

- 5) Οι εθνικές αρχές υποχρεούνται να ελέγχουν την παρασκευή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη προβαίνοντας σε εξακριβώσεις στην επιχείρηση παρασκευής, εφόσον ένας τέτοιος έλεγχος είναι αναγκαίος για να εξασφαλιστεί η τήρηση της κοινοτικής ρύθμισης και εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να κρίνει, δυνάμει του εφαρμοστέου εθνικού δικαίου, τις συνέπειες μιας ενδεχόμενης παράβασης αυτής της υποχρέωσης.

Everling

Mackenzie Stuart

Due

Galmot

Κακούρης

Δημοσιεύτηκε στο Λουξεμβούργο στις 21 Σεπτεμβρίου 1983.

Κατ' εντολή  
του γραμματέα

H. A. Rühl

Κύριος υπάλληλος διοικήσεως

Ο πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

U. Everling

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
PIETER VERLOREN VAN THEMAAT  
ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 8 ΙΟΥΝΙΟΥ 1983 <sup>1</sup>

*Κύριε πρόεδρε,  
Κύριοι δικαστές,*

1. Εισαγωγή

1.1. *Περίληψη της προηγούμενης νομολογίας*

Με τις υποθέσεις 205-215/82 αντιμετωπίζονται και πάλι ορισμένα νομικά θέματα,

τα οποία σχετίζονται με την προβλεπόμενη από το άρθρο 8 του κανονισμού ΕΟΚ 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/005, σ. 93) υποχρέωση των κρατών μελών στα πλαίσια της χρηματοδοτήσεως της κοινής αγροτικής πολιτικής, μεταξύ άλλων, «να ανακτούν τα απωλεσθέντα εξ αιτίας ανωμαλιών [πλημμελειών], ή αμελειών [παραλήψεων] ποσά». Τις αποφάσεις που έχουν ήδη εκδοθεί μέχρι τούδε επί του αναφερθέντος άρθρου 8 ή που έχουν έμμεση σχέση με το άρθρο

1 — Μετάφραση από τα ολλανδικά.

αυτό<sup>1</sup>, τις έχω αναλύσει με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Fromme (υπόθεση 54/81, Συλλογή 1982, σ. 1461), ώστε στις παρούσες προτάσεις μου μπορώ να περιοριστώ στην ακόλουθη σύντομη περίληψη της πάγιας νομολογίας του Δικαστηρίου. Σύμφωνα με την πάγια αυτή νομολογία, για την αναζήτηση εφαρμόζεται το εθνικό δίκαιο, εφόσον ελλείπει κοινοτική ρύθμιση ή γίνεται ρητή παραπομπή στο εθνικό δίκαιο. Για την εφαρμογή του εθνικού αυτού δικαίου τίθενται ορισμένες προϋποθέσεις. Αφενός, η εφαρμογή αυτή δεν πρέπει να επηρεάζει το πεδίο εφαρμογής και την αποτελεσματικότητα του κοινοτικού δικαίου. Ιδίως, οι σχετικές εθνικές εκτελεστικές διατάξεις δεν πρέπει να είναι λιγότερο αποτελεσματικές από τις εκτελεστικές διατάξεις παρόμοιων εθνικών ρυθμίσεων (πρδλ. σκέψη 8 του σκεπτικού της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση Lippische Hauptgenossenschaft). Αφετέρου, σύμφωνα με τις αποφάσεις στις υποθέσεις Ferwerda, Express Dairy Foods και Lippische Hauptgenossenschaft, δεν πρέπει επίσης, όπως ανέλυσα τότε, να τυγχάνουν οι πολίτες δυσμενέστερης μεταχείρισης από αυτήν που θα προέκυπτε από την εφαρμογή παρόμοιων, καθαρά εθνικών διατάξεων (με το ίδιο πνεύμα, βλέπε το διατακτικό της απόφασης Fromme). Σ' αυτό συνάδει το ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου το κοινοτικό δίκαιο δεν αντιτίθεται στην εφαρμογή εθνικών γενικών

αρχών του δικαίου, όπως της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης ή, αλλιώς, της κτήσης κατόπιν καλόπιστης παροχής (υπόθεση Ferwerda), της επιείκειας (υποθέσεις Balkan-Import-Export και, μετά την ανάλυσή μου του 1982, η υπόθεση 113/81, Reichelt, Συλλογή 1982, σ. 1963) και άλλων γενικών αρχών του εθνικού δικαίου (υπόθεση Lippische Hauptgenossenschaft). Επί του ερωτήματος αν απαράδεκτα αυστηρές εθνικές εκτελεστικές διατάξεις είναι δυνατό να μην μπορούν να εφαρμοστούν εξαιτίας τόσο των γενικών αρχών του εθνικού δικαίου όσο και άλλων γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου, πέρα από την ήδη αναφερθείσα αρχή της απαγόρευσης των διακρίσεων, δεν έχω θρει σχετική νομολογία μέχρι τώρα. Κατά γενικό τρόπο, μπορεί να τεθεί το ζήτημα μόνο όταν βάσει γενικών αρχών του εθνικού δικαίου δεν προσφέρεται επαρκής νομική προστασία.

Από τη νομολογία του Δικαστηρίου μετά την υπόθεση Fromme, σημασία για τις υπό κρίση υποθέσεις έχει κυρίως η απόφαση στις υποθέσεις 146, 192 και 193/81 (BayWa und Raiffeisen Hauptgenossenschaft, Συλλογή 1982, σ. 1503). Στο τμήμα του σκεπτικού που αφορούσε το πέμπτο ερώτημά τους, το παραπέμπον δικαστήριο ανέφερε ιδίως ότι η απόφαση αυτή δημιούργησε «ορισμένες αμφιβολίες», σχετικά με την εφαρμογή γενικών αρχών του εθνικού δικαίου, όπως της «προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης», που εκφράζεται στην απόφαση Ferwerda. Οι αμφιβολίες αυτές δημιουργήθηκαν στο παραπέμπον δικαστήριο ιδίως από τη σκέψη 30 του σκεπτικού της αποφάσεως BayWa, η οποία έχει την εξής διατύπωση:

«Θα πρέπει, ιδίως, να τονιστεί ότι σύμφωνα με τη διατύπωση του άρθρου 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70, που

1 — Υποθέσεις 11/76 (Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής, Slg. 1979, σ. 245)· 265/78 (Ferwerda, Slg. 1980, σ. 617), καθώς και 119/79 και 126/79 (Lippische Hauptgenossenschaft, Slg. 1980, σ. 1863). Ταυτόχρονα είχα τότε ήδη αναλύσει τις σημαντικές για την αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία αποφάσεις επί των υποθέσεων 118/76 (Balkan-Import-Export, Slg. 1977, σ. 1177) και 130/79 (Express Dairy Foods, Slg. 1980, σ. 1887) καθώς και άλλες αποφάσεις, οι οποίες έχουν έμμεση σχέση με τα ζητήματα που τίθενται στην υπό κρίση υπόθεση. Για το κατά πόσο υφίσταται ενδεχόμενη μετακύλιση των ποσών που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία, σημαντική είναι ιδίως η σκέψη 13 του σκεπτικού της απόφασης στην αναφερθείσα υπόθεση 130/79 και η σκέψη 26 του σκεπτικού της απόφασης στην υπόθεση 61/79 (Denkavit, Slg. 1980, σ. 1226).

αφορά την αναζήτηση από τα κράτη μέλη των απωλεσθέντων λόγω αντικανονικών ενεργειών ποσών, επιβάλλεται ρητώς η υποχρέωση στις επιφορτισμένες με τη διαχείριση των κοινοτικών οργανισμών γεωργικής παρεμβάσεως εθνικές αρχές να αναζητούν αχρεωστήτως ή αντικανονικά καταβληθέντα ποσά, χωρίς οι αρχές αυτές, οι οποίες ενεργούν για λογαριασμό της Κοινότητας, να δύνανται, στις περιπτώσεις αυτές να ασκούν εξουσία εκτιμήσεως ως προς τη σκοπιμότητα ή μη της απαιτήσεως επιστροφής των αχρεωστήτως ή αντικανονικά χορηγηθέντων κοινοτικών κεφαλαίων. Η αντίθετη ερμηνεία θα είχε ως αποτέλεσμα να θέσει σε κίνδυνο την ίση μεταχείριση των επιχειρηματιών στα διάφορα κράτη μέλη και την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, η οποία, κατά το μέτρο του δυνατού, πρέπει να είναι ομοιόμορφη σε όλη την Κοινότητα.»

Συμφωνώ, όμως, με το παραπέμπον δικαστήριο ως προς το ότι η σκέψη αυτή πρέπει να θεωρηθεί αποκλειστικά ως συμπλήρωση και όχι ως μεταβολή της προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου (δευτέρα παράγραφος των σκέψεών του επί του πέμπτου ερωτήματος). Η αναζήτηση των χωρίς νόμιμη αιτία καταβληθέντων ποσών είναι συνεπώς δυνατό να μην πραγματοποιηθεί βάσει γενικών αρχών που αναγνωρίζει το εθνικό δίκαιο, όχι όμως βάσει εκτιμήσεων σκοπιμότητας.

### 1.2. *Πραγματικά περιστατικά και εξέλιξη της διαδικασίας*

Τα πραγματικά περιστατικά και η εξέλιξη της διαδικασίας των προκειμένων υποθέσεων αναφέρονται λεπτομερώς στο πρώτο μέρος του σκεπτικού της διάταξης περί παραπομπής και στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση αναφέρονται επίσης και οι σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Για να κατανοηθούν καλύτερα οι περαιτέρω αναλύσεις μου, θα περιοριστώ συνεπώς στην ακόλουθη σύ-

νομη περίληψη και για περαιτέρω λεπτομέρειες παραπέμπω στα αναφερθέντα δικόγραφα.

Η επίδικη ενίσχυση χορηγήθηκε στις προσφεύγουσες στην κυρία δική για αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που μεταποιείται σε σύνθετες ζωοτροφές ώστε να μειωθούν τα πλεονάσματα γάλακτος. Το θέμα αυτό ρυθμίζεται από τους κανονισμούς 986/68 του Συμβουλίου (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/003, σ. 120) και 990/72 της Επιτροπής, (ΑΒΙ. 1972, L 115). Το άρθρο 1 του κανονισμού του Συμβουλίου περιέχει, μεταξύ άλλων, ορισμό του γάλακτος και του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, το δε άρθρο 10 του κανονισμού της Επιτροπής επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση ελέγχου για να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή του κανονισμού *αυτού*. Στην παρούσα διαδικασία ένα σημείο που χρήζει απαντήσεως είναι κατά πόσο η υποχρέωση αυτή ελέγχου ισχύει επίσης και για την ορθή εφαρμογή *άλλων* κανονισμών.

Το επίδικο αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη προερχόταν, σε όλες τις υπό κρίση υποθέσεις, από την επιχείρηση Auetal. Η επιχείρηση αυτή, παρήγαγε το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, τουλάχιστον μερικός, σύμφωνα με μια μέθοδο, η οποία δεν ήταν σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο. Στην τέταρτη όμως παράγραφο του σκεπτικού του επί του πρώτου ερωτήματός του το παραπέμπον δικαστήριο διαπιστώνει «ότι, εν πάση περιπτώσει, κατά το χρονικό διάστημα, που έγιναν οι ενέργειες της εταιρείας Auetal, δηλαδή μέχρι τα μέσα του 1979, δεν είναι ακόμη δυνατό να γίνει λόγος ότι αυτές οι χημικές μέθοδοι ανάλυσης (που εφαρμόσθηκαν για να διαπιστωθεί αν η μέθοδος παραγωγής δεν ήταν ορθή), ήταν γενικά αποδεκτές». Τη διαπίστωση αυτή από απόψεως πραγματικών περιστατικών, καθώς και την προηγούμενη διαπίστωση από απόψεως πραγματικών περιστατικών του παραπέμποντος δικαστηρίου (τρίτη παράγραφος του πρώτου μέρους του σκεπτικού), δηλαδή ότι το ίδρυμα ερευνών του Kassel που κλήθηκε να εξετάσει το υλικό αυτό, δεν διαπίστωσε

καμία νόθευση, θα πρέπει να λάβει το Δικαστήριο ως βάση, σχετικά με τα πραγματικά περιστατικά, για να απαντήσει στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν. Από τα πραγματικά αυτά περιστατικά που λαμβάνονται ως βάση συνάγεται συγχρόνως ότι δεν ήταν δυνατό να αναμένεται από τις προσφεύγουσες, οι οποίες είχαν αγοράσει τη σκόνη Auetal, να αναγνωρίσουν ή να διαπιστώσουν ότι η σκόνη που είχε κυκλοφορήσει στο εμπόριο με την ονομασία «Sprühmagermilchpulver» (αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη παρασκευαζόμενο κατόπιν αποξηράνσεως και εκτονώσεως) στην πραγματικότητα δεν ήταν κανονικό αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη παρασκευαζόμενο κατόπιν αποξηράνσεως και εκτονώσεως (σελίδα 7, προτελευταία παράγραφος της έκθεσης για την επ' ακροατηρίου συζήτηση). Δεν μπορεί λογικά να αναμένεται από ιδιώτες αγοραστές να προβαίνουν σε διαπιστώσεις για τις οποίες ούτε ένα επίσημο ίδρυμα ερευνών στάθηκε ικανό. Μόνο μια σαφής σχετική υποχρέωση των επιχειρήσεων αυτών κατά το κοινοτικό ή το εθνικό δίκαιο θα μπορούσε ίσως να δικαιολογήσει διαφορετική εκτίμηση, αλλά δεν αποδεικνύεται η ύπαρξη μιας τέτοιας σαφούς υποχρέωσης.

Η παράνομη μέθοδος παραγωγής του επίδικου προϊόντος διαπιστώθηκε μόλις το Μάιο του 1979 οπότε ζητήθηκε από τις προσφεύγουσες στην κυρία δίκη η επιστροφή της ενίσχυσης που είχε χορηγηθεί. Ο αρμόδιος γερμανικός οργανισμός παρέμβασης επικαλέστηκε σχετικά τη ρύθμιση περί του βάρους της αποδείξεως που προβλέπει το άρθρο 9 της γερμανικής εκτελεστικής απόφασης που αναφέρεται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή το βάρος της αποδείξεως ότι συγκεντρώνονται οι προϋποθέσεις χορήγησης της ενίσχυσης φέρει, επί τρία έτη μετά τη λήψη του ποσού της ενίσχυσης, αυτός ο οποίος λαμβάνει την ενίσχυση. Για να κριθεί όμως το βάσιμο της αναζήτησης πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70 της Επιτροπής που ήδη αναφέρθηκε. Το κείμενο της διάταξης αυτής αναφέρεται επίσης στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση.

### 1.3. Τα προδικαστικά ερωτήματα

Μετά από ενστάσεις τους κατά της αποφάσεως περί επιστροφής που δεν ευδοκίμησαν οι προσφεύγουσες στις ένδεκα κυρίες δίκες άσκησαν ενώπιον του Verwaltungsgericht της Φραγκφούρτης επί του Μάιν προσφυγή. Στηρίζονται, ιδίως, στις διατάξεις περί δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και περί εκλείψεως του πλουτισμού της παραγράφου 48 του γερμανικού Verwaltungsvorfahrgesetz (νόμου περί διοικητικής διαδικασίας), της 25ης Μαΐου 1976. Όσον αφορά το κείμενο της διάταξης αυτής παραπέμπω στα όσα αναφέρει για το έβδομο ερώτημα η διάταξη περί παραπομπής. Οι προσφεύγουσες ισχυρίστηκαν ότι η αρμόδια γερμανική υπηρεσία παρέμβασης ευθύνεται για τις πλημμέλειες στην παραγωγή του εν λόγω αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, επειδή παρέδωξε την υποχρέωση επίβλεψης της επιχείρησης Auetal, και δεν συνήγαγε αμέσως τα αναγκαία συμπεράσματα από την έκθεση ελέγχου λειτουργίας του Ιουλίου 1978.

Υπό αυτές τις συνθήκες, το Verwaltungsgericht υπέβαλε, προς έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, τα ακόλουθα ερωτήματα:

1. Ένα προϊόν, το οποίο αποτελείται από αποξηραμένο με εκτόνωση μίγμα αποκορυφωμένου γάλακτος με γαλακτοκομικό προϊόν σε σκόνη, αντιστοιχεί στην έννοια του κατά το άρθρο 1, στοιχείο γ (στοιχείο δ, όπως τροποποιήθηκε με τον κανονισμό 472/75) του κανονισμού EOK 986/68 του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/003, σ. 120) αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη, όταν το τελικό αυτό προϊόν παρουσιάζει την ίδια σύσταση (λεύκωμα, υδατάνθρακες κλπ.) με το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη, το οποίο προέρχεται απ' ευθείας από το άρμεγμα αγελάδας;
2. Βάσει του άρθρου 10 του κανονισμού 990/72 της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 1972 (ΑΒΙ. L 115, σ. 1) υποχρεούνται οι αρχές των κρατών μελών να ελέγχουν την παρασκευή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη μέσα στην επιχείρηση παρασκευής;

3. Έχει το άρθρο 10 του κανονισμού 990/72 της Επιτροπής, της 15ης Μαΐου 1972 τριτενέργεια προς όφελος αυτών που έλαβαν την ενίσχυση, μπορούν, δηλαδή, αυτοί που έλαβαν την ενίσχυση να επικαλεσθούν τις ως προς το σημείο αυτό παραλείψεις των αρχών με συνέπεια να αποκλείεται η αναζήτηση;
4. Όσον αφορά το ζήτημα αν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εγκρίθηκαν χωρίς νόμιμη αιτία ενισχύσεις για αποκορυφωμένο γάλα και αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη που προορίζονται για τη διατροφή ζώων βάσει του κανονισμού 986/68 του Συμβουλίου και των προς εκτέλεσή του εκδοθέντων κανονισμών της Επιτροπής, περιέχει το κοινοτικό δίκαιο και ιδίως το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/005, σ. 93), κανόνες περί του θάρους της αποδείξεως από ουσιαστικής απόψεως ή το θέμα αυτό ρυθμίζεται από το εθνικό δίκαιο; Στην περίπτωση που το κοινοτικό δίκαιο περιέχει κανόνες περί του θάρους της αποδείξεως, για ποιους κανόνες πρόκειται;
5. Παρέχει το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 1970, άμεση εξουσιοδότηση στις εθνικές αρχές να αξιώσουν την απόδοση των ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί χωρίς νόμιμη αιτία με συνέπεια ότι οι ουσιαστικές προϋποθέσεις της αναζητήσεως ρυθμίζονται εξαντλητικά στη διάταξη αυτή;
6. Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα 5: Η διάταξη αυτή, αφού, ενδεχομένως, συμπληρωθεί με άγραφες αρχές του κοινοτικού δικαίου, προστατεύει τη δικαιολογημένη εμπιστοσύνη του λήπτη της ενίσχυσης και, αν ναι, με ποιες προϋποθέσεις και σε ποια έκταση; Μπορεί ο λήπτης της ενίσχυσης, να επικαλεστεί, ιδίως υπό ορισμένες συνθήκες, ότι δεν υφίσταται πλέον πλουτισμός και συντρέπει ενδεχομένως η κατάσταση αυτή ήδη όταν ο λήπτης της ενίσχυσης την έχει περιλάβει στην τιμή. Αποκλείεται η αναζήτηση, όταν η αρχή γνώριζε ή λόγω βαρείας αμελείας αγνοούσε ότι χορήγησε χωρίς νόμιμη αιτία την ενίσχυση;
7. Σε περίπτωση αρνητικής απάντησης στο πέμπτο ερώτημα:
- Είναι σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο, το ότι κατά το εθνικό δίκαιο αποκλείεται η αναζήτηση της ενίσχυσης που χορηγήθηκε χωρίς νόμιμη αιτία,
- όταν ο λήπτης της ενίσχυσης βασίστηκε στην εγκυρότητα της πράξης περί χορηγήσεως, η δε εμπιστοσύνη του πρέπει να προστατευτεί αφού σταθμιστεί το δημόσιο συμφέρον προς ανάκλησή της (παράγραφος 48, εδάφιο 2, περίπτωση 1 έως 3, του γερμανικού *Verwaltungsverfahrensgesetz* της 25ης Μαΐου 1976, BGBl. I, σ. 1253)·
  - όταν ο λήπτης της ενίσχυσης μπορεί να επικαλεστεί ότι δεν υφίσταται πλέον ο πλουτισμός, εκτός αν γνώριζε τα γεγονότα που καθιστούν παράνομη την πράξη περί χορηγήσεως ή τα αγνοούσε λόγω βαρείας αμελείας (παράγραφος 48, εδάφιο 2, περίπτωση 7, του *Verwaltungsverfahrensgesetz*)·
  - όταν παρήλθε η ετήσια προθεσμία, η οποία αρχίζει από το χρονικό σημείο που η αρμόδια αρχή έλαβε γνώση των γεγονότων που δικαιολογούν την ανάκληση της παράνομης πράξης περί χορηγήσεως της ενίσχυσης, ανεξάρτητα αν ο ενδιαφερόμενος γνώριζε ότι οι αρχές είχαν λάβει γνώση (παράγραφος 48, εδάφιο 4, του *Verwaltungsverfahrensgesetz*)·
  - όταν η αρμόδια αρχή γνώριζε ή λόγω βαρείας αμελείας αγνοούσε ότι χορήγησε χωρίς νόμιμη αιτία την ενίσχυση (παράγραφος 48, εδάφιο 2, περίπτωση 6, του *Verwaltungsverfahrensgesetz* σε συνδυασμό με την παράγραφο 814 του *Bürgerliches*

Gesetzbuch [γερμανικού αστικού κώδικα];

## 2. Το πρώτο ζήτημα (ερώτημα 1)

Τα ερωτήματα αυτά μπορούν τελικά να συνοψιστούν στα εξής ζητήματα:

1. αν είναι σύμφωνο με τις προδιαγραφές του άρθρου 1 του κανονισμού ΕΟΚ 986/68 του Συμβουλίου (όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 472/75) το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη το οποίο, ναι μεν παρουσιάζει την ίδια σύνθεση με το αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη το οποίο λαμβάνεται απευθείας από το άρμεγμα αγελάδων, αλλά αποτελείται από αποξηραμένο με εκτόνωση μίγμα αποκορυφωμένου γάλακτος και ενός προϊόντος αποξηραμένου γάλακτος (ερώτημα 1)·
2. αν υπάρχει υποχρέωση ελέγχου των αρχών του κράτους μέλους σε σχέση με την παρασκευή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη (ερώτημα 2)·
3. αν τα κράτη μέλη έχουν άμεση αξίωση για επιστροφή θάσει κοινοτικών διατάξεων περί θάρους της αποδείξεως κατά το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70, δηλαδή χωρίς η αξίωση περί επιστροφής και η σχετική ρύθμιση περί του θάρους της αποδείξεως να στηρίζονται και στις εθνικές εκτελεστικές διατάξεις (ερωτήματα 5,6 και 4)·
4. αν είναι σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο η εφαρμογή των γενικών αρχών του δικαίου που προκύπτουν από το εφαρμοστέο εθνικό δίκαιο (στην προκειμένη περίπτωση, ιδίως, των αρχών που περιέχονται στην παράγραφο 48 του γερμανικού Verwaltungsverfahrensgesetz και απαριθμούνται στο ερώτημα 7 της διάταξης περί παραπομπής), (ερωτήματα 3 και 7).

Στη συνέχεια την προτάσεών μου θα εξετάσω τα ζητήματα αυτά με τη σειρά που τα ανέφερα προηγουμένως, απ' όπου θα προκύψει ότι το έκτο ερώτημα του παραπέμπος δικαστηρίου έχει καταστεί άνευ αντικειμένου, μετά από την απάντηση που προτείνω για τα ερωτήματα 5 και 4.

Είναι βέβαιο ότι στο πρώτο ερώτημα προσήκει αρνητική απάντηση. Από τους ορισμούς του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη σε συνδυασμό με τον ορισμό του γάλακτος που δίνει το άρθρο 1 του κανονισμού 986/68, συνάγεται σαφώς ότι για αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη είναι δυνατό να γίνεται λόγος μόνον όταν πρόκειται για σκόνη «προϊόντος από άρμεγμα μιας ή περισσότερων αγελάδων, στο οποίο τίποτα δεν έχει προστεθεί και το οποίο το πολύ έχει μόνο μερικώς αποκορυφωθεί». Επειδή το ερώτημα του παραπέμπος δικαστηρίου δεν αναφέρεται στις γερμανικές εκτελεστικές διατάξεις και, εκτός αυτού, οι διατάξεις αυτές δεν είναι δυνατό νόμιμα να παρεκκλίνουν από τις σχετικές διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, δεν έχει καμία σημασία, για την απάντηση στο πρώτο ερώτημα αν οι αναφερθείσες γερμανικές εκτελεστικές διατάξεις, αυτές καθεαυτές, μπορούν να δικαιολογήσουν μια άλλη απάντηση.

## 3. Το δεύτερο ζήτημα (ερώτημα 2)

Για να έχει ουσιαστικό αποτέλεσμα η απάντηση του Δικαστηρίου νομίζω ότι πρέπει το ζήτημα περί της υπάρξεως υποχρέωσης ελέγχου των αρχών των κρατών μελών σε σχέση με την παρασκευή του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη να μην περιοριστεί στην ερμηνεία του άρθρου 10 του κανονισμού ΕΟΚ 990/72 της Επιτροπής. Την άποψη ότι η εν λόγω υποχρέωση πράγματι συνάγεται από το άρθρο αυτό την υποστηρίζουν μόνον ορισμένες από τις προσφεύγουσες στην κυρία δίκη. Σε άλλες γραπτές παρατηρήσεις η υποχρέωση αυτή συνάγεται μάλλον ή και επίσης από το άρθρο 8 του κανονισμού 729/70. Οι κυβερνήσεις της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και του Ηνωμένου Βασιλείου προβάλλουν σοβαρά επιχειρήματα για μια αρνητική απάντηση στο εν λόγω προδικαστικό ερώτημα και ακόμη και η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εν λόγω υποχρέωση ελέγχου δεν είναι δυνατό να

στηριχθεί στο αναφερθέν άρθρο 10 του κανονισμού 990/72. Θεωρεί ότι η υποχρέωση αυτή στηρίζεται στο άρθρο 4, παράγραφος 2, του κανονισμού 986/68 του Συμβουλίου, όπως τροποποιήθηκε από τον κανονισμό 1038/72 (ΕΕ ειδ. έκδ., 03/008, σ. 5). Η γνώμη μου, όμως, είναι ότι από την εν λόγω διάταξη μπορεί να συναχθεί *εξουσία*, αλλά όχι και *υποχρέωση* των κρατών μελών για τέτοιου είδους ελέγχους.

Με τις προτάσεις μου στην υπόθεση Fromme έχω ήδη αναφέρει ότι ήδη από το άρθρο 5, παράγραφος 1, της συνθήκης ΕΟΚ συνάγεται τελείως γενικά η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο, κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκτέλεση των κανονισμών στον τομέα της κοινής γεωργικής πολιτικής (Συλλογή 1982, σ. 1469, δεύτερη στήλη). Θεωρώ ότι η υποχρέωση διεξαγωγής του εν λόγω ελέγχου παρασκευής του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη συνάγεται επίσης και από το αναφερθέν άρθρο 5 της συνθήκης ΕΟΚ. Προκύπτει, όμως, επίσης και από την κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στο πλαίσιο της κοινής οργάνωσης των γεωργικών αγορών, σύμφωνα με την οποία «η διαχείριση του εν λόγω οργανισμού παρεμβάσεως έχει αναληφθεί από τους εθνικούς οργανισμούς παρεμβάσεως στους οποίους ανήκει, εφεξής, η διενέργεια όλων των απαραίτητων ελέγχων προς εξασφάλιση της χορηγήσεως των πριμοδοτήσεων για τη μετουσίωση, μόνο υπό τους όρους που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο και της επιβολής των καταλλήλων κυρώσεων για κάθε παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου από τους επιχειρηματίες». Ναι μεν η σχετική σκέψη 21 του σκεπτικού της απόφασης BayWa, αφορά πριμοδοτήσεις μετουσιώσεως, αλλά, κατά τη γνώμη μου, η σκέψη αυτή ισχύει σαφώς και για πριμοδοτήσεις όπως αυτές για τις οποίες πρόκειται εν προκειμένω. Αυτό επιβεβαιώνεται και από την αμέσως μετά και με τελείως γενική διατύπωση σκέψη 22 του σκεπτικού της αναφερθείσας απόφασης.

4. Το τρίτο συνοπτικό ζήτημα (ερωτήματα 5, 4 και 6 του παραπέμποντος δικαστηρίου)

Το τρίτο ζήτημα, με το οποίο συνοψίζονται τα υποβληθέντα ερωτήματα, αφορά κυρίως το αν το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου μπορεί να στηρίξει άμεσα αξίωση για επιστροφή (πέμπτο ερώτημα) και αν από το άρθρο αυτό μπορεί να συναχθεί ρύθμιση περί του θάρους της αποδείξεως από ουσιαστικής απόψεως (τέταρτο ερώτημα) κατά την αναζήτηση αυτή.

Κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, την οποία ανέφερα στις εισαγωγικές παρατηρήσεις μου, στο διπλό αυτό ερώτημα πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση. Σε όλες επίσης τις γραπτές παρατηρήσεις λαμβάνεται ως δεδομένο ότι το ίδιο το κοινοτικό δίκαιο δεν περιλαμβάνει ρύθμιση για τις λεπτομέρειες της αναζήτησης ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως. Μεταξύ άλλων, η Επιτροπή προσθέτει σχετικά ότι, σύμφωνα με τις αποφάσεις στις υποθέσεις Ferwerda και BayWa, τα ποσά αυτά που έχουν καταβληθεί αχρεωστήτως πρέπει να αναζητηθούν σύμφωνα με τους ουσιαστικούς και διονομικούς εθνικούς κανόνες, εντός των ορίων βέβαια που καθορίζει το κοινοτικό δίκαιο. Δεδομένου ότι το τέταρτο και το πέμπτο ερώτημα του παραπέμποντος δικαστηρίου δεν αφορά τα όρια αυτά, δεν θεωρώ αναγκαίο να εξετάσω εδώ με λεπτομέρεια τις σχετικές παρατηρήσεις ορισμένων από τις προσφεύγουσες στις ένδεκα κυρίες δίκες, της κυβερνήσεως του

Ηνωμένου Βασιλείου και της Επιτροπής. Βάσει της απόφασης στην υπόθεση Reichelt (υπόθεση 113/81, Συλλογή 1982, σ. 1957), ο σημαντικότερος περιορισμός σχετικά με την εθνική ρύθμιση περί αναζήτησης και περί του βάρους της αποδείξεως συνίσταται, ως γνωστό, στο ότι για την αναζήτηση των παροχών που έχουν χρηματοδοτηθεί από την Κοινότητα, πρέπει να ισχύουν οι ίδιες προϋποθέσεις οι οποίες ισχύουν για τις παροχές οι οποίες έχουν χρηματοδοτηθεί από τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη. Η αρχή αυτή νομίζω ότι ισχύει και για την απάντηση στο τελευταίο ζήτημα (ερωτήματα 3 και 7 του παραπέμπτου δικαστηρίου). Πριν όμως εξετάσω το τέταρτο αυτό ζήτημα, αναφέρω, επιπλέον χάριν πληρότητας, ότι μετά από την αρνητική απάντηση στο ερώτημα 5, δεν υπάρχει φυσικά λόγος να δοθεί απάντηση στο ερώτημα 6.

##### 5. Το τέταρτο συνοπτικό ζήτημα (ερωτήματα 3 και 7)

Το ερώτημα 3 του παραπέμπτου δικαστηρίου στην ουσία αφορά επίσης την προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των προσφευγουσών στην κυρία δίκη στο ότι το προϊόν που αγόρασαν από την Auetal, συγκέντρωνε τις ισχύουσες προϋποθέσεις που μόνο οι γερμανικές αρχές μπορούν να ελέγξουν. Δεδομένου ότι το κοινοτικό δίκαιο δεν περιέχει καμία αρχή του δικαίου, όπως αυτή που το παραπέμpton δικαστήριο αναφέρει στο ερώτημα 3, και στην περίπτωση αυτή η απάντηση όσον αφορά την ουσία του ζητήματος πρέπει να αναζητηθεί στο εθνικό δίκαιο. Ως προς το σημείο αυτό, παραπέμνω στις αποφάσεις στις υποθέσεις Ferwerda και BayWa. Χάριν πληρότητας σχετικά με το τρίτο ερώτημα του παραπέμπτου δικαστηρίου, προσθέτω ακόμη μόνο ότι η υποχρέωση ελέγχου που συνάγεται, ιδίως, από το άρθρο 5, πρώτη φράση, της συνθήκης ΕΟΚ, λόγω του χαρακτήρα της ως υποχρέωσης τηρήσεως του κοινοτικού δικαίου, δεν μπορεί να

θεωρηθεί ότι είναι μια υποχρέωση η οποία ενεργεί και υπέρ επιχειρήσεων που ζημώθηκαν από αντίστοιχες παραλήψεις.

Το ουσιώδες μέρος που απομένει από το συνοπτικό ζήτημα σχετικά με το ερώτημα 3 και τα τέσσερα σκέλη του ερωτήματος 7 μπορούν κατά την άποψή μου να λάβουν βάσει της προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου κοινή και συνολική απάντηση, χωρίς, ως προς το σημείο αυτό, να εξεταστεί με λεπτομέρεια η γερμανική διάταξη που αναφέρει το παραπέμpton δικαστήριο. Αυτό ήδη το ανέφερα με τη διατύπωση που επέλεξα για το τέταρτο ζήτημα.

Για το λόγο αυτό, βάσει της προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου, θεωρώ ότι μια σφαιρική απάντηση στο τέταρτο ζήτημα μπορεί να διατυπωθεί ως εξής:

«Με την επιφύλαξη ότι θα ληφθούν υπόψη αντικειμενικές διαφορές και εφόσον δεν γίνεται διάκριση μεταξύ κρατικών και κοινοτικών ενισχύσεων, είναι σύμφωνο με το κοινοτικό δίκαιο το εθνικό δίκαιο που αποκλείει την αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία βάσει γενικών αρχών αυτού του ιδίου, όπως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αυτών που λαμβάνουν την ενίσχυση και των αρχών του αδικαιολόγητου πλουτισμού και της παραγραφής. Κατά την εφαρμογή των σχετικών γενικών αρχών του δικαίου, στη συγκεκριμένη περίπτωση, και ιδίως κατά την απαιτούμενη σχετικώς στάθμιση μεταξύ ιδιωτικών συμφερόντων και του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι αντικειμενικές διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των καθαρώς εθνικών συμφερόντων και των κοινοτικών συμφερόντων κατά την ανάκληση της διοικητικής πράξης, όπου όμως το συμφέρον της ενιαίας και αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου δεν μπορεί αυτό καθαυτό να έχει αποφασιστική σημασία ως προς την ενδεικνυόμενη λύση.»



Προς διευκρίνιση της επιφύλαξης αυτής, αναφέρω ότι η κατά το άρθρο 48, παράγραφος 2, πρώτη φράση, του Verwaltungs-verfahrensgesetz ανάκληση διοικητικής πράξης, δεν είναι δυνατό να σημαίνει, κατά τη γνώμη μου, ότι η εκκαθάριση των λογαριασμών μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στο πλαίσιο του ΕΓΤΠΕ, είναι αυτή καθαυτή αποφασιστική για τον καθορισμό του περιεχομένου του γενικού συμφέροντος για την ανάκληση μιας διοικητικής πράξης. Αντίστροφα, ούτε η αναζήτηση ενισχύσεων που έχουν καταβληθεί χωρίς νόμιμη αιτία και χρηματοδοτηθεί από την Κοινότητα και που αποκλείονται δάσει γενικών αρχών του δικαίου, μπορεί να συνεπάγεται αυτόνομα ότι το ΕΓΤΠΕ υποχρεούται να τις χρηματοδοτήσει. Αντίθετα, με τη σκέψη 9 του σκεπτικού της απόφασης στην υπόθεση Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (υπόθεση 11/76, Jurispr. 1979, σ. 245), το Δικαστήριο δήχτηκε (παραθέτω εδώ συνοπτικά), ότι, σε περίπτωση που υπάρχει νόθευση του ανταγωνισμού μεταξύ των κρατών μελών λόγω διαφοράς στην εφαρμογή κοινοτικών διατάξεων, στην περίπτωση αυτή, οι χρηματοδοτήσεις δεν είναι δυνατό να βαρύνουν το ΕΓΤΠΕ, αλλά εν πάση περιπτώσει το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος. Εκτός από

την περίπτωση που η εσφαλμένη ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου γίνεται καλόπιστα, όπως λέχτηκε ότι συμβαίνει στην υπό κρίση υπόθεση, η αρχή αυτή πρέπει να ισχύει πολύ περισσότερο όταν υπάρχει βαριά αμέλεια ή παραλείψεις εκ μέρους των εν λόγω εθνικών αρχών κατά την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου (όπως συνάγεται και από το άρθρο 8, παράγραφος 2, εδάφιο 1, του κανονισμού 729/70). Οι κανόνες όμως αυτοί περί εκκαθάρισεως των λογαριασμών μεταξύ Κοινότητας και κρατών μελών, αυτοί καθαυτοί, δεν μπορούν να έχουν καμία επίδραση στην εφαρμογή γενικών αρχών του δικαίου εντός των κρατών μελών κατά την αναζήτηση των ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί χωρίς νόμιμη αιτία μετά από μια τέτοια παράλειψη. Τα κράτη μέλη, συνεπώς, δεν θα μπορούν πάντα να αποφεύγουν τη Σκόλλα της παράβασης των γενικών αρχών του ίδιου τους του δικαίου, και τη Χάρυβδη της μη έγκρισης εκ μέρους της Κοινότητας των λογαριασμών τους που χρηματοδοτούνται από το ΕΓΤΠΕ (πρβλ. ως προς αυτό το σημείο εκτός από την υπόθεση 11/76, που αναφέρθηκε, την πρόσφατη απόφαση της 15. 3. 1983 στην υπόθεση 54/82, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής).

## 6. Συμπεράσματα

Αφού ενδεχόμενα γίνει μια νέα συνοπτική διατύπωση, όπως πρότεινα, των ερωτημάτων που υπέβαλε το παραπέμπον δικαστήριο, συμπεραίνοντας προτείνω τις ακόλουθες απαντήσεις:

### *Στο ερώτημα 1:*

Στο ερώτημα αυτό προσήκει αρνητική απάντηση. Από τον ορισμό του αποκορυφωμένου γάλακτος σε σκόνη που περιέχει το άρθρο 1 του κανονισμού 986/68 σε συνδυασμό με τον ορισμό γάλακτος που περιέχεται στην ίδια διάταξη, συ-

νάγεται σαφώς ότι μπορεί να γίνει λόγος για αποκορυφωμένο γάλα σε σκόνη μόνον όταν η σκόνη είναι το προϊόν του αρμέγματος μιας ή περισσοτέρων αγελάδων, στο οποίο τίποτα δεν έχει προστεθεί και το οποίο το πολύ έχει μόνο μερικώς αποκορυφωθεί.

*Στο ερώτημα 2, με το οποίο ασχολήθηκα λεπτομερέστερα:*

Η υποχρέωση ελέγχου κατά την έννοια του ερωτήματος προκύπτει από το άρθρο 5 της συνθήκης ΕΟΚ και από την κατανομή των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Κοινότητας και των κρατών μελών στο πλαίσιο της κοινής οργανώσεως των γεωργικών αγορών, από όπου συνάγεται ότι «η διαχείριση του εν λόγω μηχανισμού παρεμβάσεως έχει αναληφθεί από τους εθνικούς οργανισμούς παρέμβασης, στους οποίους ανήκει η εφεξής η διενέργεια όλων των απαιτητών ελέγχων προς εξασφάλιση της χορήγησης των πριμοδοτήσεων για μετουσίωση μόνο υπό τους όρους που προβλέπει το κοινοτικό δίκαιο και της επιβολής των καταλλήλων κυρώσεων για κάθε παράβαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου στους επιχειρηματίες» (πρβλ. σκέψεις 21 και 22 του σκεπτικού της απόφασης BayWa).

*Στα ερωτήματα 5, 4 και 6, τα οποία συνέπτυξα:*

Από το άρθρο 8, παράγραφος 1, του κανονισμού 729/70 του Συμβουλίου, δεν μπορεί να συναχθεί άμεσα, δηλαδή χωρίς εθνικές εκτελεστικές διατάξεις, ούτε αξίωση περί επιστροφής ούτε ρύθμιση περί του θάρους της αποδείξεως σε σχέση με τις επιστροφές αυτές. Συνεπώς, το ερώτημα 6 είναι άνευ αντικειμένου.

*Στα ερωτήματα 3 και 7 που συνόμισα:*

Με την επιφύλαξη αντικειμενικών διαφορών και εφόσον δεν γίνεται διάκριση μεταξύ των ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από τα κράτη και των ενισχύσεων που χρηματοδοτούνται από την Κοινότητα, είναι σύμφωνος με το κοινοτικό δίκαιο ο αποκλεισμός από το εθνικό δίκαιο της αναζήτησης των ενισχύσεων που έχουν χορηγηθεί χωρίς νόμιμη αιτία, βάσει γενικών αρχών αυτού του δικαίου όπως της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης αυτού που λαμβάνει την ενίσχυση και των αρχών του αδικαιολόγητου πλουτισμού και της παραγραφής. Κατά την εφαρμογή των σχετικών γενικών αρχών του δικαίου στη συγκεκριμένη περίπτωση και ιδίως κατά την επιβαλλόμενη στάθμιση των ιδιωτικών συμφερόντων και του δημόσιου συμφέροντος, πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι αντικειμενικές διαφορές μεταξύ των καθαρά εθνικών συμφερόντων και των κοινοτικών συμφερόντων που επιβάλλουν την ανάκληση της διοικητικής πράξης, όπου όμως δεν είναι δυνατό να υπερισχύσει το συμφέρον της ενιαίας και αποτελεσματικής εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου, αυτής καθεαυτής.