της ελαχίστης εγγυήσεως που προκύπτει από τη δυνατότητα που έχουν να τον επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων δεν απαλλάσσει τα κράτη μέλη από την υποχρέωση να θεσπίζουν τα κατάλληλα εθνικά μέτρα προς εξασφάλιση της πλήρους εφαρμογής του, οσάκις αυτό παρίσταται αναγκαίο.

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
G. FEDERICO MANCINI
της 3ης Δεκεμβρίου 1985 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σας ζητεί να αναγνωρίσετε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν θέσπισε τα αναγκαία μέτρα για την εξασφάλιση της εφαρμογής του άρθρου 11, παράγραφος 2, του παραρτήματος VIII του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων, παραβαίνοντας έτσι τις υποχρεώσεις που του επιβάλλονται από τις διατάξεις της Συνθήκης και το σχετικό κανονισμό 259/68 του Συμβουλίου, της 29ης Φεβρουαρίου 1968 (ΕΕ ειδ. έκδ. 01/001, σ. 108). Ο κανόνας αυτός επιτρέπει στους κοινοτικούς υπαλλήλους, οι οποίοι πριν από την πρόσληψή τους έχουν εργαστεί σε εθνική ή διεθνή διοικητική υπηρεσία ή σε επιχείρηση, να μεταφέρουν, μέσω καταβολής στις Κοινότητες, είτε το ασφαλιστικό ισοδύναμο των δικαιωμάτων επί συντάξεως γήρατος που έχουν αποκτήσει στην υπηρεσία του προηγούμενου εργοδότη, είτε τα ποσά των συνταξιοδοτικών εισφορών που οφείλει να τους επιστρέψει το ταμείο συντάξεων του εν λόγω εργοδότη κατά το πέρας της υπηρεσίας τους.

2. Περί το τέλος του 1977, η Επιτροπή διαπίστωσε ότι το Βέλγιο και οι Κάτω Χώρες δεν είχαν ακόμη θεσπίσει τα κατάλληλα μέτρα που να επιτρέπουν τη μεταφορά των εν λόγω δικαιωμάτων υπέρ των υπαλλήλων που το ζητούν. Γι' αυτό, η Επιτροπή αποφάσισε να προσφύγει κατά των δύο κρατών. Όσον αφορά το Βέλγιο, η προσφυγή, που ασκήθηκε το καλοκαίρι του 1979, κατέληξε στην απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1981 (υπόθεση 137/80, Συλλογή 1981, σ. 2393), με την οποία αναγνωρίστηκε ότι το καθού κράτος δεν είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του. Στην περίπτωση των Κάτω Χωρών, η διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής διακόπηκε εν αναμονή της έκδοσης της προαναφερθείσας απόφασης και συνεχίστηκε στις 12 Οκτωβρίου 1983, με έγγραφο με το οποίο η Επιτροπή ζητούσε από την ολλανδική κυβέρνηση να καταθέσει, υπό το φως των αρχών που είχε δεχτεί το Δικαστήριο, γραπτές παρατηρήσεις για τη συνεχιζόμενη άρνησή της να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που προβλέπει ο κανονισμός υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων. Στις 21 Νοεμβρίου 1983, η ολλανδική κυβέρνηση πληροφόρησε την Επιτροπή ότι η εφαρμογή του άρθρου 11, παράγραφος 2, συνεπαγόταν την τροποποίηση της εθνικής νομοθεσίας περί πολιτικών συντάξεων, ότι η τροποποίηση μπορούσε να γίνει μόνο με τυπικό νόμο και ότι η έκδοσή του, που άλλωστε βρισκόταν ήδη σε στάδιο νομοσχεδίου, θα χρειαζόταν περίπου δύο χρόνια.

Επειδή δεν ικανοποιήθηκε από την απάντηση αυτή και κυρίως επειδή έκρινε ότι το χρονικό

* Μετάφραση από τα ιταλικά.

αυτό διάστημα ήταν απαράδεκτα μεγάλο, η Επιτροπή διατύπωσε, στις 14 Αυγούστου 1984, την επιβαλλόμενη από τη Συνθήκη αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία κάλεσε τις Κάτω Χώρες να θεσπίσουν εντός δύο μηνών τα εν λόγω μέτρα. Στις 12 Οκτωβρίου, η ολλανδική κυβέρνηση απάντησε ότι αναγνώριζε μεν την ύπαρξη των υποχρεώσεών της έναντι της Κοινότητας, αλλά δήλωσε και πάλι ότι δεν μπορούσε να εφαρμόσει αμέσως την αρχή που είχε διατυπωθεί με την απόφαση της 20ής Οκτωβρίου 1981, λόγω της μακράς και χρονοβόρας διαδικασίας που απαιτείται για την έκδοση ενός νόμου. Στις 8 Μαρτίου 1985 η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο.

3. Η ερμηνεία του κοινοτικού κανόνα στον οποίο αναφέρεται η διαφορά, όπως άλλωστε και η φύση και το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που ο κανόνας αυτός επιβάλλει στα κράτη μέλη, αναπτύσσονται σαφώς στην απόφαση του 1981. Φρονώ επομένως ότι δεν χρειάζεται να επανέλθω στο ζήτημα αυτό. Είναι ίσως σκόπιμο να παρατηρηθεί ότι η υπό κρίση προσφυγή δεν θέτει εν αμφιβόλω το δικαίωμα των ενδιαφερομένων να επικαλούνται άμεσα το άρθρο 11, παράγραφος 2, αλλά έχει ως αντικείμενο τη συμπεριφορά του κράτους μέλους ως προς την εφαρμογή του. Η Επιτροπή υπενθυμίζει, πράγματι, τον κανονιστικό χαρακτήρα της εν λόγω διάταξης (όπως γνωρίζουμε, ο κανονισμός της υπηρεσιακής κατάστασης των υπαλλήλων θεσπίστηκε από το Συμβούλιο με τη μορφή κανονισμού), η οποία απαιτεί, σε εθνικό επίπεδο, τη θέσπιση μέτρων που να εφαρμόζουν τις αρχές της: βάσει του άρθρου 5 της Συνθήκης ΕΟΚ, τα κράτη μέλη υποχρεούνται, επομένως, να λάβουν τα πιο πρόσφορα σχετικά μέτρα. Εξάλλου, δεν αμφισβητείται ότι το κράτος δεν μπορεί να επικαλείται δυσχέρειες εσωτερικής φύσεως για να δικαιολογήσει τη μη εκπλήρωση των κοινοτικών του υποχρεώσεων και/ή τη μη τήρηση των σχετικών προθεσμιών.

Η καθής κυβέρνηση δεν αμφισβητεί αυτούς τους ισχυρισμούς· δηλώνει όμως ότι βρίσκεται σε αδυναμία να ρυθμίσει ένα ζήτημα που μόνο με νόμο μπορεί να ρυθμιστεί. Εξασφάλισε πάντως την εκτέλεση των υποχρεώσεων που της επιβάλλονται από το άρθρο 11, παράγραφος 2, καλώντας το Algemeen Burgerlijk Pensioenfonds (ABP) να εξετάζει, σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στο προαναφερθέν σχέδιο νόμου, τις αιτήσεις μεταφοράς τών συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων που υποβάλλονται από τους ολλανδούς πολίτες που υπηρετούν στην Κοινότητα. « Η διοίκηση του φορέα — διευκρινίζεται — δέχτηκε να ενεργεί κατ' αυτό τον τρόπο και άρχισε ήδη την επανεξέταση ορισμένων αιτήσεων που είχαν προηγουμένως απορριφθεί ».

4. Αυτό και μόνο αυτό είναι το περιεχόμενο της διαφοράς. Πράγματι, δεν προτίθεμαι να θέσω το ερώτημα αν στην υπό κρίση περίπτωση η Ολλανδία οφείλει πράγματι, πράγμα που επαναλαμβάνει συνεχώς η κυβέρνησή της, να εκδώσει τυπικό νόμο. Αρκούμαι να υπομνήσω την απόφαση του 1981, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι για την εκπλήρωση της υποχρέωσης που απορρέει από το άρθρο 11, παράγραφος 2, « επιβάλλεται στο... κράτος να επιλέξει και να εφαρμόσει τα *συγκεκριμένα μέτρα*, που θα επιτρέψουν την άσκηση της παρεχόμενης στους υπαλλήλους ευχερείας να μεταφέρουν τα κεκτημένα εντός του εθνικού πλαισίου δικαιώματα στο συνταξιοδοτικό σύστημα των Κοινοτήτων ». Η παράλειψη του κράτους μέλους « να θεσπίσει *σύστημα μεταφοράς* θα κατέληγε να στερήσει τον υπάλληλο των Κοινοτήτων από την ίδια την ευχέρεια να ασκήσει την επιλογή που του παρέχεται από τον κανονισμό υπηρεσιακής καταστάσεως » (η υπογράμμιση είναι δική μου).

Το ζήτημα ουσίας, λοιπόν, είναι το εξής: έχουν στη διάθεσή τους οι ολλανδοί υπάλληλοι της Κοινότητας τα « συγκεκριμένα μέτρα » που αναφέρει η απόφαση του Δικαστηρίου; Η καθής κυβέρνηση ισχυρίζεται ότι μπορεί να απαντήσει καταφατικά στο ερώτημα αυτό, με

τον τρόπο που μόλις εξέθεσα. Θα ήθελα όμως να τονίσω ότι οι οδηγίες που έδωσε στο ABP πόρρω απέχουν από το να συνιστούν *σύστημα* κατάλληλο να εξασφαλίσει την πραγματική μεταφορά των συνταξιοδοτικών δικαιωμάτων υπέρ του κοινοτικού ταμείου· αντιθέτως — νομίζω — αντιπροσωπεύουν μια απλή αναφορά στα συνήθη καθήκοντα κάθε δημοσίας διοικήσεως, η οποία προφανώς υποχρεούται να εξετάζει τα αιτήματα που υποβάλλουν οι πολίτες βάσει συγκεκριμένου δικαιώματός τους.

Με άλλα λόγια, οι προαναφερθείσες οδηγίες δεν υποχρεώνουν το φορέα στον οποίο απευθύνονται να προβεί συγκεκριμένα στη μεταφορά των δικαιωμάτων, ούτε του παρέχουν δεσμευτικά κριτήρια, βάσει των οποίων οφείλει να ενεργεί. Πράγματι, η ίδια η ολλανδική κυβέρνηση παραδέχτηκε επ' ακροατηρίου ότι δεν μπορεί να επιβάλει στη διοίκηση του ABP τόσο σαφείς και συγκεκριμένες οδηγίες· αυτό εξηγεί θαυμάσια γιατί μέχρι σήμερα δεν έχει γίνει *ούτε μία* μεταφορά βάσει του άρθρου 11, παράγραφος 2.

Αυτό που όφειλαν τελικά να κάνουν οι Κάτω Χώρες ήταν να καθιερώσουν ένα σύστημα που να καθιστά ενεργή την ευχέρεια που παρέχεται από την οικεία διάταξη του κανονισμού· δεν το έπραξαν και αυτό αρκεί για να συναχθεί ότι δεν εκπλήρωσαν τις κοινοτικές τους υποχρεώσεις.

5. Για τους λόγους αυτούς, προτείνω στο Δικαστήριο να κάνει δεκτή την προσφυγή που κατέθεσε στις 8 Μαρτίου 1985 η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά του Βασιλείου των Κάτω Χωρών και να αναγνωρίσει ότι το κράτος αυτό, μη έχοντας θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις για την εφαρμογή του άρθρου 11, παράγραφος 2, του παραρτήματος VIII του κανονισμού υπηρεσιακής καταστάσεως των υπαλλήλων, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

Πρέπει, επομένως, το καθού να καταδικαστεί στην καταβολή των δικαστικών εξόδων σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας.