

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (πέμπτο τμήμα)
της 6ης Απριλίου 2000 *

Στην υπόθεση C-256/98,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους P. Stancanelli, μέλος της Νομικής Υπηρεσίας, και O. Couvert-Castéra, δημόσιο υπάλληλο κράτους μέλους αποσπασμένο στην ίδια υπηρεσία, με αντίκλητο στο Λουξεμβούργο τον C. Gómez de la Cruz, μέλος της ίδιας υπηρεσίας, Centre Wagner, Kirchberg,

προσφεύγουσα,

κατά

Γαλλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από την K. Rispal-Bellanger, υποδιευθύντρια στη διεύθυνση νομικών υποθέσεων του Υπουργείου Εξωτερικών, και τον R. Nadal, βοηθό γραμματέα εξωτερικών υποθέσεων στην ίδια διεύθυνση, με τόπο επιδόσεως στο Λουξεμβούργο την Πρεσβεία της Γαλλίας, 8 B, boulevard Joseph II,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η γαλλική.

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωρισθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7), εφόσον παρέλειψε να θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής και του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα),

συγκείμενο από τους D. A. O. Edward, πρόεδρο τμήματος, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann (εισηγητή), J.-P. Puissochet και P. Jann, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: N. Fennelly,
γραμματέας: D. Louterman-Hubeau, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έκθεση ακροατηρίου,

αφού άκουσε τις αγορεύσεις των διαδίκων κατά τη συνεδρίαση της 24ης Ιουνίου 1999,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1999,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 15 Ιουλίου 1998, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 226 ΕΚ), προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία), εφόσον παρέλειψε να θεσπίσει τις αναγκαίες διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6 της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής και του άρθρου 189, τρίτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρου 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ).

Η ισχύουσα κανονιστική ρύθμιση

- 2 Σκοπός της οδηγίας είναι, σύμφωνα με το άρθρο της 2, παράγραφος 1, να συμβάλει στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η Συνθήκη.
- 3 Στο άρθρο 2, παράγραφος 2, διευκρινίζεται ότι τα λαμβανόμενα δυνάμει της οδηγίας μέτρα αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατηρήσεως ή της αποκαταστάσεως, σε ικανοποιητικό επίπεδο, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος.

- 4 Σύμφωνα με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση ή η διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος σε ικανοποιητικό επίπεδο, πρέπει να προσδιοριστούν ειδικές ζώνες διατήρησης (στο εξής: ΕΖΔ) ώστε να υλοποιηθεί ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο, σύμφωνα με καθορισμένο χρονοδιάγραμμα.
- 5 Κατά το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, το δίκτυο αυτό, αποκαλούμενο «Natura 2000», περιλαμβάνει τις ΕΖΔ καθώς και τις ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) που καθορίζονται από τα κράτη μέλη κατ' εφαρμογήν της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία περί αγρίων πτηνών).
- 6 Σύμφωνα με το άρθρο 1, στοιχείο i, της οδηγίας, η ΕΖΔ ορίζεται ως «ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».
- 7 Το άρθρο 4 της οδηγίας προβλέπει μια διαδικασία σε τρία στάδια για τον καθορισμό των ΕΖΔ. Σύμφωνα με την παράγραφο 1 της διατάξεως αυτής, κάθε κράτος μέλος προτείνει έναν κατάλογο τόπων όπου εμφανίζονται οι τύποι φυσικών οικοτόπων από τους αναφερόμενους στο παράρτημα I και τα τοπικά είδη από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα II που απαντώνται στους εν λόγω τόπους. Εντός τριών ετών από της κοινοποίησεως της οδηγίας, ο κατάλογος αυτός διαβιβάζεται στην Επιτροπή μαζί με τις πληροφορίες σχετικά με κάθε τόπο.
- 8 Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας, βάσει των καταλόγων αυτών και των κριτηρίων που απαριθμούνται στο παράρτημα III της οδηγίας, η Επιτροπή καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη, σχέδιο καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας. Ο κατάλογος των τόπων που επιλέγονται ως τόποι κοινοτικής σημασίας καταρτίζεται από την Επιτροπή σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 21 της

οδηγίας διαδικασία. Κατά το άρθρο 4, παράγραφος 3, ο κατάλογος αυτός καταρτίζεται εντός προθεσμίας έξι ετών από της κοινοποιήσεως της οδηγίας.

- 9 Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας ορίζει ότι, όταν ένας τόπος κοινοτικής σημασίας επελέγη σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται στην παράγραφο 2 της διατάξεως αυτής, το οικείο κράτος μέλος χαρακτηρίζει τον εν λόγω τόπο ως ΕΖΔ το ταχύτερο δυνατό και εντός μέγιστης προθεσμίας έξι ετών, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητικό επίπεδο, ενός τύπου φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I ή ενός είδους του παραρτήματος II και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000, καθώς και σε συνάρτηση με τους κινδύνους υποβάθμισης ή καταστροφής που επαπειλούν τους εν λόγω τόπους.
- 10 Στο άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας, διευκρινίζεται ότι, μόλις ένας τόπος καταχωρηθεί στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας που καταρτίζει η Επιτροπή, υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας.
- 11 Κατά το άρθρο 6 της οδηγίας:

«1. Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II, τα οποία απαντώνται στους τόπους.

2. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών, καθώς και οι ενοχλήσεις που έχουν επιπτώσεις στα είδη για τα οποία οι

ζώνες έχουν ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας.

3. Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης [υπό την επιφύλαξη] των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη [και αφού λάβουν ενδεχομένως τη γνώμη του κοινού].

4. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε.

Όταν ο τόπος περί του οποίου πρόκειται είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, ή, κατόπιν γνωμοδότησεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

12 Το άρθρο 7 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Οι υποχρεώσεις που πηγάζουν [απορρέουν] από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της παρούσας οδηγίας αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που πηγάζουν [απορρέουν] από την πρώτη πρόταση της παραγράφου 4 του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, όσον αφορά τις ζώνες που χαρακτηρίστηκαν δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 4 ή αναγνωρίστηκαν με ανάλογο τρόπο δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 4 της εν λόγω οδηγίας, τούτο δε από την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή από την ημερομηνία της ταξινόμησης ή της αναγνώρισης εκ μέρους ενός κράτους μέλους δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, εφόσον [η ημερομηνία] αυτή είναι μεταγενέστερη.»

13 Η οδηγία προβλέπει, στο άρθρο 23, παράγραφος 1, ότι τα κράτη μέλη θέτουν σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν προς την οδηγία εντός προθεσμίας δύο ετών από της κοινοποίησής της, ενημερώνουν δε αμέσως την Επιτροπή σχετικά. Εφόσον η οδηγία κοινοποιήθηκε στη Γαλλική Δημοκρατία στις 5 Ιουνίου 1992, η προθεσμία που της είχε ταχθεί για την εφαρμογή της εξέπνευσε στις 5 Ιουνίου 1994.

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

14 Δεδομένου ότι η Γαλλική Κυβέρνηση δεν της είχε κοινοποιήσει κατά την ημερομηνία αυτή τις διατάξεις τις οποίες θέσπισε προκειμένου να συμμορφωθεί προς την οδηγία, η Επιτροπή έκρινε, ελλείψει άλλων πληροφοριακών στοιχείων που θα της επέτρεπαν να συναγάγει το συμπέρασμα ότι η Γαλλική Δημοκρατία είχε λάβει τα αναγκαία μέτρα, ότι αυτό το κράτος μέλος είχε παραβεί τις επιβαλλόμενες από την οδηγία υποχρεώσεις. Κατά συνέπεια, με έγγραφο της 9ης Αυγούστου 1994, η Επιτροπή όχλησε τη Γαλλική Κυβέρνηση να της υποβάλει συναφώς τις παρατηρήσεις εντός προθεσμίας δύο μηνών, σύμφωνα με την προβλεπόμενη στο άρθρο 169 της Συνθήκης διαδικασία.

- 15 Με έγγραφο της 16 Φεβρουαρίου 1995, η Γαλλική Κυβέρνηση ενημέρωσε την Επιτροπή ότι η οδηγία είχε μεταφερθεί με την εγκύκλιο αριθ. 38 της 21ης Ιανουαρίου 1993, συμπληρωθείσα με την εγκύκλιο αριθ. 24 της 28ης Ιανουαρίου 1994. Επιπλέον, ανέφερε, αφενός, ότι το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων των σχεδίων, ήταν υπό νομική εξέταση και, αφετέρου, ότι ένα σχέδιο διατάγματος σχετικά με την καταγραφή των οικοτόπων ήταν υπό επεξεργασία.
- 16 Με έγγραφο της 18ης Απριλίου 1995, η Γαλλική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή τον νόμο αριθ. 95-101 της 2ας Φεβρουαρίου 1995, περί ενισχύσεως της προστασίας του περιβάλλοντος (*JORF* της 3ης Φεβρουαρίου 1995, σ. 1840), στον οποίο ήταν συνημμένος πίνακας εμφανίων τις διατάξεις της οδηγίας και της οδηγίας περί αγρίων πτηνών των οποίων η μεταφορά πραγματοποιούνταν με τον εν λόγω νόμο. Η Γαλλική Κυβέρνηση ανέφερε επιπλέον ότι ένα διάταγμα αναφερόμενο ειδικότερα στην οδηγία ήταν υπό εξέταση από τις υπηρεσίες των οικείων υπουργείων.
- 17 Τόσο ο συνημμένος στον νόμο αριθ. 95-101 πίνακας όσο και οι λοιπές ενδείξεις οι μνημονευόμενες στα διάφορα έγγραφα των γαλλικών αρχών οδήγησαν την Επιτροπή στη συναγωγή του συμπεράσματος ότι η μεταφορά της οδηγίας ήταν μόνο τμηματική και ότι έπρεπε να ληφθούν πρόσθετα μέτρα για την εξασφάλιση της πλήρους μεταφοράς της, ιδίως όσον αφορά το άρθρο 6.
- 18 Ελλείψει κοινοποιήσεως των ανακοινωθέντων μέτρων μεταφοράς, η Επιτροπή, με έγγραφο της 21ης Σεπτεμβρίου 1995, απηύθυνε στη Γαλλική Κυβέρνηση αιτιολογημένη γνώμη, καλώντας την να λάβει τα απαιτούμενα μέτρα προκειμένου να συμμορφωθεί προς την εν λόγω αιτιολογημένη γνώμη εντός προθεσμία δύο μηνών από της κοινοποίησώς της.
- 19 Με έγγραφο της 30ής Οκτωβρίου 1995, η Γαλλική Κυβέρνηση κοινοποίησε στην Επιτροπή το διάταγμα 95-631 της 5ης Μαΐου 1995, περί διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων αγρίων ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος (*JORF* της 7ης Μαΐου 1995, σ. 7612). Η απάντηση αυτή των γαλλικών αρχών δεν επέτρεψε στην Επιτροπή να συναγάγει το συμπέρασμα ότι η μεταφορά της οδηγίας στην εσωτερική έννομη τάξη ήταν πλήρης. Πάντως, επειδή στην αιτιολογημένη γνώμη της

21ης Σεπτεμβρίου 1995 είχε παραλειφθεί η μνεία του εγγράφου της 18ης Απριλίου 1995 που είχαν αποστείλει οι γαλλικές αρχές στην Επιτροπή, η τελευταία, με έγγραφο της 31ης Οκτωβρίου 1997, απηύθυνε συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη.

- 20 Με αυτή την αιτιολογημένη γνώμη, η Επιτροπή έκρινε ότι, ελλείψει μεταφοράς του άρθρου 6 της οδηγίας, η Γαλλική Κυβέρνηση στερεί, πρώτον, ενός νομικού καθεστώτος προσαρμοσμένου και σύμφωνου προς το κοινοτικό δίκαιο τους μέλλοντες τόπους κοινοτικής σημασίας οι οποίοι πρέπει να απολαύουν, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας, τέτοιου καθεστώτος από της καταχωρήσεώς τους στον κατάλογο στον οποίο αναφέρεται η παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της ίδιας διατάξεως. Δεύτερον, η Επιτροπή θεώρησε ότι, μη μεταφέροντας το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας, η Γαλλική Δημοκρατία εμποδίζει επίσης τις ΖΕΠ που έχουν ήδη καταχωρηθεί δυνάμει της οδηγίας περί αγρίων πτηνών να υπαχθούν σε ένα νομικό καθεστώς προσαρμοσμένο και σύμφωνο προς το κοινοτικό δίκαιο, αντίθετα προς τις απαιτήσεις του άρθρου 7 της οδηγίας.
- 21 Η Επιτροπή επισήμανε επιπλέον ότι οι διαβιβασθείσες από τη Γαλλική Κυβέρνηση πληροφορίες επιτρέπουν να συναχθεί το συμπέρασμα ότι οι γαλλικές αρχές αντιμετωπίζουν το ενδεχόμενο να καταφύγουν σε σχέδια διαχείρισεως, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας. Η εν λόγω κυβέρνηση δεν υπέδειξε εντούτοις με ποιες διαδικασίες και ποιες πράξεις θα καλυφθούν οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας. Η διάταξη αυτή επιβάλλει όμως σαφώς να τεθεί σε ισχύ, κατά την εκπνοή της προθεσμίας που έχει ταχθεί στις εθνικές αρχές για τη συμμόρφωση προς την οδηγία, ήτοι στις 5 Ιουνίου 1994, ένα νομικό πλαίσιο για την κατάρτιση των αναγκαίων μέτρων διατηρήσεως τα οποία ανταποκρίνονται προς τις αναφερόμενες στα παραρτήματα I και II της οδηγίας οικολογικές απαιτήσεις και συνεπάγονται σχέδια διαχείρισεως και κατάλληλα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα.
- 22 Η Επιτροπή προσθέτει, ότι αν και δεν αγνοεί την ύπαρξη στο γαλλικό δίκαιο ορισμένων μέτρων και ορισμένων διατάξεων για την προστασία της φύσεως, των οποίων έλαβε γνώση ιδίως με την κοινοποίηση των ΖΕΠ σύμφωνα με την οδηγία περί αγρίων πτηνών, οι γαλλικές αρχές δεν διευκρίνισαν εντούτοις τα μέτρα τα οποία, κατά την άποψή τους, ανταποκρίνονται προς τους στόχους της οδηγίας και ιδίως του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2.

- 23 Μη έχοντας λάβει από τις γαλλικές αρχές, μετά την αποστολή της συμπληρωματικής αιτιολογημένης γνώμης, καμία περαιτέρω ανακοίνωση σχετικά με τη λήψη των μέτρων μεταφοράς της οδηγίας, η Επιτροπή αποφάσισε να ασκήσει την παρούσα προσφυγή.
- 24 Με το δικόγραφο της προσφυγής της, η Επιτροπή προβάλλει τις ίδιες αιτιάσεις με εκείνες τις οποίες είχε προβάλει με τη συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη.

Οι αιτιάσεις σχετικά με τη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας

- 25 Όσον αφορά τη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας, η Επιτροπή προβάλλει στην προσφυγή της ότι οι γαλλικές αρχές δεν της κοινοποίησαν τα μέτρα τα οποία θεωρούν ότι ανταποκρίνονται προς τους στόχους των συναφών διατάξεων της οδηγίας.
- 26 Η Γαλλική Κυβέρνηση επικαλείται, στο υπόμνημα αντικρούσεως, έναν κατάλογο υπαρχόντων στο γαλλικό δίκαιο μέτρων τα οποία, κατά την άποψή της, συνιστούν ένα «οπλοστάσιο» νομοθετικών, κανονιστικών και συμβατικών διατάξεων κατάλληλο να εξασφαλίσει αποτελεσματικά την επίτευξη των στόχων της οδηγίας και ιδίως των ανωτέρω διατάξεων.
- 27 Ενόψει της επιχειρηματολογίας αυτής, η Επιτροπή δέχεται, με το υπόμνημα απαντήσεως, ότι η γαλλική κανονιστική ρύθμιση περιλαμβάνει μέτρα προοριζόμενα να επιτρέψουν την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις εν λόγω διατάξεις. Εντούτοις, η Επιτροπή εμμένει ότι δεν υπάρχουν στο γαλλικό δίκαιο ρητές διατάξεις υποχρεώνουσες τις γαλλικές αρχές να εφαρμόζουν στις ΕΖΔ μέτρα διατηρήσεως και προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας. Η Επιτροπή θεωρεί πράγματι ότι η οδηγία συνεπάγεται τουλάχιστον, για να πραγματοποιηθεί ορθά η μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφοι 1 και 2, τη θέσπιση

στη γαλλική εσωτερική έννομη τάξη όχι μόνο των νομικών πράξεων που προορίζονται να εξασφαλίσουν την προστασία των ΕΖΔ, αλλά ακόμη, κυρίως εφόσον οι πράξεις αυτές δεν θεσπίστηκαν με σκοπό την εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, μιας ρητής διατάξεως γενικής ισχύος επιβάλλουσας στις γαλλικές αρχές την υποχρέωση εφαρμογής των εν λόγω πράξεων προστασίας στις περιπτώσεις που προβλέπονται και κατά τα κριτήρια που καθορίζονται από την οδηγία αυτή. Τέτοια εθνική διάταξη θα συνέβαλλε τόσο στη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου όσο και στη νομική ασφάλεια των ιδιωτών, ενισχύοντας τη δυνατότητά τους να επικαλούνται τη μη τήρηση από τις αρμόδιες αρχές της υποχρέωσης λήψεως των κατάλληλων μέτρων προστασίας.

- 28 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι η Επιτροπή, τόσο στην αιτιολογημένη γνώμη όσο και στην προσφυγή της, προσάπτει κατ' ουσίαν στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν δημιούργησε ένα νομικό πλαίσιο για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία των ΕΖΔ υπό την έννοια ότι τα μέτρα αυτά θα προβλέπονταν και θα καθορίζονταν από την εθνική κανονιστική ρύθμιση από τη στιγμή κατά την οποία, σύμφωνα με το άρθρο 23 της οδηγίας, θα θεσπίζονταν οι γενικοί κανόνες συμμορφώσεως προς αυτήν.
- 29 Στην απάντησή της, η Επιτροπή μετάβαλε τις αιτιάσεις της κατά τρόπον ώστε αυτές να θίγουν πλέον το ζήτημα της υπάρξεως, στο κοινοτικό δίκαιο, μιας υποχρέωσης βαρύνουσας τα κράτη μέλη κατά την οποία αυτά είναι υποχρεωμένα να εισαγάγουν στην εσωτερική έννομη τάξη τους ρητές διατάξεις δυνάμει των οποίων οι αρμόδιες εθνικές αρχές είναι υποχρεωμένες να εφαρμόζουν στις ΕΖΔ τα μέτρα διατηρήσεως και προστασίας που προβλέπονται στο άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας.
- 30 Πρέπει όμως να διαπιστωθεί ότι η μεταβολή αυτή βραίνει πέραν μιας απλής διευκρινίσεως των αρχικών αιτιάσεων, υποβάλλοντας έτσι στο Δικαστήριο αιτήματα που δεν είχαν διατυπωθεί ούτε κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ούτε με το δικόγραφο της προσφυγής.

- 31 Τέτοια αιτήματα είναι απαράδεκτα διότι αντιβαίνουν προς τις διατάξεις του άρθρου 38, παράγραφος 1, στοιχείο γ', του Κανονισμού Διαδικασίας, κατά το οποίο οι διάδικοι έχουν την υποχρέωση να καθορίζουν το αντικείμενο της διαφοράς στο δικόγραφο της προσφυγής. Έστω και αν το άρθρο 42 του εν λόγω κανονισμού επιτρέπει, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, την προβολή νέων ισχυρισμών, ένας διάδικος δεν μπορεί να μεταβάλει το ίδιο το αντικείμενο της διαφοράς κατά τη διάρκεια της δίκης. Κατά συνέπεια, το βάσιμο μιας προσφυγής πρέπει να εξετάζεται μόνον ενόψει των αιτημάτων που περιλαμβάνονται στο εισαγωγικό δικόγραφο (βλ. απόφαση της 25ης Σεπτεμβρίου 1979, 232/78, Επιτροπή κατά Γαλλίας, Συλλογή τόμος 1979/II, σ. 323, σκέψη 3).
- 32 Δεδομένου ότι πρέπει να θεωρηθεί ότι η Επιτροπή παραιτήθηκε από τις αιτιάσεις της σχετικά με το άρθρο 6, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας όπως αυτές διατυπώθηκαν αρχικά, η προσφυγή πρέπει συναφώς να απορριφθεί ως απαράδεκτη.
- 33 Λαμβανομένου υπόψη του απαραδέκτου αυτού, παρέλκει η εξέταση του ζητήματος, το οποίο άλλωστε δεν συζητήθηκε κατά τη διάρκεια της δίκης, αν υπάρχει για τα κράτη μέλη υποχρέωση μεταφοράς, ιδίως όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας, πριν η Επιτροπή καταρτίσει τον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας.

Η αιτίαση σχετικά με τη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας

- 34 Πρώτον, όσον αφορά το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας, η Γαλλική Κυβέρνηση δέχεται ότι η υπάρχουσα στο γαλλικό δίκαιο κανονιστική ρύθμιση, σχετικά με την προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον ενός σχεδίου διευθετήσεως, δεν επιτρέπει στις αρμόδιες αρχές, σε όλες τις περιπτώσεις, να αρνούνται τη χορήγηση αδειάς στηριζόμενες στα αρνητικά συμπεράσματα τέτοιας εκτίμησης και αναφέρει ότι καταρτίζει, για να συμμορφωθεί συναφώς προς την οδηγία, διατάξεις συμπληρωματικές της ισχύουσας νομοθεσίας.

- 35 Απεναντίας, η κυβέρνηση αυτή, επικαλούμενη ιδίως τον νόμο αριθ. 76-629, της 10ης Ιουλίου 1976, περί προστασίας της φύσεως (*JORF* της 12ης και 13ης Ιουλίου 1976, σ. 4203), αμφισβητεί το βάσιμο των ισχυρισμών της Επιτροπής κατά τους οποίους η νομοθεσία αυτή δεν επιτρέπει στις αρμόδιες εθνικές αρχές την πλήρη εκπλήρωση της προβλεπόμενης στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας υποχρέωσης κατά την οποία πρέπει να διενεργείται προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων κάθε σχεδίου μη άμεσα συνδεδεμένου ή αναγκαίου για τη διαχείριση του τόπου αλλά ικανού να τον επηρεάσει σημαντικά.
- 36 Συναφώς, δεν αμφισβητείται μεν ότι υπάρχουν στο γαλλικό δίκαιο παλαιοί ήδη κανόνες και ειδικότερα οι προβλεπόμενοι στον νόμο αριθ. 76-629 οι οποίοι επιβάλλουν την υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεως των επιπτώσεων επί του περιβάλλοντος, όπως προβλέπεται από την οδηγία, απόκειται όμως στις αρμόδιες για τη μεταφορά της οδηγίας εθνικές αρχές να φροντίζουν ώστε τέτοιοι κανόνες να εξασφαλίζουν πράγματι, κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή, την πλήρη εφαρμογή της οικείας κοινοτικής διατάξεως.
- 37 Επισημαίνεται λοιπόν ότι, όσον αφορά δύο από τα τρία ζητήματα σχετικά με τους υπάρχοντες εθνικούς κανόνες ως προς τα οποία η Επιτροπή υποστηρίζει ότι δεν επιτρέπουν την εξασφάλιση πλήρους τηρήσεως των υποχρεώσεων της οδηγίας, η μεταφορά της οδηγίας αυτής δεν είναι αρκούντως σαφής και ακριβής.
- 38 Η διαπίστωση αυτή δεν ισχύει σχετικά με την πρώτη επίκριση την οποία διατυπώνει η Επιτροπή. Όσον αφορά πράγματι τον ισχυρισμό της Επιτροπής κατά τον οποίο οι ισχύοντες στη Γαλλία κανόνες δεν εξασφαλίζουν την εκτίμηση των επιπτώσεων σχετικά με «σχέδια» ικανά να επηρεάσουν σημαντικά τους τόπους, είναι αληθές, όπως επισημαίνει ο γενικός εισαγγελέας στα σημεία 32 έως 34 των προτάσεών του, ότι η οδηγία δεν παρέχει ορισμό της έννοιας του «σχεδίου» και ότι το γαλλικό δίκαιο επιβάλλει τη διενέργεια προηγούμενης εκτιμήσεως των επιπτώσεων επί του τόπου των εργασιών και σχεδίων διευθετήσεως καθώς και των σχεδίων πολεοδομίας, σύμφωνα με το άρθρο 2 του νόμου αριθ. 76-629. Δεν είναι δυνατό υπό τις συνθήκες αυτές να θεωρηθεί ως αποδεδειγμένο ότι οι ισχύουσες γαλλικές διατάξεις δεν συνιστούν ικανοποιητική μεταφορά της έννοιας του «σχεδίου» στην οποία αναφέρεται το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας.

- 39 Όσον αφορά απεναντίας τον μη αμφισβητούμενο ισχυρισμό της Επιτροπής κατά τον οποίο οι υπάρχοντες γαλλικοί κανόνες αποκλείουν από την εκτίμηση των επιπτώσεων επί του τόπου, κατά παράβαση των διατάξεων της οδηγίας, ορισμένα σχέδια λόγω του κόστους ή του αντικειμένου τους, πρέπει να διαπιστωθεί ότι τέτοιοι αποκλεισμοί δεν μπορούν να δικαιολογηθούν από τη διακριτική εξουσία των κρατών μελών η οποία, κατά την άποψη της Γαλλικής Κυβέρνησης, απορρέει από τη διατύπωση «είναι δυνατό να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο». Αρκεί συναφώς η επισήμανση ότι, εν πάση περιπτώσει, η διάταξη αυτή δεν μπορεί να επιτρέψει σε κράτος μέλος να θεσπίζει εθνικούς κανόνες βάσει των οποίων απαλλάσσονται γενικώς, από την υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων επί του τόπου, σχέδια διευθετήσεως είτε λόγω του χαμηλού ποσού των προγραμματιζομένων δαπανών, είτε λόγω του ειδικού χαρακτήρα των οικείων τομέων δραστηριότητας.
- 40 Τέλος, όσον αφορά τον ισχυρισμό της Επιτροπής κατά τον οποίο ουδεμία διάταξη του γαλλικού δικαίου συνδέει την υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με τους «στόχους διατήρησης» του τόπου, αντίθετα προς τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, διαπιστώνεται ότι ουδεμία από τις διατάξεις στις οποίες αναφέρεται η Γαλλική Κυβέρνηση στα υπομνήματά της επιβάλλει να εξετάζονται, κατά την εκτίμηση, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις των σχεδίων διευθετήσεως ενόψει ειδικότερα των στόχων διατηρήσεως του τόπου. Πρέπει συνεπώς να συναχθεί το συμπέρασμα ότι αυτές οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεν έχουν μεταφερθεί κατά τρόπο αρκούντως σαφή και ακριβή στο γαλλικό δίκαιο.
- 41 Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι, όσον αφορά δύο από τα τρία ζητήματα τα οποία αναλύθηκαν στις σκέψεις 38 έως 40 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας δεν αποτέλεσε αντικείμενο αρκούντως σαφούς και ακριβούς μεταφοράς στη γαλλική εσωτερική έννομη τάξη· κατά συνέπεια, η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να θεωρηθεί συναφώς βάσιμη.

- 42 Δεύτερον, όσον αφορά τη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας, η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν μετέφερε στο εσωτερικό δίκαιο τις ουσιαστικές προϋποθέσεις οι οποίες τίθενται στο άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας, προκειμένου για την πραγματοποίηση ενός σχεδίου παρά τα αρνητικά πορίσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων επί του τόπου και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων.
- 43 Αρκεί συναφώς η διαπίστωση ότι η Γαλλική Κυβέρνηση δέχεται ότι δεν θέσπισε τους αναγκαίους κανόνες προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6, παράγραφο 4, της οδηγίας.
- 44 Βάσει των ανωτέρω, πρέπει να αναγνωρισθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 45 Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα. Σύμφωνα όμως με το άρθρο 69, παράγραφος 3, πρώτο εδάφιο, το Δικαστήριο μπορεί να αποφασίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων. Δεδομένου ότι η Επιτροπή και η Γαλλική Δημοκρατία ηττήθηκαν εν μέρει, κάθε διάδικος πρέπει να φέρει τα δικά του έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (πέμπτο τμήμα)

αποφασίζει:

- 1) Η Γαλλική Δημοκρατία, μη θεσιίζοντας εντός της ταχθείσας προθεσμίας όλες τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις προκειμένου να συμμορφωθεί προς το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει δυνάμει της οδηγίας αυτής.**

- 2) Απορρίπτει κατά τα λοιπά την προσφυγή.**

- 3) Κάθε διάδικος θα φέρει τα έξοδά του.**

Edward

Moitinho de Almeida

Gulmann

Puissochet

Jann

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 6 Απριλίου 2000.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του πέμπτου τμήματος

R. Grass

D. A. O. Edward