έχει απλώς την εξουσία να διατυπώνει συστάσεις (άρθρο 15, παράγραφος 2).

Όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της επίδικης πράξεως και, όπως προανέφερα (ανωτέρω σημείο 8), από τα πρακτικά της συνεδριάσεως στο πλαίσιο της οποίας ελήφθη, η πράξη αυτή σαφώς την εφαρμογή της συμβάσεως, γεγονός από το οποίο συνήγαγα ανωτέρω το συμπέρασμα ότι δεν πρόκειται για απόφαση αλλά για σύσταση. Το ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου αναφέρεται, εξάλλου, επίσης στην παράγραφο 2 του άρθρου 15.

Εξάλλου, από τη διαφορά που υπάρχει μεταξύ του στοιχείου α' και του στοιχείου β' της παραγράφου 2 του άρθρου 15 συνάγεται ότι οι αναφερόμενες στο στοιχείο β' συστάσεις δεν έχουν ως αντικείμενο τη διατύπωση προτάσεων προς τα συμβαλλόμενα μέρη για τροποποίηση της συμβάσεως, αλλά αφορούν αποκλειστικώς την εφαρμογή της. Στο πλαίσιο αυτό, οι συστάσεις της δεύτερης αυτής κατηγορίας έχουν ως αντικείμενο, κατά την άποψή μου, να προβαίνουν σε σύγκριση των πρακτικών που εφαρμόζουν οι εθνικές τελωνειακές υπηρεσίες και να τις εναρμονίζουν στο μέτρο του δυνατού. Βεβαίως, οι συστάσεις που διατυπώνονται προς την κατεύθυνση μιας τέτοιας εναρμονίσεως πρέπει να παραμένουν στο πλαίσιο των διατάξεων της συμβάσεως, γεγονός που δεν αποκλείει ότι το περιεχόμενο των διατάξεων αυτών μπορεί να διευκρινίζεται με τις

συστάσεις<sup>16</sup>. Βεβαίως, δεν επιτρέπεται με την αφορμή αυτή να θίγεται η ουσία και έκταση των διατάξεων της συμβάσεως.

14. Επιβάλλεται, επίσης, να προσδιοριστεί η εξουσία εκτιμήσεως που παρέχεται με το άρθρο 11, παράγραφος 4, της συμβάσεως στο τελωνείο αναχωρήσεως ή, ενδεχομένως, στις ιεραρχικώς ανώτερες εθνικές τελωνειακές αρχές, εξουσία δυνάμει της οποίας μπορούν να θεσπίζουν παρεκκλίνουσες ρυθμίσεις από τον γενικό κανόνα του άρθρου 11, παράγραφος 1, κατά τον οποίο η ταυτότητα των εμπορευμάτων διασφαλίζεται, καταρχήν, με τη σφράγιση. Όπως προανέφερα, το τελωνείο αναχωρήσεως μπορεί να αποφασίσει απαλλαγή από την υποχρέωση σφραγίσεως σε μία συγκεκριμένη περίπτωση, «όταν, λαμβανομένων υπόψη άλλων τυχόν μέτρων φια τη διαπίστωση της ταυτότητας, η περιγραφή των εμπορευμάτων στη δήλωση T1 ή T2 ή στα συμπληρωματικά παραστατικά επιτρέπει τον καθορισμό της ταυτότητάς τους».

Ο κανόνας του άρθρου 11, παράγραφος 4, πρέπει να εξεταστεί σε συνδυασμό με το άρθρο 65, στοιχείο δ, του παραρτήματος II της συμβάσεως (το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο μέρος αυτής της συμβάσεως<sup>17</sup>). Η διάταξη αυτή επιβάλλει στις τελωνειακές αρχές την υποχρέωση να λάβουν ορισμένα μέτρα για τη διασφάλιση της ταυτότητας των εμπορευμάτων (καθορίζοντας ιδίως έναν συγκεκριμένο τύπο σφραγίσεως), στο πλαίσιο των προϋποθέσεων χορηγήσεως του τίτλου του εγκεκριμένου αποστολέα.

Κατά την άποψή μου, από τη συνδυασμένη εξέταση των δύο αυτών άρθρων προκύπτει ότι, κατά τη σύμβαση, η εξουσία εκτιμήσεως του τελωνείου αναχωρήσεως, η οποία ανα-

16 — Σχετικά με την εξουσία αυτή διευκρινίσεως των διατάξεων της συμβάσεως, βλ. επίσης τις προτάσεις μου επί της υποθέσεως 14/88, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 3694, 3695, σκέψη 13), όπου επρόκειτο για την εξουσία εφαρμογής ή διευκρινίσεως που παρέχει στην Επιτροπή ο κανονισμός (ΕΟΚ) 729/70.

17 — Βλ. το άρθρο 19 της συμβάσεως.



γκαστικώς αφορά ατομικές περιπτώσεις, εντάσσεται σε ένα γενικό πλαίσιο το οποίο καθορίζουν ιεραρχικώς ανώτερες τελωνειακές αρχές των οικείων κρατών, με συνέπεια η εξουσία αυτή να ασκείται εντός των ορίων αυτού του πλαισίου. Νομίζω ότι η λύση αυτή επιβάλλεται προκειμένου να διασφαλιστεί η ασφάλεια δικαίου και η ενιαία άσκηση, εκ μέρους των τελωνείων αναχωρήσεως ενός συγκεκριμένου κράτους μέλους, της εξουσίας που τους έχει δοθεί να χορηγούν απαλλαγή από την υποχρέωση σφραγίσεως. Δεν είναι αυτονόητο ότι στις ιεραρχικώς ανώτερες τελωνειακές αρχές εναπόκειται να καθορίσουν τις γενικές γραμμές εντός των οποίων πρέπει να κινούνται τα επιμέρους τελωνεία όταν καλούνται να αποφασίσουν επί συγκεκριμένων περιπτώσεων;

Αυτή λοιπόν πρέπει να είναι η απάντηση στο στοιχείο β' του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος: δεν αποτελεί έργο της κεντρικής διοικήσεως τελωνείων ενός κράτους μέλους να χορηγεί απαλλαγή σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, αλλά αντιθέτως στην κεντρική αυτή εξουσία εναπόκειται να διασφαλίζει, στο μέτρο του δυνατού, με την έκδοση γενικών κατευθυντηρίων οδηγιών, την ομοιομορφία στην πρακτική που ακολουθούν τα επιμέρους τελωνεία ως προς τις αποφάσεις που λαμβάνουν.

15. Πρέπει ακόμα να εξεταστεί το ζήτημα αν, λαμβανομένης υπόψη της αμοιодиότητας που παρέχουν στη μεικτή επιτροπή οι διατάξεις της συμβάσεως και ενόψει της εξουσίας εκτιμήσεως που οι διατάξεις της συμβάσεως παρέχουν στις εθνικές αρχές, η μεικτή επιτροπή εκδίδοντας την επίδικη σύσταση περιόρισε παρανόμως αυτή την εξουσία εκτιμήσεως.

Νομίζω ότι μπορεί να δοθεί απάντηση στο ερώτημα αυτό εάν ληφθούν υπόψη τα ακόλουθα δεδομένα: i) όπως προανέφερα, έργο της μεικτής επιτροπής είναι να διασφαλίζει,

στο μέτρο του δυνατού, τον συντονισμό μεταξύ της τελωνειακής πρακτικής που ακολουθείται στα κράτη μέλη της Κοινότητας και εκείνης που ακολουθείται στα κράτη ΕΖΕΣ όσον αφορά την απαλλαγή από την υποχρέωση σφραγίσεως· ii) η σφράγιση, η οποία εισήχθη για τη διασφάλιση της ταχείας διακινήσεως των εμπορευμάτων, συνιστά τον γενικό κανόνα από τον οποίο όμως μπορούν να υπάρξουν παρεκκλίσεις όταν οι επιχειρήσεις μπορούν να διασφαλίσουν την ταυτότητα των εμπορευμάτων με άλλη λιγότερο αυστηρή μέθοδο.

Με βάση αυτά τα δεδομένα πιστεύω ότι το βασικό σύστημα, όπως αυτό προκύπτει από την προσαλλόμενη πράξη της μεικτής επιτροπής (βλ. ανωτέρω σημείο 3) δεν συνεπάγεται κανένα παράνομο περιορισμό της εξουσίας εκτιμήσεως που διαθέτουν τα εθνικά τελωνεία ή οι εθνικές τελωνειακές αρχές. Οι περιεχόμενες στην εν λόγω πράξη συστάσεις δεν κάνουν τίποτε άλλο, κατά τη γνώμη μου, παρά να διευκρινίζουν, στην ουσία παραφράζοντας, όσα ορίζονται στο άρθρο 11 της συμβάσεως.

16. Ακόμα και οι ειδικές διατάξεις της προσαλλομένης πράξεως που αφορούν το εμπόριο με την Ελβετία και την Αυστρία (ανωτέρω σημείο 3) απλώς διευκρινίζουν το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου μπορούν να επιτρέπονται παρεκκλίσεις από τη γενική αρχή της σφραγίσεως. Μολονότι οι ειδικές αυτές διατάξεις προσδιορίζουν την εξουσία των εθνικών τελωνειακών αρχών να επιτρέπουν παρεκκλίσεις στο πλαίσιο του εμπορίου με τις δύο αυτές χώρες κατά τρόπο περισσότερο περιοριστικό από ό,τι σε σχέση με το εμπόριο με τις υπόλοιπες χώρες της ΕΖΕΣ, ωστόσο, η αυστηρότερη αυτή προσέγγιση δικαιολογείται, όπως προκύπτει από τα πρακτικά της συνεδριάσεως της μεικτής επιτροπής στις 21 Ιανουαρίου 1982, από το γεγονός ότι όπως γρήγορα διαπιστώθηκε μετά τη θέση σε ισχύ της συμβάσεως, η

διασφάλιση της ταυτότητας των εμπορευμάτων μέσω της περιγραφής τους στα μεταφορικά παραστατικά, αντί της διασφάλισης της ταυτότητάς τους με σφράγιση, μέθοδο την οποία είχε ζητήσει να εφαρμόσει η Shell, είχε ως αποτέλεσμα να δυσχεραίνει περισσότερο τη διέλευση των συνόρων στην Αυστρία. Όπως ανέφερε η Επιτροπή κατά την προφορική διαδικασία, αυτή η μέθοδος διασφάλισης της ταυτότητας ανάγκασε τις ελβετικές και αυστριακές τελωνειακές αρχές να εντείνουν τους ελέγχους στα αντίστοιχα σύνορα με τη μέθοδο της δειγματοληψίας.

Ενόψει αυτού του σκοπού — της ταχύτερης δηλαδή διελεύσεως των συνόρων και ειδικότερα των συνόρων με την Ελβετία και την Αυστρία όπου η κυκλοφορία είναι ιδιαίτερα αυξημένη, σκοπού που συνδυάζεται απόλυτα με τον σκοπό της συμβάσεως<sup>18</sup> — και ενόψει της ανάγκης διασφάλισης και επί του ζητήματος αυτού μιας ομοιόμορφης διοικητικής πρακτικής στο πλαίσιο της εφαρμογής της συμβάσεως, πιστεύω ότι ούτε με το κεφάλαιο αυτό της συστάσεως η μεικτή επιτροπή έθιξε κατά τρόπο παράνομο την εξουσία των εθνικών τελωνειακών αρχών.

### **Συμφωνία της πράξεως με την αρχή της αναλογικότητας**

17. Η Shell ισχυρίζεται ότι η επίδικη πράξη είναι ασυμβίβαστη με τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, ιδίως με την αρχή της αναλογικότητας. Κατά την άποψή της, περιορίζοντας την εξουσία εκτιμήσεως των τελωνείων αναχωρήσεως, η μεικτή επιτροπή άσκησε τις αρμοδιότητές της κατά τρόπο δυσανάλογο έναντι ενός εγκεκριμένου αποστολέα όπως είναι η Shell. Το πρόβλημα

αυτό τίθεται με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα του παραπέμπontos δικαστηρίου.

Έχω σχετικώς να παρατηρήσω τα εξής. Αφενός μεν, δεν αμφισβητείται ότι η διασφάλιση της ταυτότητας με σφράγιση θεωρείται, κατά τη σύμβαση, ως η καταλληλότερη μέθοδος για τη διασφάλιση γρήγορων και απλουστευμένων εμπορικών συναλλαγών. Αφετέρου δε, η προτίμηση αυτή για τη μέθοδο της σφραγίσεως επιβεβαιώθηκε από τη μεικτή επιτροπή στο πλαίσιο της ασκήσεως των εξουσιών που της παρέχει η σύμβαση. Ενόψει αυτών των δεδομένων, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να υποκαταστήσει με την κρίση του τη μεικτή επιτροπή, εκτός αν η πράξη που εξέδωσε τελευταία είναι προφανώς ασυμβίβαστη με την αρχή της αναλογικότητας που πρέπει να διέπει το κοινοτικό δίκαιο. Στην προκειμένη περίπτωση δεν δικαιολογείται ένα τέτοιο συμπέρασμα. Πράγματι, η Shell δεν απέδειξε ότι η τεχνική της περιγραφής που προτείνει η ίδια ως μέθοδος διασφάλισης της ταυτότητας των εμπορευμάτων συνιστά, από απόψεως διασφάλισης της ταχείας διεπεραιώσεως των εμπορικών πράξεων, αποτελεσματική εναλλακτική λύση σε σχέση με τη μέθοδο της σφραγίσεως, δεδομένου ότι η πρώτη μέθοδος έχει ως συνέπεια τη δημιουργία σοβαρών προβλημάτων κατά τη διέλευση των συνόρων με την Ελβετία και την Αυστρία. Βεβαίως, χωρίς αμφιβολία η μέθοδος της σφραγίσεως είναι αυστηρότερη για τη Shell· δεν νομίζω, ωστόσο, ότι θίγοντας τα συμφέροντα εντός εγκεκριμένου αποστολέα, όπως είναι η Shell, προκειμένου να διασφαλίσει την ταχύτερη διέλευση των συνόρων με τη μέθοδο της σφραγίσεως, η μεικτή επιτροπή συνέστησε μέτρο προφανώς δυσανάλογο<sup>19</sup>.

19 — Κατά την άποψη της Shell, ο ομοσπονδιακός Υπουργός Οικονομικών δήλωσε ότι οι ειδικοί κανόνες που συνιστώνται για την Αυστρία και την Ελβετία με την προσβαλλόμενη πράξη είναι γενικής εφαρμογής, εφαρμόζομενοι επίσης και στις εμπορικές συναλλαγές με τις υπόλοιπες χώρες ΕΖΕΣ. Το παραπέμπον δικαστήριο δεν υπέβαλε σχετικό ερώτημα. Κατά συνέπεια, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί της αναλογικότητας του ρεζοσασιακότερου αυτού εθνικού μέτρου (καθόσον βαίνει πέραν των συστάσεων που διατύπωσε η μεικτή επιτροπή).

18 — Βλ. το πρώτο σημείο των αιτιολογικών σκέψεων της αποφάσεως του Συμβουλίου της 15ης Ιουνίου 1987 (ΕΕ 1987, L 226, σ. 1).

### Προτεινόμενες απαντήσεις

18. Από τα ανωτέρω προκύπτει — και τούτο συνιστά απάντηση στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα — ότι η προσβαλλόμενη πράξη της μεικτής επιτροπής δεν είναι, κατά τη γνώμη μου, ασυμβίβαστη με τη σύμβαση ούτε, εξάλλου, με την αρχή της αναλογικότητας που διέπει το κοινοτικό δίκαιο. Κατά συνέπεια, από κανένα στοιχείο δεν προκύπτει ότι οι αρχές των κρατών μελών μπορούν να αγνοούν τις συστάσεις που περιέχονται στην εν λόγω πράξη, κατά την έννοια της νομολογίας του Δικαστηρίου και, ειδικότερα, κατά την έννοια της αποφάσεως Grimaldi<sup>20</sup>.

19. Ενόψει των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει τις ακόλουθες απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε το παραπέμπον δικαστήριο:

- «1) Οι διοικητικοί κανόνες που περιέχονται στο υπό τα στοιχεία XXI/1367/87 — ΕΖΕΣ 2 έγγραφο της 22ας Ιανουαρίου 1988, οι οποίοι θεσπίστηκαν από τη μεικτή επιτροπή που συνεστήθη κατ' εφαρμογή του άρθρου 14 της συμβάσεως της 20ής Μαΐου 1987 περί κοινού καθεστώτος διαμετακομίσεως, αποτελούν συστάσεις οι οποίες, χωρίς να δεσμεύουν τα κράτη μέλη, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη εφόσον δεν είναι ασυμβίβαστοι με τη σύμβαση ή τις ιεραρχικώς υπέρτερες αρχές του δικαίου, όπως την αρχή της αναλογικότητας.
- 2) Το άρθρο 11, παράγραφος 4, και το άρθρο 15, παράγραφος 2, στοιχείο β', της συμβάσεως, σε συνδυασμό με τα άρθρα 63 και 65, στοιχείο δ', του παραρτήματος II της συμβάσεως δεν αποκλείουν τη δυνατότητα μιας ιεραρχικώς ανώτερης τελωνειακής αρχής κράτους μέλους να καθορίζει το γενικό πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να ασκείται η εξουσία που έχει χορηγηθεί στα τελωνεία αναχωρήσεως να απαλλάσσουν από την υποχρέωση σφραγίσεως. Δεν αποκλείουν, επίσης, τη δυνατότητα της μεικτής επιτροπής να προσδιορίζει με τους προαναφερθέντες κανόνες αυτή την εξουσία ώστε τα μέρη που έχουν υπογράψει τη σύμβαση να την ασκούν κατά τρόπο ομοιόμορφο, σύμφωνο προς τη φύση και την έκταση της συμβάσεως.
- 3) Δεν προέκυψε ότι οι προαναφερθέντες κανόνες είναι ασυμβίβαστοι με την αρχή της αναλογικότητας.»

20 — Βλ. ανωτέρω σημείο 11.