

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MARCO DARMON

της 21ης Απριλίου 1994 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

I — Η εφαρμοστέα κανονιστική ρύθμιση

1. Με Διάταξη της 27ης Αυγούστου 1992 το Bundesverwaltungsgericht υπέβαλε τρία προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία διαφόρων κοινοτικών κανονισμών με τους οποίους ρυθμίζονται οι προϋποθέσεις χορηγήσεως κοινοτικής ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που παράγεται σε κράτος μέλος και υπόκειται σε μεταποίηση σε άλλο κράτος μέλος. Το υποβληθέν στο Δικαστήριο ερώτημα αφορά, αφενός, τη δυνατότητα πραγματοποίησεως συστηματικών ελέγχων στα σύνορα, αφετέρου, το πρόβλημα του συμβιβαστού των ελέγχων αυτών με τα άρθρα 9, 12, 16 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθόσον σκοπός τους είναι η διασφάλιση της τηρήσεως των όρων των σχετικών με τη σύνθεση του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη.

3. Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 804/68 του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1968, περί κοινής οργανώσεως αγοράς στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων¹ θέσπισε ένα σύνολο κανόνων που αποσκοπούν στη διευκόλυνση της διαθέσεως στην αγορά προϊόντων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του. Προς τούτο, στο άρθρο 7, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, ορίζεται ότι

«Για το αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν που δεν δύναται να διατεθεί κατά τη διάρκεια μιας γαλακτοκομικής περιόδου υπό κανονικές συνθήκες, δύνανται να λαμβάνονται ειδικά μέτρα.»

2. Πριν αναλυθεί το περιεχόμενο των υποβληθέντων ερωτημάτων είναι χρήσιμο να υπογραμμιστούν τα κρίσιμότερα στοιχεία της σχετικής κανονιστικής ρυθμίσεως και να εκτεθούν συνοπτικώς τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης μεταξύ της εταιρίας Deutsches Milch-Kontor και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από το Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft (στο εξής: BEF).

4. Ειδικότερα, στο άρθρο 10, παράγραφος 1, ορίζεται ότι χορηγούνται ενισχύσεις για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που χρησιμοποιείται ως ζωοτροφή, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 82.

5. Βάσει αυτού του κανονισμού το Συμβούλιο εξέδωσε στις 15 Ιουλίου 1968 τον κανονισμό (ΕΟΚ) 986/68, περί θεσπίσεως των γενικών κανόνων σχετικά με τη χορήγηση ενισχύσεων για το αποκορυφωμένο γάλα και το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζεται για τη διατροφή ζώων², ενισχύσεις οι οποίες καταβάλλονται στο κράτος μέλος εντός του οποίου το γάλα υπόκειται σε μεταποίηση ή μετουσίωση. Ωστόσο, το άρθρο 3, παράγραφος 1, προέβλεπε δυνατότητα αποκλίσεως από το σύστημα αυτό, για μια ορισμένη περίοδο, επιτρέποντας την καταβολή της ενισχύσεως από το κράτος παραγωγής του προϊόντος και όχι από το κράτος της μεταποίησησεως.

6. Επειδή τα κράτη μέλη ενημέρωσαν την Επιτροπή για την επιθυμία τους να παραταθεί το σύστημα αυτό, όσον αφορά την Ιταλία, η Επιτροπή εξέδωσε τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1624/76, της 2ας Ιουλίου 1976³, ο οποίος παρείχε τη δυνατότητα στο κράτος μέλος εξαγωγής να καταβάλει την ενίσχυση για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που παράγεται στο εδάφους του αλλά πρόκειται να υποστεί μετουσίωση ή μεταποίηση στην Ιταλία.

7. Ο κανονισμός αυτός τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1726/79⁴, κατά τον οποίο η καταβολή της ενισχύσεως από το κράτος μέλος εξαγωγής εξαρτάται από ορισμένες προϋποθέσεις.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σ. 120.

3 — Περί των ειδικών διατάξεων σχετικά με την πληρωμή της ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο μετουσιωμένο γάλα σε σκόνη ή μεταποιημένο σε σύνθετες ζωοτροφές στο εδαφός ενός άλλου κράτους μέλους (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/015, σ. 204).

4 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, περί τροποποιήσεως των κανονισμών (ΕΟΚ) 1624/76, (ΕΟΚ) 368/77, (ΕΟΚ) 443/77 και (ΕΟΚ) 1844/77 «περί των μέτρων ενισχύσεως και των ειδικών διαδικασιών πώλησεως για το αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν που προορίζεται για τη διατροφή των ζώων» (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 21).

8. Στο τροποποιημένο άρθρο 2, παράγραφος 1, ορίζεται ότι:

«Η ενίσχυση δεν καταβάλλεται από το κράτος μέλος αποστολής παρά:

α) εάν το αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν, ως έχει ή ενσωματωμένο σε ένα μίγμα, ανταποκρίνεται στους όρους που περιέχονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 2, 3 και 4 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1725/79 και υπήρξε αντικείμενο, εντός του κράτους μέλους αποστολής, του αναλόγου ελέγχου που αναφέρεται στο άρθρο 10 του εν λόγω κανονισμού.

β) σύμφωνα με τις λεπτομέρειες που αφορούν την περιεκτικότητα σε νερό που αναφέρεται στο άρθρο 1, παράγραφος 4, και στο άρθρο 10, παράγραφος 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 1725/79.

(...)

9. Η παράγραφος 4α τροποποιήθηκε ως εξής:

«Το αντίτυπο ελέγχου δεν παραδίδεται παρά κατόπιν προσκομίσεως βεβαιώσεως

που συντάσσει η αρμόδια αρχή, η οποία πιστοποιεί ότι εξασφαλίζεται η τήρηση των διατάξεων της παραγράφου 1 υπό α) και β).

όπως προκύπτει από την παράγραφο 1, δεύτερο εδάφιο, του προαναφερθέντος άρθρου 10,

(...))»

10. Το άρθρο 1 του κανονισμού (ΕΟΚ) 1725/79⁵ στο οποίο παραπέμπει ο προαναφερθείς κανονισμός 1726/79 ορίζει ότι η ποιότητα και η σύνθεση του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη πρέπει να πληροί τις απαιτούμενες προϋποθέσεις. Το δε άρθρο 10, αφού στην αρχή ορίζει ότι,

«Όταν το αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν που χρησιμοποιείται ως έχει ή υπό μορφή μίγματος, προέρχεται απ' ευθείας από το κατάστημα όπου παράγεται, ο έλεγχος που αναφέρεται στο προηγούμενο εδάφιο μπορεί να διενεργηθεί πριν από την έξοδο του αποκορυφωμένου γάλακτος εις κόνιν από το εν λόγω κατάστημα παραγωγής.»

12. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να τηρηθούν ορισμένες προϋποθέσεις ώστε η υποκείμενη σε έλεγχο παραγωγή να είναι εκείνη ακριβώς που θα υποστεί τη μεταποίηση.

«Για να εξασφαλιστεί η τήρηση των διατάξεων του παρόντος κανονισμού τα κράτη μέλη λαμβάνουν ιδίως τα ακόλουθα μέτρα ελέγχου»,

13. Ός προς τον έλεγχο της μεταποιήσεως, ο κανονισμός προβλέπει απλώς «συχνούς και αιφνιδιαστικούς ελέγχους (...) πραγματοποιούμενους τουλάχιστον μια φορά ανά δεκατέσσερις ημέρες παρασκευής (...)»⁶.

προβλέπει, αφενός, τον έλεγχο της ποιότητας του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, αφετέρου, τον έλεγχο της μεταποίησης του σε σύνθετες ζωοτροφές.

II — Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης

11. Όσον αφορά την ποιότητα, ο έλεγχος πραγματοποιείται συνήθως κατά τη μετουσίωση ή μεταποίηση, με την παρατήρηση ότι

14. Η εταιρία Deutsches Milch-Kontor αγοράζει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη προοριζόμενο να εξαχθεί στην Ιταλία όπου μεταποιείται σε σύνθετη ζωοτροφή. Η μετα-

⁵ — Κανονισμός (ΕΟΚ) 1725/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, περί των λεπτομερειών παροχής ενισχύσεων στο αποκορυφωμένο γάλα που μεταποιείται σε σύνθετες τροφές και στο αποκορυφωμένο γάλα εις κόνιν που προορίζεται για τη διατροφή μύσων (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/026, σ. 12).

⁶ — Άρθρο 10, παράγραφος 2, στοιχείο γ'.

φορά πραγματοποιείται με φορτηγά οχήματα μεταφέροντα 25 περίπου τόνους το καθένα, τα οποία κατά τη διέλευση των συνόρων υπόκεινται σε συστηματικό έλεγχο εκ μέρους του BEF, διά της λήψεως δειγμάτων από ορισμένες παρτίδες του φορτίου του κάθε φορτηγού οχήματος, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι το εμπόρευμα πληροί τις προϋποθέσεις που προβλέπει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Τα έξοδα των αναλύσεων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο αυτών των ελέγχων βαρύνουν τον εξαγωγέα και ανέρχονται σε 112 γερμανικά μάρκα (DM) ανά δείγμα. Μεταξύ της 29ης Απριλίου και της 8ης Σεπτεμβρίου 1980 εκδόθηκαν συνολικά πράξεις πληρωμής ανερχόμενες στο ποσό των 17 081, 28 DM που αντιστοιχεί στο κόστος των αναλύσεων που πραγματοποιήθηκαν. Η Deutsches Milch-Kontor αμφισβήτησε δικαστικώς τη νομιμότητα των εν λόγω πράξεων πληρωμής υποστηρίζοντας ότι η επιβάρυνση αυτή ισοδυναμεί με επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς ποσοτικό περιορισμό των εξαγωγών.

15. Ενώ το Verwaltungsgericht Frankfurt απέρριψε την προσφυγή της, αντιθέτως, το εφετείο ακύρωσε την πράξη πληρωμής με το σκεπτικό ότι η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση επέτρεπε μόνο δειγματοληπτικούς ελέγχους.

16. Το BEF άσκησε αναίρεση ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht, το οποίο υπέβαλε προς το Δικαστήριο ερωτήματα που αφορούν, αφενός, την προβλεπόμενη από την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση συχνότητα των ελέγχων ⁷, αφετέρου, το συμβιβαστό του καταλογισμού των σχετικών εξόδων εις βάρος της εταιρίας με τα άρθρα 9, 12, 16 και 95 της Συνθήκης ΕΟΚ ⁸.

⁷ — Πρώτο και δεύτερο ερώτημα.

⁸ — Τρίτο ερώτημα.

17. Με τα δύο πρώτα ερωτήματά του, τα οποία θα εξετάσω από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, κατ' ουσίαν, αν το άρθρο 2, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, του κανονισμού (ΕΟΚ) 1624/76, της 2ας Ιουλίου 1976, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του κανονισμού 1726/79, της 26ης Ιουλίου 1979, επιβάλλει να πραγματοποιείται ο έλεγχος επί όλων των φορτίων των φορτηγών οχημάτων, όταν το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη προορίζεται να υποστεί μεταποίηση στην Ιταλία, σε περίπτωση δε αρνητικής απαντήσεως, ποια πρέπει να είναι η συχνότητα αυτού του ελέγχου.

III — Ανάλυση

18. Συνοψίζοντας τις παρατηρήσεις που κατατέθηκαν στο Δικαστήριο, τονίζω ότι τόσο η Επιτροπή όσο και η Γερμανική Κυβέρνηση θεωρούν ότι η χορήγηση της βεβαίωσης προϋποθέτει ότι ο έλεγχος πραγματοποιείται κατά τη διέλευση των συνόρων, ώστε να διασφαλίζεται η τήρηση των όρων που θέτει η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση. Η βεβαίωση αυτή, όμως, μπορεί να χορηγηθεί μόνο κατόπιν προηγούμενης εξετάσεως των παρτίδων που προορίζονται για εξαγωγή. Η εξέταση αυτή πρέπει να πραγματοποιείται στα σύνορα ώστε να αποκλείεται οποιαδήποτε περίπτωση απάτης ως προς τις κοινοτικές ενισχύσεις.

19. Η Deutsches Milch-Kontor υποστηρίζει ότι το άρθρο 10, παράγραφος 2, του κανονισμού 1725/79 επιτρέπει μόνο «συχνούς και αιφνιδιαστικούς» ελέγχους, συνεπώς, ελέγχους δειγματοληπτικούς.

20. Πρέπει να τονιστεί ευθύς εξαρχής: κανένας από τους κοινοτικούς κανονισμούς δεν προβλέπει οποιοδήποτε μεθοριακό έλεγχο της συνθέσεως του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, είτε συστηματικό είτε δειγματοληπτικό, αλλά προβλέπει αποκλειστικώς έλεγχο είτε στις εγκαταστάσεις της επιχειρήσεως παραγωγής του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (άρθρο 10, παράγραφος 1), είτε κατά τη μετουσίωση ή μεταποίησή του σε σύνθετες ζωοτροφές (άρθρο 10, παράγραφος 2).

21. Δεν προβλέπονται επίσης συστηματικοί έλεγχοι στην επιχείρηση παραγωγής, εφόσον «η απόδειξη της θέσεως υπό έλεγχο από το κράτος μέλος προορισμού και της παροχής ασφαλείας (...) δεν δύναται να παρέχεται παρά μόνο με την υποβολή του αντιτύπου ελέγχου (...)»⁹, το αντίτυπο δε αυτό χορηγείται μόνο εφόσον η αρμόδια αρχή του κράτους μέλους αποστολής πιστοποιήσει ότι «εξασφαλίστηκε η τήρηση των διατάξεων της παραγράφου 1, υπό α) και β)»¹⁰, δηλαδή αυτών που αφορούν την ποιότητα και τη σύνθεση του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη καθώς και τον έλεγχό τους. Ωστόσο, διασφάλιση της τηρήσεως δεν σημαίνει προηγούμενο έλεγχο, στον τόπο παραγωγής τους, όλων των ποσοτήτων που πρόκειται να εξαχθούν.

22. Υπενθυμίζω ότι το άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ελέγχουν την τήρηση αυτών των διατάξεων και ότι σχετικώς «οι συχνοί και αιφνιδιαστικοί έλεγχοι» θεωρείται ότι καλύπτουν την υποχρέωση αυτή.

23. Συνεπώς, η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση δεν επιβάλλει, προφανώς, τον συστηματικό έλεγχο.

24. Εξάλλου, το άρθρο 2, παράγραφος 1, του τροποποιημένου κανονισμού 1624/76, παραπέμποντας γενικώς στο άρθρο 10 του κανονισμού 1725/79 ως προς τον έλεγχο που πρέπει να γίνεται, υπονοεί ασφαλώς την παράγραφο 2 του άρθρου αυτού, όσον αφορά το ζήτημα της συχνότητας του ελέγχου, μολονότι η διάταξη αυτή αφορά τη μεταποίηση ή τη μετουσίωση του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη.

25. Όταν το Δικαστήριο ερμήνευσε το προαναφερθέν άρθρο 10 με την απόφασή του *Denkavit Futtermittel*¹¹, υπογράμμισε ότι

«(...) καθορίζει τα μέτρα ελέγχου που οφείλουν να λάβουν τα κράτη μέλη ιδίως σε σχέση προς τη μεγίστη περιεκτικότητα σε νερό του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και τη χρησιμοποίηση του προϊόντος αυτού ως έχει ή υπό μορφή μίγματος κατά την παρασκευή συνθέτων τροφών, κατά την έννοια του κανονισμού. Όσον αφορά το τελευταίο αυτό σημείο, το άρθρο 10, παράγραφος 2, προβλέπει ότι οι λεπτομέρειες ελέγχου που προσδιορίζονται από το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος πρέπει να πληρούν τουλάχιστον τους όρους που αναφέρονται στη διάταξη αυτή»¹².

9 — Άρθρο 2, παράγραφος 2, του κανονισμού 1624/76.

10 — Άρθρο 2, παράγραφος 4, του ιδίου κανονισμού, όπως τροποποιήθηκε.

11 — Απόφαση της 15ης Σεπτεμβρίου 1982, 233/81 (Συλλογή 1982, σ. 2933).

12 — Σκέψη 6.

26. Το άρθρο αυτό προβλέπει «συχνούς και αιφνιδιαστικούς ελέγχους». Ωστόσο, όσον αφορά τις ελάχιστες εγγυήσεις, τα κράτη μέλη μπορούν προφανώς να πραγματοποιούν, εντός των παραγωγικών επιχειρήσεων, συστηματικούς ελέγχους της ποιότητας και της συνθέσεως του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, προκειμένου να βεβαιωθούν ότι το προϊόν αυτό πληροί τις προϋποθέσεις επιλεξιμότητας για τη χορήγηση κοινοτικών ενισχύσεων.

27. Τέτοιοι πρόσθετοι έλεγχοι συμβιβάζονται με το κοινοτικό δίκαιο, στο πλαίσιο αυτό, ώστε να αποφεύγονται οι απάτες που συχνά παρατηρούνται σχετικά με τις ενισχύσεις, όπως παγίως καταγγέλλει το Ελεγκτικό Συνέδριο ¹³.

28. Όπως υπογράμμισε ο γενικός εισαγγελέας Capotorti στις προτάσεις του στην υπόθεση BayWa κ.λπ. ¹⁴:

«Αντιθέτως, υφίστανται βάσιμοι λόγοι για να υποστηριχθεί ότι κάθε άλλος έλεγχος, ο οποίος, βεβαίως, διενεργείται προσθέτως και όχι αντί του προβλεπόμενου ελέγχου, συμβιβάζεται απολύτως με το κοινοτικό δίκαιο. Δεν πρέπει να λησμονείται ότι ο σκοπός των ελέγχων είναι η αποφυγή καταχρήσεων εκ μέρους των δικαιούχων και η εξασφάλιση αποτελεσματικής εφαρμογής της πολιτικής των κινήτρων για τη μετουσίωση σε όλα τα κράτη μέλη. Η εισαγωγή ελέγχων προσθέτων σε σχέση με τους ελέγ-

χους που προβλέπονται απευθείας από τους κοινοτικούς κανόνες συμβιβάζεται και δεν αντίκειται στους τελευταίους (...)» ¹⁵

29. Το ερώτημα όμως που υποβλήθηκε στο Δικαστήριο δεν αφορά το συμβιβαστό με την κοινοτική νομοθεσία των προσθέτων ελέγχων που επέβαλε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις παραγωγικές επιχειρήσεις, αλλά των εναλλακτικών ελέγχων που πραγματοποιούνται συστηματικώς κατά τη διέλευση των συνόρων.

30. Όπως πράγματι προκύπτει, οι έλεγχοι στο στάδιο της παραγωγής είναι σπάνιοι διότι, μολονότι ο εκπρόσωπος της Γερμανικής Κυβερνήσεως αναφέρθηκε σ' αυτούς κατά την προφορική διαδικασία, ούτε το αιτούν δικαστήριο ούτε οι διάδικοι της κύριας δίκης αναφέρθηκαν σε τέτοιους ελέγχους. Αν υποθεθεί ότι πραγματοποιούνται, τα κράτη μέλη μπορούν να προβαίνουν σε τέτοιους ελέγχους, των οποίων όμως η νομιμότητα πρέπει να εκτιμάται λαμβανομένου υπόψη του κοινοτικού δικαίου.

31. Ο γενικός εισαγγελέας Capotorti στις προτάσεις του επί της προαναφερθείσας υπόθεσης Denkavit Futtermittel, υπήρξε κατηγορηματικός ως προς το θέμα αυτό:

«Επειδή όμως ο εν λόγω έλεγχος συνεπάγεται δραστηριότητα των εθνικών διοικητι-

¹³ — Βλ., τελευταία, την ειδική έκθεση 7/93 περί των ελέγχων των σχετικών με τις παρατυπίες και τις απάτες στον γεωργικό τομέα (ΕΕ 1994, C 53, σ. 1).

¹⁴ — Απόφαση της 6ης Μαΐου 1982, 146/81, 192/81 και 193/81 (Συλλογή 1982, σ. 1503).

¹⁵ — Όπ. π., σ. 1542.

κών υπηρεσιών, είναι προφανές ότι πρέπει να αναγνωριστεί στα κράτη μέλη η δυνατότης θεσπίσεως των διατάξεων που είναι αναγκαίες για τη ρύθμιση των τυπικών και διαδικαστικών λεπτομερειών της δραστηριότητας αυτής (χωρίς, βεβαίως, να έρχονται σε αντίθεση με οποιονδήποτε κοινοτικό κανόνα). »¹⁶

32. Στην απόφαση Hessische Mehlindustrie Karl Schöttler¹⁷, απαντώντας σε ερώτηση ως προς το κατά πόσον συμβιβάζονται ορισμένα εθνικά μέτρα με τους κοινοτικούς κανόνες, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι

«(...) διάφοροι μέθοδοι ελέγχου, όπως ο δειγματοληπτικός έλεγχος, ο λογιστικός έλεγχος ή η παροχή αδείας στις επιχειρήσεις μετουσιώσεως, μπορούν, μεμονωμένως ή σε συνδυασμό με άλλες μεθόδους, να έχουν ισοδύναμη αποτελεσματικότητα, μολονότι καμία εξ αυτών δεν παρέχει απόλυτη ασφάλεια»¹⁸.

33. Αντιθέτως, *συστηματικός έλεγχος στα σύνορα* όλων των φορτηγών οχημάτων που μεταφέρουν αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που πρόκειται να υποστεί μεταποίηση στην Ιταλία δεν μπορεί να θεωρηθεί ως σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο και, ειδικότερα, με την αρχή της αναλογικότητας.

34. Στην απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας¹⁹, που αφορούσε τους εκτελωνιστές, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι

«Οι έλεγχοι στα σύνορα δικαιολογούνται μόνο εφόσον είναι αναγκαίοι είτε για την εφαρμογή των εξαιρέσεων από την ελεύθερη κυκλοφορία που αναφέρονται στο άρθρο 36 της Συνθήκης, είτε για την είσπραξη των εσωτερικών φόρων κατά την έννοια του άρθρου 95 της Συνθήκης, όταν η διέλευση από τα σύνορα μπορεί νόμιμα να εξομοιωθεί με την κατάσταση που, όσον αφορά τα εθνικά εμπορεύματα, οδηγεί σε είσπραξη του φόρου, είτε για τους ελέγχους των διαμετακομίσεων, είτε, τέλος, όταν αποδεικνύονται αναγκαίοι για να συλλεγούν σχετικά ολοκληρωμένες και ακριβείς πληροφορίες για την ενδοκοινοτική κίνηση των εμπορευμάτων. Αυτοί όμως οι εναπομείναντες έλεγχοι πρέπει να είναι όσο το δυνατόν λιγότερο σημαντικοί, έτσι ώστε οι ανταλλαγές εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών να πραγματοποιούνται υπό συνθήκες όσο το δυνατόν ανάλογες προς αυτές που ισχύουν στην εσωτερική αγορά.»²⁰

35. Ομοίως, δεν είναι δικαιολογημένοι κατά την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση συστηματικοί έλεγχοι στα σύνορα, καθόσον όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο ιδίως στην απόφαση Denkavit Nederland²¹

16 — Σελίδα 2947, η υπογράμμιση δική μου.

17 — Απόφαση της 11η Ιουλίου 1973, υπόθεση 3/73 (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 601).

18 — Σκέψη 5.

19 — Απόφαση της 25ης Οκτωβρίου 1979, 159/78 (Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 589).

20 — Σκέψη 7.

21 — Απόφαση της 17ης Μαΐου 1984, 15/83 (Συλλογή 1984, σ. 2171).

«Η απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών καθώς και των μέτρων ισοδυνάμου αποτελέσματος ισχύει, όπως επανελημμένα έχει δεχθεί το Δικαστήριο, όχι μόνο για τα μέτρα που λαμβάνουν οι εθνικές αρχές, αλλά και για τα μέτρα που λαμβάνουν τα κοινοτικά όργανα (...)»²²

36. Πρέπει, ωστόσο, να τονιστεί ότι το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει στα κοινοτικά όργανα, τα οποία είναι επιφορτισμένα με την προάσπιση του γενικού συμφέροντος, στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς, εξουσία εκτιμήσεως ευρύτερη από εκείνη που διαθέτουν τα κράτη μέλη τα συμφέροντα των οποίων, μεμονωμένως εξετάζόμενα, δεν συμπίπτουν αναγκαστικώς με το γενικό συμφέρον.

37. Στην απόφαση Van Luipen²³ το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η ύπαρξη εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως δεν μπορεί να δικαιολογήσει την επιβολή υποχρεώσεως στους παραγωγούς οπωροκηπευτικών να γίνουν μέλη οργανισμού ελέγχου στον οποίο έχει δοθεί αποκλειστική αρμοδιότητα να ελέγχει την ποιότητα των γεωργικών προϊόντων και, κατά συνέπεια, το αν αυτά ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της κοινοτικής κανονιστικής ρυθμίσεως, η οποία δεν υποχρέωνε τους εν λόγω παραγωγούς να γίνουν μέλη ενός τέτοιου οργανισμού. Το Δικαστήριο τόνισε ότι

«(...) είναι δυνατή η οργάνωση αποτελεσματικού ελέγχου χωρίς την υποχρεωτική συμμετοχή σε κάποιον οργανισμό, κατά πάγια μάλιστα νομολογία οι εκτιμήσεις διοικητικής φύσεως δεν μπορούν να δικαιολογήσουν παρέκκλιση, εκ μέρους των κρατών μελών,

από τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου»²⁴.

38. Χωρίς να υποτιμάται ο αναντίρροπος κίνδυνος απάτης ως προς τις κοινοτικές ενισχύσεις, θεωρώ ότι, στην παρούσα υπόθεση, μολονότι η αποτελεσματικότητα του συστήματος ελέγχου μπορεί να δικαιολογήσει, όπως και στην περίπτωση της προαναφερθείσας απόφασης Denkvit Nederland, διαφοροποιήσεις ανάλογα με το αν το οικείο προϊόν υπόκειται σε μεταποίηση στο κράτος μέλος παραγωγής ή σε άλλο κράτος μέλος, ωστόσο, ο κίνδυνος απάτης δεν μπορεί να δικαιολογήσει αντικειμενικώς τον συστηματικό έλεγχο στα σύνορα.

39. Από το υπόμνημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως προκύπτει σχετικώς ότι χωρίς να είναι αναγκαίοι προς εξυπηρέτηση του σκοπού αποτροπής των κινδύνων απάτης, οι έλεγχοι αυτοί εξυπηρετούν, στο στάδιο αυτό, επιδιώξεις «οικονομικής»²⁵ και «πρακτικής»²⁶ φύσεως.

40. Πρέπει, όμως, να τονιστεί, ως προς τον πρώτο από τους προβαλλομένους λόγους, ότι μόνο μέτρα μη οικονομικής φύσεως μπορούν ενδεχομένως να αντισταθούν στην αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων²⁷, όσον δε αφορά τον δεύτερο

24 — Σκέψη 12.

25 — Σελίδα 3 της γαλλικής μετάφρασης.

26 — Όπ. π., σ. 16.

27 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, 238/82, Duphar κ.λπ. (Συλλογή 1984, σ. 523, σκέψη 23).

22 — Σκέψη 15.

23 — Απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1983, 29/82 (Συλλογή 1983, σ. 151).

από τους προβαλλομένους λόγους, ότι κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν λαμβάνονται υπόψη δικαιολογίες διοικητικές φύσεως ²⁸.

41. Συνεπώς, ο έλεγχος εντός της επιχειρήσεως παραγωγής θα μπορούσε ασφαλώς να διασφαλίζει την επίτευξη αυτού του σκοπού, χωρίς να έρχεται σε σύγκρουση με το κοινοτικό δίκαιο, με δυνατότητα βεβαίως πραγματοποιήσεως σποραδικών ελέγχων στα σύνορα, ώστε να διασφαλίζεται, σε περίπτωση αμφιβολίας ή υποψίας, ότι δεν διαπράχθηκε απάτη μεταξύ της παραγωγής του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη και της μεταφοράς του προς εξαγωγή.

42. Εξάλλου, ενδεχόμενη δικαιολόγηση εκ μέρους του Δικαστηρίου των μέτρων που έλαβε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θα είχε σοβαρές συνέπειες σε άλλους τομείς στους οποίους οι κανόνες ποιότητας των προϊόντων καθορίστηκαν με κοινοτικούς κανονισμούς. Επιτρέπεται όμως, εν ονόματι της δημόσιας υγείας, η πραγματοποίηση συστηματικών ελέγχων στα σύνορα του κράτους μέλους παραγωγής;

43. Έχει ήδη τεθεί ενώπιον του Δικαστηρίου το ερώτημα της συμφωνίας με το κοινοτικό δίκαιο ελέγχων που πραγματοποιεί το κράτος μέλος εισαγωγής εν ονόματι της προστασίας της δημόσιας υγείας, το δε Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι υπήρχε η δυνατότητα λήψεως λιγότερο περιοριστικών για το εμπόριο μέτρων. Αναφέρω σχετικώς την απόφαση Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου ²⁹, σχετική με το γάλα UHT.

44. Κατά την άποψη που υποστήριξε ο γενικός εισαγγελέας VerLoren van Themaat στην υπόθεση επί της οποίας εκδόθηκε η απόφαση Delhaize Frères «Le Lion» κ.λπ. ³⁰,

«(...) το άρθρο 36 της Συνθήκης ΕΟΚ επ' ουδενί λόγο επιτρέπει άνευ όρων τη διενέργεια συστηματικών εθνικών ελέγχων στη χώρα εισαγωγής. Πέρα από την αρχή της αναλογικότητας και της υποχρέωσης υπό τις συνθήκες αυτές να λαμβάνονται υπόψη αντίστοιχοι έλεγχοι που έχουν διενεργηθεί στη χώρα εισαγωγής, αποφασιστικό στοιχείο αποτελεί η απαγόρευση αυθαιρέτων διακρίσεων και συγκεκαλυμμένων περιορισμών στο εμπόριο» ³¹.

45. Η διαδικασία ελέγχου, όπως αυτή στην οποία αναφέρεται η υπόθεση της κύριας δίκης, μπορεί να αποτρέψει ορισμένους επιχειρηματίες από την πραγματοποίηση της εξαγωγής, λόγω της αυστηρότητας των ληφθέντων μέτρων, καθώς και των καθυστερήσεων που συνεπάγεται ο οποιοσδήποτε έλεγχος σε ένα τέτοιο σημείο, με αποτέλεσμα την παρεμβολή εμποδίων στο μεταξύ κρατών μελών εμπόριο.

46. Επισημαίνω ακόμα, ολοκληρώνοντας την εξέταση των δύο αυτών πρώτων ερωτημάτων, ότι κατά τον κανονισμό 1726/79 δεν επιτρέπεται να επιβάλλεται με εθνική κανονιστική ρύθμιση, κατά την εξαγωγή αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που πρόκειται να υποστεί μεταποίηση σε άλλο κράτος μέλος, συστηματικός έλεγχος στα σύνορα όλων των φορτηγών οχημάτων που

28 — Απόφαση της 29/82, προαναφερθείσα στη σημείωση 23.

29 — Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81 (Συλλογή 1983, σ. 203).

30 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1983, 2/82, 3/82 και 4/82 (Συλλογή 1983, σ. 2973).

31 — Σελίδες 2991 και 2992.

μεταφέρουν το εν λόγω προϊόν, με προβαλλόμενο σκοπό τη διασφάλιση των όρων που προβλέπει ο κανονισμός 1725/79.

επιχειρήσεις την καταβολή των σχετικών εξόδων.»³⁴

47. Έρχομαι τώρα στην εξέταση του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος, που αναφέρεται στο αν συμβιβάζεται με το κοινοτικό δίκαιο η επιβάρυνση των επιχειρηματικών με τα έξοδα των αναλύσεων που πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των συστηματικών μεθοδικών ελέγχων.

49. Το Δικαστήριο υπογράμμισε, ωστόσο, ότι η ελευθερία αυτή δεν πρέπει να καταλήγει σε αμφισβήτηση του σκοπού που επιδιώκει η συγκεκριμένη κανονιστική ρύθμιση, έκρινε δε ότι εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να βεβαιωθεί αν

48. Στην απόφαση *Denkavit Futtermittel*³², στην οποία παραπέμπουν τα υπομνήματα των διαδίκων, είχε τεθεί ενώπιον του Δικαστηρίου το ερώτημα αυτό. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι

«(...) τα επιβαλλόμενα στην ενδιαφερόμενη επιχείρηση έξοδα αποτελούν έξοδα συνήθη για τέτοιου είδους ελέγχους και δεν ανέρχονται σε ποσό που δύναται να αποθαρρύνει τις επιχειρήσεις να αναπτύξουν δραστηριότητες, τις οποίες έχει ως σκοπό να ενθαρρύνει η χορήγηση της ενισχύσεως»³⁵.

«(...) από την εξέταση του άρθρου 10 του κανονισμού 1725/79 προκύπτει ότι η διάταξη αυτή δεν περιέχει καμία πρόβλεψη για τα έξοδα των ελέγχων που πρέπει να διενεργηθούν. Διευκρινίζοντας όμως ότι ο έλεγχος πρέπει να συγκεντρώνει “τουλάχιστον” τους όρους που καθορίζονται στη διάταξη αυτή και προβλέποντας ότι αυτός ο τρόπος ελέγχου καθορίζεται από τα κράτη μέλη, το εν λόγω άρθρο 10 δείχνει ότι η κοινοτική ρύθμιση περί των ελέγχων αυτών δεν εξαντλεί το θέμα»³³.

50. Ωστόσο, η αιτία αυτής της δικαιολογήσεως είναι πολύ διαφορετικότερη από την κατάσταση που τίθεται υπό την κρίση του Δικαστηρίου στην παρούσα υπόθεση, καθόσον η διαφωνία αφορά το ποιον επιβαρύνουν τα έξοδα και όχι το ενδεχόμενο ασυμβίβαστο των ελέγχων για τους οποίους ζητείται η καταβολή των εξόδων που συνεπάγονται.

«Συνεπώς, το γράμμα του εν λόγω κανονισμού δεν απαγορεύει στα κράτη μέλη να διενεργήσουν δωρεάν τους ελέγχους αυτούς ούτε να ζητήσουν από τις ενδιαφερόμενες

51. Συνεπώς, εάν το Δικαστήριο κρίνει, όπως προτείνω, ότι οι έλεγχοι αυτοί είναι ασυμβίβαστοι με το κοινοτικό δίκαιο, το ασυμβίβαστο αυτό συνεπάγεται φυσικά τον παράνομο χαρακτήρα της μετακυλίσεως των σχετικών εξόδων στους επιχειρηματίες.

32 — Απόφαση 233/81, προαναφερθείσα στη σημείωση 11.

33 — Σκέψη 7.

34 — Σκέψη 8.

35 — Σκέψη 10.

IV — Πρόταση

52. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ότι:

«Ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1624/76 της Επιτροπής, της 2ας Ιουλίου 1976, περί των ειδικών διατάξεων σχετικά με την πληρωμή της ενισχύσεως για το αποκορυφωμένο μετουσιωμένο γάλα σε σκόνη ή μεταποιημένο σε σύνθετες ζωοτροφές στο έδαφος ενός άλλου κράτους μέλους, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΟΚ) 1726/79 της Επιτροπής, της 26ης Ιουλίου 1979, δεν επιτρέπει, σε περίπτωση εξαγωγής αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που πρόκειται να υποστεί μεταποίηση σε άλλο κράτος μέλος, την επιβολή μέσω εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως και προς διασφάλιση της τηρήσεως των σχετικών με τη σύνθεση του προϊόντος αυτού κανόνων, τον συστηματικό μεθοδικό έλεγχο του φορτίου όλων των φορτηγών οχημάτων που μεταφέρουν το εν λόγω προϊόν και, κατά προέκταση, την επιβάρυνση των οικείων επιχειρηματιών με τα έξοδα αυτών των ελέγχων.»