ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ GERHARD REISCHL της 2ας Απριλίου 1974 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Τα πραγματικά περιστατικά των τριών ποινικών δικών στις οποίες το Cour d'appel των Βρυξελλών, με τις Διατάξεις του περί παραπομπής, δεν σας υπέβαλε στην πραγματικότητα παρά ένα καθοριστικό νομικό πρόβλημα και που, κατά συνέπεια, ορθώς διατάχθηκε η ένωσή τους, μπορούν να συνοψισθούν ως εξής.

Σ' αυτές τις υποθέσεις, πολλά άτομα κατηγορήθηκαν ότι απέφυγαν την καταβολή ορισμένων τελών οφειλομένων στο Δημόσιο και ότι δολίως πέτυχαν να εισπράξουν επιστροφές κατά την εξαγωγή. Στις υποθέσεις 178/73 και 179/73, οι κατηγορούμενοι είχαν δηλώσει ότι εξήγαγαν με προορισμό τρίτες χώρες προϊόντα με βάση τα σιτηρά, που στην πραγματικότητα εξήχθησαν σε άλλα κράτη μέλη, στη δε συνέχεια επανεισήχθησαν στο Βέλγιο, εισπράττοντας έτσι αχρεωστήτως επιστροφές κατά την εξαγωγή. Στην υπόθεση 180/73, πρόκειται περί εισαγωγής από το Βέλγιο βοείου κρέατος υπό την κάλυψη ανακριβών δηλώσεων με σκοπό να αποφευχθεί η καταβολή εισφορών.

Κατά τη διάρκεια των ποινικών δικών, το Βελγικό Δημόσιο και το Δημόσιο του Λουξεμβούργου, όπως τους το επιτρέπει το άρθρο 3 του βελγικού κώδικα ποινικής δικονομίας, προέβαλαν τα δικαιώματά τους, κατόπιν της προσαπτόμενης συμπεριφοράς στους κατηγορούμενους, για απόδοση επιστροφών κατά την εξαγωγή και για την καταβολή εισφορών.

Η παρούσα προδικαστική διαδικασία αφορά το παραδεκτό αυτών των αιτήσεων. Το Cour d'appel των Βρυξελλών — λαμβάνοντας προφανώς υπόψη τις αντιρρήσεις δύο κατηγορουμένων — επιθυμεί πράγματι να πληροφορηθεί αν η χρηματοδότηση της κοινής γεωργικής πολιτικής με ίδιους πόρους της Κοινότητας, που άρχισε με τον κανονισμό 25 του Συμβουλίου της 4ης Απριλίου 1962 και περατώθηκε προσωρινά με την απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, ασκεί επιρροή επί της νομικής καταστάσεως, σχετικά με τις διατάξεις ουσίας και διαδικασίας, του Βελγικού Δημοσίου και του Δημοσίου του Λουξεμβούργου στη διαδικασία αποζημιώσεως ενώπιον του ποινικού δικαστηρίου. Φαίνεται, επομένως, αναγκαίο, πριν εξετασθούν τα δύο προδικαστικά ερωτήματα που έχουν τεθεί, να περιγραφεί η εξέλιξη του συστήματος γεωργικής χρηματοδοτήσεως από το ευρωπαϊκό γεωργικό ταμείο προσανατολισμού εγγυήσεων μέχρι σήμερα.

Κατά τη διάρκεια μιας πρώτης φάσης που τοποθετείται από την 1η Ιουλίου 1962 μέχρι τις 30 Ιουνίου 1967, το Ταμείο δεν απέδωσε

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

και υπό ορισμένους μόνο όρους, παρά τμήμα μόνον των δαπανών των κρατών μελών, ορισθέν εξαντλητικώς με τον κανονισμό (κανονισμός 25 του Συμβουλίου της 4ης Απριλίου 1962 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/001 σ. 32 επ.) και τον κανονισμό 130/66 του Συμβουλίου της 26ης Ιουλίου 1966 (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/002 σ. 28 επ.). Έτσι, οι επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες που καταβάλλονται από κράτος μέλος δεν χρηματοδοτούντο παρά αν και στο μέτρο που οι εξαγωγές αυτού του κράτους μέλους υπερέβαιναν για ένα ορισμένο προϊόν τις εισαγωγές. Η συμμετοχή του Ταμείου υπολογιζόταν βάσει του ποσοστού επιστροφής του κράτους μέλους, του οποίου η μέση επιστροφή ήταν η πιο χαμηλή. Το σύστημα αυτό προέκυπτε από το σύστημα οργανώσεως των αγορών που ίσχυε τότε, και το οποίο άφηνε τη χορήγηση των επιστροφών κατά την εξαγωγή στην εκτίμηση του εθνικού νομοθέτη. Έπρεπε πράγματι να αποφευχθεί ώστε τα κράτη μέλη να έχουν τη δυνατότητα, τροποποιώντας το εφαρμοστέο ποσοστό επιστροφής, να επιτύχουν αυθαίρετα σημαντικότερη συμμετοχή του Ταμείου.

Κατά τη διάρκεια αυτής της πρώτης φάσεως, τα έσοδα του Ταμείου αποτελούντο από τις χρηματοδοτικές συνεισφορές των κρατών μελών. Το ποσό των χρηματοδοτικών συνεισφορών καθοριζόταν, κυρίως, σύμφωνα με την προβλεπόμενη από το άρθρο 200, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΟΚ κλίμακα κατανομής και, κατά μικρότερο μέρος, που όμως έβαινε αυξανόμενο μέχρι τις 30 Ιουνίου 1965, ανάλογα με τις καθαρές εισαγωγές που πραγμάτοποιούσε κάθε κράτος μέλος σε γεωργικά προϊόντα προελεύσεως τρίτων χωρών. Ο κανονισμός 130/66 (ΕΕ ειδ. εκδ. 03/002 σ. 28 επ.) τροποποίησε την κατανομή των χρηματοδοτικών συνεισφορών των κρατών μελών για την περίοδο από 1ης Ιουλίου 1965 μέχρι 30ής Ιουλίου 1967. Κλίμακα κατανομής εκφραζόμενη σε ποσοστά και διαφορετική από την προβλεπόμενη στο άρθρο 200 της Συνθήκης ΕΟΚ καθορίστηκε και η υφιστάμενη μεταξύ του ποσού της συνεισφοράς και των καθαρών εισαγομένων ποσοτήτων σχέση καταργήθηκε.

Από την 1η Ιουλίου 1967 μέχρι το τέλος του 1970, που αποτελεί τη δεύτερη φάση της γεωργικής χρηματοδότησης, το Ταμείο υπέστη τις πραγματοποιηθείσες από τα κράτη μέλη δαπάνες σε σημαντικότερο βαθμό. Η συμμετοχή του Ταμείου στις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες, που κατέβαλαν τα κράτη μέλη, καθοριζόταν βάσει των εξαχθεισών μικτών ποσοτήτων· επομένως, η παρέμβαση του Ταμείου δεν εξαρτιόταν πλέον από το ενδεχόμενο πλεόνασμα εξαγωγών ενός κράτους μέλους. Εντούτοις, ακόμα και κατά τη διάρκεια της δεύτερης φάσης, ο υπολογισμός πραγματοποιείτο βάσει του ποσοστού επιστροφής του κράτους μέλους, του οποίου η μέση επιστροφή ήταν η πιο χαμηλή (άρθρο 8 του κανονισμού 130/66).

Οι πόροι του Ταμείου αποτελούντο πάντοτε από τις συνεισφορές των κρατών μελών. Οι εν λόγω συνεισφορές αποτελούντο κατά 90% από τις εισφορές που εισέπρατταν τα κράτη μέλη λόγω εισαγωγών προελεύσεως τρίτων χωρών και, όταν οι εν λόγω πόροι δεν επαρκούσαν, από μερικό ποσό υπολογιζόμενο κατά μία σταθερή κλίμακα κατανομής.

Η τρίτη φάση ίσχυσε με τη σημαντική απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, σχετική με την αντικατάσταση των συνεισφορών των κρατών μελών από ίδιους πόρους των Κοινοτήτων (ABL L 94 της 28ης Απριλίου 1970, σ. 19) καθώς και από τον κανονισμό 729/70 του Συμβουλίου της ίδιας ημερομηνίας (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/005 σ. 93 επ.)

Σύμφωνα με αυτά τα κείμενα, το Ταμείο χρηματοδοτεί καταρχήν το σύνολο των επι-

στροφών κατά την εξαγωγή και των παρεμβάσεων που προορίζονται για τη ρύθμιση των γεωργικών αγορών και που επιχειρούνται σύμφωνα με τους κοινοτικούς κανόνες στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών (άρθρ. 2 και 3 του κανονισμού 729/70). Οι απαραίτητες πιστώσεις τίθενται στη διάθεση των κρατών μελών, τα οποία μέσω αυτών προβαίνουν στις επιβαλλόμενες πληρωμές (άρθ. 4 του κανονισμού 729/70).

Η χρηματοδότηση του Ταμείου διασφαλίζεται, μερικώς από την 1η Ιανουαρίου 1971 και στο σύνολό της από την 1η Ιανουαρίου 1975, όπως και η χρηματοδότηση του συνόλου του προϋπολογισμού του οποίου αποτελεί τμήμα, με ίδιους πόρους των Κοινοτήτων. Από την 1η Ιανουαρίου 1971, τα προερχόμενα από γεωργικές εισφορές έσοδα εγγράφονται στο σύνολό τους στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων (άρθρο 3 της αποφάσεως της 21ης Απριλίου 1970).

Όσον αφορά την είσπραξη των κοινοτικών πόρων και, επομένως, και των εισφορών, το άρθρο 6 της αποφάσεως του Συμβουλίου ορίζει:

«1)Οι κοινοτικοί πόροι που αναφέρονται στα άρθρα 2, 3 και 4 εισπράττονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις οι οποίες, ενδεχομένως, τροποποιούνται προς το σκοπό αυτό. Τα κράτη μέλη θέτουν αυτούς τους πόρους στη διάθεση της Επιτροπής.»

Το πρώτο προδικαστικό ερώτημα που έχει τεθεί αφορά την προ του 1971 νομική κατάσταση. Έχει ως εξής:

«1. Οι διατάξεις του κανονισμού 25 του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας της 4ης Απριλίου 1962 και οι διατάξεις με τις οποίες τροποποιήθηκε ή τέθηκε σε εφαρμογή ο εν λόγω κανονισμός και, ειδικότερα, το άρθρο 2 του εν λόγω κανονισμού, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη τον τρόπο υπολογισμού των συνεισφορών των κρατών μελών στο ευρωπαϊκό γεωργικό Ταμείο προσανατολισμού και εγγυήσεων, όπως ορίζεται στο άρθρο 7, του ίδιου κανονισμού και κατά το οποίο μέρος αυτών των συνεισφορών προέρχεται από εισφορές εισπραττόμενες από τα κράτη μέλη επί των εισαγωγών προελεύσεως τρίτων χωρών, έχουν άραγε την έννοια ότι, από της θέσεως σε ισχύ του κανονισμού 25, η Κοινότητα, σε ενδεχομένη περίπτωση συγχρόνως με το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος:

α) ήταν απευθείας ενδιαφερόμενο μέρος, και ενδεχομένως, απευθείας ζημιούμενο όσον αφορά την πληρωμή των δαπανών που προκύπτουν από την κοινή γεωργική πολιτική και την είσπραξη των εσόδων που προέρχονται από αυτήν;

β) στην περίπτωση που ο πρώτος κλάδος αυτού του ερωτήματος δεν μπορεί να δεχθεί καταφατική απάντηση επί γενικού πεδίου, δεν θα πρέπει η απάντηση να είναι καταφατική τουλάχιστον στο μέτρο (περιορισμένο) κατά το οποίο οι καθαρές εισαγωγές κάθε κράτους μέλους προελεύσεως τρίτων χωρών και, συνεπώς, οι εισπραττόμενες εισφορές είναι καθοριστικές, σύμφωνα με τη διάταξη του προαναφερθέντος άρθρου 7, και τον υπολογισμό των συνεισφορών των κρατών μελών στο ευρωπαϊκό γεωργικό Ταμείο προσανατολισμού και εγγυήσεων, αποδεικνυομένου έτσι σαφώς ότι η Κοινότητα κατείχε εξ

υπαρχής ορισμένο δικαίωμα, τουλάχιστον μερικό, επί των εισπραττόμενων από τα κράτη μέλη εισφορών;»

Το πρώτο σκέλος αυτού του ερωτήματος εγείρει στην πραγματικότητα, κατά τη γνώμη μου, το πρόβλημα αν ο κανονισμός 25, και οι κανονισμοί που θεσπίσθηκαν μεταγενέστερα σε εφαρμογή του, περιόρισαν τα έννομα δικαιώματα των κρατών μελών επ' ευκαιρία διαφορών που εκκρεμούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αφορούν την καταβολή εισφορών και αν από αυτό έπεται ειδικά ότι τα κράτη μέλη δεν συγκεντρώνουν πλέον τις προϋποθέσεις για να νομιμοποιούνται ενεργητικώς, και, για παράδειγμα, δεν μπορούν να δικαιολογήσουν την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος.

Σ' αυτό το ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση. Πριν από την απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, οι εισφορές αποτελούσαν ιδίους πόρους των κρατών μελών. Καμιά διάταξη θετικού δικαίου δεν περιόριζε το δικαίωμα των κρατών να τις εισπράξουν ούτε να καταφύγουν προς το σκοπό αυτό στη διά της δικαστικής οδού είσπραξή τους. Αυτό δεν μεταβλήθηκε με την ασφαλώς ορθή διαπίστωση ότι, από το 1962, η Κοινότητα ενδιαφερόταν σοβαρά για το σύστημα των εισφορών, εφόσον αυτό αποτελούσε, ακόμη και κατά την εποχή που η χρηματοδότηση της γεωργικής πολιτικής διασφαλιζόταν με χρηματοδοτικές συνεισφορές των κρατών μελών, σημαντικό στοιχείο αυτής της πολιτικής. Επρόκειτο συγκεκριμένα περί του γενικού συμφέροντος της Κοινότητας σχετικά με την εκτέλεση από τα κράτη μέλη των υποχρεώσεων που τους επιβάλλει το κοινοτικό δίκαιο, συμφέροντος του οποίου το άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ αναθέτει ειδικώς την προστασία στην Επιτροπή. Η Συνθήκη προβλέπει διάφορα μέσα διασφαλίσεως αυτού του κοινοτικού συμφέροντος· προσφυγή μπορεί ενδεχομένως να ασκηθεί κατά του οικείου κράτους μέλους.

Εντούτοις, αυτό το συμφέρον της Κοινότητας δεν παρέχει στα κοινοτικά όργανα δικαιώματα που μπορούν να ασκηθούν απευθείας κατά τη διάρκεια διαδικασιών που εκκρεμούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Επομένως, ούτε μπορεί να συνεπάγεται περιορισμό των δικαιωμάτων που το εθνικό δίκαιο παρέχει στα κράτη μέλη να κινούν τις εν λόγω διαδικασίες ενώπιον των δικαστηρίων.

Για τους λόγους αυτούς πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση στο υποβληθέν από το Cour d'appel των Βρυξελλών ερώτημα 1 α. Για την περίπτωση που αφορά το σκέλος β του πρώτου ερωτήματος, το Cour d'appel ζητεί εξάλλου να πληροφορηθεί αν πρέπει ενδεχομένως να δοθεί επίσης αρνητική απάντηση στο μέτρο που οι εισπραττόμενες εισφορές είναι καθοριστικές για τον υπολογισμό των χρηματοδοτικών συνεισφορών των κρατών μελών στο Ταμείο.

Σχετικώς παρατηρώ, όπως και η Επιτροπή, ότι, κατά το άρθρο 7 του κανονισμού 25, οι συνεισφορές των κρατών μελών δεν επηρεάζονταν κατά τη διάρκεια της πρώτης φάσεως από τις εισπραττόμενες εισφορές, αλλά τουναντίον από τις καθαρές εισαγωγές. Δεν υφίστατο, ωστόσο, καμία σχέση μεταξύ αυτών των δύο ποσών, εφόσον τα ποσοστά εισφοράς ήσαν διαφορετικά από το ένα κράτος στο άλλο.

Η δεύτερη φάση διέπεται καταρχάς από διαφορετικούς κανόνες διότι, κατά το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 130/66 ένα μέρος των χρηματοδοτικών εισφορών των κρατών μελών υπολογίζεται κατ' αναλογία των συνεισφορών έναντι των τρίτων χωρών. Μπορεί, εντούτοις, να διερωτηθεί κανείς αν η Κοινότητα είχε σ' αυτό το μέτρο οικονομικό συμφέρον, εφόσον το έλλειμμα του Ταμείου λόγω μη εισπράξεως εισφορών από τα κράτη μέλη συ-

νεπαγόταν αναγκαστικά αύξηση των συνεισφορών που όφειλαν να καταβάλουν τα κράτη μέλη, σύμφωνα με σταθερή κλίμακα κατανομής, κατ' εφαρμογή του άρθρου 11, παράγραφος 3, του προαναφερθέντος κανονισμού. Η δυνατότητα της Κοινότητας να απευθύνει στα κράτη μέλη αίτηση συμπληρωματικής καταβολής λόγω εισφορών εισπραχθεισών με καθυστέρηση δεν προβλέπεται, τουλάχιστον στο μέτρο που οι λογαριασμοί έχουν κλείσει εν τω μεταξύ.

Ακόμα όμως κι αν θεωρηθεί ότι η Κοινότητα είχε οικονομικό συμφέρον να εισπραχθούν οι εισφορές, αυτή η κατάσταση δεν θα περιόριζε για το λόγο αυτό τα δικαιώματα των κρατών μελών να προβούν δικαστικώς ούτε, ειδικότερα, θα καταργούσε την ανάγκη για τα κράτη μέλη να μπορούν να προστατεύουν τα δικαιώματά τους. Το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού 130/66, πράγματι, δεν μετέφερε κατά κάποιο τρόπο το 90% των εισφορών στην Κοινότητα, αλλά απλώς έθετε σαν κριτήριο τις πράγματι εισπραττόμενες εισφορές από τα κράτη μέλη για τον υπολογισμό αυτού του μέρους των χρηματοδοτικών συνεισφορών· αυτό προκύπτει σαφώς από το κείμενο του άρθρου 11, παράγραφος 1. Τα κράτη μέλη εξακολουθούσαν να παραμένουν υπόχρεα απευθείας έναντι της Κοινότητας των οφειλόμενων ποσών· υφίστατο, επομένως, μέγιστο συμφέρον τα έσοδά τους να εισπράττονται κανονικά και οι δαπάνες τους να δικαιολογούνται. Δεδομένου ότι οι κανονισμοί 25 και 130/66 είχαν άμεση ισχύ στα κράτη μέλη, τα τελευταία είχαν την υποχρέωση να λαμβάνουν κάθε χρήσιμο μέτρο για να διασφαλίζουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση την κανονικότητα των πράξεων και αυτό ακριβώς διότι οι πράξεις αυτές είχαν επίπτωση επί του προϋπολογισμού της Κοινότητας. Δυνάμει της κυρίαρχης διοικητικής τους εξουσίας μπορούσαν και όφειλαν να διασφαλίζουν και να ελέγχουν την είσπραξη των εσόδων βάσει των οποίων όφειλαν να καταβάλουν, κατόπιν εφαρμογής στο ποσό των εσόδων προσωρινής κλίμακας, τις χρηματοδοτικές τους συνεισφορές. Διατηρούσαν, επομένως, πολύ φυσικά και την εξουσία να διεκδικούν τα δικαιώματά τους ενώπιον των δικαστηρίων.

Θα εξετάσω τώρα, εφόσον συμφωνεί το Δικαστήριο, το δεύτερο ερώτημα που έχει ως εξής:

«2. Οι διατάξεις του κανονισμού 729/70 της 21ης Απριλίου 1970 του Συμβουλίου της ΕΟΚ και της αποφάσεως του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970 σχετικά με την αντικατάσταση των χρηματοδοτικών συνεισφορών των κρατών μελών με ίδιους πόρους των Κοινοτήτων, καθώς και οι εκτελεστικές διατάξεις αυτών των κειμένων έχουν άραγε την έννοια ότι από της θέσεώς τους σε ισχύ:

α) όλα τα κυριαρχικά δικαιώματα που αφορούν τα ίδια έσοδα και δαπάνες όσον αφορά τη γεωργική πολιτική της Κοινότητας μεταφέρθηκαν από τα κράτη μέλη στην Κοινότητα έτσι ώστε (1) μόνη η Κοινότητα διαθέτει στο εξής την εξουσία να προβαίνει δικαστικώς σχετικά με τα εν λόγω έσοδα και δαπάνες (2) η ενδεχόμενη εξουσία των κρατών μελών να παρέχουν βοήθεια στην Κοινότητα για την είσπραξη ή την πληρωμή πρέπει να θεωρείται στο εξής, όχι πλέον σαν ίδια εξουσία των κρατών μελών (ασκούμενη ενδεχομένως μαζί με την Κοινότητα), αλλά ως αρμοδιότητα ασκούμενη για λογαριασμό της Κοινότητας;

β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο πιο πάνω ερώτημα α, αυτό ισχύει επίσης, λόγω του αμέσου αποτελέσματος της μεταφοράς των κυριαρχικών δικαιωμάτων που αφορά

το ερώτημα α για τις αγωγές τις ασκούμενες μετά την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ των εν λόγω διατάξεων ή τις εκκρεμούσες κατ' αυτήν την ημερομηνίαν, σε σχέση με πραγματικά περιστατικά που έλαβαν χώρα ή με δικαιώματα που έχουν γεννηθεί προγενέστερα.»

Προτίθεμαι να εξετάσω καταρχάς αυτό το ερώτημα καθόσον αφορά τους ίδιους πόρους της Κοινότητας που προέρχονται από τις εισφορές· θα απαντήσω στο ερώτημα στη συνέχεια καθόσον αφορά τις δαπάνες που χρηματοδοτούνται από το γεωργικό Ταμείο και, επομένως, ειδικά όσον αφορά τις επιστροφές.

Όσον αφορά τις εισφορές, δηλαδή τα έσοδα, είναι χρήσιμο να γίνει η διάκριση, συνήθης στο φορολογικό δικαστήριο, μεταξύ του κυριαρχικού δικαιώματος διαθέσεως και του κυριαρχικού δικαιώματος διοικήσεως.

Το κυριαρχικό δικαίωμα διαθέσεως, δηλαδή το δικαίωμα επί του προϊόντος των εισφορών, ανήκει χωρίς καμιά αμφιβολία, δυνάμει της αποφάσεως του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, στην Κοινότητα. Αυτό προκύπτει από το κείμενο του άρθρου 2 της εν λόγω αποφάσεως, το οποίο προβλέπει ότι οι εισφορές αποτελούν «ίδιους» πόρους, που δεν ανήκουν σε κανένα άλλο νομικό πρόσωπο, «εγγραφόμενους στον προϋπολογισμό των Κοινοτήτων».

Όσον αφορά, αντιθέτως, το κυριαρχικό δικαίωμα διοικήσεως, δεν νομίζω ότι παρίσταται ανάγκη να απασχολήσω περισσότερο το Δικαστήριο με το πρόβλημα της εκτελέσεως του κοινοτικού δικαίου από τα κράτη μέλη. Είναι αναμφισβήτητο ότι οι νομικοί τρόποι αυτής της εκτελέσεως μπορεί να είναι διαφορετικοί.

Η νομική μορφή που μας απασχολεί εδώ πρέπει να συναχθεί από τους εφαρμοστέους στην προκειμένη περίπτωση κανονισμούς.

Στην περίπτωση που μας απασχολεί είναι καθοριστικό το άρθρο 6 της αποφάσεως του Συμβουλίου· προβλέπει ότι οι κοινοτικοί πόροι, τους οποίους αφορούν τα άρθρα 2, 3 και 4, εισπράττονται από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις εθνικές νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις οι οποίες, ενδεχομένως, τροποποιούνται προς το σκοπό αυτό. Επομένως, τα κράτη μέλη κατέχουν όλα τα δικαιώματα που αφορούν την είσπραξη των κοινοτικών πόρων. Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, μόνο έλεγχος της εισπράξεως των εσόδων μπορεί να οργανωθεί από την Επιτροπή · εξάλλου, ο έλεγχος αυτός πράγματι προβλέφθηκε με τον κανονισμό 2/71 του Συμβουλίου. Αντιθέτως, τα κοινοτικά όργανα δεν έχουν τη δυνατότητα να δίδουν στις διοικητικές αρχές των κρατών μελών οδηγίες για την είσπραξη των κοινοτικών πόρων. Δεν μπορεί, επομένως, να υποστηριχθεί ότι τα κράτη μέλη ενεργούν σε σχέση εξαρτήσεως, δυνάμει εξουσιών απονεμηθεισών στην Κοινότητα. Ενεργούν, αντιθέτως, δυνάμει ιδίων κυριαρχικών εξουσιών, αναλόγων προς τις εξουσίες δυνάμει των οποίων κάθε κράτος ομοσπονδιακού κράτους εκτελεί με ανεξάρτητο τρόπο τα καθήκοντα διοικήσεως που του έχουν μεταφερθεί. Αυτή η προσέγγιση καθιστά περιττή την εξέταση του αν, όπως ο αντιπρόσωπος της Κυβερνήσεως του Βελγίου και του Λουξεμβούργου υποστηρίζει, τα κράτη μέλη ουδέποτε στερήθηκαν αυτών των κυριαρχικών εξουσιών, ή αν, όπως μπορεί επίσης να υποτεθεί, αυτές οι εξουσίες μεταφέρθηκαν καταρχάς στην Κοινότητα ως συστατικά στοιχεία του κυριαρχικού δικαιώματος διαθέσεως των πόρων που αφορά το άρθρο 2, για να μετα-

φερθούν αμέσως εκ νέου στα κράτη μέλη με το άρθρο 6.

Απομένει να εξετασθεί αν το κυριαρχικό δικαίωμα διοικήσεως παρέχει επίσης στα κράτη μέλη το δικαίωμα παραστάσεως ως διαδίκου σχετικά με τους προερχόμενους από εισφορές πόρους.

Σχετικώς πρέπει να γίνει αναφορά στις δύο παραγράφους του άρθρου 6 της αποφάσεως του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, σε συνδυασμό με τις διατάξεις, που θεσπίσθηκαν για την εκτέλεσή τους, των άρθρων 13 και 14 του κανονισμού 2/71 του Συμβουλίου 2ας Ιανουαρίου 1971 (ABL L 3, σ. 1). Ενώ η παράγραφος 1 του άρθρου 6 της αποφάσεως του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970 επιφορτίζει τα κράτη μέλη με την είσπραξη των κοινωνικών πόρων, η παράγραφος 2 προβλέπει τη θέσπιση διατάξεων σχετικών με τον έλεγχο αυτής της εισπράξεως. Κατ' εφαρμογή του αναφερθέντος άρθρου 6, παράγραφος 2, το άρθρο 14 του κανονισμού 2/71 δεν απένειμε στην Επιτροπή παρά δικαιώματα ελέγχου, ενώ τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 13 του κανονισμού 2/71, οφείλουν να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα ώστε τα αντιστοιχούντα στους βεβαιωθέντες φόρους ποσά να μπορούν να τίθενται στη διάθεση της Επιτροπής· δεν απαλλάσσονται αυτής της υποχρεώσεως παρά μόνον όταν η είσπραξη των εν λόγω ποσών δεν μπόρεσε να πραγματοποιηθεί λόγω ανωτέρας βίας. Δεν υφίσταται καμιά αμφιβολία ότι η επιβαλλόμενη με το άρθρο 13 του προαναφερθέντος κανονισμού υποχρέωση συνεπάγεται επίσης την υποχρέωση εγέρσεως αγωγής, βάσει του δικαιώματος επί των βεβαιωθέντων ποσών. Οι διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, της αποφάσεως της 21ης Απριλίου 1970 και του άρθρου 14 του κανονισμού 2/71 ρυθμίζουν εξάλλου, κατά τρόπο ρητό, τη συνδρομή της Επιτροπής στην είσπραξη των κοινοτικών πόρων, περιορίζοντάς την στη διενέργεια ελέγχων, που επιτρέπει τον ισχυρισμό ότι άλλες μορφές συνεργασίας, και κυρίως κίνηση δικαστικής διαδικασίας, δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητά της.

Οι εν λόγω διαδικασίες πρέπει να θεωρηθεί ότι ανήκουν στην κυριαρχική εξουσία διοικήσεως των κρατών μελών.

Αυτή η αντίληψη της εκτάσεως της κυριαρχικής εξουσίας διοικήσεως αντιστοιχεί άλλωστε με το πνεύμα του συνόλου του συστήματος των ιδίων πόρων της Κοινότητας.

Η Επιτροπή, που δεν διαθέτει την αναγκαία διοικητική διάρθρωση, δεν μπορούσε να επωμισθεί το μεγάλο βάρος που αποτελεί η είσπραξη των κοινοτικών πόρων. Επιβαλλόταν αντιθέτως να επωφεληθεί η Κοινότητα από την πείρα των εθνικών αρχών και των στενότερων σχέσεων που υφίστανται μεταξύ αυτών και των πράξεων που υπάγονται στην εισφορά. Οι λόγοι αυτοί ισχύουν τόσο για την είσπραξη των εισφορών διά της δικαστικής οδού όσον και διά της διοικητικής οδού.

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων που θα μπορούσαν να ασκηθούν κατά τη διάρκεια των δύο αυτών φάσεων της διαδικασίας θα ήταν εξάλλου αντίθετη προς τις αρχές της αποτελεσματικής διαχειρίσεως, εφόσον η κίνηση της δικαστικής διαδικασίας θα υπεχρέωνε τότε μια δεύτερη αρχή να ενημερωθεί επί διαφορών φορολογικού χαρακτήρα που συχνά είναι πολύ περίπλοκες.

Όσον αφορά τις επιστροφές κατά την εξαγωγή προς τρίτες χώρες, το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 θεσπίζει ρητούς κανόνες, προβλέπει ότι τα κράτη μέλη λαμβάνουν, σύμφωνα με τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, τα αναγκαία μέτρα «προκειμένου να... — προλάβουν και διώξουν ανωμαλίες, και — ανακτήσουν τα απωλεσθέντα εξαιτίας ανωμαλιών ή αμελειών ποσά». Δεν υφίσταται, επομένως, αμφιβολία περί του ότι τα κράτη μέλη έχουν την ικανότητα να παρίστανται ενώπιον δικαστηρίων για να αναζητούν τις αχρεωστήτως καταβληθείσες επιστροφές.

Το πρόβλημα αν τα κράτη μέλη ενεργούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δυνάμει ιδίων κυριαρχικών δικαιωμάτων μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να παραμείνει εκκρεμές. Ο συνήγορος των δύο κατηγορουμένων ασφαλώς υποστήριξε εγγράφως και προφορικώς ότι, όταν τα κράτη μέλη παρίστανται ενώπιον δικαστηρίου για να αναζητήσουν αχρεωστήτως καταβληθείσες επιστροφές, δεν ενεργούν δυνάμει ιδίων κυριαρχικών δικαιωμάτων, αλλά ως εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας, δηλαδή για λογαριασμό της, και ότι από αυτό έπεται ότι οι δικαστικές διαδικασίες που κινήθηκαν από τα κράτη μέλη πριν από την 1η Ιανουαρίου του 1971 πρέπει τώρα να επαναληφθούν. Εντούτοις, το κοινοτικό δίκαιο δεν το απαιτεί — ακόμα και αν υιοθετηθεί η άποψη ότι τα κράτη μέλη, όσον αφορά τις προβλεπόμενες από τις οργανώσεις των αγορών πληρωμές, ενεργούν ως εκτελεστικά όργανα της Κοινότητας.

Κατά το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70, η ανάκτηση των ποσών που απωλέσθηκαν εξαιτίας ανωμαλιών πραγματοποιείται σύμφωνα με τις εθνικές νομοθετικές διατάξεις. Τα κράτη μέλη βρίσκονται επομένως στην ίδια νομική κατάσταση όπως και στην περίπτωση κατά την οποία εθνικές επιδοτήσεις, ανάλογες ως προς τη φύση τους με επιστροφές, έχουν αχρεωστήτως καταβληθεί. Αυτό ισχύει τόσο ως προς τη νομική τους κατάσταση έναντι των διατάξεων ουσίας — κατά κάποιο τρόπο ύπαρξη δικαιωμάτων γεννηθέντων λόγω αδικαιολόγητου πλουτισμού — όσο και έναντι των διαδικαστικών κανόνων, δηλαδή τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να προβάλουν τα δικαιώματά τους ενώπιον δικαστηρίου εν ονόματί τους. Το γεγονός ότι, στο πεδίο των εσωτερικών σχέσεων των κρατών μελών και της Κοινότητας, το ανακτώμενο ποσό καταλήγει στην τελευταία, δεν ασκεί καμιά επιρροή επί της εθνικής δικαστικής διαδικασίας. Ο αποκλεισμός κάθε παρεμβάσεως της Επιτροπής στην εθνική δικαστική διαδικασία προκύπτει επίσης από το άρθρο 5 του κανονισμού 283/72 του Συμβουλίου της 7ης Φεβρουαρίου 1972 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/007 σ. 148 επ.), που προβλέπει ότι η Επιτροπή ενημερώνεται διαρκώς περί των διαδικασιών αυτής της φύσεως και του αποτελέσματός τους. Το κοινοτικό δίκαιο δεν συνεπάγεται, επομένως, ούτε ότι η μετάβαση στο τελικό στάδιο της χρηματοδοτήσεως της κοινής γεωργικής πολιτικής την 1η Ιανουαρίου 1971 έχει αποτελέσματα στο επίπεδο της διαδικασίας επί των εκκρεμουσών διαφορών κατά την εν λόγω ημερομηνία, παρόμοιων με τις εκκρεμούσες υποθέσεις στις Βρυξέλλες.

Το γενικότερο ερώτημα που έχει υποβληθεί, επικουρικά, στο Δικαστήριο, αν δηλαδή οι διατάξεις που έθεσαν σε ισχύ το τελικό στάδιο της κοινής γεωργικής πολιτικής μπορούν συνολικά να έχουν επιπτώσεις επί των δικαιωμάτων που έχουν γεννηθεί κατά τη διάρκεια προγενέστερων φάσεων, βάσει των σχετικών με την οργάνωση των αγορών κανόνων, δεν πρέπει ακόμα, επομένως, πλέον να εξετασθεί.

Για τους λόγους αυτούς, προτείνω να δοθεί στα υποβληθέντα στο Δικαστήριο ερωτήματα η εξής απάντηση:

Ούτε οι διατάξεις του κανονισμού 25 του Συμβουλίου, της 4ης Απριλίου 1962, ούτε οι διατάξεις που τροποποίησαν αυτόν τον κανονισμό ή θεσπίσθηκαν σε εκτέλεσή του, ούτε οι διατάξεις του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, ούτε η απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 1970, η σχετική με την αντικατάσταση των χρηματοδοτικών συνεισφορών των κρατών μελών από ίδιους πόρους των Κοινοτήτων, ούτε οι εκτελεστικές διατάξεις αυτών των κειμένων, περιόρισαν το δικαίωμα των κρατών μελών να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων στο όνομά τους, σύμφωνα με τις αντίστοιχες εθνικές τους διατάξεις, δικαιώματα επί της πληρωμής εισφορών που παρανόμως δεν καταβλήθηκαν ή επί της αναζητήσεως επιστροφών κατά την εξαγωγή που καταβλήθηκαν αχρεωστήτως.