ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ PHILIPPE LÉGER

της 12ης Σεπτεμβρίου 2002 [1]

1. Με την παρούσα προσφυγή, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας [2].

2. Η Επιτροπή προσάπτει στις βελγικές αρχές ότι δεν έλαβαν, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα μέτρα που ήταν αναγκαία για την πλήρη και ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο μιας σειράς διατάξεων της οδηγίας. Οι διατάξεις τις οποίες αφορά η προσφυγή (στο εξής: επίμαχες διατάξεις) είναι οι ακόλουθες:

— το άρθρο 1, που ορίζει τις κύριες έννοιες που χρησιμοποιούνται στην οδηγία·

— το άρθρο 4, παράγραφος 5, που θεσπίζει το καθεστώς που ισχύει για τους τόπους προτεραιότητας που εγγράφονται στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας·

— το άρθρο 5, παράγραφος 4, που θεσπίζει το καθεστώς που ισχύει για τους οικείους τόπους κατά τη διάρκεια της διαδικασίας συνεννόησης·

— τα άρθρα 6 και 7, που αφορούν τα αναγκαία μέτρα για τη διασφάλιση της προστασίας των ειδικών ζωνών διατήρησης·

— τα άρθρα 12 και 13, που αφορούν τα μέτρα προστασίας των ζωικών και φυτικών ειδών·

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

2 — ΕΕ L 206, σ. 7 (στο εξής: οδηγία).

— το άρθρο 14, που αφορά τη λήψη ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας·

— το άρθρο 15, που απαγορεύει ορισμένα μη επιλεκτικά μέσα σύλληψης ή θανάτωσης ορισμένων ειδών·

— το άρθρο 16, παράγραφος 1, σχετικά με τους όρους υπό τους οποίους τα κράτη μέλη μπορούν να παρεκκλίνουν από ορισμένες διατάξεις της οδηγίας·

— το άρθρο 22, στοιχείο β', σχετικά με την εισαγωγή μη τοπικών ειδών στο φυσικό περιβάλλον·

— το άρθρο 22, στοιχείο γ', που επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προωθούν την εκπαίδευση και την ενημέρωση σχετικά με την ανάγκη προστασίας των ειδών και διατηρήσεως των οικοτόπων τους, και

— το άρθρο 23, παράγραφος 2, που απαιτεί τα ληφθέντα από τα κράτη μέλη μέτρα για τη μεταφορά της οδηγίας να αναφέρονται στην οδηγία.

3. Λόγω της ομοσπονδιακής δομής του Βασιλείου του Βελγίου, οι διάδικοι ανέπτυξαν τα επιχειρήματά τους προσδιορίζοντας τα στοιχεία που αφορούσαν κάθε περιφέρεια. Συγκεκριμένα, από τη δικογραφία [3] προκύπτει ότι, κατά τον ειδικό νόμο περί θεσμικών μεταρρυθμίσεων της 8ης Αυγούστου 1980 [4], αρμόδιες να νομοθετούν στους τομείς που καλύπτει η οδηγία είναι οι περιφέρειες. Οι διάδικοι προβάλλουν τα ακόλουθα επιχειρήματα.

4. Όσον αφορά την Περιφέρεια της Βαλλονίας, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι αρμόδιες αρχές δεν έλαβαν τα μέτρα που ήταν αναγκαία για τη μεταφορά όλων των επίμαχων διατάξεων, εκτός από το άρθρο 23, παράγραφος 2, της οδηγίας. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί την αιτίαση αυτή. Υπογραμμίζει ότι, μετά την αιτιολογημένη γνώμη, η Περιφέρεια της Βαλλονίας εξέδωσε διάταγμα εξασφαλίζον τη μεταφορά των εν λόγω διατάξεων [5]. Βάσει του διατάγματος αυτού, η Επιτροπή, με το υπόμνημα απαντήσεως [6], παραιτήθηκε από τις αιτιάσεις κατά της Περιφέρειας της Βαλλονίας.

5. Όσον αφορά την Περιφέρεια της Φλάνδρας, η Επιτροπή θεωρεί ότι οι περιφερειακές αρχές παρέλειψαν να λάβουν τα μέτρα

3 — Υπόμνημα αντικρούσεως, σ. 2.

4 — *Moniteur belge* της 15ης Αυγούστου 1980 (βλ. άρθρο 6, παράγραφος 1, του εν λόγω νόμου).

5 — Διάταγμα της 6ης Δεκεμβρίου 2001 περί διατηρήσεως των τόπων Nature 2000 καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (παράρτημα 1 του υπομνήματος αντικρούσεως).

6 — Σημεία 11 έως 13.

που ήταν αναγκαία για τη μεταφορά όλων των επίμαχων διατάξεων, εκτός από το άρθρο 22, στοιχείο γ', της οδηγίας [7]. Το Βασίλειο του Βελγίου δεν αμφισβητεί την αιτίαση αυτή. Αναγνωρίζει ότι τα νυν εν ισχύι μέτρα εξασφαλίζουν μόνο «μερική μεταφορά» [8] της οδηγίας.

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από τη μη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας

8. Το άρθρο 6 της οδηγίας θεσπίζει το καθεστώς που ισχύει για τις ειδικές ζώνες διατήρησης και τους τόπους κοινοτικής σημασίας. Ορίζει τα εξής:

6. Τέλος, όσον αφορά την Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας, η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι οι αρμόδιες αρχές δεν έλαβαν τα αναγκαία μέτρα για τη μεταφορά των άρθρων 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, 7 και 22, στοιχείο γ', της οδηγίας. Το Βασίλειο του Βελγίου αμφισβητεί τις αιτιάσεις αυτές [9].

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

7. Από τα στοιχεία αυτά προκύπτει ότι το μόνο σημείο που αμφισβητείται από τους διαδίκους αφορά τις αιτιάσεις της Επιτροπής κατά της Περιφέρειας των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας. Επομένως, θα περιοριστώ με τις παρούσες προτάσεις μου στην εξέταση των αιτιάσεων αυτών, προτείνω δε στο Δικαστήριο να δεχθεί, κατά τα λοιπά, την προσφυγή, όπως περιορίστηκε από την Επιτροπή.

2. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών [...].

3. Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο [...] εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του [...].

7 — Με το υπόμνημα απαντήσεως (σημείο 15), η Επιτροπή παραιτήθηκε ρητώς από την αντλούμενη από τη μη μεταφορά από τις αρχές της Φλάνδρας του άρθρου 22, στοιχείο γ', της οδηγίας αιτίαση.

8 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σ. 5).

9 — Όπ.π. (σ. 2 και 3).

4. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε.»

9. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας δεν εξασφάλισε τη μεταφορά του άρθρου 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας. Κατά την Επιτροπή, καμία διάταξη της αποφάσεως της Κυβερνήσεως της Περιφέρειας των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας, της 26ης Οκτωβρίου 2000, περί διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας [10] δεν προβλέπει την υποχρέωση των αρμοδίων αρχών να ενημερώνουν την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που λήφθηκαν κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας.

10. Το Βασίλειο του Βελγίου αναγνωρίζει ότι η προπαρατεθείσα απόφαση δεν περιλαμβάνει διατάξεις σχετικές με την υποχρέωση ενημερώσεως. Υποστηρίζει, εντούτοις, ότι τα κράτη μέλη δεν ήταν υποχρεωμένα να μεταφέρουν την υποχρέωση αυτή στο εσωτερικό δίκαιο. Κατά το Βασίλειο του Βελγίου, το άρθρο 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, δεν έχει «κανονιστική ισχύ», διότι δεν «δημιουργεί [...] δικαιώματα ή υποχρεώσεις για μια γενική κατηγορία πολιτών» [11].

11. Κατά την άποψη μου, η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή.

12. Συγκεκριμένα, το Βασίλειο του Βελγίου συγχέει δύο διαφορετικές νομικές έννοιες: τον υποχρωτικό χαρακτήρα μιας διατάξεως και το άμεσο αποτέλεσμά της. Αν και το άρθρο 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας δεν έχει άμεσο αποτέλεσμα κατά την νομολογία, έχει, εντούτοις, υποχρεωτικό χαρακτήρα βάσει της Συνθήκης ΕΚ. Η διάταξη αυτή είναι διατυπωμένη με όρους επιτακτικούς και επιβάλλει σαφή υποχρέωση στα κράτη μέλη. Έχει, επομένως, δεσμευτικό χαρακτήρα υπό την έννοια του άρθρου 249, τρίτο εδάφιο, ΕΚ.

13. Επιπλέον, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι η οδηγία έχει ως στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου, επονομαζόμενου «Natura 2000», το οποίο αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων που εμφαίνονται στο παράρτημα I και τους

10 — *Moniteur belge* της 28ης Νοεμβρίου 2000.

11 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σ. 2).

οικότοπους των ειδών που εμφαίνονται στο παράρτημα II [12]. Το δίκτυο αυτό πρέπει να διασφαλίζει τη διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών [13].

14. Πρέπει, επίσης, να υπενθυμιστεί ότι η Επιτροπή έχει κεντρικό ρόλο στην επιδίωξη των στόχων αυτών. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή είναι το μόνο κοινοτικό όργανο που είναι σε θέση να συντονίσει το δίκτυο Natura 2000 και να εξασφαλίσει τη συνοχή του [14]. Έτσι, είναι η μόνη, παραδείγματος χάριν, που μπορεί να εκτιμήσει την κατάσταση διατηρήσεως ενός οικοτόπου ή ενός είδους σε σχέση με το σύνολο του ευρωπαϊκού εδάφους των κρατών μελών [15].

15. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, η υποχρέωση ενημερώσεως της Επιτροπής έχει ουσιώδη χαρακτήρα στο σύστημα που καθιερώνει η οδηγία. Χωρίς την υποχρέωση αυτή η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να εκπληρώσει αποτελεσματικά την αποστολή που της ανατίθεται με την οδηγία. Το επιχείρημα, επομένως, του Βασιλείου του Βελγίου, κατά το οποίο τα κράτη μέλη δεν είναι υποχρεωμένα να μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο την υποχρέωση ενημερώσεως του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας, πρέπει να απορριφθεί.

12 — Άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας.

13 — Ό.π.π.

14 — Βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2000, C-371/98, First Corporate Shipping (Συλλογή 2000, σ. I-9235, σκέψεις 19 έως 25).

15 — Ό.π.π. (σκέψη 23).

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από τη μη μεταφορά του άρθρου 7 της οδηγίας

16. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας δεν έλαβε τα μέτρα που ήταν αναγκαία για να εξασφαλιστεί η μεταφορά του άρθρου 7 της οδηγίας.

17. Η Βελγική Κυβέρνηση δεν αμφισβητεί αυτό το πραγματικό στοιχείο. Περιορίζεται να υποστηρίξει ότι «η μη μεταφορά του άρθρου 7 [...] αποτελεί απλώς συνέπεια του γεγονότος ότι η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας θεωρεί ότι δεν είναι αναγκαία η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 6 [της οδηγίας]» [16].

18. Το επιχείρημα αυτό πρέπει να απορριφθεί στο μέτρο που, όπως ήδη διαπίστωσα, η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας ήταν υποχρεωμένη να εξασφαλίσει τη μεταφορά όλων των διατάξεων του άρθρου 6 της οδηγίας.

16 — Υπόμνημα αντικρούσεως (σ. 3).

Επί της αιτιάσεως που αντλείται από τη μη μεταφορά του άρθρου 22, στοιχείο γ', της οδηγίας

19. Το άρθρο 22 της οδηγίας ορίζει τα εξής:

«Κατά την εφαρμογή των διατάξεων της παρούσας οδηγίας, τα κράτη μέλη:

[...]

γ) προωθούν την εκπαίδευση και τη γενική ενημέρωση σχετικά με την ανάγκη προστασίας των ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας και διατηρήσεως των οικοτόπων τους καθώς και των φυσικών οικοτόπων.»

20. Η Επιτροπή επισημαίνει ότι δεν έλαβε κανένα στοιχείο από το οποίο μπορεί να θεωρηθεί ότι η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας έλαβε μέτρα για τη θέση σε εφαρμογή των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 22, στοιχείο γ', της οδηγίας.

21. Το Βασίλειο του Βελγίου αμφισβητεί το πραγματικό αυτό στοιχείο. Υποστηρίζει ότι, από πολλών ετών, η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας εκπληρώνει τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 22, στοιχείο γ', εξασφαλίζοντας, με διάφορες συμβάσεις, τη χρηματοδότηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων σχετικών με τη φύση.

22. Κατά την άποψή μου, η επιχειρηματολογία αυτή δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Συγκεκριμένα, δεν αμφισβητείται ότι η Βελγική Κυβέρνηση δεν κοινοποίησε κανένα στοιχείο με βάση το οποίο να μπορεί η Επιτροπή να θεωρήσει ότι η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας έθεσε ορθώς σε εφαρμογή τις απορρέουσες από το άρθρο 22, στοιχείο γ', της οδηγίας υποχρεώσεις. Επιπλέον, οι βελγικές αρχές δεν κοινοποίησαν στο Δικαστήριο τα εκπαιδευτικά προγράμματα των οποίων εξασφαλίζουν τη χρηματοδότηση ούτε τις συμβάσεις που συνήψαν με τους αρμόδιους οργανισμούς.

23. Υπό τις συνθήκες αυτές, ούτε η Επιτροπή ούτε το Δικαστήριο μπορούν να εκτιμήσουν αν τα επίμαχα προγράμματα μπορούν να εξασφαλίσουν ορθή εφαρμογή του άρθρου 22, στοιχείο γ', της οδηγίας. Με βάση τα στοιχεία της δικογραφίας, πρέπει, επομένως, να συναχθεί ότι και η τρίτη αιτίαση είναι βάσιμη.

Πρόταση

24. Με βάση τα προεκτεθέντα, προτείνω, επομένως, στο Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι:

«1) Το Βασίλειο του Βελγίου παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καθόσον:

— η Περιφέρεια της Φλάνδρας δεν έλαβε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα που ήταν αναγκαία για την πλήρη και ορθή μεταφορά των άρθρων 1, 4, παράγραφος 5, 5, παράγραφος 4, 6, 7, 12 έως 15, 16, παράγραφος 1, 22, στοιχείο γ', και 23, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας, και

— η Περιφέρεια των Βρυξελλών-Πρωτεύουσας δεν έλαβε, εντός της ταχθείσας προθεσμίας, τα νομοθετικά, κανονιστικά και διοικητικά μέτρα που ήταν αναγκαία για την πλήρη και ορθή μεταφορά των άρθρων 6, παράγραφος 4, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, 7 και 22, στοιχείο γ', της εν λόγω οδηγίας.

2) Το Βασίλειο του Βελγίου καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα.»