ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ WALTER VAN GERVEN της 17ης Φεβρουαρίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Η παρούσα υπόθεση αφορά προσφυγή της Επιτροπής κατά της Ελλάδος που ασκήθηκε βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελλάδα παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, επειδή δεν συμμορφώθηκε προς την απόφαση 89/659/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 3ης Μαΐου 1989 σχετικά με την Ε 3789/128 υπουργική απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης περί έκτακτης εφάπαξ εισφοράς στις επιχειρήσεις [1]. Η Ελλάδα ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή.

Τα περιστατικά της υποθέσεως

2. Με την υπουργική απόφαση Ε 3789/128 της 15ης Μαρτίου 1988 η Ελληνική Κυβέρνηση επέβαλε μία «έκτακτη εφάπαξ εισφορά στις επιχειρήσεις». Πάντως, στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της αποφάσεως αυτής προβλέπεται απαλλαγή από την εισφορά ως προς τα έσοδα των επιχειρήσεων που προέρχονται από τις εξαγωγές.

Η Επιτροπή, θεωρώντας ότι η εξαίρεση αυτή δεν συνάδει προς τη Συνθήκη, κίνησε τη διαδικασία του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΟΚ [2]. Η διαδικασία αυτή είχε ως αποτέλεσμα την έκδοση της αποφάσεως 89/659/ΕΟΚ. Με την απόφαση, που κοινοποιήθηκε στην Ελλάδα με έγγραφο της 8ης Ιουνίου 1989, απαιτήθηκε η άμεση τροποποίηση της σχετικής διατάξεως (άρθρο 1) καθώς και η αναζήτηση των ενισχύσεων που χορηγήθηκαν μέσω της απαλλαγής από την εισφορά (άρθρο 2) και ενημέρωση σχετικά με τα μέτρα που έπρεπε να ληφθούν (άρθρο 3).

3. Η Ελλάδα δεν προσέβαλε την απόφαση 89/659/ΕΟΚ ενώπιον του Δικαστηρίου, αλλά ούτε και προέβη στην αναζήτηση των ενισχύσεων που η Επιτροπή θεωρεί παράνομες. Κατόπιν επανειλημμένων οχλήσεων εκ μέρους της Επιτροπής, η Ελληνική Κυβέρνηση υποστήριξε με δύο έγγραφα ότι ήταν αδύνατη η εκτέλεση της αποφάσεως. Όταν φάνηκε ότι οι επανειλημμένες σχετικές διαβουλεύσεις μεταξύ της Επιτροπής και της Ελλάδος δεν είχαν κανένα αποτέλεσμα, η Επιτροπή άσκησε προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου.

Ως προς τα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως παραπέμπω στην έκθεση ακροατηρίου στην οποία και εκτίθενται διεξοδικώς.

Το κύρος της αποφάσεως 89/659/ΕΟΚ

4. Κατά την Ελλάδα, η απόφαση 89/659/ΕΟΚ στερείται οποιουδήποτε νομίμου ερείσματος, επειδή η αναφερόμενη σ' αυτή απαλλαγή από την εισφορά δεν

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ 1989, L 394, σ. 1.

2 — Βλ. την ανακοίνωση 88/C 336/04, με τον τίτλο «ΚΡΑΤΙΚΕΣ ΕΝΙΣΧΥΣΕΙΣ (Ελλάδα)» που δημοσιεύθηκε στην ΕΕ 1988, C 336, σ. 3.

επηρέασε δυσμενώς το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών. Πράγματι, η εισφορά — και επομένως και η απαλλαγή από αυτήν — επιβλήθηκε εφάπαξ, εκτάκτως και εντάσσεται στο πλαίσιο μιας ιδιαίτερα ασθενούς οικονομικής συγκυρίας. Επιπλέον, η απαλλαγή δεν προβλέπεται πλέον σε νεώτερους παρόμοιους φορολογικούς νόμους.

Κανένα από αυτά τα επιχειρήματα δεν μπορεί να με πείσει [3]. Θεωρώ εξαιρετικά παράδοξο το ότι η Ελλάδα, αφενός μεν, υποστηρίζει ότι η χορηγηθείσα απαλλαγή «δεν ήταν δυνατό να ασκήσει επιρροή στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών» [4], αφετέρου δε, επιμένει στο ότι η μη επιβολή ή η αναζήτηση της εισφοράς «θα ανέτρεπε σε βάρος τους (των ελληνικών επιχειρήσεων) τους όρους του ανταγωνισμού με τις αντίστοιχες επιχειρήσεις των λοιπών κρατών μελών» [5].

5. Εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα αν η ελληνική διάταξη έχει πράγματι επηρεάσει ή μη δυσμενώς το εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η Ελλάδα δεν μπορεί πλέον, μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης στο άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης προθεσμίας, να αμφισβητήσει το κύρος αποφάσεως που της απευθύνεται βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, της Συνθήκης. Κάτι τέτοιο «((θα ήταν)) ασυμβίβαστο με τις αρχές που διέπουν τα μέσα παροχής έννομης προστασίας που προβλέπει η Συνθήκη και θα έθιγε τη σταθερότητα αυτού του συστήματος, καθώς και την αρχή της ασφάλειας δικαίου από την οποία διαπνέεται» [6]. Ο μόνος αμυντικός ισχυρισμός που μπορεί η Ελλάδα ακόμα να προβάλει στο στάδιο αυτό της διαδικασίας είναι ο ισχυρισμός της απόλυτης αδυναμίας ορθής εκτελέσεως της αποφάσεως [7].

Η άποψη της Ελλάδας ότι η δυνατότητα υποβολής προδικαστικού ερωτήματος από τα εθνικά δικαστήρια θα προσδώσει καθαρά τυπικό χαρακτήρα στο απρόσβλητο της αποφάσεως έχει ήδη κριθεί αρνητικώς από το Δικαστήριο:

«Και μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης στο άρθρο 173, τρίτο εδάφιο, προθεσμίας (μπορεί βεβαίως) να αμφισβητηθεί το κύρος μιας κοινοτικής πράξεως μέσω της διαδικασίας εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως του άρθρου 177 της Συνθήκης, χωρίς αυτό να (αναιρεί) το ότι η διαδικασία αυτή (...) επιδιώκει άλλους σκοπούς και υπόκειται σε άλλες προϋποθέσεις (...) και δεν μπορεί να δικαιολογήσει παρέκκλιση από την αρχή της αδυναμίας ασκήσεως ενδίκου μέσου συνεπεία απώλειας της προθεσμίας (...) χωρίς να καταστήσει συγχρόνως το άρθρο 173 γράμμα νομικώς κενό περιεχομένου.» [8]

Η απόλυτη αδυναμία αναζητήσεως των ενισχύσεων

6. Επομένως, το μόνο που απομένει να εξεταστεί είναι αν η αναζήτηση των παρα-

3 — Η Ελλάδα υποστηρίζει επίσης ότι η επιβάρυνση είχε αναδρομικό χαρακτήρα. Δεν μπορώ να αντιληφθώ πως ο ισχυρισμός αυτός επιρρωννύει την άποψή της.

4 — Υπόμνημα αντικρούσεως, ΙΙΙ Δ.

5 — Στο ίδιο, IV ΣΤ. Βλ. επίσης ΙΙΙ Δ.

6 — Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1978, 156/77, Επιτροπή κατά Βελγίου (Jurispr. 1978, σ. 1881, σκέψη 24). Βλ. επίσης την απόφαση της 15ης Νοεμβρίου 1983, 52/83, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1983, σ. 3707, σκέψη 10)· απόφαση της 11ης Ιουλίου 1984, 130/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2849, σκέψη 8)· απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, 52/84, Επιτροπή κατά Βελγίου (Boch) (Συλλογή 1986, σ. 89, σκέψη 13)· απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, 94/87, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1989, σ. 175, σκέψη 8).

7 — Βλ. π.χ. την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Boch), σκέψη 14· την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 8.

8 — Απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1978, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 25.

νόμως χορηγηθεισών ενισχύσεων είναι πράγματι απολύτως αδύνατη, όπως ισχυρίζεται η Ελλάδα. Κατά την Ελλάδα, η αναζήτηση θα πρέπει κατ' ανάγκη να λάβει τη μορφή αναδρομικής φορολογικής επιβαρύνσεως, πράγμα που θα ήταν αντίθετο τόσο προς το άρθρο 78, παράγραφος 2 του ελληνικού Συντάγματος όσο και προς τις γενικές αρχές της ελληνικής και της κοινοτικής έννομης τάξεως. Επιπλέον, θα ήταν αδύνατο να καθοριστεί ποιο τμήμα των χορηγηθεισών ενισχύσεων αφορούσε εξαγωγές σε κράτη μέλη και ποιο εξαγωγές προς τρίτες χώρες. Επιπροσθέτως, η αναμενόμενη μέση απόδοση της επιβολής της εισφοράς ανά επιχείρηση (...) σε συνδυασμό προς τις αναγκαίες διοικητικές ενέργειες προς εντοπισμό, σύλληψη, και βεβαίωση και είσπραξή της και το κόστος που αυτές συνεπάγονται, καθιστούν αντιοικονομική και αντιορθολογική την επιδίωξη εισπράξεώς της [9].

7. Η απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1898, Επιτροπή κατά Γερμανίας [10] αφορούσε, όπως ήδη και η παρούσα υπόθεση, μία σαφή και απαλλαγμένη αιρέσεων υποχρέωση αναζητήσεως ενισχύσεων η οποία είχε επιβληθεί από την Επιτροπή σε κράτος μέλος με απόφαση οριστικού χαρακτήρα. Όταν κράτος μέλος συναντά κατά την εκτέλεση μιας τέτοιας αποφάσεως δυσχέρειες που δεν είχαν προβλεφθεί και δεν μπορούσαν να προβλεφθούν (έτσι έκρινε το Δικαστήριο στην απόφαση αυτή) η Επιτροπή και το κράτος μέλος οφείλουν να συνεργαστούν καλόπιστα για να υπερπηδήσουν τις δυσκολίες, τηρουμένων πλήρως των διατάξεων της Συνθήκης [11]. Το Δικαστήριο, το οποίο στηρίζει την κρίση αυτή ιδίως στο άρθρο 5 της Συνθήκης, συνεχίζει πάντως ως εξής:

«Εν προκειμένω, η καθής κυβέρνηση περιορίζεται στο να γνωστοποιήσει στην Επιτροπή τις πολιτικές και οικονομικές δυσχέρειες που παρουσίαζε η εφαρμογή της αποφάσεως, χωρίς να έχει προβεί σε κανένα διάβημα στην εν λόγω επιχείρηση για την ανάκτηση της ενισχύσεως και χωρίς να έχει προτείνει στην Επιτροπή τρόπους εφαρμογής της αποφάσεως που θα καθιστούσαν δυνατό να υπερπηδηθούν οι εν λόγω δυσχέρειες.

Υπό τις συνθήκες αυτές, *χωρίς να είναι αναγκαία η εξέταση των επιχειρημάτων της καθής* που στηρίζονται στην εφαρμογή των εθνικών δικονομικών κανόνων επί της ανακτήσεως των ενισχύσεων, πρέπει κατ' ανάγκη να γίνει δεκτό ότι η καθής κυβέρνηση δεν προβάλλει βασίμως την απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως της αποφάσεως της Επιτροπής.» (*δική μου η υπογράμμιση*) [12]

8. Και στην παρούσα υπόθεση, η Ελλάδα περιορίστηκε απλώς να ανακοινώσει στην Επιτροπή ότι η επιτασσόμενη με την απόφαση 89/659/ΕΟΚ αναζήτηση των ενισχύσεων είναι αδύνατη. Ειδικότερα, δεν κατέβαλε καμία απολύτως προσπάθεια για την πραγματοποίηση της αναζητήσεως ούτε και διατύπωσε εναλλακτικές προτάσεις για την υπερνίκηση των δυσχερειών που επισήμανε. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα νομολογία, δεν μπορεί κατά συνέπεια η Ελλάδα να επικαλεστεί την απόλυτη αδυναμία εκτελέσεως της αποφάσεως 89/659/ΕΟΚ.

9 — Υπόμνημα αντικρούσεως, IV Z, β.

10 — Ανωτέρω, υποσημείωση 6.

11 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 9. Βλ. π.χ. και την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Boch), σκέψη 16.

12 — Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 10-11. Βλ. π.χ. και την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (Boch), σκέψη 16.

Η περίσταση ότι οι δυσχέρειες που επικαλείται κράτος μέλος είναι συνταγματικής φύσεως δεν αποδυναμώνει το συμπέρασμα αυτό. Πράγματι, τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν πλήρως το κοινοτικό δίκαιο, αυτό δε λόγω της υπεροχής του:

«Πρώτον, η εφαρμογή του εθνικού δικαίου δεν πρέπει να θίγει ούτε το πεδίο ενεργείας ούτε την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Αυτό θα συνέβαινε, ιδίως, αν η εφαρμογή αυτή καθιστούσε πρακτικά αδύνατη την ανάκτηση ποσών που χορηγήθηκαν αντικανονικά.» [13]

Αυτό ισχύει στο ακέραιο ως προς την υποχρέωση αναζητήσεως παρανόμως καταβληθεισών ενισχύσεων [14], υποχρέωση την οποία το Δικαστήριο θεωρεί εξάλλου ως «λογική συνέπεια» της διαπιστώσεως ότι η ενίσχυση είναι παράνομη [15].

9. Φυσικά, δεν εναπόκειται στο Δικαστήριο να εξετάσει πως μπορεί να συνδυαστεί αρμονικά εν προκειμένω το ελληνικό δίκαιο με την προαναφερθείσα υποχρέωση που επιβάλλεται από το κοινοτικό δίκαιο. Νομίζω ότι ένας τέτοιος συνδυασμός δεν χρειάζεται κατ' ανάγκη να γίνει μέσω τροποποιήσεως ή μη εφαρμογής του Συντάγματος αλλά κάλλιστα μέσω σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας. Αυτό θα μπορούσε να έχει σημασία εν προκειμένω, δεδομένου ότι το ελληνικό Σύνταγμα προφανώς δεν αντιτίθεται απολύτως στην αναδρομικότητα. Η επίδικη ελληνική εισφορά έχει πράγματι η ίδια αναδρομικό χαρακτήρα [16]. Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι στην παρούσα υπόθεση *δεν* πρόκειται για αναδρομική επιβολή εισφοράς αλλά για την κατάργηση μιας παράνομης, δηλαδή αντιβαίνουσας προς υπέρτερους κανόνες δικαίου, χορηγήσεως *απαλλαγής* από φορολογική επιβάρυνση. Η απαίτηση καταβολής της επιβαρύνσεως δεν συνιστά επομένως τίποτε περισσότερο από την εξάλειψη μιας παράνομης καταστάσεως από του χρονικού σημείου κατά το οποίο άρχισε να υφίσταται.

10. Τέλος, όσον αφορά το επιχείρημα της Ελλάδος ότι η τήρηση της αποφάσεως 89/659/ΕΟΚ ισοδυναμεί με παραβίαση της αρχής της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, μπορώ να είμαι σύντομος. Το επιχείρημα αυτό αφορά το ζήτημα αν συμβιβάζεται η απόφαση με υπέρτερες αρχές του κοινοτικού δικαίου. Επομένως, αναφέρεται στο κύρος της αποφάσεως και, για τον λόγο αυτόν, δεν μπορεί πλέον να προβληθεί μετά την παρέλευση της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 173, τρίτο εδάφιο της Συνθήκης [17]. Άλλωστε, το Δικαστήριο αποφάνθηκε πρόσφατα κατά τρόπο που δεν επιδέχεται παρερμηνεία:

«Δεν μπορεί βέβαια να αποκλειστεί η δυνατότητα του *δικαιούχου* της παράνομης ενισχύσεως να επικαλεστεί τις εξαιρετικές περι-

13 — Απόφαση της 21ης Σεπτεμβρίου 1983, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 205/82 έως 215/82, Deutsche Milchkontor κατά Γερμανίας (Συλλογή 1983, σ. 2633, σκέψη 22).

14 — Βλ. π.χ. την απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1990, C-74/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1990, σ. I-491, σκέψη 8) (συνοπτική δημοσίευση)· απόφαση της 21ης Μαρτίου 1990, C-142/87, Βέλγιο κατά Επιτροπής (Tubemeuse) (Συλλογή 1990, σ. I-559, σκέψη 61)· απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, C-5/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1990, σ. 3437, σκέψεις 12 και 18).

15 — Απόφαση Βέλγιο κατά Επιτροπής (Tubemeuse), σκέψη 66· απόφαση της 21ης Μαρτίου 1991, C-305/89, Ιταλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-1603, σκέψη 41).

16 — Η Ελλάδα το αναφέρει αυτό ρητώς τρεις φορές στις γραπτές παρατηρήσεις (I, III A και V). Προσθέτει επίσης ότι η αναδρομικότητα αυτή δεν εξέρχεται των ορίων του άρθρου 78, παράγραφος 2 του ελληνικού Συντάγματος (υπόμνημα ανταπαντήσεως, IV).

17 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας, σκέψη 10. Βλ. επίσης την απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1989, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 4-8.

στάσεις που στήριξαν δικαιολογημένα την εμπιστοσύνη του στον νόμιμο χαρακτήρα της ενισχύσεως αυτής και, κατά συνέπεια, να αντιταχθεί στην αναζήτησή της. Στην περίπτωση αυτή εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο, στο οποίο έχει ίσως αχθεί η υπόθεση, να εκτιμήσεις τις εν λόγω περιστάσεις, αφού υποβάλλει, ενδεχομένως, στο Δικαστήριο προδικαστικά ερωτήματα ως προς την ερμηνεία.

Αντίθετα, ένα *κράτος μέλος*, οι αρχές του οποίου χορήγησαν ενίσχυση κατά παράβαση των κανόνων διαδικασίας που προβλέπονται στο άρθρο 93, *δεν* μπορεί να επικαλεστεί τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των δικαιούχων για να αποφύγει την υποχρέωση να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εκτέλεση αποφάσεως της Επιτροπής που το διατάσσει να ζητήσει την ενίσχυση. Αν γινόταν δεκτή η δυνατότητα αυτή, αυτό θα στερούσε, στην πραγματικότητα, από κάθε πρακτική αποτελεσματικότητα τις διατάξεις των άρθρων 92 και 93 της Συνθήκης, στο μέτρο που οι εθνικές αρχές θα μπορούσαν έτσι να στηριχθούν στη δική τους παράνομη συμπεριφορά για να εμποδίσουν την αποτελεσματικότητα των αποφάσεων που εξέδωσε η Επιτροπή βάσει αυτών των διατάξεων της Συνθήκης.» (δικές μου οι υπογραμμίσεις) [18]

Συμπέρασμα

Καταλήγοντας, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι:

«1) Η Ελληνική Δημοκρατία, μη συμμορφούμενη προς την απόφαση 89/659/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 3ης Μαΐου 1989, σχετικά με την Ε 3789/128 υπουργική απόφαση της Ελληνικής Κυβέρνησης περί έκτακτης εφάπαξ εισφοράς στις επιχειρήσεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2) Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»

18 — Απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1990, Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψεις 16-17.