ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΩΣ G. FEDERICO MANCINI ΠΟΥ ΑΝΕΠΤΥΧΘΗΣΑΝ ΣΤΙΣ 24 ΝΟΕΜΒΡΙΟΥ 1982 [1]

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Ἡ ὑπόθεση στήν ὁποία ἀναφέρονται οἱ παροῦσες προτάσεις ἔχει ὡς ἀντικείμενο προσφυγή ἡ ὁποία ἠσκήθη ἀπό τήν Ἐπιτροπή, δυνάμει τοῦ ἄρθρου 169 τῆς συνθήκης τῆς Ρώμης, καί μέ τήν ὁποία ζητεῖται νά ἀναγνωρισθεῖ ὅτι τό Βασίλειο τῶν Κάτω Χωρῶν παρέβη ὑποχρέωση πού ὑπέχει ἐκ τῆς συνθήκης ΕΟΚ, διότι δέν ἐθέσπισε, ἐντός τῆς ταχθείσης προθεσμίας, τίς ἀναγκαῖες διατάξεις γιά τήν ἐκτέλεση τῆς πρώτης ὁδηγίας 73/239/ΕΟΚ τοῦ Συμβουλίου, τῆς 24ης Ἰουλίου 1973, «περί συντονισμοῦ τῶν νομοθετικῶν, κανονιστικῶν καί διοικητικῶν διατάξεων πού ἀφοροῦν τήν ἀνάληψη δραστηριότητος πρωτασφαλίσεως, ἐκτός τῆς ἀσφαλίσεως ζωῆς, καί τήν ἄσκηση αὐτῆς» (ΕΕ εἰδ. ἔκδ. 06/001, σ. 157).

2. Ὑπενθυμίζω τά περιστατικά πού προηγήθησαν τῆς προσφυγῆς τῆς Ἐπιτροπῆς.

Τό πρῶτο ἑδάφιο τοῦ ἄρθρου 35 τῆς ὁδηγίας 73/239 ὁρίζει ὅτι «τά κράτη μέλη τροποποιοῦν τίς ἐθνικές διατάξεις τους σύμφωνα μέ τήν ὁδηγία ἐντός δέκα ὀκτώ μηνῶν ἀπό τῆς κοινοποιήσεώς της καί πληροφοροῦν ἀμέσως περί τούτου τήν Ἐπιτροπή». Ἡ ὁδηγία ἐκοινοποιήθη στίς 31 Ἰουλίου 1973· ἐπομένως, ἡ προθεσμία πού ὁρίσθη γιά τήν ἐκτέλεσή της ἔληξε στίς 31 Ἰανουαρίου 1975. Μέ προειδοποίηση τῆς 11ης Φεβρουαρίου 1977, ἡ Ἐπιτροπή κίνησε τήν διαδικασία τοῦ ἄρθρου 169. Στίς 16 Ἰανουαρίου 1978, βάσει τῶν διαβεβαιώσεων πού ἔδωσε ἡ ὁλλανδική κυβέρνηση, ἀνέστειλε τήν διαδικασία αὐτή· στίς 29 Νοεμβρίου 1980 ὅμως τήν ἐκίνησε καί πάλι μέ νέα ὄχληση. Ἡ αἰτιολογημένη γνώμη ἐξεδόθη στίς 18 Νοεμβρίου 1981 καί ἡ προσφυγή τῆς Ἐπιτροπῆς ἐνώπιον τοῦ Δικαστηρίου ἠσκήθη στίς 24 Μαΐου 1982 καί ἐπρωτοκολλήθη στίς 27 Μαΐου 1982.

3. Πρέπει νά λεχθεῖ ἐξ ἀρχῆς ὅτι ἡ ὁλλανδική κυβέρνηση ἀναγνωρίζει τήν μή ἐκπλήρωση τῶν ὑποχρεώσεών της, ἐπιχειρεῖ ὅμως νά τήν δικαιολογήσει ἤ νά μετριάσει τήν βαρύτητά της ἀπό διάφορες ἀπόψεις. Τό «πλῆρες» περιεχόμενο τῆς ὁδηγίας — ὑποστηρίζει κατά πρῶτο λόγο ἡ ἐν λόγω κυβέρνηση — συνεπάγεται ὁλική ἀναθεώρηση τῆς ρυθμίσεως στό θέμα τῆς ἀσφαλίσεως κατά ζημιῶν, ἡ ὁποία ἀποτελεῖ μία εὐκαιρία γιά τήν ρύθμιση καί θεμάτων ξένων πρός τό ἀντικείμενο καί τό πεδίο ἐφαρμογῆς τῆς κοινοτικῆς ρυθμίσεως. Ἀφ' ἑτέρου, ἡ ἀνάγκη προσφυγῆς στήν νομοθετική διαδικασία ἀπαιτεῖ μεγάλα χρονικά περιθώρια, πού χαρακτηρίζουν τήν κοινοβουλευτική ὁδό.

Δεύτερο ἐπιχείρημα: ἡ ὁδηγία ἐφαρμόζεται ἤδη στήν πράξη ἔναντι ὅλων τῶν ἐπιχειρήσεων πού ἔχουν κυρία ἕδρα στίς Κάτω Χῶρες ἤ σέ ἄλλο κράτος μέλος. Πράγματι, στίς 17 Ἰουνίου 1976, τό ὁλλανδικό ἐπιμελητήριο ἀσφαλιστικῶν ἑταιριῶν ἐξέδωσε ἐγκύκλιο πού ἀφοροῦσε τίς περιπτώσεις διαφορᾶς μεταξύ τῆς ἰσχυούσης νομοθεσίας καί τῆς ὁδηγίας καί ἡ ὁποία ἐπέβαλε τήν ἐφαρμογή τῆς ὁδηγίας στίς ἐπιχειρήσεις πού πληροῦν τίς ὁριζόμενες σέ αὐτή προϋποθέσεις. Κατά συνέπεια, τόσο οἱ ἀλλοδαπές ὅσο καί οἱ ἐθνικές ἐπιχειρήσεις δέν ἀντιμετωπίζουν δυσκολίες λόγω τῆς μή

1 — Μετάφραση ἀπό τά ἰταλικά.

έκτελέσεως τῆς ὁδηγίας. Τρίτο ἐπιχείρημα τοῦ καθ' οὗ: ὁρισμένες οὐσιώδεις διατάξεις τῆς ὁδηγίας, ἰδίως δέ οἱ ἀναφερόμενες στό περιθώριο φερεγγυότητος τῶν ἀσφαλιστικῶν ἐπιχειρήσεων, ἐφαρμόζονται in concreto λόγω τοῦ ὅτι ἀναπτύσσουν ἄμεσα ἀποτελέσματα.

4. Φρονῶ ὅτι οἱ δικαιολογίες πού προβάλλει τό καθ' οὗ δέν εἶναι βάσιμες. Σέ καθεμία ἀπό αὐτές ἀντιτάσσεται μία παγία ἤδη νομολογία τοῦ Δικαστηρίου. Θά περιορισθῶ στήν ὑπόμνησή της.

5. Ἀρχίζω μέ τό ἐπιχείρημα πού ἀναφέρεται στήν καθυστέρηση ἡ ὁποία ὀφείλεται στίς συνθῆκες τῆς κοινοβουλευτικῆς διαδικασίας. Ἀξίζει νά ὑπογραμμισθεῖ ὅτι ἔχουν ἤδη παρέλθει σχεδόν ὀκτώ ἔτη ἀπό τήν ἐκπνοή τῆς προθεσμίας γιά τήν μεταφορά τῆς ὁδηγίας στό ἐσωτερικό δίκαιο. Ἡ Ἐπιτροπή ἐξ ἄλλου ἀναφέρει ὅτι μόλις τό 1984 θά θεσπισθεῖ ὁ νόμος γιά τήν ἐκτέλεση τῆς ὁδηγίας. Ἂν δέν παρουσιασθοῦν ἄλλα ἐμπόδια, συνεπῶς, μόνο μετά πάροδο ἑνδεκα ἐτῶν ἀπό τήν θέσπιση τῆς ὁδηγίας θά ἔχει κατορθώσει τό καθ' οὗ νά προσαρμόσει τήν ἔννομη τάξη του πρός τίς ὑποχρεώσεις πού ὑπέχει ἐκ τῆς κοινοτικῆς ἐννόμου τάξεως. Κατά τήν γνώμη μου, τίποτε δέν δύναται νά δικαιολογήσει μία τέτοια καθυστέρηση. Ἐν πάση δέ περιπτώσει, τό Δικαστήριο ἔχει παγίως δεχθεῖ ὅτι «ἕνα κράτος μέλος δέν δύναται νά ἐπικαλεσθεῖ διατάξεις, τήν ἀκολουθουμένη πρακτική ἤ καταστάσεις τῆς ἐσωτερικῆς ἐννόμου τάξεώς του γιά νά δικαιολογήσει τήν μή ἐκπλήρωση τῶν ὑποχρεώσεων πού ἀπορρέουν ἀπό τίς κοινοτικές ὁδηγίες» (ἀπόφαση τῆς 2ας Φεβρουαρίου 1982 ἐπί τῆς ὑποθέσεως 70/81, Ἐπιτροπή κατά Βασιλείου τοῦ Βελγίου, Συλλογή 1982, σ. 173, σκέψη 5).

6. Ἀπορριπτέο ἐπίσης εἶναι τό ἐπιχείρημα, σύμφωνα μέ τό ὁποῖο ἡ ὁδηγία ἐφαρμόζεται στήν πράξη βάσει ἐγκυκλίου τοῦ ἐπιμελητηρίου ἀσφαλιστικῶν ἑταιριῶν. Ὅπως εἶναι γνωστό, ἡ de facto ἐφαρμογή δέν ἐξασφαλίζει ἐκείνη τήν ἀσφάλεια δικαίου τήν ὁποία ἡ νομολογία τοῦ Δικαστηρίου θεωρεῖ οὐσιώδη. Τό Δικαστήριο ἐδέχθη ὅτι «κάθε κράτος μέλος πρέπει νά προβαίνει σέ ἐκτέλεση τῶν ὁδηγιῶν ... κατά τρόπο πού νά ἀνταποκρίνεται πλήρως στίς ἀπαιτήσεις τῆς σαφηνείας καί βεβαιότητος τῶν νομικῶν καταστάσεων στίς ὁποῖες ἀποβλέπουν οἱ ὁδηγίες ... Κατά συνέπεια, ἁπλή διοικητική πρακτική, ἡ ὁποία ὡς ἐκ τῆς φύσεώς της δύναται νά τροποποιεῖται κατά βούληση ἀπό τήν διοίκηση καί στερεῖται ἐπαρκοῦς δημοσιότητος, δέν δύναται νά λογισθεῖ ὡς συνιστῶσα νόμιμη ἐκπλήρωση τῆς ὑποχρεώσεως πού ὑπέχουν ἀπό τό ἄρθρο 189 τά κράτη μέλη στά ὁποῖα ἀπευθύνονται οἱ ὁδηγίες» (ἀπόφαση τῆς 6ης Μαΐου 1980 ἐπί τῆς ὑποθέσεως 102/79, Ἐπιτροπή κατά Βασιλείου τοῦ Βελγίου, Raccolta 1980, σ. 1486, σκέψη 11). Ἔχει ἐξ ἄλλου προκύψει — καί διαφαίνεται στό ἴδιο τό ὑπόμνημα ἀντικρούσεως τοῦ καθ' οὗ — σημαντική διαφορά μεταξύ τῆς νομοθεσίας πού ἰσχύει στίς Κάτω Χῶρες καί τῶν διατάξεων τῆς ὁδηγίας.

7. Δέν δύναται ἐπίσης νά γίνει δεκτό τό ἐπιχείρημα περί «ἀμέσων ἀποτελεσμάτων» τῆς ἐν λόγω ὁδηγίας ἤ μερῶν της. Πράγματι, τό νά γίνει δεκτό ὅτι ὁ σκοπός τῆς ὁδηγίας δύναται νά ἐπιτευχθεῖ χάρις στήν «αὐτόματη» ἐνσωμάτωσή της στήν ἐθνική ἔννομη τάξη ἰσοδυναμεῖ μέ τήν μή ἀναγνώριση ὁποιασδήποτε διαφορᾶς μεταξύ μιᾶς νομικῆς πράξεως πού ἰσχύει ἄμεσα, ὅπως εἶναι ὁ κανονισμός, καί μιᾶς ὁδηγίας ἡ ὁποία ἀναπτύσσει ἄμεσα ἀποτελέσματα: τοῦτο θά ἀλλοίωνε ἐντελῶς τόν χαρακτῆρα πού προσδίδει σέ κάθε κοινοτική πράξη τό ἄρθρο 189 τῆς συνθήκης ΕΟΚ. Στήν συγκε-

κριμένη περίπτωση πάντως πρόκειται περί μερικῆς ἐφαρμογῆς. Καί ἀπό τήν ἄποψη αὐτή, ἡ νομολογία τοῦ Δικαστηρίου ἀπέρριψε θέσεις πού δέν συμφωνοῦν μέ τό νομικό σύστημα πού καθιέρωσε ἡ συνθήκη τῆς Ρώμης. Τό Δικαστήριο ἐδέχθη ὅτι «ἀπό τό ἄρθρο 189, τρίτη παράγραφος, προκύπτει ὅτι ἡ ἐκτέλεση τῶν κοινοτικῶν ὁδηγιῶν πρέπει νά ἐξασφαλίζεται μέ τήν λήψη καταλλήλων ἐκτελεστικῶν μέτρων ἀπό τά κράτη μέλη. Μόνο σέ ἰδιαίτερες περιστάσεις, καί ἰδίως στήν περίπτωση κατά τήν ὁποία ἕνα κράτος μέλος παρέλειψε νά λάβει τά ἀπαιτούμενα ἐκτελεστικά μέτρα ἤ ἔλαβε μέτρα πού δέν συμφωνοῦν μέ ὁδηγία, τό Δικαστήριο ἀνεγνώρισε τό δικαίωμα τῶν πολιτῶν νά ἐπικαλοῦνται ἐνώπιον δικαστηρίου μία ὁδηγία ἔναντι κράτους μέλους πού δέν ἐξεπλήρωσε τίς ὑποχρεώσεις του (βλέπε, σχετικά, ἰδίως τήν ἀπόφαση τῆς 5ης Ἀπριλίου 1979 στήν ὑπόθεση 148/78, Rati, Raccolta 1979, σ. 1629). Αὐτή ἡ ἐλαχίστη ἐγγύηση, πού ἀπορρέει ἀπό τόν δεσμευτικό χαρακτήρα τῆς ὑποχρεώσεως πού ἐπιβάλλεται στά κράτη μέλη ἀπό τίς ὁδηγίες βάσει τοῦ ἄρθρου 189, τρίτη παράγραφος, δέν δύναται νά ἀποτελέσει δικαιολογία τῆς μή ἐγκαίρου λήψεως, ἐκ μέρους κράτους μέλους, τῶν καταλλήλων ἐκτελεστικῶν μέτρων γιά τήν ἐπίτευξη τοῦ σκοποῦ κάθε ὁδηγίας» (ἀπόφαση τῆς 6ης Μαΐου 1980 ἐπί τῆς ὑποθέσεως 102/79, ἀνωτ., σκέψη 12).

8. Ἐφ' ὅσον οἱ ἰσχυρισμοί τοῦ καθ' οὗ εἶναι ἀβάσιμοι, δέν εἶναι δυνατό παρά νά διαπιστωθεῖ ἡ μή τήρηση τῆς προθεσμίας πού τάσσεται ἀπό τήν ὁδηγία γιά τήν μεταφορά της στήν ἐσωτερική ἔννομη τάξη. Ἡ προθεσμία αὐτή δέν ὑπόκειται σέ παράταση, οὔτε a fortiori εἶναι δυνατό νά ὑπάρξει παρέκκλιση. Ἀπεναντίας, ὑπάρχει ἡ ἀπαίτηση τῆς ὁμοιόμορφης ἐφαρμογῆς τῆς ὁδηγίας σέ κοινοτικό ἐπίπεδο. Πράγματι, ὅπως ἐδέχθη τό Δικαστήριο, «ὁ δεσμευτικός χαρακτήρας τῶν ὁδηγιῶν συνεπάγεται ὅτι ὅλα τά κράτη μέλη ἔχουν τήν ὑποχρέωση νά τηροῦν τίς προθεσμίες πού τάσσονται ἀπό αὐτές, ὥστε νά ἐξασφαλίζεται ἡ ὁμοιόμορφη ἐφαρμογή τους σέ ὁλόκληρη τήν Κοινότητα» (ἀπόφαση τῆς 22ας Σεπτεμβρίου 1976 ἐπί τῆς ὑποθέσεως 10/76, Ἐπιτροπή κατά Ἰταλικῆς Δημοκρατίας, Raccolta 1976, σ. 1359, σκέψη 12). Παρατηρῶ τέλος ὅτι, ἐκτός τῆς Ἑλλάδος, ὅλα τά ἄλλα κράτη μέλη προσήρμοσαν πρός τήν ὁδηγία τίς ἐσωτερικές ἔννομες τάξεις τους.

9. Ἐν συμπεράσματι, προτείνω στό Δικαστήριο νά ἀναγνωρίσει ὅτι τό καθ' οὗ δέν ἐθέσπισε ἐντός τῆς ταχθείσης προθεσμίας τίς διατάξεις πού εἶναι ἀναγκαῖες γιά τήν ἐκτέλεση τῆς ὁδηγίας 73/239/ΕΟΚ τοῦ Συμβουλίου, τῆς 24ης Ἰουλίου 1973, καί συνεπῶς παρέβη ὑποχρέωση πού ὑπέχει ἐκ τῆς συνθήκης ΕΟΚ.

Ὅσον ἀφορᾶ τά δικαστικά ἔξοδα, αὐτά πρέπει νά ἐπιβαρύνουν τόν ἡττηθέντα διάδικο, σύμφωνα μέ τό ἄρθρο 69, παράγραφος 2, τοῦ κανονισμοῦ διαδικασίας.