

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ SIMONE ROZÈS ΠΟΥ ΑΝΑΠΤΥΧΘΗΚΑΝ ΣΤΙΣ 8 ΔΕΚΕΜΒΡΙΟΥ 1982 ¹

*Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,*

Σε αμφότερες τις υποθέσεις πρόκειται περί προσφυγών λόγω παραβάσεως που άσκησε η Επιτροπή, τη μεν πρώτη (300/81) κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας, τη δε δεύτερη (301/81) κατά του Βασιλείου του Βελγίου, επειδή τα δύο αυτά κράτη μέλη παρέλειψαν να θεσπίσουν εντός της ταχθείσης προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωσή τους προς την πρώτη οδηγία 77/780 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος.

Παρόλον ότι πρόκειται για δύο διαφορετικές προσφυγές, θα διατυπώσω κοινές προτάσεις και για τις δύο, λόγω της ομοιότητας των επεξηγήσεών μου.

I — 1. Το άρθρο 52 της συνθήκης ΕΟΚ καθιερώνει την αρχή της απαγορεύσεως οιασδήποτε διακρίσεως έναντι των υπηκόων των κρατών μελών στο θέμα της εγκαταστάσεως στο έδαφος άλλου κράτους μέλους. Κατά το άρθρο 54, παράγραφοι 2 και 3, το Συμβούλιο εκδίδει οδηγίες για την πραγματοποίηση της εν λόγω ελευθερίας εγκαταστάσεως. Τα άρθρα 59 και επόμενα προβλέπουν το ίδιο στο θέμα της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών. Κατά τις αποφάσεις του Δικαστηρίου *Reyners*, της 21ης Ιουνίου 1974 ², και *van Binsbergen*, της 3ης Δεκεμβρίου 1974 ³, η ελευθερία εγκαταστάσεως και παροχής υπηρεσιών κατέστη αποτελεσματική και ανεπιφύλακτη από την 1η Ιανουαρίου 1970.

Με την οδηγία 73/183, του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1973, καταργήθηκαν μερικώς ορισμένοι περιορισμοί προς διευκόλυνση της ελευθερίας εγκαταστάσεως και ελεύθερης παροχής υπηρεσιών για τις μη μισθωτές δραστηριότητες *τραπεζών* και λοιπών πιστωτικών ιδρυμάτων. Αναγνωρίζοταν πάντως ότι η κατάργηση των εν λόγω περιορισμών δεν ήταν δυνατό να πραγματοποιηθεί αν δεν συνοδεύεται εκ των προτέρων ή τουλάχιστον συγχρόνως από έναν ελάχιστο βαθμό συντονισμού των εθνικών διατάξεων που αφορούν τον τομέα αυτό.

Τέλος, αποδείχθηκε ότι η προοδευτική πραγματοποίηση μιας οικονομικής και νομισματικής ενώσεως — ή τουλάχιστον συνεργασίας — και η ελεύθερη κυκλοφορία κεφαλαίων συμβαδίζουν με τα μέτρα συντονισμού στον τραπεζικό τομέα. Η ίδια η συνθήκη (άρθρο 61) το τονίζει:

«...»

2) Η ελευθέρωση των τραπεζικών ... υπηρεσιών που συνδέονται με τις κινήσεις κεφαλαίων πρέπει να πραγματοποιηθεί σε αρμονία με την προοδευτική ελευθέρωση της κυκλοφορίας των κεφαλαίων.»

Με την προοπτική αυτή το Συμβούλιο εθέσπισε στις 12 Δεκεμβρίου 1977 μια πρώτη οδηγία (77/780) περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και άσκηση της δραστηριότητας πιστωτικού ιδρύματος και που φέρει την υπογραφή του βέλγου υπουργού A. Humblet.

Η εν λόγω οδηγία αναφέρεται ιδίως στο άρθρο 57 της συνθήκης. Θεσπίστηκε

¹ — Μετάφραση από τα γαλλικά.

² — Recueil 1974, σ. 631.

³ — Recueil 1974, σ. 1299.

ομόφωνα διότι ο τομέας της πίστωσης διέπεται από *νομοθετικές* διατάξεις — τουλάχιστον σε όλα τα ιδρυτικά κράτη μέλη — και τα μέτρα αφορούν την προστασία της αποταμιεύσεως, ιδίως δε τη χορήγηση της πίστωσης και το τραπεζικό επιτόκιο. Δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στις 17 Δεκεμβρίου 1977 (ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 3).

Έχει σημασία να αναφερθεί η προτελευταία από τις διατάξεις της (άρθρο 14), η οποία αποτελεί την αφετηρία προκειμένων διαφορών:

«1) Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία εντός διετίας από της κοινοποίησής της, και ενημερώνουν περί τούτου την Επιτροπή.

2) Από της κοινοποίησής της παρούσης οδηγίας, τα κράτη μέλη γνωστοποιούν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιαστών διατάξεων νομοθετικής, κανονιστικής ή διοικητικής φύσεως, που εκδίδουν στον τομέα που διέπεται από την παρούσα οδηγία.»

Είναι επομένως εμφανές ότι σε όλα τα κράτη μέλη και σε διαφορετικό βαθμό ήταν αναγκαία η θέσπιση ορισμένων μέτρων για την πραγματοποίηση μιας πρώτης προσεγγίσεως των εθνικών διατάξεων στον τομέα αυτόν. Επί πλέον, επειδή το δίκαιο δεν μπορεί να μένει στάσιμο σε κάθε κράτος μέλος και για να αποφευχθεί η επανεμφάνιση, η διαιώνιση ή ακόμη και η ένταση των διαφορών μεταξύ των κρατών, τα κράτη μέλη όφειλαν να γνωστοποιούν στην Επιτροπή τις εσωτερικές διατάξεις που, αν και σκοπούσαν κυρίως στην προσαρμογή του εθνικού συστήματος προς την οδηγία και τη συμμόρφωσή τους προς την τελευταία, καινοτομούσαν επί του θέματος.

Για να λάβουν τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεώς τους προς την οδηγία, τα κράτη μέλη διέθεταν προθεσμία που έληξε στις 15 Δεκεμβρίου 1979 (1η Ιανουαρίου 1981 για την Ελλάδα). Χωρίς να αναμένουν την ημερομηνία αυτή, τα κράτη μέλη όφειλαν να γνωστοποιήσουν στην Επιτροπή τις ουσιαστικές διατάξεις που επρόκειτο να εκδώσουν μετά τις 15 Δεκεμβρίου 1977 στον τομέα που διέπεται από την οδηγία, ανεξάρτητα μάλιστα από το αν οι εν λόγω διατάξεις συνιστούν ή όχι αναγκαία μέτρα συμμορφώσεώς τους προς την οδηγία, με τη διαφορά, ότι, αν επρόκειτο για αναγκαία μέτρα, έπρεπε να τα γνωστοποιήσουν αμέσως στην Επιτροπή.

2. Στις 29 Μαΐου 1980, η Επιτροπή απηύθυνε στη βελγική κυβέρνηση το υπό στοιχεία SG(80)D/6556 έγγραφο με το οποίο θεωρούσε ότι το Βέλγιο παρέδωκε τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει των οδηγιών «αυτών», διότι μέχρι την ημέρα αυτή δεν έλαβε «καμία κοινοποίηση» που να αφορά τη θέσπιση των αναγκαίων μέτρων.

Κατά το άρθρο 169 της συνθήκης, η Επιτροπή κάλεσε τη βελγική κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών, δηλαδή πριν από την 1η Αυγούστου 1980. Χωρίς να προδικάζει την ουσία των παρατηρήσεων αυτών, η Επιτροπή επιφυλάσσεται να διατυπώσει αιτιολογημένη γνώμη επ' αυτού σε περίπτωση που δεν θα ελάμβανε καμία παρατήρηση εντός της προθεσμίας αυτής.

Την ίδια ημέρα και υπό στοιχεία SG(80)D/6558, η Επιτροπή απηύθυνε πανομοιότυπο έγγραφο και στην ιταλική κυβέρνηση.

Στις 2 Ιουλίου ιδίου έτους — πριν δηλαδή από την εκπνοή της ταχθείσης προθεσμίας — η Μόνιμη Αντιπροσωπεία του Βασιλείου του Βελγίου απάντησε ότι «το κείμενο του

νομοσχεδίου που επιφέρει τροποποίηση των νόμων περί των πιστωτικών ιδρυμάτων, σύμφωνα με την οδηγία 77/780 της 12ης Δεκεμβρίου 1977 ... , θα κατετίθετο κατά πάσα πιθανότητα προσεχώς ενώπιον των νομοθετικών σωμάτων. Όπως ήδη σας έχει επισημανθεί», ανέφερε η απάντηση, «η καθυστέρηση που προσάπτεται στο Βέλγιο οφείλεται όχι μόνο στις πολιτικές περιστάσεις, αλλ' επίσης και στον περίπλοκο χαρακτήρα του θέματος, καθώς και στην ύπαρξη και άλλων νομοσχεδίων για τραπεζικά θέματα ... ».

Από το έγγραφο αυτό προκύπτει ότι:

- οι *νομοθετικές* εθνικές διατάξεις που ίσχυαν κατά το χρόνο κοινοποιήσεως της οδηγίας δεν ήταν σύμφωνες — τουλάχιστον σε ορισμένα σημεία — προς αυτήν·
- *νομοσχέδιο*, που κατά την εν λόγω ημερομηνία δεν είχε ακόμα θεσπίσει το υπουργικό συμβούλιο, προοριζόταν να θεραπεύσει την εν λόγω κατάσταση πραγμάτων·
- η σημειωθείσα καθυστέρηση στη θέσπιση του νομοσχεδίου οφειλόταν τόσο στην πολιτική αστάθεια όσο και στο περίπλοκο του θέματος, καθώς και στην ύπαρξη και άλλων νομοσχεδίων που αφορούσαν τον ίδιο τομέα·
- για τις περιστάσεις αυτές η Επιτροπή είχε ήδη ενημερωθεί.

Προφανώς υπάρχει μία αντίφαση μεταξύ της τελευταίας αυτής διευκρινίσεως και της απόψεως της Επιτροπής, κατά την οποία η τελευταία δεν είχε λάβει καμία σχετική κοινοποίηση. Στο τέλος της απαντήσεως που έδωσε στις 8 Οκτωβρίου 1982 σε απάντηση ερωτήματος που της έθεσε το Δικαστήριο, η δελγική κυβέρνηση παρατηρεί ότι «οι εθνικές αρχές διαδουλεύθηκαν *ανεπίσημα* με την Επιτροπή τον

Οκτώβριο 1979 για το υπό κατάρτιση *προσχέδιο νόμου*». Επί πλέον η δελγική κυβέρνηση επισυνάπτει ως παράρτημα στο υπόμνημα αντικρούσεώς της τα πρακτικά μιας συναντήσεως που έλαβε χώρα στις 17-18 Μαρτίου 1980 σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας στα κράτη μέλη, όπου αναφέρεται ότι ένα νομοσχέδιο *είχε* κατατεθεί στη δελγική Βουλή, του οποίου η ψήφιση προβλεπόταν πριν από το τέλος του 1980. Η Επιτροπή, υπάλληλος της οποίας προήδρευε της συσκέψεως, όφειλε συνεπώς να γνωρίζει την ημερομηνία αυτή. Πάντως, το εν λόγω νομοσχέδιο δεν ήταν δυνατόν να έχει κατατεθεί κατά την ημερομηνία αυτή στη Βουλή, αφού όπως θα δούμε δεν έγινε δεκτό από το υπουργικό συμβούλιο παρά στις 12 Δεκεμβρίου 1980.

Ανεξάρτητα από οποιαδήποτε συζήτηση επί του σημείου αυτού, η δελγική κυβέρνηση δεν δεδβαίωσε στο στάδιο εκείνο ότι οι ισχύουσες νομοθετικές διατάξεις ήταν σύμφωνες προς την οδηγία, ούτε ότι το νομοσχέδιο το οποίο αλέδλεπε στη θεραπεία της καταστάσεως αυτής είχε *κατατεθεί* ενώπιον της Βουλής, πολύ δε λιγότερο ότι είχε θεσπιστεί πριν από τις 15 Δεκεμβρίου 1979, έστω και αν υποτεθεί ότι ανακοινώθηκε στην Επιτροπή.

Όσον αφορά τη Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ιταλικής Δημοκρατίας, η τελευταία απάντησε στις 10 Σεπτεμβρίου 1980 — επομένως μετά την εκπνοή της ταχθείσης προθεσμίας — ότι το υπουργικό συμβούλιο είχε εγκρίνει στις 19 Ιουνίου 1980 και υποβάλλει στη Γερουσία (την 1η Ιουλίου 1980 όπως θα δούμε) το υπ' αριθ. 976 νομοσχέδιο περί εφαρμογής, ερμηνείας και συμπληρώσεως της οδηγίας 77/780. Με το εν λόγω νομοσχέδιο παρείχετο εξουσία στην κυβέρνηση να θεσπίσει μέσα σε τρεις μήνες από την έναρξη ισχύος του νόμου τις αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή της οδηγίας.

Στην απάντηση αναφερόταν επί πλέον ότι «η περάτωση της νομοθετικής διαδικασίας δεν θα καθυστερούσε για πολύ ακόμη»,

γεγονός που αποδείκνυε «τη σταθερή πρόθεση της ιταλικής κυβερνήσεως να μεταφέρει στην εσωτερική έννομη τάξη τις αρχές που περιέχει η οδηγία».

Από το εν λόγω έγγραφο προκύπτει ότι:

- οι εθνικές διατάξεις που ίσχυαν κατά το χρόνο της κοινοποιήσεως της οδηγίας δεν ήταν — τουλάχιστον σε ορισμένα σημεία — σύμφωνες προς την οδηγία·
- το υπουργικό συμβούλιο δεν ενέκρινε νομοσχέδιο που προοριζόταν να θεραπεύσει την εν λόγω κατάσταση παρά στις 19 Ιουνίου 1980·
- το εν λόγω νομοσχέδιο δεν είχε ψηφιστεί — και ακόμη περισσότερο κατατεθεί — πριν από τις 15 Δεκεμβρίου 1979, και ούτε επομένως είχε ενημερωθεί σχετικά η Επιτροπή πριν από τις 10 Σεπτεμβρίου 1980.

Όσον αφορά τη βελγική κυβέρνηση, η τελευταία γνωστοποίησε στις 29 Δεκεμβρίου 1980 στην Επιτροπή ότι το νομοσχέδιο περί προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας σύμφωνα με την οδηγία εγκρίθηκε από το υπουργικό συμβούλιο στις 12 Δεκεμβρίου 1980 και ότι είχε την πρόθεση να «ζητήσει από τη Βουλή την ψήφισή του σύμφωνα με την κατεπείγουσα διαδικασία». Πράγματι, η εν λόγω κυβέρνηση προσκόμισε στο τέλος της έγγραφης διαδικασίας νομοσχέδιο που φέρει την υπογραφή του υπουργού οικονομικών και δημοσιεύτηκε ως έγγραφο της Βουλής στις 4 Μαΐου 1982. Κατά τον τίτλο του, πρόκειται για νομοσχέδιο «που επιφέρει τροποποίηση των νόμων περί των πιστωτικών ιδρυμάτων *με σκοπό την προσαρμογή τους προς το δίκαιο των Ενω-
ταϊκών Κοινοτήτων*». Κατά την αιτιολογική του έκθεση, το εν λόγω νομοσχέδιο «περιορίζεται στη μεταφορά στη βελγική νομοθεσία των μόνων επιταγών της οδηγίας ... που είναι *καινοφανείς* για το εθνικό μας δίκαιο. Επί πλέον δεν επαναλαμβάνει ορισμένες διατάξεις που δυνάμει

του κοινοτικού δικαίου είναι αμέσως εφαρ-
μογής».

3. Στις 24 Μαρτίου 1981, η Επιτροπή διατύπωσε δύο αιτιολογημένες γνώμες βάσει του άρθρου 169, πρώτη παράγραφος, της συνθήκης, την πρώτη για το Βασίλειο του Βελγίου (C (81) 397), τη δε δεύτερη για την Ιταλική Δημοκρατία (C (81) 398), που συνέταξε κατά σχεδόν πανομοιότυπο τρόπο, και κατά τις οποίες τα εν λόγω κράτη, μη θεσπίζοντας τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωσή τους προς την οδηγία, παρέδωσαν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής. Κατ' εφαρμογή του άρθρου 169, δεύτερη παράγραφος, της συνθήκης εκκαλούντο να λάβουν τα αναγκαία μέτρα προς θεραπεία της παραλείψεως αυτής εντός προθεσμίας δύο μηνών υπολογιζομένης από της κοινοποιήσεώς τους, δηλαδή πριν από τις 24 Μαΐου 1981.

Στις 24 Ιουλίου 1981, η Μόνιμη Αντιπροσωπεία της Ιταλικής Δημοκρατίας απεν-
δύθηκε και πάλι στην Επιτροπή για να της γνωστοποιήσει ότι «επειδή η κυβερνητική κρίση έχει τερματιστεί, προβλέπεται ότι η επιτροπή (οικονομικών και θησαυροφυλα-
κίου της Γερουσίας της Ιταλικής Δημοκρα-
τίας) θα επανελάμβανε χωρίς καθυστέρηση τις εργασίες της και θα ασχολούνταν και πάλι με το υπ' αριθ. 976 νομοσχέδιο, το οποίο απέδλεπε στην παροχή εξουσιοδοτή-
σεως στην κυβέρνηση να θεσπίζει μέτρα που αποβλέπουν στην εφαρμογή της κοινο-
τικής οδηγίας».

Η Επιτροπή, αφού ανέμεινε ως τις 30 Νοεμ-
βρίου 1981, άσκησε την ίδια αυτή ημέρα τις
δύο υπό κρίση χωριστές προσφυγές.

II — 1. Η βελγική κυβέρνηση αμφισβητεί
το παραδεκτό της προσφυγής της Επι-
τροπής, επειδή είναι ανεπαρκώς αιτιολογη-
μένη και επειδή οι προθεσμίες που έτασαν
τόσο η οδηγία όσο και η αιτιολογημένη
γνώμη που την αφορούσε ήταν σαφώς
ανεπαρκείς.

Αν και οι ανωτέρω αιτιάσεις εμπίπτουν στην εξέταση της ουσίας, το παραδεκτό των προσφυγών της Επιτροπής θέτει ένα πραγματικό πρόβλημα.

Ορισμένα κράτη (Δανία, Ελλάδα, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Κάτω Χώρες, Λουξεμβούργο) αποφάσισαν, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 5 και 6, της οδηγίας, να αναβάλουν την εφαρμογή της ως προς ορισμένες ομάδες ή τύπους πιστωτικών ιδρυμάτων, κατάλογος των οποίων δημοσιεύτηκε στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων με τη φροντίδα της Επιτροπής¹. Πάντως, ακόμη και αν ορισμένα κράτη συμμορφώθηκαν εκ πρώτης όψεως με το άρθρο 14, παράγραφος 1, της οδηγίας, τα μέτρα που έλαβαν πιθανόν να μην είναι τελείως σύμφωνα, όσον αφορά την ουσία, προς τις αρχές της οδηγίας, καθώς η Επιτροπή διευκρίνισε κατά τη συνεδρίαση ότι στις 30 Σεπτεμβρίου 1982 είχε ζητήσει εξηγήσεις από ορισμένα κράτη μέλη.

Διερωτάται συνεπώς κανείς αν πράγματι υφίσταται διαφορά μεταξύ των δύο καταστάσεων που αμφότερες συνεπάγονται αναβολή της εφαρμογής της οδηγίας είτε με την έλλειψη εθνικών μέτρων εφαρμογής είτε με την κατ' ουσία μη συμμόρφωση των εθνικών διατάξεων που θεσπίστηκαν εγκαίρως.

Ίσως ήταν προσφορότερο η Επιτροπή να προτείνει στο Συμβούλιο την υπό τις περιστάσεις αυτές μετάθεση της ημερομηνίας, όπως είχε κάνει επί παραδείγματι στην περίπτωση του φόρου προστιθέμενης αξίας. Στον τομέα αυτό, είναι εξαιρετικά ευκαταίο να υπάρξει σύμπτωση όσον αφορά την κατάσταση από απόψεως εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου σε όλα τα κράτη μέλη.

Πάντως, λαμβάνοντας υπόψη τη νομολογία του Δικαστηρίου δεν θα περιοριστώ στις παραπάνω αντιρρήσεις.

Όσον αφορά τις προθεσμίες, το Δικαστήριο με την απόφασή του της 26ης Φεβρουαρίου 1976 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας έκρινε ότι:

«Επειδή η ορθή εφαρμογή μιας οδηγίας έχει μεγαλύτερη σπουδαιότητα όταν τα μέτρα εφαρμογής της έχουν αφαιρεθεί στη διάκριση των κρατών μελών και όταν δεν επιτευχθούν οι επιδιωκόμενοι στόχοι εντός της ταχθείσης προθεσμίας παρόμοιες πράξεις στερούνται αποτελεσματικότητας· εφόσον οι διατάξεις μιας οδηγίας έχουν έννομες συνέπειες που δεν είναι λιγότερο δεσμευτικές από εκείνες που συνεπάγεται οποιοσδήποτε άλλος κανόνας κοινοτικού δικαίου, έναντι των κρατών μελών προς τα οποία απευθύνονται, κατά μείζονα λόγο οι εν λόγω συνέπειες εξαρτώνται από τις διατάξεις σχετικά με τις προθεσμίες για τη θέση σε εφαρμογή των θεσπισθέντων μέτρων, ιδίως διότι μετά την εκπνοή των προθεσμιών αυτών η ανομοιογένεια των εφαρμοζομένων από τα κράτη μέλη διατάξεων μπορεί να δημιουργήσει διακρίσεις»².

Πρέπει ακόμη να τονιστεί ότι ούτε η δελτική ούτε η ιταλική Βουλή είχαν επιληφθεί οποιουδήποτε *νομοσχεδίου* κατά τη λήξη της προθεσμίας εκτελέσεως της οδηγίας.

Όσον αφορά την αντίρρηση που συνάγεται από την έλλειψη αμοιβαιότητας, το Δικαστήριο έκρινε με την ίδια απόφαση ότι:

«Επειδή, εξάλλου, κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί τις ενδεχόμενες καθυστερήσεις, που σημειώθηκαν εκ μέρους άλλων κρατών μελών όσον αφορά την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που επιβάλλει μια οδηγία, για να δικαιολογήσει τη μη εκτέλεση, έστω και προσωρινή, των υποχρεώσεων που υπέχει· επειδή, πράγματι, η

1 — JO C 244, της 14ης Οκτωβρίου 1978, σ. 2 και 3· EE C 254, της 6ης Οκτωβρίου 1981, σ. 3.

2 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, σκέψη 10, Recueil 1976, σ. 284.

συνθήκη δεν περιορίστηκε να δημιουργήσει αμοιβαίες υποχρεώσεις μεταξύ των διαφόρων υποκειμένων που την εφαρμόζουν, αλλά καθιέρωσε μια νέα έννομη τάξη που ρυθμίζει τις εξουσίες, τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις των εν λόγω υποκειμένων, καθώς και τις αναγκαίες διαδικασίες για την αναγνώριση και επιβολή κυρώσεων κατά οποιασδήποτε παραβάσεως»¹.

«Επειδή, αν η προθεσμία για την εφαρμογή μιας οδηγίας κρίνεται υπερβολικά βραχεία, το μόνο μέσο που είναι σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο συνίσταται στην ανάληψη εκ μέρους του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους, στα κοινοτικά πλαίσια, των κατάλληλων πρωτοβουλιών ώστε να επιτευχθεί η εκ μέρους του αρμόδιου κοινοτικού οργάνου αναγκαία παράταση της προθεσμίας»².

2. Χωρίς να αμφισβητούν το γεγονός ότι η οδηγία δεν μεταφέρθηκε τυπικά στην έννομη τάξη τους με κάποιο νομοθετικό κείμενο εντός της προθεσμίας που προβλεπόταν αρχικά, ούτε καν εντός της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη, η δελγική και ιταλική κυβέρνηση επικαλούνται:

- τη σπουδαιότητα που συνεπάγεται η εν λόγω μεταφορά·
- το γεγονός ότι επωφελούνται της ευκαιρίας για να τροποποιήσουν τη νομοθεσία τους επί του θέματος·
- το γεγονός ότι οι κανόνες που θεσπίζει η οδηγία εφαρμόζονται ήδη στην πράξη, έστω και χωρίς τη μεσολάβηση κάποιου νομοθετικού κειμένου· το κοινό εθνικό δίκαιο παρέχει όλες τις αναγκαίες εγγυήσεις· επί πλέον μάλιστα, «εσωτερικές οδηγίες» εξασφαλίζουν τη μεταφορά της οδηγίας·

— αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις διατάξεις της οδηγίας έχουν «άμεση εφαρμογή» και δεν απαιτούν καμία μεταφορά τους στο εσωτερικό δίκαιο, η παράβαση που τους προσάπτεται έχει καθαρά τυπικό χαρακτήρα·

— τέλος, τη σταθερή πρόθεσή τους να επιδιώκουν το συντομότερο δυνατό τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη.

Εκτός του κάπως αντιφατικού χαρακτήρα τους επιβάλλεται να δοθούν στα επιχειρήματα αυτά οι ακόλουθες απαντήσεις:

α) Είναι πρόδηλο ότι η μεταφορά μιας οδηγίας του είδους αυτού, θέτει προβλήματα άλλων διαστάσεων από εκείνα που συνεπάγεται η εφαρμογή των οδηγιών τεχνικής εναρμονίσεως, όπως παραδείγματος χάριν των οδηγιών που θεσπίζονται στον τομέα των μηχανοκίνητων σχημάτων ή των γεωργικών ελκυστήρων.

Πάντως, κατά τον καθορισμό της προθεσμίας που έθετε η οδηγία ελήφθη υπόψη το περίπλοκο του θέματος· σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις προβλέπεται δυνατότητα «αναβολής της εφαρμογής»³.

Με την απόφασή του της 12ης Οκτωβρίου 1982 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Πρέπει να υπογραμμιστεί περαιτέρω ότι οι κυβερνήσεις των κρατών μελών συμμετέχουν στις εργασίες προπαρασκευής των οδηγιών και οφείλουν συνεπώς να είναι σε θέση να εκπονήσουν εντός της τασσομένης προθεσμίας το σχέδιο των αναγκαίων για την εφαρμογή τους νομοθετικών διατάξεων. Όπως προκύπτει όμως από τις παρασχεθείσες κατά τη διάρκεια της δίκης πληροφορίες, στο ιταλικό κοινοβούλιο δεν

1 — Σκέψη 11, σ. 284-285.

2 — Απόφαση της 26ης Φεβρουαρίου 1976, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκέψη 12, Recueil 1976, σ. 285.

3 — Βλέπε άρθρο 2, παράγραφοι 5 και 6.

είχε ακόμη υποβληθεί κανένα σχέδιο νόμου κατά την λήξη της προθεσμίας προς εκτέλεση της οδηγίας.»

6) Το κείμενο ενός νόμου είναι πάντοτε δελτιώσιμο. Η δελγική και ιταλική κυβέρνηση αναφέρουν δέδαια νομοσχέδια που δαίνουν πέραν των όσων απαιτεί η οδηγία, σε μια πρώτη όμως φάση θα ήταν προτιμότερο να περιοριστούν στη θέσπιση των μέτρων συμμορφώσεώς τους προς αυτήν, που άλλωστε τιτλοφορείται «πρώτη οδηγία». Απαιτεί επομένως τη θέσπιση συμπληρωματικών μέτρων, δεν σημαίνει όμως ότι στερείται οποιασδήποτε σημασίας.

Επ' αυτού, η ιταλική κυβέρνηση παρατήρησε κατά τη συνεδρίαση ότι η λύση της διαφοράς μεταξύ αυτής και της Επιτροπής, πρέπει μάλλον να αναζητηθεί στο πλαίσιο της συμβουλευτικής επιτροπής που συστήθηκε παρά τη Επιτροπή με το άρθρο 11 της οδηγίας.

Το όργανο όμως αυτό δεν έχει παρά συμβουλευτικό ρόλο. Όταν ασχολείται με τα πιστωτικά ιδρύματα ¹, «επιφορτίζεται με τη μελέτη συγκεκριμένων προβλημάτων» ². Οπωσδήποτε όμως δεν διατυπώνει παρά γνώμες και προτάσεις επικουρώντας απλώς την Επιτροπή στο έργο της. Συνεπώς η τελευταία διατηρεί όλες τις αρμοδιότητες που αρύεται από τη συνθήκη, ειδικότερα δε από το άρθρο 169.

γ) Η οδηγία καλύπτει έναν τομέα όπου και οι ρυθμίσεις και οι «εσωτερικές οδηγίες» έχουν τουλάχιστον την ίδια σημασία με τις νομοθετικές διατάξεις. Όπως όμως προκύπτει τόσο από τις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας όσο και από την προηγηθείσα της δίκης αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και των οικείων κυβερνήσεων,

η θέσπιση *νομοθετικών* διατάξεων ήταν εν πάση περιπτώσει αναγκαία προς «κατάργηση των πλέον σοβαρών διαφορών μεταξύ των *νομοθεσιών* των κρατών μελών».

Διαφέρει το ζήτημα ποιο πρέπει να είναι το περιεχόμενο των εν λόγω διατάξεων. Το ζήτημα της λιγότερο ή περισσότερο πλήρους συμφωνίας του εσωτερικού δικαίου — στην παρούσα κατάστασή του ή (και) μετά την ψήφιση των νομοσχεδίων που τώρα πλέον έχουν κατατεθεί — προς την οδηγία δεν ανάκυψε παρά με τα υπομνήματα αντικρούσεως των καθόν κυβερνήσεων. Τέθηκε και πάλι κατά τη διάρκεια της προφορικής διαδικασίας, ιδίως μετά τις διευκρινίσεις που το Δικαστήριο ζήτησε από τη δελγική κυβέρνηση. Είμαι της γνώμης ότι η έκδοση οριστικής αποφάσεως επ' αυτού δεν είναι δυνατή. Άλλωστε αυτό δεν νομίζω ότι απαιτείται.

Υποστηρίχθηκε ότι ο στόχος της οδηγίας επιτεύχθηκε πλήρως δυνάμει μιας διοικητικής πρακτικής. Το Δικαστήριο έχει ήδη απαντήσει στο επιχείρημα αυτό με την απόφασή του της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου:

«Ένα κράτος μέλος δεν εξεπλήρωσε την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της συνθήκης, όταν ανταποκρίθηκε απλώς στις επιταγές που απορρέουν (από την εν λόγω οδηγία) μέσω μιας *de facto* πρακτικής, πολύ δε περισσότερο μέσω μιας απλής διοικητικής ανοχής» ³ και

«απλές διοικητές πρακτικές, που εκ φύσεως μπορούν να μεταβληθούν από τη διοίκηση κατά το δοκούν και που στερούνται κατάλληλης δημοσιότητας, δεν είναι δυνατό ... να θεωρηθούν ότι συνιστούν έγκυρη εκπλήρωση της υποχρεώσεως που υπέχουν δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο

1 — Άρθρο 3, παράγραφος 5· άρθρο 6.

2 — Άρθρο 11, παράγραφος 3.

3 — Recueil σ. 1486, σκέψη 10.

εδάφιο, της συνθήκης ΕΟΚ, στα κράτη μέλη προς τα οποία απευθύνεται η οδηγία ...»¹.

δ) Το Δικαστήριο έχει ήδη απορρίψει την άποψη κατά την οποία η μεταφορά στο εθνικό δίκαιο του περιεχομένου μιας οδηγίας δεν είναι καθόλου απαραίτητη για την εξασφάλιση του επιδιωκόμενου αποτελέσματος, αλλά το πολύ-πολύ ευκαταία από απόψεως σαφήνειας και ασφάλειας του δικαίου.

Η αντλούμενη από την «άμεση εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας» δικαιολογία δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Με την ίδια απόφασή του της 6ης Μαΐου 1980, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Συγκεκριμένα, όπως προκύπτει από το άρθρο 189 τρίτο εδάφιο, η εκτέλεση των κοινοτικών οδηγιών πρέπει να διασφαλίζεται με κατάλληλα μέτρα εφαρμογής που λαμβάνουν τα κράτη μέλη. Το Δικαστήριο αναγνώρισε το *δικαίωμα* των πολιτών *να επικαλούνται ενώπιον της δικαιοσύνης* μια οδηγία κατά κράτους μέλους παραβάτη (Ratti, 5 Απριλίου 1979, Recueil σ. 1629), μόνο κάτω από ειδικές περιστάσεις, ιδίως στην περίπτωση που κράτος μέλος παρέλειψε να λάβει τα αναγκαία μέτρα εκτέλεσεως ή θέσπισε μέτρα που δεν συμφωνούν με την οδηγία. Η ελάχιστη αυτή εγγύηση, απορρέουσα από το δεσμευτικό χαρακτήρα της υποχρέωσης που επιβάλλεται στα κράτη μέλη ως συνέπεια των οδηγιών δυνάμει του άρθρου 189, τρίτη παράγραφος, δεν μπορεί να χρησιμεύσει σε κράτος μέλος ως δικαιολογία για να απαλλαγεί από την υποχρέωση να λάβει εγκαίρως κατάλληλα μέτρα εφαρμογής κάθε οδηγίας»².

ε) Τα αντλούμενα από πιθανές εσωτερικής φύσεως δυσχέρειες (κοινοβουλευτική διαδικασία, πολιτικές κρίσεις, κλπ.) επιχειρήματα καθώς και από τη σταθερή πρόθεση για την θέσπιση των κατάλληλων μέτρων δυστυχώς δεν αποτελούν δικαιολογία από αυστηρή άποψη δικαίου. Απαιτείται τουλάχιστον η έναρξη εκτελέσεως. Όπως το Δικαστήριο έχει επανειλημμένα κρίνει:

«ένα κράτος μέλος δεν δύναται να επικαλεστεί δυσχέρειες εσωτερικής φύσεως ή διατάξεις της εθνικής εννόμου τάξεώς του έστω και συνταγματικής φύσεως, για να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις κοινοτικές οδηγίες»³.

Χωρίς να προδικάσουμε τη συμφωνία, όσον αφορά την ουσία, των νομοσχεδίων που αναφέρουν η βελγική και ιταλική κυβέρνηση, προς τις διατάξεις της οδηγίας, αρκεί η διαπίστωση ότι τα σχέδια αυτά, ο δεδηλωμένος σκοπός των οποίων συνίστατο στην προσαρμογή των εθνικών διατάξεων προς τις αρχές της οδηγίας, δεν είχαν εγκριθεί από το υπουργικό συμβούλιο παρά στις 12 Δεκεμβρίου και 19 Ιουνίου 1980 αντιστοίχως και ότι τα κείμενά τους δεν κατέστη δυνατό να γνωστοποιηθούν στην Επιτροπή παρά μετά τις εν λόγω ημερομηνίες.

Όσον αφορά την Ιταλική Δημοκρατία, ακόμη και αν το νομοσχέδιο είχε ψηφιστεί πριν από την λήξη της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη ή έστω και σήμερα ακόμα, δεν παρείχε παρά την *εξασιοδότηση* στην κυβέρνηση να θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεως των εθνικών διατάξεων προς την οδηγία.

Με την απόφαση της 25ης Μαΐου 1982 στην υπόθεση 96/81, Επιτροπή κατά Βασι-

1 — Recueil σ. 1486, σκέψη 11.

2 — Recueil σ. 1487, σκέψη 12.

3 — 6 Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, Recueil σ. 1487, σκέψη 15.

λείου των Κάτω Χωρών, το Δικαστήριο έκρινε ότι:

«Οι πληροφορίες τις οποίες τα κράτη μέλη υποχρεούνται (δυνάμει των τελικών διατάξεων της οδηγίας) να παράσχουν στην Επιτροπή πρέπει να είναι σαφείς και ακριβείς. Πρέπει να αναφέρουν με σαφήνεια ποια είναι τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα μέσω των οποίων το κράτος μέλος θεωρεί ότι εξεπλήρωσε τις διάφορες υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της

οδηγίας. Ελλείψει τέτοιας πληροφορίας, η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να ελέγξει αν το κράτος μέλος εφήρμοσε πράγματι και πλήρως την οδηγία. Η παράδοση της υποχρέωσης αυτής από ένα κράτος μέλος, είτε διότι ελλείπει οιαδήποτε πληροφορία, είτε διότι η πληροφορία δεν είναι επαρκώς σαφής και ακριβής, δύναται να δικαιολογήσει, αυτή, καθαυτή, έναρξη της διαδικασίας του άρθρου 169 της συνθήκης ΕΟΚ περί αναγνωρίσεως της παραβάσεως αυτής».

Υπό τις περιστάσεις αυτές δεν μπορώ παρά να ζητήσω από το Δικαστήριο:

- να αναγνωρίσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου και η Ιταλική Δημοκρατία μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσης προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωσή τους προς την οδηγία 77/780 του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1977, παρέβησαν μία από τις υποχρεώσεις που υπέχουν από τη συνθήκη ΕΟΚ·
- να επιβάλει τα δικαστικά έξοδα εις βάρος του Βασιλείου του Βελγίου και της Ιταλικής Δημοκρατίας.