ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ ANTONIO LA PERGOLA της 19ης Σεπτεμβρίου 1996 *

1. Με την παρούσα προσφυγή η Επιτροπή (στο εξής, επίσης: προσφεύγουσα) ζητεί να διαπιστωθεί η εκ μέρους της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (στο εξής, επίσης: καθής) παράβαση της Συνθήκης που προκύπτει από τη μη μεταφορά των διατάξεων των οδηγιών του Συμβουλίου 90/364/ΕΟΚ [1] και 90/365/ΕΟΚ [2] (στο εξής: οδηγίες) στο εσωτερικό δίκαιο. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αμφισβητεί την κρίση στην οποία κατέληξε η Επιτροπή στην παρούσα υπόθεση, και υποστηρίζει ότι νόμιμα μετέφερε στην έννομη τάξη της το κανονιστικό περιεχόμενο αυτών των πράξεων.

2. Πριν εξεταστούν επί της ουσίας τα επιχειρήματα των διαδίκων, πρέπει να εκτεθεί το νομικό πλαίσιο, στο οποίο εντάσσεται το υπό κρίση ζήτημα· ως προς τις περαιτέρω λεπτομέρειες παραπέμπω στην έκθεση του εισηγητή δικαστή.

Το νομικό πλαίσιο

3. Οι διατάξεις κοινοτικού δικαίου, των οποίων η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο αποτελεί το αντικείμενο της διαφοράς, σκοπούν στην παροχή δικαιώματος διαμονής «στους υπηκόους των κρατών μελών που δεν έχουν αυτό το δικαίωμα βάσει άλλων διατάξεων κοινοτικού δικαίου, καθώς και στα μέλη της οικογενείας τους» (άρθρο 1 της οδηγίας 90/364) και σε όποιον «άσκησε στην Κοινότητα μισθωτή ή μη μισθωτή δραστηριότητα, καθώς και στα μέλη της οικογενείας του» (άρθρο 1 της οδηγίας 90/365).

Η απόλαυση του δικαιώματος αυτού εξαρτάται, στην περίπτωση της οδηγίας 90/364, από το αν «[οι ενδιαφερόμενοι] 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 ώστε να μην επιβαρύνουν κατά τη διάρκεια της διαμονής τους το σύστημα κοινωνικής προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής». Στην περίπτωση της οδηγίας 90/365 οι ενδιαφερόμενοι πρέπει να εισπράττουν «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 προνοίας του κράτους μέλους υποδοχής και (...) [να] διαθέτουν υγειονομική ασφάλιση που να καλύπτει το σύνολο των κινδύνων στο κράτος μέλος υποδοχής».

4. Το άρθρο 2 και των δύο οδηγιών ορίζει ότι «το δικαίωμα διαμονής διαπιστώνεται

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

1 — Οδηγία του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1990 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής (ΕΕ L 180, σ. 26).

2 — Οδηγία του Συμβουλίου της 28ης 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).

με την έκδοση εγγράφου το οποίο καλείται "κάρτα διαμονής υπηκόου κράτους μέλους της ΕΟΚ", του οποίου η ισχύς μπορεί να περιορίζεται σε πέντε έτη με δυνατότητα ανανέωσης».

Εκτός αυτού, το άρθρο 5 και των δύο οδηγιών ορίζει τα εξής:

«Τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για να συμμορφωθούν με την παρούσα οδηγία, το αργότερο στις 30 Ιουνίου 1992. Πληροφορούν αμέσως την Επιτροπή σχετικά».

5. Όσον αφορά τις διατάξεις εθνικού δικαίου, ουσιαστικά κρίσιμες είναι δύο διατάξεις:

Το άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz (νόμου περί αλλοδαπών) [3] προβλέπει ότι οι διατάξεις του νόμου αυτού εφαρμόζονται επί αλλοδαπών, που έχουν δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας δυνάμει του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, «μόνο στο μέτρο που το ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο και ο νόμος περί διαμονής/ΕΟΚ δεν ορίζουν διαφορετικά».

Εξάλλου, το άρθρο 15a του Aufenthaltsgesetz/EWG [4] (νόμου περί διαμονής/ΕΟΚ) στην παράγραφο 3 (που προστέθηκε το 1993) ορίζει τα εξής:

«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 (...)·

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 (...).»

3 — Gesetz über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern im Bundesgebiet όπως ισχύει ως Gesetz zur Neuregelung des Ausländerrechts της 9ης Ιουλίου 1990 (*BGBl.* I, σ. 1354, που τροποποιήθηκε με τον Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Neuregelung des Ausländerrechts της 12ης Οκτωβρίου 1990 — *BGBl.* I, σ. 2170).

4 — Gesetz über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft της 22ας Ιουλίου 1969 (*BGBl.* I, σ. 927) όπως ισχύει με την Bekanntmachung της 31ης Ιανουαρίου 1980 (*BGBl.* I, σ. 116) (*BGBl.* III, σ. 26-2). Το άρθρο 15a, παράγραφος 3, που έχει σημασία για την παρούσα υπόθεση, προστέθηκε με τον EWR-Ausführungsgesetz της 27ης Απριλίου 1993 (*BGBl.* I, σ. 512, συγκεκριμένα 528).

Τα πραγματικά περιστατικά

6. Με την πάροδο της οριζόμενης στο προαναφερθέν άρθρο 5 των οδηγιών προθεσμίας μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, η Επιτροπή δεν έλαβε από την καθής καμιά ειδοποίηση ότι είχε συμμορφωθεί προς την υποχρέωση που της επέβαλε η διάταξη αυτή. Για τον λόγο αυτό η Επιτροπή με έγγραφο της 14ης Οκτωβρίου 1992, ζήτησε από τη Γερμανική Κυβέρνηση να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της σύμφωνα με το άρθρο 169 της Συνθήκης και της έθεσε προς τούτο προθεσμία δύο μηνών.

7. Στην απάντησή της της 17ης Δεκεμβρίου 1992 (η οποία διαβιβάστηκε στην Επιτροπή με επιστολή της 5ης Ιανουαρίου 1993), η Γερμανική Κυβέρνηση διευκρίνισε ότι ο Ομοσπονδιακός Υπουργός Εσωτερικών επεσήμανε, με εγκύκλιο της 30ής Ιουνίου 1992, στους Υπουργούς Εσωτερικών των ομοσπόνδων κρατών ότι στις κατηγορίες των προσώπων που ορίζονται στις δύο οδηγίες πρέπει να χορηγείται άδεια διαμονής κατά την έννοια της γερμανικής νομοθεσίας περί αλλοδαπών. Στην απάντησή της η Γερμανική Κυβέρνηση ανέφερε ότι με τον τρόπο αυτό ουσιαστικά μεταφέρθηκε στο εσωτερικό η κοινοτική ρύθμιση. Περαιτέρω, όμως, αναφερόταν ότι η Γερμανική Κυβέρνηση είχε σκοπό να συμπληρώσει και τυπικά τη ρύθμιση αυτή, προσθέτοντας μια νέα παράγραφο (την προαναφερθείσα παράγραφο 3) στο άρθρο 15a του νόμου περί διαμονής/ΕΟΚ. Αυτή η νομοθετική συμπλήρωση θα έδινε στον Ομοσπονδιακό Υπουργό των Εσωτερικών τη συγκεκριμένη εξουσία να εκδίδει, με σύμφωνη γνώμη του Bundesrat, τις απαραίτητες κανονιστικές αποφάσεις για την εφαρμογή των οδηγιών 90/364 και 90/365 στο εσωτερικό δίκαιο.

8. Ακολούθησε πυκνή αλληλογραφία μεταξύ των διαδίκων. Στις 23 Απριλίου 1993, η Επιτροπή απέστειλε στην καθής ένα έγγραφο, που αφορούσε τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 90/366/ΕΟΚ [5]. Με έγγραφο της 5ης Μαΐου 1993, η Γερμανική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή μια ανακοίνωση με ημερομηνία 31 Μαρτίου 1993, που αφορούσε τη μεταφορά των επίδικων οδηγιών καθώς και της οδηγίας 90/366 στο εσωτερικό δίκαιο. Τέλος, στις 2 Ιουνίου, η Γερμανική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή μια ανακοίνωση με ημερομηνία 20 Μαΐου 1993, ως απάντηση στο προαναφερθέν έγγραφο της προσφεύγουσας της 23ης Απριλίου, σχετικά με την οδηγία 90/366.

9. Στις 22 Σεπτεμβρίου 1993 η Επιτροπή απηύθυνε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία — θεωρώντας ότι, όπως συνήγαγε από τις απαντήσεις των γερμανικών αρχών στα προηγούμενα έγγραφά της, η ανακοινωθείσα μεταφορά των κοινοτικών διατάξεων στην εθνική ρύθμιση περί διαμονής/ΕΟΚ δεν είχε ακόμη πραγματοποιηθεί — κάλεσε την καθής να λάβει τα απαραίτητα μέτρα για να πραγματοποιήσει τη μεταφορά αυτή εντός δύο μηνών από την κοινοποίηση της αιτιολογημένης γνώμης.

10. Στις παρατηρήσεις που υπέβαλε στις 24 Νοεμβρίου 1993 επί της αιτιολογημένης γνώμης, η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε ότι ήδη με την ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993 είχε αντικρούσει την άποψη της Επιτροπής περί ενδεχόμενης παραβάσεως της Συνθήκης. Στην ανακοίνωση αυτή ανέφερε συγκεκριμένα ότι η γενική ρήτρα

5 — Οδηγία του Συμβουλίου της 28ης Ιουνίου 1990 σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 180, σ. 30).

που περιελήφθη στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz περιείχε ρητή αναφορά στη γενική αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έναντι του εσωτερικού δικαίου η οποία καθιστούσε περιττή τη θέσπιση ad hoc μέτρων μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Αυτή η διάταξη έχει θεσπιστεί ακριβώς ως «ανοικτός» κανόνας, ώστε να μπορεί να προσαρμοστεί η εθνική ρύθμιση σε ενδεχόμενες εξελίξεις του κοινοτικού δικαίου, που μπορεί να προκύψουν από νέες οδηγίες ή από τη νομολογία του Δικαστηρίου. Εξάλλου, επισημάνθηκε ότι για λόγους ενότητας της νομοθεσίας η γερμανική ρύθμιση περί διαμονής/ΕΟΚ (στην οποία, όπως διευκρινίστηκε, εμπεριέχονται ήδη οι διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περί ελεύθερης κυκλοφορίας) επρόκειτο να συμπληρωθεί, επ' ευκαιρία της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της συμφωνίας περί του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, με την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων σχετικών με τις επίδικες οδηγίες [6].

11. Με την προσφυγή που άσκησε η Επιτροπή στις 24 Μαρτίου 1995 ζητείται α) να αναγνωριστεί ότι η καθής, παραλείποντας να εκδώσει, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, ή παραλείποντας να πληροφορήσει αμέσως την Επιτροπή για τις απαραίτητες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις για τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ και β) να καταδικαστεί η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.

6 Βλ. την ανακοίνωση της Ομοσπονδιακής Δημοκρατία της Γερμανίας της 31ης Μαρτίου 1993 προς τη Νομική Υπηρεσία του Συμβουλίου και της Επιτροπής (σημείο 2).

12. Η καθής, με το υπόμνημα αντικρούσεώς της ζητεί να απορριφθεί η προσφυγή και να καταδικαστεί η Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα. Για να στηρίξει το αίτημά της αυτό προβάλλει ισχυρισμούς που αφορούν τόσο το παραδεκτό όσο και το βάσιμο της προσφυγής. Θα εξετάσω διαδοχικά και τις δύο πλευρές του θέματος.

Επί του παραδεκτού

13. Στον πρώτο λόγο προσφυγής η Γερμανική Κυβέρνηση αντιτάσσει ότι η Επιτροπή περιέλαβε στην προσφυγή της αιτιάσεις, τις οποίες δεν προέβαλε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία. Η προσφυγή πρέπει, επομένως, να θεωρηθεί απαράδεκτη [7]. Ειδικότερα, κατά την καθής, η προσφεύγουσα στην αιτιολογημένη γνώμη που αφορούσε την παράβαση εξ αιτίας της οποίας άσκησε στη συνέχεια προσφυγή, περιορίστηκε στη διαπίστωση ότι τα μέτρα που ανακοινώθηκαν με τα έγγραφα της 5ης Ιανουαρίου και 2ας Ιουνίου 1993 ούτε εκδόθηκαν ούτε της κοινοποιήθηκαν.

14. Η Επιτροπή όμως παρέλειψε να λάβει θέση επί της επίσημης ανακοινώσεως της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 31ης Μαρτίου 1993, με την οποία υποστηρίχθηκε ότι η μεταφορά των οδηγιών πραγματοποιή-

7 — Και συγκεκριμένα λόγω της αποφάσεως της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1994, σ. I-1), με την οποία κρίθηκε ότι στη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης το δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορεί να στηρίζεται σε αιτιάσεις άλλες πλην εκείνων που διατυπώθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη.

θηκε με την περιεχόμενη στην εσωτερική ρύθμιση περί αλλοδαπών αναφορά στην αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου. Η προσφεύγουσα ασχολήθηκε με τον ισχυρισμό αυτό ρητά πρώτη φορά στο δικόγραφο της προσφυγής, όπου υποστήριξε ότι αυτό το είδος μεταφοράς δεν ανταποκρίνεται στα κριτήρια που έχει θεσπίσει το Δικαστήριο [8].

15. Η Επιτροπή, αντίθετα, υποστηρίζει ότι το αντικείμενο της διαφοράς παρέμεινε αμετάβλητο κατά τη διάρκεια της διαδικασίας και εξακολουθεί να συνίσταται στη μη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο. Εκτός αυτού, και σε αντίθεση προς τους ισχυρισμούς της καθής, η αιτιολογημένη γνώμη έλαβε υπόψη τα επιχειρήματα που προέβαλε η καθής στα έγγραφά της της 5ης Ιανουαρίου και 2ας Ιουνίου 1993. Απλώς η Επιτροπή δεν δέχθηκε τα επιχειρήματα αυτά. Σε κάθε περίπτωση δεν ήταν απαραίτητο να εξεταστούν με λεπτομέρεια τα επιχειρήματα της καθής, τόσο για ουσιαστικούς λόγους, δεδομένου ότι οι απόψεις που υποστήριξε δεν ήταν εν πάση περιπτώσει κατάλληλες να δικαιολογήσουν την προσαπτόμενη παράβαση της Συνθήκης, όσο και για λόγους οικονομίας της δίκης, δεδομένου ότι υπήρχε πάντα η ελπίδα ότι η καθής θα ελάμβανε εντός της ταχθείσα προθεσμίας τα απαραίτητα νομοθετικά μέτρα για την ορθή μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό της δίκαιο.

16. Αυτά όσον αφορά τις απόψεις των διαδίκων σχετικά με το παραδεκτό της προσφυγής. Κάθε μία από τις δύο απόψεις στηρίζεται, νομίζω, σε διαφορετική νομική αξιολόγηση της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Κατά την άποψη της προσφεύγουσας, μοναδικός σκοπός και έννοια της διαδικασίας είναι ο ακριβής καθορισμός της προσαπτομένης παραβάσεως. Αντίθετα, κατά την άποψη της καθής, πρέπει να διεξαχθεί μια γνήσια και νομότυπη κατ' αντιδικία διαδικασία, κατά την οποία τα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη δεν θα μπορούν μόνο να λάβουν θέση, αλλά και να λάβουν από την Επιτροπή την προσήκουσα απάντηση στις απόψεις που εξέφρασαν όταν κλήθηκαν να διατυπώσουν παρατηρήσεις. Μόνο με την «αντιπαράθεση προς τις νομικές απόψεις που υποστηρίζει το κράτος μέλος» μπορεί η διαδικασία να εξυπηρετήσει αποτελεσματικά τον σκοπό της, δηλαδή να προκαλέσει την παύση της αντίθετης προς τη Συνθήκη συμπεριφοράς του κράτους αυτού, ώστε να αποφευχθεί η ένδικη διαδικασία [9].

17. Η παρούσα υπόθεση θέτει επομένως ένα ζήτημα που έχει μεγάλη πρακτική σημασία. Ποια σχέσει συνδέει την Επιτροπή και τα κράτη μέλη κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία; Πρέπει να τονίσω ότι η απάντηση στο ερώτημα αυτό έχει σημασία για τον καθορισμό των υποχρεώσεων που υπέχουν οι συμμετέχοντες στην προβλεπόμενη διαδικασία, καθώς και του τρόπου με τον οποίο η Επιτροπή μπορεί αποτελεσματικά να επιδιώξει του σκοπούς που ενέπνευσαν τις περιεχόμενες στο άρθρο 169 της Συνθήκης αρχές.

18. Επομένως, για να κριθεί ποια από τις δύο προαναφερθείσες απόψεις είναι προτιμητέα στην παρούσα περίπτωση, πρέπει

8 — Όσον αφορά τον καθορισμό των κριτηρίων αυτών η προσφεύγουσα επικαλείται τις ακόλουθες αποφάσεις: της 15ης Μαρτίου 1990, C-339/87, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1990, σ. I-851, συγκεκριμένα I-880)· της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567).

9 — Βλ. την ανταπάντηση της Γερμανικής Κυβερνήσεως, σημείο 4.

καταρχάς να καθοριστεί ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Η διαδικασία αυτή εξυπηρετεί, κατά την άποψή μου, δύο σκοπούς [10]. Καταρχάς, με την πρόβλεψη μιας φάσεως που διέπεται από την αρχή της αντιδικίας, επιδιώκεται η οριοθέτηση του αντικειμένου της διαφοράς, ο ακριβής καθορισμός του από νομική και πραγματική άποψη και η παροχή στο κράτος μέλος που φέρεται ότι παρέβη τις υποχρεώσεις του της δυνατότητας να προβάλλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς [11]. Η εκπλήρωση του σκοπού αυτού αποτελεί, όπως έκρινε το Δικαστήριο, «ουσιαστική εγγύηση, ηθελημένη από τη Συνθήκη, η δε τήρησή της συνιστά ουσιώδη τύπο για τη νομιμότητα της διαδικασίας βάσει του άρθρου 169» [12].

19. Η δεύτερη λειτουργία, αντιθέτως, συνίσταται στην προσπάθεια — με τη βοήθεια της «μαιευτικής δυνάμεως της αντιδικίας» [13] — να επιτευχθεί ενδεχόμενη εξωδικαστική λύση, ώστε να αποφευχθεί η προσφυγή στο Δικαστήριο και παρ' όλα αυτά να επιτευχθεί ο πραγματικός σκοπός της διαδικασίας λόγω παραβάσεως της Συνθήκης [14].

20. Αυτές οι δύο λειτουργικές απόψεις, που εξετέθησαν πιο πάνω, πρέπει να ληφθούν υπόψη σε συνδυασμό με τις ενδεχόμενες σημαντικές συνέπειες της διαδικασίας που περιγράφηκε. Στην ουσία πρόκειται για την επιβολή κυρώσεων λόγω της συμπεριφοράς ενός κράτους μέλους. Μια τέτοια απόφαση μπορεί να έχει ως συνέπεια την ευθύνη μάλιστα του κράτους που παρέβη τις υποχρεώσεις του. Όπως ορθά ανέφερε, με άλλη ευκαιρία, ο γενικός εισαγγελέας Gand: «(η κριτική της συμπεριφοράς ενός κράτους μέλους) αποτελεί, με όλη την αβεβαιότητα που συνδέεται με την κρίση μιας συμπεριφοράς, μια ευθύνη που δεν πρέπει να αναλαμβάνεται αψήφιστα» [15]. Και στη θεωρία υποστηρίζεται η ίδια άποψη. «La *gravité* de la constatation du manquement — όπως εκτίθεται — exige que les États membres bénéficient des *garanties procédurales effectives*» [16] [Η *σοβαρότητα* της διαπιστώσεως της παραβάσεως της Συνθήκης επιβάλλει την εξασφάλιση *αποτελεσματικών διαδικαστικών εγγυήσεων* για τα κράτη μέλη].

21. Μετά τη διευκρίνιση του ενιολογικού πλαισίου το οποίο χαρακτηρίζει τη φάση πριν από την άσκηση της προσφυγής, γεννάται το ερώτημα ποιες υποχρεώσεις υπέχει η Επιτροπή κατά τη διάρκεια της φάσεως αυτής. Πρέπει επομένως να εξεταστεί αν η Επιτροπή οφείλει, στην αιτιολογημένη γνώμη, να δώσει προσήκουσα απάντηση στις παρατηρήσεις που διατύπωσε το κράτος μέλος σχετικά με το περιεχόμενο του εγγράφου οχλήσεως.

22. Ποιες παρατηρήσεις μπορούν να διατυπωθούν ως προς τα επιχειρήματα που προέβαλε η Γερμανική Κυβέρνηση περί του παραδεκτού; Καταρχάς το αντικείμενο της προσφυγής — και συγκεκριμένα η μη μεταφορά των οδηγιών στο εθνικό δίκαιο — παρέμεινε αναλλοίωτο κατά τη διάρκεια όλης της διαδικασίας. Έγγραφο οχλήσεως,

10 Απόφαση της 2ας Ιουλίου 1996, C-473/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1996, σ. I-3248, σκέψη 19).

11 Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 293/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1988, σ. 305, σκέψη 13).

12 Απόφαση της 8ης Φεβρουαρίου 1983, 124/81, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου (Συλλογή 1983, σ. 203, σκέψη 6).

13 Το χωρίο προέρχεται από τον Benvenuti, F.: «Contraddittorio» (Dir. amm.), *EdD.*, τόμος II, σ. 743.

14 Βλ., υπό την έννοια αυτή, την απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, 48/65, Lütticke (Συλλογή τόμος 1966, σ. 243): «Το προηγούμενο της προσφυγής στο Δικαστήριο μέρος της διαδικασίας αποτελεί προκαταρκτική φάση, σκοπός της οποίας είναι να *κληθεί* το κράτος μέλος να συμμορφωθεί προς τη Συνθήκη» (η υπογράμμιση δική μου).

15 Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Gand επί της υποθέσεως 31/69 (απόφαση της 17ης Φεβρουαρίου 1970, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1970, σ. 243).

16 Έτσι Vandersanden, G., και Barav, A.: *Contentieux Communautaire*, Βρυξέλλες, 1977, σ. 115 (η υπογράμμιση δική μου).

αιτιολογημένη γνώμη και προσφυγή επικεντρώνονται σαφώς στο ζήτημα αυτό [17]. Περαιτέρω, για τους λόγους που εκθέτω στη συνέχεια, θεωρώ ότι η Επιτροπή δεν παρέλειψε να προβεί σε ρητή νομική εκτίμηση των παρατηρήσεων της καθής σχετικά με τη μέθοδο μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο που επέλεξε.

23. Χρήσιμες υποδείξεις ως προς το ζήτημα αυτό περιέχει η (χρονικά) πρώτη κρίση του κοινοτικού δικαστή σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης [18]. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να περιλαμβάνει συνεκτική έκθεση των λόγων βάσει των οποίων η Επιτροπή σχημάτισε την πεποίθηση ότι το ενδιαφερόμενο κράτος παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη. Η διαπίστωση αυτή αποτελούσε την απάντηση σε ένσταση απαραδέκτου της Ιταλικής Κυβερνήσεως, η οποία υποστήριξε ότι η Επιτροπή δεν είχε ερευνήσει αν «ήταν δικαιολογημένοι» οι ισχυρισμοί της για την αιτιολόγηση της συμπεριφοράς της. Το Δικαστήριο απέρριψε την ένσταση σύμφωνα με την πρόταση του γενικού εισαγγελέα Lagrange. Στις προτάσεις του είχε ιδιαίτερα επισημανθεί ότι «η αιτιολογημένη γνώμη έχει ως αποκλειστικό προορισμό να διευκρινίσει την άποψη της Επιτροπής, ώστε να διαφωτίσει την ενδιαφερομένη κυβέρνηση και, ενδεχομένως, το Δικαστήριο» [19].

24. Η θέση αυτή επιβεβαιώνεται, από πολλές απόψεις, στη μεταγενέστερη υπόθεση Lütticke [20]. Το άρθρο 169, όπως δέχθηκε το Δικαστήριο, στην απόφαση αυτή, παρέχει στην Επιτροπή αποκλειστικά την εξουσία να εκδίδει αιτιολογημένη γνώμη και να ασκεί προσφυγή. Δεν πρόκειται επομένως για εξουσία προς έκδοση πράξεων με υποχρεωτική ισχύ, όπως προβλέπεται π.χ. στο άρθρο 90, παράγραφος 3, αντισταθμιζόμενη δικαιολογημένα με εκτεταμένα δικαιώματα ακρόασης των αποδεκτών των πράξεων αυτών [21]. Ακόμη και η σημασία της κατ' αντιδικία διαδικασίας και η απαίτηση πληρότητας της διαδικασίας αυτής πρέπει να θεωρηθούν υπό αυτό το διαφορετικό πρίσμα.

25. Ας δεχθούμε εξάλλου ότι η φάση της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας χαρακτηρίζεται από την υποχρέωση

17 — Η παρούσα υπόθεση διαφέρει σαφώς από αυτήν την οποία επικαλείται η καθής (προαναφερθείσα απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1994, C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας). Στην περίπτωση εκείνη διαπιστώθηκε απαράδεκτο διότι στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή προβάλλονταν δύο εντελώς διαφορετικές αιτιάσεις. Στην αιτιολογημένη γνώμη κατηγορήθηκε η Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις της δυνάμει της οδηγίας 71/305/ΕΟΚ του Συμβουλίου, διότι ένας οργανισμός τοπικής αυτοδιοικήσεως ακολούθησε εσφαλμένα τη διαδικασία απευθείας αναθέσεως έργου και δεν προέβη στη δημοσίευση προκηρύξεως στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*· αντίθετα, στην προσφυγή προβλήθηκε κατά της καθής ότι παρέβη την υποχρέωσή της να μεριμνά για την ουσιαστική εφαρμογή της οδηγίας εκ μέρους των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως που αναθέτουν έργα και ότι δεν παρενέβη για να αποτρέψει τις συνέπειες της μη εφαρμογής της οδηγίας. Είναι προφανές ότι στην αιτιολογημένη γνώμη και στην προσφυγή υποστηρίζονται ποιοτικά διαφορετικές απόψεις.

18 — Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1961, 7/61, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1961, σ. 637, βλ. ιδίως τμήμα Β — Επί του παραδεκτού, στοιχείο α', σ. 639).

19 — Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Lagrange στην υπόθεση 7/61 (Συλλογή τόμος 1961, σ. 645, συγκεκριμένα 652). Η αιτιολογημένη γνώμη διαφέρει επομένως από το έγγραφο οχλήσεως, στο μέτρο που το τελευταίο «αποσκοπεί στο να περιγράψει το αντικείμενο της διαφοράς και να παράσχει στο ενδιαφερόμενο κράτος μέλος τα στοιχεία εκείνα που του είναι αναγκαία για την προετοιμασία της υπερασπίσεώς του»· βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1984, 51/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1984, σ. 2793, σκέψη 4).

20 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 1966, 48/65 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 14), σ. 243.

21 — Απόφαση της 12ης Φεβρουαρίου 1992 στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-48/90 και C-66/90, Κάτω Χώρες κατά Επιτροπής (Συλλογή 1992, σ. I-565).

να λαμβάνονται υπόψη οι ισχυρισμοί του καθού. Και πάλι η αιτιολογημένη γνώμη στην προκειμένη περίπτωση αναφέρεται ρητά στις ανακοινώσεις της Γερμανικής Κυβερνήσεως, οι οποίες εξέφραζαν μια διαφορετική άποψη όσον αφορά την κρίση σχετικά με την προσαπτόμενη στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας παράβαση της Συνθήκης. Από το δεσμευτικό μέρος της αιτιολογημένης γνώμης προκύπτει σαφώς ότι οι γερμανικές αρχές έπρεπε, κατά την άποψη της Επιτροπής, να εκδώσουν ad hoc διατάξεις για τη μεταφορά των επίδικων οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Αυτό σημαίνει ότι η Επιτροπή θεώρησε ανεπαρκή τα μέτρα, που η καθής θεωρούσε, αντίθετα, ως απολύτως ενδεδειγμένα.

26. Κατά την άποψή μου, δόθηκε επομένως στη Γερμανική Κυβέρνηση η δυνατότητα να εκφράσει τις απόψεις της. Τόσο με το έγγραφο οχλήσεως όσο και με την αιτιολογημένη γνώμη παραδέχθηκαν εύλογες προθεσμίες. Εξάλλου η αιτιολογημένη γνώμη περιείχε, όπως αναφέρθηκε ήδη, σαφή κρίση κατά την άποψη της Επιτροπής, υπό την έννοια ότι η Επιτροπή θεωρούσε ανεπαρκή τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο δυνάμει του άρθρου 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz. Θεωρούσε απαραίτητη την έκδοση άλλων, ειδικών διατάξεων (οι οποίες εξάλλου, σύμφωνα με δηλώσεις της καθής, αποτελούσαν ήδη αντικείμενο επεξεργασίας).

27. Επιθυμώ να διευκρινίσω περισσότερο γιατί οι ενέργειες της Επιτροπής ήταν νόμιμες. Η αιτιολογημένη γνώμη του οργάνου αυτού δεν μπορεί να θεωρηθεί ως πράξη με σκοπό την πλήρη εξέταση των ισχυρισμών του κράτους μέλους, που εκφράζουν τις απόψεις του κράτους αυτού. Αντίθετα, έχει ως σκοπό να διασαφηνίσει την άποψη της Επιτροπής στο μέτρο που είναι απαραίτητο, ώστε να μπορεί το κράτος μέλος να προβάλλει τους αμυντικούς του ισχυρισμούς και το Δικαστήριο να εκδώσει την απόφασή του. Η Επιτροπή διατύπωσε βέβαια για πρώτη φορά στην προσφυγή ρητά την κρίση της σχετικά με την ανεπάρκεια της μεταφοράς των οδηγιών. Με τον τρόπο όμως αυτό δεν παρέβη διαδικαστικές διατάξεις ή εγγυήσεις. Έναντι της αιτιολογημένης γνώμης, από την οποία προκύπτουν με σαφήνεια οι νομικοί και πραγματικοί λόγοι που συνηγορούν για την ύπαρξη παραβάσεως της Συνθήκης, η καθής δεν μπορεί να επικαλεστεί κανένα προστατευόμενο έννομο συμφέρον για την τήρηση διαδικασίας πλήρως σύμφωνης προς την αρχή της αντιδικίας.

28. Θεωρώ συνεπώς επιβεβλημένο να κριθεί το παραδεκτό σύμφωνα με τα κριτήρια που προκύπτουν από τη νομολογία του Δικαστηρίου: μη μεταβολή του αντικειμένου της διαφοράς κατά τη διάρκεια της όλης διαδικασίας του άρθρου 169· εύλογες προθεσμίες που δίνουν στο κράτος μέλος τη δυνατότητα τόσο να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο όσο και να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή [22]· η ύπαρξη ορθής — τόσο από πλευράς αναφοράς των πραγματικών περιστατικών όσο και από νομικής πλευράς — αιτιολογίας, που στηρίζει ενδεχόμενη γνώμη της Επιτροπής [23]· ενδεχομένως αναφορά των μέτρων που πρέπει να λάβει το κράτος μέλος για την ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό του δίκαιο [24]. Οι προϋποθέσεις αυτές πληρούνται, κατά την άποψή μου, στην παρούσα υπόθεση. Κατά συνέπεια, τηρήθηκαν οι επιβαλλόμενες από

22 Απόφαση της 2ας Φεβρουαρίου 1988, 293/85 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 11), σκέψη 14.

23 Απόφαση της 19ης Δεκεμβρίου 1961, 7/61 (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 18).

24 Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973, 70/72, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή τόμος 1973, σ. 813, σκέψη 13).

τη «σοβαρότητα» της διαδικασίας διαδικαστικές εγγυήσεις υπέρ της καθής. Καταλήγω επομένως στο συμπέρασμα ότι το Δικαστήριο πρέπει να απορρίψει το αίτημα της καθής και να κηρύξει την προσφυγή παραδεκτή.

Επί του βασίμου

29. Επί του βασίμου η καθής υποστηρίζει ότι μετάφερε τις επίδικες οδηγίες στο εσωτερικό της δίκαιο σύμφωνα με τα κριτήρια που διατύπωσε το Δικαστήριο στη νομολογία του [25].

30. Η άποψη αυτή στηρίζεται σε τρία επιχειρήματα. Πρώτον, η περιεχόμενη στο άρθρο 2, παράγραφος 2, του Ausländergesetz αναφορά στην αρχή της υπεροχής του κοινοτικού δικαίου έχει ως αποτέλεσμα τον αυτόματο περιορισμό του πεδίου εφαρμογής της εθνικής ρυθμίσεως — και επομένως την αναγνώριση του δικαιώματος για χορήγηση άδειας διαμονής — και στην περίπτωση προσώπων, η κατάσταση των οποίων ρυθμίζεται από τις επίδικες οδηγίες.

Δεύτερον, επισημάνθηκε δεόντως στις αρμόδιες αρχές των ομοσπόνδων κρατών η ανάγκη πλήρους εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου εντός της προβλεπομένης προθεσμίας για τη μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Αυτό έδωσε στις αρχές, που είναι αρμόδιες για τον έλεγχο της συνδρομής, σε κάθε περίπτωση, των απαραίτητων προϋποθέσεων για την ύπαρξη δικαιώματος διαμονής, τη δυνατότητα να εξασφαλίσουν την ουσιαστική μεταφορά της οδηγίας.

Τέλος, κατά την άποψη της καθής πρέπει να ληφθεί υπόψη η φύση των οικείων διατάξεων που είναι self-executing. Οι ιδιώτες έχουν, όπως υποστηρίζεται, εύκολη πρόσβαση στις κοινοτικές διατάξεις, και μπορούν να αποκτήσουν σαφή γνώση των δικαιωμάτων τους ακόμη και με απλή παραπομπή στο κοινοτικό δίκαιο, όπως αυτή που απαντά εν προκειμένω στο γερμανικό δίκαιο.

31. Τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως δεν με πείθουν. Η καθής επικαλείται την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν προϋποθέτει κατ' ανάγκη τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεών της σε ειδική και ρητή νομοθετική διάταξη. Η αναφορά στη νομολογία πρέπει όμως να είναι πάντοτε πλήρης και ορθή. Το γενικό νομικό πλαίσιο πρέπει, όπως έκρινε το Δικαστήριο, να «εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας κατά τρόπο επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο, ούτε ώστε, αν η οδηγία έχει 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» [26].

25 — Τα κριτήρια συνάγονται από την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, συγκεκριμένα I-2600).

26 — Απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 25), σκέψη 15.

32. Θεωρώ ότι τα μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας, που ελήφθησαν στο πλαίσιο του γερμανικού δικαίου, δεν πληρούν τις προϋποθέσεις αυτές. Όσον αφορά τις υπόλοιπες κοινοτικές διατάξεις στον τομέα της ελεύθερης κυκλοφορίας πραγματοποιήθηκε ad hoc μεταφορά τους στο πλαίσιο της γερμανικής ρυθμίσεως περί διαμονής/ΕΟΚ (Aufenthaltsgesetz/EWG) [27]. Αυτό επιβεβαιώνει την ορθότητα της απόψεως της Επιτροπής σχετικά με τις οδηγίες που πρέπει να μεταφερθούν στο εσωτερικό δίκαιο στην παρούσα περίπτωση. Συγκεκριμένα, το «γενικό νομικό πλαίσιο» αποτελείται, ως προς ορισμένες κατηγορίες προσώπων, από δικαιώματα που έχουν ρητά μεταφερθεί στο εθνικό δίκαιο. Αντίθετα, τα δικαιώματα άλλων κατηγοριών προσώπων πρέπει να συναχθούν από την κοινοτική ρύθμιση, στην οποία γίνεται παραπομπή. Μια τέτοια διαφορετική μεταχείριση — ενόψει μάλιστα του γεγονότος ότι οι οδηγίες στην προκειμένη περίπτωση παρέχουν δικαιώματα στους ιδιώτες — καθιστά δυσχερή για τους ενδιαφερομένους τη γνώση της εκτάσεως των δικαιωμάτων τους και γενικά της δυνατότητας να προβάλλουν τα δικαιώματα αυτά ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

33. Δεν θεωρώ εξάλλου πειστικό ούτε το επιχείρημα ότι οι ιδιώτες μπορούν να πληροφορηθούν το περιεχόμενο της οδηγίας χάρη στη δημοσίευσή της στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*.

Η αποδοχή μιας τέτοιας απόψεως θα σήμαινε υποτίμηση της υποχρεώσεως μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, που υπέχει ο εθνικός νομοθέτης. Βέβαια, πάντοτε μπορούν οι ιδιώτες, αν θέλουν να πληροφορηθούν τα δικαιώματά τους, να ανατρέξουν στις σχετικές πηγές πληροφοριών. Αυτό όμως δεν μεταβάλλει το γεγονός ότι όποτε απαιτείται η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο, η μεταφορά αυτή πρέπει να λάβει την ενδεδειγμένη και όχι άλλη μορφή [28]. Εξάλλου, όπως εξέθεσε ο γενικός εισαγγελέας Mischo στην υπόθεση Emmott, «η δημοσίευση των οδηγιών στην *Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων* (...) διαφέρει ουσιωδώς από τη δημοσίευση των δεσμευτικών για τους ιδιώτες πράξεων. Δεν πρόκειται για επιβαλλόμενη "από τον νόμο δημοσίευση", συνεπαγόμενη έννομα αποτελέσματα όπως συμβαίνει με τους κανονισμούς, αλλά μόνο για μια ενημερωτικής φύσεως δημοσίευση» [29]. Ούτε και ο προβαλλόμενος self-executing χαρακτήρας των εννόμων πράξεων, τις οποίες αφορά η παρούσα υπόθεση, μπορεί να έχει σημασία στο πλαίσιο αυτό. Πρόκειται πάντοτε για οδηγίες — ακόμη και αν είναι λεπτομερείς — και τόσο οι διατάξεις της Συνθήκης όσο και το προαναφερθέν άρθρο 5 των επιδίκων νομοθετημάτων προβλέπουν ρητά ότι πρέπει να χωρήσει μεταφορά των

27 Πλην της οδηγίας 93/96/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Οκτωβρίου 1993, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής των σπουδαστών (ΕΕ L 317, σ. 59). Και ως προς τη ρύθμιση αυτή υφίστανται, όπως υποστηρίζει η Επιτροπή, παρόμοια προβλήματα με αυτά που διαπιστώνονται σχετικά με τις οδηγίες 90/364 και 90/365.

28 Τέλος, και τα επιχειρήματα της Γερμανικής Κυβερνήσεως, που αφορούν το άρθρο 8 Α της Συνθήκης, δεν είναι κατανοητά. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, αναγνωρίζεται δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας «υπό την επιφύλαξη των περιορισμών και με τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στην παρούσα Συνθήκη και στις διατάξεις που θεσπίζονται για την εφαρμογή της». Το δικαίωμα αναγνωρίζεται επομένως όπως διαμορφώνεται συγκεκριμένα από την ίδια τη Συνθήκη και το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Από τη διατύπωση αυτή η καθής συνάγει ότι οι πολίτες πρέπει να λάβουν γνώση του δικαιώματος που τους παρέχει το άρθρο 8 Α μέσω τις παραπομπής στο παράγωγο δίκαιο. Είναι επομένως νόμιμη η περιεχόμενη στη γερμανική ρύθμιση παραπομπή, με την οποία ουσιαστικά απαιτείται από τους ιδιώτες να λάβουν απευθείας από τις οδηγίες 90/364/ΕΟΚ και 90/365/ΕΟΚ γνώση του δικαιώματος διαμονής τους. Η επιχειρηματολογία αυτή είναι όμως, κατά την άποψή μου, εσφαλμένη, διότι αξιολογεί όμοια δύο περιπτώσεις που είναι και πρέπει να παραμείνουν διαφορετικές. Όσον αφορά τη διάταξη της Συνθήκης, αυτή περιορίζεται στην αναγνώριση ενός δικαιώματος με οριοθέτηση συγχρόνως του τομέα πιθανών περιορισμών, που μπορεί να προκύψουν τόσο άμεσα από άλλες διατάξεις της Συνθήκης όσο και από διατάξεις που εκδίδουν τα κοινοτικά όργανα για την εφαρμογή της Συνθήκης. Η περίπτωση αυτή διαφέρει πλήρως – όπως εύκολα καταλαβαίνει κανείς – από την περίπτωση της εφαρμογής μιας οδηγίας. Η οδηγία αποτελεί μέτρο, το οποίο συγκεκριμενοποιείται στην υποχρέωση μεταφοράς των κοινοτικών διατάξεων στο εσωτερικό δίκαιο και στο οποίο δεν μπορεί να αντιταχθεί η δυνατότητα των ιδιωτών να λάβουν άμεση γνώση των κοινοτικών διατάξεων, διότι διαφορετικά επέρχεται πλήρης σύγχυση της διακρίσεως των κοινοτικών εννόμων πράξεων σύμφωνα με το άρθρο 189 της Συνθήκης.

29 Προτάσεις επί της υποθέσεως C-208/90 (απόφαση της 25ης Ιουλίου 1991, Emmott, Συλλογή 1991, σ. I-4284, σημείο 27).

οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Τα δικαιώματα που αναγνωρίζει ο κοινοτικός νομοθέτης πρέπει επομένως, όπως προαναφέρθηκε, να προκύπτουν σαφώς από το εθνικό κανονιστικό πλαίσιο — αυτόν ακριβώς τον σκοπό εξυπηρετεί η μεταφορά — και μάλιστα κατά τρόπον ώστε να καθίσταται περιττή η παραπομπή στις κοινοτικές διατάξεις που πρέπει να μεταφερθούν.

34. Υπάρχει ακόμη μια άλλη πλευρά του θέματος, που πρέπει να εξεταστεί. Ο λόγος που ώθησε τη Γερμανική Κυβέρνηση το 1993 να συμπληρώσει τη ρύθμιση περί διαμονής, εξουσιοδοτώντας τον Υπουργό Εσωτερικών προς έκδοση κανονιστικών αποφάσεων για την εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων, ήταν να παρασχεθεί στην εθνική διοίκηση μια ενιαία νομική βάση [30]. Ακόμη και αν γίνει δεκτή η άποψη της καθής, σύμφωνα με την οποία η ήδη ισχύουσα ρύθμιση πρέπει να θεωρηθεί επαρκής για τη συμμόρφωση προς την υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, παραμένει η ανάγκη διευκρινίσεως και συστηματοποιήσεως του τομέα που ρυθμίζει η οδηγία από νομικής απόψεως. Και για τον λόγο αυτόν πρέπει επίσης να γίνει δεκτό ότι η μεταφορά που πραγματοποιήθηκε στην παρούσα περίπτωση δεν ήταν επαρκής, τουλάχιστον από την άποψη που μόλις αναφέρθηκε. Συγκεκριμένα, τα μέτρα που έχουν ληφθεί δεν αποτελούν, χωρίς τα μέτρα που απαιτεί η Επιτροπή να ληφθούν, το «σαφές νομικό πλαίσιο στον συγκεκριμένο τομέα» την ύπαρξη του οποίου πρέπει να προβλέπουν, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη, προκειμένου να διασφαλιστεί η πλήρης εφαρμογή των οδηγιών [31]. Εκτός αυτού πρέπει να επισημανθεί ότι το επιχείρημα αυτό ενισχύεται έμμεσα από το γεγονός ότι η προβλεπόμενη στη νομική πράξη εξουσιοδότηση δεν χρησιμοποιήθηκε ακόμη από τις γερμανικές διοικητικές αρχές για τη ρύθμιση της καταστάσεως των κατοίκων, τους οποίους αφορούν οι οδηγίες που δεν έχουν ακόμη εφαρμοστεί. Αυτό συνηγορεί υπέρ του ότι η καθής παρέβη — ενδεχομένως εν μέρει μόνο, αλλά πάντως παράνομα — τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 5 των οδηγιών.

35. Τέλος, συμμερίζομαι την άποψη της Επιτροπής σχετικά με το περαιτέρω επιχείρημα που προέβαλε η καθής. Η καθής υποστήριξε ότι επεσήμανε στις αρμόδιες αρχές των ομοσπόνδων κρατών την ανάγκη να χορηγήσουν άδεια διαμονής και στα πρόσωπα εκείνα η έννομη κατάσταση των οποίων ρυθμίζεται από τις επίδικες οδηγίες. Εντούτοις οι διοικητικές εγκύκλιοι δεν έχουν άμεσες έννομες συνέπειες για τους ιδιώτες. Δεν συμβάλλουν επομένως στην τήρηση της επιταγής, την οποία το Δικαστήριο θεωρεί απαραίτητη, δηλαδή στην εξασφάλιση της δυνατότητας των ιδιωτών να λαμβάνουν πλήρη γνώση των δικαιωμάτων τους και να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

36. Για τους προαναφερθέντες λόγους πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι το κανονιστικό περιεχόμενο των οδηγιών, η εφαρμογή των οποίων αποτελεί το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως, δεν μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο κατά τρόπο συγκεκριμένο, ακριβή και σαφή, όπως απαιτεί η νομολογία του Δικαστηρίου, ώστε να εξασφαλίζεται πλήρως η ασφάλεια δικαίου και οι υποκειμενικές έννομες καταστάσεις που θεμελιώνονται για τους ιδιώτες.

30 — Βλ. την ανακοίνωση της Γερμανικής Κυβερνήσεως της 23ης Νοεμβρίου 1993, στην οποία γίνεται κατά τα λοιπά αναφορά στην ανακοίνωση της 31ης Μαρτίου 1993.

31 — Βλ. την απόφαση της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88 (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 25), σκέψη 24.

Συμπέρασμα

Συνοψίζοντας, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να κρίνει παραδεκτή την προσφυγή με την οποία η Επιτροπή ζήτησε να αναγνωρισθεί ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατίας της Γερμανίας, παραλείποντας να μεταφέρει στο εσωτερικό της δίκαιο τις οδηγίες του Συμβουλίου 90/364/ΕΟΚ της 28 Ιουνίου 1990, σχετικά με το δικαίωμα διαμονής, και 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 τη Συνθήκη·

2) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατίας της Γερμανίας, παραλείποντας να εκδώσει, εντός της προβλεπομένης προθεσμίας, όλες τις απαραίτητες διατάξεις για να συνάδει η εθνική νομοθεσία προς τις διατάξεις των οδηγιών 90/364 και 90/365 παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει για τη μεταφορά των οδηγιών αυτών στο εσωτερικό της δίκαιο·

3) να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.