

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
PHILIPPE LÉGER

της 12ης Δεκεμβρίου 2002¹

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1, 2 και 3, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών².

2. Αντικείμενο της οδηγίας είναι η διατήρηση όλων των ειδών πτηνών που ζουν στη φύση σε άγρια κατάσταση στο έδαφος των κρατών μελών. Η οδηγία αυτή θεσπίζει ένα σύστημα προστασίας, διαχείρισεως και ρυθμίσεως των ειδών αυτών.

3. Το άρθρο 4 της οδηγίας αφορά τα μέτρα ειδικής προστασίας καθώς και τα παρεμφερή μέτρα. Η παράγραφος 1 του άρθρου 4 επιβάλλει στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν τα εδάφη που είναι τα πλέον κατάλληλα για τη διατήρηση των ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας καθώς και να τα χαρακτηρίσουν ως ζώνες ειδικής προστασίας³. Η παράγραφος 2 του άρθρου 4 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν ανάλογα μέτρα για τα αποδημητικά είδη τα οποία δεν μνημονεύονται στο ανωτέρω παράρτημα Ι και των οποίων η έλευση είναι τακτική. Προς τούτο, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προσδίδουν ιδιαίτερη σημασία

στην προστασία των υγροτόπων, κυρίως δε εκείνων που έχουν διεθνή σπουδαιότητα. Τέλος, η παράγραφος 3 του άρθρου 4 προβλέπει ότι τα κράτη μέλη διαβιβάζουν όλες τις αναγκαίες πληροφορίες στην Επιτροπή προκειμένου η Επιτροπή να μπορέσει να συντονίσει τις ζώνες οι οποίες αναφέρονται στις παραγράφους 1 και 2 της εν λόγω διατάξεως ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό δίκτυο.

4. Στην παρούσα υπόθεση, η Επιτροπή διατυπώνει δύο αιτιάσεις εις βάρος της Ιταλικής Δημοκρατίας.

5. Αφενός, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιταλική Δημοκρατία παρέβη το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι δεν χαρακτήρισε ως ΖΕΠ έναν επαρκή αριθμό κατάλληλων προς τούτο ζωνών καθώς και ορισμένους υγρότοπους διεθνούς ενδιαφέροντος. Η Ιταλική Δημοκρατία αμφισβητεί τη βασιμότητα της ανωτέρω αιτιάσεως.

6. Αφετέρου, η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη το άρθρο 4,

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία.

3 — Στο εξής: ΖΕΠ.

παράγραφος 3, της οδηγίας στον βαθμό που δεν διαβίβασε όλα τα στοιχεία και όλες τις πληροφορίες που ήταν αναγκαίες σε σχέση με τις χαρακτηρισθείσες ως ΖΕΠ περιοχές. Η Ιταλική Δημοκρατία δεν αμφισβητεί τη βασιμότητα της αιτιάσεως αυτής.

7. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι το μόνο σημείο το οποίο αμφισβητεί η Ιταλική Δημοκρατία αφορά την πρώτη αιτίαση που στηρίζεται στην παράλειψη χαρακτηρισμού ως ΖΕΠ ορισμένων ζωνών και ορισμένων υγροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος. Επομένως, θα περιορίσω τις αναπτύξεις μου στην εξέταση της αιτιάσεως αυτής προτείνοντας ταυτόχρονα στο Δικαστήριο να δεχθεί κατά τα λοιπά την προσφυγή.

I — Επί της αιτιάσεως που στηρίζεται στην παράλειψη χαρακτηρισμού ως ΖΕΠ ενός επαρκούς αριθμού κατάλληλων προς τούτο ζωνών και ορισμένων υγροτόπων

8. Η Επιτροπή προσάπτει στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέβη το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας στον βαθμό που παρέλειψε να χαρακτηρίσει ως ΖΕΠ έναν επαρκή αριθμό εδαφών κατάλληλων για τη διατήρηση των ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα I της οδηγίας και των αποδημητικών ειδών τα οποία δεν αναφέρονται στο ανωτέρω παράρτημα των οποίων η έλευση είναι τακτική. Η Επιτροπή προσάπτει επίσης στην Ιταλική Δημοκρατία ότι παρέλειψε να χαρακτηρίσει ορισμένους υγρότοπους διεθνούς ενδιαφέροντος ως ΖΕΠ.

9. Η Επιτροπή στηρίζεται στον Inventory of Important Bird Areas in the European Community (κατάλογο περιοχών που είναι σημαντικές για την ορνιθοπανίδα στην Ευρωπαϊκή Κοινότητα), ο οποίος δημοσιεύθηκε το 1989⁴, προκειμένου να διαπιστώσει ότι υπάρχουν 164 περιοχές που είναι σημαντικές για την ορνιθοπανίδα στο ιταλικό έδαφος και ότι η συνολική επιφάνειά τους είναι 3 609 070 εκτάρια. Εντούτοις, ορισμένες από τις περιοχές αυτές δεν χαρακτηρίζονται πάντοτε ως ΖΕΠ.

10. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή διατυπώνει αιτιάσεις τελείως αφηρημένες και μη δυνάμενες να στηρίξουν μια διαπίστωση περί παραβάσεως. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι η Επιτροπή δεν προβάλλει κανένα επιστημονικό στοιχείο προς στήριξη των ισχυρισμών της.

11. Πρέπει να υπομνηστεί ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη υποχρέωση κατατάξεως σε ΖΕΠ ορισμένων περιοχών ενόψει της αποτελεσματικής διατήρησης τόσο των ειδών που απαριθμεί το παράρτημα I της οδηγίας αυτής όσο και των ειδών που δεν περιλαμβάνονται στο εν λόγω παράρτημα, των οποίων όμως η έλευση είναι τακτική, προκειμένου να διασφαλιστεί μεταξύ άλλων η επιβιώσή τους και η αναπαραγωγή τους στις περιοχές διασποράς τους. Η υποχρέωση αυτή αφορά όλες τις περιοχές που είναι οι πλέον κατάλληλες⁵.

⁴ — Στο εξής: κατάλογος IBA 89.

⁵ — Βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 19ης Μαΐου 1998, C-396, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1998, σ. I-3031, σκέψη 55).

12. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει επίσης ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να επιλέγουν τις ζώνες όπου υφίστανται οι πλέον κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης σπηριζόμενα αποκλειστικά σε ορνιθολογικά κριτήρια που θα πρέπει να συναχθούν από το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας⁶. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα κράτη μέλη, αφού συναγάγουν τα κριτήρια αυτά, υποχρεούνται να χαρακτηρίσουν τις περιοχές αυτές ως ΖΕΠ και να προσδώσουν ιδιαίτερη σημασία στους υγροτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος. Εντούτοις, η οδηγία δεν καθορίζει το περιεχόμενο των ορνιθολογικών κριτηρίων που θα πρέπει να εφαρμόσουν τα κράτη μέλη.

13. Συναφώς, το Δικαστήριο φρονεί ότι «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 κατατάξεως 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»⁷. Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την επιλογή των ορνιθολογικών και επιστημονικών κριτηρίων τα οποία θα χρησιμοποιηθούν για τον χαρακτηρισμό ορισμένων ζωνών ως ΖΕΠ⁸.

6 — Βλ. μεταξύ άλλων, την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-57/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-883, σκέψη 20).

7 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 61). Βλ. επίσης την απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-4221, σκέψη 26).

8 — Βλ. επίσης ως προς το σημείο αυτό N. Sadeleer, «Balance-sheet of 10 years of legislative effort in Community law for the protection of nature», *Recent developments in Community environment law*, Πρακτικά του συνεδρίου της 11ης Μαΐου 1994, εκδόσεις Story-Scientia, σ. 200, ειδικότερα σ. 227 έως 236, και W.P.J. Wils, «Protection of natural habitats in Community law», *Cahiers de droit européen*, 1994, σ. 398, ειδικότερα σ. 405 έως 407.

14. Εν προκειμένω, η Ιταλική Δημοκρατία δεν προσδιόρισε ούτε κατά το στάδιο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας ούτε στο πλαίσιο της ένδικης διαδικασίας τα ορνιθολογικά κριτήρια που προτίθεται να χρησιμοποιήσει για τον καθορισμό των ΖΕΠ. Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν τα στοιχεία αυτά, η Επιτροπή παραπέμπει στα επιστημονικά κριτήρια που περιέχει ο κατάλογος IBA 89. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο κατάλογος αυτός είναι το μέσο το οποίο παρέχει τη δυνατότητα στην Επιτροπή να ελέγχει αν τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν κατά τρόπο αποτελεσματικό ως ΖΕΠ τις πλέον ενδεδειγμένες περιοχές.

15. Βεβαίως, ο κατάλογος IBA 89 δεν έχει από νομικής απόψεως δεσμευτική δύναμη. Ωστόσο, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο IBA 89 «περιλαμβάνει έναν κατάλογο των ζωνών μεγάλου ενδιαφέροντος για τη διατήρηση των αγρίων πτηνών εντός της Κοινότητας»⁹.

16. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι ο κατάλογος IBA 89 αποτελεί και για την Ιταλική Δημοκρατία το πλέον τεκμηριωμένο και ακριβές κείμενο αναφοράς ως προς τον καθορισμό των ΖΕΠ επί του εδάφους της¹⁰. Ως εκ τούτου, το περιεχόμενο του ανωτέρω καταλόγου επαναλαμβάνεται μεταξύ άλλων στη μελέτη που επιγράφεται «Κατάλογος των τοποθεσιών που είναι σημαντικές για την ορνιθοπανίδα» την οποία συνέταξε το 1991 η ιταλική εταιρία προστασίας των πτηνών.

9 — Βλ. την προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (σκέψη 68).

10 — Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής τόνισε ότι η Ιταλική Δημοκρατία μετέφερε στην κατάρτιση του καταλόγου IBA.

17. Πρέπει να τονιστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία ουδέποτε αμφισβήτησε την επιστημονική αξία του καταλόγου IBA 89 και ότι ουδέποτε αντιτάχθηκε στη χρησιμοποίησή του από την Επιτροπή. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο φρονώ ότι νομίμως η Επιτροπή στήριξε τα επιχειρήματά της στα επιστημονικά κριτήρια του εν λόγω καταλόγου προκειμένου να διαπιστώσει την ύπαρξη παραβάσεως, αντίθετα με όσα υποστηρίζει η Ιταλική Δημοκρατία.

18. Επί της ουσίας, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, βάσει του καταλόγου IBA 89, υπάρχουν στο ιταλικό έδαφος 164 περιοχές που είναι σημαντικές για την ορνιθοπανίδα και ότι η συνολική έκτασή τους ανέρχεται σε 3 609 070 εκτάρια. Οι ιταλικές αρχές έχουν μέχρι τούδε χαρακτηρίσει 336 τοποθεσίες ως ΖΕΠ, ήτοι μια συνολική επιφάνεια 1 370 700 εκταρίων. Η Επιτροπή προσθέτει ότι καμία από αυτές τις 194 ΖΕΠ δεν συμπίπτει, έστω και μερικώς, με κάποια από τις 164 περιοχές που είναι σημαντικές για την ορνιθοπανίδα τις οποίες μνημονεύει ο ανωτέρω κατάλογος. Ως εκ τούτου, ένας μεγάλος αριθμός ειδών πτηνών τα οποία αναφέρει το παράρτημα I της οδηγίας και ένας μεγάλος αριθμός άλλων αποδημητικών ειδών δεν προστατεύονται ακόμη επαρκώς.

19. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι υπήρξαν ορισμένες νέες περιοχές οι οποίες χαρακτηρίστηκαν ως ΖΕΠ στην Ιταλία και ότι ο αριθμός των περιοχών που έχουν χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ καλύπτει πλήρως τις IBA. Εντούτοις, όπως επισημαίνει η Επιτροπή, η Ιταλική Δημοκρατία δεν διαβίβασε τα σχετικά δικαιολογητικά εντός της προθεσμίας που έτασσε η αιτιολογημένη γνώμη. Επομένως, φρονώ ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτός ο σχετικός ισχυρισμός της Ιταλικής Δημοκρατίας.

20. Τέλος, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ιταλική Δημοκρατία υποχρεούται ακόμη να κατατάξει ως ΖΕΠ ορισμένους υγροτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας. Ωστόσο, η Επιτροπή θα δεχόταν να ληφθεί υπόψη ο κατάλογος IBA 89 για τον καθορισμό των υγροτόπων διότι προβλέπει πλέον εκτεταμένες γεωγραφικά εκτάσεις από τη σύμβαση για τους υγροτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος του Ramsar (Ιράν) ¹¹.

21. Η Ιταλική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι, αντίθετα με τα επιχειρήματα της Επιτροπής, οι περιοχές τις οποίες έχει χαρακτηρίσει ως ΖΕΠ περιλαμβάνουν όλους τους υγροτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος, όπως προβλέπει η σύμβαση του Ramsar.

22. Με την προσφυγή της κατά παραβάσεως, η Επιτροπή έλαβε ως σημείο αναφοράς, για τον καθορισμό των υγροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος, τις περιοχές IBA που περιλαμβάνουν τις περιοχές της συμβάσεως του Ramsar και όχι μόνον τις περιοχές που ορίζει η ανωτέρω σύμβαση για τον καθορισμό των υγροτόπων. Από τα ανωτέρω στοιχεία προκύπτει ότι στην Ιταλία σημαντικές περιοχές δεν έχουν ταξινομηθεί ή έχουν ταξινομηθεί μερικώς ¹². Η Ιταλική Δημοκρατία δεν αμφισβητεί την ορθότητα των επιχειρημάτων αυτών.

23. Βάσει των ανωτέρω προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί στο σύνολό της την προσφυγή κατά παραβάσεως.

¹¹ — Σύμβαση συναφθείσα την 2α Φεβρουαρίου 1971, τόμος 996 UNTS, σ. 245.

¹² — Υπόμνημα απαντήσεως (σ. 4).

II — Πρόταση

24. Ως εκ τούτου, προτείνω στο Δικαστήριο να αποφανθεί ως εξής:

«1) Η Ιταλική Δημοκρατία,

— παραλείποντας να ταξινομήσει ως ζώνες ειδικής προστασίας, σε επαρκή αριθμό και επιφάνεια, τις περιοχές που είναι οι πλέον ενδεδειγμένες για τη διατήρηση των ειδών που απαριθμεί το παράρτημα I της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, και των άλλων αποδημητικών ειδών τα οποία δεν μνημονεύονται στο παράρτημα αυτό, των οποίων η έλευση είναι τακτική, και

— παραλείποντας να διαβιβάσει στην Επιτροπή όλες τις πληροφορίες που είναι αναγκαίες για τον συντονισμό των ζωνών στις οποίες αναφέρεται το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της εν λόγω οδηγίας ούτως ώστε να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό δίκτυο το οποίο θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις της προστασίας των ειδών,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφοι 1, 2 και 3, της ανωτέρω οδηγίας.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.»