ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ G. FEDERICO MANCINI της 24ης Μαΐου 1988 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με προσφυγή που πρωτοκολλήθηκε στις 20 Ιουλίου 1987, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σάς ζητεί να αναγνωρίσετε ότι η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει η Συνθήκη της Ρώμης. Και τούτο διότι δεν έλαβε εμπροθέσμως τα μέτρα εσωτερικού δικαίου που ήταν αναγκαία για την εκτέλεση της απόφασης 85/276 της Επιτροπής, της 24ης Απριλίου 1985, σχετικά με την ασφάλιση στην Ελλάδα των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου και των πιστώσεων που χορηγούνται από τις ελληνικές κρατικές τράπεζες (ΕΕ L 152, σ. 25).

Τα πραγματικά περιστατικά. Το άρθρο 13 του νόμου 1256/82, της 28ης/31ης Μαΐου 1982, με το οποίο τροποποιήθηκαν τα άρθρα 31, παράγραφος 1, και 54, παράγραφος 1, του νόμου 400/1970, της 13ης/17ης Ιανουαρίου 1970, ορίζει ότι: α) όλα τα περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου, περιλαμβανομένων και αυτών των ελληνικών δημοσίων επιχειρήσεων, μπορούν να ασφαλίζονται μόνο από εταιρίες του δημοσίου τομέα· β) οι κρατικές τράπεζες υποχρεούνται να υποδεικνύουν εγγράφως στους πελάτες τους να ασφαλίζονται σε εταιρίες που υπάγονται και ελέγχονται από το δημόσιο τραπεζικό τομέα.

Φρονώντας ότι η διάταξη αυτή αντιβαίνει προς το άρθρο 90, παράγραφος 1, σε συνδυασμό προς τα άρθρα 52, 53, 5, δεύτερη παράγραφος, και 3, στοιχείο στ), της Συνθήκης, η Επιτροπή κοινοποίησε στις 30 Μαΐου 1985 στην κυβέρνηση των Αθηνών την απόφαση 85/276, με την οποία την καλούσε να ανακοινώσει εντός δύο μηνών τα μέτρα που θέσπισε για να θέσει τέρμα στην εν λόγω ασυμφωνία. Με έγγραφο της 30ής Σεπτεμβρίου 1985, η προθεσμία παρατάθηκε μέχρι τις 18 Οκτωβρίου· η Ελλάδα όμως μόλις στις 29 αυτού του μήνα απάντησε στο κοινοτικό όργανο, διαβεβαιώνοντας ότι θα θεσπίζονταν σύντομα οι αιτούμενες τροποποιήσεις. Επειδή όμως την υπόσχεση αυτή δεν ακολούθησε κάποια ενέργεια, η Επιτροπή κίνησε στις 8 Απριλίου 1986 τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, αποστέλλοντας στην Ελληνική Δημοκρατία τη συνήθη έγγραφη όχληση, μερικές δε εβδομάδες αργότερα (στις 26 Μαΐου) και σχετική υπόμνηση.

Στις 11 Ιουλίου 1986 η Ελλάδα επιβεβαίωσε ότι η αμφισβητούμενη διάταξη επρόκειτο να τροποποιηθεί και ότι το σχετικό σχέδιο νόμου επρόκειτο να κατατεθεί σύντομα στη Βουλή. Αυτή η αναληφθείσα υποχρέωση επιβεβαιώθηκε τόσο κατά την υπουργικού επιπέδου συνάντηση που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα στις 28 και 29 Ιουλίου του ίδιου έτους, όσο και με το από 4 Νοεμβρίου 1986 έγγραφο, με το οποίο η Ελλάδα απάντησε σε νέα υπόμνηση που της είχε διαβιβάσει στις 13 Οκτωβρίου η Επιτροπή. Αυτή γνωστοποίησε (1η Δεκεμβρίου) ότι έλαβε γνώση των διαβεβαιώσεων αυτών, δηλώνοντας ότι ήταν διατεθειμένη να αναστείλει τη διαδικασία αναγνωρίσεως παραβάσεως, αν η ελληνική κυβέρνηση απηύθυνε « στις αρμόδιες υπηρεσίες » εγκύκλιο, με την οποία « θα καλούσε τις κρατικές τράπεζες και τις ασφαλιστικές εταιρίες να συμμορφωθούν αμέσως προς τις διατάξεις ... με τις οποίες τροποποιείται ο νόμος 1256/82, εν αναμονή της τυπικής ψηφίσεως του κειμένου από τη Βουλή ».

Καμιά εγκύκλιος, ωστόσο, δεν εκδόθηκε. Στις 17 Φεβρουαρίου 1987, συνεπώς, η Επιτροπή διατύπωσε την επιβεβλημένη αιτιολογημένη

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

γνώμη, καλώντας την Ελλάδα να λάβει τα αιτούμενα μέτρα εντός δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς της. Η κυβέρνηση των Αθηνών δεν απάντησε, η δε Επιτροπή άσκησε την προσφυγή επί της οποίας καλείσθε να αποφασίσετε.

2. Η άμυνα του καθού κράτους στηρίζεται σε δύο επιχειρήματα: α) στο μη δεσμευτικό χαρακτήρα και β) στην έλλειψη νομιμότητας της απόφασης 85/276.

Με το πρώτο επιχείρημα, η Ελλάδα ισχυρίζεται αφενός ότι η Επιτροπή για πρώτη φορά χρησιμοποίησε το άρθρο 90, παράγραφος 3, της Συνθήκης ως νομική βάση αποφάσεως και αφετέρου ότι η φύση της πράξεως αυτής δεν είναι αδιαμφισβήτητη: έγκριτοι συγγραφείς, πράγματι, έχουν φτάσει να την αντιλαμβάνονται ως γνώμη, έστω και σημαντικού « ηθικού βάρους » (Pappalardo, Régime de l' article 90 du traité CEE — Les aspects juridiques στο l' entreprise publique et la concurrence, les articles 90 e 37 du traité CEE et leurs relations avec la concurrence, *Semaine de Bruges 1968,* Bruges 1969, σ. 81). Το γεγονός, επομένως, ότι η πράξη αυτή δεν έχει προσβληθεί δεν συνεπάγεται καμιά αναγνώριση του κύρους της και δεν αποκλείει την αμφισβήτησή της ενώπιον του Δικαστηρίου. Διαφορετική λύση θα στερούσε τα κράτη μέλη της προστασίας την οποία τους εξασφαλίζει το άρθρο 169 τόσο προ όσο και μετά την άσκηση προσφυγής και η οποία είναι ευρύτερη της προστασίας που τους παρέχει η « συνοπτική » διαδικασία που απορρέει από το συνδυασμό των άρθρων 90 και 173.

Με το δεύτερο επιχείρημα, η ελληνική κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η αιτίαση περί μη συμφωνίας του άρθρου 13 του νόμου 1256/82 προς το κοινοτικό δίκαιο δεν θεμελιώνεται σε πραγματιστική και αντικειμενική ανάλυση της εθνικής αγοράς ασφαλειών: ειδικότερα, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η διάταξη αυτή εμποδίζει το ενδοκοινοτικό εμπόριο, τον ελεύθερο ανταγωνισμό ή την εγκατάσταση στην Ελλάδα των ασφαλιστικών εταιριών άλλων κρατών μελών και ότι αντιβαίνει επομένως προς τα άρθρα 3, στοιχείο στ), 5, δεύτερη παράγραφος, 52 και 53 της Συνθήκης. Η εκδοθείσα απόφαση φαίνεται, τέλος, να παραγνωρίζει την αρχή της αναλογικότητας.

3. Κατά την άποψή μου, τα επιχειρήματα αυτά που συνόψισα πρέπει να απορριφθούν. Παρατηρώ, πρώτον, ότι η νομιμότητα της αποφάσεως 85/276 δεν μπορεί να αμφισβητηθεί με την παρούσα διαδικασία. Προς απόδειξη όμως αυτού του ισχυρισμού, είναι περιττό να αποφανθεί κανείς επί του παραδεκτού της ενστάσεως του άρθρου 184 στο πλαίσιο διαδικασίας προσφυγής λόγω παραβάσεως (για μια διεξοδική περιγραφή της σχετικής βιβλιογραφίας και νομολογίας, βλέπε, ωστόσο, Kovar, « Contentieux de la légalité — L' exception d' illégalité », στον *Jurisclasseur de droit international,* 1981, fasc. 161-C, τρίτο μέρος, παράγραφοι 19 έως 25). Αρκεί, πράγματι, να σημειωθεί ότι, κατά τη νομολογία σας, η ένσταση αυτή δεν μπορεί να προβληθεί έναντι ατομικών αποφάσεων, πλην της οριακής περιπτώσεως κατά την οποία αυτές τελούν σε αντίθεση προς συνταγματική αρχή (αποφάσεις της 10ης Δεκεμβρίου 1969, συνεκδικασθείσες υποθέσεις 6 και 11/69, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Racc. 1969, σ. 523· της 12ης Ιουλίου 1973, υπόθεση 70/72, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, Racc. 1973, σ. 813· της 12ης Οκτωβρίου 1978, υπόθεση 156/77, Επιτροπή κατά Βελγίου, Racc. 1978, σ. 1881, και προτάσεις των γενικών εισαγγελέων Roemer και Mayras στις δύο πρώτες υποθέσεις).

Με βάση αυτά, παρατηρώ, για να χρησιμοποιήσω τη διατύπωση της απόφασης του Δικαστηρίου στις υποθέσεις 6 και 11/69, ότι η απόφαση 85/276 δεν « στερείται νομικής βάσεως από άποψη κοινοτικού δικαίου » (σκέψη 13)·

και τούτο διότι, κατά το άρθρο 90, παράγραφος 3, « η Επιτροπή μεριμνά για την εφαρμογή των διατάξεων ... [περί δημοσίων επιχειρήσεων] και απευθύνει ... κατάλληλες οδηγίες ή *αποφάσεις* προς τα κράτη μέλη » (η υπογράμμιση δική μου). Το εν λόγω μέτρο μπορούσε, φυσικά, να προσβληθεί εντός της προθεσμίας του άρθρου 173. Γνωρίζουμε όμως ότι η Ελλάδα άφησε να παρέλθει άπρακτη η προθεσμία αυτή· δεν είναι δε νοητό να μπορεί να θεραπεύσει την απραξία της του 1985 μετά δύο έτη. Ο λόγος είναι προφανής. Η προαναφερθείσα προθεσμία αποσκοπεί στο να αποφεύγεται η επ' αόριστον αμφισβήτηση των κοινοτικών πράξεων: αποτελεί, συνεπώς, εφαρμογή της πρώτης και σημαντικότερης αρχής — της ασφάλειας του δικαίου — από την οποία εμπνέεται το σύστημα των ενδίκων βοηθημάτων που θεσπίστηκε με τη Συνθήκη (βλέπε, σχετικά με τις αποφάσεις βάσει του άρθρου 93, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, την απόφαση της 12ης Οκτωβρίου 1978, όπ.π., σκέψη 24).

4. Εφόσον κατέληξα σ' αυτό το αποτέλεσμα, θα εξετάσω τις παρατηρήσεις τις οποίες διατυπώνει η ελληνική κυβέρνηση επί της αποφάσεως, μόνο και μόνο χάριν πληρότητας.

Το ότι, όσον αφορά την εφαρμογή του άρθρου 90, η απόφαση αυτή δεν έχει προηγούμενα (και — προσθέτω εγώ — έχει γνωρίσει μία μόνο επανάληψη: την απόφαση της 22ας Ιουνίου 1987, σχετικά με τις εκπτώσεις των ναύλων στις αεροπορικές και θαλάσσιες μεταφορές που ισχύουν μόνο για τους ισπανούς υπηκόους που διαμένουν στις Καναρίους και Βαλεαρίδες Νήσους, ΕΕ L 194, σ. 28) είναι ακριβές· δεν έχει όμως καμιά σημασία από νομική άποψη. Αντιθέτως, είναι απολύτως εσφαλμένη η αμφισβήτηση της δυνατότητας αναγωγής της εν λόγω αποφάσεως στο πρότυπο του άρθρου 189 και εμφανίσεώς της ως πράξεως απολύτως δεσμευτικής για τον αποδέκτη της. Αλυσιτελής, ειδικότερα, είναι η εκ μέρους της Ελλάδας υπόμνηση της απόψεως του καθηγητή Pappalardo. Ο εν λόγω νομικός υποστήριξε, πράγματι, στο προαναφερθέν κείμενο, ότι η απονεμόμενη στην Επιτροπή εξουσία δεν πρέπει να υπερτιμάται, διότι, « αν το οικείο κράτος δεν συμμορφωθεί προς ... την απόφαση, δεν μένει παρά μόνο η προσφυγή στο άρθρο 169 ». Υπ' αυτό το πρίσμα πρέπει να αναγνωσθεί η — άλλωστε όχι ιδιαιτέρως επιτυχής — παραβολή που κάνει η Ελλάδα μεταξύ της πράξεως που προβλέπει το άρθρο 90, παράγραφος 3, και της γνώμης.

Αστήρικτες είναι, έπειτα, οι αιτιάσεις που στρέφει το καθού κράτος κατά της αιτιολογίας της αποφάσεως, για να αποδείξει την έλλειψη νομιμότητάς της. Η Επιτροπή προέβη σε εμπεριστατωμένη εξέταση όλων των εμποδίων που παρεμβάλλει η αμφισβητούμενη διάταξη τόσο στον ανταγωνισμό μεταξύ ιδιωτών ασφαλιστών και ειδικότερα πρακτορείων, υποκαταστημάτων και θυγατρικών που ανήκουν σε εταιρίες άλλων κρατών μελών, όσο και στο δικαίωμα εγκαταστάσεως. Το άρθρο 13 του νόμου 1256/82 εμποδίζει στην πράξη τις επιχειρήσεις αυτές να ασφαλίζουν τα περιουσιακά στοιχεία του δημοσίου, για τα οποία τα καταβαλλόμενα ασφάλιστρα ανέρχονται στο ένα τέταρτο της εθνικής αγοράς ασφαλειών.

Θα πω, τέλος, ότι η επίδικη απόφαση πόρρω απέχει από το να συνιστά παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας. Αποτελεί μάλλον ένα από τα μέσα τα οποία παρέχει η Συνθήκη στην Επιτροπή, προκειμένου να ασκεί την εξουσία και το καθήκον να ελέγχει τις εθνικές διατάξεις περί δημοσίων επιχειρήσεων.

5. Υπό το φως αυτών των σκέψεων, σας προτείνω να αναγνωρίσετε ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως τα αναγκαία μέτρα για να υλοποιήσει την απόφαση 85/276 της Επιτροπής, της 24ης Απριλίου 1985, σχετικά με την ασφάλιση στην Ελλάδα των περιουσιακών στοιχείων του δημοσίου και των πιστώσεων που χορηγούνται από τις ελληνικές κρατικές τράπεζες, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Ως προς τα δικαστικά έξοδα σας προτείνω, εξάλλου, να αποφασίσετε εφαρμόζοντας το κριτήριο του ηττηθέντος διαδίκου.