

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

L. A. GEELHOED

της 18ης Μαΐου 2006¹

I — Εισαγωγή

II — Νομικό πλαίσιο

A — Η κοινοτική κανονιστική ρύθμιση

1. Στην υπό κρίση υπόθεση ζητείται από το Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 3, παράγραφος 1, σε συνδυασμό με την έκτη αιτιολογική σκέψη, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία)². Ειδικότερα, το Verwaltungsgerichtshof ζητεί να μάθει ποια μέτρα διατηρήσεως πρέπει να ληφθούν όσον αφορά τους τόπους στους οποίους απαντούν τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή είδη προτεραιότητας και οι οποίοι δεν έχουν ακόμη εγγραφεί στον κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας που η Επιτροπή οφείλει να καταρτίσει σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας.

2. Σύμφωνα με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας, προκειμένου να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση ή η διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος σε ικανοποιητικό επίπεδο, πρέπει να χαρακτηρισθούν ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως ώστε να υλοποιηθεί ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο σύμφωνα με ένα καθορισμένο χρονοδιάγραμμα.

3. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας, δημιουργείται ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών διατηρήσεως, επονομαζόμενο «Natura 2000». Το δίκτυο αυτό, που αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων που εμφανίζονται στο παράρτημα I και τους οικότοπους των ειδών που εμφανίζονται στο παράρτημα II, πρέπει να διασφαλίζει την διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως των τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ολλανδική.
2 — ΕΕ L 206, σ. 7.

4. Το άρθρο 4 της οδηγίας προβλέπει διαδικασία σύμφωνα με την οποία οι τόποι στους οποίους απαντούν είδη και οικοτόποι που προστατεύονται από την οδηγία ορίζονται ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως. Οι παράγραφοι 1 έως 5 έχουν ως εξής:

«1. Κάθε κράτος μέλος, βασιζόμενο στα κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα III (στάδιο 1) και στις σχετικές επιστημονικές πληροφορίες, προτείνει έναν κατάλογο τόπων, όπου υποδεικνύεται ποιοι τύποι φυσικών οικοτόπων από τους αναφερόμενους στο παράρτημα I και ποια τοπικά είδη από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα II, απαντ[ούν] στους εν λόγω τόπους [...]

Ο κατάλογος διαβιβάζεται στην Επιτροπή μέσα σε μια τριετία από τη γνωστοποίηση της παρούσας οδηγίας ταυτόχρονα με τις πληροφορίες για κάθε τόπο [...]

2. Η Επιτροπή, βασιζόμενη στα κριτήρια του παραρτήματος III (στάδιο 2) και στα πλαίσια μιας από τις πέντε βιογεωγραφικές περιοχές που αναφέρονται στο στοιχείο γ', σημείο iii, του άρθρου 1 και του συνόλου του εδάφους που αναφέρεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1, καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας όπου καθίστανται πρόδηλοι οι τόποι στους οποίους απαντ[ούν] ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας.

Τα κράτη μέλη των οποίων οι τόποι με τύπους φυσικών οικοτόπων και είδη που

έχουν προτεραιότητα αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 5% του εθνικού εδάφους, μπορούν, σε συμφωνία με την Επιτροπή, να ζητήσουν ελαστικότερη εφαρμογή των κριτηρίων που απαριθμούνται στο παράρτημα III (στάδιο 2) για την επιλογή του συνόλου των τόπων κοινοτικής σημασίας στο έδαφός τους.

Ο κατάλογος των τόπων των επιλεγμένων ως τόπων κοινοτικής σημασίας, στον οποίο καταδεικνύονται οι τόποι όπου απαντ[ούν] ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας καταρτίζεται από την Επιτροπή με την διαδικασία του άρθρου 21.

3. Ο προβλεπόμενος στην παράγραφο 2 κατάλογος καταρτίζεται μέσα σε μια εξαετία από την κοινοποίηση της παρούσας οδηγίας.

4. Όταν ένας τόπος κοινοτικής σημασίας, υπ' αυτή του την ιδιότητα, επιλέχθηκε δυνάμει της διαδικασίας της παραγράφου 2, το οικείο κράτος μέλος ορίζει τον εν λόγω τόπο ως ειδική ζώνη διατήρησης το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, μέσα σε μια εξαετία [...]

5. Μόλις ένας τόπος εγγραφεί στον κατάλογο του τρίτου εδαφίου της δεύτερης παραγράφου, υπόκειται στις διατάξεις των παραγράφων 2, 3 και 4 του άρθρου 6.»

5. Για τους σκοπούς της αξιολόγησης της κοινοτικής σημασίας των περιοχών που περιλαμβάνονται στους εθνικούς καταλόγους, το παράρτημα III (στάδιο 2) ορίζει τα εξής:

«1. Όλες οι περιοχές που έχουν αναγνωριστεί από τα κράτη μέλη στο στάδιο 1, οι οποίες παρέχουν προστασία σε τύπους φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή/και σε είδη προτεραιότητας θεωρούνται ως περιοχές κοινοτικής σημασίας.

2. Κατά την αξιολόγηση της κοινοτικής σημασίας των άλλων περιοχών που περιλαμβάνονται στους καταλόγους των κρατών μελών, δηλαδή κατά την αξιολόγηση της συμβολής τους στη διατήρηση ή στην αποκατάσταση, υπό ευνοϊκές συνθήκες διατήρησης, ενός φυσικού οικοτόπου του παραρτήματος I ενός είδους του παραρτήματος II ή/και της συμβολής τους στη συνοχή του Natura 2000 θα λαμβάνονται υπόψη τα ακόλουθα κριτήρια:

[...]

6. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας προβλέπει ότι τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατηρήσεως 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 οριστεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές

θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας.

7. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας, κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτιμήσεως των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περιπτώσεως των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, εφόσον κριθεί αναγκαίο, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη.

8. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας ορίζει ότι, εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε. Όταν ο οικείος τόπος είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την

υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, ή, κατόπιν γνωμοδότησεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί σημαντικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.

Το μέτρο δεν μπορεί να ληφθεί, εάν η αρμόδια αρχή ή ο οργανισμός δεν κινήσει ταυτόχρονα ή το συντομότερο δυνατό τη διαδικασία για την οριστική προστασία.»

III — Τα πραγματικά περιστατικά

B — Η εθνική κανονιστική ρύθμιση

9. Το άρθρο 48, παράγραφος 2, του Baye-risches Naturschutzgesetz (βαυαρικού νόμου περί προστασίας της φύσεως) έχει ως εξής:

«Μέχρι την έκδοση κανονιστικών αποφάσεων κατά το τμήμα III, οι κατά το άρθρο 45 αρμόδιες αρχές προστασίας της φύσεως ή οι αντίστοιχοι οργανισμοί επιβάλλουν, για την προσωρινή εξασφάλιση των ζωνών προστασίας και των αντικειμένων προστασίας, με κανονιστικές ή ατομικές πράξεις για χρονικό διάστημα μέχρι δύο ετών τις προβλεπόμενες στο τμήμα III απαγορεύσεις μεταβολών, όταν υπάρχει κίνδυνος μέσω μεταβολών να θιγεί ο σκοπός της σχεδιαζόμενης προστασίας. Η προθεσμία μπορεί να παραταθεί κατά ένα έτος ακόμη εφόσον το απαιτούν ιδιαίτερες περιστάσεις.

10. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης βάλλουν κατά της κατασκευής ενός τμήματος του νέου αυτοκινητοδρόμου A 94, ο οποίος θα συνδέσει το Μόναχο με τη νοτιοανατολική Βαυαρία και θα εξασφαλίσει πρόσβαση προς την Αυστρία. Τα σχέδια επεκτάσεως και εκτιμήσεως των αναγκών για το ομοσπονδιακό οδικό δίκτυο χαρακτηρίζουν τον αυτοκινητόδρομο αυτό ως «επείγουσας ανάγκης». Εξάλλου, ο A 94 παρουσιάζεται ως σχέδιο οδικής συνδέσεως στο πρόγραμμα του διευρωπαϊκού δικτύου μεταφορών.

11. Η επίμαχη χάραξη διασχίζει τόπους τους οποίους η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας πρότεινε στην Επιτροπή, με έγγραφο της 29ης Νοεμβρίου 2004, ως τόπους κοινοτικής σημασίας για το ευρωπαϊκό δίκτυο Natura 2000. Από τα επισυναπτόμενα στην κοινοποίηση στοιχεία οικολογικού ενδιαφέροντος προκύπτει ότι μεταξύ

άλλων πρόκειται για έναν τύπο οικοτόπου προτεραιότητας του παραρτήματος Ι της οδηγίας, ήτοι για τα «αλλουβιακά δάση με *Alnus glutinosa* και *Fraxinus excelsior*». Οι οικείοι τόποι δεν περιλήφθηκαν ακόμη από την Επιτροπή στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας τον οποίο καταρτίζει σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας.

12. Το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι υπό το πρίσμα των σκοπών της οδηγίας πρέπει ενδεχομένως να ληφθούν μέτρα. Δεδομένου ότι, κατά το παρόν στάδιο της διαδικασίας, δεν μπορεί να αποκλεισθεί η πιθανότητα να έχει το προαναφερθέν σχέδιο σοβαρές επιπτώσεις ιδίως για τον τύπο φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας «αλλουβιακά δάση», η επέμβαση στον τόπο αυτό μπορεί να συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία.

13. Το Verwaltungsgerichtshof αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα τρία προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Ποιο καθεστώς προστασίας απαιτεί το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ σε συνδυασμό με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής, λαμβανομένης υπόψη της κατ' άρθρο 10, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ (Συνθήκη περί Ιδρύσεως της Ευρωπαϊκής Κοινότητας της 25ης Μαρτίου 1957, τροποποιη-

θείσα για τελευταία φορά με τις πράξεις προσχωρήσεως στην Ευρωπαϊκή Ένωση της 16ης Απριλίου 2003) απαγορεύσεως λήψεως κάθε μέτρου που μπορεί να διακυβεύσει την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης, καθώς και σε σχέση με την απόφαση του Δικαστηρίου της 13ης Ιανουαρίου 2005, C-117/03, για ορισμένους τόπους, ιδίως αυτούς με τύπους φυσικών οικοτόπων και/ή είδη προτεραιότητας, που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως τόποι κοινοτικής σημασίας, πριν συμπεριληφθούν στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας που καταρτίζει η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά τη διαδικασία του άρθρου 21 της οδηγίας;

2) Ποιες συνέπειες έχει για το εν λόγω καθεστώς προστασίας το γεγονός ότι οι προαναφερθέντες τόποι αναγράφονται ήδη στους εθνικούς καταλόγους τόπων που προτείνουν στην Επιτροπή τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ;

3) Αναποκρίνεται ένα εθνικό καθεστώς προστασίας των προαναφερθέντων τόπων όπως το προβλεπόμενο από το άρθρο 48, παράγραφος 2, του Bayerisches Naturschutzgesetz στις κοινοτικές επιταγές του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ σε συνδυασμό με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής, λαμβανομένης υπόψη της κατ' άρθρο 10, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ απαγορεύσεως λήψεως κάθε μέτρου που μπορεί να διακυβεύσει την επίτευξη των σκοπών της Συνθήκης;»

14. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Bund Naturschutz in Bayern, οι J. Märkl κ.λπ., οι Friederike Nischwitz κ.λπ. (στο εξής: προσφεύγοντες της κύριας δίκης), το Freistaat Bayern, καθώς και η Επιτροπή. Άπαντες αγόρευσαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 6ης Απριλίου 2006.

IV — Εκτίμηση

15. Με τα πρώτα δύο ερωτήματά του, το αιτούν δικαστήριο ζητεί διευκρινίσεις ως προς το επίπεδο προστασίας που πρέπει να εξασφαλίζεται για ορισμένους τόπους, ιδίως εκείνους στους οποίους απαντούν τύποι φυσικών οικοτόπων και/ή είδη προτεραιότητας, που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως τόποι κοινοτικής σημασίας, αλλά δεν έχουν ακόμη συμπεριληφθεί από την Επιτροπή στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας που καταρτίζει σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας.

16. Εξάλλου, από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι το αιτούν δικαστήριο ζητεί να μάθει αν οι τόποι που δεν έχουν ακόμη εγγραφεί στον καταρτιζόμενο από την Επιτροπή κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας πρέπει να προστατεύονται υπό καθεστώς κοινοτικής προστασίας ή αν τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την προστασία των τόπων αυτών λαμβάνοντας κατάλληλα μέτρα στο πλαίσιο ενός εθνικού συστήματος προστασίας. Αναλόγως προς την απάντηση στο ερώτημα αυτό, ο εθνικός δικαστής μπορεί να κρίνει υπό το πρίσμα

παιών κανόνων και προϋποθέσεων εφαρμογής πρέπει να αξιολογηθούν οι συνδεδεμένες με το επίμαχο σχέδιο περιβαλλοντικές βλάβες.

17. Κατ' αρχάς, πρέπει να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η απορρέουσα από οδηγία υποχρέωση των κρατών μελών να επιτυγχάνουν το αποτέλεσμα που αυτή επιδιώκει, καθώς και το καθήκον που υπέχουν δυνάμει του άρθρου 10 ΕΚ να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο κατάλληλο να εξασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής, επιβάλλεται σε όλες τις εθνικές αρχές των κρατών μελών, περιλαμβανομένων των δικαστηρίων στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους³.

18. Εντεύθεν προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο, οφείλει να το ερμηνεύει στο μέτρο του δυνατού υπό το πρίσμα του κειμένου και του σκοπού της οδηγίας, ώστε να επιτύχει το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα και να συμμορφωθεί προς το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ⁴.

19. Το ερώτημα που τίθεται αφορά τον βαθμό της προστασίας που πρέπει να

3 — Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 10ης Απριλίου 1984, 14/83, Von Colson και Kamann (Συλλογή 1984, σ. 1891, σκέψη 26), και της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8).

4 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, προαναφερθείσες αποφάσεις Von Colson και Kamann, σκέψη 26, και Marleasing, σκέψη 8.

παρέχεται δυνάμει της οδηγίας σε τόπους που θα μπορούσαν να χαρακτηρισθούν ως τόποι κοινοτικής σημασίας, αλλά δεν έχουν ακόμη συμπεριληφθεί από την Επιτροπή στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας που η ίδια οφείλει να καταρτίσει.

20. Η οδηγία αποσκοπεί στην υλοποίηση ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου, προκειμένου να εξασφαλιστεί στο έδαφος των κρατών μελών η διατήρηση ή η αποκατάσταση σε ικανοποιητικό επίπεδο των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας⁵. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού προβλέπεται ο καθορισμός ειδικών ζωνών διατηρήσεως⁶, σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 4 της οδηγίας.

21. Η διαδικασία του άρθρου 4 για τον χαρακτηρισμό των ειδικών ζωνών διατηρήσεως περιλαμβάνει τέσσερα στάδια. Πρώτον, κάθε κράτος μέλος προτείνει έναν κατάλογο τόπων, υποδεικνύοντας τους τύπους φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και τα τοπικά είδη του παραρτήματος II που απαντούν στους εν λόγω τόπους (άρθρο 4, παράγραφος 1). Δεύτερον, η Επιτροπή καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των

κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας (άρθρο 4, παράγραφος 2, πρώτο και δεύτερο εδάφιο). Στη συνέχεια, ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας καταρτίζεται από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 21 (άρθρο 4, παράγραφοι 2, τρίτο εδάφιο, και 3). Τέλος, τα κράτη μέλη χαρακτηρίζουν τους τόπους κοινοτικής σημασίας ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως (άρθρο 4, παράγραφος 4).

22. Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα που προβλέπει η οδηγία, τα κράτη μέλη όφειλαν εντός τριών ετών από τη δημοσίευση της οδηγίας, ήτοι έως τις 10 Ιουνίου 1995, να προτείνουν στην Επιτροπή όλους τους τόπους που θα μπορούσαν να περιληφθούν στο πρόγραμμα Natura 2000. Η Επιτροπή ήταν υποχρεωμένη εντός έξι ετών από τη δημοσίευση της οδηγίας, ήτοι έως τις 10 Ιουνίου 1998, να καταρτίσει, βάσει των προτάσεων αυτών, έναν κοινοτικό κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας που περιλαμβάνονται στο Natura 2000. Τέλος, τα κράτη μέλη όφειλαν εντός έξι ετών, ήτοι πριν από τις 10 Ιουνίου 2004, να χαρακτηρίσουν τους τόπους κοινοτικής σημασίας ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως.

23. Εν προκειμένω, στις 29 Νοεμβρίου 2004 η Γερμανική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή, μεταξύ άλλων εγγράφων, κατάλογο τόπων σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Οι τόποι αυτοί δεν εγγράφηκαν ακόμη από την Επιτροπή στον κοινοτικό κατάλογο.

5 — Πρώτη, τρίτη, τετάρτη, πέμπτη και έκτη αιτιολογική σκέψη.

6 — Έκτη και έβδομη αιτιολογική σκέψη.

24. Στην υπόθεση Dragaggi κ.λπ., επί της οποίας το Δικαστήριο, καλούμενο να αποφανθεί ως προς την εφαρμογή του άρθρου 6 της οδηγίας, έκρινε με απόφαση της 13ης Ιανουαρίου 2005⁷, μια ιταλική διοικητική αρχή ακύρωσε τη διαδικασία αναθέσεως κατόπιν διαγωνισμού έργων βυθοκορήσεως σε λιμένα, διότι ο χώρος που είχε προβλεφθεί για την εναπόθεση των υλικών εκσκαφής βρισκόταν εντός τόπου τον οποίο η Ιταλία είχε προτείνει στην Επιτροπή ως ζώνη διατηρήσεως, σύμφωνα με την οδηγία. Στην υπόθεση αυτή ανέκυψε το ερώτημα αν τα μέτρα διατηρήσεως του άρθρου 6 της οδηγίας έπρεπε ήδη να εφαρμοσθούν, μολονότι η διαδικασία καθορισμού της ζώνης, όπως προβλέπεται με το άρθρο 4 της οδηγίας, δεν είχε ακόμη ολοκληρωθεί. Με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο έκρινε ότι:

Ωστόσο, εξ αυτού δεν συνάγεται ότι τα κράτη μέλη δεν υπέχουν υποχρέωση προστασίας των τόπων, αφ' ής στιγμής τους προτείνουν, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, με τον εθνικό κατάλογο που διαβιβάζουν στην Επιτροπή, ως δυναμένους να χαρακτηρισθούν τόποι κοινοτικής σημασίας.

Πράγματι, εάν δεν παρασχεθεί η προσήκουσα προστασία στους εν λόγω τόπους από εκείνη τη στιγμή, θα διακυβευθεί η επίτευξη των σκοπών διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, όπως αυτοί εξαγγέλλονται ιδίως με την έκτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας και με το άρθρο 3, παράγραφος 1, αυτής. [...]»⁸

«[...] το άρθρο 4, παράγραφος 5, της οδηγίας έχει την έννοια ότι τα μέτρα προστασίας του άρθρου 6, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας επιβάλλονται μόνο στους τόπους οι οποίοι, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 2, τρίτο εδάφιο, της οδηγίας, έχουν εγγραφεί στον κατάλογο των τόπων που επελέγησαν ως τόποι κοινοτικής σημασίας ο οποίος καταρτίστηκε από την Επιτροπή σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 21 της οδηγίας αυτής.

25. Σύμφωνα με την προαναφερθείσα απόφαση, τα μέτρα διατηρήσεως του άρθρου 6, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας αυτής απαιτούνται μόνο για τους τόπους που έχουν εγγραφεί από την Επιτροπή στον κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας.

26. Εντούτοις, όπως τονίζουν οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης και η Επιτροπή, κατά τη διάρκεια της σταδιακής εφαρμογής του Natura 2000 τα κράτη μέλη δεν μπορούν

7 — C-117/03, Συλλογή 2005, σ. I-167.

8 — Προαναφερθείσα απόφαση Dragaggi κ.λπ., σκέψεις 25 έως 27.

να επιφέρουν βλάβες στους τόπους αυτούς ή να υποβαθμίζουν την ποιότητά τους με οποιονδήποτε άλλο τρόπο. Πράγματι, μολονότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να θεσπίζουν τα μέτρα προς εκτέλεση οδηγίας πριν από την παρέλευση της ταχθείσας προς τον σκοπό αυτό προθεσμίας, εντούτοις από το άρθρο 10, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, σε συνδυασμό με το άρθρο 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ και με την ίδια την οδηγία, προκύπτει ότι, κατά τη διάρκεια της προθεσμίας αυτής, τα κράτη μέλη οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ικανών να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο με την οδηγία αυτή αποτέλεσμα⁹. Το ίδιο ισχύει και στην περίπτωση που η διαδικασία προσδιορισμού των τόπων κοινοτικής σημασίας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 4 της οδηγίας, βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη, όπως συμβαίνει εν προκειμένω.

27. Δεδομένου ότι το χρονοδιάγραμμα που προβλεπόταν από την οδηγία δεν τηρήθηκε, τα κράτη μέλη οφείλουν να συμμορφωθούν πλήρως προς την υποχρέωση αποχής από δραστηριότητες που θα μπορούσαν να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο με την εν λόγω οδηγία αποτέλεσμα. Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα αυτό, το ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο θα μπορούσε να έχει ολοκληρωθεί πριν τις 10 Ιουνίου 2004. Αν το χρονοδιάγραμμα αυτό είχε τηρηθεί, οι οικείοι τόποι θα απολάμβαναν ήδη την προστασία που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας. Με τις γραπτές της παρατηρήσεις η Επιτροπή επισήμανε ότι το χρονοδιάγραμμα δεν τηρήθηκε διότι τα κράτη μέλη πρότειναν

τους σχετικούς τόπους με μεγάλη καθυστέρηση¹⁰.

28. Στο μέτρο που παρατείνεται η καθυστέρηση κατά την κατάρτιση καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας από ένα κράτος μέλος και κατά τον χαρακτηρισμό των ειδικών ζωνών διατηρήσεως, οι τόποι αυτοί έχουν ανάγκη μεγαλύτερης προστασίας. Συναφώς, δεν ασκεί επιρροή αν πρόκειται για τόπους οι οποίοι έχουν περιληφθεί στον εθνικό κατάλογο που διαβιβάσθηκε στην Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας ή για τόπους οι οποίοι, λόγω των γνωρισμάτων τους, θα έπρεπε να έχουν περιληφθεί στον κοινοτικό κατάλογο, αλλά δεν έχουν ακόμη προταθεί στην Επιτροπή από το κράτος μέλος ως τόποι κοινοτικής σημασίας για το ευρωπαϊκό δίκτυο Natura 2000. Σε αμφότερες τις περιπτώσεις το κράτος μέλος πρέπει να μεριμνά, μέχρι την κατάρτιση από την Επιτροπή του καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας, για τη διατήρηση του οικολογικού ενδιαφέροντος που παρουσιάζει ο τόπος σε εθνικό επίπεδο.

29. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης υποστήριξαν ότι από την υποχρέωση των

⁹ — Απόφαση του Δικαστηρίου της 18ης Δεκεμβρίου 1997, C-129/96, Inter-Environnement Wallonie (Συλλογή 1997, σ. I-7411, σκέψη 45).

¹⁰ — Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, παραλείποντας να κοινοποιήσει στην Επιτροπή εντός της ταχθείσας προθεσμίας τον κατάλογο τόπων που προβλέπεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας και τις σχετικές με τους τόπους αυτούς πληροφορίες σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της ίδιας οδηγίας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την εν λόγω οδηγία (απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, C-71/99, Επιτροπή κατά Γερμανίας, Συλλογή 2001, σ. I-5811). Βλ., επίσης, αποφάσεις της 11ης Σεπτεμβρίου 2001, C-67/99, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 2001, σ. I-5757), και C-220/99, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2001, σ. I-5831).

κρατών μελών να απέχουν από δραστηριότητες που θα μπορούσαν να διακυβεύσουν σοβαρά το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα απορρέει απόλυτη απαγόρευση μεταβολής των οικείων τόπων.

30. Η Bund Naturschutz in Bayern, οι J. Märkl κ.λπ. και οι F. Nischwitz επισημαίνουν ότι τα κράτη μέλη υπέχουν υποχρέωση διατήρησης των τόπων σε ικανοποιητικό επίπεδο έως ότου η Επιτροπή μπορέσει να αποφανθεί επί του αν οι τόποι αυτοί πρέπει να περιληφθούν στον κοινοτικό κατάλογο ως τόποι κοινοτικής σημασίας. Επομένως, πρέπει να απαγορεύεται η υποβάθμιση των τόπων αυτών. Τούτο σημαίνει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιφέρουν στους τόπους αυτούς καμία μεταβολή που θα μπορούσε να διακυβεύσει την αξία τους. Οι προσφεύγοντες της κύριας δίκης εκτιμούν ότι ένα μέτρο λιγότερο δραστικό από την απόλυτη απαγόρευση οποιασδήποτε μεταβολής δεν διασφαλίζει επαρκώς το οικολογικό ενδιαφέρον των τόπων.

31. Το Freistaat Bayern εκτιμά αντιθέτως ότι, μολοντί ο σκοπός της οδηγίας δεν πρέπει να ακυρωθεί ή να διακυβευθεί με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, εντούτοις το γεγονός αυτό δεν πρέπει να οδηγήσει σε απόλυτη απαγόρευση μεταβολής ενός τόπου. Η απαγόρευση υποβαθμίσεως των τόπων που περιλαμβάνονται στον διαβιβάζόμενο στην Επιτροπή εθνικό κατάλογο δεν συνεπάγεται ότι απαγορεύεται οποιαδήποτε μεταβολή.

32. Το άρθρο 6 της οδηγίας περιγράφει τα μέτρα διατήρησης που πρέπει να ληφθούν για τους τόπους οι οποίοι έχουν περιληφθεί στον καταρτιζόμενο από την Επιτροπή κατάλογο τόπων κοινοτικής σημασίας. Η παράγραφος 4 της διατάξεως αυτής έχει ως εξής: «Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε. Όταν ο τόπος περί του οποίου πρόκειται είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, ή, κατόπιν γνωμοδότησεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί σημαντικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

33. Από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας δεν προκύπτει καμία απόλυτη απαγόρευση μεταβολών. Πάντως, η εκτέλεση σχεδίων διέπεται από αυστηρές ρυθμίσεις. Ορισμένα σχέδια μπορούν να υλοποιηθούν μόνο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος. Επιπλέον, ακόμη αυστηρότερα κριτήρια ισχύουν για τόπους στους οποίους απαντούν τύποι

φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή είδη προτεραιότητας.

34. Φρονώ ότι τα κριτήρια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας πρέπει να εφαρμοσθούν κατ' αναλογία μέχρι την κατάρτιση του καταλόγου από την Επιτροπή. Αυτό σημαίνει ότι η κατάρτιση σχεδίων μπορεί να λαμβάνει υπόψη και άλλα συμφέροντα. Υπό το πρίσμα της διατάξεως αυτής, η απόλυτη απαγόρευση μεταβολών συνιστά υπερβολικά επαχθές μέτρο για την προστασία των τόπων.

35. Τα κράτη μέλη οφείλουν, βεβαίως, να μεριμνούν ώστε να μη διακυβεύεται σοβαρά η επίτευξη των σκοπών διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, όπως αυτοί περιγράφονται στην έκτη αιτιολογική σκέψη και στο άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας. Συνεπώς, τα σχέδια μπορούν να υλοποιηθούν μόνον εφόσον δεν υποβαθμίζουν το οικολογικό ενδιαφέρον που παρουσιάζει ο τόπος σε εθνικό επίπεδο. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν διατάξεις εξασφαλίζουσες ότι οι τελικές επιπτώσεις στους τόπους θα είναι οι ελάχιστες δυνατές και να λαμβάνουν τα λιγότερο επιζήμια μέτρα, τα οποία δεν έχουν στο σύνολό τους ως αποτέλεσμα να στερείται ο τόπος την πραγματική του αξία.

36. Πρέπει, ειδικότερα, να εφαρμόζονται κατά τρόπο αυστηρό τα κριτήρια του

άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους τόπους στους οποίους απαντούν τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή είδη προτεραιότητας. Οι τόποι αυτοί πρέπει να προστατεύονται από τις απειλές τις οποίες αντιμετωπίζουν. Με τις αιτιολογικές σκέψεις επισημαίνεται ότι, στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών, οι φυσικοί οικοτόποι υποβαθμίζονται συνεχώς, ο αριθμός των άγριων ειδών που απειλούνται σοβαρά αυξάνεται και είναι αναγκαίο να ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο μέτρα για τη διατήρηση των απειλούμενων οικοτόπων και ειδών, δεδομένου ότι αποτελούν τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Κοινότητας και ότι τα στοιχεία που τα απειλούν είναι συχνά διασυνοριακής φύσεως. Επομένως, η άμεση εφαρμογή μέτρων διατηρήσεως αυτών των οικοτόπων και ειδών είναι ιδιαίτερος σημαντική, όπως επισημαίνεται και με την πέμπτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας¹¹.

37. Στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να κρίνει αν η υλοποίηση του σχεδίου κατασκευής του αυτοκινητοδρόμου Α 94 υποβαθμίζει την ποιότητα του τόπου και αν παραβιάζεται το οικολογικό ενδιαφέρον που παρουσιάζει ο τόπος σε εθνικό επίπεδο.

38. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων παρέλκει η απάντηση στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

11 — Εξάλλου, η ταχεία εφαρμογή των μέτρων δεν είναι δυνατή, δεδομένου ότι τα κράτη μέλη καθυστέρησαν σημαντικά να προτείνουν τόπους. Σύμφωνα με το χρονοδιάγραμμα της οδηγίας, το ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο θα έπρεπε να έχει υλοποιηθεί πριν από τις 10 Ιουνίου 2004.

V — Πρόταση

39. Προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«Δυνάμει της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, τα κράτη μέλη οφείλουν να μεριμνούν ώστε η υλοποίηση σχεδίων να μην παραβιάζει το οικολογικό ενδιαφέρον των τόπων τους οποίους έχουν προτείνει ή των τόπων οι οποίοι λόγω των γνωρισμάτων τους θα έπρεπε να περιληφθούν στον κοινοτικό κατάλογο, δεδομένου ότι η βλάβη αυτή ενδέχεται να διακυβεύσει σοβαρά το επιδιωκόμενο με την οδηγία αποτέλεσμα στον εθνικό δικαστή εναπόκειται να κρίνει αν συντρέχει εν προκειμένω τέτοια περίπτωση.»