

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELLY

της 21ης Μαρτίου 1996 *

Περιεχόμενα

| | |
|--|----------|
| I — Εισαγωγή | I - 3808 |
| II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία | I - 3808 |
| III — Οι κρίσιμες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου | I - 3813 |
| IV — Παρατηρήσεις των διαδικιών | I - 3818 |
| i) Ως προς το πρώτο ερώτημα — Η σχέση μεταξύ του άρθρου 2 και του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των πτηνών | I - 3818 |
| ii) Ως προς το δεύτερο ερώτημα — Η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές σύμφωνα με την απόφαση Leybucht ή την οδηγία περί των οικοτόπων | I - 3821 |
| V — Εξέταση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από το εθνικό δικαστήριο | I - 3822 |
| i) Το πρώτο ερώτημα: η εφαρμογή του άρθρου 2 στις αποφάσεις περί χαρακτηρισμού | I - 3822 |
| α) Το πλαίσιο της οδηγίας | I - 3823 |
| β) Η όλη οικονομία της οδηγίας | I - 3826 |
| γ) Η ερμηνεία του άρθρου 2 της οδηγίας | I - 3827 |
| δ) Η σχέση μεταξύ των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας | I - 3829 |
| ε) Η έκταση και η φύση της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών κατά την επιλογή των ΖΕΠ | I - 3835 |
| στ) Τα επιχειρήματα που ανάγονται στην «κοινή λογική» | I - 3838 |

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

- ii) Πρώτο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος: η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές που ανάγονται σε υπέρτερα γενικά συμφέροντα στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού ζωνών ως ΖΕΠ I - 3839
- iii) Δεύτερο σκέλος του δεύτερου ερωτήματος: η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά συμφέροντα που ανάγονται σε σημαντικό δημόσιο συμφέρον, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων, στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού ζωνών ως ΖΕΠ I - 3840

VI — Πρόταση I - 3842

I — Εισαγωγή

1. Η παρούσα υπόθεση αφορά το δικαίωμα των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές κατά τη λήψη της αποφάσεως περί του χαρακτηρισμού μιας περιοχής ως ζώνης ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) δυνάμει της οδηγίας περί των πτηνών ¹. Το ζήτημα αυτό ανέκυψε στο πλαίσιο μιας προδικαστικής παραπομπής του House of Lords σχετικά με μια απόφαση περί εξαιρέσεως από την περιοχή που έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ ενός μικρού τμήματος μιας μεγάλης εκτάσεως που αποτελεί υγρότοπο διεθνούς σημασίας. Όπως πληροφορήθηκε το Δικαστήριο, η υπόθεση της κύριας δίκης αποτελεί δοκιμή, για τον μελλοντικό χαρακτηρισμό πολλών άλλων ζωνών ειδικής προστασίας σε ολόκληρο το Ηνωμένο Βασίλειο και, πιθανώς, και σε ορισμένα άλλα κράτη μέλη. Ένα συναφές ζήτημα έχει ανακύψει σχετικά με την ερμηνεία ορισμένων διατάξεων της οδηγίας περί των οικοτόπων ².

1 — Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρών πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202).

2 — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7).

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

2. Η υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου αφορά μια απόφαση περί εξαιρέσεως από την προστασία που παρέχει η οδηγία περί των πτηνών 22 περίπου εκταρίων της περιοχής Lappel Bank, μια χαρακτηριζόμενη από παλιόροιες περιοχή υγρής άμμου, η οποία, από γεωγραφικής απόψεως, κείται εντός των ορίων των εκβολών και των ελωδών περιοχών του Medway, στη βόρεια ακτή του Kent. Την ακόλουθη περιγραφή των πραγματικών περιστατικών την δανείζομαι από την απόφαση που εξέδωσε στις 18 Αυγούστου 1994 ο δικαστής Hirst του Court of Appeal:

«Οι εκβολές και οι ελώδεις περιοχές του Medway αποτελούν υγρότοπο διεθνούς σημασίας για μια ομάδα ειδών άγριων υδροβίων και καλοβατικών πτηνών, τα οποία τον χρησιμοποιούν τόσο ως τόπο αναπαραγωγής και διαχειμάσεως, όσο και ως ενδιάμεσο σταθμό κατά την εαρινή και φθινοπωρινή αποδημία. Επιπλέον, η περιοχή αυτή αποτελεί τόπο αναπαραγωγής της αβοκέτας και του νανογλάρονου, που αποτελούν και τα δύο εθνικής σημασίας είδη, τα οποία θεωρούνται ευπαθή και περιλαμβάνονται στον

κατάλογο του παραρτήματος I της οδηγίας [περί των πτηνών]. Ολόκληρη αυτή η περιοχή εμπέπει επομένως αναμφισβήτητα στο πεδίο εφαρμογής τόσο του άρθρου 4, παράγραφος 1, όσο και του άρθρου 4, παράγραφος 2.

Η υγρή άμμος του Lappel Bank παρέχει καλής ποιότητας τροφή και καταφύγιο για μεγάλο αριθμό καλοβατικών και υδρόβιων πτηνών, όπως ο ουγγίγουρος, ο μαυρότρογγας, ο χαλικοκυλιστής, η λασποσκαλίδρα, ο αμμοσφυριχτής, το βροχοπούλι³ και η βαρβάρα, των οποίων μεγάλος αριθμός βρίσκεται σε ολόκληρη την περιοχή των εκβολών και των ελών του Medway. Κανένα από αυτά τα είδη δεν μνημονεύεται στον κατάλογο του παραρτήματος I της οδηγίας. Ωστόσο, το Lappel Bank αποτελεί επίσης σημαντικό τμήμα του συνολικού οικοσυστήματος της περιοχής που έχει χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, και η απώλεια αυτής της παλιρροϊκής περιοχής θα είχε πιθανότατα ως αποτέλεσμα τη μείωση του συνολικού πληθυσμού των άγριων υδρόβιων και καλοβατικών πτηνών των εκβολών και των ελώδων περιοχών του Medway. Όλα τα είδη που διαβιούν στο Lappel Bank απαντώνται σε μεγάλους αριθμούς σε ολόκληρη την κρίσιμη περιοχή, δεν υποστηρίχθηκε δε ότι το Lappel Bank είναι αναγκαίο για την επιβίωση συγκεκριμένων ειδών: ωστόσο (...) ορισμένα από τα υπάρχοντα εκεί είδη είναι, αναλογικά, σημαντικά πολυπληθέστερα εκεί απ' ό,τι σε άλλα μέρη της κρίσιμης περιοχής (...).

[Ο λιμένας του Sheerness] παρουσιάζει τόσο ναυτιλιακά όσο και γεωγραφικά πλεονεκτήματα. Το βασικό του πλεονέκτημα είναι οι δυνατότητες που παρέχει για τον ελλεινισμό των πλοίων, δεδομένου ότι διαθέτει φυσικά βαθέα ύδατα βάθους 11 μέτρων ανεξαρτήτως της παλίρροιας, πράγμα που επιτρέπει τον ελλεινισμό τόσο των σκαφών

ακτοπλοΐας όσο και των σκαφών ανοικτής θαλάσσης, συμπεριλαμβανομένων των παραδοσιακών φορτηγών πλοίων που μεταφέρουν χύδην εμπορεύματα. Δεδομένου ότι ο λιμένας του Sheerness είναι ένας από τους ελάχιστους λιμένες της νοτιοανατολικής Αγγλίας που προσφέρει τέτοιες διευκολύνσεις, έχει εξελιχθεί σε ακμάζουσα εμπορική επιχείρηση και αποτελεί σήμερα τον πέμπτο σε μέγεθος λιμένα του Ηνωμένου Βασιλείου, όσον αφορά την παροχή εξυπηρετήσεων φορτώσεως και ναυλώσεως.

Λόγω της ναυτιλιακής θέσεώς του — βρίσκεται στην είσοδο του στομίου του Τάμεση και πλησίον της σημαντικότερων θαλασσίων οδών της Βόρειας Θάλασσας και της σήραγγας της Μάγχης — ο εν λόγω λιμένας προσελκύει σημαντικές εμπορικές δραστηριότητες. Από την άποψη της θέσεως του στην ξηρά, το γεγονός ότι βρίσκεται στην βόρεια ακτή του Kent, που είναι μια περιοχή η οποία προορίζεται να αναπτυχθεί σημαντικά στο μέλλον και που βρίσκεται πλησίον της σήραγγας της Μάγχης και των κυριότερων αγορών του Λονδίνου και της νοτιοανατολικής Αγγλίας, αποτελεί επίσης εξαιρετικό πλεονέκτημα (...).

Ο οργανισμός λιμένος σχεδιάζει τώρα την ανάπτυξη και επέκταση του λιμένα αυτού, στην πράξη όμως, η μόνη δυνατότητα φυσικής επεκτάσεώς του είναι η αποξήρανση και η ανάπτυξη του Lappel Bank, δεδομένου ότι από βόρεια και δυτικά ο λιμένας οριοθετείται από τη θάλασσα, ενώ η επέκτασή του στην ξηρά προς ανατολάς είναι αδύνατη επειδή ευρίσκονται πλησίον του οι αστικές ζώνες της πόλης του Sheerness, η σιδηροδρομική γραμμή και η κύρια οδική αρτηρία A 249.»

3. Οι εκβολές και οι ελώδεις περιοχές του Medway μνημονεύονται επίσης στον κατάλογο των υγροτόπων διεθνούς σημασίας που προβλέπεται από τη διεθνή σύμβαση

3 — Μολοντί στο πρωτότυπο χρησιμοποιείται η έκφραση «great plover», από τη δικογραφία προκύπτει ότι ο ελληνικός δικαστής μάλλον αναφερόταν στο «gray plover».

που υπογράφηκε στο Ramsar στις 2 Φεβρουαρίου 1971⁴. Μολονότι δεν αμφισβητήθηκε ότι το Lappel Bank αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα του οικοσυστήματος των εκβολών και των ελωδών περιοχών του Medway, δεν δόθηκαν στο Δικαστήριο ρητές διευκρινίσεις σχετικά με το αν συμπεριλαμβάνεται στην περιοχή που αναφέρεται στον κατάλογο που προβλέπει η Σύμβαση του Ramsar.

4. Από τη δικογραφία προκύπτει ότι, το 1986, οι εκβολές και οι ελώδεις περιοχές του Medway, εξαιρουμένου του Lappel Bank, χαρακτηρίστηκαν, σύμφωνα με ακολουθούμενη στο Ηνωμένο Βασίλειο, διαδικασία, ως υποψήφια ΖΕΠ, για τους σκοπούς της οδηγίας περί των πτηνών· ως εκ τούτου, η περιοχή αντιμετωπίστηκε, από πλευράς ορισμένων χωροταξικών επιδιώξεων, ως αν είχε ήδη χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ. Τον Αύγουστο του 1989, η λυμενική αρχή του Medway (πρόκατοχος της εταιρίας Port of Sheerness Ltd) έλαβε την άδεια από το Swale Borough Council να αποξηράνει το τμήμα του Lappel Bank που μέχρι τότε δεν είχε αποξηρανθεί· η άδεια δόθηκε υπό ορισμένες προϋποθέσεις, όπως ότι οι εργασίες έπρεπε να αρχίσουν εντός πενταετίας και ότι καμία περαιτέρω χωροταξική ενέργεια δεν μπορούσε να πραγματοποιηθεί χωρίς τη ρητή συναίνεση της District Planning Authority (τοπικής υπηρεσίας χωροταξίας).

5. Η σημασία του Lappel Bank από ορνιθολογικής απόψεως περιγράφηκε στην έκθεση που συντάξε ο επιθεωρητής της υπηρεσίας χωροταξίας κατόπιν μιας διοικητικής έρευνας που διενεργήθηκε κατά τα τέλη του 1990 και τις αρχές του 1991, με σκοπό,

4 — United Nations Treaty Series Volume 996, σ. 245· βλ. επίσης τη Σύσταση 75/66/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 20ής Δεκεμβρίου 1974, προς τα κράτη μέλη σχετικά με την προστασία των πτηνών και των βιοτόπων τους (ΟJ 1975, L 21, σ. 24), με την οποία συνιστάται στα κράτη μέλη να προσχωρήσουν στη Σύμβαση του Ramsar.

μεταξύ άλλων, να εξετασθεί η αίτηση του οργανισμού του λιμένα του Medway για τη χορήγηση άδειας για την αξιοποίηση και την επέκταση της προβλήτας του Sheerness στην περιοχή του Lappel Bank. Στην εν λόγω έκθεση αναφέρονται τα ακόλουθα:

«Στο Lappel Bank διαβιώνει ενίοτε ένα σημαντικό ποσοστό του συνολικού πληθυσμού ορισμένων ειδών που διαχειμάζουν στο Medway (...). Ενίοτε, στο Lappel Bank διαβιώνει ποσοστό μεγαλύτερο από το 19 % του συνολικού πληθυσμού ορισμένων ειδών που απαντώνται στο Medway (...). Ενόψει της σημασίας που έχουν οι εκβολές του Medway για τα αποδημητικά πτηνά, της πηγής διατροφής που αποτελεί η υγρή άμμος του Lappel Bank και της χρησιμοποίησής της από τα πτηνά (...), καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το Lappel Bank αποτελεί, αφ' εαυτού, ένα μικρό αλλά σημαντικό μέρος του δικτύου των τόπων που επιτρέπει σε ορισμένα αποδημητικά πτηνά να επιβιώσουν. Η περιοχή αυτή έχει διεθνή σημασία.»

6. Κατόπιν της αναγνώρισεως της σημασίας του από ορνιθολογικής απόψεως, το Lappel Bank περιελήφθη το 1991 στην περιοχή των εκβολών και των ελών του Medway που είχε προταθεί να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ· Όταν η λυμενική αρχή του Medway υπέβαλε νέα αίτηση για τη χορήγηση χωροταξικής άδειας προς επέκταση της προβλήτας του Sheerness στο Lappel Bank, της υποθέσεως «επελήφθη» ο Secretary of State for the Environment (Υπουργός Περιβάλλοντος, στο εξής: υπουργός), κινήθηκε δηλαδή μια διαδικασία, στο πλαίσιο της οποίας η απόφαση επί

μιας αιτήσεως χορηγήσεως χωροταξικής αδειάς λαμβάνεται από τον υπουργό, και όχι από την τοπική αρμόδια για θέματα χωροταξίας αρχή, είτε επειδή η αίτηση μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε ορισμένες ευαίσθητες από περιβαλλοντολογικής απόψεως περιοχές, είτε για άλλους λόγους. Στις 30 Ιουλίου 1992, ο υπουργός αποδέχθηκε την εισήγηση του αρμόδιου για θέματα χωροταξίας επιθεωρητή να αρνηθεί τη χορήγηση χωροταξικής αδειάς, με την αιτιολογία ότι η εν λόγω επέκταση θα είχε «σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις όσον αφορά την επιβίωση και την αναπαραγωγή ορισμένων ειδών πτηνών, ήταν δε ασυμβίβαστη προς τις επιταγές της οδηγίας περί των πτηνών».

7. Μετά την έκδοση της αποφάσεως αυτής, έγιναν προς τον υπουργό διαβήματα για ανάκληση της χωροταξικής αδειάς του 1989, καθώς και για επανεξέταση της αποφάσεώς του σχετικά με το Lappel Bank, ενόψει των σοβαρών οικονομικών και κοινωνικών συνεπειών που θα είχε η συμπεριληψη του στη ΖΕΠ για το μέλλον του λιμένα του Sheerness. Ακολούθησε μια περίοδος διεξοδικών διαβουλεύσεων με τους εκπροσώπους των συγχρονομένων συμφερόντων, δηλαδή των ορνιθολογικών και των οικονομικών συμφερόντων. Όπως υποστηρίχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου, ο υπουργός στάθμισε δεόντως όλα αυτά τα συμφέροντα πριν ανακοινώσει την απόφασή του. Στις 15 Δεκεμβρίου 1993, ο υπουργός ανακοίνωσε τον χαρακτηρισμό των εκβολών και των ελωδών περιοχών του Medway ως ΖΕΠ, εξαιρώντας συγχρόνως από τη ζώνη αυτή το Lappel Bank. Σχετικά με την εξαίρεση αυτή, ο υπουργός έδωσε τις ακόλουθες εξηγήσεις:

«Έχω επίγνωση του ότι το Lappel Bank αποτελεί σημαντικό τμήμα του συστήματος των εκβολών του Medway, αλλά αντιπροσωπεύει λιγότερο από το 1 % της συνολικής εκτάσεως της ΖΕΠ του Medway. Αναγνωρίζω επίσης ότι η περαιτέρω αποξήρανση του Lappel Bank έχει θεμελιώδη σημασία προκει-

μένου να εξακολουθήσει να είναι βιώσιμος ο λιμένας του Sheerness. Ο εν λόγω λιμένας συμβάλλει σημαντικά στην οικονομία της νήσου του Sheppey, της South East Region (νοτιοανατολικής περιφέρειας) και του Ηνωμένου Βασιλείου, καθόσον από τις δραστηριότητές του εξαρτώνται πολλές εκατοντάδες θέσεων εργασίας (...).

Κατέληξα στο συμπέρασμα ότι η ανάγκη να μην εμποδιστεί η εμπορική βιωσιμότητα του λιμένα και η σημασία της επεκτάσεώς του σ' αυτήν την περιοχή υπεριοχούν της αξίας της περιοχής αυτής για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος. Πρέπει να τονίσω ότι η απόφασή μου έχει εξαιρετικό χαρακτήρα και ελήφθη προκειμένου να διασφαλιστεί το οικονομικό μέλλον του Sheerness και της νήσου Sheppey.»

8. Αυτό το μέρος της αποφάσεως της 15ης Δεκεμβρίου 1993, περί της εξαίρεσεως, δηλαδή, του Lappel Bank από την χαρακτηρισθείσα ως ΖΕΠ περιοχή, η οποία περιλαμβάνει 4 681 εκτάρια, στην οποία θα αναφέρονται κατωτέρω ως «προσβαλλόμενη απόφαση», προσέβαλε ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων η Royal Society for the Protection of Birds (στο εξής: RSPB). Το κεντρικό ζήτημα στην παρούσα υπόθεση είναι αν ο υπουργός, ο οποίος, ομολογουμένως, έλαβε υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, είχε το δικαίωμα αυτό. Η προσφυγή ακυρώσεως απορρίφθηκε από το Divisional Court, Queen's Bench Division, στις 8 Ιουλίου 1994. Η έφεση κατά της αποφάσεως αυτής απορρίφθηκε από το Court of Appeal στις 18 Αυγούστου 1994. Το House of Lords, στο οποίο υποβλήθηκε αίτηση αναιρέσεως, υπέβαλε στο Δικαστήριο, με διάταξη της 9ης Φεβρουαρίου 1995, τα ακόλουθα ερωτήματα:

«1) Δύναται ένα κράτος μέλος να λαμβάνει υπόψη τις επιταγές του άρθρου 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, της 2ας Απριλίου

1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, κατά την κατάταξη μιας περιοχής ως ζώνης ειδικής προστασίας ή/και κατά την οριοθέτηση μιας τέτοιας ζώνης κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και/ή 2, της οδηγίας αυτής;

τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας;»

2) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο πρώτο ερώτημα, δύναται παρ' όλ' αυτά ένα κράτος μέλος να λαμβάνει υπόψη, στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού, ορισμένες από τις επιταγές του άρθρου 2, στο μέτρο που οι εν λόγω επιταγές:

α) ανάγονται σε ένα γενικό συμφέρον το οποίο υπερτερεί του γενικού συμφέροντος που υπηρετεί ο οικολογικός σκοπός της οδηγίας [σύμφωνα με το κριτήριο που έχει καθιερώσει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ιδίως με την απόφαση στην υπόθεση 57/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (“αναχώματα του Leybucht”), σχετικά με δυνατότητα παρεκκλίσεως από τις επιταγές του άρθρου 4, παράγραφος 4] ή

β) ανάγονται σε επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτοί που μπορούν να λαμβάνονται υπόψη βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, της 21ης Μαΐου 1992, για

9. Τον Ιούνιο του 1994, το Swale Borough Council χορήγησε χωροταξική άδεια για την τροποποίηση της χρήσεως της γης και, συγκεκριμένα, για τη μετάβαση από την αποξήρανση στη διαρρύθμιση ανοικτών χώρων αποθηκείσεως κατάλληλων για τις λιμενικές δραστηριότητες. Μέχρι την 1η Ιουνίου 1995 είχαν πραγματοποιηθεί οι απαραίτητες εργασίες σχεδιασμού για να προστατευθεί με φράγματα ολόκληρη η περιοχή του Lappel Bank, ώστε να είναι έτοιμη για την επιχωμάτωση· το ένα τρίτο περίπου της επιφανείας της επίμαχης περιοχής είχε αναδιαμορφωθεί και χρησιμοποιούνταν από τον λιμένα του Sheerness. Όπως προκύπτει από τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν τον Ιούνιο του 1995 οι λιμενικές αρχές, οι υπόλοιπες εργασίες επρόκειτο να ολοκληρωθούν «σε διάστημα μηνών».

10. Με την αίτηση αναιρέσεως που υπέβαλε ενώπιον του House of Lords, η RSPB ζήτησε, ως προσωρινό μέτρο, να αναγνωριστει ότι:

«Ο υπουργός ενεργεί παρανόμως αν, εν αναμονή της τελικής εξετάσεως του ζητήματος από το δικαστήριο, παραλείπει να λάβει τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να αποτρέψει την υποβάθμιση των οικοτόπων ορισμένων ειδών καθώς και τη διατάραξη

των ειδών στο σύνολο των περιοχών που έχουν αναγνωρισθεί επισήμως ως κατάλληλες να χαρακτηριστούν ως ΖΕΠ (...).»

Η αίτηση αυτή απορρίφθηκε, για τον λόγο, κυρίως, ότι η RSPB δεν μπορούσε να δεσμευθεί να καταβάλει αποζημίωση για την κάλυψη των ζημιών που θα υφίστατο ενδεχομένως ο λιμένας του Sheerness, όπως επιβάλλει το αγγλικό δίκαιο⁵.

III — Οι κρίσιμες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

11. Αφορμή για την έκδοση της οδηγίας περί των πτηνών αποτέλεσε η μείωση του πληθυσμού μεγάλου αριθμού ειδών πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο ευρωπαϊκό έδαφος στο οποίο έχει εφαρμογή η Συνθήκη (για λόγους ευκολίας, στο εξής: «Ευρώπη»). η μείωση αυτή περιγράφεται στην οδηγία ως «σοβαρό[ς] κίνδυνο[ς] για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος, ιδίως εξαιτίας των απειλητικών συνεπειών της στη βιολογική ισορροπία» (δευτερή αιτιολογική σκέψη). Η αποτελεσματική προστασία των πτηνών θεωρείται «πρόβλημα περιβάλλοντος τυπικά διασυνοριακό που συνεπάγεται κοινές ευθύνες», ιδίως όσον αφορά τα αποδημητικά είδη τα οποία «αποτελούν μια κοινή κληρονομιά» (τρύτη αιτιολογική σκέψη).

12. Η έκτη αιτιολογική σκέψη, στην οποία στηρίχθηκε ιδιαίτερα το Ηνωμένο Βασί-

λειο⁶, αναφέρει ότι «η διατήρηση των πτηνών που ζουν (...) σε άγρια κατάσταση (...) είναι αναγκαία για την πραγμάτωση, στα πλαίσια της λειτουργίας της κοινής αγοράς, των στόχων της Κοινότητας στους τομείς της βελτιώσεως των συνθηκών ζωής, μιας αρμονικής αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων στο σύνολο της Κοινότητας και μιας επεκτάσεως συνεχούς και ισόρροπης, αλλά (...) οι ειδικές εξουσίες που απαιτούνται γι' αυτόν τον σκοπό δεν έχουν προβλεφθεί από τη Συνθήκη».

13. Η οδηγία επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να εφαρμόσουν μέτρα «στους διαφόρους παράγοντες που μπορούν να επιδράσουν στο επίπεδο πληθυσμού των πτηνών, δηλαδή τις επιπτώσεις των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων και κυρίως την καταστροφή και τη ρύπανση των οικοτόπων τους, τη σύλληψη και τη θανάτωση από τον άνθρωπο καθώς και το εμπόριο που δημιουργούν οι δραστηριότητες αυτές (...) [και αναγνωρίζει ότι] είναι σκόπιμο να προσαρμοστεί ο βαθμός αυτών των μέτρων στην κατάσταση των διαφόρων ειδών στα πλαίσια μιας πολιτικής διατηρήσεως» (έβδομη αιτιολογική σκέψη). Ως σκοπός της διατηρήσεως αυτής ορίζεται η «μακροπρόθεση προστασία και (...) διαχείριση φυσικών πόρων ως αναπόσπαστο μέρος της κληρονομιάς των ευρωπαϊκών λαών» και η «διατήρηση και (...) προσαρμογή των φυσικών ισορροπιών των ειδών στα όρια του λογικά δυνατού» (όγδοη αιτιολογική σκέψη). Στο προοίμιο αναφέρεται επίσης ότι «η διαφύλαξη, η διατήρηση ή η αποκατάσταση μιας επαρκούς ποικιλίας και εκτάσεως οικοτόπων είναι απαραίτητες για τη διατήρηση όλων των ειδών πτηνών· ότι ορισμένα είδη

5 — Η RSPB έχει δηλώσει ότι τυχόν κατευθυντήριες οδηγίες από μέρους του Δικαστηρίου θα ήταν ευπρόσδεκτες. Μολονότι η εν λόγω επιταγή μπορεί να έχει πράγματι επίπτωση στην εκτέλεση εθνικών διατάξεων που σκοπούν στη θέση σε εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον, το αιτούν δικαστήριο δεν ζήτησε τέτοια καθοδήγηση και δεν συνιστά στο Δικαστήριο να εξετάσει το ζήτημα αυτό στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας.

6 — Βλ. παραγράφους 41 και 42 των σημειωμένων προτάσεών μου.

πτηνών πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο μέτρων ειδικής διατηρήσεως σχετικά με τον οικότοπό τους, ώστε να εξασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή τους στην περιοχή εξαπλώσεώς τους [και] ότι αυτά τα μέτρα πρέπει ομοίως να λάβουν υπόψη τα αποδημητικά είδη και να συντονιστούν με σκοπό τη δημιουργία ενός συναφούς δικτύου» (ένατη αιτιολογική σκέψη).

14. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ορίζεται στο άρθρο της 1, παράγραφος 1, ως εξής:

«Η παρούσα οδηγία αφορά στη διατήρηση όλων των ειδών πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών στο οποίο εφαρμόζεται η Συνθήκη. Έχει αντικείμενο την προστασία, τη διαχείριση και τη ρύθμιση [τον έλεγχο] των ειδών αυτών και κανονίζει [θεσπίζει κανόνες σχετικά με] την εκμετάλλευσή τους.»

Το άρθρο 1, παράγραφος 2, διευκρινίζει ότι η οδηγία εφαρμόζεται «στα πτηνά, τα αυγά, τις φωλιές και τους οικοτόπους τους».

15. Το άρθρο 1 συμπληρώνεται από το άρθρο 2, που είναι μια από τις κεντρικές

διατάξεις στην παρούσα υπόθεση και έχει ως εξής:

«Τα κράτη μέλη υιοθετούν όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διατηρηθεί ή να προσαρμοστεί ο πληθυσμός όλων των ειδών των πτηνών που αναφέρονται στο άρθρο 1 σε ένα επίπεδο που να ανταποκρίνεται ιδιαίτερα στις οικολογικές, επιστημονικές και μορφωτικές απαιτήσεις, λαμβάνοντας ωστόσο, υπόψη τις *οικονομικές* και *ψυχολογικές απαιτήσεις.*»⁷

16. Οι κύριες ουσιαστικές διατάξεις αφορούν, πρώτον, την προστασία των οικοτόπων των αγρίων πτηνών (άρθρα 3 και 4) και, δεύτερον, την προστασία των ειδών των αγρίων πτηνών (άρθρα 5 έως 9). Κρίσιμη εν προκειμένω είναι προφανώς η πρώτη κατηγορία διατάξεων. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, ορίζει ότι τα κράτη μέλη «λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διαφυλαχθεί, διατηρηθεί ή αποκατασταθεί για όλα τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 είδη πτηνών μια επαρκής ποικιλία και επιφάνεια οικοτόπων»· τα κράτη μέλη οφείλουν να εκτελέσουν την υποχρέωση αυτή «λαμβάνοντας υπόψη τις αναφερόμενες στο άρθρο 2 απαιτήσεις». Το άρθρο 3, παράγραφος 2, προσδιορίζει τα κύρια μέσα που πρέπει να χρησιμοποιηθούν για την επίτευξη των σκοπών της προηγούμενης παραγράφου, όπως είναι η «δημιουργία ζωνών προστασίας» και η «συντήρηση και διευθέτηση, σύμφωνα με τις οικολογικές απαιτήσεις, των οικοτόπων που βρίσκονται στο εσωτερικό και το εξωτερικό των ζωνών προστασίας».

7 — Η υπογράμμιση δική μου.

17. Το άρθρο 4 της οδηγίας, που είναι η θεμελιώδης διάταξη στην παρούσα υπόθεση, είναι σκόπιμο να παρατεθεί ολόκληρο:

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

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

α) τα είδη που απειλούνται με εξαφάνιση·

β) τα είδη που είναι ευπαθή σε ορισμένες μεταβολές των οικοτόπων τους·

γ) τα είδη που θεωρούνται σπάνια διότι οι πληθυσμοί τους είναι μικροί ή η τοπική τους εξάπλωση περιορισμένη·

δ) άλλα είδη που έχουν ανάγκη ιδιαίτερης προσοχής, λόγω ιδιαιτερίας του οικοτόπου 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.

2. Ανάλογα μέτρα υιοθετούνται από τα κράτη μέλη για τα αποδημητικά είδη που δεν μνημονεύονται στο παράρτημα I, των οποίων η έλευση είναι τακτική, λαμβάνοντας υπόψη τις ανάγκες προστασίας στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία, όσον αφορά τις περιοχές αναπαραγωγής, αλλαγής φτερώματος και διαχειμάσεως, και τις ζώνες όπου βρίσκονται οι σταθμοί κατά μήκος των οδών αποδημίας. Για τον σκοπό αυτό τα κράτη μέλη αποδίδουν ιδιαίτερη σημασία στην προστασία των υγροτόπων, και ιδίως όσων έχουν διεθνή σπουδαιότητα.

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

4. Τα κράτη μέλη υιοθετούν κατάλληλα μέτρα για να αποφύγουν, στις ζώνες προστασίας που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2, τη ρύπανση ή τη φθορά 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.»

18. Τα άρθρα 5 έως 8 της οδηγίας επιβάλλουν στα κράτη μέλη μια σειρά υποχρεώσεων προστασίας των αγρίων πτηνών, των αυγών και των φωλιών τους, πέραν της προστασίας των οικοτόπων τους. Πρόκειται, μεταξύ άλλων, για την υποχρέωση θεσπίσεως «ενός γενικού καθεστώτος προστασίας όλων των ειδών πτηνών που αναφέρονται στο άρθρο 1» και για την απαγόρευση της διαθέσεως στο εμπόριο και της θήρας των αγρίων πτηνών, υπό την επιφύλαξη, και στις δύο περιπτώσεις, ορισμένων ελάχιστων εξαιρέσεων. Παρεκκλίσεις από τις υποχρεώσεις αυτές επιτρέπονται υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των αυστηρών προϋποθέσεων που προσδιορίζονται στο άρθρο 9. Το άρθρο 14 επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα προστασίας από εκείνα που προβλέπονται από την ίδια την οδηγία. Οι λοιπές διατάξεις της οδηγίας δεν είναι κρίσιμες για την έκδοση της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην παρούσα υπόθεση.

19. Κρίσιμες είναι επίσης ορισμένες διατάξεις της οδηγίας περί των οικοτόπων, δεδομένου ότι ένα σκέλος του δευτέρου ερωτήματος του House of Lords αναφέρεται σ' αυτές. Όπως θα αναφέρω κατωτέρω, η

οδηγία αυτή τροποποιεί το άρθρο 4 της οδηγίας περί των πτηνών ως προς ένα σημαντικό ζήτημα. Δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των οικοτόπων, τα κράτη μέλη οφείλουν να συστήσουν ένα «συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών διατηρήσεως, επονομαζόμενο "Natura 2000"» προκειμένου να διασφαλίσουν «τη 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»⁸. Ο όρος «ειδική ζώνη διατηρήσεως» (στο εξής: ΕΖΔ) έχει οριστεί προγενέστερα, με το άρθρο 1, παράγραφος 1, ως «ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατηρήσεως που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».

20. Δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 1, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν τα αναγκαία μέτρα διατηρήσεως για τις ειδικές ζώνες διατηρήσεως. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λάβουν 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». Κάθε σχέδιο το οποίο είναι δυνατό να «επηρεάζει σημαντικά» τη διαχείριση

⁸ — Οι όροι «φυσικοί οικοτόποι», «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» και «οικότοποι ειδών» ορίζονται αντιστοίχως στα στοιχεία β, ε, και στ του άρθρου 1 της οδηγίας.

μιας ΕΖΔ πρέπει να αποτελέσει το αντικείμενο μιας διαδικασίας αξιολογήσεως και μπορεί να του δοθεί συνέχεια μόνον αφού οι εθνικές αρχές «βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφραστεί πρώτα η δημόσια γνώμη» (άρθρο 6, παράγραφος 3).

21. Πράγματι, το άρθρο 6, παράγραφος 4, επιτρέπει παρεκκλίσεις από τη γενική υποχρέωση διαφυλάξεως της ακεραιότητας μιας ΕΖΔ. Το εν λόγω άρθρο 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 2000⁹. 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,

9 — Η υπογράμμιση δική μου· η έκφραση αυτή αποτελεί το αντικείμενο του στοιχείου β' του δεύτερου ερωτήματος που έχει υποβληθεί από το House of Lords (βλ. παραγράφους 95 έως 99 των σημειώνων προτάσεών μου).

κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

22. Το άρθρο 7 της οδηγίας περί των οικοτόπων τροποποιεί ορισμένες διατάξεις του άρθρου 4 της οδηγίας περί των πτηνών. Το κείμενό του αναφέρει τα ακόλουθα:

«Οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της παρούσας οδηγίας αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την πρώτη πρόταση της παραγράφου 4 του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, όσον αφορά τις ζώνες που χαρακτηρίστηκαν δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 4 ή αναγνωρίστηκαν με ανάλογο τρόπο δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 4 της εν λόγω οδηγίας, τούτο δε από την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή από την ημερομηνία της ταξινόμησης ή της αναγνώρισης εκ μέρους ενός κράτους μέλους δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, εφόσον αυτή είναι μεταγενέστερη.»

23. Το άρθρο 23 επέβαλε στα κράτη μέλη την υποχρέωση να θέσουν σε ισχύ τα μέτρα που είναι αναγκαία για να συμμορφωθούν προς την οδηγία περί των οικοτόπων εντός προθεσμίας δύο ετών από την κοινοποίηση της εν λόγω οδηγίας, δηλαδή το αργότερο τον Ιούνιο του 1994. Δεν αμφισβητείται ότι το Ηνωμένο Βασίλειο έθεσε σε ισχύ την οδηγία μόλις τον Οκτώβριο του 1994, δηλαδή αρκετούς μήνες μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης αποφάσεως.

IV — Παρατηρήσεις των διαδίκων

24. Παρατηρήσεις υποβλήθηκαν από την RSPB, την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και τη Γαλλική Κυβέρνηση, την [εταιρεία] Port of Sheerness Ltd (παρεμβαίνουσα της κύριας δίκης, στο εξής: οργανισμός λιμένος του Sheerness) και από την Επιτροπή, ενώ όλοι οι εν λόγω διάδικοι εκπροσωπήθηκαν κατά τη συνεδρίαση της 7ης Φεβρουαρίου 1996.

i) Ως προς το πρώτο ερώτημα — Η σχέση μεταξύ του άρθρου 2 και του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των πτηνών

25. Η RSPB υποστηρίζει ότι οι παράγοντες που αναφέρονται στο άρθρο 2 — εν προκειμένω, οι οικονομικής φύσεως επιταγές — δεν μπορούν να δικαιολογήσουν παρεκκλίσεις από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει η οδηγία περί των πτηνών και ότι εντάσσονται από τη φύση τους στο πλαίσιο του συστήματος προστασίας που θεσπίζεται με την οδηγία. Προς στήριξη της απόψεως αυτής, η RSPB επικαλείται την απόφαση του Δικαστηρίου και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα στην υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου, καθώς και την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας¹⁰. Από την απόφαση στην υπόθεση Επιτροπή κατά Γερμανίας¹¹, η RSPB συνάγει ότι οι παράγοντες που αναφέρονται στο άρθρο 2 δεν λαμβάνονται υπόψη κατά την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 4. Τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέ-

ρεια όσον αφορά την επιλογή των περιοχών που είναι οι πιο κατάλληλες για τη διατήρηση των οικείων ειδών, αλλά οι λόγοι που πρέπει να υπηρξεί η άσκηση αυτής της διακριτικής ευχέρειας είναι αποκλειστικά ορνιθολογικής φύσεως.

26. Η RSPB υποστηρίζει ότι, με την απόφαση στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας¹², το Δικαστήριο απέρριψε το επιχείρημα ότι οι οικολογικές επιταγές του άρθρου 4 της οδηγίας μπορούν είτε να θεωρηθούν ήσσονος σημασίας σε σχέση με τις οικονομικής φύσεως επιταγές είτε να συνεκτιμηθούν με αυτές. Το Δικαστήριο, καθόσον έκρινε, με την απόφαση αυτή, ότι οι επιταγές του άρθρου 2 δεν ισχύουν στο πλαίσιο του άρθρου 4, δεν προέβη σε διάκριση μεταξύ, αφενός, της παραγράφου 4 και, αφετέρου, των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου αυτού. Η άποψη που είχε διατυπώσει με τις παρατηρήσεις της στην υπόθεση αυτή η Επιτροπή και στην οποία στηρίχθηκε σε μεγάλο βαθμό ο υπουργός ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, στην παρούσα υπόθεση, ότι δηλαδή τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη οικονομικά συμφέροντα κατά τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ, αποτελεί μια μεμονωμένη άποψη χωρίς επιπτώσεις, η οποία δεν εκφράζει πλέον ούτε καν την Επιτροπή. Επιπλέον, η οδηγία περί των οικοτόπων επιβάλλει σαφώς στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προσδιορίζουν τις ΕΖΔ βάσει επιστημονικών κριτηρίων σχετικών με τη διατήρηση, πράγμα που είναι απολύτως σύμφωνο με την άποψη της RSPB, η οποία υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να χαρακτηρίζουν ως ΖΕΠ τις πιο κατάλληλες ζώνες από ορνιθολογικής απόψεως και ότι δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οικονομικοί παράγοντες.

10 — Απόφαση της 8ης Ιουλίου 1987, εκδοθείσες αντιστοίχως στις υποθέσεις 247/85 (Συλλογή 1987, σ. 3029) και 262/85 (Συλλογή 1987, σ. 3073).

11 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-57/89 (Συλλογή 1991, σ. I-883, στο εξής: απόφαση για τα αναχώματα του Leybuchi ή απόφαση Leybuchi).

12 — Απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993 στην υπόθεση C-355/90 (Συλλογή 1993, σ. I-4221, στο εξής: απόφαση για τα έλη της Saniouña ή απόφαση Saniouña).

27. Κατά την Επιτροπή, τα ερωτήματα που έχουν υποβληθεί στο Δικαστήριο καλύπτουν δύο [διαφορετικές] περιπτώσεις και, συγκεκριμένα, τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ και την οριοθέτησή της. Η Επιτροπή φρονεί ότι το Lappel Bank πρέπει να θεωρηθεί ότι έχει ήδη χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ και ότι η επέκταση του λιμένα του Sheerness συνιστά έναν μερικό αποχαρακτηρισμό, ο οποίος θα πρέπει επομένως να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των πτηνών, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 της οδηγίας περί των οικοτόπων. Η Επιτροπή επικαλείται επίσης την απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση για τα έλη της Santoña, προκειμένου να στηρίξει την άποψή της ότι το Δικαστήριο δεν εξάρτησε την υποχρέωση χαρακτηρισμού από άλλα κριτήρια εκτός των ορνιθολογικών. Η Επιτροπή θεωρεί ότι τούτο συνάδει προς την οικονομία της οδηγίας περί των πτηνών, της οποίας το άρθρο 2 σκοπεύει στον καθορισμό των κυρίων υποχρεώσεων που υπέχουν τα κράτη μέλη από την εν λόγω οδηγία και που συνίστανται στη λήψη «όλων των αναγκαίων μέτρων με σκοπό να διατηρηθεί (...) ο πληθυσμός όλων των ειδών των πτηνών που αναφέρονται στο άρθρο 1»· οι οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές που αναφέρονται στη διάταξη αυτή δεν μπορούν να έχουν παρά δευτερεύουσα σημασία στο πλαίσιο της εξισορροπήσεως που πρέπει να επιτύχουν, δυνάμει του άρθρου 3, τα κράτη μέλη, μεταξύ των επιταγών αυτών και της γενικής υποχρεώσεως προστασίας των ειδών των αγρίων πτηνών.

28. Αντιθέτως, το άρθρο 4 δημιουργεί, κατά την άποψη της Επιτροπής, ένα σύστημα ειδικής προστασίας για τα πτηνά που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι και τα αποδημητικά πτηνά, στο πλαίσιο του οποίου το άρθρο 2 είναι άνευ σημασίας. Τούτο επιβεβαιώνεται με την απόφαση για τα αναχώματα του Leybucht χαρακτηρίζοντας μια περιοχή ως ΖΕΠ, το κράτος μέλος αναγνωρίζει ότι η περιοχή αυτή περιλαμβάνει τα

εδάφη με τις πιο κατάλληλες περιβαλλοντικές συνθήκες για τα οικεία είδη και δεν μπορεί να επικαλεστεί το άρθρο 2 για να απαλλαγεί των υποχρεώσεων που του επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 4. Κατά μείζονα λόγο, στην περίπτωση που, βάσει ορνιθολογικών κριτηρίων, προκύπτει ότι μια περιοχή είναι εξαιρετικά κατάλληλη να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, αν επιτρεπόταν παρέκκλιση από την υποχρέωση χαρακτηρισμού για άλλους, μη ορνιθολογικούς λόγους, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να απαλλαγούν ευθύς εξαρχής από τις σχετικές με τους οικοτόπους υποχρεώσεις που τους επιβάλλουν οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 4 της οδηγίας περί των πτηνών.

29. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου φρονεί ότι η οδηγία περί των πτηνών πρέπει να ενταχθεί σε ένα οικονομικό, και όχι αποκλειστικά ορνιθολογικό πλαίσιο, επικαλείται δε συναφώς την αναφορά που γίνεται, με την έκτη αιτιολογική σκέψη, στη λειτουργία της κοινής αγοράς. Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει ότι, κατά την εφαρμογή μιας διατάξεως της οδηγίας, ένα κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει υπόψη τις οικονομικής φύσεως επιταγές του άρθρου 2, εκτός αν οι επιταγές αυτές έχουν ήδη ρητά ληφθεί υπόψη στην επίμαχη διάταξη. Δεδομένου ότι οι εν λόγω επιταγές δεν λαμβάνονται υπόψη στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, τα κράτη μέλη μπορούν να τις λαμβάνουν υπόψη κατά τη λήψη των αποφάσεων που εκδίδουν βάσει των διατάξεων αυτών.

30. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, το άρθρο 4 δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη ανεξάρτητα από το άρθρο 3, το οποίο επιτρέπει σαφώς να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές· θα ήταν παράδοξο να μην μπορούν να λαμβάνονται υπόψη τέτοιες επιταγές κατά την εκτέλεση της ειδικότερης υποχρεώσεως που προβλέπει το άρθρο 4, όσον αφορά τις ΖΕΠ. Επομένως, το κριτήριο της «καταλληλότητας» του άρθρου 4, παράγραφος 1, πρέπει να προσδιοριστεί σε συνάρτηση με τις επιτα-

γές του άρθρου 2, και όχι μόνο βάσει ορθολογικών κριτηρίων. Άλλαξ και μια περιοχή έχει ήδη χαρακτηριστεί, λαμβάνονται υπόψη διαφορετικές σκοπιμότητες· όπως έκρινε το Δικαστήριο στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht, το περιθώριο διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη για να λαμβάνουν υπόψη οικονομικούς παράγοντες είναι πολύ πιο περιορισμένο οσάκις πρόκειται για παρέκκλιση από την υποχρέωση προστασίας της χαρακτηρισθείσας ζώνης. Δεδομένου ότι τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν υπόψη υπέροτερους ή επιτακτικούς (οικονομικούς) λόγους κατά την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 4, στο πλαίσιο του οποίου διαθέτουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια, θα ήταν αφύσικο να μη δύνανται να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές στην περίπτωση που έχουν ευρύτερη διακριτική ευχέρεια, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2. Ο συλλογισμός αυτός ισχύει κατά μείζονα λόγο όσον αφορά την οριοθέτηση μιας ΖΕΠ· στην παρούσα υπόθεση, κανένας από τους διαδίκους δεν έχει υποστηρίξει ότι η απόφαση περί εξαιρέσεως των 22 εκταρίων του Lappel Bank θα εμποδίσει την υλοποίηση του στόχου της διατηρήσεως. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ισχυρίζεται ότι η ανάλυσή της επιβεβαιώνεται από τις αποφάσεις Leybucht και Santoña.

31. Ο οργανισμός λιμένος του Sheerness υποστηρίζει την άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου. Από τον συνδυασμό της έβδομης αιτιολογικής σκέψεως, η οποία προβλέπει ότι πρέπει «να προσαρμοστεί ο βαθμός [των προς λήψη μέτρων] στην κατάσταση των διαφόρων ειδών στα πλαίσια μιας πολιτικής διατηρήσεως», και του άρθρου 2, προκύπτει ότι η οδηγία περί των πτηνών αναγνωρίζει την ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά συμφέροντα. Οι ειδικές υποχρεώσεις που επιβάλλει το άρθρο 4 αποτελούν, για συγκεκριμένα είδη, εκφράσεις της γενικής υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 3· το άρθρο 3 επι-τρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις επιταγές του

άρθρου 2, ενώ οι παράγραφοι 1 και 2 του άρθρου 4 ουδόλως φαίνονται να απαγορεύουν να λαμβάνονται υπόψη, καιτοι σε μικρότερο βαθμό, οι επιταγές αυτές στο πλαίσιο των εν λόγω διατάξεων. Τόσο από την απόφαση Leybucht όσο και από την απόφαση Santoña προκύπτει ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια όσον αφορά την επιλογή των ΖΕΠ και την οριοθέτησή τους. Στην πρώτη από τις υποθέσεις αυτές, ο γενικός εισαγγελέας και το Δικαστήριο δέχθηκαν σιωπηρώς την άποψη της Επιτροπής ότι τα κράτη μέλη δύνανται να λαμβάνουν υπόψη οικονομικά συμφέροντα κατά τον χαρακτηρισμό τέτοιων ζωνών· ο οργανισμός λιμένος του Sheerness ερμηνεύει την απόφαση του Δικαστηρίου υπό την έννοια ότι οι οικονομικής φύσεως επιταγές του άρθρου 2 μόνο στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφος 4, δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη. Από την απόφαση Santoña, θεωρούμενη στο σύνολό της, προκύπτει ότι η σκέψη 19, στην οποία το Δικαστήριο τόνισε ότι τα συμφέροντα που αναφέρονται στο άρθρο 2 δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη στο πλαίσιο του άρθρου 4, δεν αφορά παρά μόνο το άρθρο 4, παράγραφος 4.

32. Η Γαλλική Κυβέρνηση θεωρεί ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προσδιορίζουν τα όρια των ΖΕΠ έτσι ώστε να περιλαμβάνουν σ' αυτές τα πιο κατάλληλα εδάφη, όχι όμως κατ' ανάγκη όλα τα εδάφη που έχουν συμπεριληφθεί στον κατάλογο των χαρακτηρισμένων ή μπορούν εν δυνάμει να χαρακτηριστούν. Δυνάμει του άρθρου 2, τα κράτη μέλη οφείλουν να καθοδηγούνται από θεωρήσεις οικονομικής φύσεως κατά την εκπλήρωση της υποχρεώσεως δημιουργίας ζωνών ειδικής προστασίας κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4. Η συλλογιστική της αποφάσεως Leybucht, με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι η μείωση της επιφάνειας μιας ΖΕΠ δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί από οικονομικές θεωρήσεις, δεν ισχύει στην παρούσα υπόθεση, η οποία αφορά τη δημιουργία μιας ΖΕΠ. Μια περιοχή πολύ μικρής εκτάσεως, η οποία έχει περιληφθεί στον κατάλογο,

μπορεί, σύμφωνα με το άρθρο 2, να εξαιρεθεί από «τα πιο κατάλληλα εδάφη», αν προορίζεται για την υλοποίηση ενός σχεδίου αναπτύξεως το οποίο είναι συμβατό με τη μελλοντική ΖΕΠ και αν η συμπεριληψή του στην ΖΕΠ θα είχε ως αποτέλεσμα μια σοβαρή διατάραξη της ισορροπίας μεταξύ της διατηρήσεως των πτηνών και των διακυβευόμενων οικονομικών συμφερόντων. Θα ήταν παράλογο και θα μπορούσε να υπονομεύσει το σύστημα χαρακτηρισμού των προστατευόμενων περιοχών το οποίο προβλέπει η οδηγία περί των πτηνών και η οδηγία περί των οικοτόπων, αν επιβαλλόταν σε κράτος μέλος η υποχρέωση να προβεί στον χαρακτηρισμό μιας ζώνης ενώ θα ήταν γνωστό ότι θα μπορούσε ευθύς αμέσως να επιτρέψει τη χωροθέτηση για αναπτυξιακούς σκοπούς αυτής ακριβώς της ζώνης, σύμφωνα με τη διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων.

ii) Ως προς το δεύτερο ερώτημα — Η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές σύμφωνα με την απόφαση *Leybucht* ή την οδηγία περί των οικοτόπων

33. Η RSPB ισχυρίζεται ότι, μολονότι στο στάδιο του χαρακτηρισμού μπορούν να λαμβάνονται υπόψη υπέρτερα συμφέροντα, τα οικονομικά και κοινωνικά συμφέροντα δεν μπορούν να αποτελέσουν τέτοιου είδους υπέρτερα συμφέροντα. Η ορθή προσέγγιση στο πλαίσιο της οδηγίας περί των πτηνών, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία περί των οικοτόπων, είναι να αντιμετωπίζεται μια περιοχή η οποία πληροί τα ορνιθολογικά κριτήρια για τον χαρακτηρισμό της ως ΖΕΠ ως αν είχε ήδη χαρακτηριστεί και να τηρούνται οι διαδικασίες και οι κανόνες του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων.

34. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον μπορεί να λαμβάνεται υπόψη στο στάδιο του χαρακτηρισμού και ότι οικονομι-

κής φύσεως επιταγές μπορούν επίσης να αποτελέσουν ένα τέτοιο υπέρτερο γενικό συμφέρον. Η αντίθετη άποψη θα ισοδυναμούσε με την επιβολή ενός ανελαστικού κανόνα, ο οποίος θα μπορούσε να έχει, σε ορισμένες ακραίες περιπτώσεις, δυσανάλογες συνέπειες, ούτε αναγκαίες ούτε κατάλληλες για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας περί των πτηνών. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, μολονότι επισημαίνει ότι η οδηγία περί των οικοτόπων δεν είχε τεθεί σε ισχύ κατά τον χρόνο εκδόσεως της αποφάσεως που προσβάλλεται στην υπόθεση της κύριας δίκης, υποστηρίζει συγχρόνως ότι οι «επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως», που αναφέρονται στο άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων, μπορούν επίσης να λαμβάνονται υπόψη κατά τον χαρακτηρισμό μιας ΖΕΠ· αν δεν λαμβάνονταν υπόψη τέτοιου είδους θεωρήσεις, τούτο θα συνεπαγόταν μια περιττή και άσκοπη περιπλοκή της όλης διαδικασίας λήψεως αποφάσεων και μια άσκοπη διοικητική παρέμβαση, καθόσον μια περιοχή της οποίας η οικονομική ανάπτυξη μπορεί να βασιστεί στη διάταξη αυτή θα έπρεπε πρώτα να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ και στη συνέχεια να αποτελέσει το αντικείμενο μιας διαδικασίας παρεκκλίσεως. Η άποψη αυτή δεν αντιφάσκει προς τις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων, σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα, δεδομένου ότι, ήδη πριν από την τροποποίηση της οδηγίας περί των πτηνών, στο άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας αυτής ενυπήρχε η υποχρέωση θεσπίσεως αντισταθμιστικών μέτρων.

35. Ο οργανισμός λιμένος του Sheerness υποστηρίζει ότι ο αποκλεισμός των οικονομικών συμφερόντων που συνιστούν υπέρτερο γενικό συμφέρον θα ήταν αντίθετος προς την όλη οικονομία της οδηγίας περί των πτηνών, η οποία αναγνωρίζει την ανάγκη να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά συμφέροντα. Κατά την άποψη αυτή, η εξαί-

ρηση των εν λόγω οικονομικών συμφερόντων στο πλαίσιο του συστήματος χαρακτηρισμού περιοχών ως ΖΕΠ θα κατέληγε, κατόπιν των τροποποιήσεων που επέφερε η οδηγία περί των οικοτόπων, σε μια αδικαιολόγητη τυπολατρεία· τουλάχιστον εκείνα τα οικονομικά συμφέροντα που είναι σημαντικά και επιτακτικά πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της εκπληρώσεως των υποχρεώσεων που συνδέονται με τον χαρακτηρισμό ως ΖΕΠ.

36. Λόγω των απόψεων που υποστηρίζουν αντιστοίχως όσον αφορά το κύριο ερώτημα, ούτε η Γαλλική Κυβέρνηση ούτε η Επιτροπή εξετάζουν το ζήτημα αυτό χωριστά.

V — Εξέταση των ερωτημάτων που υποβλήθηκαν από το εθνικό δικαστήριο

37. Η οδηγία περί των πτηνών είναι ένα από τα πρώτα κοινοτικά νομοθετικά μέτρα που ανάγονται κυρίως σε θεωρήσεις απόμμενες της προστασίας του περιβάλλοντος. Πράγματι, η οδηγία αυτή προτρέπει της θεσπίσεως, συνεπεία της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξεως, χωριστά προσδιορισμένων κοινοτικών σκοπών προστασίας του περιβάλλοντος. Μολονότι, πλέον, οι περισσότερες από τις ουσιαστικές διατάξεις της, ιδίως εκείνες που αφορούν την προστασία των ειδών, έχουν υποβληθεί στον έλεγχο του Δικαστηρίου, η εν λόγω οδηγία τείνει πάντοτε να εγείρει καινοφανή ζητήματα ερμηνείας¹³.

38. Ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ιδίως ενώπιον του Court of Appeal, και οι

δύο κύριοι διάδικοι υποστήριξαν ότι το κύριο ερώτημα, αν δηλαδή οι οικονομικής φύσεως επιταγές πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της λήψεως αποφάσεων από τις αρμόδιες εθνικές αρχές σχετικά με τον χαρακτηρισμό ως ΖΕΠ, αποτελεί στην ουσία «acte clair» (σαφή πράξη), υπό την έννοια ότι η λύση που προτείνουν είναι η αυτονόητη. Ο δικαστής του House of Lords, Lord Jauncey of Tullichettle, επισήμανε το εκπληκτικό γεγονός ότι δύο από τα μέλη του Court of Appeal είχαν θεωρήσει «σαφές» ότι ο υπουργός είχε το δικαίωμα να λάβει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, ενώ το τρίτο μέλος είχε θεωρήσει «σαφές» το αντίθετο. Μολονότι το Δικαστήριο κλήθηκε να ερμηνεύσει το άρθρο 4 σε αρκετές προγενέστερες περιπτώσεις και μολονότι θεωρώ ότι είναι δυνατό να δοθεί μια σαφής και αδιαμφισβήτητη απάντηση στα ερωτήματα που έχει υποβάλει το αιτούν δικαστήριο, δεν είμαι απολύτως βέβαιος για το ότι — για να χρησιμοποιήσω το κριτήριο που καθιέρωσε το Δικαστήριο με την απόφαση CILFIT¹⁴ — «η ορθή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου δύναται να παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην αφήνει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία ως προς τον τρόπο επιλύσεως του τεθέντος ζητήματος». Οσάκις τα εθνικά δικαστήρια έρχονται αντιμέτωπα με αντιφατικούς ισχυρισμούς σχετικά με την «σαφήνεια» ενός δεδομένου προβλήματος, σκόπιμο είναι να ενθυμούνται τις προτάσεις που ανέπτυξε στο πλαίσιο της ίδιας υποθέσεως ο γενικός εισαγγελέας Capotorti¹⁵.

i) Το πρώτο ερώτημα: η εφαρμογή του άρθρου 2 στις αποφάσεις περί χαρακτηρισμού

39. Με το πρώτο ερώτημά του, το εθνικό δικαστήριο εγείρει ένα σημαντικό ζήτημα

13 — Αποφάσεις της 8ης Ιανουαρίου 1996 στην υπόθεση C-149/94, Verby (Συλλογή 1996, σ. I-299), και στην υπόθεση C-202/94, Van der Feesten (Συλλογή 1996, σ. I-355).

14 — Απόφαση της 6ης Οκτωβρίου 1982 στην υπόθεση 283/81 (Συλλογή 1982, σ. 3415, σκέψη 16).

15 — Όπ.π., παράγραφος 4 των προτάσεων, σ. 3435 έως 3437.

αρχής, και συγκεκριμένα το ζήτημα αν, κατά τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1 και/ή παράγραφος 2, ή την οριοθέτηση της ζώνης αυτής, ένα κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, σύμφωνα με το άρθρο 2 της οδηγίας περί των πτηνών¹⁶. Δεν αμφισβητείται ότι ο υπουργός, ο οποίος θεωρούσε ότι είχε το δικαίωμα να λάβει υπόψη τις επιταγές αυτές, διαβουλεύθηκε δεόντως με τα ενδιαφερόμενα πρόσωπα και φορείς καθώς και ότι έλαβε επίσης υπόψη τις σχετικές ορνιθολογικής φύσεως επιταγές. Το γεγονός ότι επέλεξε τελικά να δώσει προτεραιότητα στα οικονομικά συμφέροντα του λιμένα του Sheerness είναι μια απόφαση που εναπέκειται σ' αυτόν και η οποία δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, εκτός από την ακραία περίπτωση μιας εντελώς παράλογης αποφάσεως. Στο ίδιο το κείμενο της πρόσβαλλομένης αποφάσεως, η απόφαση αυτή χαρακτηρίζεται ως «εξαιρετική», δίδονται όμως εν συντομία εξηγήσεις σχετικά με το γιατί οι οικονομικοί λόγοι που επέβαλαν τη χωροθέτηση της περιοχής «είναι υπέρτεροι της αξίας [που έχει η περιοχή αυτή] για τη διατήρηση του φυσικού περιβάλλοντος». Εν προκειμένω, δεν υπάρχει κανένα στοιχείο από το οποίο να αποδεικνύεται ότι η ανάπτυξη του λιμένα του Sheerness θα έχει «συγκεκριμένες θετικές συνέπειες» για τη διατήρηση των αγρών πτηνών, υπό την έννοια με την οποία το Δικαστήριο χρησιμοποίησε την έκφραση αυτή στην απόφαση *Leybucht*¹⁷.

40. Προκειμένου να δοθεί απάντηση στο πρώτο ερώτημα, θα πρέπει να ερμηνευθεί το άρθρο 2 της οδηγίας και να εξετασθεί η εφαρμογή του στις σχετικές με τους οικοτόπους διατάξεις της ίδιας οδηγίας, δηλαδή τα

άρθρα 3 και 4. Θα ξεκινήσω την ανάλυση αυτή εξετάζοντας μια παρατήρηση που διατύπωσε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται η οδηγία, παρατήρηση στην οποία φαίνεται να στηρίζεται, σε ορισμένο βαθμό, η προταθείσα από την εν λόγω κυβέρνηση ερμηνεία των κρίσιμων διατάξεων.

α) Το πλαίσιο της οδηγίας

41. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται την έκτη αιτιολογική σκέψη προς στήριξη της απόψεως ότι «η οδηγία περί των πτηνών πρέπει να ενταχθεί σ' ένα οικονομικό και όχι αποκλειστικά ορνιθολογικό πλαίσιο» απ' αυτήν την αιτιολογική σκέψη και από το άρθρο 2, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, η εν λόγω κυβέρνηση συνάγει ότι «ένα κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει υπόψη (...) οικονομικής και άλλης φύσεως επιταγές (...) εκτός αν οι επιταγές αυτές έχουν ήδη ληφθεί υπόψη από το Συμβούλιο κατά τη διατύπωση της επίμαχης διατάξεως».

42. Από τη διατύπωση της έκτης αιτιολογικής σκέψεως προκύπτει ότι σκοπός της είναι να δικαιολογήσει γιατί το Συμβούλιο χρησιμοποίησε ως νομική βάση της οδηγίας το άρθρο 235 της Συνθήκης. Η λήψη μέτρων βάσει της διατάξεως αυτής είναι δυνατή μόνον «αν ενέργεια της Κοινότητας θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός από τους στόχους της στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς και δεν προβλέπονται από την παρούσα συνθήκη οι προς τον σκοπό αυτόν απαιτούμενες εξουσίες». Η έκτη αιτιολογική σκέψη σκοπεύει να αποδείξει την ανάγκη για κοινοτική ενέργεια [αναλήψεως κοινοτικής δράσεως] και

16 — Το άρθρο 2 αναφέρει επίσης τις ψυχαγωγικές απαιτήσεις, οι οποίες όμως φαίνονται να είναι άνευ σημασίας για την παρούσα υπόθεση.

17 — Βλ. παράγραφους 80 έως 82 των σημειώνων προτάσεών μου.

την έλλειψη άλλων, ειδικότερων, εξουσιών προβλεπομένων από τη Συνθήκη, προσδιορίζει δε τους κοινοτικούς σκοπούς που επιδιώκει η οδηγία. Η έκφραση «κοινή αγορά» που χρησιμοποιείται στο άρθρο 235 και στην έκτη αιτιολογική σκέψη πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως του άρθρου 2 της Συνθήκης· ως είχε αρχικά, το άρθρο αυτό προέβλεπε ότι η προώθηση, μεταξύ άλλων, της ανυψώσεως του βιοτικού επιπέδου, μιας αρμονικής αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων και της συνεχούς και ισόρροπης επεκτάσεως της οικονομίας έπρεπε να επιτευχθεί «με τη δημιουργία μιας κοινής αγοράς και την προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής πολιτικής των κρατών μελών». Οι όροι «αρμονική» και «ισόρροπη» δείχνουν, κατά την άποψή μου, ότι η έννοια της «κοινής αγοράς» του άρθρου 235 της Συνθήκης περιλαμβάνει αξίες διαφορετικές από τις στενά οικονομικές αξίες· το γεγονός ότι ένα συγκεκριμένο μέτρο στηρίζεται στη διάταξη αυτή και θεωρείται «αναγκαίο (...) στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς» δεν το εμποδίζει να προάγει τις αξίες αυτές ή, ενδεχομένως, ακόμη και να τους προσδίδει προτεραιότητα έναντι των οικονομικής φύσεως επιταγών.

43. Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί μια τέτοια αξία, η οποία μπορεί να θιγεί σοβαρά και δραστικά από μια ανεξέλεγκτη οικονομική δραστηριότητα. Η αρμονία και η ισορροπία είναι απαραίτητες προκειμένου να αποτραπεί το ενδεχόμενο η οικονομική ανάπτυξη να καταστρέψει την κληρονομιά και τις αξίες της Κοινότητας, οι οποίες έχουν μακροπρόθεσμα θεμελιώδη σημασία για την ανύψωση του βιοτικού επιπέδου, που συνιστά έναν από τους σκοπούς της Κοινότητας. Τούτο εξυπνοσύνταν, κατά την άποψή μου, σε ορισμένες διατάξεις του αρχικού κειμένου της Συνθήκης, οι οποίες αποτελούν τη νομική βάση για τη δράση που έχει αναλάβει η Κοινότητα σε διάφορους τομείς. Έτσι, στην «υπόθεση των ορμονών», το Δικαστήριο έκρινε ότι «η επιδίωξη

των στόχων της κοινής γεωργικής πολιτικής (...) δεν μπορεί να μη λαμβάνει υπόψη ορισμένες απαιτήσεις γενικού συμφέροντος, όπως η προστασία των καταναλωτών ή της υγείας και της ζωής των ανθρώπων, απαιτήσεις τις οποίες οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους»¹⁸.

44. Δεδομένου ότι τα εθνικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος είναι ικανά να θίξουν την ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων και τους όρους του ανταγωνισμού, η Κοινότητα ήταν υποχρεωμένη να αναλάβει πιο άμεση δράση για την επιδίωξη των σκοπών της προστασίας του περιβάλλοντος κατά τη ρύθμιση της οικονομικής δραστηριότητας¹⁹. Στην υπόθεση ADBHU, στην οποία είχε τεθεί ζήτημα συμφωνίας προς τη θεμελιώδη αρχή της ελευθερίας του εμπορίου της οδηγίας 75/439/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 16ης Ιουνίου 1975, περί διαθέσεως των χρησιμοποιημένων ορυκτελαίων, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η αρχή της ελευθερίας του εμπορίου δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται κατά τρόπο απόλυτο, αλλά υπόκειται σε ορισμένους περιορισμούς που δικαιολογούνται από τους στόχους γενικού συμφέροντος τους οποίους επιδιώκει η Κοινότητα, εφόσον δεν προσβάλλεται το ουσιαστικό περιεχόμενό τους» και ότι η προστασία του περιβάλλοντος «είναι ένας από τους ουσιαστικούς στόχους της Κοινότητας»²⁰. Είναι σημαντικό να υπογραμμιστεί αυτή η κατηγορηματική δήλωση του Δικαστηρίου, η οποία προηγήθηκε της προσθήκης στη Συνθήκη, με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, όπως τροποποιήθηκε και ενισχύθηκε με τη

18 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1988 στην υπόθεση 68/86, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου (Συλλογή 1988, σ. 855, σκέψη 12).

19 — Αποφάσεις της 18ης Μαρτίου 1980 στις υποθέσεις, αντιστοίχως, 91/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 589, σκέψη 8), και 92/79, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή τόμος 1980/1, σ. 593, σκέψη 8).

20 — Απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985 στην υπόθεση 240/83 (Συλλογή 1985, σ. 531, σκέψεις 12 και 13)· βλ. επίσης απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988 στην υπόθεση 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607, σκέψη 8).

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενός τίτλου αφιερωμένου ειδικά στο περιβάλλον, καθώς και της ρητής αναγνώρισης της σημασίας των θεωρήσεων που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της ρυθμίσεως της εσωτερικής αγοράς ²¹.

45. Θεωρώ ότι από τις ενδείξεις αυτές προκύπτει ότι οι εξουσίες και οι ευθύνες της Κοινότητας για τη διασφάλιση του σεβασμού του περιβάλλοντος είναι, κατ' αρχήν, ένα αναγκαίο συμπλήρωμα των εξουσιών και των ευθυνών της όσον αφορά τη ρύθμιση της οικονομικής δραστηριότητας και ότι απλώς κατέστησαν σαφέστερες, τόσο από ουσιαστικής όσο και από διαδικαστικής απόψεως, με τις τροποποιήσεις που επήλθαν στη Συνθήκη στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Στις περισσότερες περιπτώσεις, πρόκειται για δύο πλευρές του ίδιου νομίσματος: η οικονομική δραστηριότητα μπορεί να βλάψει το περιβάλλον, ενώ οι επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος μπορούν ενίοτε να δημιουργήσουν εμπόδια στην οικονομική δραστηριότητα.

46. Πιο συγκεκριμένα στοιχεία σχετικά με το πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκε η οδηγία, με σκοπό την προστασία των οικοτόπων των πτηνών, ανευρίσκονται στη δήλωση του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και των αντιπροσώπων των Κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της 22ας Νοεμβρίου 1973, σχετικά με ένα πρόγραμμα δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος ²², στην οποία αναφέρεται ότι «η αρμονική ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων και η συνεχής και ισόρροπη επέκτασή της

οικονομίας (...) δεν μπορούν πλέον να νοούνται χωρίς (...) τη βελτίωση (...) της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος [που] συγκαταλέγεται στους θεμελιώδεις σκοπούς της Κοινότητας» (τέταρτη και πέμπτη αιτιολογική σκέψη). Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος πρέπει επομένως «να διασφαλίζει την ορθή διαχείριση των πλουτοπαραγωγικών πηγών και του φυσικού περιβάλλοντος και να αποτρέπει οποιαδήποτε εκμετάλλυσή τους η οποία προκαλεί σημαντική βλάβη στην οικολογική ισορροπία» (σκοποί, τρίτη περίπτωση).

47. Οι λόγοι για τους οποίους επιβάλλεται η προστασία της χλωρίδας και της πανίδας έχουν προσδιοριστεί με το ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών που συνήλθαν στο πλαίσιο του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, σχετικά με τη συνέχιση και την εφαρμογή μιας πολιτικής και ενός προγράμματος δράσεως των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων στον τομέα του περιβάλλοντος, ως εξής:

«Τα είδη της άγριας χλωρίδας και πανίδας αποτελούν μέρος της κοινής κληρονομιάς της ανθρωπότητας. Η σημασία τους απορρέει από το γεγονός ότι αποτελούν αποθέματα μη ανανεώσιμου γενετικού υλικού και στοιχεία της όλης οικολογικής ισορροπίας, η σταθερότητα της οποίας συνδέεται με την περίπλοκη φύση των πολυάριθμων λειτουργιών που επιτελούνται και με την ποικιλία των οργανισμών που μετέχουν σ' αυτήν. Η σταθερή μείωση του αριθμού των αγρίων ειδών δεν αποτελεί μόνον, αυτή καθαυτή, μια ελάττωση της φυσικής μας κληρονομιάς, αλλά περιορίζει επίσης την ποικιλία των μη ανανεώσιμων γενετικών πηγών, ενώ, συγχρόνως, διαταράσσει σε μεγαλύτερο ή

21 — Βλ. σήμερα τα άρθρα 130P έως 130T και το άρθρο 100Α, παράγραφοι 3 και 4, της Συνθήκης.

22 — ΟJ 1973 C 112, σ. 1.

μικρότερο βαθμό την οικολογική ισορροπία.»²³

48. Η πρώτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας περί των πτηνών αναφέρεται τόσο στη δήλωση του 1973 όσο και στο ψήφισμα του 1977, ενώ σε άλλες αιτιολογικές σκέψεις, που προαναφέρθηκαν²⁴, γίνεται λόγος για την ανησυχία του Συμβουλίου σχετικά με τον κίνδυνο που απειλεί το φυσικό περιβάλλον των ειδών που ζουν σε άγρια κατάσταση. Από τα προαναφερθέντα προκύπτει, κατά την άποψή μου, ότι το πλαίσιο της οδηγίας είναι κυρίως οικολογικό, ακόμη και αν υπό ορισμένες περιστάσεις λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές.

49. Η άποψη της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, αν πράγματι υποστηρίζει ότι από το πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκε η οδηγία, ακόμη και ανεξαρτήτως του γράμματός της, συνάγεται ότι τα κράτη μέλη έχουν την διακριτική ευχέρεια να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, είναι κατά τη γνώμη μου εσφαλμένη. Αν, αντιθέτως, η εν λόγω κυβέρνηση εννοεί ότι η οδηγία διασφαλίζει την ορθή εξισορρόπηση οικονομικών και οικολογικών παραγόντων, η οποία κατά τον χρόνο εκείνο φαινόταν στο Συμβούλιο αναγκαία για την επίτευξη του προβλεπόμενου στα άρθρα 1 και 2 σκοπού της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, η άποψη αυτή ουδώς μπορεί να αμφισβητηθεί, χωρίς όμως και να στηρίζει το συμπέρασμα στο οποίο καταλήγει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2.

23 — ΟΙ 1977 C 139, σ. 25.

24 — Βλ., ιδίως, τη δεύτερη και την όγδοη αιτιολογική σκέψη, όπ.π. (παράγραφοι 11 και 13 των σημερινών προτάσεών μου).

β) Η όλη οικονομία της οδηγίας

50. Σε αντίθεση προς όσα έχουν υποστηριχθεί, το επιχείρημα που έχει προβληθεί κατά της λήψεως υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγών δεν στηρίζεται κυρίως στο γράμμα της οδηγίας· θεωρώ ότι η άποψη ότι οι οικονομικής φύσεως επιταγές δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο στάδιο του χαρακτηρισμού των ΖΕΠ στηρίζεται στην εν γένει οικονομία της οδηγίας. Μολονότι η εξισορρόπηση των ορνιθολογικών επιταγών και των επιταγών οικονομικής φύσεως είναι οπωσδήποτε αναγκαία στο πλαίσιο των αποφάσεων που αφορούν την προστασία των οικοτόπων, όσον αφορά τον χαρακτηρισμό των ΖΕΠ, η οδηγία δεν παρέχει στα κράτη μέλη τη διακριτική ευχέρεια να προβαίνουν στην εξισορρόπηση αυτή, αλλά την εξασφαλίζει η ίδια με τις ρυθμίσεις που προβλέπει.

51. Τούτο διασαφηνίζεται στην έβδομη αιτιολογική σκέψη, που προαναφέρθηκε²⁵. Η εν λόγω αιτιολογική σκέψη, η οποία αναφέρει ότι «είναι σκόπιμο να προσαρμοστεί ο βαθμός αυτών των μέτρων στην κατάσταση των διαφόρων ειδών στα πλαίσια μιας πολιτικής διατηρήσεως» και την οποία επικαλέστηκε ο οργανισμός του λιμένα του Sheerness για να αποδείξει ότι η οδηγία αναγνωρίζει ρητά την ανάγκη να λαμβάνονται δεόντως υπόψη οικονομικά συμφέροντα, μπορεί επίσης να δικαιολογήσει περιορισμούς κατά την επιδίωξη των συμφερόντων αυτών· η κατάσταση των απειλούμενων με εξαφάνιση και αποδημητικών ειδών αγρίων πτηνών επιβάλλει αναμφισβήτητα αυστηρότερα προστατευτικά μέτρα από εκείνα που ισχύουν για τα άγρια πτηνά γενικώς. Η όλη οικονομία της οδηγίας στηρίζεται σε μια σειρά προσεκτικά

25 — Παράγραφος 13 των σημερινών προτάσεών μου.

διαβαθμισμένων υποχρεώσεων και απαγορεύσεων, οι οποίες έχουν διατυπωθεί με γενικούς όρους, αλλά συνοδεύονται, κατά περίπτωση, από ρητές εξαιρέσεις και παρεκκλίσεις, στις οποίες μπορούν να προσφύγουν τα κράτη μέλη μόνον υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται για κάθε περίπτωση.

52. Η ανάλυση αυτή επιβεβαιώνεται από τις διατάξεις της οδηγίας σχετικά με την προστασία των ειδών. Π.χ., το άρθρο 6, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να απαγορεύουν «την πώληση, τη μεταφορά για πώληση, την κατοχή για πώληση καθώς και τη διάθεση για πώληση των ζωντανών και νεκρών πτηνών καθώς και οιασδήποτε μέρους ή προϊόντος που προέρχεται από το πτηνό και που αναγνωρίζεται εύκολα»· αντιθέτως, οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 6 επιτρέπουν το εμπόριο ορισμένων ειδών αγρίων πτηνών, εφόσον «το επιτρέπει το βιολογικό καθεστώς τους». Μια παρόμοια παρέκκλιση από την απαγόρευση θήρας αγρίων πτηνών, η οποία δικαιολογείται κυρίως από ψυχαγωγικούς λόγους, επιτρέπεται βάσει του άρθρου 7 για ορισμένα είδη, εφόσον «ανάλογα με το επίπεδο του πληθυσμού τους, τη γεωγραφική κατανομή και τον ρυθμό αναπαραγωγής τους σε όλη την Κοινότητα» (ενδέκατη αιτιολογική σκέψη), η θήρα δεν θέτει σε κίνδυνο την κατάσταση διατηρήσεως των ειδών αυτών. Η ίδια η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επισήμανε, ορθώς κατά την άποψή μου, ότι οι πολύ αυστηρά οριοθετημένες παρεκκλίσεις που επιτρέπει το άρθρο 9 της οδηγίας «αντανακλούν μια προγενέστερη απόφαση του Συμβουλίου σχετικά με τις συνθήκες υπό τις οποίες οι οικονομικές και λοιπές επιταγές μπορούν να υπερισχύουν του συστήματος προστασίας που θεσπίζουν τα άρθρα 5 έως 8».

53. Στο πλαίσιο καθεμιάς από τις διατάξεις αυτές, ο σκοπός της διατηρήσεως έχει πρωταρχική σημασία, όμως τα κράτη μέλη μπορούν να επιτύχουν εξαιρέσεις από τις απαγορεύσεις ή μια παρέκκλιση δύναμει του άρθρου 9, για συγκεκριμένους λόγους (στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι επιταγές οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως) και υπό συγκεκριμένες προϋποθέσεις. Από την όλη οικονομία της οδηγίας προκύπτει ότι η διατήρηση των πτηνών είναι ο κανόνας και ότι τα κράτη μέλη μπορούν να προβάλουν άλλες επιδιώξεις για να καταστήσουν ελαστικότερο αυτόν τον κανόνα, μόνον εφόσον τούτο επιτρέπεται ρητά. Η προτεραιότητα των οικολογικών, και πιο συγκεκριμένα των ορνιθολογικών, παραγόντων στο πλαίσιο της όλης οικονομίας της οδηγίας είναι προφανής.

γ) Η ερμηνεία του άρθρου 2 της οδηγίας

54. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, επομένως, δεν αμφισβητεί ότι, όσον αφορά την προστασία των ειδών, η οδηγία έχει προσδιορίσει η ίδια την απαιτούμενη ισορροπία μεταξύ οικονομίας και οικολογίας, υποστηρίζει εντούτοις ότι ο προσδιορισμός της ισορροπίας αυτής όσον αφορά την προστασία των οικοτόπων για όλα τα είδη αγρίων πτηνών απόκειται στα κράτη μέλη. Προς στήριξη της απόψεως αυτής, η εν λόγω κυβέρνηση επικαλείται κυρίως το γράμμα του άρθρου 2, όπως έχει ερμηνευθεί από το Δικαστήριο, καθώς και την έκταση της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν τα κράτη μέλη, αφενός, στο πλαίσιο του άρθρου 3 και, αφετέρου, στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2.

55. Φρονώ ότι το άρθρο 2 μπορεί να ερμηνευθεί μόνο σε συνάρτηση με το άρθρο 1 της οδηγίας και τα δύο άρθρα αποτελούν γενικές διατάξεις, οι οποίες, όταν ερμηνευθούν συνδυασμένα, καθορίζουν τις υποχρεώσεις των κρατών μελών. Το άρθρο 1 προσδιορίζει το ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας («όλων των ειδών πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση», «τα αυγά, τις φωλιές και τους οικοτόπους τους»), το γεωγραφικό πεδίο εφαρμογής της («στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών στο οποίο εφαρμόζεται η Συνθήκη») ²⁶, καθώς και το ρυθμιστικό της πεδίο («την προστασία, τη διαχείριση και τη ρύθμιση των ειδών αυτών και κανονίζει την εκμετάλλευσή τους»). Το άρθρο 2 επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση να θεσπίσουν όλα τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη των σκοπών της οδηγίας και προσδιορίζει το επίπεδο πληθυσμού το οποίο οφείλουν αυτά να διατηρήσουν ή να επιτύχουν, δηλαδή «ένα επίπεδο που να ανταποκρίνεται ιδιαίτερα στις οικολογικές, επιστημονικές και πολιτιστικές απαιτήσεις»· τα κράτη μέλη, οσάκις λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για τη διατήρηση ή την επίτευξη του επιπέδου αυτού οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις.

56. Η ερμηνεία αυτή συνάδει με την εξήγηση που παρέσχε η Επιτροπή σχετικά με το άρθρο 2 της προτάσεως που αποτέλεσε τη βάση για την οδηγία περί των πτηνών:

«Σκοπός των μέτρων που προβλέπει η οδηγία είναι η διατήρηση του πληθυσμού των

διαφόρων ειδών σ' ένα επίπεδο που να είναι σύμφωνο με ορισμένες επιταγές (...). Η αρχή στην οποία στηρίζονται τα μέτρα είναι η ανεύρεση ενός ικανοποιητικού επιπέδου, λαμβανομένων υπόψη διαφόρων κριτηρίων, και όχι ενός μόνον, όπως είναι το κριτήριο της προστασίας» ²⁷.

57. Είναι ενδεικτικό ότι, μολονότι η Επιτροπή είχε προτείνει να επιβληθεί στα κράτη μέλη υποχρέωση διατηρήσεως επιπέδων πληθυσμού «που να είναι σύμφωνα με επιταγές οικολογικής, οικονομικής, ψυχαγωγικής και επιστημονικής φύσεως», το Συμβούλιο περιόρισε τις οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές σε ζητήματα τα οποία τα κράτη μέλη οφείλουν «να λαμβάνουν υπόψη» κατά τη θέσπιση των μέτρων που είναι αναγκαία για τη διατήρηση ή την προσαρμογή του πληθυσμού σε επίπεδα ανταποκρινόμενα στις οικολογικές, επιστημονικές και πολιτιστικές φύσεως επιταγές. Κατ' αυτόν τον τρόπο, το Συμβούλιο δεν επέβαλε την υποχρέωση τα επιδιωκόμενα επίπεδα πληθυσμού να είναι κατ' ανάγκη σύμφωνα με τις οικονομικής φύσεως επιταγές, πράγμα που θα έθετε τις επιταγές αυτές σε ίση μόρρα με τις οικολογικές επιταγές· αντιθέτως, θεωρώ ότι το άρθρο 2 θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι επιβάλλει υποχρέωση διατηρήσεως του πληθυσμού των προστατευομένων ειδών σε επίπεδο *ανταποκρινόμενο* στις οικολογικές, επιστημονικές και πολιτιστικές φύσεως επιταγές, ενώ συγχρόνως υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές στο πλαίσιο των *μέτρων* που θεσπίζουν σύμφωνα με την οδηγία για την επίτευξη του επιπέδου αυτού.

26 — Η οδηγία συνελάγεται, σε ορισμένο βαθμό, και εξωεδαφική προστασία για τα υποείδη πτηνών που δεν απαντούν στο έδαφος στο οποίο εφαρμόζεται η οδηγία, εφόσον προστατεύεται το είδος: απόφαση Van der Weestern, όπ.π. (υποσημείωση 13).

27 — COM(76) 676 τελικό της 20ής Δεκεμβρίου 1976, σημείο III.2.

58. Βάσει μιας γραμματικής ερμηνείας της διατάξεως αυτής, η οποία δεν έχει προταθεί από κανέναν από τους διαδίκους της κύριας δίκης, η υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές και ψυχαγωγικές φύσεως επιταγές θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αφορά τον προσδιορισμό του επιπέδου του πληθυσμού το οποίο πρέπει να επιτευχθεί [«τα κράτη μέλη [διατηρούν] (...) [τον πληθυσμό] (...) των ειδών (...), λαμβάνοντας (...) υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές επιταγές», και όχι με τη θέσπιση των μέτρων («τα κράτη μέλη υιοθετούν όλα τα αναγκαία μέτρα (...), λαμβάνοντας (...) υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές επιταγές»]. Ωστόσο, η ερμηνεία αυτή θα ήταν, κατά την άποψή μου, ασυμβίβαστη προς το άρθρο 3, παράγραφος 1, το οποίο επιτρέπει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις προαναφερθείσες επιταγές όταν «λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διαφυλαχθ[ούν], διατηρηθ[ούν] ή αποκατασταθ[ούν]» οι οικότοποι των αγρίων πτηνών εν γένει. πράγματι, η ερμηνεία αυτή θα αποκαθιστούσε το κείμενο που είχε προτείνει η Επιτροπή, αλλά το οποίο δεν υιοθετήθηκε από το Συμβούλιο.

59. Η ερμηνεία του άρθρου 2 που έχει γίνει δεκτή με την προγενέστερη νομολογία του Δικαστηρίου στηρίζεται στην άποψη ότι η οδηγία έχει η ίδια επιτύχει την αναγκαία εξισορρόπηση των οικονομικών και των οικολογικών παραγόντων. Έτσι, με την απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο, επισημαίνοντας ότι γενικώς «η προστασία των πτηνών πρέπει να σταθμίζεται σε σχέση με άλλες επιταγές, όπως επιταγές οικονομικής φύσεως», έκρινε συγχρόνως ότι:

«(...) το άρθρο 2, ακόμη και αν δεν συνιστά αυτόνομη παρέκκλιση από το γενικό σύστημα προστασίας, δείχνει ότι η ίδια η οδηγία λαμβάνει υπόψη αφενός την ανάγκη

αποτελεσματικής προστασίας των πτηνών, αφετέρου τις απαιτήσεις της υγείας, της δημόσιας ασφάλειας, της οικονομίας, της οικολογίας, της επιστήμης, καθώς και απαιτήσεις πολιτιστικού και ψυχαγωγικού χαρακτήρα»²⁸.

60. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλέστηκε το χωρίο που παρατέθηκε στην προηγούμενη παράγραφο υποστηρίζοντας ότι αποδεικνύει ότι, οσάκις η οδηγία δεν λαμβάνει ρητά υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, τα κράτη μέλη είναι ελεύθερα να το πράξουν. Ωστόσο, θεωρώ ότι, αν τα κράτη μέλη είχαν το δικαίωμα να λαμβάνουν υπόψη τέτοιες επιταγές δυνάμει του άρθρου 2, η διάταξη αυτή θα λειτουργούσε αναπόφευκτα ως «αυτόνομη παρέκκλιση», μια ερμηνεία η οποία παγίως απορρίπτεται από το Δικαστήριο. Πράγματι, το άρθρο 2 όχι μόνο δεν δικαιολογεί οποιαδήποτε παρέκκλιση, αλλά αντιθέτως έχει ως κύριο σκοπό τη θέσπιση υποχρεώσεων²⁹.

δ) Η σχέση μεταξύ των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας

61. Στην παρούσα υπόθεση είναι σαφές ότι το ερώτημα του εθνικού δικαστηρίου έγκειται στο αν οι οικονομικής φύσεως επιταγές που αναφέρονται στο άρθρο 2 μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη

28 — Όπ.π. (υποσημείωση 10), σκέψη 8, η υπογράμμιση δική μου.

29 — Το άρθρο αυτό μπορεί, π.χ., να αποτελέσει επίσης κατευθυντήρια γραμμή για τυχόν μελλοντικές τροποποιήσεις των παραρτημάτων της οδηγίας. Βλ., συναφώς, τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Da Cruz Vilaça στην προαναφερθείσα υπόθεση Επιτροπή κατά Βελγίου (υποσημείωση 10), σ. 3051 και 3052.

των αποφάσεων περί χαρακτηρισμού των ΖΕΠ. Πριν εξεταστεί το κεντρικό ζήτημα της σχέσεως μεταξύ των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας, είναι ίσως σκόπιμο να εξεταστούν δύο προκαταρκτικά ζητήματα που έθεσε η Επιτροπή.

62. Η Επιτροπή ζήτησε από το Δικαστήριο να θεωρήσει την εξαίρεση του Lappel Bank από τη ζώνη των εκβολών και των ελωδών περιοχών του Medway ως μερικό αποχαρκτηρισμό μιας χαρακτηρισθείσας ζώνης. Η προσέγγιση αυτή δεν μου φαίνεται να είναι ιδιαίτερα χρήσιμη ούτε να ανταποκρίνεται στη διατύπωση και στον σκοπό των υποβληθέντων ερωτημάτων. Η απόφαση του υπουργού αποτελούσε σαφώς μια απόφαση με την οποία χαρακτηρίστηκε μια περιοχή ως ΖΕΠ, αλλά εξαιρέθηκε το Lappel Bank. Το ζήτημα που τίθεται για το εθνικό δικαστήριο είναι, επομένως, αν το Lappel Bank έπρεπε να είχε συμπεριληφθεί· αν η απάντηση είναι αρνητική, δεν ανακύπτει κανένα ζήτημα μερικού αποχαρκτηρισμού· αν αντιθέτως η απάντηση είναι καταφατική, δεν υπάρχει κανένας λόγος αμφιβολίας για το ότι το Ηνωμένο Βασίλειο θα λάβει τα κατάλληλα μέτρα για να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία.

63. Η Επιτροπή επιχείρησε επίσης να προβεί σε μια διάκριση μεταξύ του χαρακτηρισμού μιας περιοχής ως ΖΕΠ και της οριοθέτησής της. Υπό τις συνθήκες της παρούσας υποθέσεως, η διάκριση αυτή στερείται σημασίας, η δε Επιτροπή δεν στήριξε στη διάκριση αυτή καμία από τις παρατηρήσεις της· οι αρχές ενός κράτους μέλους, οσάκις αποφασίζουν να χαρακτηρίσουν μια ζώνη ως ΖΕΠ, οφείλουν επίσης να καθορίσουν τα όριά της. Είναι προφανές και, εξάλλου, δεν έχει αμφισβητηθεί ότι η απόφαση περί εξαιρέσεως από την επιφάνεια της ΖΕΠ ορισμένου τμήματος εδάφους, αν δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί από ορθολογικούς λόγους, βάσει της οδηγίας, θα συνιστούσε παράβαση της υποχρεώσεως που επιβάλλει

το άρθρο 4, παράγραφος 1, περί χαρακτηρισμού ως ΖΕΠ των καταλληλότερων εδαφών. Το επιχείρημα που συνηγορεί υπέρ της θέσεως της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου δεν είναι ότι η εν λόγω κυβέρνηση έχει, όσον αφορά τον προσδιορισμό των ορίων των ΖΕΠ, διακριτική ευχέρεια η οποία δεν περιορίζεται από την οδηγία, αλλά ότι, άπαξ και έχει προσηκόντως προσδιορίσει μια περιοχή η οποία πρέπει, εκ πρώτης όψεως, να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, μπορεί να εξαιρέσει ένα τμήμα αυτής της ζώνης για οικονομικούς λόγους, σύμφωνα με την οδηγία.

64. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστήριξε με ιδιαίτερη έμφαση ότι το άρθρο 2 θα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι έχει εφαρμογή στον χαρακτηρισμό των ΖΕΠ που πραγματοποιείται δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, όπως ακριβώς εφαρμόζεται στο πλαίσιο του άρθρου 3, παρά το γεγονός ότι το κείμενο του άρθρου 4 δεν παρέχει συναφώς καμία ρητή ένδειξη. Κατά την εν λόγω κυβέρνηση, το άρθρο 4 πρέπει να θεωρηθεί ως «μια πιο συγκεκριμένη εφαρμογή της γενικής υποχρεώσεως του άρθρου 3».

65. Το άρθρο 3 θεσπίζει τις γενικές υποχρεώσεις των κρατών μελών όσον αφορά τους οικοτόπους όλων των προστατευόμενων ειδών· τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν «όλα τα αναγκαία μέτρα με σκοπό να διαφυλαχθεί, διατηρηθεί ή αποκατασταθεί για όλα τα αναφερόμενα στο άρθρο 1 είδη πτηνών μια επαρκής ποικιλία και επιφάνεια οικοτόπων». Ενόψει του σφαιρικού χαρακτήρα της υποχρεώσεως αυτής, η οποία καλύπτει όλα τα άγρια πτηνά, ανεξαρτήτως οποιουδήποτε κινδύνου για την κατάσταση διατηρήσεώς τους, και

του γεγονότος ότι η οδηγία επιδιώκει την εξισορρόπηση των οικολογικών και ορισμένων άλλων αντιμαχόμενων συμφερόντων³⁰, θα ήταν παράδοξο να απαγορευόταν στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές κατά τη συμμόρφωσή τους με το άρθρο 3· ως εκ τούτου, το άρθρο 3, παράγραφος 1, προβλέπει ρητά ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να δρουν «λαμβάνοντας υπόψη τις αναφερόμενες στο άρθρο 2 απαιτήσεις [επιταγές]».

66. Το άρθρο 4 ανήκει, θα μπορούσαμε να πούμε, σε πολύ διαφορετική «συννομαξία». Δεν έχει εφαρμογή παρά μόνον στα απειλούμενα με εξαφάνιση είδη, τα οποία απαριθμούνται στο παράρτημα I της οδηγίας, και στα αποδημητικά είδη, των οποίων η έλευση είναι τακτική. Τα μέτρα ειδικής διατήρησης, τα οποία οφείλουν να λαμβάνουν τα κράτη μέλη βάσει του άρθρου αυτού και από τα οποία ο χαρακτηρισμός των ΖΕΠ είναι απλώς το επιφανέστερο, είναι αναγκαία προκειμένου να εξασφαλιστεί η ίδια η επιβίωση των οικείων ειδών και να διευκολυνθεί η αναπαραγωγή τους στη ζώνη εξαπλώσεώς τους. Από το προοίμιο της οδηγίας και, ιδίως, από την εβδομη αιτιολογική σκέψη, καθώς και από το νομοθετικό πλαίσιο εντός του οποίου θεσπίστηκε η οδηγία, προκύπτει ότι πολλά από τα είδη αυτά απειλούνται ακριβώς λόγω των «επιπτώσεων» των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων», οικονομικών και ψυχαγωγικών³¹. αν, στην πράξη, επιτρεπόταν στα κράτη μέλη να δίδουν προτεραιότητα στις επιταγές που αναφέρονται στο άρθρο 2 στο πλαίσιο των αποφάσεων που λαμβάνουν σχετικά με τα μέτρα ειδικής διατήρησης, τούτο θα ήταν,

κατά την άποψή μου, ασυμβίβαστο προς τον σκοπό για τον οποίο θεσπίστηκε πρωτίτως ένα ειδικό σύστημα προστασίας για τα απειλούμενα με εξαφάνιση και τα αποδημητικά είδη και θα μπορούσε να έχει ως αποτέλεσμα την εφαρμογή στα είδη αυτά ενός συστήματος το οποίο θα ήταν κατ' ουσίαν όμοιο με εκείνο που εφαρμόζεται στα λοιπά άγρια πτηνά.

67. Ο ιδιαίτερος χαρακτήρας του συστήματος προστασίας που προβλέπεται για τα απειλούμενα με εξαφάνιση και τα αποδημητικά πτηνά υπογραμμίστηκε από το Δικαστήριο με την απόφαση Van den Burg. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο τόνισε ότι το άρθρο 14 επιτρέπει ρητά στα κράτη μέλη να λαμβάνουν αυστηρότερα μέτρα προστασίας και ότι, συνεπώς, η οδηγία «ρυθμίζει πλήρως τις εξουσίες των κρατών μελών στον τομέα της διατήρησης των αγρίων πτηνών»³². Ενόψει των γενικών σκοπών της οδηγίας, το Δικαστήριο ερμήνευσε τη διάταξη αυτή υπό την έννοια ότι επιτρέπει στα κράτη μέλη να «λαμβάνουν μέτρα αυστηρότερα για τη διασφάλιση περισσότερο αποτελεσματικής προστασίας» των απειλούμενων με εξαφάνιση και αποδημητικών ειδών, ακόμη και στην περίπτωση [δειγμάτων] ειδών τα οποία δεν διαβιώνουν στο έδαφος του οικείου κράτους· μέλους· αντιθέτως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η διάταξη αυτή δεν δικαιολογούσε τέτοια μέτρα για τα λοιπά προστατευόμενα είδη, εκτός εκείνων που διαβιώνουν στο έδαφος του οικείου κράτους μέλους³³.

68. Το άρθρο 3 είναι η μόνη διάταξη της οδηγίας που επιτρέπει ρητά στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τις μη ορνιθολογικές επιταγές που αναφέρονται στο άρθρο 2. Δεν

30 — Βλ. παραγράφους 50 έως 53 των σημερινών προτάσεών μου.

31 — Βλ. επίσης την επεξηγηματική δήλωση που συνοδεύει την πρόταση οδηγίας της Επιτροπής περί της διατήρησης των πτηνών, όπ.π. (υποσημείωση 27), σημείο 1.5.

32 — Απόφαση της 23ης Μαΐου 1990 στην υπόθεση C-169/89 (Συλλογή 1990, σ. I-2143, σκέψη 9).

33 — Όπ.π., σκέψη 12.

θεωρώ ότι αυτή η εξαίρεση από τη γενική υποχρέωση πρέπει να επεκταθεί χωρίς να υπάρχει ρητή συναφής ένδειξη. Μια τέτοια ευρεία ερμηνεία των διατάξεων περί των οικοτόπων, μέσω της επεκτάσεως του πεδίου της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών, θα υπονόμει επίσης, κατά την άποψή μου, την ομοιόμορφη εφαρμογή της οδηγίας· στην υπόθεση Van der Feesten το Δικαστήριο επισήμανε ότι «ένα τέτοιο αποτέλεσμα, αφενός, θα αντέβαινε στον σκοπό της αποτελεσματικής προστασίας του ευρωπαϊκού πετρωτού βασιλείου και, αφετέρου, θα μπορούσε να οδηγήσει σε στρεβλώσεις του ανταγωνισμού εντός της Κοινότητας»³⁴. Τα πτηνά που απαριθμούνται στο παράρτημα I προσδιορίζονται ως χρήζοντα ειδικής προστασίας σε κοινοτική κλίμακα. Η ασφάλεια και η δυνατότητα επιβιώσεώς τους δεν πρέπει να θεθούν σε κίνδυνο από τη δράση των επιμέρους κρατών μελών.

69. Δεν είναι η πρώτη φορά που το Δικαστήριο καλείται να εξετάσει το επιχείρημα ότι «οι κατά το άρθρο 4 της οδηγίας υποχρεώσεις αποτελούν απλώς λεπτομερέστερες παραλλαγές των μέτρων του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχεία α' και β', της οδηγίας»· αυτή η ερμηνεία των εν λόγω διατάξεων είχε προταθεί από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht³⁵. Το Δικαστήριο απέρριψε σιωπηρά, αλλά — κατά τη γνώμη μου — αναμφισβήτητα, την άποψη αυτή· αν την είχε δεχθεί, θα είχε δεχθεί ότι οι απαιτήσεις του άρθρου 2 υπερτερούν των υποχρεώσεων που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 4, παράγραφος 4, πράγμα το οποίο δεν έπραξε³⁶.

34 — Όπ.π. (υποσημείωση 13), σκέψη 16.

35 — Όπ.π. (υποσημείωση 11), Συλλογή 1991, σ. I-901.

36 — Όπ.π., σκέψη 22.

70. Η προτεινόμενη από την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας περί των πτηνών είναι επίσης διττά ασυμβίβαστη με την οδηγία περί των οικοτόπων· μολονότι τα εθνικά μέτρα για την εφαρμογή της οδηγίας περί των οικοτόπων δεν είχαν ακόμη τεθεί σε ισχύ κατά τον χρόνο λήψεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, ο στενός σύνδεσμος των δύο αυτών οδηγιών προκύπτει σαφώς από το προοίμιο της οδηγίας περί των οικοτόπων και, συγκεκριμένα, από την έβδομη και τη δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη, καθώς και από τα άρθρα 3, παράγραφος 1 και 7, της οδηγίας αυτής. Όπως υπογράμμισε η RSPB, αν τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη «οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές επιταγές, καθώς και περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες», στο πλαίσιο των μέτρων που λαμβάνουν κατ' εφαρμογήν της οδηγίας περί των οικοτόπων (άρθρο 2, παράγραφος 3), τα κριτήρια επιλογής των ΖΕΠ, που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ, εξυπηρετούν αποκλειστικά τους σκοπούς της διατήρησεως. Έτσι, π.χ., τα κριτήρια αξιολογήσεως, σε εθνικό επίπεδο, της σχετικής σημασίας των τύπων φυσικών οικοτόπων ορίζονται ως εξής:

- «α) Βαθμός αντιπροσωπευτικότητας του τύπου του φυσικού οικοτόπου στην περιοχή.
- β) Έκταση της περιοχής που καλύπτεται από τον τύπο φυσικού οικοτόπου σε σχέση με τη συνολική επιφάνεια η οποία καλύπτεται από αυτό τον τύπο φυσικού οικοτόπου στο εθνικό έδαφος.
- γ) Βαθμός διατήρησης της δομής και των λειτουργιών του συγκεκριμένου τύπου φυσικού οικοτόπου και δυνατότητα αποκατάστασης.

δ) Συνολική αξιολόγηση της αξίας της περιοχής για τη διατήρηση του συγκεκριμένου τύπου φυσικού οικοτόπου.»

71. Από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των οικοτόπων προκύπτει σαφώς ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίζουν τις πιθανές ΖΕΠ εντός του εδάφους τους βασιζόμενα στα κριτήρια αυτά και στις «σχετικές επιστημονικές πληροφορίες». Η διάταξη αυτή ορίζει ότι «για τα ζωικά είδη που καταλαμβάνουν εκτεταμένες εκτάσεις, οι εν λόγω τόποι συμπίπτουν με τους τόπους τους περιλαμβανομένους στην περιοχή της φυσικής κατανομής αυτών των ειδών, οι οποίοι παρουσιάζουν τα ουσιώδη φυσικά ή βιολογικά στοιχεία για τη ζωή ή την αναπαραγωγή τους». Εφόσον δεν συντρέχει περίπτωση να θεωρηθεί ότι το άρθρο 2, παράγραφος 3, αποτελεί μια «αυτόνομη παρέκκλιση» από τις υποχρεώσεις που επιβάλλει στα κράτη μέλη το άρθρο 4 της οδηγίας περί των οικοτόπων, η οδηγία αυτή δεν περιέχει κανένα στοιχείο από το οποίο να προκύπτει ότι ο χαρακτηρισμός των ΖΕΠ, σε αντίθεση προς τη μεταγενέστερη υποχρέωση της διατηρήσεώς τους, μπορεί να έχει δευτερεύουσα σημασία σε σχέση με οικονομικές προτεραιότητες.

72. Η ερμηνεία που προτείνει η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου είναι ασυμβίβαστη προς το σύστημα που εφαρμόζεται στη διατήρηση των ΖΕΠ, όπως έχει διαμορφωθεί με τις τροποποιήσεις που επέφερε στην οδηγία περί των πτηνών η οδηγία περί των οικοτόπων. Κατά την Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ένα κράτος μέλος μπορεί να λαμβάνει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές κατά τον χαρακτηρισμό των «καταλληλότερων εδαφών» με την ίδια λογική, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να προβεί στον χαρακτηρισμό αυτό χωρίς να προβεί στην αξιολόγηση που απαιτεί το άρθρο 6,

παράγραφος 3, της οδηγίας περί των οικοτόπων και χωρίς να λάβει αντισταθμιστικά μέτρα για να εξασφαλίσει τη συνολική συνοχή του Natura 2000, όπως προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 4, ή, ακόμη, χωρίς να τηρήσει τις λοιπές προϋποθέσεις που επιβάλλουν οι διατάξεις αυτές. Αν το δυναμικό των οικείων περιοχών για οικονομική ανάπτυξη έχει ήδη αξιολογηθεί, πριν τη λήψη οποιασδήποτε απόφασης περί χαρακτηρισμού τους ως ΖΕΠ, ολόκληρος ο μηχανισμός παρεκκλίσεως από την υποχρέωση διατηρήσεως των περιοχών που έχουν χαρακτηριστεί θα έχει ελάχιστη ή και καμία χρησιμότητα, εκτός από τις περιπτώσεις όπου επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος θα ανακύπτουν μόνο μετά τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΖΕΠ.

73. Η ερμηνεία αυτή θα είχε επίσης ως αποτέλεσμα να επιτρέψει στα κράτη μέλη που παρέλειψαν να χαρακτηρίσουν τα καταλληλότερα εδάφη εντός της προθεσμίας μεταφοράς της οδηγίας περί των πτηνών στο εσωτερικό δίκαιο — που έληξε τον Απρίλιο του 1981 στην περίπτωση του Ηνωμένου Βασιλείου — να αντλήσουν από την παράλειψη αυτή ένα σημαντικό πλεονέκτημα έναντι των κρατών που συμμορφώθηκαν ταχύτερα προς το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, ιδίως όσον αφορά το οικονομικό κόστος των αντισταθμιστικών μέτρων για τις αποχαρακτηρισθείσες ΖΕΠ. Η κατάσταση αυτή θα αντέβαινε επίσης προς την προαναφερθείσα³⁷ απαίτηση ομοιόμορφης εφαρμογής της οδηγίας.

74. Υπάρχει μια ακόμη διάσταση του ζητήματος αυτού, στην οποία δεν αναφέρθηκαν οι διάδικοι [της κύριας δίχης] και η οποία είναι, κατά την άποψή μου, εξίσου σημαντική για την ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας περί των πτηνών. Κατά την εκτέλεση των υποχρεώσεων που

37 — Παράγραφος 68 των σημειώνων προτάσεών μου.

τους επιβάλλει το άρθρο 3 της εν λόγω οδηγίας, τα κράτη μέλη έχουν το δικαίωμα να λαμβάνουν υπόψη ορισμένους παράγοντες, των οποίων η αξιολόγηση μπορεί να θεωρηθεί υποκειμενική, από την οπτική γωνία του οικείου κράτους μέλους. Η οδηγία ουδόλως υποχρεώνει τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής ή ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές άλλων κρατών μελών, όταν θεσπίζουν, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 3, παράγραφος 1, μέτρα με σκοπό να διασφαλίσουν μια επαρκή ποικιλία και επιφάνεια οικοτόπων σε όλα τα προστατευόμενα πτηνά. Αντιθέτως, τα κριτήρια εφαρμογής του άρθρου 4, παράγραφος 1, είναι αποκλειστικά αντικειμενικά, δηλαδή ορνιθολογικής φύσεως, ενώ η τήρηση των κριτηρίων αυτών αξιολογείται στο επίπεδο της Κοινότητας. Επομένως, το περιεχόμενο των απαιτούμενων μέτρων ειδικής διατηρήσεως εξαρτάται από τις ανάγκες επιβιώσεως και αναπαραγωγής των οικείων ειδών «στη ζώνη εξαπλώσεώς τους» και όχι σε επίπεδο κρατών μελών, ενώ λαμβάνονται υπόψη οι «τάσεις και οι μεταβολές των επιπέδων του πληθυσμού» οι οποίες μπορούν να ελεγχθούν. Κατά τη λήψη των αποφάσεων περί χαρακτηρισμού των ΖΕΠ, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη τις ανάγκες «προστασίας των οικείων ειδών» στη θαλάσσια και χερσαία γεωγραφική ζώνη στην οποία έχει εφαρμογή η παρούσα οδηγία (άρθρο 4, παράγραφος 1, τρίτο εδάφιο· η υπογράμμιση δική μου). Ομοίως, αντικειμενικά κριτήρια διέπουν τα μέτρα ειδικής διατηρήσεως που υποχρεούνται να θεσπίζουν τα κράτη μέλη για την προστασία των αποδημητικών ειδών, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 2, καθώς και τον συντονισμό τον οποίο πρέπει να διασφαλίζει η Επιτροπή, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 3.

75. Ο αποκλεισμός από τη διαδικασία χαρακτηρισμού των ΖΕΠ των επιδιώξεων που θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως εθνικής σημασίας είναι απολύτως σύμφωνος με τη λογική της υπόλοιπης οδηγίας. Έτσι,

π.χ., στην τρίτη αιτιολογική σκέψη αναφέρεται ότι τα αποδημητικά είδη «αποτελούν μια κοινή κληρονομιά» και ότι η «αποτελεσματική προστασία των πτηνών είναι πρόβλημα περιβάλλοντος τυπικά διασυνοριακό που συνεπάγεται κοινές ευθύνες». Η κοινοτική διάσταση της προστασίας των οικοτόπων των απειλούμενων με εξαφάνιση και αποδημητικών ειδών υπογραμμίζεται στο άρθρο 4, παράγραφος 3, το οποίο αναθέτει στην Επιτροπή την ευθύνη για τον «αναγκαίο συντονισμό ώστε οι αναφερόμενες στις παραγράφους 1, αφενός, και 2, αφετέρου, του παρόντος άρθρου ζώνες να αποτελούν ένα συναφές δίκτυο, που θα ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις προστασίας των ειδών στη γεωγραφική θαλάσσια και χερσαία ζώνη στην οποία εφαρμόζεται η παρούσα οδηγία». Συναφώς, το Δικαστήριο έχει υπογραμμίσει κατά πάγια νομολογία ότι «η ακριβής μεταφορά της οδηγίας έχει (...) ιδιαίτερη σημασία σε περιπτώσεις όπως η προκειμένη, όπου η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη, όσον αφορά το έδαφος του καθενός από αυτά»³⁸.

76. Το Δικαστήριο, στην υπόθεση *Santoña* και, συγκεκριμένα, στις σκέψεις 16 έως 19 της αποφάσεώς του, έχει επίσης απορρίψει τη δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2. Απαντώντας σε επιχείρημα της Ισπανικής Κυβερνήσεως, η οποία υποστήριζε ότι οι οικολογικές επιταγές που επιβάλλει το άρθρο 4 έπρεπε «να υποχωρούν ενώπιον (...) συμφερόντων (...) κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα ή, τουλάχιστον, (...) να γίνεται στάθμιση των συμφερόντων αυτών», το Δικαστήριο αποφάνθηκε ως εξής:

«Το επιχείρημα αυτό δεν μπορεί να γίνει δεκτό. Πράγματι από την απόφαση του

38 — Απόφαση Επιτροπή κατά Βελγίου, όπ.π. (υποσημείωση 10), σκέψη 9.

Δικαστηρίου [στην υπόθεση *Leybucht*] προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται κατά το δοκούν λόγους εξαιρέσεως που αντλούνται από το ότι λαμβάνονται υπόψη άλλα συμφέροντα». ³⁹

Η άποψη που προέβαλαν ορισμένοι διάδικοι της κύριας δίκης, κατά την οποία το συμπέρασμα στο οποίο κατέληξε το Δικαστήριο στην υπόθεση *Santona* αφορούσε μόνο το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, είναι αντίθετη όχι μόνο προς τη διατύπωση της αιτιάσεως της Επιτροπής [στην εν λόγω υπόθεση], η οποία αφορούσε τόσο τις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 4 όσο και την παράγραφο 4 του άρθρου αυτού, αλλά και προς τον γενικό χαρακτήρα του επιχειρήματος της Ισπανικής Κυβερνήσεως, ο οποίος προκύπτει από τη σκέψη 17 της αποφάσεως και από την έκθεση ακροατηρίου ⁴⁰.

77. Επομένως, φρονώ ότι το γεγονός ότι στο άρθρο 4, παράγραφος 1, δεν γίνεται καμία ρητή αναφορά στην ύπαρξη διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη, σύμφωνα με το άρθρο 3, οικονομικής και ψυχαγωγικής φύσεως επιταγές πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι αποκλείει την ύπαρξη οποιασδήποτε τέτοιας διακριτικής ευχέρειας.

ε) Η έκταση και η φύση της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών κατά την επιλογή των ΖΕΠ

78. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να «κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής

προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών [που απειλούνται με εξαφάνιση]». Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστηρίζει ότι σύμφωνα με τη «φυσική ερμηνεία» της διατάξεως αυτής, η «καταλληλότητα» πρέπει να προσδιοριστεί σε συνάρτηση προς τις διάφορες επιταγές που αναφέρονται στο άρθρο 2 ⁴¹ και ότι η οδηγία δεν πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι «απαίτει να γίνεται η κατάταξη *αποκλειστικά* βάσει ορνιθολογικών κριτηρίων». Η εν λόγω κυβέρνηση υποστηρίζει επίσης ότι, δεδομένου ότι το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ορισμένη, περιορισμένη, διακριτική ευχέρεια όσον αφορά το άρθρο 4, παράγραφος 4, η οδηγία δεν σκοπεί να τους στερήσει τη διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2.

79. Από την προαναφερθείσα ανάλυση της διατυπώσεως και της εν γένει οικονομίας των άρθρων 3 και 4, προκύπτει ότι ο χαρακτηρισμός των ΖΕΠ πρέπει πράγματι να διενεργείται βάσει των ορνιθολογικών κριτηρίων που αναφέρονται ρητά στο κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 1. Τούτο δεν είναι ασυμβίβαστο με την ύπαρξη ορισμένης διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών. Πρώτον, η χρήση του όρου «κυρίως» σημαίνει ότι ο χαρακτηρισμός των πιο κατάλληλων περιοχών συνιστά μια ελάχιστη απαίτηση. Επιπλέον, όπως τόνισε το Δικαστήριο με την απόφαση Επιτροπή κατά Ιταλίας, «από την κατανομή ευθυνών [βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας] προκύπτει ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν επακριβώς τα είδη που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο των ειδικών μέτρων προστασίας και διατηρήσεως [που απαιτούνται] (...)». Άλλωστε, αυτά

39 — Απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, δπ.π. (υποσημείωση 12), σκέψη 18.

40 — Οπ.π., σ. I-4228 και I-4229.

41 — Η άποψη αυτή απορρίπτεται σαφώς με την απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση των αναχωμάτων του *Leybucht*· βλ. παράγραφο 83 των σημειώνών μου προτάσεων.

είναι καλύτερα σε θέση από την Επιτροπή να γνωρίζουν ποια από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα 1 της οδηγίας είδη ανευρίσκονται στο έδαφός τους»⁴². Η εν λόγω διακριτική ευχέρεια είναι μάλλον βιολογικής παρά πολιτικής φύσεως· όπως επισήμανε η Γερμανική Κυβέρνηση στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht, η επιλογή μιας ΖΕΠ προϋποθέτει μια εξαιρετικά περίπλοκη αξιολόγηση των πλέον ποικίλων περιστατικών και συνθηκών και απαιτεί σημαντική επιστημονική προσπάθεια⁴³. σ' αυτό το πλαίσιο δεν επιτρέπεται, κατά την άποψή μου, η εφαρμογή νέων κριτηρίων πέραν εκείνων που προβλέπονται από τις σχετικές διατάξεις της οδηγίας.

80. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου υποστήριξε, στηριζόμενη στην απόφαση Leybucht, ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν περιορισμένη διακριτική ευχέρεια να λαμβάνουν υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, οσάκις δικαιολογείται μια παρέκκλιση από την προβλεπόμενη στο άρθρο 4, παράγραφος 4, υποχρέωση να αποφεύγουν «τη ρύπανση ή τη φθορά των οικοτόπων, καθώς και τις επιζήμιες για τα πτηνά διαταράξεις» και ότι θα ήταν παράδοξο να μη μπορούν τα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τέτοιες επιταγές στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού των ΖΕΠ.

81. Η άποψη αυτή μου φαίνεται ότι στηρίζεται σε μια εσφαλμένη ερμηνεία της απόφασης του Δικαστηρίου στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht. Το Δικαστήριο έκρινε σαφώς ότι η απόφαση περί μειώσεως της εκτάσεως μιας ΖΕΠ δεν μπορούσε να δικαιολογηθεί από οικονομικούς παράγοντες· οι μόνοι λόγοι των οποίων μπορούσε να γίνει επίκληση είναι εκείνοι που «ανάγοντα[ν] σ' ένα γενικό συμφέρον που (...) υπερτερεί του συμφέροντος στο οποίο εδράζεται ο επιδιωκόμενος με την οδηγία οικο-

λογικός στόχος. Εν προκειμένω, τα συμφέροντα που αναφέρονται στο άρθρο 2 της οδηγίας, δηλαδή οι οικονομικές και ψυχολογικές απαιτήσεις, δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη»⁴⁴. Επιπλέον, το Δικαστήριο έκρινε ότι «δεν συμβιβάζεται κατ' αρχήν με τις απαιτήσεις» του άρθρου 4, παράγραφος 4, ούτε το να λαμβάνονται υπόψη τέτοιοι παράγοντες προκειμένου να αποφασιστεί η λήψη του μέτρου που δικαιολογείται από ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον⁴⁵. Ενόψει των ιδιαίτερων περιστάσεων της εν λόγω υποθέσεως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η απόφαση σχετικά με τη χάραξη του νέου φράγματος μπορούσε να δικαιολογηθεί από «ορισμένες θετικές επιπτώσεις για τους οικοτόπους των πτηνών» και ότι το γεγονός ότι ελήφθησαν υπόψη ορισμένες οικονομικής φύσεως επιταγές δεν συνιστούσε παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, «εφόσον υφίσταντ[ο]ι οι (...) οικολογικές αντισταθμίσεις, και μόνο γι' αυτόν τον λόγο»⁴⁶.

82. Από την εν λόγω απόφαση του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται οικονομικής φύσεως επιταγές ούτε προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μείωση της εκτάσεως μιας ζώνης που έχει προγενέστερα χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ ούτε προκειμένου να αποφασίσουν τη λήψη ενός μέτρου που δικαιολογείται από ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον. Ωστόσο, εφόσον υφίσταται ένα τέτοιο υπέρτερο συμφέρον, δεν απαγορεύεται στα κράτη μέλη να λάβουν ένα συγκεκριμένο μέτρο, το οποίο έχει «συγκεκριμένες θετικές επιπτώσεις για τους οικοτόπους των πτηνών» για τον λόγο και μόνο ότι το μέτρο αυτό αντιστοιχεί σε ένα ιδιαίτερο οικονομικό συμφέρον, εφόσον τα οικολογικά οφέλη δεν εξουδετερώνονται από τις αρνητικές συνέπειές του. Φρονώ ότι η απόφαση αυτή δεν στηρίζει την άποψη ότι τα κράτη

42 — Απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1991 στην υπόθεση C-334/89 (Συλλογή 1991, σ. I-93, σκέψη 9).

43 — Προαναφερθείσα απόφαση (υποσημείωση 11), σ. I-896 και I-897.

44 — Όπ.π., σκέψη 22.

45 — Όπ.π., σκέψη 24.

46 — Όπ.π., σκέψη 26.

μέλη διαθέτουν διακριτική ευχέρεια η οποία τους επιτρέπει να μη χαρακτηρίσουν μια ζώνη ως ΖΕΠ ή να μειώσουν την έκταση της ζώνης που έχει χαρακτηριστεί για οικονομικούς λόγους.

83. Υπάρχει επίσης μια εγγενής αντίφαση στο επιχειρήμα του Ηνωμένου Βασιλείου ότι, οσάκις μια διάταξη της οδηγίας δεν λαμβάνει υπόψη ρητά τις οικονομικές και λοιπές μη ορνιθολογικές επιταγές, πρέπει να εξυπακούεται η ύπαρξη εναπομένουσας διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, ως είχε κατά τον χρόνο λήψεως της προοβλομένης αποφάσεως, δεν ελάμβανε ρητά υπόψη τέτοιες επιταγές σύμφωνα με τη συλλογιστική της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου, πρέπει επομένως να εξυπακούεται η ύπαρξη «διακριτικής ευχέρειας βάσει του άρθρου 2». Ακριβώς αυτή ήταν η άποψη την οποία υποστήριξε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht και την οποία απέρριψε κατηγορηματικά το Δικαστήριο, καθόσον αποφάνθηκε ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφος 4, τέτοια συμπεριφέροντα δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη⁴⁷.

84. Πράγματι, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ερμηνεύει το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, υπό το φως του άρθρου 3, ενώ συγχρόνως αντιμετωπίζει το άρθρο 4, παράγραφος 4, ως μια αυτόνομη διάταξη, υποκειμένη σε διαφορετικούς κανόνες. Μου φαίνεται πολύ πιο λογικό να ερμηνευθούν οι τέσσερις παράγραφοι του άρθρου 4 ως ένα συνεκτικό σύνολο. Με την απόφαση

Leybucht, το Δικαστήριο τόνισε ότι η δυνατότητα των κρατών μελών να μειώνουν την έκταση μιας ΖΕΠ δεν προβλέπεται από την οδηγία «εφόσον τα ίδια έχουν αναγνωρίσει με τις δηλώσεις τους ότι στις ζώνες αυτές υφίστανται οι πλέον κατάλληλες συνθήκες διαβίωσης για τα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας. Σε αντίθετη περίπτωση, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν μονομερώς να απαλλάσσονται από τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας»⁴⁸. Το Δικαστήριο απέρριψε έτσι την άποψη που προέβαλε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, ότι δηλαδή το κριτήριο της «κατάλληλότητας» έπρεπε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι συμπεριλαμβάνει και μη οικολογικές επιταγές.

85. Θεωρώ επίσης ότι από την ίδια απόφαση προκύπτει ότι οι ζώνες που έχουν χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ δικαιούνται της ειδικής αυτής προστασίας μόνον επειδή [ακριβώς] συνιστούν τις πιο κατάλληλες από ορνιθολογικής απόψεως ζώνες, και όχι επειδή αποτελούν τις ζώνες που έχουν επιλεγεί ως εκείνες που παρουσιάζουν το μικρότερο οικονομικό δυναμικό και ότι, αντιστρόφως, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να χαρακτηρίζουν ως ΖΕΠ τις πιο κατάλληλες ζώνες, επειδή, άπαξ και έχουν χαρακτηριστεί, θα δικαιούνται της ευρείας προστασίας που επιδιώκεται με το άρθρο 4, παράγραφος 4. Η διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν τα κράτη μέλη στο πλαίσιο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 4 απορρέει από τη φύση των διατάξεων αυτών, οι οποίες επιβάλλουν θετικές και όχι αρνητικές υποχρεώσεις, περιορίζεται δε σε ένα περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά την εφαρμογή των κριτηρίων που θεσπίζουν οι διατάξεις αυτές.

47 — Όπ.π., σκέψη 22.

48 — Όπ.π., σκέψη 20.

86. Από τα προεκτεθέντα προκύπτει, κατά την άποψή μου, ότι, υπό την επιφύλαξη της ανάγκης να λαμβάνονται υπόψη υπέρτερα γενικά συμφέροντα, η διακριτική ευχέρεια που διαθέτουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας δεν τους επιτρέπει να λαμβάνουν υπόψη, στο πλαίσιο της λήψης αποφάσεων περί χαρακτηρισμού ζωνών ως ΖΕΠ, επιταγές άλλες από εκείνες που προσδιορίζονται στις διατάξεις αυτές.

στ) Τα επιχειρήματα που ανάγονται στην «κοινή λογική»

87. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου επικαλείται επίσης ορισμένες θεωρήσεις οι οποίες ανάγονται, κατά την άποψή της, στην κοινή λογική, προβάλλοντας την περίπτωση δύο παρόμοιων περιοχών, από τις οποίες η μία πρόκειται σε μια βιομηχανική ζώνη ενώ η άλλη βρίσκεται μακράν οποιασδήποτε τέτοιας δραστηριότητας, και υποθέτοντας ότι προς επίτευξη του σκοπού της διατηρήσεως αρκεί να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ μία μόνο περιοχή. Σε μια τέτοια περίπτωση, αν δεν ήταν δυνατό να λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικής φύσεως επιταγές, το αποτέλεσμα θα ήταν, κατά την άποψή της, ότι το κράτος μέλος θα προέβαινε σε μια «κατ' ουσίαν τυχαία επιλογή μεταξύ των δύο περιοχών».

88. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η RSPB υποστήριξε ότι το σενάριο αυτό ουδόλως ανταποκρίνεται στην πραγματικότητα από ορνιθολογικής απόψεως. Ανεξαρτήτως του συγκεκριμένου αυτού ζητήματος, πρέπει να υπομνηστεί ότι οι συναφείς παρατηρήσεις της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου απορρέουν από την άποψη, η οποία έχει ήδη απορριφθεί ανωτέρω⁴⁹, ότι

το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως του άρθρου 3. Ο ισχυρισμός που προβάλλεται σχετικά με τις παρόμοιες περιοχές θα μπορούσε να είναι αληθοφανής στο πλαίσιο του άρθρου 3, όσον αφορά την πλειονότητα των οικοτόπων των αγρών πτηνών, με τη διαφορά όμως, φυσικά, ότι το άρθρο 3 επιτρέπει να λαμβάνονται υπόψη μη οικολογικά κριτήρια. Έχω την εντύπωση ότι στο πλαίσιο της επιχειρηματολογίας αυτής δεν λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, εφαρμόζεται μόνον σε είδη αγρών πτηνών των οποίων απειλείται η ίδια η ύπαρξη και σε αποδημητικά είδη. Τα πτηνά αυτών των ειδών, των οποίων ο οικότοπος τυχαίνει να πρόσκειται σε ζώνη βιομηχανικής αναπτύξεως προστατεύονται εξίσου δυνάμει της οδηγίας με εκείνα που διαβιούν σε πιο απομακρυσμένες περιοχές. Στο συγκεκριμένο παράδειγμα, αν και οι δύο επίμαχες περιοχές πληρούν τα κριτήρια που θέτουν οι προαναφερθείσες διατάξεις, προκειμένου να χαρακτηριστούν ως «τα εδάφη τα πιο κατάλληλα (...) για τη διατήρηση των ειδών αυτών», η οδηγία ουδόλως απαλλάσσει το κράτος μέλος από την υποχρέωση να χαρακτηρίσει και τις δύο περιοχές ως ΖΕΠ. Το γεγονός και μόνο ότι ένα κράτος μέλος έχει χαρακτηρίσει ορισμένες περιοχές ως ΖΕΠ δεν του επιτρέπει να παραλείψει να χαρακτηρίσει μια περιοχή η οποία, σύμφωνα με τα αντικειμενικά ορνιθολογικά κριτήρια του άρθρου 4, ανήκει στα «εδάφη τα πιο κατάλληλα» η υποχρέωση που επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, στα κράτη μέλη δεν είναι μόνο να επιτύχουν ένα γενικό αποτέλεσμα, όπως φαίνεται να θεωρεί το Ηνωμένο Βασίλειο, αλλά «να διαφυλάττουν, συντηρούν και αποκαθιστούν τους βιοτόπους ως τοιούτους λόγω της οικολογικής τους αξίας»⁵⁰.

89. Για τους λόγους που προεκτέθηκαν, θεωρώ ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να

49 — Παράγραφοι 65 έως 77 των σημειώνών μου προτάσεων.

50 — Προαναφερθείσα απόφαση Santolà (υποσημείωση 12), σκέψη 15.

λαμβάνουν υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές όπως αυτές του άρθρου 2 της οδηγίας περί των πτηνών, κατά τον χαρακτηρισμό των ΖΕΠ ή την οριοθέτησή τους, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 και/ή παράγραφος 2 της οδηγίας.

ii) *Πρώτο σκέλος του δευτέρου ερωτήματος: η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές που ανάγονται σε υπέρτερα γενικά συμφέροντα στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού ζωνών ως ΖΕΠ*

90. Δεδομένου ότι η απάντηση που προτείνω να δοθεί στο πρώτο ερώτημα είναι αρνητική, θεωρώ ότι το Δικαστήριο οφείλει να εξετάσει το δεύτερο ερώτημα που υπέβαλε το House of Lords. Το πρώτο σκέλος του δευτέρου ερωτήματος αφορά στην πραγματικότητα το ζήτημα αν ένα κράτος μέλος θα είχε το δικαίωμα να λάβει υπόψη τις επιταγές του άρθρου 2 στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού, αν οι επιταγές αυτές ανάγονταν σ' ένα γενικό συμφέρον που υπερτερεί του γενικού συμφέροντος το οποίο αντιπροσωπεύει ο οικολογικός σκοπός της οδηγίας (στο εξής: υπέρτερο γενικό συμφέρον), κατ' εφαρμογήν του κριτηρίου που καθιέρωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Leybucht. Συγκεκριμένα, ανακύπτει εκ νέου, αλλά με διαφορετική μορφή, το ζήτημα αν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά συμφέροντα. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, μολοντί προσβλέπει κατά βάση σε μια καταφατική απάντηση στο πρώτο ερώτημα, έχει επίσης υποστηρίξει ότι, αν θεωρηθεί ότι τα οικονομικά συμφέροντα δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να αποτελέσουν υπέρτερο γενικό

συμφέρον, τούτο θα είναι υπερβολικά αυστηρό και μπορεί να έχει δυσανάλογα αποτελέσματα.

91. Φαίνεται ότι το ζήτημα αυτό ετέθη για πρώτη φορά από τον δικαστή Hoffman του Court of Appeal και ότι το επικαλέστηκε ο υπουργός για πρώτη φορά ενώπιον του House of Lords. Η σχέση του ζητήματος αυτού με την προσβαλλόμενη απόφαση δεν είναι καθόλου σαφής, δεδομένου ότι ο υπουργός δεν επικαλείται κανένα υπέρτερο γενικό συμφέρον, ούτε οικονομικό ούτε οποιοδήποτε άλλο. Ωστόσο, στο εθνικό δικαστήριο εναπόκειται να εφαρμόσει την απάντηση που θα δώσει το Δικαστήριο στα πραγματικά περιστατικά της υποθέσεως.

92. Οι επιδιώξεις βάσει των οποίων δικαιολογήθηκε ο περιορισμός της εκτάσεως της ΖΕΠ στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht στηρίζονταν κυρίως στην ανάγκη προστασίας της ανθρώπινης ζωής· το Δικαστήριο έκρινε ότι «ο κίνδυνος πλημμυρών και η προστασία της ακτής αποτελούν επαρκώς σοβαρούς λόγους για να θεωρηθούν δικαιολογημένα τα έργα αναχωματώσεως και ενισχύσεως της διαμορφώσεως των ακτών, εφόσον τα μέτρα αυτά περιορίζονται στο απολύτως απαραίτητο και συνεπάγονται την κατά το δυνατόν μικρότερη μείωση της ζώνης ειδικής προστασίας»⁵¹. Φυσικά, η απόφαση που εκδόθηκε στην υπόθεση των αναχωμάτων του Leybucht αναφερόταν σε μια περιοχή που είχε ήδη χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ και αφορούσε τα μέτρα τα οποία ένα κράτος μέλος ήταν υποχρεωμένο να λάβει, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, το οποίο δεν είχε ακόμη τροποποιηθεί και δεν περιείχε καμία διάταξη επιτρέπουσα παρέκκλιση, όπως η διάταξη που προστέθηκε με το άρθρο 7 της οδηγίας περί των

51 — Προαναφερθείσα απόφαση (υποσημείωση 11), σκέψη 23.

οικοτόπων. Από τούτο θα πρέπει, κατά την άποψή μου, να συναχθεί ότι τα κράτη μέλη μπορούν να λαμβάνουν υπόψη τέτοια υπέρτερα γενικά συμφέροντα κατά τον χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση των ΖΕΠ, μολοντί η οδηγία σιωπά ως προς το ζήτημα αυτό. Ωστόσο, από τούτο συνάγεται επίσης ότι, σε περίπτωση που, εξαιτίας ενός υπέρτερου γενικού συμφέροντος, ένα κράτος μέλος δεν χαρακτηρίζει μια συγκεκριμένη περιοχή ή ένα μέρος μιας περιοχής ως ΖΕΠ, ενώ, κατά τα λοιπά η περιοχή αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, οι διατάξεις αυτές υποχρεώνουν το κράτος μέλος να λάβει αντισταθμιστικά μέτρα. Από αυτή την άποψη, συμφωνώ με την παρατήρηση της Κυβερνήσεως του Ηνωμένου Βασιλείου ότι δηλαδή μια τέτοια αντισταθμιστική υποχρέωση είναι συμφυής με το άρθρο 4, παράγραφοι 1 και 2, προς εκπλήρωση της κύριας υποχρέωσης που θεσπίζουν οι διατάξεις αυτές. Η προσβαλλόμενη απόφαση δεν φαίνεται να προβλέπει κανένα τέτοιο μέτρο.

93. Όσον αφορά το ζήτημα της αναλογικότητας, είναι συμφυές στη φύση των μέτρων προστασίας, όπως τα επίμαχα εν προκειμένω, ότι είναι δυνατόν, σε ορισμένες περιπτώσεις, να θέτουν περιορισμούς στην ανάπτυξη της οικονομίας σε περιπτώσεις στις οποίες άλλως δεν θα δημιουργούνταν κανένα πρόβλημα⁵². Στο πλαίσιο της απόφασης σχετικά με το τι είναι αναλογικό, δεν πρέπει να λησμονείται, όπως υπογράμμισε ο δικηγόρος της RSPB κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι τεράστιες απώλειες που σημειώθηκαν στους οικοτόπους των πτηνών στις δεκαετίες προ της

εκδόσεως της οδηγίας περί των πτηνών δεν επήλθαν διά μιας, αλλά ήταν το αποτέλεσμα της συσσωρευσεως πολύ μικρών απωλειών· επομένως, το γεγονός ότι μια ορισμένη περιοχή περιλαμβάνει μικρή γεωγραφική έκταση δεν αποτελεί αποφασιστικό παράγοντα.

94. Καταλήγω στο συμπέρασμα ότι, μολοντί ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον, όπως το συμφέρον που έχει γίνει δεκτό από το Δικαστήριο στην υπόθεση *Leybucht*, μπορεί να ληφθεί υπόψη για τον χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση των ΖΕΠ, οικονομικά συμφέροντα δεν μπορούν να θεωρηθούν ότι αποτελούν ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον.

iii) Δεύτερο σκέλος του δευτέρου ερωτήματος: η δυνατότητα να λαμβάνονται υπόψη οικονομικά συμφέροντα που ανάγονται σε σημαντικό δημόσιο συμφέρον, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων, στο πλαίσιο της διαδικασίας χαρακτηρισμού ζωνών ως ΖΕΠ

95. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου ισχυρίζεται ότι το ερώτημα αυτό μπορεί να έχει σημασία μόνο για τις αποφάσεις περί χαρακτηρισμού που έχουν ληφθεί μετά τη θέση σε εφαρμογή της οδηγίας περί των οικοτόπων, αλλά ότι, στην παρούσα υπόθεση, η απόφαση περί χαρακτηρισμού ήταν προγενέστερη της θέσεως σε εφαρμογή της οδηγίας αυτής. Είναι αληθές ότι η έννοια του σημαντικού δημοσίου συμφέροντος εισηχθη στην οδηγία περί των πτηνών μόλις με τις τροποποιήσεις που επέφερε η οδηγία

52 — Στην υπόθεση των αναχωμάτων του *Leybucht*, η Γερμανική Κυβέρνηση, μολοντί υποστήριξε ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρύ περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 4, αναγνώρισε ρητά ότι «στις ζώνες ειδικής προστασίας γενικότερες οικονομικές απαιτήσεις όπως του τουρισμού, της βιομηχανίας και της γεωργίας πρέπει να υποχωρούν έναντι της προστασίας των πτηνών» [προαναφερθείσα υπόθεση (υποσημείωση 11), σ. I-897 και I-898].

περί των οικοτόπων και, ότι, επομένως, η άποψη αυτή θα μπορούσε ευλόγως να θεωρηθεί ορθή. Ωστόσο, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «μόνο στα εθνικά δικαστήρια εναπόκειται (...) να εκτιμούν, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε υποθέσεως, τόσο την αναγκαιότητα εκδόσεως προδικαστικής αποφάσεως, προκειμένου να είναι σε θέση να αποφανθούν επί της υποθέσεως, όσο και τη λυσιτέλεια των υποβαλλόμενων στο Δικαστήριο ερωτημάτων»⁵³. Εν πάση περιπτώσει, δεν συμφωνώ με την προτεινόμενη ερμηνεία του άρθρου 7 της οδηγίας περί των οικοτόπων. Η διάταξη αυτή δεν περιέχει κανένα στοιχείο που να μπορεί να την εμποδίσει να έχει εφαρμογή στο μέλλον σε μια περιοχή που έχει ήδη χαρακτηριστεί. Το House of Lords φαίνεται να θεωρεί ότι το ερώτημα αυτό είναι λυσιτέλες για την απόφαση που θα εκδώσει στη δίκη που εκκρεμεί ενώπιόν του. Επομένως, προτείνω να εξεταστεί το ερώτημα αυτό εν συντομία.

96. Η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου θεωρεί ότι τα κράτη μέλη πρέπει να έχουν τη δυνατότητα, κατά τη λήψη των αποφάσεων περί χαρακτηρισμού, να λαμβάνουν υπόψη «επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος», στους οποίους συμπεριλαμβάνονται οι επιταγές «οικονομικής και κοινωνικής φύσεως», και ότι η αντίθετη άποψη θα δημιουργούσε μια περιττή και άσκοπη επιπλοκή στο πλαίσιο της όλης διαδικασίας λήψεως της αποφάσεως και ότι θα οδηγούσε σε άσκοπες ενέργειες από μέλους της διοικητικής αρχής αν μια περιοχή θα έπρεπε κατ' αρχάς να καταταχθεί και αμέσως μετά να αποτελέσει αντικείμενο μιας διαδικασίας παρεκκλίσεως.

97. Η διαφορά μεταξύ, αφενός, της αποφάσεως να μη χαρακτηριστεί μια περιοχή ως ΖΕΠ και, αφετέρου, του χαρακτηρισμού της

περιοχής και της υπαγωγής της, έστω και αμέσως μετά, σε διαδικασία παρεκκλίσεως δεν αφορά τη σύγκριση του φόρτου εργασίας της διοικήσεως στις δύο αυτές περιπτώσεις. Αν μια περιοχή η οποία δεν είναι κατάλληλη να χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ βάσει του άρθρου 4, παράγραφος 1 ή παράγραφος 2, δεν χαρακτηριστεί ως ΖΕΠ, τότε δεν θα εφαρμοστούν σ' αυτή οι προστατευτικοί περιορισμοί που θεσπίζει το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί των οικοτόπων και, ιδίως, οι διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 4, που προβλέπουν ότι ένα σχέδιο που έχει καταστροφικές συνέπειες από οικολογικής απόψεως μπορεί να υλοποιηθεί μόνο «ελλείψει εναλλακτικών λύσεων» και ότι «το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία της συνοχής του Natura 2000».

98. Η διατύπωση των τροποποιήσεων που έχουν επέλθει στο άρθρο 4 επιβεβαιώνουν την άποψη που εξέφρασα ανωτέρω, ότι δηλαδή οι οικονομικής φύσεως επιταγές αποκλείονται από οποιαδήποτε διαδικασία λήψεως αποφάσεως στο πλαίσιο του άρθρου 4, παράγραφος 1 ή παράγραφος 2 και τούτο όχι μόνο επειδή το Συμβούλιο δεν τροποποίησε το άρθρο 4, παράγραφος 1 ή παράγραφος 2, έτσι ώστε να επιτρέψει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη τέτοιες επιταγές, αλλά και επειδή οι τροποποιήσεις που επήλθαν στο ίδιο το άρθρο 4, παράγραφος 4, αφήνουν στα κράτη μέλη περιορισμένη διακριτική ευχέρεια να λαμβάνουν υπόψη τις απαιτήσεις αυτές, οσάκις οι εν λόγω επιταγές έρχονται σε σύγκρουση με τις οικολογικές υποχρεώσεις που υπέχουν τα κράτη μέλη από την οδηγία.

99. Ενόψει των προεκτεθέντων, φρονώ ότι ένα κράτος μέλος δεν δύναται να λαμβάνει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές στο στάδιο του χαρακτηρισμού, ακόμη και όταν θεωρεί ότι οι επιταγές αυτές αποτελούν επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.

53 — Απόφαση της 6ης Ιουλίου 1995 στην υπόθεση C-62/93, BP ΣΟΥΠΕΡΓΚΑΖ (Συλλογή 1995, σ. I-1883, σκέψη 10).

VI — Πρόταση

100. Για τους λόγους που προεκτέθηκαν, προτείνω να δοθούν στα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στο Δικαστήριο από το House of Lords οι ακόλουθες απαντήσεις:

- 1) Ένα κράτος μέλος δεν δύναται να λαμβάνει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές όπως αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών, κατά τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ζώνης ειδικής προστασίας ή κατά την οριοθέτηση μιας τέτοιας ζώνης ειδικής προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 και/ή παράγραφος 2, της οδηγίας.

- 2) Κατά τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ζώνης ειδικής προστασίας σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1 ή παράγραφος 2, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου:
 - α) ένα κράτος μέλος δύναται να λαμβάνει υπόψη ένα γενικό συμφέρον που υπερτερεί του γενικού συμφέροντος που αντιπροσωπεύει ο οικολογικός σκοπός της οδηγίας, με την επιφύλαξη της συμφυούς υποχρεώσεως λήψεως αντισταθμιστικών μέτρων. Οι οικονομικής φύσεως επιταγές δεν αποτελούν υπέρτερο γενικό συμφέρον για τους σκοπούς αυτούς.

 - β) ένα κράτος μέλος δεν δύναται να λαμβάνει υπόψη οικονομικής φύσεως επιταγές, οι οποίες αποτελούν κατά την άποψή του επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.