

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
 JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA
 της 19ης Μαΐου 1987 *

*Κύριε πρόεδρε,
 Κύριοι δικαστές,*

1. Στο πλαίσιο των προσφυγών κατά διαφόρων κρατών μελών λόγω παραβάσεως της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, για την προστασία των αγρίων πτηνών, στρέφεται η Επιτροπή κατά των νομοθετικών διατάξεων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, συγκεκριμένα κατά του *Bundensnaturschutzgesetz* (BNatSchG) — ομοσπονδιακού νόμου προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος — της 20ής Δεκεμβρίου 1976.

2. Αρχικά η Επιτροπή διατύπωσε τρεις αιτιάσεις ως προς το ότι δεν συμβιβάζεται αυτός ο νόμος με το κοινοτικό δίκαιο. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τροποποίησε εντούτοις κατά τη διάρκεια της διαδικασίας τον BNatSchG με νόμο της 18ης Δεκεμβρίου 1986* κατά συνέπεια, η Επιτροπή παραδέχτηκε κατά την προφορική διαδικασία ότι δύο από αυτές τις αιτιάσεις, ως προς τις οποίες με το νέο νόμο θεσπίστηκε ικανοποιητική ρύθμιση, δεν δικαιολογούνται πλέον.

3. Η Επιτροπή δεν παραιτήθηκε, εντούτοις, από την άλλη αιτίαση, η οποία αναφέρεται στο άρθρο 22, παράγραφος 3, του BNatSchG, η οποία περιελήφθη κατά λέξη στο άρθρο 20, στοιχείο f), εδάφιο 3, του νόμου της 18ης Δεκεμβρίου 1986.

4. Κατά την άποψη της Επιτροπής, η προβλεπόμενη σ' αυτή την παράγραφο παρέκκλιση, η οποία αφορά διάφορες απαγορεύσεις που περιέχονται στα άρθρα 5 και 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409 είναι υπερβολικά γενική και δεν ανταποκρίνεται στα αυστηρά κριτήρια του άρθρου 9 της οδη-

γίας. Η αναφερθείσα διάταξη του γερμανικού δικαίου δεν αναφέρεται ιδίως ούτε στην αρχή της αναλογικότητας ούτε στην απαίτηση που διατυπώνεται με το άρθρο 9 της οδηγίας κατά την οποία επιτρέπονται εξαιρέσεις (διαφορετικά από ό,τι ορίζεται, παραδείγματος χάρι, στο άρθρο 26, παράγραφος 3, εδάφιο 1), μόνο «για να προληφθούν σοβαρές ζημιές». Στη σύγκρουση συμφερόντων μεταξύ της προστασίας των αγρίων πτηνών και της προσήκουσας εκμεταλλεύσεως του εδάφους στο πλαίσιο γεωργικών, δασοκομικών και αλιευτικών δραστηριοτήτων, οι γερμανικές νομοθετικές διατάξεις δίνουν το προβάδισμα στην τελευταία, ενώ η οδηγία επιτρέπει αυτή τη σειρά προτεραιοτήτων μόνο όταν πρόκειται να προληφθούν σοβαρές ζημιές στις καλλιέργειες, στα οικιακά ζώα και στα δάση, όχι όμως για οικονομικούς σκοπούς.

5. Η ομοσπονδιακή κυβέρνηση εκκινεί από την ερμηνεία ότι τα άρθρα 5 και 6 της οδηγίας αφορούν μόνο εκ προθέσεως ενέργειες, δηλαδή ενέργειες που γίνονται ενόψει ορισμένου στόχου και χάριν πραγματοποίησας αυτού του στόχου. Επομένως, η προβλεπόμενη στο άρθρο 9 της οδηγίας δυνατότητα εξαιρέσεων από αυτά τα άρθρα ισχύει επίσης μόνο για τις εκ προθέσεως ενέργειες που αναφέρονται σ' αυτά τα άρθρα. Οι μη εκ προθέσεως ενέργειες, που δεν εμπίπτουν στα άρθρα 5 και 6, δεν απαγορεύονται, έτσι ώστε να μην τίθεται το πρόβλημα της εφαρμογής του άρθρου 9 της οδηγίας γι' αυτές τις πράξεις.

6. Το άρθρο 22, παράγραφος 2, του BNatSchG [άρθρο 20, στοιχείο f), εδάφιο 1, του νόμου του 1986], που αποτελεί μέρος ενός νόμου ο οποίος επιδιώκει γενικώς την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, προχωρεί αντιθέτως ακόμη περαιτέρω από ό,τι αυτή η ίδια η

* Μετάφραση από τα πορτογαλικά.

οδηγία, επειδή η προβλεπόμενη με αυτή τη διάταξη προστασία των άγριων πτηνών αναφέρεται τόσο στις εκ προθέσεως όσο και στις εξ αμελείας ενέργειες.

7. Επομένως, οι εξαιρέσεις κατά το άρθρο 22, παράγραφος 3, πρέπει να θεωρηθούν σε σχέση με το επίπεδο προστασίας, που προβλέπει το άρθρο 22, παράγραφος 2 [άρθρο 20, στοιχείο f), εδάφιο 1, του νόμου του 1986]. Όταν ο Bundesnaturschutzgesetz στην παράγραφο 3 κάνει σ' αυτή την αλληλουχία λόγο ιδίως για « συνήθη εκμετάλλευση του εδάφους », αυτό αναφέρεται αποκλειστικά στις μη εκ προθέσεως ενέργειες, τις μόνες που συνάδουν με το στόχο της οδηγίας και γενικά του Bundesnaturschutzgesetzes, που περιλαμβάνει τις επιταγές της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και του φυσικού τοπίου.

8. Ποια λύση πρέπει να δοθεί;

9. Η απαγόρευση που προβλέπεται στο άρθρο 22, παράγραφος 2, του BNatSchG [άρθρο 20, στοιχείο f), εδάφιο 1] αναμφιβόλως δεν κάνει διάκριση μεταξύ εκ προθέσεως και μη εκ προθέσεως ενεργειών, και επομένως ισχύει (όπως προκύπτει από τη διάταξη περί επιβολής κυρώσεων του άρθρου 30) για ενοχλήσεις που προκαλούνται εξ αμελείας.

10. Αλλά ούτε και η διάταξη περί εξαιρέσεων του άρθρου 22, παράγραφος 3 [άρθρο 20, στοιχείο f), όπως ήδη ισχύει], κάνει διάκριση μεταξύ των δύο ειδών ενεργειών, έτσι ώστε και οι δύο να εμπίπτουν στην αντίστοιχη διάταξη.

11. Επομένως, το όλο πρόβλημα έγκειται στην ερμηνεία των λέξεων « συνήθη εκμετάλλευση του εδάφους », διότι αυτές καθορίζουν την έκταση των εξαιρέσεων.

12. Δεν μπορεί να αμφισβητηθεί ότι κατά ορθή ερμηνεία μπορεί να συναχθεί ότι σ' αυτή την έννοια και επομένως στις συνδεδεμένες με αυτήν εξαιρέσεις μπορούν να υπαχθούν μόνο εξ αμελείας ενέργειες ή εν πάση περιπτώσει ενέργειες που έγιναν με τον αποκαλούμενο « ενδεχόμενο δόλο ». Το συμπέρασμα αυτό βρίσκεται ενδεχομένως και σε συμφωνία με τις συνήθειες των γεωργών και αλιέων της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

13. Βασικά, θα μπορούσε η ιδέα της « αναπόφευκτης συνέπειας » — ή ίσως της « αδυναμίας απαιτήσεως μιας άλλης συμπεριφοράς » — να είναι αυτή που θα καθιστούσε δυνατό καθορισθεί η έκταση της εξαιρέσεως, έτσι ώστε να αποφευχθεί αντίφαση με την οδηγία.

14. Η — εξάλλου δύσκολα πραγματοποιήσιμη — διάκριση δεν συνάγεται εντούτοις ούτε από το γράμμα της διατάξεως ούτε από οποιαδήποτε άλλη διάταξη.

15. Έτσι, δεν μπορεί να αποκλειστεί ότι με ευρύτερη ερμηνεία της έννοιας της « συνήθους εκμεταλλεύσεως του εδάφους » καθίσταται δυνατό να υπαχθούν σ' αυτή και εκ προθέσεως ενέργειες, δηλαδή ενέργειες που γίνονται με « αναγκαία πρόθεση » ή ακόμη και με « άμεση πρόθεση ». Τότε όμως θα έπρεπε η εξαίρεση να τηρεί τα κριτήρια του άρθρου 9, ιδίως δε την αναφορά σε έναν από τους εκεί αναφερόμενους λόγους και στην ανυπαρξία άλλης ικανοποιητικής λύσεως.

16. Αυτό προφανώς δεν συμβαίνει.

17. Κατά το νόμο, θα μπορούσαν τότε πράγματι να είναι νόμιμες οι ενέργειες που δεν λαμβάνουν υπόψη οποιαδήποτε προσπάθεια προστασίας και τις οποίες ακριβώς η οδηγία επιδιώκει να παρεμποδίσει.

18. Ανεξάρτητα από αυτό, ο όρος « συνήθης εκμετάλλευση του εδάφους » συμβιβάζεται με ενέργειες — παραδείγματος χάρι με ενέργειες που γίνονται ενσυνειδήτως εξ αμελείας ή εκ βαρείας αμελείας — οι οποίες θα έπρεπε να αποθαρρυνθούν στο πλαίσιο αυτής της δραστηριότητας, πράγμα που είναι, εξάλλου, σύμφωνο με τους στόχους της οδηγίας.

19. Η υποχρέωση των δικαστηρίων κάθε κράτους μέλους να ερμηνεύουν το εθνικό τους δίκαιο υπό το φως του γράμματος και του σκοπού της οδηγίας, την οποία οφείλει να εφαρμόσει αυτό το κράτος μέλος¹, δεν εξα-

1 — Βλέπε αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984 στις υποθέσεις 14/83, Von Colson και Kamann, και 79/83, Hatz κατά Deutsche Tradax, Συλλογή 1984, σ. 1891, ιδίως σ. 1909, σκέψη 26, και σ. 1921, ιδίως σ. 1942, σκέψη 26.

λείφει την υποχρέωση όλων των φορέων δημόσιας εξουσίας αυτού του κράτους μέλους, ιδίως του νομοθέτη, να λαμβάνουν όλα τα μέτρα στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, τα οποία είναι κατάλληλα για να διασφαλίσουν τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δικαιο και, έτσι, την επίτευξη των στόχων του κοινοτικού κανόνα.

20. Με αυτό δεν πρέπει να θεωρηθεί ότι η επικρινόμενη διάταξη συνιστά κατάφωρη παράβαση της οδηγίας· αφήνει εντούτοις κάποια αβεβαιότητα ως προς την έκταση των υποχρεώσεων που περιέχει η οποία δεν επιτρέπει να διαπιστωθεί ότι η διάταξη ανταποκρίνεται πλήρως προς τις απαιτήσεις της νομικής σαφήνειας και της ασφάλειας δικαίου που περιέχονται στην οδηγία και οι οποίες, κατά τη νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει να θεωρούνται ως προϋποθέσεις της συμφω-

νίας των εκτελεστικών διατάξεων με την οδηγία².

21. Η ασάφεια αυτή μπορεί ίσως να καταδειχτεί από την ακόλουθη περίπτωση, στην οποία αναφέρθηκε η ομοσπονδιακή κυβέρνηση με την απάντησή της στην ανακοίνωση περί παραβάσεως της Συνθήκης: ορισμένες ομόσπονδες χώρες (Länder) υιοθέτησαν κατά λέξη το άρθρο 22, παράγραφος 3, του BNatSchG στους νόμους τους για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ενώ άλλες θέσπισαν βάσει της ίδιας διατάξεως αυστηρότερες διατάξεις εξαιρέσεων. Αυτό ισχύει ιδίως για την Κάτω Σαξονία, η οποία περιορίζει την εν λόγω εξαίρεση στην περίπτωση κατά την οποία *δεν μπορούν να αποφευχθούν* βλαπτικές συνέπειες για ιδιαίτερος προστατευόμενα φυτά και ζώα, συνεπεία των συνήθων δραστηριοτήτων στον τομέα της γεωργίας και της δασοπονίας.

22. Για τους λόγους αυτούς σας προτείνω να αναγνωρίσετε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν θέσπισε εντός της ταχθείσας προθεσμίας τις αναγκαίες διατάξεις για να συμμορφωθεί πλήρως με τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 79/409 του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, και ότι, γι' αυτό το λόγο, παρέβη υποχρέωση που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΟΚ.

23. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του κανονισμού διαδικασίας τα δικαστικά έξοδα φέρει ο ηττηθείς διάδικος.

2 — Βλέπε, π. χ., απόφαση της 6ης Μαΐου 1980 στην υπόθεση 102/79, Επιτροπή κατά Βελγίου, Rec. 1980, σ. 1473 και επ.· με το ίδιο πνεύμα, απόφαση της 30ής Ιανουαρίου 1985 στην υπόθεση 143/83, Επιτροπή κατά Δανίας, Συλλογή 1985, σ. 427 και επ.