ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 29ης Ιουνίου 1995 *

Στις συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-109/94, C-207/94 και C-225/94,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπουμένη από τον Δημήτριο Γκουλούση, νομικό σύμβουλο, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Γεώργιο Κρεμλή, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg

προσφεύγουσα,

κατά

Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπουμένης από τον Μιχαήλ Απέσσο, πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους (υπόθεση C-109/94), από την Αικατερίνη Σαμώνη-Ράντου, βοηθό ειδικό νομικό σύμβουλο στην Ειδική Νομική Υπηρεσία του Υπουργείου Εξωτερικών (υποθέσεις C-207/94 και C-225/94), και από τη Νανά Δαφνίου, γραμματέα στην ίδια υπηρεσία (υποθέσεις C-109/94, C-207/94 και C-225/94), με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Ελλάδος, 117, Val Sainte-Croix,

καθής,

που έχουν ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, στην μεν υπόθεση C-109/94, παραλείποντας να θεσπίσει και να κοινοποιήσει, στις δε υποθέσεις C-207/94 και C-225/94 παραλείποντας να θεσπίσει και επικουρικώς να κοινοποιήσει στην Επιτροπή, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί, στην υπόθεση C-109/94, προς την οδηγία 90/618/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για την τροποποίηση, ιδιαίτερα όσον αφορά την ασφάλιση της ευθύνης από αυτοκίνητα, των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.

που αφορούν τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής (ΕΕ L 330, σ. 44), στην υπόθεση C-207/94, προς τη δεύτερη οδηγία 88/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1988, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών, καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ (ΕΕ L 172, σ. 1), και, στην υπόθεση C-225/94, προς τη δεύτερη οδηγία 90/619/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ (ΕΕ L 330, σ. 50), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους C. Gulmann, πρόεδρο τμήματος, P. Jann, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward και L. Sevón (εισηγητή), δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: C. O. Lenz
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 11ης Μαΐου 1995,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 11ης Μαΐου 1995,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφα που πρωτοκολλήθηκαν στην Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 7 Απριλίου 1994 (C-109/94), στις 14 Ιουλίου 1994 (C-207/94) και την 1η Αυγούστου 1994 (C-225/94), η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, τρεις προσφυγές με αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία, στην μεν υπόθεση C-109/94, παραλείποντας να θεσπίσει και να κοινοποιήσει, στις δε υποθέσεις C-207/94 και C-225/94 παραλείποντας να θεσπίσει και επικουρικώς να κοινοποιήσει στην Επιτροπή, εντός των ταχθεισών προθεσμιών τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθεί, αντιστοίχως, προς την οδηγία 90/618/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για την τροποποίηση, ιδιαίτερα όσον αφορά την ασφάλιση της ευθύνης από αυτοκίνητα, των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ που αφορούν τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής (ΕΕ L 330, σ. 44, στο εξής: οδηγία 90/618), προς τη δεύτερη οδηγία 88/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1988, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ (ΕΕ L 172, σ. 1, στο εξής: οδηγία 88/357), και προς τη δεύτερη οδηγία 90/619/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ (ΕΕ L 330, σ. 50, στο εξής: οδηγία 90/619), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

2 Με διάταξη της 16ης Δεκεμβρίου 1994, ο Πρόεδρος του Δικαστηρίου αποφάσισε την ένωση και τη συνεκδίκαση των τριών αυτών υποθέσεων προς διευκόλυνση της προφορικής διαδικασίας και έκδοση κοινής αποφάσεως.

3 Βάσει του άρθρου 12 της οδηγίας 90/618, του άρθρου 32 της οδηγίας 88/357 και του άρθρου 30 της οδηγίας 90/619, τα κράτη μέλη όφειλαν να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν προς τις οδηγίες πριν από τις 20 Μαΐου 1992, τις 31 Δεκεμβρίου

1989 και τις 20 Νοεμβρίου 1992, αντιστοίχως. Βάσει των ίδιων άρθρων, όφειλαν επίσης να ενημερώσουν αμέσως την Επιτροπή για τη θέσπιση των σχετικών διατάξεων.

4 Δεδομένου ότι δεν έλαβε καμιά κοινοποίηση περί των μέτρων μεταφοράς των εν λόγω οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη και δεν διέθετε κανένα άλλο πληροφοριακό στοιχείο που να της επιτρέπει να συμπεράνει ότι η Ελληνική Δημοκρατία είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις της, η Επιτροπή αποφάσισε να κινήσει τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης. Με έγγραφα οχλήσεως της 6ης Αυγούστου 1992, της 4ης Σεπτεμβρίου 1990 και της 21ης Δεκεμβρίου 1992, κάλεσε την Ελληνική Δημοκρατία να υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός δύο μηνών.

5 Στην υπόθεση C-109/94, οι ελληνικές αρχές απάντησαν στην Επιτροπή με έγγραφο της 7ης Δεκεμβρίου 1992 και της διαβίβασαν σχέδιο προεδρικού διατάγματος για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων, ιδίως, της οδηγίας 90/618. Στις υποθέσεις C-207/94 και C-225/94 οι ελληνικές αρχές δεν απάντησαν στο έγγραφο οχλήσεως.

6 Στις 7 Ιουλίου 1993, στις 6 Αυγούστου 1992 και στις 15 Φεβρουαρίου 1994, αντιστοίχως, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένες γνώμες στην Ελληνική Δημοκρατία και την κάλεσε να λάβει εντός δύο μηνών τα απαιτούμενα μέτρα για να συμμορφωθεί προς αυτές. Στην υπόθεση C-109/94, η Ελληνική Δημοκρατία απάντησε, με έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 1993, ότι η διαδικασία θεσπίσεως του προαναφερθέντος προεδρικού διατάγματος είχε φθάσει στο τελικό στάδιο. Στις υποθέσεις C-207/94 και C-225/94 δεν απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Η Επιτροπή αποφάσισε τότε να ασκήσει τις υπό κρίση προσφυγές.

7 Η Επιτροπή επικαλείται τα άρθρα 5, πρώτο εδάφιο, και 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ καθώς και τα άρθρα 12, 32 και 30 των οδηγιών 90/618, 88/357 και 90/619, αντιστοίχως, και υποστηρίζει ότι η Ελληνική Δημοκρατία όφειλε να λάβει τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις εν λόγω οδηγίες εντός των προθεσμιών που αυτές τάσσουν.

8 Η Ελληνική Δημοκρατία ναι μεν ζητεί την απόρριψη της προσφυγής, πλην όμως δεν αμφισβητεί ότι οι οδηγίες δεν μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο εντός των ταχθεισών προθεσμιών. Αναγνωρίζει εξάλλου ότι έχει την υποχρέωση να τις μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο. Πάντως, στην υπόθεση C-109/94 παρατηρεί ότι, παρά το ότι η οδηγία 90/618 δεν έχει μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, στην πράξη εφαρμόζονται οι διατάξεις της. Έχουν δε ικανοποιηθεί αιτήματα που υπέβαλαν βάσει της οδηγίας αυτής ορισμένες κοινοτικές επιχειρήσεις.

9 Τα επιχειρήματα αυτά δεν μπορούν να γίνουν δεκτά. Κατά πάγια νομολογία, η απλή διοικητική πρακτική, που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη Συνθήκη (βλ. απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-235/91, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλογή 1992, σ. I-5917, σκέψη 10).

10 Η Ελληνική Δημοκρατία παρατηρεί εξάλλου, τόσο στην υπόθεση C-109/94 όσο και στην υπόθεση C-225/94, ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αδύνατη την έκδοση προεδρικού διατάγματος που θα μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο τις οδηγίες 90/618, 88/357 και 90/619, κατά το μέτρο που, εν τω μεταξύ, οι διατάξεις τους τροποποιήθηκαν, αντικαταστάθηκαν ή καταργήθηκαν με την οδηγία 92/49/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Ιουνίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση πλην της ασφαλίσεως ζωής και για την τροποποίηση των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία «για την πρωτασφάλιση εκτός της ασφάλειας ζωής», ΕΕ L 228, σ. 1, στο εξής: οδηγία 92/49) και με την οδηγία 92/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 10ης Νοεμβρίου 1992, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση ζωής και για την τροποποίηση των οδηγιών 79/267/ΕΟΚ και 90/619/ΕΟΚ (τρίτη οδηγία περί ασφάλειας ζωής, ΕΕ L 360, σ. 1, στο εξής: οδηγία 92/96). Κατά τη γνωμοδότηση του Συμβουλίου της Επικρατείας θα υπήρχε κίνδυνος το διάταγμα αυτό να παραπέμψει σε πράξεις μη υφιστάμενες πλέον. Κατόπιν αυτής της γνωμοδοτήσεως, οι αρμόδιες αρχές ανέλαβαν την πρωτοβουλία για προώθηση νέου προεδρικού διατάγματος που θα μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο τις πέντε οδηγίες 88/357, 90/618, 90/619, 92/49, και 92/96.

11 Κατά πάγια νομολογία, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλεστούν καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης τους προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη

τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που προβλέπουν οι κοινοτικές οδηγίες (βλ. απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-303/92, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1993, σ. I-4739, σκέψη 9).

12 Επομένως, διαπιστώνεται ότι η Ελληνική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός των ταχθεισών προθεσμιών τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες 90/618, 88/357 και 90/619, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

Επί των δικαστικών εξόδων

13 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα αν υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα. Επειδή η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) Παραλείποντας να θεσπίσει εντός των ταχθεισών προθεσμιών τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί

— **προς την οδηγία 90/618/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για την τροποποίηση, ιδιαίτερα όσον αφορά την ασφάλιση της ευθύνης από αυτοκίνητα, των οδηγιών 73/239/ΕΟΚ και 88/357/ΕΟΚ που αφορούν τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής,**

— **προς τη δεύτερη οδηγία 88/357/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 22ας Ιουνίου 1988, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση, εκτός της ασφάλειας ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 73/239/ΕΟΚ,**

και

— **προς τη δεύτερη οδηγία 90/619/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 8ης Νοεμβρίου 1990, για τον συντονισμό των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων σχετικά με την πρωτασφάλιση ζωής, και για τη θέσπιση διατάξεων που σκοπό έχουν να διευκολύνουν την πραγματική άσκηση της ελεύθερης παροχής των υπηρεσιών καθώς και για την τροποποίηση της οδηγίας 79/267/ΕΟΚ,**

η Ελληνική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

2) **Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

Gulmann Jann Moitinho de Almeida

Edward Sevón

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 29 Ιουνίου 1995.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

C. Gulmann