ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ KARL ROEMER της 26ης Απριλίου 1972 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

Διαπιστώνοντας ότι «η κατάσταση που επικρατούσε στον τομέα του γάλακτος και των γαλακτοκομικών προϊόντων στην Κοινότητα... χαρακτηριζόταν από σημαντικά και συνεχώς αυξανόμενα πλεονάσματα», το Συμβούλιο των Υπουργών αποφάσισε να θεσπίσει ένα σύστημα πριμοδότησης που θα ωθούσε τους κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων να ελαττώσουν με σφαγές τον αριθμό των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων τους. Αυτό έγινε με τον κανονισμό 1975, της 6ης Οκτωβρίου 1969 (ABl L 252 σ. 1). Το άρθρο 2 του Κανονισμού προέβλεπε τη χορήγηση μιας (κατά το ήμισυ με μέσα της Κοινότητας χρηματοδοτούμενης) πριμοδότησης στους κτηνοτρόφους που θα δεσμεύονταν εγγράφως «να απέχουν ολοσχερώς από την παραγωγή γάλακτος» και να προχωρήσουν το αργότερο μέχρι «την 30ή Απριλίου 1970» στη σφαγή «όλων των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων» της εκμετάλλευσής τους. Το άρθρο 3 του κανονισμού περιείχε λεπτομέρειες σχετικά με τον υπολογισμό του ποσού της πριμοδότησης. Το άρθρο 4 όριζε (στο μέτρο που παρουσιάζει ενδιαφέρον στο παρόν ζήτημα) ότι «στους κατόχους γεωργικών εκμεταλλεύσεων που εκτρέφουν από δύο μέχρι πέντε γαλακτοπαραγωγικές αγελάδες καταβάλλεται η πριμοδότηση όταν ο αιτών αποδείξει ότι εκπλήρωσε την υποχρέωση που αναφέρεται στο άρθρο 2, στοιχείο δ» (δηλαδή την υποχρέωση να προχωρήσει στη σφαγή όλων των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων μέχρι την 30ή Απριλίου 1970 το αργότερο).

Διατάξεις εκτελεστικές αυτού του κανονισμού θεσπίστηκαν με τον Κανονισμό της Επιτροπής 2195/69, της 4ης Νοεμβρίου 1969 (ABl L 278, σελ. 6). Το άρθρο 3 του κανονισμού αυτού προέβλεπε ότι αιτήσεις για τη χορήγηση της πριμοδότησης για τη σφαγή, οι οποίες έπρεπε να περιέχουν ορισμένα στοιχεία, μπορούσαν να υποβάλλονται από 1 μέχρι 20 Δεκεμβρίου 1969 στην αρμόδια υπηρεσία που θα όριζε κάθε κράτος μέλος. Σύμφωνα με το άρθρο 4 αυτού του Κανονισμού, τα υποβληθέντα στοιχεία έπρεπε να ελεγχθούν από τις αρμόδιες εθνικές υπηρεσίες. Σύμφωνα με το άρθρο 11, τα κράτη μέλη έπρεπε να ειδοποιήσουν την Επιτροπή μέχρι τις 10 Ιανουαρίου 1970 για τον αριθμό των αιτήσεων που κατατέθηκαν. Κατόπιν έπρεπε να διαπιστωθεί, κατά τη διαδικασία του άρθρου 27 του Κανονισμού 805/68 (ΕΕ ειδ. έκδ. 03/003, σελ. 72) (την αποκαλούμενη διαδικασία της Επιτροπής Διαχειρίσεως), αν ήταν δυνατό να γίνουν δεκτές οι υποβληθείσες αιτήσεις. Αυτό έγινε, όσον αφορά την παρούσα υπόθεση, με τον κανονισμό της Επιτροπής 140/70, της 26ης Ιανουαρίου 1970 (ABl L 20, σελ. 6). Με τον κανονισμό αυτό διαπιστώθηκε ότι μπορούσαν να γίνουν δεκτές οι αιτήσεις

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

που είχαν κατατεθεί μέχρι την 31η Δεκεμβρίου 1969. Στη συνέχεια οι αρμόδιες κρατικές υπηρεσίες έπρεπε — όπως όριζε ακολούθως ο κανονισμός 2195 — να προβούν σε μία σειρά ενεργειών. Σύμφωνα με το άρθρο 5, έπρεπε να γίνει σήμανση όλων των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων που εκτρέφονταν στις οικείες εκμεταλλεύσεις· έπρεπε να καθοριστεί ο αριθμός των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων που θεμελίωνε αξίωση επί της πριμοδοτήσεως με αφετηρία τον αριθμό εκτρεφομένων αγελάδων σ' ένα χρονικό σημείο αναφοράς οριζόμενο από κάθε κράτος μέλος κι έπρεπε να καταχωρηθεί η υποχρέωση που αναλάμβανε εγγράφως ο αιτών «να σταματήσει εντελώς την παραγωγή γάλακτος μέσα σε χρονικό διάστημα πέντε ετών, υπολογιζόμενο από τη σφαγή της τελευταίας γαλακτοπαραγωγικής αγελάδας» και «να προχωρήσει σε σφαγή όλων των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων». Η αρμόδια κρατική υπηρεσία έπρεπε επιπλέον να εκδώσει ένα αναγνωριστικό δελτίο προορισμένο να «συνοδεύει κάθε γαλακτοπαραγωγική αγελάδα σε όλα τα στάδια εμπορίας μέχρι τη σφαγή». Η σφαγή έγινε σύμφωνα με το άρθρο 7 του κανονισμού 2195 μέσα στο χρονικό διάστημα από 9 Φεβρουαρίου μέχρι 30 Απριλίου 1970. Αυτό αποδείχθηκε στην αρμόδια εθνική υπηρεσία με τη βοήθεια του αναγνωριστικού δελτίου που ήδη αναφέρθηκε, το οποίο απέστειλε στον κάτοχο της γεωργικής εκμετάλλευσης ο προϊστάμενος του σφαγείου, και μιας βεβαίωσης του προϊσταμένου του σφαγείου, όπου αναφερόταν το χρονικό σημείο σφαγής. Τέλος το άρθρο 10 όριζε ακόμη — και αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για την παρούσα διαδικασία — ότι: «Η καταβολή της πριμοδότησης που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1 και παράγραφος 2, εδάφιο 1 του κανονισμού 1975/69 χωρεί εντός προθεσμίας δύο μηνών, που αρχίζει από την ημέρα προσαγωγής της απόδειξης για τη σφαγή, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού αυτού.»

Αυτή η ρύθμιση εφαρμόστηκε και στην Ιταλία. Έτσι εκδόθηκε στις 23 Μαρτίου 1970 μία εγκύκλιος του Υπουργείου Γεωργίας και Δασών, στην οποία οριζόταν, μεταξύ άλλων, ότι οι «Ispettorati provinciali dell' agricoltura» θα ήταν αρμόδιοι να εξετάσουν τις υποβληθείσες αιτήσεις. Εκτός αυτού καθορίζονταν τα σχετικά σφαγεία. Τέλος, οριζόταν πάντως ρητά ότι η πραγμάτωση του μέτρου εξαρτάται από τη θέση σε ισχύ ενός εθνικού νόμου για τη διάθεση των αναγκαίων πόρων· γι' αυτό μπορούσαν να χορηγηθούν μόνον προσωρινές εγκρίσεις και οι υποχρεώσεις καταβολής δεν μπορούσαν να καθοριστούν ρητά παρά μόνο μετά την ψήφιση του εν λόγω νόμου. Ο σχετικός νόμος (με τον αριθμό 935) εκδόθηκε στις 26 Οκτωβρίου 1971 και δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως στις 12 Νοεμβρίου 1971. Προέβλεπε τη χορήγηση ενός δισεκατομμυρίου ιταλικών λιρών για τον προϋπολογισμό του Υπουργείου Γεωργίας και Δασών για το έτος 1970.

Η αιτούσα της κύριας δίκης, γεωργός από την επαρχία Brescia, θέλησε να αντλήσει κι αυτή όφελος από την προαναφερθείσα ρύθμιση. Υπέβαλε γι' αυτό στις 20 Δεκεμβρίου 1969 την απαιτούμενη αίτηση για πέντε γαλακτοπαραγωγικές αγελάδες. Η αίτηση έγινε δεκτή, στις 27 Απριλίου 1970 δόθηκε προσωρινή έγκριση για τη σφαγή και ορίστηκε το ποσό της πριμοδότησης σε 625 000 ιταλικές λίρες. Έγινε η σφαγή και προσκομίστηκε η απόδειξη σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις. Επειδή όμως η πληρωμή είχε εξαρτηθεί από την ψήφιση ενός νόμου για τη διάθεση των αναγκαίων πόρων, δεν καταβλήθηκε η πριμοδότηση εντός προθεσμίας δύο μηνών από την προσαγωγή της απόδειξης για τη σφαγή, όπως προέβλεπε το άρθρο 10 του κανονισμού 2195. Τη στάση αυτή των ιταλικών αρχών θεωρεί η Leonesio ως προσβολή μιας απαίτησης που της ανήκει σύμφωνα με τον κοινοτικό κανονισμό. Γι' αυτό υπέβαλε το Νοέμβριο 1971, βάσει του άρθρου 633 του ιταλικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, αίτηση ενώπιον της Pretura του Lonato για την έκδοση

διαταγής πληρωμής κατά του ιταλικού Υπουργείου Γεωργίας και Δασών, ώστε να επιτύχει να υποχρεωθεί το Υπουργείο να της καταβάλει 625 000 ιταλικές λίρες και τους από 6ης Μαΐου 1970 απαιτητούς τόκους. Λαμβάνοντας υπόψη τη θεμελίωση της απαίτησης στο κοινοτικό δίκαιο και επειδή αντιμετώπιζε πρόβλημα ερμηνείας, ο δικαστής ενώπιον του οποίου εκκρεμεί η υπόθεση, προτού προχωρήσει στην εκδίκαση της υπόθεσης, ανέστειλε τη διαδικασία με Διάταξη της 3ης Νοεμβρίου 1971 και υπέβαλε αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης επί των εξής ερωτημάτων:

α) Αν οι διατάξεις των κανονισμών (ΕΟΚ) 1975/69 του Συμβουλίου, της 6ης Οκτωβρίου 1969, και 2195/69 της Επιτροπής, της 4ης Νοεμβρίου 1969, ισχύουν άμεσα στην ιταλική έννομη τάξη και αν, σε καταφατική περίπτωση, έχουν γεννήσει για τους ιδιώτες δικαιώματα, που μπορούν άμεσα να προασπίσουν τα εθνικά δικαστήρια.

β) Αν, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, οι διατάξεις των άρθρων 1-4 του κανονισμού 1975/69 του Συμβουλίου και των άρθρων 3-11 του κανονισμού 2195/69 της Επιτροπής πρέπει να ερμηνευτούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε:

— μετά τη διαπίστωση, σύμφωνα με το άρθρο 5 του κανονισμού 2195/69, της δυνατότητας να γίνουν δεκτές οι αιτήσεις για την πριμοδότηση σφαγής (αυτή η διαπίστωση έγινε κανονικά στις 26 Ιανουαρίου 1970 με τον κανονισμό 140/70 της Επιτροπής ΕΟΚ, που δημοσιεύτηκε στις 27 Ιανουαρίου 1970, ABl L 20, σ. 6),

— μετά την εκπλήρωση των προϋποθέσεων του άρθρου 5, παράγραφοι 2 και 6 του κανονισμού 2195/69 και

— μετά την προσαγωγή της απόδειξης για τη σφαγή των γαλακτοπαραγωγικών αγελάδων, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού 2195/69, να έχει θεμελιωθεί για τους ιδιώτες μία συγκεκριμένη ληξιπρόθεσμη απαίτηση κατά του κράτους, χωρίς να μπορεί η κρατική νομοθεσία, λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 10 του κανονισμού 2195/69, να επηρεάσει με κανέναν τρόπο το χρονικό σημείο της πληρωμής και χωρίς επομένως να τελεί η απαίτηση αυτή υπό αίρεση, αλλά να μπορούν τα κρατικά δικαστήρια να την προασπίσουν άμεσα.

Αφού υπέβαλαν επ' αυτού τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις τους, η αιτούσα της κύριας δίκης, η κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας και η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, είναι πλέον έργο δικό μου να εξετάσω, πώς έχουν τα ζητήματα αυτά.

1. Κατ' αρχήν χρειάζεται να γίνουν δύο προκαταρκτικές παρατηρήσεις:

α) Η πρώτη αφορά το γεγονός ότι η αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο μιας διαδικασίας έκδοσης διαταγής πληρωμής, κατά το άρθρο 633 του ιταλικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, πριν ακουστεί ο διάδικος καθού η αίτηση. Αυτό είναι κάτι που πάντοτε δυσαρεστούσε την ιταλική κυβέρνηση — στο μέτρο που συμμετείχε σε τέτοιες διαδικασίες — και μάλιστα είχε χαρακτηριστεί στο παρελθόν από αυτήν ως απαράδεκτο.

Τώρα όμως είναι βέβαιο ότι οι περιστάσεις αυτές δεν επηρεάζουν το παραδεκτό της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης. Για τη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ αρκεί να προέρχεται η αίτηση από δικαστήριο και να θεωρείται απαραίτητη για την έκδοση δικαστικής απόφασης. Χωρίς σημασία είναι, αντίθετα, σε ποιο στάδιο βρίσκεται η διαδικασία στο εθνικό δικαστήριο κατά το χρονικό σημείο υποβολής της αίτησης για την έκδοση προδικαστικής απόφασης. Έτσι έκρινε με σαφήνεια το Δικαστήριο, για τελευταία φορά στην υπόθεση 43/71. Την ίδια άποψη πρέπει να δεχτούμε και τώρα.

β) Η δεύτερη προκαταρκτική παρατήρηση αφορά το γεγονός, ότι ο ιταλικός νόμος, που κατά την ιταλική άποψη χρειαζόταν για την εφαρμογή των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, και στον οποίο αναφερόταν η προσωρινή έγκριση που δόθηκε στην αιτούσα, εκδόθηκε εν τω μεταξύ (συγκεκριμένα στις 26 Οκτωβρίου 1971). Έτσι θα μπορούσε να προκύψει το ερώτημα, αν το πρόβλημα της δυνατότητας άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου που έθεσε η Διάταξη με την οποία υποβλήθηκε αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασης παρουσιάζει ακόμη ενδιαφέρον ή μήπως έχασε τη σημασία του επειδή μία καταδίκη του ιταλικού κράτους φαίνεται πια δυνατή με βάση το εθνικό δίκαιο.

Επ' αυτού του θέματος, που θίγεται επίσης και από την ιταλική κυβέρνηση, δεν πρέπει όμως να λεχθεί μόνον ότι ο νόμος που ανέφερα, προφανώς λόγω ελλείψεως άλλων εκτελεστικών διαταγμάτων, δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί και ότι το ζήτημα της δυνατότητας άμεσης ισχύος του κοινοτικού δικαίου μπορεί να έχει σημασία και για το χρονικό σημείο του ληξιπρόθεσμου της απαίτησης πληρωμής και συνεπώς για την τοκοφορία. Ιδιαίτερα κρίσιμο είναι ακόμη ότι το Δικαστήριο στην υπόθεση 43/71 σε μία ανάλογη ένσταση τόνισε ρητά, ότι κατά το άρθρο 177 της Συνθήκης, δεν δικαιούται να εξετάσει, ακόμη κι όταν το σχετικό εσωτερικό δίκαιο έχει τροποποιηθεί, αν υφίσταται στη διαδικασία που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστή, ακόμη ενεστώς ενδιαφέρον για τα ερωτήματα που έχουν τεθεί. Η ίδια διαπίστωση ισχύει φυσικά και στην παρούσα περίπτωση. Δεν υπάρχουν επομένως εμπόδια αρχής για την εξέταση των υποβληθέντων ερωτημάτων.

2. Το πρώτο ερώτημα αφορά στην ουσία το πρόβλημα της δυνατότητας άμεσης ισχύος των κοινοτικών κανονισμών που αναφέρονται στο ιστορικό.

Επ' αυτού μπορεί κατ' αρχήν ν' αναφερθεί η γενική νομική βάση των πράξεων αυτών, το άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΟΚ. Από αυτό προκύπτει ότι οι κανονισμοί έχουν γενική ισχύ, ότι είναι ως προς όλα τα μέρη τους δεσμευτικοί και ισχύουν άμεσα σε κάθε κράτος μέλος. Ακόμη πρέπει να υπενθυμίσω αυτό που τόνισε το Δικαστήριο σε μία δίκη με όμοιο αντικείμενο, την υπόθεση 43/71, δηλαδή τη διαπίστωση ότι οι κανονισμοί ήδη από τη νομική τους φύση και τη λειτουργία τους στο σύστημα των πηγών του κοινοτικού δικαίου παράγουν άμεσα αποτελέσματα, και υπό την ιδιότητα αυτή είναι ικανοί να θεμελιώσουν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, τα οποία είναι υποχρεωμένοι οι εθνικοί δικαστές να προστατεύουν.

Εντούτοις το πρόβλημα, που τώρα μας απασχολεί, δεν μπορεί φυσικά ν' αντιμετωπισθεί τόσο απλά. — Ήδη κατά την έκθεση των πραγματικών περιστατικών έγινε φανερό, ότι η πραγμάτωση των κοινοτικών μέτρων που στοχεύουν να επηρεάσουν τις

γεωργικές δομές στον τομέα της γαλακτοπαραγωγής εξαρτάται από τη συνεργασία με το εθνικό δίκαιο — πράγμα που συμβαίνει συχνά στο χώρο του κοινοτικού δικαίου —, ότι οι διατάξεις κοινοτικού δικαίου, ακόμη κι όταν έχουν διατυπωθεί πολύ λεπτομερειακά, για τη διοικητική τους εφαρμογή χρειάζονται τη λήψη εθνικών μέτρων. Η απάντηση επομένως στο ερώτημα το σχετικό με τη νομική ισχύ των διατάξεων εξαρτάται από το αν διαθέτουν οι εθνικές αρχές κάποιο περιθώριο ελευθερίας για την εκτέλεσή τους και από τον τρόπο με τον οποίο οι διατάξεις αυτές έπρεπε να συμπληρωθούν από εθνικές διατάξεις.

Αν το δούμε έτσι, η παρούσα υπόθεση εμφανίζει την εξής εικόνα. Η Επιτροπή στη σελίδα 8 των παρατηρήσεών της, εξέθεσε ένα προς ένα τα μέτρα που έπρεπε να πάρουν τα κράτη μέλη για να μπορέσουν οι γεωργοί να υποβάλουν αιτήσεις για τη χορήγηση της πριμοδότησης για τη σφαγή και να προβούν στη σφαγή εντός της προβλεπομένης προθεσμίας. Έπρεπε να οριστούν οι αρμόδιες αρχές για την επεξεργασία και τον έλεγχο των αιτήσεων που υποβλήθηκαν· έπρεπε να καθοριστεί ένα χρονικό σημείο αναφοράς για τον προσδιορισμό του αριθμού εκτρεφομένων ζώων, από τον οποίο εξαρτιόταν η δυνατότητα λήψης της πριμοδότησης για τη σφαγή· έπρεπε να καθοριστεί ο αριθμός των απαραίτητων αγελάδων για την πριμοδότηση· έπρεπε να γίνει σήμανση αυτών των αγελάδων· έπρεπε να καταχωρηθεί σε ειδικό μητρώο η υποχρέωση εγκατάλειψης της παραγωγής γάλακτος μέσα σ' ένα χρονικό διάστημα πέντε ετών και εκτέλεσης της σφαγής πριν από την 30ή Απριλίου 1970· έπρεπε να καθοριστεί η διατύπωση των αναγνωριστικών δελτίων που αναφέρονται στο άρθρο 6 του κανονισμού 2195 και να γίνει η συμπλήρωσή τους· έπρεπε να προσδιοριστούν τα σχετικά σφαγεία και έπρεπε τέλος να ενημερωθεί η Επιτροπή για τον αριθμό των αιτήσεων που υποβλήθηκαν και των αγελάδων που σφάγηκαν. Επ' αυτού μπορεί χωρίς αμφιβολία να διαπιστώσει κανείς ότι η εγκύκλιος του Υπουργείου Γεωργίας και Δασών που ήδη αναφέρθηκε, ρύθμισε όλα τα αναγκαία, και επομένως ότι επήλθε επαρκής διοικητική συμπλήρωση της κοινοτικής ρύθμισης σε εθνικό επίπεδο. Πέρα απ' αυτό όμως — και αυτό είναι ιδιαίτερα σημαντικό — οι κοινοτικοί κανονισμοί αποκλείουν με σαφήνεια την ύπαρξη εθνικού περιθώριου διακριτικής ευχέρειας. Όπως σωστά τόνισε η Επιτροπή, μόνον η ίδια είχε επ' αυτού διακριτική ευχέρεια, και συγκεκριμένα για να αποφασίσει αν μπορούσε να δοθεί έγκριση για τις υποβληθείσες αιτήσεις. Μετά από την απόφαση αυτή και λαμβάνοντας υπόψη τον καθορισμό από την Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 9 του Κανονισμού 1975, λεπτομερών και δεσμευτικών κανόνων εφαρμογής, δεν έμενε για τις αρχές των κρατών μελών παρά ένα πεδίο δεσμίας διοικητικής αρμοδιότητας. Αυτό το συμπέρασμα συνάγεται, επειδή προφανώς δεν έγινε χρήση της δυνατότητας που προβλέπει το άρθρο 10 του κανονισμού 1975, «να τεθούν», με έγκριση της Επιτροπής, «πρόσθετοι όροι για τη χορήγηση της πριμοδότησης που αναφέρεται στα άρθρα 1 και 5», και επειδή επίσης, όπως φαίνεται, η Ιταλία δεν έκανε χρήση της εξουσιοδότησης για τη θέση πρόσθετων όρων, που προβλέπεται στο άρθρο 19 του κανονισμού 2195, πράγμα που προκύπτει από την έλλειψη σχετικών ανακοινώσεων προς την Επιτροπή. Έτσι θα καταλήγαμε, λαμβάνοντας υπόψη τη νομική φύση των μέτρων που έλαβε η Κοινότητα, τη σαφήνεια και τη νομική τους πληρότητα, πράγματι στη διαπίστωση, ότι πρέπει να δοθεί καταφατική απάντηση στο ερώτημα για τη δυνατότητα άμεσης εφαρμογής τους, αν δεν μπορούσε επ' αυτού ν' αντιταχθεί ακόμη μία ένσταση, πολύ σημαντική για την ιταλική κυβέρνηση. Συγκεκριμένα η ιταλική κυβέρνηση ισχυρίζεται, ότι σύμφωνα με το ιταλικό συνταγματικό δίκαιο, σε υποθέσεις όπως η παρούσα, είναι, για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, απαραίτητη η έκδοση εθνικού νόμου για δύο λόγους. Πρώτον πρέπει, ενόψει του προβλήματος της αποκέντρωσης, να καθοριστεί ποιες

αρχές θα είναι αρμόδιες για την εκτέλεση. Εκτός αυτού, το άρθρο 81 του Συντάγματος απαιτεί ν' αναφέρεται, σ' ένα νόμο που προβλέπει νέα έξοδα, ο τρόπος προσπορισμού των αναγκαίων οικονομικών μέσων. Μέχρι να εκδοθούν αυτά τα νομοθετικά μέτρα, δεν μπορεί ν' αναγνωριστεί άμεση υποχρέωση πληρωμής, βάσει του κοινοτικού δικαίου. Εξετάζοντας πώς πρέπει να κριθεί αυτή η ένσταση, αν μπορεί πράγματι να θεωρηθεί βάσιμη, δεν πρέπει ν' αγνοήσουμε το εξής. Για μέτρα που αφορούν τις γεωργικές δομές, όπως αυτά που εξετάζουμε τώρα, τα οποία προφανώς έχουν σαν στόχο να προσφέρουν γρήγορα στους ενδιαφερομένους τη δυνατότητα μιας άλλης απασχόλησης, είναι, λαμβάνοντας υπόψη την εμπιστοσύνη των ενδιαφερομένων, παράγοντας αποφασιστικός για την επιτυχία της ρύθμισης, απολύτως απαραίτητο να επέρχονται τα σκοπούμενα αποτελέσματα γρήγορα και συγχρόνως σε όλα τα κράτη μέλη. Σ' αυτό αναφέρεται η έβδομη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2195, λέγοντας ότι «επιβάλλεται να εξασφαλιστεί ότι οι πριμοδοτήσεις θα καταβληθούν σε όλα τα κράτη μέλη εντός της αυτής προθεσμίας». Αν δεν δινόταν καμιά σημασία στο θέμα αυτό, θα κινδύνευαν με βεβαιότητα βασικοί στόχοι της κοινής γεωργικής πολιτικής τώρα και στο μέλλον. Αυτό όμως σημαίνει αναγκαστικά, ότι, όταν μία ανάλυση των διατάξεων κοινοτικού δικαίου οδηγεί στη διαπίστωση ότι δεν υπάρχει επιφύλαξη για εθνικά μέτρα, τότε δεν μπορεί έναντι του κοινοτικού δικαίου που έχει την υπεροχή να γίνει επίκληση ούτε των κανόνων του εθνικού προϋπολογισμού και να προταθεί ο ισχυρισμός ότι, σύμφωνα με τους κανόνες αυτούς, δεν γεννάται απαιτητή αξίωση παρά μόνο με την έκδοση από το κράτος μέλος ενός τίτλου πληρωμής, επειδή ο εθνικός νομοθέτης έχει δικαίωμα κατανομής και κατά προτεραιότητα χρησιμοποίησης των μέσων του προϋπολογισμού. Μέτρα των κρατών μελών δεν μπορούν επομένως, χωρίς να τεθεί υπό αμφισβήτηση η ύπαρξη της Κοινότητας, να επηρεάσουν προσωπικά δικαιώματα των ιδιωτών που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και δεν πρέπει ν' αποτελούν εμπόδιο για την άμεση εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου. Τέτοιες σκέψεις και αρχές έχουν ήδη διατυπωθεί σε μια σειρά δικαστικών αποφάσεων για παρόμοια προβλήματα, για παράδειγμα σε αποφάσεις οι οποίες τονίζουν τη σημασία της ενιαίας και ομοιόμορφης πραγμάτωσης του δικαίου για την Κοινότητα, και γι αυτό αποκλείουν το να επηρεάζουν οι εθνικές διατάξεις την έκταση εφαρμογής των κανόνων κοινοτικού δικαίου. Ας θυμηθούμε και την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση 34/70 (Slg 1970, 1233), σύμφωνα με την οποία οι εθνικές εκτελεστικές διατάξεις δεν πρέπει να τροποποιούν τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου ή τις διαπιστώσεις της απόφασης του Δικαστηρίου 13/68 (Slg. 1968, 693) σύμφωνα με τις οποίες «δεν αλλάζει η νομική φύση μιας άμεσα εφαρμοζόμενης διάταξης κοινοτικού δικαίου, λόγω των δυσχερειών που ανέκυψαν σ' ένα κράτος μέλος· πολύ δε περισσότερο που το κοινοτικό δίκαιο πρέπει να έχει την ίδια δύναμη ισχύος σε όλα τα κράτη μέλη». Έτσι διαγράφεται πράγματι η βασική γραμμή, που οδηγεί στη λύση προβλημάτων, σαν κι αυτά που αντιμετωπίζουμε στην παρούσα υπόθεση. Από αυτό όμως αναγκαστικά προκύπτει ότι η αντίρρηση που πρότεινε η Ιταλική Κυβέρνηση δεν είναι πειστική.

Κατόπιν αυτού πρέπει τελικά στο πρώτο ερώτημα να δοθεί η απάντηση ότι οι κανονισμοί τους οποίους αφορά, λόγω της νομικής τους φύσης, της σαφήνειας και της πληρότητας των διατάξεων που εκδόθηκαν καθώς και λόγω της έλλειψης εθνικού περιθώριου διακριτικής ευχέρειας, εφαρμόζονται άμεσα. Οι διατάξεις τους, ιδίως αυτές του άρθρου 10 του Κανονισμού 2195, γεννούν επομένως υπέρ των ιδιωτών δικαιώματα, που πρέπει να προασπίζουν τα εθνικά δικαστήρια.

3. Με το δεύτερο ερώτημα ζητούνται επιπλέον ορισμένες διευκρινίσεις. Ζητείται να

χαρακτηριστούν με ορισμένο τρόπο τα προσωπικά δικαιώματα που προκύπτουν από το κοινοτικό δίκαιο.

Επ' αυτού εξέφρασε η Ιταλική Κυβέρνηση εκ των προτέρων αντιρρήσεις αρχής που στην ουσία αφορούν το παραδεκτό. Στηρίζονται στη σκέψη ότι ο παραπέμπων δικαστής ενδιαφέρεται κατά το δυνατόν να διαπιστωθεί, ότι ορισμένοι κανόνες εθνικού δικαίου είναι αντίθετοι προς το κοινοτικό δίκαιο. Εκτός αυτού η Ιταλική Κυβέρνηση φοβάται ότι θα ζητηθεί από το Δικαστήριο ν' αποφανθεί επί του αμέσως εφαρμοζόμενου κοινοτικού δικαίου σε σχέση με το άρθρο 633 του ιταλικού Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας, δηλαδή ότι θα του ζητηθεί ν' απαντήσει στο ερώτημα αν ενδείκνυται η διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής για την ικανοποίηση απαιτήσεων που προκύπτουν από κοινοτικούς κανονισμούς. Και τα δύο αυτά δεν είναι κατά την άποψή της δυνατά στη διαδικασία του άρθρου 177 της Συνθήκης ΕΟΚ· υποστηρίζει ιδίως ότι ο νομικός χαρακτηρισμός ενδεχόμενων δικαιωμάτων, πρέπει, υπό το πρίσμα του παραπέμποντος δικαστή, να παραμείνει έργο του εθνικού δικαστή, διότι ελλείπει αντίστοιχη αντίληψη στο κοινοτικό δίκαιο.

Μία προσεκτικότερη όμως εξέταση δείχνει πως ούτε αυτές οι αντιρρήσεις ευσταθούν. Με μία λογική ερμηνεία της Διάταξης παραπομπής που θα λάβει υπόψη της τις εξηγήσεις της αιτούσας, η οποία προφανώς διατύπωσε τα υποβληθέντα ερωτήματα, γίνεται αντίθετα φανερό ότι ο ιταλός δικαστής δεν έχει την προφανώς απαράδεκτη επιθυμία που του αποδίδει η Ιταλική Κυβέρνηση, αλλά ενδιαφέρεται απλά για το εξής. Θα ήθελε να μάθει, επειδή αυτό έχει σημασία για τη διαδικασία έκδοσης διαταγής πληρωμής κατά τον ιταλικό Κώδικα Πολιτικής Δικονομίας και για την κρίση σχετικά με την απαίτηση τόκων που προβάλλει η αιτούσα, αν η αξίωση για την πριμοδότηση σφαγής ήταν επαρκώς ορισμένη και αμέσως απαιτητή κατά το κοινοτικό δίκαιο ή αν κάποια προθεσμία ή αίρεση εμπόδιζε το ληξιπρόθεσμό της. Μία τέτοια διευκρίνιση μπορεί αναμφίβολα να δοθεί από πλευράς κοινοτικού δικαίου. Μετά από όλα όσα εκτέθηκαν ήδη μέχρι τώρα, η διευκρίνιση αυτή δεν παρουσιάζει πλέον ιδιαίτερες δυσκολίες ούτε απαιτεί μακροσκελή ανάπτυξη. Κρίσιμη είναι η σαφής διατύπωση του άρθρου 10 του κανονισμού 2195, το οποίο θα ήθελα και πάλι να παραθέσω. Σύμφωνα με αυτό, «η καταβολή της πριμοδότησης που προβλέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1 και παράγραφος 2, εδάφιο 1, του κανονισμού 1975/69 χωρεί εντός προθεσμίας δύο μηνών, που αρχίζει από την ημέρα προσαγωγής της απόδειξης για τη σφαγή, σύμφωνα με το άρθρο 9 του κανονισμού αυτού». Από το άρθρο αυτό προκύπτει πως δεν υπάρχει επιφύλαξη υπέρ του εθνικού δικαίου, όσον αφορά το απαιτητό της πριμοδότησης. Το απαιτητό αυτό που ρυθμίζεται από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί επομένως να θιγεί από το εθνικό δίκαιο με πρόσθετες αιρέσεις ή με παράταση προθεσμίας. Εκτός αυτού, οι σχετικές απαιτήσεις είναι επίσης επαρκώς ορισμένες και μάλιστα τόσο από τα κοινοτικά νομοθετικά κείμενα, που καθορίζουν την έκταση της πριμοδότησης, όσο και από διαπιστώσεις της αρμόδιας εθνικής διοίκησης, σχετικά με τον κρίσιμο αριθμό εκτρεφομένων ζώων σ' ένα χρονικό σημείο αναφοράς και με τις σφαγές που πραγματοποιήθηκαν. Επομένως, πρέπει πράγματι να διευκρινιστεί επιπλέον ότι από τους κοινοτικούς κανονισμούς σε συνδυασμό με τα εθνικά μέτρα εφαρμογής προέκυπτε μία επακριβώς ορισμένη αξίωση πληρωμής, ότι η αξίωση αυτή έγινε απαιτητή κατά το χρονικό σημείο που ορίζεται στο άρθρο 10 του κανονισμού 2195 και ότι από το χρονικό σημείο αυτό τα εθνικά δικαστήρια είχαν την υποχρέωση να λάβουν τ' αναγκαία μέτρα για την προστασία της.

4. Κατόπιν όλων αυτών προτείνω να δοθούν οι εξής απαντήσεις στα ερωτήματα που υπέβαλε ο Pretore του Lonato:

α) Οι διατάξεις των Κανονισμών 1975 και 2195 εφαρμόζονται άμεσα στα κράτη μέλη, έχουν δε, σε συνδυασμό με εθνικά μέτρα για τη διοικητική τους εκτέλεση, γεννήσει προσωπικά δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών που δεν μπορούν να θιγούν από εθνικές διατάξεις και που πρέπει να προστατεύονται από τα δικαστήρια.

β) Εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις των Κανονισμών 1975 και 2195, γεννήθηκε δυνάμει του άρθρου 10 του Κανονισμού 2195 απαίτηση πληρωμής, που μπορεί να υπολογιστεί ακριβώς βάσει των διαπιστώσεων της εθνικής διοίκησης. Η απαίτηση έγινε ληξιπρόθεσμη με την πάροδο της προθεσμίας που αναφέρεται στο άρθρο 10 του κανονισμού 2195, δηλαδή δύο μήνες μετά την προσαγωγή της απόδειξης για τη σφαγή. Από το χρονικό αυτό σημείο μπορούσε να επιδιωχθεί η ικανοποίησή της με τη βοήθεια των εθνικών δικαστηρίων.