Πράγματι, δυνάμει του άρθρου 5 της Συνθήκης, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίζει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και να διευκολύνουν την Κοινότητα στην εκπλήρωση της αποστολής της. Βάσει αυτού, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση ειλικρινούς συνεργασίας με την Επιτροπή προκειμένου να καθίσταται δυνατό σ' αυτήν να μεριμνά, σύμφωνα προς το άρθρο 155 της Συνθήκης, για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου.

# ΕΚΘΕΣΗ ΑΚΡΟΑΤΗΡΙΟΥ
## στην υπόθεση C-69/90 *

**I — Κανονιστικό πλαίσιο και εξέλιξη της πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασίας**

1. Το άρθρο 1 της οδηγίας 87/53/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1986, για την τροποποίηση της οδηγίας 83/643/ΕΟΚ για τη διευκόλυνση των διοικητικών διατυπώσεων και των υλικών ελέγχων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών (ΕΕ L 24, σ. 33), προβλέπει την τροποποίηση των άρθρων 2, 4, 5, 6, 7 και 8 της οδηγίας 83/643 (ΕΕ 1983, L 359, σ. 8), καθώς την εισαγωγή, στην εν λόγω οδηγία, των νέων άρθρων 6α, 7α και 8α.

2. Το άρθρο 2 της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να συμμορφωθούν προς την οδηγία αυτή το αργότερο έως την 1η Ιουλίου 1987 και να ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των διατάξεων που θεσπίζουν για την εφαρμογή της οδηγίας αυτής.

3. Επειδή η Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας δεν απηύθυνε στην Επιτροπή ανακοίνωση σχετικά με τα μέτρα μεταφοράς της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53 στο εθνικό δίκαιο, η Επιτροπή, με έγγραφο της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, κίνησε κατά της Ιταλικής Δημοκρατίας τη διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ, οχλώντας το εν λόγω κράτος μέλος για να υποβάλει, εντός προθεσμίας δύο μηνών, τις παρατηρήσεις του επί της προσαπτομένης παραβάσεως.

4. Επειδή το έγγραφο αυτό έμεινε αναπάντητο, η Επιτροπή, σύμφωνα με το άρθρο 169, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, απηύθυνε στην Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας, στις 27 Ιουνίου 1989, αιτιολογημένη γνώμη, επειδή παρέβη υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, μη ανακοινώνοντας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, δια των οποίων θεωρεί ότι εξεπλήρωσε τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει η προαναφερθείσα οδηγία 87/53, ή μη λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς αυτήν.

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

Η Επιτροπή, κατ' εφαρμογή του άρθρου 169, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, κάλεσε την Ιταλική Δημοκρατία να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί, εντός δύο μηνών, προς την εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη.

5. Οι ιταλικές αρχές δεν έδωσαν συνέχεια στην εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη.

**II — Έγγραφη διαδικασία και αιτήματα των διαδίκων**

1. Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Μαρτίου 1990, η Επιτροπή προσέφυγε ενώπιον του Δικαστηρίου, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 169, δεύτερο εδάφιο, της Συνθήκης, κατά της παραβάσεως εκ μέρους της Ιταλικής Δημοκρατίας των υποχρεώσεων που υπέχει από την προαναφερθείσα οδηγία 87/53 και από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

2. Κατόπιν εκθέσεως του εισηγητή δικαστή και μετά από ακρόαση του γενικού εισαγγελέα, το Δικαστήριο αποφάσισε να προχωρήσει στην προφορική διαδικασία χωρίς προηγούμενη διεξαγωγή αποδείξεων.

3. Η *Επιτροπή*, προσφεύγουσα, ζητεί από το Δικαστήριο:

— να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, μη κοινοποιώντας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις με τις οποίες θεωρεί ότι εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που της επιβάλλει η οδηγία 87/53 του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1986, η οποία τροποποιεί την οδηγία 83/643 για τη διευκόλυνση των διοικητικών διατυπώσεων και των υλικών ελέγχων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων μεταξύ κρατών μελών, ή μη θεσπίζοντας τα αναγκαία για τη συμμόρφωσή της προς την οδηγία μέτρα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία και τη Συνθήκη ΕΟΚ·

— να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

4. Η *Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας*, καθής, ζητεί από το Δικαστήριο:

— αφού αναγνωρίσει ότι η καθής Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί τον λόγο περί μη εφαρμογής της διατάξεως που προβλέπεται στο άρθρο 7α της οδηγίας 83/643 και εισήχθη με την οδηγία 87/53, να απορρίψει, κατά τα λοιπά, την προσφυγή της Επιτροπής·

— να συμψηφίσει τα έξοδα μεταξύ των διαδίκων.

**III — Ισχυρισμοί και επιχειρήματα των διαδίκων**

1. α) Προς στήριξη της προσφυγής της, η *Επιτροπή* υπενθυμίζει ότι, σύμφωνα με το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης, οι οδηγίες δεσμεύουν κάθε κράτος μέλος, στο οποίο απευθύνονται, όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα. Επιπλέον, κατά το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης, τα κράτη μέλη λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την εν λόγω Συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας. Διευκολύνουν δε την Κοινότητα στην εκτέλεση της αποστολής της.

Η Επιτροπή συνάγει από αυτό ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να θεσπίζουν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθούν προς τις οδηγίες και δεν μπορούν να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης τους για να δικαιολογήσουν τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και των προθεσμιών που έχουν ταχθεί από τις εν λόγω οδηγίες.

β) Με το υπόμνημα απαντήσεώς της, η Επιτροπή ανατρέπει τα επιχειρήματα που προέβαλε η Ιταλική Δημοκρατία για την άμυνά της.

Η Επιτροπή απορρίπτει καταρχάς τη θέση της Ιταλικής Δημοκρατίας κατά την οποία η προαναφερθείσα οδηγία 87/53 επιβάλλει μόνο τρόπους συμπεριφοράς στα κράτη μέλη και, επομένως, δεν χρειάζεται ούτε θέσπιση ούτε ανακοίνωση εθνικών μέτρων για μεταφορά στο εθνικό δίκαιο. Κατά την Επιτροπή, η προαναφερθείσα οδηγία προβλέπει συγκεκριμένες υποχρέωσεις που δεν προβλέπονται από την οδηγία 83/643. Παραδείγματος χάριν, η Επιτροπή αναφέρει τις διατάξεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχεία β και γ, της οδηγίας 83/643, όπως τροποποιήθηκε από την προαναφερθείσα οδηγία 87/53, από την ανάλυση των οποίων δεν μπορεί να προκύψει ότι επιβάλλουν απλούς τρόπους συμπεριφοράς στις εθνικές αρχές.

Η Επιτροπή συνάγει από αυτό ότι, σύμφωνα με πάγια νομολογία (βλ. απόφαση της 2ας Δεκεμβρίου 1986, 239/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1986, σ. 3645, σκέψη 7), οι απαιτήσεις για σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου υποχρεώνουν εν προκειμένω την Ιταλική Δημοκρατία να μεταφέρει, προς το συμφέρον των μεταφορέων που είναι εγκατεστημένοι σε άλλα κράτη μέλη, τους όρους της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53 σε εσωτερικές διατάξεις δεσμευτικού χαρακτήρα. Αυτή η υποχρέωση μεταφοράς στο εθνικό δίκαιο υφίσταται, επίσης, για τις διατάξεις των οδηγιών που προβλέπουν δικαιώματα για τη διοίκηση, λαμβανομένου υπόψη του γεγονότος ότι το Δικαστήριο έχει παγίως αποφανθεί (βλ. απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1980, σ. 1473, σκέψη 11) ότι απλές διοικητικές πρακτικές, που από τη φύση τους μπορούν να μεταβάλλονται κατά τη βούληση της διοικήσεως και οι οποίες στερούνται κατάλληλης δημοσιότητας, δεν είναι δυνατόν να θεωρηθούν ως έγκυρη εκπλήρωση της υποχρεώσεως που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης.

Η Επιτροπή εμμένει ότι, μπορεί μεν σύμφωνα με τη νομολογία (βλ. απόφαση της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψη 23), για μία οδηγία να μη απαιτείται κατ' ανάγκη μία νομοθετική πράξη σε κάθε κράτος μέλος, οσάκις οι γενικές αρχές του συνταγματικού ή διοικητικού δικαίου εξασφαλίζουν πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση και ότι, στην περίπτωση που η οδηγία αποσκοπεί στη δημιουργία δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών, οι δικαιούχοι έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους, αυτό όμως δεν συμβαίνει εν προκειμένω. Πράγματι, η προαναφερθείσα οδηγία 87/53, η οποία προβλέπει ακριβείς λεπτομέρειες διευκολύνσεως των υλικών ελέγχων και των διοικητικών διατυπώσεων κατά τη μεταφορά εμπορευμάτων, αποβλέπει στη χορήγηση δικαιωμάτων στους μεταφορείς άλλων κρατών μελών, οι οποίοι κανονικά δεν θα επληροφορούντο τις πρακτικές που ισχύουν στα διάφορα κράτη.

Η Επιτροπή προσθέτει ότι, σύμφωνα με τη νομολογία (προαναφερθείσα απόφαση της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, σκέψη 12), η ενδεχόμενη απευθείας εφαρμογή των διατάξεων μιας οδηγίας αποτελεί ελάχιστη εξασφάλιση, που απορρέει από τον αναγκαστικό χαρακτήρα της υποχρεώσεως που έχει

επιβληθεί στα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης και δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί από ένα κράτος ως δικαιολογία για να αποφύγει να λάβει εγκαίρως κατάλληλα μέτρα εφαρμογής ανάλογα με το αντικείμενο κάθε οδηγίας.

Εν συνεχεία, όσον αφορά το επιχείρημα της Ιταλικής Δημοκρατίας, κατά το οποίο η εσφαλμένη εφαρμογή του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 83/643, όπως τροποποιήθηκε από την προαναφερθείσα οδηγία 87/53, είχε ήδη αποτελέσει το αντικείμενο αιτήματος της Επιτροπής στην υπόθεση 340/87 (απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1989, σ. 1483) και δεν μπορούσε, επομένως, να προβληθεί εκ νέου στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή δέχεται ότι η διάταξη αυτή είναι ξένη προς το αντικείμενο της διαφοράς, δεδομένου ότι δεν υπέστη καμία τροποποίηση σε σχέση προς το αρχικό κείμενο της οδηγίας 83/643. Εντούτοις, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι η προαναφερθείσα απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ιταλίας, που εκδόθηκε στην υπόθεση 340/87, δεν αποτελεί δεδικασμένο όσον αφορά το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχεία β και γ, της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53, που επιβάλλει νέες υποχρεώσεις στα κράτη μέλη και έχει διαφορετικό περιεχόμενο σε σχέση προς το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α.

2. Η *Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας,* χωρίς να αμφισβητεί ότι ορισμένες από τις διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53 επιβάλλουν υποχρεώσεις στα κράτη μέλη, ισχυρίζεται καταρχάς αμυνόμενη ότι οι διατάξεις της οδηγίας αυτής που εισάγουν δύο παραγράφους στο άρθρο 2 της οδηγίας 83/643, αυτές που συμπληρώνουν το άρθρο 5, παράγραφος 1, της τελευταίας αυτής οδηγίας με τα στοιχεία β και γ, αυτές που αντικαθιστούν τα άρθρα 4, 6, 7 και 8 της οδηγίας αυτής και αυτές που προσθέτουν σ' αυτήν τα άρθρα 6α και 8α, έχουν ως αντικείμενο μία υλική συμπεριφορά που οι εθνικές αρχές πρέπει να ακολουθήσουν προκειμένου να διευκολύνουν όσο το δυνατό περισσότερο τους υλικούς ελέγχους και τις διοικητικές διατυπώσεις στις συναλλαγές μεταξύ κρατών μελών. Εφόσον η ιταλική έννομη τάξη δεν περιέχει διατάξεις που να εμποδίζουν τις εθνικές αρχές να υιοθετήσουν τους τρόπους συμπεριφοράς που περιγράφουν τα προαναφερθέντα άρθρα της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53, η Ιταλική Δημοκρατία δεν έχει την υποχρέωση ούτε να θεσπίσει ούτε να ανακοινώσει στην Επιτροπή διατάξεις εσωτερικού δικαίου προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις διατάξεις της οδηγίας, και, επομένως, η προσφυγή της Επιτροπής είναι αβάσιμη όσον αφορά τα εν λόγω άρθρα. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση αυτή, προκειμένου για διατάξεις που επιβάλλουν τρόπους υλικής συμπεριφοράς, σημασία έχει μόνο να επαληθευθεί αν οι εθνικές αρχές ακολουθούν πράγματι τους εν λόγω τρόπους συμπεριφοράς.

Με το υπόμνημα ανταπαντήσεώς της, η καθής Κυβέρνηση προσθέτει ότι, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι οι περισσότερες από τις διατάξεις της προαναφερθείσας οδηγίας 87/53 απλώς αναφέρουν τρόπους υλικής συμπεριφοράς, κακώς η Επιτροπή επικαλέστηκε, προς στήριξη της προσφυγής της, αποφάσεις του Δικαστηρίου στις οποίες η θέσπιση κανόνων εσωτερικού δικαίου ήταν αναγκαία, ιδίως λόγω της ασφάλειας δικαίου. Επομένως, λυσιτελής δεν είναι ούτε η επίκληση της νομολογίας σχετικά με τις απλές διοικητικές πρακτικές των εθνικών αρχών. Η Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας εξακολουθεί ότι, όπως δεν υποστήριξε ότι όλες οι διατάξεις της οδηγίας έχουν προαιρετικό χαρακτήρα, η Επιτροπή δεν μπορεί εγκύρως να αναφερθεί σε προαιρετικούς τρόπους συμπεριφοράς που προβλέπονται από την οδηγία. Επίσης, δεδομένου ότι η Ιταλική Κυβέρνηση δεν επικαλέστηκε το ενδεχόμενο άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων της οδηγίας, η προβλεπόμενη στο υπόμνημα απαντήσεως της Επιτροπής αναφορά σχετικά με την προαναφερθείσα από-

φαση της 6ης Μαΐου 1980, Επιτροπή κατά Βελγίου, είναι αλυσιτελής.

Η Κυβέρνηση της Ιταλικής Δημοκρατίας αναφέρει εν συνεχεία ότι η παράβαση που συνίσταται στη φερομένη εσφαλμένη εφαρμογή εκ μέρους του εν λόγω κράτους μέλους του άρθρου 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 83/643, όπως τροποποιήθηκε με την προαναφερθείσα οδηγία 87/53, έχει ήδη αναφερθεί από την Επιτροπή στην υπόθεση 340/87 και έχει αναγνωριστεί από το Δικαστήριο με την προαναφερθείσα απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ιταλίας. Από αυτό συνάγεται ότι αφενός η εθνική διάταξη εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως ανακοινώθηκε στην Επιτροπή πριν από τη διατύπωση, στις 27 Ιουνίου 1989, της αιτιολογημένης γνώμης στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας και αφετέρου τα νομικά σημεία που έχουν καταγραφεί με την προαναφερθείσα απόφαση της 30ής Μαΐου 1989, Επιτροπή κατά Ιταλίας, έχουν ισχύ δεδικασμένου, ώστε το αίτημα της Επιτροπής σχετικά με το άρθρο 5, παράγραφος 1, στοιχείο α, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας 83/643, όπως τροποποιήθηκε με την προαναφερθείσα οδηγία 87/53, δεν μπορεί πλέον να αποτελέσει το αντικείμενο της παρούσας υποθέσεως.

Τέλος, η καθής Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι, για την εφαρμογή του άρθρου 7α, που εισήχθη στην οδηγία 83/643 με την προαναφερθείσα οδηγία 87/53, ήταν αναγκαίες εθνικές διατάξεις, αυτές δε δεν θεσπίστηκαν εντός της ταχθείσας προθεσμίας.

F. A. Schockweiler
εισηγητής δικαστής