



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NILS WAHL
της 23ης Φεβρουαρίου 2016¹

Υπόθεση C-461/14

**Ευρωπαϊκή Επιτροπή
κατά**

Βασιλείου της Ισπανίας

«Παράβαση κράτους μέλους — Απαιτούμενο επίπεδο της αποδείξεως παραβάσεως — Οδηγία 85/337/ΕΟΚ — Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων — Σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας — Καταλληλότητα της εκτιμήσεως — Οδηγία 2009/147/ΕΚ — Διατήρηση των άγριων πτηνών — Ειδικές ζώνες διατηρήσεως — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ — Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων»

1. Τι συνιστά προσήκουσα εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, λαμβανομένου υπόψη ότι το αξιολογούμενο έργο (εν προκειμένω: η κατασκευή σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας) έχει επιπτώσεις σε περιοχή ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας; Υπό ποιες προϋποθέσεις η κατασκευή μιας υποδομής σχετικής με ένα τέτοιο έργο αντιστρατεύεται τους σκοπούς διαφυλάξεως και προστασίας που απορρέουν από την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ένωσης;
2. Εκ πρώτης όψεως, φαίνεται ότι τα θεμελιώδη αυτά ζητήματα αποτελούν το κύριο αντικείμενο της παρούσας προσφυγής, την οποία η Ευρωπαϊκή Επιτροπή άσκησε κατά του Βασιλείου της Ισπανίας δυνάμει του άρθρου 258, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ. Ωστόσο, από πιο προσεκτική εξέταση προκύπτει ότι αντικείμενο της υπό κρίση υποθέσεως είναι κατά βάση το ζήτημα αν η Επιτροπή έχει αποδείξει την ύπαρξη παραβάσεως των σχετικών περιβαλλοντικών διατάξεων. Όπως θα δείξω στη συνέχεια, η Επιτροπή μόνον εν μέρει ανταποκρίθηκε στο βάρος αυτό.

I – Νομικό πλαίσιο

A — Η οδηγία ΕΠΕ

3. Το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ² για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ) ορίζει:

«Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε πριν χορηγηθεί η άδεια, τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, να χρειάζονται άδεια και εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Αυτά τα έργα ορίζονται στο άρθρο 4.»

¹ — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² — Οδηγία του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985 (ΕΕ 1985, L 175, σ. 40), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997 (ΕΕ 1997, L 73, σ. 5), και την οδηγία 2003/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003 (ΕΕ 2003, L 156, σ. 17).

4. Το άρθρο 3 της οδηγίας έχει ως εξής:

«Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εντοπίζει, περιγράφει και αξιολογεί δεόντως, κατά περίπτωση και σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 11, τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις ενός έργου:

- στον άνθρωπο, στην πανίδα και στη χλωρίδα,
- στο έδαφος, στα ύδατα, στον αέρα, στο κλίμα και στο τοπίο,

[...]».

5. Το άρθρο 4 της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει:

«1. [...] τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα I υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

2. [...] για τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα II, τα κράτη μέλη αποφασίζουν βάσει:

α) κατά περίπτωση εξέτασης,

ή

β) κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κράτος μέλος,

κατά πόσο το έργο θα υποβληθεί σε εκτίμηση σύμφωνα με τα άρθρα 5 έως 10.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εφαρμόσουν και τις δύο διαδικασίες που αναφέρονται στα στοιχεία α' και β'.

3. Όταν γίνεται κατά περίπτωση εξέταση ή όταν έχουν τεθεί κατώτατα όρια ή κριτήρια για τους σκοπούς της παραγράφου 2, λαμβάνονται υπόψη τα κριτήρια επιλογής που ορίζονται στο παράρτημα III.

[...]»

6. Το παράρτημα I της οδηγίας ΕΠΕ περιέχει κατάλογο των έργων που διέπονται από το άρθρο της 4, παράγραφος 1. Αναφέρει, μεταξύ άλλων, την κατασκευή αυτοκινητοδρόμων, οδών ταχείας κυκλοφορίας και σιδηροδρομικών γραμμών μεγάλων αποστάσεων.

7. Στο σημείο 2 του παραρτήματος III της οδηγίας ΕΠΕ ορίζονται, μεταξύ άλλων, ως κριτήρια επιλογής κατά την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 3, της οδηγίας οι υγρότοποι και οι διατηρητέες ή προστατευόμενες βάσει της νομοθεσίας των κρατών μελών περιοχές, ή οι περιοχές ειδικής προστασίας που έχουν καθορίσει τα κράτη μέλη.

B — Η οδηγία περί πτηνών

8. Το άρθρο 1 της οδηγίας 2009/147/ΕΚ³ περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (στο εξής: οδηγία περί πτηνών) έχει ως εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία αφορά τη διατήρηση όλων των ειδών πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών στο οποίο εφαρμόζεται η [Σ]υνθήκη. Έχει αντικείμενο την προστασία, τη διαχείριση και τη ρύθμιση των ειδών αυτών και κανονίζει την εκμετάλλευσή τους.

[...]»

9. Το άρθρο 4 της οδηγίας περί πτηνών ορίζει:

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

[...]

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.

[...]

4. Τα κράτη μέλη υιοθετούν κατάλληλα μέτρα για να αποφεύγουν, στις ζώνες προστασίας που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2, τη ρύπανση ή την υποβάθμιση των οικοτόπων, καθώς και τις επιζήμιες για τα πτηνά διαταράξεις, όταν αυτές έχουν σημαντικές συνέπειες σε σχέση με τους αντικειμενικούς στόχους του παρόντος άρθρου. Τα κράτη μέλη θα προσπαθήσουν, επίσης, να αποφύγουν τη ρύπανση ή τη φθορά των οικοτόπων και έξω από τις ζώνες προστασίας.»

10. Μεταξύ διαφόρων άλλων ειδών, το παράρτημα I της οδηγίας αναφέρει την *Otis tarda* (μεγάλη ωτίδα).

Γ — Η οδηγία περί οικοτόπων

11. Το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ⁴ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων) ορίζει:

«1. Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης [...]

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 — Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 2009 (κωδικοποιημένη έκδοση) (ΕΕ 2010, L 20, σ. 7). Η οδηγία αυτή κωδικοποιεί την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202), όπως είχε τροποποιηθεί. Οι διατάξεις που εν προκειμένω ασκούν επιρροή δεν υπέστησαν ουσιαστική τροποποίηση από τότε που εκδόθηκε η οδηγία 79/409.

4 — Οδηγία του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7).

12. Το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων ορίζει ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της εν λόγω οδηγίας αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, πρώτη περίοδος, της οδηγίας περί πτηνών, όσον αφορά τις ζώνες που χαρακτηρίστηκαν δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, ή αναγνωρίστηκαν με ανάλογο τρόπο δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας εκείνης. Οι υποχρεώσεις αυτές αντικαθίστανται από την ημερομηνία θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας περί οικοτόπων ή από την ημερομηνία της ταξινομήσεως ή της αναγνωρίσεως εκ μέρους ενός κράτους μέλους δυνάμει της οδηγίας περί πτηνών, εφόσον αυτή είναι μεταγενέστερη.

II – Ιστορικό της διαφοράς και διαδικασία προ της ασκήσεως προσφυγής

13. Το ιστορικό της διαφοράς συνοψίζεται ως ακολούθως. Η υπό κρίση υπόθεση αφορά σχέδιο κατασκευής σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας μεταξύ Σεβίλλης και Αλμερίας στην Ισπανία. Μέχρι στιγμής, εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων πραγματοποιήθηκε για ορισμένα εκ των έργων υποδομής που απαιτούνται για τη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας. Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων υποβλήθηκε σε δημόσια διαβούλευση στις 4 Ιουλίου 2006 και εγκρίθηκε μέσω αποφάσεως της 24ης Νοεμβρίου 2006 η οποία αφορά δήλωση σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων⁵. Τα έργα όσον αφορά την υποδομή της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας άρχισαν στις 4 Δεκεμβρίου 2007. Τα εν λόγω έργα ανεστάλησαν το 2009.

14. Η σιδηροδρομική γραμμή διέρχεται μέσω φυσικού τόπου ο οποίος από τις ισπανικές αρχές χαρακτηρίστηκε ως ζώνη ειδικής προστασίας (ΖΕΠ) πτηνών στις 29 Ιουλίου 2008. Με άλλα λόγια, ο χαρακτηρισμός έλαβε χώρα μετά την έγκριση του έργου και την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πραγματοποίησαν οι ισπανικές αρχές. Πριν από τον χαρακτηρισμό του τόπου ως ΖΕΠ, αυτός ήδη από το 1998 είχε χαρακτηριστεί ως τόπος υπ' αριθ. 238 (πεδιάδες δημητριακών της Esija-Osuna) στον κατάλογο των σημαντικών για την ορνιθοπανίδα περιοχών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (IBA). Ο τόπος φιλοξενεί διάφορα είδη που αναφέρει το παράρτημα I της οδηγίας περί πτηνών, στα οποία περιλαμβάνεται η *Otis tarda*.

15. Στο πλαίσιο αυτό, τον Φεβρουάριο του 2010 υποβλήθηκε στην Επιτροπή καταγγελία όσον αφορά τα τμήματα «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» και «Variante de Osuna» της σιδηροδρομικής γραμμής. Κατόπιν της καταγγελίας αυτής, η Επιτροπή απηύθυνε στην Ισπανική Κυβέρνηση προειδοποιητική επιστολή στις 17 Ιουνίου 2011. Η προειδοποιητική επιστολή ανέφερε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών και από το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων.

16. Η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην προειδοποιητική επιστολή στις 20 Σεπτεμβρίου 2011. Παρά την απάντηση αυτή, η Επιτροπή στις 20 Ιουνίου 2013 απηύθυνε στο Βασίλειο της Ισπανίας αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία υποστήριξε ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών και από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων.

17. Στις 21 Αυγούστου 2013 η Ισπανική Κυβέρνηση απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη.

18. Θεωρώντας ότι παραμένουν ανεπαρκή τα μέτρα που είχαν ληφθεί από την Ισπανική Κυβέρνηση, η Επιτροπή ενέμεινε στην εκτίμησή της και άσκησε ενώπιον του Δικαστηρίου την υπό κρίση προσφυγή.

5 — Resolución de 24 de noviembre de 2006 de la Delegación Provincial de la Consejería de Medio Ambiente en Sevilla, por la que se hace pública la Declaración de Impacto Ambiental relativa al Proyecto de renovación de vía, mejora del trazado y duplicación de plataforma del eje ferroviario transversal de Andalucía. Tramo Marchena-Osuna (tramos I y II), en los términos municipales de Marchena y Osuna (Sevilla), promovido por la Consejería de Obras Públicas y Transportes. Η εν λόγω δήλωση παραπέμπει, με τη σειρά της, στις εκτιμήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πραγματοποιήθηκαν στο πλαίσιο του έργου.

III – Διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου και αιτήματα των διαδίκων

19. Με την προσφυγή της, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο:

- να διαπιστώσει ότι, από τη στιγμή που ο επίμαχος τόπος χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις του από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών μέχρι τις 29 Ιουλίου 2008, και από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων·
- να καταδικάσει το Βασίλειο της Ισπανίας στα δικαστικά έξοδα.

20. Η Ισπανική Κυβέρνηση ζητεί από το Δικαστήριο:

- να απορρίψει την προσφυγή της Επιτροπής·
- να καταδικάσει την Επιτροπή στα δικαστικά έξοδα.

21. Γραπτές παρατηρήσεις υπέβαλαν η Επιτροπή και η Ισπανική Κυβέρνηση. Σύμφωνα με το άρθρο 76, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, δεν έλαβε χώρα επ' ακροατηρίου συζήτηση.

IV – Ανάλυση

A — Επί του παραδεκτού

22. Η Ισπανική Κυβέρνηση αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής της Επιτροπής κατά το μέρος που αφορά το τμήμα «Variante de Osuna» της σιδηροδρομικής γραμμής. Η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, κατά πάγια νομολογία, η κοινοποιηθείσα στο κράτος μέλος προειδοποιητική επιστολή, και ακολούθως η αιτιολογημένη γνώμη που διατύπωσε η Επιτροπή οριοθετούν το αντικείμενο της διαφοράς. Το αντικείμενο της διαφοράς δεν μπορεί να διευρυνθεί στη συνέχεια.

23. Κατά πάγια νομολογία, η αιτιολογημένη γνώμη και η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει να στηρίζονται στις ίδιες αιτιάσεις με αυτές που εκτίθενται στην προειδοποιητική επιστολή, με την οποία κινείται η διαδικασία που προηγείται της ασκήσεως προσφυγής⁶.

24. Στην παρούσα υπόθεση, η προειδοποιητική επιστολή αναφέρει τα τμήματα «Marchena-Osuna I», «Marchena-Osuna II» και «Variante de Osuna». Ωστόσο, τα πραγματικά περιστατικά που η Επιτροπή επικαλείται για να αποδείξει τη φερόμενη παράβαση αφορούν τα δύο πρώτα προαναφερθέντα τμήματα της σιδηροδρομικής γραμμής.

25. Η Επιτροπή δεν φαίνεται να διαφωνεί. Πράγματι, με το υπόμνημά της ανταπαντήσεως, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι τα πραγματικά περιστατικά βάσει των οποίων θεωρεί ότι ορισμένες υποχρεώσεις δεν έχουν τηρηθεί αφορούν ειδικώς τα τμήματα «Marchena-Osuna I» και «Marchena-Osuna II» της σιδηροδρομικής γραμμής. Αντιθέτως, η γενομένη κατά τη διάρκεια της δίκης αναφορά του τμήματος «Variante de Osuna» ήταν αναγκαία για να δοθεί μια εικόνα του ευρύτερου πλαισίου του έργου.

26. Υπό τις συνθήκες αυτές, η υπό κρίση προσφυγή πρέπει να κηρυχθεί απαράδεκτη κατά το μέρος που αφορά το τμήμα «Variante de Osuna».

6 — Βλ., μεταξύ πολλών, απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-127/12, EU:C:2014:2130, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

B — Πρώτος λόγος προσφυγής: άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

27. Η Επιτροπή διατείνεται ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ.

28. Συναφώς, η Επιτροπή διευκρινίζει, πρώτον, τι δεν υποστηρίζει. Δεν υποστηρίζει ότι η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν καλύπτει το έργο στο σύνολό του. Ούτε διατείνεται ότι το έργο έχει καταταμηθεί, προκειμένου να αποφευχθεί η εκτίμηση ενδεχόμενων σωρευτικών συνεπειών επί του περιβάλλοντος.

29. Δεύτερον, η Επιτροπή διευκρινίζει τι όντως υποστηρίζει. Διατείνεται, στην ουσία, ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν προσδιόρισε, δεν περιέγραψε και δεν αξιολόγησε δεόντως τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις του έργου στο περιβάλλον και ειδικότερα στην ορνιθοπανίδα. Εν συντομία, η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν αρκεί για την τήρηση των απαιτήσεων του άρθρου 3 της οδηγίας ΕΠΕ. Τούτο οφείλεται στο ότι για την επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν ελήφθη, κατά την άποψη της Επιτροπής, επαρκώς υπόψη το γεγονός ότι το έργο διέσχιζε περιοχή χαρακτηρισμένη ως IBA. Η περιοχή αυτή χαρακτηρίστηκε αργότερα ως SPA ES6180017, «Campriñas de Sevilla», το 2008.

30. Ως επακόλουθο της παραβάσεως του άρθρου 3 της οδηγίας ΕΠΕ, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέλειψε επίσης να ενημερώσει το κοινό για τις πιθανές συνέπειες του έργου πριν λάβει την απόφαση να προχωρήσει με το έργο.

31. Από την πλευρά της, η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι η αιτίαση της Επιτροπής πρέπει να απορριφθεί.

32. Πρώτον, η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι, καθορίζοντας τη θιγόμενη πανίδα και λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα για τον περιορισμό ενδεχόμενων επιπτώσεων στο περιβάλλον, τήρησε τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της οδηγίας ΕΠΕ.

33. Δεύτερον, η Ισπανική Κυβέρνηση σημειώνει ότι ο χαρακτηρισμός ενός τόπου ως IBA δεν έχει δεσμευτικά αποτελέσματα. Κατά την άποψη της εν λόγω κυβερνήσεως, εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δύναται να ικανοποιεί τις απαιτήσεις του άρθρου 3 της οδηγίας ΕΠΕ ακόμη και αν στην εκτίμηση αυτή δεν γίνεται μνεία του χαρακτηρισμού IBA.

34. Τρίτον, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν εξήγησε γιατί η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν αρκεί, πολλώ δε μάλλον δεν απέδειξε ότι παραβιάστηκαν υποχρεώσεις.

2. Εκτίμηση

35. Όπως ανέφερα εξ υπαρχής, η υπό κρίση υπόθεση αφορά το αν η Επιτροπή κατάφερε να αποδείξει την ύπαρξη παραβάσεως. Στη συνέχεια, θα εξηγήσω τους λόγους για τους οποίους δεν θεωρώ ότι αυτό συμβαίνει όσον αφορά το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ.

36. Κατ' αρχάς, είναι αναγκαίο να οριστεί με σαφήνεια το έργο που αποτελεί αντικείμενο της επίμαχης εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

37. Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων —η οποία, κατά την άποψη της Επιτροπής, αντιβαίνει προς το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ— αφορά συγκεκριμένο στάδιο της κατασκευής της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας. Το έργο, και έτσι η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αφορά τις εργασίες υποδομής που απαιτούνται για τη λειτουργία σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας. Το έργο περιλαμβάνει κατασκευαστικές εργασίες επί των γραμμών και του σιδηροδρομικού άξονα, περιλαμβανομένης της κατασκευής υπερυψωμένης και επεκταθείσας εξέδρας. Οι περαιτέρω εργασίες που απαιτούνται για τη λειτουργία σιδηροδρομικής γραμμής (μεταξύ άλλων, ηλεκτρολογικές εργασίες εγκαταστάσεως εναέριων γραμμών) δεν αποτελούσαν αντικείμενο του έργου. Όπως προκύπτει τόσο από την αιτιολογημένη γνώμη όσο και από όσα η Επιτροπή ανέφερε ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή δεν βάλλει κατά της αποφάσεως των ισπανικών αρχών να προβούν σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνο σχετικά με την αναβάθμιση της υποδομής (στο εξής: επίμαχο έργο).

38. Πάντως, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ήταν ακατάλληλη. Ο λόγος —εξ όσων αντιλαμβάνομαι— είναι ότι, κατά την άποψή της, για την εκτίμηση δεν ελήφθη δεόντως υπόψη η περιοχή ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας (όπως αναγνωρίστηκε με τον κατάλογο IBA και αργότερα στη διαδικασία που κατέληξε στον χαρακτηρισμό της περιοχής αυτής ως ΖΕΠ) που θίγεται από το επίμαχο έργο.

39. Στο σημείο αυτό, είναι χρήσιμο να υπενθυμίσω τον σκοπό της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Σκοπός της είναι να προσδιοριστούν, περιγραφούν και αξιολογηθούν δεόντως οι άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις ενός έργου, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών της συγκεκριμένης περιπτώσεως. Η εκτίμηση των επιπτώσεων πρέπει να αφορά, μεταξύ άλλων, την πανίδα και τη χλωρίδα⁷. Συναφώς, αποτελεί πάγια νομολογία του Δικαστηρίου ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ είναι εκτεταμένο και ο σκοπός της ευρύς⁸. Έτσι, το Δικαστήριο έχει προβεί σε τελεολογική ερμηνεία της οδηγίας ΕΠΕ. Ο σκοπός της οδηγίας συνίσταται στην πραγματοποίηση σφαιρικής εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων ή της τροποποίησής τους⁹.

40. Παρά ταύτα, το γεγονός αυτό δεν συνεπάγεται, από μόνο του, απαλλαγή της Επιτροπής από την υποχρέωσή της να αποδείξει ότι υπήρξε παράβαση υποχρεώσεων. Στην κατά το άρθρο 258 ΣΛΕΕ διαδικασία επί παραβάσει, στην Επιτροπή απόκειται να αποδείξει τις αιτιάσεις της. Το εν λόγω θεσμικό όργανο οφείλει να παράσχει στο Δικαστήριο τα πληροφοριακά στοιχεία που απαιτούνται για την απόδειξη ότι κράτος μέλος παρέβη τις υποχρεώσεις του. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή δεν δύναται να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο¹⁰.

41. Πέραν γενικών δηλώσεων σχετικά με τη φερόμενη ακαταλληλότητα της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η Επιτροπή δεν αποδεικνύει τη βασιμότητα της αιτιάσεώς της. Για να δειχτεί αυτό, πρέπει να δούμε τα ατελή επιχειρήματα που προβάλλει η Επιτροπή.

42. Πρώτον, η Επιτροπή εκθέτει ότι, προκειμένου να ληφθεί δεόντως υπόψη μια σημαντική περιβαλλοντική περιοχή, η οποία έπρεπε να έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, αλλά δεν είχε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, δεν αρκεί η απλώς και μόνον απαρίθμηση των ειδών που υπάρχουν στην περιοχή. Συναφώς, διατείνεται επίσης ότι τα μέτρα αμβλύνσεως των επιπτώσεων του έργου (ειδικότερα, όσον αφορά την ορνιθοπανίδα, η απαγόρευση απομακρύνσεως της βλαστήσεως μεταξύ Μαρτίου και Ιουλίου, προκειμένου να αποτραπούν επιπτώσεις στην αναπαραγωγή) που προσδιορίστηκαν κατά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ήσαν ανεπαρκή. Ωστόσο, απλά δεν εξηγεί *γιατί* τούτο ευσταθεί.

7 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 78).

8 — Απόφαση Abraham κ.λπ. (C-2/07, EU:C:2008:133, σκέψη 42).

9 — Απόφαση Abraham κ.λπ. (C-2/07, EU:C:2008:133, σκέψη 42).

10 — Απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (96/81, EU:C:1982:192, σκέψη 6). Βλ., επίσης, αποφάσεις Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (C-117/02, EU:C:2004:266, σκέψη 80)· Επιτροπή κατά Ιταλίας (C-135/05, EU:C:2007:250, σκέψη 26), και Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-308/08, EU:C:2010:281, σκέψη 23 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

43. Δεύτερον, η Επιτροπή τονίζει επίσης το γεγονός ότι στη δήλωση σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν γίνεται μνεία της λιμνοθάλασσας Ojuelos, η οποία αποτελεί μέρος της περιοχής που αργότερα χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ. Ωστόσο, από τα έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων όντως γινόταν μνεία της λιμνοθάλασσας Ojuelos (μολονότι μνεία σε αυτήν δεν γινόταν στη *δήλωση*¹¹ σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων). Πρόκειται για ζήτημα που δεν αμφισβητεί η Επιτροπή. Στην εν λόγω εκτίμηση, έγινε περιγραφή των χαρακτηριστικών της λιμνοθάλασσας. Έγινε μνεία επίσης των πολυάριθμων ειδών ορνιθοπανίδας που υπάρχουν στην περιοχή. Πάλι εδώ, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η εκτίμηση ήταν ανεπαρκής, αλλά δεν εξηγεί *γιατί* έχει την άποψη αυτή.

44. Δεύτερον, ασφαλώς είναι αληθές ότι οι συνέπειες έργου που έχει επιπτώσεις σε περιοχή που εντάχθηκε σε κατάλογο IBA, και αργότερα χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ, πρέπει να εκτιμώνται με ιδιαίτερη επιμέλεια. Τούτο προκύπτει, όπως σημειώνει η Επιτροπή, από το παράρτημα III της οδηγίας ΕΠΕ. Το εν λόγω παράρτημα αναφέρει τους υγρότοπους και τις ΖΕΠ ως κριτήρια επιλογής για την εκτίμηση έργων ως προς τα οποία δεν υφίσταται, *αυτή καθ' αυτήν*, υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεων περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τούτου δοθέντος, είναι σαφές ότι ο νομοθέτης της Ένωσης θεωρεί ότι οι περιοχές αυτού του είδους έχουν ιδιαίτερη περιβαλλοντική σημασία.

45. Ωστόσο, το γεγονός ότι στην επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν γίνεται μνεία σημαντικής περιβαλλοντικής περιοχής, αναγνωρισμένης ως τέτοιας βάσει καταλόγου IBA (ή ως ΖΕΠ), δεν μπορεί από μόνο του να συνιστά περίπτωση όπου οι επιπτώσεις των έργων δεν προσδιορίστηκαν, δεν περιγράφηκαν και δεν αξιολογήθηκαν δεόντως σύμφωνα με το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ.

46. Τούτο ισχύει τουλάχιστον για δύο λόγους.

47. Αφενός, η παράλειψη *αναφοράς* του καταλόγου IBA (ή μιας ΖΕΠ) δεν σημαίνει αυτοδικαίως ότι ο κατάλογος αυτός —ή οι περιοχές και τα είδη που αυτός αναφέρει— δεν ελήφθη υπόψη. Αφετέρου, όπως σωστά σημειώνει η Ισπανική Κυβέρνηση, ο κατάλογος IBA δεν έχει δεσμευτικά αποτελέσματα όσον αφορά τα κράτη μέλη¹².

48. Όσον αφορά τη σημασία της περιοχής που αργότερα χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ, από τα έγγραφα που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι, παρά την έλλειψη ρητής αναφοράς του καταλόγου IBA, η περιοχή περιγράφηκε στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως περιοχή με ιδιαίτερη ορνιθοπανίδα, δηλαδή με πτηνά στέπας. Συναφώς, στην εκτίμηση έγινε ειδική αναφορά της *Otis tarda*. Ωστόσο, η Επιτροπή δεν εξήγησε γιατί η εν λόγω περιγραφή είναι ανεπαρκής. Απλώς περιορίστηκε στον ισχυρισμό ότι τούτο ισχύει. Για την απόδειξη παραβάσεως υποχρέωσης απορρέουσας από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ, απλώς και μόνον ισχυρισμοί περί αυτού δεν αρκούν.

49. Τέταρτον, εξ όσων αντιλαμβάνομαι, η Επιτροπή ανησυχεί ιδίως για τις επιπτώσεις της λειτουργίας της σιδηροδρομικής γραμμής: επανειλημμένως εξέθεσε ότι η λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής θα μπορούσε ενδεχομένως να έχει σημαντικές επιπτώσεις για την ορνιθοπανίδα, και ιδίως για τα πτηνά στέπας και τα υδρόβια πτηνά που υπάρχουν στον συγκεκριμένο τόπο. Εντεύθεν θεωρεί ότι η επίμαχη εκτίμηση είναι ανεπαρκής όσον αφορά τα προσδιορισθέντα μέτρα αποτροπής συγκρούσεων (με την υποδομή και με τα τρένα) και ηλεκτροπληξίας ειδικά των πτηνών. Συναφώς, δεν αμφισβητείται ότι κατά την επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν προσδιορίστηκαν συγκεκριμένα μέτρα για την αποτροπή των εν λόγω κινδύνων.

50. Τα επιχειρήματα αυτά δεν μου είναι καθόλου αδιάφορα. Εξυπακούεται ότι η λειτουργία σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας θα έχει σημαντικές επιπτώσεις σε μια ΖΕΠ, όπως η επίμαχη στην παρούσα δίκη.

11 — Βλ. υποσημείωση 5 ανωτέρω.

12 — Βλ., στο πλαίσιο της οδηγίας περί πτηνών, αποφάσεις Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-235/04, EU:C:2007:386, σκέψη 26), και Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (C-3/96, EU:C:1998:238, σκέψη 70).

51. Ωστόσο, δεν πρέπει να υπερτονιστεί ότι η Επιτροπή ρητώς ανέφερε τόσο με την αιτιολογημένη γνώμη όσο και κατά την παρούσα δίκη ότι δεν υποστηρίζει ότι η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων αντιβαίνει προς το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ επειδή δεν καλύπτει το έργο στο σύνολό του. Το εν λόγω θεσμικό όργανο δεν ισχυρίστηκε ειδικά —πέρα από καθυστερημένες σχετικές παρατηρήσεις στο υπόμνημα ανταπαντήσεως— ότι συνάγεται παράβαση της οδηγίας εκ του γεγονότος ότι η εκτίμηση περιορίστηκε στην αναβάθμιση της υποδομής, αντί να καλύψει το έργο στο σύνολό του, περιλαμβανομένης της λειτουργίας της σιδηροδρομικής γραμμής¹³.

52. Όπως ορίζεται στη δήλωση σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το επίμαχο έργο έχει ως αντικείμενο μόνο την αναβάθμιση της σιδηροδρομικής υποδομής. Οι περαιτέρω εργασίες εγκαταστάσεως που απαιτούνται για τη συνακόλουθη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής υπόκεινται σε άλλη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Συναφώς, οποιοδήποτε επιχείρημα σχετικά με εργασίες που υπόκεινται σε άλλη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή, εν προκειμένω, σχετικά με τη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής πρέπει να θεωρηθεί απαράδεκτο. Οποιοδήποτε άλλο συμπέρασμα θα έθιγε σοβαρά την αρχή της ασφάλειας δικαίου.

53. Πέμπτον και τελευταίον, οι διάδικοι αντάλλαξαν απόψεις ως προς τη σημασία του γεγονότος ότι η σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας κατασκευάστηκε παράλληλα προς σιδηροδρομική γραμμή υπάρχουσα από τον 19ο αιώνα. Η Επιτροπή διατείνεται, όπως φαίνεται χωρίς αντίκρουση, ότι οι απαιτήσεις σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι οι ίδιες, ανεξαρτήτως του αν η σιδηροδρομική γραμμή υψηλής ταχύτητας διέρχεται παράλληλα προς άλλη, κοινή σιδηροδρομική γραμμή. Η Επιτροπή σημειώνει ότι η παράλληλη ύπαρξη των δύο αυτών σιδηροδρομικών γραμμών δύναται να έχει σωρευτικές επιπτώσεις από πολλές απόψεις. Πάντως, κατά την άποψή μου, τα επιχειρήματα αυτά είναι πάλι απλώς και μόνον αιτιάσεις που δεν αρκούν για την απόδειξη παραβάσεως οποιασδήποτε υποχρεώσεως. Εν πάση περιπτώσει, οι αιτιάσεις αυτές δεν συνάδουν με το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν υποστήριξε ότι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων ήταν ανεπαρκής λόγω μη εξετάσεως των σωρευτικών επιπτώσεων.

54. Υπό το πρίσμα των ανωτέρω, συνάγω ότι πρέπει να απορριφθεί ο πρώτος λόγος προσφυγής με τον οποίο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 3 της οδηγίας ΕΠΕ. Κατά συνέπεια, πρέπει να απορριφθεί επίσης ο εντεύθεν λόγος προσφυγής με τον οποίο προβάλλεται παράλειψη προσήκουσας ενημερώσεως του κοινού για τις επιπτώσεις του έργου.

55. Όποια και αν είναι η τύχη του πρώτου λόγου προσφυγής, όντως δεν βλέπω για ποιον λόγο το Δικαστήριο θα πρέπει να εξετάσει τον πρόσθετο λόγο προσφυγής που η Επιτροπή προέβαλε δυνάμει της οδηγίας ΕΠΕ. Η Επιτροπή δεν επικαλέστηκε οποιαδήποτε νομική βάση για τον συγκεκριμένο λόγο προσφυγής. Πέραν μιας παρεμπόπτουσας σχετικής παρατηρήσεως, δεν ανέπτυξε κανένα επιχείρημα επί του ζητήματος αυτού.

Γ — Δεύτερος λόγος προσφυγής: άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

56. Η Επιτροπή διατείνεται ότι, επιτρέποντας την κατασκευή σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας εντός περιοχής ενταχθείσας στον κατάλογο IBA —πριν από τον χαρακτηρισμό της περιοχής αυτής ως ΖΕΠ— το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη επίσης τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών.

13 — Βλ. απόφαση Abraham κ.λπ. (C-2/07, EU:C:2008:133, σκέψη 43). Στην απόφαση εκείνη, το Δικαστήριο έκρινε ότι, για να διασφαλιστεί προσήκουσα συνολική εκτίμηση, η εκτίμηση δεν πρέπει να περιορίζεται στις άμεσες επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών. Κατά την εκτίμηση αυτή πρέπει επίσης να ληφθούν υπόψη οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις που δύναται να προκύψουν από τη χρήση και την εκμετάλλευση του τελικού προϊόντος συγκεκριμένων εργασιών.

57. Συναφώς, η Επιτροπή σημειώνει ότι οι κατασκευαστικές εργασίες συνεπάγονταν ουσιώδεις μεταβολές των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών της περιοχής, όπως την απομάκρυνση μεγάλης ποσότητας χώματος και την κατασκευή διπλού φράγματος ασφαλείας και υπερυψωμένης εξέδρας κατά μήκος 16 χιλιομέτρων¹⁴. Οι εν λόγω μεταβολές ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικούς περιορισμούς στην πρόσβαση των πτηνών στους χώρους όπου μεγαλώνουν, αναπαύονται και τρέφονται. Επιπλέον, η Επιτροπή διατείνεται ότι η από το Βασίλειο της Ισπανίας παράβαση των υποχρεώσεων που έχει από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ οδήγησε σε ανεπαρκή προσδιορισμό των πιθανών κινδύνων που συνδέονται με το έργο.

58. Από την πλευρά της, η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι για τη συμμόρφωση προς το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών δεν είναι αναγκαίο να ακολουθηθούν οι διαδικασίες που στην οδηγία αυτή προβλέπονται για τις ΖΕΠ. Κατά την άποψη της κυβερνήσεως αυτής, αρκεί η λήψη μέτρων με σκοπό τη διατήρηση και την προστασία της εν λόγω περιοχής πριν από τον χαρακτηρισμό της. Εν προκειμένω, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι έλαβε επαρκή μέτρα αυτού του είδους επιβάλλοντας περιορισμούς στα κατασκευαστικά έργα κατά τη διάρκεια των περιόδων αναπαραγωγής των πτηνών, εγκαθιστώντας εξοπλισμό για την αποτροπή συγκρούσεων και δημιουργώντας μονοπάτια κατά μήκος της σιδηροδρομικής γραμμής.

2. Εκτίμηση

59. Οι αιτιάσεις της Επιτροπής σχετικά με την ακαταλληλότητα της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων αφορούν την επιχειρηματολογία του εν λόγω θεσμικού οργάνου στο σύνολό της. Τούτο ισχύει επίσης για τον υπό εξέταση λόγο προσφυγής. Δεδομένων των ιδιαιτεροτήτων της παρούσας υποθέσεως, θα μπορούσε κανείς εσφαλμένα να υποθέσει ότι αναπόφευκτα υπάρχει συσχέτιση μεταξύ της διαπιστώσεως παραβάσεως της οδηγίας ΕΠΕ και παρόμοιας διαπιστώσεως σχετικά με την οδηγία περί πτηνών (και της οδηγίας περί οικοτόπων) (ή ελλείψεως διαπιστώσεως). Κατά την άποψή μου, τα πράγματα δεν έχουν έτσι. Τα συγκεκριμένα ζητήματα πρέπει να διαφοροποιηθούν με σαφήνεια. Απλώς και μόνον το γεγονός ότι δεν έχει αποδειχθεί παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ δεν συνεπάγεται αυτοδικαίως ότι δεν υπήρξε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών (και του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων), ή αντιστρόφως. Τούτο προκύπτει εκ του ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ έχουν στην ουσία διαδικαστικό χαρακτήρα. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών (και από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων) έχουν, αντιθέτως, ουσιαστικό χαρακτήρα.

60. Συνεπώς, ανεξαρτήτως του συμπεράσματος σχετικά με τον πρώτο λόγο προσφυγής, η βασιμότητα του δεύτερου (και του τρίτου) λόγου προσφυγής πρέπει να εξεταστεί αυτοτελώς.

61. Όσον αφορά τώρα την αιτίαση περί παραβάσεως του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών, ορισμένα στοιχεία της νομολογίας έχουν ιδιαίτερη σημασία.

62. Ειδικά εν προκειμένω, οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, ισχύουν επίσης για περιοχές που έπρεπε να έχουν χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ αλλά, όπως η «Campriñas de Sevilla», δεν χαρακτηρίστηκαν. Πράγματι, οι υποχρεώσεις αυτές εξακολουθούν να ισχύουν μέχρι τον χαρακτηρισμό της περιοχής ως ΖΕΠ¹⁵.

14 — Εκ των οποίων 13 χιλιόμετρα βρίσκονται εντός των τμημάτων «Marchena-Osuna I» και «Marchena-Osuna II».

15 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-186/06, EU:C:2007:813, σκέψη 27 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

63. Στο πλαίσιο προσφυγών που είχαν ασκηθεί από την Επιτροπή —όπου διαπιστώθηκε ότι είχε υπάρξει παράβαση υποχρεώσεων— προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο αποδείξεις πραγματικής επιδεινώσεως της καταστάσεως των οικοτόπων των πτηνών¹⁶, σοβαρής συρρικνώσεως των πληθυσμών των πτηνών και πραγματικής καταστροφής περιοχών ιδιαίτερης περιβαλλοντικής σημασίας¹⁷.

64. Ιδιαίτερη σημασία εν προκειμένω έχει επίσης το ότι από τη νομολογία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν δύνανται να μεταβάλουν ή μειώσουν τη γεωγραφική έκταση μιας ΖΕΠ. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η κατασκευή νέας οδού συνεπαγόταν τη μείωση της εκτάσεως μιας περιοχής ΖΕΠ, σε αντίθεση με το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών. Η μειωμένη περιοχή επιβαρυνόταν λόγω της κατασκευής νέων κτηρίων καθώς και λόγω διαταράξεων από τις οδικές εργασίες¹⁸.

65. Ως προς το ζήτημα αυτό, η Επιτροπή διατείνεται ότι πρόκειται να επέλθει σημαντική επιδείνωση και διατάραξη λόγω ουσιωδών μεταβολών των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών της περιοχής. Επίσης, εκφράζει προβληματισμό ως προς τους κινδύνους ηλεκτροπληξίας και συγκρούσεως σε επόμενα στάδια της κατασκευής, καθώς και κατά τη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής.

66. Δεν έχω αμφιβολία ότι η κατασκευή σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας η οποία διασχίζει περιοχή φιλοξενίας διαφόρων ειδών που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας περί πτηνών συνεπάγεται επιδείνωση των περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών της περιοχής και διατάραξη των ειδών που χρήζουν ειδικής προστασίας. Πράγματι, οι κατασκευαστικές εργασίες (που έχουν μέχρι στιγμής επιτραπεί) προϋποθέτουν, όπως κάθε μείζον έργο κατασκευής σιδηροδρομικής γραμμής, την απομάκρυνση χώματος, την κατασκευή γραμμών και υπερυψωμένης εξέδρας, καθώς και σειρά άλλων ειδών παρεμβάσεων στη μορφολογία της περιοχής. Τούτο επιβεβαιώνει η επίμαχη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

67. Αντιθέτως, τα επιχειρήματα που η Επιτροπή προέβαλε σχετικά με την ηλεκτροπληξία και τη σύγκρουση πρέπει να θεωρηθούν अपαράδεκτα.

68. Το απαράδεκτο απορρέει από μια ιδιαιτερότητα της παρούσας υποθέσεως. Αντιθέτως προς αυτό που κανείς θα ανέμενε γενικώς να ισχύει, ουδεμία ένδειξη υφίσταται ως προς το ότι το έργο θα ολοκληρωθεί. Κατά τους διαδίκους, έχει ανασταλεί από το 2009 λόγω ελλείψεως χρηματοδοτήσεως. Ακόμη περισσότερο, οποιαδήποτε περαιτέρω έργα για την ολοκλήρωση της υποδομής θα απαιτήσουν περαιτέρω εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (και συνακόλουθα άδεια).

69. Ομολογουμένως, είναι αληθές ότι η αποτελεσματικότητα του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών θα ετίθετο σε σοβαρό κίνδυνο αν παράβαση υπήρχε μόνο στην περίπτωση προκλήσεως πραγματικών ζημιών και όχι στην περίπτωση κρατικών ενεργειών που καθιστούν δυνατή την επέλευση ζημίας στο μέλλον¹⁹. Ωστόσο, στην παρούσα υπόθεση, το εγκριθέν από τις ισπανικές αρχές έργο αφορά, όπως σημειώθηκε, την αναβάθμιση της υποδομής, περιλαμβανομένης της κατασκευής και επεκτάσεως υπερυψωμένης εξέδρας. Δεν αφορά τις περαιτέρω εργασίες εγκαταστάσεως που απαιτούνται για τη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής. Τούτου δοθέντος, οι κίνδυνοι ηλεκτροπληξίας και συγκρούσεως αφορούν υποθετικές επιπτώσεις που θα επέλθουν μόνον αν δοθεί άδεια για το επόμενο στάδιο του έργου κατόπιν συμπληρωματικής εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

16 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-117/00, EU:C:2002:366, σκέψεις 27 έως 30).

17 — Απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-96/98, EU:C:1999:580, σκέψεις 45 και 46).

18 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-355/90, EU:C:1993:331, σκέψεις 35 έως 37). Βλ., συναφώς, επίσης απόφαση Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-57/89, EU:C:1991:89, σκέψεις 20 και 21).

19 — Προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-186/06, EU:C:2007:254, σημείο 29).

70. Παραμένει, πάντως, το ζήτημα αν μπορεί να αποδειχθεί ότι το Βασίλειο της Ισπανίας δεν έλαβε τα κατάλληλα μέτρα για την αποτροπή επιδεινώσεως της καταστάσεως των οικοτόπων ή διαταράξεων που είναι *σημαντικές* υπό το πρίσμα των σκοπών του άρθρου 4 της οδηγίας περί πτηνών.

71. Η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι στην πραγματικότητα οι πληθυσμοί πτηνών αυξήθηκαν κατά τη διάρκεια και κατόπιν της περιόδου κατασκευής.

72. Το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι οι υποχρεώσεις προστασίας και διαφυλάξεως που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών πρέπει να εκπληρωθούν πριν από οποιαδήποτε μείωση των οικείων πληθυσμών πτηνών²⁰. Ομοίως, η απόδειξη της αυξήσεως του θιγόμενου πληθυσμού πτηνών δεν συνεπάγεται κατ' ανάγκη ότι το κράτος μέλος εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις του. Πράγματι, το άρθρο 4 της οδηγίας περί πτηνών υποχρεώνει τα κράτη μέλη να διαφυλάττουν, να συντηρούν και να αποκαθιστούν τους οικοτόπους, *αυτούς καθ' αυτούς*, λόγω της οικολογικής τους αξίας.

73. Τα αποδημητικά πτηνά αποτελούν παράδειγμα. Πράγματι, αποτελούν την πλειοψηφία των άγριων πτηνών στο έδαφος της Ένωσης²¹. Για τα είδη αυτά, περιλαμβανομένης της εν μέρει αποδημητικής *Otis tarda* (το κύριο αντικείμενο της αντιδικίας), ο πληθυσμός των πτηνών δεν μπορεί να ασκήσει επιρροή για την εκτίμηση. Τούτο οφείλεται στο ότι η προστασία των οικοτόπων, στους οποίους απαντώνται πτηνά που περιλαμβάνονται στο παράρτημα I της οδηγίας, διασφαλίζει ότι ο πληθυσμός των πτηνών που παραμένει ή μετακινείται προς ορισμένη περιοχή μπορεί να βρει καταφύγιο εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

74. Υπό το πρίσμα αυτό, ενδεχόμενη αύξηση του πληθυσμού πτηνών στη θιγόμενη περιοχή είναι άνευ σημασίας για να καθοριστεί αν κράτος μέλος εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών.

75. Ανεξαρτήτως του αν η κατασκευή της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας συνεχιστεί στο μέλλον, παραμένει το γεγονός ότι επιπλέον των διαταράξεων που προκαλούνται από τις ίδιες τις εργασίες, μια υπερυψωμένη εξέδρα πλέον διασχίζει την επίμαχη ΖΕΠ. Μπορεί με βεβαιότητα να γίνει δεκτό ότι τούτο συνεπάγεται ουσιώδεις μεταβολές των χαρακτηριστικών του επίμαχου οικοτόπου, καθιστώντας τον λιγότερο κατάλληλο για είδη προσαρμοσμένα σε τοπίο στέπας²².

76. Αμυνόμενη, η Ισπανική Κυβέρνηση επικαλέστηκε διάφορα μέτρα που έλαβε προκειμένου να αντισταθμίσει τις επιπτώσεις των κατασκευαστικών εργασιών. Αυτά περιλαμβάνουν περιορισμούς στις κατασκευαστικές εργασίες κατά τη διάρκεια των περιόδων αναπαραγωγής των πτηνών, την εγκατάσταση εξοπλισμού για την αποτροπή συγκρούσεων, καθώς και τη δημιουργία μονοπατιών κατά μήκος της σιδηροδρομικής γραμμής.

77. Ασφαλώς, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα περιορισμού της βλάβης, τα οποία μπορεί, υπό ορισμένες συνθήκες, να περιορίσουν την επιδείνωση (ή ακόμη και να την αποκλείσουν). Ωστόσο, εν προκειμένω τα μέτρα που επικαλείται η Ισπανική Κυβέρνηση δεν ασκούν, κατά την άποψή μου, καμία επιρροή όσον αφορά το βασικό πρόβλημα: το ότι πλέον μια υπερυψωμένη εξέδρα σιδηροδρομικής γραμμής διασχίζει έναν οικοτόπο σημαντικό για είδη προσαρμοσμένα σε τοπίο στέπας. Ομολογουμένως, τα εν λόγω μέτρα μπορούν να συμβάλουν στη διασφάλιση της μη εξαφανίσεως των θιγόμενων ειδών πτηνών. Πάντως, τα μέτρα αυτά ουδόλως περιορίζουν τη μείωση της εκτάσεως και τον κατακερματισμό της επίμαχης περιοχής.

20 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-355/90, EU:C:1993:331, σκέψη 15).

21 — Βλ. αιτιολογική σκέψη 4 της οδηγίας περί πτηνών.

22 — Από τη δικογραφία προκύπτει περαιτέρω ότι, βάσει της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, θεωρούνταν σοβαρές οι επιπτώσεις του έργου για την *Otis tarda*.

78. Για τους λόγους αυτούς, συνάγω ότι ο δεύτερος λόγος προσφυγής με τον οποίο προβάλλεται παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών πρέπει να γίνει δεκτός.

Δ — Τρίτος λόγος προσφυγής: άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων

1. Επιχειρήματα των διαδίκων

79. Η Επιτροπή διατείνεται ότι, αφού ο τόπος «Campiñas de Sevilla» χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ, το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Στην ουσία, τα προβαλλόμενα επιχειρήματα είναι τα ίδια με αυτά που προβάλλονται στο πλαίσιο του δεύτερου λόγου προσφυγής.

80. Η Ισπανική Κυβέρνηση διατείνεται ότι από τον Ιούλιο του 2008 έχει συμμορφωθεί με τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Κατά την άποψή της, η Επιτροπή δεν απέδειξε, για το διάστημα από τον Ιούλιο του 2008, οποιαδήποτε πραγματική διατάραξη σε βάρος των πτηνών ή οποιαδήποτε μείωση της προστασίας τους. Η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι οι κίνδυνοι στους οποίους αναφέρεται η Επιτροπή αφορούν το «δεύτερο έργο» (δηλαδή περαιτέρω εργασίες και την έναρξη λειτουργίας της σιδηροδρομικής γραμμής υψηλής ταχύτητας). Εν πάση περιπτώσει, οι κίνδυνοι αυτοί ελήφθησαν δεόντως υπόψη κατά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου έργου.

2. Εκτίμηση

81. Το «Campiñas de Sevilla», ο επίμαχος στην παρούσα υπόθεση τόπος, χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ στις 29 Ιουλίου 2008. Το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων ορίζει ότι η υποχρέωση που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών αντικαθίσταται από τις υποχρεώσεις που απορρέουν, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων από την ημερομηνία του χαρακτηρισμού ενός τόπου ως ΖΕΠ από κράτος μέλος δυνάμει της οδηγίας περί πτηνών²³.

82. Μολονότι το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών φαίνεται αυστηρότερο από το γράμμα της αντίστοιχης διατάξεως της οδηγίας περί οικοτόπων, δύσκολα μπορεί να γίνει δεκτό ότι το περιθώριο των κρατών μελών να επεμβαίνουν σε ΖΕΠ είναι ευρύτερο, άπαξ ορισμένη περιοχή έχει χαρακτηριστεί ως τέτοια²⁴. Ή ακριβέστερα, θα ήταν αντίθετο προς τους σκοπούς διαφυλάξεως που αποτελούν το βάθρο της οδηγίας περί οικοτόπων —οι οποίοι είναι παρόμοιοι με αυτούς της οδηγίας περί πτηνών— να επιτρέπεται επιδείνωση των διαταραχών άπαξ λάβει χώρα χαρακτηρισμός.

83. Για τον λόγο αυτόν, η ανωτέρω ανάλυσή μου σχετικά με την παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών ισχύει το ίδιο εν προκειμένω. Θα αρκεστώ, επομένως, να προσθέσω μόνο τα ακόλουθα.

23 — Βλ., επίσης, απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (C-374/98, EU:C:2000:670, σκέψεις 44 και 46).

24 — Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων επιτρέπει στα κράτη μέλη να υλοποιούν έργα εντός ΖΕΠ παρά τις ενδεχόμενες αρνητικές συνέπειες για τον τόπο, υπό ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις. Οι παρεκκλίσεις αυτές επιτρέπονται όταν δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις. Το έργο πρέπει να πραγματοποιηθεί μόνο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως. Στην κατάσταση αυτή, πρέπει να λαμβάνεται κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο, ώστε να διασφαλιστεί η συνολική συνοχή του Natura 2000, ενώ ενημερώνεται η Επιτροπή. Πάντως, στην παρούσα δίκη δεν έγινε επίκληση της διατάξεως αυτής.

84. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι δραστηριότητα θεωρείται συμβατή με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων εφόσον η δραστηριότητα αυτή δεν συνεπάγεται διαταράξεις *ικανές να θίξουν σημαντικά τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας*, ιδίως δε τους σκοπούς διατηρήσεως που αυτή επιδιώκει²⁵. Συναφώς, το Δικαστήριο έχει δεχθεί ένα σχετικά χαμηλό επίπεδο αποδείξεως όσον αφορά την επιδείνωση και τις διαταράξεις. Πιο συγκεκριμένα, αρκεί η Επιτροπή να δείξει την ύπαρξη πιθανότητας ή κινδύνου σημαντικών διαταράξεων²⁶.

85. Όπως εξέθεσα ανωτέρω, σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις —ειδικά για τον οικότοπο του πληθυσμού πτηνών που υπάρχει στην επίμαχη περιοχή— είναι πιθανές, αν όχι βέβαιες, απλώς επειδή η υπερυψωμένη εξέδρα μεταβάλλει και κατακερματίζει μια περιοχή που έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ. Ωστόσο, για την απόδειξη παραβάσεως της οδηγίας περί οικοτόπων, η στατική ύπαρξη εξέδρας σιδηροδρομικής γραμμής εντός των ορίων της ΖΕΠ κατά τον κρίσιμο χρόνο, δηλαδή από τις 29 Ιουλίου 2008, δεν αρκεί για τη στοιχειοθέτηση παραβάσεως του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Πράγματι, η διάταξη αυτή απαιτεί για την εφαρμογή της να υπάρχει κάποια μορφή ενεργητικής και/ή παθητικής επιδεινώσεως ή διαταράξεως. Σε διαφορετική περίπτωση, η ύπαρξη οποιασδήποτε προγενέστερης εγκαταστάσεως εντός περιοχής που αργότερα χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ θα μπορούσε να οδηγήσει σε παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τη διάταξη αυτή.

86. Εν προκειμένω, όμως, είναι σαφές από την επιχειρηματολογία των διαδίκων ότι οι κατασκευαστικές εργασίες σχετικά με το επίμαχο έργο συνεχίζονταν (και βρίσκονταν σε πλήρη εξέλιξη) στο κρίσιμο χρονικό σημείο. Οι κατασκευαστικές εργασίες αναστάλησαν μόλις το 2009. Ελλείπει οποιοδήποτε επιχειρήματος ότι οι εργασίες που πραγματοποιήθηκαν μετά τις 29 Ιουλίου 2008 ήσαν ήσσονος σημασίας βελτιώσεις μιας ετοιμοπαράδοτης υποδομής ή ότι αφορούσαν μικρό μόνο μέρος της σιδηροδρομικής γραμμής εντός της ΖΕΠ, οφείλω να συμφωνήσω με την Επιτροπή.

87. Όσον αφορά τους κινδύνους που συνδέονται με μελλοντικές εργασίες και τη λειτουργία της σιδηροδρομικής γραμμής, η Ισπανική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν απαιτεί την άμεση λήψη διορθωτικών ή προληπτικών μέτρων για κινδύνους που ενδέχεται να εμφανιστούν στο μέλλον. Συμφωνώ. Σχετικά με το ζήτημα αυτό, παραπέμπω στις παρατηρήσεις μου στο σημείο 69 ανωτέρω.

88. Επομένως, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι το Βασίλειο της Ισπανίας παρέβη τις υποχρεώσεις που έχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, από την ημερομηνία κατά την οποία η επίμαχη περιοχή χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ.

V – Επί των δικαστικών εξόδων

89. Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, σε περίπτωση μερικής ήττας των διαδίκων, κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα. Δεδομένου ότι η προσφυγή της Επιτροπής ευδοκίμησε μόνον εν μέρει, θα πρέπει να οριστεί ότι οι διάδικοι φέρουν τα δικαστικά τους έξοδα.

VI – Πρόταση

90. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

— να διαπιστώσει, όσον αφορά τα τμήματα «Marchena-Osuna I» και «Marchena-Osuna II» του επίμαχου σιδηροδρομικού έργου, ότι από την ημερομηνία κατά την οποία ο θιγόμενος από το έργο φυσικός τόπος χαρακτηρίστηκε ως ζώνη ειδικής προστασίας το Βασίλειο της Ισπανίας

25 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 126).

26 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 142 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

παρέβη τις υποχρεώσεις του από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών, μέχρι την ημερομηνία κατά την οποία ο φυσικός τόπος που θίγεται από το έργο χαρακτηρίστηκε ως ζώνη ειδικής προστασίας, καθώς και από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας,

- να απορρίψει κατά τα λοιπά την προσφυγή, και
- να ορίσει ότι κάθε διάδικος φέρει τα δικαστικά του έξοδα.