ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ NIAL FENNELLY

της 10ης Δεκεμβρίου 1998 *

1. Με την παρούσα προσφυγή λόγω παραβάσεως, η Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία είχε παραλείψει μέχρι τις 3 Σεπτεμβρίου 1995 να χαρακτηρίσει ως ζώνη ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ), υπό την έννοια της οδηγίας περί αγρίων πτηνών [1], επαρκή έκταση του ποταμόκολπου του Σηκουάνα, ότι το νομικό καθεστώς προστασίας που θεσπίστηκε για τη χαρακτηρισθείσα ως ΖΕΠ το 1990 έκταση δεν ήταν το ενδεδειγμένο και ότι η κατασκευή ενός εργοστασίου τιτανόγυψου είχε προκαλέσει φθορά της ΖΕΠ.

I — Πραγματικά περιστατικά και διαδικαστικό πλαίσιο

2. Ο ποταμόκολπος του Σηκουάνα είναι ένας από τους σημαντικότερους υγρότοπους των γαλλικών ακτών από ορνιθολογική σκοπιά. Στον ποταμόκολπο αυτό συχνάζουν πολυάριθμα είδη από τα περιλαμβανόμενα στο παράρτημα Ι της οδηγίας περί πτηνών, καθώς και ορισμένα είδη αποδημητικών πτηνών, των οποίων την ειδική προστασία επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής. Μια μελέτη του 1994, την οποία δημοσίευσε το γαλλικό Υπουργείο Περιβάλλοντος [2], προσδιόριζε τις μείζονος σημασίας τοποθεσίες για τα είδη των αγρίων πτηνών που θεωρούνταν σημαντικά τόσο από κοινοτική όσο και από διεθνή άποψη, σύμφωνα με ορισμένα κριτήρια που αντιστοιχούσαν προς τα κριτήρια της οδηγίας περί πτηνών. Στην απογραφή αυτή περιλαμβάνεται, υπό τον αριθμό HN 03, μια έκταση 21 900 περίπου εκταρίων στον ποταμόκολπο του Σηκουάνα. Μια έκταση 7 800 εκταρίων στον ποταμόκολπο αυτό περιλαμβάνεται στην απογραφή των ευρωπαϊκών ορνιθολογικών τόπων, η οποία επιγράφεται «Important Bird Areas in Europe» και δημοσιεύθηκε το 1989.

3. Στις 11 Απριλίου 1985 το Υπουργείο Περιβάλλοντος συνήψε δεκαετούς ισχύος σύμβαση με τους αυτόνομους οργανισμούς λιμένων Χάβρης και Ρουέν (στο εξής: σύμβαση) για την προστασία 3 300 εκταρίων, που ήσαν ιδιοκτησία του Γαλλικού Δημοσίου. Από την έκταση αυτή 2 000 περίπου εκτάρια θεωρήθηκε ότι έχουν μακροπρόθεσμα οικολογική σημασία, ενώ τα υπόλοιπα 1 300 εκτάρια θα προστατεύονταν μέχρι να αποφασιστεί η χρησιμοποίησή τους από τη βιομηχανία ή τους λιμένες. Ένα μέρος της εκτάσεως αυτής, και συγκεκριμένα 2 750 εκτάρια περίπου, χαρακτηρίστηκε ρητά ως ΖΕΠ το 1990.

4. Με έγγραφο της 23ης Αυγούστου 1991 η Επιτροπή απευθύνθηκε προς τις γαλλικές αρχές, κατόπιν δύο καταγγελιών που της είχαν υποβληθεί σχετικά με την κατασκευή στο Hode, στον ποταμόκολπο του Σηκουάνα, ενός εργοστασίου για την επεξεργασία και

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία περί πτηνών).

2 — Επιστημονική απογραφή των σημαντικών ζωνών για τη διατήρηση των πτηνών (στο εξής: ΣΖΔΠ).

αποθήκευση τιτανόγυψου. Οι γαλλικές αρχές, με τις απαντήσεις που απέστειλαν στις 7 και στις 22 Νοεμβρίου 1991, υποστήριξαν ότι το εργοστάσιο βρισκόταν εκτός της ΖΕΠ και ταυτόχρονα διαβίβασαν στην Επιτροπή αντίγραφο της εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του εργοστασίου. Στην εν λόγω μελέτη επισημαινόταν η παρουσία στην τοποθεσία του εργοστασίου του είδους Crex crex (ορτυγομάνα), το οποίο προστατεύεται σύμφωνα με το παράρτημα Ι της οδηγίας περί πτηνών. Στις 23 Δεκεμβρίου 1992 η Επιτροπή απέστειλε στη Γαλλική Κυβέρνηση επίσημο έγγραφο οχλήσεως κατά το άρθρο 169 της Συνθήκης περί ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας, στο οποίο οι γαλλικές αρχές απάντησαν στις 18 Νοεμβρίου 1993. Στις 3 Ιουλίου 1995 η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία ισχυρίσθηκε ότι η έκταση της ΖΕΠ στον ποταμόκολπο του Σηκουάνα και το νομικό καθεστώς προστασίας της ΖΕΠ αυτής ήσαν ανεπαρκή, καθώς και ότι δεν είχαν ληφθεί μέτρα για την αποφυγή της φθοράς του οικοτόπου· με την αιτιολογημένη γνώμη καλούνταν οι γαλλικές αρχές να λάβουν τα αναγκαία μέτρα για τη συμμόρφωσή τους εντός δυμήνου. Οι γαλλικές αρχές, οι οποίες απάντησαν στις 19 Οκτωβρίου 1995, πληροφόρησαν την Επιτροπή ότι είχαν την πρόθεση να χαρακτηρίσουν ως ΖΕΠ μια επιπλέον έκταση 10 000 εκταρίων, ενώ αντέκρουσαν τους λοιπούς ισχυρισμούς της Επιτροπής. Κατόπιν νέας επιστημονικής μελέτης, εκδόθηκε η υπουργική απόφαση 97-1329, της 30ής Δεκεμβρίου 1997 [3], με την οποία δημιουργήθηκε ο προστατευόμενος βιότοπος του ποταμόκολπου του Σηκουάνα και χαρακτηρίστηκε ως ΖΕΠ μια επιπλέον έκταση 14 500 εκταρίων.

5. Η Επιτροπή άσκησε την παρούσα προσφυγή με δικόγραφο που πρωτοκολλήθηκε στο Δικαστήριο στις 30 Απριλίου 1997.

3 — *Journal Officiel de la République Française* (Εφημερίδα της Κυβερνήσεως της Γαλλικής Δημοκρατίας) της 1ης Ιανουαρίου 1998, σ. 48.

II — Οι εφαρμοστέες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

6. Το Δικαστήριο γνωρίζει πλέον καλώς τις διατάξεις της οδηγίας περί πτηνών, τις οποίες επομένως δεν χρειάζεται να παραθέσω εν εκτάσει [4]. Οι βασικές υποχρεώσεις τις οποίες αφορά η παρούσα υπόθεση είναι οι υποχρεώσεις που επιβάλλουν στα κράτη μέλη, πρώτον, το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, κατά το οποίο «τα κράτη μέλη κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των [απειλουμένων με εξαφάνιση και των αποδημητικών] ειδών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή η παρούσα οδηγία», και, δεύτερον, το άρθρο 4, παράγραφος 4, κατά το οποίο τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν μέτρα για την αποφυγή, στις ζώνες προστασίας, της ρυπάνσεως ή της φθοράς των οικοτόπων, καθώς και των επιζήμιων για τα πτηνά διαταράξεων, «όταν αυτές έχουν σημαντικές συνέπειες σε σχέση με τους αντικειμενικούς στόχους του παρόντος άρθρου».

III — Η άποψή μου επί της υποθέσεως

α) Η έκταση της ΖΕΠ

7. Η Γαλλία ομολόγησε ρητά ότι η πρώτη έκταση που χαρακτηρίστηκε το 1990 ως ΖΕΠ ήταν ανεπαρκής και αναγνώρισε ότι η ΖΕΠ θα έπρεπε να καλύπτει 16 800 εκτάρια

4 — Οι διατάξεις αυτές παρατίθενται λεπτομερέστερα στα σημεία 11 έως 23 των προτάσεων που ανέπτυξα στην υπόθεση C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-3805, στο εξής: υπόθεση RSPB).

περίπου. Τίποτε δεν άλλαξε μέχρι τη λήξη της προθεσμίας για τη συμμόρφωση της Γαλλίας προς την αιτιολογημένη γνώμη. Για τον λόγο αυτό προτείνω στο Δικαστήριο να δεχθεί το αίτημα της Επιτροπής και να εκδώσει την αναγνωριστική απόφαση που του ζητείται σχετικά με το πρώτο κεφάλαιο της προσφυγής. Τα ζητήματα που έθεσε η Γαλλία κατά την προφορική διαδικασία, προσπαθώντας να εξηγήσει την καθυστέρηση εκπληρώσεως των υποχρεώσεών της, π.χ. την αντίθεση των τοπικών φορέων και την ανάγκη εξετάσεως των προοπτικών οικονομικής αναπτύξεως, είναι σαφέστατο ότι δεν έχουν καμία σημασία εν προκειμένω.

β) Το νομικό καθεστώς προστασίας της ΖΕΠ το οποίο προβλέπεται από τη σύμβαση

8. Οι ισχυρισμοί που αναπτύσσει η Επιτροπή σχετικά με αυτό το κεφάλαιο της προσφυγής θέτουν μια σειρά σημαντικών ζητημάτων, όπως είναι το ζήτημα κατά πόσον το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί πτηνών προβλέπει την υποχρέωση καταρτίσεως νομικού καθεστώτος που να δεσμεύει τους τρίτους, οι οποίοι όμως να μπορούν και να το επικαλούνται. Συναφώς, πρέπει να εξεταστεί το ζήτημα κατά πόσον μπορεί να δημιουργηθεί ΖΕΠ με συμβατικής φύσεως συμφωνία και όχι μόνο με νομοθετική ή διοικητική πράξη. Δεν νομίζω όμως ότι το Δικαστήριο πρέπει ή χρειάζεται να εξετάσει τα ζητήματα αυτά, αφού κατά τη λήξη της προθεσμίας για τη συμμόρφωση της Γαλλίας προς την αιτιολογημένη γνώμη, δηλαδή στις 3 Σεπτεμβρίου 1995, η σύμβαση δεν ίσχυε πλέον.

9. Κατά πάγια νομολογία, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιάζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη» [5]. Η Επιτροπή, με την αιτιολογημένη γνώμη, ισχυρίστηκε, όσον αφορά το επίμαχο εν προκειμένω ζήτημα, απλώς ότι το συμβατικό καθεστώς νομικής προστασίας που προέβλεπε η σύμβαση ήταν ανεπαρκές, ενώ αναγνώρισε ρητά ότι η Γαλλία είχε χαρακτηρίσει πράγματι ως ΖΕΠ μια έκταση 2 750 εκταρίων εντός της περιοχής που κάλυπτε η σύμβαση. Η Επιτροπή δεν επιδίωξε να αποδείξει ότι η Γαλλία παρέβη τις ουσιαστικές υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας [6], για τον λόγο ότι δεν έλαβε τα αναγκαία μέτρα για την αποφυγή της ρυπάνσεως ή της φθοράς των οικοτόπων των πτηνών ή των επιζήμιων για τα πτηνά διαταράξεων στις χαρακτηρισμένες ως ΖΕΠ εκτάσεις. Η Επιτροπή επαναλαμβάνει πιστά τα επιχειρήματα αυτά με την προσφυγή που κατέθεσε στο Δικαστήριο.

10. Δεδομένου ότι δεν προβλήθηκε ο συγκεκριμένος ισχυρισμός ότι οι συμβατικές διευθετήσεις που συμφωνήθηκαν μεταξύ της Γαλλικής Κυβερνήσεως και των λιμενικών αρχών της Χάβρης και της Ρουέν σχετικά με τη γη του Δημοσίου κατέστησαν δυνατή την πρόκληση συγκεκριμένης ζημίας από ορνιθολογική άποψη ή, με άλλα λόγια, ότι το Γαλλικό

5 — Απόφαση της 19ης Μαΐου 1998, C-3/96, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1998, σ. I-3031, σκέψη 36).

6 — Βλ. την απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-4221, σκέψη 22), η οποία αφορούσε την ελώδη περιοχή της Santoña.

Δημόσιο παρέλειψε να προστατεύσει τα ορνιθολογικά συμφέροντα στη γη που του ανήκει, δεν βλέπω γιατί θα έπρεπε να εξετάσω το αφηρημένο ζήτημα κατά πόσον ένα συμβατικό καθεστώς μπορεί να εξασφαλίσει επαρκή προστασία. Εν πάση περιπτώσει, το 80 % περίπου της οικείας εκτάσεως (3 300 εκτάρια) περιλαμβανόταν καθ' όλο τον κρίσιμο χρόνο στη ζώνη (των 2 750 εκταρίων) που χαρακτηρίστηκε το 1990 ως ΖΕΠ. Η Επιτροπή δεν ανέπτυξε κανένα συγκεκριμένο ισχυρισμό σχετικά με τα 550 εκτάρια που δεν περιελάμβανε η ΖΕΠ, το δε ζήτημα αυτό αφορά το πρώτο κεφάλαιο της προσφυγής της Επιτροπής.

11. Κατά συνέπεια, προτείνω στο Δικαστήριο να απορρίψει την αιτίαση της Επιτροπής ότι το καθεστώς νομικής προστασίας της ΖΕΠ που προέβλεπε η σύμβαση της 11ης Απριλίου 1985 ήταν ανεπαρκές, διότι η σύμβαση αυτή δεν ίσχυε πλέον κατά τη λήξη της προθεσμίας συμμορφώσεως με την αιτιολογημένη γνώμη.

12. Η πρότασή μου αυτή δεν θα πρέπει βέβαια να θεωρηθεί ισοδύναμη με τη διαπίστωση ότι το καθεστώς που προέβλεπε η σύμβαση αποτελούσε, από νομική άποψη, την προσήκουσα εκπλήρωση της υποχρεώσεως της Γαλλίας σχετικά με την κατάταξη του ποταμόκολπου του Σηκουάνα σε ΖΕΠ, αλλά σημαίνει ότι η Επιτροπή, αν ληφθούν υπόψη οι περιστάσεις της προκειμένης υποθέσεως, δεν απέδειξε την ύπαρξη της υποχρεώσεως στην οποία αναφέρεται στο πλαίσιο αυτού του κεφαλαίου της προσφυγής της ή την παράβαση μιας τέτοιας υποχρεώσεως.

γ) Η κατασκευή εργοστασίου τιτανόγυψου στο Hode

13. Το τρίτο κεφάλαιο της προσφυγής της Επιτροπής αφορά την άδεια που χορήγησαν οι γαλλικές αρχές για την κατασκευή ενός εργοστασίου τιτανόγυψου σε τοποθεσία που έπρεπε να έχει περιληφθεί στη ΖΕΠ του ποταμόκολπου του Σηκουάνα· η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι η Γαλλία, χορηγώντας την άδεια αυτή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας περί πτηνών. Η Επιτροπή εκθέτει ότι το εργοστάσιο αυτό και οι δευτερεύουσες εγκαταστάσεις του, που καλύπτουν 50 εκτάρια, κατασκευάστηκαν σε υγρότοπους που έχουν μεγάλη σπουδαιότητα για τη στάθμευση, την εξεύρεση τροφής και την αναπαραγωγή πολλών ειδών απειλουμένων με εξαφάνιση και πολλών ειδών αποδημητικών αγρίων πτηνών. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση η Επιτροπή διευκρίνισε ότι αυτό είναι το μόνο ζήτημα που θέτει με το τρίτο κεφάλαιο της προσφυγής της και συνεπώς δεν προτίθεμαι να ασχοληθώ με τις άλλες πτυχές του ζητήματος, στις οποίες αναφέρθηκε η Επιτροπή με τα γραπτά υπομνήματά της.

14. Η Επιτροπή δεν διευκρινίζει κατά πόσον αναφέρεται στις υποχρεώσεις που επέβαλλε το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί πτηνών όπως ίσχυε αρχικά ή στις υποχρεώσεις που προκύπτουν από το άρθρο 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας [7]. Δεδομένου ότι από τη δικογραφία προκύπτει ότι η κατασκευή του εργοστασίου άρχισε πριν από την έναρξη ισχύος της οδηγίας περί οικοτόπων, θεωρώ ότι εν προκειμένω έχει εφαρμογή το αρχικό κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 4.

7 — ΕΕ L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων.

15. Η Γαλλία αντέκρουσε με ιδιαίτερο σθένος τους ισχυρισμούς της Επιτροπής ως προς το σημείο αυτό, υποστηρίζοντας, πρώτον, ότι δεν ήταν υποχρεωμένη, βάσει της οδηγίας, να χαρακτηρίσει την εν λόγω έκταση ως ΖΕΠ και, δεύτερον, ότι η λειτουργία του εργοστασίου δεν αποτελεί παράβαση των υποχρεώσεων διατηρήσεως των προστατευόμενων οικοτόπων, τις οποίες επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 4. Τα κυριότερα επιχειρήματα της Γαλλικής Κυβερνήσεως είναι τα εξής:

— Η κατασκευή του εργοστασίου τιτανόγυψου αποτελεί άμεση συνέπεια της εφαρμογής της οδηγίας 92/112/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Δεκεμβρίου 1992, για τον καθορισμό των διαδικασιών εναρμόνισης των προγραμμάτων περιορισμού της ρύπανσης που προκαλούν τα απόβλητα της βιομηχανίας διοξειδίου του τιτανίου, με προοπτική την εξάλειψή της [8].

— Πριν από την κατασκευή του εργοστασίου είχαν καταρτιστεί το 1991 και το 1993 δύο μελέτες για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της κατασκευής του εργοστασίου αυτού και η δεύτερη μελέτη κατέληγε στο συμπέρασμα ότι δεν επρόκειτο να υπάρξει αισθητή χειροτέρευση του οικοτόπου των σχετικών ειδών· το συμπέρασμα τούτο επιβεβαιώθηκε εξάλλου από έναν ανεξάρτητο ελεγκτή, ο οποίος διενήργησε τον Δεκέμβριο 1994 και τον Ιανουάριο 1995 δημόσια έρευνα σχετικά με τη λειτουργία του εν λόγω εργοστασίου.

— Το γεγονός και μόνο ότι η τοποθεσία της εγκαταστάσεως του εργοστασίου περιλαμβανόταν στην ΣΖΔΠ δεν σημαίνει ότι υφίστατο υποχρέωση χαρακτηρισμού της ως ΖΕΠ και, εν πάση περιπτώσει, η Επιτροπή δεν προσκόμισε επιστημονικά αποδεικτικά στοιχεία που να αποδεικνύουν ότι η εν λόγω τοποθεσία έπρεπε να περιληφθεί σε ΖΕΠ.

— Η επιλεγείσα τοποθεσία για το εργοστάσιο τιτανόγυψου δεν καταλέγεται μεταξύ των σημαντικότερων για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας τοποθεσιών, οι οποίες έχουν ταξινομηθεί από την περιφερειακή διεύθυνση περιβάλλοντος (direction régionale de l'environnement, στο εξής: ΠΔΠ). Επιπλέον, η εν λόγω τοποθεσία δεν μπορούσε να χαρακτηρισθεί ως «υγρότοπος» κατά τη σύμβαση του Ramsar και, μολονότι εξακολουθεί να περιγράφεται γενικά ως ελώδης περιοχή, στην πραγματικότητα έχει αποξηρανθεί εδώ και πολλές δεκαετίες.

— Η αποθήκευση τιτανόγυψου στο εργοστάσιο του Hode δεν αντιβαίνει προς τις απαιτήσεις διατηρήσεως που θέτει το άρθρο 4, παράγραφος 4, διότι ο συνθετικός γύψος δεν είναι οικοτοξικός, οι απορρίψεις στα ύδατα περιέχουν πολύ μικρές ποσότητες ρύπων, η αποθήκευση του γύψου μέχρι ύψος 25 μέτρων δεν μπορεί να διαταράξει τη διέλευση των αποδημητικών πτηνών και η αύξηση της οδικής κυκλοφορίας λόγω της ενάρξεως λειτουργίας του εργοστασίου ήταν μόνο 2,3 %.

— Για την αποφυγή κάθε ρυπάνσεως ή φθοράς των οικοτόπων ή των ειδών πτηνών στην εν λόγω τοποθεσία έχουν ληφθεί σημαντικά μέτρα.

8 — ΕΕ L 409, σ. 11.

16. Απ' ό,τι φαίνεται, οι διάδικοι διαφωνούν για την ακριβή έκταση της τοποθεσίας, αφού οι εκτιμήσεις τους κυμαίνονται μεταξύ 35 και 100 εκταρίων. Με το υπόμνημα απαντήσεως η Επιτροπή αναφέρει ότι το εργοστάσιο, οι χώροι αποθηκεύσεως και η οδός προσβάσεως καλύπτουν 50 εκτάρια φυσικών λειμώνων που παρουσιάζουν μεγάλη σπουδαιότητα από ορνιθολογική άποψη σε μια τοποθεσία που βρίσκεται μεν εντός της ΖΕΠ του 1997, αλλά δεν καλύπτεται από τη ΖΕΠ αυτή. Η Γαλλική Κυβέρνηση δήλωσε, χωρίς να αντικρουστεί επ' αυτού, ότι μια επιπλέον έκταση 50 εκταρίων, δίπλα στην εν λόγω τοποθεσία, χαρακτηρίστηκε ως προστατευόμενη φυσική περιοχή και θα διατηρηθεί ως υγρότοπος, του οποίου η διαχείριση θα συναρτάται προς τη διαχείριση του προστατευόμενου βιοτόπου· δεν πρόκειται να υπάρξει καμία αποθήκευση εντός της εκτάσεως αυτής. Κατόπιν της οροθετήσεως της αιτιάσεως της Επιτροπής κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, θα αναπτύξω παρατηρήσεις μόνο σε σχέση με την τοποθεσία στην οποία βρίσκονται το εργοστάσιο, οι αποθηκευτικοί χώροι και η οδός προσβάσεως και της οποίας η έκταση κυμαίνεται από 35 έως 50 εκτάρια.

17. Για να ευδοκιμήσει η προσφυγή της Επιτροπής ως προς το κεφάλαιο αυτό, η Επιτροπή πρέπει κατ' αρχάς να αποδείξει ότι η εν λόγω τοποθεσία καταλεγόταν «στα πιο κατάλληλα εδάφη, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των [οικείων] ειδών» και ότι συνεπώς η Γαλλία είχε την υποχρέωση να τη χαρακτηρίσει ως ΖΕΠ ή να την περιλάβει σε ΖΕΠ. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, στα πλαίσια της διαδικασίας λόγω παραβάσεως «δυνάμει του άρθρου 169 (...), στην Επιτροπή εναπόκειται να αποδείξει τον ισχυρισμό ότι υπάρχει παράβαση (...), χωρίς να υπάρχει δυνατότητα να στηριχθεί σε οποιοδήποτε τεκμήριο» [9]. Για να αποδείξει την καταλληλότητα της εν λόγω τοποθεσίας, η Επιτροπή επικαλείται το γεγονός ότι η τοποθεσία έχει περιληφθεί στην ΣΖΔΠ.

18. Είναι κατ' αρχάς σαφές ότι η σχετικά μικρή έκταση της τοποθεσίας όπου έχει κατασκευαστεί το εργοστάσιο τιτανόγυψου δεν σημαίνει ότι το κράτος μέλος δεν έχει καμία υποχρέωση να τη χαρακτηρίσει ως ΖΕΠ ή να την περιλάβει σε ΖΕΠ. Η υπόθεση RSPB αφορούσε την περιοχή Lappel Bank, εκτάσεως μόνο 22 εκταρίων, της οποίας η σημασία από ορνιθολογική άποψη δεν αμφισβητούταν και η οποία εντασσόταν σε μια πολύ μεγαλύτερη περιοχή [10].

19. Μετά την ανωτέρω επισήμανση θα ήθελα να προσθέσω ότι δεν αντιλαμβάνομαι πώς η Επιτροπή θα μπορούσε να επικαλεστεί μια μελέτη του 1994 για να αποδείξει ότι ορισμένη έκταση ανήκε, κατά τον χρόνο κατασκευής του εργαστασίου τιτανόγυψου το 1992, στην κατηγορία των καταλληλότερων για χαρακτηρισμό ως ΖΕΠ εδαφών. Αν, όπως ισχυρίζεται η Γαλλία, η ΣΖΔΠ αποτελούσε μια πρώτη καταγραφή των τοποθεσιών με ορνιθολογική σπουδαιότητα, βάσει της οποίας θα επιλέγονταν τα καταλληλότερα εδάφη, τότε το συμπέρασμα είναι ότι το γεγονός και μόνο ότι η εν λόγω τοποθεσία περιλαμβανόταν στη ΣΖΔΠ δεν αποδεικνύει ότι η τοποθεσία αυτή έπρεπε να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ. Τα κράτη μέλη πρέπει να ενθαρρύνονται να καταρτίζουν συνολικές μελέτες για την επικράτειά τους, με την προοπτική της εκπληρώσεως της υποχρεώσεώς τους να προβαίνουν στον προβλεπόμενο από την οδηγία

9 — Απόφαση της 25ης Μαΐου 1982, 96/81, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1982, σ. 1791, σκέψη 6).

10 — Βλ. ανωτέρω υποσημείωση 4.

περί πτηνών χαρακτηρισμό ορισμένων τοποθεσιών. Κατά την άποψή μου, θα ήταν αναποτελεσματικό να γίνει δεκτό ότι κάθε περιοχή που είναι κατάλληλη για την προστασία των αγρίων πτηνών πρέπει αυτόματα να χαρακτηρίζεται ως ΖΕΠ.

20. Εντούτοις, πριν συναχθεί οποιοδήποτε συμπέρασμα επί του σημείου αυτού, πρέπει να υπενθυμιστεί η υποχρέωση των κρατών μελών, όπως η υποχρέωση αυτή προσδιορίστηκε πρόσφατα με την προπαρατεθείσα απόφαση C-3/96, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, με την οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτουν τα κράτη μέλη κατά την επιλογή των πλέον καταλλήλων για την κατάταξη σε ΖΕΠ εδαφών δεν αφορά το πρόσφορον 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» [11].

21. Δεν αμφισβητείται ότι έχει κατασκευασθεί ένα εργοστάσιο για την επεξεργασία και αποθήκευση τιτανόγυψου σε μια τοποθεσία που εξαιρείται από τη (σημερινή) ΖΕΠ του ποταμόκολπου του Σηκουάνα· είναι επίσης σαφές από μια μελέτη που δημοσίευσε η ΠΔΠ τον Απρίλιο του 1995 ότι η τοποθεσία αυτή περιλαμβάνεται στην περιοχή φωλεοποιήσεως της ορτυγομάνας. Η περιοχή φωλεοποιήσεως, η οποία φιλοξενεί 15 έως 50 ζεύγη πτηνών, είναι πάντως πολύ μεγαλύτερη από την τοποθεσία αυτή, η δε Επιτροπή δεν απέδειξε ότι η εν λόγω τοποθεσία ανήκει στην κατηγορία των «καταλληλότερων εδαφών» για κατάταξη σε ΖΕΠ. Ειδικότερα, η Επιτροπή δεν απάντησε στα επιχειρήματα που αντλεί η Γαλλία από τη μελέτη του Μουσείου Φυσικής Ιστορίας επί της οποίας βασίστηκε η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων του 1993· σύμφωνα με τη μελέτη αυτή, κανένα από τα σπανιότατα είδη της περιοχής, περιλαμβανομένης και της ορτυγομάνας, δεν θα θιγόταν άμεσα από το σχέδιο, παρά την εξαφάνιση 35 εκταρίων λειμώνων. Η Επιτροπή δεν απάντησε ούτε στο επιχείρημα της Γαλλίας ότι η εν λόγω τοποθεσία περιλαμβάνεται σε ένα τμήμα του ποταμόκολπου για το οποίο η ΠΔΠ είχε δεχθεί το 1993 ότι εμφάνιζε μικρή σημασία από την άποψη της βιοποικιλότητας, ούτε άλλωστε στο επιχείρημα ότι η τοποθεσία είχε αποξηρανθεί πολλές δεκαετίες πριν από την κατασκευή του εργοστασίου και συνεπώς δεν μπορούσε να θεωρηθεί ως υγρότοπος, υπό την έννοια της συμβάσεως του Ramsar της 2ας Φεβρουαρίου 1971 [12].

22. Η προσφυγή της Επιτροπής πρέπει επίσης να απορριφθεί ως προς το τρίτο κεφάλαιό της, διότι η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι το εργοστάσιο τιτανόγυψου κατασκευάστηκε σε τοποθεσία που έπρεπε να έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ ή περιληφθεί σε ΖΕΠ.

δ) Επί των δικαστικών εξόδων

23. Στην προκειμένη υπόθεση η προσφυγή της Επιτροπής ευδοκίμησε ως προς το κύριο κεφάλαιό της και είναι ενδεχόμενο ότι η κίνηση της διαδικασίας λόγω παραβάσεως αποτέλεσε κίνητρο για την εκ μέρους της Γαλλίας ολοκλήρωση της μακροχρόνιας δια-

11 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 5 ανωτέρω, σκέψη 61.

12 — United Nations Treaty Series, Τόμος 996, σ. 245· βλ. επίσης τη σύσταση 75/66/ΕΟΚ της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη, της 20ής Δεκεμβρίου 1974, σχετικά με την προστασία των πτηνών και των οικοτόπων τους (ΟΙ 1975, L 21, σ. 24), με την οποία συνιστάται στα κράτη μέλη η προσχώρηση στη σύμβαση του Ramsar.

δικασίας κατατάξεως της περιοχής σε ΖΕΠ. Η προσφυγή της Επιτροπής όμως δεν αντικρούστηκε ως προς το κεφάλαιο αυτό· αν η προσφυγή δεν είχε άλλα κεφάλαια, η Επιτροπή πιθανότατα θα παραιτούνταν από την προσφυγή μετά την έκδοση της υπουργικής αποφάσεως 97-1329, της 30ής Δεκεμβρίου 1997, δηλαδή πριν καταθέσει το υπόμνημα απαντήσεως. Αν το Δικαστήριο δεχθεί τις προτάσεις μου, η Επιτροπή θα ηττηθεί ως προς τα δύο αμφισβητούμενα κεφάλαια της προσφυγής της. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι το Δικαστήριο πρέπει, σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 3, του Κανονισμού Διαδικασίας, να αποφανθεί ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα δικαστικά του έξοδα.

IV — Πρόταση

24. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Γαλλική Δημοκρατία, μη έχοντας χαρακτηρίσει μέχρι τις 3 Σεπτεμβρίου 1995 ως ζώνη ειδικής προστασίας, υπό την έννοια του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, επαρκή έκταση του ποταμόκολπου του Σηκουάνα, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την ανωτέρω οδηγία,

2) να απορρίψει την προσφυγή κατά λοιπά,

3) να αποφανθεί ότι κάθε διάδικος θα φέρει τα έξοδά του.