ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JEAN MISCHO
της 2ας Δεκεμβρίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Το Συμβούλιο εξέδωσε στις 3 Νοεμβρίου 1981, κατόπιν αιτήσεως της ιταλικής κυβερνήσεως, την απόφαση 81/890 περί εξουσιοδοτήσεως της Ιταλικής Δημοκρατίας να παρεκκλίνει μεταβατικά από το καθεστώς του φόρου προστιθεμένης αξίας στα πλαίσια των ενισχύσεων υπέρ των σεισμοπλήκτων στη Νότια Ιταλία (ΕΕ L 322, σ. 40).

2. Δυνάμει του άρθρου 1 της αποφάσεως αυτής, η Ιταλική Δημοκρατία εξουσιοδοτήθηκε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1981 να απαλλάξει, επιστρέφοντας τους φόρους που έχουν καταβληθεί στο προηγούμενο στάδιο, τις εργασίες των οποίων ο πίνακας και οι λεπτομέρειες της απαλλαγής περιλαμβάνονται στο παράρτημα της αποφάσεως αυτής. Πρόκειται για διάφορες εργασίες παραδόσεως αγαθών και παροχής υπηρεσιών οι οποίες, υπό την ιδιότητα αυτή, υπάγονται αναντιρρήτως στο πεδίο εφαρμογής της έκτης οδηγίας 77/388 (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 49) του Συμβουλίου, όπως ορίζεται από το άρθρο 2 της οδηγίας αυτής, κατά το γράμμα του οποίου « στο φόρο προστιθεμένης αξίας υπόκεινται:

1) οι παραδόσεις αγαθών και οι παροχές υπηρεσιών που πραγματοποιούνται εξ επαχθούς αιτίας στο εσωτερικό της χώρας από υποκειμένους στο φόρο, που ενεργεί υπό την ιδιότητά του αυτή,

2) οι εισαγωγές αγαθών ».

3. Παρατάσεις της απαλλαγής παρασχέθηκαν μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1982 με την απόφαση 82/424 του Συμβουλίου, της 21ης Ιανουαρίου 1982 (ΕΕ L 184, σ. 26), κατόπιν δε μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1983 με την απόφαση 84/87 του Συμβουλίου, της 6ης Φεβρουαρίου 1984 (ΕΕ L 40, σ. 30). Η Ιταλική Δημοκρατία διατήρησε εντούτοις σε ισχύ την απαλλαγή, με διαδοχικά νομοθετικά διατάγματα του 1984, 1985 και 1986, εις απάντηση δε ερωτήσεως που έθεσε το Δικαστήριο παρέσχε την πληροφορία ότι η απαλλαγή παραμένει εν ισχύι μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1988. Κατόπιν αυτού η Επιτροπή άσκησε προσφυγή λόγω παραβάσεως κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, επικαλούμενη την παράβαση του άρθρου 2 της έκτης οδηγίας ΦΠΑ.

4. Η προσφεύγουσα υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι η Ιταλική Δημοκρατία απαλλάσσει από το φόρο εργασίες οι οποίες, κατά το γράμμα της οδηγίας, πρέπει να υπόκεινται στο ΦΠΑ, αποτελεί παρέκκλιση που στερείται οποιαδήποτε νομική βάση. Δεν είναι πράγματι δυνατό να χορηγηθεί παρέκκλιση από την οδηγία παρά μόνο στις περιπτώσεις που προβλέπονται στον τίτλο Χ της οδηγίας αυτής ή δυνάμει ad hoc εξουσιοδοτήσεως του Συμβουλίου. Η τελευταία αυτή εξουσιοδότηση εξαντλήθηκε στις 31 Δεκεμβρίου 1983 και η απαλλαγή που διατηρήθηκε σε ισχύ από την Ιταλία μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 1988 δεν καλύπτεται από τον τίτλο Χ. Επομένως, η παράβαση της οδηγίας, ειδικότερα δε του άρθρου 2, είναι σαφής και αδιαφιλονίκητη.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

5. Η Ιταλική Δημοκρατία επικαλείται διάφορα επιχειρήματα που αναφέρονται στη φύση και στους σκοπούς των παρεκκλίσεων από την έκτη οδηγία.

6. Η καθής η προσφυγή κυβέρνηση θεωρεί καταρχάς ότι δεν πρέπει να θεωρηθεί εξαντλητικός ο τίτλος Χ, όπως πράττει η Επιτροπή. Με άλλα λόγια υφίστανται παρεκκλίσεις από την οδηγία που μπορούν να γίνουν δεκτές μολονότι δεν περιλαμβάνονται στα άρθρα 13 ώς 16 που συγκεντρώνονται στον τίτλο αυτό. Το γεγονός ότι τέτοιες παρεκκλίσεις, σαν αυτές που είναι επίδικες στην προκειμένη υπόθεση, δεν μνημονεύονται στον τίτλο αυτό, δείχνει απλώς ότι βρίσκονται εκτός της ύλης την οποία πραγματεύεται αυτή η ίδια οδηγία.

7. Δεν μπορώ να συμμεριστώ αυτή την άποψη, η οποία άλλωστε αντιφάσκει προς τη στάση της καθής η προσφυγή κυβερνήσεως, η οποία ζήτησε η ίδια από το Συμβούλιο να της επιτραπεί να παρεκκλίνει από την οδηγία. Επομένως έκρινε ασφαλώς ότι τα μέτρα που ήθελε να λάβει υπάγονται στο πεδίο που καλύπτεται από την οδηγία.

8. Εξάλλου, ο εξαντλητικός χαρακτήρας του τίτλου Χ της οδηγίας προκύπτει επίσης σαφώς από τις αιτιολογικές σκέψεις της προτάσεως της έκτης οδηγίας που υπέβαλε η Επιτροπή στο Συμβούλιο στις 29 Ιουνίου 1973. Εκεί αναγράφεται πράγματι ότι « ... ο καθορισμός αυτών των κοινών κανόνων συνίσταται στο να καθοριστεί πεδίο εφαρμογής του φόρου προστιθεμένης αξίας *όμοιο σε κάθε εθνική νομοθεσία*, ιδίως όσον αφορά ..., τις φορολογούμενες ή απαλλασσόμενες εργασίες » [1]. Η Επιτροπή προσθέτει στα σχόλιά της στον τίτλο Χ ότι « ενώ το άρθρο 10, παράγραφος 3, της δεύτερης οδηγίας, της 11ης Απριλίου 1967, μπορούσε να αφήσει πλήρη ελευθερία στα κράτη μέλη στο πεδίο των απαλλαγών ... ο καθορισμός ομοιόμορφης φορολογικής βάσεως, αναγκαίας για τη διασφάλιση της ισότητας στην είσπραξη των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων στα διάφορα κράτη μέλη, συνεπάγεται επίσης τον ομοιόμορφο καθορισμό των περιπτώσεων απαλλαγών » [2].

9. Είναι σαφές ότι αυτός ο σκοπός της ομοιομορφίας δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί αν οι διατάξεις του τίτλου Χ δεν θεωρούνταν εξαντλητικές και αν τα κράτη μέλη ήταν, κατά συνέπεια, ελεύθερα να χορηγούν τις απαλλαγές κατά την εκλογή τους.

10. Η καθής ισχυρίζεται όμως ακόμη, αναφερόμενη στην ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, ότι η ομοιομορφία της εισπράξεως των ιδίων πόρων αποτελεί ακριβώς τον ουσιώδη στόχο της οδηγίας αυτής. Έτσι, τα μέτρα απαλλαγής που έλαβε η ιταλική κυβέρνηση σεβάστηκαν απολύτως αυτό το σκοπό διότι διαμορφώθηκαν, σύμφωνα με τις προϋποθέσεις που όρισε το Συμβούλιο, κατά τρόπο ώστε να αποκλεισθεί οποιοδήποτε αποτέλεσμα επί των ιδίων πόρων.

11. Νομίζω ότι εδώ επιβάλλονται δύο παρατηρήσεις. Η Ιταλική Δημοκρατία δεν τηρεί εν πάση περιπτώσει όλες τις προϋποθέσεις που ορίζει το Συμβούλιο, αφού συνεχίζει να παρέχει τις επίδικες απαλλαγές πέραν της προθεσμίας που όρισε το Συμβούλιο.

12. Δεύτερον, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι ο σκοπός της ομοιομορφίας της εισπράξεως των ιδίων πόρων είναι ασφαλώς σημαντικός, δεν αποτελεί όμως το μόνο σκοπό που επιδιώκει η οδηγία, όπως αποδεικνύεται ιδίως από την τέταρτη αιτιολογική σκέψη, η οποία επικα-

1 — Βλέπε *Δελτίο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων — Συμπλήρωμα* 11/73, σ. 7.

2 — Βλέπε όπ. π., σ. 19.

λείται την πραγματοποίηση υπό προθεσμία μιας κοινής αγοράς που θα περιλαμβάνει υγιή ανταγωνισμό και θα έχει ανάλογα χαρακτηριστικά με τα χαρακτηριστικά μιας πραγματικής εσωτερικής αγοράς. Το Δικαστήριο το υπέμνησε άλλωστε αυτό προσφάτως [3].

13. Η Ιταλική Δημοκρατία προβάλλει επίσης ότι οι εξαιρετικές και προσωρινές προϋποθέσεις που πρυτάνευσαν κατά την έκδοση της αποφάσεως παρεκκλίσεως του Συμβουλίου είναι πάντοτε ενεστώσες. Η Επιτροπή εξάλλου θεωρεί ότι τρία έτη μετά το σεισμό το ουσιώδες μέρος του έργου της ανασυγκροτήσεως έπρεπε να έχει τελειώσει και ότι επομένως δεν δικαιολογείται πλέον παράταση των απαλλαγών. Φρονώ ότι με την ενέργειά της αυτή η Επιτροπή δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως.

14. Η καθής ισχυρίζεται τέλος ότι λογικά η Επιτροπή θα έπρεπε να την κατηγορήσει για παράβαση της τελευταίας αποφάσεως του Συμβουλίου και όχι για παράβαση του άρθρου 2 της οδηγίας. Όσον αφορά εμένα συμμερίζομαι ασφαλώς τη θέση της Επιτροπής, σύμφωνα με την οποία, αφού εξαφανίστηκε η νόμιμη βάση της παρεκκλίσεως που χορηγήθηκε στην Ιταλική Δημοκρατία, η τελευταία υπόκειται πάλι στο κοινό δίκαιο επί του θέματος, δηλαδή στην οδηγία 77/388. Έτσι, ακριβώς στο άρθρο 2 της οδηγίας αυτής έχει εγκαθιδρυθεί η αρχή να υπόκεινται στον ΦΠΑ όλες οι παραδόσεις αγαθών, παροχές υπηρεσιών και εισαγωγές αγαθών.

15. Επομένως, η καθής η προσφυγή κυβέρνηση δεν έχει το δικαίωμα να απαλλάσσει εργασίες που εμπίπτουν στην οδηγία δυνάμει του άρθρου 2 και που δεν περιλαμβάνονται στην εξαντλητική απαρίθμηση του τίτλου X, υπό το πρόσχημα ότι μεταξύ των διαφόρων στόχων που επιδιώκει η οδηγία υπάρχει ένας που δεν τον θίγει η στάση της.

16. Τέλος, η Ιταλική Δημοκρατία υποστήριξε κατά την προφορική διαδικασία ότι οι φορολογικές απαλλαγές που διατηρήθηκαν σε ισχύ καλύπτονται από το άρθρο 92, παράγραφος 2, στοιχείο β), από το οποίο προκύπτει ότι « συμβιβάζονται με την κοινή αγορά οι ενισχύσεις για την επανόρθωση ζημιών που προκαλούνται από θεομηνίες ή άλλα έκτακτα γεγονότα ». Αλλά, κατά το άρθρο 42, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας του Δικαστηρίου, κατά τη διάρκεια της δίκης απαγορεύεται η προβολή νέων ισχυρισμών εκτός αν στηρίζονται σε νομικά και πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά την έγγραφη διαδικασία. Η περίπτωση αυτή δεν συντρέχει εν προκειμένω.

17. Για όλους αυτούς τους λόγους σας προτείνω να δεχθείτε την προσφυγή της Επιτροπής και:

— να διαπιστώσετε ότι η Ιταλική Δημοκρατία, χορηγώντας κατά τα έτη 1984 ως 1988 περιλαμβανομένου απαλλαγή από το φόρο κύκλου εργασιών, με επιστροφή των φόρων που καταβλήθηκαν στο προηγούμενο στάδιο, σε ορισμένες εργασίες που

3 — Βλέπε, ιδίως, απόφαση της 12ης Ιουλίου 1988 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 138 και 139/86, Direct Cosmetics και λοιποί, Συλλογή 1988, σ. 3937, σκέψη 23, και απόφαση της 5ης Ιουλίου 1988 στην υπόθεση 289/86, Vereniging Happy Family, Συλλογή 1988, σ. 3655, σκέψη 16.

έγιναν υπέρ των θυμάτων του σεισμού στην Καμπανία και στο Basilicate, παρέβη τις διατάξεις του άρθρου 2 της οδηγίας 77/388 του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, περί εναρμονίσεως των νομοθεσιών των κρατών μελών, των σχετικών με τους φόρους κύκλου εργασιών — κοινό σύστημα φόρου προστιθεμένης αξίας: ομοιόμορφη φορολογική βάση (έκτη οδηγία περί ΦΠΑ), και

— να καταδικάσετε την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.