ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
κ. ΓΕΩΡΓΙΟΥ ΚΟΣΜΑ
της 17ης Δεκεμβρίου 1998 *

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή, που ασκήθηκε δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη λαμβάνοντας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας όλα τα μέτρα που είναι απαραίτητα για να συμμορφωθεί με την οδηγία 90/605/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για την τροποποίηση του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ περί των ετησίων και περί των ενοποιημένων λογαριασμών αντιστοίχως [1], παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

II — Τα πραγματικά περιστατικά και η διαδικασία που ακολουθήθηκε

2. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 90/605 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς την οδηγία αυτή πριν από την 1η Ιανουαρίου 1993 και ενημερώνουν αμέσως σχετικά την Επιτροπή.

3. Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας, η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει καμία ανακοίνωση ή άλλη πληροφορία σχετική με τη λήψη, από τις γερμανικές αρχές, μέτρων μεταφοράς της οδηγίας 90/605 στο εσωτερικό δίκαιο, απέστειλε, στις 12 Μαρτίου 1993, έγγραφο οχλήσεως στη Γερμανική Κυβέρνηση. Στην απάντησή της με ημερομηνία 2 Ιουνίου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι είχε αρχίσει η διαδικασία ενσωμάτωσης της οδηγίας 90/605. Ελλείψει σαφέστερων πληροφοριών ως προς την ενσωμάτωση της ανωτέρω οδηγίας, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Γερμανική Κυβέρνηση καλώντας την να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί στις υποχρεώσεις που απορρέουν από την κρίσιμη οδηγία μέσα σε προθεσμία δύο μηνών. Μετά την παρέλευση της προθεσμίας αυτής και χωρίς η Γερμανική Κυβέρνηση να αποστείλει απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή εισήγαγε την παρούσα προσφυγή. Με την τελευταία, ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι, μη λαμβάνοντας εντός της προβλεπομένης προθεσμίας όλα τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί προς την οδηγία 90/605/ΕΟΚ του Συμβουλίου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης ΕΚ και να καταδικάσει το κράτος αυτό στα δικαστικά έξοδα. Η Γερμανική Κυβέρνηση ζητεί από την πλευρά της από το Δικαστήριο να απορρίψει την παρούσα προσφυγή ως απαράδεκτη ή επικουρικώς ως αβάσιμη και να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ελληνική.

1 — ΕΕ L 317 της 16ης Νοεμβρίου 1990, σ. 60.

III — Επί του παραδεκτού της προσφυγής

4. Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη διότι η αιτιολογημένη γνώμη της 13ης Ιουνίου 1994 συνετάχθη κατά παράβαση της αρχής της συλλογικότητας, αρχή η οποία έχει κατοχυρωθεί με τα άρθρα 163 της Συνθήκης ΕΚ και 16 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής [2]. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αποκλείει την πιθανότητα η αιτιολογημένη γνώμη να ελήφθη κατόπιν εξουσιοδότησης. Στην περίπτωση όμως αυτή η ληφθείσα απόφαση πάσχει για δυο λόγους: πρώτον, δεν ακολουθήθηκε η ειδική διαδικασία και οι προϋποθέσεις δημοσιότητας που προβλέπονται για την εξουσιοδότηση και δεύτερον, σε κάθε περίπτωση, η αιτιολογημένη γνώμη, ως απόφαση αρχής, δεν μπορεί να ληφθεί κατόπιν εξουσιοδότησης παρά μόνον από την Επιτροπή ενεργούσα εν συμβουλίω. Σύμφωνα με τη Γερμανική Κυβέρνηση, η αρχή της συλλογικότητας απαιτεί οι αποφάσεις να λαμβάνονται από κοινού, κάτι το οποίο προ�ϋποθέτει ότι τα μέλη του συλλογικού οργάνου — στην προκείμενη περίπτωση της Επιτροπής — τελούν εν γνώσει, κατά τη διάρκεια της συνεδρίασης, τόσο του διατακτικού όσο και του αιτιολογικού της λαμβανόμενης αποφάσεως. Από τα πραγματικά στοιχεία που ανέκυψαν κατά την εκδίκαση των υποθέσεων C-191/95 και C-186/97, η Γερμανική Κυβέρνηση συνάγει το συμπέρασμα ότι το κείμενο που υποβλήθηκε στους Επιτρόπους ως σχέδιο αποφάσεως για τη λήψη αιτιολογημένης γνώμης ήταν στην ουσία ένα διοικητικό έγγραφο που ανέφερε απλώς τον αριθμό της κρίσιμης οδηγίας, το όνομα του κράτους-παραβάτη και την μονολεκτική πρόταση των αρμοδίων υπηρεσιών να ληφθεί απόφαση περί αποστολής αιτιολογημένης γνώμης. Ως εκ τούτου, οι Επίτροποι δεν είχαν στην κατοχή τους τη στιγμή της κρίσιμης Συνόδου ούτε μπόρεσαν να αποφασίσουν συλλογικά κατά τη Σύνοδο αυτή το πλήρες περιεχόμενο και τις αιτιολογίες της αιτιολογημένης γνώμης. Το αναλυτικό κείμενο της πράξης αυτής δεν συνετάχθη παρά μετά τη Σύνοδο των Επιτρόπων. Σύμφωνα με όσα υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, η ακολουθηθείσα κατά τα ανωτέρω διαδικασία συνιστά ευθεία παραβίαση του άρθρου 16 του εσωτερικού κανονισμού της Επιτροπής. Μπορεί μεν η ενλόγω διάταξη να αναφέρεται μόνο σε πράξεις που απαριθμούνται στο άρθρο 189 της Συνθήκης ΕΚ, είναι ωστόσο ορθότερο η αιτιολογημένη γνώμη, λόγω της ιδιαίτερης σημασίας της, να θεωρηθεί ότι υπάγεται και αυτή στο πεδίο της κρίσιμης διάταξης. Συνεπώς οι ουσιώδεις παρατυπίες κατά τη λήψη της αιτιολογημένης γνώμης δεν μπορούν παρά να επισύρουν το απαράδεκτο της προσφυγής.

5. Από την πλευρά της, η Επιτροπή διαβεβαιώνει ότι η επίδικη αιτιολογημένη γνώμη ελήφθη από την Επιτροπή εν συμβουλίω. Οι Επίτροποι αποφάσισαν χωρίς μεν να διαθέτουν το πλήρες κείμενο του τελικού σχεδίου της αιτιολογημένης γνώμης αλλά επί τη βάσει του δελτίου παραβάσεως (fiche d'infraction), το οποίο έχει τη μορφή πίνακα και περιέχει όλες τις απαραίτητες πληροφορίες και την αιτιολογία της προτεινόμενης προς λήψη αποφάσεως. Ως εκ τούτου, υποστηρίζει η Επιτροπή, τα μέλη της συνέταξαν συλλογικώς μια «απόφαση αρχής» η οποία εκτελέσθηκε από τις αρμόδιες υπηρεσίες υπό την ευθύνη και την επίβλεψη του αρμοδίου Επιτρόπου. Η διοικητική εκτέλεση της κατά τ' ανωτέρω αποφάσεως αρχής δεν συνιστά εξουσιοδότηση ενός μέλους της Επιτροπής δυνάμει του άρθρου 11, πρώτο εδάφιο, του εσωτερικού κανονισμού ούτε ανάθεση, δυνάμει του άρθρου 11, δεύτερο εδάφιο, του εσωτερικού κανονισμού, της σύνταξης του τελικού κειμένου σε ένα μόνο Επίτροπο. Η ακολουθηθείσα διαδικασία δικαιολογείται, σύμφωνα με όσα εκθέτει η Επιτροπή, από το φόρτο εργασίας και το εύρος της διακριτικής ευχέρειας του οργάνου αυτού.

2 — Πρόκειται για τον εσωτερικό κανονισμό της 17ης Φεβρουαρίου 1993 (ΕΕ L 230, σ. 15), ο οποίος ίσχυε κατά τον χρόνο της λήψεως της κρίσιμης αιτιολογημένης γνώμης.

6. Περαιτέρω, η Επιτροπή αναφέρει στους ισχυρισμούς της ότι οι αιτιολογημένες γνώμες δεν είναι παρά προπαρασκευαστικές πράξεις χωρίς δεσμευτικά αποτελέσματα. Επομένως, η νομολογία του Δικαστηρίου σε σχέση με τη λήψη δεσμευτικών νομικών πράξεων δεν μπορεί να μεταφερθεί στη διαδικασία εκπόνησης της αιτιολογημένης γνώμης ούτε είναι δυνατόν να υποστηριχθεί ότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, του εσωτερικού κανονισμού, εφαρμόζεται στις πράξεις αυτές. Η Επιτροπή θεωρεί επίσης ότι και αν ακόμη διαπιστωθεί διαδικαστικό σφάλμα στο στάδιο της παραγωγής της αιτιολογημένης γνώμης, το σφάλμα αυτό δεν οδηγεί αναγκαστικά στην απόρριψη της προσφυγής ως απαράδεκτης. Πάντως, αν το Δικαστήριο κρίνει ότι η παρούσα προσφυγή είναι απαράδεκτη για τους λόγους που επικαλείται η Γερμανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή καλεί το Δικαστήριο να περιορίσει κατά χρόνο τις συνέπειες της αποφάσεώς του, πρώτον, αποκλείοντας την επανάληψη της διαδικασίας όταν έχει ήδη δημοσιευθεί δικαστική απόφαση με την οποία διαπιστώνεται παράλειψη κράτους μέλους και δεύτερον, στις εκκρεμείς υποθέσεις στο πλαίσιο των οποίων δεν έχει προβληθεί ένσταση απαραδέκτου αντίστοιχη με εκείνη που εγείρει στην παρούσα υπόθεση η Γερμανία.

IV — Η αποψή μου επί του παραδεκτού της προσφυγής

7. Οι θέσεις που αναπτύσσουν τόσο η Γερμανική Κυβέρνηση όσο και η Επιτροπή απασχόλησαν ήδη το Δικαστήριο στην υπόθεση C-191/95 επί της οποίας εξεδόθη προσφάτως η απόφαση του Δικαστηρίου [3]. Επί της υποθέσεως αυτής εκλήθην δύο φορές να παρουσιάσω τις προτάσεις μου [4], τα βασικά σημεία των οποίων περιγράφω συνοπτικώς ευθύς αμέσως.

8. Φρονώ ότι αφετηρία για την ορθή αντιμετώπιση του τεθέντος ζητήματος είναι η κατανόηση της θέσης την οποία κατέχει η αρχή της συλλογικής δράσεως της Επιτροπής στο κοινοτικό νομικό σύστημα και της σημασίας της αιτιολογημένης γνώμης στο μηχανισμό του άρθρου 169 της Συνθήκης. Ως προς την αρχή της συλλογικής δράσεως, επιβάλλεται να τονισθεί ότι η τήρησή της δεν ενδιαφέρει μόνο τους αποδέκτες της λαμβανομένης αποφάσεως οι οποίοι υφίστανται άμεσες συνέπειες στη νομική τους κατάσταση αλλά και την ορθή λειτουργία της Επιτροπής ως κοινοτικού οργάνου· ως εκ τούτου, δεν αφορά μόνο την εκπόνηση εκτελεστών διοικητικών πράξεων αλλά το σύνολο των αποφάσεων με τις οποίες εκφράζεται η οριστική πολιτική και νομική βούληση της Επιτροπής [5]. Ως τέτοια απόφαση θα πρέπει να θεωρηθεί και η αιτιολογημένη γνώμη, η νομική βαρύτητα της οποίας δεν συνάγεται από τα άμεσα αποτελέσματα που επιφέρει σε βάρος του παραλήπτη της με την κοινοποίησή της, αλλά από τις έννομες συνέπειες που παράγει στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 169, δεσμεύοντας την Επιτροπή ως προς το περιεχόμενο και το εύρος των αιτιάσεων που μπορεί να προβάλλει δικαστικώς και περιορίζοντας, αντιστοίχως, την έκταση του δικαστικού ελέγχου. Με άλλα λόγια, η διατύπωση της αιτιολογημένης γνώμης αποτελεί τη σημαντικότερη, από πλευράς πολιτικής βαρύτητας και εννόμων αποτελεσμάτων, συνεισφορά της Επιτροπής στη διαδικασία του άρθρου 169· επομένως, το γεγονός ότι δεν συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη δεν σημαίνει ότι αυτομάτως αποτελεί απόφαση δευτέρας κατηγο-

3 — Απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1998, σ. I-5449).

4 — Προτάσεις της 5ης Ιουνίου 1997 και της 17ης Φεβρουαρίου 1998.

5 — Σημείο 18 των προτάσεών μου της 17ης Φεβρουαρίου 1998, στην υπόθεση C-191/95.

ρίας οπότε και δικαιολογείται η υποχώρηση της τυπικής αυστηρότητας η οποία θα πρέπει να χαρακτηρίζει τη δράση της Επιτροπής [6].

9. Σε ό,τι αφορά τη δράση αυτή, έδωσα ιδιαίτερη έμφαση στην υποχρέωση πιστοποιήσεως της τηρήσεως της αρχής της συλλογικότητας: η Επιτροπή, ως συλλογικό όργανο, δεσμεύεται από ειδικούς διαδικαστικούς κανόνες οι οποίοι απορρέουν από την ενλόγω αρχή και αποσκοπούν στη διασφάλιση της τηρήσεώς της. Η τήρηση θα πρέπει να αποδεικνύεται ευχερώς και με βέβαιο τρόπο. Ο μόνος ασφαλής τρόπος αποδείξεως είναι η ενσωμάτωση του περιεχομένου της λαμβανομένης αποφάσεως σε κείμενο το οποίο θα αποτυπώνει το αποτέλεσμα της συλλογικής επεξεργασίας της υποθέσεως από τη Σύνοδο των Επιτρόπων και θα οριοθετεί το εύρος της συλλογικής ευθύνης των συμμετασχόντων στη Σύνοδο μελών της Επιτροπής. Με άλλα λόγια, η αρχή της συλλογικής δράσεως, ως ένα από τα θεμέλια του κοινοτικού διοικητικού μηχανισμού, είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με την αρχή της ενσωμάτωσης σε κείμενο της αληθούς βουλήσεως του σώματος των Επιτρόπων· το κείμενο είναι απαραίτητο να περιέχει τα βασικά σημεία, την αιτιολογία και το διατακτικό της λαμβανομένης αποφάσεως [7].

10. Ενόψει των ανωτέρω, είχα υποστηρίξει και συνεχίζω να πιστεύω ότι η πρακτική της Επιτροπής να λαμβάνει εν συμβουλίω μόνο μια μονολεκτική «βασική απόφαση» επί της αποστολής αιτιολογημένης γνώμης, αφήνοντας στις διοικητικές υπηρεσίες την επιμέλεια της σύνταξης του ίδιου του κειμένου της αιτιολογημένης γνώμης, είναι αντίθετη με την προμνησθείσα υποχρέωση ενσωμάτωσης του περιεχομένου της λαμβανομένης αποφάσεως σε γραπτό κείμενο· συνιστά ακόμη παραβίαση του κανόνα σύμφωνα με τον οποίο επιβάλλεται να υιοθετείται συγχρόνως τόσο το διατακτικό όσο και η αιτιολογία μιας κοινοτικής πράξεως από το όργανο το οποίο διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα (στην προκείμενη περίπτωση, από το σώμα των Επιτρόπων).

11. Ωστόσο, το Δικαστήριο δεν ακολούθησε την ανωτέρω συλλογιστική και δέχθηκε ότι η περιγραφείσα ανωτέρω πρακτική της Επιτροπής για την εκπόνηση αιτιολογημένων γνωμών είναι καθόλα σύμφωνη με την αρχή της συλλογικότητας και το κοινοτικό δίκαιο γενικότερα. Το Δικαστήριο δύναται, επομένως, να επιλέξει εκ νέου τη λύση που είχε ακολουθήσει στην υπόθεση C-191/95 [8] και να κρίνει την παρούσα προσφυγή παραδεκτή. Από την πλευρά μου, εμμένω στις θέσεις που είχα αναπτύξει στην προμνησθείσα υπόθεση C-191/95.

V — Επί του βασίμου της προσφυγής

A — *Η κρίσιμη κοινοτική νομοθεσία*

12. Η οδηγία 90/605 [9] επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής της τέταρτης οδηγίας 78/660 [10] και της έβδομης οδηγίας 83/349 [11]. Μέχρι την

6 — Σημεία 28 και 32 των ανωτέρω προτάσεών μου.

7 — Σημεία 17 και 21 των ανωτέρω προτάσεων.

8 — Προμνησθείσα απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1998.

9 — Βλ., ανωτέρω, υποσημείωση 1.

10 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 25ης Ιουλίου 1978, σχετικά με τους ετήσιους λογαριασμούς ορισμένων μορφών εταιριών· ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 17.

11 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 13ης Ιουνίου 1983, σχετικά με τους ενοποιημένους λογαριασμούς· ΕΕ L 193 της 18ης Ιουλίου 1983, σ. 1.

τελευταία αυτή νομοθετική μεταβολή, οι οδηγίες 78/660 και 83/349 αφορούσαν στη Γερμανία μόνο τις ακόλουθες μορφές εταιριών: Aktiengesellschaft (ανώνυμη εταιρία), Kommanditgesellschaft auf Aktien (ετερόρρυθμη κατά μετοχές εταιρία) και Gesellschaft mit beschränkter Haftung (εταιρία περιορισμένης ευθύνης). Σκοπός της οδηγίας 90/605 είναι να περιλάβει στο ρυθμιστικό πεδίο της τέταρτης και της έβδομης οδηγίας ορισμένες κατηγορίες προσωπικών εταιριών, των οποίων οι ομόρρυθμοι εταίροι είναι επίσης κεφαλαιουχικές εταιρίες. Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 90/605, τα μέτρα συντονισμού που προβλέπονται στις οδηγίες 78/660 και 83/349 εφαρμόζονται επίσης στις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις των κρατών μελών, οι οποίες αφορούν τους ακόλουθους νομικούς τύπους γερμανικών εταιριών: Offene Handelsgesellschaft (ομόρρυθμος εταιρία) και Kommanditgesellschaft (ετερόρρυθμος εταιρία). Προϋπόθεση της εφαρμογής της οδηγίας 90/605 είναι όλοι οι απεριόριστα ευθυνόμενοι εταίροι των ανωτέρω προσωπικών εταιριών να έχουν τη μορφή μιας από τις κεφαλαιουχικές εταιρίες που απαριθμούνται στις οδηγίες 78/660 και 83/349 [12] ή να είναι εταιρίες που δεν διέπονται από το δίκαιο κράτους μέλους αλλά έχουν νομικό τύπο ανάλογο προς τις εταιρικές μορφές τις οποίες αφορά η οδηγία 68/151 [13].

13. Περαιτέρω, η οδηγία 90/605 επεκτείνει την εφαρμογή των οδηγιών 78/660 και 83/349 σε ομόρρυθμες ή ετερόρρυθμες εταιρίες, όταν όλοι οι απεριόριστα ευθυνόμενοι εταίροι είναι εταιρίες με νομικό τύπο ο οποίος προβλέπεται από το δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 1, του άρθρου 1, της οδηγίας 78/660, όπως αυτό τροποποιείται με την οδηγία 90/605. Με άλλα λόγια, μια ομόρρυθμη ή ετερόρρυθμη εταιρία, της οποίας όλοι οι απεριόριστα ευθυνόμενοι εταίροι είναι άλλες ομόρρυθμες ή ετερόρρυθμες εταιρίες, των οποίων όλοι οι απεριόριστα ευθυνόμενοι εταίροι είναι ανώνυμες εταιρίες, εταιρίες περιορισμένης ευθύνης ή ετερόρρυθμες κατά μετοχές εταιρίες, υπάγεται στο πεδίο εφαρμογής των οδηγιών 78/660 και 83/349 του Συμβουλίου.

VI — Οι απόψεις μου επί του βασίμου της προσφυγής

14. Φρονώ ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν συμμορφώθηκε προς όσα επιτάσσουν οι διατάξεις της οδηγίας 90/605.

15. Όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, η συντελεσθείσα παράβαση δεν αμφισβητείται — τουλάχιστον, εν μέρει — από τη Γερμανική Κυβέρνηση. Η αναγνώριση της παράλειψης συμμορφώσεως στις διατάξεις της οδηγίας συνάγεται από τρία σημεία: πρώτον, η Γερμανική Κυβέρνηση, αν και δέχεται ότι δεν ελήφθησαν ειδικά μέτρα μεταφοράς της οδηγίας 90/605, υποστηρίζει ωστόσο ότι η γερμανική νομοθεσία καλύπτει μεγάλα τμήματα

12 — Δηλαδή πρόκειται για τις εταιρίες οι οποίες απαριθμούνται στο αρχικό κείμενο του άρθρου 1 της οδηγίας 78/660 και του άρθρου 4 της οδηγίας 83/349.

13 — Πρώτη οδηγία του Συμβουλίου της 9ης Μαρτίου 1968 περί συντονισμού των εγγυήσεων που είναι απαραίτητες δυνάμει του άρθρου 58, δεύτερο εδάφιο της Συνθήκης, για να προστατευθούν τα δικαιώματα των εταίρων και των τρίτων· ΕΕ ειδ. έκδ. 06/001, σ. 80.

της κρίσιμης οδηγίας· a contrario, αντλείται το συμπέρασμα ότι η ισχύουσα γερμανική νομοθεσία δεν καλύπτει το σύνολο της οδηγίας. Δεύτερον, η Γερμανία αφήνει να εννοηθεί ότι θα επιληφθεί της μεταφοράς της κρίσιμης οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο αμέσως μετά τη δημοσίευση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση C-191/95. Επικαλείται ακόμη τις δυσκολίες που δημιουργεί για την ενσωμάτωση της οδηγίας το γεγονός ότι οι αρμόδιες αρχές και οι ενδιαφερόμενοι φορείς στη Γερμανία δεν έχουν ακόμη συμφωνήσει ως προς τα εθνικά μέτρα μεταφοράς που είναι αναγκαία και κατάλληλα για την εναρμόνιση του εσωτερικού δικαίου με το περιεχόμενο της οδηγίας 90/605.

16. Οι ανωτέρω ισχυρισμοί ισοδυναμούν με έμμεση ομολογία της καταλογιζόμενης παραλείψεως. Το Δικαστήριο παγίως δέχεται ότι, δυνάμει των άρθρων 189, τρίτο εδάφιο και 5, πρώτο εδάφιο της Συνθήκης ΕΚ, τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται μία οδηγία είναι υποχρεωμένα να υλοποιούν όλους τους στόχους της οδηγίας εντός της τασσόμενης προθεσμίας κατά τέτοιο τρόπο ώστε οι διατάξεις της οδηγίας αυτής να παράγουν τα πλήρη αποτελέσματά τους κατά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς. Ισχυρισμός, σύμφωνα με τον οποίον η υπάρχουσα εθνική νομοθεσία ικανοποιεί πάντως μεγάλο μέρος των κοινοτικών στόχων που περιέχει η προς μεταφορά οδηγία, είναι απορριπτέος ως αλυσιτελής [14]. Απορριπτέοι είναι ακόμη οι ισχυρισμοί ενός κράτους μέλους σύμφωνα με τους οποίους η μεταφορά μιας οδηγίας μπορεί νομίμως να καθυστερήσει μέχρι το Δικαστήριο να ερμηνεύσει μία άλλη διάταξη της ίδιας οδηγίας στο πλαίσιο προσφυγής επί παραλείψει που έχει ασκηθεί κατά του ιδίου κράτους. Δεν είναι νοητή η επίκληση από ένα κράτος των πιθανολογούμενων παραλείψεών του, λόγω των οποίων αυτό έχει αχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου, για να δικαιολογήσει το γεγονός ότι καθυστερεί να ενσωματώσει άλλες κοινοτικές διατάξεις με παραπλήσιο περιεχόμενο. Τέλος, είναι αδιάφορο αν, στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου, η ενσωμάτωση της οδηγίας καθυστερεί λόγω των αντίθετων απόψεων που έχουν διατυπωθεί ως προς την αναγκαιότητα και την καταλληλότητα των εθνικών μέτρων μεταφοράς. Ως γνωστόν [15], ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεσθεί εσωτερικές κατάστασεις για να απεκδυθεί των υποχρεώσεων που γεννώνται σε βάρος του από μία οδηγία.

Αλλά και ανεξάρτητα από τα ανωτέρω, στην περίπτωση που ήθελε θεωρηθεί ότι η Γερμανική Κυβέρνηση αμφισβητεί στο σύνολό της την παράλειψη που της καταλογίζει η Επιτροπή, οι θέσεις που αναπτύσσει ως προς την πληρότητα της υπάρχουσας εθνικής νομοθεσίας για τη μεταφορά της κρίσιμης οδηγίας, ελέγχονται ως ανακριβείς. Η Γερμανική Κυβέρνηση παραπέμπει στο άρθρο 6, παράγραφος 1, του Handelsgesetzbuch (γερμανικού εμπορικού κώδικα, στο εξής: HGB), το οποίο χαρακτηρίζει τις ομόρρυθμες και τις ετερόρρυθμες εταιρίες ως εμπόρους και τις υπάγει αυτομάτως στο πεδίο των διατάξεων του πρώτου μέρους, του τρίτου βιβλίου, του HGB (άρθρα 238 έως 261). Σύμφωνα με όσα υποστηρίζει η Γερμανική Κυβέρνηση, οι ενλόγω διατάξεις συνιστούν μεταφορά των όσων τάσσει η οδηγία 78/660. Η Γερμανική Κυβέρνηση παραθέτει στις παρατηρήσεις της αναλυτικό πίνακα των διατάξεων της οδηγίας οι οποίες, κατά τη γνώμη της, έχουν ενσωματωθεί σε αντίστοιχες διατάξεις του πρώτου μέρους, του τρίτου βιβλίου, του HGB.

14 — Πρβλ. απόφαση της 28ης Μαΐου 1998, C-298/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1998, σ. I-3301).

15 — Βλ., ενδεικτικά, τις αποφάσεις της 2ας Οκτωβρίου 1997, C-208/96, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1997, σ. I-5375, σκέψη 9), της 19ης Φεβρουαρίου 1998, C-135/96, Επιτροπή κατά Ελλάδος (Συλλογή 1998, σ. I-823, σκέψη 8).

17. Πράγματι, το περιεχόμενο των κατά τα ανωτέρω εθνικών διατάξεων του πρώτου μέρους, του τρίτου βιβλίου, του HGB, οι οποίες αναφέρονται στην κατάρτιση των εμπορικών λογαριασμών και στα εμπορικά στοιχεία, φαίνεται να συμφωνεί με τις διατάξεις της οδηγίας 78/660· αυτό όμως δεν σημαίνει ότι συνιστούν και μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Όπως ορθώς παρατηρεί η Επιτροπή, η κρίσιμη οδηγία, όταν εξεδόθη, έθεσε ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις σχετικά με τη διάρθρωση και το περιεχόμενο των ετήσιων λογαριασμών, των ετήσιων εκθέσεων, των μεθόδων αποτιμήσεως καθώς και τη δημοσιότητα των εγγράφων αυτών, *ειδικά για τις κεφαλαιουχικές εταιρίες*. Στις ίδιες εταιρίες αναφερόταν η οδηγία 83/349, η οποία έθιγε το ειδικό ζήτημα των ενοποιημένων λογαριασμών. Τα ανωτέρω κείμενα του κοινοτικού εμπορικού δικαίου δεν περιορίζονται στη θέσπιση αποσπασματικών διατάξεων σε σχέση με τους εμπορικούς λογαριασμούς αλλά συνιστούν ένα ενιαίο και λεπτομερειακό σύνολο απαιτήσεων και προϋποθέσεων για τη λειτουργία των κεφαλαιουχικών εταιριών, δημιουργούν δηλαδή ένα *αυτοτελές ρυθμιστικό σύστημα*. Το ειδικό αυτό σύστημα ενσωματώθηκε ad hoc στο γερμανικό δίκαιο σε ξεχωριστό τμήμα της εθνικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα στο δεύτερο μέρος, του τρίτου βιβλίου του HGB, το οποίο ρητώς αναφέρεται στις κεφαλαιουχικές εταιρίες. Το τμήμα αυτό του HGB χωρίζεται σε έξι υπομέρη εκ των οποίων το πρώτο αναφέρεται στους ετήσιους λογαριασμούς και στην έκθεση διαχείρισης της κεφαλαιουχικής εταιρίας, το δεύτερο στους ενοποιημένους λογαριασμούς, το τέταρτο στις προϋποθέσεις δημοσιότητας και το έκτο στις κυρώσεις που επισύρει η μη τήρηση των ανωτέρω. Δεν θέλω να θέξω το ζήτημα κατά πόσο το δεύτερο μέρος, του τρίτου βιβλίου, του HGB, συνιστά ορθή μεταφορά των οδηγιών 78/660 και 83/349, ζήτημα το οποίο εκφεύγει του πεδίου της παρούσας διαφοράς. Το βέβαιο όμως είναι ότι όταν αναζητείται η ενσωμάτωση των ενλόγω οδηγιών στο γερμανικό δίκαιο, αυτή εντοπίζεται στο δεύτερο μέρος και όχι στο πρώτο μέρος, του τρίτου βιβλίου, του HGB. Το γεγονός ότι το πρώτο μέρος, του τρίτου βιβλίου, του HGB φαίνεται να περιέχει διατάξεις οι οποίες συμφωνούν ως προς το περιεχόμενό τους με τις απαιτήσεις που τάσσουν οι ανωτέρω οδηγίες, ουδόλως σημαίνει ότι το τμήμα αυτό της γερμανικής νομοθεσίας συνιστά και ενσωμάτωση των οδηγιών αυτών, τη στιγμή μάλιστα που πρώτον, οι οδηγίες αυτές δεν περιέχουν απλώς αποσπασματικές διατάξεις αλλά θεσπίζουν ένα ενιαίο ρυθμιστικό σύστημα και δεύτερον, ένα άλλο τμήμα της γερμανικής νομοθεσίας ταυτίζεται ratione materiae με το αντικείμενο των κρισίμων οδηγιών.

Έρχομαι τώρα να εξετάσω το ειδικό κανονιστικό πλαίσιο της παρούσας προσφυγής. Η οδηγία 90/605 έχει ως στόχο να επεκτείνει το πεδίο των οδηγιών 78/660 και 83/349 σε εταιρίες οι οποίες, αν και φαινομενικά εμφανίζονται ως προσωπικές, στην πραγματικότητα δεν απαρτίζονται από φυσικά πρόσωπα αλλά από άλλες κεφαλαιουχικές εταιρίες· πρόκειται δηλαδή, τουλάχιστον σε ό,τι αφορά την οδηγία 90/605, για «κατά πλάσμα δικαίου κεφαλαιουχικές» εταιρίες. Ο μόνος αποδεκτός τρόπος ορθής μεταφοράς της οδηγίας 90/605 στη γερμανική έννομη τάξη συνίσταται στην επέκταση του πεδίου εφαρμογής του δευτέρου μέρους, του τρίτου βιβλίου, του HGB, από τις κεφαλαιουχικές εταιρίες στις οποίες σήμερα αναφέρεται, και στις «κατά πλάσμα δικαίου κεφαλαιουχικές» εταιρίες που περιγράφει η οδηγία 90/605 [16].

16 — Ανεξάρτητα από το ζήτημα αν εντέλει, το ενλόγω τμήμα της γερμανικής νομοθεσίας συνιστά ορθή μεταφορά των διατάξεων της τέταρτης και της έβδομης οδηγίας.

Τέλος, σε ό,τι αφορά το ειδικό ζήτημα των απαιτήσεων δημοσιότητας που θέτουν η τέταρτη και η έβδομη οδηγία, ο ισχυρισμός της Γερμανικής Κυβέρνησης ότι η Publizitätsgesetz του 1969 [17] αρκεί για να θεωρηθεί ότι οι αντίστοιχες κοινοτικές διατάξεις έχουν μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο είναι απορριπτέος. Όπως παρατηρεί η Επιτροπή, ο κύκλος των εταιριών που αφορά η Publizitätsgesetz είναι πολύ πιο στενός από εκείνον στον οποίον αναφέρονται οι προϋποθέσεις δημοσιότητας που τάσσει η κοινοτική νομοθεσία· αντιστοιχεί μόνο στο 1 % του συνολικού αριθμού των εταιριών. Επομένως, η κρίσιμη εθνική νομοθεσία δεν συνιστά ορθή και πλήρη μεταφορά των κρίσιμων κοινοτικών διατάξεων.

VII — Πρόταση

Ενόψει των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο, με τη διατυπωθείσα επιφύλαξη ως προς το παραδεκτό

«1) Να δεχθεί την προσφυγή και να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη λαμβάνοντας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας όλα τα μέτρα που είναι απαραίτητα για να συμμορφωθεί με την οδηγία 90/605/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για την τροποποίηση του πεδίου εφαρμογής των οδηγιών 78/660/ΕΟΚ και 83/349/ΕΟΚ, περί των ετησίων και περί των ενοποιημένων λογαριασμών αντιστοίχως, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

2) Να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.»

17 — Νόμος για τη δημοσιότητα των λογαριασμών: Gesetz über die Rechnungslegung von bestimmten Unternehmen und Konzernen, *BGBl.* I 1969, σ. 1189 και *BGBl.* I 1970, σ. 1113.