

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τέταρτο τμήμα)

της 14ης Απριλίου 2011 *

Στην υπόθεση C-522/09,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 15 Δεκεμβρίου 2009,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τις D. Recchia και L. Βουγον, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ρουμανίας, εκπροσωπούμενης αρχικώς από τους A. Popescu, L.-E. Batagoi, M.-L. Colonescu, A.-R. Arșinel και J. S. Smaranda, στη συνέχεια δε από τους τέσσερις τελευταίους,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ρουμανική.

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τέταρτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-C. Bonichot, πρόεδρο τμήματος, K. Schieman, L. Bay Larsen (εισηγητή), C. Toader και A. Prechal, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott
γραμματέας: R. Šeres, υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 13ης Ιανουαρίου 2011,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- ¹ Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι, μη έχοντας κατατάξει ως ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) εδάφη επαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια ώστε να διασφαλίζεται η κατάλληλη προστασία όλων των ειδών πτηνών τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία περί πτηνών), καθώς και των αποδημητικών πτηνών τα οποία δεν μνημονεύονται στο εν

λόγω παράρτημα, η Ρουμανία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις διατάξεις του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 2 Το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών ορίζει:

«1. Για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα I προβλέπονται μέτρα ειδικής διατηρήσεως, που αφορούν τον οικοτόπό τους, για να εξασφαλισθεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών αυτών στη ζώνη εξαπλώσεώς τους. Για τον σκοπό αυτό λαμβάνονται υπόψη:

α) τα είδη που απειλούνται με εξαφάνιση,

β) τα είδη που είναι ευπαθή σε ορισμένες μεταβολές των οικοτόπων τους,

- γ) τα είδη που θεωρούνται σπάνια διότι οι πληθυσμοί τους είναι μικροί ή η τοπική τους εξάπλωση περιορισμένη,
- δ) άλλα είδη που [απαιτούν] ιδιαίτερη προσοχή, λόγω ιδιοτυπίας του οικοτόπου τους.

Για να πραγματοποιηθούν οι εκτιμήσεις θα ληφθούν υπόψη οι τάσεις και οι μεταβολές των επιπέδων του πληθυσμού.

Τα κράτη μέλη κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής προστασίας [ΖΕΠ] τα [πλέον] κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, εδάφη για τη διατήρηση των ειδών αυτών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή η παρούσα οδηγία.

2. Ανάλογα μέτρα υιοθετούνται από τα κράτη μέλη για τα αποδημητικά είδη που δεν μνημονεύονται στο παράρτημα I, η έλευση των οποίων είναι τακτική, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες προστασίας στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία, όσον αφορά τις περιοχές αναπαραγωγής, αλλαγής φτερώματος και διαχειμάσεως, και τις ζώνες όπου βρίσκονται οι σταθμοί κατά μήκος των οδών αποδημίας. Για τον σκοπό αυτό τα κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των υγροτόπων, και ιδίως όσων έχουν διεθνή σπουδαιότητα.»

- 3 Η Συνθήκη για την προσχώρηση της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2005, L 157, σ. 11) άρχισε να ισχύει από 1ης Ιανουαρίου 2007. Σύμφωνα με το άρθρο 53, παράγραφος 1, της Πράξεως περί των όρων προσχωρήσεως της Δημοκρατίας της Βουλγαρίας και της Ρουμανίας και των προσαρμογών των Συνθηκών επί των οποίων βασίζεται η Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ 2005, L 157, σ. 203), η Ρουμανία θέτει σε ισχύ τα μέτρα που απαιτούνται προκειμένου να συμμορφωθεί, από την ημερομηνία προσχωρήσεως, προς τις διατάξεις των οδηγιών και αποφάσεων κατά την έννοια του άρθρου 249 ΕΚ, εκτός αν προβλέπεται άλλη

προθεσμία με την ως άνω Πράξη. Επίσης, με το ίδιο άρθρο προβλέπεται ότι η Ρουμανία γνωστοποιεί τα μέτρα αυτά στην Επιτροπή το αργότερο κατά την ημερομηνία προσχωρήσεως ή, ανάλογα με την περίπτωση, εντός της προβλεπόμενης από την ως άνω Πράξη προθεσμίας.

- 4 Δεδομένου ότι η ίδια Πράξη δεν προέβλεπε ούτε μεταβατική περίοδο για τον χαρακτηρισμό των ΖΕΠ, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών, ούτε ειδική προθεσμία για τη γνωστοποίηση των μέτρων περί μεταφοράς της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη, η Ρουμανία έπρεπε να έχει εκδώσει και γνωστοποιήσει, το αργότερο κατά την ημερομηνία της προσχωρήσεώς της, τα μέτρα εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας και ειδικότερα τα αφορώντα τη συγκεκριμένη διάταξη.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

- 5 Δοθέντος ότι η Ρουμανία δεν γνωστοποίησε τον απαιτούμενο, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών, εθνικό κατάλογο των ΖΕΠ, η Επιτροπή θεώρησε ότι το οικείο κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που προβλέπουν οι ως άνω διατάξεις, μη καθορίζοντας τις ενδεδειγμένες ΖΕΠ, οπότε και της απηύθυνε στις 23 Οκτωβρίου 2007 έγγραφο οχλήσεως.
- 6 Συναφώς, με το έγγραφο οχλήσεως διευκρινίζονταν τα ακόλουθα:

«Πάντως, μέχρι σήμερα η Ρουμανική Κυβέρνηση δεν γνωστοποίησε στην Επιτροπή τον εθνικό κατάλογο των [ΖΕΠ]. Με βάση το δεδομένο αυτό, μπορεί να συναχθεί ότι η Ρουμανία αθέτησε την υποχρέωσή της να λάβει τα προβλεπόμενα στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών μέτρα, καθόσον δεν προέβη στην κατάταξη των συναφών ΖΕΠ.

Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή [...] εκτιμά ότι η Ρουμανία δεν εκπλήρωσε τις προβλεπόμενες στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της ως άνω οδηγίας υποχρεώσεις, καθόσον δεν προέβη σε χαρακτηρισμό των πλέον κατάλληλων, κατ' αριθμό και επιφάνεια, εδαφών ως ΖΕΠ για την προστασία των απειλούμενων στο παράρτημα Ι της οδηγίας [περί πτηνών] ειδών, καθώς και άλλων αποδημητικών ειδών, η έλευση των οποίων είναι τακτική στο έδαφός της».

- 7 Με την από 21 Δεκεμβρίου 2007 απάντησή της, η Ρουμανία διευκρίνισε ότι είχε υιοθετήσει κυβερνητική πράξη περί του καθορισμού των ΖΕΠ την οποία και δημοσίευσε με τα παραρτήματά της τα οποία περιέχουν τον κατάλογο των ΖΕΠ στη *Monitor Oficial al României* της 31ης Οκτωβρίου 2007.
- 8 Θεωρώντας ότι τα χαρακτηρισθέντα ως ΖΕΠ εδάφη δεν ήσαν επαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια, λαμβανομένων υπόψη των στόχων προστασίας των απειλούμενων στο παράρτημα Ι της οδηγίας περί πτηνών ειδών πτηνών, καθώς και των αποδημητικών ειδών, η Επιτροπή διατύπωσε στις 23 Σεπτεμβρίου 2008 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία καλούσε τη Ρουμανία να λάβει τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεώς της προς την οδηγία.
- 9 Με έγγραφο της 25ης Νοεμβρίου 2008, οι ρουμανικές αρχές απάντησαν επί της αιτιολογημένης γνώμης της Επιτροπής υποστηρίζοντας, ιδίως, ότι η Επιτροπή είχε αλλάξει το αντικείμενο της διαδικασίας, καθόσον το έγγραφο οχλήσεως στηριζόταν στη μη διαβίβαση του καταλόγου των ΖΕΠ, ενώ η αιτιολογημένη γνώμη αφορούσε τον ανεπαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια χαρακτηρισμό των ΖΕΠ. Εξέθεσαν επίσης, βάσει στοιχείων, τους λόγους οι οποίοι δικαιολογούσαν τον πλήρη ή μερικό μη καθορισμό, ανάλογα με την περίπτωση, ορισμένων τόπων.
- 10 Θεωρώντας ότι συνέτρεχε παράβαση της Ρουμανίας, η Επιτροπή άσκησε στις 15 Δεκεμβρίου 2009 την παρούσα προσφυγή.

Επί της προσφυγής

Επιχειρηματολογία των διαδίκων

- 11 Η Ρουμανία προβάλλει ένσταση απαραδέκτου της προσφυγής με το αιτιολογικό ότι η Επιτροπή άλλαξε το αντικείμενο της. Συγκεκριμένα, με το έγγραφο οχλήσεως της, προσήψε στο οικείο κράτος μέλος ότι δεν της γνωστοποίησε τον κατάλογο των ΖΕΠ, ενώ, με την αιτιολογημένη γνώμη της, επικαλέστηκε τον ανεπαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια καθορισμό των ΖΕΠ. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, η αιτιολογημένη γνώμη θα έπρεπε να εδράζεται στις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες των οποίων γίνεται επίκληση στο έγγραφο οχλήσεως.

- 12 Κατά τη Ρουμανία, η Επιτροπή επικαλέστηκε για πρώτη φορά, με την αιτιολογημένη γνώμη, την ανεπάρκεια κατ' αριθμό και επιφάνεια των καθορισθεισών ΖΕΠ, οπότε οι ρουμανικές αρχές δεν είχαν κανένα λόγο και κανένα μέσον να καταδείξουν τον ανεπαρκή χαρακτήρα του καθορισμού των ως άνω ζωνών με την απάντησή τους επί του εγγράφου οχλήσεως. Επιπλέον, το καθού κράτος μέλος ισχυρίζεται ότι, κατά το μεσολαβήσαν διάστημα μεταξύ της απαντήσεως επί του εγγράφου οχλήσεως και της αιτιολογημένης γνώμης, δεν ήταν σαφής για τη Ρουμανία ο ανεπαρκής χαρακτήρας του πραγματοποιηθέντος προσδιορισμού των ζωνών, οπότε δεν της επιτράπη να προετοιμάσει κατά τον ενδεδειγμένο τρόπο την άμυνά της από της ενάρξεως της προ της ασκήσεως της προσφυγής φάσεως.

- 13 Η Επιτροπή αντικρούει ότι, με το έγγραφό της οχλήσεως, προσήψε στη Ρουμανία ότι δεν της γνωστοποίησε τον απαιτούμενο, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών, εθνικό κατάλογο των ΖΕΠ και ότι παρέβη την προβλεπόμενη από τις ανωτέρω διατάξεις υποχρέωση μη καθορίζοντας τις ενδεδειγμένες ΖΕΠ. Με την αιτιολογημένη γνώμη της, η Επιτροπή, αφού εξετίμησε τα εθνικά μέτρα περί μεταφοράς, διευκρίνισε ότι τα χαρακτηρισθέντα ως ΖΕΠ εδάφη δεν ήσαν επαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια υπό το φως των επίδικων διατάξεων. Συναφώς,

υπενθυμίζει ότι, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως δε κατά την απόφαση της 30ής Νοεμβρίου 2006, C-32/05, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 2006, σ. I-11323, σκέψη 56), η αιτίαση περί μη πλήρους μεταφοράς περιλαμβάνεται κατ' ανάγκη στην αντλούμενη από την παντελή έλλειψη μεταφοράς αιτίαση και προ-σλαμβάνει έναντι αυτής επικουρικό χαρακτήρα.

- 14 Η Επιτροπή διευκρινίζει περαιτέρω ότι, ναι μεν το έγγραφο οχλήσεως και η αιτιολογημένη γνώμη πρέπει να εδράζονται επί των αυτών αιτιάσεων, πλην όμως η ανωτέρω δικονομική επιταγή δεν μπορεί να φθάνει μέχρι του σημείου ώστε να επιβάλει σε κάθε περίπτωση απόλυτη ταύτιση, αφ' ης στιγμής το αντικείμενο της διαφοράς δεν επεκτάθηκε ούτε τροποποιήθηκε, αλλ' αντιθέτως, περιορίστηκε. Υπό την έννοια αυτή, δεν καταστρατηγήθηκαν τα δικαιώματα άμυνας της Ρουμανίας.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 15 Όπως προκύπτει από πάγια νομολογία, ο σκοπός της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας έγκειται στο να παρασχεθεί στο οικείο κράτος μέλος η δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το δίκαιο της Ένωσης υποχρεώσεις και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς ισχυρισμούς του κατά των αιτιάσεων τις οποίες διατυπώνει η Επιτροπή (βλ., ιδίως, απόφαση της 7ης Ιουλίου 2005, C-147/03, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Συλλογή 2005, σ. I-5969, σκέψη 22 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).
- 16 Πράγματι, η δυνατότητα του οικείου κράτους μέλους να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του συνιστά, ακόμη και αν δεν κρίνει σκόπιμο να το πράξει, ουσιώδη κατά τη Συνθήκη ΛΕΕ εγγύηση και η τήρησή της αποτελεί προϋπόθεση της νομιμότητας της διαδικασίας της προσφυγής λόγω παραβάσεως κατά κράτους μέλους (βλ., ιδίως, απόφαση της 15ης Δεκεμβρίου 1982, 211/81, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1982, σ. 4547, σκέψη 9).

- 17 Εν προκειμένω, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι, με το έγγραφο της οχλήσεως, η Επιτροπή προσάπτει, κατ' ουσίαν, στη Ρουμανία ότι δεν της γνωστοποίησε τον εθνικό κατάλογο των ΖΕΠ, στηρίζεται δε στη συγκεκριμένη αιτίαση προκειμένου να συναγάγει, υπό πολύ γενικούς όρους, ότι το οικείο κράτος μέλος αθέτησε την υποχρέωσή του να χαρακτηρίσει τις κατάλληλες ΖΕΠ κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών.
- 18 Εξάλλου, η Ρουμανία διαβίβασε στις 21 Δεκεμβρίου 2007, ήτοι σε διάστημα λιγότερο των δύο μηνών μετά τη λήψη του εγγράφου οχλήσεως, στην Επιτροπή τον εθνικό κατάλογο των ΖΕΠ τις οποίες είχε χαρακτηρίσει στο μεσοδιάστημα, κατάλογο από τον οποίο προκύπτει ότι σημαντικός αριθμός ΖΕΠ χαρακτηρίστηκαν από το εν λόγω κράτος μέλος κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών. Εντούτοις, στο πλαίσιο της αιτιολογημένης γνώμης στις 23 Σεπτεμβρίου 2008, η Επιτροπή προσήψε στο ως άνω κράτος μέλος, στηριζόμενη σε λεπτομερή επιχειρήματα, ότι χαρακτήρισε ως ΖΕΠ ανεπαρκή κατ' αριθμό και επιφάνεια, υπό το φως του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί πτηνών, εδάφη, χωρίς προηγουμένως να παράσχει στο κράτος μέλος τη δυνατότητα να διατυπώσει συναφώς τις παρατηρήσεις του.
- 19 Επομένως, παρόμοια περίπτωση διακρίνεται σαφώς από εκείνη την οποία επικαλέστηκε η Επιτροπή και η οποία έδωσε αφορμή για την έκδοση της προπαρατεθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου. Πράγματι, στην υπόθεση εκείνη η οποία κατέληξε στην έκδοση της προπαρατεθείσας αποφάσεως, το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου παρέλειψε να αναφερθεί σε οποιοδήποτε μέτρο μεταφοράς της επίδικης οδηγίας κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας και περιορίστηκε στο να αφήσει να νοηθεί ότι επέκειτο η ψήφιση των αναγκαίων για τη μεταφορά της οδηγίας μέτρων. Μόνο μετά την ασκηθείσα εκ μέρους της Επιτροπής ενώπιον του Δικαστηρίου προσφυγή κατά του ως άνω κράτους μέλους, το τελευταίο γνωστοποίησε, με το υπόμνημά του αντικρούσεως, ότι είχε εκδώσει νόμο διασφαλίζοντα την ορθή μεταφορά της επίδικης οδηγίας. Υπό τις περιστάσεις αυτές, το Δικαστήριο έκρινε ότι, αν η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ανταποκρίθηκε στον σκοπό της προστασίας των δικαιωμάτων του οικείου κράτους μέλους, τούτο δεν μπορεί να αιτιάζεται την Επιτροπή ότι επεξέτεινε ή τροποποίησε το αντικείμενο της προσφυγής, όπως αυτό οριοθετήθηκε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία με το αιτιολογικό ότι η Επιτροπή, αφού προσήψε στο κράτος μέλος μη μεταφορά οδηγίας, διευκρίνισε, με το υπόμνημά της αντικρούσεως,

ότι η υποτιθέμενη μεταφορά από το οικείο κράτος μέλος, μνεία της οποίας γίνεται για πρώτη φορά με το υπόμνημά του αντικρούσεως, δεν είναι ορθή ή πλήρης ως προς ορισμένες διατάξεις της ίδιας αυτής οδηγίας (προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου, σκέψεις 54 έως 56).

- 20 Κατόπιν τούτου, υπό το φως των προηγηθεισών σκέψεων, αναγνωρίζεται ότι το έγγραφο οχλήσεως δεν ταυτοποίησε επαρκώς την προσαπτόμενη ακολούθως στη Ρουμανία, με την αιτιολογημένη γνώμη, παράβαση, η δε προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία δεν ανταποκρίθηκε στον σκοπό της προστασίας του δικαιώματος του οικείου κράτους μέλους να υποβάλει τις παρατηρήσεις του επί των αιτιάσεων τις οποίες είχε διατυπώσει η Επιτροπή, με αποτέλεσμα η προσφυγή να πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 21 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Ρουμανία ζήτησε την καταδίκη της Επιτροπής η οποία ηττήθηκε, η τελευταία πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (τέταρτο τμήμα) αποφασίζει:

- 1) Απορρίπτει την προσφυγή ως απαράδεκτη.
- 2) Καταδικάζει την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

(υπογραφές)