ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ
της 29ης Σεπτεμβρίου 1998 *

Στην υπόθεση C-191/95,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Jürgen Grunwald, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπουμένης από τους Ernst Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και Alfred Dittrich, Regierungsdirektor στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης, επικουρούμενους από τον Hans-Jürgen Rabe, δικηγόρο Αμβούργου και Βρυξελλών, D — 53107 Βόνη,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο προσφυγή με την οποία ζητείται να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη έχοντας θεσπίσει τις κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία οι κεφαλαιουχικές εταιρίες παραλείπουν να δώσουν στους ετήσιους λογαριασμούς τους την υποχρεωτική δημοσιότητα που επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, η πρώτη οδηγία 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1968, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιριών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύ-

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ναμες (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 80), και η τέταρτη οδηγία 78/660/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1978, βασιζομένη στο άρθρο 54, παράγραφος 3, περίπτωση ζ', της Συνθήκης, περί των ετησίων λογαριασμών εταιριών ορισμένων μορφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 17), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και τις εν λόγω οδηγίες,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ,

συγκείμενο από τους G. C. Rodríguez Iglesias, Πρόεδρο, C. Gulmann, H. Ragnemalm (εισηγητή), M. Wathelet και R. Schintgen, προέδρους τμήματος, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet, G. Hirsch, P. Jann, L. Sevón και K. M. Ιωάννου, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: Γ. Κοσμάς

γραμματέας: H. A. Rühl και εν συνεχεία D. Louterman-Hubeau, κύριοι υπάλληλοι διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

το έκτο τμήμα του Δικαστηρίου αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996,

το έκτο τμήμα αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 5ης Ιουνίου 1997,

έχοντας υπόψη την απόφαση του έκτου τμήματος της 18ης Σεπτεμβρίου 1997 περί παραπομπής της υποθέσεως στο συλλογικό όργανο του Δικαστηρίου,

έχοντας υπόψη τη διάταξη της 14ης Οκτωβρίου 1997 περί επαναλήψεως της συζητήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις προφορικές παρατηρήσεις της Επιτροπής, εκπροσωπουμένης από τους Christiaan Timmermans, αναπληρωτή γενικό διευθυντή της Νομικής Υπηρεσίας, και Jürgen Grunwald, καθώς και της Γερμανικής Κυβερνήσεως, εκπροσωπουμένης από τον Hans-Jürgen Rabe, κατά τη συνεδρίαση της 9ης Δεκεμβρίου 1997,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 17ης Φεβρουαρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Ιουνίου 1995, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε προσφυγή, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη έχοντας θεσπίσει τις κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία οι κεφαλαιουχικές εταιρίες παραλείπουν να δώσουν στους ετήσιους λογαριασμούς τους την υποχρεωτική δημοσιότητα που επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, η πρώτη οδηγία 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1968, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιριών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 80, στο εξής: πρώτη οδηγία), και η τέταρτη οδηγία 78/660/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1978, βασιζομένη στο άρθρο 54, παράγραφος 3, περίπτωση ζ', της Συνθήκης, περί των ετησίων λογαριασμών εταιριών ορισμένων μορφών (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 17, στο εξής: τέταρτη οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και τις εν λόγω οδηγίες.

Η επίμαχη κανονιστική ρύθμιση

Η πρώτη οδηγία

2 Σύμφωνα με το άρθρο 1, η πρώτη οδηγία ισχύει, στη Γερμανία, για την Aktiengesellschaft (ανώνυμη εταιρία), για την Kommanditgesellschaft auf Aktien (ετερόρρυθμη εταιρία) και για την Gesellschaft mit beschränkter Haftung (εταιρία περιορισμένης ευθύνης).

3 Το άρθρο 2 της πρώτης οδηγίας ορίζει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε η υποχρεωτική δημοσιότητα που αφορά τις εταιρίες αυτές να περιλαμβάνει τουλάχιστον τις πράξεις και τα στοιχεία που αναφέρει το άρθρο αυτό. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ', η υποχρέωση δημοσιότητας ισχύει ειδικότερα για τον «ισολογισμό και τον λογαριασμό αποτελεσμάτων κάθε χρήσεως».

4 Ωστόσο, η τρίτη φράση της διατάξεως αυτής προβλέπει ότι, ειδικότερα για τις εταιρίες περιορισμένης ευθύνης γερμανικού δικαίου, η προαναφερθείσα υποχρέωση δημοσιότητας «αναβάλλεται μέχρι της ημερομηνίας εφαρμογής οδηγίας που θα ρυθμίσει τον συντονισμό του περιεχομένου των ισολογισμών και των λογαριασμών αποτελεσμάτων χρήσεως και που θα απαλλάσσει από την υποχρέωση δημοσιεύσεως του συνόλου ή μέρους των εν λόγω εγγράφων τις εταιρίες εκείνες των οποίων το ύψος του ισολογισμού θα είναι κατώτερο του ποσού που θα ορίζει η οδηγία». Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ', τελευταία φράση, το Συμβούλιο θα εκδώσει την οδηγία αυτή εντός δύο ετών από της εκδόσεως της πρώτης οδηγίας.

5 Το άρθρο 3, παράγραφοι 2 και 4, της πρώτης οδηγίας ορίζει ότι όλες οι πράξεις και όλα τα στοιχεία που υπόκεινται σε δημοσιότητα καταχωρίζονται στο δημιουργούμενο σε κάθε κράτος μέλος μητρώο και δημοσιεύονται στο οριζό-

μενο από το κράτος μέλος εθνικό δελτίο είτε υπό μορφή ολικής ή μερικής αναδημοσιεύσεως, είτε υπό μορφή σημειώσεως που παραπέμπει στην κατάθεση του εγγράφου στον φάκελο ή στην καταχώρισή του στο μητρώο.

6 Το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας ορίζει, μεταξύ άλλων:

«Τα κράτη μέλη προβλέπουν κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση:

— ελλείψεως της δημοσιότητος του ισολογισμού και των λογαριασμών χρήσεως όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, περίπτωση [στ']·

— (...).»

7 Κατά το άρθρο 13, πρώτο εδάφιο, της πρώτης οδηγίας, τα κράτη μέλη όφειλαν να τη μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο εντός προθεσμίας δεκαοκτώ μηνών από της κοινοποιήσεώς της, η οποία έγινε στις 11 Μαρτίου 1968.

Η τέταρτη οδηγία

8 Η τέταρτη οδηγία ορίζει, για τις μορφές εταιριών που απαριθμεί, τις διατάξεις περί των ετησίων λογαριασμών. Το άρθρο 2 ορίζει ότι «οι ετήσιοι λογαριασμοί περιλαμβάνουν τον ισολογισμό, τα αποτελέσματα χρήσεως και το προσάρτημα. Τα έγγραφα αυτά αποτελούν ενιαίο σύνολο».

9 Ως προς τη δημοσιότητα των ετησίων λογαριασμών, το άρθρο 47, παράγραφος 1, της τέταρτης οδηγίας ορίζει:

«1. Οι ετήσιοι λογαριασμοί νόμιμα εγκεκριμένοι, η ετήσια έκθεση διαχειρίσεως και το πιστοποιητικό ελέγχου των λογιστικών καταστάσεων δημοσιεύονται όπως προβλέπεται στην εθνική νομοθεσία κάθε κράτους μέλους, σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας 68/151/ΕΟΚ.

Εντούτοις, τα κράτη μέλη μπορούν να επιτρέψουν τη μη δημοσίευση της ετησίας εκθέσεως διαχειρίσεως. Στην περίπτωση όμως αυτή η έκθεση θα είναι στη διάθεση του κοινού στην έδρα της εταιρίας. Πρέπει επίσης να υπάρχει δυνατότητα χορηγήσεως αντιγράφων ή αποσπάσματος της εκθέσεως αυτής δωρεάν, μετά από σχετική αίτηση.»

10 Κατά το άρθρο 55, παράγραφος 1, η τέταρτη οδηγία έπρεπε να είχε μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο εντός προθεσμίας δύο ετών από της κοινοποιήσεώς της, η οποία έγινε στις 31 Ιουλίου 1978.

Η εθνική νομοθεσία

11 Στη Γερμανία, ο Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen, της 15ης Αυγούστου 1969 (νόμος περί της δημοσιότητας των λογαριασμών, *BGBl.* I, 1969, σ. 1189, στο εξής: Publizitätsgesetz), άρχισε να ισχύει στις 21 Αυγούστου 1969.

12 Τα άρθρα 9 και 10 του Publizitätsgesetz περιλαμβάνουν συγκεκριμένες διατάξεις σχετικά με την υποχρέωση ανακοινώσεως των ετησίων λογαριασμών και της εκθέσεως χρήσεως στο εμπορικό μητρώο και δημοσιεύσεως των ετησίων λογαριασμών στο ομοσπονδιακό δελτίο των επισήμων ανακοινώσεων (Bundesanzeiger).

13 Ο Publizitätsgesetz τροποποιήθηκε ειδικότερα με τον νόμο Bilanzrichtlinien-Gesetz, της 19ης Δεκεμβρίου 1985 (*BGBl.* I, 1985, σ. 2355), με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η τέταρτη οδηγία, καθώς και η έβδομη οδηγία 83/349/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1983, βασιζόμενη στο άρθρο 54, παράγραφος 3, περίπτωση ζ', της Συνθήκης για τους ενοποιημένους λογαριασμούς (ΕΕ L 193, σ. 1), και η όγδοη οδηγία 84/253/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Απριλίου 1984, βασιζόμενη στο άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', της Συνθήκης για τη χορήγηση άδειας στους υπεύθυνους για τον νόμιμο έλεγχο των λογιστικών εγγράφων (ΕΕ L 126, σ. 20). Ως έχει σήμερα, το άρθρο 9 προβλέπει ότι οι επιχειρήσεις τις οποίες αφορά ο νόμος οφείλουν να διασφαλίζουν τη δημοσιότητα των ετησίων λογαριασμών τους και της ετησίας εκθέσεώς τους, ειδικότερα με την ανακοίνωση των στοιχείων αυτών στο εμπορικό μητρώο. Η τήρηση της υποχρεώσεως αυτής μπορεί να επιβληθεί, κατά το άρθρο 21, πρώτη φράση, σημείο 8, του Bilanzrichtlinien-Gesetz, με την επιβολή προστίμου.

14 Ο Bilanzrichtlinien-Gesetz προσέθεσε επίσης στον Handelsgesetzbuch (γερμανικό εμπορικό κώδικα, στο εξής: HGB) ένα τρίτο βιβλίο (άρθρα 238 έως 339) περί των εμπορικών βιβλίων.

15 Το άρθρο 325 του HGB περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με τη δημοσιότητα, ειδικότερα δε εκείνες που αφορούν την υποχρέωση για τους νομίμους εκπροσώπους των κεφαλαιουχικών εταιριών να υποβάλλουν τους ετήσιους λογαριασμούς στο εμπορικό μητρώο και να πληροφορούν συναφώς το κοινό με ανακοίνωση στο Bundesanzeiger.

16 Το άρθρο 335 του HGB προβλέπει τον καθορισμό προστίμων στην περίπτωση κατά την οποία τα μέλη του οργάνου μιας κεφαλαιουχικής εταιρίας που έχουν την εξουσία εκπροσωπήσεώς της δεν τηρούν την υποχρέωση δημοσιότητας των ισολογισμών τους που προβλέπει το άρθρο 325 του HGB. Ωστόσο, σύμφωνα με το άρθρο 335, πρώτη φράση, σημείο 6, του HGB, σε συνδυασμό με τη δεύτερη

φράση του ίδιου άρθρου, η διαδικασία επιβολής προστίμου μπορεί να κινηθεί μόνον κατόπιν αιτήσεως ενός από τους εταίρους, ενός από τους πιστωτές, του κεντρικού συμβουλίου εκπροσώπων προσωπικού της επιχειρήσεως ή του συμβουλίου εκπροσώπων προσωπικού της εταιρίας.

17 Ο Bilanzrichtlinien-Gesetz κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις αρχές Ιανουαρίου 1986. Η κοινοποίηση αυτή αποτελούσε συνέχεια στην προσφυγή λόγω παραβάσεως στην υπόθεση 18/85, με την οποία η Επιτροπή προσήψε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ότι είχε μεταφέρει εκπρόθεσμα στο εσωτερικό της δίκαιο την τέταρτη οδηγία. Μετά την παραίτηση της Επιτροπής από τη δίκη, η διαδικασία αυτή περατώθηκε με την από 11 Φεβρουαρίου 1987 διάταξη περί διαγραφής (ΕΕ C 80, σ. 6).

Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία και τα αιτήματα των διαδίκων

18 Με το από 26 Ιουνίου 1990 έγγραφο οχλήσεως, η Επιτροπή πληροφόρησε τη Γερμανική Κυβέρνηση ότι, σύμφωνα με τις δημοσιεύσεις που διέθετε, το 93 % των γερμανικών κεφαλαιουχικών εταιριών δεν είχαν συμμορφωθεί προς την υποχρέωση δημοσιότητας των ετησίων λογαριασμών, πράγμα που συνιστούσε παράβαση των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 3 της πρώτης οδηγίας και 47 της τέταρτης οδηγίας. Η Επιτροπή υπενθύμισε ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση, σύμφωνα με το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας, να προβλέπουν τις κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως δημοσιότητας που προβλέπει η οδηγία και κάλεσε τη Γερμανική Κυβέρνηση, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης, να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών.

19 Με ανακοίνωση της 30ής Ιουλίου 1990, η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβήτησε την παράβαση των συνδυασμένων διατάξεων των άρθρων 3 της πρώτης οδηγίας και 47 της τέταρτης οδηγίας. Στηριζόμενη στις δικές της στατιστικές και αναφερόμενη στις ισχύουσες διατάξεις του γερμανικού δικαίου, η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση αμφισβήτησε τα στοιχεία που προέβαλε η Επιτροπή και κατέληξε ότι δεν υπήρχε λόγος θεσπίσεως πρόσθετων κυρώσεων σε περίπτωση μη τηρήσεως εκ μέρους των κεφαλαιουχικών εταιριών των υποχρεώσεών τους περί δημοσιότητας.

20 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, η Επιτροπή απηύθυνε την από 2 Ιουνίου 1992 αιτιολογημένη γνώμη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας προσάπτοντας σ' αυτήν ότι παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την πρώτη και την τέταρτη οδηγία, διότι δεν είχε θεσπίσει τις κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία οι κεφαλαιουχικές εταιρίες παραλείπουν να δώσουν στους ετήσιους λογαριασμούς τους την υποχρεωτική δημοσιότητα που επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, οι εν λόγω οδηγίες. Η Επιτροπή κάλεσε την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας να λάβει τα αναγκαία μέτρα εντός προθεσμίας δύο μηνών προκειμένου να συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή. Αιτήσει της Γερμανικής Κυβερνήσεως, η προθεσμία αυτή παρατάθηκε έως τις 30 Σεπτεμβρίου 1992.

21 Στις 25 Αυγούστου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση δήλωσε έτοιμη να καταστήσει αυστηρότερες τις κυρώσεις σε περίπτωση ελλείψεως δημοσιότητας των εγγράφων σχετικά με τους ετήσιους λογαριασμούς, υπό την προϋπόθεση ότι η Επιτροπή θα συμφωνήσει με τις προτεινόμενες τροποποιήσεις της νομοθεσίας και δεν θα ασκήσει προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου. Υπέβαλε τότε στην Επιτροπή πρόταση αποβλέπουσα στην καθιέρωση αυστηρότερων κυρώσεων οι οποίες θα άρχιζαν να ισχύουν, για όλες τις κεφαλαιουχικές εταιρίες, σταδιακά μεταξύ 1ης Ιανουαρίου 1995 και 1ης Ιανουαρίου 1999. Συναφώς, η Γερμανική Κυβέρνηση παρατηρεί ότι, αν είχαν θεσπιστεί τέτοιες διατάξεις με άμεση έναρξη ισχύος, τα αρμόδια στον τομέα αυτόν ομόσπονδα κράτη δεν θα μπορούσαν να διασφαλίσουν αμέσως την τήρηση των διατάξεων αυτών, αν ληφθεί υπόψη ο σημαντικός αριθμός των διαδικασιών που έπρεπε να κινηθούν και ο μεγάλος αριθμός υπαλλήλων των παλαιών ομοσπόνδων κρατών οι οποίοι είχαν διατεθεί για την ανασυγκρότηση των νέων ομοσπόνδων κρατών μετά τη γερμανική επανένωση.

22 Στις 3 Μαρτίου 1994, ο αρμόδιος για τον τομέα αυτόν επίτροπος απάντησε ότι οι προβλεπόμενες κυρώσεις έπρεπε να εφαρμόζονται ευθύς εξ αρχής, αδιακρίτως, σε όλες τις οικείες εταιρίες οι οποίες δεν συμμορφώνονταν προς την υποχρέωσή τους περί δημοσιότητας. Ωστόσο, δήλωσε ότι είναι έτοιμος να προτείνει στην Επιτροπή να αναστείλει τη διαδικασία αν η Ομοσπονδιακή Κυβέρνηση υπέβαλλε, κατά την τρέχουσα νομοθετική περίοδο, σχέδιο νόμου το οποίο θα μπορούσε να τροποποιηθεί σχετικώς.

23 Με το από 19 Μαΐου 1994 έγγραφο, η Γερμανική Κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι δεν ήταν σε θέση, υπό τις προϋποθέσεις αυτές, να μεταβάλει τη

δική της θέση αρχής ότι το άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', της Συνθήκης ΕΚ δεν επιβάλλει να καταστούν αυστηρότερες οι υφιστάμενες στο γερμανικό δίκαιο κυρώσεις.

24 Δεδομένου ότι οι επακολουθήσασες συζητήσεις δεν κατέληξαν σε καμιά λύση, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την υπό κρίση προσφυγή με την οποία ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει την παράβαση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και να την καταδικάσει στα δικαστικά έξοδα.

25 Η Γερμανική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο να απορρίψει την προσφυγή, κυρίως, ως απαράδεκτη και, επικουρικώς, ως αβάσιμη και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

Επί του παραδεκτού

26 Η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε τρεις ενστάσεις απαραδέκτου της προσφυγής τις οποίες αντλεί, πρώτον, από την παραβίαση της αρχής της συλλογικότητας κατά τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης και την άσκηση της προσφυγής, δεύτερον, τη μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς και, τέλος, την εσφαλμένη αιτιολογία όσον αφορά τη φερομένη παράβαση.

Επί της παραβιάσεως της αρχής της συλλογικότητας κατά τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης και την άσκηση της προσφυγής

27 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι η αιτιολογημένη γνώμη και η άσκηση της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου αποφασίστηκαν στο πλαίσιο της δια-

δικασίας εξουσιοδοτήσεως. Όμως, κατά την κυβέρνηση αυτή, μολονότι η προσφυγή στη διαδικασία εξουσιοδοτήσεως συμβιβάζεται με την αρχή της συλλογικότητας για τη λήψη μέτρων διαχειρίσεως και διοικήσεως, η διαδικασία αυτή αποκλείεται για τις αποφάσεις αρχής, όπως είναι η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης και η άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου. Πράγματι, το άρθρο 169 της Συνθήκης επιβάλλει όπως η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου αποτελούν αντικείμενο αποφάσεως της Επιτροπής η οποία δρα συλλογικώς.

28 Η Επιτροπή απάντησε ότι οι αποφάσεις αποστολής του εγγράφου οχλήσεως, κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης και ασκήσεως της προσφυγής είχαν ληφθεί σε συνεδριάσεις της Επιτροπής ενεργήσασας συλλογικώς.

29 Με διάταξη της 23ης Οκτωβρίου 1996, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) κάλεσε την Επιτροπή να προσκομίσει τις αποφάσεις που είχε λάβει ως συλλογικό όργανο περί διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης, που απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 2 Ιουνίου 1992, και ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγής λόγω παραβάσεως, οι οποίες είχαν κυρωθεί ως αυθεντικές υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπει ο εσωτερικός κανονισμός της Επιτροπής.

30 Προς τούτο, η Επιτροπή προσκόμισε ενώπιον του Δικαστηρίου τα πρακτικά ορισμένων συνεδριάσεών της, καθώς και τα έγγραφα στα οποία κάνουν μνεία τα εν λόγω πρακτικά.

31 Κατά τη συνεδρίαση της 9ης Δεκεμβρίου 1997, η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε ότι, ενόψει των στοιχείων των φακέλων που προσκόμισε η Επιτροπή, η τελευταία δεν απέδειξε ότι τα μέλη του συλλογικού οργάνου, όταν είχαν αποφασίσει να διατυπώσουν την αιτιολογημένη γνώμη και να ασκήσουν την προσφυγή, διέθεταν πράγματι επαρκή στοιχεία ως προς το περιεχόμενο των πράξεων αυτών. Όμως, το συλλογικό όργανο έπρεπε να έχει στη διάθεσή του όλα τα ασκούντα επιρροή νομικά και πραγματικά στοιχεία προκειμένου να βεβαιωθεί ότι οι αποφάσεις του δεν ήσαν αμφίσημες και να εξασφαλιστεί ότι οι πράξεις που κοινοποιούσε είχαν πραγματικά ληφθεί από το συλλογικό όργανο και αντιστοιχούσαν στη θέληση του τελευταίου το οποίο αναλαμβάνει την πολιτική ευθύνη.

32 Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι, για λόγους αποτελεσματικότητας, ενόψει του αριθμού των διαδικασιών λόγω παραβάσεως, οι επίτροποι δεν έχουν στη διάθεσή τους τα σχέδια αιτιολογημένων γνωμών όταν λαμβάνουν την απόφαση να εκδώσουν τέτοιες πράξεις, πράγμα που δεν είναι αναγκαίο αφού οι πράξεις αυτές στερούνται αμέσων δεσμευτικών εννόμων αποτελεσμάτων. Αντιθέτως, σημαντικές πληροφορίες και ιδίως τα προσαπτόμενα περιστατικά και οι διατάξεις κοινοτικού δικαίου οι οποίες, κατά τις υπηρεσίες της Επιτροπής, έχουν παραβιαστεί είναι στη διάθεση των μελών του συλλογικού οργάνου. Έτσι, με πλήρη γνώση το συλλογικό όργανο έλαβε θέση επί των προτάσεων των υπηρεσιών του περί εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης και ασκήσεως της προσφυγής. Η επεξεργασία των αιτιολογημένων γνωμών γίνεται στο επίπεδο της διοικήσεως, υπό την ευθύνη του έχοντος τη σχετική αρμοδιότητα μέλους της Επιτροπής, τούτο δε μετά την εκ μέρους του συλλογικού οργάνου λήψη της αποφάσεως περί εκδόσεως της πράξεως αυτής.

33 Προκαταρκτικά, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι η λειτουργία της Επιτροπής διέπεται από την αρχή της συλλογικότητας (απόφαση της 15ης Ιουνίου 1994, C-137/92 P, Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., Συλλογή 1994, σ. I-2555, σκέψη 62).

34 Δεν αμφισβητείται ότι οι αποφάσεις περί διατυπώσεως της αιτιολογημένης γνώμης και ασκήσεως της προσφυγής υπόκεινται σ' αυτή την αρχή της συλλογικότητας.

35 Πράγματι, η χρήση του άρθρου 169 αποτελεί ένα από τα μέσα με τα οποία η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή, από τα κράτη μέλη, των διατάξεων της Συνθήκης και των διατάξεων που τα κοινοτικά όργανα θεσπίζουν δυνάμει αυτής (απόφαση της 10ης Μαΐου 1995, C-422/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-1097, σκέψη 16). Οι αποφάσεις περί διατυπώσεως αιτιολογημένης γνώμης και ασκήσεως προσφυγής εντάσσονται έτσι στο γενικό πλαίσιο του καθήκοντος εποπτείας με το οποίο είναι επιφορτισμένη η Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 155, πρώτη περίπτωση, της Συνθήκης ΕΚ.

36 Διατυπώνοντας την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή εκφράζει την επίσημη θέση της ως προς τη νομική κατάσταση του κράτους μέλους για το οποίο πρόκειται. Εξάλλου, η αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία διαπιστώνεται επισήμως η παραβίαση της Συνθήκης που προσάπτεται στο οικείο κράτος μέλος, περα-

τώνει τη διοικητική διαδικασία του άρθρου 169 που προηγείται της προσφυγής (απόφαση της 31ης Ιανουαρίου 1984, 74/82, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1984, σ. 317, σκέψη 13). Επομένως, η απόφαση περί διατυπώσεως αιτιολογημένης γνώμης δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί μέτρο διοικήσεως ή διαχειρίσεως και δεν μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο εξουσιοδοτήσεως.

37 Το ίδιο ισχύει και για την απόφαση περί ασκήσεως ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγής λόγω παραβάσεως. Στο πλαίσιο του ρόλου της ως θεματοφύλακα της Συνθήκης, η Επιτροπή είναι αρμόδια να αποφασίσει ως προς τη σκοπιμότητα να κινήσει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως (βλ., κατά την έννοια αυτή, απόφαση της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 22). Μια τέτοια απόφαση εμπίπτει στη διακριτική ευχέρεια του κοινοτικού οργάνου (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1990, C-200/88, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1990, σ. I-4299, σκέψη 9) και δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως μέτρο διοικήσεως ή διαχειρίσεως.

38 Έτσι, ο πρώτος λόγος περί του απαραδέκτου της προσφυγής, όπως διασαφηνίστηκε κατά την παρούσα διαδικασία, αφορά τις συνέπειες που συνεπάγεται η τήρηση της αρχής της συλλογικότητας όσον αφορά τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες το συλλογικό όργανο μπορούσε, αφενός, να κρίνει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη μία από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη και να διατυπώσει αιτιολογημένη γνώμη επί του θέματος αυτού και, αφετέρου, αφού θεώρησε ότι το εν λόγω κράτος δεν συμμορφώθηκε με τη γνώμη αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, να αποφασίσει την άσκηση της παρούσας προσφυγής.

39 Κατά πάγια νομολογία, η αρχή της συλλογικότητας βασίζεται στην ισότητα των μελών της Επιτροπής κατά τη συμμετοχή τους στη λήψη αποφάσεως και συνεπάγεται, ιδίως, ότι οι αποφάσεις λαμβάνονται από κοινού και όλα τα μέλη του συλλογικού οργάνου ευθύνονται συλλογικώς, στο πολιτικό επίπεδο, για όλες τις λαμβανόμενες αποφάσεις (αποφάσεις της 23ης Σεπτεμβρίου 1986, 5/85, AKZO Chemie κατά Επιτροπής, Συλλογή 1986, σ. 2585, σκέψη 30· της 21ης Σεπτεμβρίου 1989, 46/87 και 227/88, Hocchst κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 2859, και Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., προπαρατεθείσα, σκέψη 63).

40 Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι η τήρηση της αρχής αυτής ενδιαφέρει τα υποκείμενα δικαίου στα οποία αναφέρονται τα έννομα αποτελέσματα που αναπτύσσει η απόφαση της Επιτροπής (βλ., κατά την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., σκέψη 64).

41 Συναφώς, πρέπει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι οι τυπικές προϋποθέσεις που συνδέονται με την πραγματική τήρηση της αρχής της συλλογικότητας ποικίλλουν ανάλογα με τη φύση και τα έννομα αποτελέσματα των πράξεων που θεσπίζει το κοινοτικό αυτό όργανο.

42 Το Δικαστήριο έκρινε επίσης ότι, προκειμένου περί αποφάσεων οι οποίες λαμβάνονται με σκοπό να γίνονται σεβαστοί οι κανόνες του ανταγωνισμού, με τις οποίες διαπιστώνονται οι παραβάσεις των κανόνων αυτών και με τις οποίες απευθύνονται εντολές προς τις επιχειρήσεις και τους επιβάλλονται χρηματικές κυρώσεις, οι επιχειρήσεις ή οι ενώσεις επιχειρήσεων που είναι αποδέκτες πρέπει να έχουν τη βεβαιότητα ότι το διατακτικό και η αιτιολογία των αποφάσεων αυτών έχουν υιοθετηθεί από το συλλογικό όργανο (βλ., κατά την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά BASF κ.λπ., σκέψεις 65 έως 67).

43 Στην προκειμένη περίπτωση, οι λεπτομέρειες σύμφωνα με τις οποίες η διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης και η άσκηση της προσφυγής λόγω παραβάσεως έπρεπε να τύχουν κοινής διασκέψεως από το συλλογικό όργανο πρέπει, επομένως, να προσδιοριστούν ενόψει των εννόμων αποτελεσμάτων των αποφάσεων αυτών έναντι του ενδιαφερομένου κράτους μέλους.

44 Όσον αφορά τη διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι πρόκειται για προκαταρκτική διαδικασία (απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, 142/80 και 143/80, Essevi και Salengo, Συλλογή 1981, σ. 1413, σκέψη 15), η οποία δεν συνεπάγεται δεσμευτικό έννομο αποτέλεσμα έναντι του αποδέκτη της αιτιολογημένης γνώμης. Η τελευταία δεν αποτελεί παρά την προκαταρκτική φάση διαδικασίας που καταλήγει ενδεχομένως στην άσκηση προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου (απόφαση της 10ης Δεκεμβρίου 1969, 6/69 και 11/69, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή τόμος 1969-1971, σ. 193, σκέψη 36). Ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διοικητικής αυτής διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 169 της Συνθήκης έγκειται στο να παράσχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα να συμμορφωθεί οικειοθελώς προς τις επιταγές της Συνθήκης ή, ενδεχομένως, να του δώσει την ευκαιρία να δικαιολογήσει τη θέση του (αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1997, σ. I-5699, σκέψη 60· C-158/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-5789, σκέψη 56, και C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1997, σ. I-5815, σκέψη 103).

45 Στην περίπτωση που αυτή η προσπάθεια διευθετήσεως της διαφοράς δεν ευδοκιμήσει, η αιτιολογημένη γνώμη χρησιμεύει για τον προσδιορισμό του αντικειμένου της διαφοράς. Αντιθέτως, η Επιτροπή δεν έχει το δικαίωμα, με τις

γνώμες που διατυπώνει δυνάμει του άρθρου 169, να προσδιορίσει κατά τρόπο οριστικό τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ενός κράτους μέλους ή να του παράσχει εγγυήσεις σχετικά με το συμβιβαστό συγκεκριμένης συμπεριφοράς προς το κοινοτικό δίκαιο. Κατά το σύστημα των άρθρων 169 έως 161 της Συνθήκης, ο καθορισμός των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των κρατών μελών και η κρίση επί της συμπεριφοράς τους δεν δύναται να προέλθει παρά μόνον από απόφαση του Δικαστηρίου (βλ., κατά την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση Essevi και Sarengo, σκέψεις 15 και 16).

46 Επομένως, η αιτιολογημένη γνώμη έχει έννομο αποτέλεσμα μόνο σε σχέση με την προσφυγή ενώπιον του Δικαστηρίου (προπαρατεθείσα απόφαση Essevi και Salengo, σκέψη 18), ενώ, εξάλλου, σε περίπτωση που το κράτος δεν συμμορφωθεί με τη γνώμη αυτή εντός της ταχθείσας προθεσμίας, η Επιτροπή έχει την ευχέρεια, όχι όμως και την υποχρέωση, να ασκήσει μια τέτοια προσφυγή (βλ., κατά την έννοια αυτή, απόφαση της 14ης Φεβρουαρίου 1989, 247/87, Star Fruit κατά Επιτροπής, Συλλογή 1989, σ. 291, σκέψη 12).

47 Ως προς την απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, έστω και αν αυτή αποτελεί απαραίτητο μέτρο ώστε να καταστεί δυνατό στο τελευταίο να αποφανθεί επί της προβαλλομένης παραβάσεως με δεσμευτική απόφαση, ωστόσο, η απόφαση της Επιτροπής δεν μεταβάλλει αφ' εαυτής την επίδικη νομική κατάσταση.

48 Από το σύνολο των προεκτεθέντων προκύπτει ότι τόσο η απόφαση της Επιτροπής περί διατυπώσεως αιτιολογημένης γνώμης, όσο και εκείνη περί ασκήσεως προσφυγής λόγω παραβάσεως πρέπει να τύχουν κοινής διασκέψεως από το συλλογικό όργανο. Επομένως, τα στοιχεία στα οποία βασίζονται οι αποφάσεις αυτές πρέπει να είναι στη διάθεση των μελών του συλλογικού οργάνου. Αντιθέτως, δεν είναι αναγκαίο το ίδιο το συλλογικό όργανο να αναλάβει τη σύνταξη των πράξεων οι οποίες επιβεβαιώνουν τις αποφάσεις αυτές, καθώς και την οριστική τους διατύπωση.

49 Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι τα μέλη του συλλογικού οργάνου είχαν στη διάθεσή τους όλα τα στοιχεία που θεωρούσαν χρήσιμα προκειμένου να λάβουν την απόφασή τους, όταν το συλλογικό όργανο αποφάσισε, στις 31 Ιουλίου 1991, να διατυπώσει την αιτιολογημένη γνώμη και να εγκρίνει, στις 13 Δεκεμβρίου 1994, την πρόταση περί ασκήσεως της υπό κρίση προσφυγ ς.

50 Υπό τις προϋποθέσεις αυτές, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Επιτροπή τήρησε τους κανόνες περί της αρχής της συλλογικότητας όταν διατύπωσε την αιτιολογημένη γνώμη κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.

51 Κατά συνέπεια, η ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής που αντλείται από την παραβίαση της αρχής της συλλογικότητας πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμη.

Επί της μεταβολής του αντικειμένου της διαφοράς

52 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, κατά το μέτρο που υπάρχει διάσταση μεταξύ του περιεχομένου της προσφυγής και του εγγράφου οχλήσεως. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή δήλωσε με το έγγραφό της οχλήσεως ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις συνδυασμένες διατάξεις του άρθρου 47 της τέταρτης οδηγίας και του άρθρου 3 της πρώτης οδηγίας, ενώ, με την αιτιολογημένη γνώμη και την προσφυγή, κατέληξε σε παράβαση των άρθρων 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ', 3 και 6 της πρώτης οδηγίας. Κατά συνέπεια, το αντικείμενο της διαφοράς είχε μεταβληθεί κατά την προηγηθείσα της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία.

53 Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η φρασεολογία τόσο του εγγράφου οχλήσεως, όσο και της από 30 Ιουλίου 1990 ανακοινώσεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως, δείχνει ότι ο προβληματισμός της Επιτροπής είχε εκφραστεί σαφώς και κατανοηθεί πλήρως.

54 Προκαταρκτικά, επιβάλλεται η υπόμνηση ότι, αν και η αιτιολογημένη γνώμη που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης πρέπει να εκθέτει με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που ώθησαν την Επιτροπή να σχηματίσει την πεποίθηση ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη, για το έγγραφο οχλήσεως δεν μπορεί να απαιτείται

τόσο μεγάλη ακρίβεια, αφού το έγγραφο αυτό κατ' ανάγκη συνίσταται σε μια πρώτη σύντομη περίληψη των αιτιάσεων. Τίποτα δεν εμποδίζει επομένως την Επιτροπή να αναπτύξει λεπτομερώς, με την αιτιολογημένη γνώμη, τις αιτιάσεις που έχει ήδη διατυπώσει συνοπτικότερα στο έγγραφο οχλήσεως (βλ. απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, C-279/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1997, σ. I-4743, σκέψη 15).

55 Είναι αληθές ότι το έγγραφο οχλήσεως που απευθύνει η Επιτροπή στο κράτος μέλος και, στη συνέχεια, η αιτιολογημένη γνώμη που διατυπώνει η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς το οποίο, επομένως, δεν μπορεί πλέον να διευρυνθεί. Πράγματι, η δυνατότητα του συγκεκριμένου κράτους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του αποτελεί, ακόμη και αν αποφασίσει να μη κάνει χρήση, ουσιαστική εγγύηση, ηθελημένη από τη Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας με την οποία αναγνωρίζεται παράβαση ενός κράτους μέλους (απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψη 6). Κατά συνέπεια, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες του εγγράφου οχλήσεως με το οποίο κινείται η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία.

56 Ωστόσο, η προϋπόθεση αυτή δεν μπορεί να σημαίνει ότι επιβάλλεται σε κάθε περίπτωση να υπάρχει απόλυτη σύμπτωση μεταξύ της διατυπώσεως των αιτιάσεων στο έγγραφο οχλήσεως, του διατακτικού της αιτιολογημένης γνώμης και των αιτημάτων της προσφυγής, εφόσον το αντικείμενο της διαφοράς δεν διευρύνθηκε ούτε μεταβλήθηκε, αλλ' αντιθέτως απλώς περιορίστηκε (βλ., κατά την έννοια αυτή, προπαρατεθείσα απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1997, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 25).

57 Στην προκειμένη περίπτωση από τον φάκελο προκύπτει ότι η Επιτροπή, με το έγγραφο οχλήσεως, εξατομίκευσε επαρκώς την παράβαση που προσάπτεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, υπογραμμίζοντας ότι είχαν παραβιαστεί οι συνδυασμένες διατάξεις των άρθρων 3 της πρώτης οδηγίας και 47 της τέταρτης οδηγίας, αφού σημαντική μερίδα των κεφαλαιουχικών εταιριών παρέλειπαν να συμμορφωθούν προς τις υποχρεώσεις δημοσιότητας, και υπενθυμίζοντας την υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη, από το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας, να προβλέπουν τις κατάλληλες κυρώσεις σε περίπτωση παραβάσεως της υποχρεώσεως δημοσιότητας. Επομένως, το έγγραφο αυτό επέτρεψε στη Γερμανική Κυβέρνηση να πληροφορηθεί τη φύση των αιτιάσεων που της προσάπτονταν παρέχοντάς της τη δυνατότητα να αναπτύξει την άμυνά της.

58 Επομένως, το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν ενέμεινε στις αιτιάσεις που άντλησε από το γεγονός ότι σημαντική μερίδα των κεφαλαιουχικών εταιριών παρέλειπε να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις δημοσιότητας, ενώ ανέπτυξε λεπτομερώς τις αιτιάσεις που άντλησε από την ανάγκη θεσπίσεως κατάλληλων κυρώσεων που είχε ήδη διατυπώσει συνοπτικότερα στο έγγραφο οχλήσεως, έχει μόνον ως αποτέλεσμα τον περιορισμό του αντικειμένου της προσφυγής.

59 Επομένως, ο δεύτερος λόγος απαραδέκτου της προσφυγής πρέπει επίσης να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Επί της εσφαλμένης αιτιολογίας της φερομένης παραβάσεως

60 Κατά τη Γερμανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή δεν μπορούσε να αμφισβητήσει τη συμφωνία των γερμανικών διατάξεων περί της υποχρεώσεως δημοσιότητας των ετησίων λογαριασμών προς το κοινοτικό δίκαιο στηριζόμενη σε μη επαληθευθέντα στοιχεία σχετικά με τον βαθμό τηρήσεως της υποχρεώσεως αυτής εκ μέρους των επιχειρήσεων. Προς στήριξη μιας τέτοιας παραβάσεως, η Επιτροπή έπρεπε να διενεργήσει τη δική της έρευνα προς εξακρίβωση των στοιχείων στα οποία στηρίχθηκε. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή εξέθεσε με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που την οδήγησαν στην πεποίθηση ότι έπρεπε να προσάψει στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τις προβαλλόμενες παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου.

61 Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι παραμένει πεπεισμένη για την παράβαση και υπογραμμίζει ότι η ίδια η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αναγνώρισε τούτο με την από 25 Αυγούστου 1993 ανακοίνωσή της.

62 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι η Επιτροπή δεν ενέμεινε, στο στάδιο της προσφυγής, στις αιτιάσεις που αντλεί από το γεγονός ότι σημαντική μερίδα των κεφαλαιουχικών εταιριών παρέλειπε να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις

δημοσιότητας. Επομένως, η τρίτη ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής αφορά παράβαση προβληθείσα κατά το προ της ασκήσεως της προσφυγής στάδιο της διαδικασίας που δεν αποτελεί αντικείμενο της παρούσας διαφοράς, οπότε πρέπει να απορριφθεί.

63 Επομένως, η προσφυγή πρέπει να κριθεί παραδεκτή στο σύνολό της.

Επί της ουσίας

64 Η Επιτροπή προβάλλει ότι η εξέταση των υφισταμένων διατάξεων στο γερμανικό δίκαιο καταδεικνύει σαφώς ότι, μολονότι η δημοσιότητα των ετησίων λογαριασμών των κεφαλαιουχικών εταιριών διέπεται από τα άρθρα 325 επ. του HGB, ο Γερμανός νομοθέτης δεν δημιούργησε αποτελεσματικό νομικό μέσο προκειμένου να επιβάλει την υποχρέωση δημοσιότητας. Ασφαλώς, το άρθρο 335, πρώτη φράση, σημείο 6, του HGB προβλέπει τον καθορισμό χρηματικών προστίμων όταν τα μέλη του οργάνου μιας κεφαλαιουχικής εταιρίας που έχουν εξουσία εκπροσωπήσεως δεν συμμορφώνονται με την υποχρέωση δημοσιότητας, όμως το επιφορτισμένο με την τήρηση του μητρώου δικαστήριο δεν μπορεί αυτεπαγγέλτως να επιβάλει τέτοια πρόστιμα.

65 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η υποχρέωση θεσπίσεως κατάλληλων κυρώσεων λόγω μη δημοσιεύσεως των ισολογισμών ή των λογαριασμών χρήσεως που επιβάλλει το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας δεν έχει ακόμη εφαρμογή στις γερμανικού δικαίου εταιρίες περιορισμένης ευθύνης. Επικουρικώς, η κυβέρνηση αυτή θεωρεί ότι το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας έχει μεταφερθεί ορθώς στο εσωτερικό δίκαιο. Συγκεκριμένα, βάσει του άρθρου 54, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', της Συνθήκης, ο συντονισμός των εθνικών νομοθεσιών περί των εταιριών αποβλέπει στην προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων. Όμως, στους τελευταίους δεν περιλαμβάνονται όλα τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα, αλλά μόνον τα πρόσωπα τα οποία έχουν νομική σχέση με την εταιρία. Τέλος, λόγω του εξαιρετικά υψηλού αριθμού των εταιριών περιορισμένης ευθύνης μικρού και μεσαίου μεγέθους, η κίνηση δικαστικών διαδικασιών κατά των τελευταίων δεν θα ήταν ανάλογη προς τον στόχο του καθεστώτος που καθορίζει το άρθρο 54, παράγραφος 3, στοιχείο ζ', της Συνθήκης.

66 Συναφώς, αρκεί η υπόμνηση ότι το Δικαστήριο διαπίστωσε, με την απόφαση της 4ης Δεκεμβρίου 1997, C-97/96, Daihatsu Deutschland (Συλλογή 1997, σ. I-6843, σκέψεις 14 και 15), ότι το νομοθετικό κενό που άφησε η πρώτη οδηγία συμπληρώθηκε με την τέταρτη οδηγία. Η τελευταία προέβη στον συντονισμό των εθνικών διατάξεων που αφορούν τη δομή και το περιεχόμενο των ετησίων λογαριασμών και της ετήσιας εκθέσεως, τις μεθόδους αποτιμήσεως, καθώς και τη δημοσιότητα των εγγράφων για τις κεφαλαιουχικές εταιρίες και, ιδίως, για τις εταιρίες περιορισμένης ευθύνης του γερμανικού δικαίου.

67 Με την προπαρατεθείσα απόφαση Daihatsu Deutschland, το Δικαστήριο έκρινε ότι το άρθρο 6 της πρώτης οδηγίας έχει την έννοια ότι αποκλείει νομοθετική ρύθμιση κράτους μέλους η οποία παρέχει μόνο στους εταίρους, στους πιστωτές, καθώς και στο κεντρικό συμβούλιο εκπροσώπων προσωπικού ή στο συμβούλιο εκπροσώπων προσωπικού της εταιρίας, το δικαίωμα να ζητούν την επιβολή της κυρώσεως που προβλέπει η συγκεκριμένη εθνική νομοθεσία σε περίπτωση μη τηρήσεως εκ μέρους εταιρίας των επιβαλλομένων από την πρώτη οδηγία υποχρεώσεων αναφορικά με τη δημοσιότητα των ετησίων λογαριασμών.

68 Τέλος, επιβάλλεται να υπογραμμιστεί ότι η έλλειψη κατάλληλων κυρώσεων δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από το γεγονός ότι η εφαρμογή τέτοιων κυρώσεων στο σύνολο των εταιριών οι οποίες δεν δημοσιεύουν τους λογαριασμούς τους, λόγω του μεγάλου αριθμού τους, θα δημιουργήσει σημαντικές δυσχέρειες για τη γερμανική διοίκηση, δυσανάλογες προς τον επιδιωκόμενο από τον κοινοτικό νομοθέτη σκοπό. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης τους προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που προβλέπουν οι διατάξεις κοινοτικού δικαίου (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 19ης Φεβρουαρίου 1991, C-374/89, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1991, σ. I-367, σκέψη 10· της 7ης Απριλίου 1992, C-45/91, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1992, σ. I-2509, σκέψη 21, και της 29ης Ιουνίου 1995, C-109/94, C-207/94 και C-225/94, Επιτροπή κατά Ελλάδας, Συλλογή 1995, σ. I-1791, σκέψη 11).

69 Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να θεσπίσει τις κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία οι κεφαλαιουχικές εταιρίες παραλείπουν να δώσουν στους ετήσιους λογαριασμούς τους την υποχρεωτική δημοσιότητα που επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ', 3 και 6, της πρώτης οδηγίας, σε συνδυασμό με το άρθρο 47, παράγραφος 1, της τέταρτης οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες αυτές.

Επί των δικαστικών εξόδων

70 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα αν υπήρχε σχετικό αίτημα. Η Επιτροπή ζήτησε την καταδίκη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

αποφασίζει:

1) Απορρίπτει τις ενστάσεις απαραδέκτου της προσφυγής.

2) Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να θεσπίσει τις κατάλληλες κυρώσεις για την περίπτωση κατά την οποία οι κεφαλαιουχικές εταιρίες παραλείπουν να δώσουν στους ετήσιους λογαριασμούς τους την υποχρεωτική δημοσιότητα που επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, τα άρθρα 2, παράγραφος 1, στοιχείο στ', 3 και 6, της πρώτης οδηγίας 68/151/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Μαρτίου 1968, περί συντονισμού των εγγυήσεων που απαιτούνται στα κράτη μέλη εκ μέρους των εταιριών, κατά την έννοια του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, για την προστασία των συμφερόντων των εταίρων και των τρίτων με σκοπό να καταστούν οι εγγυήσεις αυτές ισοδύναμες, σε συνδυασμό με το άρθρο 47, παράγραφος 1, της τέταρτης οδηγίας 78/660/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1978, βασιζομένης στο άρθρο 54, παράγραφος 3, περίπτωση ζ', της Συνθήκης, περί των ετησίων λογαριασμών εταιριών ορισμένων μορφών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες αυτές.

3) **Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.**

—

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Schintgen

Mancini Moitinho de Almeida Kapteyn

Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann

Sevón Ιωάννου

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Σεπτεμβρίου 1998.

Ο Γραμματέας Ο Πρόεδρος

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias