

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 21ης Ιανουαρίου 1999 ^{3*}

Στην υπόθεση C-150/97,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τον Francisco de Sousa Fialho, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον Carlos Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Πορτογαλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τους Luís Fernandes, διευθυντή της νομικής υπηρεσίας της γενικής διεύθυνσης κοινοτικών υποθέσεων, και Pedro Portugal, σύμβουλο στη διεύθυνση περιβάλλοντος, rua da Cova da Moura n° 1, Λισσαβώνα,

καθής,

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ήσαν αναγκαίες για την πλήρη και ορθή συμμόρφωσή της προς την οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ καθώς και από το άρθρο 12 της εν λόγω οδηγίας,

^{3*} Γλώσσα διαδικασίας: η πορτογαλική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet, πρόεδρο τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (εισηγητή) και M. Wathelet, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: J. Mischo
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 13ης Οκτωβρίου 1998,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Απριλίου 1997, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας, εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που ήσαν αναγκαίες για την πλήρη και ορθή συμμόρφωσή της προς την οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40, στο εξής: οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ καθώς και από το άρθρο 12 της εν λόγω οδηγίας,
- 2 Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα μέτρα που είναι αναγκαία για τη συμμορφωσή τους προς τις διατάξεις της οδηγίας εντός προθεσμίας τριών ετών υπολογιζομένης από την ημερομηνία κοινοποιήσεώς της, γεγονός που συνέβη στις 3 Ιουλίου 1985.

- 3 Μολοντί η Πορτογαλική Δημοκρατία προσχώρησε στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες μετά την 1η Ιανουαρίου 1986, υποχρεούνταν, δυνάμει των άρθρων 392 και 395 της Πράξεως για τους όρους προσχωρήσεως του Βασιλείου της Ισπανίας και της Πορτογαλικής Δημοκρατίας στην Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα και για τις προσαρμογές των Συνθηκών (ΕΕ 1985, L 302, σ. 23), να έχει θεσπίσει τα μέτρα που ήταν αναγκαία για την εφαρμογή της οδηγίας το αργότερο μέχρι τις 3 Ιουλίου 1988.
- 4 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή διατάξεις οι οποίες, κατ' αυτήν, διασφάλιζαν τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας, συγκεκριμένα
- τον νόμο 11/87, της 7ης Απριλίου 1987 (βασικός νόμος για το περιβάλλον)·
 - το νομοθετικό διάταγμα 186/90, της 6ης Ιουνίου 1990·
 - το κανονιστικό διάταγμα 38/90, της 27ης Νοεμβρίου 1990, και
 - το περιφερειακό κανονιστικό διάταγμα 14/91/M, της 16ης Αυγούστου 1991, για την έγκριση των προσαρμογών που είναι αναγκαίες για την εκτέλεση του νομοθετικού διατάγματος 186/90 και του κανονιστικού διατάγματος 38/90 όσον αφορά την περιφέρεια της Μαδέρας.
- 5 Παρ' όλ' αυτά, η Επιτροπή, κρίνοντας ότι οι διατάξεις αυτές δεν αποτελούσαν πλήρη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, γνωστοποίησε στην Πορτογαλική Κυβέρνηση τους λόγους για τους οποίους θεωρούσε ότι η σχετική μεταφορά δεν ήταν πλήρης και, με έγγραφο οχλήσεως της 25ης Ιανουαρίου 1993, ζήτησε από την εν λόγω κυβέρνηση να της υποβάλει τις παρατηρήσεις της εντός προθεσμίας δύο μηνών.

- 6 Η Πορτογαλική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή τις παρατηρήσεις της μνημονεύοντας, μεταξύ άλλων, τη θέσπιση μιας νέας ρυθμίσεως.
- 7 Η Επιτροπή, κρίνοντας ότι αυτή η νέα ρύθμιση αποτελούσε μερική μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας, απέσυρε μεν ένα μέρος των αιτιάσεών της, απηύθυνε όμως στην Πορτογαλική Δημοκρατία, στις 6 Αυγούστου 1996, αιτιολογημένη γνώμη σχετικά με τις αιτιάσεις επί των οποίων ενέμενε.
- 8 Η Πορτογαλική Δημοκρατία πληροφόρησε την Επιτροπή, με έγγραφο της 17ης Δεκεμβρίου 1996, ότι είχε συσταθεί ομάδα εργασίας με σκοπό την εκπόνηση των νομοθετικών διατάξεων που ήσαν αναγκαίες για την επίλυση των επισημανθέντων από την Επιτροπή προβλημάτων.
- 9 Η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει τις αναγγελθείσες νομοθετικές διατάξεις, άσκησε την υπό κρίση προσφυγή.
- 10 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει εννέα αιτιάσεις κατά της πορτογαλικής νομοθεσίας.
- 11 Στις 23 Οκτωβρίου 1997, η Πορτογαλική Δημοκρατία κοινοποίησε στο Δικαστήριο το νομοθετικό διάταγμα 278/97, με το οποίο τροποποιήθηκε το νομοθετικό διάταγμα 186/90, της 6ης Ιουνίου 1990 (*Diário da República* αριθ. 233/97, I, σειρά Α, της 8ης Οκτωβρίου 1997), καθώς και το κανονιστικό διάταγμα 42/97, με το οποίο τροποποιήθηκε το κανονιστικό διάταγμα 38/90, της 27ης Νοεμβρίου 1990 (*Diário da República* αριθ. 235/97, I, σειρά Β, της 10ης Οκτωβρίου 1997).

- 12 Κατόπιν εξετάσεως αυτών των σχετικών με μεταφορά οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο εθνικών διατάξεων, η Επιτροπή γνωστοποίησε στο Δικαστήριο, με έγγραφο της 30ής Ιουνίου 1998, ότι παραιτούνταν μερικώς της προσφυγής της, εμμένοντας στο εξής σε μία μόνον αιτίαση.
- 13 Με την αιτίαση αυτή, η Επιτροπή προσάπτει στην Πορτογαλική Δημοκρατία ότι, σύμφωνα με το άρθρο 11, παράγραφος 2, του νομοθετικού διατάγματος 186/90, το τελευταίο δεν εφαρμόζεται επί των σχεδίων των οποίων η διαδικασία εγκρίσεως δεν είχε περατωθεί κατά την ημερομηνία θέσεώς του σε ισχύ, δηλαδή την 7η Ιουνίου 1990, και τούτο ενώ οι διατάξεις της εν λόγω οδηγίας πρέπει, δυνάμει των άρθρων της 2, παράγραφος 1, και 12, παράγραφος 1, να εφαρμόζονται κάθε φορά που θα παρίσταται ανάγκη, μετά τις 3 Ιουλίου 1988, λήψεως αποφάσεως σχετικά με αίτηση χορηγήσεως αδείας. Σύμφωνα με την Επιτροπή, η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν μπορεί να επικαλεστεί την αρχή της ασφάλειας δικαίου προκειμένου να δικαιολογήσει το γεγονός ότι η νέα ρύθμιση δεν εφαρμόζεται επί των υπό εξέταση αιτήσεων, και τούτο διότι, για όσο διάστημα δεν έχει ληφθεί διοικητική απόφαση επί των υποβληθέντων σχεδίων, δεν υφίσταται κεκτημένο δικαίωμα του εργοδότη.
- 14 Στο έγγραφό της παραιτήσεως, η Επιτροπή διευκρινίζει ότι το νομοθετικό διάταγμα 278/97 δεν τροποποίησε αυτή την κατάσταση πραγμάτων. Κατά συνέπεια, ζητεί να αναγνωρισθεί η παράβαση αναφορικά με την αιτίαση αυτή, όπως ακριβώς μνημονεύεται στο δικόγραφο της προσφυγής της.
- 15 Στις παρατηρήσεις της σχετικά με το αίτημα μερικής παραιτήσεως της Επιτροπής, η Πορτογαλική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι ο νόμος δεν εφαρμόστηκε αναδρομικώς λόγω της τηρήσεως της αρχής της ασφάλειας δικαίου, αρχής που διατυπώνεται στο άρθρο 12 του πορτογαλικού Αστικού Κώδικα, σύμφωνα με το οποίο ο νόμος ορίζει μόνο για μέλλον. Κάθε εξαίρεση από την αρχή αυτή πρέπει να σταθμίζεται σοβαρώς, ενώ σε καμιά περίπτωση δεν είναι δυνατό να διακυβεύονται τα νομίμως προστατευόμενα συμφέροντα ή οι θεμιτές προσδοκίες των ιδιωτών.

- 16 Η Πορτογαλική Δημοκρατία προσθέτει ότι τα μνημονευόμενα στο άρθρο 11 του νομοθετικού διατάγματος 186/90 σχέδια, των οποίων οι αιτήσεις εγκρίσεως υποβλήθηκαν μετά τις 3 Ιουλίου 1988 αλλά πριν από την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της εθνικής ρυθμίσεως, ήταν λίγα και αποτέλεσαν όλα το αντικείμενο εκθέσεως σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον.
- 17 Προκειμένου περί του νομοθετικού διατάγματος 278/97, η Πορτογαλική Δημοκρατία ισχυρίζεται ότι φρόντισε να αποκλείσει από την αναδρομική εφαρμογή μόνον τις διατάξεις που συνεπάγονταν σοβαρή προσβολή των δικαιωμάτων και θεμιτών προσδοκιών των ιδιωτών που υπόκεινταν στις απορρέουσες από την επίμαχη ρύθμιση υποχρεώσεις.
- 18 Συναφώς, υπενθυμίζεται ότι το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί, με την απόφασή του της 9ης Αυγούστου 1994, C-396/92, Bund Naturschutz in Bayern κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-3717), ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε κράτος μέλος, το οποίο τη μετέφερε στην εθνική έννομη τάξη του μετά τις 3 Ιουλίου 1988, ημερομηνία λήξεως της προθεσμίας για μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο, να απαλλάσσει, με μεταβατική διάταξη, από τις υποχρεώσεις που αφορούν την απαιτούμενη από την οδηγία εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια των οποίων η διαδικασία εγκρίσεως είχε κινηθεί μεν πριν από την έναρξη της ισχύος του εθνικού νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας αυτής στο εσωτερικό δίκαιο αλλά μετά τις 3 Ιουλίου 1988 (βλ. επίσης, υπό την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 11ης Αυγούστου 1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1995, σ. I-2189, σκέψη 28· της 18ης Ιουνίου 1998, C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Συλλογή 1998, σ. I-3923, σκέψεις 23 έως 28, και της 22ας Οκτωβρίου 1998, C-301/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1998, σ. I-6135, σκέψη 29).
- 19 Πράγματι, από κανένα στοιχείο της οδηγίας δεν προκύπτει ότι αυτή μπορεί να ερμηνευθεί ως επιτρέπουσα στα κράτη μέλη να απαλλάσσουν από την υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια των οποίων η διαδικασία χορηγήσεως αδείας κινήθηκε μετά την ημερομηνία λήξεως, στις 3 Ιουλίου 1988, της σχετικής προθεσμίας (προπαρατεθείσες αποφάσεις Bund Naturschutz in Bayern κ.λπ., σκέψη 18, και Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, σκέψη 22).

- 20 Προκειμένου περί του ισχυρισμού τον οποίο η Πορτογαλική Κυβέρνηση αντλεί από την υποχρέωσή της τήρησης της αρχής της απαγορεύσεως της αναδρομικής εφαρμογής των νόμων, επισημαίνεται ότι η Επιτροπή περιόρισε το αίτημά της περί διαπιστώσεως παραβάσεως στο γεγονός ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία δεν είχε προβλέψει την άμεση εφαρμογή του νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο επί των αιτήσεων οι οποίες είχαν υποβληθεί στις αρμόδιες εθνικές αρχές μετά τις 3 Ιουλίου 1988 και οι οποίες εξακολουθούσαν να εκκρεμούν κατά τον χρόνο θέσεως σε ισχύ αυτής της εθνικής ρυθμίσεως.
- 21 Εξάλλου, υπενθυμίζεται ότι από πάγια νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξεως προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών που επιβάλλει μια οδηγία (βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις της 28ης Μαρτίου 1985, 275/83, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1985, σ. 1097, σκέψη 10· της 28ης Μαΐου 1998, C-298/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1997, σ. I-3301, σκέψη 14, και της 15ης Οκτωβρίου 1998, C-326/97, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1998, σ. I-6109, σκέψη 7).
- 22 Τέλος, ως προς τον ισχυρισμό που αντλείται από το γεγονός ότι οι αιτήσεις εγκρίσεως που υποβλήθηκαν μετά τις 3 Ιουλίου 1988 αλλά πριν από την ημερομηνία θέσεως σε ισχύ της εθνικής ρυθμίσεως ήσαν λίγες και είχαν όλες αποτελέσει το αντικείμενο εκθέσεως σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, έχει σημασία να υπομνηστεί ότι, έστω και αν το γεγονός αυτό θεωρηθεί αποδεδειγμένο, η μη τήρηση από κράτος μέλος υποχρεώσεως επιβαλλομένης από κανόνα κοινοτικού δικαίου συνιστά, αυτή καθαυτή, παράβαση, στερείται δε σημασίας ο ισχυρισμός ότι αυτή η μη τήρηση δεν είχε αρνητικές συνέπειες (απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 1990, C-209/88, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1990, σ. I-4313, σκέψη 14).
- 23 Υπό τις συνθήκες αυτές, διαπιστώνεται ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας μεταβατική διάταξη προβλέπουσα ότι μια εθνική ρύθμιση για μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο οδηγίας που θεσπίστηκε μετά τις 3 Ιουλίου 1988, ημερομηνία εκπνοής της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, δεν θα εφαρ-

μόζεται επί των σχεδίων των οποίων η διαδικασία εγκρίσεως είχε μεν κινηθεί πριν από τη θέση σε ισχύ του εθνικού περί μεταφοράς της οδηγίας αυτής νόμου αλλά μετά τις 3 Ιουλίου 1988, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 24 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Εξάλλου, το άρθρο 69, παράγραφος 5, προβλέπει ότι, σε περίπτωση παραιτήσεως, κατόπιν αιτήσεως του παραιτουμένου διαδίκου, καταδικάζεται στα έξοδα ο αντίδικος αν τούτο δικαιολογείται από τη στάση του.
- 25 Η Επιτροπή ζητεί όπως, παρά τη μερική παραίτησή της, καταδικασθεί η Πορτογαλική Δημοκρατία στα έξοδα, εφόσον αυτή η μερική παραίτηση δικαιολογείται από τη στάση της τελευταίας.
- 26 Ενόψει του γεγονότος ότι η μερική παραίτηση της Επιτροπής δικαιολογήθηκε από τη στάση της Πορτογαλικής Δημοκρατίας, η οποία θέσπισε τη σχετική με τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας ρύθμιση μετά την άσκηση της προσφυγής, και, ενόψει του γεγονότος ότι αυτό το κράτος μέλος ηττήθηκε όσον αφορά την αιτίαση επί της οποίας ενέμεινε η Επιτροπή ύστερα από την παραίτηση αυτή, πρέπει η Πορτογαλική Δημοκρατία να καταδικασθεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας μεταβατική διάταξη προβλέπουσα ότι μια εθνική ρύθμιση για μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, που θεσπίστηκε μετά τις 3 Ιουλίου 1988, ημερομηνία εκπνοής της προθεσμίας μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, δεν θα εφαρμόζεται επί των σχεδίων των οποίων η διαδικασία εγκρίσεως είχε μεν κινηθεί πριν από τη θέση σε ισχύ του εθνικού περί μεταφοράς της οδηγίας αυτής νόμου αλλά μετά τις 3 Ιουλίου 1988, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία αυτή.

- 2) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Puissochet

Moitinho de Almeida

Gulmann

Sevón

Wathelet

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 21 Ιανουαρίου 1999.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass

J.-P. Puissochet