

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ
της 17ης Φεβρουαρίου 1998 *

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις	I - 5466
II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου	I - 5467
III — Επί του παραδεκτού της προσφυγής	I - 5468
A — Ως προς την αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής	I - 5468
α) Οι θέσεις της Επιτροπής για την αρχή της συλλογικότητας	I - 5469
β) Η άποψή μου επί της ερμηνευτικής κατασκευής της Επιτροπής	I - 5471
i) Ως προς την υπό κρίση προσφυγή	I - 5471
ii) Εν γένει	I - 5472
B — Ως προς τη φύση της αιτιολογημένης γνώμης	I - 5477
Γ — Ως προς τις δυσχέρειες που συνεπάγεται η αυστηρή τήρηση της αρχής της συλλογικότητας	I - 5481
Δ — Ως προς το αίτημα του περιορισμού των συνεπειών της παρούσης αποφάσεως στο χρόνο	I - 5483
IV — Πρόταση	I - 5484

I — Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Βρίσκομαι στην ευχάριστη ή τη δυσάρεστη θέση να δευτερολογήσω επί της υποθέσεως C-191/95, για την οποία είχα δημοσιεύσει τις προτάσεις μου στις 5 Ιουνίου 1997. Δεν θεωρώ πως η επανάληψη της προφορικής διαδικασίας κατέστησε δυνατή την προβολή

στοιχείων τα οποία κλονίζουν τόσο τη συλλογιστική όσο και τα συμπεράσματα που ανέπτυξα στις αρχικές προτάσεις μου, στις οποίες και παραπέμω. Κρίνω ωστόσο σκόπιμο να προβώ σε ορισμένες συμπληρωματικές παρατηρήσεις, στο μέτρο που η Επιτροπή, με την παρουσία της στο ακροατήριο, επιχείρησε να σκιαγραφήσει μία νομική πραγματικότητα διαφορετική από εκείνη που είχα περιγράψει στις ήδη εκφρασθείσες θέσεις μου. Θα περιορισθώ πάντως στην ανάπτυξη των νομικών ζητημάτων που μονοπόλησαν τη νέα συζήτηση στο ακροα-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

τήριο, δηλαδή εκείνων που αφορούν την τυπική νομιμότητα της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής η οποία προηγήθηκε της υπό κρίση προσφυγής· με την αιτιολογημένη αυτή γνώμη η Επιτροπή κατελόγιζε στη Γερμανία τη μη ορθή μεταφορά των οδηγιών 68/151/ΕΟΚ και 78/66/ΕΟΚ του Συμβουλίου, σχετικά με τις κυρώσεις που θα πρέπει να επιβάλλουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση μη δημοσίευσης των ετησίων λογισμικών των κεφαλαιουχικών εταιριών.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

1. Ως προς τα πραγματικά περιστατικά που οδήγησαν την Επιτροπή να προσφύγει στο Δικαστήριο, παραπέμπω στο σημείο 1 των προτάσεών μου της 5ης Ιουνίου 1997. Ως προς την εκτυλιχθείσα διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου μέχρι τη δημοσίευση των αρχικών προτάσεών μου, παραπέμπω στα σημεία 2 έως 6 των προτάσεων αυτών. Θεωρώ πάντως σκόπιμο να υπενθυμίσω επί τροχάδην ότι η Γερμανία είχε εξαρχής προβάλει ένσταση απαραδέκτου, υποστηρίζοντας ότι οι αποφάσεις της Επιτροπής οι οποίες προκάλεσαν την υπό κρίση προσφυγή φέρουν ουσιώδη τυπικά ελαττώματα. Αμφισβήτησε ειδικότερα το κατά πόσον η αιτιολογημένη γνώμη και η απόφαση για την υποβολή της παρούσας προσφυγής εκδό-

θηκαν κατ' εφαρμογή της αρχής της συλλογικότητας και σύμφωνα με τους τύπους που επιβάλλει ο εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής. Ζήτησε, περαιτέρω, από την τελευταία να διευκρινίσει αν οι πράξεις αυτές έχουν ληφθεί από το σώμα των Επιτρόπων ή κατόπιν εξουσιοδότησεως και ζήτησε αντίγραφα των αποφάσεων αυτών. Ελλείψει απαντήσεως της Επιτροπής στα ανωτέρω αιτήματα, η καθής η προσφυγή ζήτησε από το Δικαστήριο να επιβάλει αυτό στην προσφεύγουσα την επίδειξη των αιτηθέντων κρίσιμων στοιχείων. Το Δικαστήριο, με την από 23 Οκτωβρίου 1996 διάταξή του, κάλεσε την Επιτροπή να προσκομίσει τις αποφάσεις που έλαβε εν συνόδω και σύμφωνα με τους απαιτούμενους από τον εσωτερικό της κανονισμό τύπους, με τις οποίες, πρώτον, διατύπωσε αιτιολογημένη γνώμη κατά της Γερμανίας και, δεύτερον, αποφάσισε να υποβάλει την υπό κρίση προσφυγή. Η Επιτροπή προσκόμισε ενώπιον του Δικαστηρίου μια σειρά από στοιχεία, στα οποία θα αναφερθώ εκτενέστερα στη συνέχεια ¹, τα οποία κατά τη γνώμη μου δεν ανταποκρίνονται σε όσα ζητήθηκαν με τη διάταξη του Δικαστηρίου. Ενόψει των υποβληθέντων στο Δικαστήριο στοιχείων και των όσων ισχυρίστηκαν και επικαλέσθηκαν αμφοτέρωι οι διάδικοι κατά την προφορική διαδικασία, δημοσίευσα τις προμνησθείσες προτάσεις μου της 5ης Ιουνίου 1997 με τις οποίες κατέληγα στην απόρριψη της προσφυγής ως απαραδέκτου λόγω μη τηρήσεως της αρχής της συλλογικότητας κατά τη λήψη της αιτιολογημένης γνώμης. Υποστήριξα επίσης ότι, σε κάθε περίπτωση, η αιτιολογημένη γνώμη δεν μπορεί να λαμβάνεται κατ' εξουσιοδότηση, οπότε ούτε και κατ' αυτόν τον τρόπο ήταν δυνατή η θεραπεία των ελαττωμάτων ως προς την τήρηση της αρχής της συλλογικότητας τα οποία είχα διαγνώσει σε σχέση με την κρίσιμη αιτιολογημένη γνώμη. Με διάταξή του, της 14ης Οκτωβρίου 1997, το

1 — Βλ., κατωτέρω, το σημείο 10 των προτάσεών μου.

Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τη σημασία του ζητήματος των προϋποθέσεων λήψης της αιτιολογημένης γνώμης σχετικά με το παραδεκτό της ασκηθείσας προσφυγής, διέταξε την επανάληψη της προφορικής διαδικασίας και κάλεσε τους αντιδίκους να παρουσιάσουν τις απόψεις τους σε νέα επ' ακροατηρίου συζήτηση επί του θέματος. Ενώ η Γερμανία ενέμεινε στα όσα αρχικώς είχε υποστηρίξει, η Επιτροπή ανέπτυξε μία συλλογιστική σύμφωνα με την οποία η αιτιολογημένη γνώμη, ως εκ της φύσεώς της, είναι μεν μία πράξη που δεν μπορεί να ληφθεί με εξουσιοδότηση και διέπεται από την αρχή της συλλογικότητας, δεν υπόκειται ωστόσο στις αυστηρές, τυπικές προϋποθέσεις, την έλλειψη των οποίων είχα επισημάνει με τις προτάσεις μου της 5ης Ιουνίου 1997.

2. Δεν μπορώ παρά να χαιρετήσω τη θέση της Επιτροπής με την οποία διακηρύσσεται, έστω και μόνο σε επίπεδο αρχών, η υποχρέωση τηρήσεως της αρχής της συλλογικότητας κατά τη λήψη της αιτιολογημένης γνώμης. Όπως θα εξηγηθεί εκτενέστερα στη συνέχεια, διατηρώ πάντως κάποιες επιφυλάξεις ως προς το κατά πόσον η Επιτροπή ενώ μεν αποκλείει *de jure* τη δυνατότητα εκδόσεως αιτιολογημένης γνώμης κατ' εξουσιοδότηση, στην πράξη εισάγει με τη συλλογιστική της μία μέθοδο έμμεσης εξουσιοδότησης κατά παράβαση των κανόνων της συλλογικότητας.

Εν πάση περιπτώσει, αρκεί να τονισθεί εισαγωγικώς ότι το ενδιαφέρον της παρούσας υποθέσεως επικεντρώνεται στους τυπικούς κανόνες που απορρέουν από την αρχή της συλλογικότητας και διέπουν τη λήψη των αποφάσεων της Επιτροπής περί αποστολής αιτιολογημένης γνώμης.

III — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

A — Ως προς την αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής

3. Κατά τη νομολογία, η αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής έχει πρωταρχική θέση στην κοινοτική έννομη τάξη και εκφράζει τη θεσμική φιλοσοφία της Κοινότητας (και της Ενώσεως). Διατυπώνεται στο άρθρο 17 της Συνθήκης Συγχωνεύσεως και στο άρθρο 163 της Συνθήκης το τελευταίο ορίζει ρητώς ότι «η Επιτροπή αποφασίζει με την πλειοψηφία του αριθμού των μελών (...)». Επίσης, στο άρθρο 1 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής ορίζεται ότι «η Επιτροπή δρα συλλογικώς, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος κανονισμού».

4. Στην απόφαση PVC² του Δικαστηρίου υπενθυμίζεται, καταρχάς, ως γενικός κανόνας³ ότι «(...) η Επιτροπή διέπεται από την

2 — Απόφαση της 15ης Ιουνίου 1994, C-137/92 P, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-2555, σκέψη 62).

3 — Στο μέτρο που η συλλογικότητα είναι ο κανόνας για τη δράση της Επιτροπής, το Δικαστήριο αποφεύγει να οριοθετήσει επακριβώς το πεδίο εφαρμογής της. Για τον λόγο αυτό, εξάλλου, το Δικαστήριο, όταν αναφέρεται στην αρχή της συλλογικότητας, ορίζει ότι αυτή ισχύει «ιδίως» όσον αφορά εκτελεστές διοικητικές πράξεις της Επιτροπής, όπως εκείνες με τις οποίες διαπιστώνονται παραβάσεις του δικαίου του ανταγωνισμού και διατυπώνονται εντολές ή επιβάλλονται χρηματικές κυρώσεις στις εμπλεκόμενες επιχειρήσεις, δύναμι του κανονισμού 17/62 (σκέψη 65). Θα ήταν συνεπώς εσφαλμένο να υποστηριχθεί ότι, στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η δράση της Επιτροπής δεν λαμβάνει τη μορφή της εκδόσεως εκτελεστών διοικητικών πράξεων, δεν είναι απαραίτητο να τηρείται η αρχή της συλλογικότητας.

αρχή της συλλογικότητας (...)»⁴. Ακόμη, αναφέρεται ρητώς ότι «(...) η τήρηση της αρχής αυτής, και ειδικά η ανάγκη λήψης των αποφάσεων από κοινού από τα μέλη της Επιτροπής, ενδιαφέρει απαραίτητα τα υποκείμενα δικαίου τα οποία αφορούν τα έννομα αποτελέσματα των αποφάσεων, υπό την έννοια ότι τα υποκείμενα δικαίου πρέπει να έχουν τη βεβαιότητα ότι οι αποφάσεις αυτές πράγματι ελήφθησαν από την ολομέλεια και ανταποκρίνονται επακριβώς στη βούλησή της»⁵. Σε ό,τι αφορά τις αποφάσεις της Επιτροπής που πρέπει υποχρεωτικώς να αιτιολογούνται, το Δικαστήριο δέχεται ότι «το διατακτικό μιας τέτοιας απόφασης της Επιτροπής δεν μπορεί να γίνει κατανοητό και το πεδίο εφαρμογής της δεν μπορεί να οριοθετηθεί, παρά μόνο υπό το φως των αιτιολογιών της. Επομένως, επειδή το διατακτικό και η αιτιολογία μιας απόφασης αποτελούν ένα αδιαίρετο σύνολο, εναπόκειται αποκλειστικά στην ολομέλεια της Επιτροπής, βάσει της αρχής της συλλογικότητας, να υιοθετήσει συγχρόνως τόσο το ένα όσο και το άλλο»⁶. Τέλος, αναφέρεται ρητώς στην απόφαση PVC ότι η διαδικασία της κυρώσεως των πράξεων της Επιτροπής, την οποία προβλέπει το άρθρο 12 του εσωτερικού της κανονισμού, «έχει ως στόχο την προστασία της ασφάλειας δικαίου παγιωνόμενου του κείμενου που εγκρίθηκε από την ολομέλεια στις γλώσσες που είναι αυθεντικές»⁷.

5. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι η αρχή της συλλογικής λήψης των αποφάσεων αποτελεί τον κανόνα στην εν γένει δράση της Επιτροπής. Ειδικώς, καθόσον αφορά τις αιτιολογητέες πράξεις, είτε από διάταξη είτε από τη φύση τους, η συλλογικότητα επιβάλλει όπως το διατακτικό και το αιτιολογικό της πράξεως υιοθετούνται συγχρόνως

από την Επιτροπή ως συλλογικό όργανο. Η τήρηση της εν λόγω αρχής διασφαλίζεται με τη διαδικασία της αυθεντικής κυρώσεως των ληφθεισών αποφάσεων της Επιτροπής, την οποία καθοेरώνει ο εσωτερικός κανονισμός.

α) Οι θέσεις της Επιτροπής για την αρχή της συλλογικότητας

6. Η Επιτροπή, με όσα υποστηρίζει στη νέα επ' ακροατηρίου συζήτηση, προβάλλει μία δική της ερμηνεία της αρχής της συλλογικότητας και περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της νομολογίας PVC μόνον σε όσες πράξεις παράγουν άμεσα και δεσμευτικά νομικά αποτελέσματα. Η Επιτροπή ορθώς εντοπίζει, αφενός, ότι η απόφαση PVC αφορούσε την επιβολή χρηματικού προστίμου, δηλαδή εκτελεστής διοικητικής πράξης και, αφετέρου, ότι το Δικαστήριο εκτίμησε, προτού λάβει την οριστική του θέση, το γεγονός ότι οι εν λόγω χρηματικές ποσές παραγόμενες άμεσα αποτελέσματα σε βάρος υποκειμένων δικαίου⁸. Εκκινώντας από τη διαπίστωση αυτή, η Επιτροπή καταλήγει να υποστηρίξει ότι η αρχή της συλλογικότητας δεν επιβάλλει την τήρηση των ίδιων τυπικών προϋποθέσεων για το σύνολο των αποφάσεων που αυτή λαμβάνει· προτείνει μάλιστα τη διάκριση μεταξύ πράξεων που παράγουν άμεσα έννομα αποτελέσματα — για τις οποίες ισχύουν οι αυστηρές προδιαγραφές που επιβάλλει το Δικαστήριο με τη νομολογία PVC

4 — Βλ. την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 2, απόφαση της 15ης Ιουνίου 1994, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ. (σκέψη 62).

5 — Βλ. την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 2, απόφαση της 15ης Ιουνίου 1994, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ. (σκέψη 64).

6 — Ibid, σκέψη 67.

7 — Ibid, σκέψη 75.

8 — Όπως το Δικαστήριο αναφέρει ότι η τήρηση της αρχής της συλλογικότητας ενδιαφέρει «απαραίτητως» τα υποκείμενα δικαίου στα οποία αφορούν τα έννομα αποτελέσματα των αποφάσεων και δέχεται ότι οι έχοντες έννομο συμφέρον μπορούν να επικαλεσθούν την παράβαση του ουσιώδους τύπου της αυθεντικής κυρώσεως των πράξεων της Επιτροπής, την οποία προβλέπει το άρθρο 12 του εσωτερικού της κανονισμού, για να εμποδίσουν την παραγωγή ενόμων αποτελεσμάτων από τη ληφθείσα παρατύπως πράξη της Επιτροπής (σκέψη 75 της προμνησθείσας στην υποσημείωση 2 απόφασης του Δικαστηρίου της 15ης Ιουνίου 1994, υπόθεση PVC).

— και πράξεων που δεν παρουσιάζουν τα ανωτέρω χαρακτηριστικά — για τις οποίες αρκεί η σύνοδος των επιτρόπων, αφού ενημερώνεται, να λαμβάνει μία «βασική απόφαση» (sic)⁹ επί των υποβληθέντων πραγματικών περιστατικών και του νομικού τους χαρακτηρισμού. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η περαιτέρω επεξεργασία των πράξεων της δευτέρας κατηγορίας, οι οποίες έχουν προ-παρασκευαστικό χαρακτήρα, μετά τη λήψη της «βασικής απόφασης» (sic) εν συμβουλίου από τους επιτρόπους, επαφίεται πλέον στις αρμόδιες υπηρεσίες της¹⁰. Υποστηρίζει ακόμη ότι η λήψη και μόνο «βασικής απόφασης» (sic) από το συμβούλιο των επιτρόπων καλύπτει τις απαιτήσεις της αρχής της συλλογικότητας όπως αυτές διατυπώθηκαν στο σημείο 63 της απόφασης PVC, δηλαδή την από κοινού συζήτηση της απόφασης και την συλλογική ευθύνη της Επιτροπής¹¹.

7. Μεταφέροντας τη συλλογιστική της στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή αναφέρει ότι, τη στιγμή που έλαβαν τη «βασική απόφαση» (sic) για αποστολή αιτιολογημένης γνώμης στη Γερμανία για μη ορθή μεταφορά των οδηγιών 68/151/ΕΟΚ και 78/660/ΕΟΚ του Συμβουλίου, οι Επίτροποι είχαν αν μη τι άλλο ενώπιόν τους το δελτίο παραβάσεως (fiche d'infraction)· το δελτίο αυτό συνιστά μία πλήρως στοιχειοθετημένη από πραγματικής και νομικής απόψεως πρόταση των αρμοδίων υπηρεσιών για τη λήψη της κρίσιμης αιτιολογημένης γνώμης. Μπορούσαν επιπλέον να προσφύγουν για περαιτέρω τεκμηρίωση και ενημέρωση στο διοικητικό φάκελο που αφορούσε την κρίσιμη παράβαση της Γερμανίας. Επομένως, υποστηρίζει η Επιτροπή, οι επίτροποι, όταν αποφάσισαν την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης στη Γερμανία, όπως πιστοποιείται στα πρακτικά των συνεδριάσεών τους¹², τελούσαν σε πλήρη γνώση ως προς το τί αποφάσιζαν, άρα και ως προς το διατακτικό και την αιτιολογία της αιτιολογημένης γνώμης. Υπό το πρίσμα αυτό, η Επιτροπή θεωρεί ότι καλύφθηκαν πλήρως οι διαδικαστικές προϋποθέσεις που τάσσει η αρχή της συλλογικής δράσεως· τονίζει ακόμη ότι η γενική πρακτική την οποία ακολουθεί [να λαμβάνεται δηλαδή στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης μόνον «βασική απόφαση» (sic) από τη σύνοδο των επιτρόπων επί τη βάσει του δελτίου παραβάσεως και του διοικητικού φακέλου για την παράβαση αυτή ενώ η σύνταξη του κειμένου της αιτιολογημένης γνώμης να ανατίθεται στις διοικητικές υπηρεσίες υπό την επίβλεψη του αρμοδίου επιτρόπου] είναι καθόλα νόμιμη και συνάδει πλήρως με την αρχή της συλλογικής δράσεως.

9 — Ο όρος που χρησιμοποιήθηκε στη γαλλική γλώσσα από τον εκπρόσωπο της Επιτροπής κατά τη νέα επ' ακροατηρίου διαδικασία είναι «*décision de base*». Ας σημειωθεί ότι ο όρος αυτός δεν απαντάται σε κανένα σχετικό κανονιστικό κείμενο ή τη νομολογία του Δικαστηρίου με το περιεχόμενο και την έννοια που του προσδίδουν στην υπό κρίση υπόθεση οι εκπρόσωποι της Επιτροπής. Όταν ο κοινοτικός δικαστής καταφεύγει στην ίδια έκφραση, αναφέρεται σε απόφαση κοινοτικού οργάνου, *καθόλα νομότυπη που ελήφθη σύμφωνα με τους προβλεπόμενους από τη Συνθήκη και τους οικείους εσωτερικούς κανονισμούς τύπους*, η οποία τάσσει το κεντρικό νομικό και κανονιστικό πλαίσιο επί ενός προς ρύθμιση ζητήματος στην οποία στηρίζονται άλλες ειδικότερες ή μεταγενέστερες, κοινοτικές πράξεις. [Βλ., ενδεικτικώς, το σημείο 2 των προτάσεων του γενικού εισαγγελέως κ. F. Jacobs στην υπόθεση C-177/96, Βελγικό Δημόσιο κατά Banque Indosuez κ.λπ., και το σημείο 62 της διατάξεως του Πρωτοδικείου της 9ης Αυγούστου 1995, T-585/93, Greenpeace κατά Επιτροπής (Σύλλογη 1995, σ. II-2205)]. Η αδόκιμη λοιπόν χρήση της έννοιας αυτής από τους εκπροσώπους της Επιτροπής δεν θα πρέπει να παρασύρει σε εσφαλμένα συμπεράσματα.

10 — Σύμφωνα με τους ακριβείς όρους που χρησιμοποιήσαν οι εκπρόσωποι της Επιτροπής κατά τη νέα επ' ακροατηρίου συζήτηση, «(...) το σώμα των επιτρόπων αποφασίζει βάσει προπαρασκευαστικών πράξεων των υπηρεσιών της Επιτροπής και όπου λαμβάνει απλώς μια βασική απόφαση, ενώ αφήνει στις υπηρεσίες της Επιτροπής τη μέριμνα να κατατάξουν, να τελειοποιήσουν το κείμενο και να ελέγξουν τις τελευταίες λεπτομέρειες, υπό την ευθύνη του αρμοδίου επιτρόπου».

11 — «(...) η αρχή της συλλογικότητας που καθιερώνεται με τον τρόπο αυτό βασίζεται στην ισοτιμία των μελών της Επιτροπής κατά τη συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεως και συνεπάγεται, ιδίως, αφενός, ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται από κοινού και, αφετέρου, ότι όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου ευθύνονται συλλογικώς, στο πολιτικό επίπεδο, για όλα τις λαμβανόμενες αποφάσεις», σκέψη 63 της προηγουμένης στην υποσημείωση 2 υποθέσεως.

12 — Για να ακριβολογήσω, η Επιτροπή αναφέρεται στη λήψη αυτού που ονομάζει «βασική απόφαση» (sic) της συγκεκριμένης αιτιολογημένης γνώμης.

β) Η άποψή μου επί της ερμηνευτικής κατασκευής της Επιτροπής

8. Από την πλευρά μου, δεν δύναμαι σε καμία περίπτωση να συστρατευθώ με τη θέση αυτή.

i) Ως προς την υπό κρίση προσφυγή

9. Σε πρώτο στάδιο, αξίζει να τονισθεί ότι η προεκτεθείσα νομική κατασκευή της Επιτροπής, και αν ακόμη γινόταν δεκτή, δεν ανατρέπει το συμπέρασμα των προτάσεών μου της 5ης Ιουνίου 1997, ότι δηλαδή η προσφυγή είναι απαράδεκτη λόγω τυπικών ελαττωμάτων της αιτολογημένης γνώμης. Η Επιτροπή δεν προσεκόμισε, ως όφειλε, ενώπιον του Δικαστηρίου, το δελτίο παραβάσεως ή το φάκελο επί τη βάση του οποίου υποτίθεται ότι ελήφθη η «βασική απόφαση» (sic) από τη σύνοδο των επιτρόπων. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν παρουσίασε τα στοιχεία αυτά ούτε όταν η Γερμανία αμφισβήτησε την τυπική νομιμότητα της αιτολογημένης γνώμης ούτε όταν το Δικαστήριο την κάλεσε να προσκομίσει τις αποφάσεις που έλαβε εν συνόδω και σύμφωνα με τους απαιτούμενους από τον εσωτερικό της κανονισμό τύπου σχετικά με την παρούσα προσφυγή. Ο εκπρόσωπος της Επιτροπής εμφανίστηκε στο ακροατήριο και επιχείρησε, κατά παράβαση των ισχυουσών δικονομικών προθεσμιών, να εμφανίσει ένα δελτίο παραβάσεως και ένα διοικητικό φάκελο, όπως ισχυρίσθηκε, για πρώτη φορά ενώπιον του ακροατηρίου. Μετά την επανάληψη της διαδικασίας και κατά τη δεύτερη συζήτηση της υποθέσεως, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής προσφέρθηκε να αποστείλει τα

κείμενα αυτά στο Δικαστήριο, στην περίπτωση που το τελευταίο επιθυμούσε να λάβει γνώση σε αυτή τη φάση της δίκης.

10. Πάντως, από όσα στοιχεία προσεκόμισε η Επιτροπή εν ευθέτω χρόνω — εκείνα δηλαδή που εστάλησαν στο Δικαστήριο σε συμμόρφωση προς την προαναφερθείσα από 20ής Οκτωβρίου 1996 διάταξη του ¹³ —, και τα οποία αφορούσαν αποσπάσματα των πρακτικών ορισμένων συνεδριάσεων της Επιτροπής καθώς και έγγραφα των οποίων γίνεται μνεία στα πρακτικά αυτά, προκύπτουν τα ακόλουθα: κατά την από 31 Ιουλίου 1991 χιλιοστή εβδομηκοστή πρώτη σύνοδό της, η Επιτροπή ενέκρινε όσα προτείνουν οι αρμόδιες υπηρεσίες της στο έγγραφο SEC(91)1387. Στο τελευταίο περιέχεται ένας περιληπτικός κατάλογος, από βάση δεδομένων ηλεκτρονικού υπολογιστή, σε σημείο του οποίου αναφέρεται η κρίσιμη οδηγία, και προτείνεται (μονολεκτικά) να σταλεί αιτιολογημένη γνώμη στη Γερμανία. Αντιστοίχως, στα πρακτικά της από 18 Δεκεμβρίου 1991 [COM(91) PV 1087] συνεδριάσεως της Επιτροπής, αναφέρεται ότι η Επιτροπή εγκρίνει την πρόταση που περιέχεται στο έγγραφο SEC(91)2213· με το έγγραφο αυτό προτείνεται χωρίς περαιτέρω επεξηγήσεις, η άμεση εκτέλεση της από 31 Ιουλίου 1991 προμνησθείσας αποφάσεως της Επιτροπής περί αποστολής αιτιολογημένης γνώμης στη Γερμανία. Τέλος, με τον ίδιο επιγραφματικό τρόπο, η Επιτροπή ενέκρινε, σύμφωνα με όσα αναφέρονται στα πρακτικά της συνεδριάσεώς της της 13ης Δεκεμβρίου 1994 [COM(95) PV 1227], την πρόταση για υποβολή, ενώπιον του Δικαστηρίου, προσφυγής του άρθρου 169 της Συνθήκης κατά της Γερμανίας, πρόταση η οποία περιέχεται στο έγγραφο SEC(94)1808.

13 — Βλ., σημείο 4 των από 5 Ιουνίου 1997 προμνησθεισών προτάσεών μου.

11. Εν ολίγοις, από τα ανωτέρω στοιχεία συνάγεται ότι οι Επίτροποι, τη στιγμή που έλαβαν τη «βασική» (sic) απόφασή τους, είχαν ενώπιόν τους ένα διοικητικό έγγραφο που ανέφερε, πρώτον, τον αριθμό της μη ορθώς μεταφερθείσας οδηγίας, δεύτερον, το όνομα του κράτους-παραβάτη και τρίτον, την (μονολεκτική) πρόταση των αρμοδίων υπηρεσιών να ληφθεί απόφαση περί αποστολής αιτιολογημένης γνώμης. Αυτά είναι τα μόνα στοιχεία τα οποία μπορεί από νομικής απόψεως να είμαστε βέβαιοι ότι γνώριζαν και επί των οποίων αποφάσισαν οι επίτροποι. Επομένως, ακόμη και αν γινόταν δεκτή η θέση της Επιτροπής ότι η αρχή της συλλογικότητας δεν θίγεται αν οι επίτροποι αποφασίσουν εν συμβουλίω την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης, παραπέμποντας στο δελτίο παραβάσεως ή τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου, και πάλι, στην υπό κρίση υπόθεση, η ληφθείσα απόφαση είναι ελαττωματική. Κατά συνέπεια, επαναλαμβάνω τη θέση που είχα αναπτύξει στις από 5 Ιουνίου 1997 προτάσεις μου, ότι δηλαδή η Επιτροπή δεν προσκόμισε ενώπιον του Δικαστηρίου επαρκή αποδεικτικά στοιχεία από τα οποία να συνάγεται ότι τηρήθηκε η αρχή της συλλογικότητας αν και βαρύνεται δικονομικώς προς τούτο¹⁴. Επομένως, η παρούσα προσφυγή είναι απορριπτέα ως απαράδεκτη ακόμη και επί τη βάσει των όσων προεσβέυει η Επιτροπή ως προς την έννοια της αρχής της συλλογικότητας.

ii) Εν γένει

12. Η ανάλυσή μου επί του ως ανω κρισίμου νομικού ζητήματος δεν μπορεί παρά να εκφεύγει των ορίων της υπό κρίση προσφυγής. Αρμόζει να εξετασθεί κατά πόσον [ανεξάρτητα από τον τρόπο με τον οποίο οι εκπρόσωποι της Επιτροπής χειρίσθηκαν την παρούσα προσφυγή, ως προς τη μη παρουσίαση εν ευθέτω χρόνω του δελτίου παραβάσεως και του διοικητικού φακέλου για την κρίσιμη αιτιολογημένη γνώμη] είναι νομικώς νοητό, όπως υποστηρίχθηκε στο ακροατήριο, η απόφαση για την αποστολή αιτιολογημένης γνώμης να λαμβάνεται βάσει μίας διαδικασίας στην οποία οι επίτροποι δεν εκπονούν εν συνόδω το κείμενο της αιτιολογημένης αυτής γνώμης ούτε αποφασίζουν επί τη βάσει σχεδίου κειμένου που τους έχει προηγουμένως υποβληθεί από τις αρμόδιες υπηρεσίες· με άλλα λόγια, αν θα πρέπει να γίνει δεκτό οι επίτροποι, έχοντας απλώς στη διάθεσή τους το δελτίο παραβάσεως και το διοικητικό φάκελο της υπόθεσης, να λαμβάνουν μία μονολεκτική «βασική απόφαση» (sic) επί της αιτιολογημένης γνώμης και να αφήνουν την επιμέλεια για την προετοιμασία και τη σύνταξη του κειμένου της τελευταίας στις διοικητικές υπηρεσίες, υπό τον έλεγχο του αρμοδίου επιτρόπου. Όπως προαναφέρθηκε, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διαδικασία αυτή, την οποία παγίως ακολουθεί, συνάδει προς την αρχή της συλλογικής της δράσης.

14 — Στην περίπτωση αυτή, ανατρέπεται ο κανόνας, σύμφωνα με τον οποίο, κάθε διάδικος φέρει το βάρος της αποδείξεως των πραγματικών ισχυρισμών που προβάλλει. Όπως γίνεται δεκτό στη νομολογία, το τεμήριο αυτό ανατρέπεται οσάκις τα αποδεικτικά στοιχεία βρίσκονται στην αποκλειστική κατοχή του αντιδίκου [βλ. απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1965, υπόθεση 45/64, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1965, σ. 1057)] ή ο τελευταίος έχει με τη συμπεριφορά του καταστήσει αδύνατη την πρόσβαση σε αυτά [απόφαση της 28ης Απριλίου 1966, υπόθεση 49/65, Ferriere e Acciaierie Napoletane κατά Ανάταξης Αρχής ΕΚΑΧ (Συλλογή τόμος 1966, σ. 103)]. Για τους λόγους αυτούς, η Επιτροπή φέρει το βάρος της αποδείξεως ότι τήρησε την αρχή της συλλογικότητας και τους σχετιζόμενους με την αρχή αυτή διαδικαστικούς τύπους.

13. Φρονώ ότι η συλλογιστική της Επιτροπής είναι καταρχάς νομικά μετέωρη. Δεν στηρίζεται στα υπάρχοντα κείμενα του πρωτογενούς και του παραγώγου κοινοτικού δικαίου ούτε στα πορίσματα της νομολογίας του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, τόσο ο κοινοτικός νομοθέτης όσο και ο δικαστής, έχουν κατοχυρώσει την αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής με τρόπο απόλυτο

και ενιαίο. Η διάκριση των λαμβανομένων αποφάσεων με βάση το αν αυτές παράγουν άμεσες και δεσμευτικές έννομες συνέπειες ή όχι, ως κριτήριο του τρόπου με τον οποίο θα μετουσιωθεί σε ειδικότερους διαδικαστικούς κανόνες η αρχή της συλλογικής δράσεως, έρχεται σε αντίθεση προς τα μέχρι σήμερα παραδεδεγμένα του κοινοτικού δικαίου. Πράγματι, δεν έχει γίνει έως τώρα δεκτό ότι η αρχή αυτή είναι «δυσυπόστατη», ότι επιβάλλει δηλαδή μία αυστηρή, τυπική, διαδικασία για τη λήψη αποφάσεων με άμεσες έννομες συνέπειες και μία χαλαρότερη διαδικασία για τις υπόλοιπες αποφάσεις της Επιτροπής. Το γεγονός ότι στην απόφαση PVC το Δικαστήριο έκρινε επί εκτελεστής διοικητικής πράξεως της Επιτροπής δεν σημαίνει, όπως εσφαλμένα το υπολαμβάνει η Επιτροπή, ότι οι βασικές διαδικαστικές παράμετροι της αρχής της συλλογικότητας που δέχθηκε ο κοινοτικός δικαστής στην υπόθεση αυτή αφορούν μόνον την εκπόνηση εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Παρόμοια ερμηνεία είναι κατά τη γνώμη μου λανθασμένη, όπως θα προσπαθήσω να εξηγήσω εκτενέστερα στη συνέχεια.

14. Επιπλέον, η υποστήριξη θέσης σύμφωνα με την οποία, ένα συλλογικό όργανο, όταν λαμβάνει μία «βασική απόφαση» (sic) η οποία δεν αποκρυσταλλώνεται σε συγκεκριμένο κείμενο, αφήνοντας την εκπόνησή του σε άλλες υπηρεσίες, σέβεται τη γενική αρχή της συλλογικότητας, σύμφωνα με την οποία οφείλει να υιοθετεί συγχρόνως τόσο το διατακτικό όσο και την αιτιολογία της αποφάσεώς του, οδηγεί μοιραία σε λογικές αντιφάσεις. Σύμφωνα με όσα οι εκπρόσωποι της Επιτροπής υποστήριξαν, κατά την νέα επ' ακροατηρίων συζήτηση, όταν το συμβούλιο των επιτρόπων λαμβάνει την «βασική απόφαση» (sic) επί αιτιολογημένης γνώμης αφίεται στη διοίκηση μόνο «η διατύπωση

του κειμένου» δηλαδή η αρμοδιότητα «να καταρτίσουν, να τελειοποιήσουν το κείμενο και να ελέγξουν τις τελευταίες λεπτομέρειες»¹⁵. Αν όντως οι διοικητικές υπηρεσίες περιορίζονταν στις ανωτέρω δευτερεύουσες εργασίες δεν θα μπορούσε να θεθεί ζήτημα προσβολής της αρχής της συλλογικότητας. Πώς όμως είναι δυνατόν οι υπηρεσίες αυτές να περιορισθούν σε αυτόν τον δευτερεύοντα ρόλο όταν δεν υφίσταται καν κείμενο το οποίο να περιλαμβάνει αυτή τη «βασική απόφαση» (sic) του συμβουλίου των επιτρόπων;

15. Στην πραγματικότητα αυτό που οι εκπρόσωποι της Επιτροπής βαφτίζουν «βασική απόφαση» είναι μία απόφαση χωρίς σώμα, χωρίς περιεχόμενο, δηλαδή η «απόφαση-φάντασμα». Το αληθές νόημα της αρχής της συλλογικότητας, όπως ορθώς το εντοπίζει ο κοινοτικός δικαστής, συνίσταται στην υποχρέωση του αποφασίζοντος συλλογικού οργάνου να καθορίζει το ίδιο εν συμβουλίω τα κύρια και αναπόσπαστα σημεία του περιεχομένου της αποφάσεώς του, αφήνοντας στις διοικητικές υπηρεσίες ένα εντελώς δευτερεύοντα ρόλο. Με άλλα λόγια, ας μου επιτραπεί η παρομοίωση, η προστιθέμενη αξία των διοικητικών υπηρεσιών στην λαμβανομένη απόφαση πρέπει να είναι, αν όχι μηδενική, τουλάχιστον ασήμαντη. Στην περίπτωση όμως που ακολουθείται η ως άνω πρακτική που περιγράφει η Επιτροπή, η συμμετοχή των διοικητικών υπηρεσιών δεν μπορεί να είναι ούτε ασήμαντη ούτε καν δευτερεύουσα. Εξάλλου, πώς θα μπορούσε να γίνει δικαστικώς ο έλεγχος της σχέσης του κειμένου που διαμορφώνουν οι διοικητικές υπηρεσίες με την αρχική απόφαση του σώματος των Επιτρόπων όταν η αρχική (ή «βασική» αν θέ-

15 — «(...) le libellé du texte», «(...) d'élaborer, de peaufiner, de mettre la dernière main au texte». Αυτά είναι τα λόγια που χρησιμοποίησε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής κατά τη νέα επ' ακροατηρίων συζήτηση.

λετε) απόφαση αυτή δεν υφίσταται ως σώμα ούτε καν ως σχέδιο;

16. Ειδικώς μάλιστα για τις αιτιολογητέες αποφάσεις, το Δικαστήριο διατύπωσε μια σαφή θέση, η οποία δεν επιδέχεται καμία περαιτέρω ερμηνεία: «επειδή το διατακτικό και η αιτιολογία μιας απόφασης αποτελούν ένα αδιαίρετο σύνολο, εναπόκειται αποκλειστικά στην ολομέλεια της Επιτροπής, βάσει της αρχής της συλλογικότητας, να υιοθετήσει συγχρόνως τόσο το ένα όσο και το άλλο»¹⁶. Αξίζει να επαναληφθεί ότι το Δικαστήριο δεν διακρίνει μεταξύ αιτιολογητών αποφάσεων με άμεσα έννομα αποτελέσματα και αιτιολογητών αποφάσεων με προπαρασκευαστικό χαρακτήρα. Η αιτιολογημένη γνώμη, όπως το αποκαλύπτει το ίδιο το όνομά της, εμπίπτει στο πεδίο του κανόνα. Πώς όμως είναι δυνατόν να υιοθετούνται επακριβώς οι αιτιολογίες της λαμβανομένης απόφασης, όταν δεν υφίσταται πριν από τη συνεδρίαση της συνόδου των επιτρόπων σχέδιο απόφασης προς έγκριση, το οποίο να περιέχει τα στοιχεία αυτά ή, μετά τη συνεδρίαση, εγκεκριμένο κείμενο με τα εν λόγω στοιχεία;

17. Στο σημείο αυτό επικεντρώνεται, κατά τη γνώμη μου, το σφάλμα στο οποίο υποπίπτει η Επιτροπή όταν επιχειρεί να αποδώσει το εννοιολογικό περιεχόμενο της αρχής της συλλογικότητας. Η υποχρέωση της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής δεν εξαντλείται στην ανάγκη συζητήσεως εν συμβουλίω των λαμβανομένων αποφάσεων και στη συλλογική ευθύνη των επιτρόπων, αλλά εκτείνεται

και στην υποχρέωση πιστοποίησης της τηρήσεως της συλλογικότητας. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή ως συλλογικό όργανο δεσμεύεται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες, οι οποίοι απορρέουν από την αρχή της συλλογικότητας και αποσκοπούν στη διασφάλιση και την πιστοποίηση της τηρήσεως της αρχής αυτής. Έτσι, οι αρχές αυτές συμπύκνουν και διασφαλίζουν τη διαφάνεια και σε τελευταία ανάλυση την ηθική, όπως έχει καταγραφεί στην Ιστορία με τη ρήση ότι η γυναίκα του Καίσαρα δεν πρέπει μόνον να είναι τίμια, αλλά και να φαίνεται τίμια¹⁷. Άλλως, αν δηλαδή δεν είναι δυνατόν να αποδεικνύεται ότι μία συγκεκριμένη απόφαση όντως ελήφθη συλλογικώς, η γενική αυτή αρχή καθίσταται κενό γράμμα χωρίς καμία νομική αξία. Ο μόνος ασφαλής τρόπος αποδείξεως της τηρήσεώς της είναι η *εσωμάτωση* του περιεχομένου της λαμβανομένης απόφασης σε κείμενο το οποίο θα αποτυπώνει το αποτέλεσμα της συλλογικής επεξεργασίας της υποθέσεως από τη σύνοδο των επιτρόπων και θα οριοθετεί το εύρος της συλλογικής ευθύνης των συμμετασχόντων επιτρόπων¹⁸. Επιπλέον, είναι αναγκαίο το κείμενο αυτό να συνδέεται με τη συγκεκριμένη συλλογική συζήτηση κατά την οποία εγκρίθηκε ή καταρτίσθηκε. Για το λόγο αυτό, στον εσωτερικό κανονισμό της Επιτροπής έχει προβλεφθεί η διαδικασία αυθεντικής κυρώσεως του πρωτοτύπου της

17 — Η ρήση αυτή αποδίδεται στον ίδιο τον Καίσαρα, ο οποίος δικαιολόγησε με τον τρόπο αυτό την απόρασή του να εγκαταλείψει τη σύζυγό του Πομπηία παρά το ότι όταν εκλήθη ως μάρτυς στο δικαστήριο κατά του φερομένου ως εραστή της Κλαυδίου δεν την κατηγορήσε ότι είχε διαπράξει μοιχεία. Το περιστατικό διασώζεται, μεταξύ άλλων, στα «HΘικά» του Πλουτάρχου: «Πομπηίαν δε την γυναίκα κακώς ακούσασαν επί Κλωδίου παρατηρούμενος, επί του Κλωδίου φεϊγόντος επί ταύτω δίκην μάρτυς εισαχθείς ουδέν εϊπε φαύλον περί της γυναικός· ερομένου δε του κατηγορού «διά τί τούτων εββήλας αυτήν», «ότι την Καίσαρος» έφη «γυναίκα και διαβολής έδει καθαράν είναι» (Πλουτάρχου ΗΘικά, Βασιλείων αποφθέγματα και στρατηγών, 59, 26α). «Ayant répudié sa femme Pompéia, taxé d'inconduite pour relations avec Clodius, et ce dernier étant ensuite poursuivi à ce sujet, il fut cité comme témoin, mais ne fit aucune déclaration défavorable sur le compte de sa femme; l'accusateur lui posant la question "Alors pourquoi l'as-tu chassée?", "Parce que la femme de César, répondit-il, devait être à l'abri même de la calomnie"» (Plutarque, Œuvres Morales, Tome III, Trad. F. Fuhrmann, Éd. «Les Belles Lettres», Paris, 1988.)

18 — Ελλείψει κειμένου, είναι αδύνατον να διαγνωσθεί σε περίπτωση ελέγχου η αληθινή βούληση του συλλογικού οργάνου. Κατά τη γνώστη λατινική ρήση, *verba volant scripta manent*.

16 — Προμηθεΐσθεϊα, στην υποσημείωση 2, υπόθεση PVC (σκέψη 67).

λαμβάνομένης απόφασης· η διαδικασία αυτή συνιστά τον καλλίτερο τρόπο πιστοποίησης της τήρησης της αρχής της συλλογικότητας.

18. Επιβάλλεται, περαιτέρω, να τονισθεί η θέση την οποία κατέχει η αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής στο κοινοτικό νομικό σύστημα. Δεν είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι το Δικαστήριο αρχίζει τον κρίσιμο συλλογισμό του στην απόφαση PVC με τη ρήση ότι «(...) η Επιτροπή *διέπεται* από την αρχή της συλλογικότητας (...)»¹⁹. Η αρχή αυτή δεν ενδιαφέρει μόνον τους αποδέκτες της λαμβανομένης απόφασης οι οποίοι υφίστανται άμεσες συνέπειες στη νομική τους κατάσταση, αλλά και την ορθή λειτουργία της Επιτροπής ως κοινοτικού οργάνου άρα και την ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου γενικότερα. Για το λόγο αυτό εξάλλου, αντίστοιχα τυπικής φύσεως διαδικαστικά ζητήματα και ενδεχομένως ελαττώματα ως προς την νομιμότητα της δράσεως των συλλογικών οργάνων, ανήκουν στις περισσότερες εθνικές έννομες τάξεις στη σφαίρα του αυτεπαγγέλτου δικαστικού ελέγχου. Οι αυστηρές νομικές προϋποθέσεις που γεννά η Θεμελιώδης αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής δεν αφορούν λοιπόν μόνο την εκπόνηση των εκτελεστών διοικητικών πράξεων, που το όργανο αυτό είναι αρμόδιο να εκδίδει, αλλά το *σύνολο των αποφάσεων με τις οποίες εκφράζεται η οριστική πολιτική και νομική βούληση του οργάνου αυτού*. Θα ήταν, κατά τη γνώμη μου, ανακόλουθο προς τα γενικώς παραδεγμένα της νομικής θεωρίας και λογικής, η αρχή της συλλογικότητας να εφαρμόζεται πληρέστερα όταν η Επιτροπή αποφασίζει την επιβολή χρηματικού προστίμου σε επιχείρηση δυνάμει των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης, παρά όταν αυτοδεσμεύεται επί σημαντικών πολιτικών και νομικών ζητημά-

των, λαμβάνοντας, επί παραδείγματι, πρόταση κανονισμού ή σύσταση. Οι τελευταίες αυτές αποφάσεις μπορεί μεν να μη δεσμεύουν άμεσα τα υποκείμενα δικαίου, αυτοδεσμεύουν όμως την Επιτροπή και για το λόγο αυτό επιβάλλεται η τήρηση της αρχής της συλλογικότητας. Εξάλλου, η ενλόγω αρχή είναι άμεσα συνδεδεμένη όχι μόνο με τη θεσμική λειτουργία της Συνθήκης αλλά και με την ασφάλεια δικαίου και για το λόγο αυτό θα πρέπει η τήρησή της να αποδεικνύεται εύκολα και με βέβαιο τρόπο. Για το λόγο αυτό, είναι απαραίτητο η συλλογικότητα να συνδέεται με συγκεκριμένους και απόλυτα δεσμευτικούς διαδικαστικούς κανόνες, ανεξαρτήτως της φύσεως της λαμβανομένης απόφασης. Επιβάλλει δηλαδή στην Επιτροπή να περιβάλλει τις αποφάσεις της με αυστηρό διαδικαστικό ένδυμα και όχι με «φύλλο συκής», όπως φράνεται να δέχονται οι εκπρόσωποί της με όσα υποστηρίξαν κατά τη νέα επ' ακροατηρίου διαδικασία.

19. Φρονώ, εξάλλου, ότι η κατά τα ανωτέρω συλλογιστική της Επιτροπής είναι αντίθετη όχι μόνο με τη νομολογία του Δικαστηρίου για την αρχή της συλλογικότητας αλλά και με τη θέση του κοινοτικού δικαστή για το ζήτημα της εξουσιοδότησης αρμοδιοτήτων. Με όσα αναφέρθηκαν περί διακρίσεων μεταξύ πράξεων με άμεσες έννομες συνέπειες, για τις οποίες πρέπει να τηρείται αυστηρή διαδικασία, και αποφάσεων προπαρασκευαστικού χαρακτήρα, για τις οποίες η αρχή της συλλογικότητας ικανοποιείται με τη λήψη από μέρους του συλλογικού οργάνου μιας «βασικής απόφασης» (sic) ενώ η εκπόνηση του κειμένου ανατίθεται σε διοικητικές υπηρεσίες, επιχειρείται στην πραγματικότητα να εισαχθεί μία έμμεση διαδικασία εξουσιοδότησεως αρμοδιοτήτων.

19 — Προμνησθείσα, στην υποσημείωση 2, υπόθεση PVC, σκέψη 62· η υπογράμμιση δική μου.

Υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου²⁰, η συλλογικότητα αποτελεί τον κανόνα στη δράση της Επιτροπής ενώ η χορήγηση εξουσιοδοτήσεως για τη λήψη αποφάσεως είναι μεν δυνατή έχει όμως εξαιρετικό χαρακτήρα²¹. Για να μη θίγεται η αρχή της συλλογικότητας θα πρέπει, αφενός, να μη μεταβιβάζεται στον υπερού η εξουσιοδότηση αυτοτελούς εξουσίας και αφετέρου, η εξουσιοδότηση να αποκλείεται εξ ορισμού σε «αποφάσεις αρχής». Σε κάθε περίπτωση, η αρχή της ασφαλείας δικαίου και της διαφάνειας των διοικητικών πράξεων επιβάλλουν τη δημοσίευση των αποφάσεων εξουσιοδοτήσεως.

ουσία την υπονομεύουν· υποκαθιστούν την απόφαση εξουσιοδοτήσεως η οποία θα έπρεπε να ληφθεί εν συνόδω με βάση συγκεκριμένες διαδικαστικές και τυπικές προϋποθέσεις, με μία ομιχλώδη «βασική απόφαση» (sic) η οποία ούτε δημοσιεύεται ούτε έχει σώμα ή περιεχόμενο, με βάση το οποίο να ελέγχονται οι ενέργειες των διοικητικών υπηρεσιών που καλούνται να την υλοποιήσουν. Υπό το πρίσμα αυτό, η πρακτική που επικαλούνται οι εκπρόσωποι της Επιτροπής, δηλαδή η εκπόνηση «βασικής αποφάσεως» (sic) από το σώμα των Επιτρόπων, είναι περισσότερο επισφαλής και από τη διαδικασία χορηγήσεως εξουσιοδοτήσεως.

20. Η διαδικασία που προβάλλει η Επιτροπή ως πάγια πρακτική της για τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης, παρέχει λιγότερες εγγυήσεις ασφαλείας δικαίου ακόμη και από την εξαιρετική διαδικασία της χορηγήσεως εξουσιοδοτήσεως. Ειδικότερα, αν ήταν δυνατή η εξουσιοδότηση για τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης²², τότε αν μη τι άλλο, η Επιτροπή θα έπρεπε να λάβει εν συνόδω απόφαση για τη χορήγηση εξουσιοδοτήσεως, η οποία καθορίζει τα όρια και τις κατευθυντήριες γραμμές για τη δράση του εξουσιοδοτούμενου οργάνου, είναι δε δημοσιευτέα. Αντιθέτως, στο πλαίσιο της περιγραφείσης ανωτέρω παγίας πρακτικής της Επιτροπής κατά τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης, οι εκπρόσωποι της, ενώ υπεραμύνονται της αρχής της συλλογικότητας, στην

21. Εν κατακλείδι, φρονώ ότι η αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής, ως ένα από τα θεμέλια του κοινοτικού συστήματος, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της ενσωμάτωσης σε κείμενο της αληθούς βουλήσεως του συμβουλίου των επιτρόπων, το οποίο να περιέχει τα βασικά σημεία, την αιτιολογία και το διατακτικό της λαμβανομένης αποφάσεως· θα πρέπει, περαιτέρω, να μπορεί να αποδειχθεί ο δεσμός του κειμένου αυτού με τις οικείες συνεδριάσεις του συλλογικού οργάνου κατά τις οποίες ελήφθη η απόφαση. Ο κανόνας αυτός, αυτονόητος για κάθε έννομη τάξη, περιλαμβάνεται στο άρθρο 12 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής, όπως ίσχυε κατά τον χρόνο κατά τον οποίο ελήφθη η απόφαση για την κρίσιμη αιτιολογημένη γνώμη. Πιστεύω ότι ο συγκεκριμένος διαδικαστικός τύπος του εσωτερικού κανονισμού θα έπρεπε να έχει τηρηθεί από την Επιτροπή πριν από την άσκηση της παρούσης προσφυγής και ότι ορθώς το Δικαστήριο με την προδικαστική διάταξη του απαίτησε από την Επιτροπή την προσκομιδή των απαραίτητων στοιχείων που αποδεικνύουν την τήρηση της ενλόγω διατάξεως. Αλλά και αν ακόμη ήθελε γίνει

20 — Βλ., ιδίως, απόφαση της 23ης Σεπτεμβρίου 1986, AKZO Chemie, υπόθεση 5/85 (Συλλογή 1986, σ. 2585).

21 — Βλ. και την απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1984, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 43/82 και 63/82, VBVB και VBBB κατά Επιτροπής (Συλλογή 1984, σ. 19).

22 — Κάτι που όπως εκτενώς υποστηρίζω στις προαναφερθείσες προτάσεις μου της 5ης Ιουνίου 1997, δεν είναι κατά τη γνώμη μου νομικώς δυνατόν.

δεκτό ότι η διαδικασία αυθεντικής κυρώσεως, όπως την καθορίζει ο εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής, δεν αφορά τη λήψη της αιτιολογημένης γνώμης²³, και πάλι, η αρχή της συλλογικής δράσεως και η παρεπόμενη αρχή της ενσωμάτωσης επιβάλλουν στην Επιτροπή αντίστοιχες υποχρεώσεις. Σε κάθε περίπτωση, είναι απαραίτητο, όταν λαμβάνεται αιτιολογημένη γνώμη, είτε να έχει προηγουμένως κατατεθεί το σχέδιο της πράξεως αυτής στη σύνοδο των επιτρόπων προς έγκριση, είτε, πάντως, μετά την ολοκλήρωση των εργασιών της συνόδου, να υφίσταται εγκεκριμένο κείμενο, το οποίο να περιέχει τα κατά τα ανωτέρω απαραίτητα στοιχεία της ληφθείσης αιτιολογημένης γνώμης· επιπλέον το κείμενο αυτό πρέπει να περιέχεται ή να συνδέεται με τα πρακτικά της οικείας συνόδου, κατά τρόπο που θα αποδεικνύεται ευχερώς.

22. Ως προς τις πρακτικές δυσκολίες τις οποίες η διαδικασία αυτή θα επέφερε στην ομαλή διεξαγωγή του έργου της Επιτροπής, όπως υποστήριξαν οι εκπρόσωποί της, θα αναφερθώ σε επόμενο σημείο των προτάσεών μου²⁴. Προέχει όμως να τονισθεί η ιδιαίτερη σημασία που παρουσιάζει η τήρηση των ανωτέρω διαδικαστικών τύπων (και, άρα, της αρχής της συλλογικότητας), ειδικώς για τη λήψη και την αποστολή της αιτιολογημένης γνώμης του άρθρου 169 της Συνθήκης.

23 — Η εργασία αυτή μπορεί ίσως να υποστηριχθεί στο πλαίσιο του εσωτερικού κανονισμού που ισχύει σήμερα.

24 — Βλ., κατωτέρω, σημεία 37 επ.

B — Ως προς τη φύση της αιτιολογημένης γνώμης

23. Στις αναφερόμενες ανωτέρω προτάσεις μου της 5ης Ιουνίου 1997 είχα εξετάσει τη φύση της αιτιολογημένης γνώμης του άρθρου 169 της Συνθήκης από τη σκοπιά του αν συνιστά «πράξη διοικήσεως ή διαχειρίσεως» ή «απόφαση αρχής» για να εξακριβώσω αν μπορεί να λαμβάνεται με εξουσιοδότηση²⁵. Η Επιτροπή παρά το ότι δεν αμφισβητεί πλέον ότι η αιτιολογημένη γνώμη δεν συνιστά αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως, υποστηρίζει ότι η αρχή της συλλογικότητας, ειδικά για τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης, δεν επιβάλλει την τήρηση των αυστηρών διαδικαστικών τύπων που διέπουν την έκδοση πράξεων με δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα. Επομένως, είναι αναγκαίο να επανέλθω στο ζήτημα της νομικής φύσεως της αιτιολογημένης γνώμης.

24. Εκ πρώτης όψεως, η αιτιολογημένη γνώμη, όπως αφήνει να εννοηθεί και η επιλογή του συγκεκριμένου όρου από τον κοινοτικό νομοθέτη, δεν είναι καν «πράξη». Εξάλλου, σύμφωνα με το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΕ, «οι συστάσεις και οι γνώμες δεν δεσμεύουν»· κατά συνέπεια, αν γινόταν δεκτό ότι η «αιτιολογημένη γνώμη» του άρθρου 169 είναι «γνώμη» με την έννοια του άρθρου 189, θα μπορούσε, ενδεχομένως, να προβληθεί το επιχείρημα ότι ένα κείμενο χωρίς δεσμευτικό χαρακτήρα δεν μπορεί ab initio να ανήκει στις αρμοδιότητες εκείνες της Επιτροπής για τις οποίες η αρχή της συλλογικότητας θα πρέπει να τηρείται με τον πλέον αυστηρό τρόπο.

25. Ας σημειωθεί όμως ότι ο κοινοτικός δικαστής δεν αρκείται στο γραμματικό αυτό

25 — Βλ. σημεία 17 έως 26 των προτάσεών μου, της 5ης Ιουνίου 1997.

κριτήριο, ούτε το θεωρεί αποφασιστικό. Ιδιαίτερος αποκαλυπτική είναι στο σημείο αυτό η νομολογία που έχει αναπτυχθεί σχετικώς με τον καθορισμό των πράξεων των κοινοτικών οργάνων κατά των οποίων χωρεί η προσφυγή ακυρώσεως του άρθρου 173· το Δικαστήριο ερευνά όχι τόσο την εξωτερική μορφή, με την οποία παρουσιάζεται εκάστοτε η υπό εξέταση κρίσιμη πράξη, αλλά επιμένει στην εκτίμηση του περιεχομένου και των εννόμων αποτελεσμάτων της ²⁶.

26. Σε ό,τι αφορά το τελευταίο αυτό κριτήριο, θα πρέπει να τονισθεί, καταρχάς, ότι, σύμφωνα με τα πορίσματα της νομολογίας, η αιτιολογημένη γνώμη του άρθρου 169 της Συνθήκης δεν αποτελεί εκτελεστική διοικητική πράξη, οπότε και δεν μπορεί να προσβληθεί με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής, που προβλέπει το άρθρο 173 της Συνθήκης ²⁷. Αυτό δεν σημαίνει ωστόσο ότι η αιτιολογημένη γνώμη στερείται εννόμων συνεπειών, ούτε ότι αυτές είναι άνευ ή μόνον δευτερευούσης σημασίας.

26 — Με το σκεπτικό αυτό, έχουν συχνά κριθεί παραδεικτές προσφυγές κατά «εσωτερικών οδηγιών» ή «ανακοινώσεων»· βλ., επί παραδείγματι, τις αποφάσεις της 9ης Οκτωβρίου 1990, C-366/88, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1990, σ. I-3571), της 13ης Νοεμβρίου 1991, C-303/90, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1991, σ. I-5315), της 16ης Ιουνίου 1993, C-325/91, Γαλλία κατά Επιτροπής (Συλλογή 1993, σ. I-3283) και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα κ. G. Tesaro, της 16ης Ιανουαρίου 1997, C-57/95, Γαλλία κατά Επιτροπής (σημεία 8 έως 11).

27 — Απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 142/80 και 143/80, Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Essevi και Salengo (Συλλογή 1981, σ. 1413). Για τον ίδιο λόγο, εξάλλου, είναι απαράδεκτη η προσφυγή κατά τις αρήσεις από μέρους της Επιτροπής για κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 169 κατά ενός κράτους μέλους [απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, υπόθεση 48/65, Lütticke (Συλλογή 1966, σ. 27)] και πιο πρόσφατα, διάταξη της 12ης Νοεμβρίου 1996, T-47/96, SDDDA· η Επιτροπή δεν μπορεί να υποχρεωθεί σε έκδοση μη εκτελεστικής πράξης.

27. Διαφωτιστική ως προς το ζήτημα αυτό είναι η απόφαση Essevi και Salengo ²⁸. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι «(...) οι γνώμες που διατυπώνει η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 169 έχουν έννομο αποτέλεσμα μόνον σε σχέση με την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου λόγω παραβάσεως και ότι η Επιτροπή δεν δύναται με τη διατύπωση απόψεων στα πλαίσια της διαδικασίας αυτής, να απαλλάσσει ένα κράτος μέλος από τις υποχρεώσεις του ή να θίγει τα δικαιώματα που οι ιδιώτες αρνούνται από τη Συνθήκη» ²⁹. Παράλληλα, η αιτιολογημένη γνώμη χαρακτηρίζεται ως «προκαταρκτική διαδικασία», η οποία, σε περίπτωση μη συμμορφώσεως του ενδιαφερομένου κράτους, «(...) εξυπηρετεί τον προσδιορισμό του αντικείμενου της διαφοράς» ³⁰. Πάντως, το Δικαστήριο απέφυγε να χαρακτηρίσει ρητώς την αιτιολογημένη γνώμη ως μη δεσμευτικό εσωτερικό μέτρο ή να θεωρήσει ότι η πράξη αυτή ανήκει στην κατηγορία των «γνωμών» και των «συστάσεων» που προβλέπει το άρθρο 189 της Συνθήκης, παρά το ότι σχετικό επιχείρημα είχε προβληθεί από τους διαδίκους ³¹. Κατά τη γνώμη μου, ορθότερο είναι να μην ταυτίζεται η αιτιολογημένη γνώμη του άρθρου 169 με τις μη δεσμευτικές συστάσεις ή γνώμες που αναφέρονται στο άρθρο 189 της Συνθήκης, αλλά να θεωρείται ως *sui generis* πράξη με ιδιαίτερη θέση και λειτουργία στην κοινοτική έννομη τάξη ³².

28. Πάντως, σε κάθε περίπτωση, το γεγονός ότι η αιτιολογημένη γνώμη δεν συνιστά εκτελεστική διοικητική πράξη δεν σημαίνει ότι αυτομάτως αποτελεί απόφαση δευτέρας κατηγορίας και ως εκ τούτου δικαιολογείται η υποχώρηση της τυπικής αυστηρότητας η

28 — Βλ., την προμνησθείσα στην υποσημείωση 22, απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, Amministrazione delle finanze dello Stato κατά Essevi και Salengo.

29 — Βλ. *idem*, σκέψη 18.

30 — Βλ. *idem*, σκέψη 15.

31 — *Idem*, σ. 1420.

32 — Με το χαρακτηρισμό της αιτιολογημένης γνώμης ως «*sui generis*» πράξης φαίνεται να συμφώνησαν και οι αντίδικοι κατά την ανάπτυξη των απόψεών τους στη νέα επ' ακροατηρίου διαδικασία.

οποία θα πρέπει να χαρακτηρίζει τη δράση της Επιτροπής. Αντιθέτως προς όσα υποστηρίζει η τελευταία, η ανυπαρξία αμέσων νομικών συνεπειών από την αιτιολογημένη γνώμη προς τους αποδέκτες της δεν αρκεί για να εφαρμοσθεί στις εν λόγω περιπτώσεις η αρχή της συλλογικότητας με τρόπο λιγότερο δεσμευτικό για την Επιτροπή, χωρίς δηλαδή να τηρούνται οι τυπικοί κανόνες που είναι άρρηκτα συνδεδεμένοι με την γενική αυτή αρχή.

29. Κρίσιμο είναι το στοιχείο ότι, σε περίπτωση που ασκηθεί ενώπιον του Δικαστηρίου η προσφυγή του άρθρου 169 της Συνθήκης, η αιτιολογημένη γνώμη περιέχει, για ορισμένα τουλάχιστον ζητήματα, την τελική εκτίμηση της Επιτροπής και παράγει οριστικά έννομα αποτελέσματα στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής. Ειδικότερα, με την αιτιολογημένη γνώμη, καθορίζονται τα κεφάλαια στα οποία εντοπίζεται η παράλειψη των υποχρεώσεων του κράτους μέλους στο οποίο αφορά, καθώς και οι σχετικοί λόγοι επί των οποίων ερείδονται οι αιτιάσεις της Επιτροπής και οριοθετείται έτσι το αντικείμενο της ενώπιον του Δικαστηρίου αγωγής διαφοράς. Η Επιτροπή δεν μπορεί να μεταβάλει το αντικείμενο αυτό· μπορεί μόνον, είτε να μην προσφύγει στο Δικαστήριο είτε να παρατηρηθεί από το ασκηθέν ένδικο βοήθημα.

30. Δηλαδή, η νομική βαρύτητα της αιτιολογημένης γνώμης δεν συνάγεται κυρίως από τα άμεσα αποτελέσματα που επιφέρει σε βάρος του παραλήπτη της με την κοινοποίησή της³³, αλλά από τις έννομες συνέ-

πειες που παράγει στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169, δεσμεύοντας την Επιτροπή ως προς το περιεχόμενο και το εύρος των αιτιάσεων που μπορεί να προβάλει δικαστικά και περιορίζοντας, αντιστοίχως, την έκταση του δικαστικού ελέγχου³⁴. Πρέπει επιπροσθέτως να δοθεί έμφαση στην ιδιαίτερη σημασία και θέση την οποία κατέχει η διαδικασία του άρθρου 169 εντός της κοινοτικής εννόμου τάξεως, τόσο από νομική όσο και από πολιτική απόψεως. Θα ήταν, νομίζω, αντίθετο προς την οικονομία της Συνθήκης να υποβαθμισθεί ο ρόλος που διαδραματίζει η Επιτροπή στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, με το χαρακτηριστικό της αιτιολογημένης γνώμης ως πράξεως με δευτερεύοντα χαρακτήρα.

31. Φρονώ ότι η ανωτέρω υποστηριζόμενη θέση ενισχύεται και από τα παραδεδωμένα στην νομολογία, σχετικά με τα έννομα αποτελέσματα της αιτιολογημένης γνώμης. Όπως έχει ήδη αναφερθεί, με την τελευταία οριοθετείται το αντικείμενο της διαφοράς ενώπιον του Δικαστηρίου, στο μέτρο που τόσο η προσφυγή όσο και η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να στηρίζονται στους ίδιους λόγους και ισχυρισμούς³⁵. η προβολή νέων αιτιάσεων από μέρους της Επιτροπής, ή έστω η επέκταση της επιχειρηματολογίας της με την επίκληση, νέων στοιχείων, στο πλαίσιο των ίδιων αιτιάσεων, είναι απαράδεκτες³⁶. Αντιστοίχως, οι εξουσίες του Δικαστηρίου στο πλαίσιο της εκδικάσεως της προσφυγής του άρθρου 169 είναι σαφώς οριοθετημένες· περιορίζονται στον έλεγχο νομιμότητας των στοιχείων που περιελήφθησαν στην αιτιολογημένη γνώμη και επα-

33 — Όπως προαναφέρθηκε, δεν νοείται παράβαση υποχρεώσεως κράτους μέλους εκ μόνης της αποστολής από την Επιτροπή, αιτιολογημένης γνώμης με αυτό το περιεχόμενο. Ωστόσο, η τελευταία δεν είναι άμοιρη συνεπειών οπότε και το κράτος μέλος δεν μπορεί να την αγνοήσει στην πράξη (βλ., κατωτέρω, σημεία 33 επ. των προτάσεών μου). Για το λόγο αυτό, εξάλλου, το Δικαστήριο είναι ιδιαίτερος απαιτητικό όταν τίθεται το ζήτημα του νεβισμού του δικαιώματος άμυνας του κράτους στις αιτιάσεις που του έχει απευθύνει η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη.

34 — Βλ., ευθείως αμέσως, σημείο 31.

35 — Βλ., ενδεικτικώς, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, υπόθεση 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογη 1984, σ. 459, σκέψη 16), απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 1993, C-234/91, Επιτροπή κατά Δανίας (Σύλλογη 1993, σ. I-6273, σκέψη 16), απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Σύλλογη 1994, σ. I-1, σκέψη 11).

36 — Βλ. την προμνησθείσα, στην υποσημείωση 29, απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1984, υπόθεση 166/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας.

να λαμβάνονται με το δικόγραφο της προσφυγής³⁷. Σημαντική, για να γίνει κατανοητός ο ρόλος της αιτιολογημένης γνώμης στη διαδικασία του άρθρου 169, είναι η νομολογία, σύμφωνα με την οποία, ακόμη και αν το κράτος μέλος συμμορφώθηκε μετά την παρέλευση της προθεσμίας που είχε τεθεί με την αιτιολογημένη γνώμη, η παράβαση έχει ήδη συντελεσθεί και η ανοιγείσα δίκη διατηρεί ως εκ τούτου το αντικείμενό της³⁸. Τέλος, ενδεικτική είναι η αντιδιαστολή που κάνει το Δικαστήριο μεταξύ εγγράφου οχλήσεως και αιτιολογημένης γνώμης. Ενώ το πρώτο δεν χαρακτηρίζεται από αυστηρή τυπικότητα, η δεύτερη πρέπει να είναι από τυπικής και διαδικαστικής απόψεως άρτια, διότι με αυτήν «περατούται η διοικητική διαδικασία» του άρθρου 169 της Συνθήκης³⁹. Για τον λόγο αυτό, εξάλλου, το Δικαστήριο ασκεί επί της αιτιολογημένης γνώμης αυστηρότερο έλεγχο από ότι επί εγγράφου οχλήσεως⁴⁰.

32. Από τα ανωτέρω, συνάγεται ότι η διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης αποτελεί

τη σημαντικότερη, από πλευράς πολιτικής βαρύτητας και εννόμων αποτελεσμάτων, συνεισφορά της Επιτροπής στη διαδικασία του άρθρου 169. Ένα κείμενο το οποίο συνιστά το οριστικό νομικό ένδυμα της πολιτικής βούλησης της Επιτροπής σε μία διαδικασία η οποία κατέχει πρωταρχική θέση στο θεσμικό μηχανισμό της Συνθήκης και είναι άμεσα συνυφασμένη με το ρόλο της Επιτροπής ως «φύλακα των Συνθηκών»⁴¹, δεν μπορεί να υποβαθμίζεται σε πράξη δευτέρας κατηγορίας. Όπως προαναφέρα⁴², οι αυστηρές τυπικές προϋποθέσεις που γεννά η θεμελιώδης αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής δεν αφορούν μόνο την εκπόνηση των εκτελεστών διοικητικών πράξεων που το όργανο αυτό είναι αρμόδιο να εκδίδει αλλά το σύνολο των αποφάσεων με τις οποίες εκφράζεται η οριστική πολιτική και νομική βούληση του οργάνου αυτού.

37 — Έτσι, ο κοινοτικός δικαστής δεν μπορεί να προχωρήσει στην υποκατάσταση της προθεσμίας που είχε τεθεί με την αιτιολογημένη γνώμη. Βλ. αποφάσεις της 10ης Νοεμβρίου 1981, υποθέσεις 28/81 και 29/81, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1981, σ. 2577 και 2585).

38 — Βλ. τις αποφάσεις, της 7ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθεση 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1973, σ. 101) της 5ης Ιουνίου 1986, υπόθεση 103/84, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1986, σ. 1759), της 21ης Ιουνίου 1988, υπόθεση 283/86, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 3271) και της 12ης Δεκεμβρίου 1990, C-263/88, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1990, σ. I-4611).

39 — Βλ. απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, υπόθεση 74/82, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1984, σ. 317, σκέψη 13).

40 — Βλ., επί παραδείγματι, την απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, υπόθεση 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1985, σ. 1077, σκέψεις 20 και 21): «Όπως έκρινε το Δικαστήριο στην απόφασή του της 11ης Ιουλίου 1984, υπόθεση 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2793), επειδή η δυνατότητα για το συγκεκριμένο κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του συνιστά — ακόμη και αν αυτό κρίνει ότι δεν οφείλει να κάνει χρήση — ουσιαστική εγγύηση που εξασφαλίζεται από τη Συνθήκη, η τήρησή αυτής της εγγύησης αποτελεί όρο της νομίμως εξελέξης της διαδικασίας λόγω παραβάσεως κράτους. Καθώς από αυτό συνάγεται ότι η αιτιολογημένη γνώμη που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ πρέπει να εκδίδει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθησή ότι το συγκεκριμένο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη, το Δικαστήριο δεν μπορεί να απαιτήσει τόσο μεγάλη ακρίβεια, όσον αφορά την όληση, η οποία αναγκαία συνίσταται απλώς σε μια πρώτη σύντομη περιλήψη των αιτιάσεων (...).» Βλέπε ακόμη, την απόφαση της 17ης Σεπτεμβρίου 1996, C-289/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1996, σ. I-4405).

33. Ειδικώς για την αιτιολογημένη γνώμη, θα πρέπει να αξιολογηθεί κατάλληλα η βαρύτητα των συνεπειών που μπορεί να επισύρει για ένα κράτος μέλος η ολοκλήρωση της διαδικασίας των άρθρων 169 επ. της Συνθήκης. Αν η αιτιολογημένη γνώμη αφορά ήδη διαπιστωμένη δικαστικώς παράβαση κράτους μέλους και καταλογίζει στο τελευταίο τη μη συμμόρφωσή του σε καταδικαστική απόφαση του Δικαστηρίου στο πλαίσιο προσφυγής του άρθρου 169, ενδεχόμενη νέα δικαστική καταδίκη του κράτους αυτού δύναται, σύμφωνα με το άρθρο 171 της Συνθήκης⁴³, να συντελεσθεί και επι-

41 — Σύμφωνα με το άρθρο 155 της Συνθήκης, η Επιτροπή («...») μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα (...).

42 — Βλ., ανωτέρω, σημείο 18.

43 — Άρθρο 228 της ενοποιημένης αποδόσεως της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η οποία αποφασίσθηκε κατά τη Διάσκεψη του Άμστερνταμ και δεν έχει ακόμη κυρωθεί.

βολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής σε βάρος του. Με άλλα λόγια, ένα κράτος κατά του οποίου λαμβάνεται αιτιολογημένη γνώμη δεν κινδυνεύει απλώς από μία αόριστη και άμοιρη συνεπειών δικαστική καταδίκη, αλλά μπορεί να υποστεί σημαντικές χρηματικής φύσεως επιπτώσεις. Περαιτέρω, ακόμη και αν η αιτιολογημένη γνώμη δεν συνιστά νομικώς δεσμευτική διάγνωση παρανομίας ενός κράτους μέλους, ενδέχεται να αφυπνίσει τα υποκείμενα δικαίου που τίγονται από την πιθανολογούμενη παράνομη κρατική συμπεριφορά, ώστε να κινήσουν αυτά δικαστική διαδικασία χρηματικής αποκαταστάσεως της ζημίας που υφίστανται από τη συμπεριφορά αυτή, σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του Δικαστηρίου⁴⁴.

34. Η παρατήρηση αυτή είναι ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα για την υπό κρίση περίπτωση. Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή καταλογίζει στη Γερμανία τη μη ορθή μεταφορά των οδηγιών 68/151/ΕΟΚ και 78/660/ΕΟΚ του Συμβουλίου σχετικά με τις κυρώσεις που θα πρέπει να επιβάλλουν τα κράτη μέλη σε περίπτωση μη δημοσιεύσεως των ετησίων λογαριασμών των κεφαλαιουχικών εταιριών. Για το ζήτημα αυτό, το Δικαστήριο έκρινε με την πρόσφατη απόφαση Daihatsu⁴⁵ ότι δεν αποκλείεται η μη ορθή μεταφορά των ανωτέρω διατάξεων να στοιχειοθετεί υποχρέωση των κρατών μελών να αποκαταστήσουν τις ζημιές που προκαλεί στους ιδιώτες η παράλειψη αυτή⁴⁶. Κατά συνέπεια, η αποστολή αιτιολογημένης γνώμης, στο μέτρο που αποτελεί την πανηγυρική εκφραζόμενη πεποί-

τηση της Επιτροπής, ως «φύλακα των Συνθηκών», ότι ένα κράτος μέλος έχει παραβεί το κοινοτικό δίκαιο, ενδέχεται να δραστηριοποιήσει τους πολίτες να επιδιώξουν δικαστικώς την αποζημίωσή τους για την παρανομία αυτή, *ακόμα και αν η αιτιολογημένη γνώμη δεν καταλήξει σε καταδίκη του κράτους μέλους από το Δικαστήριο δυνάμει προσφυγής του άρθρου 169 της Συνθήκης*.

35. Εν ολίγοις, η αιτιολογημένη γνώμη έχει μία βαρύτητα για τη νομική κατάσταση του αποδέκτη της και δύναται να επισύρει σε βάρος του σημαντικές χρηματικής φύσεως επιπτώσεις. Μπορεί λοιπόν η αιτιολογημένη γνώμη να μην έχει άμεσες δυσμενείς έννομες συνέπειες για τον αποδέκτη της, όπως επί παραδείγματι ένα χρηματικό πρόστιμο δυνάμει του άρθρου 85 ή 86 της Συνθήκης, επιφέρει ωστόσο πλήγμα στα συμφέροντα του κράτους μέλους, με μεγαλύτερες ίσως συνέπειες από εκείνες που έχουν για τον αποδέκτη τους οι πράξεις της Επιτροπής με τις οποίες διαπιστώνεται παραβίαση στον ανταγωνισμό ή παράνομη κρατική ενίσχυση.

36. Εν συνόψει, ακόμη και αν γινόταν δεκτό ότι η αρχή της συλλογικότητας μπορεί να τηρείται με δύο τρόπους, έναν αυστηρότερο και ένα χαλαρότερο, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, η αιτιολογημένη γνώμη ανήκει στην ομάδα των αποφάσεων της Επιτροπής για τις οποίες ισχύουν πλήρως όσα δέχθηκε το Δικαστήριο στην υπόθεση PVC.

Γ — Ως προς τις δυσχέρειες που συνεπάγεται η αυστηρή τήρηση της αρχής της συλλογικότητας

37. Σε πολλά σημεία της αγόρευσής τους, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής αναφέρθηκαν

44 — Το κοινοτικό δίκαιο επιβάλλει στα κράτη μέλη να αποκαταστήσουν τις ζημιές που προκάλεσαν στους ιδιώτες λόγω της μη μεταφοράς ή λόγω της μη ορθής μεταφοράς μιας οδηγίας: αποφάσεις της 5ης Μαρτίου 1996, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-46/93 και C-48/93, Brasserie du pêcheur και Factortame (Συλλογή 1996, σ. I-1029, σκέψη 51) και της 26ης Μαρτίου 1996, C-392/93, British Telecommunications (Συλλογή 1996, σ. I-1631, σκέψη 39).

45 — Απόφαση του Δικαστηρίου της 4ης Δεκεμβρίου 1997, υπόθεση C-96/96, Verband deutscher Daihatsu Händler eV κατά Daihatsu Deutschland GmbH (Συλλογή 1997, σ. I-6843).

46 — Σκέψη 25 της αποφάσεως Daihatsu.

στο φόρτο εργασίας που συνεπάγεται η επεξεργασία των υποθέσεων κοινοτικών παραβάσεων των κρατών μελών. Ανέφεραν ότι τα τελευταία χρόνια εκκρεμούν γύρω στις 5 000 υποθέσεις τέτοιων παραλείψεων και ότι, ειδικά για το 1996, απεστάλησαν περισσότερα από 1 000 έγγραφα οχλήσεως στα κράτη μέλη, ενώ 93 υποθέσεις εκκρεμούν ενώπιον του Δικαστηρίου. Σε άλλο σημείο, τόνισαν την καθυστέρηση που θα συνεπαγόταν η εφαρμογή της νομολογίας PVC στη διαδικασία της λήψης αιτιολογημένης γνώμης, στο μέτρο που θα επέβαλλε την υποβολή του σχεδίου κειμένου της αποφάσεως αυτής στις τρεις γλώσσες εργασίας του σώματος των επιτρόπων και τη μετέπειτα απόδοσή του και στις έντεκα γλώσσες της Ενώσεως.

38. Θα μπορούσα να μην θξω το ζήτημα του φόρτου εργασίας που προκαλεί ο αριθμός των παραβάσεων. Αφού επισημάνω ότι ο επίσημος αριθμός των λαμβανομένων αιτιολογημένων γνώμων δεν είναι τόσο υψηλός όσο αφήνουν να εννοηθεί οι εκπρόσωποι της Επιτροπής⁴⁷, αρκούμε να εκφράσω το αυτονόητο, ότι δηλαδή, αν η μέχρι σήμερα παγία πρακτική της Επιτροπής για τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης είναι παράνομη, τόσο η συχνότητα της παρανομίας όσο και οι δυσκολίες που συνεπάγεται η νομιμότητα δεν δημιουργούν δίκαμο. Περαιτέρω, οι καθυστερήσεις που υποτίθεται ότι προκαλούν οι μεταφράσεις των κειμένων σε διάφορες γλώσσες αποτελεί στην πραγματικότητα ένα ψευδοπρόβλημα.

47 — Η Επιτροπή έλαβε και απέστειλε 411 αιτιολογημένες γνώμες το 1991, 248 το 1992, 352 το 1993, 546 το 1994 και 192 το 1995. Τα στατιστικά αυτά στοιχεία προέρχονται από τις υπηρεσίες της Επιτροπής και περιλαμβάνονται στην «Δεκάτη τρίτη Ετήσια Έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου (1995)», COM(96) 600, της 29ης Μαΐου 1996.

39. Εξηγούμαι: Οι εκπρόσωποι της Επιτροπής προσπάθησαν να αποδείξουν στο Δικαστήριο ότι οι επιτροπαι, όταν λαμβάνουν αυτό που ονομάζουν «βασική απόφαση» (sic) επί αιτιολογημένης γνώμης, τελούν εν πλήρη γνώση των στοιχείων της υποθέσεως διότι έχουν ενώπιόν τους το δελτίο παραβάσεως και ενδεχομένως τον πλήρη φάκελο της υποθέσεως. Σύμφωνα όμως με τον εσωτερικό κανονισμό της Επιτροπής, τα στοιχεία αυτά θα έπρεπε να υποβάλλονται στους επιτρόπους και στις τρεις γλώσσες εργασίας του σώματος, ήτοι στα γαλλικά, στα αγγλικά και τα γερμανικά. Επομένως, και αν ακόμη γινόταν δεκτό ότι δεν χρειάζεται να υφίσταται το σώμα της λαμβανομένης αιτιολογημένης γνώμης αλλά αρκεί οι επιτροπαι να έχουν ενώπιόν τους το δελτίο παραβάσεως, σε κάθε περίπτωση το τελευταίο θα έπρεπε να μεταφράζεται και στις τρεις γλώσσες εργασίας της Επιτροπής, κάτι που προϋποθέτει επιπλέον χρόνο και κόπο. Αυτό που δεν ανέφεραν όμως οι εκπρόσωποι της Επιτροπής κατά τη νέα επ' ακροατηρίου συζήτηση, είναι ότι το δελτίο παραβάσεως δεν υποβάλλεται και στις τρεις γλώσσες αλλά μόνο σε μία, είτε στα αγγλικά είτε στα γαλλικά. Ακόμη λοιπόν και υπό τη συλλογιστική αυτή, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι οι επιτροπαι τελούν σε πλήρη γνώση της «βασικής αποφάσεως» (sic) την οποία λαμβάνουν!

40. Με άλλα λόγια, και επί τη βάσει της πρακτικής που περιέγραψαν οι εκπρόσωποι της Επιτροπής, η προεργασία που συνεπάγεται η μετάφραση του δελτίου παραβάσεως, ως προϋπόθεση για την ορθή τήρηση της αρχής της συλλογικότητας, δεν μπορεί να αποφευχθεί. Δεν βλέπω λοιπόν γιατί η προβαλλόμενη ως παγία μέχρι σήμερα πρακτική είναι περισσότερο ευέλικτη από την ορθή και ασφαλή τήρηση των διαδικαστικών τύπων.

41. Στην πραγματικότητα, αυτό που επιβάλλει η αρχή της συλλογικής δράσεως και η παρεπόμενη αρχή της ενσωματώσεως των αποφάσεων της Επιτροπής σε κείμενο, δεν είναι τίποτε άλλο από την ανάγκη όπως το περιεχόμενο της αιτιολογημένης γνώμης, το οποίο βρίσκεται εν σπέρματι ήδη στο δελτίο παραβάσεως, να μεταφέρεται σε κείμενο σχεδίου αιτιολογημένης γνώμης πριν από τη λήψη της αποφάσεως από τη σύνοδο των Επιτρόπων. Η εργασία την οποία οφείλουν να επιτελέσουν ούτως ή άλλως οι αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες της Επιτροπής, η σύνταξη δηλαδή του κειμένου της αιτιολογημένης γνώμης, θα πρέπει απλώς να επιτελείται σε προγενέστερο χρονικό σημείο απ' ό,τι γίνεται σήμερα. Δεν νομίζω λοιπόν ότι μία εργασία η οποία θα γίνει ούτως ή άλλως, αν προγραμματιστεί για προγενέστερο χρονικό σημείο χάριν της νομιμότητας, μπορεί να βραχυκυκλώσει το διοικητικό μηχανισμό της Επιτροπής. Σε ό,τι αφορά τις μεταφράσεις, σημειώνω απλώς ότι αντί αυτές να αφορούν το δελτίο παραβάσεως, στις γλώσσες εργασίας της Επιτροπής (όπως θα έπρεπε ούτως ή άλλως να γίνεται) θα αφορούν, όπως είναι προτιμότερο για λόγους ασφάλειας του δικαίου, το κείμενο του σχεδίου αιτιολογημένης γνώμης στις ίδιες αυτές γλώσσες και επιπλέον — κάτι που δεν θα πρέπει ούτως ή άλλως να αμφισβητείται — στη γλώσσα του κράτους μέλους που αφορά την αιτιολογημένη γνώμη.

42. Εν ολίγοις, η αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής, ορθώς εφαρμοζόμενη, δεν επιβάλλει τίποτε διαφορετικό από την προετοιμασία του σχεδίου αιτιολογημένης γνώμης με τα βασικά σημεία της αιτιολογίας και του διατακτικού πριν λάβει χώρα η σύνοδος των επιτρόπων που θα αποφασίσουν επ' αυτής, ώστε, στο τέλος της συνόδου, το εν λόγω κείμενο να έχει εγκριθεί και να μπορεί να γίνεται σχετική μνεία στα πρακτικά της συνόδου. Το κείμενο αυτό, το οποίο θα υφίσταται σε τρεις ή τέσσερις γλώσσες, θα

μπορεί βεβαίως στη συνέχεια να επαναδιατυπωθεί και να τελειοποιηθεί από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες της Επιτροπής, υπό την ευθύνη του αρμόδιου επιτρόπου, αρκεί να μη θίγονται οι βασικοί νοηματικοί άξονες του περιεχομένου του ⁴⁸.

Δ — Ως προς το αίτημα του περιορισμού των συνεπειών της παρούσης αποφάσεως στο χρόνο

43. Η Επιτροπή καλεί, εν κατακλείδι, το Δικαστήριο, αν το τελευταίο δεν ακολουθήσει τη συλλογιστική που αυτή του προτείνει και απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη, λόγω παραβάσεως ουσιώδους τύπου κατά τη λήψη της αιτιολογημένης γνώμης, να περιορίσει τα αποτελέσματα της αποφάσεώς του ώστε αυτά να αρχίσουν μόνο ex nunc και μόνο στις περιπτώσεις εκκρεμουσών δικών στις οποίες, κατά το στάδιο της προδικασίας, αμφισβητήθηκε με το ίδιο σκεπτικό η νομιμότητα της αιτιολογημένης γνώμης ⁴⁹.

48 — Σε αυτό το σημείο, δεν θα είχα αντίρρηση αν το Δικαστήριο αναγνώριζε στις διοικητικές υπηρεσίες της Επιτροπής που αναλαμβάνουν την οριστική διαμόρφωση του κειμένου της αιτιολογημένης γνώμης, περισσότερη ευελξία από ό,τι σε περιπτώσεις ατομικών διοικητικών πράξεων με άμεσα έννοια αποτελέσματα. Για τις τελευταίες το Δικαστήριο δέχεται ότι μπορούν να υιοθετούν μόνο γραμματικές ή ορθογραφικές τροποποιήσεις (βλ. την απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Φεβρουαρίου 1988, καλούμενη «οποιασδήποτε όρων», 131/86, Πρωτόκολλο Βασιλείου κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 905)). Σε κάθε περίπτωση πάντως, όσο πλησιέστερο είναι το κείμενο της αιτιολογημένης γνώμης που αποστέλλεται στο κράτος μέλος με εκείνο που λαμβάνεται εν συμβουλή από την Επιτροπή, τόσο λιγότερες θα είναι και οι πιθανές αμφισβητήσεις.

49 — Στο σημείο αυτό οι εκπρόσωποι της Επιτροπής θυμίζουν τον βασιλιά του παραμυθιού του Hans Christian Andersen ο οποίος, εμφανίστηκε γυμνός στα μάτια των υπηκόων του, εξαπατημένος από επιτίδειους που τον έπεισαν ότι είναι ενδεδιμημένος με την ωραιότερη στολή. Έτσι, οι εκπρόσωποι της Επιτροπής, ως άλλος γυμνός βασιλιάς, ζητούν από το Δικαστήριο, αν αυτό αποκαλύψει την παρατηρία, να αντιδράσει με τον λιγότερο πανηγυρικό τρόπο.

44. Αντιλαμβάνομαι την ανησυχία της Επιτροπής αλλά δεν πιστεύω ότι ο κίνδυνος που αυτή εντοπίζει είναι υπαρκτός ή εν πάση περιπτώσει θα πρέπει να αντιμετωπισθεί με τον χρονικό περιορισμό των αποτελεσμάτων της παρούσης αποφάσεως. Όπως ορθώς παρατήρησε ο εκπρόσωπος της Γερμανίας στη νέα επ' ακροατηρίου συζήτηση, δεν είναι δικονομικώς δυνατόν να ανατραπούν τα αποτελέσματα των αποφάσεων που το Δικαστήριο έχει ήδη εκδώσει επί προσφυγών οι οποίες στηρίχθηκαν σε αιτιολογημένη γνώμη ληφθείσα παρατύπως. Το ίδιο θα πρέπει να γίνει δεκτό και για τις εκκρεμείς ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγές για τις οποίες η προφορική διαδικασία έχει λήξει.

Σύμφωνα με την ορθότερη κατά τη γνώμη μου ερμηνεία των δικονομικών κανόνων, δεν χωρεί στις περιπτώσεις αυτές ούτε επανάληψη της προφορικής διαδικασίας ούτε αίτηση αναθεωρήσεως. Για το ζήτημα μάλιστα αυτό παραπέμπω στην εκτενή ανάλυση στην οποία προέβην στο πλαίσιο των υποθέσεων «Πολυπροπυλένιο»⁵⁰.

45. Επομένως, δεν θεωρώ απαραίτητο, χωρίς πάντως να τον θεωρώ και εσφαλμένο, τον ex nunc περιορισμό των αποτελεσμάτων της παρούσης αποφάσεως.

IV — Πρόταση

46. Ενόψει όλων των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

«1) να απορρίψει την παρούσα προσφυγή ως απαράδεκτη και

2) να καταδικάσει την Επιτροπή στα συνολικά δικαστικά έξοδα.»

50 — Βλ. τις προτάσεις μου της 15ης Ιουλίου 1997 ιδίως επί της υποθέσεως C-199/92 P, Hüls Aktiengesellschaft κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (σκέψεις 70 εφεξής), μη ακόμη δημοσιευθείσες στη Συλλογή.