ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (τρίτο τμήμα)
της 20ής Μαρτίου 2003 *

Στην υπόθεση C-143/02,

Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, εκπροσωπούμενη από τους G. Valero Jordana και R. Amorosi, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

προσφεύγουσα,

κατά

Ιταλικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από τους U. Leanza, επικουρούμενο από τον M. Fiorilli, avvocato dello Stato, με τόπο επιδόσεων στο Λουξεμβούργο,

καθής,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

που έχει ως αντικείμενο να αναγνωριστεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας μια κανονιστική ρύθμιση για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 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), ρύθμιση η οποία

— αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια τα οποία, ενώ είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στις τοποθεσίες κοινοτικού ενδιαφέροντος, διαφέρουν αυτών που απαριθμούνται στην ιταλική νομοθεσία σχετικά με τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών που αφορούν τη μελέτη της επιδράσεως στο περιβάλλον,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας, της υποχρεώσεως που υπέχουν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους να θεσπίσουν τα ενδεδειγμένα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών καθώς και των διαταραχών που θίγουν τα είδη για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν καθοριστεί, και τούτο στο μέτρο που οι εν λόγω διαταραχές μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση ενόψει των στόχων της οδηγίας 92/43,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων διατηρήσεως που μνημονεύονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής όσον αφορά τις τοποθεσίες που μνημονεύονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας,

έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5, 6 και 7 της εν λόγω οδηγίας,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα),

συγκείμενο από τους J.-P. Puissochet, πρόεδρο τμήματος, C. Gulmann (εισηγητή) και F. Macken, δικαστές,

γενικός εισαγγελέας: P. Léger
γραμματέας: R. Grass

έχοντας υπόψη την έκθεση του εισηγητή δικαστή,

αφού άκουσε τον γενικό εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις του κατά τη συνεδρίαση της 9ης Ιανουαρίου 2003,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Με δικόγραφο που κατέθεσε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 17 Απριλίου 2002, η Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων άσκησε, δυνάμει του άρθρου 226 ΕΚ, προσφυγή με την οποία ζητεί να αναγνωρισθεί ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας μια κανονιστική ρύθμιση για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 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), ρύθμιση η οποία

— αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια τα οποία, ενώ είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις τις τοποθεσίες κοινοτικού ενδιαφέροντος, διαφέρουν αυτών που απαριθμούνται στην ιταλική νομοθεσία σχετικά με τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών που αφορούν τη μελέτη της επιδράσεως στο περιβάλλον,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας, της υποχρεώσεως που υπέχουν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους να θεσπίσουν τα ενδεδειγμένα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών καθώς και των διαταραχών που θίγουν τα είδη για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν καθοριστεί, και τούτο στο μέτρο που οι εν λόγω διαταραχές μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση ενόψει των στόχων της οδηγίας 92/43,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων διατηρήσεως που μνημονεύονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής όσον αφορά τις τοποθεσίες που μνημονεύονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας,

έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5, 6 και 7 της εν λόγω οδηγίας.

Νομικό πλαίσιο

2 Το άρθρο 5 της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει:

«1. Σε έκτακτες περιπτώσεις κατά τις οποίες η Επιτροπή διαπιστώνει ότι ένας τόπος, στον οποίο υπάρχει τύπος φυσικού οικοτόπου ή είδος προτεραιότητας, δεν έχει

περιληφθεί σε ένα εθνικό κατάλογο που αναφέρεται στο άρθρο 4, παράγραφος 1, ενώ, βάσει προσφόρων και αξιοπίστων επιστημονικών πληροφοριών, φαίνεται απαραίτητη η διατήρηση του εν λόγω τύπου φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή η επιβίωση του εν λόγω είδους προτεραιότητας, κινείται μια διαδικασία διμερούς συνεννόησης μεταξύ του εν λόγω κράτους μέλους και της Επιτροπής για να αντιπαραβληθούν τα επιστημονικά δεδομένα που χρησιμοποίησαν τα δύο μέρη.

2. Αν η διαφορά δεν έχει επιλυθεί μέσα σε μία εξάμηνη περίοδο συνεννοήσεων, η Επιτροπή διαβιβάζει στο Συμβούλιο πρόταση σχετικά με την επιλογή του εν λόγω τόπου ως τόπου κοινοτικής σημασίας.

3. Το Συμβούλιο αποφασίζει με ομοφωνία εντός τριμήνου από την ημερομηνία υποβολής της πρότασης.

4. Κατά την περίοδο συνεννόησης και εν αναμονή της απόφασης του Συμβουλίου, ο οικείος τόπος υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 2.»

3 Το άρθρο 6, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας περί οικοτόπων ορίζει:

«2. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης 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 ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας.

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, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη.

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.

Όταν ο τόπος περί του οποίου πρόκειται είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, ή, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί σημαντικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

4 Σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων:

«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.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

5 Εκτιμώντας ότι το διάταγμα 357 του Προέδρου της Δημοκρατίας, της 8ης Σεπτεμβρίου 1997 (GURI αριθ. 248, supplemento ordinario αριθ. 219/L, της 23ης Οκτωβρίου 1997, στο εξής: προεδρικό διάταγμα), που της είχαν διαβιβάσει οι ιταλικές αρχές, δεν διασφάλιζε την ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας περί οικοτόπων, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 4 Απριλίου 2000, στην Ιταλική Δημοκρατία έγγραφο οχλήσεως με το οποίο της ζήτησε να υποβάλει τις σχετικές παρατηρήσεις της.

6 Με έγγραφο της 27ης Ιουνίου 2000, η Ιταλική Κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος με το οποίο δήλωνε ότι ήταν ήδη εν γνώσει των επισημανθεισών από την Επιτροπή ανεπαρκειών και ότι η ίδια είχε εντοπίσει και άλλες ανεπάρκειες δυνάμενες να θέσουν σοβαρά προβλήματα κατά το στάδιο εφαρμογής του προεδρικού διατάγματος, ενώ ταυτόχρονα υποστήριξε ότι, ήδη από ενός έτους, είχε αρχίσει διαβουλεύσεις με τις περιφερειακές αρχές με σκοπό την τροποποίηση του εν λόγω διατάγματος.

7 Στις 8 Σεπτεμβρίου 2000, η εν λόγω κυβέρνηση διαβίβασε στην Επιτροπή νέο έγγραφο του Υπουργείου Περιβάλλοντος, με ημερομηνία 29 Αυγούστου 2000, όπου το τελευταίο ανέφερε ότι το σχέδιο ρυθμίσεως για την τροποποίηση του προεδρικού διατάγματος είχε ήδη εγκριθεί και ότι οποιαδήποτε μεταγενέστερη τροποποίηση που θα γινόταν κατά τη διάρκεια της διαδικασίας αναθεωρήσεως και εγκρίσεώς του θα γνωστοποιούνταν στην Επιτροπή.

8 Με έχοντας λάβει καμιά άλλη πληροφορία σχετικά με την θέσπιση της ρυθμίσεως για την τροποποίηση του προεδρικού διατάγματος, η Επιτροπή απηύθυνε, στις 25 Ιουλίου 2001, στην Ιταλική Δημοκρατία αιτιολογημένη γνώμη με την οποία επανέλαβε τις αιτιάσεις που είχε εκθέσει στο έγγραφο οχλήσεως και κάλεσε το εν λόγω κράτος μέλος να λάβει τα μέτρα που ήσαν αναγκαία για τη συμμόρφωσή του προς την εν λόγω γνώμη εντός προθεσμίας δύο μηνών υπολογιζομένων από της κοινοποιήσεώς της.

9 Μη έχοντας λάβει καμιά απάντηση από τις ιταλικές αρχές, η Επιτροπή αποφάσισε την άσκηση της υπό κρίση προσφυγής.

Επί της προσφυγής

10 Η Ιταλική Δημοκρατία δεν αρνείται τις αιτιάσεις που της προσάπτονται. Εξάλλου, έχει προβλέψει να τροποποιήσει, υπό την υποδεικνυόμενη από την Επιτροπή κατεύθυνση, ιδίως τα άρθρα 5 και 6 του προεδρικού διατάγματος που αφορούν, αντιστοίχως, την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον ορισμένων σχεδίων και την προστασία ζωνών εκτός των ζωνών ειδικής προστασίας, καθώς και την προσθήκη στο εν λόγω διάταγμα ενός νέου άρθρου 4a με το οποίο θα μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο το άρθρο 5 της οδηγίας περί οικοτόπων. Όμως, το ζήτημα της αρμόδιας για την ανάληψη της σχετικής δράσης αρχής φέρει τις περιφέρειες αντιμέτωπες με το ιταλικό κράτος.

11 Συναφώς, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία, η ύπαρξη μιας παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται με βάση την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιαζόταν κατά το πέρας της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας (βλ., μεταξύ άλλων, την απόφαση της 6ης Δεκεμβρίου 2001, C-148/00, Επιτροπή κατά Ιταλίας, Συλλογή 2001, σ. I-9823, σκέψη 7) καθώς και ότι ένα κράτος

μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής εννόμου τάξεώς του προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη εφαρμογής μιας οδηγίας εντός της ταχθείσας προθεσμίας (βλ., υπό την έννοια αυτή, τις αποφάσεις της 8ης Μαρτίου 2001, C-276/98, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, Συλλογή 2001, σ. I-1699, σκέψη 20, και της 28ης Νοεμβρίου 2002, C-392/01, Επιτροπή κατά Ισπανίας, που δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 9).

12 Πάντως, το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν επιτρέπει τον αποκλεισμό από το πεδίο εφαρμογής σχεδίων μη κατά τρόπο άμεσο συνδεομένων ή αναγκαίων για τη διαχείριση των τοποθεσιών, εφόσον αυτά είναι δυνατόν να θίγουν σοβαρώς τους τελευταίους. Το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει, μεταξύ άλλων, ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, αυτής εφαρμόζεται στις ζώνες ειδικής προστασίας που έχουν καθορισθεί δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202). Όσο για το άρθρο 5 της οδηγίας περί οικοτόπων, τούτο ορίζει ότι, κατά την περίοδο της διμερούς συνεννοήσεως μεταξύ του κράτους μέλους και της Επιτροπής και εν αναμονή εκδόσεως αποφάσεως του Συμβουλίου, η οικεία τοποθεσία πρέπει να υπόκειται στο καθεστώς της προβλεπόμενης από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της εν λόγω οδηγίας προστασίας.

13 Δεδομένου ότι η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των άρθρων 5, 6 και 7 της οδηγίας περί οικοτόπων δεν έχει πλήρως πραγματοποιηθεί εντός της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, η ασκηθείσα από την Επιτροπή προσφυγή κρίνεται βάσιμη.

14 Επομένως, διαπιστώνεται ότι η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας ένα μέτρο για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας περί οικοτόπων το οποίο

— αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια τα οποία, ενώ είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις τις τοποθεσίες κοινοτικού ενδιαφέροντος, διαφέρουν αυτών που απαριθμούνται στην ιταλική νομοθεσία σχετικά με τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών που αφορούν τη μελέτη της επιδράσεως στο περιβάλλον,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας, της υποχρεώσεως που υπέχουν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους να θεσπίσουν τα ενδεδειγμένα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών καθώς και των διαταραχών που θίγουν τα είδη για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν καθοριστεί, και τούτο στο μέτρο που οι εν λόγω διαταραχές μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση ενόψει των στόχων της οδηγίας 92/43,

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων διατηρήσεως που μνημονεύονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής όσον αφορά τις τοποθεσίες που μνημονεύονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5, 6 και 7 της εν λόγω οδηγίας.

Επί των δικαστικών εξόδων

15 Σύμφωνα με το άρθρο 69, παράγραφος 2, του Κανονισμού Διαδικασίας, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα εφόσον υπήρξε σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Επιτροπή έχει ζητήσει την καταδίκη της Ιταλικής Δημοκρατίας και η τελευταία ηττήθηκε, πρέπει αυτή να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα.

Για τους λόγους αυτούς,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (τρίτο τμήμα)

αποφασίζει:

1) **Η Ιταλική Δημοκρατία, θεσπίζοντας ένα μέτρο για τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, το οποίο**

— **αποκλείει από το πεδίο εφαρμογής των κανόνων σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον τα σχέδια τα οποία, ενώ είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις τις τοποθεσίες κοινοτικού ενδιαφέροντος, διαφέρουν αυτών που απαριθμούνται στην ιταλική νομοθεσία σχετικά με τη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών που αφορούν τη μελέτη της επιδράσεως στο περιβάλλον,**

— **ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής, όσον αφορά τις ζώνες ειδικής προστασίας, της υποχρεώσεως που υπέχουν οι αρμόδιες αρχές του κράτους μέλους να θεσπίσουν τα ενδεδειγμένα μέτρα ώστε να αποφευχθεί η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών καθώς και των διαταραχών που θίγουν τα είδη για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν καθοριστεί, και τούτο στο μέτρο που οι εν λόγω διαταραχές μπορούν να έχουν σημαντική επίπτωση ενόψει των στόχων της οδηγίας 92/43,**

— ουδόλως προβλέπει τη δυνατότητα εφαρμογής των μέτρων διατηρήσεως που μνημονεύονται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής όσον αφορά τις τοποθεσίες που μνημονεύονται στο άρθρο 5, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας,

παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τα άρθρα 5, 6 και 7 της εν λόγω οδηγίας.

2) Καταδικάζει την Ιταλική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.

Puissochet Gulmann Macken

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 20 Μαρτίου 2003.

Ο Γραμματέας

R. Grass

Ο Πρόεδρος του τρίτου τμήματος

J.-P. Puissochet