ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ NIAL FENNELLY

της 9ης Δεκεμβρίου 1999 *

1. Στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν συμμορφώθηκε προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαρτίου 1995 στην υπόθεση C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδος [1], και να επιβάλει στο καθού κράτος μέλος χρηματική ποινή 41 000 ευρώ ημερησίως, μέχρι τη συμμόρφωσή του.

I — Το διαδικαστικό πλαίσιο

2. Στην αρχική υπόθεση περί παραβάσεως η Επιτροπή είχε ζητήσει να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας και μη κοινοποιώντας εμπροθέσμως τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ήσαν αναγκαίες για να συμμορφωθεί πλήρως προς την οδηγία 89/48/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Δεκεμβρίου 1988, σχετικά με ένα γενικό σύστημα αναγνώρισης των διπλωμάτων τριτοβάθμιας εκπαίδευσης που πιστοποιούν επαγγελματική εκπαίδευση ελάχιστης διάρκειας τριών ετών [2], παρέβη τις υποχρεώσεις που υπείχε από τη Συνθήκη ΕΟΚ. Προς αντίκρουση του ισχυρισμού αυτού, η Ελληνική Δημοκρατία υποστήριξε στην υπόθεση εκείνη ότι είχε υποβληθεί στον Πρόεδρο της Δημοκρατίας για υπογραφή σχέδιο προεδρικού διατάγματος, το οποίο θα μετέφερε πλήρως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο, ότι η οδηγία είχε ήδη μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, όσον αφορά τα επαγγέλματα του τομέα της υγείας και της κοινωνικής πρόνοιας, τους δικηγόρους και τους ορκωτούς λογιστές, και ότι οι υφιστάμενες υπηρεσίες και διαδικασίες επέτρεπαν την αποτελεσματική αντιμετώπιση όλων των αιτήσεων υπηκόων άλλων κρατών μελών.

3. Το Δικαστήριο απέρριψε ρητώς τα επιχειρήματα αυτά. Έκρινε ότι, «δεδομένου ότι δεν έχει συντελεστεί η πλήρης μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εντός της προθεσμίας που τάσσει το άρθρο 12 της οδηγίας, διαπιστώνεται η παράβαση που προβάλλει η Επιτροπή» [3] και δέχθηκε το αίτημα της Επιτροπής.

4. Μη έχοντας λάβει, κατόπιν της εκδόσεως της αποφάσεως αυτής, καμία κοινοποίηση εκ μέρους της Ελληνικής Κυβερνήσεως περί της θεσπίσεως των αναγκαίων μέτρων για τη συμμόρφωσή της προς την απόφαση αυτή, η Επιτροπή τής απέστειλε έγγραφο οχλήσεως στις 2 Μαΐου 1996. Δεδομένου ότι δεν έλαβε απάντηση, απηύθυνε στην Ελληνική Δημοκρατία, στις 7 Ιουλίου 1997, αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία της έτασσε προθεσμία δύο μηνών για να συμμορφωθεί. Με την εν

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Συλλογή 1995, σ. I-499 (στο εξής: αρχική υπόθεση περί παραβάσεως).

2 — ΕΕ 1989, L 19, σ. 16 (στο εξής: οδηγία).

3 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 1 υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδος, σκέψη 11.

λόγω αιτιολογημένη γνώμη, επέστησε ρητά την προσοχή της Ελληνικής Κυβερνήσεως στο ενδεχόμενο επιβολής χρηματικής κυρώσεως, σε περίπτωση που η κυβέρνηση αυτή θα εξακολουθούσε να μη συμμορφώνεται. Η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή σύμφωνα με το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε, ως προς θεμελιώδη ζητήματα, με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (νυν άρθρο 228 ΕΚ).

5. Η Επιτροπή πρότεινε, σύμφωνα με το άρθρο 171, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, την επιβολή χρηματικής ποινής ύψους 41 000 ευρώ ημερησίως, ποσό το οποίο προκύπτει από τον υπολογισμό του σταθερού βασικού ομοιόμορφου ποσού (500 ευρώ) και των συντελεστών σοβαρότητας και διάρκειας (που ανέρχονται σε 10 και 2, αντιστοίχως), λαμβανομένης υπόψη της δυνατότητας πληρωμής της Ελλάδας (4,1). Κατά την άποψή της, η χρηματική αυτή ποινή πρέπει να επιβληθεί από την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι τη θέσπιση των μέτρων συμμορφώσεως προς την απόφαση.

II — Ανάλυση

α) *Το παραδεκτό*

6. Πριν προβώ στην εξέταση των ουσιαστικών ζητημάτων της υπό κρίση υποθέσεως, πρέπει να αναφερθώ σε ένα ζήτημα που αφορά το παραδεκτό. Η Ελληνική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το γεγονός ότι στο αιτητικό της προσφυγής δεν γίνεται καμία αναφορά στη χρηματική ποινή καθιστά την προσφυγή αόριστη ως προς τούτο και, συνακόλουθα, απαράδεκτη. Στο δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή προσδιόρισε, όπως απαιτεί το άρθρο 171, παράγραφος 2, σαφώς και κατά τρόπο ανεπίδεκτο αμφισημίας, «το ύψος (...) της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση». Το μεγαλύτερο μέρος του δικογράφου της είναι αφιερωμένο στις εξηγήσεις του τρόπου με τον οποίο κατέληξε στο ποσό των 41 000 ευρώ ημερησίως στην υπόθεση αυτή. Το αίτημα πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των ισχυρισμών του οικείου διαδίκου [4]. Η Επιτροπή εξέθεσε τις απόψεις της σχετικά με το ύψος της χρηματικής ποινής με επαρκή ακρίβεια ώστε να μπορεί η Ελληνική Κυβέρνηση να υπερασπίσει την άποψή της και το Δικαστήριο να αποφανθεί συναφώς. Θεωρώ, επομένως, ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή.

β) *Η άποψη του καθού*

7. Επί της ουσίας, η Ελληνική Κυβέρνηση παραδέχεται ότι η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί πλήρως στην εσωτερική έννομη τάξη. Ωστόσο, ισχυρίζεται ότι ευρύ φάσμα σημαντικών επαγγελματικών δραστηριοτήτων έχει ήδη καλυφθεί από ένα σύστημα αναγνωρίσεως διπλωμάτων απονεμομένων στην αλλοδαπή και ότι τούτο αποδεικνύει ότι σέβεται τις θεμελιώδεις αρχές της ελεύθερης κυκλοφορίας των προσώπων και τους σχετικούς κοινοτικούς κανόνες. Ισχυρίζεται ότι

4 — Απόφαση της 6ης Απριλίου 1962, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 46/59 και 47/59, Meroni κ.λπ. κατά Ανώτατης Αρχής (Συλλογή τόμος 1954-1964, σ. 699).

η καθυστέρηση της εφαρμογής του γενικού συστήματος οφείλεται σε αντικειμενικές δυσχέρειες, που απορρέουν από τις διαφορές που παρουσιάζει στα διάφορα κράτη μέλη η οργάνωση ορισμένων επαγγελμάτων. Ένα σχέδιο προεδρικού διατάγματος αναμένεται να υπογραφεί από τους αρμοδίους υπουργούς.

8. Όσον αφορά το ύψος της χρηματικής ποινής, ο μόνος ισχυρισμός που προβάλλει η Ελληνική Κυβέρνηση είναι ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη τη μερική μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο ή το γεγονός ότι υφίστανται ήδη θεσμοί, κανόνες και μηχανισμοί που επιτρέπουν την αναγνώριση των διπλωμάτων και την πρόσβαση στα νομοθετικά κατοχυρωμένα επαγγέλματα, έστω κι αν αυτό δεν γίνεται μέσα στο τυπικό πλαίσιο που επιβάλλει η οδηγία. Πέραν αυτού, η Ελληνική Κυβέρνηση δεν αναφέρεται ούτε στις αρχές βάσει των οποίων υπολογίζεται το ύψος της χρηματικής ποινής ούτε στην ορθότητα της εφαρμογής τους στις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως.

γ) *Ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το άρθρο 171 της Συνθήκης ΕΚ, όπως έχει τροποποιηθεί*

9. Έχω αναλύσει τη διαδικασία του άρθρου 171 σε προτάσεις μου σε προγενέστερη υπόθεση. Λόγω του μεταβατικού χαρακτήρα των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως εκείνης, το Δικαστήριο δεν αποφάνθηκε συναφώς [5]. Ωστόσο, μπορώ να λάβω υπόψη τις προτάσεις του συναδέλφου μου Dámaso Ruiz-Jarabo Colomer σε μια άλλη υπόθεση, επί της οποίας το Δικαστήριο δεν έχει ακόμη αποφανθεί [6].

10. Ως εκ τούτου, πριν προβώ στην εξέταση του τρόπου εφαρμογής της διατάξεως αυτής τον οποίο προτείνει στην υπό κρίση υπόθεση η Επιτροπή, θεωρώ σκόπιμο να διατυπώσω ορισμένες προκαταρκτικές παρατηρήσεις.

11. Ενδείξεις σχετικά με τις συνθήκες υπό τις οποίες η διάταξη αυτή εισήχθη στη Συνθήκη ΕΚ προκύπτουν από ένα έγγραφο εργασίας της Επιτροπής σχετικά με τη συμμόρφωση προς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου, το οποίο δημοσιεύθηκε μαζί με τα κείμενα που υπέβαλε η Επιτροπή στη Διακυβερνητική Διάσκεψη που συνέταξε τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Παραθέτοντας απόσπασμα από προγενέστερη γνώμη που είχε διατυπώσει η Επιτροπή, οι συντάκτες επισημαίνουν ότι «αποφάσεις του Δικαστηρίου παραμένουν ανεκτέλεστες ελλείψει κυρώσεων (...) [και ότι] η ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου εμποδίζεται από την απροθυμία που δείχνουν πολύ συχνά τα κράτη μέλη να εκτελέσουν τις αποφάσεις του Δικαστηρίου με τις οποίες διαπιστώνεται η διάπραξη παραβάσεως εκ μέρους τους, παρά την υποχρέωση που υπέχουν βάσει του άρθρου 171 της Συνθήκης ΕΟΚ να συμμορφωθούν προς τις ανωτέρω αποφάσεις» [7]. Εξετάζονται διάφορες λύσεις, όπως είναι η δυνατότητα να αναγνωριστεί στο Δικαστήριο η αρμοδιότητα να επιβάλλει χρηματικές κυρώσεις αναστέλλοντας την καταβολή κοινοτικών κονδυλίων ή επιβάλλοντας πρόστιμα, μολονότι οι συντάκτες υπογραμμίζουν ότι «τα κράτη μέλη που είναι υπεύθυνα για τις περισσότερες παραβάσεις είναι συχνά τα κράτη τα οποία βρίσκονται σε δυσχερή οικονομική κατάσταση και έχουν ανάγκη

5 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, C-334/94. Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1996, σ. I-1307).

6 — Υπόθεση C-387/97, Επιτροπή κατά Ελλάδος.

7 — *Δελτίο ΕΚ*, συμπλήρωμα 2/91, σ. 151.

συνδρομής εκ μέρους της Κοινότητας». Μια άλλη δυνατότητα που εξετάζεται είναι η αναγνώριση στο Δικαστήριο «της αρμοδιότητας να επιβάλει χρηματική ποινή για να αναγκάσει το κράτος μέλος να παύσει την παράβαση»· μολονότι οι συντάκτες επισημαίνουν ότι τούτο θα παρουσίαζε τις ίδιες πρακτικές δυσχέρειες με εκείνες που ανακύπτουν στην περίπτωση των χρηματικών κυρώσεων, θεωρούν ότι είναι δυνατό να έχει «σωτήριο ψυχολογικό αποτέλεσμα όσον αφορά τις αρχές του δύστροπου κράτους μέλους».

12. Μολονότι η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση επέφερε σημαντικές τροποποιήσεις στο άρθρο 171, η λειτουργία του άρθρου αυτού και το περιεχόμενό του παρέμειναν κατ' ουσίαν αμετάβλητα. Τα άρθρα 169, 170 και 171 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρα 226 ΕΚ, 227 ΕΚ και 228 ΕΚ) προβλέπουν μηχανισμούς για τη διασφάλιση της συμμορφώσεως των κρατών μελών προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τη Συνθήκη. Η κεντρική διάταξη είναι το άρθρο 169. Αναθέτει στην Επιτροπή την αποστολή, στο πλαίσιο της ασκήσεως των καθηκόντων εποπτείας που έχει δυνάμει του άρθρου 155 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 211 ΕΚ), να διασφαλίζει την εκ μέρους των κρατών μελών τήρηση των υποχρεώσεων αυτών.

13. Πριν την τροποποίηση των διατάξεων αυτών, η παράλειψη κράτους μέλους να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς απόφαση του Δικαστηρίου δεν διέφερε από οποιαδήποτε άλλη παράβαση κράτους μέλους. Επρόκειτο για παράβαση της Συνθήκης και, συγκεκριμένα, του άρθρου 171, παράγραφος 1. Μπορούσε να υπαχθεί στη δικαιοδοσία του Δικαστηρίου αποκλειστικά κατόπιν προσφυγής της Επιτροπής, δυνάμει του άρθρου 169, ή κράτους μέλους, δυνάμει του άρθρου 170. Και στις δύο αυτές περιπτώσεις, η διατύπωση αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής ήταν — όπως και εξακολουθεί να είναι — αναγκαία προϋπόθεση.

14. Η αλλαγή που επέφερε η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ήταν διττή. Καθιέρωσε μια ανεξάρτητη δικαστική αρμοδιότητα στο πλαίσιο του άρθρου 171 για παραβάσεις οι οποίες μπορούσαν προγενέστερα να υπαχθούν σε δικαστικό έλεγχο μόνο δυνάμει του άρθρου 169. Ωστόσο, συμπλήρωσε το ένδικο αυτό βοήθημα με τη νέα δικαστική εξουσία επιβολής κυρώσεως. Κατά το άρθρο 171, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, η Επιτροπή μπορεί να ασκήσει δεύτερη προσφυγή λόγω παραβάσεως, εφόσον πληρούνται, αφενός, μια ουσιαστική προϋπόθεση — εφόσον, δηλαδή, θεωρεί ότι το κράτος μέλος παρέλειψε να συμμορφωθεί προς την πρώτη δικαστική απόφαση — και, αφετέρου, δύο διαδικαστικές προϋποθέσεις, που συνίστανται στο να δοθεί στο κράτος μέλος η δυνατότητα να υποβάλει τις παρατηρήσεις του και στο να συντάξει η Επιτροπή «αιτιολογημένη γνώμη, διευκρινίζοντας τα σημεία στα οποία το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου».

15. Όπως συμβαίνει και στις συνήθεις διαδικασίες λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η Επιτροπή τάσσει, με την αιτιολογημένη γνώμη της, προθεσμία για τη συμμόρφωση προς την απόφαση του Δικαστηρίου και μπορεί, χωρίς όμως να είναι υποχρεωμένη

συναφώς, να προσφύγει στο Δικαστήριο. Εάν όμως το πράξει, η Επιτροπή υποχρεούται [8] να προσδιορίσει, επιπλέον, «το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που οφείλει να καταβάλει το κράτος μέλος και το οποίο η Επιτροπή κρίνει κατάλληλο για την περίσταση» (δεύτερο εδάφιο του άρθρου 171, παράγραφος 2). Το τρίτο εδάφιο του άρθρου 171, παράγραφος 2, προβλέπει τα εξής:

«Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν συμμορφώθηκε με την απόφασή του, μπορεί να του επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής».

16. Έτσι, η νέα διαδικασία δυνάμει του άρθρου 171 αντιγράφει τα βασικά χαρακτηριστικά του άρθρου 169. Δικαίωμα ασκήσεως προσφυγής έχει μόνον η Επιτροπή. Η πλήρωση της πρόσθετης προϋποθέσεως, δηλαδή η διευκρίνιση εκ μέρους της Επιτροπής «των σημείων στα οποία το συγκεκριμένο κράτος μέλος δεν έχει συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου, πριν να ασκήσει το Δικαστήριο την εξουσία που του παρέχει το άρθρο 171, παράγραφος 2», θα μπορούσε να είναι ιδιαίτερα σημαντική στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 171, στην περίπτωση κατά την οποία ένα κράτος μέλος έχει ενδεχομένως προσπαθήσει να συμμορφωθεί, εν όλω ή εν μέρει, με την απόφαση του Δικαστηρίου, χωρίς ωστόσο να το έχει επιτύχει σε βαθμό που ικανοποιεί πλήρως την Επιτροπή.

17. Προς εφαρμογή των διατάξεων αυτών, η Επιτροπή εξέδωσε την ανακοίνωση 96/C 242/07 και την ανακοίνωση 97/C 63/02, που δημοσιεύθηκαν, αντιστοίχως, στις 21 Αυγούστου 1996 και στις 28 Φεβρουαρίου 1997 [9]. Στην πρώτη από τις ανακοινώσεις αυτές, η Επιτροπή υποστήριξε ότι «ο θεμελιώδης στόχος της συνολικής διαδικασίας παραβάσεως συνίσταται *στο να επιτευχθεί το συντομότερο δυνατόν η συμμόρφωση*, η δε Επιτροπή θεωρεί ότι *η χρηματική ποινή* αποτελεί το πλέον κατάλληλο μέσο για την επίτευξη αυτού του στόχου» [10]. Προκειμένου να υπολογίσει το ύψος της ποινής, υιοθετεί τρία κριτήρια: τη σοβαρότητα της παραβάσεως που αποτέλεσε την αφορμή για την έκδοση της πρώτης δικαστικής αποφάσεως, τη διάρκεια της παραλείψεως συμμορφώσεως με την απόφαση αυτή και την ανάγκη να διασφαλιστεί το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κυρώσεως, προκειμένου να αποφευχθούν οι υποτροπές. Τα κριτήρια για τον ειδικότερο προσδιορισμό της σοβαρότητας είναι η σημασία των κοινοτικών διατάξεων που αποτέλεσαν το αντικείμενο της παραβάσεως (π.χ., «οι προσβολές των θεμελιωδών δικαιωμάτων και των τεσσάρων θεμελιωδών ελευθεριών που καθιερώνονται από τη Συνθήκη θα πρέπει να θεωρούνται σοβαρές») και οι συνέπειες της παραβάσεως όσον αφορά τα γενικά ή ατομικά συμφέροντα (όπως είναι η απώλεια ιδίων πόρων, οι βλαβερές συνέπειες της ρυπάνσεως ή οποιαδήποτε επίπτωση επί της λειτουργίας της Κοινότητας). Η διάρκεια υπολογίζεται από την ημερομηνία εκδόσεως της αρχικής αποφάσεως του Δικαστηρίου, ενώ λαμβάνεται υπόψη κάθε ενέργεια ή παράλειψη του κράτους μέλους που συμβάλλει στην επιμήκυνση της διαδικασίας, όπως είναι η παράλειψη απαντήσεως σε έγγραφα που κοινοποιεί η Επιτροπή.

18. Στην ανακοίνωση 97/C 63/02 ορίζονται οι μαθηματικές μεταβλητές που χρησιμοποι-

8 — Η Επιτροπή θεωρεί ότι δεν οφείλει να ζητεί την επιβολή κυρώσεως σε κάθε περίπτωση, αλλά ότι οφείλει να εκθέτει τους λόγους για τους οποίους δεν το πράττει [ανακοίνωση 96/C 242/07, βλ. κατωτέρω (υποσημείωση 9), σημείο 3].

9 — Αντιστοίχως, ΕΕ 1996, C 242, σ. 6, και ΕΕ 1997, C 63, σ. 2.

10 — Ανακοίνωση 96/C 242/07, όπ.π. (υποσημείωση 9), σημείο 4 (η υπογράμμιση από το πρωτότυπο).

ούνται για τον υπολογισμό του ύψους της χρηματικής ποινής: το σταθερό βασικό ποσό (500 ευρώ), ο συντελεστής σοβαρότητας (που κυμαίνεται από 1 μέχρι 20), ο συντελεστής διάρκειας (που κυμαίνεται από 1 μέχρι 3) και ένας συντελεστής n, που εκφράζει τη δυνατότητα πληρωμής του κράτους μέλους, ενώ συγχρόνως διασφαλίζει ότι η κύρωση θα έχει αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Ο συντελεστής n είναι «ίσος με τη γεωμετρική μέση τιμή που υπολογίζεται με βάση το ακαθάριστο εθνικό προϊόν (ΑΕΠ) του εν λόγω κράτους μέλους και με τη στάθμιση των ψήφων [του] στο Συμβούλιο» [11]· κυμαίνεται από 26,4 (Γερμανία) μέχρι 1 (Λουξεμβούργο), ενώ για την Ελλάδα ανέρχεται σε 4,1.

19. Από τις διατάξεις αυτές μπορούν να συναχθούν διάφορα συμπεράσματα. Πρώτον, η παράβαση την οποία αφορά η διαδικασία του άρθρου 171, παράγραφος 2, δεν είναι πλέον απλώς η αρχική παράβαση της Συνθήκης που διαπιστώνεται από το Δικαστήριο στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169 ή του άρθρου 170 (στο εξής: βασική παράβαση), αλλά αντιμετωπίζεται ως σύνθετη παράβαση, η οποία περικλείει την αρχική παράβαση εντός της παραβάσεως της ειδικής υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 171, παράγραφος 1, περί συμμορφώσεως προς την απόφαση του Δικαστηρίου. Δεύτερον, κατά την Επιτροπή, σκοπός της επιβολής των χρηματικών κυρώσεων είναι είτε να παρακινηθεί το κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς την πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου το ταχύτερο δυνατό και να τεθεί έτσι, επίσης, τέρμα στη βασική παράβαση είτε να μειωθούν οι πιθανότητες να επαναληφθούν τέτοιες παραβάσεις. Τρίτον, η Επιτροπή υποχρεούται, βέβαια, να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 171, παράγραφος 2, πλην όμως διαθέτει, συγχρόνως, ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά δύο βασικά ζητήματα: την απόφαση περί ασκήσεως προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου και τον υπολογισμό «του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής (...) το οποίο (...) κρίνει κατάλληλο για την περίσταση».

20. Φρονώ ότι το άρθρο 171, ακόμη και μετά την τροποποίησή του, έχει την ίδια φύση και λειτουργία με το άρθρο 169 και πρέπει να ερμηνευθεί ομοίως. Όπως θα εξηγήσω κατωτέρω, τούτο έχει σημασία για τη νομική αξία που πρέπει να αποδοθεί σε οποιαδήποτε πρόταση περί του ύψους του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής την οποία υποβάλλει η Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής της, όπως απαιτεί το άρθρο 171, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο. Έρχομαι τώρα στην εξέταση του ζητήματος αυτού.

δ) *Η έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως του Δικαστηρίου κατά την επιβολή χρηματικής κυρώσεως*

21. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στην υπό κρίση υπόθεση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής ισχυρίστηκε ότι το Δικαστήριο έχει περιορισμένη αρμοδιότητα να ελέγχει την αξιολόγηση της Επιτροπής τόσο σχετικά με το εάν πρέπει να επιβληθεί χρηματική κύρωση όσο και σχετικά με τη φύση και το ύψος μιας τέτοιας κυρώσεως. Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, επικαλέστηκε την απόφαση National Farmers' Union κ.λπ. [12] και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer, της 28ης Σεπτεμβρίου 1999, στην υπόθεση C-387/97 [13].

11 — Ανακοίνωση 97/C 63/02, ό.π. (υποσημείωση 9), σημείο 4.

12 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96 (Συλλογή 1998, σ. I-2211, στο εξής: υπόθεση National Farmers' Union).

13 — Ό.π. (υποσημείωση 6).

22. Η νομική φύση του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής που προτείνει η Επιτροπή πρέπει, κατά την άποψή μου, να συναχθεί από τη θέση που κατέχει στην όλη οικονομία των άρθρων 169 έως 171, όπως την περιέγραψα ανωτέρω (παράγραφοι 10 έως 16).

23. Κατά πάγια νομολογία, η Επιτροπή φέρει το βάρος αποδείξεως οποιασδήποτε παραβάσεως την οποία προσάπτει σε κράτος μέλος εντός του πλαισίου του άρθρου 169. Οφείλει να αποδείξει κάθε πτυχή του ισχυρισμού της. Δεν υπάρχει κανένα τεκμήριο σε βάρος του καθού κράτους μέλους [14].

24. Η Επιτροπή φέρει εξίσου το βάρος αποδείξεως σε σχέση με οποιαδήποτε παράλειψη συμμορφώσεως προς απόφαση του Δικαστηρίου σύμφωνα με το άρθρο 171, παράγραφος 1, όπως και σε σχέση με οποιαδήποτε άλλη παράβαση της Συνθήκης. Η δημιουργία ενός νέου ενδίκου βοηθήματος διά τροποποιήσεως του άρθρου 171, παράγραφος 2, δεν μεταβάλλει την αρχή αυτή. Πολλώ μάλλον, την ενισχύει, καθόσον υποχρεώνει την Επιτροπή να διευκρινίσει, με την αιτιολογημένη γνώμη της, τα σημεία στα οποία εντοπίζεται η φερόμενη παράλειψη συμμορφώσεως. Δεν υπάρχει κανένας προφανής λόγος παρεκκλίσεως από την αρχή αυτή στην περίπτωση του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής κυρώσεως που προσδιορίζει η Επιτροπή και το οποίο «κρίνει κατάλληλο για την περίπτωση».

14 — Βλ., π.χ., απόφαση της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6).

25. Επομένως, δεν θεωρώ ότι το Δικαστήριο δεσμεύεται από τις απόψεις της Επιτροπής όταν αποφαίνεται σχετικά με το εάν πρέπει ή όχι να επιβληθεί χρηματική κύρωση, όταν επιλέγει την κύρωση ή όταν καθορίζει το ύψος της. Η διατύπωση του άρθρου 171, παράγραφος 2, δεν περιέχει κανένα στοιχείο που δικαιολογεί τη στενή ερμηνεία που προτείνει η Επιτροπή. Ενώ το δεύτερο εδάφιο της διατάξεως αυτής επιβάλλει στην Επιτροπή την υποχρέωση να «προσδιορίζει το ύψος (...) το οποίο (...) κρίνει κατάλληλο», στο τρίτο εδάφιο δεν γίνεται καμία αναφορά στο προσδιορισθέν κατά τον τρόπο αυτό ποσό. Εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι έχει αποδειχθεί η παράβαση, *μπορεί* «να επιβάλει την καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής». Η έκφραση αυτή δεν περιορίζει τη εξουσία εκτιμήσεως του Δικαστηρίου ούτε εν γένει ούτε, ειδικότερα, όσον αφορά το ποσό που προτείνει η Επιτροπή. Αντίθετα, π.χ., προς τον τίτλο IV του Πρωτοκόλλου περί του Οργανισμού ΕΚ του Δικαστηρίου, που επιβάλλει διαφόρους ουσιαστικούς περιορισμούς στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου όσον αφορά τις αιτήσεις αναιρέσεως κατ' αποφάσεων του Πρωτοδικείου, το άρθρο 171, παράγραφος 2, δεν επιβάλλει στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου κανέναν τέτοιο ουσιώδη περιορισμό.

26. Επίσης, δεν θεωρώ ότι η ερμηνεία της Επιτροπής συνάδει προς την όλη οικονομία ή τον σκοπό της διατάξεως αυτής. Αντιθέτως, δεδομένου ότι αιτία της χρηματικής ποινής είναι, κατά κύριο λόγο, η παράλειψη συμμορφώσεως προς απόφαση του Δικαστηρίου, και όχι η απλή βασική παράβαση της Συνθήκης που είχε αποτελέσει την αφορμή για την άσκηση της πρώτης προσφυγής λόγω παραβάσεως, είναι ορθό να έχει το Δικαστήριο και όχι η Επιτροπή ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την απόφαση περί επιβολής χρηματικής κυρώσεως. Το γεγονός ότι στην Επιτροπή ανατέθηκε το καθήκον να προτείνει το ύψος της εκφράζει, ειδικότερα, την ανάγκη — μη αμφι-

σβητούμενη από κανέναν από τους διαδίκους και την οποία δέχομαι κατ' αρχήν — να λαμβάνει το Δικαστήριο υπόψη τη δυνατότητα πληρωμής ενός κράτους μέλους, μια εκτίμηση η οποία προϋποθέτει την αξιολόγηση στοιχείων τα οποία έχει, καθ' υπόθεση, στη διάθεσή της η Επιτροπή.

27. Η εκ μέρους της Επιτροπής επίκληση της υποθέσεως National Farmers' Union δεν μου φαίνεται λυσιτελής. Είναι, βέβαια, αληθές ότι, με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο δέχθηκε ότι, σε τομείς στους οποίους η Επιτροπή έχει ευρεία εξουσία εκτιμήσεως, η εξουσία του να ελέγχει τις αποφάσεις της Επιτροπής είναι περιορισμένη [15]. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν έχει καμία εξουσία λήψεως αποφάσεων όσον αφορά τις χρηματικές κυρώσεις που επιβάλλονται κατ' άρθρο 171. Η αποστολή της εντάσσεται στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας που προβλέπει το άρθρο 171. Η Επιτροπή υποβάλλει στην κρίση του Δικαστηρίου μια πρόταση. Επιπλέον, στην υπόθεση National Farmers' Union, η επίμαχη απόφαση της Επιτροπής συνίστατο σε μέτρο διασφαλίσεως θεσπισθέν δυνάμει ευρέως διατυπωμένων νομοθετικών διατάξεων και όχι σε επιβολή κυρώσεως σε κράτος μέλος, όπως προτείνεται εν προκειμένω.

28. Γνωρίζω ότι ο συνάδελφός μου, γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer, υποστηρίζει ότι η αποστολή του Δικαστηρίου είναι, στην πραγματικότητα, παρόμοια με εκείνη την οποία επιτελεί όταν ασκεί δικαστικό έλεγχο σε σχέση με απόφαση εκδοθείσα από κοινοτικό όργανο, η οποία απαιτεί την εκτίμηση μιας σύνθετης καταστάσεως [16]. Ωστόσο, στο πλαίσιο της απόψεως που υποστηρίζω, η πρόταση της Επιτροπής αποτελεί διαδικαστική πράξη, αν όχι θεμελιώδη διαδικαστική προϋπόθεση στο πλαίσιο της διαδικασίας που καθιερώνει το άρθρο 171. Ωστόσο, δεν πρόκειται για πράξη στην οποία θα έπρεπε να εφαρμοστούν οι αρχές του δικαστικού ελέγχου δεσμευτικών νομικών πράξεων, όπως τούτο δεν συμβαίνει ούτε, π.χ., στην περίπτωση της αιτιολογημένης γνώμης που διατυπώνει η Επιτροπή στις διαδικασίες λόγω παραβάσεως κράτους μέλους.

29. Δεν θεωρώ ότι η ερμηνεία που προτείνω υποβιβάζει την Επιτροπή σε απλόν amicus curiae· η Επιτροπή εξακολουθεί να έχει απεριόριστη διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 171 και καθορίζει, στην αιτιολογημένη της γνώμη, τις κρίσιμες πτυχές της παραλείψεως συμμορφώσεως, τις οποίες οφείλει να εξετάσει το Δικαστήριο. Έτσι, η Επιτροπή ασκεί, στην πραγματικότητα, την εξουσία να διερευνά ενδεχόμενες παραβάσεις του καθήκοντος συμμορφώσεως προς τις αποφάσεις του Δικαστηρίου και να βάλλει κατ' αυτών ενώπιον του Δικαστηρίου. Ωστόσο, θεωρώ ότι οι σχετικές διατάξεις δεν περιέχουν κανένα στοιχείο που δικαιολογεί το να προαχθεί η Επιτροπή, όσον αφορά τον καθορισμό χρηματικής κυρώσεως, από διάδικος στη διαδικασία αυτή σε οιονεί πρωτοβάθμιο δικαστήριο.

30. Ούτε συμφωνώ με την άποψη ότι οι αποφάσεις περί επιβολής κυρώσεως και προσδιορισμού του ύψους της επηρεάζονται κατ' ανάγκην ή θα έπρεπε να επηρεάζονται από θεωρήσεις πολιτικής σκοπιμότητας ή ότι η απονομή στο Δικαστήριο της τελικής εξουσίας για τη λήψη της αποφάσεως αυτής θα συνεπαγόταν τη μεταβίβαση της εξουσίας διατυπώσεως τέτοιων πολιτικών εκτιμήσεων σε εκείνο από τα όργανα της κοινοτικής κυβερνήσεως που ασκεί τη δικαστική λειτουργία. Η αντίθετη άποψη του γενικού εισαγγελέα Ruiz-Jarabo Colomer θα πρέπει να εξεταστεί προσεκτικά και ως προς το

15 — Υπόθεση C-157/96, ό.π. (υποσημείωση 12).

16 — Προαναφερθείσες στην υποσημείωση 6 προτάσεις, παράγραφοι 86 έως 98.

ζήτημα αυτό. Ωστόσο, κατά την άποψή μου, ένα πολιτικό όργανο που ενεργεί «προς το γενικό συμφέρον της Κοινότητας» μπορεί θεμιτώς να προβαίνει σε τέτοιες εκτιμήσεις σε προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας. Αφ' ης στιγμής η Επιτροπή έχει ασκήσει τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτει όσον αφορά την άσκηση προσφυγής, το ζήτημα της φερόμενης μη συμμορφώσεως του κράτους μέλους προς προγενέστερη απόφαση του Δικαστηρίου αποτελεί αντικείμενο μιας κατ' ουσίαν ένδικης διαδικασίας, στο πλαίσιο της οποίας οι θεωρήσεις πολιτικής φύσεως είναι άνευ σημασίας. Στη διαδικασία αυτή, το Δικαστήριο ασκεί μια εξουσία που αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της δικαστικής λειτουργίας, καθόσον αποφασίζει σχετικά με την επιβολή κυρώσεως λόγω παραβάσεως νομικής υποχρεώσεως. Κατά την άποψή μου, η ρύθμιση κατά την οποία η Επιτροπή, όταν προσφεύγει στο Δικαστήριο, υποχρεούται μόνο να διατυπώνει την άποψή της επί του ζητήματος της επιβολής κυρώσεως και δεν έχει διακριτική ευχέρεια να μην προτείνει χρηματική κύρωση σκοπεί προδήλως να απομακρύνει το συγκεκριμένο αυτό ζήτημα από τον χώρο της πολιτικής. Επομένως, στην υπό κρίση υπόθεση, ορθώς η Επιτροπή αναφέρθηκε, στο στάδιο της διατυπώσεως αιτιολογημένης γνώμης, απλώς στη δυνατότητα επιβολής χρηματικής κυρώσεως ακαθόριστου ύψους.

31. Φρονώ ότι η καθιέρωση από τους συντάκτες της Συνθήκης ενός νέου μηχανισμού, που προορίζεται να ασκεί πίεση στα κράτη μέλη για να συμμορφώνονται προς τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τη Συνθήκη, έχει σχεδιαστεί έτσι ώστε να διαφέρει από τα υφιστάμενα είδη κυρώσεων, η επιβολή των οποίων εξαρτάται, πράγματι, από θεωρήσεις πολιτικής φύσεως. Ειδικότερα, οι συντάκτες της Συνθήκης δεν ακολούθησαν το παράδειγμα που είχε ήδη δημιουργήσει σχεδόν πριν από μισό αιώνα το άρθρο 88 της Συνθήκης ΕΚΑΧ (νυν άρθρο 88 ΑΧ), το οποίο επιτρέπει στην Επιτροπή να λαμβάνει η ίδια μέτρα σε περίπτωση παραβάσεων της Συνθήκης αυτής είτε αναστέλλοντας την καταβολή ποσών που οφείλονται στο κράτος μέλος που διέπραξε την παράβαση είτε επιβάλλοντας ή επιτρέποντας την επιβολή άλλων κυρώσεων, κατά παρέκκλιση από το άρθρο 4 της Συνθήκης ΕΚΑΧ (νυν άρθρο 4 ΑΧ). Προϋπόθεση για την εφαρμογή της διατάξεως αυτής είναι η σύμφωνη γνώμη του Συμβουλίου, που αποφασίζει με πλειοψηφία δύο τρίτων· η διάταξη αυτή ουδέποτε εφαρμόστηκε. Μολονότι η Επιτροπή είναι σαφώς ανεξάρτητη από τα κράτη μέλη όσον αφορά το ζήτημα αυτό, όπως και όσον αφορά άλλα ζητήματα, η άποψη ότι η άσκηση της εξουσίας της να προτείνει κύρωση θα έπρεπε να υπόκειται σε περιορισμένο δικαστικό έλεγχο ενέχει, κατά την άποψή μου, τον αντίστροφο κίνδυνο από εκείνον στον οποίο αναφέρθηκε ο συνάδελφός μου, ήτοι τον κίνδυνο μεταβιβάσεως μιας δικαστικής εξουσίας στην εκτελεστική εξουσία. Επιπλέον, η άποψη της Επιτροπής στην υπό κρίση υπόθεση είναι κάπως πιο ακραία από εκείνη που διατύπωσε στις ανακοινώσεις της σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 171, όπου προβάλλει απλώς το δικαίωμά της «να διατυπώνει την άποψή της σχετικά με το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής» [17]. Η αποδοχή της απόψεως που προβάλλει στην υπό κρίση υπόθεση θα ισοδυναμούσε επίσης με το να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή προσδιορίζει η ίδια το ύψος του κατ' αποκοπήν ποσού ή της χρηματικής ποινής, μια λύση η οποία απορρίφθηκε από τους συντάκτες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση.

32. Ορθώς ο γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer τόνισε, σε διάφορα σημεία των προτάσεών του, τη σημασία των

17 — Ανακοίνωση 96/C 242/07, σημείο 1.

δικαιωμάτων άμυνας του οικείου κράτους μέλους [18]. Ωστόσο, φρονώ ότι η διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 171, παράγραφος 2, προβλέπει ήδη τις αναγκαίες εγγυήσεις. Το κράτος μέλος πρέπει να έχει τη δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του επί του ουσιαστικού ζητήματος της παραλείψεως συμμορφώσεως πριν από τη σύνταξη της αιτιολογημένης γνώμης, στο πλαίσιο δε της ένδικης διαδικασίας μπορεί εκ νέου να αμφισβητήσει την άποψη της Επιτροπής τόσο σε σχέση με το πρωταρχικό ζήτημα όσο και σε σχέση με τον πρόσφορο χαρακτήρα της προτεινόμενης χρηματικής ποινής. Ένα κράτος μέλος θα στερούνταν ένα βασικό μέρος των δικαιωμάτων του ως καθού σε διαδικασία λόγω παραβάσεως αν δεν του παρεχόταν η ίδια ευχέρεια να επικρίνει τις οικονομικές συνέπειες μιας ενδεχόμενης καταδικαστικής αποφάσεως με εκείνη που έχει όσον αφορά το ζήτημα της μη συμμορφώσεως. Όταν αποφασίζει σχετικά με το αν θα επιβάλει κύρωση και, κατά περίπτωση, σχετικά με το ύψος της, το Δικαστήριο θα πρέπει να γνωρίζει τις απόψεις της Επιτροπής και τα αντεπιχειρήματα που προβάλλει, ενδεχομένως, το καθού κράτος μέλος. Η παροχή στην Επιτροπή ενός, εν πολλοίς, απρόσβλητου δικαιώματος προσδιορισμού της φύσεως και του ύψους της χρηματικής κυρώσεως δεν θα σεβόταν επαρκώς, κατά την άποψή μου, τα δικαιώματα άμυνας του οικείου κράτους μέλους.

33. Τούτο δεν σημαίνει ότι, στο πλαίσιο των αποφάσεών του περί επιβολής και περί προσδιορισμού του ύψους μιας χρηματικής κυρώσεως, το Δικαστήριο θα ενεργεί χωρίς να λαμβάνει υπόψη τις απόψεις της Επιτροπής ή, ακόμη, εκείνες του καθού κράτους μέλους. Στην Επιτροπή εναπόκειται να εποπτεύει τη συμμόρφωση των κρατών μελών προς αποφάσεις του Δικαστηρίου που αφορούν παραβάσεις και να αποδεικνύει την ύπαρξη και την έκταση της παραλείψεως συμμορφώσεως· η Επιτροπή μπορεί επίσης, όπως συνιστά ο γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer [19], να καθοδηγεί το Δικαστήριο, ώστε να διασφαλίζεται ότι το Δικαστήριο τηρεί την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως στις αποφάσεις του περί επιβολής χρηματικών κυρώσεων.

ε) *Η διαπίστωση της υπάρξεως παραβάσεως του άρθρου 171, παράγραφος 1, και το χρονικό διάστημα σε σχέση με το οποίο μπορεί να επιβληθεί ποινή*

34. Υπάρχουν δύο ακόμη προκαταρκτικά ζητήματα που πρέπει να εξεταστούν: ο προσδιορισμός του χρονικού σημείου κατά το οποίο διαπιστώνεται η παράβαση του άρθρου 171, παράγραφος 1, και το χρονικό διάστημα σε σχέση με το οποίο οφείλεται η χρηματική ποινή. Η υποχρέωση συμμορφώσεως προς απόφαση διαπιστώνουσα παράβαση γεννάται κατά την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως αυτής [20], η δε διάρκεια της παραβάσεως που είναι κρίσιμη στο πλαίσιο του άρθρου 171, παράγραφος 2, αρχίζει να υπολογίζεται από την ημερομηνία αυτή. Ωστόσο, η διάταξη αυτή χορηγεί στα κράτη μέλη μια περίοδο χάριτος, μέχρι τη λήξη της προθεσμίας συμμορφώσεως που τάσσεται με την αιτιολογημένη γνώμη, ενόσω ακόμη η Επιτροπή δεν μπορεί να διαπιστώσει ότι το κράτος μέλος παραβαίνει, πράγματι, την υποχρέωσή του συμμορφώσεως. Η ημερομηνία αυτή αποτελεί επίσης το χρονικό σημείο ενάρξεως του χρονικού διαστήματος σε σχέση με το οποίο μπορεί να επιβληθεί χρηματική ποινή· μολονότι η παράβαση του άρθρου 171, παράγραφος 1, υφίσταται από την ημερομηνία εκδόσεως της πρώτης αποφάσεως του Δικαστηρίου, φρονώ ότι το άρθρο 171, παράγραφος 2, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι χρηματική κύρωση μπορεί να επιβληθεί μόνο

18 — Βλ., π.χ., τις παραγράφους 31, 42 και 91 των προαναφερθεισών προτάσεών του.

19 — Στην παράγραφο 97 των προαναφερθεισών προτάσεών του.

20 — Απόφαση της 13ης Ιουλίου 1988, 169/87, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1988, σ. 4093, σκέψη 14).

σε σχέση με το διάστημα που έπεται της εκ μέρους της Επιτροπής διαπιστώσεως της παραβάσεως. Είναι αυτονόητο ότι, στο πλαίσιο του προσδιορισμού του ύψους χρηματικής κυρώσεως, το Δικαστήριο μπορεί να λαμβάνει υπόψη κάθε γεγονός που συμβαίνει μετά τη λήξη της προθεσμίας που έχει ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη και το οποίο του έχει γνωστοποιηθεί εμπροθέσμως.

35. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί ότι μια παράβαση θα εξακολουθήσει στο μέλλον και ότι, επομένως, η χρηματική ποινή μπορεί να καλύπτει μόνο το χρονικό διάστημα μεταξύ της ημερομηνίας λήξεως της προθεσμίας συμμορφώσεως που τάσσεται με την αιτιολογημένη γνώμη και της εκδόσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου στη διαδικασία δυνάμει του άρθρου 171, παράγραφος 2. Δεν μπορώ να δεχθώ την άποψη αυτή. Πρώτον, η επιβολή μιας τέτοιας χρηματικής κυρώσεως, η οποία, στην πραγματικότητα (αν και όχι απαραίτητα και κατά νόμο), θα ήταν ένα κατ' αποκοπήν ποσό, υπό την έννοια ότι το ύψος του θα μπορούσε να υπολογιστεί με ακρίβεια κατά την ημερομηνία εκδόσεως της δεύτερης δικαστικής αποφάσεως, δεν θα είχε ως αποτέλεσμα να πείσει ένα κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς την πρώτη απόφαση επί παραβάσεως, δεδομένου ότι η χρηματική κύρωση που θα του επιβαλλόταν δεν θα αφορούσε παρά μόνον τον προ της εκδόσεως της δεύτερης αποφάσεως του Δικαστηρίου χρόνο. Παρέχοντας στο Δικαστήριο την εξουσία επιβολής χρηματικής ποινής, ως εναλλακτικής λύσεως σε σχέση με ένα κατ' αποκοπήν ποσό, το άρθρο 171, παράγραφος 2, παρέχει στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να επιβάλει χρηματική κύρωση για το μέλλον, εκτός αν το κράτος μέλος μπορεί να αποδείξει εμπροθέσμως στο Δικαστήριο ότι έχει συμμορφωθεί προς την πρώτη δικαστική απόφαση.

36. Στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή πρότεινε στο Δικαστήριο να επιβάλει χρηματική ποινή μόνο για το μέλλον, ήτοι από την ημερομηνία κοινοποιήσεως της αποφάσεως στην υπό κρίση υπόθεση μέχρι την ημερομηνία τερματισμού της παραβάσεως, χωρίς να υποδείξει πώς και από ποιον θα ληφθεί η απόφαση περί προσδιορισμού της τελευταίας αυτής ημερομηνίας. Δεδομένου ότι το άρθρο 171 δεν περιέχει καμία σαφή ένδειξη, φρονώ ότι ο προσδιορισμός της ημερομηνίας παύσεως της παραλείψεως συμμορφώσεως προς την αφορώσα την πρώτη παράβαση απόφαση πρέπει να εναπόκειται στην Επιτροπή, ως συμπλήρωμα της αρμοδιότητάς της να διαπιστώνει αρχικά την ύπαρξη της παραλείψεως αυτής. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας, το Δικαστήριο στήριξε τη διαπίστωσή του ότι «στην Επιτροπή εναπόκειται (...) να μεριμνά για την εκτέλεση από τα κράτη μέλη των εκδιδομένων από το Δικαστήριο αποφάσεων» στο άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ (νυν άρθρο 211 ΕΚ) [21], φρονώ δε ότι η εξουσία της Επιτροπής να διαπιστώνει ότι έχει επέλθει συμμόρφωση μπορεί να στηριχθεί στην ίδια αυτή διάταξη.

37. Δεδομένου ότι μια απόφαση με την οποία διαπιστώνεται ότι δεν έχει επέλθει συμμόρφωση θα είχε έννομες συνέπειες για τη θέση του οικείου κράτους μέλους, θα υπέκειτο, κατ' αρχήν, σε δικαστικό έλεγχο στο πλαίσιο της συνήθους προσφυγής ακυρώσεως. Η αναγνώριση στην Επιτροπή μιας τέτοιας εξουσίας, η οποία δεν παρέχεται ρητά από τη Συνθήκη, δεν θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι σημαίνει ότι το όργανο αυτό θα μπορούσε να τροποποιήσει κατά κάποιον τρόπο μια απόφαση του Δικαστηρίου· δεδομένου ότι η εκ μέρους του Δικαστηρίου επιβολή χρηματικής ποινής εξαρτάται από την εξακολούθηση μιας συγκεκριμένης πραγματικής και νομικής καταστάσεως, η απόφαση με την οποία η Επιτροπή θα δεχόταν την παύση της παραλείψεως συμμορφώσεως θα αποτελούσε

21 — Διάταξη της 28ης Μαρτίου 1980, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 24/80 R και 97/80 R (Συλλογή τόμος 1980/ΙΙ, σ. 1, σκέψη 11).

απλώς μια διαπίστωση πραγματικού περιστατικού, ήτοι της μεταβολής της καταστάσεως. Η απόφαση αυτή θα μπορούσε να ληφθεί βάσει των ιδίων κριτηρίων με εκείνα που εφαρμόζονται όταν η Επιτροπή αποφασίζει αν θα συντάξει ή όχι αιτιολογημένη γνώμη κατά το άρθρο 171, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο. Δεδομένου ότι σκοπός της επιβολής χρηματικής ποινής είναι η διασφάλιση της πλήρους συμμορφώσεως με την πρώτη δικαστική απόφαση, φρονώ ότι η Επιτροπή δεν θα μπορούσε, π.χ., να μειώσει το ύψος μιας χρηματικής ποινής επιβληθείσας από το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη την τυχόν μερική συμμόρφωση που προβάλλει το κράτος μέλος.

στ) *Τα κριτήρια επιλογής χρηματικής ποινής και υπολογισμού του ύψους της*

38. Το άρθρο 171 διακρίνει μεταξύ δύο κατηγοριών χρηματικών ποινών, ήτοι του κατ' αποκοπήν ποσού και της χρηματικής ποινής, χωρίς να παρέχει οποιαδήποτε ένδειξη σχετικά με τα κριτήρια για την επιλογή μεταξύ τους. Η διάκριση αυτή είναι γνωστή στο κοινοτικό δίκαιο και, συγκεκριμένα, στον τομέα του δικαίου του ανταγωνισμού· π.χ., τα άρθρα 15 και 16 του κανονισμού 17 του 1962 εξουσιοδοτούν την Επιτροπή να επιβάλλει σε επιχειρήσεις πρόστιμα και χρηματικές ποινές για παραβάσεις των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρων 81 ΕΚ και 82 ΕΚ) και για παραβάσεις διαδικαστικών κανόνων στον τομέα αυτόν [22]. Μολονότι οι περιστάσεις υπό τις οποίες μπορούν να εφαρμοστούν οι διατάξεις αυτές είναι εντελώς διαφορετικές από εκείνες που υφίστανται σε διαδικασίες δυνάμει του άρθρου 171, παράγραφος 2, μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι οι συντάκτες της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση δανείστηκαν τη διάκριση από αυτόν τον κλάδο δικαίου. Ανεξαρτήτως του εάν τούτο είναι αληθές, η επιβολή χρηματικής ποινής είναι η πλέον πρόσφορη κύρωση που μπορεί να επιβάλει το Δικαστήριο στην περίπτωση της εξακολουθήσεως μιας παραλείψεως συμμορφώσεως κράτους μέλους προς απόφαση με την οποία αναγνωρίζεται ότι έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη. Συμφωνώ με την άποψη που διατύπωσε η Επιτροπή με την ανακοίνωση 96/C 242/07 ότι, δηλαδή, μια τέτοια κύρωση συμβάλλει στη διασφάλιση της συμμορφώσεως το ταχύτερο δυνατό [23]. Ωστόσο, η επιβολή της καταβολής κατ' αποκοπήν ποσού ενδείκνυται ίσως στην περίπτωση κατά την οποία το κράτος μέλος συμμορφώθηκε προς την αρχική απόφαση επί παραβάσεως μετά την κίνηση ενώπιον του Δικαστηρίου της διαδικασίας του άρθρου 171, αλλά πριν από την έκδοση της αποφάσεως επί της διαδικασίας αυτής και εφόσον το Δικαστήριο κρίνει ότι η καταβολή αυτή θα ήταν λυσιτελής, π.χ., προς αντιστάθμιση της απώλειας ιδίων πόρων της Κοινότητας, την οποία προκάλεσε η παράνομη ενέργεια ή παράλειψη του κράτους μέλους ή προς αποτροπή άλλων περιπτώσεων μη συμμορφώσεως.

39. Για τον υπολογισμό του ύψους της χρηματικής ποινής, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη τη σοβαρότητα της βασικής παραβάσεως, τη διάρκειά της και το αποτρεπτικό αποτέλεσμα της κυρώσεως. Τόσο η πρωτοβουλία που έγκειται στην πρόταση γενικών κριτηρίων για τον υπολογισμό του ύψους της χρηματικής ποινής, στα οποία έχει πρόσβαση το κοινό, όσο και τα ίδια τα γενικά κριτήρια, όπως εκτίθενται στην ανακοίνωση 97/C 63/02 της Επιτροπής [24], μου φαίνονται, εκ πρώτης όψεως και δεδομένου ότι, στην υπό κρίση υπόθεση, δεν επικρίθηκαν πειστικά, ανεπίληπτα. Ωστόσο, διατηρώ αμφιβολίες σχετικά με την ορθότητα του ειδικού

22 — Κανονισμός 17 του Συμβουλίου, πρώτος κανονισμός εφαρμογής των άρθρων 85 και 86 της Συνθήκης (ΕΕ ειδ. έκδ. 08/001, σ. 25).

23 — Όπ.π. (υποσημείωση 9), σημείο 4.

24 — Όπ.π. (υποσημείωση 9).

κριτηρίου με το οποίο η Επιτροπή υπολογίζει τη δυνατότητα πληρωμής ενός κράτους μέλους. Ο συντελεστής n είναι η τετραγωνική ρίζα του πηλίκου της διαιρέσεως του ΑΕΠ του κράτους μέλους που διέπραξε την παράβαση με το ΑΕΠ του μικρότερου κράτους μέλους και της διαιρέσεως του αριθμού των ψήφων που διαθέτει το εν λόγω κράτος μέλος όταν το Συμβούλιο αποφασίζει με ειδική πλειοψηφία με τον αριθμό των ψήφων που διαθέτει το μικρότερο κράτος μέλος [25]. Συγκεκριμένα, ένας αριθμός που αντιπροσωπεύει το σταθμισμένο ΑΕΠ του κράτους μέλους που διέπραξε την παράβαση πολλαπλασιάζεται επί έναν αριθμό που αντιπροσωπεύει τον σταθμισμένο αριθμό των ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο, ώστε να προκύψει ο συντελεστής n που του αντιστοιχεί, με σκοπό τον υπολογισμό της γεωμετρικής μέσης τιμής των δύο στοιχείων.

40. Μολονότι το σταθμισμένο ΑΕΠ ενός κράτους μέλους αποτελεί αναμφισβήτητα κρίσιμο στοιχείο για τον υπολογισμό της δυνατότητάς του πληρωμής, η Επιτροπή δεν έχει αποδείξει τη λυσιτέλεια του συνυπολογισμού του σταθμισμένου αριθμού των ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο το κράτος μέλος που διέπραξε την παράβαση. Ο αριθμός αυτός απορρέει από μια πολιτική συμφωνία, η οποία, στην πράξη, αποτελεί αντικείμενο αναδιαπραγματεύσεως κάθε φορά που νέα κράτη μέλη εισέρχονται στην Κοινότητα και, τώρα πλέον, στην Ένωση [26]. Ανεξαρτήτως του ποιοι παράγοντες λαμβάνονται υπόψη για τον καθορισμό του αριθμού των ψήφων που διαθέτει στο Συμβούλιο ένα κράτος μέλος, η Συνθήκη και, ειδικότερα, τα αριθμητικά στοιχεία που αναφέρονται στο άρθρο 148, παράγραφος 2, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 205, παράγραφος 2, ΕΚ) δεν περιέχουν καμία ένδειξη περί του ότι ο καθορισμός αυτός σχετίζεται με οποιονδήποτε τρόπο προς τη δυνατότητα των κρατών μελών να καταβάλλουν τις χρηματικές ποινές που τους επιβάλλονται [27]. Τούτο εμφαίνεται από το γεγονός ότι, από την άποψη αυτή, όλα τα κράτη μέλη εκτός από δύο (Ισπανία και Λουξεμβούργο) διαιρούνται σε δύο ομάδες, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι τυχόν σημαντικές διαφορές μεταξύ των κρατών μελών κάθε ομάδας όσον αφορά τη δυνατότητά τους να καταβάλλουν τα ποσά χρηματικών κυρώσεων. Αν ο συντελεστής που εκφράζει τον σταθμισμένο αριθμό των ψήφων που διαθέτει ένα κράτος μέλος στο Συμβούλιο είναι άνευ σημασίας όσον αφορά τη δυνατότητα πληρωμής του εν λόγω κράτους μέλους, πρέπει να γίνει δεκτό ότι ο συντελεστής n δεν αποτελεί πρόσφορη βάση υπολογισμού του ύψους μιας χρηματικής ποινής.

41. Όταν ερωτήθηκε σχετικά με το ζήτημα αυτό κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής υποστήριξε ότι πρόκειται για ένα αντικειμενικό κριτήριο, το οποίο εκφράζει την ισχύ κάθε κράτους μέλους στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων. Τούτο παραγνωρίζει σε ορισμένο βαθμό το γεγονός ότι οι αποφάσεις με τις οποίες επιβάλλονται υποχρεώσεις στα κράτη μέλη δεν λαμβάνονται όλες από το Συμβούλιο και μάλιστα με ειδική πλειοψηφία· η λογική συνέπεια της απόψεως αυτής θα ήταν να γίνει δεκτό ότι ο συντελεστής που εκφράζει τον σταθμισμένο αριθμό των ψήφων θα έπρεπε να ισούται με 1 για κάθε κράτος μέλος, εάν η βασική παράβαση αφορά διατάξεις της Συνθήκης ή διατάξεις θεσπισθείσες με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου, και με 0, εάν η βασική υποχρέωση απορρέει από διατάξεις θεσπισθείσες από την Επιτροπή, καθώς και ότι θα έπρεπε να μειώνεται κατά το ήμισυ για κάθε κράτος μέλος, εάν η ρύθμιση που επιβάλλει την υποχρέωση θεσπίστηκε από το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο με τη διαδικασία της συναποφάσεως.

25 — Βλ. υποσημείωση 12 της ανακοινώσεως 97/C 63/02, όπ.π. (υποσημείωση 9).

26 — Βλ. το πρωτόκολλο σχετικά με τα όργανα ενόψει της διευρύνσεως της Ευρωπαϊκής Ενώσεως, που προσαρτήθηκε στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στις τρεις κοινοτικές Συνθήκες και το οποίο θεσπίστηκε μαζί με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (ΕΕ 1997, C 340, σ. 111).

27 — Ο συνάδελφός μου γενικός εισαγγελέας Ruiz-Jarabo Colomer έχει επίσης ορισμένες αμφιβολίες συναφώς· βλ. τις προαναφερθείσες στην υποσημείωση 6 προτάσεις του, παράγραφος 112, υποσημείωση 40.

42. Εάν δεν λαμβανόταν υπόψη ο συντελεστής που εκφράζει τον σταθμισμένο αριθμό των ψήφων, ως μόνο πλαίσιο αναφοράς για τον υπολογισμό της δυνατότητας πληρωμής του κράτους μέλους θα παρέμενε το σταθμισμένο ΑΕΠ. Τούτο δεν σημαίνει ότι δεν θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κανένας άλλος παράγοντας. Η Επιτροπή έχει την ευχέρεια να αναθεωρήσει σε μελλοντικές υποθέσεις τη μέθοδο υπολογισμού που εφαρμόζει. Εντός αυτού του πλαισίου, είναι σκόπιμο να γίνει αναφορά στις διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) 1467/97 του Συμβουλίου, της 7ης Ιουλίου 1997, για την επιτάχυνση και τη διασαφήνιση της εφαρμογής της διαδικασίας υπερβολικού ελλείμματος [28]. Ο κανονισμός αυτός περιέχει, μεταξύ άλλων, διατάξεις για την εφαρμογή του άρθρου 104 Γ, παράγραφος 11, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 104, παράγραφος 11, ΕΚ), που εξουσιοδοτεί το Συμβούλιο, έστω και μόνο σε πολύ συγκεκριμένες περιστάσεις, να επιβάλει πρόστιμα σε κράτος μέλος που παρέλειψε να συμμορφωθεί προς απόφαση με την οποία το Συμβούλιο έχει ορίσει τα μέτρα που το κράτος μέλος οφείλει να λάβει για να μειώσει το υπερβολικό δημοσιονομικό του έλλειμμα. Το άρθρο 12 του κανονισμού επιβάλλει στο μη συμμορφούμενο κράτος μέλος την υποχρέωση να προβεί σε κατάθεση η οποία περιλαμβάνει «σταθερή συνιστώσα ίση με το 0,2 % του ΑΕΠ και μεταβλητή συνιστώστα ίση με το ένα δέκατο της διαφοράς μεταξύ του εκφρασμένου σε ποσοστό του ΑΕΠ ελλείμματος του προηγούμενου έτους και της τιμής αναφοράς του 3 % του ΑΕΠ», χωρίς να υπερβαίνει το 0,5 % του ΑΕΠ. Η κατάθεση μπορεί να μετατραπεί σε πρόστιμο, αν το κράτος μέλος δεν διορθώσει το έλλειμμά του εντός δύο ετών.

43. Ανεξαρτήτως του εάν το Δικαστήριο συμμεριστεί ή όχι τις αμφιβολίες μου σχετικά με τον συντελεστή π, συμφωνώ απολύτως με την άποψη της Επιτροπής ότι, για τον υπολογισμό του ύψους οποιασδήποτε χρηματικής κυρώσεως επιβαλλομένης σε κράτος μέλος, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη τόσο η σοβαρότητα της βασικής παραβάσεως (ενώ η διάρκεια δεν είναι, κατά την άποψή μου, παρά μόνο μια πτυχή της σοβαρότητας αυτής) όσο και η απαίτηση να έχει η κύρωση επαρκώς αποτρεπτικό αποτέλεσμα. Το πρώτο από τα στοιχεία αυτά εκφράζει την αρχή της ίσης μεταχειρίσεως, που είναι θεμελιώδης στο πλαίσιο της κοινοτικής έννομης τάξης, και απαιτεί όμοιες καταστάσεις να αντιμετωπίζονται με όμοιο τρόπο και διαφορετικές καταστάσεις με διαφορετικό τρόπο [29]. Επομένως, θα ήταν εσφαλμένη η αντιμετώπιση με την ίδια αυστηρότητα, π.χ., μιας παραβάσεως που απορρέει από την εσφαλμένη, πλην όμως καλόπιστη, εφαρμογή ενός, ενδεχομένως, ασαφούς κανόνα του κοινοτικού δικαίου και μιας παραβάσεως που συνίσταται στην εσκεμμένη και κατάφωρη παράβαση ενός πάγιου κανόνα [30]. Η ίδια αρχή θα δικαιολογούσε την απαίτηση να λαμβάνει υπόψη το Δικαστήριο, κατά κανόνα [31], κατά τον υπολογισμό του ύψους χρηματικής κυρώσεως, τη δυνατότητα πληρωμής του κράτους μέλους. Η απαίτηση υπάρξεως επαρκούς αποτρεπτικού αποτελέσματος είναι εγγενής στην κατ' αρχήν παροχή στο Δικαστήριο εξουσίας επιβολής χρηματικών κυρώσεων και στην ανάγκη διασφαλίσεως της πρακτικής αποτελεσματικότητας του άρθρου 171, παράγραφος 2. Στην υπόθεση Von Colson και Kamann, που αφορούσε μια παρόμοια ασάφεια που παρουσίαζε ο ορισμός των κυρώσεων που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση της οδηγίας 76/207/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 9ης Φεβρουαρίου 1976, περί της εφαρμογής της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως ανδρών και γυναικών όσον αφορά την πρόσβαση σε απασχόληση, στην επαγγελματική εκπαίδευση και προώθηση και τις συνθήκες εργασίας [32], το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα κράτη

28 — ΕΕ 1997, L 209, σ. 6.

29 — Βλ., π.χ., τη διατύπωση της αρχής αυτής στην απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 1984, 106/83, Sermide (Συλλογή 1984, σ. 4209, σκέψη 28).

30 — Βλ. ανακοίνωση 97/C 63/02, ό.π. (υποσημείωση 9), σημείο 3.1.1.

31 — Στην περίπτωση κατά την οποία επιβάλλεται χρηματική κύρωση προς αντιστάθμιση της απώλειας ιδίων πόρων της Κοινότητας, το ύψος της κυρώσεως θα έπρεπε να εκφράζει το ύψος της απώλειας.

32 — ΕΕ ειδ. έκδ. 05/002, σ. 70.

μέλη πρέπει να διασφαλίζουν την «αποτελεσματικότητα και την αποτρεπτική ενέργεια» κάθε τέτοιας κυρώσεως [33]. Οι ίδιες απαιτήσεις μπορούν, κατά την άποψή μου, να ισχύουν όσον αφορά τις κυρώσεις που επιβάλλει το Δικαστήριο δυνάμει του άρθρου 171, παράγραφος 2. Φρονώ ότι το ύψος οποιασδήποτε χρηματικής κυρώσεως πρέπει, επιπλέον, να συνάδει προς την αρχή της αναλογικότητας, όπως έχει διατυπωθεί στο τρίτο εδάφιο του άρθρου 3 Β της Συνθήκης ΕΚ (νυν τρίτο εδάφιο του άρθρου 5 ΕΚ), το οποίο προβλέπει ότι «η δράση της Κοινότητας δεν υπερβαίνει τα αναγκαία όρια για την επίτευξη των στόχων της παρούσας Συνθήκης».

ζ) *Εφαρμογή στην υπό κρίση υπόθεση*

44. Οι αμφιβολίες που εξέφρασα ανωτέρω, υπό στοιχείο στ', σχετικά με τα κριτήρια που εφαρμόζει η Επιτροπή για τον υπολογισμό του ύψους της χρηματικής ποινής που προτείνει να επιβληθεί στην Ελληνική Δημοκρατία είναι άνευ σημασίας όσον αφορά το ζήτημα αν το Δικαστήριο πρέπει να επιβάλει τέτοια χρηματική ποινή στην υπό κρίση υπόθεση. Κατ' αρχάς, όπως εξέθεσα ανωτέρω, φρονώ ότι το Δικαστήριο δεν δεσμεύεται από την πρόταση της Επιτροπής και ότι, επομένως, η τυχόν εσφαλμένη νομική ή πραγματική εκτίμηση της Επιτροπής δεν θα επηρέαζε την απόφαση του Δικαστηρίου. Δεύτερον, μολονότι αμφισβήτησε, πράγματι, την εκτίμηση της Επιτροπής περί της σοβαρότητας και της διάρκειας της παραλείψεως συμμορφώσεως, η Ελληνική Δημοκρατία δεν ισχυρίστηκε ότι, στο πλαίσιο του προσδιορισμού της προταθείσας χρηματικής κυρώσεως, δεν ελήφθη υπόψη η δυνατότητά της πληρωμής.

45. Διατύπωσα την άποψη ότι η πρόταση της Επιτροπής όσον αφορά τις χρηματικές κυρώσεις πρέπει να θεωρείται ως πρόταση διαδίκου, με αποτέλεσμα να ισχύει το σύνηθες βάρος αποδείξεως, αλλά και να έχει το καθού κράτος μέλος τη δυνατότητα να αμφισβητήσει την ορθότητά της καθώς και, τέλος, να υπόκειται η πρόταση αυτή στον έλεγχο του Δικαστηρίου. Στην πλειονότητα των περιπτώσεων, τούτο θα σημαίνει ότι, εφόσον ο ένας εκ των διαδίκων, δηλαδή η Επιτροπή, προβάλλει ένα πειστικό και εύλογο επιχείρημα, το οποίο δεν αντικρούεται από τον έτερο διάδικο, δηλαδή το κράτος μέλος, το επιχείρημα αυτό θα γίνει δεκτό από το Δικαστήριο. Ωστόσο, τρία στοιχεία στην υπό κρίση υπόθεση με οδηγούν να προτείνω μια διαφορετική προσέγγιση όσον αφορά το σχετικό με τα δικαιώματα ψήφου στοιχείο. Πρώτον, αυτή είναι η δεύτερη μόνον από τις υποβληθείσες στο Δικαστήριο υποθέσεις που έχουν εκδικαστεί με τη νέα αυτή διαδικασία. Μέχρι σήμερα το Δικαστήριο δεν έχει αποφανθεί επί της πρώτης υποθέσεως. Είναι σημαντικό να διατυπωθούν σαφείς οδηγίες για τις μελλοντικές υποθέσεις, στο μέτρο που τούτο είναι δυνατό εντός του πλαισίου της υπό κρίση υποθέσεως. Δεύτερον, ο συνυπολογισμός του στοιχείου που συνίσταται στον σταθμισμένο αριθμό ψήφων εγείρει ένα σημαντικό ζήτημα αρχής, το οποίο, κατά την άποψή μου, δεν πρέπει να παραγνωριστεί. Τρίτον, εκ πρώτης όψεως, προκύπτει ότι κανένα κράτος μέλος δεν έχει συμφέρον να βάλει κατά του συνυπολογισμού του στοιχείου αυτού. Για όλα τα κράτη μέλη εκτός από το Λουξεμβούργο, το οποίο λαμβάνεται ως σημείο αναφοράς, ο συνυπολογισμός του στοιχείου αυτού θα έχει ως αποτέλεσμα τη μείωση του

33 — Απόφαση της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891, σκέψη 28)· βλ., επίσης, τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέως Rozès στην ίδια υπόθεση (ειδικότερα, σ. 1917 έως 1919, παράγραφοι 3 και 4).

ύψους της προτεινόμενης χρηματικής κυρώσεως [34]. Στην περίπτωση του Λουξεμβούργου δεν έχει ούτε θετική ούτε αρνητική επίπτωση. Από την άποψη αυτή, φαίνεται αμφίβολο το αν στο πλαίσιο του συνυπολογισμού αυτού διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση των κρατών μελών.

46. Η Ελληνική Δημοκρατία δεν αμφισβήτησε το γεγονός ότι παρέλειψε να συμμορφωθεί προς την απόφαση του Δικαστηρίου στην αρχική υπόθεση περί παραβάσεως. Τα μόνα επιχειρήματα που προβάλλει προς υπεράσπισή της, πέραν των ισχυρισμών που προβάλλει όσον αφορά το παραδεκτό, οι οποίοι εξετάστηκαν ανωτέρω, ήτοι ότι ορισμένα επαγγέλματα καλύπτονται ήδη και ότι επίκειται η υπογραφή σχεδίου προεδρικού διατάγματος, είναι τα ίδια επιχειρήματα που προέβαλε ανεπιτυχώς στην αρχική υπόθεση. Κατά την προφορική διαδικασία, η Ελληνική Δημοκρατία υποστήριξε ότι έχει ένα πολύ προηγμένο σύστημα για την αναγνώριση διπλωμάτων που απονέμονται από αλλοδαπά εκπαιδευτικά ιδρύματα· συγχρόνως, πληροφόρησε το Δικαστήριο ότι, κατά το διάστημα των 22 μηνών μέχρι τον Οκτώβριο του 1999, η αρμόδια διοικητική αρχή απέρριψε το ένα τρίτο των αιτήσεων που της είχαν υποβληθεί και οι οποίες ανέρχονταν σε 12 000. Κανένα από τα πραγματικά αυτά περιστατικά, ακόμη και αποδεικνυόμενο, δεν αρκεί για να συναχθεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία έχει συμμορφωθεί προς την απόφαση στην αρχική υπόθεση, ενώ, επιπλέον, η Ελληνική Δημοκρατία παραδέχεται ρητά ότι η οδηγία δεν έχει μεταφερθεί πλήρως στην ελληνική έννομη τάξη.

34 — Έτσι, π.χ., η εφαρμογή του συντελεστή n μειώνει τον συντελεστή που αντιστοιχεί στη δυνατότητα πληρωμής της Γερμανίας από 140, περίπου, σε 26,4.

47. Συμφωνώ με την άποψη της Επιτροπής ότι η ενδεδειγμένη στην υπό κρίση υπόθεση χρηματική κύρωση είναι μια χρηματική ποινή, ότι η βασική παράβαση σχετικά με την οποία εκδόθηκε η απόφαση στην πρώτη υπόθεση περί παραβάσεως είναι σοβαρή και ότι η διάρκεια της παραλείψεως συμμορφώσεως είναι αρκετά μακρά, ώστε να πρέπει να ληφθεί υπόψη για τον προσδιορισμό του ύψους της ποινής. Ωστόσο, δεν κατανοώ πλήρως τον ισχυρισμό της Επιτροπής ότι έλαβε υπόψη όλα τα μέτρα που θέσπισαν οι ελληνικές αρχές για να αντιμετωπίσουν το πρόβλημα αυτό, εφόσον, όπως ανέφερε ο εκπρόσωπος της Επιτροπής κατά την προφορική διαδικασία στην υπόθεση C-387/97, κανένας από τους διαδίκους δεν επιχείρησε καν ούτε να υπαινιχθεί, έστω, ότι έχει γίνει μια αρχή τηρήσεως της αρχικής αποφάσεως του Δικαστηρίου. Η παράλειψη κράτους μέλους να προβεί σε οποιαδήποτε συγκεκριμένη ενέργεια για να συμμορφωθεί προς δικαστική απόφαση διαπιστώνουσα παράβαση πρέπει να θεωρηθεί ως επιβαρυντική περίσταση.

48. Δεδομένου ότι δεν υπάρχει ούτε καμία ένδειξη στη Συνθήκη ούτε καμία παγιωμένη πρακτική συναφώς, φρονώ ότι το Δικαστήριο θα πρέπει να δεχθεί τα αριθμητικά στοιχεία που προτείνει η Επιτροπή στην υπό κρίση υπόθεση όσον αφορά το ομοιόμορφο σταθερό βασικό ποσό και τους συντελεστές σοβαρότητας και διάρκειας. Ωστόσο, για τους λόγους που προεκτέθηκαν, δεν θεωρώ ότι ο αριθμός των ψήφων που διαθέτει ένα κράτος μέλος στο Συμβούλιο αποτελεί παράγοντα που πρέπει να λαμβάνεται υπόψη για τον καθορισμό της δυνατότητάς του πληρωμής και, συνακόλουθα, προτείνω να ληφθεί υπόψη, αντ' αυτού, το απλούστερο αριθμητικό στοιχείο που συνίσταται στο σταθμισμένο ΑΕΠ του. Στην περίπτωση της Ελλάδας, αν ληφθεί υπόψη ο συντελεστής n που προκύπτει με τον τρόπο υπολογισμού

που προτείνει η Επιτροπή, θα προκύψει δυνατότητα πληρωμής ανερχόμενη σε 6,724 ήτοι χρηματική ποινή ύψους 67 240 ευρώ ημερησίως. Δεν αγνοώ ότι το ποσό αυτό είναι κάπως μεγαλύτερο από εκείνο που πρότεινε η Επιτροπή. Ωστόσο, δεν θεωρώ ότι το αυξημένο ποσό που πρότεινα είναι τόσο μεγαλύτερο από εκείνο που πρότεινε η Επιτροπή, ώστε να θίγονται τα δικαιώματα άμυνας της Ελληνικής Δημοκρατίας ή να παραβιάζεται η προαναφερθείσα αρχή της αναλογικότητας. Όσον αφορά το ζήτημα της επιβολής χρηματικών κυρώσεων δυνάμει του άρθρου 171, φρονώ ότι το Δικαστήριο έχει πλήρη δικαιοδοσία, υπό την έννοια του άρθρου 172 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 229 ΕΚ). Μολονότι τούτο δεν έχει, αφ' εαυτού, αποφασιστική σημασία, θεωρώ σκόπιμο να προσθέσω ότι δεν υπάρχουν αποδεικτικά στοιχεία περί του ότι το ποσό των 41 000 ευρώ ημερησίως που πρότεινε η Επιτροπή όταν άσκησε την προσφυγή της τον Μάιο του 1998 είχε επαρκώς αποτρεπτικό αποτέλεσμα ώστε η Ελληνική Δημοκρατία να προβεί σε οποιαδήποτε λυσιτελή ενέργεια για να συμμορφωθεί, έστω εν μέρει, με την πρώτη απόφαση επί παραβάσεως, κατά τους 17 μήνες που διέρρευσαν μέχρι την έναρξη της προφορικής διαδικασίας.

η) *Δικαστικά έξοδα*

49. Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε ως προς όλους τους ισχυρισμούς της και ότι η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί το καθού κράτος μέλος στα δικαστικά έξοδα, προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί το αίτημα της Επιτροπής.

III — Πρόταση

50. Ενόψει των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς την απόφαση του Δικαστηρίου της 23ης Μαρτίου 1995 στην υπόθεση C-385/93, Επιτροπή κατά Ελλάδος, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 171, παράγραφος 1, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 228, παράγραφος 1, ΕΚ),

— να υποχρεώσει την Ελληνική Δημοκρατία να καταβάλει στην Επιτροπή χρηματική ποινή ανερχόμενη σε 67 240 ευρώ ημερησίως, έως ότου θεσπιστούν τα αναγκαία μέτρα, και

— να καταδικάσει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.