ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELLY
της 6ης Ιουνίου 1996 *

1. Η παρούσα υπόθεση μπορεί να χαρακτηριστεί ως προσφυγή λόγω εν μέρει μη αμφισβητουμένης παραβάσεως. Η Ιταλική Δημοκρατία αναγνωρίζει μεν ότι δεν έχει μέχρι στιγμής λάβει ειδικά μέτρα εφαρμογής των επιδίκων οδηγιών, πλην όμως υποστηρίζει ενώπιον του Δικαστηρίου ότι ένας νόμος του 1954 περιέχει διατάξεις ανάλογες των διατάξεων των δύο οδηγιών. Λόγω των ειδικών περιστάσεων, ανακύπτει εν προκειμένω το ζήτημα αν είναι παραδεκτή η προσφυγή της Επιτροπής.

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

2. Οι προθεσμίες για την έκδοση των εθνικών μέτρων θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας 92/35/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 29ης Απριλίου 1992, για τη θέσπιση των κανόνων ελέγχου και των μέτρων καταπολέμησης της πανώλης των ίππων [1], και της οδηγίας 92/40/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 19ης Μαΐου 1992, για τη θέσπιση κοινοτικών μέτρων για την καταπολέμηση της γρίπης των ορνίθων [2] (στο εξής: οι οδηγίες), παρήλθαν αμφότερες στις 31 Δεκεμβρίου 1992, σύμφωνα με την πρώτη παράγραφο των άρθρων 20 και 22 των οδηγιών, αντιστοίχως. Η Επιτροπή δεν έλαβε καμία κοινοποίηση εκτελεστικών μέτρων, κατά τα οριζόμενα στη δεύτερη παράγραφο των εν λόγω διατάξεων, και με έγγραφο της 12ης Μαρτίου 1993 κάλεσε την Ιταλική Κυβέρνηση να της κοινοποιήσει πλήρη και λεπτομερή πίνακα των μέτρων αυτών· το έγγραφο αυτό της Επιτροπής έμεινε αναπάντητο.

3. Στις 2 Μαΐου 1994, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ιταλική Κυβέρνηση αιτιολογημένη γνώμη κατά την έννοια του άρθρου 169 της Συνθήκης. Στο έγγραφο αυτό παρέθεσε τις υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από το τρίτο εδάφιο του άρθρου 189 της Συνθήκης, που ορίζει ότι «η οδηγία δεσμεύει κάθε κράτος μέλος στο οποίο απευθύνεται όσον αφορά το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα» και από το πρώτο εδάφιο του άρθρου 5 της Συνθήκης, που υποχρεώνει τα κράτη μέλη να «λαμβάνουν κάθε (...) μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την παρούσα συνθήκη ή προκύπτουν από πράξεις των οργάνων της Κοινότητας». Η Επιτροπή επισήμανε ότι, αν δεν λάβει στοιχεία περί του αντιθέτου, είναι υποχρεωμένη να θεωρήσει «ότι το κράτος μέλος δεν έχει μέχρι στιγμής θεσπίσει τις (αναγκαίες) διατάξεις» προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες και επομένως παρέβη τις υποχρεώσεις του.

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ 1992, L 157, σ. 19.

2 — ΕΕ 1992, L 167, σ. 1.

4. Στις 29 Ιουλίου 1994, η ιταλική Μόνιμη Αντιπροσωπεία πληροφόρησε την Επιτροπή ότι η μεταφορά των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο περιελήφθη στον ετήσιο νόμο περί της Κοινότητας για το 1993, έχει δηλαδή δρομολογηθεί.

5. Στις 22 Φεβρουαρίου 1995, η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή. Με το δικόγραφο της προσφυγής ζητεί από το Δικαστήριο «να αναγνωρίσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία, παραλείποντας να θεσπίσει εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες προκειμένου να συμμορφωθεί (προς τις οδηγίες), παρέβη της υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη».

6. Με το υπόμνημα αντικρούσεως η Ιταλική Κυβέρνηση αναφέρθηκε για πρώτη φορά στο προεδρικό διάταγμα αριθ. 320 της 8ης Φεβρουαρίου 1954, περί θεσπίσεως διατάξεων κτηνιατρικού ελέγχου (στο εξής: DPR 320/54) [3]. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, οι διατάξεις του DPR 320/54 «αντικατοπτρίζουν» και τους στόχους που επιδιώκει ο κοινοτικός νομοθέτης και τις ειδικές διατάξεις των οδηγιών. Δεδομένου ότι η Ιταλική Κυβέρνηση σκόπευε να εκδώσει ειδικές διατάξεις σχετικά με την πανώλη των ίππων και τη γρίπη των ορνίθων, δεν κοινοποίησε το DPR 320/54 στην Επιτροπή ως εκτελεστικό μέτρο. Τώρα που η υπόθεση έφθασε ενώπιον του Δικαστηρίου, η εν λόγω κυβέρνηση επικαλείται το DPR 320/54 ως μέτρο μερικής μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, καίτοι η έκδοση των μελετωμένων ειδικών μέτρων θα ολοκληρώσει τη διαδικασία εφαρμογής των οδηγιών πριν το Δικαστήριο εκδώσει απόφαση επί της υποθέσεως. Η Ιταλική Κυβέρνηση πάντως αναγνωρίζει ρητώς ότι το Δικαστήριο πρέπει να διαπιστώσει παράβαση λόγω μη προσήκουσας μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο.

7. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή εκφράζει «έκπληξη» για το ότι οι ιταλικές αρχές έκαναν λόγο σ' αυτό το στάδιο για ήδη υπάρχουσες εθνικές διατάξεις που συνιστούν εν μέρει εφαρμογή των επιδίκων οδηγιών. Παρά την εξέλιξη αυτή, η Επιτροπή διατηρεί το αίτημά της να αναγνωρίσει το Δικαστήριο ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν έλαβε τα μέτρα *που είναι αναγκαία* για να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες (η υπογράμμιση είναι του πρωτοτύπου). Η Επιτροπή προσθέτει ότι η Ιταλία δεν αμφισβήτησε ούτε κατά τη διοικητική διαδικασία ούτε με το υπόμνημα αντικρούσεως ότι τα εν λόγω μέτρα δεν έχουν ληφθεί μέχρι στιγμής.

8. Η Ιταλική Κυβέρνηση επισημαίνει με το υπόμνημα ανταπαντήσεως ότι η επικείμενη θέση σε ισχύ των (νέων) εκτελεστικών διατάξεων θα παύσει «τις προσαπτόμενες παραβάσεις» [4] και εκφράζει την ελπίδα ότι η Επιτροπή θα αποσύρει την προσφυγή.

3 — *Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana (GURI)*, τεύχος 142, της 24ης Ιουνίου 1954, συμπλήρωμα.

4 — Στο ιταλικό πρωτότυπο είναι «inadempimenti contestati».

II — Ανάλυση

9. Το πρώτο ζήτημα που πρέπει να διευκρινιστεί εν προκειμένω είναι το ακριβές περιεχόμενο της διαπιστώσεως που η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο. Τόσο στην αιτιολογημένη γνώμη όσο και στο δικόγραφο της προσφυγής η Επιτροπή κάνει λόγο για παράλειψη της Ιταλίας να θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις. Και στις δύο περιπτώσεις αυτό σημαίνει σαφώς ότι η Ιταλία δεν θέσπισε *καμία* από τις διατάξεις που είναι αναγκαίες για τη συμμόρφωση προς τις οδηγίες. Η Επιτροπή ουδόλως υπαινίχθηκε ενδεχόμενη μερική εφαρμογή των οδηγιών.

10. Η απάντηση της Επιτροπής στο υπόμνημα αντικρούσεως της Ιταλίας είναι πολύ λιγότερο σαφής· συγκεκριμένα, η Επιτροπή δεν λαμβάνει καθόλου θέση ως προς το ζήτημα αν και κατά πόσον η ιταλική νομοθεσία μπορεί να θεωρηθεί ως συνάδουσα ήδη προς τις οδηγίες, λόγω του DPR 320/54. Τονίζοντας τις λέξεις «*τα αναγκαία* μέτρα», η Επιτροπή φαίνεται ότι τροποποιεί το αίτημά της υπό την έννοια ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέλειψε να εφαρμόσει *πλήρως* τις οδηγίες και όχι ότι παρέλειψε εντελώς να τις θέσει σε εφαρμογή. Η Επιτροπή δηλαδή δέχεται σιωπηρά ότι είναι δυνατό το DPR 320/54 να συνιστά μερική εφαρμογή των οδηγιών [5]· επομένως, μπορούμε να πούμε ότι το μόνο ζήτημα που δεν αμφισβητήθηκε είναι η παράλειψη της Ιταλίας να εφαρμόσει *πλήρως* τις οδηγίες.

11. Ελλείψει διευκρινίσεων εκ μέρους της Επιτροπής ως προς αυτό το ζήτημα και δεδομένου ότι η Ιταλία επικαλείται προϋπάρχουσες διατάξεις, νομίζω ότι το Δικαστήριο δεν πρέπει να θεωρήσει ότι η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέλειψε εντελώς να μεταφέρει τις οδηγίες στο εσωτερικό δίκαιο. Κατά τη γνώμη μου δηλαδή, πρέπει να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή περιόρισε το αίτημά της υπό την έννοια ότι η Ιταλική Δημοκρατία δεν μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο όλες τις διατάξεις των οδηγιών.

12. Υπό τις συνθήκες αυτές, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα του παραδεκτού της προσφυγής της Επιτροπής· καίτοι η Ιταλία δεν ήγειρε τέτοιο ζήτημα με το υπόμνημα αντικρούσεως, το Δικαστήριο μπορεί και, κατά τη γνώμη μου, οφείλει εν προκειμένω να εξετάσει το ζήτημα αυτεπαγγέλτως [6]. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «το αντικείμενο της προσφυγής που ασκείται κατ' εφαρμογή του άρθρου 169 της Συνθήκης καθορίζεται από την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία όπως προβλέπει η ανωτέρω διάταξη. Συνεπώς το δικόγραφο της προσφυγής δεν μπορεί να στηρίζεται σε αιτιάσεις άλλες πλην εκείνων που διατυπώθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη» [7]. Εν προκειμένω, όταν η Επιτροπή συνέταξε την αιτιολογημένη γνώμη και την προσφυγή αγνοούσε την ύπαρξη του DPR 320/54 και είναι κάθε άλλο παρά βέβαιο ότι η αιτίαση

5 — Εναλλακτικά, η απάντηση της Επιτροπής θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι η Επιτροπή διατηρεί τον αρχικό της ισχυρισμό ότι δηλαδή η Ιταλία δεν εξεπλήρωσε καθόλου τις κατά τις οδηγίες υποχρεώσεις της και να αγνοηθεί η ύπαρξη του DPR 320/54.

6 — Βλ., π.χ., την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, υπόθεση C-362/90, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1992, σ. I-2353, σκέψη 8.

7 — Απόφαση της 12ης Ιανουαρίου 1994, υπόθεση C-296/92, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1994, σ. I-1, σκέψη 11, με παραπομπή στις αποφάσεις της 11ης Μαΐου 1989, υπόθεση 76/86, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 1989, σ. 1021, σκέψη 8, και της 17ης Νοεμβρίου 1992, υπόθεση C-157/91, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1992, σ. I-5899, σκέψη 17.

της Επιτροπής εν προκειμένω σέβεται τα δικαιώματα άμυνας που κατοχυρώνει το άρθρο 169 της Συνθήκης. Εξάλλου, η ακριβής έκταση της προσαπτομένης παραλείψεως της Ιταλίας να συμμορφωθεί προς τις οδηγίες δεν προσδιορίστηκε με επαρκή σαφήνεια σε κανένα στάδιο της διαδικασίας ενώπιον του Δικαστηρίου.

Α — Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

13. Το Δικαστήριο έχει κρίνει στο παρελθόν ότι η Επιτροπή μπορεί να τροποποιήσει το αναγνωριστικό αίτημά της με την απάντηση στο υπόμνημα αντικρούσεως του κράτους μέλους, προκειμένου να λάβει υπόψη μεταγενέστερες εξελίξεις, καίτοι βεβαίως μπορεί μόνο να περιορίσει και όχι να διευρύνει το αρχικό της αίτημα. Στην υπόθεση C-132/94, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (στο εξής: Ιρλανδία) [8], π.χ., η Επιτροπή απέσυρε το αίτημά της όσον αφορά ένα τμήμα της επίδικης οδηγίας το οποίο αναφερόταν στην αιτιολογημένη γνώμη και στην κατά το άρθρο 169 προσφυγή, καθόσον δέχθηκε ότι το καθού κράτος μέλος είχε εν τω μεταξύ λάβει κάποια από τα αναγκαία μέτρα. Το Δικαστήριο έκανε δεκτό το τροποποιημένο αίτημα της Επιτροπής και αναγνώρισε ότι «η Ιρλανδία, μη θέτοντας σε ισχύ *όλες* τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία», παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία (η υπογράμμιση δική μου).

14. Στις περιπτώσεις όμως που η Επιτροπή τροποποιεί τη φύση και όχι απλώς την έκταση του αναγνωριστικού αιτήματός της σε σχέση με τους ισχυρισμούς που έχει διατυπώσει με την αιτιολογημένη γνώμη, το Δικαστήριο δεν δέχεται το τροποποιημένο αίτημα. Αυτό συνέβη στην υπόθεση C-274/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (στο εξής: Λουξεμβούργο) [9]. Στην υπόθεση εκείνη η Επιτροπή δεν είχε λάβει απάντηση ούτε στο έγγραφο οχλήσεως ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη, η δε Κυβέρνηση του Λουξεμβούργου δεν κατέθεσε υπόμνημα αντικρούσεως· όμως δύο εβδομάδες μετά την άσκηση της προσφυγής το Λουξεμβούργο κοινοποίησε στην Επιτροπή εθνικό νόμο που είχε εκδοθεί μερικά χρόνια πριν από την οδηγία και ρύθμιζε ορισμένα από τα ζητήματα που αφορούσε η οδηγία. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να εκδώσει ερήμην απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 94, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, πλην όμως τροποποίησε το αρχικό αίτημά της, που συνίστατο στο να αναγνωριστεί η παράλειψη της λήψεως των αναγκαίων μέτρων και ζήτησε από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι «το Μεγάλο Δουκάτο του Λουξεμβούργου, μη λαμβάνοντας εμπροθέσμως όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί (προς την οδηγία), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 25 της εν λόγω οδηγίας και από τα άρθρα 5 και 189 της Συνθήκης ΕΚ» [10].

8 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, Συλλογή 1995, σ. I-4789, σκέψη 9.

9 — Απόφαση της 25ης Απριλίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-2019.

10 — Σκέψη 7 της αποφάσεως.

15. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Επιτροπή πλέον «ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει, αφού εξετάσει τον νόμο του Λουξεμβούργου, ότι η οδηγία αυτή έχει μεταφερθεί στο εν λόγω δίκαιο ελλιπώς και ως εκ τούτου, πλημμελώς, ενώ η Επιτροπή αιτιάτο το Λουξεμβούργο με την προσφυγή της (...) ότι δεν μετέφερε την οδηγία στο εσωτερικό δίκαιο και δεν της ανακοίνωσε τα μέτρα μεταφοράς» [11]. Το Δικαστήριο απέρριψε το αίτημα αυτό. Με την απόφασή του διατύπωσε μια κρίση, άκρως ενδιαφέρουσα για την παρούσα υπόθεση, ότι δηλαδή «η διαπίστωση αυτή απαιτεί λεπτομερή εξέταση του νόμου του Λουξεμβούργου, προκειμένου να εξακριβωθεί ποιες από τις διατάξεις της οδηγίας δεν έχουν μεταφερθεί ορθώς (...). Πάντως, το Δικαστήριο μπορεί να προβεί στην εξέταση αυτή μόνο αν κατά τη διοικητική διαδικασία που έχει προηγηθεί της ασκήσεως της προσφυγής έχει παρασχεθεί στο καθού κράτος μέλος η δυνατότητα να λάβει θέση επί των αιτιάσεων της Επιτροπής που αφορούν την πλημμελή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο ορισμένων συγκεκριμένων διατάξεων της οδηγίας» [12]. Δεδομένου όμως ότι κατά την εν λόγω προηγηθείσα διαδικασία δεν δόθηκε στο Λουξεμβούργο η δυνατότητα να αντικρούσει αυτές τις συγκεκριμένες αιτιάσεις, το Δικαστήριο έκρινε την προσφυγή απαράδεκτη.

16. Είναι δύσκολο να εντοπίσουμε σημαντικές διαφορές μεταξύ των περιστάσεων στην υπόθεση Λουξεμβούργο και των περιστάσεων της υπό κρίση υποθέσεως όσον αφορά τις συνέπειες της τροποποιήσεως του αιτήματος της Επιτροπής. Και στις δύο υποθέσεις η Επιτροπή κατελήφθη εξ απροόπτου, όσον αφορά το αίτημά της να αναγνωριστεί η πλήρης παράλειψη της μεταφοράς της οδηγίας, με την όψιμη επίκληση προϋπαρχουσών εθνικών διατάξεων τις οποίες δεν γνώριζε. Ακόμη και αν το κράτος μέλος παρέλειψε εντελώς να δώσει οποιαδήποτε απάντηση κατά τη διάρκεια της προ της ασκήσεως της προσφυγής διοικητικής διαδικασίας ή να καταθέσει υπόμνημα αντικρούσεως, δεν στερείται εν προκειμένω της προστασίας που του παρέχει η διαδικασία αυτή. Αν ληφθούν υπόψη οι σοβαρές επιπτώσεις που συνεπάγεται μια κρίση του Δικαστηρίου ότι ένα κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από κάποια οδηγία, που μπορεί δηλαδή «να θεμελιώσει ενδεχόμενη ευθύνη κράτους μέλους λόγω παραβάσεώς του» [13], είναι κατά τη γνώμη μου απαραίτητο να δίδεται στο κράτος μέλος η δυνατότητα κατά τη διοικητική διαδικασία να αντικρούσει τον ισχυρισμό της Επιτροπής περί ελλιπούς μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο κατ' αντιδιαστολή προς την πλήρη παράλειψη αυτής της μεταφοράς.

17. Νομίζω συνεπώς ότι το Δικαστήριο δεν μπορεί να κληθεί, υπό τις περιστάσεις αυτές, να αναγνωρίσει ότι ένα κράτος μέλος παρέβη εν μέρει τις υποχρεώσεις του, αν το κράτος αυτό δεν είχε τη δυνατότητα να διατυπώσει την άποψή του επί των παρατηρήσεων της Επιτροπής όσον αφορά την έκταση της εν λόγω παραβάσεως. Αυτό προκύπτει από το πρώτο εδάφιο του άρθρου 169 της Συνθήκης, κατά το οποίο η Επιτροπή μπορεί να απευθύνει αιτιολογημένη γνώμη μόνον αφού προηγουμένως δώσει τη δυνατότητα στο κράτος μέλος να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί του συγκεκριμένου ζητήματος και όχι επί διαφορετικού, έστω και σχετικού, ζητήματος. Όπως υπογράμμισε το Δικαστήριο στην

11 — Σκέψη 10 της αποφάσεως.

12 — Σκέψεις 12 και 13 της αποφάσεως.

13 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1973, υπόθεση 39/72, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 377, σκέψη 11· βλ. επίσης αποφάσεις της 19ης Νοεμβρίου 1991, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ., Συλλογή 1991, σ. I-5357, και της 5ης Μαρτίου 1996, συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pêcheur και Factortame, Συλλογή 1996, σ. I-1029.

υπόθεση C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας, «το νομότυπο της προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασίας συνιστά ουσιώδη εγγύηση που παρέχει η Συνθήκη (...) για να εξασφαλιστεί ότι η διαδικασία που θα κινηθεί ενδεχομένως ενώπιον του Δικαστηρίου θα έχει ως αντικείμενο μια σαφώς καθορισμένη διαφορά (...) μόνον εφόσον η προ της ασκήσεως προσφυγής διαδικασία διεξαχθεί νομότυπα, η ενώπιον του Δικαστηρίου κατ' αντιδικία διαδικασία παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να κρίνει αν το κράτος μέλος παρέβη πραγματικά συγκεκριμένες υποχρεώσεις, την παράβαση των οποίων επικαλείται η Επιτροπή» [14].

18. Νομίζω ότι οι περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως διαφέρουν από αυτές της υποθέσεως Ιρλανδία για τους ίδιους λόγους που επεσήμανε το Δικαστήριο στην απόφαση Λουξεμβούργο. Συγκεκριμένα η Επιτροπή, δεχόμενη ότι η Ιρλανδία είχε λάβει ορισμένα μέτρα μεταφοράς, διατήρησε την προσφυγή της μόνο σε σχέση με τις διατάξεις εκείνες της οδηγίας που αφορούσαν τα ψάρια και τα προϊόντα αλιείας, τις οποίες η Ιρλανδία υποστήριξε ότι είχε θέσει σε εφαρμογή. Επομένως, η ενώπιον του Δικαστηρίου διαδικασία μπορούσε να θεωρηθεί ότι είχε σαφώς καθορισμένο και αδιαμφισβήτητο αντικείμενο· καίτοι το αντικείμενο αυτό ήταν διαφορετικό από το αντικείμενο της διοικητικής διαδικασίας και της προσφυγής της Επιτροπής, είχε δοθεί η δυνατότητα στο καθού κράτος μέλος κατά τη διοικητική διαδικασία να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί όλων των παραβάσεων υποχρεώσεών του που του προσήψε η Επιτροπή περιλαμβανομένης και της υποχρεώσεως να καθιερώσει κτηνιατρικούς ελέγχους για τους ιχθείς και τα προϊόντα αλιείας. Αντιθέτως, στην υπόθεση Λουξεμβούργο, το καθού κράτος μέλος δεν είχε τη δυνατότητα, πριν από την ένδικη διαδικασία, να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί των ισχυρισμών της Επιτροπής ότι οι εθνικές διατάξεις δεν συνιστούσαν μεταφορά της επίδικης οδηγίας.

19. Νομίζω ότι η ουσιώδης διαφορά έγκειται στην οριοθέτηση της παραβάσεως των υποχρεώσεων του κράτους μέλους που αποτελεί το αντικείμενο της προσφυγής. Οσάκις η έκταση και η φύση της συμμορφώσεως και κατά συνέπεια της φερομένης παραβάσεως δεν αμφισβητούνται, δεν κωλύεται η Επιτροπή να περιορίσει το αρχικό της αίτημα· υπό τις συνθήκες αυτές, έχει δοθεί η δυνατότητα στο καθού κράτος μέλος να αμφισβητήσει αυτή την παράβαση μέσα στο πλαίσιο της αιτιολογημένης γνώμης. Οσάκις αμφισβητείται η έκταση και η φύση της φερομένης παραβάσεως, είναι απαραίτητο να δίδεται στο καθού κράτος μέλος η δυνατότητα, ακόμη και αν αυτό ερημοδικεί ή δεν αμφισβητεί την ύπαρξη παραβάσεως, να διατυπώσει τις παρατηρήσεις του επί της αιτιολογημένης γνώμης διαπιστώνουσας την παράβαση αυτή, για να μπορεί το Δικαστήριο να εξετάσει προσηκόντως το ζήτημα αν το κράτος μέλος πράγματι παρέβη τις υποχρεώσεις του.

20. Σε κανένα στάδιο της παρούσας διαδικασίας η Επιτροπή δεν εξέθεσε «με λογική πληρότητα και λεπτομερώς τους λόγους που την ώθησαν να σχηματίσει την πεποίθηση» ότι η Ιταλία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τις οδηγίες παρά το DPR 320/54,

14 — Διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, Συλλογή 1995, σ. I-1975, σκέψεις 17 και 18.

όπως όφειλε να πράξει με την αιτιολογημένη γνώμη [15], ώστε η Ιταλία να έχει τη δυνατότητα να διατυπώσει τις παρατηρήσεις της. Υπό τις συνθήκες αυτές, θεωρώ ότι η προσφυγή της Επιτροπής θα απορριφθεί ως απαράδεκτη.

Β — *Έλλειψη σαφήνειας του αιτήματος της Επιτροπής*

21. Ακόμη και αν η πρώτη ένσταση κατά του παραδεκτού του αιτήματος της Επιτροπής, όπως αυτό τροποποιήθηκε, μπορούσε κάπως να ξεπεραστεί, νομίζω ότι και πάλι το Δικαστήριο για παρόμοιους λόγους δεν θα μπορούσε να αποφανθεί επί της ουσίας, διότι η Επιτροπή παρέλειψε να διευκρινίσει ποιες από τις εκ των οδηγιών υποχρεώσεις φέρεται ότι παρέβη η Ιταλία. Η ανάγκη να διατυπώνει η Επιτροπή συγκεκριμένες αιτιάσεις περί παραβάσεως των υποχρεώσεων κράτους μέλους είναι σύμφυτη προς τη διαδικασία του άρθρου 169, την επισήμανε δε το Δικαστήριο, για παράδειγμα, στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας [16]. Έστω και αν η Επιτροπή ενημερώθηκε όψιμα για το DPR 320/54, μπορούσε να διατυπώσει κάποια ένδειξη για τη σχέση του με τον τομέα που καλύπτουν οι οδηγίες. Κατά πάγια νομολογία, «στα πλαίσια της διαδικασίας λόγω παραβάσεως δυνάμει του άρθρου 169 (...) στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει τον ισχυρισμό ότι υπάρχει παράβαση. Η Επιτροπή οφείλει να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα στοιχεία που είναι αναγκαία για τη διαπίστωση της παραβάσεως χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να στηριχτεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο» [17]· συνεπώς, η Επιτροπή όφειλε στην υπό κρίση υπόθεση να αποδείξει σε ποια έκταση η Ιταλία παρέβη την υποχρέωση μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο.

22. Οι περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως είναι περισσότερο ακραίες απ' ό,τι στην υπόθεση Λουξεμβούργο, στην οποία η Επιτροπή επιχείρησε να προσδιορίσει ορισμένες διατάξεις των οδηγιών που δεν είχαν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, ο δε γενικός εισαγγελέας Jacobs προέβη σε συστηματική συγκριτική ανάλυση του προϋπάρξαντος νόμου του Λουξεμβούργου και της οδηγίας καθώς και του τροποποιημένου αιτήματος της Επιτροπής [18]. Με το υπόμνημα απαντήσεώς της εν προκειμένω, η Επιτροπή απλώς εξέφρασε την έκπληξή της για τη στάση της Ιταλικής Κυβερνήσεως, χωρίς να εξετάσει καθόλου τις διατάξεις τις οποίες επικαλέστηκε η Ιταλία· καίτοι οι διάδικοι συμφωνούν ως προς το ότι οι οδηγίες

15 — Απόφαση της 28ης Μαρτίου 1985, υπόθεση 274/83, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1985, σ. 1077, σκέψη 21.

16 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 14, σκέψη 18 της διατάξεως.

17 — Απόφαση της 25ης Μαΐου 1982, υπόθεση 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6.

18 — Υπόθεση C-274/93, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9, παράγραφοι 15 έως 46 των προτάσεων.

δεν μεταφέρθηκαν προσηκόντως στο εσωτερικό δίκαιο, δεν δόθηκε στο Δικαστήριο κανένα στοιχείο ως προς την έκταση της παραλείψεως αυτής.

23. Νομίζω επίσης ότι καμία απόφαση του Δικαστηρίου επί των ουσιαστικών ζητημάτων που του υποβλήθηκαν δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί στους σκοπούς της διαδικασίας του άρθρου 169. Τους σκοπούς αυτούς περιέγραψε το Δικαστήριο στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις 15/76 και 16/76, Γαλλία κατά Επιτροπής, που έγκεινται στο «να διαπιστωθεί και να παύσει η συμπεριφορά ενός κράτους μέλους που παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο» [19]. Αν το Δικαστήριο αναγνωρίσει ότι ένα κράτος μέλος παρέλειψε εν μέρει να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο μια οδηγία υπό συνθήκες που καθιστούν αδύνατο να προσδιοριστεί η έκταση της παραλείψεως αυτής, το κράτος μέλος δεν θα έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει ποια μέτρα «συνεπάγεται η εκτέλεση της αποφάσεως του Δικαστηρίου», σύμφωνα με το άρθρο 171, παράγραφος 1, της Συνθήκης. Εξάλλου, ούτε η Επιτροπή θα μπορούσε να θέσει νομοτύπως σε κίνηση τον μηχανισμό του άρθρου 171, παράγραφος 2, της Συνθήκης, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, αν η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου άφηνε ανοιχτό το ζήτημα της εκτάσεως της παραβάσεως.

24. Καίτοι θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι αντιβαίνει, κατά την έκφραση του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην υπόθεση Λουξεμβούργο, «στις αρχές της οικονομίας της διαδικασίας και της καλής απονομής της δικαιοσύνης» [20] η δυνατότητα του κράτους μέλους να καθυστερήσει την εκ μέρους της Επιτροπής και του Δικαστηρίου εξέταση του συμβατού της νομοθεσίας του, με ελιγμούς όπως οι εν προκειμένω, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι «το παραδεκτό μιας προσφυγής που στηρίζεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης εξαρτάται από την απλή αντικειμενική διαπίστωση της παραβάσεως» και δεν επηρεάζεται από «οιαδήποτε αδράνεια ή αντίθεση εκ μέρους του ενδιαφερομένου κράτους μέλους» [21]. Όπως παρατήρησε ο γενικός εισαγγελέας Roemer στην υπόθεση 7/71, Επιτροπή κατά Γαλλίας, «η διαδικασία του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΟΚ δεν αφορά την ενοχή ή την ηθική, αλλά απλώς τη διευκρίνιση της νομικής κατάστασης» [22]. Εν προκειμένω, η Επιτροπή σε κανένα στάδιο δεν ανέλυσε τις υποχρεώσεις που υπέχει η Ιταλία από τις οδηγίες, σε σχέση με το DPR 320/54, και δε νομίζω ότι, υπό τις συνθήκες αυτές, το Δικαστήριο είναι σε θέση να διευκρινίσει τη νομική κατάσταση, για τους λόγους που επισήμανε στην απόφαση Λουξεμβούργο [23].

25. Αντιλαμβάνομαι τη βαρύτητα των παρατηρήσεων του γενικού εισαγγελέα Jacobs στην προπαρατεθείσα υπόθεση Λουξεμβούργο [24], ιδίως όσον αφορά το πιθανό κίνητρο για τα κράτη μέλη στις περιπτώσεις αυτές «να προσκομίσουν νομοθετικά κείμενα σε όψιμο στάδιο ελπίζοντας ότι κατόπιν αυτού η Επιτροπή θα τροποποιήσει το αίτημά της, πράγμα που θα καταστήσει

19 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1979, Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 141.

20 — Προτάσεις της 23ης Νοεμβρίου 1995, παράγραφος 12.

21 — Απόφαση της 1ης Μαρτίου 1983, υπόθεση 301/81, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1983, σ. 467, σκέψη 8.

22 — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1971, Συλλογή 1969-1971, σ. 1060.

23 — Σκέψεις 12 και 13 της αποφάσεως.

24 — Παράγραφος 24 των προτάσεών μου.

την προσφυγή απαράδεκτη» [25]. Γεγονός είναι πάντως ότι, στο πλαίσιο του δικαστικού συστήματος της Συνθήκης, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να υποχρεωθούν να προβάλουν άμυνα κατά τη διαδικασία του άρθρου 169 ούτε κωλύονται να το πράξουν μετά το πέρας της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας. Αν ένα κράτος μέλος δεν είχε τη δυνατότητα να προβάλει τέτοιους ισχυρισμούς μετά την άσκηση της προσφυγής ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή θα είχε τότε την εξουσία «να προσδιορίζει κατά τρόπο οριστικό τα δικαιώματα και τις υποχρεώσεις ενός κράτους μέλους (...), (ενώ σύμφωνα) με το σύστημα των άρθρων 169 έως 171 της Συνθήκης ο καθορισμός των δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των κρατών μελών και η κρίση επί της συμπεριφοράς τους δεν δύναται να προέλθει παρά μόνο από απόφαση του Δικαστηρίου» [26].

26. Εν προκειμένω, η Επιτροπή θα μπορούσε να περιλάβει στην προσφυγή λόγω παραβάσεως το επικουρικό αίτημα να αναγνωριστεί ότι η Ιταλία, κατά παράβαση των άρθρων 20 και 22 των οδηγιών αντιστοίχως και/ή του άρθρου 5 της Συνθήκης, παρέλειψε να την πληροφορήσει για τα σχετικά εθνικά μέτρα [27]· όπως προανέφερα [28], η Επιτροπή συνήγαγε από τη σιωπή της Ιταλίας ότι δεν υπήρχαν τέτοια μέτρα και δεν περιέλαβε τον ισχυρισμό αυτό στην προσφυγή της.

27. Για λόγους πληρότητας, θα ήθελα να προσθέσω ότι δεν θεωρώ ιδιαιτέρως σημαντικό το γεγονός ότι το καθού κράτος μέλος ζήτησε ρητά από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι οι οδηγίες δεν μεταφέρθηκαν ορθά. Πρώτον, αυτό προκύπτει λογικά από τον αμυντικό ισχυρισμό που προέβαλε, δηλαδή της μερικής μεταφοράς διά του DPR 320/54, και δεν εξαρτάται από το αν το καθού κράτος μέλος διατυπώνει ρητά αυτό το αίτημα. Δεύτερον, η Ιταλική Κυβέρνηση δεν έδωσε καμία ένδειξη ως προς την έκταση στην οποία μπορεί να θεωρηθεί ότι μεταφέρθηκαν οι οδηγίες ex ante, εν προκειμένω, με το εν λόγω διάταγμα. Τέλος, όπως προανέφερα, η διαδικασία του άρθρου 169 είναι αντικειμενική και το Δικαστήριο δεν υποχρεούται να δεχτεί τις ομολογίες του καθού κράτους μέλους· έτσι στην υπόθεση C-334/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας [29], το Δικαστήριο εξέτασε λεπτομερώς τις αιτιάσεις της Επιτροπής ακόμα και αυτές που δεν είχε αμφισβητήσει η Γαλλική Κυβέρνηση.

28. Συνεπώς, είμαι της γνώμης ότι η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη. Όσον αφορά τα δικαστικά έξοδα, η έλλειψη συνεργασίας εκ μέρους της Ιταλικής Κυβερνήσεως υπήρξε κατάφωρη και προκάλεσε την παρεξήγηση η οποία οδήγησε την Επιτροπή στην άσκηση προσφυγής επί εσφαλμένης βάσεως. Προτείνω λοιπόν να καταδικαστεί το καθού κράτος μέλος όπως και στην υπόθεση Λουξεμβούργο.

25 — Παράγραφος 12 των προτάσεων στην προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 ανωτέρω υπόθεση.

26 — Απόφαση της 27ης Μαΐου 1981, 142/80 και 143/80, Essevi και Salengo, Συλλογή 1981, σ. 1413, σκέψη 16.

27 — Όπως έπραξε συχνά η Επιτροπή στο πλαίσιο προσφυγών του άρθρου 169· βλ. π.χ. απόφαση της 2ας Μαΐου 1996, C-234/95, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή 1996, σ. I-2415, σκέψη 1.

28 — Παράγραφος 5 των προτάσεών μου.

29 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-1307, σκέψεις 11 έως 24.

III — Πρόταση

29. Υπό το φως των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής ως απαράδεκτη και

2) να καταδικάσει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.