ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
NIAL FENNELLY
της 23ης Οκτωβρίου 1997 *

1. Η οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας [1] (στο εξής: οδηγία), κοινοποιήθηκε στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στις 5 Ιουνίου 1992. Το άρθρο 23, παράγραφος 1, επιβάλλει στα κράτη μέλη να θέσουν «σε ισχύ τις νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις που είναι αναγκαίες για να συμμορφωθούν προς την παρούσα οδηγία εντός δύο ετών από την κοινοποίησή της [και να] ενημερώσουν αμέσως την Επιτροπή σχετικά». Για τη Γερμανία η προθεσμία αυτή έληξε στις 5 Ιουνίου 1994.

2. Η Επιτροπή, μη έχοντας λάβει κανένα στοιχείο περί μεταφοράς της οδηγίας στο γερμανικό δίκαιο, κίνησε την πριν από την άσκηση προσφυγής διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 169 της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (στο εξής: Συνθήκη), αποστέλλοντας στη Γερμανική Κυβέρνηση στις 9 Αυγούστου 1994 επίσημο έγγραφο οχλήσεως. Η Γερμανική Κυβέρνηση δεν αμφισβήτησε, με την απάντησή της της 6ης Οκτωβρίου 1994, τις αιτιάσεις της Επιτροπής. Στις 28 Νοεμβρίου 1995 η Επιτροπή εξέδωσε αιτιολογημένη γνώμη, με την οποία αφενός ισχυρίστηκε ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως τις αναγκαίες διατάξεις, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπείχε από την οδηγία και αφετέρου της έταξε προθεσμία δύο μηνών για τη συμμόρφωσή της. Η παρούσα προσφυγή ασκήθηκε βάσει του άρθρου 169 της Συνθήκης, με δικόγραφο που πρωτοκολλήθηκε στο Δικαστήριο στις 24 Φεβρουαρίου 1997.

3. Με την προσφυγή της η Επιτροπή παρατηρεί ότι, καθόσον γνωρίζει, δεν έχουν θεσπιστεί ούτε έχουν ανακοινωθεί όλες οι αναγκαίες για τη συμμόρφωση με την οδηγία διατάξεις, η δε καθής ούτε απάντησε ούτε συμμορφώθηκε με την αιτιολογημένη γνώμη. Για τον λόγο αυτό ζητεί από το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας έχει παραβεί τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη, και συγκεκριμένα από το άρθρο 189, τρίτο εδάφιο, και από το άρθρο 5, πρώτο εδάφιο, της Συνθήκης.

4. Με το υπόμνημα αντικρούσεως, η Γερμανική Κυβέρνηση ομολογεί ότι δεν έχει θεσπίσει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί με τις απορρέουσες από την οδηγία υποχρεώσεις της. Προσθέτει δε, ως συμπληρωματικό στοιχείο, ότι οι αρμόδιες αρχές εφαρμόζουν απευθείας την οδηγία και ότι οι ισχύουσες εθνικές διατάξεις ερμηνεύονται σύμφωνα με αυτή. Επιπλέον, έχει υποβληθεί στο Bundestag (την Ομοσπονδιακή Κάτω Βουλή) νομοσχέδιο για την τροποποίηση του Bundesnaturschutzge-

* Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

1 — ΕΕ L 206, σ. 7.

setz (γερμανικού νόμου περί προστασίας της φύσης) και η νομοθετική διαδικασία επρόκειτο να ολοκληρωθεί μέχρι το φθινόπωρο του 1997.

5. Η οδηγία στηρίζεται στην εκτιθέμενη στην πρώτη αιτιολογική σκέψη της αρχή «ότι η διατήρηση, η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, αποτελούν ουσιαστικό στόχο γενικού ενδιαφέροντος, του οποίου την επίτευξη επιδιώκει η Κοινότητα». Κατά την τέταρτη αιτιολογική σκέψη, «εφόσον οι απειλούμενοι οικότοποι και τα απειλούμενα είδη αποτελούν τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Κοινότητας και τα απειλούντα στοιχεία είναι γενικά διασυνοριακής φύσεως, είναι αναγκαίο να ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο μέτρα για τη διατήρησή τους». Η οδηγία αυτή έχει άμεση σχέση με την οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών [2] (στο εξής: οδηγία περί πτηνών) [3]. Φρονώ ότι ο ορισμός της υποχρεώσεως μεταφοράς της οδηγίας περί πτηνών, τον οποίο έδωσε το Δικαστήριο με τις παλαιότερες αποφάσεις του στον οικείο τομέα, ισχύει, τηρουμένων των αναλογιών, και για την υποχρέωση μεταφοράς της παρούσας οδηγίας. Με την απόφαση π.χ. της 8ης Ιουλίου 1987 στην υπόθεση 247/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, για την εκπλήρωση της υποχρεώσεως αυτής, «δεν απαιτείται τυπική και κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της οδηγίας σε ειδική και ρητή νομοθετική διάταξη, αλλά αρκεί για την τήρηση της οδηγίας ένα γενικό νομικό πλαίσιο, εφόσον αυτό εξασφαλίζει αποτελεσματικά την πλήρη εφαρμογή της οδηγίας με επαρκώς σαφή και συγκεκριμένο τρόπο» [4]. Το Δικαστήριο διατύπωσε επιπλέον, σε σχέση με την ανωτέρω γενική αρχή, μια επιφύλαξη που έχει ιδιαίτερη σημασία εν προκειμένω, ότι «η ακριβής μεταφορά της οδηγίας έχει πάντως 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» [5].

6. Η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ομολόγησε ρητά την παράλειψή της να θεσπίσει όλα τα αναγκαία μέτρα για να συμμορφωθεί με την οδηγία. Δεν ισχυρίστηκε ότι οι ενέργειες των δημόσιων αρχών ή η ερμηνεία των σχετικών διατάξεων του εθνικού δικαίου διασφαλίζουν τη συμμόρφωσή της αυτή, καθόσον μάλιστα, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, «απλή διοικητική πρακτική, που από τη φύση της μπορεί να τροποποιηθεί κατά βούληση από τη διοίκηση και που στερείται της προσήκουσας δημοσιότητας, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι συνιστά έγκυρη εκτέλεση των υποχρεώσεων που πηγάζουν από τη Συνθήκη» [6]. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι πρέπει να γίνουν δεκτά τα αιτήματα της Επιτροπής τόσο επί της ουσίας όσο και επί των δικαστικών εξόδων.

2 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202.

3 — Βλ. σημείο 70 των προτάσεών μου επί της υποθέσεως C-44/95, Royal Society for the Protection of Birds (απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, Συλλογή 1996, σ. I-3805, και συγκεκριμένα σ. I-3832 και I-3833).

4 — Συλλογή 1987, σ. 3209, σκέψη 9.

5 — Όπ.π.

6 — Απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, C-334/94, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1996, σ. I-1307, σκέψη 30).

Πρόταση

7. Κατόπιν των ανωτέρω, προτείνω στο Δικαστήριο:

1) να αναγνωρίσει ότι η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, μη θεσπίζοντας εμπροθέσμως τις αναγκαίες διατάξεις για τη συμμόρφωσή της με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από τη Συνθήκη ΕΚ,

2) να καταδικάσει την Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας στα δικαστικά έξοδα.