

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
SIEGBERT ALBER

της 6ης Μαρτίου 2003¹

I — Εισαγωγή

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους η Πορτογαλία κατηγορείται ότι δεν μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο ή, εν πάσει περιπτώσει, δεν μετέφερε προσηκόντως μια σειρά διατάξεων της οδηγίας περί οικοτόπων και της οδηγίας περί προστασίας των πτηνών. Επειδή η Πορτογαλία δεν αμφισβητεί αυτή την παράβαση, δεν θα εισέλθω σε λεπτομέρειες επί αυτού του ζητήματος.

2. Η προσφυγή λόγω παραβάσεως θέτει εντούτοις επιπλέον το ζήτημα αν η απορρέουσα από την οδηγία υποχρέωση των κρατών μελών να υποβάλλουν κατά τακτά χρονικά διαστήματα στην Επιτροπή έκθεση για την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που έχουν ληφθεί δυνάμει της οδηγίας καθιστά απαραίτητη τη θέσπιση κανόνων για τη μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, όπως π.χ. τον ορισμό της αρμόδιας αρχής, ή αν αρκεί η υποβολή των εκθέσεων. Αυτό το ζήτημα θα εξεταστεί επομένως χωριστά.

II — Το νομικό πλαίσιο

3. Η υπό κρίση υποχρέωση ενημερώσεως ρυθμίζεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (στο εξής: οδηγία 79/409)². Η διάταξη ορίζει:

«Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή κάθε τριετία, από τη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 18 παράγραφος 1, μια έκθεση για την εφαρμογή των εθνικών διατάξεων που έχουν ληφθεί δυνάμει της παρούσας οδηγίας.»

III — Η προ της προσφυγής διαδικασία

4. Η Επιτροπή απηύθυνε, στις 4 Απριλίου 2000, στην Πορτογαλική Δημοκρατία έγγραφο οχλήσεως, με το οποίο κατέστησε γνωστή την άποψή της ως προς το σχέδιο

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 103, σ. 1.

νόμου αριθ. 140/99 της 24ης Απριλίου 1999. Αυτό το σχέδιο νόμου κοινοποιήθηκε στην Επιτροπή ως μέτρο για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 79/409 και 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία 92/43)³. Η Επιτροπή προέβαλε τη μη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 3, παράγραφος 3, 10, 11 και 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43, καθώς και των άρθρων 7, 8 και του σχετικού με την υπό κρίση προσφυγή άρθρου 12 της οδηγίας 79/409. Επίσης προέβαλε την μη προσήκουσα μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 1, 6, παράγραφοι 1, 2, 3 και 4, καθώς και του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ', της οδηγίας 92/43, και των άρθρων 2, 4, παράγραφοι 1 και 4, καθώς και του άρθρου 6 της οδηγίας 79/409.

5. Με έγγραφο που απέστειλε στις 14 Ιουνίου 2000, η Πορτογαλική Δημοκρατία απάντησε ότι ανατέθηκε σε ομάδα εργασίας η έρευνα των ζητημάτων που έθιξε η Επιτροπή.

6. Στις 30 Ιανουαρίου 2001 η Επιτροπή απηύθυνε αιτιολογημένη γνώμη στην Πορτογαλική Δημοκρατία, με την οποία επανέλαβε τις αιτιάσεις της. Έθεσε προθεσμία δύο μηνών για την άρση των προβαλλομένων παραβάσεων.

7. Η Πορτογαλική Κυβέρνηση απάντησε, με έγγραφο της 31ης Μαΐου 2001, ότι θα

καταρτιστεί πολύ σύντομα νέο σχέδιο νόμου για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, το οποίο προβλέπεται να εγκριθεί από το υπουργικό συμβούλιο τον προσεχή Μάιο.

8. Μη έχουσα καμία άλλη πληροφορία σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, η Επιτροπή άσκησε στις 4 Μαρτίου 2002 την υπό κρίση προσφυγή.

IV — Περιορισμός του αντικειμένου της δίκης

9. Η Πορτογαλία δεν αμφισβητεί την παραβίαση της Συνθήκης για την οποία κατηγορείται. Αποδίδει την καθυστερημένη μεταφορά των κανόνων στο εσωτερικό δίκαιο στην παραίτηση της κυβερνήσεως και στις εκ νέου εκλογές για την ανάδειξη εθνικού Κοινοβουλίου και παραπέμπει στο σχέδιο νόμου αριθ. 140/99 της 24ης Απριλίου 1999, το οποίο κατ' αυτήν πρόκειται να μεταφέρει την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο.

10. Στο πλαίσιο προσφυγής λόγω παραβάσεως ασκηθείσας από την Επιτροπή δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, δηλαδή προσφυγής της οποίας τη σκοπιμότητα μόνον αυτή μπορεί να εκτιμήσει, στο Δικαστήριο εναπόκειται να αναγνωρίσει την ύπαρξη ή μη της προσεσπόμενης παραβάσεως, ακόμα και αν το ενδιαφερόμενο κράτος δεν αμφισβητεί πλέον την παράβαση⁴.

4 — Αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 1993, C-243/89, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1993, σ. I-3333, σκέψη 30), και της 15ης Ιανουαρίου 2002, C-439/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2002, σ. I-305, σκέψη 20).

11. Αμφιβολίες ως προς την ορθότητα των ισχυρισμών της Επιτροπής υφίστανται αναφορικά με τη μομφή της παραλείψεως μεταφοράς του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 στο εσωτερικό δίκαιο. Στις προτάσεις μου θα εξεταστεί συνεπώς μόνο αυτό το ζήτημα.

V — Ως προς τη μομφή της παραλείψεως μεταφοράς του άρθρου 12 της οδηγίας 79/409

12. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η διάταξη πρέπει να μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο. Οι εκθέσεις παρέχουν τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ελέγχει κατά τακτά χρονικά διαστήματα τα αποτελέσματα που προέκυψαν από την εφαρμογή των διατάξεων που θεσπίστηκαν προς μεταφορά της οδηγίας 79/409.

13. Κατά το άρθρο 249, παράγραφος 3, ΕΚ η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την επίτευξη ενός συγκεκριμένου αποτελέσματος. Τα κράτη μέλη οφείλουν να επιλέξουν τα μέσα για την επίτευξη αυτού του αποτελέσματος. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 προσδιορίζει ως αποτέλεσμα τη σύνταξη κατά τακτά χρονικά διαστήματα μιας εκθέσεως και την υποβολή της στην Επιτροπή. Η διάταξη αυτή συνιστά επομένως ρύθμιση ουσιαστικού δικαίου, η οποία εξ αυτού του λόγου χρήζει μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο.

14. Τα κράτη μέλη επιλέγουν τον τύπο και τα μέσα προς επίτευξη του επιδιωκόμενου

αποτελέσματος. Η Επιτροπή συγκαταλέγει σε αυτά, παραδείγματος χάριν, και τη διάταξη για τον ορισμό των αρμοδίων αρχών για τη σύνταξη της εκθέσεως και την υποβολή της στην Επιτροπή.

15. Η Επιτροπή παραδέχεται ότι έλαβε τον Οκτώβριο 1998 την έκθεση της Πορτογαλίας για την περίοδο 1993-1995, τον Νοέμβριο 2000 την έκθεση για τα έτη 1996-1998 και τον Οκτώβριο 2002 την έκθεση για τα έτη 1999-2001.

16. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η απόφαση επί της υποθέσεως Επιτροπή κατά Βελγίου⁵ επιβεβαιώνει τη νομική της άποψη. Σε αυτή την απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι «ελλείπει διατάξεως του εσωτερικού δικαίου προβλέπουσας κατάλληλους κανόνες ενημερώσεως σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας, δεν εξασφαλίζεται η πλήρης εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας και η επίτευξη του στόχου της. Συγκεκριμένα, η αβεβαιότητα στο εσωτερικό δίκαιο ως προς τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για την εκπλήρωση αυτής της υποχρεώσεως ενημερώσεως είναι δυνατόν να εμποδίσει την τήρηση της υποχρεώσεως αυτής και, κατά συνέπεια, την επίτευξη του στόχου της, όπως αυτός υπενθυμίζεται στη σκέψη 20 της παρούσας αποφάσεως.»

17. Κατά την Επιτροπή πρέπει αναλογικώς να εφαρμοστεί η νομολογία αυτή, η σχετική

⁵ — Απόφαση της 5ης Δεκεμβρίου 2002, C-324/01, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2002, σ. I-11197, σκέψη 21).

με το άρθρο 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 92/43, και ως προς την υποχρέωση του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409.

— επειδή δεν μετέφερε κατά προσήκοντα τρόπο στο εσωτερικό της δίκαιο τις ακόλουθες διατάξεις:

VI — Αιτήματα των διαδίκων

— τα άρθρα 1, 6, παράγραφοι 3 και 4, 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ', και 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 92/43,

18. Η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

1) να διαπιστώσει ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει του άρθρου 23 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καθώς και του άρθρου 18 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών,

— τα άρθρα 2, 4, παράγραφοι 1 και 4, και 6 της οδηγίας 79/409·

2) να καταδικάσει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

— επειδή δεν μετέφερε στο εσωτερικό της δίκαιο τις ακόλουθες διατάξεις:

19. Η Πορτογαλική Δημοκρατία ζητεί από το Δικαστήριο:

— τα άρθρα 3, παράγραφος 3, 10, 11 και 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43,

— να αναμείνει τη δημοσίευση του σχεδίου νόμου αριθ. 140/99, όπως αυτό τροποποιήθηκε τον Ιούνιο του 2002 και, μετά την υποβολή σ' αυτό του εν λόγω νομοσχεδίου, να κρίνει την προσφυγή ως άνευ αντικειμένου,

— τα άρθρα 7, 8 και 12, της οδηγίας 79/409,

— να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

και

VII — Εκτίμηση

20. Κατά το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ, η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, αλλά αφήνει την επιλογή του τύπου και των μέσων στην αρμοδιότητα των εθνικών αρχών. Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οικεία υποχρέωση σημαίνει ότι κάθε ένα από τα κράτη προς τα οποία απευθύνεται μια οδηγία οφείλει να λάβει, στο πλαίσιο της εσωτερικής έννομης τάξεώς του, όλα τα *αναγκαία* μέτρα προκειμένου να εξασφαλίσει την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας σύμφωνα με τον επιδιωκόμενο στόχο της⁶.

21. Η μεταφορά οδηγίας στο εθνικό δίκαιο δεν απαιτεί κατ' ανάγκη νομοθετική ενέργεια. Είναι ωστόσο απαραίτητο το συγκεκριμένο εθνικό δίκαιο να εξασφαλίζει πράγματι την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας από την εθνική διοίκηση, η νομική κατάσταση που διαμορφώνεται βάσει του δικαίου αυτού να είναι αρκετά ακριβής και σαφής και οι δικαιούχοι να έχουν τη δυνατότητα να γνωρίζουν το πλήρες περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους και, ενδεχομένως, να τα προβάλλουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων⁷.

22. Το ζήτημα ποια μέτρα πρέπει να ληφθούν κατά περίπτωση για τη μεταφορά της διατάξεως μας οδηγίας, δεν μπορεί να διευκρινισθεί κατά γενικό τρόπο, αλλά, αντιθέτως, μέσω ερμηνείας της εκάστοτε διατάξεως. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να υποβάλλουν κάθε τρία χρόνια στην Επιτροπή έκθεση για την εφαρμογή των διατάξεων που θεσπίστηκαν για τη μεταφορά της οδηγίας. Η Πορτογαλία συνέταξε αναμφίβολα αυτές τις εκθέσεις και τις υπέβαλε στην Επιτροπή. Επομένως, το προβλεπόμενο από τη διάταξη αποτέλεσμα επιτεύχθηκε στο παρελθόν εκ μέρους αυτού του κράτους μέλους.

23. Η Επιτροπή υποστηρίζει εντούτοις την άποψη ότι η Πορτογαλία δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης και της οδηγίας. Απαιτεί όχι μόνο την πραγματική διαβίβαση των εκθέσεων, αλλά και τη λήψη εσωτερικών μέτρων για τη μεταφορά του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409, τα οποία θα ορίζουν, παραδειγματος χάριν, τις αρμόδιες αρχές καθώς και τη διαδικασία για τη σύνταξη και υποβολή της εκθέσεως.

24. Συμπληρωματικά επιβάλλεται σε αυτό το σημείο η επισήμανση ότι η Επιτροπή κατά παράδοξο τρόπο δεν προβάλλει την έλλειψη μεταφοράς της αντίστοιχης διατάξεως του άρθρου 17, παράγραφος 1, της οδηγίας

6 — Αποφάσεις της 17ης Ιουνίου 1999, C-336/97, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-3771, σκέψη 19), της 8ης Μαρτίου 2001, C-97/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-2053, σκέψη 9), και της 7ης Μαΐου 2002, C-478/99, Επιτροπή κατά Σουηδίας (Συλλογή 2002, σ. I-4147, σκέψη 15): απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 18).

7 — Αποφάσεις της 23ης Μαρτίου 1995, C-365/93, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1995, σ. I-499, σκέψη 9), και της 10ης Μαΐου 2001, C-144/99, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2001, σ. I-3541, σκέψη 17): απόφαση Επιτροπή κατά Σουηδίας (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 18).

92/43. Σύμφωνα με αυτό το άρθρο, τα κράτη μέλη συντάσσουν κάθε έξι χρόνια έκθεση για τα μέτρα, τα οποία ελήφθησαν στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας περί οικοτόπων και την υποβάλλουν στην Επιτροπή.

25. Η λήψη εσωτερικών μέτρων μεταφοράς της οδηγίας, με τα οποία ορίζονται παραδείγματα χάριν οι αρμόδιες αρχές για τη σύνταξη και υποβολή της εκθέσεως, συμβάλλει ασφαλώς στην επίτευξη του προβλεπόμενου στο άρθρο 12, παράγραφος 1, αποτελέσματος. Υφίστανται όμως ενδοιασμοί ως προς την αποδοχή μιας νομικής υποχρέωσης για τη θέσπιση μέτρων αυτού του είδους, με βάση το κριτήριο της αναλογικότητας. Ερωτάται αν η λήψη μέτρων αυτού του είδους είναι αναγκαία υπό την έννοια της προαναφερθείσας νομολογίας⁸.

26. Εξ όσων γνωρίζω, το Δικαστήριο δεν έχει κρίνει ακόμη το ζήτημα του κατά πόσον είναι αναγκαία η λήψη μέτρων για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των υποχρεώσεων (συντάξεως) εκθέσεων, όπως αυτή που προβλέπεται από το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409. Διαπίστωσε όμως ότι είναι αναγκαία η λήψη μέτρων σχετικών με υποχρεώσεις ενημερώσεως στις περιπτώσεις εκείνες, στις οποίες η ενημέρωση εκ μέρους των κρατών μελών αποτελεί τη βάση για τον έλεγχο και την πιθανή επέμβαση της Επιτροπής κατά περίπτωση, συνεπώς για ορισμένες δυνατότητες σύμπραξης της Επιτροπής.

27. Το Δικαστήριο διαπίστωσε στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας ότι σκοπός της υποχρέωσης ενημερώσεως των κρατών μελών κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, και 10, παράγραφος 3, της οδηγίας 80/778/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1980, περί της ποιότητας του πόσιμου νερού⁹ είναι να μπορεί η Επιτροπή να ελέγχει την επιτρεπόμενη παρέκκλιση από τα ανώτατα όρια και να επεμβαίνει κατά περίπτωση. Η Επιτροπή πρέπει να είναι σε θέση να εξακριβώνει αν οι εγκριθείσες παρεκκλίσεις από την κανονιστική απόφαση για το πόσιμο νερό είναι σύμφωνες με την οδηγία. Εξ αυτού του λόγου η οδηγία επιβάλλει τη λήψη μέτρων, επί τη βάση των οποίων οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα ενημερώνουν την Επιτροπή σύμφωνα με την οδηγία και κυρίως εμπροθέσμως¹⁰.

28. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε κατά παρόμοιο τρόπο, πρόσφατα, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου, ως προς την υποχρέωση ενημερώσεως κατά το άρθρο 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 92/43. Κατά το Δικαστήριο, η πλήρης εφαρμογή αυτής της διάταξης εξασφαλίζεται μόνον όταν τα εθνικά μέτρα μεταφοράς ορίζουν την αρμόδια αρχή και την εφαρμοζόμενη διαδικασία. Η ανασφάλεια στην εσωτερική έννομη τάξη, ως προς το ποια διαδικασία πρέπει να ακολουθηθεί για την εκπλήρωση αυτής της υποχρέωσης ενημερώσεως, εμποδίζει την

9 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 255.

10 — Απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 1992, C-237/90, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1992, σ. I-5973, σκέψεις 28 και 29).

τήρηση αυτής της υποχρέωσης και, κατά συνέπεια, την επίτευξη του σκοπού της. Αυτός ο σκοπός συνίσταται ακριβώς στο να παράσχει στην Επιτροπή τη δυνατότητα να ελέγξει αν τα ληφθέντα αντισταθμιστικά μέτρα είναι κατάλληλα να εξασφαλίσουν την προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000 και να συναγεί, ενδεχομένως, τις δέουσες συνέπειες¹¹.

29. Και οι δύο αποφάσεις αφορούσαν την ανακοίνωση παρεκκλίσεων από τους προβλεπόμενους στην οδηγία σκοπούς σε ειδικές περιπτώσεις. Στην πρώτη περίπτωση επιτρέπεται κατ' εξαίρεση η υπέρβαση της επιτρεπόμενης ανώτατης ποσότητας επιβαρυντικών ουσιών στο πόσιμο νερό. Στη δεύτερη περίπτωση εφαρμόζονται σχέδια, τα οποία είναι κατά βάση αντίθετα με τους σκοπούς της οδηγίας 92/43. Βάσει όμως της ανακοινώσεως παρέχεται η δυνατότητα στην Επιτροπή να ελέγξει τις περιπτώσεις αυτές και αναλόγως να επέμβει.

30. Είναι αμφίβολο αν αυτή η νομολογία μπορεί να εφαρμοστεί στην υπό κρίση περίπτωση. Σε αντίθεση με τις προαναφερθείσες δύο αποφάσεις, σκοπός της υποχρέωσης ενημερώσεως των κρατών μελών κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 δεν είναι να δοθεί η δυνατότητα στην Επιτροπή να ελέγξει μια απόφαση που αφορά εξαιρετική περίπτωση ούτε να επέμβει ενδεχομένως σε ειδικές περιπτώσεις. Η υποχρέωση ενημερώσεως αφορά, αντιθέτως, μια έκθεση που συντάσσεται κατά τακτά

χρονικά διαστήματα και η οποία παρουσιάζει συνοπτικώς την εξέλιξη σε συγκεκριμένο κράτος μέλος. Η νομική κατάσταση στην υπό κρίση περίπτωση δεν προσομοιάζει με τις δύο κριθείσες υποθέσεις. Οι δύο αποφάσεις δεν προκαταλαμβάνουν επομένως το αποτέλεσμα της ερμηνείας του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409.

31. Η οδηγία 79/409 προβλέπει, εκτός της υποχρέωσης συντάξεως εκθέσεως κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, και υποχρέωση ανακοινώσεως κατά το άρθρο 18, παράγραφος 2. Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ανακοινώνουν στην Επιτροπή το κείμενο των ουσιαστών διατάξεων εσωτερικού δικαίου, που υιοθετούν στον τομέα που διέπεται από αυτή την οδηγία. Ανάλογη υποχρέωση ανακοινώσεως περιλαμβάνεται σε όλες τις οδηγίες που εκδίδονται από την Κοινότητα. Οι υποχρεώσεις ανακοινώσεως στοχεύουν στον έλεγχο εκ μέρους της Επιτροπής του αν οι οδηγίες μεταφέρονται στο εσωτερικό δίκαιο εμπροθέσμως. Ούτε όμως σχετικά με αυτή τη χαρακτηριστική για το κοινοτικό δίκαιο υποχρέωση ανακοινώσεως δεν υφίσταται, εξ όσων γνωρίζω, νομολογία ως προς το ζήτημα αν αυτού του είδους οι διατάξεις καθιστούν αναγκαία τη θέσπιση μέτρων μεταφοράς, όπως παραδείγματος χάριν τον ορισμό της αρμόδιας αρχής που βαρύνεται με την εκπλήρωση της υποχρέωσης ανακοινώσεως.

32. Η έκταση της υποχρέωσης μεταφοράς κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409, πρέπει επομένως να προσδιοριστεί μετά από ερμηνεία αυτής της διατάξεως.

¹¹ — Απόφαση Επιτροπής κατά Βελγίου (προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψεις 20 και 21).

33. Οι εκθέσεις που καταρτίζονται βάσει αυτής της διατάξεως πρέπει να συντάσσονται κάθε τριετία, από τη λήξη της προθεσμίας που προβλέπεται στο άρθρο 18, παράγραφος 1. Το περιεχόμενό τους πρέπει να αναφέρεται στην εφαρμογή των εσωτερικών διατάξεων που έχουν ληφθεί δυνάμει της οδηγίας. Συνεπώς, συνδέονται στενά με την υποχρέωση ανακοινώσεως κατά το άρθρο 18, παράγραφος 2, της οδηγίας. Οι εκθέσεις παρουσιάζουν κατ' αυτό τον τρόπο, ανά τακτά διαστήματα, το αποτέλεσμα και τις επιπτώσεις των νομοθετικών ρυθμίσεων που θεσπίστηκαν προς μεταφορά της οδηγίας.

34. Οι εθνικές αυτές εκθέσεις χρησιμεύουν ως βάση για τη συγκεντρωτική έκθεση που συντάσσει επίσης κάθε τριετία η Επιτροπή κατά το άρθρο 12, παράγραφος 2, της οδηγίας. Εξ όσων γνωρίζω, η Επιτροπή συνέταξε έως σήμερα τρεις εκθέσεις, για την περίοδο 1981-1991, με ένα συμπλήρωμα για το 1992¹², για την περίοδο 1993-1995¹³ και για την περίοδο 1996-1998¹⁴. Το περιεχόμενο αυτών των εκθέσεων έχει καθαρά περιγραφικό χαρακτήρα. Οι εκθέσεις αναφέρουν, βάσει των ανακοινώσεων των κρατών μελών, τις βασικές διαφορές που προκύπτουν σε σχέση με την προηγούμενη έκθεση της Επιτροπής. Η Επιτροπή δεν αξιολογεί χωριστά τις αλλαγές που της γνωστοποιούν τα κράτη μέλη και εκθέτει συνοπτικώς η ίδια. Αντιθέτως, στις εκθέσεις της παρουσιάζει την εξέλιξη της καταστάσεως στο σύνολο της Κοινότητας, δηλαδή σε όλα τα κράτη μέλη από κοινού και όχι σε μεμονωμένα κράτη μέλη.

35. Εξ αυτών των σκέψεων συνάγεται το συμπέρασμα ότι οι εθνικές εκθέσεις κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409, σε αντίθεση με τις υποχρεώσεις συντάξεως εκθέσεων που αποτέλεσαν το αντικείμενο των δύο προαναφερθεισών αποφάσεων, δεν έχουν ως σκοπό να παράσχουν τη δυνατότητα ελέγχου εκ μέρους της Επιτροπής μιας ορισμένης περιπτώσεως, η οποία περιέχει παρεκκλίσεις από τους προβλεπόμενους στην οδηγία κανόνες.

36. Αυτό δεν σημαίνει ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να χρησιμοποιήσει αυτές τις εκθέσεις στο πλαίσιο της υποχρεώσεώς της κατά το άρθρο 211 ΕΚ, να μεριμνά για την εφαρμογή της παρούσας Συνθήκης, καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται δυνάμει αυτής από τα όργανα. Οι εθνικές εκθέσεις μπορούν να αποτελέσουν σε κάθε περίπτωση πηγή την οποία χρησιμοποιεί η Επιτροπή κατά τη σύνταξη των ετήσιων εκθέσεων για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου¹⁵. Αυτό όμως δεν είναι ο πρωταρχικός σκοπός της συντάξεως των εθνικών εκθέσεων σύμφωνα με το άρθρο 12 της οδηγίας 79/409.

37. Οι εκθέσεις που υποβάλλονται στην Επιτροπή κατά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 σκοπούν στην αξιολόγηση της εξέλιξης της κατάστασης στην Κοινότητα στο σύνολό της, αναφορικά με την

12 — COM(1993) 572 της 24ης Νοεμβρίου 1993.

13 — COM(2000) 180 τελικό, της 29ης Μαρτίου 2000.

14 — COM(2002) 146 τελικό, της 25ης Μαρτίου 2002.

15 — Βλ. π.χ. τη *Δέκατη ένατη έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου* (2001), της 28ης Ιουνίου 2002 [COM(2002) 324 τελικό], η οποία στις σελίδες 56 έως 58, στο σημείο 2.8.6, «Φύση», αναφέρεται στη μεταφορά της οδηγίας 79/409 στα κράτη μέλη.

πραγματοποίηση του προβλεπομένου στην οδηγία σκοπού της προστασίας των πτηνών. Για την επίτευξη αυτού του σκοπού συνοψίζονται [στις εκθέσεις] τα αποτελέσματα της εφαρμογής των διατάξεων μεταφοράς που έχουν θεσπισθεί σε κάθε κράτος μέλος. Η υποχρέωση συντάξεως εκθέσεως σκοπεί επομένως στο να δώσει τη δυνατότητα στους αρμοδίους φορείς εξουσίας, δηλαδή τα κράτη μέλη, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, να αξιολογήσουν σε πολιτικό επίπεδο τις επιδράσεις της θεσπισθείσας κοινοτικής νομοθεσίας. Η υποχρέωση ενημερώσεως επιτελεί, συνεπώς, βάσει του περιεχομένου και του σκοπού της, πολιτική λειτουργία.

38. Εκ της συστηματικής ερμηνείας προκύπτει επιπλέον ότι, υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου, είναι άνευ σημασίας το ζήτημα του ποια εθνική αρχή έχει υποχρέωση ενέργειας. Το κράτος μέλος είναι αυτό που φέρει την ευθύνη για την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο και δεν μπορεί να επικαλεστεί καταστάσεις της εσωτερικής του έννομης τάξεως, προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη τήρηση των υποχρεώσεων του¹⁶. Επομένως το κοινοτικό δίκαιο δεν παρέχει, κατ' αρχήν, καμία ένδειξη ως προς το αν και πώς προσδιορίζεται η αρμόδια εθνική αρχή. Από απόψεως κοινοτικού δικαίου εκείνο που έχει σημασία είναι ο μη καθορισμός της αρμόδιας αρχής να μην καθιστά αδύνατη την εκπλήρωση της απορρέουσας από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεως ανακοινώσεως ή συντάξεως εκθέσεως. Μόνο σε αυτή την περίπτωση δεν θα

εξασφαλιζόταν η πλήρης εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας.

39. Αυτή η νομική σκέψη φαίνεται να αποτελεί τη βάση των δύο προπαρατεθεισών αποφάσεων σχετικά με την οδηγία 80/778 περί ποιότητας του ποσίου νερού και την οδηγία 92/43 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων. Και στις δύο περιπτώσεις κρίθηκε ότι, εξαιτίας της παραλείψεως ορισμού των αρμοδίων αρχών, δεν κατέστη δυνατή η εκπλήρωση της προβλεπομένης στην εκάστοτε οδηγία υποχρεώσεως ανακοινώσεως¹⁷.

40. Και σε αυτό το σημείο διαφέρει η υπό κρίση περίπτωση από τις δύο προαναφερθείσες αποφάσεις. Η Επιτροπή παραδέχθηκε ότι η Πορτογαλία συνέταξε και διαβίβασε στο παρελθόν τις εκθέσεις. Αυτό το γεγονός είναι σαφώς μια ένδειξη για το ότι το πορτογαλικό δίκαιο πράγματι εξασφαλίζει την πλήρη εφαρμογή, εκ μέρους των εθνικών αρχών, του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409.

41. Σε αντίθεση με τις δύο προαναφερθείσες αποφάσεις, δεν αποδείχθηκε στην υπό κρίση περίπτωση ότι το ισχύον στην Πορτογαλία νομικό πλαίσιο δεν επαρκεί για την επίτευξη

16 — Βλ. π.χ. την απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 2002, C-423/00, Επιτροπή κατά Βελγίου (Σύλλογη 2002, σ. 1-593, σκέψη 16 με περαιτέρω παραπομπές).

17 — Απόφαση Επιτροπής κατά Γερμανίας, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10, σκέψη 29: «κατά της παραλείψεως θεσπίσεως συγκεκριμένων μέτρων που να δίνουν [...] τη δυνατότητα να ενημερώνουν την Επιτροπή»· λιγότερο έντονα στην απόφαση Επιτροπής κατά Βελγίου, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 5, σκέψη 21: «η αβεβαιότητα [...] ως προς τη διαδικασία που πρέπει να ακολουθηθεί για την εκπλήρωση αυτής της υποχρεώσεως ενημερώσεως».

του προβλεπόμενου στο άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409, στόχου. Κατά πάγια νομολογία, στην Επιτροπή απόκειται, στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως, να αποδείξει την ύπαρξη της προβαλλομένης παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία προκειμένου αυτό να διαπιστώσει την ύπαρξη της παραβάσεως αυτής¹⁸.

42. Η ένσταση ότι μια διοικητική πρακτική, στη συγκεκριμένη περίπτωση με τη μορφή της διαβίβασης των εκθέσεων, κατά πάγια νομολογία¹⁹ δεν πληροί τους όρους της προσήκουσας μεταφοράς μιας οδηγίας, δεν μπορεί να ανατρέψει το προαναφερθέν συμπέρασμα. Η νομολογία αυτή λαμβάνει υπόψη τη σημασία της ασφάλειας δικαίου για τους ευεργετούμενους από μια διάταξη, όπως επίσης και της δυνατότητας να γνωρίζουν το περιεχόμενο των δικαιωμάτων τους²⁰. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 αφορά όμως μόνο τις έννομες σχέσεις μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Η νομική κατάσταση είναι για την Επιτροπή, που είναι η αντλούσα όφελος εξ αυτής της διατάξεως, αρκούντως σαφής. Η αναγκαιότητα λήψης εθνικών μέτρων μεταφοράς δεν απορρέει στη συγκεκριμένη περίπτωση από την ανάγκη για νομική σαφήνεια και ασφάλεια δικαίου υπέρ των

αντλούντων όφελος από την οδηγία²¹. Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 ρυθμίζει μόνο τις σχέσεις μεταξύ των κρατών μελών και της Επιτροπής και δεν αφορά δικαιώματα τρίτων.

43. Δεν μπορεί, συνεπώς, να διαπιστωθεί στην υπό κρίση περίπτωση παράβαση της Συνθήκης όσον αφορά το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409. Η προσφυγή απορρίπτεται κατ' αυτό το μέρος. Όσον αφορά όμως τις λοιπές αιτιάσεις, οι οποίες δεν αμφισβητούνται, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να γίνει δεκτή.

VIII — Δικαστικά έξοδα

44. Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Πορτογαλική Δημοκρατία κατ' ουσίαν ηττήθηκε και η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα, πρέπει να καταδικαστεί η Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

18 — Αποφάσεις της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-159/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1997, σ. I-5815, σκέψη 102), της 25ης Νοεμβρίου 1999, C-96/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1999, σ. I-8531, σκέψη 36), και της 5ης Οκτωβρίου 2000, C-337/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2000, σ. I-8377, σκέψη 45).

19 — Αποφάσεις της 17ης Μαΐου 2001, C-159/99, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2001, σ. I-4007, σκέψη 32), και της 11ης Οκτωβρίου 2001, C-254/00, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 2001, σ. I-7567, σκέψη 7).

20 — Βλ. αποφάσεις της 23ης Μαΐου 1985, 29/84, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1985, σ. 1661, σκέψη 28)· της 11ης Νοεμβρίου 1999, C-315/98, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1999, σ. I-8001, σκέψη 10)· Επιτροπή κατά Ελλάδος, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 9· Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 17, και Επιτροπή κατά Σουηδίας, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 18.

21 — Σχετικά με αυτό το θέμα βλ. π.χ. τις αποφάσεις Επιτροπή κατά Ελλάδος, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 9, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 7, σκέψη 17, και Επιτροπή κατά Σουηδίας, προαναφερθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 18.

IX — Συμπέρασμα

45. Από τις ανωτέρω σκέψεις πρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν υφίσταται υποχρέωση μεταφοράς του άρθρου 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409, στο εσωτερικό δίκαιο. Αρκεί η υποβολή των εκθέσεων στην Επιτροπή.

46. Προτείνω, συνεπώς, στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

- 1) Η Πορτογαλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της Συνθήκης και του άρθρου 23 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καθώς και του άρθρου 18 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών

— επειδή δεν μετέφερε στο εσωτερικό της δίκαιο τις ακόλουθες διατάξεις:

— τα άρθρα 3, παράγραφος 3, 10, 11 και 12, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43,

— τα άρθρα 7 και 8, της οδηγίας 79/409,

- και επειδή δεν μετέφερε κατά προσήκοντα τρόπο στο εσωτερικό της δίκαιους ακόλουθες διατάξεις:
- τα άρθρα 1, 6, παράγραφοι 3 και 4, 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ', και 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 92/43,
- τα άρθρα 2, 4, παράγραφοι 1 και 4, και 6 της οδηγίας 79/409.

2) Κατά τα λοιπά απορρίπτει την προσφυγή.

3) Καταδικάζει την Πορτογαλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.