ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
WALTER VAN GERVEN
της 28ης Απριλίου 1993 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Με την προσφυγή που άσκησε στην υπό κρίση υπόθεση, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει, κατά το άρθρο 141 της Συνθήκης ΕΚΑΕ, ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς τα άρθρα 1, 2 (παράγραφοι 1 και 2), 3 και 5 της οδηγίας 84/466/Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 3ης Σεπτεμβρίου 1984, για τον καθορισμό των θεμελιωδών μέτρων σχετικά με την προστασία από τις ακτινοβολίες όσων υποβάλλονται σε ιατρικές εξετάσεις και θεραπευτική αγωγή [1] (στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚΑΕ.

2. Το άρθρο 7 της οδηγίας επέβαλλε στα κράτη μέλη να την μεταφέρουν στο εσωτερικό τους δίκαιο πριν από την 1η Ιανουαρίου 1986. Η Ιταλική Δημοκρατία ομολογεί ότι η τυπική μεταφορά δεν έχει συντελεστεί ακόμα, αλλά ισχυρίζεται ότι τούτο δεν είναι αναγκαίο, δεδομένου ότι η οδηγία τίποτα δεν προσθέτει στο περιεχόμενο της εγκυκλίου 62, της 2ας Αυγούστου 1984, η οποία είχε προηγουμένως αποσταλεί σε όλες τις αρμόδιες ιταλικές αρχές και υπηρεσίες.

3. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι απλές διοικητικές πρακτικές συνιστούν έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη αποδέκτες οδηγιών [2]. Συγκεκριμένα, οι πρακτικές αυτές μπορούν να τροποποιηθούν κατά βούληση των διοικητικών αρχών και στερούνται προσήκουσας δημοσιότητας. Επιπλέον, από τη φύση τους, δεν είναι δεσμευτικές. Ως διοικητικές πρακτικές πρέπει να θεωρούνται και τα υπηρεσιακά σημειώματα και οι εσωτερικές εγκύκλιοι [3].

Επίσης κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δικαίο δεν απαιτεί οπωσδήποτε την τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε ρητή και ειδική νομική διάταξη, αλλά μπορεί, αναλόγως του περιεχομένου της οδηγίας, να αρκεστεί σε γενικό νομικό πλαίσιο. Προϋπόθεση, όμως, για να γίνει αυτό είναι το ως άνω γενικό πλαίσιο να εξασφαλίζει όντως την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας, κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή, έτσι ώστε, στην περίπτωση που η οδηγία σκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ ιδιωτών, οι δικαιούχοι να είναι σε θέση να γνωρίσουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, εν ανάγκη, να τα

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.

1 — ΕΕ 1984, L 265, σ. 1.

2 — Βλ. την απόφαση του Δικαστήριου της 6ης Μαΐου 1980, υπόθεση 102/79, Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου (Συλλογή τόμος 1980/Π, σ. 99, σκέψη 11), η οποία προσφάτως επιβεβαιώθηκε από τις αποφάσεις του Δικαστήριου της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-235/91, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1992, σ. 5917, σκέψη 10), και C-236/91, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 1992, σ. 5933, σκέψη 6).

3 — Βλ. την απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1991, C-64/90, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας (Συλλογή 1991, σ. I-4335), με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι οι εγκύκλιοι δεν συνιστούν επαρκή μεταφορά μιας οδηγίας. Η απόφαση του Δικαστηρίου αφορούσε επίσης οδηγία έχουσα ως σκοπό την προστασία της δημοσίας υγείας.

επικαλεστούν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων [4]. Προκειμένου να εξασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών, όχι μόνο στην πράξη αλλά και νομικώς, τα κράτη μέλη πρέπει να προβλέπουν την ύπαρξη σαφούς νομικού πλαισίου στον οικείο τομέα [5].

4. Σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, η ιταλική εγκύκλιος 62 δεν είναι δυνατόν να θεωρηθεί ως συνιστώσα επαρκή μεταφορά της οδηγίας στο ιταλικό δίκαιο. Από τις γραπτές και προφορικές παρατηρήσεις των διαδίκων προέκυψε, ευθύς εξαρχής, ότι η εγκύκλιος ουδέποτε έτυχε επίσημης δημοσιεύσεως. Στη συνέχεια, προέκυψε ότι η εγκύκλιος μπορούσε να τροποποιηθεί κατά βούληση των ιταλικών διοικητικών αρχών και ότι περιείχε αποκλειστικώς συστάσεις στερούμενες υποχρεωτικού χαρακτήρα, ενώ — όσον αφορά την ιατρική επάνδρωση (άρθρα 2 και 5) και τον έλεγχο των χρησιμοποιουμένων συσκευών (άρθρο 3) — η οδηγία επιβάλλει τη θέσπιση ορισμένου αριθμού ειδικών και δεσμευτικών κανόνων, από τους οποίους οι δεχόμενοι τις σχετικές ιατρικές υπηρεσίες θα μπορούν, ενδεχομένως, να αντλήσουν δικαιώματα.

Μόνον ένα δεσμευτικό για όλους νομοθετικό κείμενο μπορεί να εξασφαλίσει υπέρ των Ιταλών υπηκόων τη σκοπουμένη από την οδηγία νομική ασφάλεια και προστασία.

5. Ως συμπέρασμα, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Η Ιταλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για την εφαρμογή της οδηγίας 84/466/Ευρατόμ του Συμβουλίου, της 3ης Σεπτεμβρίου 1984, για τον καθορισμό των θεμελιωδών μέτρων σχετικά με την προστασία από τις ακτινοβολίες όσων υποβάλλονται σε ιατρικές εξετάσεις και θεραπευτική αγωγή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚΑΕ.

2) Η Ιταλική Δημοκρατία καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.»

4 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου, C-131/88, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-825, σκέψη 6)· την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 18)· την προαναφερθείσα απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1991, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, παράγραφος 1 της περιλήψεως.

5 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Βασιλείου των Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851, σκέψη 25), προσφάτως επιβεβαιωθείσα από την ήδη αναφερθείσα απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1991, Επιτροπή κατά Γαλλικής Δημοκρατίας, παράγραφος 1 της περιλήψεως.