ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΤΑ ΙΤΑΛΙΑΣ

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 10ης Ιανουαρίου 1980 *

Στην υπόθεση 267/78,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Giancarlo Olmi, γενικό διευθυντή της νομικής υπηρεσίας και τον Gianluigi Campogrande, μέλος της νομικής υπηρεσίας, επικουρούμενους από τον Giorgio Gregori, δικηγόρο του Trento, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο το Mario Cervino, νομικό σύμβουλο της Επιτροπής, κτίριο Jean Monnet, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τον πρεσβευτή της, Adolfo Maresca, επικουρούμενο από τον Oscar Fiumara, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο, την πρεσβεία της Ιταλίας,

καθής,

που αποβλέπει στο να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΟΚ και το άρθρο 14 του κανονισμού 2/71 του Συμβουλίου, της 2ας Ιανουαρίου 1971 (που έχει τώρα αντικατασταθεί με το άρθρο 18 του κανονισμού 2891/77 του Συμβουλίου, της 19.12.1977),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους A. O'Keeffe, πρόεδρο πρώτου τμήματος, προεδρεύοντα, A. Touffait, πρόεδρο του δευτέρου τμήματος, J. Mertens de Wilmars, P. Pescatore, Mackenzie Stuart, G. Bosco και T. Koopmans, δικαστές,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

γενικός εισαγγελέας: J.-P. Warner
γραμματέας: A. Van Houtte

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

(το μέρος που περιέχει τα περιστατικά παραλείπεται)

Σκεπτικό

1 Με προσφυγή της 21ης Δεκεμβρίου 1978, που πρωτοκολλήθηκε στο Δικαστήριο την επομένη, η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 169, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης ΕΟΚ, ζήτησε να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, αρνουμένη να επιτρέψει στην Επιτροπή να συμμετάσχει σε ορισμένους ελέγχους στον τομέα της βεβαιώσεως και της θέσεως στη διάθεσή της των ιδίων πόρων των Κοινοτήτων και να της ανακοινώσει τα επιτευχθέντα αποτελέσματα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 της Συνθήκης, και το άρθρο 14 του κανονισμού 2/71, του Συμβουλίου της 2ας Ιανουαρίου 1971, περί της εφαρμογής της αποφάσεως της 21ης Απριλίου 1970 περί της αντικαταστάσεως των χρηματικών συνεισφορών των κρατών μελών από ιδίους πόρους των Κοινοτήτων (GU L 3, σ. 1), που έχει σήμερα αντικατασταθεί με τον κανονισμό 2891/77 του Συμβουλίου, της 19ης Δεκεμβρίου 1977 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/002, σ. 64 επ.).

2 Τον Απρίλιο 1976, η Επιτροπή πληροφορήθηκε ότι είχαν πραγματοποιηθεί δόλιες πράξεις αφορώσες 6 000 τόνους βουτύρου προελεύσεως τρίτων χωρών, στο πλαίσιο του ενδοκοινοτικού εμπορίου. Το εμπόρευμα μεταφέρθηκε από αποθήκη του Ρόττερνταμ στην Ιταλία με φορτηγά. Οι αποστολές κατά την αναχώρηση του εμπορεύματος πραγματοποιήθηκαν κανονικά υπό το σύστημα της εξωτερικής κοινοτικής διαμετακομίσεως. Εν τούτοις, τα σχετικά μ' αυτό το σύστημα έγγραφα (καλούμενα «Τ1») εκκαθαρίστηκαν κατά μη κανονικό τρόπο, τόσο κατά τη διάρκεια του ταξιδίου όσο και στην Ιταλία, με τη χρησιμοποίηση πλαστών ή πλαστογραφημένων εγγράφων εσωτερικής κοινοτικής διαμετακομίσεως, πράγμα που επέτρεψε τη μη καταβολή σημαντικών ποσών γεωργικών εισφορών. Με έγγραφο της 26ης Ιουλίου 1976, η Επιτροπή γνωστοποίησε στο μόνιμο αντιπρόσωπο της Ιταλίας ότι οι «πληροφορίες» τις οποίες διέθετε δικαιολογούσαν «αίτηση συμπληρωματικού ελέγχου κατά την έννοια του άρθρου 14 του κανονισμού 2/71». Η Επιτροπή ζητούσε όχι μόνο τη διενέργεια συμπληρωματικού ελέγχου από την Ιταλία αλλά και τη συμμετοχή της Επιτροπής σ' αυτό τον έλεγχο.

3 Η κεντρική διοίκηση των ιταλικών τελωνείων δέχθηκε την αίτηση και οργανώθηκε συνάντηση στο Μιλάνο και στο Como μεταξύ υπαλλήλων των ιταλικών τελωνείων και υπαλλήλων της Επιτροπής. Κατόπιν αυτής της συναντήσεως, αποδείχθηκε ότι προφανώς υφίστατο σχέση μεταξύ των εν λόγω δολίων ενεργειών και ορισμένων πράξεων οι οποίες, από το 1975, αποτελούσαν το αντικείμενο ερευνών εκ μέρους της Guardia di Finanza. Κατά την ιταλική διοίκηση, η ανάκριση, αφορώσα πραγματικά περιστατικά, τα οποία μπορούσαν να διωχθούν ποινικώς, ήταν σε τελευταία ανάλυση της αρμοδιότητας της δικαστικής αρχής.

4 Η διοίκηση των ιταλικών τελωνείων, θεωρούσα ότι υφίστατο σχέση μεταξύ της διενεργούμενης από το Ufficio Istruzione Penale του Τουρίνου ανακρίσεως και των εν λόγω εισαγωγών, ζήτησε από τον ανακριτή του Τουρίνου αντίγραφο της εκθέσεως της Guardia di Finanza, ο ανακριτής όμως απέρριψε, στις 2 Φεβρουαρίου 1977, αυτή την αίτηση, με την αιτιολογία ότι τα πραγματικά περιστατικά που αφορούσε η εν λόγω έκθεση αποτελούσαν το αντικείμενο ποινικής ανακρίσεως, έτσι ώστε η εν λόγω έκθεση, όπως και όλες οι άλλες ανακριτικές πράξεις, καλύπτονταν από το απόρρητο της ανακρίσεως.

5 Νέα αίτηση, την οποία υπέβαλε το Υπουργείο Οικονομικών στις 24 Ιανουαρίου 1978, απορρίφθηκε για τους ίδιους λόγους από τον ανακριτή του Τουρίνου. Ενόψει της απορρίψεως αυτών των αιτήσεων φαίνεται ότι η διοίκηση των ιταλικών τελωνείων δεν μπόρεσε να λάβει γνώση των στοιχείων της ποινικής δικογραφίας ούτε, κατά συνέπεια, να τις ανακοινώσει στην Επιτροπή.

6 Η αιτιολογημένη γνώμη του άρθρου 169 της Συνθήκης εστάλη στην Ιταλική Δημοκρατία από την Επιτροπή στις 20 Απριλίου 1978. Αυτή η γνώμη τονίζει ειδικότερα την εξουσία της Επιτροπής να ενεργεί εμπεριστατωμένους ελέγχους, επίσης όσον αφορά τα «γεννεσιουργά πραγματικά περιστατικά» της μη καταβληθείσας φορολογικής οφειλής, λόγω της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου επί του εσωτερικού δικαίου, καθώς και την υποχρέωση των κρατών μελών να συνεργάζονται με κάθε τρόπο στη διάθεσή τους στην άσκηση του δικαιώματος ελέγχου. Κατά την Επιτροπή, η άμεση ισχύς του κανονισμού 2/71 έχει την έννοια ότι οι κανόνες του κοινοτικού δικαίου πρέπει να παραγάγουν πλήρως τα αποτελέσματά τους ως άμεση πηγή δικαιωμάτων και υποχρεώσεων για όλους αυτούς που αφορούν, είτε πρόκειται περί ιδιωτών είτε περί των κρατών μελών. Αυτά τα αποτελέσματα αφορούν επίσης όλα τα δικαστήρια τα οποία, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, έχουν ως καθήκον, ως όργανα κράτους μέλους, να σέβονται τις εξουσίες που το κοινοτικό δίκαιο απονέμει στα θεσμικά όργανα. Επιπλέον, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου έχουν ως αποτέλεσμα να καθιστούν «ipro jure» ανεφάρμοστη, με την απλή θέση τους σε εφαρμογή, οποιαδήποτε προγενέστερη αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του κώδικα ποινικής δικονομίας που δεν μπορούν να αντιταχθούν για να αποκλειστεί η άσκηση της ελεγκτικής εξουσίας της Επιτροπής που της απονέμει ο κανονισμός.

7 Η Ιταλική Κυβέρνηση, σε απάντηση αυτής της γνώμης, υποστήριξε ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε να αξιώσει τη συμμετοχή της στη δικαστική δραστηριότητα (προς την οποία είναι επίσης ξένες οι διοικητικές υπηρεσίες ελέγχου των κρατών μελών, οι οποίες γι' αυτό το λόγο δεν μπορούσαν να επιτρέψουν στην Κοινότητα να συμμετάσχει σε δραστηριότητες από τις οποίες και οι ίδιες αποκλείονταν) και ότι η Επιτροπή δεν μπορούσε, επομένως, να επικαλείται την προβαλλομένη παράβαση, στην προκειμένη περίπτωση του άρθρου 14 του κανονισμού 2/71, λόγω καθυστερήσεων που προέκυπταν από τη μεταφορά διακριβώσεων από το διοικητικό στο δικαστικό επίπεδο.

8 Η διοίκηση των ιταλικών τελωνείων, πληροφορηθείσα στις 6 Νοεμβρίου 1978 ότι περατώθηκε η ανάκριση, υπέβαλε, στις 16 Δεκεμβρίου 1978, νέα αίτηση προς τον ανακριτή.

9 Με Διάταξη της 20ής Δεκεμβρίου 1978, ο ανακριτής επέτρεψε μόνο τη χορήγηση αντιγράφου των κατηγοριών, όπως προέκυπταν από τη διατύπωση της εισαγγελικής αρχής. Αυτό το έγγραφο απεστάλη προς την Επιτροπή και προσαρτάται στο υπόμνημα αντικρούσεως.

10 Η Επιτροπή έλαβε αντίγραφο των τελικών κατηγοριών που αφορούσαν όλους τους κατηγορουμένους στις 19 Ιανουαρίου 1979.

Επί της ελεγκτικής εξουσίας της Επιτροπής

11 Η Ιταλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι η απονεμηθείσα με τον κανονισμό 2/71 στην Επιτροπή ελεγκτική εξουσία δεν μπορεί να ασκείται, παρά από τη στιγμή κατά την οποία ο εθνικός διοικητικός οργανισμός έχει περατώσει το έργο του της βεβαιώσεως των ιδίων πόρων, δηλαδή έχει βεβαιώσει την πίστωση και την έχει θέσει στη διάθεση των Κοινοτήτων. Η θεσπισθείσα με την κοινοτική κανονιστική ρύθμιση διαδικασία περιλαμβάνει, πράγματι, τρία στάδια: το στάδιο της «βεβαιώσεως» των ιδίων πόρων, το στάδιο της «θέσεως σε διάθεση» των πόρων που βεβαιώθηκαν και το στάδιο της διενέργειας «ελέγχων». Για να αρχίσει το στάδιο του ελέγχου, στο οποίο η Επιτροπή έχει την εξουσία να παρέμβει, θα έπρεπε οι εθνικές διοικητικές υπηρεσίες να έχουν εξαντλήσει τα προηγούμενα στάδια. Τότε μόνο η Επιτροπή θα μπορούσε να συνεργαστεί με αυτές τις υπηρεσίες για να ελέγξει αν η βεβαίωση των ιδίων πόρων και η καταβολή τους εκτελέστηκαν ορθώς.

12 Η Επιτροπή υποστηρίζει, εναντίον αυτής της απόψεως, ότι, για να είναι αποτελεσματικός ο έλεγχός της, πρέπει να μπορεί να ασκείται από τη στιγμή κατά την οποία διαπιστώνεται η ύπαρξη πραγματικού περιστατικού γεννεσιουργού

ιδίων πόρων. Αυτό προκύπτει από τις διατάξεις που διέπουν τους ελέγχους, ιδίως από τα άρθρα 6 και 14 του κανονισμού 2/71.

13 Το Δικαστήριο δεν μπορεί να δεχθεί την επιχειρηματολογία της Ιταλικής Κυβέρνήσεως που θα ισοδυναμούσε με το να στερήσει του περιεχομένου τους τις διατάξεις των εφαρμοστέων νομοθετικών κειμένων. Οι εξουσίες της Επιτροπής θα περιορίζονταν τότε σε απλό έλεγχο a posteriori των λογαριασμών των ιδίων πόρων που τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να τηρούν. Όμως, το άρθρο 6 του κανονισμού 2/71 προβλέπει σύστημα μηνιαίας καταχωρήσεως στα λογιστικά βιβλία και το άρθρο 9, παράγραφος 2, ότι κάθε καθυστέρηση στην καταχώρηση συνεπάγεται την καταβολή τόκων από το κράτος μέλος για το οποίο πρόκειται. Το γεγονός ότι σύμφωνα με το εν λόγω άρθρο 6, οι βεβαιωθέντες πόροι εγγράφονται στα κοινοτικά λογιστικά βιβλία ως έσοδα προς απόδοση απαιτεί να μπορεί από αυτή τη στιγμή να ασκείται το δικαίωμα της Επιτροπής να ζητήσει τη διενέργεια συμπληρωματικών ελέγχων και να συμμετάσχει στους διενεργούμενους από τα ίδια τα κράτη μέλη ελέγχους, από τη στιγμή κατά την οποία έπρεπε να έχει γίνει η βεβαίωση.

14 Επομένως, η Ιταλική Κυβέρνηση αβασίμως αμφισβητεί την εξουσία της Επιτροπής να ασκεί τον έλεγχό της ήδη από το στάδιο της «βεβαιώσεως» των ιδίων πόρων από τον αρμόδιο οργανισμό του εν λόγω κράτους μέλους.

Επί του προβλήματος του απορρήτου της ανακρίσεως

15 Όπως προκύπτει από την εξέταση των προβληθέντων προς υποστήριξη της προσφυγής επιχειρημάτων, η ουσιώδης αιτίαση της Επιτροπής αφορά την άρνηση, εκ μέρους της ιταλικής διοικήσεως, να ανακοινώσει τις πληροφορίες, τις αποτελούσες το αντικείμενο της ποινικής διαδικασίας και τις καλυπτόμενες, ως τοιαύτες, από το απόρρητο της ανακρίσεως. Το ζήτημα τίθεται, συνεπώς, αν η σχετική κοινοτική κανονιστική ρύθμιση μπορεί να ερμηνευθεί ως επιβάλλουσα στα κράτη μέλη την υποχρέωση να ανακοινώνουν τέτοιες πληροφορίες, κατά παρέκκλιση, αν παρίσταται ανάγκη, από τους κανόνες της εθνικής δικονομίας.

16 Το άρθρο 14 του κανονισμού 2/71, που επανέλαβε το άρθρο 18 του κανονισμού 1891/77, ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη προβαίνουν σε ελέγχους και έρευνες, σχετικά με τη βεβαίωση και τη θέση των ιδίων πόρων στη διάθεση της Επιτροπής. Η Επιτροπή ασκεί τις αρμοδιότητές της σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται στο παρόν άρθρο.

2. Στο πλαίσιο αυτό, τα κράτη μέλη:

— προβαίνουν στους συμπληρωματικούς ελέγχους, τους οποίους η Επιτροπή δύναται να ζητήσει με αιτιολογημένη αίτηση·

— συνεργάζονται με την Επιτροπή, κατόπιν αιτήσεώς της, στους ελέγχους που διεξάγουν.

Τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα μέτρα που δύνανται να διευκολύνουν τους ελέγχους αυτούς...»

17 Πρέπει, καταρχάς να παρατηρηθεί, ότι τα εφαρμοστέα κοινοτικά νομοθετικά κείμενα δεν εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να προβαίνει η ίδια σε ελέγχους, αλλά προβλέπουν ότι η Επιτροπή «συμμετέχει» στους διενεργούμενους από τα κράτη μέλη ελέγχους. Από αυτό προκύπτει ότι τα εν λόγω νομοθετικά κείμενα δεν έχουν ως αποτέλεσμα να τροποποιούν τις ίδιες τις διαδικασίες ελέγχου που εφαρμόζονται στα διάφορα κράτη μέλη.

18 Πρέπει, επιπλέον, να υπομνησθεί ότι οι κοινοτικοί κανονισμοί δεν κάνουν μνεία της σχέσεως μεταξύ των ελεγκτικών εξουσιών, των σχετικών με τη βεβαίωση των ιδίων πόρων, αφενός, και των προβλεπόμενων από τις εθνικές νομοθεσίες εγγυήσεων για την καλή εξέλιξη των διαδικασιών επί ποινικών θεμάτων, αφετέρου.

19 Από τις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι, στο σημερινό στάδιο εξελίξεως του κοινοτικού δικαίου, οι έλεγχοι τους οποίους μπορεί να ζητήσει η Επιτροπή και στους οποίους πρέπει να συμμετέχει περιλαμβάνουν όλους τους ελέγχους στους οποίους οι εθνικές διοικήσεις μπορούν να προβούν, δεν μπορεί όμως να συναχθεί από τα οικεία νομοθετικά κείμενα η πρόθεση τροποποιήσεως των σχέσεων μεταξύ διοικήσεως και δικαστικής εξουσίας.

20 Οι κανόνες οι οποίοι, στις ποινικές εθνικές νομοθεσίες, εμποδίζουν την ανακοίνωση σε ορισμένα πρόσωπα πράξεων της ποινικής δικονομίας, μπορούν να αντιταχθούν στην Επιτροπή, στο μέτρο που οι ίδιοι αυτοί περιορισμοί μπορούν να αντιτάσσονται στην εθνική διοίκηση.

21 Όπως φαίνεται από την εξέταση της δικογραφίας, η Ιταλική Κυβέρνηση, αφού συνεργάστηκε με την Επιτροπή στο μέτρο των νομικών δυνατοτήτων της κατά τη διάρκεια της διαδικασίας, ανακοίνωσε στην Επιτροπή τα στοιχεία που καλύ-

πτονταν από το απόρρητο της ανακρίσεως από τη στιγμή κατά την οποία ήρθη το απόρρητο από τον ανακριτή.

22 Πρέπει, επομένως, να αναγνωριστεί ότι η Ιταλία δεν παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.

23 Επομένως, η προσφυγή πρέπει να απορριφθεί.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

Απορρίπτει την προσφυγή.

O'Keeffe Touffait Mertens de Wilmars Pescatore

Mackenzie Stuart Bosco Koopmans

Δημοσιεύτηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 10 Ιανουαρίου 1980.

Ο γραμματέας
A. Van Houtte

Ο προεδρεύων
A. O'Keeffe
πρόεδρος του πρώτου τμήματος