ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIR GORDON SLYNN της 1ης Μαρτίου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Η παρούσα διαδικασία αφορά το ζήτημα αν η Ελλάδα παρέλειψε να συμμορφωθεί με την απόφαση της Επιτροπής 86/187 (ΕΕ 1986, L 136, σ. 61, εφεξής: Απόφαση), το κύρος της οποίας αφορά η διαφορά Ελλάδα κατά Επιτροπής. Για περισσότερες λεπτομέρειες σχετικά με την υπό κρίση ρύθμιση περί ενισχύσεων αναφέρομαι στις προτάσεις μου που ανέπτυξα στο πλαίσιο αυτής της υποθέσεως (όπου κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η Απόφαση δεν πρέπει να ακυρωθεί). Πάντως, για τους σκοπούς της παρούσας διαδικασίας, το κύρος της Αποφάσεως τεκμαίρεται δυνάμει του άρθρου 185 της Συνθήκης το οποίο ορίζει ότι « προσφυγές στο Δικαστήριο δεν έχουν ανασταλτικό αποτέλεσμα ». Η Απόφαση πρέπει επομένως να θεωρηθεί ως έγκυρη από την ημερομηνία εκδόσεώς της και εκτελεστή κατά της Ελλάδας από της κοινοποιήσεώς της δυνάμει του άρθρου 191. Το ότι το κύρος της εξακολουθεί να υφίσταται ενισχύεται από το γεγονός ότι ο πρόεδρος του Δικαστηρίου αρνήθηκε να αναστείλει την εκτέλεσή της με τη Διάταξή του της 30ής Απριλίου 1986 στην υπόθεση 57/86 R (Συλλογή 1986, σ. 1497). Ακόμη και αν το Δικαστήριο την ακυρώσει με την οριστική του απόφαση επί της υποθέσεως 57/86, η Ελλάδα θα έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, αν δεν συμμορφωθεί με την Απόφαση μέχρι αυτή την ημερομηνία, ανεξάρτητα από τις μετέπειτα πράξεις της.

Το σύστημα επιδοτήσεως επιτοκίου θεσπίστηκε τον Απρίλιο 1983. Η Απόφαση εκδόθηκε στις 30 Νοεμβρίου 1985 και διαβιβάστηκε στις ελληνικές αρχές με έγγραφο του επιτρόπου Andriessen με ημερομηνία 23 Δεκεμβρίου 1985. Η Επιτροπή θεωρεί προφανώς αυτή την ημερομηνία ως την ημερομηνία κοινοποιήσεως. Αυτό είναι αμφίβολο, δεδομένου ότι το έγγραφο αποστάλθηκε προς την Αθήνα προφανώς μία ημέρα πριν από την παραμονή των Χριστουγέννων. Πάντως, η Ελλάδα δεν αναφέρεται σ' αυτό το σημείο και δεν είναι απαραίτητο ενόψει των περιστατικών της παρούσας υποθέσεως να αποφανθεί το Δικαστήριο ως προς το σε ποια ακριβώς ημερομηνία η απόφαση κοινοποιήθηκε στις ελληνικές αρχές.

Η προσφυγή της Ελλάδας στην υπόθεση 57/86 ασκήθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου στις 26 Φεβρουαρίου 1986, η δε αίτησή της λήψεως ασφαλιστικών μέτρων υποβλήθηκε στις 13 Μαρτίου 1986 η οποία και απορρίφθηκε με τη Διάταξη της 30ής Απριλίου 1986.

Στις 23 Μαΐου 1986 η Επιτροπή έστειλε τηλετύπημα στις ελληνικές αρχές ζητώντας να πληροφορηθεί εντός δύο εβδομάδων για τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν προς εκτέλεση της Αποφάσεως, κατ' εφαρμογή ιδίως της Διατάξεως του προέδρου. Έκτοτε δεν δόθηκε καμία επίσημη απάντηση, αν και η Επιτροπή έλαβε ανεπίσημα γνώση δύο αποφάσεων που εξέδωσε ο διοικητής της Τράπεζας της Ελλάδος, προφανώς για να συμμορφωθεί προς την Απόφαση, δηλαδή της αποφάσεως 790 της 5ης Ιουνίου 1986 με την οποία μειώθηκε η επιδότηση επιτοκίου σε 5 % από της 9ης Ιουνίου 1986 και της αποφάσεως 936 της 29ης Ιανουαρίου 1987 με την οποία αφενός μεν μειώθηκε ο συντελεστής από 5 % σε 3 % για την περίοδο από την 1η Φεβρουαρίου 1987 έως και την 31η

* Μετάφραση από τα αγγλικά.

Δεκεμβρίου 1987, αφετέρου δε καταργήθηκε η επιδότηση από την 1η Ιανουαρίου 1988.

Η Επιτροπή άσκησε την προσφυγή της βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, ζητώντας να αναγνωριστεί ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη μη συμμορφούμενη με την απόφαση « μέσα στην προθεσμία που είχε ταχθεί ».

Ενόψει της αποφάσεως του Δικαστηρίου, της 2ας Φεβρουαρίου 1988, στην υπόθεση 213/85 (Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1988, σ. 281), θεωρώ ότι η Απόφαση δεν πρέπει λογικά να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι θέτει προθεσμία συμμορφώσεως. Το άρθρο 1 επιβάλλει στις ελληνικές αρχές την υποχρέωση να καταργήσουν την επιδότηση επιτοκίου, χωρίς να τάσσει ειδική προθεσμία· το άρθρο 2 υποχρεώνει την Ελλάδα να ενημερώσει την Επιτροπή εντός προθεσμίας ενός μηνός από την ημερομηνία κοινοποιήσεως για τα μέτρα που θα ελάμβανε για να συμμορφωθεί με την Απόφαση. Για τους ίδιους λόγους που ανέπτυξα στις προτάσεις μου επί της υποθέσεως 213/85 θεωρώ ότι η Απόφαση υποχρεώνει τις ελληνικές αρχές να λάβουν τα εν λόγω μέτρα « χωρίς χρονοτριβή », όπως αποφάνθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση 173/73 (Επιτροπή κατά Ιταλίας, ECR 1974, σ. 709), και να ενημερώσει την Επιτροπή εντός μηνός για τα μέτρα που θα ελαμβάνοντο εν τω μεταξύ προς εκτέλεση της Αποφάσεως (υποχρέωση που προφανώς δεν εκτελέστηκε, η δε Επιτροπή δεν προβάλλει σχετικό αίτημα). Κατά την προφορική διαδικασία επί της παρούσας υποθέσεως, η Επιτροπή παραδέχτηκε ότι η Απόφαση είναι ασαφής ως προς αυτό το σημείο. Όπως αντιλαμβάνομαι, δεν υπήρχε σοβαρός λόγος για να μη διευκρινίσει σαφώς η Επιτροπή ότι η Ελλάδα όφειλε να λάβει τα αναγκαία μέτρα εντός μηνός, εφόσον αυτό ακριβώς επιδίωκε η Επιτροπή.

Πάντως, στη σκέψη 19 της αποφάσεως επί της υποθέσεως 213/85 το Δικαστήριο δέχθηκε ότι ο καθορισμός της ημερομηνίας μέχρι της οποίας η Επιτροπή έπρεπε να ενημερωθεί για τη λήψη των εκτελεστικών μέτρων συνεπάγεται ότι τα μέτρα έπρεπε να ληφθούν μέχρι αυτή την ημερομηνία. Βάσει αυτού, πρέπει κατ' ανάγκη να γίνει δεκτό στην παρούσα διαδικασία ότι η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε με την απόφαση εντός της ταχθείσας προθεσμίας. Η νομολογία του Δικαστηρίου φαίνεται να κάνει δεκτούς δύο αμυντικούς ισχυρισμούς στο πλαίσιο της μη συμμορφώσεως με αποφάσεις της Επιτροπής. Ο πρώτος έγκειται στο ότι η απόφαση είναι ασαφής ή επιδεκτική διαφόρων ερμηνειών. Στην υπόθεση 70/72 (Επιτροπή κατά Γερμανίας, ECR 1973, σ. 813), το Δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή της Επιτροπής με την οποία ζητούνταν να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε με μία απόφαση που εκδόθηκε βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, επειδή η επιβληθείσα υποχρέωση ήταν αόριστη. Η υπόθεση αυτή διαφέρει από την υπόθεση 52/83 (Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1983, σ. 3707), στην οποία το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η απόφαση που απευθυνόταν στη Γαλλία επέβαλλε μία σαφή υποχρέωση. Η Επιτροπή αναφέρεται στη γαλλική απόφαση, αλλά η Ελλάδα δεν προέβαλε ασάφεια, δεν βλέπω δε πώς θα μπορούσε επιτυχώς να προβάλει κάτι τέτοιο.

Ο δεύτερος αμυντικός ισχυρισμός συνίσταται στην αδυναμία. Σχετικό έρεισμα στη νομολογία παρέχει η υπόθεση 52/84 (Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 89), στην οποία το Δικαστήριο δέχτηκε στη σκέψη 10 (σ. 104): « ... ο μόνος αμυντικός ισχυρισμός που θα μπορούσε ακόμα να προβάλει η κυβέρνηση του Βελγίου κατά της προσφυγής λόγω παραβάσεως, είναι ο ισχυρισμός της

απόλυτης αδυναμίας ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως... Η απόφαση επιβάλλει την κατάργηση... της συμμετοχής στο κεφάλαιο... πραγματοποίησε μια δημόσια εταιρία Holding, περιφερειακού χαρακτήρα, η υποχρέωση δε αυτή είναι αρκετά σαφής για να εκτελεστεί. Το γεγονός ότι λόγω της οικονομικής καταστάσεως της επιχειρήσεως οι βελγικές αρχές δεν μπορούσαν να αναζητήσουν το ποσό που είχε καταβληθεί δεν συνιστά αδυναμία εκτελέσεως, εφόσον ο σκοπός που επιδίωκε η Επιτροπή ήταν η κατάργηση της ενισχύσεως, σκοπός ο οποίος, όπως παραδέχεται η βελγική κυβέρνηση, μπορούσε να επιτευχθεί με την εκκαθάριση της επιχειρήσεως ... »

Στην παρούσα υπόθεση η Ελλάδα όφειλε σαφώς να καταργήσει το σύστημα επιδοτήσεως εντός προθεσμίας ενός μηνός. Ομοίως, νομίζω ότι είναι σαφές ότι μόνο η τελευταία από τις τρεις φάσεις της βαθμιαίας εξαλείψεως της επιδοτήσεως επιτοκίου με τις δύο αποφάσεις της Τράπεζας της Ελλάδος συνιστά πλήρη συμμόρφωση με την απόφαση.

Επομένως, η υπόθεση αφορά το αν ήταν απολύτως αδύνατο για την Ελλάδα να συμμορφωθεί με την αμφισβητούμενη Απόφαση. Αδυναμία μπορεί να υπάρχει από ουσιαστικής και/ή διαχρονικής απόψεως. Με άλλους λόγους, το κράτος μέλος μπορεί να προβάλει ότι ήταν αδύνατο να συμμορφωθεί είτε τελείως είτε « μέσα στην προθεσμία που είχε ταχθεί ».

Η Ελλάδα ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι τα ληφθέντα μέτρα ήταν εν πάση περιπτώσει τα κατάλληλα και, επομένως, συνιστούν σαφή συμμόρφωση με την Απόφαση. Υποστηρίζει ότι ήταν αδύνατο να συμμορφωθεί « μέσα στην προθεσμία », επειδή οι επιδοτήσεις επιτοκίου συνδέονταν με μεσοπρόθεσμες και μακροπρόθεσμες εμπορικές συμφωνίες που είχαν συνάψει έλληνες εξαγωγείς, η δε κατάργησή τους θα είχε εξαιρετικά καταστροφικές και απρόβλεπτες συνέπειες γι' αυτές τις συμφωνίες και, κατ' επέκταση, για την ελληνική οικονομία και τη νομισματική και εξαγωγική πολιτική. Δεδομένου ότι το σύστημα επιδοτήσεως αποτελούσε αναπόσπαστο μέρος ενός γενικού νομισματικού συστήματος που θεσπίστηκε τον Απρίλιο του 1983, δεν ήταν δυνατό να καταργηθεί χωρίς πλήρη αναμόρφωση αυτού του συστήματος, πράγμα που απαιτούσε σημαντικό χρόνο αξιολογήσεως.

Η απάντηση της Επιτροπής συνίσταται κατ' ουσίαν στο ότι δεν ήταν αδύνατη η συμμόρφωση με την Απόφαση, καίτοι δύσκολη ή επαχθής. Η δεύτερη απόφαση του διοικητή δείχνει ότι ήταν δυνατή η συμμόρφωση με την Απόφαση.

Όπως αντιλαμβάνομαι, ήταν σαφώς δυνατή κατ' ουσία η συμμόρφωση με την Απόφαση· βασίμως η Επιτροπή αναφέρεται στη δεύτερη απόφαση του διοικητή προς στήριξη αυτού του ισχυρισμού.

Η Επιτροπή προβάλλει επίσης ότι όχι μόνο ήταν δυνατή η κατ' ουσία συμμόρφωση με την Απόφαση, αλλά και ότι αυτό μπορούσε μάλιστα να γίνει εντός μηνός.

Το υπό κρίση σύστημα είναι αυτοτελές είτε αποτελεί είτε δεν αποτελεί μέρος ενός συνόλου μέτρων εφαρμογής της οικονομικής και νομισματικής πολιτικής της Ελλάδας. Η Ελλάδα δεν προέβαλε λόγους τεχνικής φύσεως (παραδείγματος χάρη, σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο λαμβάνονται οι αποφάσεις του διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος) ότι η ρύθμιση δεν θα μπορούσε να καταργηθεί εντός μηνός ή εντός οποιασδήποτε άλλης χρονικής περιόδου. Η ρύθμιση θα μπορούσε, κατά τη γνώμη μου,

να είχε καταργηθεί νωρίτερα απ' ό,τι πράγματι καταργήθηκε και δεν με ικανοποιεί ο ισχυρισμός της Ελλάδας ότι δεν μπορούσε να καταργηθεί εντός ενός μηνός ή εντός ευλόγου χρόνου, πολύ βραχύτερου απ' ό,τι ο χρόνος που πράγματι χρειάστηκε. Οι δυσχέρειες των εξαγωγέων είναι αυτές που συνήθως υφίστανται αυτοί που λαμβάνουν παρανόμως ενισχύσεις, δεν προβλήθηκε δε κανένα επιχείρημα ότι η Απόφαση ήταν άκυρη, επειδή διαψεύσθηκε η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των εξαγωγέων (υπόθεση 52/83, προαναφερθείσα, σ. 3715).

Η Επιτροπή ισχυρίζεται περαιτέρω ότι τα επιχειρήματα της Ελλάδας έχουν ήδη απορριφθεί με τη Διάταξη του προέδρου. Ο ισχυρισμός αυτός δεν είναι ορθός. Ως προς το επιχείρημα σχετικά με τη νομισματική πολιτική, ο πρόεδρος αποφάνθηκε ότι η ελληνική κυβέρνηση δεν απέδειξε εκ πρώτης όψεως τους ισχυρισμούς της (σκέψη 11)· η ζημία σε βάρος των εξαγωγέων αναγνωρίστηκε, αλλά αντισταθμίστηκε με τα συμφέροντα ανταγωνιστών που βρίσκονται σε άλλα κράτη μέλη (σκέψη 12).

Αν και είναι δυνατό να υποστηριχθεί σε μελλοντικές υποθέσεις ότι η βραχύτητα της τασσόμενης προς συμμόρφωση προθεσμίας (υπό το φως της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση 213/85, προαναφερθείσα) μπορεί: α) να καταστήσει μια Διάταξη περί αναστολής της ενισχύσεως ανίσχυρη ή, εν πάση περιπτώσει, β) να θεμελιώσει αμυντικό ισχυρισμό περί αδυναμίας συμμορφώσεως, νομίζω ότι αυτό ούτε α) προβλήθηκε ούτε β) αποδείχτηκε στις υποθέσεις αυτές.

Το μόνο ζήτημα που απομένει, επομένως, είναι αν διαπραγματεύσεις που διεξήχθησαν μετά την έκδοση της αμφισβητούμενης Αποφάσεως μεταξύ Επιτροπής και Ελλάδας, σχετικά με το ελληνικό ισοζύγιο πληρωμών, κατέληξαν στην εξάλειψη της υποχρεώσεως προς συμμόρφωση ή σε παράταση της προθεσμίας προς συμμόρφωση. Δεδομένου ότι οι ισχυρισμοί της Επιτροπής δεν αναφέρονται σ' αυτό το ζήτημα, το Δικαστήριο έθεσε μία γραπτή ερώτηση στην Επιτροπή, από την απάντηση στην οποία προέκυψε ότι, παρόλο που η Επιτροπή έδειξε μεγάλη κατανόηση για τις δυσκολίες της ελληνικής οικονομίας, δεν τήρησε ειδική στάση ως προς τη ρύθμιση επιδοτήσεως επιτοκίου η οποία είναι υπό κρίση στην παρούσα διαδικασία και στην υπόθεση 57/86, που ήταν ήδη εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου, όταν διεξήχθησαν αυτές οι διαπραγματεύσεις. Η ελληνική προσπάθεια βαθμιαίας εξαλείψεως του συστήματος μέσω των δύο αποφάσεων του Διοικητή της Τράπεζας της Ελλάδος δεν ασκεί επιρροή στην κρίση επί αυτών των υποθέσεων.

Η Απόφαση εκθόθηκε στις 30 Νοεμβρίου 1985. Βάσει του άρθρου 108, παράγραφος 3, η Επιτροπή εξέδωσε δύο αποφάσεις υπέρ της Ελλάδας, με ημερομηνία αντιστοίχως 22 Νοεμβρίου 1985 (ΕΕ 1985, L 373, σ. 9) και 16 Δεκεμβρίου 1986 (ΕΕ 1986, L 357, σ. 28) βάσει των οποίων πρέπει να εξαλειφθεί βαθμιαίως ένα ελληνικό σύστημα εξαγωγικών ενισχύσεων το οποίο, πάντως, διαφέρει από την υπό κρίση ρύθμιση περί επιδοτήσεως επιτοκίου. Επομένως, καταφαίνεται ότι δεν έγινε καμία επίσημη ενέργεια εκ μέρους της Επιτροπής, ώστε να εξαλειφθεί η υποχρέωση συμμορφώσεως με την Απόφαση. Ειδικότερα δε, η Επιτροπή ούτε κατάργησε την Απόφαση ούτε παραιτήθηκε από αυτές τις διαδικασίες.

Μπορεί να συναχθεί το ίδιο συμπέρασμα απλώς και μόνο επειδή διεξήχθησαν διαπραγματεύσεις γενικής φύσεως σχετικά με ορισμένες δυσκολίες; Στη σκέψη 16 της προαναφερθείσας αποφάσεως επί της υποθέσεως 52/84 το Δικαστήριο έκρινε: «... το γεγονός ότι το κράτος προς το οποίο απευθύνεται η απόφαση δεν μπορεί να προβάλει κατά μιας

προσφυγής όπως η παρούσα άλλους ισχυρισμούς εκτός από την απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη τα οποία κατά την εκτέλεση της αποφάσεως συναντούν δυσχέρειες που δεν είχαν προβλεφθεί και δεν μπορούσαν να προβλεφθούν ή αντιλαμβάνονται ότι θα υπάρξουν συνέπειες που δεν είχε υπολογίσει η Επιτροπή να θέσουν τα προβλήματα αυτά στην κρίση της Επιτροπής, προτείνοντας τις κατάλληλες τροποποιήσεις της εν λόγω αποφάσεως. Στην περίπτωση αυτή, η Επιτροπή και το κράτος μέλος οφείλουν, σύμφωνα με τον κανόνα που επιβάλλει στα κράτη μέλη και στα κοινοτικά όργανα το αμοιβαίο καθήκον της ειλικρινούς συνεργασίας, από το οποίο εμπνέεται συγκεκριμένα το άρθρο 5 της Συνθήκης, να συνεργαστούν καλόπιστα για να υπερπηδήσουν τις δυσκολίες, σεβόμενα πλήρως τις διατάξεις της Συνθήκης και ιδίως εκείνες που αφορούν τις ενισχύσεις. Στην παρούσα, όμως, περίπτωση καμία από τις δυσκολίες που επικαλέστησε η βελγική κυβέρνηση δεν παρουσιάζει παρόμοιο χαρακτήρα, η κυβέρνηση δε αυτή δεν πρότεινε στην Επιτροπή να θεσπίσει άλλα μέτρα ... » (όπ.π., σ. 105).

Όπως στην υπόθεση 5/86 (Επιτροπή κατά Βελγίου, απόφαση της 9ης Απριλίου 1987, Συλλογή 1987, σ. 1773) η Επιτροπή δεν αντιφάσκει, κατά τη γνώμη μου, προς ό,τι κρίθηκε στην υπόθεση 52/84 ούτε συμπεριφέρεται κατά παράλογο τρόπο μη αποδεχόμενη ότι οι δυσκολίες που προβάλλονται αποτελούν λόγο για να μην επιμείνει στην εκτέλεση της Αποφάσεως.

Επομένως, προτείνω να αποφανθεί το Δικαστήριο ότι η Ελλάδα παρέλειψε να συμμορφωθεί με την Απόφαση μέσα στην προθεσμία που είχε ταχθεί. Η Επιτροπή ορθώς ζητεί να αποφανθείτε υπ' αυτή την έννοια και να επιδικάσετε τα δικαστικά έξοδα σε βάρος της αντιδίκου.