ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
JULIANE KOKOTT
της 15ης Ιουλίου 2010[1]

I — Εισαγωγή

1. Όποιος εξάγει γεωργικά προϊόντα από την Ευρωπαϊκή Ένωση και λαμβάνει γι' αυτό επιστροφές, οι οποίες ως γνωστόν σκοπό έχουν την εξισορρόπηση των τιμών μεταξύ της εσωτερικής και της παγκόσμιας αγοράς, πρέπει σε περίπτωση παρατυπιών όχι μόνο να επιστρέψει τα αχρεωστήτως εισπραχθέντα ποσά, αλλά επιπλέον να του επιβληθούν και οικονομικές κυρώσεις. Στην προκειμένη περίπτωση όμως δεν διώχθηκε ο ίδιος ο εξαγωγέας, αλλά μόνον η διεθνώς ειδικευμένη εταιρία σε θέματα ελέγχου και εποπτείας, η οποία έπρεπε να πιστοποιήσει την εισαγωγή στην αντίστοιχη τρίτη χώρα και είχε παράσχει κατά τη διαδικασία αυτή ψευδή στοιχεία. Σχετικά πρέπει βασικά να διασαφηνιστούν δύο ερωτήματα: αφενός, εάν κατά τον κρίσιμο χρόνο –το έτος 1997– το κοινοτικό δίκαιο πρόσφερε επαρκή νομική βάση για την κύρωση αυτή, αφετέρου, εάν συγκεκριμένες πράξεις των εθνικών διοικητικών αρχών είχαν ως αποτέλεσμα τη διακοπή της παραγραφής.

2. Το πρώτο από τα δύο ερωτήματα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στον βαθμό που άπτεται του ζητήματος της απευθείας εφαρμογής των κανονισμών της Ευρωπαϊκής Ενώσεως καθώς και της αρχής της ασφάλειας δικαίου. Εν προκειμένω θα πρέπει να εξεταστεί ειδικά υπό το πρίσμα της προστασίας των οικονομικών συμφερόντων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως η σχέση ανάμεσα στη γενική ρύθμιση πλαισίου και στις τομεακές ρυθμίσεις.

II — Νομικό πλαίσιο

Α — *Κοινοτικό δίκαιο*

1. Κανονισμός 2988/97

3. Με τον κανονισμό 2988/95[2] το Συμβούλιο όρισε για όλους τους τομείς της κοινοτικής

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Κανονισμός (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΕΕ L 312, σ. 1).

πολιτικής ένα ενιαίο νομικό πλαίσιο για την καταπολέμηση των πράξεων –ιδιαίτερα της απάτης– που βλάπτουν τα οικονομικά συμφέροντα των Κοινοτήτων.

4. Κατά το άρθρο 5, παράγραφος 1, του εν λόγω κανονισμού, «οι εκ προθέσεως ή εξ αμελείας παρατυπίες [μπορούν] […]: να επισύρουν τις ακόλουθες διοικητικές κυρώσεις: α) πληρωμή διοικητικού προστίμου, β) […]».

5. Η αντικειμενική υπόσταση της παρατυπίας ορίζεται στο άρθρο 1 παράγραφος 2, του κανονισμού, που έχει ως εξής: «Παρατυπία συνιστά κάθε παράβαση διατάξεως του κοινοτικού δικαίου που προκύπτει από πράξη ή παράλειψη ενός οικονομικού φορέα, με πραγματικό ή ενδεχόμενο αποτέλεσμα να ζημιωθεί ο γενικός προϋπολογισμός των Κοινοτήτων ή προϋπολογισμός διαχειριζόμενος από τις Κοινότητες, είτε με τη μείωση ή ματαίωση εσόδων που προέρχονται από ίδιους πόρους που εισπράττονται απευθείας για λογαριασμό της Κοινότητας, είτε με αδικαιολόγητη δαπάνη».

6. Κατά το άρθρο 7 του κανονισμού «τα κοινοτικά διοικητικά μέτρα και κυρώσεις μπορούν να επιβάλλονται στους οικονομικούς φορείς που προβλέπονται στο άρθρο 1, δηλαδή στα φυσικά ή νομικά πρόσωπα καθώς και στις λοιπές οντότητες, στις οποίες το εθνικό δίκαιο αναγνωρίζει ικανότητα δικαίου, τα οποία διέπραξαν την παρατυπία. Επικουρικώς, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να επιβάλλονται και στα πρόσωπα που έχουν συμπράξει στην πραγμάτωση της παρατυπίας καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της.»

7. Το άρθρο 2 του κανονισμού ορίζει στην παράγραφο 2, πρώτη περίοδος, ότι «καμία διοικητική κύρωση δεν απαγγέλλεται εάν δεν προβλέπεται από κοινοτική πράξη προγενέστερη της παρατυπίας» και στην παράγραφο 3, ότι «οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζουν τη φύση και την έκταση των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων που απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των συγκεκριμένων κανόνων ανάλογα με τη φύση και τη σοβαρότητα της παρατυπίας, του παρασχεθέντος πλεονεκτήματος ή του αποκτηθέντος οφέλους και του βαθμού ευθύνης».

8. Επ' αυτού το Συμβούλιο συγκράτησε στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού ότι «τα είδη συμπεριφοράς που στοιχειοθετούν παρατυπίες καθώς και τα αντίστοιχα διοικητικά μέσα και κυρώσεις προβλέπονται σε τομεακούς κανόνες σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό».

9. Το άρθρο 3 του εν λόγω κανονισμού ρυθμίζει την παραγραφή. Κατά την παράγραφο 1, τρίτο εδάφιο, «η παραγραφή της διώξεως διακόπτεται από κάθε πράξη που φέρεται εις γνώσιν του ενδιαφερόμενου, προέρχεται από την αρμόδια αρχή και αποσκοπεί στη διερεύνηση ή τη δίωξη της παρατυπίας. Η

προθεσμία παραγραφής αρχίζει και πάλι να τρέχει μετά από κάθε διακοπή της».

2. Κανονισμός 3665/87

10. Για την αποτελεσματικότερη πάταξη των παρατυπιών και απατών όσον αφορά τις επιστροφές αγροτικών προϊόντων, η Επιτροπή θέσπισε ήδη το έτος 1994, τροποποιώντας τον κανονισμό 3665/87 [3], τις ακόλουθες προϋποθέσεις επιβολής κυρώσεων:

«*Άρθρο 11*

(1) Όταν διαπιστωθεί ότι, για τη χορήγηση επιστροφής κατά την εξαγωγή, ένας εξαγωγέας έχει ζητήσει επιστροφή μεγαλύτερη από την οφειλόμενη, η οφειλόμενη επιστροφή για τις σχετικές εξαγωγές, θα αντιστοιχεί στην επιστροφή που εφαρμόζεται για το προϊόν που εξήχθη πράγματι, μειωμένη κατά ποσό που αντιστοιχεί:

α) στο ήμισυ της διαφοράς μεταξύ της ζητηθείσας επιστροφής και της επιστροφής που εφαρμόζεται στο πραγματικώς εξαχθέν προϊόν,

β) στο διπλάσιο της διαφοράς μεταξύ της ζητηθείσας επιστροφής και της επιστροφής που εφαρμόζεται, εφόσον ο εξαγωγέας παρέσχε εκ προθέσεως ψευδή στοιχεία.

[…]

Εφόσον από τη μείωση που αναφέρεται στα στοιχεία α΄ ή β΄ προκύψει αρνητικό ποσό, ο εξαγωγέας καταβάλλει το εν λόγω αρνητικό ποσό.

Εφόσον οι αρμόδιες αρχές αποδείξουν ότι η αιτούμενη επιστροφή δεν ήταν σωστή και η εξαγωγή δεν έχει πραγματοποιηθεί και κατά συνέπεια δεν είναι δυνατή η μείωση της επιστροφής, ο εξαγωγέας καταβάλλει το ποσό που αντιστοιχεί στις κυρώσεις που αναφέρονται στα στοιχεία α΄ και β΄ αντίστοιχα.

[…]

(3) Με την επιφύλαξη της υποχρεώσεως πληρωμών αρνητικών ποσών, όπως αναφέρεται στην παράγραφο 1, τέταρτο εδάφιο, σε περίπτωση αχρεωστήτως καταβληθείσας επιστροφής, ο δικαιούχος υποχρεούται να αποδώσει τα αχρεωστήτως εισπραχθέντα ποσά –στα οποία περιλαμβάνεται η κύρωση που προβλέπεται σύμφωνα με την παράγραφο 1, πρώτο εδάφιο– τα οποία προσαυξάνονται με τόκους που υπολογίζονται ανάλογα με το

3 — Κανονισμός (ΕΟΚ) 3665/87 της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 1987, για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα (ΕΕ L 351, σ. 1), κανονισμός (ΕΚ) 2945/94 της Επιτροπής, της 2ας Δεκεμβρίου 1994, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα όσον αφορά την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και τις κυρώσεις όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό (ΕΚ) 2945/94 της Επιτροπής, της 2ας Δεκεμβρίου 1994, για τροποποίηση του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα όσον αφορά την ανάκτηση αχρεωστήτως καταβληθέντων ποσών και τις κυρώσεις (ΕΕ L 310, σ. 57, διόρθωση ΕΕ 1995, L 132, σ. 22).

χρονικό διάστημα μεταξύ της καταβολής και της αποδόσεως του ποσού. Ωστόσο,

— εάν η επιστροφή του ποσού καλύπτεται από εγγύηση η οποία δεν έχει ακόμα ελευθερωθεί, […]

— εάν η εγγύηση ελευθερώθηκε, ο δικαιούχος καταβάλλει το ποσό της εγγυήσεως που θα είχε καταπέσει προσαυξημένο με τόκους που υπολογίζονται από την ημέρα αποδεσμεύσεως της εγγυήσεως μέχρι την ημέρα πληρωμής.»

B — *Εθνικό δίκαιο*

11. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 2, του βασιλικού διατάγματος της 4ης Ιανουαρίου 1985 [4], μια διεθνώς δραστηριοποιούμενη εταιρία σε θέματα ελέγχου και εποπτείας αναγνωρισμένη στο Βέλγιο ευθύνεται εις ολόκληρον μαζί με τα άλλα πρόσωπα που συμμετείχαν στην εξαγωγή για τις οικονομικές συνέπειες των βεβαιώσεων που εξέδωσε.

4 — *Moniteur belge* της 21ης Φεβρουαρίου 1985, σ. 1937. Αυτό το διάταγμα αναφέρεται τόσο στην προδικαστική διαδικασία στα πλαίσια της παράθεσης των διαφορετικών ισχυρισμών των διαδίκων όσο και στις γραπτές παρατηρήσεις που κατέθεσε η Βελγική Κυβέρνηση στο Δικαστήριο. Αντίθετα η Επιτροπή παραπέμπει στις γραπτές παρατηρήσεις της ενώπιον του Δικαστηρίου σε ένα βασιλικό διάταγμα από 28 Φεβρουαρίου 1999, *Moniteur belge* της 22ης Ιουνίου 1999, που ισχύει, σύμφωνα με την Επιτροπή, από 1ης Ιανουαρίου 1995 και περιέχει μια παρόμοια διάταξη.

III — Πραγματικά περιστατικά και προδικαστικά ερωτήματα

12. Η βελγική εταιρία FIRME DERWA NV (στο εξής: DERWA) πώλησε τον Ιούνιο του 1997 741 144 κιλά βοείου κρέατος σε πελάτη της στην Αίγυπτο. Εντός του ίδιου μήνα το εμπόρευμα φορτώθηκε σε πλοίο με κατεύθυνση την Αίγυπτο και εκφορτώθηκε εκεί.

13. Για την εμπορική αυτή πράξη η DERWA ζήτησε από τον βελγικό οργανισμό παρεμβάσεως και επιστροφών, τον B.I.R.B. [5], διαφοροποιημένη επιστροφή εξαγωγών και εισέπραξε, μετά την καταβολή εγγυοδοσίας ύψους 120 %, το ποσό των μετά από μετατροπή 1 407 268,91 ευρώ ως προκαταβολή. Για την οριστική χορήγηση του ανωτέρω ποσού η DERWA έπρεπε να αποδείξει εντός προθεσμίας 12 μηνών από της ημερομηνίας κατά την οποία έγινε δεκτή η δήλωση εξαγωγής, ότι το προϊόν εισήχθη στην Αίγυπτο προς κατανάλωση.

14. Στις 10 Φεβρουαρίου 1998 η DERWA προσκόμισε στον B.I.R.B. βεβαίωση εκδοθείσα από την αναγνωρισμένη στο Βέλγιο διεθνώς δραστηριοποιούμενη σε θέματα ελέγχου και εποπτείας εταιρία SGS BELGIUM NV (στο εξής: SGS Belgium) με ημερομηνία 4 Νοεμβρίου 1997, σύμφωνα με την οποία οι αιγυπτιακές τελωνειακές αρχές είχαν αποδεσμεύσει τα επίμαχα προϊόντα προς κατανάλωση. Κατόπιν τούτου ο B.I.R.B. αποδέσμευσε την εγγύηση, που είχε καταβάλει

5 — Belgisch Interventie- en Restitutiebureau.

η DERWA. Κατά συνέπεια, αποφασίστηκε οριστικώς η καταβολή επιστροφής λόγω εξαγωγής.

15. Κατόπιν έρευνας της αρχής οικονομικού ελέγχου του βελγικού Υπουργείου Οικονομικών στην SGS Belgium προέκυψε, όμως, ότι η SGS Egypt Ltd. είχε αποστείλει στις 24 Σεπτεμβρίου 1997 τηλεομοιοτυπία προς την SGS Belgium, κατά την οποία οι αιγυπτιακές τελωνειακές αρχές είχαν μεν αποδεσμεύσει το εμπόρευμα, αυτό όμως δεν επιτρεπόταν να εισαχθεί στις Αίγυπτο, διότι οι αιγυπτιακές αρχές είχαν απαγορεύσει την εισαγωγή βελγικού βοείου κρέατος στην Αίγυπτο. Της τηλεομοιοτυπίας αυτής είχε προφανώς προηγηθεί ερώτημα της ασφαλιστικής εταιρίας Central Beheer Achmea NV, η οποία είχε ασφαλίσει το εμπόρευμα, και κάλεσε την SGS Belgium να της αποστείλει μετά τον έλεγχο βεβαίωση εκτελωνισμού.

16. Ο B.I.R.B., ο οποίος είχε ενημερωθεί επανειλημμένα από την αρχή οικονομικού ελέγχου για την έρευνα στην SGS Belgium, ανακοίνωσε με συστημένη επιστολή της 21ης Απριλίου 1999 το αποτέλεσμα της έρευνας προς την SGS Belgium και την κάλεσε να του προσκομίσει τα τελωνειακά έγγραφα, στα οποία στηρίχτηκε η βεβαίωση της 4ης Νοεμβρίου 1997.

17. Με συστημένη επιστολή της 5ης Φεβρουαρίου 2002 ο B.I.R.B. διαπίστωσε ότι η SGS Belgium δεν ανταποκρίθηκε στο αίτημα της 21ης Απριλίου 1999 και ότι από τα υπάρχοντα στοιχεία θα έπρεπε να συναχθεί ότι η παρτίδα δεν εισήχθη στην Αίγυπτο προς κατανάλωση. Επειδή ο B.I.R.B. είχε τη γνώμη ότι η SGS Belgium είχε παράσχει εκ προθέσεως ψευδή στοιχεία, της επέβαλε κύρωση 200 % βάσει του άρθρου 11 του κανονισμού 3665/87 και την κάλεσε να καταβάλει ποσό 4 503 260,74 ευρώ [6].

18. Με συστημένη επιστολή της 29ης Απριλίου 2002 η SGS Belgium απάντησε ότι κατόπιν προσεκτικότερης εξετάσεως διαπιστώθηκε ότι το εμπόρευμα εισήχθη στην Αίγυπτο μόνον προσωρινά. Σε επόμενη επιστολή της 27ης Μαΐου 2002 η SGS Belgium παραδέχτηκε ότι είχε παράσχει ανακριβή στοιχεία, γεγονός όμως που είχε γίνει εν αγνοία της.

19. Με δικόγραφο που επιδόθηκε την 16η Σεπτεμβρίου 2003 ο B.I.R.B. ζήτησε από το Rechtbank van eerste aanleg te Antwerpen να καταδικαστεί η SGS Belgium στην πληρωμή 4 503 260,74 ευρώ. Η SGS Belgium ζήτησε κατόπιν, να προσεπικληθούν στη δίκη και η DERWA και η Centraal Beheer Achmea και να υποχρεωθούν να απαλλάξουν την SGS Belgium.

20. Με απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2006 το Rechtbank απέρριψε την αγωγή του B.I.R.B. ως αβάσιμη και έκρινε ως άνευ αντικειμένου τα αιτήματα προσεπικλήσεως και απαλλαγής της SGS Belgium.

6 — Το ποσό αυτό αναλύεται ως εξής: 1 407 268,90 ευρώ ως βασικό ποσό που αντιστοιχεί στην επιστροφή λόγω εισαγωγής, πλέον προσαυξήσεως της τάξεως του 20 %, επομένως άλλα 281 453,72 ευρώ, και πρόστιμο ύψους 200 % επί του βασικού ποσού, άρα 2 814 538,12 ευρώ.

21. Σύμφωνα με την απόφαση του Rechtbank, η αγωγή του B.I.R.B. δεν έχει μεν παραγραφεί, διότι η τετραετής προθεσμία παραγραφής του άρθρου 3 του κανονισμού 2988/95, η οποία άρχισε να τρέχει τη 10η Φεβρουαρίου 1998 [7], διακόπηκε δια της συστημένης επιστολής του B.I.R.B. της 5ης Φεβρουαρίου 2002, με την οποία επέβαλε την κύρωση.

22. Στερείται όμως επαρκούς νομικής βάσεως, ώστε να επιβληθεί κύρωση κατά κάποιου συμμετέχοντα, όπως η SGS Belgium, σε μία παρατυπία στην οποία προέβη ο εξαγωγέας. Ιδιαίτερα τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 δεν έχουν άμεση ισχύ, διότι παρέχουν στα κράτη μέλη περιθώριο εκτιμήσεως. Κατά τα λοιπά ο B.I.R.B. δεν απέδειξε ότι η DERWA έλαβε τις επιστροφές αχρεωστήτως και ότι η βεβαίωση της SGS Belgium περιέχει ψευδή στοιχεία.

23. Κατά της αποφάσεως αυτής ο B.I.R.B. άσκησε έφεση ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, του Hof van Beroep te Antwerpen, το οποίο υπέβαλε στο Δικαστήριο με απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2009 τα εξής προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Αναπτύσσουν οι διατάξεις των άρθρων 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 άμεσο αποτέλεσμα στις εθνικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, χωρίς να έχουν τα κράτη μέλη αυτά κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως και χωρίς να απαιτείται η λήψη εκτελεστικών μέτρων από τις εθνικές αρχές;

2) Μπορεί μια διεθνώς δραστηριοποιούμενη εταιρία ειδικευμένη σε θέματα ελέγχου και εποπτείας και αναγνωρισμένη από το κράτος μέλος όπου έχει γίνει δεκτή η διασάφηση εξαγωγής, εν προκειμένω το Βέλγιο, η οποία χορήγησε ανακριβή βεβαίωση εκφορτώσεως, κατά την έννοια του άρθρου 18, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, του κανονισμού 3665/87, να θεωρηθεί ως οικονομικός φορέας, κατά την έννοια του άρθρου 1 του κανονισμού 2988/95 ή ως πρόσωπο που έχει συμπράξει στη διάπραξη της παρατυπίας ή ως πρόσωπο που φέρει την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλε να αποτρέψει τη διάπραξή της, κατά την έννοια του άρθρου 7 του προπαρατεθέντος κανονισμού;

3) Μπορεί μια ανακοίνωση του περιεχομένου εκθέσεως διερευνήσεως της υποθέσεως, που πραγματοποιήθηκε από τον Οικονομικό Έλεγχο, ή ένα έγγραφο, με το οποίο ζητείται η προσκόμιση συμπληρωματικών εγγράφων για την επιβεβαίωση της θέσεως σε κατανάλωση, ή μια συστημένη επιστολή, με την οποία επιβάλλεται κύρωση, να θεωρηθούν ότι συνιστούν πράξη που αποσκοπεί στη

7 — Κατά την ημερομηνία αυτή η DERWA είχε προσκομίσει στον B.I.R.B. την εκδοθείσα από την SGS Belgium βεβαίωση περί εισαγωγής στην Αίγυπτο.

διερεύνηση ή τη δίωξη, κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95;»

24. Στη διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου συμμετείχαν η SGS Belgium, η DERWA, η Βελγική Κυβέρνηση, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, καθώς και η Αυστριακή Κυβέρνηση η οποία κατέθεσε μόνο γραπτές παρατηρήσεις.

IV — Νομική εκτίμηση

Α — *Επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος*

25. Κατά την άποψη της Βελγικής Κυβερνήσεως και της Επιτροπής τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 αναπτύσσουν άμεσο αποτέλεσμα. Αυτό προκύπτει από τη νομική φύση και τη λειτουργία των κανονισμών. Μολονότι ενδέχεται να υπάρχουν περιπτώσεις στις οποίες απαιτούνται εκτελεστικά μέτρα εκ μέρους των κρατών μελών, αυτό δεν συμβαίνει στην προκειμένη περίπτωση. Επίσης δεν υπάρχει ειδικότερη τομεακή ρύθμιση η οποία θα έπρεπε να υπερισχύσει.

26. Πράγματι οι κανονισμοί έχουν, σύμφωνα με το άρθρο 288, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, «γενική ισχύ». Ένας κανονισμός «είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος» [8].

27. Αυτός ο γενικός κανόνας του πρωτογενούς δικαίου ισχύει, προφανώς, και ως προς τον κανονισμό 2988/95. Αυτό προκύπτει πάντως από το άρθρο 11, παράγραφος 2, του κανονισμού, κατά το οποίο ο κανονισμός αυτός είναι δεσμευτικός ως προς όλα τα μέρη του και ισχύει άμεσα σε κάθε κράτος μέλος.

28. Στην υπόθεση Handlbauer [9] το Δικαστήριο ερωτήθηκε σχετικά με το θέμα της απευθείας εφαρμογής του κανονισμού 2988/95. Επρόκειτο για προδικαστική παραπομπή αυστριακού δικαστηρίου, το οποίο είχε επιλέξει τη διατύπωση «απευθείας εφαρμοστέος» αντί για τη γερμανική διατύπωση του πρωτογενούς δικαίου και του κανονισμού 2988/95 «ισχύει άμεσα». Στη γαλλική εκδοχή της αποφάσεως –ως γνωστόν οι δικαστές του Δικαστηρίου διασκέπτονται στα γαλλικά– χρησιμοποιήθηκε σχετικώς ο όρος «directement applicable», που αντιστοιχεί στους όρους του πρωτογενούς δικαίου και του κανονισμού 2988/95, όπως έχουν αποδοθεί στη γαλλική γλώσσα. Από το γεγονός αυτό μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι στα εννοιολογικά ζεύγη «άμεση ισχύς» και «άμεση εφαρμογή» δεν μπορεί να προσδοθεί, τουλάχιστον με

8 — Αυτό προέβλεπε και για τα προκείμενα πραγματικά περιστατικά το σχετικό προηγούμενο άρθρο 189, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ.

9 — Απόφαση της 24ης Ιουνίου 2004, C-278/02 (Συλλογή 2004, σ. I-6171).

βάση την απόφαση Handlbauer, διαφορετική σημασία.

29. Στην υπόθεση εκείνη επρόκειτο όπως και στην παρούσα για τη δίωξη παρατυπιών στον τομέα των επιστροφών για αγροτικά προϊόντα. Το Δικαστήριο δέχτηκε την άμεση εφαρμογή του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού, το οποίο προβλέπει προθεσμία παραγραφής τεσσάρων ετών για τη δίωξη των παρατυπιών [10].

30. Στο σκεπτικό της αποφάσεως το Δικαστήριο επισήμανε, καταρχήν, ότι οι κανονισμοί, λόγω της νομικής τους φύσεως και της λειτουργίας τους στο σύστημα πηγών του κοινοτικού δικαίου, αναπτύσσουν «άμεσα αποτελέσματα» [11] στις εθνικές έννομες τάξεις, χωρίς να απαιτούνται εθνικά μέτρα εφαρμογής [12]. Ορισμένες διατάξεις ενός κανονισμού μπορεί μεν να απαιτούν για την εφαρμογή τους τη θέσπιση μέτρων εφαρμογής από τα κράτη μέλη [13], αυτό όμως δεν ισχύει στην περίπτωση του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2988/95.

31. Ούτε από αυτή την απόφαση αλλά ούτε και από την προηγούμενη νομολογία μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο διακρίνει σαφώς ανάμεσα στις έννοιες της άμεσης ισχύος, της απευθείας εφαρμογής και του άμεσου αποτελέσματος. Μολονότι οι διάδικοι αναφέρθηκαν διεξοδικώς στις τυχόν διαφορές μεταξύ των εννοιών αυτών, φρονώ ότι δεν εξυπηρετεί κανένα σκοπό το να υπεισέλθουμε εδώ σε μια συζήτηση σχετικά με την έννοια των άμεσων αποτελεσμάτων του δικαίου της Ενώσεως, και ειδικότερα των κανονισμών, υπό την έννοια του direct effet ή effet direct [14].

32. Εφόσον στην παρούσα υπόθεση τίθεται θέμα άμεσων αποτελεσμάτων των άρθρων 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, θα πρέπει απλώς να διευκρινιστεί εάν ένα επαχθές διοικητικό μέτρο κατά επιχειρήσεως μπορεί να στηριχθεί άμεσα σε μια διάταξη αυτού του κανονισμού. Περί αυτού του ερωτήματος επρόκειτο και στην υπόθεση Handlbauer. Εκεί βεβαίως δεν στηρίχτηκε άμεσα στον κανονισμό 2988/95 η κύρωση αυτή καθαυτή. Η προβλεπόμενη όμως στον κανονισμό τετραετής προθεσμία παραγραφής δεν ήταν –ζήτημα προφανώς αποφασιστικής σημασίας ως προς τη νομιμότητα της κυρώσεως– απλώς μεγαλύτερη από την προθεσμία η οποία θα είχε τύχει εφαρμογής, εάν δεν είχε άμεσα

10 — Απόφαση Handlbauer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 35). Βλ. και απόφαση της 29ης Ιανουαρίου 2009, C-278/07 έως C-280/07, Josef Vosding Schlacht-, Kühl- und Zerlegebetrieb κ.λπ. (Συλλογή 2009, σ. I-457, σκέψεις 27 και 28).

11 — Στην απόδοση της αποφάσεως στη γαλλική γλώσσα: «effet immédiat».

12 — Απόφαση Handlbauer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 25, όπου γίνεται παραπομπή στην απόφαση της 17ης Μαΐου 1972, 93/71, Leonesio (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 41, σκέψη 5).

13 — Απόφαση Handlbauer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 26, με παραπομπή στην απόφαση της 11ης Ιανουαρίου 2001, C-403/98, Monte Arcosu, Συλλογή 2001, σ. I-103, σκέψη 26).

14 — Βλ., αντί πολλών, David OA Edward «Direct Effect: Myth, Mess or Mystery?», in *Direct effect, Rethinking a Classic of EC Legal Doctrine,* επιμέλεια Jolande M. Prinssen και Annette Schrauwen, Europa Law Publishing, Groningen 2002, σ. 3.

αποτελέσματα το άρθρο 3, παράγραφος 1, του κανονισμού, αλλά μπορούσε επιπλέον και να διακοπεί.

33. Τα κριτήρια, σύμφωνα με τα οποία πρέπει να διενεργείται η εξέταση της καταλληλότητας της νομικής βάσεως μιας κυρώσεως δεν είναι δύσκολο να εντοπισθούν.

34. Συγκεκριμένα, ο ίδιος ο κανονισμός 2988/95 τονίζει στο άρθρο 2, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, ότι διοικητική κύρωση μπορεί να επιβληθεί μόνον εφόσον προβλέπεται από κοινοτική πράξη προγενέστερη της παρατυπίας. Το άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού ορίζει επιπλέον ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζουν τη φύση και την έκταση των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων που απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των συγκεκριμένων κανόνων αναλόγως της φύσεως και της σοβαρότητας της παρατυπίας, του παρασχεθέντος πλεονεκτήματος ή του αποκτηθέντος οφέλους και του βαθμού ευθύνης.

35. Ειδικότερα, όσον αφορά τον τομέα των επιστροφών για αγροτικά προϊόντα το Δικαστήριο έχει επανειλημμένως κρίνει ότι μία κύρωση, έστω και αν δεν έχει ποινικό χαρακτήρα, μπορεί να επιβληθεί μόνον αν στηρίζεται σε σαφή και μη διφορούμενη νομική βάση [15].

36. Η προϋπόθεση αυτή αποτελεί, όπως και η γενική αρχή nullum crimen nulla poena sine lege [16], μια ιδιαίτερη έκφανση της γενικής αρχής της ασφάλειας δικαίου, η οποία συνιστά θεμελιώδη αρχή του κοινοτικού δικαίου και επιτάσσει, μεταξύ άλλων, τη σαφήνεια και ακρίβεια των κανονιστικών ρυθμίσεων, ώστε οι διοικούμενοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν με βεβαιότητα τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις τους και να λαμβάνουν ως εκ τούτου τα μέτρα τους [17].

37. Καίτοι το Δικαστήριο –ορθώς κατά τη γνώμη μου– είναι ενίοτε επιφυλακτικό σχετικά με την εφαρμογή αρχών του ποινικού δικαίου σε διοικητικές προϋποθέσεις επιβολής κυρώσεων [18], δεν υπάρχει κανένας λόγος να μη χρησιμοποιηθεί, σχετικώς, ως μέτρο συγκρίσεως και η αρχή nullum crimen nulla poena sine lege.

38. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα αρχή, οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου πρέπει να καθορίζουν σαφώς τις αξιόποινες πράξεις και τις επαπειλούμενες γι' αυτές ποινές. Η

15 — Αποφάσεις της 14ης Δεκεμβρίου 2000, C-110-99 Emsland-Stärke (Συλλογή 2000, σ. I-11569, σκέψη 56), της 11ης Ιουλίου 2002, C-210/00, Käserei Champignon Hofmeister (Συλλογή 2002, σ. I-6453, σκέψη 52), και της 6ης Απριλίου 2006, C-274/04, ED & F Man Sugar (Συλλογή 2006, σ. I-3269, σκέψη 15).

16 — Βλ., σχετικά, απόφαση της 3ης Ιουνίου 2008, C-308/06, Intertanko κ.λπ. (Συλλογή 2008, σ. I-4057, σκέψη 70).

17 — Απόφαση Intertanko κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 69).

18 — Βλ. απόφαση Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 44), στην οποία το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η προϋπόθεση επιβολής της κυρώσεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α΄, του κανονισμού 3665/87, δεν έχει ποινικό χαρακτήρα και επομένως η γενική αρχή nulla poena sine culpa δεν εφαρμόζεται. Αντίθετα το Δικαστήριο έκρινε στις αποφάσεις της 8ης Μαρτίου 2007, C-45/06, Campina (Συλλογή 2007, σ. I-2089, σκέψη 40), και της 11ης Μαρτίου 2008, C/420/06, Jager (Συλλογή 2008, σ. I-1315, σκέψεις 59 επ.), εφαρμοστέα τη γενική αρχή της αναδρομικής εφαρμογής του ηπιότερου ποινικού νόμου κατά την επιβολή διοικητικών κυρώσεων. Επ' αυτού επισήμανε ότι η γενική αυτή αρχή βρίσκει την έκφρασή της ιδιαίτερα στο άρθρο 2, παράγραφος 2, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 2988/95. Μόνο παρεμπιπτόντως ας αναφερθεί στο σημείο αυτό ότι ο κανονισμός 2988/95, όπως διαφαίνεται από την πέμπτη αιτιολογική σκέψη, λαμβάνει υπόψη του και την αρχή του ποινικού δικαίου ne bis in idem.

προϋπόθεση αυτή πληρούται, όταν ο πολίτης έχει τη δυνατότητα να γνωρίζει, με βάση το γράμμα της συναφούς διατάξεως και, εν ανάγκη, με τη βοήθεια της ερμηνείας που δίδεται στην εν λόγω διάταξη από τα δικαστήρια, ποιες πράξεις και παραλείψεις επάγονται την ποινική ευθύνη του [19].

39. Εφαρμόζοντας τα κριτήρια της σαφήνειας και της ακρίβειας στα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 διαπιστώνεται, καταρχήν, ότι οι αντικειμενικές προϋποθέσεις της παρατυπίας που ορίζονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, του κανονισμού 2988/95, στις οποίες αναφέρονται τα άρθρα 5 και 7, είναι προφανώς ατελείς. Στο κέντρο του ορισμού αυτού βρίσκονται η απλή παράβαση μιας διατάξεως του κοινοτικού δικαίου και η εξ αυτής προκύπτουσα τυχόν ζημία για τον κοινοτικό προϋπολογισμό, χωρίς να γίνεται καμία προσπάθεια εξειδικεύσεως έστω και σε γενικές γραμμές της εν λόγω συμπεριφοράς.

40. Όπως επισημαίνουν η SGS Belgium, η DERWA και η Αυστριακή Κυβέρνηση, πρέπει επιπλέον να διαπιστωθεί ότι τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 συνιστούν διατάξεις μη αναγκαστικού δικαίου. Κατά το άρθρο 5 του κανονισμού οι παρατυπίες «μπορούν» να οδηγήσουν σε ορισμένες διοικητικές κυρώσεις, μεταξύ άλλων στην επιβολή προστίμου, κατά δε το άρθρο 7 του κανονισμού οι κυρώσεις αυτές «μπορούν» να επιβληθούν κατά ορισμένων προσώπων. Από την επισκόπηση της αποδόσεως των διατάξεων αυτών σε άλλες γλώσσες δεν προκύπτει διαφορετικό συμπέρασμα [20].

41. Περαιτέρω παρατηρείται ότι το άρθρο 5 του κανονισμού 2988/95 δεν διαφοροποιεί όσον αφορά τις κυρώσεις που προβλέπει μεταξύ παρατυπιών εκ προθέσεως και εξ αμελείας. Ούτε και το άρθρο 7 του κανονισμού διαφοροποιεί στους πιθανούς αποδέκτες μιας κυρώσεως αναλόγως του βαθμού ευθύνης για την παρατυπία.

42. Από την εξέταση του γράμματος των άρθρων αυτών προκύπτουν αμφιβολίες περί του αν τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 παράγουν άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια, ότι μπορούν να αποτελέσουν αυτοτελή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως. Ο κανονισμός μάς προσφέρει όμως και άλλες ενδείξεις, σύμφωνα με τις οποίες δεν μπορεί να αναγνωριστεί υπό αυτήν την έννοια άμεσο αποτέλεσμα στις υπό κρίση διατάξεις, λαμβανομένου υπόψη πάντα του συγκεκριμένου περιεχομένου τους [21].

43. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, ο κανονισμός προβλέπει απλώς «ρυθμίσεις πλαισίου». Ευθύς κατόπιν, στο άρθρο 2, παράγραφος 1, τονίζεται ότι, μεταξύ άλλων,

19 — Απόφαση Intertanko κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 16, σκέψη 71, με παραπομπή στην απόφαση της 3ης Μαΐου 2007, C-303/05, Advocaten voor de Wereld, Συλλογή 2007, σ. I-3633, σκέψη 50, και ΕΔΔΑ, απόφαση Coëme κ.λπ. κατά Βελγίου της 22ας Ιουνίου 2000, *Recueil des arrêts et décisions,* 2000-VII, σ. 1, § 145).

20 — Έτσι στα γαλλικά αναφέρεται «peuvent», στα αγγλικά «may», στα ιταλικά «possono», στα ισπανικά «podrán» και στα ολλανδικά «kunnen».

21 — Έτσι σε καμία περίπτωση δεν αμφισβητώ το αποτέλεσμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο με την απόφαση Handlbauer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψη 35), ότι δηλαδή η τετραετής προθεσμία παραγραφής του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2988/95 εφαρμόζεται άμεσα.

προβλέπονται κυρώσεις «στο μέτρο που είναι απαραίτητες». Όπως διαπιστώθηκε ήδη, το άρθρο 5 του κανονισμού –όπως και κανένα άλλο άρθρο του κανονισμού– δεν λαμβάνει θέση σχετικά με το πότε είναι απαραίτητη μια κύρωση. Επιπλέον και η διατύπωση «θεσπίζονται» [22] συνηγορεί υπέρ του επιχειρήματος ότι απαιτούνται περαιτέρω διατάξεις πέραν του κανονισμού 2988/95 προς οριοθέτηση μιας άμεσα εφαρμόσιμης κυρώσεως.

44. Στις προαναφερθείσες παραγράφους του 2, πρώτο και τρίτο εδάφιο, και 3, ο κανονισμός 2988/95 καθίσταται ακόμα πιο σαφής: στις διατάξεις αυτές τονίζεται ότι διοικητική κύρωση μπορεί να επιβληθεί μόνον όταν προβλέπεται από κοινοτική πράξη προγενέστερη της παρατυπίας, πράγμα που καταδεικνύει ότι το Συμβούλιο κατά την ψήφιση του κανονισμού θεώρησε δεδομένο ότι ο κανονισμός από μόνος του δεν επαρκεί για να επιβληθεί μια κύρωση.

45. Το γεγονός ότι προβλέπεται, επίσης, ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζουν τη φύση και την έκταση των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων που απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των συγκεκριμένων κανόνων αναλόγως της φύσεως και της σοβαρότητας της παρατυπίας, του παρασχεθέντος πλεονεκτήματος ή του αποκτηθέντος οφέλους και του βαθμού ευθύνης, επιβεβαιώνει το γεγονός ότι η γενομένη στον κανονισμό ρύθμιση πλαισίου δεν επαρκεί αφεαυτής ως νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως. Διότι όλα τα ανωτέρω στοιχεία λείπουν από τον κανονισμό αυτόν.

46. Τέλος στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2988/95 τονίζεται ότι τα είδη συμπεριφοράς που στοιχειοθετούν παρατυπίες καθώς και τα αντίστοιχα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις προβλέπονται σε τομεακούς κανόνες σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό.

47. Στην ίδια ευθεία κινείται και η μέχρι τούδε νομολογία, κατά την οποία ο κοινοτικός νομοθέτης έθεσε με τη θέσπιση του κανονισμού 2988/95 ορισμένες γενικές αρχές και απαίτησε όπως όλοι οι κανονισμοί που διέπουν τους επί μέρους τομείς είναι σύμφωνοι προς τις αρχές αυτές [23].

48. Συναφώς, το Δικαστήριο, επί παραδείγματι στον τομέα των διαρθρωτικών ταμείων, έκρινε ότι νομική βάση για την υποχρέωση επιστροφής αποτελεί ο σχετικός κανονισμός εφαρμογής του Συμβουλίου και όχι ο κανονισμός 2988/95, «ο οποίος, όπως τονίζει η Επιτροπή, θέτει μόνο γενικούς κανόνες [...] για κυρώσεις» [24]. Έτσι ακολούθησε ρητώς τη γνώμη της Επιτροπής, η οποία είχε προβάλει

22 — Εδώ πρέπει να επισημανθεί ότι δεν πρόκειται για αιτιολογική σκέψη η οποία αναγγέλλει τι ρυθμίζεται στον κανονισμό, αλλά για μια διάταξη του ίδιου του κανονισμού.

23 — Απόφαση Jager (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 18, σκέψη 61 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

24 — Απόφαση της 13ης Μαρτίου 2008, C-383/06 έως C-385/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (Συλλογή 2008, σ. I-1561, σκέψη 39).

τον ισχυρισμό ότι «ο κανονισμός 2988/95 δεν προσφέρει στις εθνικές αρχές αυτοτελή νομική βάση για τη λήψη μέτρων στην περίπτωση παρατυπιών. Αυτός ο κανονισμός περιέχει μόνο γενικές διατάξεις […]» [25]. Εάν το Δικαστήριο είχε την πρόθεση, όπως μάλλον υποστηρίζει τώρα η Επιτροπή, να τονίσει απλώς ότι, σε περίπτωση που υφίσταται μια τομεακή ρύθμιση, πρέπει να εφαρμόζεται αυτή αντί του κανονισμού 2988/95, θα είχε επιλέξει μια άλλη διατύπωση.

49. Για τους λόγους αυτούς καταλήγω στο συμπέρασμα ότι τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, αφεαυτών, δεν αναπτύσσουν άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι μπορούν να αποτελέσουν αυτοτελή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως.

50. Όπως προκύπτει από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, ο B.I.R.B. δεν στηρίχτηκε, προκειμένου να δικαιολογήσει την επιβληθείσα κατά της SGS Belgium κύρωση, μόνο στα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, αλλά σε συνδυασμό των εν λόγω διατάξεων με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87.

51. Επίσης και η Επιτροπή προσδίδει στην προκειμένη περίπτωση σημασία στο άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87. Μολονότι υποστηρίζει ότι τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 μπορούν να αποτελέσουν αυτοτελή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων κατά μιας διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας, εντούτοις μια τέτοια κύρωση δεν μπορεί, με βάση την αρχή nulla poena sine lege και λαμβανομένου υπόψη του άρθρου 2, παράγραφος 2, του βασιλικού διατάγματος της 4ης Ιανουαρίου 1985, να υπερβαίνει το ανώτατο ποσό το οποίο θα μπορούσε να βεβαιωθεί ως κύρωση κατά του εξαγωγέα. Η αυστηρότητα της κυρώσεως κατά του εξαγωγέα καθορίζεται βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87.

52. Το ζήτημα εάν τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, σε συνδυασμό με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87, συνιστούν επαρκή νομική βάση για την επιβολή της κυρώσεως κατά μιας διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας όπως η SGS Belgium, πρέπει να εξεταστεί στο πλαίσιο του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος.

53. Συνεπώς, στο πρώτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού 2988/95, αφεαυτών, δεν αναπτύσσουν άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι μπορούν να αποτελέσουν αυτοτελή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως.

25 — Απόφαση Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψη 34).

Β — *Επί του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος*

54. Με το δεύτερο προδικαστικό του ερώτημα το Hof van Beroep ζητεί να διευκρινιστεί εάν μια διεθνώς δραστηριοποιούμενη εταιρία σε θέματα ελέγχου και εποπτείας όπως η SGS Belgium, η οποία εξέδωσε ανακριβή βεβαίωση εκφορτώσεως υπό την έννοια του άρθρου 18, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, του κανονισμού 3665/87, μπορεί να θεωρηθεί οικονομικός φορέας ή άλλη οντότητα υπό την έννοια των άρθρων 1 και 7 του κανονισμού 2988/95 και έτσι ως αποδέκτης της κυρώσεως υπό την έννοια του κανονισμού τούτου.

55. Ενόψει της προταθείσας απαντήσεως επί του πρώτου προδικαστικού ερωτήματος περιττεύει ουσιαστικά απάντηση επί του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος. Εφόσον ο κανονισμός 2988/95 δεν δύναται να αποτελέσει άμεσα εφαρμοστέα νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων, δεν απαιτείται να εξεταστεί μεμονωμένως. Μπορεί να επιβληθεί κύρωση υπό την έννοια του παρόντος κανονισμού επί διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας όπως η SGS Belgium.

56. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα όμως διατηρεί τη σημασία του, εάν περιληφθεί και το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87, στο πλαίσιο της αναζητήσεως επαρκούς νομικής βάσεως για την επιβολή κυρώσεων κατά διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας. Η διάταξη αυτή περιέχει συγκεκριμένες, από χρονική άποψη εφαρμόσιμες προϋποθέσεις για την επιβολή κυρώσεων από πλευράς κοινοτικού δικαίου για την περίπτωση αδικαιολογήτως αιτηθεισών επιστροφών για αγροτικά προϊόντα, μολονότι ο τρόπος λειτουργίας της ως προϋποθέσεως για την επιβολή κυρώσεων δεν γίνεται αμέσως αντιληπτός [26].

57. Ενδέχεται, επομένως, από την από κοινού εξέταση των άρθρων 5 και 7 του κανονισμού 2988/95 και του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87, να συναχθεί το συμπέρασμα ότι υπάρχει επαρκής νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων κατά της διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας. Προς διευκρίνιση του ζητήματος αυτού απαιτείται, επίσης, ερμηνεία των άρθρων 1 και 7 του κανονισμού 2988/95, όσον αφορά τους αποδέκτες της κυρώσεως.

58. Οι προϋποθέσεις επιβολής της κυρώσεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87 αφορούν, κατά το γράμμα της διατάξεως, αποκλειστικά τον εξαγωγέα [27] και βασίζονται στο γεγονός ότι αυτός ζήτησε

26 — Βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 24ης Απριλίου 2008, C-143/07, AOB Reuter (Συλλογή 2008, σ. I-3171, σκέψη 22). Πάντως η έννοια της κυρώσεως χρησιμοποιείται ρητά στην παράγραφο 1, τρίτο και πέμπτο εδάφιο. Σχετικά με τον μη ποινικό χαρακτήρα της κυρώσεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α΄, βλ., επίσης, απόφαση Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψεις 35 επ.).

27 — Βλ. σχετικά και απόφαση Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 42).

ιδιαίτερα υψηλή επιστροφή εξαγωγής, προϋπόθεση καταλαμβάνουσα επίσης την περίπτωση παντελούς ελλείψεως αξιώσεως επιστροφής [28]. Προς εξέταση του ζητήματος αυτού δεν είναι κρίσιμα μόνον τα πραγματικά στοιχεία τα οποία ήταν γνωστά στις αρμόδιες αρχές κατά τον χρόνο εξετάσεως της αιτήσεως επιστροφής, αλλά και εκείνα τα πραγματικά γεγονότα που έλαβαν χώρα μετά την κατάθεση της αιτήσεως [29].

59. Όπως έκρινε παλαιότερα το Δικαστήριο, η διάταξη αυτή συνιστά σαφή και επαρκή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων κατά του εξαγωγέα [30].

60. Κανένας από τους συμμετέχοντες στη διαδικασία δεν ισχυρίστηκε ότι θα μπορούσε να επιβληθεί κύρωση στην SGS Belgium ως διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας μόνο με βάση αυτή τη διάταξη.

61. Δεδομένου ότι η παρατυπία που επισύρει την κύρωση του άρθρου 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87 μπορεί να διαπραχθεί μόνον από τον ίδιο τον εξαγωγέα, δεν χρήζει εξετάσεως το ζήτημα αν η SGS Belgium μπορεί να θεωρηθεί οικονομικός φορέας υπό την έννοια των άρθρων 1, παράγραφος 2, και 7, πρώτη περίοδος, του κανονισμού 2988/95. Η SGS Belgium δεν μπορεί να διέπραξε η ίδια την εν λόγω παρατυπία και έτσι δεν μπορεί να της επιβληθεί κύρωση υπό την ενδεχόμενη ιδιότητά της ως οικονομικού φορέα κατά την έννοια των διατάξεων αυτών.

62. Επομένως, απομένει να εξεταστεί εάν μπορεί να αποτελέσει νομική βάση για κύρωση κατά της SGS Belgium το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/97, σε συνδυασμό με το άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95, κατά το οποίο διοικητικές κυρώσεις της Κοινότητας μπορούν να επιβληθούν και κατά προσώπων τα οποία έχουν συμπράξει στην παρατυπία καθώς και σε εκείνα που φέρουν την ευθύνη για την παρατυπία ή όφειλαν να αποτρέψουν τη διάπραξή της.

63. Παρατυπία υπό την έννοια των άρθρων 7, πρώτη περίοδος, του κανονισμού 2988/95 θα υπήρχε εάν η DERWA είχε λάβει αχρεωστήτως τις επιστροφές, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87.

64. Η διαλεύκανση του ζητήματος αυτού απόκειται στο αιτούν δικαστήριο. Το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα λαμβάνει ως δεδομένο ότι η βεβαίωση εκφορτώσεως που εκδόθηκε από την SGS Belgium και χρησιμοποιήθηκε από την DERWA ήταν ανακριβής υπό την έννοια του άρθρου 18, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, του κανονισμού 3665/87. Εντούτοις, από την αίτηση εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως συνάγεται ότι το ζήτημα αυτό δεν έχει διευκρινιστεί στη δίκη ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Εξάλλου, ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου έχει προβληθεί

28 — Απόφαση AOB Reuter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψη 22).

29 — Απόφαση AOB Reuter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψη 23).

30 — Απόφαση AOB Reuter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψη 34).

ο ισχυρισμός ότι το εμπόρευμα εισήχθη από την Αίγυπτο στη Νότιο Αφρική, έτσι ώστε υπήρχε αξίωση της DERWA για επιστροφή ανεξαρτήτως της ακρίβειας της επίμαχης βεβαιώσεως εκφορτώσεως.

65. Ο εξαγωγέας πρέπει εν πάση περιπτώσει να εγγυάται την ακρίβεια των δηλώσεών του, η δε κύρωση του άρθρου 11, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α΄, του κανονισμού 3665/87 επιβάλλεται ανεξαρτήτως του μεριδίου υποκειμενικής ευθύνης [31]. Η αξιόποινη συμπεριφορά ή η πλάνη ενός αντισυμβαλλομένου του εξαγωγέα δεν συνιστά εξάλλου ανωτέρα βία, αλλά περιλαμβάνεται στους συνήθεις επιχειρησιακούς κινδύνους, μη δυνάμενη να θεωρηθεί απρόβλεπτη στα πλαίσια των επιχειρησιακών σχέσεων. Ο εξαγωγέας έχει στη διάθεσή του διάφορα μέσα, όπως την ελεύθερη επιλογή του αντισυμβαλλομένου του, τη συνομολόγηση σχετικών ρητρών στη σύμβαση ή τη σύσταση ασφαλειών, ώστε να μπορεί να προστατευτεί [32].

66. Δεν αντιλαμβάνομαι γιατί τα παραπάνω να μην ισχύουν και στη σχέση μεταξύ εξαγωγέα και μιας διεθνώς δραστηριοποιούμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας, και μάλιστα ανεξαρτήτως του αν η βεβαίωση που χρησιμοποιήθηκε από τον εξαγωγέα εκδόθηκε κατ' εντολήν του ίδιου του εξαγωγέα ή –όπως προφανώς συνέβη εδώ– του ασφαλιστή του. Παρεμπιπτόντως, με τον κανονισμό (ΕΚ) 800/1999 [33], ο οποίος αντικατέστησε τον κανονισμό 3665/87, προβλέφθηκε ρητά ότι οι πράξεις των τρίτων οι οποίες είναι σχετικές άμεσα ή έμμεσα με τις αναγκαίες διατυπώσεις για την πληρωμή της επιστροφής, συμπεριλαμβανομένων των πράξεων των επιχειρήσεων που εξειδικεύονται σε διεθνές επίπεδο σε θέματα ελέγχου και εποπτείας, αποδίδονται στον δικαιούχο [34].

67. Εάν υποθέσουμε περαιτέρω ότι η DERWA διέπραξε παρατυπία, η αιτία της οποίας έγκειται σε εκδοθείσα από την SGS Belgium ανακριβή βεβαίωση, τότε η SGS Belgium πρέπει σε κάθε περίπτωση να θεωρηθεί πρόσωπο το οποίο συνέπραξε στην παρατυπία.

68. Περαιτέρω πρέπει να εξεταστεί εάν ο συνδυασμός των άρθρων 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87 και 7, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 2988/95 είναι τόσο σαφής και ακριβής ώστε να μπορεί να αποτελέσει τη βάση για την επιβολή κατά διεθνώς ειδικευόμενης εταιρίας σε θέματα ελέγχου και εποπτείας όπως η SGS Belgium.

31 — Αποφάσεις Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψεις 59 επ.) και της 12ης Μαΐου 2005, C-542/03, Milupa (Συλλογή 2005, σ. I-3989, σκέψη 26).

32 — Αποφάσεις Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 80) και AOB Reuter (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26, σκέψη 36).

33 — Κανονισμός της Επιτροπής, της 15ης Απριλίου 1999, σχετικά με τις κοινές διατάξεις εφαρμογής για επιστροφές για αγροτικά προϊόντα (ΕΕ L 102, σ. 11).

34 — Άρθρο 52, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο.

69. Κατά πρώτο λόγο πρέπει να επισημανθεί και πάλι ότι το άρθρο 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2988/95 περιέχει διατάξεις μη αναγκαστικού δικαίου. Αναμφιβόλως παρέχει περιθώριο εκτιμήσεως.

70. Ακόμα και αν οι κυρώσεις του άρθρου 11 του κανονισμού 3665/87 δεν έχουν ποινικό χαρακτήρα [35], θεωρώ ασυμβίβαστο με την απαίτηση της σαφήνειας και ακρίβειας να αφεθεί η εφαρμογή τους επί των προσώπων που αναφέρονται στο άρθρο 7, δεύτερο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95 στη διακριτική ευχέρεια των εθνικών διοικητικών αρχών. Στην απόφαση AOB Reuter [36] το Δικαστήριο διαπίστωσε, προτού χαρακτηρίσει το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87 ως σαφή και επαρκή νομική βάση για κυρώσεις κατά του εξαγωγέα, ότι η επιβολή κυρώσεως σε περίπτωση συνδρομής των πραγματικών περιστατικών είναι υποχρεωτική, εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση εφαρμογής των περιοριστικά οριζόμενων προϋποθέσεων απαλλαγής.

71. Με βάση όμως το γράμμα των εν λόγω διατάξεων ο διοικούμενος δεν μπορεί να διακρίνει ποιες πράξεις και παραλείψεις θεμελιώνουν την ευθύνη του από άποψη δικαίου περί κυρώσεων. Ήδη γι' αυτόν τον λόγο παραβιάζεται η αρχή της νομιμότητας. Το προβλεπόμενο στο άρθρο 7, δεύτερη περίοδος, περιθώριο ευχέρειας του κανονισμού 2988/95 πρέπει να συμπληρωθεί πρώτα από τον κοινοτικό νομοθέτη ή κατ' εξουσιοδότησή του από τα κράτη μέλη, ώστε να προκύψουν άμεσα εφαρμόσιμες αντικειμενικές προϋποθέσεις για την επιβολή κυρώσεων.

72. Περαιτέρω πρέπει να διαπιστωθεί ότι το άρθρο 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87/ λαμβάνει μεν υπόψη του για τη διαπίστωση της φύσεως και της εκτάσεως της κυρώσεως ιδιαίτερα τη φύση και τη σοβαρότητα της παρατυπίας, το παρασχεθέν πλεονέκτημα ή το αποκτηθέν όφελος και τον βαθμό ευθύνης, όπως απαιτεί τούτο το άρθρο 2, παράγραφος 3, του κανονισμού 2988/95. Αντιθέτως όμως το άρθρο 7, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 2988/95 δεν προβαίνει για τα πρόσωπα επί των οποίων εφαρμόζεται σε καμία διαμόρφωση της κυρώσεως ανάλογα με τη φύση και τη σημασία της συμμετοχής τους και της γνώσεώς τους για το μέγεθος της ζημίας η οποία προκλήθηκε ή απειλείται να προκληθεί στον κοινοτικό προϋπολογισμό. Εάν προβεί κανείς σε προσεκτική σύγκριση με το ποινικό δίκαιο, μπορεί να διαπιστώσει ότι λείπει η διαφοροποίηση ανάμεσα σε αυτουργία και συμμετοχή.

73. Ειδικά η προκείμενη περίπτωση δείχνει ότι οι εν προκειμένω εξεταζόμενες διατάξεις δεν προσφέρονται ως βάση για την επιβολή εύλογης κυρώσεως. Ο B.I.R.B. προσάπτει στην SGS Belgium ότι εξέδωσε εν γνώσει της ανακριβή βεβαίωση, και θεωρεί συγχρόνως δεδομένο ότι η DERWA δεν γνώριζε την ανακρίβεια. Από τις δύο εξεταζόμενες διατάξεις δεν προκύπτει ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη οι τυχόν ευθύνες της SGS Belgium κατά την επιμέτρηση της κυρώσεως που πρέπει να της επιβληθεί, δεδομένου ότι η SGS Belgium

35 — Βλ., για τις προϋποθέσεις της κυρώσεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, στοιχείο α', του κανονισμού 3665/87, απόφαση Käserei Champignon Hofmeister (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15, σκέψη 44).

36 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 26 (σκέψη 30).

συνέπραξε απλώς σε διαπραχθείσα από την DERWA παρατυπία και δεν μπορεί να θεωρηθεί η ίδια αυτουργός της παρατυπίας αυτής.

74. Φρονώ ότι η μέχρι τούδε ανάλυσή μου επιβεβαιώνεται από το γεγονός που επισήμανε και η Αυστριακή Κυβέρνηση, ότι δηλαδή η Επιτροπή θέσπισε το έτος 2002, στο πλαίσιο μιας τροποποιήσεως [37] του κανονισμού 800/1999 [38], ο οποίος εν τω μεταξύ είχε αντικαταστήσει τον κανονισμό 3665/87, για τον τομέα των επιστροφών από γεωργικά προϊόντα, ρύθμιση με το ακόλουθο περιεχόμενο: «Τα κράτη μέλη τα οποία έχουν εγκεκριμένες εταιρείες εποπτείας θα πρέπει να φροντίσουν για τη θέσπιση ενός αποτελεσματικού συστήματος κυρώσεων, στις περιπτώσεις που μία εγκεκριμένη εταιρία εποπτείας εκδίδει ψευδείς βεβαιώσεις». Η αντίστοιχη δεύτερη αιτιολογική σκέψη του τροποποιητικού κανονισμού έχει ως εξής: «Επιπλέον, κρίνεται αναγκαίο να δημιουργηθεί ένα αποτελεσματικό σύστημα κυρώσεων που θα εφαρμόζουν τα κράτη μέλη στις περιπτώσεις αντικανονικών αποδείξεων αφίξεως που εκδίδουν οι εταιρείες εποπτείας».

75. Η Επιτροπή επομένως δεν δέχτηκε ότι προκύπτει από τον συνδυασμό των άρθρων 11, παράγραφος 1, του κανονισμού 3665/87, και 7, δεύτερη περίοδος, του κανονισμού 2988/95 επαρκής νομική βάση για την επιβολή κυρώσεων κατά διεθνώς ειδικευμένων εταιριών σε θέματα ελέγχου και εποπτείας. Ιδιαίτερα χαρακτηριστικό είναι ότι αυτή η νεοεισαχθείσα ρύθμιση ακολουθεί τελείως διαφορετική οδό από αυτήν που ισχύει για τον εξαγωγέα. Διότι στα κράτη μέλη ανατίθεται η αποστολή να προβλέψουν ένα μη προσδιοριζόμενο λεπτομερώς από την Επιτροπή σύστημα κυρώσεων για τις διεθνώς ειδικευμένες εταιρίες σε θέματα ελέγχου και εποπτείας. Εάν υπήρχε ήδη επαρκής μηχανισμός κυρώσεων σε κοινοτικό επίπεδο, δεν θα είχε καταστεί αναγκαία αυτή η νέα ρύθμιση. Επιπλέον θα έπρεπε να γίνει δεκτό ότι πλέον υπάρχουν δύο ρυθμίσεις χωρίς να έχει διασαφηνιστεί ποια είναι η σχέση μεταξύ τους.

76. Τέλος, θα ήθελα να επισημάνω ότι η εξειδίκευση των αντικειμενικών προϋποθέσεων, η οποία λείπει από πλευράς κοινοτικού δικαίου για το για την προκείμενη διαδικασία κρίσιμο χρονικό διάστημα, δεν μπορεί να ανευρεθεί στην εθνική νομοθεσία, όπως επί παραδείγματι στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του βασιλικού διατάγματος της 4ης Ιανουαρίου 1985.

77. Διότι ούτε ο κανονισμός 2988/95 ούτε ο κανονισμός 3665/87 περιέχουν κάποια παραπομπή στο εθνικό δίκαιο η οποία θα επέτρεπε να αναζητήσουμε στο εθνικό δίκαιο την από πλευράς ουσιαστικού δικαίου απαραίτητη εξειδίκευση των αντικειμενικών προϋποθέσεων για την επιβολή μιας κυρώσεως, της οποίας απλώς το πλαίσιο διαγράφει το κοινοτικό δίκαιο.

37 — Με την προσθήκη ενός νέου άρθρου 16γ με τον κανονισμό (ΕΚ) 1253/2002 της Επιτροπής, της 11ης Ιουλίου 2002, για την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΚ) 800/1999 που αφορά τους κοινούς κανόνες εφαρμογής του συστήματος επιστροφών κατά την εξαγωγή των γεωργικών προϊόντων (ΕΕ L 183, σ. 12).

38 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 33.

78. Αντιθέτως, ο κανονισμός 2988/95 προβλέπει ρητώς ότι διοικητική κύρωση μπορεί να επιβληθεί μόνον εφόσον προβλέπεται από κοινοτική πράξη προγενέστερη της παρατυπίας και ότι οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου προσδιορίζουν τη φύση και την έκταση των διοικητικών μέτρων και κυρώσεων που απαιτούνται για την ορθή εφαρμογή των συγκεκριμένων κανόνων αναλόγως της φύσεως και της σοβαρότητας της παρατυπίας, του παρασχεθέντος πλεονεκτήματος ή του αποκτηθέντος οφέλους και του βαθμού ευθύνης. Υπό αυτήν την έννοια, στην πέμπτη αιτιολογική σκέψη του κανονισμού 2988/95 τονίζεται ότι τα είδη συμπεριφοράς που στοιχειοθετούν παρατυπίες καθώς και τα αντίστοιχα διοικητικά μέτρα και κυρώσεις προβλέπονται στις τομεακές ρυθμίσεις σύμφωνα με τον παρόντα κανονισμό.

Γ — *Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος*

79. Καταλήγω συνεπώς στην άποψη ότι στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η εξής απάντηση:

Μια αναγνωρισμένη σε κράτος μέλος εντός του οποίου κατατέθηκε δήλωση εξαγωγής (εν προκειμένω στο Βέλγιο) διεθνώς ειδικευμένη εταιρία σε θέματα ελέγχου και εποπτείας η οποία εξέδωσε ανακριβή βεβαίωση εκφορτώσεως υπό την έννοια του άρθρου 18, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, του κανονισμού 3665/87 δεν μπορεί να θεωρηθεί οικονομικός φορέας υπό την έννοια των άρθρων 1, παράγραφος 2, και 7, παράγραφος 1, του κανονισμού 2988/95, όταν πρόκειται να επιβληθεί κύρωση κατ' αυτής με βάση τις παραπάνω διατάξεις σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του κανονισμού 3665/87. Βεβαίως, μπορεί να θεωρηθεί ως πρόσωπο που έχει συμπράξει σε παρατυπία υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 2988/95, αλλά η διάταξη αυτή ακόμα και σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του κανονισμού 3665/87 δεν δύναται να αποτελέσει επαρκή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως κατ' αυτής.

80. Λαμβανομένων υπόψη των προταθεισών απαντήσεων επί των δύο πρώτων προδικαστικών ερωτημάτων, παρέλκει η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα. Εφόσον αποκλείεται εξαρχής η επιβολή κυρώσεως, παρέλκει να εξεταστεί το ενδεχόμενο μη επιβολής της. Για τον λόγο αυτόν θα εξετάσω αυτό το ζήτημα μόνον επικουρικά, για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει τις απαντήσεις που πρότεινα στα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα.

81. Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95 η παραγραφή της διώξεως διακόπτεται από κάθε πράξη που φέρεται εις γνώσιν του ενδιαφερόμενου, προέρχεται από την αρμόδια αρχή και αποσκοπεί στη διερεύνηση ή στην άσκηση διώξεως της εν λόγω παρατυπίας.

82. Ως πιθανές πράξεις διερευνήσεως ή διώξεως το αιτούν δικαστήριο κατονομάζει:

— έκθεση, που συνέταξε η αρχή οικονομικού ελέγχου του Υπουργείου Οικονομικών, η οποία είχε αποσταλεί στον B.I.R.B. την 13η Αυγούστου 1998, καθώς και έγγραφο της ίδιας αρχής προς τον B.I.R.B. της 9ης Οκτωβρίου 1998 και τηλεομοιοτυπία της 14ης Οκτωβρίου 1998, με τα οποία διαβιβάσθηκαν εκθέσεις για τις έρευνες,

— τη συστημένη επιστολή του B.I.R.B. προς την SGS Belgium της 21ης Απριλίου 1999, με την οποία ζητήθηκε η προσκόμιση συμπληρωματικών εγγράφων προς απόδειξη της εισαγωγής με σκοπό τη θέση σε κατανάλωση,

— τη συστημένη επιστολή του B.I.R.B. προς την SGS Belgium της 5ης Φεβρουαρίου 2002, με την οποία επιβλήθηκε κύρωση «βάσει του άρθρου 11 του κανονισμού 3665/87».

83. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ήδη ότι πράξεις ελέγχου γενικής φύσεως των εθνικών διοικητικών αρχών, άσχετες με την υπόνοια παρατυπιών για ενέργειες, οι οποίες πρέπει να οριοθετούνται επαρκώς δεν δύνανται να διακόψουν την παραγραφή του άρθρου 3, παράγραφος 1, του κανονισμού 2988/95. Ειδικότερα, η γνωστοποίηση ενός εν γένει τελωνειακού ελέγχου χωρίς να οριοθετούνται επαρκώς οι πράξεις για τις οποίες υπάρχει υπόνοια παρατυπίας δεν αποτελεί πράξη διερευνήσεως ή διώξεως ικανή να διακόψει την παραγραφή [39]. Αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε ως πράξη διερευνήσεως έγγραφο της Επιτροπής, με το οποίο αυτή ανακοίνωσε στον αποδέκτη κοινοτικής επιδοτήσεως στον τομέα της αλιείας ότι μειώνει την επιχορήγηση που είχε χορηγηθεί αρχικώς, διότι η εταιρία δεν είχε εκμεταλλευτεί επί τρία έτη τους αλιευτικούς πόρους της τρίτης χώρας που μνημονεύεται στην απόφαση περί χορηγήσεως [40].

84. Από το περιεχόμενο του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος καθώς και των περαιτέρω ισχυρισμών που περιέχονται στην αίτηση για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως συνάγεται ότι οι εν λόγω εκθέσεις διερευνήσεως περιήλθαν σε γνώση της SGS Belgium διαρκούσης της διαδικασίας διερευνήσεως. Κατά τη γνώμη μου το αιτούν δικαστήριο πρέπει, λαμβανομένης υπόψη και της ως άνω αναφερθείσας νομολογίας, να κρίνει εάν οι εν λόγω εκθέσεις διερευνήσεως ήταν επαρκώς ορισμένες και εάν η SGS Belgium είχε τη δυνατότητα να διακρίνει ότι διενεργούνταν έρευνες κατ' αυτής σχετικά με τη βεβαίωση από 4ης Νοεμβρίου 1997.

85. Αντιθέτως προς όσα προφανώς διατείνεται η SGS Belgium, δεν νομίζω ότι δημιουργεί πρόβλημα το γεγονός ότι δεν πρόκειται για

39 — Απόφαση Handlbauer (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, σκέψεις 40 και 43).

40 — Απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 2004, C-226/03 P, José Martí Peix κατά Επιτροπής (Συλλογή 2004, σ. I-11421, σκέψη 30).

εκθέσεις διερευνήσεως του ίδιου του B.I.R.B. Το ότι ένα κράτος μέλος αναθέτει την αρμοδιότητα διερευνήσεως ή/και διώξεως σε μία μόνον ή σε περισσότερες υπηρεσίες δεν μπορεί να θέσει υπό αμφισβήτηση την καταλληλότητα των εκάστοτε μέτρων διερευνήσεως ή διώξεως αυτών καθαυτών. Ενδεχομένως όμως θα έπρεπε να καταλήξουμε σε διαφορετική κρίση, όταν η υπηρεσία, η οποία αποστέλλει προς το ενδιαφερόμενο πρόσωπο τις εκθέσεις μιας άλλης υπηρεσίας, δημιουργεί στο πρόσωπο αυτό την εντύπωση ότι από τη σκοπιά της δεν υπάρχουν επαρκείς υπόνοιες.

86. Όσον αφορά τη συστημένη επιστολή B.I.R.B. προς την SGS Belgium της 21ης Απριλίου 1999, με την οποία η τελευταία κλήθηκε να προσκομίσει συμπληρωματικά έγγραφα προς απόδειξη της εισαγωγής για τη θέση σε κατανάλωση, κατά τη γνώμη μου συνηγορούν πολλά επιχειρήματα υπέρ του γεγονότος ότι πρόκειται τουλάχιστον για πράξη διερευνήσεως. Ως προς το σημείο αυτό, επίσης, το αιτούν δικαστήριο πρέπει να εξετάσει το ακριβές περιεχόμενο και, ειδικότερα, αν από την επιστολή μπορεί να διακρίνει κανείς ότι ο B.I.R.B. είχε αμφιβολίες σχετικά με την ορθότητα της βεβαιώσεως της 4ης Νοεμβρίου 1997 και δεν επρόκειτο παραδείγματος χάριν μόνο για προσπάθεια να συμπληρώσει τα έγγραφά του. Με βάση τα εκτιθέμενα από το αιτούν δικαστήριο πραγματικά περιστατικά [41], με τη συστημένη αυτή επιστολή ανακοινώθηκε προς την SGS Belgium εκτός άλλων και το αποτέλεσμα της έρευνας της οικονομικής αρχής. Σχετικώς, ισχύουν τα όσα τόνισα στα δύο παραπάνω σημεία.

87. Αναφορικά με τη συστημένη επιστολή του B.I.R.B. προς την SGS Belgium της 5ης Φεβρουαρίου 2002, με την οποία επιβλήθηκε κύρωση «σύμφωνα με το άρθρο 11 του κανονισμού 3665/87», δεν αμφιβάλλω ότι πρόκειται για πράξη διώξεως, η οποία θα μπορούσε να διακόψει την παραγραφή. Από την προδικαστική διαδικασία συνάγεται ότι από τη συστημένη επιστολή προέκυπτε σαφώς ο λόγος για τον οποίο επιβλήθηκε η κύρωση. Είναι ίσως περίεργο ότι η SGS Belgium δεν κατέφυγε στα βελγικά δικαστήρια για να αμυνθεί κατά της επιβληθείσας κυρώσεως, αλλά, αντίθετα, ο B.I.R.B. ζήτησε δικαστικώς να υποχρεωθεί η SGS Belgium σε καταβολή της χρηματικής κυρώσεως. Η Βελγική Κυβέρνηση τόνισε, σχετικώς, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι το έγγραφο κοινοποιήσεως της διοικητικής κυρώσεως ως τέτοιο δεν είναι εκτελεστό. Σε περίπτωση που ο αποδέκτης μιας τέτοιας χρηματικής κυρώσεως αρνείται να την καταβάλει, η βελγική διοίκηση πρέπει για την εφαρμογή της κυρώσεως να καταφύγει στα δικαστήρια, τα οποία ορίζουν στα πλαίσια του αιτηθέντος ποσού το προσήκον ποσό. Ανεξαρτήτως αυτής της δικονομικής επιλογής παραμένει το γεγονός ότι το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει επανειλημμένα πως με τη συστημένη επιστολή επιβλήθηκε κύρωση κατά της SGS Belgium και κλήθηκε αυτή να καταβάλει το ποσό της χρηματικής κυρώσεως. Συνεπώς, πρόκειται σαφώς για ένα μέτρο διώξεως.

41 — Βλ. ανωτέρω σημείο 16.

88. Για τους λόγους αυτούς προτείνω επικουρικώς να δοθεί στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα η απάντηση ότι μια συστημένη επιστολή της αρμόδιας εθνικής διοικητικής αρχής, με την οποία επιβάλλεται κύρωση με βάση τα πραγματικά στοιχεία που περιγράφονται αναλυτικά σε αυτήν, μπορεί να θεωρηθεί πράξη διερευνήσεως και διώξεως υπό την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95.

V — Πρόταση

89. Κατά συνέπεια, προτείνω να δοθούν οι εξής απαντήσεις στα προδικαστικά ερωτήματα του Hof van Beroep te Antwerpen:

«1) Τα άρθρα 5 και 7 του κανονισμού (ΕΚ, Ευρατόμ) 2988/95 του Συμβουλίου, της 18ης Δεκεμβρίου 1995, για την προστασία των οικονομικών συμφερόντων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δεν αναπτύσσουν αφεαυτών άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι θα μπορούσαν να αποτελέσουν αυτοτελή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως.

2) Μια αναγνωρισμένη σε κράτος μέλος εντός του οποίου κατατέθηκε δήλωση εξαγωγής (εν προκειμένω στο Βέλγιο) διεθνώς ειδικευμένη εταιρία σε θέματα ελέγχου και εποπτείας η οποία εξέδωσε ανακριβή βεβαίωση εκφορτώσεως υπό την έννοια του άρθρου 18, παράγραφος 2, στοιχείο γ΄, του κανονισμού (ΕΟΚ) 3665/87 της Επιτροπής, της 27ης Νοεμβρίου 1987, για κοινές λεπτομέρειες εφαρμογής του καθεστώτος των επιστροφών κατά την εξαγωγή για τα γεωργικά προϊόντα όπως ισχύει μετά τον κανονισμό (ΕΚ) 2945/94 της Επιτροπής, της 2ας Δεκεμβρίου 1994, δεν μπορεί να θεωρηθεί οικονομικός φορέας υπό την έννοια των άρθρων 1, παράγραφος 2, και 7, παράγραφος 1, του κανονισμού

2988/95, όταν πρόκειται να επιβληθεί κύρωση κατ' αυτής με βάση τις παραπάνω διατάξεις σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του κανονισμού 3665/87. Βεβαίως, μπορεί να θεωρηθεί ως πρόσωπο που έχει συμπράξει σε παρατυπία υπό την έννοια του άρθρου 7, παράγραφος 2, του κανονισμού 2988/95, αλλά η διάταξη αυτή ακόμα και σε συνδυασμό με το άρθρο 11 του κανονισμού 3665/87 δεν δύναται να αποτελέσει επαρκή νομική βάση για την επιβολή κυρώσεως κατ' αυτής.

3) Μια συστημένη επιστολή της αρμόδιας εθνικής διοικητικής αρχής με την οποία επιβάλλεται κύρωση με βάση τα πραγματικά στοιχεία που περιγράφονται αναλυτικά σε αυτήν, μπορεί να θεωρηθεί πράξη διερευνήσεως και διώξεως υπό την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, του κανονισμού 2988/95.»