ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)
της 20ής Φεβρουαρίου 2002 *

Στην υπόθεση Τ-170/00,

Förde-Reederei GmbH, με έδρα το Flensburg (Γερμανία), εκπροσωπούμενη από τους U. Schrömbges και L. Harings, δικηγόρους, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

ενάγουσα,

κατά

Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, εκπροσωπούμενου από την A.-M. Colaert και τον J.-P. Hix,

και

Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενης από τους E. Traversa, R. Lyal και K. Gross, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

εναγόμενα,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

που έχει ως αντικείμενο αγωγή αποζημιώσεως για τη ζημία που ισχυρίζεται ότι υπέστη η ενάγουσα λόγω της εκπνοής του μεταβατικού καθεστώτος φορολογικής απαλλαγής που προβλέπει το άρθρο 28 της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Φεβρουαρίου 1992, σχετικά με το γενικό καθεστώς, την κατοχή, την κυκλοφορία και τους ελέγχους των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους κατανάλωσεως (ΕΕ L 76, σ. 1),

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ
ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. M. Moura Ramos, Πρόεδρο, J. Pirrung και A. W. H. Meij, δικαστές,

γραμματέας: D. Christensen, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της προφορικής διαδικασίας της 27ης Νοεμβρίου 2001,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

Νομικό πλαίσιο

1 Πριν από τη θέσπιση του εν λόγω φορολογικού καθεστώτος, οι κοινοτικές διατάξεις περί φόρων καταναλώσεως περιλαμβάνονταν μεταξύ άλλων στην οδηγία

69/169/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Μαΐου 1969, περί εναρμονίσεως των νομοθετικών κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν τις εκπτώσεις φόρου κύκλου εργασιών και τους δασμούς που καταβάλλονται κατά την εισαγωγή στα πλαίσια της διεθνούς διακίνησης επιβατών (ΕΕ ειδ. έκδ. 09/001, σ. 17), και προέβλεπε, στο πλαίσιο της κυκλοφορίας μεταξύ κρατών μελών, απαλλαγή από τους φόρους καταναλώσεως για τα προϊόντα που περιέχονται στις προσωπικές αποσκευές των ταξιδιωτών. Έδινε στα πρατήρια, τα εγκατεστημένα στα σκάφη ή εντός των αερολιμένων, το δικαίωμα πωλήσεως αγαθών χωρίς καταβολή φόρων καταναλώσεως, όταν τα αγαθά προορίζονταν για εξαγωγή σε άλλα κράτη μέλη.

2 Στη συνέχεια η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, με το άρθρο 13, συμπλήρωσε τη Συνθήκη ΕΚ, προσθέτοντας το άρθρο 8 Α που έγινε αργότερα, στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, το άρθρο 7 Α της Συνθήκης ΕΚ και στη συνέχεια, με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, το άρθρο 14 ΕΚ, κατά το οποίο «η Κοινότητα εκδίδει τα μέτρα για την προοδευτική εγκαθίδρυση της εσωτερικής αγοράς κατά τη διάρκεια χρονικής περιόδου η οποία λήγει την 31η Δεκεμβρίου 1992, σύμφωνα με τις διατάξεις [...] [του άρθρου] 99 [...]. Η εσωτερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα στον οποίο εξασφαλίζεται η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων, των προσώπων, των υπηρεσιών και των κεφαλαίων [...]».

3 Κατά το άρθρο 99 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 93 ΕΚ) — που προστέθηκε επίσης με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη — το Συμβούλιο εκδίδει διατάξεις για την εναρμόνιση των νομοθεσιών των σχετικών, μεταξύ άλλων, με τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως στον βαθμό που η εναρμόνιση αυτή είναι αναγκαία για να εξασφαλιστεί η εγκαθίδρυση και η λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

4 Βάσει της τελευταίας αυτής διατάξεως, η Επιτροπή, με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου σχετικά με το γενικό καθεστώς, την κατοχή και την κυκλοφορία προ-

ϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως (ΕΕ C 322, της 21ης Δεκεμβρίου 1990, σ. 1), εκτίμησε ότι — λόγω της καταργήσεως των φορολογικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών — η δασμολόγηση κατά την εισαγωγή και οι απαλλαγές κατά την εξαγωγή θα γίνονται μόνο για τις πράξεις που πραγματοποιούνται στα εξωτερικά της Κοινότητας εδάφη και ότι οι φορολογικές απαλλαγές δεν δικαιολογούνται πλέον στο πλαίσιο της ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας. Αυτή η πρόταση οδηγίας δεν περιελάμβανε ειδικές διατάξεις ούτε παρεκκλίσεις για την κυκλοφορία αυτή. Κατά την διάρκεια των εργασιών του Συμβουλίου, πάντως, προστέθηκαν περιορισμένης χρονικής ισχύος εξαιρετικές διατάξεις για τις παραδόσεις αγαθών στους ταξιδιώτες κατά τις ενδοκοινοτικές μεταφορές. Οι εξαιρέσεις αυτές περιελήφθησαν στην οδηγία 92/12/ΕΟΚ σχετικά με το γενικό καθεστώς, την κατοχή, την κυκλοφορία και τους ελέγχους των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως, την οποία εξέδωσε τελικά το Συμβούλιο στις 25 Φεβρουαρίου 1992 (ΕΕ L 76, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε, μεταξύ άλλων, με την οδηγία 92/108/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 14ης Δεκεμβρίου 1992 (ΕΕ L 390, σ. 124), και με την οδηγία 94/74/ΕΚ του Συμβουλίου, της 22ας Δεκεμβρίου 1994 (ΕΕ L 365, σ. 46) (στο εξής, συλλογικά: οδηγία).

5 Συγκεκριμένα, το άρθρο 28 της οδηγίας ορίζει:

«Κατά τη διάρκεια της χρονικής περιόδου που λήγει στις 30 Ιουνίου 1999, εφαρμόζονται οι ακόλουθες διατάξεις:

1) Τα κράτη μέλη μπορούν να απαλλάσσουν από το φόρο τα προϊόντα που διατίθενται από πρατήρια και τα οποία μεταφέρονται στις προσωπικές αποσκευές των ταξιδιωτών που μεταβαίνουν σε άλλο κράτος μέλος με ενδοκοινοτικό πλου ή πτήση.

[...]

Εξομοιώνονται προς τα προϊόντα που διατίθενται στα πρατήρια, τα προϊόντα που διατίθενται μέσα στα αεροσκάφη ή στα πλοία κατά τη διάρκεια ενδοκοινοτικής μεταφοράς ταξιδιωτών.

[...]»

6 Συναφώς, η εικοστή τρίτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αναφέρει ότι πρέπει να αξιοποιηθεί μια χρονική περίοδος ώστε να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα για την αντιμετώπιση τόσο των κοινωνικών επιπτώσεων στους σχετικούς τομείς όσο και των περιφερειακών δυσχερειών, ιδίως στις μεθοριακές περιοχές και ότι, για τον σκοπό αυτό, πρέπει να επιτρέπεται στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν, για την περίοδο μέχρι τις 30 Ιουνίου 1999, τα προϊόντα που παραδίδονται στα πλαίσια των αεροπορικών ή θαλάσσιων μεταφορών ταξιδιωτών μεταξύ των κρατών μελών.

7 Μετά τη λήξη της ισχύος αυτής της εξαιρετικής ρύθμισης, δηλαδή μετά την 1η Ιουλίου 1999, οι πράξεις στις οποίες αναφέρεται αυτή υπόκεινται στο γενικό σύστημα που θεσπίζει η οδηγία.

8 Το σύστημα αυτό, που σκοπεί να εξασφαλίσει την ελεύθερη κυκλοφορία στην εσωτερική αγορά των εμπορευμάτων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως (πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας), χαρακτηρίζεται αφενός από την «αρχή της χώρας προορισμού», κατά την οποία οι παραδόσεις εμπορευμάτων σε επαγγελματία που ασκεί οικονομική δραστηριότητα κατά τρόπο ανεξάρτητο που πραγματοποιείται σε κράτος μέλος άλλο από εκείνο στο οποίο πραγματοποιείται η κατανάλωση δημιουργούν την υποχρέωση καταβολής ειδικού φόρου καταναλώσεως σ' αυτό το κράτος μέλος (πέμπτη αιτιολογική σκέψη), και αφετέρου από την «αρχή της χώρας αναχωρήσεως», κατά την οποία τα προϊόντα που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως και αποκτώνται από ιδιώτες για δικές τους ανάγκες και μεταφέρονται

από τους ίδιους πρέπει να φορολογούνται στο κράτος μέλος στο οποίο αποκτώνται (έκτη αιτιολογική σκέψη).

9 Η οδηγία καθορίζει κριτήρια προκειμένου να προσδιορίζεται αν τα προϊόντα που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως κατέχονται για προσωπικούς ή για εμπορικούς λόγους (έβδομη αιτιολογική σκέψη). Επιπλέον προβλέπεται ότι η διέλευση από το έδαφος ενός κράτους μέλους σε άλλο δεν μπορεί να αποτελέσει λόγο ελέγχου που ενδέχεται να παρακωλύσει την ελεύθερη κυκλοφορία εντός της Κοινότητας αλλ' ότι το απαιτητό του φόρου επιβάλλει από τη φύση του να είναι γνωστές οι κινήσεις των προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως και πρέπει, συνεπώς, να προβλεφθεί ένα συνοδευτικό έγγραφο για τα προϊόντα αυτά (δέκατη αιτιολογική σκέψη). Τέλος, σε περίπτωση καταβολής του ειδικού φόρου καταναλώσεως στο κράτος μέλος όπου έγινε η διάθεση στην κατανάλωση, πρέπει να υπάρχει δυνατότητα επιστροφής του φόρου αυτού όταν τα προϊόντα δεν προορίζονται να καταναλωθούν σε αυτό το κράτος μέλος (δέκατη όγδοη αιτιολογική σκέψη).

10 Οι διατάξεις της οδηγίας που συγκροτούν το εν λόγω γενικό σύστημα είναι οι ακόλουθες:

«Άρθρο 6

1. Ο ειδικός φόρος καταναλώσεως καθίσταται απαιτητός κατά τη θέση των προϊόντων σε ανάλωση [...].

Θεωρείται ως θέση σε ανάλωση προϊόντων που υπόκεινται σε ειδικό φόρο καταναλώσεως:

[...]

β) κάθε κατασκευή [...]

γ) κάθε εισαγωγή [...] τέτοιων προϊόντων [...]

[...]».

«Άρθρο 7

1. Σε περίπτωση κατά την οποία προϊόντα που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως και έχουν ήδη τεθεί σε ανάλωση σ' ένα κράτος μέλος βρίσκονται στην κατοχή προσώπου για εμπορικούς σκοπούς στο εσωτερικό άλλου κράτους μέλους, οι ειδικοί φόροι καταναλώσεως εισπράττονται στο κράτος μέλος στο οποίο βρίσκονται τα προϊόντα αυτά.

2. Για τον σκοπό αυτόν, [...], όταν τα προϊόντα που έχουν ήδη τεθεί σε ανάλωση, [...], σε κράτος μέλος, παραδίδονται, προορίζονται να παραδοθούν ή διατίθενται στο εσωτερικό άλλου κράτους μέλους, για τις ανάγκες επαγγελματία που ασκεί ανεξάρτητη οικονομική δραστηριότητα [...], ο ειδικός φόρος καταναλώσεως καθίσταται απαιτητός στο άλλο αυτό κράτος μέλος.

3. Οι ειδικός φόρος καταναλώσεως οφείλεται, κατά περίπτωση, από το πρόσωπο που πραγματοποιεί την παράδοση, που κατέχει τα προϊόντα που προορίζονται να

παραδοθούν, ή από το πρόσωπο στο οποίο διατίθενται τα προϊόντα στο εσωτερικό κράτους μέλους άλλου από εκείνο όπου είχαν ήδη τεθεί σε ανάλωση, ή από τον επαγγελματία [...].

4. Τα προϊόντα που αναφέρονται στην παράγραφο 1 κυκλοφορούν μεταξύ των διαφόρων κρατών μελών υπό την κάλυψη συνοδευτικού εγγράφου [...].

5. Το πρόσωπο, ο επαγγελματίας ή ο οργανισμός δημοσίου δικαίου που αναφέρονται στην παράγραφο 3 οφείλει να συμμορφώνεται προς τις ακόλουθες υποχρεώσεις:

α) να καταθέτει πριν από την αποστολή των εμπορευμάτων δήλωση στις φορολογικές αρχές του κράτους μέλους προορισμού και να εγγυάται την καταβολή των ειδικών φόρων καταναλώσεως·

β) να καταβάλλει τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως στο κράτος μέλος προορισμού σύμφωνα με τις προβλεπόμενες από αυτό το κράτος μέλος διαδικασίες·

γ) να δέχεται πρόθυμα κάθε έλεγχο που διενεργεί το κράτος μέλος προορισμού για να εξακριβώσει ότι πραγματοποιήθηκε η παραλαβή των εμπορευμάτων και ότι καταβλήθηκαν οι οφειλόμενοι ειδικοί φόροι καταναλώσεως.

6. Οι ειδικοί φόροι καταναλώσεως που είχαν καταβληθεί στο πρώτο κράτος μέλος, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, επιστρέφονται σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 22, παράγραφος 3.

7. Εάν προϊόντα, που υπόκεινται σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως και τα οποία διατίθενται ήδη στην κατανάλωση σε ένα κράτος μέλος, παραδίδονται για άλλο τόπο προορισμού στο ίδιο κράτος μέλος, διαμέσου του εδάφους ενός άλλου κράτους μέλους, χρησιμοποιώντας κατάλληλο δρομολόγιο, πρέπει να χρησιμοποιείται το συνοδευτικό έγγραφο που αναφέρεται στην παράγραφο 4.

8. Στις περιπτώσεις που προβλέπονται στην παράγραφο 7:

α) ο αποστολέας οφείλει να υποβάλει, πριν από την αποστολή των εμπορευμάτων, δήλωση στις φορολογικές αρχές του τόπου αναχώρησης στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος όσον αφορά τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως·

β) ο παραλήπτης οφείλει να βεβαιώνει την παραλαβή των εμπορευμάτων σύμφωνα με τους όρους που προβλέπονται από τις φορολογικές αρχές του τόπου προορισμού στις οποίες έχει ανατεθεί ο έλεγχος όσον αφορά τους ειδικούς φόρους καταναλώσεως·

γ) [...].

9. Όταν μεταφέρονται συχνά και τακτικά εμπορεύματα υποκείμενα σε ειδικό φόρο καταναλώσεως υπό τις αναφερόμενες στην παράγραφο 7 προϋποθέσεις, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέπουν με διμερείς συμβάσεις απλουστευμένη διαδικασία που να αποκλίνει από τα οριζόμενα στις παραγράφους 7 και 8.»

«Άρθρο 8

Για τα προϊόντα που αποκτούν ιδιώτες για δική τους ανάγκη και τα οποία μεταφέρουν αυτοπροσώπως, η βασική αρχή που διέπει την εσωτερική αγορά ορίζει ότι οι ειδικοί φόροι καταναλώσεως εισπράττονται στο κράτος μέλος όπου τα προϊόντα αυτά αποκτώνται.»

«Άρθρο 9

1. Με την επιφύλαξη των άρθρων 6, 7 και 8, ο ειδικός φόρος καταναλώσεως καθίσταται απαιτητός όταν τα προϊόντα που έχουν τεθεί σε ανάλωση σε ένα κράτος μέλος βρίσκονται στην κατοχή κάποιου για εμπορικούς σκοπούς σε άλλο κράτος μέλος [...].

[...]

2. Για να αποδείξουν ότι τα προϊόντα που αναφέρονται στο άρθρο 8 προορίζονται για εμπορικούς σκοπούς, τα κράτη μέλη πρέπει, μεταξύ άλλων, να λάβουν υπόψη [...] την ποσότητα αυτών των προϊόντων.

[...]»

11 Βάσει του άρθρου 7, παράγραφος 4, της οδηγίας, η Επιτροπή εξέδωσε, στις 17 Δεκεμβρίου 1992, τον κανονισμό (ΕΟΚ) 3649/92 σχετικά με απλουστευμένο συνοδευτικό έγγραφο για την ενδοκοινοτική κυκλοφορία προϊόντων υποκείμενων σε ειδικό φόρο καταναλώσεως, για τα οποία έχει καταβληθεί φόρος και τα οποία

έχουν διατεθεί στην κατανάλωση στο κράτος μέλος αποστολής (ΕΕ L 369, σ. 17) (στο εξής: κανονισμός). Το απλουστευμένο συνοδευτικό έγγραφο έχει ως στόχο ιδίως να εξασφαλίσει την τήρηση των υποχρεώσεων του προσώπου το οποίο οφείλει τον ειδικό φόρο καταναλώσεως.

Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

12 Η εταιρία Förde-Reederei, γερμανική εταιρία θαλασσίων μεταφορών, επικαλείται με την υπό κρίση αγωγή δικαίωμα προς αποζημίωση που της εξεχώρησε η δανική εταιρία Nordisk Faergefart (στο εξής: NF) της οποίας είναι ένας από τους κύριους συνεργάτες. Η NF εκμεταλλευόταν μέχρι τις 30 Ιουνίου 1999 γραμμές οχηματαγωγών μεταξύ Faaborg (Δανία) και Gelting (Γερμανία), αφενός, και μεταξύ Langeland (Δανία) και Kiel (Γερμανία), αφετέρου. Η σχετική δραστηριότητα ήταν η μεταφορά με οχηματαγωγά, προσώπων, αυτοκινήτων, φορτηγών και επιβατικών και λεωφορείων. Στα σκάφη λειτουργούσε εστιατόριο και πωλούνταν προϊόντα — αφορολόγητα τότε — σε περίπτερα.

13 Η πώληση εισιτηρίων μεταφοράς απέφερε κατά την περίοδο 1997/98 περί τα 17 εκατομμύρια δανικές κορώνες (DKK), ενώ τα έξοδα εκμεταλλεύσεως των γραμμών ανήλθαν σε 69 εκατομμύρια DKK.

14 Κατά την ενάγουσα μόνον, η πώληση «αφορολόγητων» προϊόντων στα πλοία καθιστούσε δυνατή την επίτευξη θετικού οικονομικού αποτελέσματος. Λόγω του ότι το καθεστώς «αφορολόγητων» πωλήσεων στους επιβάτες έπαυσε να ισχύει στις 30 Ιουνίου 1999, η NF εγκατέλειψε τις προαναφερθείσες δραστηριότητες κατά την ίδια ημερομηνία.

15 Με δικόγραφα της 28ης Ιουνίου 1999, η NF άσκησε κατά του Συμβουλίου,

— προσφυγή βάσει του άρθρου 230 ΕΚ με την οποία ζήτησε την ακύρωση της οδηγίας, κατά το μέτρο που περιόρισε μέχρι τις 30 Ιουνίου 1999 την εφαρμογή του άρθρου 28 (υπόθεση T-156/99),

— αίτηση αναστολής της εκτελέσεως της οδηγίας μέχρις ότου αποφανθεί το Πρωτοδικείο επί της κύριας προσφυγής, κατά το μέτρο που η οδηγία περιόρισε μέχρι τις 30 Ιουνίου 1999 την εφαρμογή των κανόνων του άρθρου 28 (υπόθεση T-156/99 R).

16 Με διάταξη της 9ης Ιουλίου 1999, ο Πρόεδρος του Πρωτοδικείου απέρριψε την αίτηση αναστολής εκτελέσεως. Με διάταξη της ίδιας ημερομηνίας, το Πρωτοδικείο (πρώτο τμήμα) απέρριψε, ως προφανώς απαράδεκτη, την προσφυγή ακυρώσεως. Καμία από τις διατάξεις αυτές δεν προσβλήθηκε με αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Δικαστηρίου.

17 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Πρωτοδικείου στις 22 Ιουνίου 2000, η ενάγουσα άσκησε την υπό κρίση αγωγή, με την οποία ζητεί την αποκατάσταση της ζημίας που υπέστη η NF λόγω της απαγορεύσεως, από 1ης Ιουλίου 1999, της πωλήσεως αφορολόγητων εμπορευμάτων κατά τη διάρκεια ενδοκοινοτικών μεταφορών, που προβλέπει το άρθρο 28 της οδηγίας. Η συνολική ζημία που προβάλλει η ενάγουσα για το οικονομικό έτος 1999/2000 ανέρχεται σε 2 εκατομμύρια γερμανικά μάρκα (DEM) περίπου, πλην όμως η ενάγουσα ζητεί εν προκειμένω ένα μέρος του ποσού αυτού, για την περίοδο από 1ης Ιουλίου μέχρι 31ης Δεκεμβρίου 1999.

18 Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή, το Πρωτοδικείο (πρώτο τμήμα) αποφάσισε την έναρξη της προφορικής διαδικασίας.

19 Οι διάδικοι αγόρευσαν και απάντησαν στις ερωτήσεις του Πρωτοδικείου κατά τη συνεδρίαση της 27ης Νοεμβρίου 2001.

Αιτήματα των διαδίκων

20 Η ενάγουσα ζητεί από το Πρωτοδικείο:

— να υποχρεώσει αλληλεγγύως το Συμβούλιο και την Επιτροπή να της καταβάλουν αποζημίωση για τη ζημία που υπέστη λόγω της παύσεως ισχύος του «καθεστώτος αφορολόγητων πωλήσεων» που προβλέπει το άρθρο 28 της οδηγίας, στις 30 Ιουνίου 1999, αποζημίωση την οποία η ενάγουσα υπολογίζει και περιορίζει στο ποσό του 1 000 000 DEM, εντόκως, προς 8 % ετησίως από της εκδόσεως της αποφάσεως·

— να καταδικάσει τα εναγόμενα όργανα στα δικαστικά έξοδα.

21 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή ζητούν από το Πρωτοδικείο:

— να απορρίψει την αγωγή·

— να καταδικάσει την ενάγουσα στα δικαστικά έξοδα.

Σκεπτικό

22 Η ενάγουσα προσάπτει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή ότι, προβλέποντας για τις 30 Ιουνίου 1999 την εκπνοή του εξαιρετικού καθεστώτος του άρθρου 28 της οδηγίας, δημιούργησαν χαώδη κατάσταση για τους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες. Η ενάγουσα καταγγέλλει την αδυναμία εφαρμογής στην πράξη των διατάξεων του γενικού συστήματος της οδηγίας και του κανονισμού στην ενδοκοινοτική μεταφορά επιβατών, δεδομένου ότι οι σχετικές διατάξεις δεν είναι κατάλληλες για να ρυθμίσουν αποτελεσματικά την πώληση αντικειμένων επί του πλοίου που πραγματοποιεί ενδοκοινοτικά θαλάσσια δρομολόγια. Συναφώς, η ενάγουσα επικαλείται ως αιτία της ζημίας τόσο την ευθύνη της Κοινότητας λόγω παράνομης πράξης όσο και την ευθύνη της λόγω νόμιμης πράξης.

Επί της ευθύνης της Κοινότητας λόγω παράνομης πράξης

Επιχειρήματα των διαδίκων

— Όσον αφορά τον ισχυρισμό της παράνομης συμπεριφοράς του Συμβουλίου και της Επιτροπής

23 Η ενάγουσα υποστηρίζει ότι το γενικό σύστημα που θεσπίζει η οδηγία και ο κανονισμός διέπει μόνον τις επιχειρήσεις και αφορά μόνον τις σχέσεις μεταξύ επιχειρηματιών. Η λιανική πώληση στο πλαίσιο της ενδοκοινοτικής μεταφοράς επιβατών δεν

ρυθμίζεται. Από το γενικό αυτό σύστημα προκύπτει ότι η μεταφορά των οικείων εμπορευμάτων από το κράτος μέλος αναχωρήσεως σε άλλο κράτος μέλος καθιστά απαιτητό τον φόρο καταναλώσεως. Οι επιβαλλόμενες γραφειοκρατικές διατυπώσεις έχουν ως αποτέλεσμα να αποκλείουν την επιστροφή των φόρων καταναλώσεως που εισπράχθηκαν ήδη στο κράτος μέλος αναχωρήσεως, έτσι ώστε η οδηγία προκαλεί διπλή φορολόγηση των εμπορευμάτων και δημιουργεί εμπόδιο στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς.

24 Η ενάγουσα διευκρινίζει ότι το πιστοποιητικό παραλαβής που αποτελεί ουσιαστική προϋπόθεση της επιστροφής του φόρου έχει αποτρεπτικό αποτέλεσμα καθόσον εμπλέκει τον ταξιδιώτη σε μια φορολογική διαδικασία δυσανάλογη που τον εκθέτει στον κίνδυνο να υποχρεωθεί να καταβάλει τον φόρο σε περίπτωση που διαπιστωθούν παρατυπίες. Λόγω των υπερβολικών διατυπώσεων που απαιτούνται, οι εκμεταλλευόμενοι οχηματαγωγά υφίστανται σοβαρή δυσμενή διάκριση στο λιανικό εμπόριο. Η φορολόγηση που επιβάλλεται για τη διέλευση των φορολογικών συνόρων καταλήγει σε υποχρεώσεις — όπως ο έλεγχος των αποθεμάτων, οι φορολογικές δηλώσεις, οι διαδικασίες απαλλαγής, η νέα επικόλληση των τιμών, κ.λπ. — που παραλύουν εντελώς τις πωλήσεις εντός του πλοίου.

25 Σχετικά με το επιχείρημα των εναγομένων ότι η φορολογική απαλλαγή στηρίζεται στις έννοιες της «εισαγωγής» και της «εξαγωγής» και ότι λόγω της καταργήσεως των φορολογικών συνόρων μεταξύ των κρατών μελών οι έννοιες αυτές δεν έχουν πλέον θέση στην εσωτερική αγορά και πρέπει να απαλειφθούν, η ενάγουσα παρατηρεί ότι τα φορολογικά σύνορα εντός της κοινής αγοράς κάθε άλλο παρά έχουν εξαλειφθεί. Ο στόχος που έταξε το Συμβούλιο που είναι να ισχύουν οι ίδιοι φόροι καταναλώσεως σε όλα τα κράτη μέλη δεν είναι ορατός. Κατά συνέπεια, τα εναγόμενα θυσίασαν στον βωμό μιας εξωπραγματικής φιλοσοφίας της εσωτερικής αγοράς τον ακμάζοντα οικονομικό κλάδο των «αφορολόγητων πωλήσεων».

26 Η ενάγουσα προσάπτει στο Συμβούλιο ότι, κατ' αυτόν τον τρόπο, παραβίασε την αρχή του κράτους δικαίου, την απαγόρευση των ποσοτικών περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών (άρθρα 28 ΕΚ και 29 ΕΚ), τις υποχρεώσεις που απορρέουν από

το άρθρο 93 ΕΚ, την αρχή της αναλογικότητας, την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης καθώς και τα θεμελιώδη δικαιώματα της ελεύθερης άσκησης του επαγγέλματος, της κυριότητας και της ελευθερίας του εμπορίου και της οικονομίας. Επιπλέον, το Συμβούλιο παρέβη το άρθρο 208 ΕΚ παραλείποντας να ζητήσει από την Επιτροπή να του υποβάλει πρόταση κατάλληλης οδηγίας που να συνάδει προς τις προαναφερθείσες διατάξεις και αρχές.

27 Η Επιτροπή εξάλλου υπερέβη προδήλως και ουσιωδώς τα όρια της οικείας εξουσίας εκτιμήσεως διότι δεν έλαβε υπόψη την αδυναμία εφαρμογής του γενικού συστήματος της οδηγίας και διότι δεν υπέβαλε στο Συμβούλιο κατάλληλες προτάσεις συνοδευτικών μέτρων.

28 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή υποστηρίζουν, αντιθέτως, ότι οι διατάξεις που επισημαίνει η ενάγουσα είναι κατάλληλες για να ρυθμίσουν την πώληση προϊόντων σε πλοίο που πραγματοποιεί ενδοκοινοτικά θαλάσσια δρομολόγια.

29 Τα εναγόμενα όργανα υπογραμμίζουν ιδίως ότι η άποψη της ενάγουσας αντικρούεται από τα πραγματικά περιστατικά. Συγκεκριμένα, άλλες επιχειρήσεις θαλασσίων μεταφορών που εκμεταλλεύονται θαλάσσιες γραμμές μεταξύ Γερμανίας και Δανίας συνέχισαν να πωλούν προϊόντα υποκείμενα σε ειδικούς φόρους καταναλώσεως μετά τις 30 Ιουνίου 1999. Συναφώς, επικαλούνται βεβαίωση του δανικού Υπουργείου Οικονομικών, κατά την οποία, η εταιρία Scandlines συνεχίζει τη δραστηριότητα αυτή σε δύο δρομολόγια οχηματαγωγών μεταξύ νότιας Δανίας και Γερμανίας ενώ οι επί του πλοίου πωλήσεις οίνου, μπύρας, οινοπνεύματος και καπνού περιλαμβάνουν δανικούς ή γερμανικούς φόρους. Τα εναγόμενα παρατηρούν ότι οι πωλήσεις στους επιβάτες γίνονται στην πραγματικότητα στο έδαφος του κράτους μέλους που προβλέπει τους χαμηλότερους φόρους καταναλώσεως ενώ τα σημεία πωλήσεως παραμένουν κλειστά κατά τη διαδρομή στο έδαφος του άλλου κράτους μέλους. Δεν υπάρχουν δηλαδή πρόσθετες διοικητικές διατυπώσεις ή οικονομικές δεσμεύσεις.

30 Η Επιτροπή προσθέτει ότι δεν υπέχει εκ του νόμου την υποχρέωση να ενεργήσει προς την κατεύθυνση που επιθυμεί η ενάγουσα, οπότε δεν μπορεί να της καταλογιστεί ότι παρέλειψε να υποβάλει σχετικές προτάσεις στο Συμβούλιο. Δεν μπορεί να υποχρεωθεί να υποβάλει στο Συμβούλιο συγκεκριμένη νομοθετική πρόταση παρά μόνον αν εκμηδενιζόταν το περιθώριο εκτιμήσεως που έχει, πράγμα που όπως είναι φανερό δεν συμβαίνει εν προκειμένω.

— Όσον αφορά τη ζημία που υπέστη η ενάγουσα

31 Η ενάγουσα ζητεί αποζημίωση για το διαφυγόν κέρδος που σημείωσε η NF λόγω του ότι εγκατέλειψε την εμπορική της δραστηριότητα μετά την — παράνομη — παύση του καθεστώτος απαλλαγής των αφορολόγητων πωλήσεων. Η ζημία αυτή υπολογίστηκε βάσει των προβλέψεων των πιθανών κερδών, στην περίπτωση που εξακολουθούσε να ισχύει το άρθρο 28 της οδηγίας και που η NF θα μπορούσε να συνεχίσει να πωλεί αφορολόγητα προϊόντα. Η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι, στην περίπτωση αυτή, η NF θα είχε επιτύχει τον ίδιο κύκλο εργασιών όπως και στο παρελθόν.

32 Το Συμβούλιο και η Επιτροπή φρονούν ότι ο καθορισμός του φορολογικού καθεστώτος των ενδοκοινοτικών μεταφορών εμπίπτει στη σφαίρα της νομοθετικής εξουσίας. Δεδομένου ότι ο νομοθέτης αποφάσισε να θέσει τέρμα στο εξαιρετικό καθεστώς που ίσχυε για τα πρατήρια, στις 30 Ιουνίου 1999, αν το Πρωτοδικείο έκρινε ότι το εξαιρετικό καθεστώς πρέπει να συνεχίσει να ισχύει εφόσον το γενικό καθεστώς αποδεικνύεται ανεφάρμοστο στην πράξη, τότε θα είχαμε παράνομη επέμβαση στο έργο του νομοθέτη. Κατά συνέπεια, η ζημία της ενάγουσας θα πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να περιοριστεί στο ποσό του κύκλου εργασιών που θα πραγματοποιούσε η NF αν συνέχιζε τη δραστηριότητα του μεταφορέα, μετά την παύση ισχύος του εξαιρετικού καθεστώτος. Ακριβώς όμως ο κύκλος εργασιών που θα μπορούσε να πραγματοποιήσει η NF μετά την 1η Ιουλίου 1999 θα ήταν αισθητά χαμηλότερος αυτού που πραγματοποίησε με τις παλαιότερες πωλήσεις της. Συγκεκριμένα, μέχρι την 1η Ιουλίου 1999 η NF υπαγόταν, σύμφωνα με τα εναγόμενα όργανα, σε ένα άκρως ευνοϊκό φορολογικό καθεστώς. Βάσει των στοιχείων αυτών τα εναγόμενα υποστηρίζουν ότι η ενάγουσα δεν προσδιόρισε επακριβώς τη ζημία της.

— Όσον αφορά τη σχέση αιτιότητας

33 Κατά την ενάγουσα, η σχέση αιτιότητας μεταξύ της ζημίας που υπέστη και της συμπεριφοράς την οποία προσάπτει στο Συμβούλιο και στην Επιτροπή είναι προφανής. Συγκεκριμένα, το διαφυγόν κέρδος που επικαλείται πρέπει να καταλογιστεί αποκλειστικά στην παράνομη παύση ισχύος του καθεστώτος του άρθρου 28 της οδηγίας. Η NF δεν θα μπορούσε να αποφύγει τη ζημία αυτή, δεδομένου ότι δεν θα ήταν οικονομικώς συμφέρον γι' αυτή να πραγματοποιήσει διαρθρωτικές προσαρμογές της δραστηριότητάς της.

34 Τα εναγόμενα υπογραμμίζουν ότι οι οδηγίες δεν σκοπούν να ιδρύσουν υποχρεώσεις που δεσμεύουν απευθείας τους ιδιώτες και συνεπώς δεν μπορούν, κατά τη συνήθη πορεία των πραγμάτων, να τους προξενήσουν ζημία. Τα εναγόμενα παρατηρούν ότι η πώληση προϊόντων υποκειμένων σε φόρο καταναλώσεως είναι ακόμη δυνατή στις θαλάσσιες μεταφορές μεταξύ Δανίας και Γερμανίας από τις 30 Ιουνίου 1999. Οι σχετικές εθνικές νομοθεσίες θα έδιναν τη δυνατότητα στη NF να συνεχίσει να πωλεί τέτοια προϊόντα στα πλοία της αν το είχε θελήσει. Συνεπώς, η NF εκουσίως έπαυσε να ασκεί τη δραστηριότητά της, οπότε δεν υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ της ζημίας που προβάλλει και της συμπεριφοράς που προσάπτει στα κοινοτικά όργανα.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

35 Υπενθυμίζεται ότι η αγωγή αποζημιώσεως που στηρίζεται στο άρθρο 288, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ αποτελεί αυτοτελές μέσο παροχής έννομης προστασίας, το οποίο επιτελεί ιδιαίτερη λειτουργία στο πλαίσιο των μέσων παροχής έννομης προστασίας, η δε άσκησή της εξαρτάται από προϋποθέσεις που έχουν τεθεί ενόψει του ειδικού της αντικειμένου (αποφάσεις του Δικαστηρίου της 2ας Δεκεμβρίου 1971, 5/71, Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 1025,

σκέψη 3· της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 175/84, Krohn κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 753, σκέψη 26, και της 17ης Μαΐου 1990, C-87/89, Sonito κ.λπ. κατά Επιτροπής, Συλλογή 1990, σ. I-1981, σκέψη 14). Η εν λόγω αγωγή διαφέρει από την προσφυγή ακυρώσεως, καθόσον αποσκοπεί όχι στην εξαφάνιση κάποιου συγκεκριμένου μέτρου αλλά στην αποκατάσταση της ζημίας την οποία προκάλεσε ένα κοινοτικό όργανο (προαναφερθείσες αποφάσεις Zuckerfabrik Schöppenstedt κατά Συμβουλίου, σκέψη 3· Krohn κατά Επιτροπής, σκέψη 32, και Sonito κ.λπ. κατά Επιτροπής, σκέψη 14).

36 Συνεπώς, η ενάγουσα δεν μπορεί να προβάλλει, με την υπό κρίση αγωγή αποζημιώσεως, όλες τις παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου που θα μπορούσε να στοιχειοθετεί αντικειμενικά η επίδικη οδηγία αλλά μόνον τις αιτιάσεις που εμφανίζουν συγκεκριμένη σχέση με τη ζημία για την οποία ζητεί αποζημίωση.

37 Κατά πάγια νομολογία, η στοιχειοθέτηση της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας προϋποθέτει ότι ο ενάγων αποδεικνύει το παράνομο της συμπεριφοράς που προσάπτει στο οικείο κοινοτικό όργανο, το υποστατό της ζημίας και την ύπαρξη αιτώδους συνάφειας μεταξύ της συμπεριφοράς αυτής και της προβαλλομένης ζημίας [βλ. απόφαση του Δικαστηρίου της 29ης Σεπτεμβρίου 1982, 26/81, Oleifici Mediterranei κατά ΕΟΚ, Συλλογή 1982, σ. 3057, σκέψη 16· αποφάσεις του Πρωτοδικείου της 11ης Ιουλίου 1996, T-175/94, International Procurement Services κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-729, σκέψη 44, της 16ης Οκτωβρίου 1996, T-336/94, Efisol κατά Επιτροπής, Συλλογή 1996, σ. II-1343, σκέψη 30, της 11ης Ιουλίου 1997, T-267/94, Oleifici Italiani κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ. II-1239, σκέψη 20, και της 29ης Ιανουαρίου 1998, T-113/96, Dubois et Fils κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1998, σ. II-125 (στο εξής: απόφαση Dubois), σκέψη 54]. Συνεπώς, αν μία από τις προϋποθέσεις αυτές δεν πληρούται, η αγωγή πρέπει να απορρίπτεται στο σύνολό της, χωρίς να χρειάζεται να εξεταστούν οι λοιπές προϋποθέσεις της εξωσυμβατικής ευθύνης της Κοινότητας (απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Σεπτεμβρίου 1994, C-146/91, ΚΥΔΕΠ κατά Συμβουλίου και Επιτροπής, Συλλογή 1994, σ. I-4199, σκέψη 19).

38 Υπό το φως αυτών των αρχών πρέπει να προσδιοριστεί η συγκεκριμένη συμπεριφορά που η ενάγουσα καταγγέλλει ως παράνομη και να εξεταστεί κατά πόσον η συμπεριφορά αυτή της προξένησε την προβαλλομένη ζημία.

39 Όσον αφορά τη ζημία, η ενάγουσα υποστηρίζει ότι η NF αναγκάστηκε να παύσει να ασκεί την εμπορική δραστηριότητά της στις 30 Ιουνίου 1999 λόγω του ότι ήταν ανέφικτη η εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της οδηγίας, ότι η NF θα συνέχιζε, προφανώς, εμπορική δραστηριότητα του ιδίου βεληνεκούς κατά το δεύτερο εξάμηνο του 1999 αν η οδηγία δεν της αφαιρούσε τη νομική δυνατότητα και ότι η ζημία της ανέρχεται, για το εν λόγω δεύτερο εξάμηνο, σε 1 000 000 DEM (αγωγή σημείο 85).

40 Η ενάγουσα προσθέτει ρητά ότι «η εκπνοή του καθεστώτος "αφορολόγητων" στις 30 Ιουνίου 1990 ανάγκασε τη [NF] [...] να παύσει την εκμετάλλευση των οχηματαγωγών, δηλαδή την εμπορική της δραστηριότητα», και ότι «κάθε εμπορική δραστηριότητα της [NF] εξαρτώνταν από το καθεστώς του άρθρου 28 της οδηγίας 92/12/ΕΟΚ και από τη διατήρησή του» (αγωγή σημείο 85). Επιπλέον, οι λογιστές στους οποίους ανέθεσε τη διενέργεια έρευνας διαπίστωσαν ότι η NF δεν μπορούσε να συνεχίσει «αποδοτική δραστηριότητα αν παύσει να ισχύει η άδεια πωλήσεως αφορολόγητων προϊόντων στο πλαίσιο των ενδοκοινοτικών μεταφορών» (αγωγή σημείο 3) και υπολόγισαν την προβαλλομένη ζημία «με βάση την υπόθεση ότι συνεχίζονται οι πωλήσεις αφορολόγητων ειδών» (αγωγή σημείο 7).

41 Τέλος, από τα αριθμητικά στοιχεία που προσκόμισε η ίδια η ενάγουσα — που δείχνουν ότι η πώληση εισιτηρίων μεταφοράς απέφερε κατά την περίοδο 1997/98 περί τα 17 εκατομμύρια DKK ενώ τα έξοδα εκμεταλλεύσεως της NF ανήλθαν σε 69 εκατομμύρια DKK (αγωγή αριθ. 3) — προκύπτει ότι το μεγαλύτερο μέρος των εσόδων της NF προερχόταν όχι από τη δραστηριότητά της ως εταιρίας μεταφορών αλλά από το προϊόν της πωλήσεως αφορολόγητων εμπορευμάτων.

42 Επομένως, σύμφωνα με τους ίδιους τους ισχυρισμούς της ενάγουσας, η ζημία την οποία προβάλλει προκλήθηκε από μόνον το γεγονός ότι το εξαιρετικό καθεστώς του άρθρου 28 της οδηγίας δεν διατηρήθηκε πέραν της 30ής Ιουνίου 1999. Όσον αφορά τον υπολογισμό της ζημίας αυτής, πρόκειται για απλή προβολή, στο δεύτερο εξάμηνο του 1999, των ετησίων λογαριασμών της ενάγουσας των ετών 1995/96 έως

1997/98. Η έκταση της ζημίας δεν συνδέεται ιδίως με τον μειωμένο όγκο κύκλου εργασιών, που εμποδίστηκε από τις καταγγελλόμενες γραφειοκρατικές διατυπώσεις, τον οποίο η NF μπορούσε ή θα μπορούσε να πραγματοποιήσει μετά τις 30 Ιουνίου 1999.

43 Συνεπώς, το ζήτημα αν είναι ή όχι εφαρμόσιμο το γενικό καθεστώς της οδηγίας και του κανονισμού καθώς και αν είναι ενδεχομένως υπερβολικές οι απαιτούμενες διατυπώσεις — ζητήματα τα οποία η ενάγουσα θεωρεί κρίσιμα εν προκειμένω — στερούνται σημασίας για την παρούσα διαφορά. Συγκεκριμένα, ακόμη και αν η εφαρμογή του καθεστώτος αυτού, ιδίως όσον αφορά την επιστροφή στο κράτος προορισμού των φόρων καταναλώσεως που καταβλήθηκαν ήδη στο κράτος αναχωρήσεως, δεν υπέκειτο σε καμία διοικητική δέσμευση στο πλαίσιο της ενδοκοινοτικής θαλάσσιας μεταφοράς, η NF θα αναγκαζόταν και πάλι, σύμφωνα με τους ισχυρισμούς της ενάγουσας, να σταματήσει την εμπορική δραστηριότητά της, δεδομένου ότι δεν ήταν πλέον αποδοτική εφόσον τα πωλούμενα στα πλοία της εμπορεύματα υπέκειντο πάντως σε κάποιο εθνικό φόρο καταναλώσεως.

44 Στην ουσία αυτό που προκάλεσε τη ζημία που προβάλλει η ενάγουσα ήταν η κατάργηση του συστήματος αφορολόγητων καθεαυτή ανεξάρτητα από το ενδεχομένως ανεφάρμοστο του γενικού φορολογικού καθεστώτος.

45 Πρέπει συνεπώς να εξεταστεί αν η κατάργηση του καθεστώτος των αφορολόγητων θεμελιώνει ευθύνη της Κοινότητας έναντι της NF.

46 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι, όπως έκρινε το Πρωτοδικείο με την απόφαση Dubois (σκέψη 46), η κατάργηση των τελωνειακών και φορολογικών συνόρων προκύπτει από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (βλ. σκέψη 2 ανωτέρω) που ορίζει ότι «η εσω-

τερική αγορά περιλαμβάνει ένα χώρο χωρίς εσωτερικά σύνορα». Δεδομένου όμως ότι η εφαρμογή, με πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα όπως οι οδηγίες και οι κανονισμοί, της γενικής αυτής διάταξης ανάγεται στο πρωτογενές δίκαιο, συνεπάγεται προφανώς επιλογές οικονομικής πολιτικής και εμπίπτει στο ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως των κοινοτικών οργάνων (βλ. mutatis mutandis, απόφαση Dubois, σκέψη 61), το οποίο αντιστοιχεί στις πολιτικές ευθύνες που αναθέτει η Συνθήκη στον κοινοτικό νομοθέτη.

47 Εξ αυτού προκύπτει, όσον αφορά την αιτίαση εις βάρος του Συμβουλίου ότι υπέβαλε τη δραστηριότητα την οποία ασκούσε η NF στο γενικό καθεστώς της οδηγίας και του κανονισμού, ότι η ευθύνη της Κοινότητας προϋποθέτει τη διαπίστωση κατάφωρης παραβίασης, δηλαδή πρόδηλης και σοβαρής, υπέρτερου κανόνα δικαίου που προστατεύει τα άτομα (απόφαση Dubois, σκέψη 59, και απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Ιουλίου 2000, C-352/98 P, Bergaderm & Goupil κατά Επιτροπής, Συλλογή 2000, σ. I-5291, σκέψεις 42 και 43).

48 Όσον αφορά την αιτίαση εις βάρος της Επιτροπής ότι παρέλειψε να υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις καταλλήλων νομοθετικών μέτρων, υπενθυμίζεται ότι το προαναφερθέν κριτήριο της κατάφωρης παραβίασης ισχύει και στην περίπτωση υπαίτιας παράλειψης (απόφαση Dubois, σκέψη 60).

49 Συναφώς, διαπιστώνεται ότι, εντός του χώρου χωρίς εσωτερικά φορολογικά σύνορα που δημιούργησε η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, στον οποίο όλα τα εμπορεύματα υπόκεινται σε φόρους καταναλώσεως, κανένας υπέρτερος κανόνας δικαίου δεν υποχρεώνει τον κοινοτικό νομοθέτη να συνδέσει το γεγονός και μόνον της διελεύσεως, με πλοίο, εθνικού συνόρου με φορολογική απαλλαγή των εμπορευμάτων που αγοράζονται στη διάρκεια του ταξιδιού. Αντιθέτως, η αρχή της ενότητας του χώρου αυτού επιτρέπει στον νομοθέτη να αντιμετωπίζει τη μεταφορά αυτή, για τις ανάγκες της φορολογίας, κατά τον ίδιο τρόπο όπως λόγου χάρη και τη μεταφορά εντός ενός μόνον κράτους, όπου επίσης δεν υπάρχουν εσωτερικά σύνορα ούτε φορολογικές απαλλαγές για την περίπτωση μιας απλής μεταφοράς, ή την ενδοκοινοτική μεταφορά με λεωφορείο ή με τραίνο, που δεν υπάγεται ούτε αυτή στο ευεργετικό καθεστώς «αφορολόγητων».

50 Η κατάργηση της επίδικης φορολογικής απαλλαγής, με την αιτιολογία ότι αντιβαίνει στην αρχή ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, δεν μπορεί συνεπώς να χαρακτηριστεί ως πταίσμα και σε καμία περίπτωση ως πταίσμα σοβαρό και πρόδηλο. Η διαπίστωση αυτή είναι κατά μείζονα λόγο εύλογη καθόσον το άρθρο 28 της οδηγίας πρόβλεψε για τον τομέα της θαλάσσιας μεταφοράς μια μεταβατική περίοδο επτά ετών με σκοπό να δώσει τη δυνατότητα στους ενδιαφερομένους επιχειρηματίες να προσαρμοστούν προς τη νέα κατάσταση. Επιπλέον, βάσει του άρθρου 23, παράγραφος 5, της οδηγίας, τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν σε ισχύ τις οικείες εθνικές διατάξεις στον τομέα του ανεφοδιασμού των πλοίων και αεροσκαφών, πράγμα που δίνει τη δυνατότητα στους επιχειρηματίες των τομέων αυτών να επιτυγχάνουν, μέχρι τη θέσπιση κοινοτικής ρύθμισης σ' αυτόν τον τομέα, ολική απαλλαγή από τους φόρους καταναλώσεως επί των προϊόντων που πωλούνται στο πλοίο για άμεση κατανάλωση και επί των καυσίμων των πλοίων.

51 Βεβαίως η υλοποίηση του χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα δεν έχει ακόμη επιφέρει την κατάργηση των διοικητικών διατυπώσεων ελέγχου, όπως είναι αυτές που προβλέπει το γενικό σύστημα της οδηγίας και του κανονισμού, κατά τη διέλευση των εθνικών ενδοκοινοτικών συνόρων. Αυτή η διατήρηση των συνόρων στο επίπεδο του ελέγχου εξηγείται από το γεγονός ότι ο κοινοτικός νομοθέτης δεν κατόρθωσε ακόμα να εναρμονίσει στο πλαίσιο της Κοινότητας τους συντελεστές των εθνικών φόρων καταναλώσεως.

52 Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία, είναι θεμιτό να προβαίνουν τα κοινοτικά όργανα σε σταδιακή εναρμόνιση ενός τομέα ή να επιχειρούν κατά στάδια την προσέγγιση των εθνικών νομοθεσιών. Πράγματι, η θέσπιση τέτοιων μέτρων είναι κατά κανόνα δυσχερής, καθόσον προϋποθέτει την εκ μέρους των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων εκπόνηση, βάσει διαφορετικών και πολυπλόκων εθνικών διατάξεων, κοινών κανόνων που να είναι σύμφωνοι προς τους σκοπούς που καθορίζει η Συνθήκη και να συγκεντρώνουν την ειδική πλειοψηφία ή, όπως στον φορολογικό τομέα, την ομοφωνία των μελών του Συμβουλίου (απόφαση του Δικαστηρίου της 17ης Ιουνίου 1999, C-166/98, Socridis, Συλλογή 1999, σ. I-3791, σκέψη 26).

53 Από τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι η κατάργηση από το Συμβούλιο του καθεστώτος «αφορολόγητων» που προέβλεπε το άρθρο 28 της οδηγίας και η παράλειψη της Επιτροπής να υποβάλει στο Συμβούλιο προτάσεις για τη διατήρηση του καθεστώτος αυτού δεν θεμελιώνουν ευθύνη της Κοινότητας λόγω παράνομης συμπεριφοράς.

Επί της ευθύνης της Κοινότητας λόγω νόμιμης πράξης

Επιχειρήματα των διαδίκων

54 Επικουρικώς, η ενάγουσα επικαλείται δικαίωμα αποζημιώσεως βάσει των αρχών που διέπουν την ευθύνη λόγω νομίμων πράξεων. Η ενάγουσα ισχυρίζεται ότι η παύση ισχύος του εξαιρετικού καθεστώτος του άρθρου 28 της οδηγίας προκάλεσε στη NF ιδιαίτερη και αρκούντως εξατομικευμένη ζημία.

55 Κατά το Συμβούλιο και την Επιτροπή, οι προϋποθέσεις που απαιτούνται για τη θεμελίωση ευθύνης των οργάνων λόγω νόμιμης πράξης δεν πληρούνται εν προκειμένω. Συγκεκριμένα, η ενάγουσα δεν απέδειξε ότι η ζημία της υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι σύμφυτοι με τις δραστηριότητες στον συγκεκριμένο τομέα.

Εκτίμηση του Πρωτοδικείου

56 Όπως προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου της 15ης Ιουνίου 2000, C-237/98 P, Dorsch Consult κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 2000,

σ. I-4549, σκέψεις 18, 19 και 53), η στοιχειοθέτηση ευθύνης της Κοινότητας λόγω νόμιμης πράξης, αν υποτεθεί ότι η αρχή μιας τέτοιας ευθύνης αναγνωρίζεται στο κοινοτικό δίκαιο, προϋποθέτει, εν πάση περιπτώσει, την ύπαρξη «ασυνήθους» και «ειδικής» ζημίας. Με την απόφαση της 28ης Απριλίου 1998, T-184/95, Dorsch Consult κατά Συμβουλίου και Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. II-667, σκέψη 80), που επικυρώθηκε με την προαναφερθείσα απόφαση, το Πρωτοδικείο, εξάλλου, προσδιόρισε τους δύο αυτούς όρους κατά την έννοια ότι η ειδική ζημία θίγει μια ειδική κατηγορία επιχειρηματιών κατά τρόπο δυσανάλογο σε σχέση με τους λοιπούς επιχειρηματίες και ότι η ασυνήθης ζημία υπερβαίνει τα όρια των οικονομικών κινδύνων που είναι σύμφυτοι με τις δραστηριότητες του οικείου τομέα, ενώ η κανονιστική πράξη στην οποία οφείλεται η προβαλλόμενη ζημία δεν δικαιολογείται από γενικό οικονομικό συμφέρον.

57 Είναι προφανές ότι η διπλή αυτή προϋπόθεση δεν πληρούται εν προκειμένω. Αφενός, η οδηγία δεν αφορούσε τη NF παρά μόνον υπό την αντικειμενική ιδιότητα του επιχειρηματία ο οποίος, μετά την παύση ισχύος του μεταβατικού καθεστώτος του άρθρου 28, μπορούσε να ασκήσει μια οικονομική δραστηριότητα στην οποία είχε εφαρμογή η οδηγία και δη ακριβώς όπως και όλοι οι άλλοι επιχειρηματίες της Κοινότητας που ασκούσαν την ίδια δραστηριότητα. Συνεπώς, δεν μπορεί να γίνει λόγος για ειδική ζημία την οποία υπέστη μόνον η NF.

58 Αφετέρου, δεν συντρέχει υπέρβαση των ορίων των οικονομικών και εμπορικών κινδύνων που είναι σύμφυτοι στη δραστηριότητα την οποία ασκούσε η NF. Συναφώς, αρκεί να σημειωθεί ότι η δραστηριότητα που ασκούσε η NF ήταν επικεντρωμένη στην πώληση προϊόντων για τα οποία ίσχυε μέχρι τις 30 Ιουνίου 1999 απαλλαγή από τους φόρους καταναλώσεως, αναγκαία προϋπόθεση για την εφαρμογή της οποίας ήταν ότι τα προϊόντα πωλούνταν στο πλοίο. Όπως προκύπτει από τα αριθμητικά στοιχεία που προσκόμισε η ενάγουσα (βλ. σκέψεις 13 και 41 ανωτέρω), η μεταφορά επιβατών με οχηματαγωγό χρησίμευε απλώς ως κάλυψη για την πώληση «αφορολόγητων». Στο πλαίσιο αυτό, η ίδια η ενάγουσα διευκρίνισε ότι το μεγαλύτερο μέρος του κύκλου εργασιών που πραγματοποιούσε η NF με το εμπόριο «αφορολόγητων» προερχόταν από την υπερκατανάλωση την οποία ενέπνεε η «αντίληψη μιας συμφέρουσας αγοράς» και ότι αυτό αποτελεί «περιστασιακή κατανάλωση» που προκαλείται από την έλξη των αγορών εντός του πλοίου (αγω-γή σημείο 61).

59 Δεδομένου ότι η δραστηριότητα αυτή που ήταν επικεντρωμένη σε μια φορολογική απαλλαγή ήταν αναπόφευκτα εκτεθειμένη στον κίνδυνο ενδεχομένων τροποποιήσεων του κοινοτικού φορολογικού δικαίου, η NF όφειλε να προβλέψει τις συνέπειες του γεγονότος ότι, προς το γενικό οικονομικό συμφέρον της υλοποιήσεως ενός χώρου χωρίς εσωτερικά σύνορα, η απαλλαγή αυτή θα καταργείτο και μάλιστα με «προειδοποίηση» επτά ετών. Η εξέλιξη αυτή ήταν αντικειμενικά προβλέψιμη ήδη από τις πρώτες πολιτικές συζητήσεις σχετικά με την εφαρμογή την Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως το 1986 και εν πάση περιπτώσει το 1992 κατά τον χρόνο εκδόσεως της οδηγίας, όταν θεσπίστηκε οριστικά η κατάργηση του εξαιρετικού καθεστώτος από 1ης Ιουλίου 1999. Συνεπώς, η NF δεν υπέστη ασυνήθη και ειδική ζημία.

60 Κατά συνέπεια, δεν θεμελιώνεται ευθύνη της Κοινότητας ούτε λόγω νόμιμης συμπεριφοράς.

61 Κατόπιν των ανωτέρω η αγωγή πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη στο σύνολό της.

Επί των δικαστικών εξόδων

62 Κατά το άρθρο 87, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η ενάγουσα ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικά της δικαστικά έξοδα και στα δικαστικά έξοδα του Συμβουλίου και της Επιτροπής, που διατύπωσαν σχετικό αίτημα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΠΡΩΤΟΔΙΚΕΙΟ (δεύτερο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει την αγωγή.

2) Καταδικάζει την ενάγουσα στο σύνολο των δικαστικών εξόδων.

Moura Ramos Pirrung Meij

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Φεβρουαρίου 2002.

Ο Γραμματέας

H. Jung

Ο Πρόεδρος

R. M. Moura Ramos