

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ  
SIEGBERT ALBER

της 27ης Ιουνίου 2002<sup>1</sup>

**I — Εισαγωγή**

**II — Οι εφαρμοστέες διατάξεις**

*Η οδηγία για την προστασία των πτηνών*

1. Η Επιτροπή έχει κινηθεί την παρούσα διαδικασία κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας λόγω παραβίασεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών<sup>2</sup> (στο εξής: οδηγία για την προστασία των πτηνών). Αφενός, προσάπτει σε αυτό το κράτος μέλος ότι γενικώς δεν καθόρισε εγκαίρως σε επαρκή βαθμό ιδιαίτερες ζώνες προστασίας οι οποίες θα έπρεπε να έχουν καθορισθεί ως τέτοιες σύμφωνα με τις προπαρατεθείσες διατάξεις. Αφετέρου, ότι δεν καθόρισε κυρίως την *plaine des Mauges* ως ζώνη προστασίας. (Οι επίδικες εκτάσεις καταγράφονται, μεταξύ άλλων, στα σημεία 23 και 59 παρακάτω).

2. Η οδηγία για την προστασία των πτηνών αφορά, δυνάμει του άρθρου 1, παράγραφος 1, πρώτη φράση, τη διατήρηση όλων των ειδών των πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών στο οποίο εφαρμόζεται η Συνθήκη.

3. Το άρθρο 2 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη υιοθετούν όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διατηρηθεί ή να προσταρμοσθεί ο πληθυσμός όλων των ειδών των πτηνών που αναφέρονται στο άρθρο 1 σε ένα επίπεδο που να ανταποκρίνεται ιδιαίτερα στις οικολογικές, επιστημονικές και μορφωτικές απαιτήσεις, λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις.»

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — Οδηγία του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979 (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202), όπως τροποποιήθηκε τελευταία από την οδηγία 97/49/ΕΚ της Επιτροπής, της 29ης Ιουλίου 1997 (ΕΕ L 223, σ. 9).

4. Το άρθρο 3 έχει ως εξής:

«1. Λαμβάνοντας υπόψη τις αναφερόμενες στο άρθρο 2 απαιτήσεις τα κράτη μέλη λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διαφυλαχθεί, διατηρηθεί ή αποκατασταθεί για όλα τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 είδη πτηνών μια επαρκής ποικιλία και επιφάνεια οικοτόπων.

2. Η διαφύλαξη, η συντήρηση και η αποκατάσταση των βιοτόπων και των οικοτόπων περιλαμβάνουν προπάντων τα ακόλουθα μέτρα:

α) δημιουργία ζωνών προστασίας·

β) συντήρηση και διευθέτηση σύμφωνα με τις οικολογικές απαιτήσεις των οικοτόπων που βρίσκονται στο εσωτερικό και στο εξωτερικό των ζωνών προστασίας·

γ) αποκατάσταση των κατεστραμμένων βιοτόπων·

δ) δημιουργία βιοτόπων.»

5. Το άρθρο 4 αφορά τα ιδιαίτερα μέτρα προστασίας που ισχύουν ιδίως για τα αναφερόμενα στο παράρτημα I είδη πτηνών και για τα μη αναφερόμενα στο παράρτημα αυτό αποδημητικά είδη. Το άρθρο αυτό έχει ως εξής:

«1. Για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα I προβλέπονται μέτρα ειδικής διατήρησης, που αφορούν τον οικοτόπο τους, για να εξασφαλισθεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών αυτών στη ζώνη εξαπλώσεώς τους.

Για το 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 έχουν ανάγκη ιδιαίτερης προσοχής, λόγω ιδιοτυπίας του οικοτόπου τους.

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

4. [...]»

Τα κράτη μέλη κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, 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 Ι, των οποίων η έλευση 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 το σκοπό αυτό τα κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των υγροτόπων, και ιδίως όσων έχουν διεθνή σπουδαιότητα.

3. Τα κράτη μέλη διαβιβάζουν στην Επιτροπή όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για να μπορεί αυτή να παίρνει τις κατάλληλες πρωτοβουλίες για τον αναγκαίο συντονισμό ώστε οι αναφερόμενες στις παραγράφους 1, αφενός, και 2, αφετέρου, του παρόντος άρθρου ζώνες να αποτελούν ένα συναφές δίκτυο, που θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις προστασίας των ειδών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία.

### III — Τα περιστατικά και η μέχρι τώρα διαδικασία

6. Η προσφυγή λόγω παραβάσεως κράτους μέλους ανάγεται σε δύο χωριστές υποθέσεις: στην υπόθεση της Επιτροπής 97/2004, η Επιτροπή απέστειλε στις 23 Απριλίου 1998, έγγραφο οχλήσεως προς τη Γαλλική Κυβέρνηση λόγω παραβάσεως του άρθρου 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών, η οποία απάντησε σ' αυτό με έγγραφο της 13ης Νοεμβρίου 1998. Η Επιτροπή διατύπωσε με το έγγραφο αυτό την αιτίαση ότι οι γαλλικές αρχές δεν προέβησαν επαρκώς σε ταξινόμηση σε ζώνες ειδικής προστασίας των πτηνών από απόψεως του αριθμού τους, της επιφάνειάς τους και της ποικιλίας των ειδών. Μεταξύ του Νοεμβρίου 1998 και της 25ης Φεβρουαρίου 2000, η Γαλλία ανακοίνωσε στην Επιτροπή την ταξινόμηση οκτώ νέων ζωνών ειδικής προστασίας. Με έγγραφο της 29ης Νοεμβρίου 1999, το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος εξέθεσε τις από κοινού με τους νομάρχες καταβληθείσες προσπάθειες όσον αφορά τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας για την προστασία των πτηνών, αναφερόμενο συγχρόνως στην αναγκαία μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας για τους οικοτόπους και τις ανάγκες του κυνηγιού.

7. Δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι τα μέτρα αυτά δεν μπορούσαν να απο-

δυναμώσουν τις αιτιάσεις που περιείχε το έγγραφο οχλήσεως, απηύθυνε στη Γαλλική Κυβέρνηση, στις 4 Απριλίου 2000, αιτιολογημένη γνώμη, τάσσοντας προθεσμία δύο μηνών. Με έγγραφο της 13ης Απριλίου 2001 η Γαλλική Κυβέρνηση ανακοίνωσε την ταξινόμηση δύο επιπλέον ζωνών προστασίας συνολικής εκτάσεως 25 428 εκταρίων.

8. Η υπόθεση 92/4527 της Επιτροπής προέκυψε κατόπιν μιας καταγγελίας η οποία είχε ως αντικείμενο την απειλή της περιοχής προστασίας της φύσεως της plaine des Maures λόγω διαφόρων σχεδίων ανεγέρσεως εγκαταστάσεων, μεταξύ άλλων αυτό το πάροχο αναψυχής Bois de Bouis στο Vidauban. Στις 22 Ιουνίου 1994, η Επιτροπή απηύθυνε έγγραφο οχλήσεως προς τη Γαλλική Κυβέρνηση με το οποίο της προσήπτε τη μη τήρηση των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών όσον αφορά τη ζώνη της plaine des Maures. Μέχρι το 1997, διεξήχθη συναφώς αλληλογραφία μεταξύ της Επιτροπής και της Γαλλικής Κυβερνήσεως στο πλαίσιο της οποίας η εν λόγω Κυβέρνηση εξέφρασε κατ' επανάληψη την προθυμία της να προστατεύσει τη ζώνη της plaine des Maures.

9. Δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε τη γνώμη ότι η Γαλλία δεν εκπλήρωσε εντούτοις τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για την προστασία των πτηνών όσον αφορά την plaine des Maures, απηύθυνε στη Γαλλική Κυβέρνηση, στις 19 Δεκεμβρίου 1997, αιτιολογημένη γνώμη, τάσσοντας προθεσμία δύο μηνών. Με έγγραφο της 5ης Νοεμβρίου 1998, η Γαλλική Κυβέρνηση ανακοίνωσε την ταξινόμηση μιας εκτάσεως 879 εκταρίων της

plaine des Maures ως ιδιαίτερης ζώνης προστασίας. Η μελέτη για τον χαρακτηρισμό των σημαντικών ζωνών για τη διατήρηση των πτηνών στη Γαλλία (στο εξής: ZICO<sup>3</sup>) χαρακτήρισε 7 500 εκτάρια της plaine des Maures ως ιδιαίτερος άξια προστασίας ζώνη για την προστασία των πτηνών.

10. Με δικόγραφο της 11ης Μαΐου 2001, που πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 16 Μαΐου 2001 η Επιτροπή άσκησε προσφυγή κατά της Γαλλικής Δημοκρατίας ζητώντας:

- να αναγνωρισθεί ότι η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, και από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθόσον δεν ταξινόμησε σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη που είναι τα πλέον κατάλληλα για την προστασία των αγρίων πτηνών του παραρτήματος I της οδηγίας και των αποδημητικών πτηνών, ιδίως δε μια επαρκώς μεγάλη έκταση της plaine des Maures·
- να καταδικασθεί η Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

3 — Γαλλικό αρκτικόλεξο για τη «σημαντική ζώνη για τη διατήρηση των πτηνών».

11. Η Γαλλική Δημοκρατία αναγνωρίζει ότι έπρεπε να προβεί στην ταξινόμηση και άλλων ζωνών προστασίας προκειμένου να ανταποκριθεί στις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών, όπως έπραξε ήδη με την ταξινόμηση επιπλέον 3 658 εκταρίων στη ζώνη της plaine des Maures. Ζητεί εντούτοις από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η υποχρέωση που υπέχουν τα κράτη μέλη από το άρθρο 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών δεν σημαίνει ότι κάθε ζώνη, που αναφέρεται στους παρατιθέμενους από την Επιτροπή καθορισμούς (όπως στον κατάλογο ZICO 1994 ή στον κατάλογο IBA 2000<sup>4</sup>) πρέπει να ταξινομείται ως ζώνη προστασίας ή να δικαιολογείται η ταξινόμησή της.

12. Θα επανέλθω στους ισχυρισμούς των διαδίκων στο πλαίσιο των νομικών ζητημάτων που ανακύπτουν.

#### **IV — Επί του λόγου της προσφυγής που αφορά τη γενικώς μη τήρηση της οδηγίας για την προστασία των πτηνών**

##### *1. Ισχυρισμοί των διαδίκων*

13. Η *Επιτροπή* προβάλλει παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας για την προστασία των

πτηνών, δεδομένου ότι η Γαλλική Δημοκρατία δεν προέβη σε επαρκή ταξινόμηση ζωνών ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) κατά την έννοια αυτής της διατάξεως τόσο όσον αφορά τον αριθμό, τις επιφάνειες όσο και τον πλούτο σε ποικιλίες και την ορνιθολογική ποιότητα των ζωνών. Αυτό δεν το αμφισβητεί η Γαλλική Κυβέρνηση ούτε βάσει των, κατά την άποψη της Επιτροπής οριακών, περαιτέρω ταξινομήσεων που πραγματοποιήθηκαν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας. Με την εκπονή της 30ής Απριλίου 2001, είχαν ταξινομηθεί μόνο 116 ΖΕΠ, οι οποίες περιελάμβαναν μια επιφάνεια μόνο 8 628 km<sup>2</sup> πράγμα που αντιστοιχεί στο 1,6 % της επικρατείας. Η μελέτη για τον χαρακτηρισμό των ζωνών που έχουν σημασία για τη διατήρηση των πτηνών στη Γαλλία (ZICO 1994, λεπτομέρειες ως προς αυτούς που παράγγειλαν και αυτούς που κατάρτισαν τη μελέτη βλ. στο σημείο 34) ταξινομεί 285 ζώνες με συνολική επιφάνεια 44 200 km<sup>2</sup>, ως τέτοιες ζώνες, πράγμα που συνιστά το 8,1 % της επικρατείας. Επομένως, η Γαλλική Δημοκρατία έχει προβεί μέχρι τούδε στην ταξινόμηση μόνο του 40,7 % του αριθμού και του 18,2 % των επιφανειών των αναφερομένων στη ZICO 1994 ζωνών προστασίας. Συνολικώς, σε σύγκριση με τα άλλα κράτη μέλη πρόκειται για τη μικρότερη σε σχέση με την επικράτεια προοριζόμενη αποκλειστικώς για την προστασία των πτηνών επιφάνεια.

14. Η *Επιτροπή* εκθέτει λεπτομερώς, αναφερόμενη και στη ZICO 1994 (και κατά την περαιτέρω διαδικασία επίσης στην IBA 2000), σε ποιες ζώνες, κατά την άποψή της, δεν υπάρχουν παραλείψεις. Όμως, χωρίς περί του αντιθέτου επιστημονική απόδειξη, η Γαλλική Κυβέρνηση οφείλει να ταξινομήσει όλες τις αναφερόμενες στον κατάλογο ZICO 1994 (ή στην IBA 2000) ζώνες ως ΖΕΠ. Αυτό προκύπτει από το ότι η οδηγία για την προστασία των πτηνών παρέχει μεν στο κράτος

4 — Μελέτη «Important Bird Areas in the European Community».

μέλος περιθώρια εκτιμήσεως κατά την ταξινομήση, πλην όμως το κράτος μέλος οφείλει να τηρεί τους προστατευτικούς σκοπούς και τις προϋποθέσεις της οδηγίας. Συγκεκριμένα, πρέπει να προβαίνει τόσο ποσοτικώς όσο και ποιοτικώς σε επαρκή ταξινόμηση ζωνών, ενώ οφείλει να λαμβάνει υπόψη τα επιστημονικώς αποδεδειγμένα φυσικά δεδομένα προκειμένου να διασφαλισθεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των προστατευομένων ειδών. Η ΖΙCΟ 1994 περιέχει συναφώς τα καλύτερα και πλέον ενημερωμένα στοιχεία. Ο κατάλογος ΙΒΑ που δημοσιεύτηκε το 2000, και επομένως αποτελεί τον πλέον ενημερωμένο επιστημονικό κατάλογο ΙΒΑ, αντιστοιχεί πλήρως, εκτός από εφτά ζώνες προστασίας που δεν αναφέρονται πλέον, προς τον κατάλογο ΖΙCΟ 1994 στον οποίο στηρίζεται η Επιτροπή στην παρούσα διάδικασία και του οποίου το κύρος για τη Γαλλία αναγνωρίζει εξάλλου η Γαλλική Κυβέρνηση με το υπόμνημά της αντικρούσεως.

15. Ο αναφερόμενος από τη Γαλλική Δημοκρατία χαρακτήρας της ΖΙCΟ 1994 ως μιας πρώτης, ακόμα αόριστης, καταγραφής διαψεύδεται από το γεγονός ότι αυτή καταρτίστηκε, όπως το ίδιο το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος εκθέτει στην εισαγωγή, για τη δημιουργία μιας σταθερής επιστημονικής βάσεως για τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Λόγω της δημοσιεύσεώς της από το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος, ο καθορισμός των κατάλληλων ζωνών για την προστασία των πτηνών πραγματοποιήθηκε όχι από την Επιτροπή αλλά από την ίδια τη Γαλλική Κυβέρνηση σύμφωνα με την κατανομή αρμοδιοτήτων της οδηγίας για την προστασία των πτηνών.

16. Μη τήρηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο δεν μπορεί, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, να δικαιολογηθεί από εσωτερικές δυσχέρειες από τη δέσμευση ικανοτήτων συνεπεία της ταξινόμησης του δικτύου Natura 2000 ή τις απαιτήσεις της θήρας. Επίσης, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι δεν είναι δυνατή η αποφυγή της υποχρεώσεως ταξινόμησης σε ζώνες προστασίας μέσω της λήψεως άλλων προστατευτικών μέτρων. Η αρχή της αναλογικότητας τηρήθηκε.

17. Η Γαλλική Κυβέρνηση αναφέρεται κατ' αρχάς στο ότι από τις 30 Απριλίου 2001 έχει χαρακτηρίσει τον ορεινό όγκο του Fontainebleau, που περιλαμβάνει 28 086 εκτάρια, ως επιπλέον ΖΕΠ και ότι επεξέτεινε τη ζώνη προστασίας του Pinaill και του Moulière κατά 4 326 εκτάρια καθώς και τη ζώνη της plaine des Maures κατά 3 658 εκτάρια, ώστε η ζώνη αυτή έφτασε τα 4 700 εκτάρια, πράγμα που συνιστά, στις 17 Ιουλίου 2001, ένα σύνολο 117 ΖΕΠ, δηλαδή 41 % του απαιτούμενου με τον κατάλογο ΖΙCΟ 1994 αριθμού και 19 % των απαιτούμενων με αυτόν επιφανειών. Εντούτοις, η Γαλλική Κυβέρνηση παραδέχεται ότι απαιτούνται περαιτέρω προσπάθειες για να εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία για την προστασία των πτηνών τις οποίες προτίθεται να καταβάλει. Οι καθυστερήσεις κατά τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο είναι όμως αναπόφευκτες ως προς την επίσης προκύπτουσα από την οδηγία υποχρέωση δημιουργίας του δικτύου Natura 2000 λόγω των αναγκαίων νομοθετικώς προσαρμογών των περιόδων θήρας.

18. Η Επιτροπή υπερέβη εντούτοις τις αρμοδιότητές της και παραβιάζει την αρχή

της επικουρικότητας και της αναλογικότητας εφόσον προβάλλει την αξίωση ότι όλες οι αναφερόμενες στους καταλόγους ΖΙΣΟ 1994 και ΙΒΑ 2000 ζώνες πρέπει να ταξινομηθούν ως ζώνες ειδικής προστασίας. Τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται προς τούτο βάσει της οδηγίας για την προστασία των πτηνών, διότι ανήκει στη διακριτική τους ευχέρεια ο προσδιορισμός των καταλλήλων ζωνών. Η Επιτροπή μπορεί μεν να προσάπτει σε κράτος μέλος ότι γενικώς προέβη στην κατάταξη πολύ λίγων ζωνών ή προφανώς όχι των πλέον καταλλήλων, όχι όμως ότι δεν προέβη στην κατάταξη συγκεκριμένης ζώνης.

19. Αυτό προκύπτει από την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας (απόφαση της 18ης Μαρτίου 1999, C-166/97, Συλλογή 1999, σ. I-1719) και από τη φύση του καταλόγου ΖΙΣΟ 1994 ως μιας απλώς συνοπτικής γενικής εικόνας από την οποία το κράτος δεν πρέπει σε μεγάλο βαθμό να αποκλίνει. Πράγματι, η ΖΙΣΟ 1994 δεν αποτελεί καταγραφή των πλέον καταλλήλων ζωνών για την προστασία των πτηνών. Το γεγονός ότι οι γαλλικές αρχές συνέβαλαν στην κατάρτιση ή συνέπραξαν στη δημοσίευση του καταλόγου αυτού δεν επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι αναγνωρίστηκε ο δεσμευτικός του χαρακτήρας. Ο γενικός χαρακτήρας των συνθετικών στοιχείων του καταλόγου γίνεται επίσης αντιληπτός από το ότι στον κατάλογο περιελήφθησαν επίσης και καλλιεργήσιμες εκτάσεις οι οποίες καθ' εαυτές δεν μπορούν να θεωρηθούν ως οι πλέον κατάλληλες για την προστασία των πτηνών. Θα ήταν υπερβολικό το να πρέπει να ταξινομηθούν και οι 223 από τις συνολικώς 285 ζώνες, τις οποίες η ΖΙΣΟ 1994 αναφέρει με τους χαρακτηρισμούς «ζώνες αυξημένου ενδιαφέροντος για την προ-

στασία των πτηνών» και «σημαντικού ενδιαφέροντος», πράγμα που ήδη προκύπτει από την ύπαρξη μιας διαβαθμίσεως ενδιαφέροντος. Επομένως, πρέπει να τίθεται το ερώτημα αν η ζώνη μπορεί πράγματι να εξυπηρετήσει αισθητά την προστασία των πτηνών. Δεν πρέπει επίσης να παραβλέπεται ότι από τα αναφερόμενα 116 είδη πτηνών στο παράρτημα Ι της οδηγίας, 100 προστατεύονται σε τουλάχιστον μία ζώνη.

20. Η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται περαιτέρω ότι κάθε ΖΕΠ ταξινομηθείσα από αυτή στο πλαίσιο μιας ΖΙΣΟ αποτελεί το πλέον κατάλληλο τμήμα αυτής για την προστασία των πτηνών. Αντιστοίχως πρέπει να επιχειρείται η εκτίμηση του βαθμού της ταξινομήσεως βάσει του αριθμού των αναφερομένων στον κατάλογο ΖΙΣΟ και όχι βάσει μεγέθους της επιφανείας. Επίσης, η (ποσοσιαία) σχέση των προστατευομένων ζωνών στο σύνολο της επικράτειας δεν αποτελεί κατάλληλο κριτήριο.

21. Από τον όρο «κυρίως» στο άρθρο 4, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο, μπορεί να συναχθεί ότι και άλλες ταξινομήσεις εκτός από τις ΖΕΠ μπορούν να ανταποκρίνονται στα οριζόμενα από την οδηγία. Περαιτέρω, η Επιτροπή πρέπει να λαμβάνει υπόψη την αρχή της αναλογικότητας και άλλα επίσης συμφέροντα.

## 2. Εκτίμηση

22. Η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν ταξινομήσε επαρκώς,

ούτε ποιοτικώς ούτε ποσοτικώς, περιοχές ως ΖΕΠ, οι οποίες σύμφωνα με ορνιθολογικά κριτήρια και βάσει αξιόπιστων επιστημονικών ερευνών είναι οι πλέον κατάλληλες για τη διατήρηση των οικείων ειδών. Εκθέτει λεπτομερώς τις αντίστοιχες περιοχές, οι οποίες χαρακτηρίζονται τόσο στον γαλλικό κατάλογο ΖΙCΟ 1994 όσο και στη μελέτη για την ΙΒΑ 2000 ως περιοχές οι οποίες ξεχώρισαν ως ζώνες που έχουν σημασία για τη διατήρηση των αγριών πτηνών.

αποφάσεως της 19ης Μαΐου 1998 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών<sup>5</sup>:

«Έτσι, εφόσον αποδεικνύεται ότι ένα κράτος μέλος κατέταξε σε ΖΕΠ εδάφη των οποίων ο συνολικός αριθμός και η συνολική επιφάνεια υπολείπονται προδήλως του αριθμού και της συνολικής επιφάνειας των θεωρουμένων ως των πλέον κατάλληλων εδαφών για τη διατήρηση των οικείων ειδών, διαπιστώνεται ότι το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.»

23. Η διάσταση μεταξύ της δέουσας και της πραγματικής αξίας είναι εν προκειμένω σημαντική ακόμη και αν ληφθεί ως πρόχειρο κριτήριο ο κατάλογος ΖΙCΟ 1994: σε 285 περιοχές αναφερόμενες στον κατάλογο ως ζώνες που έχουν σημασία για τη διατήρηση των πτηνών (ΖΙCΟ), με συνολική επιφάνεια 44 200 km<sup>2</sup> και ποσοστό 8,1 % της επικράτειας, αντιπαρατίθενται 116 ταξινομηθείσες από τη Γαλλία ΖΕΠ, με επιφάνεια 8 628 km<sup>2</sup>, πράγμα που αντιστοιχεί στο 1,6 % της επικράτειας.

25. Αν όμως, ενόψει του ότι η Επιτροπή αναμένει από τη Γαλλία να προβεί στην ταξινόμηση ως ΖΕΠ όλων των χαρακτηριζομένων ΖΙCΟ στη μελέτη ΖΙCΟ 1994 ή ΙΒΑ 2000, θελήσει κανείς να διαπιστώσει επακριβώς τον βαθμό της εκ μέρους της Γαλλικής Δημοκρατίας παραβάσεως, απαιτείται εξέταση της από απόψεως καθιρόντων καταστάσεως, η οποία προκύπτει για τα κράτη μέλη από την οδηγία για την προστασία των πτηνών.

24. Η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε τα αριθμητικά αυτά στοιχεία και παραδέχθηκε ότι δεν ταξινόμησε επαρκώς ζώνες ως ΖΕΠ ούτε από απόψεως επιφάνειας ούτε από απόψεως αριθμού. Επομένως, θα μπορούσε ήδη εδώ να γίνει δεκτή άνευ ετέρου η ζητούμενη από την Επιτροπή αναγνώριση της παραβάσεως κράτους μέλους όπως το Δικαστήριο έκρινε ήδη στη σκέψη 63 της

26. Κατ' αρχάς πρέπει να τεθεί το ερώτημα αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο, με τον όρο «κυρίως» ([...] κατατάσσουν *κυρίως* σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα [...]), προβλέπει επίσης μια άλλη κατάταξη εκτός από αυτή σε ζώνες ειδικής προστασίας, όπως ελλαμβάνει

<sup>5</sup> — C-3/96, Συλλογή 1998, σ. I-3031.



η Γαλλική Κυβέρνηση. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών το Δικαστήριο εξέθεσε στις σκέψεις 55 έως 58 τα ακόλουθα:

«Διαπιστώνεται, πρώτον, ότι, αντιθέτως προς τα όσα υποστηρίζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση κατατάξεως σε ΖΕΠ των πλέον καταλλήλων εδαφών, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα Ι, από την οποία δεν μπορούν να απαλλαγούν θεσπίζοντας άλλα μέτρα ειδικής διατηρήσεως.

Πράγματι, από τη διάταξη αυτή, όπως ερμηνεύθηκε από το Δικαστήριο, προκύπτει ότι, αν το έδαφος κράτους μέλους φιλοξενεί τέτοια είδη, το τελευταίο οφείλει να καθορίσει, γι' αυτά, ιδίως ΖΕΠ (βλ. απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1991, C-334/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 1991, σ. I-93, σκέψη 10).

Αυτή η ερμηνεία της υποχρεώσεως κατατάξεως είναι, εξάλλου, σύμφωνη προς το ειδικό και ενισχυμένο σύστημα προστασίας που προβλέπει το άρθρο 4 της οδηγίας ιδίως για τα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι (βλ. απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds, Συλλογή 1996, σ. I-3805, σκέψη 23), πολύ περισσότερο δε που και το άρθρο 3 προβλέπει, για όλα τα καλυπτόμενα από την

οδηγία είδη, ότι η διαφύλαξη, η συντήρηση και η αποκατάσταση των βιοτόπων και των οικοτόπων περιλαμβάνουν προπάντων μέτρα όπως η δημιουργία ζωνών προστασίας.

Εξάλλου, όπως ο γενικός εισαγγελέας τόνισε στην παράγραφο 33 των προτάσεών του, αν τα κράτη μέλη μπορούν να απαλλαγούν από την υποχρέωση κατατάξεως των ΖΕΠ εφόσον κρίνουν ότι άλλα ειδικά μέτρα διατηρήσεως επαρκούν για να διασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των αναφερομένων στο παράρτημα Ι ειδών, ο στόχος της δημιουργίας ενός συνεκτικού δικτύου ΖΕΠ, όπως προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 3, της οδηγίας, κινδυνεύει να μην επιτευχθεί.»

27. Έτσι, το Δικαστήριο έχει διαπιστώσει ήδη ότι το άρθρο 4 απαιτεί από τα κράτη μέλη να ταξινομήσουν ΖΕΠ, πράγμα που δεν μπορεί να επιτευχθεί με την εφαρμογή άλλων μέτρων προστασίας ή την πρόβλεψη άλλων κατατάξεων εκτός από αυτή σε ζώνες προστασίας.

28. Κατ' αυτόν τον τρόπο, επίσης, ο όρος «κυρίως» δεν στερείται της νομικής εννοίας. Αφενός, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν αυτό ακριβώς το μέτρο προκειμένου να προστατευθούν οι βιότοποι των αναφερομένων στο παράρτημα Ι ειδών. Αυτό καταδεικνύει μια σύγκριση με το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας, κατά

το οποίο για όλα τα είδη πτηνών, δηλαδή όχι μόνο για τα αναφερόμενα στο παράρτημα I, εκτός από τη δημιουργία ζωνών προστασίας είναι δυνατά και άλλα μέτρα προστασίας όπως η δημιουργία βιοτόπων.

άλλο σημείο αυτής κριτήρια, που δεσμεύουν το κράτος μέλος κατά την άσκηση της διακριτικής του ευχέρειας. Το Δικαστήριο εξέθεσε ήδη συναφώς στη σκέψη 26 της απόφασης της 2ας Αυγούστου 1993 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας<sup>6</sup> τα εξής:

29. Επιπροσθέτως, ο όρος αυτός πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι κράτος μέλος μπορεί κατ' ελεύθερη επιλογή να προβεί σε ταξινόμηση σε ΖΕΠ και άλλων εδαφών παράλληλα με τα πλέον κατάλληλα εδάφη.

«Καίτοι είναι αληθές ότι τα κράτη μέλη έχουν ορισμένα περιθώρια εκτιμήσεως όσον αφορά την επιλογή των ζωνών ειδικής προστασίας, είναι επίσης αληθές ότι η κατάταξη των ζωνών αυτών διέπεται από ορισμένα κριτήρια ορνιθολογικής φύσεως που καθορίζονται από την οδηγία, όπως η παρουσία πτηνών που απαριθμούνται στο παράρτημα I, αφενός, και ο χαρακτηρισμός ενός οικοτόπου ως υγροτόπου, αφετέρου.»

30. Περαιτέρω, οι διάδικοι ερίζουν ως προς το ζήτημα από ποια κριτήρια εξαρτάται η ποιότητα και η ποσότητα των ζωνών προστασίας που πρέπει να ταξινομηθούν. Η οδηγία για την προστασία των πτηνών απαιτεί στο άρθρο 4 να κατατάσσονται «σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πλέον κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών αυτών». Επομένως, η υποχρέωση αυτή εμπεριέχει, αφενός, κάποια περιθώρια εκτιμήσεως, δεδομένου ότι απόκειται στα κράτη μέλη να ταξινομήσουν εδάφη ως ζώνες προστασίας. Αφετέρου, πρέπει συναφώς να πρόκειται για τα εδάφη τα πλέον κατάλληλα σε αριθμό και επιφάνεια για τη διατήρηση αυτών των ειδών (νοούνται τα απαριθμούμενα στο παράρτημα I είδη). Ο όρος «κατάλληλα» συνιστά μια αόριστη νομική έννοια, η οποία χρήζει συγκεκριμένου περιεχομένου, δεδομένου ότι η οδηγία δεν την ορίζει σε άλλο σημείο της ούτε αποδίδει σημασία σε κάποια συγκεκριμένη επιστημονική πηγή.

32. Η νομολογία αυτή του Δικαστηρίου συνεχίστηκε με τις σκέψεις 60 έως 62 της ήδη παρατεθείσας απόφασης Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών:

«Εξάλλου, έχει σημασία να υπομνησθεί ότι είναι μεν αληθές ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν κάποιο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την επιλογή των ΖΕΠ, πλην όμως η κατάταξη των ζωνών αυτών υπακούει σε ορισμένα ορνιθολογικά κριτήρια που καθορίζονται από την οδηγία (βλ. απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας, Συλλογή 1993, σ. I-4221, σκέψη 26).

31. Συναφώς, πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι σκοποί της οδηγίας και τα αναφερόμενα σε

6 — C-355/90, Συλλογή 1993, σ. I-4221.

Επομένως, το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά την επιλογή των πλέον καταλλήλων για την κατάταξη σε ΖΕΠ εδαφών δεν αφορά το πρόσφορο της κατάταξης σε ΖΕΠ των εδαφών που φαίνονται ως τα πλέον κατάλληλα σύμφωνα με ορνιθολογικά κριτήρια, αλλά μόνον την εφαρμογή των κριτηρίων αυτών για την αναγνώριση των πλέον καταλλήλων εδαφών για τη διατήρηση των αναφερομένων στο παράρτημα Ι της οδηγίας ειδών.

Συνεπώς, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κατατάσσουν σε ΖΕΠ όλα τα εδάφη τα οποία, κατ' εφαρμογή των ορνιθολογικών κριτηρίων, εμφανίζονται ως τα πλέον κατάλληλα για τη διατήρηση των οικείων ειδών.»

33. Τόσο οι κυβερνήσεις των κρατών μελών — κατά την επιλογή των πλέον καταλλήλων εδαφών προς την οποία κατά τα ανωτέρω υποχρεούνται — όσο και η Επιτροπή — κατά την επιτήρηση των λαμβανομένων από τα κράτη μέλη μέτρων (άρθρο 12 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών) κατά τον συντονισμό της δημιουργίας ενός συνεκτικού δικτύου (άρθρο 4, παράγραφος 3) — έχουν ανάγκη για την εκπλήρωση αυτών των καθηκόντων μιας επιστημονικής θεμελιωμένης αναλύσεως των φυσικών δεδομένων στο εκάστοτε κράτος μέλος προκειμένου να μπορούν να εφαρμόζουν τα αναφερθέντα ορνιθολογικά κριτήρια.

34. Το έργο μπορούν να επιτελέσουν οι μελέτες ZICO 1994 και IBA 2000 που επι-

καλείται η Επιτροπή. Η ZICO 1994, που ισχύει μόνο για τη γαλλική επικράτεια, πραγματοποιήθηκε αναμφισβήτητα κατόπιν αναθέσεως από το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος προς τον σκοπό της μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας για την προστασία των πτηνών και δημοσιεύθηκε από το Υπουργείο αυτό από κοινού με ορνιθολόγους εμπειρογνώμονες. Ο κατάλογος IBA 2000 ανάγεται σε μια ανάθεση εκ μέρους της Επιτροπής σε συνάρτηση με μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας για την προστασία των πτηνών, όπου επιστήμονες σε ευρωπαϊκό επίπεδο καθόρισαν βάσει διεθνώς αναγνωρισμένων κριτηρίων τις σημαντικές ζώνες για την προστασία των πτηνών και βρίσκεται ήδη στο τέταρτο στάδιο ενημερώσεώς του. Η αξιοπιστία του ενόψει μιας λεπτομερούς επιστημονικής αναλύσεως διαπιστώνεται επίσης από το ότι, παραδείγματος χάριν, εφτά εδάφη στη Γαλλία, τα οποία από το 1994 έχουν χάσει τη σημασία τους για την προστασία των πτηνών δεν απαρτιούνται πλέον.

35. Το Δικαστήριο τόνισε ήδη ως προς τον πρόδρομο του IBA 2000 την πρακτική σημασία αυτών των καταλόγων και ως προς τη δική του δράση τις σκέψεις 68 έως 70 της προπαρατεθείσας αποφάσεως Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών:

«Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να υπομνησθεί ότι η IBA 89 περιλαμβάνει έναν κατάλογο των ζωνών μεγάλου ενδιαφέροντος για τη διατήρηση των αγρίων πτηνών εντός της Κοινότητας, ο οποίος καταρτίστηκε για την αρμόδια γενική διεύθυνση της Επιτροπής από την Ευρωπαϊκή Ομάδα για τη Διατήρηση των Πτηνών και των Οικοτόπων, μαζί με το Διεθνές Συμβούλιο για τη Διαφύλαξη

των Πτηνών και σε συνεργασία με τους εμπειρογνώμονες της Επιτροπής.

Όμως, στην παρούσα υπόθεση, αποδεικνύεται ότι το μόνο έγγραφο που περιέχει επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία επιτρέποντα να εκτιμηθεί η εκ μέρους του καθού κράτους μέλους τήρηση της υποχρέωσης του για κατάταξη σε ΖΕΠ των πλέον καταλλήλων, σε αριθμό και σε επιφάνεια, εδαφών για τη διατήρηση των προστατευόμενων ειδών είναι η IBA 89.

[...]

Διαπιστώνεται, επομένως, ότι ο κατάλογος αυτός, [...], μπορεί στην περίπτωση αυτή, λόγω της εν προκειμένω αναγνωρισμένης επιστημονικής αξίας του, να χρησιμοποιηθεί από το Δικαστήριο ως βάση αναφοράς για να εκτιμηθεί σε ποιο βαθμό το Βασίλειο των Κάτω Χωρών τήρησε την υποχρέωσή του περί κατατάξεως των ΖΕΠ.»

36. Επίσης, η Γαλλική Κυβέρνηση δεν αμφισβάλλει τελικά για την επιστημονική αξία των μελετών, αλλά αμφισβητεί απλώς την αποδεικτική αξία όσον αφορά τη διαδικασία λόγω παραβάσεως. Επομένως, τίθεται το ερώτημα αν το γεγονός και μόνο ότι ένα έδαφος εμφανίζεται ως ΖΙΣΟ ή ως ΙΒΑ σε έναν επιστημονικό κατάλογο καθιστά επιτακτικώς το έδαφος αυτό σε προς ταξινόμηση ΖΕΠ, όπως φαίνεται να απαιτεί η Επιτροπή. Αυτό θα είχε ως συνέπεια ότι η Επιτροπή θα έπρεπε να αναφέρεται μόνο στους αντίστοιχους καταλόγους προκειμέ-

νου να εκπληρώνει το βάρος αποδείξεως που υπέχει στο πλαίσιο διαδικασίας λόγω παραβάσεως, χωρίς το κράτος μέλος να έχει δυνατότητα άμυνας.

37. Το Δικαστήριο είχε ήδη την ευκαιρία να λάβει θέση επί του ζητήματος αυτού και κατέληξε σε ένα κάπως διαφοροποιημένο συμπέρασμα. Στις σκέψεις 40 έως 42 της αποφάσεως Επιτροπή κατά Γαλλίας<sup>7</sup>, εξέθεσε τα εξής:

«Κατά πάγια νομολογία, στο πλαίσιο της διαδικασίας αναγνωρίσεως παραβάσεως κράτους μέλους δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης, στην Επιτροπή απόκειται να αποδείξει την ύπαρξη της παραβάσεως και να προσκομίσει στο Δικαστήριο τα αναγκαία στοιχεία προκειμένου το Δικαστήριο να διαπιστώσει την ύπαρξη της παραβάσεως αυτής (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6, και της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-157/94, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλογή 1997, σ. I-5699, σκέψη 59).

[...]

Συναφώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το γεγονός και μόνον ότι η εν λόγω τοποθεσία περιελήφθη στην απογραφή ΖΙΣΟ δεν αποδεικνύει ότι έπρεπε να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ [...] όπως δηλαδή τόνισε η Γαλλική Κυβέρνηση, χωρίς να αντικρουστεί από την Επιτροπή, η απογραφή αυτή αποτελεί απλώς μια πρώτη καταγραφή του ορνιθολογικού πλούτου και περιλαμβάνει ζώες με

7 — Απόφαση προαποτεθείσα στο σημείο 19.

τελείως διαφορετικό φυσικό περιβάλλον και ενίοτε με ανθρώπινη παρουσία, οι οποίες δεν έχουν όλες τέτοια αξία από ορνιθολογική άποψη, ώστε να θεωρηθεί ότι αποτελούν τα πιο κατάλληλα εδάφη, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών.»

38. Στην προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, εκθέτονται συναφώς στις σκέψεις 69 και 70 τα εξής:

«Όμως, στην παρούσα υπόθεση, αποδεικνύεται ότι το μόνο έγγραφο που περιέχει επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία επιτρέποντα να εκτιμηθεί εκ μέρους του καθού κράτους μέλους τήρηση της υποχρεώσής του για κατάταξη σε ΖΕΠ των πλέον καταλλήλων, σε αριθμό και σε επιφάνεια, εδαφών για τη διατήρηση των προστατευόμενων ειδών είναι η IBA 89. Τα πράγματα θα ήταν διαφορετικά αν το Βασίλειο των Κάτω Χωρών είχε προσκομίσει επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία, προς απόδειξη ιδίως ότι μπορούσε να εκπληρώσει την οικεία υποχρέωση κατατάσσοντας σε ΖΕΠ συνολικό αριθμό και έκταση εδαφών που υπολείπονται εκείνων που προκύπτουν από την IBA 89.

Διαπιστώνεται, επομένως, ότι ο κατάλογος αυτός, παρόλο ότι δεν είναι δεσμευτικός από νομική άποψη [...]»<sup>8</sup>.

39. Το γεγονός και μόνο ότι κάποιος τόπος αναφέρεται σε μια επιστημονική καταγραφή όπως τη ΖΙCΟ 1994 ή την IBA 2000 δεν αποδεικνύει επομένως ότι έπρεπε υποχρεωτικώς να καταταγεί από τη Γαλλική Δημοκρατία ως ζώνη ιδιαίτερης προστασίας. Η αποδεικτική αξία αυτών των εκθέσεων δεν είναι επομένως αναντίρρητη. Όμως, οι κατάλογοι έχουν κατ' αρχάς λόγω της επιστημονικής τους αξίας, την επίφαση της ορθότητας υπέρ αυτών. Συνιστούν, με την επιφύλαξη άλλων επιστημονικών αποδείξεων, τα πλέον κατάλληλα σε αριθμό και σε επιφάνεια εδάφη για τη διατήρηση των ειδών κατά την έννοια του άρθρου 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών.

40. Αν το κράτος μέλος επιθυμεί να αποκλίνει από αυτόν τον κατευθυντήριο κανόνα και, κατά την άποψή του να χρησιμοποιήσει καλύτερες επιστημονικές διαπιστώσεις ή να λάβει υπόψη περαιτέρω πτυχές, σ' αυτό εναπόκειται να προσκομίσει άλλα επιστημονικά, αποδεικτικά μέσα που αποδυναμώνουν την επίφαση της ορθότητας των καταλόγων και μπορούν να καταδείξουν ότι για το κράτος μέλος υφίσταται μια διαφορετική επιλογή των εδαφών που βρίσκονται στην επικράτειά του, η οποία ομοίως ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας για την προστασία των πτηνών.

41. Από αυτήν τη ρητώς απαιτούμενη επακόλουθη δικαιολόγηση δεν μπορεί το κράτος μέλος να αποδεδμευθεί είτε λαμβάνοντας υπόψη την αρχή της επικουρικότητας ή την αρχή της αναλογικότητας. Η οδηγία για την προστασία των πτηνών υλοποίησε την αρχή της αναλογικότητας, καθόσον τα κράτη είναι αυτά τα οποία κατατάσσουν τα πλέον κατάλληλα εδάφη της επικράτειάς τους σε

8 — Οι υπογραμμισές δικές μου.

ΖΕΠ για τη διατήρηση των ειδών, δεδομένου ότι αυτά μπορούν καλύτερα από την Επιτροπή να διαπιστώνουν ποια από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα I της οδηγίας είδη πτηνών υπάρχουν στο έδαφός τους. Απολύτως σε αντιστοιχία προς αυτή την αρχή, η Επιτροπή στηρίζεται επικαλούμενη τη ΖΙCΟ 1994 σε έναν εκδοθέντα από κοινού με το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος ορνιθολογικό κατάλογο.

42. Ο επί κοινοτικού επιπέδου έλεγχος της τηρήσεως των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία για την προστασία των πτηνών και ο συντονισμός για τη δημιουργία ενός συνεκτικού δικτύου ζωνών προστασίας εναπόκειται αντιθέτως στην Επιτροπή, δεδομένου ότι αυτό δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί καλύτερα σε επίπεδο κρατών μελών. Κατά την επίτευξη αυτού του έργου, η Επιτροπή μπορεί απλώς να χρησιμοποιήσει τα διεθνώς αναγνωρισμένα επιστημονικά στοιχεία που της είναι γνωστά και τα οποία απαντούν στους ορνιθολογικούς καταλόγους. Αν θα πρέπει να λάβει υπόψη νεότερες διαπιστώσεις ή διαφορετικά από την προστασία των πτηνών συμφέροντα θα πρέπει να αναμένει ότι το κράτος μέλος θα της εκθέσει λεπτομερώς ποια στοιχεία χρησιμοποίησε και πώς προέβη στη στάθμιση των άλλων συμφερόντων με τους σκοπούς της οδηγίας για την προστασία των πτηνών.

43. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση της 9ης Νοεμβρίου 1999 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας<sup>9</sup> ότι — υπό το πνεύμα έντιμης συνεργασίας που υπέχει κάθε κράτος μέλος, κατά το

άρθρο 5 της Συνθήκης ΕΚ (νυν άρθρο 10 ΕΚ) — απόκειται στα κράτη μέλη να διευκολύνουν την Επιτροπή στην εκτέλεση της γενικής αποστολής της, η οποία συνίσταται στην εποπτεία της εφαρμογής των διατάξεων της Συνθήκης καθώς και των διατάξεων που θεσπίζονται από τα όργανα δυνάμει της Συνθήκης.

44. Αν το κράτος μέλος επιτύχει κατ' αυτόν τον τρόπο να προσκομίσει αποδείξεις κατά των κατευθυντηρίων κανόνων του εκάστοτε πλέον σύγχρονου ορνιθολογικού καταλόγου, σημασία έχει το αν η Επιτροπή θα προβάλει συναφώς αντιρρήσεις. Αν δεν το πράξει ή αν η ως εκ τούτου αναγκαία περαιτέρω διεκρίνιση από εμπειρογνώμονες δεν καταλήξει στο επιδιωκόμενο από την Επιτροπή αποτέλεσμα, δεν μπορεί να διαπιστωθεί η ύπαρξη παραβάσεως κράτους μέλους, δεδομένου ότι η Επιτροπή οφείλει να αποδείξει την παράβαση αυτή.

45. Επομένως, χρίζει εξετάσεως το αν από τα εκτιθέμενα από τη Γαλλική Δημοκρατία μπορεί να συναχθεί δικαιολόγηση της καταστάσεως.

46. Εκτέθηκε ήδη ότι οι κατάλογοι ΖΙCΟ 1994 και ΙΒΑ 2000, λόγω της προελεύσεώς τους και των σκοπών τους, δεν αποτελούν απλώς μια πρώτη καταγραφή του ορνιθολογικού πλούτου. Αυτό δεν μπορεί να συναχθεί ούτε από το παρατεθέν στο σημείο 37 χωρίο της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας

9 — C-365/97, Συλλογή 1999, σ. I-7773, σκέψη 85.

δεδομένου ότι το Δικαστήριο παρέθεσε στη σκέψη αυτή απλώς την επιχειρηματολογία της Γαλλικής Κυβερνήσεως, την οποία η Επιτροπή δεν αντέκρουσε τότε, χωρίς όμως να αποφανθεί συναφώς το ίδιο.

47. Η αναφορά στο ότι στην ZICO 1994 έχουν ταξινομηθεί και καλλιεργήσιμες εκτάσεις ως ZICO, οι οποίες, σύμφωνα με το παρατεθέν από τους διαδίκους χωρίο στη σελίδα 51 του καταλόγου δεν μπορούν να αποτελέσουν την κύρια συμβολή στην προστασία των πτηνών, δεν αποδυναμώνει τους κατευθυντήριους κανόνες του. Το χωρίο αυτό πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει την έννοια ότι διάφορες επιδράσεις από τον άνθρωπο αποτέλεσαν την αιτία για την οποία υποβαθμίστηκε η ποιότητα των εδαφών όσον αφορά την προστασία των πτηνών, όπως ήδη μνημονεύεται στις αιτιολογικές σκέψεις της οδηγίας για την προστασία των πτηνών. Δεδομένου ότι ήδη δεν διατίθεται κανένα ποιοτικώς καλύτερο έδαφος, είναι αναγκαίο να περιληφθούν εν μέρει καλλιεργήσιμες εκτάσεις ως ζώνες προστασίας προκειμένου να καταστεί δυνατή η πραγματοποίηση της προστασίας των πτηνών σε αντιστοιχία προς την οδηγία.

48. Δεν μπορεί να γίνει δεκτή η γενική εκτίμηση της Γαλλικής Κυβερνήσεως ότι τα εδάφη τα οποία έχουν απλώς αυξημένη ή σημαντική σημασία για την προστασία των πτηνών δεν είναι υποχρεωτικό να ταξινομούνται ως ζώνες προστασίας. Συναφώς, πρόκειται πάντως για 223 από τις 285 αναφερόμενες στη ZICO 1994 ζώνες που έχουν σημασία για την προστασία των πτηνών. Επιστημονική εξήγηση για την άποψη αυτή δεν μπορεί να στηρίζεται στο ότι επτά από αυτές τις ζώνες δεν έχουν πράγματι καμία

σημασία για την προστασία των πτηνών επειδή δεν ταξινομήθηκαν σε ζώνες προστασίας επί επτά έτη. Στις έννοιες «αυξημένη» και «σημαντική» πρέπει να προσδοθεί ιδιαίτερη αξία, καθόσον οι έννοιες αυτές, ενόψει ενός όλο και περισσότερο συρρικνούμενου αριθμού κατάλληλων βιοτόπων, καθιστούν άξιες προστασίας, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών της οδηγίας, τις αντιστοιχες ζώνες.

49. Οι απαιτήσεις δικαιολόγησεως δεν πληρούνται ούτε από το ότι και η Γαλλική Κυβέρνηση ισχυρίζεται άνευ ετέρου ότι όλα τα μη ταξινομηθέντα από αυτή, αλλά αριθμούμενα στη ZICO 1994 εδάφη, είναι χαμηλού ή μέσου ορνιθολογικού ενδιαφέροντος. Όπως είδαμε, λαμβάνονται υπόψη κατά την έννοια του προστατευτικού σκοπού της οδηγίας και εδάφη μικρότερου ενδιαφέροντος από ό,τι της ανωτάτης κλίμακας. Κατά κάποιο τρόπο η Γαλλική Κυβέρνηση αντιφάσκει προς την ίδια της την επιχειρηματολογία, καθόσον ανακοινώνει την ταξινόμηση νέων ή διευρυνόμενων ζωνών ειδικής προστασίας, πράγμα που δεν θα ήταν αναγκαίο, αν αυτές δεν ήταν αυξημένου ορνιθολογικού ενδιαφέροντος.

50. Η αναφορά στα προβλήματα της θήρας δεν μπορεί να δικαιολογήσει την έλλειψη ταξινομήσεως, δεδομένου ότι η Γαλλική Κυβέρνηση δεν εξέθεσε πώς κατέληξε επιτρεπώς σε στάθμιση υπέρ της θήρας έναντι της προστασίας των πτηνών.

51. Το ίδιο ισχύει για τις αναφερθείσες δυσχέρειες κατά την ταυτόχρονη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας για την προστασία των πτηνών και της οδηγίας για τους οικοτόπους. Πράγματι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλεστεί εσωτερικές διοικητικής φύσεως τεχνικές δυσχέρειες ως δικαιολόγηση παραβάσεως.

52. Άλλες απαιτήσεις που μπορούν να ληφθούν υπόψη δεν ανέφερε η Γαλλική Κυβέρνηση.

53. Διαφορετικά από ό,τι στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γαλλίας, στην οποία υπήρχε μια μελέτη του Εθνικού Μουσείου Φυσικής Ιστορίας, η Γαλλική Κυβέρνηση ουδόλως προσκόμισε συγκεκριμένες επιστημονικές γνωματεύσεις που αντικρούουν τη ZICO 1994.

54. Επομένως, κράτος μέλος δεν υποχρεούται αυτομάτως να ταξινομήσει όλες τις αναφερόμενες σε ορνιθολογικούς καταλόγους επιφάνειες ως ζώνες ιδιαίτερης προστασίας. Εν προκειμένω, όμως, η Γαλλία δεν πρόβλεψε τίποτε το ουσιώδες υπέρ αυτής. Αντιθέτως, πρέπει να αναγνωρισθεί το αίτημα της Επιτροπής.

## V — Επί του λόγου ακυρώσεως που αφορά την *plaine des Maures*

### 1. Ισχυρισμοί των διαδίκων

55. Η Επιτροπή προσάπτει στη Γαλλική Δημοκρατία ότι δεν προέβη στο έδαφος της *plaine des Maures* στην ταξινόμηση καμίας επαρκώς μεγάλης ζώνης προστασίας. Ακόμη και με τα τελικώς μέχρι τον Ιούλιο του 2001 ταξινομηθέντα συνολικώς 4 537 εκτάρια υπολείπονταν ακόμη 2 963 εκτάρια για μια πλήρη ταξινόμηση σύμφωνα με τον κατάλογο ZICO 1994. Η Επιτροπή αιτιολογεί επαρκώς τον λόγο ακυρώσεως που προβάλλει.

56. Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί τον δεύτερο λόγο ακυρώσεως απαράδεκτο λόγω ελλιπούς αιτιολογίας. Φρονεί ότι το ταξινομηθέν από αυτήν ως ζώνη προστασίας μέρος του εδάφους της *plaine des Maures* είναι επί του παρόντος επαρκώς μεγάλο για να συνιστά εκπλήρωση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία για την προστασία των πτηνών. Όπως ήδη προβλήθηκε επί του πρώτου λόγου της προσφυγής, η Επιτροπή δεν μπορεί να απαιτεί την επακριβώς υλοποίηση των κατευθυντηρίων κανόνων του καταλόγου. Ισχυρίζεται ότι το μη ακόμη ταξινομηθέν έδαφος περιλαμβάνει καλλιεργήσιμες εκτάσεις οι οποίες προφανώς είναι κατάλληλες για την προστασία των πτηνών.



## 2. Εκτίμηση

57. Η αφορώσα το παραδεκτό αντίρρηση της Γαλλικής Δημοκρατίας πρέπει να εξεταστεί πρώτη. Η Επιτροπή κίνησε ως προς το ζήτημα της *plaine des Maures*, ξεχωριστή διαδικασία με αριθμό φακέλου A/92/4527. Επακολούθησε μια νομότυπη διαδικασία λόγω παραβάσεως κράτους μέλους βάσει του άρθρου 226 της Συνθήκης ΕΚ, στο πλαίσιο της οποίας η Επιτροπή απηύθυνε κατ' αρχάς στη Γαλλία έγγραφο οχλήσεως και στις 19 Δεκεμβρίου 1997 αιτιολογημένη γνώμη με την οποία της προσήπτε την ανεπαρκή ταξινόμηση της *plaine des Maures*. Συναφώς, μνημόνευσε τόσο την οδηγία για την προστασία των πτηνών ως νομικό έρεισμα όσο και τα στοιχεία τα οποία αποδεικνύουν πράγματι την ανεπαρκή ταξινόμηση. Κατά την πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία, η Γαλλική Δημοκρατία εκπλήρωσε, βάσει των συγκεκριμένων αυτών αιτιάσεων τις υποχρεώσεις της — μετά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας — πράγμα που δεν θα ήταν δυνατό στην περίπτωση μιας απλώς και μόνο αόριστης αιτιάσεως. Επίσης, το δικόγραφο της προσφυγής ανταποκρίνεται στην απαιτούμενη από την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 1990 στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ελλάδας<sup>10</sup>: σύντομη διατύπωση των λόγων της προσφυγής με αναφορά των συγκεκριμένων αιτιάσεων επί των οποίων πρέπει να αποφανθεί το Δικαστήριο και συνοπτικώς των νομικών και πραγματικών περιστατικών. Επομένως, ο λόγος της προσφυγής είναι απαράδεκτος λόγω ελλειπούς αιτιολογίας.

58. Δεδομένου ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή και η Επιτροπή εμμένει σ' αυτήν παρὰ

σχετικό εκ μέρους της Γαλλικής Κυβερνήσεως αίτημα περί παραίτησεως από αυτήν, πρόκειται για το αν η Γαλλική Δημοκρατία προέβη επαρκώς στην ταξινόμηση της ζώνης της *plaine des Maures*. Κατά το χρονικό σημείο της λήξεως της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας στις 19 Φεβρουαρίου 1998, η Γαλλική Δημοκρατία δεν είχε καν προβεί στην ταξινόμηση των πρώτων 879 εκταρίων, πράγμα που έγινε μόλις στις 5 Νοεμβρίου 1998. Δεδομένου ότι ενδεχόμενη εξάλειψη της παραβάσεως μετά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας που ουδόλως ασκεί επιρροή επί του βασίμου της προσφυγής<sup>11</sup>, δεν έχει σημασία για την αναγνώριση της παραβάσεως κράτους μέλους το αν η Γαλλική Δημοκρατία προέβη εν τω μεταξύ στην ταξινόμηση άλλων εδαφών.

59. Όμως, οι έκτοτε πραγματοποιηθείσες ταξινομήσεις συνολικώς 4 537 εκταρίων δεν συνιστούν εκπλήρωση της απορρέουσας από την οδηγία για την προστασία των πτηνών υποχρεώσεως για την ταξινόμηση των πλέον καταλλήλων σε αριθμό και επιφάνεια εδαφών. Η ΖΙCΟ 1994 καθορίζει για την *plaine des Maures* μια ζώνη προστασίας 7 500 εκταρίων. Συναφώς, αρκεί η παραπομπή στα εκτεθέντα επί του πρώτου λόγου της προσφυγής. Πράγματι, η Γαλλική Δημοκρατία δεν παραθέτει κανένα αποδεικτικό στοιχείο ως προς τον άνευ ετέρου ισχυρισμό της ότι η ταξινομηθείσα από αυτήν επιφάνεια, η οποία ανέρχεται μόνο σε 60 % της χαρακτηριζόμενης στη ΖΙCΟ 1994 επιφάνειας, περιλαμβάνει το κατάλληλο για τη διατήρηση των ειδών τμήμα ενώ το υπόλοιπο αφορά κατάλληλες καλλιεργήσιμες εκτάσεις.

10 — C-347/88, Συλλογή 1990, σ. I-4747, σκέψη 28.

11 — Απόφαση της 15ης Μαρτίου 2001, C-147/00, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-2387, σκέψη 26).

60. Επομένως η Γαλλική Δημοκρατία παρέβη εν προκειμένω τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4 της οδηγίας για την προστασία των πτηνών και πρέπει να γίνει δεκτό το αναγνωριστικό αίτημα της Επιτροπής.

## VI — Δικαστικά έξοδα

61. Η Επιτροπή ζητεί επίσης την καταδίκη της Γαλλικής Δημοκρατίας στα δικαστικά έξοδα. Κατά το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα έξοδα, εφόσον υπήρχε σχετικό αίτημα.

## VII — Πρόταση

62. Ως συμπέρασμα των ανωτέρω σκέψεων προτείνω στο Δικαστήριο να εκδώσει απόφαση με το ακόλουθο σκεπτικό:

«1) Η Γαλλική Δημοκρατία, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών, και από τη Συνθήκη περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, καθόσον δεν ταξινόμησε σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη που είναι τα πλέον κατάλληλα για την προστασία των αγρίων πτηνών του παραρτήματος I της οδηγίας και των αποδημητικών πτηνών, ιδίως δε μια επαρκώς μεγάλη έκταση της plaine des Maures.

2) Καταδικάζει τη Γαλλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»