ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA

της 17ης Ιουνίου 1997 *

I — Εισαγωγή

1. Οι ασκηθείσες από την Επιτροπή υπό κρίση προσφυγές κατά παραβάσεως αφορούν το ζήτημα αν οι οδηγίες 91/371/ΕΟΚ και 92/49/ΕΟΚ μεταφέρθηκαν στην εσωτερική έννομη τάξη του Βασιλείου της Ισπανίας εντός των ταχθεισών προθεσμιών. Θα εξετάσω τις δύο προσφυγές από κοινού. Πράγματι, το νομοθετικό κείμενο που θέσπισε το Βασίλειο της Ισπανίας προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις ανωτέρω υποχρεώσεις και αποτελεί αντικείμενο των προσφυγών της Επιτροπής είναι το ίδιο και για τις δύο οδηγίες.

II — Τα πραγματικά περιστατικά

2. Η οδηγία 91/371/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991, σχετικά με την εφαρμογή της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας για την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής [1], προβλέπει στο άρθρο 1 την υποχρέωση των κρατών μελών να τροποποιήσουν εντός 24 μηνών από την κοινοποίησή της τις συναφείς εθνικές διατάξεις ώστε να τις καθιστούν σύννομες προς την εν λόγω συμφωνία, ενημερώνοντας πάραυτα την Επιτροπή επί των θεσπισθέντων μέτρων. Ως προθεσμία λήξεως για τη μεταφορά της οδηγίας ορίστηκε η 4η Ιουλίου 1993.

3. Η οδηγία 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής, και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία για την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής) [2], ορίζει στο άρθρο 57 ότι τα κράτη μέλη εκδίδουν προ της 31ης Δεκεμβρίου 1993 τις διατάξεις μεταφοράς της στην εθνική έννομη τάξη και ενημερώνουν πάραυτα την Επιτροπή συναφώς.

4. Επειδή κατά τη λήξη των προαναφερθεισών προθεσμιών η Επιτροπή δεν έλαβε καμία κοινοποίηση σχετικά με τη μεταφορά των δύο αυτών οδηγιών, κίνησε την προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία, αποστέλλοντας στο Βασίλειο της Ισπανίας αιτιολογημένες γνώμες για τις δύο οδηγίες, ήτοι στις 31 Οκτωβρίου 1994 και στις 24 Οκτωβρίου 1994 αντίστοιχα. Κατόπιν αυτού, το Βασίλειο της Ισπανίας ενημέρωσε, με έγγραφο της 18ης Ιανουαρίου 1995, την Επιτροπή ότι οι αρμόδιες αρχές

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — ΕΕ L 205, σ. 48.

2 — ΕΕ L 228, σ. 1.

επεξεργάζονταν τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεως προς τις προαναφερθείσες δύο οδηγίες. Πάντως, επειδή δεν έλαβε καμία κοινοποίηση σχετικά με τη μεταφορά των εν λόγω πράξεων, η Επιτροπή άσκησε στις 23 Νοεμβρίου 1995 τις εν λόγω δύο προσφυγές.

5. Με τις προσφυγές αυτές η Επιτροπή καλεί το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης διότι δεν θέσπισε τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις προμνησθείσες οδηγίες ή, επικουρικώς, διότι δεν κοινοποίησε τις εν λόγω διατάξεις.

6. Το Βασίλειο της Ισπανίας ισχυρίζεται ότι, εκδίδοντας τον νόμο 30/1995, ο οποίος κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή στις 5 Δεκεμβρίου 1995, μετέφερε τις επίδικες οδηγίες: ήτοι μετά την άσκηση των προσφυγών. Η Επιτροπή, εξάλλου, αμφισβητεί ότι ο νόμος 30/1995 πληροί τις υποχρεώσεις μεταφοράς που ορίζουν οι δύο οδηγίες, προβάλλοντας συναφώς διάφορα επιχειρήματα με το υπόμνημά της απαντήσεως και επικαλούμενη τα κενά της ισπανικής νομοθεσίας. Η Επιτροπή ισχυρίζεται ειδικότερα ότι δεν μεταφέρθηκαν ορισμένες διατάξεις της οδηγίας 91/371, όπως είναι οι διατάξεις που προορίζονται να διασφαλίσουν ότι η άσκηση της δραστηριότητας των ασφαλιστικών εταιριών εγκρίνεται αυτομάτως ή που απαγορεύουν να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές ανάγκες της αγοράς. Επιπλέον, όσον αφορά την οδηγία 92/49, η Επιτροπή επικαλείται τη μη μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας που αφορούν την απαγόρευση να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές ανάγκες της αγοράς για τη χορήγηση της αδείας ασκήσεως της δραστηριότητας του ασφαλιστή, των διατάξεων περί τεχνικών αποθεμάτων, των κανόνων του άρθρου 23 της οδηγίας, εκείνων που αφορούν τις κατευθυντήριες αρχές σε θέματα αντασφαλίσεως και άλλων σχετικά με τη δυνατότητα ασκήσεως ένδικης προσφυγής. Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς του, το Βασίλειο της Ισπανίας ισχυρίστηκε ότι οι επίδικες κοινοτικές διατάξεις μεταφέρθηκαν πλήρως, επικαλέστηκε δε το γενικό καθεστώς που ισχύει στην Ισπανία στον συγκεκριμένο τομέα, όσον αφορά ό,τι δεν προβλέπεται ρητώς από τον νόμο 30/1995.

7. Κατά τη συνεδρίαση της 15ης Μαΐου 1997, η Επιτροπή επιβεβαίωσε, μολονότι αορίστως, την άποψη της: η μεταφορά των επιδίκων οδηγιών από το Βασίλειο της Ισπανίας δεν προσαρμόστηκε. Πάντως, η Επιτροπή δεν διευκρίνισε με τρόπο αρκούντως σαφή το γιατί και μέχρι ποίου σημείου τα επιχειρήματα που προέβαλε το καθού για να αποδείξει τη μεταφορά των οδηγιών ήσαν αστήρικτα. Το Βασίλειο της Ισπανίας υποστήριξε, εξάλλου, ότι το ισπανικό κανονιστικό σύστημα, το οποίο είναι σύνθετο και λεπτομερές ως προς τη ρύθμιση του τομέα στον οποίο εντάσσονται οι προβλεπόμενες με τον νόμο 30/1995 διατάξεις παρεκκλίσεως, πληροί απολύτως τις επιβαλλόμενες με τις δύο επίδικες οδηγίες υποχρεώσεις.

III — Εξέταση της διαφοράς

8. Οι διάδικοι συμφωνούν επί του ότι συντρέχει παράβαση ως προς τη μη μεταφορά των δύο επιδίκων οδηγιών εντός των ταχθεισών προθεσμιών. Επομένως, επί του σημείου αυτού πρέπει να γίνουν δεκτές οι προσφυγές της Επιτροπής και να αναγνωριστεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη

τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη διότι δεν μετέφερε τις δύο οδηγίες εντός των ταχθεισών προθεσμιών.

9. Αντίθετα, περιπλοκότερο είναι το ερώτημα της απόλυτης και σύννομης μεταφοράς των δύο οδηγιών μέσω της εκδόσεως του νόμου 30/1995.

Πρέπει να σημειωθεί ότι η συζήτηση ως προς τον ενδεδειγμένο χαρακτήρα της μεταφοράς άρχισε μόλις στο στάδιο του υπομνήματος απαντήσεως της Επιτροπής. Κατά τη συζήτηση ακροατηρίου, η Επιτροπή δεν ήταν σε θέση να διευκρινίσει ορθώς τις αιτιάσεις της εις βάρος του καθού και να απαντήσει στις παρατηρήσεις του ότι η ισπανική νομοθεσία ήταν σύννομη προς τις οδηγίες. Υπενθυμίζω συναφώς ότι το Δικαστήριο έκρινε επανειλημμένα ότι οι απευθυνόμενες σε κράτος μέλος αιτιάσεις μέσω της προσφυγής κατά παραβάσεως πρέπει πάντοτε να έπονται της διοικητικής φάσεως που προτάσσεται [3]. Και τούτο προκειμένου να διασφαλιστεί το δικαίωμα του κράτους μέλους να αμυνθεί και να δοθεί στο Δικαστήριο η δυνατότητα να αποφανθεί επί καλοδιατυπωμένων αιτιάσεων επί των οποίων το εν λόγω κράτος μέλος στάθηκε δυνατό να λάβει θέση.

10. Στην παρούσα διαφορά δεν πληρούνται, κατά την άποψή μου, οι προϋποθέσεις που θα παρείχαν στο Δικαστήριο τη δυνατότητα να προχωρήσει σε πλήρη εξέταση των αιτιάσεων της Επιτροπής, οι οποίες, άλλωστε, προεβλήθησαν μόλις στη δεύτερη φάση της έγγραφης διαδικασίας. Στην πραγματικότητα, η αρνητική επιχειρηματολογία του Βασιλείου της Ισπανίας ότι το λεπτομερές σύστημα εθνικών διατάξεών του ικανοποιεί τις επιβαλλόμενες με τις οδηγίες υποχρεώσεις δεν αποτέλεσε αντικείμενο κατ' αντιμωλία συζητήσεως μεταξύ των διαδίκων. Πάντως, θεωρώ ότι η κατά τη διάρκεια της δίκης μη εμβάθυνση στις προβληθείσες από την Επιτροπή αιτιάσεις εις βάρος του Βασιλείου της Ισπανίας δεν πρέπει να οδηγήσει άνευ ετέρου το Δικαστήριο στο συμπέρασμα ότι το καθού εκπλήρωσε τις απορρέουσες από τις δύο οδηγίες υποχρεώσεις του. Στην πραγματικότητα, ακόμη και στα πλαίσια δίκης κατά παραβάσεως ενώπιον του Δικαστηρίου, ισχύει η αρχή actore non probante, reus absolvitur. Πλην όμως, είναι εξίσου σαφές ότι η δυσχέρεια στην οποία προσέκρουσε η Επιτροπή κατά την εκτίμηση των επιδίκων σημείων της ισπανικής νομοθεσίας, της οποίας άλλωστε ούτε η περιγραφή ούτε η ερμηνεία είναι ευχερής, δεν βαρύνει, τουλάχιστον εν πολλοίς, την Επιτροπή. Η έκδοση του ισπανικού νόμου, η προσαρμογή του οποίου αμφισβητείται εν προκειμένω, κοινοποιήθηκε όντως στο κοινοτικό εκτελεστικό όργανο, στην καλύτερη των περιπτώσεων [4], μετά την κατάθεση του δικογράφου της προσφυγής. Δεν θα συνήδε προς την επιταγή της απονομής δικαιοσύνης επί της ουσίας η εκτίμηση ότι οι εν λόγω οδηγίες μεταφέρθηκαν ορθώς αποκλειστικά και μόνον επειδή το καθού κράτος μέλος θέσπισε νέες διατάξεις κατά τη διάρκεια της δίκης, υποχρεώνοντας την προσφεύγουσα να ανασκευάσει, συνακόλουθα, το αντικείμενο της προσφυγής κατά παραβάσεως [5]. Ακολούθως, θα αντέκειτο προς τις αρχές της οικονομίας της δίκης και της ορθής

3 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995 στην υπόθεση C-132/94, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1995, σ. I-4789), και απόφαση της 25ης Απριλίου 1996 στην υπόθεση C-274/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1996, σ. I-2019, σκέψη 12).

4 — Πράγματι, η Επιτροπή προσήψε αρχικά στο Βασίλειο της Ισπανίας, με το υπόμνημα απαντήσεώς της, ότι η κοινοποίηση του νόμου 30/1995 της είχε περιέλθει μόλις με το υπόμνημα αντικρούσεως του καθού. Το Βασίλειο της Ισπανίας υπενθύμισε συναφώς ότι ο επίδικος νόμος είχε κοινοποιηθεί στην Επιτροπή με έγγραφο της 5ης Δεκεμβρίου 1995.

5 — Πρβλ. συναφώς τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προαναφερθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (σημείο 12).

απονομής της δικαιοσύνης η απαλλαγή του καθού κράτους μέλους ή απλώς η μη απόφανση επί του σημείου αυτού, στην τελευταία μάλιστα περίπτωση εξαναγκάζοντας στην πράξη την Επιτροπή να ασκήσει δύο νέες προσφυγές κατά παραβάσεως για τους ίδιους λόγους με αυτούς που συζητούμε εν προκειμένω.

11. Εν συμπεράσματι, εκτιμώ ότι, σε παρόμοια κατάσταση και για τους λόγους που προεξέθεσα, το Δικαστήριο δεν μπορεί να αποφανθεί επί της ουσίας των επιδίκων ισπανικών διατάξεων, προκειμένου να ελέγξει αν πληρούνται οι επιβαλλόμενες με τις δύο οδηγίες υποχρεώσεις. Αφετέρου, το Δικαστήριο δεν μπορεί να απαλλάξει το Βασίλειο της Ισπανίας από τις αιτιάσεις που του προσάπτονται δυνάμει της αρχής onus probandi incumbit ei qui dicit, non ei qui negat, ούτε ακόμη λιγότερο να αποφανθεί, αποφαινόμενο ότι επί του τμήματος αυτού της προσφυγής συντρέχει non liquet και περιοριζόμενο στην εξέταση της πρόδηλης μη μεταφοράς των δύο οδηγιών εντός των ταχθεισών προθεσμιών.

12. Αντίθετα, θεωρώ χρήσιμο, και αναφέρομαι σε νομολογιακό προηγούμενο [6], το Δικαστήριο να αποφανθεί στη συγκεκριμένη περίπτωση μόνο παρεμπιπτόντως επί των πτυχών που αφορούν το σύννομο του ισπανικού νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο και να τάξει στους διαδίκους προθεσμία εντός της οποίας θα κληθούν να του υποβάλουν έκθεση επί των επιδίκων σημείων της εν λόγω νομοθεσίας που δεν διευκρινίστηκαν επαρκώς κατά τη διάρκεια της δίκης. Τούτο θα επιτρέψει στο Δικαστήριο να αποφανθεί επί των προσφυγών μόνο μετά την εμβάθυνση εκ μέρους των διαδίκων των υφισταμένων ακόμη διαφωνιών. Πράγματι, το διαδικαστικό αυτό τέχνασμα θα παρείχε στην Επιτροπή τη δυνατότητα να διατυπώσει τις αιτιάσεις της με περισσότερη ακρίβεια και στο Βασίλειο της Ισπανίας την αποτελεσματική ευχέρεια ασκήσεως κατά τρόπο ολοκληρωμένο των δικαιωμάτων του άμυνας.

IV — Πρόταση

13. Ενόψει των προεκτεθεισών σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο:

α) αποφαινόμενο οριστικώς:

να κάνει δεκτή την προσφυγή της Επιτροπής και να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που προβλέπουν τα άρθρα

6 — Απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 1980 στην υπόθεση 149/79, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή τόμος 1980/III, σ. 537).

5 και 189 της Συνθήκης διότι δεν θέσπισε τα αναγκαία μέτρα μεταφοράς των οδηγιών 91/371/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 20ής Ιουνίου 1991, σχετικά με την εφαρμογή της συμφωνίας μεταξύ της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας και της Ελβετικής Συνομοσπονδίας για την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής, και 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής, και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία για την πρωτασφάλιση, εκτός από την ασφάλιση ζωής), εντός των ταχθεισών προθεσμιών

β) αποφαινόμενο παρεμπιπτόντως:

να διατάξει την εκ μέρους του Βασιλείου της Ισπανίας και της Επιτροπής επανεξέταση του συνόλου του επιδίκου ζητήματος και την υποβολή εκθέσεως στο Δικαστήριο εντός εξαμήνου από τη δημοσίευση της αποφάσεως. Το Δικαστήριο θα αποφανθεί οριστικώς μετά την εν λόγω ημερομηνία.