ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 20ής Μαρτίου 1997 *

Στην υπόθεση C-96/95,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους Pieter van Nuffel, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, και Horstpeter Kreppel, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους αποσπασμένο στην υπηρεσία αυτή, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από τους Ernst Röder, Ministerialrat στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Οικονομίας, και Bernd Kloke, Oberregierungsrat στο ίδιο υπουργείο, D—53107 Βόννη

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας και μη ανακοινώνοντας αμέσως στην Επιτροπή τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28 Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (ΕΕ L 180, σ. 28), και της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γερμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Sevón, πρόεδρο του πρώτου τμήματος, προεδρεύοντος του πέμπτου τμήματος (εισηγητή), C. Gulmann, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet και P. Jann, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: A. La Pergola
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 19ης Σεπτεμβρίου 1996,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 24 Μαρτίου 1995, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωριστεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας και μη ανακοινώνοντας αμέσως στην Επιτροπή τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28 Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα (ΕΕ L 180, σ. 28), και της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ.

Οι οδηγίες 90/365 και 90/364

2 Το άρθρο 1 της οδηγίας 90/365 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη παρέχουν το δικαίωμα διαμονής σε κάθε υπήκοο κράτους μέλους ο οποίος άσκησε στην Κοινότητα μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα, καθώς και στα μέλη της οικογενείας του, υπό την προϋπόθεση ότι εισπράττει σύνταξη αναπηρίας, πρόωρη σύνταξη ή σύνταξη γήρατος ή πρόσοδο για εργατικό ατύχημα ή επαγγελματική νόσο επαρκούς ύψους ώστε να μην επιβαρύνουν, κατά το διάστημα της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής πρόνοιας του κράτους μέλους υποδοχής και υπό την προϋπόθεση ότι διαθέτουν υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής.

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας 90/364 ορίζει ότι τα κράτη μέλη παρέχουν το δικαίωμα διαμονής στους υπηκόους των κρατών μελών που δεν έχουν αυτό το δικαίωμα βάσει άλλων διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους, υπό τον όρον ότι διαθέτουν οι ίδιοι και τα μέλη της οικογενείας τους υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής, καθώς και επαρκείς πόρους για να μην επιβαρύνουν, κατά τη διάρκεια της διαμονής τους, το σύστημα κοινωνικής προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής.

4 Το άρθρο 2 και των δύο οδηγιών προβλέπει ότι το δικαίωμα αυτό πιστοποιείται με την κάρτα διαμονής.

5 Κατά το άρθρο 5 και των δύο οδηγιών, τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με τις οδηγίες αυτές το αργότερο στις 30 Ιουνίου 1992 και πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά.

Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

6 Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz, της 9ης Ιουλίου 1990 (νόμου περί των αλλοδαπών, *BGBl.* I, σ. 1354) προβλέπει:

«Ο παρών νόμος εφαρμόζεται στους αλλοδαπούς που απολαύουν της ελεύθερης κυκλοφορίας δυνάμει του κοινοτικού δικαίου, μόνο καθόσον το κοινοτικό δίκαιο και ο νόμος περί διαμονής/ΕΟΚ δεν περιέχουν διατάξεις προβλέπουσες παρεκκλίσεις.»

7 Τα άρθρα 15 και 15a του Aufenthaltsgesetz/EWG, της 22ας Ιουλίου 1969 (νόμου περί διαμονής/ΕΟΚ, *BGBl.* I, σ. 927), όπως ισχύει κατά την ανακοίνωση της 31ης Ιανουαρίου 1980 (*BGBl.* I, σ. 116, *BGBl.* III, σ. 26-2), ορίζουν:

«Άρθρο 15: Εφαρμογή του νόμου περί αλλοδαπών

Εφόσον στον παρόντα νόμο δεν ορίζεται διαφορετικά, ο νόμος περί αλλοδαπών και οι βάσει αυτού εκδοθείσες κανονιστικές πράξεις εφαρμόζονται όπως εκάστοτε ισχύουν.

Άρθρο 15a: Κανονισμοί και οδηγίες των ΕΚ

1) Ο κανονισμός της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, περί του δικαιώματος των εργαζομένων να παραμένουν στην επικράτεια κράτους μέλους μετά την άσκηση σ' αυτό ορισμένης εργασίας, της 29ης Ιουνίου

1970 — κανονισμός (ΕΟΚ) 1251/70 (ΕΕ ειδ. έκδ. 05/001, σ. 64) — ισχύει άνευ παρεκκλίσεων. Εν προκειμένω, το άρθρο 1, παράγραφος 1, περίπτωση 5, το άρθρο 1, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, το άρθρο 2, παράγραφος 2, τα άρθρα 6a και 7, παράγραφοι 2, 4 και 8, έχουν δηλωτικό απλώς χαρακτήρα.

2) Ο Υπουργός Εσωτερικών εξουσιοδοτείται να προσαρμόζει τον νόμο αυτό με κανονιστικές πράξεις και με σύμφωνη γνώμη του Bundesrat προς τους κανονισμούς των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων που θα εκδοθούν προς ρύθμιση των της εισόδου και διαμονής υπηκόων των κρατών μελών.

3) Ο Υπουργός Εσωτερικών μπορεί με κανονιστική πράξη και με σύμφωνη γνώμη του Bundesrat να ρυθμίζει τα της εισόδου και διαμονής προσώπων άλλων από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφοι 1 και 2, εφόσον αυτό απαιτείται για την εφαρμογή των οδηγιών του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σχετικά με:

1. το δικαίωμα διαμονής, κατά την οδηγία 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28 Ιουνίου 1990 (ΕΕ L 180, σ. 26)·

2. το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα, κατά την οδηγία 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28 Ιουνίου 1990 (ΕΕ L 180, σ. 28)·

3. το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών, κατά την οδηγία 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990 (ΕΕ L 180, σ. 30).»

8 Το άρθρο 15a, παράγραφος 3, του Aufenthaltsgesetz/EWG προστέθηκε με τον EWR-Ausführungsgesetz της 27ης Απριλίου 1993 (νόμου για την εφαρμογή της Συμφωνίας περί Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, *BGBl.* I, σ. 512, συγκεκριμένα 528) και άρχισε να ισχύει την 1η Ιανουαρίου 1994.

Η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία

9 Η Επιτροπή, δεδομένου ότι δεν έλαβε καμία ανακοίνωση ούτε κανένα άλλο στοιχείο ως προς τα μέτρα μεταφοράς των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο της Γερμανίας, κάλεσε, με έγγραφο οχλήσεως της 14ης Οκτωβρίου 1992, τη Γερμανική Κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών, σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης ΕΟΚ.

10 Με ανακοίνωση της 17ης Δεκεμβρίου 1992, που διαβιβάστηκε στην Επιτροπή με έγγραφο της 5ης Ιανουαρίου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε κατ' αρχάς ότι, με εγκύκλιο της 30ής Ιουνίου 1992, ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών πληροφόρησε τους Υπουργούς Εσωτερικών των ομοσπόνδων κρατών ότι, δυνάμει του Ausländergesetz, η κάρτα διαμονής που προβλέπεται για τους κοινοτικούς υπηκόους πρέπει να χορηγείται στις κατηγορίες των προσώπων που αφορούν οι δύο οδηγίες οι οποίες, επομένως, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος της ισχύουσας νομοθεσίας. Εξάλλου, στην ανακοίνωση αυτή αναφερόταν ότι υπήρχε πρόθεση να ενσωματωθούν και τυπικά οι δύο οδηγίες στον Aufenthaltsgesetz/EWG με τη θέσπιση ενός νέου άρθρου 15a, παράγραφος 3, προβλέποντος εξουσιοδότηση για την έκδοση κανονιστικών πράξεων.

11 Με έγγραφο της 5ης Μαΐου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση απηύθυνε, στη συνέχεια, μια ανακοίνωση στην Επιτροπή, με ημερομηνία 31 Μαρτίου 1993, περί της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 90/364 και 90/365 καθώς και της οδηγίας 90/366/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 180, σ. 30). Στην ανακοίνωση αυτή, η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε ότι η γενική ρήτρα του άρθρου 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz διασφάλιζε τη δυνατότητα εφαρμογής των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο γερμανικό έδαφος. Επιπλέον, υπενθύμισε την πρόθεσή της να ενσωματώσει τις δύο οδηγίες στον Aufenthaltsgesetz/EWG.

12 Η Γερμανική Κυβέρνηση διαβίβασε τελικά, με έγγραφο της 2ας Ιουνίου 1993, στην Επιτροπή μια ανακοίνωση, με ημερομηνία 20 Μαΐου 1993, που αφορούσε την οδηγία 90/366. Το προαναφερθέν έγγραφο της 5ης Μαΐου 1993 ήταν επίσης προσαρτημένο στο νέο αυτό έγγραφο που αποτελούσε απάντηση σε ένα έγγραφο της Επιτροπής, της 23ης Απριλίου 1993, που αφορούσε την οδηγία 90/366.

13 Στις 22 Σεπτεμβρίου 1993, η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στη Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, καλώντας την να λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί εντός προθεσμίας δύο μηνών προς τη γνώμη αυτή. Κατά την Επιτροπή, από τις ανακοινώσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 17ης Δεκεμβρίου 1992 και της 20ής Μαΐου 1993 προέκυπτε ότι οι γερμανικές αρχές ασχολούνταν με την επεξεργασία των αναγκαίων μέτρων προς ενσωμάτωση των δύο οδηγιών στον Aufenthaltsgesetz/EWG και ότι, επομένως, δεν είχαν ακόμη λάβει τα μέτρα αυτά ή, εν πάση περιπτώσει, δεν τα είχαν ακόμη ανακοινώσει στην Επιτροπή.

14 Στις 24 Νοεμβρίου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη. Στην απάντηση αυτή περιέχονται ως παραρτήματα, αφενός, η προαναφερθείσα ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993 και, αφετέρου, η ανακοίνωση της 23ης Νοεμβρίου 1993 περί μεταφοράς των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο.

15 Με την ανακοίνωση αυτή της 23ης Νοεμβρίου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση προέβαλε ότι, με την ανακοίνωσή της της 31ης Μαρτίου 1993, είχε ήδη αντικρούσει την άποψη της Επιτροπής ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν είχε λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες 90/364 και 90/365 και ότι η Επιτροπή, στην αιτιολογημένη της γνώμη, δεν εξέτασε τα επιχειρήματα που είχε προβάλει συναφώς. Αναφερόμενη στην ανακοίνωση αυτή της 31ης Μαρτίου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση υπογράμμισε ότι η υπεροχή του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου όσον αφορά τους αλλοδαπούς αναγνωρίστηκε ρητώς με τη γενική ρήτρα που περιελήφθη στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz.

16 Τέλος, η Γερμανική Κυβέρνηση προσέθεσε ότι, καίτοι οι οδηγίες δεν είχαν ανάγκη ρητής μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο, σκόπευε να τις ενσωματώσει ρητώς στον Aufenthaltsgesetz/EWG για λόγους νομικής σαφήνειας. Επισήμανε επίσης ότι η αναγκαία προς τούτο εξουσιοδότηση, την οποία είχε ήδη παράσχει ο εθνικός νομοθέτης με τον νόμο για την εφαρμογή της Συμφωνίας περί Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, θα άρχιζε να ισχύει ταυτόχρονα με τη Συμφωνία αυτή.

Επί του παραδεκτού

17 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι απαράδεκτη, επειδή το αντικείμενό της είναι διαφορετικό από το αντικείμενο της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας. Κατ' αυτήν, η Επιτροπή ισχυρίζεται στο δικόγραφό της ότι η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου, που αναγνωρίζεται ρητώς στο άρθρο 15 του Aufenthaltsgesetz/EWG, σε συνδυασμό με το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz, δεν συνιστά επαρκή μεταφορά των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο, ενώ, με την αιτιολογημένη γνώμη της, περιορίστηκε στη διαπίστωση ότι τα μέτρα που αναγγέλθηκαν με τα έγγραφα της 5ης Ιανουαρίου και 2ας Ιουνίου 1993 δεν είχαν ακόμα ληφθεί ή, τουλάχιστον, ανακοινωθεί. Παρέλειψε επομένως να λάβει θέση, σ' αυτό το στάδιο της διαδικασίας, επί της ανακοινώσεως της 31ης Μαρτίου 1993, από την οποία προκύπτει ότι οι οδηγίες 90/364 και 90/365 είχαν μεταφερθεί στο γερμανικό δίκαιο εντός της ταχθείσας προθεσμίας μέσω του άρθρου 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz.

18 Κατά συνέπεια, η Επιτροπή δεν τήρησε τον κανόνα κατά τον οποίο το αντικείμενο της προσφυγής της ένδικης διαδικασίας που στηρίζεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης δεν καθορίζεται μόνο βάσει της προβαλλομένης παραβάσεως, αλλά και βάσει των στοιχείων που προβάλλονται για να θεμελιωθούν οι αφορώσες παράβαση αιτιάσεις που διατυπώνονται κατά του κράτους μέλους.

19 Η Επιτροπή αντιτάσσει ότι η αιτίαση που αφορά τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των δύο οδηγιών παρέμεινε αναλλοίωτη καθ' όλη τη διάρκεια της διαδικασίας και, κατά συνέπεια, δεν μεταβλήθηκε το αντικείμενο της διαφοράς.

20 Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, η Επιτροπή επισημαίνει ότι η αιτιολογημένη γνώμη αναφέρεται ρητά στο έγγραφο της 2ας Ιουνίου 1993, στο οποίο ήταν προσαρτημένη η ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993. Από το ίδιο το κείμενο της αιτιολογημένης γνώμης προκύπτει ότι η Επιτροπή εξέτασε όχι μόνο τη ρητή απάντηση της 5ης Ιανουαρίου 1993 στο έγγραφο οχλήσεως, αλλά και τις μετέπειτα ανακοινώσεις οι οποίες, πάντως, δεν αναφέρονταν στην κινηθείσα διαδικασία.

21 Η Επιτροπή προσθέτει ότι το γεγονός ότι η αιτιολογημένη γνώμη δεν περιείχε λεπτομερή απάντηση στην επιχειρηματολογία που προβλήθηκε με την ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993 οφείλεται στο ότι ήλπιζε ότι η Γερμανική Κυβέρνηση θα θέσπιζε τα πρόσθετα νομοθετικά μέτρα που είχε αναγγείλει με το έγγραφο της 5ης Ιανουαρίου 1993 και με τις μετέπειτα ανακοινώσεις. Η Επιτροπή διευκρινίζει ότι δεν απέδωσε αποφασιστική σημασία, κατά τη σύνταξη της αιτιολογημένης γνώμης, στα επιχειρήματα που αντλούνται από την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου, επειδή τα στοιχεία αυτά δεν μπορούσαν, εν πάση περιπτώσει, να δικαιολογήσουν την παράβαση.

22 Συναφώς, πρέπει, κατ' αρχάς, να τονιστεί ότι ο σκοπός της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός μεν, να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή (απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 293/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1988, σ. 305, σκέψη 13).

23 Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου (βλ., ιδίως, την απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1994, σ. I-1, σκέψη 11), το αντικείμενο της προσφυγής που ασκείται κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης καθορίζεται επομένως από την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, όπως προβλέπει η διάταξη αυτή. Συνεπώς, το δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορεί να στηρίζεται σε αιτιάσεις άλλες πλην εκείνων που διατυπώθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη (βλ., ομοίως, την απόφαση της 17ης Νοεμβρίου 1992, C-157/91, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1992, σ. I-5899, σκέψη 17).

24 Το Δικαστήριο έχει κρίνει εξάλλου (βλ., ιδίως, την απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 8) ότι η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να περιλαμβάνει συνοπτική και λεπτομερή παράθεση των λόγων που έπεισαν την Επιτροπή ότι το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος παρέβη μια από τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη.

25 Εν προκειμένω, είναι αληθές ότι μόλις με το δικόγραφο της προσφυγής της εξέθεσε η Επιτροπή ρητώς τα επιχειρήματά της για να αποδείξει ότι το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz δεν συνιστά επαρκή μεταφορά των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο.

26 Πάντως, πρέπει κατ' αρχάς να τονιστεί ότι, καθ' όλη τη διαδικασία, η παράβαση που προσάπτεται στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παρέμεινε αναλλοίωτη, δηλαδή η μη μεταφορά των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο.

27 Περαιτέρω, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η Επιτροπή δεν μετέβαλε το αντικείμενο της διαπιστώσεως της παραβάσεως μέσω τροποποιήσεως της αιτιολογίας. Συναφώς, πρέπει πράγματι να αναγνωριστεί ότι με τις ανακοινώσεις της προς την Επιτροπή η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας είχε υπογραμμίσει, θεωρώντας πάντως ότι η ισχύουσα εθνική νομοθεσία συνιστούσε ήδη μεταφορά των δύο οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, ότι είχε την πρόθεση να ενσωματώσει ρητώς, για λόγους νομικής σαφήνειας, τις οδηγίες αυτές στο εσωτερικό της δίκαιο. Εξάλλου, είχε διευκρινίσει στην Επιτροπή ποια ήταν τα μελετώμενα μέτρα και, κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, είχε αρχίσει η υλοποίηση αυτών των μέτρων με την προσθήκη στο άρθρο 15a του Aufenthaltsgesetz/EWG μιας νέας παραγράφου 3, η οποία τέθηκε μεταγενεστέρως σε ισχύ.

28 Επομένως, τονίζοντας με την αιτιολογημένη γνώμη της ότι οι γερμανικές αρχές δεν είχαν ακόμη θεσπίσει τα μελετώμενα μέτρα, η Επιτροπή δεν δημιούργησε καμία αβεβαιότητα ούτε ως προς την αιτιολογία της αιτιάσεως ούτε ως προς τα μέτρα τα οποία θεωρούσε αναγκαία για την εξάλειψη της προσαπτομένης παραβάσεως.

29 Επιπλέον, από τη δικογραφία δεν προκύπτει ότι η Επιτροπή παρέλειψε να λάβει υπόψη τα επιχειρήματα που περιέχονται στην ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993, δοθέντος ότι η αιτιολογημένη γνώμη αναφέρεται εξάλλου στο έγγραφο της 2ας Ιουνίου 1993 της Γερμανικής Κυβερνήσεως, στην οποία ήταν προσαρτημένη η εν λόγω ανακοίνωση (βλ., συναφώς, τη διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1995, σ. I-1975, σκέψη 20).

30 Ενόψει των προεκτεθέντων στοιχείων, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η επιχειρηματολογία που εκτίθεται στο δικόγραφο της προσφυγής της Επιτροπής, κατά την οποία το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz δεν αρκεί για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των εν λόγω δύο οδηγιών, δεν είχε ως αποτέλεσμα τη μεταβολή του αντικειμένου της προβαλλομένης παραβάσεως και ότι η αιτιολογημένη γνώμη είναι επαρκώς αιτιολογημένη.

31 Επομένως, η προσφυγή ασκείται παραδεκτώς.

Επί της ουσίας

32 Η Γερμανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η προσφυγή είναι αβάσιμη, προβάλλοντας ότι η αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εθνικού δικαίου, που διατυπώνεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz, είχε ως αποτέλεσμα τη δημιουργία γενικής παρεκκλίσεως από τους κανόνες του εθνικού δικαίου που ισχύουν για τους αλλοδαπούς όσον αφορά τα πρόσωπα που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής των εν λόγω δύο οδηγιών. Επομένως, η μεταφορά των οδηγιών αυτών στο εσωτερικό δίκαιο δεν παρουσιάζει κενά.

33 Προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού, η Γερμανική Κυβέρνηση υπογραμμίζει, πρώτον, ότι οι δύο οδηγίες χαρακτηρίζονται από λεπτομερείς κανόνες που παρέχουν στις εθνικές αρχές τη δυνατότητα να αναγνωρίζουν το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας βάσει κριτηρίων εκτιμήσεως που αποτελούν το αντικείμενο σαφούς και εξαντλητικής ρυθμίσεως. Συναφώς, προσθέτει ότι οι διοικητικές αρχές των ομοσπόνδων κρατών ενημερώθηκαν δεόντως για τη μεταβολή της νομικής καταστάσεως.

34 Δεύτερον, θεωρεί ότι εθνικός κανόνας περί παραπομπής μπορεί να συνιστά εκπλήρωση της υποχρεώσεως νομικής σαφήνειας, όταν οι ιδιώτες μπορούν να λαμβάνουν γνώση των ευνοϊκών γι' αυτούς νομικών διατάξεων μέσω πηγών προσιτών στο κοινό όπως της *Επίσημης Εφημερίδας των Ευρωπαϊκών Κοινο-*

τήτων και να πληροφορούνται κατ' αυτόν τον τρόπο, οριστικώς και εξαντλητικώς, για τη νομική κατάσταση που δημιουργούν γι' αυτούς οι εν λόγω κανόνες (βλ. απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1991, σ. I-2567). Αυτό ισχύει επομένως πολύ περισσότερο εν προκειμένω, καθόσον οι δύο οδηγίες έχουν άμεσα εκτελεστό χαρακτήρα που καθιστά δυνατό στους ιδιώτες να λαμβάνουν πλήρως γνώση των ορίων και των προϋποθέσεων του δικαιώματος διαμονής.

35 Συναφώς, πρέπει να υπομνηστεί ότι, κατά πάγια νομολογία (βλ., ιδίως, την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκέψη 15), η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε ρητή και ειδική νομική διάταξη και μπορεί, ανάλογα με το περιεχόμενο της οδηγίας, να αρκεί ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο, ούτως ώστε, αν η οδηγία έχει ως σκοπό να δημιουργήσει δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών, να παρέχεται στους αντλούντες δικαιώματα η δυνατότητα να λάβουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους και να τα επικαλούνται, εφόσον συντρέχει περίπτωση, ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η προϋπόθεση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία όταν η οδηγία αποβλέπει στην απονομή δικαιωμάτων στους υπηκόους άλλων κρατών μελών (βλ. την απόφαση της 23ης Μαρτίου 1995, C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδος, Συλλογή 1995, σ. I-499, σκέψη 9).

36 Εν προκειμένω, ωστόσο, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η απλή γενική παραπομπή στο κοινοτικό δίκαιο, όπως προβλέπεται στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz, δεν μπορεί να συνιστά μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο εξασφαλίζουσα πράγματι κατά τρόπον επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο την πλήρη εφαρμογή των δύο οδηγιών 90/364 και 90/365 που αποβλέπουν στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των υπηκόων των άλλων κρατών μελών. Συναφώς, πρέπει επίσης να τονιστεί ότι το γεγονός ότι η γερμανική νομοθεσία λαμβάνει ρητώς υπόψη τις κοινοτικές διατάξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας ορισμένων κατηγοριών προσώπων άλλων από αυτές που αφορούν οι εν λόγω δύο οδηγίες οξύνει τις δυσκολίες αυτών των κατηγοριών προσώπων να γνωρίζουν τα δικαιώματά τους.

37 Η εκτίμηση αυτή δεν αποδυναμώνεται από το επιχείρημα της Γερμανικής Κυβερνήσεως ότι οι δύο οδηγίες είναι, από απόψεως περιεχομένου, μέχρι τέτοιου σημείου λεπτομερείς ώστε οι εθνικές αρχές και οι ιδιώτες να μπορούν να αναγνωρίζουν το δικαίωμα της ελεύθερης κυκλοφορίας απλώς και μόνο

βάσει των διατάξεων των οδηγιών αυτών. Πράγματι, το δικαίωμα των πολιτών να επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων μια οδηγία έναντι κράτους μέλους υπό εξαιρετικές περιστάσεις αποτελεί απλώς μια ελάχιστη εξασφάλιση απορρέουσα από τον δεσμευτικό χαρακτήρα της υποχρεώσεως που επιβάλλει στα κράτη μέλη το αποτέλεσμα των οδηγιών, δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, η οποία εξασφάλιση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ένα κράτος μέλος ως δικαιολογία για να αποφύγει να λάβει, εγκαίρως, κατάλληλα μέτρα εφαρμογής, ανάλογα με το αντικείμενο κάθε οδηγίας (βλ., ιδίως, την απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή τόμος 1980/II, σ. 99, σκέψη 12).

38 Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από την ενημέρωση των διοικητικών αρχών των ομοσπόνδων κρατών περί των εν λόγω δύο οδηγιών, πρέπει να υπομνηστεί ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που του επιβάλλει μια οδηγία μέσω μιας απλής εγκυκλίου που μπορεί να τροποποιηθεί κατά το δοκούν από τη διοίκηση (απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1986, 239/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 3645, σκέψη 7).

39 Κατά συνέπεια, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η ενημέρωση των αρμοδίων εθνικών διοικητικών αρχών περί των εν λόγω δύο οδηγιών δεν πληροί, αφ' εαυτής, τις προϋποθέσεις δημοσιότητας, σαφήνειας και βεβαιότητας ως προς τις νομικές καταστάσεις που ρυθμίζονται από τις οδηγίες αυτές.

40 Ως προς το επιχείρημα που αντλείται από τη δημοσίευση των εν λόγω οδηγιών στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, αρκεί η διαπίστωση ότι η δημοσίευση αυτή δεν μπορεί να άρει την υποχρέωση του κράτους μέλους, που προβλέπεται ρητά στο άρθρο 5 των δύο οδηγιών, να λάβει τα αναγκαία μέτρα μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

41 Επομένως, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των οδηγιών 90/364 και 90/365, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 των δύο αυτών οδηγιών.

Επί των δικαστικών εξόδων

Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα. Η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα. Δεδομένου ότι αυτή ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της οδηγίας 90/364/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, και της οδηγίας 90/365/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 28 Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των μισθωτών και μη μισθωτών εργαζομένων που έχουν παύσει την επαγγελματική τους δραστηριότητα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 των δύο αυτών οδηγιών.**

2) **Καταδικάζει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.**

Sevón Gulmann Edward

Puissochet Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Μαρτίου 1997.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

J. C. Moitinho de Almeida