

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

MARCO DARMON

της 14ης Ιουνίου 1988 *

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

1. Σχετικά με τις γεωργικές εισφορές το άρθρο 15, παράγραφος 1, του κανονισμού 120/67/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1967¹, περί κοινής οργάνωσης των αγορών στον τομέα των σιτηρών, όριζε ότι « η εισφορά που πρέπει να επιβληθεί είναι αυτή που ισχύει κατά την ημέρα της εισαγωγής ».

2. Με την απόφαση Frecassetti, της 15ης Ιουνίου 1976, το Δικαστήριο ερμήνευσε τη διάταξη αυτή κρίνοντας ότι « ημέρα εισαγωγής » είναι « η ημέρα αποδοχής της διασαφήσεως εισαγωγής του εμπορεύματος από τις τελωνειακές υπηρεσίες »².

3. Με την ερμηνεία αυτή καταδικάστηκε η πάγια πρακτική που ακολουθούσαν οι ιταλικές αρχές και κατά την οποία επιβαλλόταν, όπως και για τους δασμούς, ο ευνοϊκότερος συντελεστής εισφοράς, ενόσω το εμπόρευμα δεν είχε τεθεί στη διάθεση του εισαγωγέα, υπό τον όρο ότι ο εισαγωγέας είχε υποβάλει σχετική αίτηση. Έτσι, δεδομένου ότι η απόφαση του Δικαστηρίου τόνιζε ότι οι γεωργικές εισφορές που είχαν επιβληθεί σύμφωνα με την πρακτική αυτή ήταν ανεπαρκείς από άποψη κοινοτικού δικαίου, οι ιταλικές αρχές κίνησαν τη διαδικασία εισπράξεως εκ των υστέρων συμπληρωματικών εισφορών για πραγματοποιηθείσες ήδη εισαγωγές.

4. Το Tribunale civile e penale της Βενετίας, ενώπιον του οποίου εκκρεμούν ορισμένες διαφορές σχετικά με την ανωτέρω διαδικασία, υπέβαλε στο Δικαστήριο, με Διάταξη που εξέδωσε στις 19 Μαρτίου 1987, ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα, με τα οποία ερωτάται κατ' ουσία αν η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης επιτρέπει, δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, να αποφευχθεί η είσπραξη συμπληρωματικών ποσών για τις εισφορές που καταβλήθηκαν πριν από την έκδοση μιας προδικαστικής αποφάσεως, εφόσον οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες είχαν πιστέψει καλόπιστα, ενόψει της πρακτικής των εθνικών διοικητικών αρχών που καταδικάστηκε στη συνέχεια με την απόφαση αυτή, ότι ορθώς είχε εφαρμοστεί στην περίπτωση τους ο ευνοϊκότερος συντελεστής.

5. Τα ερωτήματα αυτά αποτελούν στην πραγματικότητα το τελευταίο χρονικά επεισόδιο μιας μακράς νομικής διαμάχης και ενός μακρού δικαστικού αγώνα, κατά τη διάρκεια του οποίου οι ιταλοί εισαγωγείς σιτηρών για τους οποίους είχε εφαρμοστεί ο ευνοϊκότερος συντελεστής προσπαθούν να ματαιώσουν την είσπραξη συμπληρωματικών εισφορών, την οποία φαίνεται να δικαιολογεί η απόφαση Frecassetti. Νομίζω ότι έχει σημασία, προκειμένου να αντιληφθούμε σαφώς τι διακυβεύεται με την απόφαση που θα εκδώσει το Δικαστήριο, να υπενθυμίσω τις διάφορες φάσεις της νομικής διαμάχης που διεξάγεται ενώπιον του Δικαστηρίου από δέκα ήδη ετών, με την υποβολή διαφόρων υποθέσεων στην κρίση του.

6. Με το πρώτο επιχείρημα που προβλήθηκε για να ματαιωθεί η εκ των υστέρων είσπραξη υποστηρίχθηκε ότι η ερμηνεία που δόθηκε με την απόφαση Frecassetti δεν έπρεπε να παραγάγει αποτελέσματα παρά μόνο για το μέλλον, δηλαδή μόνο για τις εισαγωγές που θα πραγ-

* Μετάφραση από τα γαλλικά.

1 — ΕΕ 117 της 19.6.1967 (μόνο στις ξενόγλωσσες εκδόσεις), σ. 2269.

2 — Υπόθεση 113/75, Rec. 1976, σ. 983, σκέψη 7.

ματοποιούνταν μετά τη δημοσίευση της απόφασης, και επομένως δεν έθετε εν αμφιβολά το νομότυπο των εισφορών που είχαν επιβληθεί για προηγούμενες εισαγωγές.

7. Το Δικαστήριο δεν έκανε δεκτή την άποψη αυτή περί διαχρονικής εφαρμογής των προδικαστικών του αποφάσεων, κρίνοντας με την απόφαση *Salumi*, της 27ης Μαρτίου 1980 (τη λεγόμενη πρώτη απόφαση *Salumi*), ότι η ερμηνεία που δίνει το Δικαστήριο σε έναν κανόνα του κοινοτικού δικαίου

« αποσαφηνίζει και προσδιορίζει το περιεχόμενο και την έκταση εφαρμογής του κανόνα αυτού, όπως θα έπρεπε να έχει ερμηνευθεί και να εφαρμόζεται από την ημέρα που άρχισε να ισχύει »,

και ότι κατά συνέπεια

« ο κανόνας αυτός μπορεί και πρέπει, πλην εξαιρέσεων, να εφαρμόζεται με την ερμηνεία αυτή ακόμη και στις έννομες σχέσεις που δημιουργήθηκαν και συνήφθησαν πριν από την έκδοση της ερμηνευτικής αποφάσεως »³.

Έτσι, με την απόφαση αυτή του Δικαστηρίου, η απαίτηση καταβολής των επίμαχων συμπληρωματικών εισφορών αποκτούσε έρεισμα στο κοινοτικό δίκαιο, πράγμα που είχαν την τάση να αμφισβητήσουν με τους ισχυρισμούς τους οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες.

8. Με την ίδια απόφαση το Δικαστήριο προσδιόρισε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες ο εθνικός νομοθέτης μπορεί να ρυθμίσει ή να περιορίσει τα αποτελέσματα μιας κοινοτικής διατάξεως που ερμηνεύεται στο πλαίσιο του άρθρου 177, τα οποία το Δικαστήριο είχε μόλις προηγούμενες προσδιορίσει.

3 — Υποθέσεις 66, 127 και 128/79, Rec. 1980, σ. 1237, σκέψη 9.

9. Στην υπόθεση εκείνη το Δικαστήριο είχε κληθεί να απαντήσει σε ένα ερώτημα που είχε υποβληθεί κατόπιν της εκδόσεως ενός διατάγματος του Προέδρου της Ιταλικής Δημοκρατίας στις 22 Σεπτεμβρίου 1978, το οποίο, μεταξύ άλλων, απέκλειε την εφαρμογή του ευνοϊκότερου συντελεστή για τις γεωργικές εισφορές, όριζε όμως ταυτόχρονα ότι η διάταξη αυτή θα άρχιζε να ισχύει από τις 11 Σεπτεμβρίου 1976, ημέρα δημοσιεύσεως της αποφάσεως *Frecassetti* στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*. Το μέτρο αυτό, σκοπός του οποίου ήταν προφανώς να προληφθούν οι συνέπειες της καθ' όλα προβλεπτής θέσεως του Δικαστηρίου ως προς το αποτέλεσμα των προδικαστικών ερμηνειών, καθιέρωνε στην εσωτερική έννομη τάξη την ερμηνεία της κοινοτικής ρυθμίσεως που είχε δοθεί με την απόφαση *Frecassetti*, μόνον όμως από την ημέρα δημοσιεύσεως της αποφάσεως αυτής, και επομένως δεν έθετε υπό αμφισβήτηση τον υπολογισμό των προηγούμενων εισφορών βάσει του ευνοϊκότερου συντελεστή.

10. Επί του σημείου αυτού το Δικαστήριο έκρινε ότι

« δεν θα ήταν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο η ειδική εθνική ρύθμιση για την είσπραξη κοινοτικών φόρων και τελών η οποία θα χορηγούσε στην εθνική διοίκηση, για την είσπραξη των φόρων και τελών αυτών, εξουσίες πιο περιορισμένες από τις εξουσίες που απονέμονται στην ίδια αυτή διοίκηση για την είσπραξη εθνικών φόρων ή τελών του ίδιου τύπου »⁴.

11. Κατόπιν της ερμηνείας αυτής τα ιταλικά δικαστήρια δεν ελάμβαναν υπόψη, κατά την εκδίκαστη διαφοράν σχετικά με τις συμπληρωματικές εισφορές, το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα της 22ας Σεπτεμβρίου 1978, το οποίο περιόριζε τις εξουσίες εκ των υστέρων εισπρά-

4 — Υποθέσεις 66, 127 και 128/79, όπ. π., σκέψη 21.

ξως της διοικήσεως μόνο σε σχέση με τις κοινοτικές γεωργικές εισφορές.

12. Οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες, δεδομένου ότι δεν μπορούσαν πλέον να επικαλεσθούν κανένα περιορισμό των αποτελεσμάτων της αποφάσεως Freccasetti που να απορρέει είτε από την ίδια της τη φύση είτε από κάποια διάταξη του εθνικού δικαίου, προσπάθησαν στη συνέχεια να στηριχθούν στις διατάξεις του κανονισμού 1697/79 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1979, περί της εκ των υστέρων εισπράξεως εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών που δεν κατέστησαν απαιτητοί από το φορολογούμενο για εμπορεύματα που διασαφηνίστηκαν σε τελωνειακό καθεστώς συναπλεγόμενο την υποχρέωση καταβολής τέτοιων δασμών⁵.

13. Σκοπός του κανονισμού αυτού ήταν να δημιουργηθεί, στη θέση της νομικής καταστάσεως που περιγράφεται στην πρώτη απόφαση Salumi, η οποία χαρακτηριζόταν από το γεγονός ότι ο προσδιορισμός των διαδικαστικών και ουσιαστικών κανόνων για την εισπραξη των γεωργικών εισφορών ανετίθετο στον εθνικό νομοθέτη, μια νέα νομική κατάσταση για τον προσδιορισμό ορισμένων από τους κανόνες αυτούς σε κοινοτικό επίπεδο, και μάλιστα όχι μόνο για τις εισφορές αυτές. Όσον αφορά τα ζητήματα που ενδιαφέρουν εν προκειμένω, πρέπει να σημειωθεί ότι ο κανονισμός αυτός περιορίζει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την εξουσία της εκ των υστέρων εισπράξεως εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών. Έτσι, οι δασμοί δεν μπορούν να αναζητηθούν, αν έχει παρέλθει προθεσμία τριών ετών ή αν το αρχικό ποσό υπολογίστηκε βάσει στοιχείων που έδωσαν οι ίδιες οι αρμόδιες αρχές και τα οποία τις δεσμεύουν. Οι αρμόδιες αρχές δεν μπορούν επίσης να προβούν σε εκ των υστέρων εισπραξη, εφόσον η αρχική εισπραξη χαμηλότερου ποσού οφείλεται σε δικό τους λάθος, το οποίο δεν μπορούσε να εξακριβωθεί ο καλδπιστος φορολογούμενος.

5 — ΕΕ ειδ. έκδ. 02/007, σ. 254.

14. Ενόψει των περιστάσεων υπό τις οποίες είχαν επιβληθεί οι χαμηλότερες εισφορές στην Ιταλία, οι επιχειρηματίες είχαν προφανώς συμφέρον να επικαλούνται τις κοινοτικές διατάξεις τις οποίες συνόψισα ανωτέρω. Για να έχουν όμως τη δυνατότητα αυτή, έπρεπε οπωσδήποτε να προσδοθεί αναδρομική ισχύς στον επίμαχο κανονισμό.

15. Η δυνατότητα αυτή αποκλείστηκε από το Δικαστήριο, το οποίο, αποφαινόμενο επί ορισμένων ερωτημάτων που του είχε υποβάλει σχετικά το ιταλικό ακυρωτικό, αναφέρθηκε, με την απόφαση Salumi της 12ης Νοεμβρίου 1981 (τη λεγόμενη δεύτερη απόφαση Salumi)⁶, στις αρχές που έχουν παγιωθεί στη νομολογία του σχετικά με τη διαχρονική εφαρμογή των κοινοτικών πράξεων. Εφόσον ο ίδιος ο κανονισμός δεν περιλαμβάνει μεταβατικές διατάξεις, το Δικαστήριο έκρινε βάσει των « γενικώς αναγνωρισμένων ερμηνευτικών αρχών »⁷ ότι

« δεν δύναται να αναγνωρισθεί στις διατάξεις του κανονισμού αναδρομικό αποτέλεσμα, εκτός αν αρκετά σαφείς ενδείξεις οδηγούν σ' ένα τέτοιο συμπέρασμα »,

και ότι στην υπόθεση εκείνη

« τόσο η διατύπωση, όσο και η γενική οικονομία του κανονισμού, πολύ απέχουν από το να υποδηλούν αναδρομική ισχύ, ενώ αντιθέτως οδηγούν στο συμπέρασμα ότι ο κανονισμός ορίζει μόνο για το μέλλον »⁸.

6 — Υποθέσεις 212 έως 217/80, Συλλογή 1981, σ. 2735.

7 — Σκέψη 8.

8 — Σκέψη 12.

Έτσι το Δικαστήριο έδωσε την απάντηση ότι ο κανονισμός

«... δεν εφαρμόζεται επί καταβολών εισαγωγικών ή εξαγωγικών δασμών που διενεργήθησαν προ της 1ης Ιουλίου 1980»⁹.

16. Εφόσον δεν είχε αναδρομική ισχύ, η κοινοτική ρύθμιση της εκ των υστέρων εισπράξεως των δασμών δεν μπορούσε να ρυθμίζει τις εισφορές που είχαν επιβληθεί πριν από την απόφαση Frecassetti, οι οποίες επομένως εξακολουθούσαν να διέπονται από το νομικό καθεστώς που περιγράφεται στην πρώτη απόφαση Salumi, δηλαδή τους διαδικαστικούς και ουσιαστικούς κανόνες της εθνικής νομοθεσίας. Ενόψει της καταστάσεως αυτής, οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες ισχυρίστηκαν ενώπιον του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου της Βενετίας ότι το εθνικό δίκαιο εφαρμόζεται με την επιφύλαξη της τηρήσεως της « αρχής της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης »¹⁰, η οποία έχει καθιερωθεί από το κοινοτικό δίκαιο και είναι γενικής ισχύος, πέραν των ειδικών διατάξεων του κανονισμού 1697/79, και ότι η αρχή αυτή απαγόρευε την εκ των υστέρων εισπράξη των επίμαχων ποσών. Προκειμένου ακριβώς να εκτιμήσει το βάσιμο της απόψεως αυτής, το δικαστήριο της Βενετίας υπέβαλε στο Δικαστήριο δύο προδικαστικά ερωτήματα.

17. Θα ήθελα να επισημάνω ότι το γεγονός ότι αναζητούνται στο κοινοτικό δίκαιο αρχές που να έχουν ως αποτέλεσμα τη ματαίωση της εκ των υστέρων εισπράξεως γεωργικών εισφορών οφείλεται στη διαπίστωση ότι στο εσωτερικό ιταλικό δίκαιο δεν υφίστανται ουσιαστικά τέτοιες αρχές. Πράγματι, η μόνη προστασία που παρέχεται βάσει του ιταλικού δικαίου στους επιχειρηματίες στους οποίους επιβλήθηκε χαμηλότερη από τη νομίμως οφειλόμενη εισφορά είναι η πενταετής προθεσμία παραγραφής. Πριν από τη λήξη της προθεσμίας

αυτής δεν υφίσταται ειδικότερη προστασία της καλής πίστης του επιχειρηματία. Το διάταγμα βέβαια του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 22ας Σεπτεμβρίου 1978, αποτελούσε μια προσπάθεια προστασίας των συμφερόντων των επιχειρηματιών στους οποίους είχε επιβληθεί χαμηλότερη εισφορά πριν από την απόφαση Frecassetti, αλλά η προσπάθεια αυτή δεν απέδωσε, επειδή δεν πληρούσε τις προϋποθέσεις που θέτει το κοινοτικό δίκαιο.

18. Έτσι, η έννοια των ερωτημάτων του παραπέμποντος δικαστηρίου είναι κατ' ουσία η εξής: απαγορεύει το κοινοτικό δίκαιο την εκ των υστέρων επιβολή εισφορών στους καλόπιστους επιχειρηματίες για τους οποίους η διοίκηση είχε εφαρμόσει εσφαλμένη πρακτική, μολονότι οι μέθοδοι της εκ των υστέρων εισπράξεως διέπονται από το εθνικό δίκαιο και το δίκαιο αυτό δεν παρέχει στις περιπτώσεις αυτές καμία προστασία στους φορολογούμενους;

19. Η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία ανάγεται στη γενικότερη αρχή της ασφάλειας του δικαίου, αποτελεί αναμφισβήτητα « μέρος της κοινοτικής έννομης τάξης », όπως δέχθηκε ρητά το Δικαστήριο με την απόφαση Törfner, της 3ης Μαΐου 1978¹¹. Η μέριμνα για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ των προϋποθέσεων της νομιμότητας και της ανάγκης δικαιοσύνης αντικατοπτρίζεται, με τη χρήση πολλών και διαφόρων επιθέτων και προσδιορισμών, στη νομολογία του Δικαστηρίου. Αν εξεταστεί συγκεκριμένα η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ως ειδική έκφραση της μέριμνας αυτής, διαπιστώνεται ότι αρχικά χρησιμοποιήθηκε σε υποθέσεις που αφορούσαν τη νομοθετική κυρίως λειτουργία των κατά κυριολεξία κοινοτικών οργάνων. Έτσι, το Δικαστήριο δέχθηκε π. χ. ότι το γεγονός ότι μια κοινοτική ρύθμιση δεν προβλέπει μεταβατικά μέτρα για την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρηματιών μπορούσε, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να δημιουργήσει ευθύνη της

9 — Σκέψη 16.

10 — Διάταξη παραπομπής του δικαστηρίου της Βενετίας, παράγραφος 5.

11 — Υπόθεση 112/77, Rec. 1978, σ. 1019.

Κοινότητας¹² και μάλιστα να έχει ως αποτέλεσμα την ακυρότητα της ρυθμίσεως αυτής¹³, εκτός αν υφίσταται επιτακτικό δημόσιο συμφέρον.

20. Στην προκειμένη υπόθεση όμως δεν χρειάζεται να εξεταστούν τόσο τα αποτελέσματα της αρχής της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης στην κοινοτική έννομη τάξη, όσο οι σχέσεις που έχει η αρχή αυτή με τις εθνικές νομοθεσίες. Αυτό ακριβώς είναι το πλαίσιο στο οποίο εντάσσονται τα προδικαστικά ερωτήματα. Για να στηρίξουν την άποψή τους ότι η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης απαγορεύει την εκ των υστέρων επιβολή κοινοτικών εισφορών, μολονότι η επιβολή αυτή πραγματοποιείται σύμφωνα με τις μεθόδους που προβλέπει το εθνικό δίκαιο, στο οποίο δεν απαντά η αρχή αυτή, οι ανακόπτοντες επιχειρηματίες επικαλέστηκαν, μεταξύ άλλων, την απόφαση του Δικαστηρίου της 5ης Μαρτίου 1980 στην υπόθεση *Ferwerda*¹⁴. Η υπόθεση αυτή αφορούσε ορισμένα προδικαστικά ερωτήματα που είχαν ανακύψει κατά την εκδίκαση διαφορών σχετικά με την απόδοση επιστροφών λόγω εξαγωγής που είχαν χορηγηθεί και καταβληθεί αχρεωστήτως κατόπιν εσφαλμένης εφαρμογής κοινοτικού κανονισμού, δηλαδή μια κατάσταση που παρουσιάζει ορισμένες αναλογίες με την κατάσταση στην προκειμένη υπόθεση. Το τμήμα της αποφάσεως που επικαλέστηκαν συγκεκριμένα οι ανακόπτοντες της κύριας δίκης περιέχει τη διαπίστωση ότι

« κατά το παρόν στάδιο της εξέλιξως του κοινοτικού δικαίου, δεν αντίκειται σε καμία γενική αρχή του δικαίου αυτού η εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας του δικαίου βάσει του εθνικού δικαίου, κατά την οποία τα οικονομικά οφέλη που παρασχέθηκαν αχρεωστήτως σε έναν επιχειρηματία δεν αναζη-

τούνται, εφόσον το σφάλμα δεν οφείλεται σε ανακριβή στοιχεία του ωφεληθέντος ή το σφάλμα μπορούσε να αποφευχθεί εύκολα, ακόμη και αν τα στοιχεία αυτά ήταν ανακριβή, αλλά παρασχέθηκαν καλόπιστα »¹⁵,

η εφαρμογή αυτή δεν αντίκειται ούτε σε κανένα ειδικό κοινοτικό κείμενο που να ρυθμίζει ακριβώς το επίμαχο ζήτημα¹⁶. Ανάλογος ήταν ο συλλογισμός του Δικαστηρίου και στην απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, *Deutsche Milchkontor*¹⁷. Η υπόθεση εκείνη αφορούσε ενισχύσεις για το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που είχαν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, το Δικαστήριο δε τόνισε ότι

« οι αρχές της τήρησης της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου περιλαμβάνονται στην κοινοτική έννομη τάξη »

και ότι

« δεν είναι συνεπώς δυνατόν να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει σ' αυτή την έννομη τάξη το γεγονός ότι μια εθνική νομοθεσία εξασφαλίζει την τήρηση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της ασφάλειας του δικαίου σε ένα τομέα όπως της αναζήτησης κοινοτικών ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία »¹⁸.

21. Αρκεί άραγε η νομολογία αυτή για να πειστεί το Δικαστήριο για το βάσιμο της απόψεως των ενδιαφερόμενων επιχειρηματιών; Δεν το πιστεύω. Πέρα από ορισμένες ομοιότητες μεταξύ των νομικών καταστάσεων που αφορούσαν οι δύο εκείνες αποφάσεις και της

12 — Υπόθεση 74/74, CNTA κατά Επιτροπής, απόφαση της 14ης Μαΐου 1975, Rec. 1975, σ. 533.

13 — Υποθέσεις 112/77, όπ. π., και 84/78, *Tomadini*, απόφαση της 16ης Μαΐου 1979, Rec. 1979, σ. 1801.

14 — Υπόθεση 265/78, Rec. 1980, σ. 617.

15 — Σκέψη 17.

16 — Σκέψεις 14, 18 και 21.

17 — Υποθέσεις 205 έως 215/82, Συλλογή 1983, σ. 2633.

18 — Σκέψη 30.

καταστάσεως που υποβάλλεται στην κρίση του Δικαστηρίου σήμερα, νομίζω ότι οι λύσεις που προτείνουν οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες δεν μπορούν να μεταφερθούν αυτόματα και στη σημερινή υπόθεση.

22. Όλες αυτές οι υποθέσεις αφορούν βέβαια διαφορές σχετικά με την εισπραξη είτε κοινοτικών ενισχύσεων που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως είτε κοινοτικών πόρων που δεν εισπράχθηκαν πλήρως, η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με τις μεθόδους που προβλέπουν οι εθνικές νομοθεσίες. Είναι όμως σαφές ότι οι αποφάσεις του Δικαστηρίου επιλύουν το ζήτημα αν αντίκειται στο κοινοτικό δίκαιο η εφαρμογή των αρχών της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που προβλέπουν οι εθνικές νομοθεσίες κατά τρόπο ώστε να εμποδίζεται η αναζητήσιμη των μη καταβληθέντων ποσών από τους καλόπιστους επιχειρηματίες. Σήμερα όμως το Δικαστήριο καλείται να επιλύσει το ζήτημα αν το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώνει τις αρχές των κρατών μελών που είναι αρμόδιες για την εισπραξη των γεωργικών εισφορών βάσει μεθόδων που προβλέπονται από το εθνικό δίκαιο, στο οποίο δεν απαντά η αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, να μην εισπράξουν εκ των υστέρων τα μη καταβληθέντα ποσά από τους καλόπιστους επιχειρηματίες.

23. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το κοινοτικό δίκαιο δεν εμποδίζει την προστασία της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που προβλέπει το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο, εφόσον συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις. Δεν νομίζω ότι από αυτό μπορεί να συναχθεί άμεσα ότι το κοινοτικό δίκαιο προστατεύει την ασφάλεια του δικαίου και τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη, ακόμη και όταν το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο δεν προβλέπει καμιά τέτοια προστασία.

24. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου εξέτασαν το πρόβλημα των περιορισμών που θέτει ενδεχομένως το κοινοτικό δίκαιο στην αρχή της επιείκειας που καθιερώνει η εθνική νομοθεσία. Δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι οι μέθοδοι που καθιερώνονται με τις αποφάσεις αυτές ισχύουν

αυτόματα για την επίλυση του προβλήματος των αποτελεσμάτων που έχει η αρχή της επιείκειας που αναγνωρίζεται από το κοινοτικό δίκαιο επί των εθνικών νομοθεσιών που δεν την αναγνωρίζουν.

25. Το ότι τα προβλήματα αυτά είναι διαφορετικά τονίστηκε εξάλλου από το γενικό εισαγγελέα VerLoren van Themaat, στις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση Deutsche Milchkontor¹⁹. Στην υπόθεση εκείνη ο γενικός εισαγγελέας υπενθύμισε καταρχάς τις αρχές που διακηρύσσονται στην προαναφερθείσα απόφαση Ferwerda και στη συνέχεια παρατήρησε τα εξής:

«Επί του ερωτήματος αν απαράδεκτα αυστηρές εθνικές εκτελεστικές διατάξεις είναι δυνατόν να μη μπορούν να εφαρμοστούν εξαιτίας τόσο των γενικών αρχών του εθνικού δικαίου, όσο και άλλων γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, ... δεν έχω βρει σχετική νομολογία μέχρι τώρα»,

το ερώτημα όμως αυτό

«μπορεί να τεθεί ... μόνον όταν βάσει των γενικών αρχών του εθνικού δικαίου δεν προσφέρεται επαρκής νομική προστασία»²⁰.

26. Το χωρίο αυτό προσδιορίζει αρκετά την ιδιαιτερότητα του προβλήματος που υποβάλλεται στην κρίση του Δικαστηρίου. Εν προκειμένω το ζήτημα είναι κατ' ουσία αν, όπως συμβαίνει στην περίπτωση στην οποία στις διατάξεις του εθνικού δικαίου αντιτάσσονται οι αντίθετες διατάξεις οδηγίας που έχουν άμεσο αποτέλεσμα, μπορεί να αντιταχθεί κατά των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου βάσει των οποίων πραγματοποιείται η αναζήτηση των γεωργικών εισφορών μια γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που προβλέπει την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των επιχειρηματιών, εφόσον οι

19 — Υποθέσεις 205 έως 215/82, όπ. π., σ. 2674.

20 — Σ. 2675.

διατάξεις του εθνικού δικαίου δεν προβλέπουν καμία τέτοια προστασία.

27. Είναι όμως σαφές ότι η ανωτέρω νομολογία του Δικαστηρίου δεν επιλύει το πρόβλημα αυτό και ότι δεν αρκεί επομένως η μεταφορά της για την επίλυσή του στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Επομένως το Δικαστήριο πρέπει να προβεί σε πρωτότυπη ανάλυση του ζητήματος.

28. Στο σημείο αυτό της εξετάσεως των ερωτημάτων του πρωτοβάθμιου δικαστηρίου της Βενετίας πρέπει να γίνουν ορισμένες διευκρινίσεις σε σχέση με την άποψη που κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση υποστηρίχθηκε ότι εξέφρασαν η γενική εισαγγελέας Rozès και ο γενικός εισαγγελέας Reischl. Δεν νομίζω δηλαδή ότι ανταποκρίνεται πλήρως στα πράγματα η ταύτιση της απόψεως που εξέφρασαν οι γενικοί αυτοί εισαγγελέες αναπτύσσοντας τις προτάσεις τους σε ορισμένες υποθέσεις με την άποψη των ενδιαφερομένων επιχειρηματιών. Στις προτάσεις που ανέπτυξε στην πρώτη υπόθεση Salumi ο γενικός εισαγγελέας Reischl έθεσε καταρχάς το ζήτημα αν

« η αρχή της προστασίας της εμπιστοσύνης, η οποία απαντά στις έννομες τάξεις όλων των κρατών μελών, απαγορεύει την πρόσθετη φορολόγηση »,

και στη συνέχεια έδωσε την απάντηση ότι, εφόσον η φορολόγηση αυτή δεν καθίσταται αδύνατη από λόγους που ανάγονται στις προϋποθέσεις ασκήσεως προσφυγής ή στις προθεσμίες παραγραφής,

« τα εθνικά δικαστήρια πρέπει να μπορούν να κάνουν χρήση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, όταν η επιβολή χαμηλότερων από το νόμιμο φόρων βασίζεται π. χ. σε στοιχεία που έδωσαν οι αρμόδιες αρχές... ή σε σφάλμα των αρμόδιων

αρχών που δεν μπορούσε να αντιληφθεί ο καλόπιστος ιδιώτης »²¹.

Από το ανωτέρω χωρίο προκύπτει σαφώς ότι ο γενικός εισαγγελέας Reischl θεωρεί ότι η πρόσθετη φορολόγηση μπορεί να ματαιωθεί λόγω της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που αναγνωρίζεται από το εθνικό δίκαιο. Αυτό είναι και το γενικό πλαίσιο του συλλογισμού που αναπτύχθηκε στη συνέχεια στις αποφάσεις Ferwerda και Deutsche Milk-kontor. Αντίθετα, πουθενά δεν γίνεται λόγος για ματαίωση της πρόσθετης φορολογήσεως λόγω της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης από το κοινοτικό δίκαιο. Οι τελικές παρατηρήσεις εξάλλου που διατύπωσε η γενική εισαγγελέας Rozès, με τις προτάσεις της στη δεύτερη υπόθεση Salumi, σε σχέση με την εκτίμηση των επίμαχων καταστάσεων, τις οποίες δεν αφορούσε ο προαναφερθείς κανονισμός 1697/79, επειδή είχαν ανακύψει πριν αρχίσει να ισχύει ο κανονισμός αυτός, ήταν οι εξής:

« Τίποτε δεν εμποδίζει τα εθνικά δικαστήρια να έχουν ως γνώμονα τις αρχές που αποτελούν τη βάση του κανονισμού 1697/79 ..., κατά το μέτρο που η εφαρμογή τους επί των διαδικασιών που εκκρεμούν ενώπιόν τους δεν θα καθιστούσε την εκ των υστέρων εισπραξη των κοινοτικών εισφορών πρακτικώς αδύνατη ή λιγότερο αποτελεσματική από την εισπραξη εθνικών φόρων και τελών του ίδιου τύπου »²².

Η άποψη αυτή διαφέρει από την προηγούμενη, καθόσον τα καλύματα για την πρόσθετη φορολόγηση που θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη από τα εθνικά δικαστήρια φαίνεται να απορρέουν από κοινοτικές αρχές, τις αρχές δηλαδή που αποτελούν « τη βάση » ενός κοινοτικού κανονισμού που δεν έχει απευθείας εφαρμογή στις επίμαχες καταστάσεις. Θα πρέπει πάντως να σημειωθεί ότι υπάρχει σημαντική διαφορά μεταξύ της ευχέρειας που έχουν, κατά την άποψη της γενικής εισαγγελέως, τα εθνικά δικαστήρια να παρακωλύουν

21 — Υποθέσεις 66, 127 και 128/79, όπ. π., σσ. 1272 και 1273.

22 — Υποθέσεις 212 έως 217/80, όπ. π., σ. 2757.

την πρόσθετη φορολόγηση εφαρμόζοντας τις αρχές αυτές και της υποχρεώσέως τους να την παρακαλύδουν, υποχρεώσεως την οποία συνεπάγεται, κατά τους επιχειρηματίες, η εφαρμογή της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που αναγνωρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο.

29. Κατόπιν της διευκρίνσεως αυτής πρέπει τώρα να εξεταστεί το επιχείρημα της Επιτροπής ότι η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών στους οποίους εφαρμόστηκε εσφαλμένα το κοινοτικό δίκαιο λόγω σφάλματος ερμηνείας των εθνικών αρχών δεν προστατεύεται ποτέ σε κοινοτικό επίπεδο. Το επιχείρημα αυτό στηρίζεται στην απόφαση του Δικαστηρίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1982, στην υπόθεση *Maizena*²³, που αφορούσε τις επιστροφές λόγω παραγωγής αμύλου από αραβόσιτο.

30. Το Δικαστήριο, εξετάζοντας τον ισχυρισμό ενός επιχειρηματία ότι συντρέχει παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, επειδή ένα κράτος μέλος εγκατέλειψε αιφνιδίως, όσον αφορά την εφαρμογή μιας κοινοτικής ρυθμίσεως, την πρακτική που ακολουθούσε επί πολλά έτη και που δεν είχε ποτέ αμφισβητηθεί από την Επιτροπή, έκρινε ότι

« η πρακτική ενός κράτους μέλους που αντιβαίνει προς το κοινοτικό δίκαιο δεν δύναται ποτέ να δημιουργήσει νομικές καταστάσεις που να προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, ακόμη και στην περίπτωση κατά την οποία η Επιτροπή παρέλειψε να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να υποχρεώσει το κράτος αυτό να εφαρμόσει ορθώς τους κοινοτικούς κανονισμούς »²⁴.

23 — Υπόθεση 5/82, Σύλλογος 1982, σ. 4601.

24 — Σκέψη 22.

31. Η διατύπωση της αρχής αυτής πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά εν προκειμένω, εφόσον η περίπτωση την οποία εξετάζει σήμερα το Δικαστήριο αφορά ακριβώς την εσφαλμένη πρακτική που ακολουθούσε ένα κράτος μέλος ως προς την είσπραξη κοινοτικών φόρων και η οποία δεν είχε αμφισβητηθεί από την Επιτροπή.

32. Δεν θα ήθελα πάντως να προτείνω στο Δικαστήριο να περιοριστεί σε ανάλογη εφαρμογή της αποφάσεως *Maizena* για να αποκλείσει εκ των προτέρων τη δυνατότητα εφαρμογής της κοινοτικής αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Νομίζω δηλαδή ότι η έκταση εφαρμογής της αποφάσεως αυτής πρέπει να προσδιοριστεί ενόψει της νομολογίας με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι στην κοινοτική έννομη τάξη υπάρχουν οι αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Δεδομένου ότι πρόκειται για αρχές, σκοπός των οποίων είναι εξ ορισμού η προστασία, εν ονόματι της επιτεύξεως ισορροπίας μεταξύ της επιείκειας και της νομιμότητας, καταστάσεων που είναι από αυστηρά νομική άποψη παράνομες, είναι εύλογος ο δισταγμός μου να προτείνω στο Δικαστήριο να δώσει στην απόφαση *Maizena* μια ερμηνεία που θα καθιστούσε τις ανωτέρω αρχές από πολλές απόψεις ανενεργές.

33. Από τη σύγκριση βέβαια των αποφάσεων *Ferwerda* και *Deutsche Milchkontor*, αφενός, και της αποφάσεως *Maizena*, αφετέρου, θα ήταν δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι η νομολογία του Δικαστηρίου καθιερώνει μια κατανομή των ρόλων μεταξύ των αρχών του εθνικού δικαίου και των κοινοτικών αρχών της προστασίας της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης. Θα μπορούσε δηλαδή να θεωρηθεί ότι οι κοινοτικές αρχές εφαρμόζονται υπέρ των επιχειρηματιών, όταν αντικείμενο της διαφοράς είναι η δράση των κοινοτικών οργάνων, αλλ' όχι όταν πρόκειται για την εκτέλεση των κοινοτικών κανονισμών από τα κράτη μέλη. Στην τελευταία αυτή περίπτωση επομένως οι επιχειρηματίες δεν μπορούν να επικαλούνται το κοινοτικό δίκαιο, αλλά έχουν τη δυνατότητα να επικαλούνται την προστασία της ασφάλειας του

δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης που προβλέπει εθνική νομοθεσία, εφόσον τηρούνται ορισμένες προϋποθέσεις.

34. Είναι προφανές ότι η ανάλυση αυτή θα κατέληγε στην απόρριψη της απόψεως των ανακοπτόντων επιχειρηματιών. Νομίζω πάντως ότι θα ήταν υπερβολικό να βασιστεί μια τόσο σαφής διάκριση, όπως αυτή που περιέγραψα παραπάνω, σε συλλογισμούς που συνάγονται κυρίως από την απόφαση Maizena και μόνο. Θα ήθελα επίσης να επισημάνω ότι η αρχή που διακηρύσσεται με την απόφαση αυτή δεν είναι τόσο απόλυτη, αφού ο προαναφερθείς κανονισμός 1697/79 περιέχει κανόνες κοινοτικού δικαίου, σκοπός των οποίων είναι ακριβώς η προστασία νομικών καταστάσεων, ορισμένες από τις οποίες είναι εξ ορισμού το αποτέλεσμα της εσφαλμένης εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από τις αρμόδιες αρχές. Έτσι σχετικοποιείται ο ισχυρισμός ότι μια κατάσταση που είναι αντικανονική από άποψη κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί ποτέ να προστατεύεται από κανόνα του δικαίου αυτού.

35. Για το λόγο αυτό νομίζω ότι το επιχείρημα που αντλείται από την απόφαση Maizena δεν στηρίζεται σε επαρκώς σαφή νομική ανάλυση, ώστε να τεθεί τέρμα στη συζήτηση που προκάλεσαν τα ερωτήματα του δικαστηρίου της Βενετίας και η οποία επομένως πρέπει να συνεχιστεί.

36. Δεν λείπουν οι λόγοι για τους οποίους θα μπορούσε να θεωρηθεί εν προκειμένω ευκαίριο να ληφθεί υπόψη η επεικεία.

37. Γνωρίζουμε ότι πριν από την υπόθεση Freccassetti η Επιτροπή δεν είχε ποτέ εκδηλώσει σαφώς τη διαφωνία της με την πρακτική της

ιταλικής διοικήσεως (τη λεγόμενη «πρακτική του ευνοϊκότερου συντελεστή»), την οποία άλλωστε ακολουθούσαν και οι διοικητικές υπηρεσίες άλλων κρατών μελών και η οποία οφειλόταν στην εξομίωση με τους κανόνες που ίσχυαν για τους δασμούς. Αντίθετα, τα κοινοτικά όργανα έδειξαν, κατά την προετοιμασία π. χ. μιας οδηγίας, ότι είχαν την πρόθεση να αναγάγουν σε κανόνα της κοινοτικής ρυθμίσεως την πρακτική του ευνοϊκότερου συντελεστή για τις γεωργικές εισφορές. Σχετικά οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες ανέφεραν διάφορα προσχέδια οδηγιών που ανήγγαν σε κανόνα την εν λόγω πρακτική και είχαν δημοσιευτεί πριν από την υπόθεση Freccassetti.

38. Από την άποψη που εξέφρασε ο γενικός εισαγγελέας Reischl με τις προτάσεις που ανέπτυξε στην υπόθεση Amylum²⁵, ότι δηλαδή η δημοσιευθείσα πρόταση μπορεί

«δυνάμει της νομολογίας τόσο του Δικαστηρίου όσο και των εθνικών δικαστηρίων ... να θεωρηθεί ως στοιχείο σχετικό με το ζήτημα της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης»²⁶,

συνάγεται κατ' ανάγκη ότι οι επιχειρηματίες ως προς τους οποίους είχε εφαρμοστεί η πρακτική του ευνοϊκότερου συντελεστή ήταν δικαιολογημένοι να πιστεύουν ότι οι εισφορές που τους είχαν επιβληθεί ήσαν έγκυρες.

39. Εξάλλου, δεν νομίζω ότι από την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Δεκεμβρίου 1971 στην υπόθεση Schleswig-Holsteinische Hauptgenossenschaft²⁷, η οποία αφορούσε, όπως και

25 — Υπόθεση 108/81, απόφαση της 30ής Σεπτεμβρίου 1982, Συλλογή 1982, σ. 3107.

26 — Σ. 3149.

27 — Υπόθεση 35/71, Rec. 1971, σ. 1083.

η μεταγενέστερη απόφαση Frecassetti, την ερμηνεία του άρθρου 15, παράγραφος 1, του κανονισμού 120/67 του Συμβουλίου, μπορούσε να συναχθεί ότι η επίμαχη πρακτική ήταν εσφαλμένη και ότι επομένως δεν έπρεπε να υπάρχει εμπιστοσύνη στο κύρος της.

40. Πράγματι, με την απόφαση εκείνη το Δικαστήριο έδωσε, για μια ιδιαίτερη βέβαια κατηγορία εμπορευμάτων, διαφορετικό ορισμό της ημέρας εισαγωγής από τον ορισμό που επρόκειτο να καθιερώσει το 1976 σε γενικότερο πλαίσιο. Ο πρώτος ορισμός, ο οποίος πάντως αφορούσε ιδιαίτερη κατηγορία εμπορευμάτων, φαίνεται λιγότερο ασυμβίβαστος με την πρακτική του ευνοϊκότερου συντελεστή απ' ό,τι ο δεύτερος. Έτσι, μολοντί δεν μπορεί να ειπωθεί ότι ενίσχυε την εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών, πρέπει πάντως να αναγνωρισθεί ότι δεν τους έδινε ενδείξεις για να τη χάσουν.

41. Όλες οι παραπάνω παρατηρήσεις οδηγούν επομένως στο συμπέρασμα ότι πριν από την απόφαση Frecassetti ήταν δικαιολογημένη η εμπιστοσύνη των επιχειρηματιών ότι η πρακτική του ευνοϊκότερου συντελεστή για την επιβολή των εισφορών ήταν έγκυρη. Αυτό το στοιχείο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν έχει σημασία από την άποψη της επιείκειας.

42. Την επιείκεια επίσης αφορά και ένα στοιχείο της καταστάσεως των επιχειρηματιών το οποίο τονίζεται συχνά στη νομολογία του Δικαστηρίου.

43. Στη νομολογία αυτή, και συγκεκριμένα στις αποφάσεις Ferwerda και Deutsche Milchkontor, εκφράζεται η ανάγκη συμβιβασμού μεταξύ της αρχής ότι η εφαρμογή της γεωργικής πολιτικής από τις εθνικές αρχές πραγματοποιείται, εφόσον δεν υπάρχουν κοινοί διαδικαστικοί κανόνες, σύμφωνα με τους τυπικούς

και ουσιαστικούς κανόνες του εθνικού δικαίου και της αρχής

« της ενιαίας εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου ... για να αποφευχθεί η άνιση μεταχείριση των επιχειρηματιών »²⁸.

Στην απόφαση Ferwerda το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η ενιαία αυτή εφαρμογή

« δεν πρέπει να ενέχει διακρίσεις όσον αφορά τις τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις υπό τις οποίες μπορούν, αφενός, οι επιχειρηματίες να αμφισβητούν το σύννομο των κοινοτικών φόρων που τους επιβάλλονται ... και, αφετέρου, οι διοικήσεις των κρατών μελών να επιβάλλουν, ενεργώντας για λογαριασμό της Κοινότητας, τους φόρους αυτούς και, εφόσον παρίσταται ανάγκη, να αναζητούν τα οικονομικά οφέλη που χορηγήθηκαν παράτυπα »²⁹.

44. Στην κύρια δίκη όμως προβάλλουν σαφώς οι διαφορές που συνεπάγεται η εφαρμογή των εθνικών νομοθεσιών στην εκ των υστέρων είσπραξη γεωργικών εισφορών, ανάλογα με το αν η οικεία νομοθεσία αναγνωρίζει την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης.

45. Το Δικαστήριο έκρινε, σε υπόθεση που αφορούσε αχρεωστήτως καταβληθείσες κοινοτικές ενισχύσεις για το γάλα σε σκόνη, ότι η παραπομπή στο εθνικό δίκαιο μπορεί μεν

« να έχει ως αποτέλεσμα οι προϋποθέσεις αναζήτησης ... να διαφέρουν ως ένα σημείο στα διάφορα κράτη μέλη »,

οι διαφορές όμως αυτές είναι

28 — Υπόθεση 205 έως 215/82, όπ. π., σκέψη 17.

29 — Υπόθεση 265/78, όπ. π., σκέψη 8.

« αναπόφευκτες... στο παρόν στάδιο εξέλιξως του κοινοτικού δικαίου »³⁰.

46. Το Δικαστήριο εξάλλου υπέδειξε σαφώς τους τρόπους με τους οποίους μπορούν να εξαλειφθούν οι διαφορές μεταχειρίσεως:

« αν ... καταφανεί ότι ορισμένες ανομοιότητες μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών είναι ικανές να διακυβέυσουν την ισότητα μεταχειρίσεως μεταξύ των επιχειρηματιών των διαφόρων κρατών μελών ... εναπόκειται στα αρμόδια κοινοτικά όργανα να θεσπίσουν τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για να αντιμετωπιστούν οι ανομοιότητες αυτές »³¹.

47. Όσον αφορά την εκ των υστέρων εισπραξη των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών, το αρμόδιο κοινοτικό όργανο, δηλαδή το Συμβούλιο, αποφάσισε να αντιμετωπίσει τις ανομοιότητες αυτές εκδίδοντας τον προαναφερθέντα κανονισμό 1697/79. Γνωρίζουμε όμως ότι ο κανονισμός αυτός δεν εφαρμόζεται στις εισφορές που επιβλήθηκαν πριν από την έναρξη της ισχύος του. Οι ανομοιότητες, για τις οποίες ακριβώς κρίθηκε σκόπιμη η έκδοση κοινοτικής ρυθμίσεως, δεν ρυθμίστηκαν με τον ανωτέρω κανονισμό, του οποίου οι διατάξεις θα ίσχυαν μόνο για το μέλλον. Κατά συνέπεια, η ανάγκη συμβιβασμού μεταξύ παραπομπής στο εθνικό δίκαιο και ίσης μεταχειρίσεως των επιχειρηματιών της Κοινότητας, την οποία τονίζουν οι αποφάσεις του Δικαστηρίου, δεν αποτυπώθηκε, όσον αφορά ορισμένες περιπτώσεις, στα νομοθετικά μέτρα. Το στοιχείο αυτό επίσης δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι δεν έχει σημασία από άποψη επιείκειας.

48. Μένει τώρα να εξεταστεί αν λόγοι επιείκειας μπορούν εν προκειμένω να οδηγήσουν

στη συγκεκριμένη έκδοση προδικαστικής αποφάσεως με την οποία να γίνεται δεκτή η άποψη των ανακοπόντων. Δεν το νομίζω και θα εκθέσω αμέσως για ποιους λόγους.

49. Στη νομολογία του Δικαστηρίου έχουν διασαφηνιστεί τα όρια που τίθενται στην προδικαστική διαδικασία για την αντιμετώπιση της απουσίας κοινοτικής ρυθμίσεως για την άρση των ανισοτήτων κατά την εισπραξη κοινοτικών φόρων. Έτσι, με τις αποφάσεις Ferwerda και Salumi I το Δικαστήριο δέχθηκε ότι « λόγω του κατ' ανάγκη τεχνικού χαρακτήρα μιας ρυθμίσεως » όπως η ρύθμιση που θεσπίστηκε με τον κανονισμό 1697/79 για την εκ των υστέρων εισπραξη των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών

« καθίσταται εν μέρει μόνο δυνατή η αντιμετώπιση της ελλειψούς της μέσω της προδικαστικής ερμηνείας »³².

50. Το συμπέρασμα αυτό νομίζω ότι επιβεβαιώνεται από τη συγκριτική εξέταση των νομοθεσιών των κρατών μελών ως προς το ζήτημα της εκ των υστέρων εισπράξεως των χαμηλότερων του νομίμου φόρων. Από την εξέταση αυτή αποδεικνύεται δηλαδή ότι οι προθεσμίες για τη διόρθωση της ελλειπούς εκκαθαρίσεως τελωνειακής ή άλλης εξομοιούμενης προς αυτήν οφειλής διαφέρουν σημαντικά από το ένα κράτος στο άλλο, αφού κυμαίνονται από ένα μέχρι δέκα έτη, ενώ σε έξι από τα δέκα κράτη που εξετάστηκαν, μεταξύ των οποίων η Ιταλία, η προθεσμία είναι τουλάχιστον πέντε έτη. Η προστασία δε της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης δεν απαντά στο Ηνωμένο Βασίλειο, την Ιρλανδία, την Ισπανία, την Πορτογαλία και την Ιταλία, ενώ στο Βέλγιο η έλλειψη προστασίας αντισταθμίζεται με την ύπαρξη ευθύνων των τελωνειακών ή φορολογικών υπηρεσιών στην περίπτωση

30 — Υπόθεση 205 έως 215/82, όπ. π., σκέψη 21.
31 — Σκέψη 24.

32 — Υπόθεση 265/78, όπ. π., σκέψη 9, και υποθέσεις 66, 127 και 128/79, όπ. π., σκέψη 16.

κατά την οποία το λάθος υπολογισμού οφείλεται σε δικό τους σφάλμα.

51. Ενώψει των διαφορών αυτών μεταξύ των εθνικών δικαίων, η καθιέρωση μιας κοινοτικής αρχής που να απαγορεύει τη διόρθωση της εκκαθαρίσεως των γεωργικών εισφορών μετά την πάροδο μιας συγκεκριμένης προθεσμίας και, σε περίπτωση κατά την οποία ο φορολογούμενος είναι καλόπιστος, ακόμη και εντός της προθεσμίας αυτής δύσκολα θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι εμπνέεται από τις « αρχές που είναι κοινές στα δίκαια των κρατών μελών » ή από τις « αρχές που είναι γενικά δεκτές » στα δίκαια αυτά, έννοιες που έχει εφαρμόσει προηγουμένως η νομολογία του Δικαστηρίου³³.

52. Ενώπιον αυτής της δυσκολίας, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η ουσία της ανωτέρω αρχής μπορεί να προσδιοριστεί βάσει του κανονισμού 1697/79, ο οποίος αποτελεί τη μία από τις εκφράσεις της, και επομένως ότι το περιεχόμενο της αρχής καθορίζεται βάσει ορισμένων από τις τυπικές διατάξεις του κειμένου αυτού; Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως θα πρέπει να καθοριστεί το χρονικό σημείο από το οποίο άρχισε να ισχύει νομικά η εν λόγω αρχή, το οποίο θα ήταν κατ' ανάγκη προγενέστερο του χρόνου ενάρξεως της ισχύος του κανονισμού, και επομένως να γίνει δεκτό ότι έχουν αναδρομική ισχύ ορισμένοι κανόνες για τους οποίους το Δικαστήριο αρνήθηκε, εντός του τυπικού πλαισίου του κανονισμού αυτού, να αναγνωρίσει αναδρομική ισχύ³⁴.

53. Ομολογώ ότι κανένας από τους δύο ανωτέρω τρόπους ενεργείας δεν μου φαίνεται επιβεβλημένος από την άποψη της δομής της κοινοτικής έννομης τάξης, αφού μάλιστα η νομολογιακή καθιέρωση μιας αρχής που θα

ίσχυε κατ' ανάγκη μόνο για τις κοινοτικές εισφορές υπό ευρεία έννοια θα δημιουργούσε ανομοιότητες στις διαδικασίες της εκ των υστέρων εισπράξεως που θα κινούσαν οι αρχές ορισμένων κρατών μελών. Οι αρχές αυτές δηλαδή θα είχαν την υποχρέωση να τηρούν την αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης για τις κοινοτικές εισφορές και θα εξακολουθούσαν να μπορούν να μην τη λαμβάνουν υπόψη για τις εθνικές εισφορές. Η νομολογία του Δικαστηρίου δεν θα έπρεπε να έχει τέτοιες συνέπειες επί της νομικής και διοικητικής λειτουργίας των κρατών μελών, κυρίως δε σε σχέση με οικονομικές συναλλαγές που πραγματοποιήθηκαν στο παρελθόν. Τέτοιες συνέπειες μπορούν να έχουν, καταρχήν άλλωστε μόνο για το μέλλον, οι κοινοτικές ρυθμίσεις, αλλά οι προϋποθέσεις της καταρτίσεώς τους προσφέρονται περισσότερο για τη στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων που περιγραφα παραπάνω από ό,τι μια νομολογιακή ερμηνεία, η οποία, αν ανατρέχει στο παρελθόν, παράγει αποτελέσματα που δεν είναι εύκολο να σταθμιστούν, όπως ακριβώς αποδεικνύεται με την απόφαση Frecassetti.

54. Τελικά καθίσταται προφανές ότι είναι επικίνδυνη η υπέρβαση των αρχών που αποτυπώνονται στις αποφάσεις Ferwerda, Salumi I και Deutsche Milchkontor του Δικαστηρίου, όπως προτείνουν οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες. Στις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο, αφού δέχθηκε την καταρχήν παραπομπή στο εθνικό δίκαιο, εφόσον δεν υπάρχει κοινοτική ρύθμιση για την αναζήτηση των πόρων που εκκαθαρίστηκαν ελλιπώς ή των ενισχύσεων που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως, έθεσε εντούτοις και δύο περιορισμούς στους οποίους υπόκειται η εφαρμογή του δικαίου αυτού: δεν πρέπει να θίγει την έκταση εφαρμογής και την πρακτική αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου και πρέπει να πραγματοποιείται κατά τρόπο που να μη δημιουργούνται διακρίσεις σε σχέση με τις διαδικασίες επιλύσεως διαφορών του ίδιου τύπου, που όμως είναι αμιγώς εθνικές. Έτσι, ενώ το Δικαστήριο αναφέρθηκε, όπως εξέθεσα ανωτέρω, στις ανισότητες μεταχειρίσεως που οφείλονται στις διαφορές μεταξύ των εθνικών νομοθεσιών και ενώ σε

33 — Βλέπε *Grands arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes*, J. Boulois και R. M. Chevallier, Dalloz, τέταρτη έκδοση, 1987, τόμος I, αριθ. 15 και 16.

34 — Υποθέσεις 212 έως 217/80, όπ. π.

όλες αυτές τις υποθέσεις είχε προβληθεί ενώπιον του Δικαστηρίου ο ισχυρισμός ότι η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ήταν αναγκαία, το Δικαστήριο δεν πρόσθεσε στους δύο ανωτέρω περιορισμούς έναν τρίτο που να οφείλεται στην ανάγκη αυτή. Οι λόγοι για τους οποίους το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν έπρεπε να θέσει κανένα τρίτο περιορισμό δεν έχουν εκλείψει και επομένως δεν νομίζω ότι το Δικαστήριο πρέπει σήμερα να αποφανθεί διαφορετικά.

55. Είναι βέβαια λυπηρό το γεγονός ότι οι ανακόπτοντες υπέστησαν ακόμη δυσμενέστερη μεταχείριση, καθόσον οι αρχές των άλλων κρατών μελών που εφάρμοζαν πριν από την απόφαση Frecassetti τον ευνοϊκότερο συντελεστή δεν προέβησαν στη συνέχεια σε εισπράξεις εκ των υστέρων. Για την αντιμετώπιση όμως της καταστάσεως αυτής υπήρχαν απόλυτα συγκεκριμένες νομικές διαδικασίες, οι οποίες εντούτοις δεν κινήθηκαν.

56. Όσον αφορά τα αποτελέσματα της νομολογιακής ερμηνείας, το Δικαστήριο, στην απόφαση *Salumi I*, διευκρίνισε ότι το Δικαστήριο μπορεί κατ' εξαίρεση,

« κατ' εφαρμογή μιας γενικής αρχής της ασφαλείας του δικαίου, η οποία είναι εγγενής στην κοινοτική έννομη τάξη, να περιορίσει, ενόψει των σοβαρών διαταραχών που θα μπορούσε να επιφέρει αναδρομικά η απόφασή του στις έννομες σχέσεις που έχουν συναφθεί καλόπιστα, τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων να επικαλεστούν την ερμηνευθείσα διάταξη προκειμένου να θέσουν ζήτημα κύρους των εννόμων αυτών σχέσεων »³⁵.

Ο περιορισμός πάντως αυτός δεν επιτρέπεται να τίθεται παρά μόνο

« με την ίδια την απόφαση που αποφαινεται επί της αιτούμενης ερμηνείας »³⁶.

57. Από την ίδια τη διατύπωση της αποφάσεως Frecassetti, στην οποία δεν τίθεται κανείς περιορισμός των αποτελεσμάτων της δοθείσας ερμηνείας, προκύπτει ότι το Δικαστήριο δεν έκρινε ότι στην υπόθεση εκείνη η αρχή της ασφαλείας του δικαίου δικαιολογούσε έναν τέτοιο περιορισμό. Προφανώς στην υπόθεση εκείνη η προσοχή του Δικαστηρίου δεν εστίασθη στον κίνδυνο σοβαρών διαταραχών που θα μπορούσε να προκαλέσει η ερμηνεία που έδωσε τελικά το Δικαστήριο.

58. Όσον αφορά εξάλλου τη διαχρονική εφαρμογή των κοινοτικών ρυθμίσεων, το Δικαστήριο έκρινε, στην απόφαση *Amylum*, ότι

« μολοντί, κατά γενικό κανόνα, η αρχή της ασφαλείας των εννόμων καταστάσεων αντιτίθεται ... στον καθορισμό ενάρξεως της χρονικής ισχύος των κοινοτικών πράξεων από ημερομηνία προγενέστερη της δημοσιεύσεώς τους, επιτρέπεται κατ' εξαίρεση το αντίθετο, όταν το επιβάλλει ο επιδιωκόμενος σκοπός και όταν η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων γίνεται πλήρως σεβαστή »³⁷.

Όπως έκρινε το Δικαστήριο με την απόφαση *Salumi II*, ο κανονισμός 1697/79 δεν έχει αναδρομική ισχύ. Αυτό σημαίνει επομένως ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν θεώρησε ότι η κατάσταση των επιχειρηματιών στους οποίους είχαν επιβληθεί εισφορές πριν από την έκδοση του κανονισμού αυτού δικαιολογούσε την κατ' εξαίρεση αναδρομική ισχύ του εν λόγω κανονισμού.

36 — Σκέψη 11.

37 — Υπόθεση 108/81, όπ. π., σκέψη 4.

59. Επομένως, η προστασία της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, την οποία επικαλούνται οι ενδιαφερόμενοι επιχειρηματίες, δεν εξασφαλίστηκε με κάποια από τις νομικές μεθόδους οι οποίες μπορούσαν να εφαρμοστούν κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου. Δεν νομίζω ότι για το λόγο αυτό δικαιολογείται σήμερα η προσφυγή σε μια πολύ ασαφέστερη νομική μέθοδο.

60. Δεν γνωρίζω αν, ενόψει των ανεπιεικών καταστάσεων που εμφανίζονται στην παρούσα υπόθεση, μπορεί ακόμη να δοθεί πρακτική λύση με πρωτοβουλία των αρμόδιων κοινο-

τικών οργάνων. Αν πράγματι υπάρχει τέτοια δυνατότητα, θα ήταν ευκαταία η χρησιμοποίησή της.

61. Όσον αφορά όμως την κοινοτική νομιμότητα, νομίζω, κατόπιν των ανωτέρω παρατηρήσεων, ότι δεν μπορεί να της προσδοθεί έννοια που δεν έχει. Όπως και ο Boulouis, νομίζω ότι η κοινοτική νομιμότητα δεν μπορεί να είναι τόσο εύπλαστη ώστε να παρέχει εσαεί στις αρμόδιες για την εκτέλεση των κοινοτικών κανόνων αρχές προστασία κατά των χρηματικών π. χ. συνεπειών της παράνομης χρήσης των εξουσιών τους. Αυτό θα αποτελούσε « σύγχυση νομιμότητας και ευθύνης »³⁸.

62. Για τους λόγους αυτούς προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

« Οι αρχές της προστασίας της ασφάλειας του δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, οι οποίες έχουν αναγνωριστεί στην κοινοτική έννομη τάξη και έχουν υλοποιηθεί, όσον αφορά συγκεκριμένα τις γεωργικές εισφορές, με τον κανονισμό 1697/79 του Συμβουλίου, της 24ης Ιουλίου 1979, δεν απαγορεύουν στις αρχές ενός κράτους μέλους, όταν πρόκειται για εισφορές που εκκαθαρίστηκαν πριν από την έναρξη ισχύος του κανονισμού αυτού και εισπράχθηκαν επομένως βάσει των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, να επιδιώξουν βάσει των διατάξεων της εθνικής τους νομοθεσίας την πλήρη είσπραξη των εισφορών από επιχειρηματίες που αρχικά κατέβαλαν καλόπιστα, λόγω της εσφαλμένης ερμηνείας από τη διοίκηση των κοινοτικών κανόνων περί εκκαθάρισεως, χαμηλότερη εισφορά από την πράγματι οφειλόμενη. »

38 — « Quelques observations à propos de la sécurité juridique », στο « Du droit international au droit de l'intégration », *Liber amicorum Pierre Pescatore*, Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, Baden-Baden, 1987, σσ. 57 και 58.