ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELLY
της 9ης Οκτωβρίου 1997 *

Περιεχόμενα

I — Εισαγωγή ..... I - 3034

II — Οι συναφείς διατάξεις του κοινοτικού δικαίου ..... I - 3034

III — Η προηγηθείσα της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία ..... I - 3036

IV — Εξέταση του παραδεκτού ..... I - 3037

α) Μη λήψη υπόψη της απαντήσεως του Βασιλείου των Κάτω Χωρών στην αιτιολογημένη γνώμη ..... I - 3037

β) Η φύση της υποχρεώσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας ... I - 3038

γ) Νέοι νομικοί ισχυρισμοί ..... I - 3038

δ) Η λυσιτέλεια μελέτης περί πτηνών που καταρτίστηκε μετά την έκδοση της αιτιολογημένης γνώμης ..... I - 3039

V — Επί της ουσίας ..... I - 3040

α) Επιχειρήματα των διαδίκων ..... I - 3040

i) ριθμός και συνολική επιφάνεια των ΖΕΠ ..... I - 3040

ii) Μείωση του αριθμού των πληθυσμών πτηνών ..... I - 3042

β) Ανάλυση ..... I - 3042

i) Ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας ..... I - 3042

ii) Το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών ..... I - 3045

iii) Η αποδεικτική ισχύς των καταλόγων των σημαντικών από ορνιθολογικής απόψεως ζωνών ..... I - 3048

iv) Η ύπαρξη παραβάσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1 ..... I - 3052

VI — Πρόταση ..... I - 3053

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

I — Εισαγωγή

1. Στο πλαίσιο της παρούσας προσφυγής του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, λόγω παραβάσεως κράτους μέλους, η Επιτροπή επιδιώκει να διαπιστωθεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν εκπλήρωσε επαρκώς την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών [1], να καθορίσει ζώνες ειδικής προστασίας (στο εξής: ΖΕΠ) για τα απειλούμενα είδη αγρίων πτηνών. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής και αποκρούει τα επί της ουσίας επιχειρήματα της Επιτροπής.

II — Οι συναφείς διατάξεις του κοινοτικού δικαίου

2. Το Δικαστήριο γνωρίζει καλώς τη δομή και τους σκοπούς της οδηγίας [2], κατωτέρω δε θα αναφέρω μόνο εκείνες τις διατάξεις που αφορούν άμεσα την παρούσα υπόθεση.

3. Μετά την περιγραφή του πλαισίου, εντός του οποίου εκδόθηκε η οδηγία, και του γενικού περιεχομένου της, στις αιτιολογικές της σκέψεις τονίζεται 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 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 (...) να συντονιστούν με σκοπό τη δημιουργία ενός συναφούς δικτύου» (ένατη αιτιολογική σκέψη).

4. Το άρθρο 1 συμπληρώνεται από το άρθρο 2, το οποίο 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 σ' ένα επίπεδο που να ανταποκρίνεται ιδιαίτερα στις οικολογικές, επιστημονικές και μορφωτικές απαιτήσεις, λαμβάνοντας, ωστόσο, υπόψη τις οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις.»

5. Οι κύριες ουσιαστικές διατάξεις που αμφισβητούνται εν προκειμένω είναι τα άρθρα 3 και 4. Τα κράτη μέλη υποχρεούνται, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 1, 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»· οφείλουν να εκπληρώνουν τις υποχρεώσεις αυτές «λαμβάνοντας υπόψη τις αναφερόμενες στο άρθρο 2 απαιτήσεις». Το άρθρο 3, παρά-

1 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202, στο εξής: οδηγία.

2 — Λεπτομερέστερη αναφορά γίνεται στα σημεία 11 έως 23 των προτάσεών μου στην υπόθεση C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-3805, στο εξής: απόφαση RSPB).

γραφος 2, αναφέρει λεπτομερώς τα βασικά μέτρα για την επίτευξη των σκοπών της προηγουμένης παραγράφου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η «δημιουργία ζωνών προστασίας» και η «συντήρηση και διευθέτηση σύμφωνα με τις οικολογικές απαιτήσεις των οικοτόπων που βρίσκονται στο εσωτερικό και στο εξωτερικό των ζωνών προστασίας».

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

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

6. Το άρθρο 4, που είναι η βασική διάταξη εν προκειμένω, πρέπει να παρατεθεί ολόκληρη:

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.

«1. Για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα I προβλέπονται μέτρα ειδικής διατηρήσεως, που αφορούν τον οικότοπό τους, για να εξασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών αυτών στη ζώνη εξαπλώσεώς τους.

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 διαχειμάνσεως, 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.

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·

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 παράγραφους 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 παράγραφους 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.»

7. Το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας τροποποιήθηκε με το άρθρο 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας [3], η τροποποίηση όμως αυτή δεν αμφισβητείται ευθέως στην παρούσα υπόθεση.

8. Σύμφωνα με το άρθρο 18, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να «θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις, για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία εντός δύο ετών από την κοινοποίησή της». Για το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η προθεσμία αυτή έληξε στις 6 Απριλίου 1981 [4].

III — Η προηγηθείσα της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

9. Στις 25 Σεπτεμβρίου 1989, η Επιτροπή απέστειλε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών έγγραφο οχλήσεως εκθέτοντας τρεις φερόμενες παραβάσεις της Συνθήκης και της οδηγίας· μόνον η πρώτη από τις παραβάσεις αυτές, η οποία αφορά τη φερομένη παράλειψη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών να κατατάξει επαρκή αριθμό ΖΕΠ, εξακολουθεί να προβάλλεται στο πλαίσιο της παρούσας διαδικασίας. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών απέκρουσε τις φερόμενες παραβάσεις με το από 29 Δεκεμβρίου 1989 απαντητικό του έγγραφο.

10. Στις 14 Ιουνίου 1993, η Επιτροπή απέστειλε στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών αιτιολογημένη γνώμη προσάπτοντάς του εκ νέου ότι δεν είχε καθορίσει επαρκείς ΖΕΠ για τα απειλούμενα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι της οδηγίας. Το έγγραφο αυτό τάσσει προθεσμία δύο μηνών από της κοινοποιήσεώς του προκειμένου το Βασίλειο των Κάτω Χωρών να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται ότι απάντησε στην αιτιολογημένη γνώμη (έγγραφο της 1ης Δεκεμβρίου 1993, παράρτημα 1 του

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

4 — Απόφαση της 13ης Οκτωβρίου 1987, 236/85, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 3989, σκέψη 2).

υπομνήματος αντικρούσεως)· η Επιτροπή δηλώνει ότι ουδέποτε έλαβε απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη. Η παρούσα διαδικασία κινήθηκε με δικόγραφο που πρωτοκολλήθηκε στη Γραμματεία του Δικαστηρίου στις 5 Ιανουαρίου 1996.

IV — Εξέταση του παραδεκτού

11. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών αμφισβητεί το παραδεκτό της προσφυγής για τέσσερις διαφορετικούς λόγους.

α) *Μη λήψη υπόψη της απαντήσεως του Βασιλείου των Κάτω Χωρών στην αιτιολογημένη γνώμη*

12. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι η Επιτροπή, μη λαμβάνοντας υπόψη την απάντησή του στην αιτιολογημένη γνώμη, προσέβαλε τα δικαιώματα άμυνας και ότι η προσφυγή είναι, επομένως, απαράδεκτη στο σύνολό της. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το μόνο νέο στοιχείο στο από 1η Δεκεμβρίου 1993 έγγραφο του Βασιλείου των Κάτω Χωρών είναι η μνεία ότι τρεις νέες ΖΕΠ είχαν οριστεί — περιλαμβανομένης της Deurnese Peel η οποία ρητώς είχε αναφερθεί στην αιτιολογημένη γνώμη — και ότι είχε λάβει υπόψη στην προσφυγή της τη νέα κατάσταση πραγμάτων. Υποστηρίζει επί πλέον ότι η ταχθείσα με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμία χρησιμεύει μάλλον για να δοθεί στο κράτος μέλος αποδέκτη μια τελευταία ευκαιρία για να συμμορφωθεί προς τους κοινοτικούς κανόνες, παρά για να μπορέσει αυτό να επαναλάβει την άποψή του. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών απαντά ότι το έγγραφο περιείχε επίσης νομικά επιχειρήματα, τα οποία η Επιτροπή δεν έλαβε υπόψη, για να δικαιολογήσει ειδικότερα τον μη χαρακτηρισμό ως ΖΕΠ ορισμένων μεμονωμένων τοποθεσιών και ότι η Επιτροπή όφειλε τουλάχιστον να ρωτήσει την Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών γιατί, ενώ είχε ζητήσει δύο παρατάσεις της προθεσμίας προς απάντηση στην αιτιολογημένη γνώμη, δεν το έπραξε.

13. Για να επιτύχει την αποδοχή του σημείου αυτού, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών θα πρέπει να αποδείξει ότι το άρθρο 169 της Συνθήκης πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαιτεί από την Επιτροπή να λαμβάνει υπόψη οποιαδήποτε απάντηση σε αιτιολογημένη γνώμη που ένα κράτος μέλος μπορεί να υποβάλει. Δεν θεωρώ ότι η διάταξη αυτή περιέχει τέτοια απαίτηση. Μόνον οσάκις το οικείο κράτος μέλος *συμμορφώνεται* προς τη γνώμη εντός της ταχθείσας από την Επιτροπή προθεσμίας, η τελευταία δεν μπορεί να κινήσει διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου [5]. Ενώ είναι αληθές ότι το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η Επιτροπή υποχρεούται να λαμβάνει υπόψη στην αιτιολογημένη γνώμη της τις παρατηρήσεις του καθού κράτους μέλους επί του εγγράφου οχλήσεως [6], εντούτοις η υποχρέωση αυτή στηρίζεται ευθέως στο γράμμα του άρθρου 169 και δεν ενισχύει εν προκειμένω τη θέση του Βασίλειου των Κάτω Χωρών. Ομοίως, παρόλον ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ορθώς είπε ότι η πριν από την άσκηση της προσφυγής διαδικασία σκοπό έχει «να παράσχει στο περί ου πρόκειται κράτος μέλος τη δυνατότητα, αφενός, να συμμορφωθεί προς τις απορρέουσες από το κοινοτικό δίκαιο υποχρεώσεις του και, αφετέρου, να προβάλει λυσιτελώς τους αμυντικούς του ισχυρισμούς κατά των αιτιάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή» [7], αυτό ουδόλως

5 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 31ης Μαρτίου 1992, C-362/90, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1992, σ. I-2353).

6 — Διάταξη της 11ης Ιουλίου 1995, C-266/94, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1995, σ. I-1975).

7 — Απόφαση της 2ας Ιουλίου 1996, C-473/93, Επιτροπή κατά Λουξεμβούργου (Συλλογή 1996, σ. I-3207, σκέψη 19).

επηρεάζει το παραδεκτό της παρούσας προσφυγής. Όντως, αν ευσταθούσε η άποψη του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, ένα κράτος μέλος θα μπορούσε πράγματι να εμποδίσει την Επιτροπή να φέρει την υπόθεση ενώπιον του Δικαστηρίου αρνούμενο απλούστατα να απαντήσει στην αιτιολογημένη γνώμη. Επομένως, η γνώμη μου είναι ότι η ένσταση απαραδέκτου του Βασιλείου των Κάτω Χωρών πρέπει να απορριφθεί ως προς το σημείο αυτό.

β) *Η φύση της υποχρεώσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας*

14. Ο δεύτερος ισχυρισμός του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, σχετικά με το παραδεκτό της παρούσας προσφυγής, έγκειται στο ότι η φερομένη παράβαση δεν αποτελείται από μία μοναδική πράξη ή παράλειψη, αλλά μάλλον από ένα σύνολο παραβάσεων όσον αφορά την υποχρέωση λήψεως ατομικών αποφάσεων περί κατατάξεως. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι η Επιτροπή δεν εξακρίβωσε ειδικές παραβάσεις της υποχρεώσεως κατατάξεως που προβλέπεται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, δεν του ήταν δυνατόν να απαντήσει στις κατηγορίες αυτές απαντώντας στο έγγραφο οχλήσεως ή στην αιτιολογημένη γνώμη. Η αμφισβήτηση του παραδεκτού ως προς το σημείο αυτό έχει, κατά τη γνώμη μου, σχέση με την ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Επειδή ο ισχυρισμός αυτός αφορά την ουσία των αιτιάσεων της Επιτροπής, πρέπει, επομένως, να εξεταστεί με την ουσία.

γ) *Νέοι νομικοί ισχυρισμοί*

15. Τρίτον, το καθού ισχυρίζεται ότι η αιτίαση της Επιτροπής σχετικά με την ανεπάρκεια της συνολικής επιφανείας των ΖΕΠ και την ποιοτική ανεπάρκειά τους, καθώς και ορισμένες ειδικές αιτιάσεις σχετικά με την Friesian IJsselmeer και τις Hooge Platen στη δυτική Scheldt διατυπώθηκαν για πρώτη φορά με το δικόγραφο της προσφυγής και ότι, επομένως, αυτό δεν μπορούσε να απαντήσει σ' αυτές στο πριν από την άσκηση της προσφυγής στάδιο.

16. Με το έγγραφό της οχλήσεως, η Επιτροπή αναφέρθηκε ρητά στην υποχρέωση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών να εξασφαλίσει ότι ο αριθμός και η έκταση των ζωνών που έχουν καταταγεί εντός των κρατών μελών συμφωνούν με το άρθρο 4 και παρέθεσε δύο παραδείγματα ζωνών (το Markermeergebied και την Deurnese Peel) οι οποίες, κατ' αυτήν, έπρεπε να καταταγούν. Όλες αυτές οι εκτιμήσεις επαναλήφθηκαν στην αιτιολογημένη γνώμη. Θεωρώ ότι η προσφυγή είναι παραδεκτή στο μέτρο που προβάλλει παράβαση των υποχρεώσεων που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, διότι δεν κατέταξε επαρκή συνολική επιφάνεια ΖΕΠ. Λαμβάνοντας υπόψη τον γενικό χαρακτήρα της διατυπουμένης στο δικόγραφο της προσφυγής αιτιάσεως, με την οποία καλείται το Δικαστήριο να διαπιστώσει παράβαση της οδηγίας καθώς και των άρθρων 5 και 189 της Συνθήκης για τον μόνο λόγο ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν υπέδειξε επαρκείς ΖΕΠ, συμφωνώ με την Επιτροπή ότι οι αναφορές στην Friesian IJsselmeer και τις Hooge Platen αποτελούν απλώς παραδείγματα προς επεξήγηση της φερομένης παραβάσεως και ότι το Δικαστήριο δεν καλείται να προβεί σε

ειδικές διαπιστώσεις σε σχέση με εκάστη των περιοχών αυτών.

17. Εντούτοις, στο μέτρο που οι αιτιάσεις της Επιτροπής αφορούν τη χρηματοδότηση που το Βασίλειο των Κάτω Χωρών έλαβε για τις δύο αυτές ζώνες βάσει του κανονισμού (ΕΟΚ) 1872/84 του Συμβουλίου, της 28ης Ιουνίου 1984, περί κοινοτικών δράσεων για το περιβάλλον [8], θεωρώ ότι οι αιτιάσεις είναι απαράδεκτες, δεδομένου ότι καμία από τις δύο αυτές περιοχές δεν αναφέρεται ούτε στο έγγραφο οχλήσεως ούτε στην αιτιολογημένη γνώμη [9].

δ) *Η λυσιτέλεια μελέτης περί πτηνών που καταρτίστηκε μετά την έκδοση της αιτιολογημένης γνώμης*

18. Το τελευταίο σημείο της ενστάσεως απαραδέκτου που υπέβαλε το καθού αφορά την κατά την άποψη της Επιτροπής λυσιτέλεια μελέτης περί απογραφής των σημαντικών ζωνών για πτηνά στις Κάτω Χώρες, η οποία δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο 1994 (στο εξής: έγγραφο IBA94), δηλαδή περίπου δεκαοκτώ μήνες μετά την αποστολή της αιτιολογημένης γνώμης στο καθού κράτος μέλος. Αυτό υποστηρίζει ότι, δεδομένου ότι δεν μπορούσε να σχολιάσει τον κατάλογο αυτό στο στάδιο πριν από την άσκηση της προσφυγής, η Επιτροπή δεν έπρεπε να στηριχθεί σ' αυτό για να αποδείξει την ύπαρξη παραβάσεως της οδηγίας.

19. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι οι ισχυρισμοί της βασίζονται στην προηγούμενη μελέτη του 1989 και ότι δεν ήταν αναγκαίο να επικαλεστεί το έγγραφο IBA94. Εκφράζει την έκπληξή της για το γεγονός ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών μπορεί να έχει αντιρρήσεις για την εκ μέρους της παράθεση όλων των διαθεσίμων επιστημονικών αποδείξεων και, ιδίως, της πλέον πρόσφατης πηγής της οποίας η επιστημονική αξία δεν αμφισβητείται εν προκειμένω.

20. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «η ύπαρξη παραβάσεως πρέπει να εκτιμάται σε σχέση με την κατάσταση του κράτους μέλους όπως αυτή παρουσιάζεται κατά τη λήξη της προθεσμίας που έταξε η αιτιολογημένη γνώμη και οι μεταβολές που επέρχονται στη συνέχεια δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο» [10]. Η προθεσμία αυτή έληξε δύο μήνες μετά την ημερομηνία της κοινοποιήσεως της αιτιολογημένης γνώμης στην Ολλανδική Κυβέρνηση, δηλαδή στις 14 Αυγούστου 1993. Στο μέτρο που το έγγραφο IBA94 αναφέρεται στην κατάσταση στις Κάτω Χώρες πριν από την ημερομηνία αυτή, κατά τη γνώμη μου, θα αρκούσε ως απόδειξη για την ύπαρξη της φερομένης παραβάσεως της οδηγίας. Εντούτοις, η Επιτροπή δεν προσπάθησε να υποστηρίξει ότι το έγγραφο αυτό, ή οποιοδήποτε τμήμα του, αναφέρεται στην προγενέστερη χρονική περίοδο.

8 — ΕΕ 1984, L 176, σ. 1.

9 — Εν πάση περιπτώσει, ο ισχυρισμός της Επιτροπής φαίνεται να αφορά μάλλον τη μη συμμόρφωση προς την από 27 Μαΐου 1987 απόφασή της παρά παράβαση της οδηγίας.

10 — Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-302/95, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1996, σ. I-6765, σκέψη 13).

Επομένως, έχω τη γνώμη ότι η Επιτροπή δεν μπορεί να επικαλείται το έγγραφο IBA94 για να αποδείξει τη φερομένη παράβαση, δεδομένου ότι αυτό αναφέρεται στην κατάσταση στις Κάτω Χώρες σε μεταγενέστερη χρονική περίοδο από εκείνη που η αιτιολογημένη γνώμη έταξε στο καθού για να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του.

21. Η Επιτροπή υποστήριξε επίσης ότι οι καταταγείσες από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ΖΕΠ δεν είναι σύμφωνες με τα ποιοτικά κριτήρια που καθορίζει η οδηγία. Υποστηρίζει ιδίως ότι η συγκαταρίθμηση σε αυτές τις ζώνες των λιμνών και βάλτων γλυκού νερού και των ρικοτόπων είναι ανεπαρκής. Η μόνη απόδειξη που η Επιτροπή προσκόμισε προς στήριξη της ειδικής αυτής αιτιάσεως έχει ληφθεί από το έγγραφο IBA94 και είναι, επομένως, κατά τη γνώμη μου, απαράδεκτη.

V — Επί της ουσίας

α) *Επιχειρήματα των διαδίκων*

22. Οι αιτιάσεις της Επιτροπής έχουν γενικό χαρακτήρα, δηλαδή, ότι οι Κάτω Χώρες δεν συμμορφώθηκαν επαρκώς με την υποχρέωση που τους επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Κατά τη γνώμη της, η διάταξη αυτή απαιτεί από τα κράτη μέλη να υποδεικνύουν επαρκείς ΖΕΠ προκειμένου να προσφέρουν επαρκή προστασία σε όλα τα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι. Το γεγονός ότι ο πληθυσμός ορισμένων από τα είδη αυτά μειώθηκε εντός δεδομένου κράτους μέλους επιτρέπει να υποτεθεί ότι η εν λόγω υποχρέωση δεν εκπληρώθηκε ορθώς. Η Επιτροπή στηρίζει την άποψή της κυρίως σε δύο στοιχεία, αμφισβητηθέντα αμφότερα από το καθού, με την υποστήριξη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας.

i) Αριθμός και συνολική επιφάνεια των ΖΕΠ

23. Μια μελέτη ολοκληρωθείσα το 1989 από το Διεθνές Συμβούλιο για τη Διαφύλαξη των Πτηνών (στο εξής: έγγραφο IBA89) αναγνώρισε 70 τοποθεσίες στις Κάτω Χώρες, καλύπτουσες έκταση 797 920 εκταρίων, ως δυνάμενες να καταταγούν βάσει ορνιθολογικών κριτηρίων. Το έγγραφο IBA94, το οποίο αποτελεί ενημερωμένη έκδοση του εγγράφου IBA89, το οποίο συντάχθηκε από ορισμένο αριθμό ολλανδικών οργανώσεων και δημοσιεύθηκε τον Δεκέμβριο 1994, αναγνώρισε 87 τοποθεσίες, καλύπτουσες 1 089 357 εκτάρια, δυνάμενες να καταταγούν ως ΖΕΠ. Ένας πίνακας που καταρτίστηκε από το ολλανδικό Υπουργείο Γεωργίας και Αλιείας το 1991, το αξιόπιστο του οποίου αμφισβητείται από την Επιτροπή, αναγνωρίζει 53 κατάλληλες τοποθεσίες καλύπτουσες 398 180 εκτάρια.

24. Κατά την Επιτροπή, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών κατέταξε 23 ΖΕΠ με συνολική έκταση 327 602 εκταρίων. Κατά τη γνώμη της, αυτό προδήλως υπολείπεται από ποσοτικής απόψεως της υποχρεώσεως που απορρέει από το άρθρο 4, παράγραφος 1. Οι καταταγείσες 23 ΖΕΠ καλύπτουν 33 από τις τοποθεσίες που απαριθμούνται στο έγγραφο IBA89, δηλαδή λιγότερο του 50 % των αναγνωρισθεισών 70 τοποθεσιών, ενώ η καταταγείσα έκταση επίσης υπολείπεται πλέον του 50 % εκείνης που αναφέρεται στο έγγραφο IBA89. Επί πλέον, δεδομένου ότι μία μόνο ΖΕΠ, η Waddenzee, εκτείνεται μόνη της περίπου σε

250 000 εκτάρια, οι υπόλοιπες ΖΕΠ καλύπτουν μόνον 77 602 εκτάρια, πράγμα το οποίο δεν αρκεί για να διασφαλιστεί επαρκής προστασία μεγάλου αριθμού των απαριθμουμένων στο παράρτημα I ειδών. Η έκταση των παραβάσεων του Βασιλείου των Κάτω Χωρών από την άποψη αυτή φαίνεται ακόμη πιο εντυπωσιακή υπό το φως του εγγράφου IBA94: μόνον 35 από τις 87 τοποθεσίες που μπορούν να καταταγούν, αποτελούσες λιγότερο από το ένα τρίτο της συνολικής οικείας επιφανείας, κατατάχθηκαν.

25. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ισχυρίζεται αμυνόμενο, κυρίως, ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας δεν απαιτεί την κατάταξη δεδομένου αριθμού ή συνολικής επιφανείας ΖΕΠ. Κατά τη γνώμη του, η δημιουργία των ΖΕΠ αποτελεί ένα μόνον από τα μέτρα που ένα κράτος μέλος μπορεί να λάβει για την εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1· η παράβαση της διατάξεως αυτής μπορεί να συντελεστεί μόνον αν ένα κράτος μέλος δεν λάβει κανένα μέτρο διαφυλάξεως. Επομένως, αποφασιστική σημασία έχει το σύνολο των θεσπισθέντων μέτρων για μια συγκεκριμένη τοποθεσία. Το καθού παρέχει έναν κατάλογο άλλων μέτρων διαφυλάξεως συναφών στο πλαίσιο αυτό, όπως είναι ο Wet houdende voorziening in het belang van de natuurbescherming του 1967 (νόμος περί της διατηρήσεως της φύσεως) [11], η απόκτηση τοποθεσιών από οργανισμούς διατηρήσεως της φύσεως, οι συμβάσεις διαχειρίσεως της φύσεως που συνήψε με τις γεωργικές επιχειρήσεις, η κατάταξη υδατίνων ζωνών δυνάμει της συμβάσεως περί των υδατίνων ζωνών διεθνούς σημασίας (Σύμβαση Ramsar) [12] και τα προγράμματα των Κάτω Χωρών για τη διατήρηση πτηνών.

11 — *Sibl.* 572, 1967.

12 — Τόμος 996 της σειράς των Συνθηκών των Ηνωμένων Εθνών, 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 οικοτόπων τους (ΟΙ 1975, L 21, σ. 24).

26. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών καταλήγει ότι το 40 % της συνολικής επιφανείας των εδαφών και 40 από τις 87 τοποθεσίες (46 %) που απαριθμούνται στο έγγραφο IBA94 τυγχάνουν μέτρων διατηρήσεως της φύσεως. Επί πλέον, αναφέροντας μόνο δύο ειδικές τοποθεσίες που θα έπρεπε να έχουν καταταγεί, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπερέβη το περιθώριο εκτιμήσεως που του αναγνωρίζει η οδηγία για να επιλέξει «τα εδάφη τα πιο κατάλληλα»: το Δικαστήριο δέχθηκε ότι τα κράτη μέλη μπορούν καλύτερα απ' ό,τι η Επιτροπή να καθορίσουν ποια από τα είδη που παρατίθενται στο παράρτημα I ζουν στο έδαφός τους. Ούτε η Επιτροπή αμφισβήτησε το βάσιμο των κριτηρίων επιλογής των ΖΕΠ που εφάρμοσε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών: το γεγονός ότι έκαστος των τριών καταλόγων που αναφέρθηκαν είναι διαφορετικός αποδεικνύει ότι η εφαρμογή τέτοιων κριτηρίων μπορεί να έχει διαφορετικά αποτελέσματα και αποτελέσματα τα οποία διαχρονικώς μπορεί να ποικίλλουν. Υποστηριζόμενο ως προς το σημείο αυτό από την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, το καθού υποστηρίζει ότι ο κανόνας στον οποίο στηρίζεται η Επιτροπή, σύμφωνα με τον οποίο τα κράτη μέλη όφειλαν να κατατάξουν τουλάχιστον το ήμισυ των καταλλήλων τοποθεσιών επί του εδάφους των, δεν υπάρχει στην οδηγία.

27. Η Επιτροπή απαντά ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, δημιουργεί ειδική υποχρέωση κατατάξεως των ΖΕΠ, η οποία δεν μπορεί να αντικατασταθεί από άλλα μέτρα. Υποστηρίζει επίσης ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν απέδειξε ότι τα μέτρα που επικαλείται παρέχουν επαρκή βαθμό προστασίας στα οικεία είδη.

ii) Μείωση του αριθμού των πληθυσμών πτηνών

28. Ως απόδειξη της ανεπάρκειας των κανόνων προστασίας που θέσπισε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Επιτροπή παραθέτει εννέα είδη απειλουμένων πτηνών, των οποίων ο αριθμός μειώθηκε κατά 50 % μεταξύ 1981 και 1990, τα οποία συνήθως απαντούν σε ζώνες που απαριθμούνται στο έγγραφο IBA94, αλλά δεν προστατεύονται ως ΖΕΠ. Ενώ δέχεται ρητώς ότι μια μείωση του πληθυσμού των πτηνών δεν δικαιολογεί καθεαυτή το συμπέρασμα ότι ένα κράτος μέλος δεν εκπλήρωσε τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, ιδίως όσον αφορά τα διαχειμάζοντα είδη, υποστηρίζει ότι ένα τέτοιο συμπέρασμα δικαιολογείται σε σχέση με τα επιδημητικά είδη, όπως είναι ο λειροπετεινός (Tetrao tetrix) και η τρανομουγγάνα (Botauris stellaris). Η Επιτροπή επικαλείται την υπόθεση Marismas de Santoña για να αποδείξει ότι η υποχρέωση προστασίας των απειλουμένων ειδών προϋφίσταται οποιασδήποτε μειώσεως του αριθμού τους [13].

29. Το καθού υποστηρίζει ότι οι πληθυσμοί πτηνών υπόκεινται, εκ φύσεως, σε μεταβολή, παραθέτει δε οκτώ είδη των οποίων ο πληθυσμός αυξήθηκε σε σημαντικό ποσοστό και ένα είδος, τον αργυροτσικνιά (Egretta alba), που θεάθηκε στις Κάτω Χώρες για πρώτη φορά. Ισχυρίζεται επί πλέον, όσον αφορά τα είδη που ανέφερε η Επιτροπή, ότι τέσσερα από αυτά διαχειμάζουν στους αφρικανικούς βάλτους του Sahel, και ότι η μείωση των πληθυσμών μπορεί να οφείλεται στην εκεί επικρατούσα κατάσταση: οι πληθυσμοί όλων των αναφερθέντων ειδών μειώθηκαν στις περισσότερες από τις ευρωπαϊκές χώρες και είναι άδικο να καταλογίζεται η κατάσταση αυτή μόνο στις Κάτω Χώρες. Εν πάση περιπτώσει, η κατάταξη σε ΖΕΠ δεν προσφέρει καμία εγγύηση κατά της μειώσεως των πληθυσμών, όπως αποδεικνύει η περίπτωση της τρανομουγγάνας. Παρόλον ότι πλέον του 10 % του πληθυσμού τους στις Κάτω Χώρες απαντά ήδη στις ΖΕΠ, ο συνολικός πληθυσμός τους έχει σημαντικά μειωθεί κατά τη διάρκεια της υπό κρίση περιόδου. Ο πληθυσμός πέντε από τα παρατεθέντα είδη, συμπεριλαμβανομένου του λειροπετεινού, σταθεροποιήθηκε κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών.

β) *Ανάλυση*

i) Ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας

30. Πρέπει κατ' αρχάς να ευρεθεί ποια είναι η ορθή ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η κατάταξη σε ΖΕΠ αποτελεί σημαντικό μέτρο διατηρήσεως, αλλά δεν καθίσταται υποχρεωτική με τη διάταξη αυτή: η παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1, μπορεί να προσαφθεί μόνο σε κράτος μέλος το οποίο δεν θέσπισε κανένα ειδικό μέτρο διατηρήσεως. Από την άποψη αυτή, η απλή διαπίστωση ότι ένα κράτος μέλος κατέταξε λιγότερο από το 50 % των εδαφών σε αριθμό και επιφάνεια δεν μπορεί να αρκεί για να αποδειχθεί ότι το εν λόγω κράτος μέλος παρέβη τις υπο-

13 — Απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-4221, σκέψη 15).

χρεώσεις που υπέχει από την οδηγία. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών περιγράφει ορισμένα άλλα μέτρα διατηρήσεως που έλαβε και υποστηρίζει ότι τα μέτρα αυτά θέτουν σε εφαρμογή την οδηγία.

31. Η Επιτροπή υποστηρίζει μια ριζικά διαφορετική ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1: κατά τη γνώμη της, η διάταξη αυτή δημιουργεί ειδική υποχρέωση δημιουργίας επαρκούς αριθμού ΖΕΠ, οι οποίες να καλύπτουν επαρκή συνολική επιφάνεια, προκειμένου να διασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των ειδών του παραρτήματος Ι στη ζώνη εξαπλώσεώς τους. Ενώ εκτιμά ότι ο καλύτερος τρόπος συμμορφώσεως προς την υποχρέωση αυτή θα ήταν κάθε κράτος μέλος να κατατάσσει όλες τις ζώνες που παρατίθενται στα έγγραφα IBA89 και IBA94, δέχεται ότι οι υποχρεώσεις τις οποίες επιβάλλει η οδηγία δεν εκτείνονται τόσο πολύ και ότι τα κράτη μέλη διαθέτουν συναφώς ορισμένο περιθώριο εκτιμήσεως. Πάντως, το γεγονός ότι δεν κατατάχθηκε τουλάχιστον το 50 %, σε αριθμό και σε επιφάνεια, των περιοχών που παρατίθενται στους καταλόγους των σημαντικών ζωνών πτηνών συνιστά προδήλως, κατ' αυτήν, παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 1.

32. Η αρκετά ακραία άποψη, την οποία προβάλλει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, μου φαίνεται ότι ούτε δικαιολογείται από το γράμμα ή τους σκοπούς της οδηγίας ούτε ενισχύεται από τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου. Η «διαφύλαξη, η συντήρηση και η αποκατάσταση των βιοτόπων και των οικοτόπων», συμπεριλαμβανομένης της δημιουργίας ζωνών προστασίας, αποτελούν υποχρέωση η οποία εφαρμόζεται έναντι *όλων* των ειδών αγριών πτηνών που καλύπτονται από την οδηγία, σύμφωνα με το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α'. Το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 1, απαιτεί όπως τα κράτη μέλη «κατατάσσουν κυρίως σε ζώνες ειδικής προστασίας τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, σε αριθμό και επιφάνεια, για τη διατήρηση των ειδών [που αναφέρονται στο παράρτημα Ι]». Κατά τη γνώμη μου, η λέξη «κυρίως» δείχνει ότι η πρόταση αυτή πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι, μεταξύ των μέτρων που τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν για να εξασφαλίζουν την επιβίωση και αναπαραγωγή των απειλουμένων αυτών ειδών, πρέπει, τουλάχιστον, να κατατάσσουν τα πλέον κατάλληλα εδάφη σε ΖΕΠ. Προκειμένου να συμμορφωθούν πλήρως με τη γενικότερη υποχρέωση του πρώτου εδαφίου του άρθρου 4, παράγραφος 1, μπορεί να υποχρεούνται να κατατάσσουν άλλα εδάφη σε ΖΕΠ και/ή να θεσπίζουν άλλα ειδικά μέτρα διατηρήσεως. Αυτό που έχει εν προκειμένω σημασία είναι ότι τα κράτη μέλη υπέχουν ειδική υποχρέωση κατατάξεως σε ΖΕΠ των *εδαφών που είναι τα πλέον κατάλληλα.*

33. Το λογικό συμπέρασμα της υποστηριζομένης από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών απόψεως, σχετικά με τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, θα ήταν ότι ένα κράτος μέλος θα μπορούσε να αποφύγει την υποχρέωση κατατάξεως των ΖΕΠ αν έκρινε ότι άλλα ειδικά μέτρα διατηρήσεως αρκούσαν για να διασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή των απειλουμένων ειδών. Επομένως, τα κράτη μέλη θα μπορούσαν να αποφύγουν τις υποχρεώσεις που υπέχουν από το άρθρο 4, παράγραφος 4, να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή της φθοράς των οικοτόπων ή των επιζήμιων για τα πτηνά διαταράξεων στις ζώνες προστασίας. Η άποψη αυτή θα καθιστούσε επίσης κενό περιεχομένου το άρθρο 4, παράγραφος 3, αφού δεν θα υπήρχαν ζώνες ειδικής προστασίας για να «[αποτελέσουν] συναφές δίκτυο».

34. Η ερμηνεία του Βασιλείου των Κάτω Χωρών μου φαίνεται ασύμβατη, επίσης, προς τη νομολογία του Δικαστηρίου. Στην υπόθεση Marismas de Santoña, το Βασίλειο της Ισπανίας προσπάθησε να υποστηρίξει ότι η (μερική) κατάταξη της οικείας επιφανείας σε εθνικό δρυμό αρκούσε για να το απαλλάξει από τις υποχρεώσεις που υπείχε από το άρθρο 4, παράγραφος 1, και ότι, εν πάση περιπτώσει, είχε κατατάξει μεγάλο αριθμό άλλων ΖΕΠ στο έδαφός της, εκτάσεως μεγαλύτερης από οποιουδήποτε άλλου κράτους μέλους [14]. Υποστηρίζοντας, στην υπόθεση αυτή, ότι «η κατάταξη [των ΖΕΠ] διέπεται από ορισμένα κριτήρια ορνιθολογικής φύσεως που καθορίζονται από την οδηγία, όπως η παρουσία πτηνών που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι, αφενός, και ο χαρακτηρισμός ενός οικοτόπου ως υγροτόπου, αφετέρου» [15], το Δικαστήριο, κατά τη γνώμη μου, σαφώς ερμήνευσε ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, δημιουργεί αυτοτελή υποχρέωση δημιουργίας των ΖΕΠ και ταυτόχρονα υπέδειξε τις προϋποθέσεις υπό τις οποίες γεννάται η υποχρέωση αυτή. Γενικότερα, το Δικαστήριο έκρινε με την ίδια απόφαση ότι «[τα] άρθρα 3 και 4 της οδηγίας υποχρεώνουν τα κράτη μέλη να διαφυλάττουν, συντηρούν και αποκαθιστούν τους βιοτόπους ως τοιούτους λόγω της οικολογικής τους αξίας» [16], πράγμα το οποίο διευκρινίζει τη βασική σημασία της προστασίας των βιοτόπων στο πλαίσιο της οικονομίας της οδηγίας.

35. Η ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 1, την οποία υποστηρίζει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, ομοίως, δεν λαμβάνει υπόψη τον ειδικό χαρακτήρα της υποχρεώσεως κατατάξεως των ζωνών προστασίας για τα είδη του παραρτήματος Ι, συναφώς δε, θα εφάρμοζε ως προς αυτά το ίδιο καθεστώς με εκείνο που εφαρμόζεται σε άλλα είδη αγρίων πτηνών (συμπεριλαμβανομένων των αποδημητικών ειδών) δυνάμει του άρθρου 3. Το Δικαστήριο απέρριψε ρητώς τη θέση αυτή στην υπόθεση RSPB, κρίνοντας ότι «το άρθρο 4 (...) προβλέπει, τόσο για τα είδη που απαριθμούνται στο παράρτημα Ι όσο και για τα αποδημητικά είδη, ένα ειδικό και ενισχυμένο σύστημα προστασίας, το οποίο δικαιολογείται από το γεγονός ότι πρόκειται, αντιστοίχως, για τα είδη που αντιμετωπίζουν τη μεγαλύτερη απειλή και τα είδη που αποτελούν κοινή κληρονομιά της Κοινότητας» [17].

36. Υπό το πρίσμα των προεκτεθέντων, θεωρώ ότι το τέταρτο εδάφιο του άρθρου 4, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη την αυτοτελή υποχρέωση να κατατάξουν σε ΖΕΠ τα πλέον κατάλληλα εδάφη, λαμβάνοντας υπόψη τις απαιτήσεις για την προστασία των αναφερομένων στο παράρτημα Ι ειδών στο εσωτερικό του εδάφους στο οποίο η οδηγία εφαρμόζεται. Η υποχρέωση αυτή εκτείνεται, κατά τη γνώμη μου, σε *όλα* τα «εδάφη τα πιο κατάλληλα», αλλά όχι κατ' ανάγκη σε όλες τις τοποθεσίες που παρέχουν κατάλληλες συνθήκες διαβιώσεως για τα είδη του παραρτήματος Ι: το Συμβούλιο ούτε απένειμε στα κράτη μέλη τη διακριτική εξουσία *να μη* κατατάσσουν ορισμένες τοποθεσίες ως συγκαταλεγόμενες μεταξύ των πλέον καταλλήλων, ούτε να καθορίζουν ελάχιστο αριθμό των ΖΕΠ που πρέπει να καταταχθούν, όπως είχε προταθεί για την οδηγία περί των οικοτόπων [18]. Αυτό μου φαίνεται συμφυές με τον ιδιαίτερο χαρακτήρα του περιγραφέντος πιο πάνω καθεστώτος που έχει εφαρμογή στα είδη του παραρτήματος Ι: όπως

14 — Απόφαση που προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 13, προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven, σημείο 14 (Συλλογή 1993, σ. I-4249).

15 — Όπ.π., σκέψη 26.

16 — Σκέψη 15.

17 — Προπαρατεθείσα (στην υποσημείωση 2) απόφαση, σκέψη 23.

18 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-57/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, καλουμένη «φράγμα του Leybuchi» (Συλλογή 1991, σ. I-883 και σ. I-914), προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Van Gerven, σημείο 26, υποσημείωση 24.

προκύπτει από την ένατη αιτιολογική σκέψη, πρόκειται για είδη των οποίων η ίδια η επιβίωση κινδυνεύει. Όπως θα δούμε στη συνέχεια, στα κράτη μέλη απόκειται να καθορίσουν τα πιο κατάλληλα εδάφη, σε αριθμό και σε έκταση, βασιζόμενα σε ορνιθολογικά κριτήρια.

37. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει επίσης ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, μάλλον του επιβάλλει να λάβει σειρά ατομικών αποφάσεων για την κατάταξη των τοποθεσιών παρά του δημιουργεί υποχρέωση γενικού χαρακτήρα. Επειδή η Επιτροπή δεν μπόρεσε να αποδείξει, στην περίπτωση οποιασδήποτε συγκεκριμένης τοποθεσίας, παράβαση της υποχρεώσεως κατατάξεως, καταλήγει στο ότι η προσφυγή είναι αβάσιμη.

38. Κατά τη γνώμη μου, το άρθρο 4, παράγραφος 1, δημιουργεί τόσο υποχρεώσεις γενικού χαρακτήρα όσο και ειδικές υποχρεώσεις που αφορούν δεδομένες τοποθεσίες. Ειδικότερα, η απαίτηση να κατατάσσονται σε ΖΕΠ τα πλέον κατάλληλα «σε αριθμό» εδάφη δεν μπορεί να εκτιμηθεί παρά λαμβάνοντας υπόψη το γενικό επίπεδο της τηρήσεως από ένα κράτος μέλος του τετάρτου εδαφίου του άρθρου 4, παράγραφος 1: η αγγλική απόδοση του κριτηρίου αυτού [most suitable (...) in size] είναι ελαφρώς διφορούμενη και φαίνεται ασύμβατη προς την ένατη αιτιολογική σκέψη καθώς και προς ορισμένες από τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις. Το γαλλικό κείμενο, για παράδειγμα, αναφέρει «les plus appropriés (...) en superficie», ενώ το ολλανδικό κείμενο, το οποίο αναφέρει «naar (...) oppervlakte (...) meest geschikte», ενέχει παρόμοιο υπονοούμενο [19]. Ερμηνευόμενο ως αναφερόμενο στην έκταση, το κριτήριο αυτό μπορεί να εφαρμόζεται για να εκτιμάται τόσο από γενικής απόψεως όσο και από ειδικής απόψεως η τήρηση του άρθρου 4, παράγραφος 1. Ομοίως, η απαίτηση όπως τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη τις τάσεις και τις μεταβολές των επιπέδων του πληθυσμού, καθώς και τους βαθμούς προστασίας των ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα Ι σε ολόκληρο το έδαφος επί του οποίου έχει εφαρμογή η οδηγία, επίσης συνηγορεί υπέρ της απόψεως ότι η Επιτροπή μπορεί να κινήσει διαδικασίες κατά κράτους μέλους τόσο για μια γενική παράβαση όσο και για μια ειδική παράβαση της υποχρεώσεως της δημιουργίας των ΖΕΠ: οι τάσεις του πληθυσμού ή οι ευρωπαϊκοί βαθμοί προστασίας είναι λυσιτελείς και για τα δύο είδη υποχρεώσεως.

ii) Το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών

39. Προβλήθηκαν πολλά επιχειρήματα ως προς το περιεχόμενο της διακριτικής εξουσίας που παραχωρείται στο κράτος μέλος κατά την επιλογή των ΖΕΠ. Κατά το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, στηρίζεται επί συγκεκριμένης εκτιμήσεως του κατά πόσο μια δεδομένη τοποθεσία συγκαταλέγεται στα πλέον κατάλληλα εδάφη, όλες δε οι προηγούμενες υποθέσεις των οποίων επελήφθη το Δικαστήριο αφορούσαν το κατά

19 — Το δανικό κείμενο [«til (...) udstrækning er bedst egnede»], το γερμανικό κείμενο [«die (...) flächenmäßig geeignetsten Gebiete»], το ιταλικό κείμενο [«i (...) più idonei (...) in superficie»], το ελληνικό κείμενο [«τα πιο κατάλληλα, σε (...) επιφάνεια»], το ισπανικό κείμενο [«los (...) más adecuados (...) en superficie»], το πορτογαλικό κείμενο [«os (...) mais apropriados (...) em extensão»], το φινλανδικό κείμενο («kooltaan sopivimmat») και το σουηδικό κείμενο («storlek är mest lämpade») αναφέρονται όλα στην «έκταση» ή χρησιμοποιούν μια λέξη που μπορεί να σημαίνει «επιφάνεια» ή «μέγεθος».

πόσον ένα κράτος μέλος όφειλε να κατατάξει σε ΖΕΠ συγκεκριμένη τοποθεσία. Κατ' αυτό, δεν είναι δυνατόν να αποδειχθεί η παράβαση της διατάξεως αυτής παρά μόνον αν ένα κράτος μέλος παρέβη τα όρια της διακριτικής του εξουσίας, για παράδειγμα, μη κατατάσσοντας σε ΖΕΠ μια τοποθεσία ιδιαίτερης σημασίας από ορνιθολογικής απόψεως.

40. Στο υπόμνημα της παρεμβάσεως, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, στηριζομένη στο περιθώριο εκτιμήσεως, υποστηρίζει ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, αφήνει στο κράτος μέλος την επιλογή των ΖΕΠ και ότι το μόνο καθοριστικό στοιχείο είναι ότι οι ζώνες πρέπει, σε αριθμό και σε έκταση, να είναι κατάλληλες για τη διαφύλαξη των οικείων ειδών και ικανές, μαζί με τις ζώνες που κατέταξαν τα άλλα κράτη μέλη, να συνιστούν ένα συνεκτικό δίκτυο ζωνών προστασίας. Κατ' αυτήν, η διάταξη αυτή δεν απαιτεί την κατάταξη ειδικού αριθμού ζωνών, αλλά μάλλον υποχρεώνει τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε οι δημιουργούμενες ΖΕΠ να είναι κατάλληλες για τη διαφύλαξη των απειλουμένων ειδών πτηνών.

41. Ακόμη και αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, ουδόλως αναφέρεται στο περιθώριο εκτιμήσεως, το Δικαστήριο τόνισε, στην υπόθεση του φράγματος του Leybuchl, ότι «τα κράτη μέλη απολαύουν ορισμένου πεδίου εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των καταλληλοτέρων περιοχών για την κατάταξη σε ζώνες ειδικής προστασίας» [20]. Στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ιταλίας, το Δικαστήριο εξήγησε ότι «η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη (...)», διευκρινίζοντας τα εξής:

«Από την κατανομή [των] ευθυνών [που προβλέπονται από την οδηγία] προκύπτει ότι εναπόκειται στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν επακριβώς τα είδη που πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο των ειδικών μέτρων προστασίας και διατηρήσεως, όπως απαιτεί το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Άλλωστε, αυτά είναι καλύτερα σε θέση από την Επιτροπή να γνωρίζουν ποια από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα Ι της οδηγίας είδη ανευρίσκονται στο έδαφός τους» [21].

42. Εν προκειμένω, δεν υπάρχει διαφωνία ως προς την αναγνώριση των ειδών αγρίων πτηνών που πρέπει να προστατευθούν επί του εδάφους των Κάτω Χωρών. Όπως η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξε στην υπόθεση του φράγματος του Leybuchl, η επιλογή μιας ΖΕΠ προϋποθέτει την πολύ περίπλοκη στάθμιση των πλέον διαφορετικών πραγματικών περιστατικών και περιστάσεων και απαιτεί σημαντική επιστημονική εργασία [22]. Εν προκειμένω, η Επιτροπή αναγνώρισε ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να κατατάσσουν διαφορετική ΖΕΠ για καθένα από τα αναφερόμενα στο παράρτημα Ι είδη. Ορισμένα από αυτά έχουν ανάγκη για μεγαλύτερη προστασία απ' ό,τι άλλα, η δε κατάταξη σε ΖΕΠ δεδομένης τοποθεσίας μπορεί να προσφέρει ταυτόχρονα προστασία σε διαφορετικά απειλούμενα είδη. Νομίζω ότι η διακριτική εξουσία των κρατών μελών

20 — Προπαρατεθείσα (στην υποσημείωση 18) απόφαση, σκέψη 20.

21 — Απόφαση της 17ης Ιανουαρίου 1991, C-334/89, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-93, σκέψεις 8 και 9).

22 — Προπαρατεθείσα (στην υποσημείωση 18) απόφαση, Συλλογή 1991, σ. I-896 και I-897.

λειτουργεί ως προς την εκτίμηση, σύμφωνα με αντικειμενικά ορνιθολογικά κριτήρια, της καταλληλότητας ενδεχομένων ΖΕΠ: άπαξ μια τοποθεσία αναγνωρίστηκε ως συγκαταλεγομένη στις πλέον κατάλληλες για τη διαφύλαξη των οικείων ειδών, η κατάταξή της σε ΖΕΠ είναι υποχρεωτική. Αυτό απορρέει με τον πιο σαφή τρόπο από την υπόθεση RSPB, όπου το γεγονός ότι η Lappel Bank αποτελούσε αναντιρρήτως τμήμα των «πλέον καταλλήλων εδαφών» οδήγησε, πράγματι, το Δικαστήριο στο ότι το Ηνωμένο Βασίλειο ήταν υποχρεωμένο να την κατατάξει [23].

43. Όποιο και αν είναι το περιεχόμενο της διακριτικής εξουσίας κράτους μέλους όταν πρόκειται για την κατάταξη συγκεκριμένης τοποθεσίας, δεν βλέπω σε τι αυτό το ερώτημα θα βοηθούσε εν προκειμένω το καθού. Η Επιτροπή προσπαθεί να αποδείξει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν κατέταξε επαρκείς σε αριθμό και έκταση ΖΕΠ προκειμένου να εκπληρώσει τις γενικές υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν υποστηρίζει ότι έχει, γενικώς, την εξουσία να μη συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις αυτές.

44. Επί πλέον, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επικαλείται εν προκειμένω αλυσιτελώς την εξουσία του εκτιμήσεως: αφενός, υποστηρίζει ότι τα κράτη μέλη είναι σε καλύτερη θέση από την Επιτροπή για να αναγνωρίζουν τις τοποθεσίες που αξίζουν να προστατευθούν· αφετέρου, ισχυρίζεται ότι η οδηγία δεν μπορεί να εφαρμοστεί παρά μόνον αν η Επιτροπή αναγνωρίζει τις ειδικές περιοχές που πρέπει να καταταγούν και κινεί τις διαδικασίες παραβάσεως κατά των κρατών μελών για εκάστη των τοποθεσών αυτών χωριστά. Όπως η Επιτροπή παρατήρησε, εκτός του ότι η προτεινομένη από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών διαδικασία θα προκαλούσε σημαντικές πρακτικές δυσχέρειες, με αυτή θα τηρούνταν ολιγότερο το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών απ' ό,τι με τη δική της εν προκειμένω προσέγγιση.

45. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών προσθέτει ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται, οσάκις αποφασίζουν ειδικά μέτρα διατηρήσεως, να λαμβάνουν υπόψη οικονομικές και ψυχαγωγικές απαιτήσεις που προβλέπονται από το άρθρο 2. Μετέβαλε ελαφρώς τον ισχυρισμό αυτό με το υπόμνημά του απαντήσεως, λόγω της δημοσιεύσεως της αποφάσεως του Δικαστηρίου στην υπόθεση RSPB [24], για να υποστηρίξει ότι το περιεχόμενο των υποχρεώσεων που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, πρέπει να ερμηνεύεται υπό το φως των άρθρων 1 και 2 της οδηγίας. Η αντίληψη αυτή βρίσκεται, κατά τη γνώμη μου, σε κατάφωρη αντίθεση προς το σημείο 1 του διατακτικού της εν λόγω αποφάσεως, κατά το οποίο «το άρθρο 4, παράγραφος 1 ή 2, της οδηγίας (...) έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε ένα κράτος μέλος να λαμβάνει υπόψη, κατά την επιλογή και την οριοθέτηση μιας ζώνης ειδικής προστασίας, τις οικονομικής φύσεως επιταγές που αναφέρονται στο άρθρο 2 της οδηγίας αυτής» [25].

23 — Προπαρατεθείσα (στην υποσημείωση 2) απόφαση, σκέψη 26. Ηλ., επίσης, την απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996, C-72/95, Kraaijeveld κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-5403), όπου το Δικαστήριο δέχθηκε παρόμοια άποψη ως προς την εξουσία εκτιμήσεως που παρέχεται στα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40). Το αιτούν δικαστήριο, το Nederlandse Raad van State, προσπάθησε να αποδείξει την ύπαρξη σχέσεως μεταξύ των δύο αυτών τύπων διακριτικής εξουσίας: βλ. τις σκέψεις 44, 49 και 50.

24 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 2.

25 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 2, Συλλογή 1996, σ. I-3856 και I-3857.

iii) Η αποδεικτική ισχύς των καταλόγων των σημαντικών από ορνιθολογικής απόψεως ζωνών

46. Η οδηγία δεν περιέχει ούτε κατάλογο των πλέον καταλλήλων για την κατάταξη σε ΖΕΠ εδαφών των κρατών μελών, ούτε λεπτομερή κριτήρια για την επιλογή των τοποθεσιών αυτών. Το άρθρο 4, παράγραφος 1, παρέχει εντούτοις ορισμένες κατευθυντήριες γραμμές που τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη όταν αποφασίζουν ποιες τοποθεσίες είναι ενδεχομένως οι πιο κατάλληλες [26]. Όπως το Δικαστήριο τόνισε στην υπόθεση RSPB, «πρόκειται για κριτήρια ορνιθολογικής φύσεως, και τούτο παρά τις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των διαφόρων μεταφράσεων του άρθρου 4, παράγραφος 1, τελευταίο εδάφιο» [27]. Επομένως, κατά τη γνώμη μου, κριτήρια ορνιθολογικής φύσεως πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη όταν πρόκειται για το αν ένα κράτος μέλος απαλλάσσεται ή όχι της γενικής υποχρεώσεώς του για τη δημιουργία των ΖΕΠ.

47. Επιδιώκοντας να αποδείξει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν εκπλήρωσε εν μέρει τις υποχρεώσεις του από την άποψη αυτή, η Επιτροπή βασίζεται κυρίως στο έγγραφο IBA89, ακόμη και αν αυτή αναφέρει επίσης τον τροποποιηθέντα και ενημερωθέντα κατάλογο του εγγράφου IBA94. Το έγγραφο IBA89 αποτελεί το ίδιο ανανεωθέν κείμενο καταλόγου που συντάχθηκε κατόπιν αιτήσεως της Επιτροπής από το Εθνικό Μουσείο Φυσικής Ιστορίας του Παρισιού, το 1987. Στο έγγραφο IBA89, «για πρώτη φορά σε κάθε ευρωπαϊκή χώρα, εξετάσθηκαν ειδικές τοποθεσίες βάσει κανόνων και αναγνωρίστηκε, στο επίπεδο της ευρωπαϊκής ηπείρου, ένα δίκτυο τοποθεσιών το οποίο, αν προστατευθεί, θα εξασφαλίσει την επιβίωση σημαντικού ποσοστού των ευρωπαϊκών πληθυσμών πολλών ειδών» [28]. Τα σχετικά με τις Κάτω Χώρες σχόλια του καταλόγου, που εκτίθενται στο παράρτημα 7 του δικογράφου, αναγνωρίζουν τις τρεις ακόλουθες κατηγορίες κριτηρίων βάσει των οποίων περιελήφθησαν τοποθεσίες στο έγγραφο IBA89: τα αριθμητικά κριτήρια, τη συγκαταρίθμηση στον κατάλογο των εκατό πλέον σημαντικών τοποθεσιών εντός της Κοινότητας για ένα ευπαθές είδος ή υποείδος, ή το γεγονός της συγκαταριθμήσεως μεταξύ των πέντε πλέον σημαντικών για ένα ευπαθές είδος ή υποείδος τοποθεσιών σε συγκεκριμένη περιοχή της Κοινότητας. Πέντε άλλες τοποθεσίες περιελήφθησαν στον κατάλογο για άλλους λόγους, για παράδειγμα το Zwin, λόγω της γειτνιάσεώς του με μια από ορνιθολογική άποψη σημαντική ζώνη στο Βέλγιο, ή το Krammer και το Volkerak, επειδή η τοποθεσία αυτή «μπορεί, αν τύχει κατάλληλης μεταχειρίσεως, να αναπτυχθεί σε σημαντικό οικοσύστημα γλυκού νερού». Οι επτά διαφορετικές κατηγορίες αριθμητικών κριτηρίων που αφορούν τις τοποθεσίες αναπαραγωγής και οι πέντε κατηγορίες σχετικά με άλλες ζώνες περιλαμβάνονται σε πίνακα που έχει επισυναφθεί στο παράρτημα 7 του δικογράφου: οι πρώτες περιλαμβάνουν τοποθεσίες που συντηρούν 1 % ή και περισσότερο των ζευγαριών του βιογεωγραφικού πληθυσμού ενός είδους ή υποείδους [29], βασίζονται στα ειδικά χαρακτηριστικά της διασποράς και τις προτιμή-

26 — Βλ., πιο πάνω, το σημείο 6 των προτάσεών μου.

27 — Προπαρατεθείσα απόφαση στην υποσημείωση 2, σκέψη 26.

28 — Tucker κ.λπ.: «Birds in Europe: Their conservation status» (έργο που αναφέρει η Επιτροπή στο παράρτημα 7 του δικογράφου της), *BirdLife International*, Cambridge, 1994, σ. 20.

29 — Ο εμπειρογνώμονας της Επιτροπής εξήγησε κατά τη συνεδρίαση ότι η φράση αυτή αφορούσε διαφορετικούς πληθυσμούς ειδών αποδημητικών πτηνών, από τις τοποθεσίες αναπαραγωγής τους έως τις ζώνες διαχειμάνσεως, πράγμα το οποίο μπορεί να περιλάβει ζώνες ευρισκόμενες εκτός του εδάφους επί του οποίου έχει εφαρμογή η οδηγία. Τα μέτρα που ευνοούν την προστασία πληθυσμού αυτού του είδους αναμφίβολα δεν έχουν αποτελέσματα σε άλλους παρόμοιους πληθυσμούς.

σεις του είδους όσον αφορά τον οικότοπο και περιλαμβάνουν όλες τις συνήθεις τοποθεσίες αναπαραγωγής σπανίων ή απειλουμένων ειδών ή ξεχωριστών βιογεωγραφικών πληθυσμών ολιγαρίθμων και απειλουμένων (2 500 ζεύγη ή ολιγότερον), καθώς και τις σημαντικές τοποθεσίες αναπαραγωγής τριών ή περισσοτέρων από τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα Ι.

48. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστήριξε έντονα ότι τα έγγραφα IBA89 και IBA94 περιέχουν μόνον καταλόγους τοποθεσιών οι οποίες, σύμφωνα με επιστημονικά κριτήρια, θα μπορούσαν *ενδεχομένως* να συμβάλλουν στη διατήρηση απειλουμένων ειδών: οι κατάλογοι αυτοί ούτε περιλαμβάνονται στην οδηγία ούτε είναι δεσμευτικοί από νομικής απόψεως. Επί πλέον, δεν υπήρξε συμφωνία στο κοινοτικό επίπεδο ούτε ως προς τα κριτήρια στα οποία οι κατάλογοι βασίζονται ούτε ως προς τους καταλόγους που απορρέουν από αυτά. Η Γερμανική Κυβέρνηση προσθέτει ότι ο καθορισμός ενός ελαχίστου 50 % καταταγεισών τοποθεσιών είναι αυθαίρετος και στερείται επιστημονικής βάσεως.

49. Το επιχείρημα αυτό φαίνεται να συγχέει τη νομική υποχρέωση και την απαιτουμένη απόδειξη για να αποδειχθεί η μη θέση σε εφαρμογή. Είναι ασφαλώς αληθές ότι το έγγραφο IBA89 δεν είναι καθεαυτό δεσμευτικό για τα κράτη μέλη: αν συνέβαινε τούτο, η παρούσα υπόθεση θα μπορούσε να έχει ρυθμιστεί πολύ συντομότερα. Το έγγραφο IBA89, παρόλον ότι το επεξεργάστηκε η Ευρωπαϊκή Ομάδα για τη Διατήρηση των Πτηνών και των Οικοτόπων, μαζί με το Διεθνές Συμβούλιο Διαφυλάξεως των Πτηνών (ήδη BirdLife), και δεν έγινε μέσω μιας αποκλειστικά κοινοτικής διαδικασίας, ετοιμάστηκε για την αρμόδια γενική διεύθυνση της Επιτροπής, σε συνεργασία με εμπειρογνώμονες της Επιτροπής και εθνικούς εμπειρογνώμονες· ο καταλογος επρόκειτο να χρησιμεύσει τουλάχιστον εν μέρει για να βοηθήσει τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν την οδηγία. Αναγνωρίζοντας τα ευαίσθητα είδη και υποείδη τα οποία έπρεπε να ληφθούν υπόψη, για παράδειγμα, το έγγραφο IBA89 αναφέρεται ρητώς στο παράρτημα Ι της οδηγίας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 85/411/ΕΟΚ της Επιτροπής, της 25ης Ιουλίου 1985 (ΕΕ L 233, σ. 33), που προσθέτει ορισμένα είδη και υποείδη «που πρέπει αναμφίβολα να προστεθούν στο παράρτημα Ι για να ληφθεί υπόψη η προσχώρηση της Ισπανίας και της Πορτογαλίας στην Κοινότητα».

50. Από αυτό προκύπτει, κατά τη γνώμη μου, ότι όχι μόνον το έγγραφο IBA89 συνιστά επιστημονική απόδειξη, της οποίας την αναγκαιότητα η Γερμανική Κυβέρνηση φαίνεται κατ' αρχήν να δέχεται, αλλά και ότι ρητώς συντάχθηκε για να χρησιμεύσει στο πλαίσιο της εφαρμογής της οδηγίας. Καθεαυτό, δεν συνιστά νομική υποχρέωση ούτε επιτρέπει να συναχθεί ότι υφίσταται μια τέτοια υποχρέωση, αλλά μπορεί να γίνει η επίκλησή του προκειμένου να αποδειχθεί σε τι βαθμό ένα κράτος μέλος τηρεί τις υποχρεώσεις του, τόσο τις γενικές όσο και αυτές που αφορούν ειδικές τοποθεσίες [30]. Όσον αφορά μια ειδική τοποθεσία, ένα κράτος μέλος είναι ελεύθερο να προσκομίσει καλύτερες επιστημονικές αποδείξεις αποδεικνύουσες ότι η τοποθεσία αυτή δεν αποτελεί μέρος των εδαφών «των πλέον καταλλήλων» για τη διατήρηση ειδών του παραρτήματος Ι. Μπορεί επίσης να προσκομίσει αντίθετα στοιχεία αποδεικνύοντα ότι τα συνολικά στοιχεία των ΖΕΠ, σε αριθμό και σε επιφάνεια, όπως αυτά προκύπτουν από το έγγραφο IBA89, ή από κάθε άλλο ανάλογο κατάλογο που επικαλείται η Επιτροπή, είναι εσφαλμένα.

30 — Η Επιτροπή δήλωσε κατά τη συνεδρίαση ότι βασίστηκε στο έγγραφο IBA89 στο πλαίσιο της υποθέσεως των Marismas de Santoña, αυτό όμως δεν αναφέρεται στην έκθεση ακροατηρίου.

51. Εν προκειμένω, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν αμφισβητεί ευθέως την επιστημονική αξία του εγγράφου IBA89, εκτός ως προς το ζήτημα του καθορισμού της ελαχίστης επιφανείας βιωσιμότητας μιας ΖΕΠ. Στο υπόμνημά του τονίζει ότι το έγγραφο IBA94 παρέχει κάποια στοιχεία ορισμού ενός βιοτόπου που έλειπε στον προηγούμενο κατάλογο. Ισχυρίζεται πράγματι ότι ο κατάλογος που καταρτίστηκε από το Υπουργείο του Γεωργίας και Αλιείας το 1991 βασιζόταν στα ίδια τρία κριτήρια στα οποία βασίζονται τα έγγραφα IBA89 και IBA94. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστηρίζει πάντως ότι η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών δεν καταλήγει σε σαφή αποτελέσματα, αναφέροντας, αφενός, τις διαφορές μεταξύ των εγγράφων IBA89 και IBA94 και, αφετέρου, τις διαφορές μεταξύ των καταλόγων IBA και του καταλόγου που εξέδωσε το Υπουργείο Γεωργίας το 1991. Ισχυρίζεται ότι η διαφορά μεταξύ του καταλόγου των τοποθεσιών που πρέπει να καταταγούν σύμφωνα με τους καταλόγους IBA και εκείνων που πράγματι κατατάχθηκαν μπορεί να εξηγηθεί από τη φύση των ορνιθολογικών στοιχείων. Υποστηρίζει επίσης ότι η διαφορά ως προς τον αριθμό των ΖΕΠ είναι το αποτέλεσμα διαφορών κατά την οριοθέτηση και την ανακατάταξη των τοποθεσιών, ενώ η διαφορά των επιφανειών οφείλεται στην έλλειψη καταλλήλων κριτηρίων για τον καθορισμό των ορίων των ζωνών προς κατάταξη.

52. Ως προς το πρώτο σημείο, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν απέδειξε κατά τρόπο πειστικό γιατί ένας εθνικός κατάλογος τοποθεσιών που πρέπει να καταταγούν, ο οποίος συντάχθηκε μετά την έναρξη της πριν από την άσκηση της προσφυγής φάσεως της παρούσας υποθέσεως, είναι περισσότερον αξιόπιστος απ' ό,τι ένας κατάλογος που καταρτίστηκε από εμπειρογνώμονες ορνιθολόγους διαφόρων κρατών μελών, μεταξύ των οποίων το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, πριν από τη φάση αυτή. Ειδικότερα, ο ορισμός του πρώτου από τα τρία κριτήρια, όπως αναφέρεται στο υπόμνημα αντικρούσεως του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, το οποίο κάνει λόγο μόνο για τη συνήθη παρουσία σε μια τοποθεσία τουλάχιστον του 1 % του βιογεωγραφικού πληθυσμού ενός είδους υδρόβιων πτηνών, μου φαίνεται πολύ λιγότερο περιεκτικός και λεπτομερής απ' ό,τι ο κατάλογος των κατηγοριών αριθμητικών κριτηρίων στα οποία βασίζεται το έγγραφο IBA89 (πίνακας 1 στο παράρτημα 7 του δικογράφου της Επιτροπής). Ανεξαρτήτως του αν η εφαρμογή του αριθμητικού αυτού κριτηρίου μόνο στα υδρόβια πτηνά, κατά την αγόρευση του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, είναι ή δεν είναι αποτέλεσμα ακούσιου λάθους, φαίνεται ότι οι σημαντικές διαφορές μεταξύ των αριθμητικών κριτηρίων που χρησιμοποιούνται στο έγγραφο IBA89 και εκείνων που χρησιμοποιήθηκαν στον ολλανδικό κατάλογο του 1991 αρκούν καθεαυτές για να εξηγήσουν τις διαφορές μεταξύ των εντεύθεν καταλόγων.

53. Ενώ το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν μπόρεσε να αποδείξει την αντικειμενική υπεροχή του δικού του εθνικού καταλόγου, η Επιτροπή αμφισβήτησε την επιστημονική θεμελίωσή του. Σε ένα παράρτημα του υπομνήματός της απαντήσεως, η Επιτροπή εμφανίζει έναν πίνακα όπου συγκρίνει τα (θεωρητικά) αποτελέσματα της εφαρμογής των τριών κριτηρίων στα οποία βασίζεται ο ολλανδικός κατάλογος και την πραγματική κατάταξη των ΖΕΠ για 26 είδη του παραρτήματος Ι που απαντούν στις Κάτω Χώρες: το αποτέλεσμα που πέτυχε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ουδαμώς ανταποκρίνεται πράγματι στον αριθμό που θα απέρρεε από την εφαρμογή των κριτηρίων του και, στις περισσότερες των περιπτώσεων, η διαφορά είναι πολύ σημαντική [31]. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν εξήγησε τη διαφορά μεταξύ των δύο συνόλων στοιχείων.

31 — Η Επιτροπή δεν διευκρινίζει την πηγή των στοιχείων πληθυσμού. Πάντως, επικαλείται τον πίνακα, όχι για να αποδείξει ειδικώς ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παραβαίνει το άρθρο 4, παράγραφος 1, αλλά για να αμφισβητήσει τη λυσιτέλεια του πίνακα των Κάτω Χωρών που καταρτίστηκε το 1991.

54. Ο ολλανδικός κατάλογος του 1991 περιέχει κάπου 53 τοποθεσίες που αντιστοιχούν, κατά την Επιτροπή [32], στο σύνολο ή σε τμήματα 57 από τις 70 τοποθεσίες που αναγνωρίζονται στο έγγραφο IBA89, παρόλον ότι καλύπτουν μόνον το 50 % περίπου της συνολικής επιφανείας των τοποθεσιών που φέρονται στο έγγραφο αυτό ως οι πλέον κατάλληλες. Ακόμη και αν είχε αποδειχθεί ότι ο εθνικός αυτός κατάλογος περιέχει τα πλέον κατάλληλα εδάφη, το καθού δεν προσπάθησε να αποδείξει ότι τα είχε κατατάξει σε ΖΕΠ, πιθανώς σε μεγάλο βαθμό επειδή αμφισβητεί την ύπαρξη υποχρεώσεως να τα κατατάξει.

55. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών επιδίωξε επίσης να στηριχθεί στις διαφορές που υπάρχουν μεταξύ των εγγράφων IBA89 και IBA94 για να αποδείξει ότι η εφαρμογή ορνιθολογικών κριτηρίων καταλήγει σε αβέβαια αποτελέσματα. Η Επιτροπή αμφισβήτησε έντονα τον ισχυρισμό αυτό. Επτά από τις δώδεκα τοποθεσίες του δευτέρου καταλόγου, που έλειπαν από το έγγραφο IBA89, περιελήφθησαν για να ληφθεί υπόψη η προσθήκη νέων ειδών στο παράρτημα Ι της οδηγίας, ενώ οι πέντε άλλες προκύπτουν από διάφορους αντικειμενικούς παράγοντες, όπως είναι η διαφορετική κατανομή ή ανακατάταξη τοποθεσιών, η αύξηση των γνώσεων ή η εξέλιξη των πληθυσμών πτηνών στις Κάτω Χώρες. Οι εξηγήσεις της Επιτροπής ως προς το σημείο αυτό φαίνονται πειστικές· επί πλέον, το ίδιο το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υπογράμμισε ότι, διαχρονικώς, η κατάσταση των ειδών πτηνών εξελίσσεται διαρκώς.

56. Από την απάντηση της Επιτροπής σε ερώτηση μέλους του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προκύπτει ότι, «σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, η Επιτροπή καθιέρωσε μια μέθοδο που καθιστά δυνατό να εκτιμάται αντικειμενικώς σε ποιο βαθμό τα διάφορα είδη πτηνών εντός της Κοινότητας απειλούνται από εξαφάνιση και να καθορίζεται, για κάθε πληθυσμό, ποιο ποσοστό πτηνών θα πρέπει να ζει στο εσωτερικό μιας ζώνης ειδικής προστασίας σε κάθε περιοχή» [33]. Απαντώντας σε ερώτηση που υποβλήθηκε κατά τη δημόσια συνεδρίαση, ο εκπρόσωπος της Επιτροπής εξήγησε ότι, ενώ το κριτήριο της ευαισθησίας είναι ένα από τα στοιχεία που πρέπει να ληφθούν υπόψη για να εκτιμηθεί ο απαιτούμενος βαθμός προστασίας για κάθε είδος, δεν είναι σκόπιμο να αναγνωρίζονται οι τοποθεσίες που πρέπει να καταταγούν σε ΖΕΠ. Επί πλέον, οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, καλύπτουν όλα τα πτηνά που αναφέρονται στο παράρτημα Ι, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που είναι λιγότερο ευαίσθητα.

57. Το τελευταίο τμήμα της απαντήσεως της Επιτροπής στο ερώτημα του ευρωβουλευτή αφορά το κατά πόσον είναι δυνατόν να καθοριστεί το ποσοστό συγκεκριμένου είδους που πρέπει να βρίσκεται εντός μιας ΖΕΠ στο έδαφος κράτους μέλους. Στο παράρτημα του υπομνήματός της απαντήσεως, που αναφέρθηκε πιο πάνω, η Επιτροπή παρουσιάζει έναν πίνακα που αναφέρει το ποσοστό όλων των ειδών του παραρτήματος Ι στις Κάτω Χώρες που απαντούν στις πέντε πιο κατάλληλες τοποθεσίες, καθώς και το ποσοστό των ειδών αυτών που απαντούν στις ΖΕΠ. Οι αριθμοί είναι εύγλωττοι: για παράδειγμα, έξι είδη των οποίων το ποσοστό πληθυσμού στις πέντε καλύτερες τοποθεσίες κυμαίνεται

32 — Περίληψη του παραρτήματος 9 του δικογράφου της προσφυγής.

33 — Γραπτή ερώτηση αριθ. 131/93 του Florus Wijsenbeek (ΕΕ 1993, C 258, σ. 7).

μεταξύ 19 % και 100 % δεν έχουν κανένα (0 %) εκπρόσωπο στις ΖΕΠ. Όμως, ενώ η παράλειψη κράτους μέλους να συμπεριλάβει επαρκές ποσοστό πτηνών περιλαμβανομένων στο παράρτημα Ι στο εσωτερικό των ΖΕΠ που βρίσκονται στο έδαφός του μπορεί να αποτελεί ένδειξη, που μπορεί εύκολα να προσδιοριστεί ποσοτικώς, για την εκ μέρους του τήρηση ενός των στοιχείων του άρθρου 4, παράγραφος 1, είμαι έτοιμος να δεχθώ, ελλείψει οποιασδήποτε αποδείξεως περί του αντιθέτου, ότι αυτό καθεαυτό δεν επιτρέπει να εκτιμηθεί πλήρως η τήρηση της υποχρεώσεως περί κατατάξεως των ΖΕΠ που απορρέει από τη διάταξη αυτή.

iv) Η ύπαρξη παραβάσεως του άρθρου 4, παράγραφος 1

58. Όταν η Επιτροπή κατέθεσε την προσφυγή, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών είχε κατατάξει 23 ΖΕΠ, καλύπτουσες συνολική επιφάνεια 327 602 εκταρίων. Δεδομένου ότι το έγγραφο IBA89 αναφέρεται σε 70 τοποθεσίες που καλύπτουν 797 920 εκτάρια, η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι πρόδηλον ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν συμμορφώθηκε με την υποχρέωσή του για κατάταξη των ΖΕΠ σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1.

59. Επιδιώκοντας να αποδείξει ότι η πραγματική αυτή κατάσταση συνιστά πρόδηλη παράβαση των υποχρεώσεων που η οδηγία επιβάλλει στο Βασίλειο των Κάτω Χωρών, η Επιτροπή αναφέρθηκε κατ' επανάληψη στην έννοια αυτή του 50 %, σε αριθμό και σε συνολική έκταση, των τοποθεσιών. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας τόνισαν ότι ο αριθμός αυτός δεν περιλαμβάνεται στην οδηγία και ότι είναι αυθαίρετος και χωρίς επιστημονική αξία. Η παρατήρηση αυτή όμως στερείται λυσιτελείας. Οι εκθέσεις IBA, όπως είπα, παρέχονται από την Επιτροπή προς επιστημονική απόδειξη περί του ποια είναι τα «εδάφη τα πιο κατάλληλα» για την κατάταξη των ΖΕΠ στις Κάτω Χώρες. Το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν αμφισβήτησε πράγματι την αποδεικτική τους αξία. Το γεγονός ότι δεν κατέταξε ούτε το 50 % των προτεινομένων ζωνών επιτρέπει να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν συμμορφώθηκε με τη γενική υποχρέωσή του περί κατατάξεως και ότι η επίκληση του αριθμού αυτού από την Επιτροπή είναι μάλλον θέμα παρουσιάσεως παρά ορισμός της υποχρεώσεως που επιβάλλει το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

60. Όπως ήδη ανέφερα, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση, δυνάμει του άρθρου 4, παράγραφος 1, τέταρτο εδάφιο, να κατατάξουν *όλα* τα εδάφη τα πιο κατάλληλα, όπως αυτά αναγνωρίζονται βάσει αξιόπιστων αντικειμενικών, επιστημονικών κριτηρίων. Στο πλαίσιο διαδικασίας όπως η παρούσα, ο ρόλος της Επιτροπής είναι να υποδείξει τον συνολικό αριθμό και τη συνολική επιφάνεια των ΖΕΠ που ένα κράτος μέλος όφειλε να κατατάξει βάσει των κριτηρίων αυτών και να τα συγκρίνει με τον αριθμό και την επιφάνεια των ΖΕΠ που αυτό πράγματι κατέταξε. Το οικείο κράτος μέλος μπορεί ασφαλώς να αμφισβητήσει την ύπαρξη οποιασδήποτε διαφοράς μεταξύ των δύο συνόλων στοιχείων. Αν αυτή αποδειχθεί ενώπιον του Δικαστηρίου, η διαφορά αρκεί για τη στοιχειοθέτηση παραβάσεως των υποχρεώσεων που η οδηγία επιβάλλει στο καθού. Καταλήγοντας, βάσει των αποδείξεων που προσκομίστηκαν, στο συμπέρασμα ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών δεν κατέταξε επαρκείς ΖΕΠ, σε αριθμό και σε έκταση, η Επιτροπή ακολουθεί τη συνήθη πορεία του νομικού συλλογισμού και δεν βασίζεται σε οποιοδήποτε τεκμήριο.

61. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, το Βασίλειο των Κάτω Χωρών υποστήριξε ότι η Επιτροπή τού δυσχέρανε το έργο της εξακριβώσεως του τι έπρεπε ακριβώς να πράξει προκειμένου να συμμορφωθεί προς τις υποχρεώσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας, ενώ η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας διερωτήθηκε πώς το Δικαστήριο θα δεχθεί μια δεύτερη, υποθετική, προσφυγή κατά του Βασιλείου των Κάτω Χωρών, βάσει του άρθρου 171 της Συνθήκης. Κατά τη γνώμη μου, από την προηγηθείσα ανάλυση των συναφών διατάξεων προκύπτει σαφώς ότι οι δυσχέρειες τις οποίες συνάντησε το Βασίλειο των Κάτω Χωρών σχετικά με τη συμμόρφωσή του προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4, παράγραφος 1, οφείλονται κυρίως στη δική του εσφαλμένη ερμηνεία των υποχρεώσεων αυτών και ότι διαθέτει επαρκή ορνιθολογικά στοιχεία, και αρκετά αξιόπιστα, ώστε να μπορέσει να λάβει τα μέτρα που υποχρεούται για να εφαρμόσει ορθώς τη διάταξη αυτή. Δεν κρίνω αναγκαίο ούτε επιθυμητό να εξετάσω λεπτομερώς επιχειρήματα που βασίζονται σε μια υποθετική μελλοντική προσφυγή. Δεδομένου ότι η Επιτροπή επιθυμεί να λάβει μια απάντηση γενικού περιεχομένου, είμαι της γνώμης ότι μια τέτοια απάντηση, αν διατυπωθεί, δεν μπορεί να προβληθεί για να αποδειχθεί ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών παρέβη την υποχρέωσή του για την κατάταξη ειδικής τοποθεσίας: επομένως, μια διαδικασία του άρθρου 171 αφορώσα παρόμοια τοποθεσία δεν μπορεί να βασιστεί μόνο στην απάντηση. Εν πάση περιπτώσει, η άποψη της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας επιδίωκε πρωτίστως να αμφισβητηθεί το κριτήριο των 50 % των καταταχθεισών ζωνών, το οποίο ήδη εξέτασα.

62. Συνεπώς, το Δικαστήριο οφείλει, κατά τη γνώμη μου, να δεχθεί τα αιτήματα της Επιτροπής. Η Επιτροπή ζήτησε να καταδικαστεί το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα. Επειδή τα σημεία ως προς τα οποία συνιστώ στο Δικαστήριο να δεχθεί την επιχειρηματολογία του Βασιλείου των Κάτω Χωρών είναι ήσσονος σημασίας και δεν επηρεάζουν την ουσία της υποθέσεως, θεωρώ ότι το Δικαστήριο πρέπει επίσης να δεχθεί το αίτημα της Επιτροπής σχετικά με τα δικαστικά έξοδα.

VI — Πρόταση

Υπό το φως των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να:

1) κρίνει ότι το Βασίλειο των Κάτω Χωρών, παραλείποντας να κατατάξει επαρκή αριθμό και επαρκή επιφάνεια ζωνών ειδικής προστασίας, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ·

2) να καταδικάσει το Βασίλειο των Κάτω Χωρών στα δικαστικά έξοδα.