ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ JEAN MISCHO της 10ης Οκτωβρίου 1989 *

Κύριε πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Πέραν του ιστορικού και των παραμέτρων της υποθέσεως της κύριας δίκης, που εκτίθενται στην έκθεση για την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το προδικαστικό ερώτημα που αποτελεί το αντικείμενο των σημερινών προτάσεών μου αφορά ένα σαφές ζήτημα αρχής: μπορεί μια σύσταση υπό την έννοια του άρθρου 189, πέμπτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ να έχει « άμεσο αποτέλεσμα »;

2. Στο ερώτημα αυτό θα πρέπει να δοθεί μια εξίσου σαφής αρνητική απάντηση. Βεβαίως, από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι « το γεγονός ότι οι κανονισμοί είναι, δυνάμει των διατάξεων του άρθρου 189, απευθείας εφαρμοστέοι και ότι κατά συνέπεια, εκ της φύσεώς τους, δύνανται να παράγουν άμεσα αποτελέσματα, δεν σημαίνει ότι άλλες κατηγορίες πράξεων, από αυτές που αναφέρονται στο εν λόγω άρθρο, δεν δύνανται να παραγάγουν ποτέ ανάλογα αποτελέσματα » [1]. Με τη νομολογία του, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει τέτοια αποτελέσματα ιδίως σε πολυάριθμες διατάξεις οδηγιών, κρίνοντας ότι « σε όλες τις περιπτώσεις κατά τις οποίες, από απόψεως περιεχομένου, οι διατάξεις μιας οδηγίας είναι ανεπιφύλακτες και επαρκώς ακριβείς, οι ιδιώτες μπορούν να τις επικαλούνται έναντι του κράτους, όταν το κράτος αυτό είτε παραλείπει να μεταφέρει εμπροθέσμως την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο είτε προβαίνει σε εσφαλμένη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας » [2].

3. Το Δικαστήριο, ωστόσο, έχει πάντοτε διευκρινίσει ότι έρεισμα της νομολογίας αυτής αποτελούσε ο *δεσμευτικός χαρακτήρας* που αναγνωρίζει το άρθρο 189 στις οδηγίες και ότι θα ήταν αντίθετο προς τον δεσμευτικό αυτό χαρακτήρα να αποκλειστεί καταρχήν η δυνατότητα των ενδιαφερομένων να επικαλούνται τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι οδηγίες. Πράγματι, θα ήταν απαράδεκτο να μπορεί ένα κράτος μέλος να αντιτάξει στους ιδιώτες την εκ μέρους του μη τήρηση των υποχρεώσεων που συνεπάγεται ορισμένη οδηγία.

4. Όμως, δυνάμει του άρθρου 189, πέμπτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ, « οι συστάσεις ... δεν δεσμεύουν ». Συνεπώς, οι συστάσεις υπό την έννοια του άρθρου αυτού δεν μπορούν, κατά κανόνα, να έχουν άμεσο αποτέλεσμα· αντίθετη λύση θα είχε ως συνέπεια την εξάλειψη κάθε διακρίσεως μεταξύ των πράξεων που απαριθμούνται στο εν λόγω άρθρο.

5. Πάντως, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, εκείνο που βαρύνει δεν είναι ο χαρακτηρισμός μιας πράξεως, αλλά το περιεχόμενο και η σημασία της. Μήπως, η θεώρηση αυτή επιβάλλει την εξέταση της πραγματικής φύσεως των διατάξεων των συστάσεων και, ειδικότερα, των διατάξεων στις οποίες αναφέρεται το παραπέμπον δικαστήριο;

6. Δεν το νομίζω. Ασφαλώς, πρέπει να εξετάζεται αν η πράξη, ανεξαρτήτως της ονομασίας της, συνιστά πράγματι στους αποδέκτες της την τήρηση ορισμένης συμπεριφοράς. Αλλά δεν πιστεύω ότι ο έλεγχος αυτός πρέπει να προχωρεί περισσότερο. Πράγματι, όσο σαφείς, ανεπιφύλακτες, ακριβείς και όχι διφορούμενες

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

1 — Βλέπε ιδίως την απόφαση της 19ης Ιανουαρίου 1982, Becker κατά Finanzamt Münster-Innenstadt, σκέψη 21, (8/81, Συλλογή 1982, σ. 53).

2 — Βλέπε τις αποφάσεις της 26ης Φεβρουαρίου 1986, Marshall κατά Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority, σκέψη 46 (152/84, Συλλογή 1986, σ. 723), και της 8ης Οκτωβρίου 1987, Ποινική δίκη κατά Kolpinghuis Nijmegen, σκέψη 7 (80/86, Συλλογή 1987, σ. 3969).

(για να επαναλάβω τους όρους που χρησιμοποιεί το παραπέμπον δικαστήριο) και αν είναι οι ουσιαστικές διατάξεις μιας συστάσεως, η σύσταση δεν συνεπάγεται, εξ ορισμού, καμία *υποχρέωση* επιτεύξεως ορισμένου αποτελέσματος. Επομένως, τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνεται όχι μόνον είναι ελεύθερα να επιλέξουν τη μορφή και τα μέσα που θα χρησιμοποιήσουν για να τη μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο, αλλά είναι τελείως ελεύθερα να δώσουν ή να μη δώσουν συνέχεια στη σύσταση. Συνεπώς, δεν χρειάζεται να εξετάζεται κατά πόσον οι διατάξεις ορισμένης συστάσεως παρέχουν στα κράτη μέλη περιθώριο διακριτικής εκτιμήσεως όσον αφορά τη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο ή τους επιτρέπουν να θέσουν όρους ή περιορισμούς στην εφαρμογή της.

7. Στην υπό κρίση περίπτωση δεν υπάρχει αμφιβολία ότι βρισκόμαστε ενώπιον γνησίων συστάσεων. Τόσο η σύσταση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη, της 23ης Ιουλίου 1962, περί θεσπίσεως ευρωπαϊκού καταλόγου επαγγελματικών ασθενειών (JO 1962, 80, σ. 2188), όσο και η σύσταση της 20ής Ιουλίου 1966, περί των προϋποθέσεων αποζημιώσεως των θυμάτων επαγγελματικών ασθενειών (JO 1966, 147, σ. 2696), στηρίζονται στο άρθρο 155 της Συνθήκης ΕΟΚ, το οποίο αναγνωρίζει στην Επιτροπή τη γενική αρμοδιότητα να διατυπώνει «συστάσεις ή γνώμες επί θεμάτων που αποτελούν αντικείμενο της παρούσας Συνθήκης, εφόσον προβλέπεται ρητώς από αυτήν ή θεωρείται αναγκαίο από την Επιτροπή».

8. Αμφότερες οι συστάσεις αφορούν, εξάλλου, τον τομέα της κοινωνικής πολιτικής και αναφέρονται ρητώς στο άρθρο 117 και/ή στο άρθρο 118 της Συνθήκης ΕΟΚ. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να υπογραμμίσει τον ουσιαστικά προγραμματικό χαρακτήρα των κοινωνικών στόχων που διατυπώνονται στο άρθρο 117 και να διευκρινίσει ότι το άρθρο 118, το οποίο αναθέτει στην Επιτροπή την αποστολή να προωθήσει τη στενή συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών, δεν θίγει την αρμοδιότητα των κρατών μελών στον κοινωνικό τομέα, εφόσον ο τομέας αυτός δεν αποτελεί μέρος άλλων τομέων που ρυθμίζονται από άλλες διατάξεις της Συνθήκης[3]. Με την απόφαση για τη «μεταναστευτική πολιτική» της 9ης Ιουλίου 1987[4], το Δικαστήριο παρατήρησε ειδικότερα ότι, ακόμα και αν η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να θεσπίζει διαδικασίες διαβουλεύσεων στον κοινωνικό τομέα στον οποίο αναφέρεται το άρθρο 118 και να υποχρεώνει τα κράτη μέλη να μετέχουν σ' αυτές, τα θέματα που αποτελούν το αντικείμενο αυτών των διαδικασιών εξακολουθούν να εμπίπτουν στην αρμοδιότητα των κρατών μελών, στα οποία δεν μπορεί να επιβληθεί το αποτέλεσμα στο οποίο αποβλέπουν οι εν λόγω διαδικασίες (βλέπε σκέψεις 29, 30 και 34).

9. Η προστασία κατά των επαγγελματικών ασθενειών αναφέρεται ρητώς μεταξύ των θεμάτων που απαριθμούνται στο άρθρο 118. Επομένως, η Επιτροπή, επιθυμώντας να εναρμονίσει τους εθνικούς καταλόγους επαγγελματικών ασθενειών και μακροπρόθεσμα να τους αντικαταστήσει με έναν ευρωπαϊκό κατάλογο, παρενέβη σε έναν τομέα που εμπίπτει στην αρμοδιότητα των κρατών μελών. Συνεπώς, η Επιτροπή δεν μπορούσε να θεσπίσει, ως προς το θέμα αυτό, δεσμευτικές διατάξεις. Η έκδοση συστάσεως, με την κυριολεκτική σημασία του όρου, αποτελούσε για την Επιτροπή τη μόνη δυνατότητα δράσεως.

10. Θα προσθέσω ότι το γεγονός ότι από την έκδοση των επιδίκων συστάσεων έχει παρέλθει πλέον της εικοσιπενταετίας ή σχεδόν εικοσιπενταετία δεν μπορεί να επηρεάσει τα αποτελέσματά τους εφόσον δεν έχουν ληφθεί μέτρα εφαρμογής από τα κράτη μέλη. Ασφαλώς,

3 — Βλέπε, ιδίως, την απόφαση της 29ης Σεπτεμβρίου 1987, Giménez Zaera κατά Instituto Nacional de la Seguridad Social και Tesorería General de la Seguridad Social, σκέψεις 13 και 16 (126/86, Συλλογή 1987, σ. 3697).

4 — Απόφαση της 9ης Ιουλίου 1987, Γερμανία, Γαλλία, Κάτω Χώρες, Δανία και Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (281/85, 283/85, 284/85, 285/85 και 287/85, Συλλογή 1987, σ. 3203).

μπορεί να είναι ενδεχομένως λυπηρόν ότι μετά από ένα τέταρτο αιώνα δεν έχουν ακόμα όλα τα κράτη μέλη θεσπίσει τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των στόχων, την προώθηση των οποίων έκρινε απαραίτητη η Επιτροπή στον εν λόγω τομέα. Εφόσον, όμως, οι συστάσεις δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη, δεν μπορούν και να τους επιβάλουν την υποχρέωση τηρήσεως δεσμευτικών προθεσμιών. Εξάλλου, η τρίτη παύλα του κειμένου της συστάσεως του 1966, η οποία « καλεί τις κυβερνήσεις των κρατών μελών να γνωστοποιούν (στην Επιτροπή) ανά διετία, και για πρώτη φορά με την επόμενη ανακοίνωση όσον αφορά τη συνέχεια που δόθηκε στη σύσταση της 23ης Ιουλίου 1962 περί θεσπίσεως ευρωπαϊκού καταλόγου επαγγελματικών ασθενειών, τα μέτρα που θεσπίζονται προς εφαρμογή της παρούσης συστάσεως », δείχνει ότι η Επιτροπή ούτε ήθελε ούτε μπορούσε να πράξει τίποτα περισσότερο από το να διατυπώσει απλώς μια παραίνεση.

11. Συνεπώς, απ' όλα τα προεκτεθέντα προκύπτει ότι οι συστάσεις δεν μπορούν να έχουν « άμεσο αποτέλεσμα ».

12. Για να είναι η ανάπτυξη του θέματος πλήρης, θα ήθελα ακόμα να προσθέσω ότι, κατά τη γνώμη μου, δεν είναι ανάγκη να ασχοληθεί το Δικαστήριο με το κατά πόσον είναι το ίδιο αρμόδιο να αποφανθεί προδικαστικώς ως προς την ερμηνεία συστάσεως λόγω του μη δεσμευτικού της χαρακτήρα. Αφενός, το ερώτημα που υπέβαλε το εθνικό δικαστήριο θέτει, τουλάχιστον σιωπηρώς, το γενικό ζήτημα αν οι συστάσεις υπό την έννοια του άρθρου 189, πέμπτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ μπορούν να έχουν άμεσο αποτέλεσμα και, συνεπώς, από το πρίσμα αυτό, το υποβληθέν ερώτημα αποτελεί ερώτημα ως προς την ερμηνεία της ίδιας της Συνθήκης. Αφετέρου, στο μέτρο που το ερώτημα αυτό αφορά ακριβώς τα αποτελέσματα των δύο συγκεκριμένων συστάσεων, δεν είναι δυνατόν να αμφισβητηθεί εκ προοιμίου η αρμοδιότητα του Δικαστηρίου με την αιτιολογία ότι οι συστάσεις αυτές δεν παράγουν δεσμευτικά έννομα αποτελέσματα [5]. Τέλος, το Δικαστήριο έχει ήδη προβεί σε ερμηνεία συστάσεων ΕΟΚ χωρίς να υπάρξει αμφισβήτηση της σχετικής αρμοδιότητάς του. Αναφέρω, ως παράδειγμα, την απόφαση της 15ης Ιουνίου 1976, Frecassetti κατά Amministrazione delle Finanze dello Stato (113/75, Rec. 1976, σ. 983), καθώς και την απόφαση της 9ης Ιουνίου 1977, Van Ameyde κατά UCI (90/76, Rec. 1977, σ. 1091). Για την περίπτωση που το Δικαστήριο θελήσει αυτή τη φορά να επιβεβαιώσει ρητώς την αρμοδιότητά του, επιτρέψτε μου να παραπέμψω απλώς στα επιχειρήματα που αναπτύσσει ο γενικός εισαγγελέας Warner στις προτάσεις του, της 26ης Μαΐου 1976, στην πρώτη από τις ανωτέρω δύο υποθέσεις (Rec. 1976, σ. 994, συγκεκριμένα σ. 996):

« Αντίθετα προς το άρθρο 173 της Συνθήκης, κατά το οποίο " το Δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα των πράξεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής, εκτός των συστάσεων και γνωμών ", το άρθρο 177 παρέχει στο Δικαστήριο την αρμοδιότητα να " αποφαίνεται με προδικαστικές αποφάσεις... επί του κύρους και της ερμηνείας των πράξεων των οργάνων της Κοινότητος ", χωρίς καμία διευκρίνιση ως προς τον χαρακτήρα των πράξεων αυτών. Είναι, συνεπώς, σαφές, κατά τη γνώμη μου, ότι στον όρο " πράξεις " που χρησιμοποιείται στο άρθρο 177 εμπίπτουν και οι συστάσεις. Εξάλλου, δεν νομίζω ότι ευσταθεί ο ισχυρισμός ότι η ερμηνεία μιας συστάσεως δεν μπορεί ποτέ να παρουσιάζει σημασία στο πλαίσιο ζητήματος εκκρεμούς ενώπιον εθνικού δικαστηρίου. Όταν π.χ. μια εθνική ρύθμιση έχει θεσπιστεί ειδικά για να προσδώσει αποτέλεσμα σε μια σύσταση, η ορθή ερμηνεία της ρυθμίσεως αυτής μπορεί κάλλιστα να εξαρ-

5 — Στο ίδιο πλαίσιο, πρέπει να επισημανθεί ότι ακριβώς ερμηνεύοντας « ψηφίσματα » του Συμβουλίου, καίτοι τα ψηφίσματα αυτά εξέφραζαν ουσιαστικά απλώς την πολιτική βούληση του Συμβουλίου και των εκπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι τα ψηφίσματα αυτά δεν μπορούσαν να παραγάγουν έννομα αποτελέσματα, τα οποία να μπορούν οι ιδιώτες να επικαλεστούν ενώπιον των δικαστηρίων (βλέπε την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1973, Schlüter κατά HZA Lörrach, σκέψη 40, 9/73, Rec. 1973, σ. 1135), ή ότι δεν μπορούσαν να παραγάγουν αποτελέσματα δυνάμενα να αντιταχθούν σε ιδιώτες (βλέπε την απόφαση της 3ης Φεβρουαρίου 1976, Pubblico Ministero κατά Manghera, σκέψη 21, 59/75, Rec. 1976, σ. 91).

τάται από την ερμηνεία της συστάσεως. Η κρίση περί του κατά πόσον υφίσταται όντως τέτοια αλληλεξάρτηση εμπίπτει στην αρμοδιότητα του εθνικού δικαστηρίου. Ως προς το θέμα αυτό, η περίπτωση είναι, νομίζω, ανάλογη προς την περίπτωση των οδηγιών, ως προς τις οποίες παραπέμπω στην υπόθεση 32/74, Haaga (Rec. 1974, σ. 1201). Κατά τη γνώμη μου, το γεγονός ότι οι οδηγίες δεσμεύουν τα κράτη μέλη, ενώ οι συστάσεις δεν τα δεσμεύουν, δεν μπορεί να δικαιολογήσει διαφορετική αντιμετώπιση των δύο κατηγοριών πράξεων. » [6]

13. Θα προσθέσω ότι το Δικαστήριο, με την απόφαση της 20ής Μαΐου 1976, Mazzalai κατά Ferrovia del Renon (111/75, Rec. 1976, σ. 657), αποφάνθηκε ήδη ρητώς, σχετικά με ορισμένη οδηγία, ότι,

« ανεξαρτήτως των αποτελεσμάτων της οδηγίας, ..., η ερμηνεία της οδηγίας μπορεί να εμφανίζει χρησιμότητα για το εθνικό δικαστήριο, προκειμένου το δικαστήριο αυτό να μπορέσει να ερμηνεύσει και να εφαρμόσει τον νόμο που έχει εκδοθεί προς εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο σύμφωνο προς τις επιταγές του κοινοτικού δικαίου » (σκέψη 10).

14. Καταλήγοντας, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στο προδικαστικό ερώτημα που του υπέβαλε το Tribunal du travail των Βρυξελλών:

« Οι συστάσεις υπό την έννοια του άρθρου 189, πέμπτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΟΚ (όπως η σύσταση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη, της 23ης Ιουλίου 1962, περί θεσπίσεως ευρωπαϊκού καταλόγου επαγγελματικών ασθενειών, ή η σύσταση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη, της 20ής Ιουλίου 1966, περί των προϋποθέσεων αποζημιώσεως των θυμάτων επαγγελματικών ασθενειών) δεν μπορούν να παραγάγουν άμεσα αποτελέσματα. »

6 — Στη μελέτη του με τίτλο « Das Vorabentscheidungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften », Baden-Baden 1986, σ. 25, ο Everling παραπέμπει, επ' αυτού, στην απόφαση της 15ης Ιανουαρίου 1986, Hurd (44/84, Συλλογή 1986, σ. 29), με την οποία το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι έχει αρμοδιότητα να ερμηνεύει πράξεις όπως αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 3 της Πράξεως Προσχωρήσεως του 1972 (ιδίως τις δηλώσεις, ψηφίσματα και άλλες θέσεις που έχουν σχέση με τις Ευρωπαϊκές Κοινότητες), έστω αν και οι πράξεις αυτές δεν εμπίπτουν στις κατηγορίες του άρθρου 177 ΕΟΚ, αλλά μόνο στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τον χαρακτηρισμό τους και την εξέτασή τους προς καθορισμό του πεδίου εφαρμογής του εν λόγω άρθρου 3 (βλέπε σκέψεις 20 έως 22).