

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JOSEPH GAND
της 23ης Οκτωβρίου 1968*

*Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Με την προσφυγή της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων καλείται το Δικαστήριο να αποφασίσει εάν ορισμένες διατάξεις του ιταλικού νόμου της 1ης Ιουνίου 1939 περί προστασίας αντικειμένων καλλιτεχνικού, ιστορικού, αρχαιολογικού ή εθνογραφικού ενδιαφέροντος συμβιβάζονται με τη Συνθήκη της Ρώμης, ακριβέστερα με το άρθρο 16. Ο νόμος αυτός, προκειμένου να εξασφαλίσει, όσο είναι δυνατό, την ακεραιότητα μιας ιδιαίτερα πολύτιμης κληρονομιάς, προβλέπει ποικιλία μέτρων που αφορούν ιδίως την εξαγωγή. Καταρχήν, αυτή αποκλείεται ολωσδιόλου, όταν, ενόψει του ενδιαφέροντος που παρουσιάζει το σχετικό αντικείμενο, θα αποτελούσε σοβαρή ζημία για την εθνική κληρονομιά που πρέπει να προστατευθεί (άρθρο 35). Στις άλλες περιπτώσεις ο εξαγωγέας πρέπει να υπογράψει δήλωση αναφέρονσα τη χρηματική αξία του αντικειμένου και να λάβει άδεια, η οποία συνοδεύεται από την καταβολή προοδευτικής επιβαρύνσεως κατά κλίμακες (άρθρα 36 και 37). Εξάλλου, το κράτος έχει την ευχέρεια, εντός προθεσμίας δύο μηνών από της δηλώσεως, να αποκτήσει στην τιμή που αναφέρεται σ' αυτή την τελευταία τα αντικείμενα που παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον για την εθνική κληρονομιά (άρθρο 39).

Η Επιτροπή θεώρησε ότι η εξακολούθηση της εισπράξεως μιας τέτοιας επιβαρύνσεως επί εξαγωγών που προορίζονται για κράτη μέλη δεν συμβιβάζεται προς το άρθρο 16 της Συνθήκης που προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη καταργούν μεταξύ τους, το αργότερο στο τέλος του πρώτου σταδίου (δηλαδή την 1η Ιανουαρίου 1962), τους εξαγωγικούς δασμούς και τις φορολογικές επιβαρύνσεις ισοδυνάμου αποτελέσματος».

Έτσι, ύστερα από ανταλλαγή γνώμων που δεν κατέληξε σε αποτέλεσμα, θεώρησε ότι όφειλε να ενεργήσει στο πλαίσιο του άρθρου 169 της Συνθήκης, τους ορισμούς του οποίου σας υπενθυμίζω:

«Αν η Επιτροπή κρίνει ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί την υποχρέωσή του εκ της παρούσης Συνθήκης, διατυπώνει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος, αφού προηγουμένως παρέχει τη δυνατότητα στο κράτος αυτό να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του.

Αν το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της προθεσμίας που του τάσσει η Επιτροπή, δύναται η τελευταία να προσφύγει στο Δικαστήριο.»

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

Η αιτιολογημένη γνώμη που εκδόθηκε στις 24 Ιουλίου 1964 καλούσε την Ιταλική Δημοκρατία να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα για να συμμορφωθεί προς αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών, διευκρινίζοντας ότι η προθεσμία αυτή μπορούσε να παραταθεί κατά το μέτρο που θα απαιτούσε η τήρηση των κοινοβουλευτικών διαδικασιών που προβλέπει το εθνικό δίκαιο.

Αυτό, πράγματι, έγινε. Η Ιταλική Κυβέρνηση κατέστησε γνωστή τη συγκρότηση κοινοβουλευτικής επιτροπής για την αναθεώρηση των προστατευτικών νόμων στον καλλιτεχνικό τομέα και τη μελέτη ενός διαφορετικού συστήματος φορολόγησης των εξαγωγών, της παραχωρήθηκε δε πρόσθετη προθεσμία μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1965. Μολονότι όμως κατατέθηκε στη συνέχεια νομοσχέδιο που απήλλαξε από την καταβολή της επίδικης επιβαρύνσεως τις εξαγωγές αρχαιοτήτων και καλλιτεχνικών αντικειμένων με προορισμό τα κράτη μέλη της ΕΟΚ, το σχέδιο αυτό, αφού ψηφίστηκε από τη Γερουσία, δεν συζητήθηκε από τη Βουλή των Αντιπροσώπων πριν από τη διάλυσή της στις 11 Μαρτίου 1968.

Μερικές μέρες νωρίτερα, στις 6 Μαρτίου, η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει την παράβαση που καταλογίζει στην Ιταλική Δημοκρατία.

I — Πριν φτάσω στην επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε από τα δύο μέρη, θα ήθελα να αναφερθώ στο παραδεκτό της προσφυγής της Επιτροπής. Όχι επειδή αμφισβητείται επίσημα από την Ιταλική Κυβέρνηση η τελευταία όμως ισχυρίζεται ότι η προσφυγή ασκήθηκε, ενώ η διάλυση του Κοινοβουλίου εθεωρείτο βέβαιη. Έτσι, μολονότι αναγνωρίζεται στην Επιτροπή το δικαίωμα επιλογής του χρονικού σημείου ασκήσεως προσφυγής στο πλαίσιο του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, της προσά-

πτει ότι παραγνώρισε εν προκειμένω τη φιλοσοφία της Συνθήκης, όπως αυτή απορρέει από το άρθρο 2, πράγμα που θα μπορούσε να οδηγήσει υπό ορισμένες περιστάσεις σε λόγο απαραδέκτου της προσφυγής, τον οποίον θα έπρεπε το Δικαστήριο να λάβει υπόψη αυτεπαγγέλτως.

Αρκεί να ξαναδιαβάσει κανείς το άρθρο 2 για να διαπιστώσει ότι, όπως λέγει ο αναγνωρισμένος σχολιασμός που αναφέρθηκε κατά την προφορική διαδικασία, μολονότι διατυπώνει κατά τρόπο σαφή και πλήρη τους στόχους της Κοινότητας, περιορίζεται σε γενικές εξαγγελίες προορισμένες να αναπτυχθούν συγκεκριμένα στην ειδική ρύθμιση που περιέχεται στα επόμενα άρθρα. Όσον αφορά την ουσία, οι εφαρμοστέοι κανόνες βρίσκονται στα άρθρα 16 και 36 που θα εξετάσω παρακάτω, ως προς δε τον ρόλο της Επιτροπής στα άρθρα 155 και 169. Στην Επιτροπή απόκειται, δυνάμει του άρθρου 155, να μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων της Συνθήκης· αυτό έκανε κινώντας τη διαδικασία που προβλέπεται από το άρθρο 169. Οι πρώτες συζητήσεις ανέρχονται στο 1960, η αιτιολογημένη γνώμη εκδόθηκε τον Ιούλιο 1964, η προθεσμία που δόθηκε στην Ιταλική Δημοκρατία για να προσαρμόσει τη νομοθεσία της στις απαιτήσεις της Συνθήκης παρατάθηκε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1965.

Πρέπει κατ' ανάγκη να παραδεχτεί κανείς ότι αυτή η αναβολή δεν έφερε αποτέλεσμα. Γι' αυτό η Επιτροπή, αρνούμενη να περιμένει άλλο για να προσφύγει στο Δικαστήριο, δεν παρέβη καμιά διάταξη της Συνθήκης, και το παραδεκτό της προσφυγής δεν μπορεί να αμφισβητηθεί.

II — Ας εξετάσω τώρα το αντικείμενο της διαφοράς. Δεν αφορά ούτε την απαγόρευση εξαγωγής ούτε την άσκηση του δικαιώ-

ματος προαγοράς, αλλά μόνο τη διατήρηση, μετά το τέλος της πρώτης περιόδου, της διατάξεως του νόμου του 1939 που επιβάλλει προοδευτική επιβάρυνση στην εξαγωγή έργων τέχνης με προορισμό κράτη μέλη. Για την Επιτροπή αυτή η επιβάρυνση πρέπει να θεωρηθεί ως φορολογική επιβάρυνση ισοδυνάμου αποτελέσματος προς εξαγωγικούς δασμούς υπό την έννοια του άρθρου 16 και επομένως ως απαγορευμένη.

1. Στην άποψη αυτή η Ιταλική Κυβέρνηση αντιτάσσει καταρχήν μια επιχειρηματολογία πολύ γενικής φύσεως. Κατ' αυτήν, τα αγαθά που υπόκεινται στην επίμαχη επιβάρυνση εκφεύγουν εντελώς του φυσικού πλαισίου της Συνθήκης. Αυτή η τελευταία, όπως ελέγχθη κατά την προφορική διαδικασία, συνήφθη για να ιδρύσει την Οικονομική Κοινότητα και όχι την Κοινότητα των καλλιτεχνικών, ιστορικών ή εθνογραφικών αγαθών. Τα αγαθά αυτά, που δεν μπορούν να συγκριθούν με εμπορεύματα, υπάγονται σε ειδικό κανόνα, δηλαδή στο άρθρο 36, και συνεπώς η επιβάρυνση πρέπει να εκτιμηθεί μόνο υπό το πρίσμα του άρθρου αυτού και όχι υπό το πρίσμα του άρθρου 16.

Είναι εντελώς προφανές ότι τα έργα τέχνης είναι κάτι περισσότερο από ένα σύνθετες, ακατέργαστο εμπόρευμα. Παραμένει βέβαια το γεγονός ότι μπορούν να αποτελέσουν και αποτελούν πράγματι, όπως δείχνει η καθημερινή εμπειρία, αντικείμενο εμπορίας: οι σχετικές συναλλαγές αποτελούν στοιχείο της μεγάλης αγοράς που η Συνθήκη θέλει να καταστήσει κοινή σε όλα τα κράτη μέλη. Δεν εκφεύγουν συνεπώς του γενικού πλαισίου της Συνθήκης, ακόμη και εάν, σε ορισμένα σημεία, αυτή τους επιφυλάσσει ιδιαίτερη τύχη.

Η Ιταλική Κυβέρνηση επικαλείται βέβαια τον άρθρο 36 που έχει ως εξής: «Οι διατάξεις των άρθρων 30 έως και 34 δεν αντιτίθενται

στις απαγορεύσεις ή στους περιορισμούς εισαγωγών, εξαγωγών ή διαμετακομίσεων που δικαιολογούνται από λόγους (...) προστασίας των εθνικών θησαυρών που έχουν καλλιτεχνική, ιστορική ή αρχαιολογική αξία (...). Οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί αυτοί δεν δύνανται πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαιρέτων διακρίσεων ούτε συγκεκριμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.»

Αλλά προσοχή. Το άρθρο αυτό, όπως και τα άρθρα 30 έως 34, από τα οποία επιτρέπεται την απόκλιση, βρίσκεται στο κεφάλαιο 2 του τίτλου 1 που αφορά την κατάργηση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών. Δεν μπορεί συνεπώς να ερμηνευτεί έτσι, ώστε να θέτει εκτός του συνόλου όλων των άλλων κανόνων της Συνθήκης τα θέματα τα οποία ρυθμίζει. Όπως το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κρίνει στην υπόθεση Grundig κατά της Επιτροπής της ΕΟΚ, το πεδίο εφαρμογής του περιορίζεται στο κεφάλαιο II. Δεν αποκλείει την εφαρμογή άλλων διατάξεων της Συνθήκης επί των έργων τέχνης, όπως αυτές περί προσεγγίσεως των νομοθεσιών (άρθρο 100) ή αυτές του κεφαλαίου 1, τμήμα 1, περί καταργήσεως των εξαγωγικών δασμών και των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος.

2. Πρέπει λοιπόν να αναζητηθεί η πραγματική φύση της επίδικης επιβαρύνσεως και να υπαχθεί αυτή είτε στο άρθρο 16 είτε στο άρθρο 36. Φαίνεται βέβαια, κατ' εμέ, ότι υπάγεται στο άρθρο 16. Πρόκειται καταρχήν, είναι προφανές, για επιβάρυνση που επιβάλλεται αποκλειστικά επί αντικειμένων προοριζόμενων για εξαγωγή, θέμα ρυθμιζόμενο από το άρθρο 16. Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται βέβαια ότι, αντίθετα από ό,τι συμβαίνει με τους δασμούς, δεν αποβλέπει στην προστασία της εθνικής παραγωγής και, ενόψει των ελαχίστων εσόδων που αντιπροσωπεύει για τον προϋπολογισμό

σμό του κράτους, δεν έχει φορολογικό σκοπό. Αλλά οι δύο αυτές αντιρρήσεις δεν είναι κατά κανένα τρόπο καθοριστικές. Αυτό που χαρακτηρίζει τους εξαγωγικούς δασμούς δεν είναι ότι προστατεύουν την εθνική βιομηχανία, αλλά ότι αυξάνουν την τιμή του εμπορεύματος και τείνουν έτσι να παρεμποδίσουν την εξαγωγή, και χωρίς να απαγορεύσουν το εμπόριο, εντούτοις να το δυσχεράνουν.

Το άρθρο 16, εξάλλου, αποκλείει τη διατήρηση των δασμών ή επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος, ακόμη και αν δεν παρουσιάζουν καθόλου φορολογικό χαρακτήρα.

Δεν θα επιμείνω ούτε στην άποψη της θεωρίας στις διάφορες χώρες, όπως εκτέθηκε από την Επιτροπή, ούτε στην απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Δεκεμβρίου 1962 επί των υποθέσεων 2/62 και 3/62, Επιτροπή της ΕΟΚ κατά του Μεγάλου Δουκάτου του Λουξεμβούργου και του Βασιλείου του Βελγίου (Recueil VIII-1962, σ. 815) που αποφάνθηκε ήδη επί του κριτηρίου της φορολογικής επιβαρύνσεως ισοδύναμου αποτελέσματος. Αρκεί να λεχθεί ότι κατά την απόφαση αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το αποτέλεσμα του μέτρου. Και η επίδικη επιβάρυνση βαρύνει την τιμή του προϊόντος, ως εξαγωγικός δασμός, και καθιστά έτσι την εξαγωγή του δυσχερέστερη. Αυτό αρκεί για να υπαχθεί στο άρθρο 16.

3. Η Ιταλική Κυβέρνηση προσπαθεί, εντούτοις, να υποστηρίξει ότι η επιβάρυνση συμβιβάζεται με τη Συνθήκη υπό το πρίσμα του άρθρου 36, η επιχειρηματολογία της όμως είναι μάλλον επιδέξια παρά πειστική. Ισχυρίζεται καταρχήν ότι το άρθρο επιτρέπει μέτρα δικαιολογούμενα από λόγους

προστασίας των εθνικών θησαυρών και ότι αυτός είναι ακριβώς ο σκοπός της επίμαχης επιβαρύνσεως. Έστω, αλλά το άρθρο 36 δεν επιτρέπει τη λήψη οιασδήποτε μέτρου.

Ελέγχθη επίσης κατά την προφορική διαδικασία ότι επρόκειτο για περιορισμό, ο οποίος, αφού αφορούσε μόνο αγαθά που δεν αποτελούν αντικείμενο προαγοράς εκ μέρους του κράτους και δεν απαγορεύει την εξαγωγή, έχει έτσι χαρακτήρα «ποσοτικού περιορισμού» που επιτρέπεται από τη Συνθήκη για την προστασία των εθνικών θησαυρών. Μου φαίνεται ότι εδώ πρόκειται για κατάχρηση λέξεων, διότι το επίμαχο μέτρο δεν συνεπάγεται καθορισμό ποσοστώσεων, όπως συμβαίνει συνήθως όταν γίνεται λόγος για ποσοτικούς περιορισμούς, αλλά απλώς χορήγηση αδείας που παραχωρείται κατόπιν αιτήσεως. Επιπλέον, ένας ποσοτικός περιορισμός δεν θα μπορούσε να συνοδεύεται από καταβολή επιβαρύνσεως χωρίς να υπερβαίνει, για το λόγο αυτό, τα όρια του άρθρου 36. Διατυπώθηκε επίσης ο ισχυρισμός ότι η επίμαχη διάταξη, μην μπορώντας να καταστήσει αδύνατη την εξαγωγή, έχει περιορισμένα αποτελέσματα. Η Συνθήκη όμως, σε περισσότερα άρθρα της (για παράδειγμα στο άρθρο 226 περί των μέτρων διασφαλίσεως), εκφράζει την προτίμησή της για τα μέτρα που μπορούν να επιφέρουν τις μικρότερες διαταραχές στη λειτουργία της κοινής αγοράς. Και αυτό το επιχείρημα μου φαίνεται απλώς ευλογόφανές. Ένα τόσο ριζικό μέτρο, όπως η απαγόρευση της εξαγωγής έργων τέχνης, επιτρέπεται από το άρθρο 36, επειδή μπορεί να διαφυλάξει την εθνική κληρονομιά: ένα «ηπιότερο» μέτρο που εξαρτά την άδεια εξαγωγής από την καταβολή δικαιωμάτων δεν συμβιβάζεται με τη Συνθήκη, επειδή, χωρίς να διαφυλάττει αυτή την κληρονομιά, καταλήγει στην επιβολή επιβαρύνσεως σε εμπορική συναλλαγή, πράγμα που απαγορεύεται από το άρθρο 16. Το τελευταίο επιχείρημα της Ιταλικής Κυβερνήσεως δεν μπορεί, όπως και τα προηγούμενα, να γίνει δεκτό.

ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΙΤΑΛΙΑΣ

Έτσι, κύριοι, συμπεραίνοντας, προτείνω να αποφανθεί το Δικαστήριο ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εξακολουθώντας μετά την 1η Ιανουαρίου 1962 να εισπράττει επί των εξαγωγών έργων τέχνης με προορισμό άλλα κράτη μέλη την προοδευτική επιβάρυνση που προβλέπεται από το άρθρο 37 του νόμου της 1ης Ιουνίου 1939, παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 16 της Συνθήκης.