ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ CARL OTTO LENZ της 19ης Σεπτεμβρίου 1991 *

Κύριε Πρόεδρε,
Κύριοι δικαστές,

1. Αντικείμενο της προκειμένης διαδικασίας αναγνωρίσεως της παραβάσεως της Συνθήκης που έχει κινήσει η Επιτροπή κατά του Βασιλείου της Ισπανίας είναι η μη μεταφορά στο ισπανικό δίκαιο της οδηγίας 80/155/ΕΟΚ [1], περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και άσκηση των δραστηριοτήτων της μαίας.

2. Η Επιτροπή προβάλλει τις εξής δύο αιτιάσεις: 1) μη μεταφορά της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1986, ημερομηνία προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2) έλλειψη ή ανεπάρκεια μεταγενέστερων εκτελεστικών διατάξεων.

3. Στην έκθεση ακροατηρίου εκτίθενται το νομικό πλαίσιο της διαφοράς, τα πραγματικά περιστατικά, καθώς και οι ισχυρισμοί των διαδίκων.

1. Επί της αιτιάσεως περί μη μεταφοράς της οδηγίας 80/155 στο ισπανικό δίκαιο μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1986

4. Το άρθρο 392 της Πράξης για τους όρους προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας [2] ορίζει τα εξής:

« Από την προσχώρησή τους τα νέα κράτη μέλη θεωρούνται ότι είναι αποδέκτες και ότι έχουν λάβει κοινοποίηση των οδηγιών και αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΟΚ (...) »

Το δε άρθρο 395 της Πράξης αυτής ορίζει τα εξής:

« Τα νέα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τα μέτρα που τους είναι αναγκαία για να συμμορφωθούν από την προσχώρησή τους προς τις διατάξεις των οδηγιών και αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 189 της Συνθήκης ΕΟΚ (...) »

5. Το Βασίλειο της Ισπανίας δεν είχε θεσπίσει μέχρι την 1η Ιανουαρίου 1986, ημέρα προσχωρήσεώς του στις Κοινότητες, κανένα εκτελεστικό μέτρο. Η Ισπανική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί ότι συντρέχει παράβαση της Συνθήκης λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας μέχρι την ημέρα προσχωρήσεως. Επομένως, δεν έχει σημασία αν η υποχρέωση του Βασιλείου της Ισπανίας να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο σε τόσο αρχικό στάδιο της συμμετοχής του στην Κοινότητα ήταν « δίκαιη » και « εύλογη ». Πράγματι, η παράβαση της Συνθήκης, η οποία δεν αμφισβητείται, δεν μπορεί μεταγενέστερα να εξαλειφθεί με την επίκληση λόγων επιείκειας.

6. Το άρθρο 6 της οδηγίας προβλέπει τριετή προθεσμία για τη μεταφορά της στα εθνικά δίκαια. Κατά συνέπεια, θα μπορούσε να τεθεί το πολύ το ερώτημα αν η τριετής αυτή προθεσμία μεταφοράς άρχισε να τρέχει για τα νέα κράτη μέλη μόνο μετά την πλασματική κοινοποίηση κατά το άρθρο 392 της Πράξεως προσχωρήσεως.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 06/002, σ. 81.

2 — Πράξη για τους όρους προσχώρησης του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας και για τις Προσαρμογές των Συνθηκών (ΕΕ L 302 της 15.11.1985, σ. 23).

7. Το ότι το ανωτέρω συμπέρασμα δεν είναι ορθό προκύπτει αφενός από το άρθρο 395 της Πράξεως προσχωρήσεως, το οποίο υποχρεώνει τα προσχωρούντα κράτη να συμμορφώνονται με τις οδηγίες από την ημέρα προσχωρήσεως, και αφετέρου από την οδηγία 89/594/ΕΟΚ [3], η οποία πρόσθεσε μεταγενέστερα στο άρθρο 1 της οδηγίας 80/155 μια έκτη παράγραφο, η οποία προβλέπει ως μεταβατικό μέτρο ότι οι κύκλοι εκπαιδεύσεως που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και άρχισαν πριν από την 31η Δεκεμβρίου 1985 μπορούν να συνεχιστούν και να περατωθούν σύμφωνα με τις διατάξεις που ίσχυαν προηγουμένως. Από τη μεταβατική αυτή διάταξη προκύπτει έμμεσα ότι οι νέες διατάξεις έπρεπε να αρχίσουν να ισχύουν από την 1η Ιανουαρίου 1986. Τέλος, θα ήθελα να τονίσω — προδικάζοντας το συμπέρασμα από την εξέταση της δεύτερης αιτιάσεως — ότι η ορθή μεταφορά της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο δεν είχε πραγματοποιηθεί ούτε την 1η Ιανουαρίου 1989, δηλαδή τρία έτη μετά την προσχώρηση.

8. Εξάλλου, η Επιτροπή έταξε στο καθού κράτος μέλος, με την αιτιολογημένη γνώμη της 19ης Απριλίου 1989, δίμηνη προθεσμία για να συμμορφωθεί με τις απαριθμούμενες στη γνώμη αυτή υποχρεώσεις του. Το καθού κράτος μέλος δεν προέβη ούτε και κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής σε καμία ενέργεια για να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το κοινοτικό δίκαιο και επί των οποίων του είχε επιστήσει την προσοχή η Επιτροπή.

9. Η επιχειρηματολογία της καθής κυβερνήσεως ότι η εκπαίδευση των μαιών κατά τον χρόνο της προσχωρήσεως της Ισπανίας δεν ήταν ποιοτικά κατώτερη απ' ό,τι προέβλεπε η οδηγία δεν ασκεί επομένως καμία επιρροή εν προκειμένω, αφού μάλιστα η εκπαίδευση αυτή δεν ανταποκρινόταν από ορισμένες απόψεις ούτε καν στις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας.

3 — Οδηγία του Συμβουλίου της 30ής Οκτωβρίου 1989 (ΕΕ L 341, σ. 19).

2. Επί της αιτιάσεως της ανεπαρκούς μεταφοράς της οδηγίας στο ισπανικό δίκαιο

10. Επί της αιτιάσεως της ανεπαρκούς εκτελέσεως της οδηγίας οι διάδικοι υποστηρίζουν διαφορετικές απόψεις. Στην αιτίαση περί μη μεταφοράς της οδηγίας η καθής κυβέρνηση απαντά ότι η έκδοση ενός διατάγματος-πλαισίου, του βασιλικού διατάγματος 992/1987, της 3ης Ιουλίου 1987, πρέπει να θεωρηθεί ως μεταφορά της οδηγίας. Το άρθρο 3 του διατάγματος ορίζει ότι οι διατάξεις που θα εκδοθούν προς εκτέλεσή του θα πρέπει να είναι σύμφωνες προς την οδηγία.

11. Αν η νομική αυτή άποψη που υποστηρίζει η καθής κυβέρνηση ήταν βάσιμη, δεν θα υπήρχε καμία δυνατότητα να συνεχιστεί η παρούσα διαδικασία λόγω παραβάσεως της Συνθήκης, αφού η μεταφορά της οδηγίας θα είχε πραγματοποιηθεί πριν κινηθεί η εν λόγω διαδικασία.

12. Αντίθετα, η προσφεύγουσα ισχυρίζεται ότι το διάταγμα δεν μπορεί να θεωρηθεί ως ορθή μεταφορά της οδηγίας για πολλούς λόγους. Πρώτον, το περιεχόμενό του είναι σε πολλά σημεία ασυμβίβαστο με τις διατάξεις της οδηγίας, και συγκεκριμένα τόσο σε σχέση με τις μεταβατικές διατάξεις όσο και σε σχέση με την ελάχιστη διάρκεια της εκπαιδεύσεως. Δεύτερον, το διάταγμα αυτό δεν έχει απευθείας εφαρμογή, διότι πρέπει να εκδοθούν ακόμη οι εκτελεστικές διατάξεις από ένα εθνικό συμβούλιο των ειδικοτήτων νοσοκόμου, το οποίο δεν έχει καν συγκροτηθεί.

13. Μέχρι την ημέρα της επ' ακροατηρίου συζητήσεως στις 2 Ιουλίου 1991, δηλαδή περισσότερο από πεντέμισυ χρόνια μετά την προσχώρηση της Ισπανίας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες, οι διατάξεις προς εκτέλεση του διατάγματος που ρυθμίζει, μεταξύ άλλων, την εκπαίδευση των μαιών *δεν* είχαν ακόμη εκδοθεί. Δεν είναι συνεπώς αναγκαίο να τεθεί το ερώτημα αν ένα διάταγμα-πλαίσιο ή ένας νόμος-πλαίσιο μπορεί να θεωρηθεί ως ορθή μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, όταν π. χ. το περιεχόμενο και ο χρόνος των εκτελεστικών διατάξεων συγκεκριμενοποιούνται κατά τρόπο ώστε κατά την έκδοσή τους να πρέπει να θεωρηθεί ότι η οδηγία έχει μεταφερθεί πλήρως στο εσωτερικό δίκαιο.

14. Το γεγονός ότι η νομοθετική πράξη ενός κράτους μέλους παραπέμπει στις διατάξεις της οδηγίας ως απαραίτητη προϋπόθεση του κύρους των εκτελεστικών διατάξεων θα μπορούσε να θεωρηθεί ως στατική παραπομπή και επομένως ως ενσωμάτωση των διατάξεων της οδηγίας. Εφόσον όμως, για να μπορούν οι εκτελεστικές αυτές διατάξεις του κράτους μέλους να παράγουν έννομα αποτελέσματα, είναι αναγκαία η έκδοση και άλλων εκτελεστικών πράξεων, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι η οδηγία έχει μεταφερθεί στην εθνική έννομη τάξη.

15. Επειδή στην Ισπανία δεν έχουν εκδοθεί οριστικές διατάξεις σύμφωνες προς την οδηγία σχετικά με την εκπαίδευση των μαιών ούτε οι αναγκαίες μεταβατικές διατάξεις από τον αρμόδιο υπουργό, το Βασίλειο της Ισπανίας είναι ένοχο παραβάσεως της Συνθήκης. Εξάλλου, πεντέμισυ χρόνια μετά την προσχώρηση της Ισπανίας δεν επιτρέπεται να υπάρχουν ακόμη μεταβατικές διατάξεις[4].

16. Ίσως σε ένα αρχικό στάδιο να υπήρχε η δυνατότητα διαλόγου του καθού κράτους μέλους με την Επιτροπή, κατά το άρθρο 7 της οδηγίας, εφόσον συνέτρεχαν « μείζονες δυσχέρειες » για την εφαρμογή της οδηγίας. Στην πραγματικότητα όμως η καθής κυβέρνηση δεν επέδειξε μεγάλη διάθεση συνεργασίας κατά τη διαδικασία πριν από την άσκηση της προσφυγής, αφού δεν απάντησε ούτε στο έγγραφο οχλήσεως ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη.

17. Κατά την ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία η καθής κυβέρνηση αμφισβήτησε καταρχάς την ύπαρξη παραβάσεως της Συνθήκης — τουλάχιστον όσον αφορά την εκπρόθεσμη μεταφορά της οδηγίας — στη συνέχεια όμως ζήτησε την αναβολή της προφορικής διαδικασίας, η οποία είχε προβλεφθεί αρχικά για τις 20 Μαρτίου 1991, ώστε να μπορέσει να συμμορφωθεί προς τις διατάξεις της οδηγίας. Παρά τη σημαντική αυτή καθυστέρηση, με την οποία δόθηκε και πάλι στο καθού κράτος μέλος η ευκαιρία να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό του δίκαιο και επομένως να αποφύγει την καταδίκη του, δεν εκδόθηκε καμία σύμφωνη προς την οδηγία διάταξη που να ρυθμίζει την εκπαίδευση των μαιών στην Ισπανία.

4 — Βλ. τις μεταβατικές διατάξεις του βασιλικού διατάγματος 992/1987, της 3ης Ιουλίου 1987, ιδίως δε την τέταρτη μεταβατική διάταξη: « Μέχρι να συγκροτηθεί το εθνικό συμβούλιο των ειδικοτήτων νοσοκόμου, όπως προβλέπει το άρθρο 9 του παρόντος βασιλικού διατάγματος, ο Υπουργός Παιδείας και Επιστημών εξουσιοδοτείται να καταρτίσει προσωρινά, κατόπιν συμφώνου εκθέσεως του Υπουργείου Υγείας και Καταναλώσεως, τα εκπαιδευτικά προγράμματα για τις ειδικότητες νοσοκόμου που προβλέπει το παρόν διάταγμα, καθώς και να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή τους κατά τη διάρκεια του έτους 1987. »

18. Κατά την προφορική διαδικασία της 2ας Ιουλίου 1991 η εκπρόσωπος του καθού προσκόμισε στο Δικαστήριο μια νομοθετική πράξη, το βασιλικό διάταγμα 1017/1991, του οποίου το αντικείμενο ισχυρίστηκε ότι είναι η μεταφορά της οδηγίας 80/155 στην ισπανική έννομη τάξη.

19. Αφού εξέτασε τη νομική αυτή πράξη, η προσφεύγουσα γνωστοποίησε στο Δικαστήριο ότι ούτε το διάταγμα αυτό θα μπορούσε να θεωρηθεί ως μεταφορά της οδηγίας 80/155. Κατά την Επιτροπή, ούτε το διάταγμα αυτό ρύθμιζε τις προϋποθέσεις της εκπαιδεύσεως των μαιών στην Ισπανία από άποψη διάρκειας και περιεχομένου. Επιπλέον, ούτε είχαν καταρτιστεί τα κατά την οδηγία αναγκαία εκπαιδευτικά προγράμματα ούτε είχαν θεσπιστεί μέτρα για την προσαρμογή των διπλωμάτων που θα χορηγούνταν μετά την πραγματοποίηση σπουδών που είχαν αρχίσει μετά την 1η Ιανουαρίου 1986.

20. Εξάλλου, η μεταβατική διάταξη που πρόσθεσε μεταγενέστερα στην οδηγία 80/155 το άρθρο 24 της οδηγίας 89/594 (και με την οποία επιτράπηκε η περάτωση σύμφωνα με τις προϊσχύουσες διατάξεις των εκπαιδευτικών κύκλων που είχαν αρχίσει πριν από την 31η Δεκεμβρίου 1985) δεν είχε ως αποτέλεσμα την παράταση της προθεσμίας μεταφοράς υπέρ του καθού κράτους μέλους. Σκοπός της μεταβατικής αυτής διατάξεως ήταν απλώς η προστασία της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των σπουδαστών που είχαν ήδη αρχίσει την εκπαίδευσή τους. Τα ισπανικά νομοθετικά όργανα δεν είχαν καμία εξουσία να θεσπίσουν μονομερώς μεταβατικές διατάξεις με ευρύτερο περιεχόμενο, ιδίως δε να προβλέψουν την παράταση της ισχύος τους.

21. Τέλος, πρέπει να απορριφθεί ο ισχυρισμός της καθής κυβερνήσεως ότι η μη μεταφορά της οδηγίας έβλαψε μόνο τους Ισπανούς υπηκόους και ότι δεν θίγεται ούτε η ελευθερία εγκαταστάσεως ούτε η ελευθερία παροχής υπηρεσιών των υπηκόων των άλλων κρατών μελών. Η παράβαση της Συνθήκης δεν μπορεί να δικαιολογηθεί βάσει του αμυντικού αυτού ισχυρισμού. Η επιχειρηματολογία αυτή δεν λαμβάνει υπόψη τον σκοπό των μέτρων συντονισμού, την εξασφάλιση δηλαδή της ισοτιμίας ορισμένων κύκλων επαγγελματικής εκπαιδεύσεως σε ολόκληρη την Κοινότητα.

22. Επειδή πεντέμισυ χρόνια μετά την κρίσιμη ημερομηνία δεν έχει επιτευχθεί η πλήρης και ορθή μεταφορά της οδηγίας, το Βασίλειο της Ισπανίας πρέπει να καταδικαστεί για παράβαση της Συνθήκης.

Πρόταση

23. Προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

« 1) Το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τη Συνθήκη, επειδή δεν θέσπισε εμπροθέσμως όλα τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας 80/155/ΕΟΚ, περί του συντονισμού των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων που αφορούν την ανάληψη και άσκηση των δραστηριοτήτων της μαίας.

2) Το Βασίλειο της Ισπανίας καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα. »