ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ MARCO DARMON της 28ης Φεβρουαρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με απόφαση της 11ης Ιουλίου 1985 [1] το Δικαστήριο αναγνώρισε την ύπαρξη παραβάσεως εκ μέρους της Ιταλικής Δημοκρατίας, συνιστάμενης στην παράλειψη του κράτους αυτού να καταρτίζει στατιστικές καταστάσεις των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων, κατά τον τρόπο που προβλέπει η οδηγία 78/546/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1978, περί των στατιστικών καταστάσεων για τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων στο πλαίσιο περιφερειακής στατιστικής [2].

2. Η Επιτροπή ζητεί σήμερα από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εξακολουθώντας να μην καταρτίζει στατιστικές καταστάσεις των οδικών μεταφορών εμπορευμάτων κατά τον τρόπο που ορίζει η εν λόγω οδηγία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 171 της Συνθήκης.

3. Με έγγραφο της 22ας Ιουνίου 1988, η Επιτροπή όχλησε την Ιταλική Κυβέρνηση διότι από τα στοιχεία που της παρέσχε κατά το χρονικό διάστημα από τον Ιούλιο του 1985 έως τον Μάρτιο του 1988 δεν καθίστατο δυνατή η κατάρτιση ενός ή περισσοτέρων από τους έξι πίνακες που προβλέπει η οδηγία. Με έγγραφα της 4ης και της 18ης Ιουλίου 1988, η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ιταλίας διαβίβασε διαφόρους πίνακες στην Επιτροπή.

4. Παρά τη διαδίβαση των στοιχείων αυτών, η Επιτροπή έκρινε ότι από τα στοιχεία που παρέσχε η Ιταλική Κυβέρνηση προέκυπτε μερικώς μόνον η κατάσταση στις εσωτερικές μεταφορές και καθόλου η κατάσταση στις διεθνείς μεταφορές, εκφραζόμενες σε τόννους, όπως προβλέπεται από την εν λόγω οδηγία. Στις 10 Απριλίου 1989, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Ιταλία, η οποία της διαβίβασε, στις 28 Ιουνίου 1989, συμπληρωματικά στοιχεία τα οποία η Επιτροπή επίσης έκρινε ατελή, όσον αφορά τόσο τις εσωτερικές όσο και τις διεθνείς μεταφορές. Η υπό κρίση προσφυγή ασκήθηκε στις 21 Αυγούστου 1989.

5. Για πρώτη φορά κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η καθής κυβέρνηση προέβαλε το απαράδεκτο της προσφυγής, ισχυριζόμενη ότι, εφόσον αυτή στηρίζεται στο άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΟΚ, δεν μπορεί να αφορά παρά συμπεριφορές μεταγενέστερες της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1985. Κατά την Ιταλική Κυβέρνηση, πρόκειται, στην πραγματικότητα, για νέες και διαφορετικές παραβάσεις σε σχέση προς την παράβαση που καλύπτει το δεδικασμένο.

6. Η Επιτροπή θεωρεί ότι, λαμβανομένου υπόψη του σταδίου της δίκης κατά το οποίο προβλήθηκε αυτή η ένσταση, το Δικαστήριο δεν πρέπει να την εξετάσει ως καθυστερημένως προβληθείσα. Εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή θεωρεί την εν λόγω ένσταση αβάσιμη.

7. Εν πρώτοις, πρόκειται όντως για ένσταση απαραδέκτου; Το άρθρο 171 δεν καθιερώνει ένα ειδικό ένδικο μέσο εν ευρεία εννοία, αλλά επιβάλλει μια συγκεκριμένη υποχρέωση στο οικείο κράτος: να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου. Όταν η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι ένα κράτος δεν εκτέλεσε δεόντως μια απόφαση, η

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, 101/84 (Συλλογή 1985, σ. 2629).

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 07/002, σ. 65.

προσφυγή και πάλι ασκείται δυνάμει του άρθρου 169. Όμως, η υποχρέωση, τη μη τήρηση της οποίας σας ζητείται να αναγνωρίσετε, δεν είναι πλέον η υποχρέωση της οποίας η μη τήρηση αναγνωρίστηκε με την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου, αλλά η υποχρέωση του οικείου κράτους να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση των αποφάσεων του Δικαστηρίου. Υποστηρίζοντας ότι η υπό κρίση προσφυγή κακώς αναφέρεται στο άρθρο 171, η Ιταλία υποστηρίζει, στην πραγματικότητα, ότι δεν μπορεί να γίνει επίκληση, στην προκειμένη περίπτωση, συμπεριφορών μεταγενεστέρων της αποφάσεως του Δικαστηρίου ως στοιχειοθετουσών τη μη τήρηση της εν λόγω αποφάσεως. Με άλλες λέξεις, η μη τήρηση της υποχρεώσεως, την οποία επικαλείται η Επιτροπή, δεν μπορεί να στοιχειοθετήσει παράβαση. Τελικά, με τον ισχυρισμό αυτό, η καθής κυβέρνηση δεν αμφισβητεί την ύπαρξη των συστατικών στοιχείων της παραβάσεως και, επομένως, το βάσιμο της προσφυγής; Είναι, εντούτοις, αληθές ότι, με την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου[3], ενώ το κράτος αυτό προέβαλε το απαράδεκτο προσφυγής ασκηθείσας βάσει του άρθρου 171, ισχυριζόμενο ότι η προσφυγή αφορούσε παράβαση διαφορετική από αυτή που είχε αποτελέσει το αντικείμενο της πρώτης αποφάσεως, το Δικαστήριο, όπως φαίνεται, δεν αμφισβήτησε το ότι επρόκειτο για ένσταση απαραδέκτου. Κατά τα λοιπά, με τον εν λόγω ισχυρισμό επιδιώκεται να μην εξεταστεί μια νέα προσφυγή η οποία βασίζεται στη μη συναγωγή των συνεπειών μιας αποφάσεως, με την αιτιολογία ότι ακριβώς η απόφαση αυτή δεν μπορεί να έχει τα αποτελέσματα που διατείνεται η προσφεύγουσα: ο ισχυρισμός αυτός αποτελεί, κατά κάποιον τρόπο, ένσταση «μη δεδικασμένου». Συνεπώς, μπορούμε να θεωρήσουμε ότι πρόκειται για ένσταση απαραδέκτου την οποία, εξάλλου, μπορούσε να λάβει υπόψη το Δικαστήριο αυτεπαγγέλτως, όπως την ένσταση δεδικασμένου[4].

8. Ωστόσο, δεν είναι ίσως απαραίτητο να αποφανθεί το Δικαστήριο επί της νομικής φύσεως της «ενστάσεως» που προβάλλει η καθής κυβέρνηση. Αν πρόκειται για ισχυρισμό επί της ουσίας, το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει ουσιαστικά την εν λόγω επιχειρηματολογία ανεξαρτήτως του σταδίου της δίκης κατά το οποίο η Ιταλία προέβαλε τον ισχυρισμό. Πράγματι, θεωρώ προφανές ότι το Δικατήριο οφείλει, εν πάση περιπτώσει, να εξετάσει κατά πόσον υφίστανται τα στοιχεία που στοιχειοθετούν την παράβαση, ακόμα και αν το καθού κράτος δεν επικαλείται το εσφαλμένον της υποχρεώσεως η οποία φέρεται ως μη τηρηθείσα.

9. Θα παρατηρήσω, καταρχάς, ότι η Επιτροπή, με την αιτιολογημένη γνώμη, αναφέρεται σε παράβαση τόσο της οδηγίας όσο και του άρθρου 171. Αντιθέτως, αυτή καθαυτή η προσφυγή αναφέρεται μόνο στη μη τήρηση του άρθρου αυτού, η οποία, κατά την προσφεύγουσα, απορρέει από την κατ' εξακολούθηση μη εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας.

10. Υπενθυμίζω ότι η οδηγία αυτή προβλέπει, ιδίως, ότι κάθε κράτος μέλος ανακοινώνει κατ' έτος στην Επίτροπή ετήσια στατιστικά στοιχεία όσον αφορά τις μεταφορές που διενεργούνται, με τα οχήματα που είναι ταξινομημένα στο κράτος μέλος αυτό, στο έδαφος του εν λόγω κράτους (εσωτερικές μεταφορές) και μεταξύ του κράτους αυτού και άλλου κράτους μέλους ή τρίτου κράτους (διεθνείς μεταφορές). Τα κράτη μέλη όφειλαν να θεσπίσουν να αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς της εν λόγω οδηγία το αργότερο έως την 1η Ιανουαρίου 1979.

11. Με την απόφαση του 1985, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η Ιταλία είχε παραβεί τις υποχρεώσεις αυτές, παραλείποντας να προβεί στη συγκέντρωση των στατιστικών στοιχείων. Η Επιτροπή είχε τότε ισχυριστεί, χωρίς να αντικρουσθεί από την Ιταλική Κυβέρνηση (η οποία επικαλέσθηκε τις παρατεινόμενες δυσκολίες που είχε προκαλέσει η καταστροφή, λόγω τρομοκρατικής επιθέσεως, του κέντρου επεξεργασίας των στατιστικών δεδομένων του Υπουργείου Μεταφορών στα τέλη του 1979), ότι το καθού κράτος είχε παράσχει ατελή στοιχεία για τα έτη 1979 και 1980 όσον αφορά

3 — Απόφαση της 4ης Φεβρουαρίου 1988, υπόθ. 391/85 (Συλλογή 1988, σ. 579).

4 — Διάταξη της 1ης Απριλίου 1987, υποθ. 159/84, 267/84, 12/85 και 264/85, Ainsworth και λοιποί (Συλλογή 1987, σ. 1579, σκέψεις 3 και 4).

τις διεθνείς μεταφορές. Κανένα στοιχείο όσον αφορά τις εσωτερικές μεταφορές δεν είχε ανακοινωθεί στην Επιτροπή.

12. Συνεπώς, αν γίνει δεκτή η άποψη της Ιταλικής Κυβερνήσεως, η απόφαση του Δικαστηρίου δεν είχε κανένα αποτέλεσμα όσον αφορά την τήρηση των υποχρεώσεων αυτών για το μετά τη δημοσίευσή της χρονικό διάστημα. Το μόνο αποτέλεσμα της αποφάσεως ήταν, τελικά, σύμφωνα με την άποψη αυτή, να υποχρεωθεί η καθής κυβέρνηση να «επανορθώσει» τις συνέπειες της παραβάσεως των υποχρεώσεών της για το χρονικό διάστημα προ της δημοσιεύσεως της αποφάσεως (ή της εκδόσεως της αιτιολογημένης γνώμης ή, ακόμα, της αποστολής του εγγράφου οχλήσεως). Στην υπό κρίση περίπτωση, ποιο όφελος θα προέκυπτε από μια τέτοια «επανόρθωση» η οποία θα γινόταν με καθυστέρηση πολλών ετών;

13. Το όλως περιοριστικό περιεχόμενο το οποίο η Ιταλική Δημοκρατία φαίνεται να αποδίδει στο άρθρο 171 της Συνθήκης έρχεται σε αντίθεση με τη σαφήνεια των όρων που μεταχειρίστηκε το Δικαστήριο προκειμένου να υπενθυμίσει τα αποτελέσματα των αποφάσεων επί προσφυγής λόγω παραβάσεως:

«Η διαπίστωση, με απόφαση έχουσα ισχύ δεδικασμένου έναντι του κράτους μέλους για το οποίο πρόκειται, παραβάσεως υποχρεώσεων που το εν λόγω κράτος υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο συνεπάγεται για τις αρμόδιες εθνικές αρχές αυτοδικαίως την απαγόρευση να εφαρμόζουν εθνική διάταξη που έχει αναγνωριστεί ασυμβίβαστη προς τη Συνθήκη και, σε ενδεχόμενη περίπτωση, *υποχρέωση θεσπίσεως οποιασδήποτε διατάξεως για τη διευκόλυνση της πλήρους υλοποιήσεως του κοινοτικού δικαίου*. Έπεται ότι, εκ μόνου του αποτελέσματος της αποφάσεως που αναγνωρίζει την παράβαση, το κράτος μέλος για το οποίο πρόκειται έχει την υποχρέωση να λάβει, χωρίς να μπορεί να αντιτάξει κανένα εμπόδιο οποιασδήποτε φύσεως, *όλα τα πρόσφορα μέτρα για να παύσει η παράβαση*» [5].

5 — Διάταξη της 28ης Μαρτίου 1980, υποθ. 24/80 και 97/80 R, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Rec. 1980, σ. 1319· η υπογράμμιση δική μου).

14. Νομίζω ότι δεν παρερμηνεύω την απόφαση αυτή θεωρώντας ότι η εκτέλεση μιας αποφάσεως, με την οποία διαπιστώνεται η παράβαση υποχρεώσεως που υπέχει ένα κράτος από οδηγία η οποία του επιβάλλει συγκεκριμένη συμπεριφορά, συνίσταται στο να θέσει το κράτος αυτό *οριστικό* τέρμα στην εν λόγω παράβαση, θεσπίζοντας όλα τα μέτρα που απαιτούνται για την επίτευξη του αποτελέσματος που ορίζει η απόφαση. Επί όσο χρονικό διάστημα συνεχίζεται η παράβαση των υποχρεώσεων, η οποία διαπιστώθηκε με την απόφαση του Δικαστηρίου, το κράτος δεν έχει εκτελέσει την απόφαση αυτή. Η ανάλυση αυτή δεν διαφέρει όταν η υποχρέωση πρέπει να εκπληρωθεί όχι άπαξ (παράδειγμα: η θέσπιση ή η τροποποίηση νομοθεσίας), αλλά κατά διαδοχική επανάληψη, όπως συμβαίνει στην υπό κρίση περίπτωση.

15. Θα ήταν άκρως παράλογο να μπορεί το ενδιαφερόμενο κράτος, λόγω του «διαρκούς» χαρακτήρα της υποχρεώσεως που υπέχει, να προβάλει ότι η απόφαση δεν παράγει αποτελέσματα για τον μετά τη δημοσίευσή της χρόνο.

16. Αναμφισβήτητα, στην υπό κρίση περίπτωση, τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου ταυτίζονται απολύτως με την τήρηση των υποχρεώσεων που επιβάλλει εν πάση περιπτώσει η οδηγία. Κατά συνέπεια, η μη τήρηση των υποχρεώσεων αυτών αποδεικνύει ακριβώς ότι δεν έχουν ληφθεί τα μέτρα εκτελέσεως της αποφάσεως: *δεν έχει τεθεί τέρμα στην παράβαση της ιδίας υποχρεώσεως*.

17. Ασφαλώς, παραμένει ανοικτό το ζήτημα κατά πόσον μπορεί να γίνει επίκληση του άρθρου 171 έναντι κράτους το οποίο, αφού έθεσε πράγματι τέρμα στην παράβαση των υποχρεώσεών του επί σημαντικό χρονικό διάστημα, αρχίζει και πάλι αργότερα να τις παραβαίνει. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να συζητηθεί το κατά πόσον τα αποτελέσματα της αποφάσεως έχουν «αποδυναμωθεί». Αντιθέτως, όμως, δεν επιτρέπεται καμία αμφιβολία όταν πρόκειται, όπως στην υπό κρίση περίπτωση, για *συνεχή* μη τήρηση, εκ μέρους κράτους μέλους, της *ιδίας υποχρεώσεως*.

18. Συνεπώς, απομένει ακριβώς να εξεταστεί κατά πόσον η Ιταλία προέβη στη λήψη των εκτελεστικών μέτρων που συνεπαγόταν η απόφαση του Δικαστηρίου.

19. Οι παρατηρήσεις μου επ' αυτού θα είναι σύντομες.

20. Η Ιταλική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε ουσιαστικά την ύπαρξη της παραβάσεως και αναγνωρίζει ότι δεν παρέσχε όλα τα απαιτούμενα στοιχεία. Με τα αιτήματά της, εξάλλου, απλώς κάλεσε την Επιτροπή να παραιτηθεί από την προσφυγή της, ενόψει των πρωτοβουλιών που έχει αναλάβει έκτοτε η καθής κυβέρνηση. Οι πρωτοβουλίες αυτές — ήτοι η έρευνα που άρχισε η Κεντρική Στατιστική Υπηρεσία — δεν μπορούν προφανώς να έχουν καμία επίδραση από πλευράς διαπιστώσεως της παραβάσεως, δεδομένου ότι

« καίτοι το άρθρο 171 της Συνθήκης δεν καθορίζει την προθεσμία εντός της οποίας πρέπει να εκτελείται μια απόφαση, είναι δεδομένο ότι η εκτέλεση αυτή πρέπει να αρχίσει πάραυτα και να ολοκληρωθεί σε όσο το δυνατόν συντομότερο χρονικό διάστημα » [6].

21. Όσον αφορά την περιορισμένη βαρύτητα των μη παρασχεθέντων στοιχείων, θα περιοριστώ στην παρατήρηση ότι το ίδιο το καθού κράτος θεωρεί, αφενός, ότι τα στοιχεία σχετικά με τις τοπικές μεταφορές έχουν παρασχεθεί « σε γενικές γραμμές » και, αφετέρου, ότι δεν υπάρχουν τα στοιχεία που αφορούν τις διεθνείς μεταφορές κατά ομάδα χωρών.

22. Συναφώς, θα διατυπώσω δύο παρατηρήσεις.

23. Πρώτον, ορθώς τονίζει η Επιτροπή ότι τα στατιστικά στοιχεία που δεν είναι πλήρη ή ακριβή κατά 100 % δεν μπορούν να χρησιμοποιηθούν και ότι, εν πάση περιπτώσει, ο κανόνας « de minimis » δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης.

24. Δεύτερον, η Ιταλική Δημοκρατία εξηγεί ότι η απουσία στοιχείων κατά ομάδα χωρών οφείλεται στην ίδια την οργάνωση της έρευνας που διεξήχθη τότε. Θα υπενθυμίσω απλώς, εν προκειμένω, ότι,

« κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις αναγόμενες στην εσωτερική έννομη τάξη τους προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο » [6].

25. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, εξακολουθώντας να μην εφαρμόζει την οδηγία 78/546/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 12ης Ιουνίου 1978, περί των στατιστικών καταστάσεων για τις οδικές μεταφορές εμπορευμάτων στο πλαίσιο περιφερειακής στατιστικής, παρά την απόφαση του Δικαστηρίου της 11ης Ιουλίου 1985, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΟΚ, καθώς και να καταδικάσει το καθού κράτος στα δικαστικά έξοδα.

6 — Βλ., τελευταία, απόφαση της 19ης Φεβρουαρίου 1991, υπόθεση C-375/89, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1991, σ. I-383).