

ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΚΑΙ ΟΥΣΙΑΣΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ "ΝΟΜΟΛΟΓΙΑΚΟΥ" ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟΥ ΣΕ ΘΕΜΑΤΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΩΝ ΥΓΡΟΤΟΠΩΝ (Ιούνιος 1999)

Συγγραφέας: ΘΕΟΔΩΡΟΣ ΚΑΤΣΟΥΦΡΟΣ

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το γεγονός ότι οι υγράτοποι βρίσκονται στη δεύτερη γραμμή της περιβαλλοντικής επικαιρότητας δεν αναιρεί την οικολογική σημασία τους ως ενδιαιτημάτων της άγριας πτηνοπανίδας αλλά και ως σύνθετων οικοσυστημάτων[1]. Ο κίνδυνος υποβαθμίσεως ή εξαφανίσεώς τους είναι πλέον ορατός[2] και η ανάγκη λήψεως δραστηκών μέτρων προστασίας τους έχει καταστεί κοινή συνείδηση σε διεθνές, κοινοτικό και εθνικό επίπεδο.

Από κοινοτική σκοπιά, η μέριμνα της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη διατήρηση και βελτίωσή τους αποτυπώνεται ανάγλυφα, πρώτον, στο δικαιοπραγωγικό έργο των αρμόδιων θεσμικών οργάνων, ήτοι του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου[3]. Έτσι, στα πλαίσια της κοινοτικής πολιτικής για την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας[4], έχουν εκδοθεί οι οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ, στις οποίες αναφέρομαι ευθύς αμέσως (σημείο Β). Δεύτερον, στην άσκηση κοινοβουλευτικού ελέγχου από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο[5] και, τρίτον, στο δικαιοδοτικό έργο του κοινοτικού δικαστή, ήτοι του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων. Οι πρακτικές δυσχέρειες στις οποίες προσκρούει η εφαρμογή των δύο οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών εξηγούν τον υψηλό αριθμό των καταγγελιών που περιέρχονται στην Επιτροπή και των αντίστοιχων ένδικων διαδικασιών[6]. Επιβάλλεται, συνεπώς, η αποσαφήνιση του περιεχομένου των διατάξεων που διέπουν

τους υγροτόπους υπό το φως της κοινοτικής νομολογίας.

Προς τον σκοπό αυτό, αφού διατρέξω αρχικά τη συναφή κοινοτική νομοθεσία (σημείο Β)[\[7\]](#), στη συνέχεια θα αναλύσω τις αφορώσες τα ενδiciατήματα των άγριων πτηνών υποθέσεις επειδή στην πλειονότητά τους άπτονται άμεσα ή έμμεσα του ζητήματος της προστασίας των υγροτόπων (σημείο Γ). Ασφαλώς, η σχετική με την εφαρμογή της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ νομολογία[\[8\]](#), ως πλουσιότερη λόγω της παρέλευσης ικανού χρόνου από την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς της, φωτίζει πολλές σκοτεινές ή αμφίσημες πτυχές. Ήδη, όμως, έχουμε δείγματα γραφής και στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ[\[9\]](#). Το γεγονός μάλιστα ότι, όπως διευκρινίζω αμέσως κατωτέρω, οι δύο ρυθμίσεις είναι επάλληλες, παράλληλες και συμπληρωματικές, επιτρέπει την εφαρμογή, *mutatis mutandis*, της νομολογίας που αφορά την πρώτη και στη δεύτερη οδηγία.

Πρόθεσή μου δεν είναι φυσικά να επεκταθώ στο σύνολο της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομολογίας, αλλά να εστιάσω την προσοχή μου σε περιορισμένο αριθμό αποφάσεων προς συναγωγή ορισμένων αρχών και κριτηρίων, επισημαίνοντας παράλληλα και τις συνυφασμένες με τον τύπο της εκάστοτε δίκης δικονομικές παραμέτρους. Αυτές, άλλωστε, προδικάζουν και τα όρια της εξουσίας του κοινοτικού δικαστή. Η καταγραφή και αξιολόγηση του νομολογιακού κεκτημένου οδηγεί σε ασφαλή συμπεράσματα ως προς το κρίσιμο ζήτημα της κατανομής των αρμοδιοτήτων μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της στον οικείο τομέα. Απαντά δηλαδή στο ερώτημα αν η αντίστοιχη ρύθμιση και δράση εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα εκάτερου ή στη συντρέχουσα αρμοδιότητα αμοτέρων, οπότε οι συνέπειες είναι προφανείς σε επίπεδο τόσο αναλήψεως πρωτοβουλιών όσο και επιμερισμού ευθυνών.

B. Η κοινοτική νομοθεσία περί υγροτόπων

Οδηγό για να σχηματίσει τη κρίση του επί των οικείων διαφορών, ο κοινοτικός δικαστής, όπως άλλωστε και ο εθνικός[10], έχει, εκτός των «συνταγματικών» διατάξεων της Συνθήκης ΕΚ (άρθρα 130 Π επ.), και εκείνες του παράγωγου δικαίου, καμία από τις οποίες δεν δίδει, όμως, τον ορισμό των υγροτόπων. Σύμφωνα, πάντως, με την ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη συνετή χρήση και διατήρηση των υγροτόπων[11], υγρότοποι είναι, κατά τη συνήθη έννοια, «εκτάσεις καλυπτόμενες από έλη, υγρολίβαδα, τυρφώνες ή εκτάσεις κατακλυζόμενες, με φυσικό ή τεχνητό τρόπο, μονίμως ή εποχιακώς, από στάσιμα ή ρέοντα γλυκά, υφάλμυρα ή αλμυρά ύδατα, συμπεριλαμβανομένων των καλυπτομένων από τη θάλασσα εκτάσεων, το βάθος των υδάτων των οποίων δεν υπερβαίνει τα έξι μέτρα κατά την αμψύτιδα». Ο ορισμός αυτός συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με εκείνο του άρθρου 1 της Σύμβασης Ramsar, της 2ας Φεβρουαρίου 1971, περί προστασίας των διεθνούς ενδιαφέροντος υγροτόπων ιδία ως υγροβιοτόπων[12]. Για εκτενέστερη ανάλυση, παραπέμπω στο άρθρο του καθηγητή *Ντάφη*[13].

Το κοινοτικό καθεστώς των υγροτόπων ρυθμίζεται ουσιαστικά από το παράγωγο δίκαιο στα πλαίσια της προστασίας της άγριας πτηνοπανίδας και των φυσικών οικοτόπων[14].

B.1. Οι εμπλεκόμενες κοινοτικές οδηγίες

B.1.α) Εξέχουσα είναι η θέση της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, για τη διατήρηση των άγριων πτηνών (στο εξής αναφέρεται

αδιακρίτως ως πρώτη οδηγία, οδηγία περί των πτηνών ή οδηγία 79/409/ΕΟΚ)[\[15\]](#), το πεδίο εφαρμογής της οποίας καταλαμβάνει όλα τα διαβιούντα εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο κοινοτικό έδαφος πτηνά (άρθρο 1 § 1)[\[16\]](#). Σύμφωνα με τις ουσιαστικές διατάξεις των άρθρων 3 και 4, τα κράτη μέλη λαμβάνουν γενικά μέτρα προστασίας για το σύνολο της άγριας πτηνοπανίδας, ενώ παράλληλα και αυτοτελώς προβλέπεται ειδικό καθεστώς ενισχυμένης προστασίας για τα απειλούμενα με εξαφάνιση, τα ευπαθή, τα σπάνια και τα είδη πτηνών που απαιτούν ιδιαίτερη προσοχή, ήτοι τα απαριθμούμενα στο παράρτημα Ι της οδηγίας, καθώς και για τα μη απαριθμούμενα αποδημητικά που φιλοξενούνται τακτικά στο έδαφος των κρατών μελών. Είναι φυσικό τα προβλεπόμενα μέτρα προστασίας των πτηνών να επεκτείνονται και στα ενδιαιτήματά τους (άρθρο 1 § 2). Προς τούτο, τα κράτη μέλη κατατάσσουν σε ζώνες ειδικής προστασίας (ΖΕΠ) τις πλέον κατάλληλες, σε αριθμό και επιφάνεια, εκτάσεις (άρθρο 4 § 1), δίδοντας έμφαση στην προστασία των υγροτόπων, και μάλιστα όσων έχουν διεθνή σημασία (άρθρο 4 § 2), ενώ υιοθετούν τα κατάλληλα μέτρα, ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση -είτε ως «ρύπανση ή φθορά» είτε υπό μορφή «επιζήμιων για τα πτηνά διαταράξεων»- όχι μόνο των ΖΕΠ αλλά και των οικοτόπων που κείνται εκτός αυτών (άρθρο 4 § 4).

Β.1.β) Εξ άλλου, με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής αναφέρεται αδιακρίτως ως δεύτερη οδηγία, οδηγία περί των οικοτόπων ή οδηγία 92/43/ΕΟΚ)[\[17\]](#), ο κοινοτικός νομοθέτης καινοτομεί, μετατοπίζοντας ελαφρά το κέντρο βάρους της ρύθμισής του από τα πτηνά προς τα ενδιαιτήματά τους και καθιερώνοντας διαδικασία διαλόγου και συνεργασίας μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της που καθιστά εντονότερη την κοινοτική παρέμβαση [\[18\]](#). Ειδικότερα, για τους σκοπούς της δημιουργίας ενός συνεκτικού πανευρωπαϊκού δικτύου ενδιαιτημάτων με την επωνυμία *Natura 2000*, το άρθρο 4 §§ 1 και 2 ορίζει ότι τα κράτη μέλη προτείνουν σε πρώτη φάση τους εθνικούς καταλόγους τους, βάσει των οποίων η Επιτροπή καταρτίζει στη συνέχεια και σε συμφωνία με τα κράτη μέλη, σχέδιο καταλόγου κοινοτικής εμβέλειας. Τέλος, η Επιτροπή, επικουρούμενη από επιτροπή στην οποία μετέχουν αντιπρόσωποι των κρατών μελών, συντάσσει τον οριστικό κατάλογο των προεπιλεγμένων τόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος (άρθρα 4 § 1, και 21). Ο κατάλογος αυτός υποβάλλεται προς ψήφιση στο Συμβούλιο, το οποίο

αποφασίζει με πλειοψηφία. Αν το Συμβούλιο δεν αποφασίσει εντός τριμήνου, η Επιτροπή θεσπίζει οριστικά τον κατάλογο (άρθρο 21). Σύμφωνα με το άρθρο 4 § 4, τα κράτη μέλη καλούνται να χαρακτηρίσουν, εντός εξαετίας, τους επιλεγέντες τόπους ως ειδικές ζώνες διατηρήσεως (ΕΖΔ). Κατά το άρθρο 1, στοιχείο β, της οδηγίας, λογίζονται ως οικότοποι και οι υγρότοποι [19]. Τέλος, η εκτέλεση των δυνάμενων να επηρεάσουν σημαντικά τη διαχείριση μιας ΕΖΔ σχεδίων εξαρτάται από προηγούμενη διαδικασία αξιολογήσεώς τους (άρθρο 6 § 2). Επιτρέπονται παρεκκλίσεις όταν συντρέχουν σωρευτικώς οι ακόλουθες προϋποθέσεις: έλλειψη εναλλακτικών λύσεων παρά τις τεκμαιρόμενες αρνητικές επιπτώσεις, αναγκαιότητα του σχεδίου για επιτακτικούς λόγους επιβαλλόμενους από υπέρτερο δημόσιο συμφέρον, λήψη αντισταθμιστικών μέτρων και ενημέρωση της Επιτροπής (άρθρο 6 § 4).

Με βάση τα προεκτεθέντα, οι δύο οδηγίες, μολονότι διατηρούν τη νομική αυτοτέλειά τους, είναι αλληλένδετες, ενώ σε πολλά σημεία επικαλύπτονται, αποτελώντας έτσι ένα συνεκτικό σύνολο. Όπως τονίζει χαρακτηριστικά ο γενικός εισαγγελέας N. Fennelly με τις προτάσεις του στην προαναφερθείσα υπόθεση *Lappel Bank*, «ο στενός σύνδεσμος των δύο αυτών οδηγιών προκύπτει σαφώς από το προοίμιο της οδηγίας περί των οικοτόπων, και συγκεκριμένα από την έβδομη και δέκατη πέμπτη αιτιολογική σκέψη, καθώς και από τα άρθρα 3 § 1, και 7 της οδηγίας αυτής» [20]. Υπενθυμίζω συναφώς ότι οι ΖΕΠ που έχουν ήδη καθοριστεί ή όσες πρόκειται να καθοριστούν βάσει της πρώτης οδηγίας περιλαμβάνονται στο δίκτυο *Natura 2000* της δεύτερης [21]. Εξ άλλου, δυνάμει του άρθρου 7 της οδηγίας περί των οικοτόπων, το άρθρο 6 αυτής αντικαθιστά την πρώτη περίοδο του άρθρου 4 § 4 της πρώτης οδηγίας. Έτσι, από τις 10 Ιουνίου 1994, αφότου άρχισε να ισχύει η δεύτερη οδηγία, το τροποποιημένο άρθρο 4 § 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα προκειμένου να αποφεύγεται η υποβάθμιση στις καθιερούμενες στα πλαίσια της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ ειδικές ζώνες διατηρήσεως [22].

Β.1.γ) Εμμέσως εμπλέκονται και άλλες κοινοτικές πράξεις, όπως είναι η οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των

επιπτώσεων ορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον[23], η οποία, μετά την τροποποίησή της με την οδηγία 97/11/EK του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997 [24], προβλέπει στο σημείο 10 του προοιμίου της ότι η υπαγωγή μιας έκτασης στην κατηγορία των ΖΕΠ δεν σημαίνει αυτομάτως ότι η χορήγηση αδείας για την εκτέλεση έργων στην οικεία έκταση εξαρτάται οπωσδήποτε από προηγούμενη εκτίμηση[25]. Θυμίζω ακόμη την οδηγία 91/271/EOK του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 1991, για την επεξεργασία των αστικών λυμάτων[26], καθώς και τους κανονισμούς που καθιερώνουν μηχανισμούς χρηματοδοτήσεων, όπως ο κανονισμός (ΕΟΚ) 1973/92 του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, σχετικά με τη δημιουργία ενός χρηματοδοτικού μέσου για το περιβάλλον (*LIFE*) [27].

Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι η βούληση των κοινοτικών οργάνων για μεγαλύτερη διαφάνεια στη λήψη των αποφάσεών τους, αφενός, ανοίγει ένα νέο πεδίο διαφορών μεταξύ της Ένωσης και των κρατών μελών της [28], αφετέρου, καθιστά κοινωνούς του περιβαλλοντικού γίνεσθαι και τα φυσικά και νομικά πρόσωπα[29], η ενεργός συμμετοχή των οποίων μπορεί να προσδώσει νέα δυναμική στη νομολογιακή εμβέλεια του περιβαλλοντικού κοινοτικού κεκτημένου[30].

B.2. Οι λοιπές κοινοτικές πράξεις

B.2.α) Εκτός όμως από τις αμιγείς πράξεις των θεσμικών οργάνων, και οι διεθνείς συμβάσεις για την προστασία των υδροτόπων, συμβαλλόμενο μέρος στις οποίες είναι και η Κοινότητα, δεσμεύουν, βάσει του άρθρου 228 § 7 της Συνθήκης ΕΚ, τόσο τα θεσμικά όργανα όσο και τα κράτη μέλη, ενώ οι διατάξεις τους αποτελούν, κατά πάγια νομολογία, αναπόσπαστο τμήμα της κοινοτικής έννομης τάξης από την έναρξη ισχύος των συμφωνιών[31]. Αναφέρω ενδεικτικά τη Σύμβαση της Βέρνης του 1979, για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης[32], τη

Σύμβαση της Βόννης του 1979, για τη διατήρηση των ανηκόντων στην άγρια πανίδα αποδημητικών ειδών[33], και το Πρωτόκολλο για τις αυστηρώς προστατευόμενες περιοχές της Μεσογείου[34], το άρθρο 2 του οποίου ορίζει ότι οι υγρότοποι εμπίπτουν στο εδαφικό πεδίο εφαρμογής του.

Β.2.β) Αφετέρου, δεν πρέπει να υποτιμάται η σημασία -ως οιονεί ή υπό διαμόρφωση κανόνων δικαίου (soft law)- και των προπαρασκευαστικών αλλά και των μη δεσμευτικών νομικών πράξεων (προτάσεων, ανακοινώσεων, εκθέσεων, συστάσεων, γνωμοδοτήσεων και κοινών θέσεων) των θεσμικών οργάνων και λοιπών θεσμικών φορέων (όπως είναι η Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή ή η Επιτροπή Περιφερειών), καθώς επίσης και των μη κανονιστικών αλλά και των ατομικών πράξεων που παράγουν έννομα αποτελέσματα ως εκτελεστοί τίτλοι. Σταχυολογώντας, παραπέμπω στην από 20 Δεκεμβρίου 1974 σύσταση της Επιτροπής προς τα κράτη μέλη για την προστασία των πτηνών και των ενδιαιτημάτων τους [35], με την οποία προτρέπονται τα κράτη μέλη να καταστούν συμβαλλόμενα μέρη στη Σύμβαση Ramsar, καθώς και στο ψήφισμα του Συμβουλίου, της 17ης Μαΐου 1977, σχετικά με την περιβαλλοντική πολιτική και το πρόγραμμα δράσεων των Κοινοτήτων[36], με το οποίο αναγνωρίζεται ότι ένας από τους στόχους για τη βελτίωση του περιβάλλοντος (σημείο 11) είναι και η προστασία των υγροτόπων διεθνούς σημασίας ως οικοσυστημάτων (σημεία 154 έως 159). Με νεότερο ψήφισμα του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, σχετικά με την οδηγία 79/409/ΕΟΚ [37], τα κράτη μέλη καλούνται, στα πλαίσια εφαρμογής της οδηγίας, να αναλάβουν δράση για τη διατήρηση των βιοτόπων, ιδίως των υγροτόπων, γνωστοποιώντας στην Επιτροπή τις ζώνες ειδικής προστασίας. Εξ άλλου, και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκδηλώνει το ενδιαφέρον του με την έκδοση ψηφισμάτων, όπως είναι το ψήφισμα για τη δημιουργία και την προστασία φυσικών πάρκων κοινοτικού ενδιαφέροντος [38], με το οποίο υπογραμμίζει την ύψιστη σημασία των υγροτόπων για τα αποδημητικά πτηνά (σημείο 19) και καλεί το μεν Συμβούλιο να δώσει τη σχετική διαπραγματευτική εντολή, τη δε Επιτροπή να αρχίσει συνομιλίες για την προσχώρηση της Κοινότητας στη Σύμβαση Ramsar (σημείο 22). Υπενθυμίζω, τέλος, ότι, με το ψήφισμά του επί της ανακοινώσεως της Επιτροπής για τη συνετή χρήση και διατήρηση των υγροτόπων[39], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο αναγνωρίζει τη σπουδαιότητα των υγροτόπων για το σύνολο της βιόσφαιρας (σημείο ΣΤ), χαιρετίζει τον χαρακτηρισμό τους ως αναπόσπαστου μέρους της φυσικής και πολιτιστικής

κοινής κληρονομιάς, θεωρεί ότι η ανακοίνωση της Επιτροπής θα μπορούσε να αποτελέσει τη βάση για την ανάπτυξη μιας κοινοτικής πολιτικής και στρατηγικής για τους υδροτόπους και καλεί την Επιτροπή να διαθέσει περισσότερα κονδύλια για την προστασία και διατήρησή τους (σημεία 1, 4 και 15 αντίστοιχα).

Γ. Η συναφής νομολογία

Ως γνωστόν, με τις ευρέως διαπλαστικού χαρακτήρα αποφάσεις του σε θέματα περιβάλλοντος[40], στη λογική των οποίων υπακούουν και όσες επιλύουν διαφορές με αντικείμενο τους υδροτόπους, ο κοινοτικός δικαστής δεν αποφαινεται απλώς επί του εφαρμοστέου δικαίου, αλλά συμβάλλει αποφασιστικά στην προοδευτική εξέλιξή του. Καλείται μάλιστα όχι μόνο να οριοθετήσει το πεδίο εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου, αποσαφηνίζοντας τη σχέση του με άλλους τομείς του κοινοτικού δικαίου, όπως είναι ο ανταγωνισμός[41] ή η ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων [42], αλλά και να το ερμηνεύσει[43], να ελέγξει τη νομιμότητα ή το κύρος των συναφών κοινοτικών πράξεων και να διαπιστώσει τυχόν παραβάσεις εκ μέρους των κρατών μελών[44], φτάνοντας, αν χρειαστεί, και στην επιβολή προστίμου ή, ενίοτε, και στη λήψη ασφαλιστικών μέτρων[45].

Ευθύς εξ αρχής, λόγοι διαδικασίας και ουσίας επιβάλλουν τη διάκριση μεταξύ προνομιούχων και μη διαδίκων. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα κράτη μέλη και τα θεσμικά όργανα, ενώ στη δεύτερη τα φυσικά και νομικά πρόσωπα.

Γ.1. Η νομολογία επί των διαφορών των θεσμικών οργάνων μεταξύ τους και με τα κράτη μέλη

Στο επίπεδο αυτό ακολουθείται συνηθέστερα η διαδικασία του άρθρου 169 (π.χ. προσφυγή της Επιτροπής κατά κράτους μέλους για παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας), αλλά και η διαδικασία του άρθρου 173 (προσφυγή θεσμικού οργάνου ή κράτους μέλους κατά θεσμικού οργάνου για την ακύρωση κοινοτικής πράξεως), ή ενίοτε σε συνδυασμό με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων του άρθρου 186 (θεσμικό όργανο ή κράτος μέλος κατ' αλληλίων) [46]. Όπως τυπική είναι, τέλος, η διαδικασία του άρθρου 171, βάσει της οποίας η Επιτροπή ζητεί από το ΔΕΚ την επιβολή προστίμου, υπό μορφή κατ' αποκοπήν ποσού ή χρηματικής ποινής, λόγω μη συμμορφώσεως του καθού κράτους μέλους προς ήδη εκδοθείσα εις βάρος του απόφαση του ΔΕΚ[47].

Ειδικότερα στα πλαίσια της διαδικασίας του άρθρου 169, ενώ το ΔΕΚ περιορίζεται κατά κανόνα στη διαπίστωση παραβάσεων, χωρίς να διαθέτει ικανά περιθώρια διερευνήσεως της ουσίας, αντίθετα, στα θέματα των ενδικοτημάτων της πτηνοπανίδας, ίσως λόγω και της πολυπλοκότητας και του έντονα τεχνικού χαρακτήρα τους, υπεισέρχεται σε μεγάλο βαθμό και σε ουσιαστικές πτυχές, αποκλίνοντας από τη στερεότυπη διατύπωση της αναγνωριστικής των παραβάσεων συλλογιστικής του[48]. Στις σχετικές αποφάσεις του ΔΕΚ αναφέρομαι εφεξής όχι με χρονολογική αλλά με μεθοδολογική σειρά.

Γ.1.α) Υπό δικονομική έποψη, αποτελεί πλέον πάγια νομολογία ότι, για την έγκυρη εφαρμογή των οδηγιών απαιτείται η εκ μέρους των κρατών μελών ορθή, πλήρης και έγκαιρη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο. Στα πλαίσια της υπόθεσης C-83/97, το ΔΕΚ, επιληφθέν του ζητήματος αν μπορεί να θεωρηθεί ως ορθή μεταφορά το γεγονός ότι οι αρμόδιες γερμανικές αρχές εφαρμόζουν απευθείας την οδηγία 92/43/ΕΟΚ, ήδη από τη λήξη της σχετικής προθεσμίας μεταφοράς της, στη γερμανική έννομη τάξη και ότι οι ισχύουσες εθνικές διατάξεις ερμηνεύονται σύμφωνα με το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς

όμως να έχουν ληφθεί στην πραγματικότητα τα αναγκαία μέτρα μεταφοράς, αρκέστηκε να αναγνωρίσει την παράβαση επειδή δεν τηρήθηκε η προθεσμία μεταφοράς της οδηγίας[49]. Πράγματι, η διαδικασία του άρθρου 169 στηρίζεται στην αντικειμενική διαπίστωση ότι το κράτος μέλος στο οποίο προσάπτεται η παράβαση δεν εκπλήρωσε τις επιβαλλόμενες από τη Συνθήκη ή από πράξη του παράγωγου δικαίου υποχρεώσεις, χωρίς να ασκεί επιρροή το αν η παράβαση οφείλεται στη βούληση ή σε αμέλεια του εν λόγω κράτους μέλους ή ακόμη και σε τεχνικές δυσχέρειες που αντιμετώπισε[50]. Ως προς το χρονοδιάγραμμα της εφαρμογής, υπενθυμίζω τον ισχυρισμό της ισπανικής κυβέρνησης, στα πλαίσια της υπόθεσης *Santora*, ότι οι συναφείς υποχρεώσεις των κρατών μελών δεν μπορούν, λόγω της φύσεώς τους, παρά να εκπληρώνονται προοδευτικώς[51]. Το ΔΕΚ έκρινε, αντίθετα, ότι, εφόσον η οδηγία δεν προβλέπει ειδική προθεσμία για την υλοποίηση των υποχρεώσεων των κρατών μελών που απορρέουν από τα άρθρα 3 και 4, τυγχάνει και επί αυτών εφαρμογής η διετής προθεσμία του άρθρου 18 [52]. Αποκλείεται, κατά συνέπεια, η σταδιακή εφαρμογή των μέτρων προστασίας.

Γ.1.β) Επί της ουσίας, με την ίδια απόφαση *Santora*, το ΔΕΚ, αναφερόμενο στη σχέση μεταξύ των άρθρων 3 και 4 της οδηγίας, επιβεβαιώνει ότι η μεν πρώτη από τις δύο διατάξεις επιβάλλει υποχρεώσεις γενικού χαρακτήρα με στόχο την προστασία όλων των πτηνών [53], ενώ η δεύτερη περιέχει ειδικές υποχρεώσεις αφορώσες τα απαριθμούμενα στο παράρτημα Ι πτηνά αλλά και τα μη αναφερόμενα σ' αυτό αποδημητικά είδη[54].

Γ.1.β) i. Κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, στα πλαίσια του ειδικού καθεστώτος ενισχυμένης προστασίας του άρθρου 4 §§ 1 και 2 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, τα κράτη μέλη υπέχουν την υποχρέωση να χαρακτηρίσουν ως ΖΕΠ τις πλέον κατάλληλες εκτάσεις για τους σκοπούς της διατήρησης των εμπιπτόντων στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας πτηνών. Μολονότι η επιλογή και οριοθέτηση των εκτάσεων αυτών επαφίεται στα κράτη μέλη, τα εφαρμοστέα συναφώς κριτήρια είναι αυστηρά ορνιθολογικά και στηρίζονται σε αντικειμενικά επιστημονικά στοιχεία. Πάντοτε στην

υπόθεση *Santora*, για να αντικρούσει την προσαπτόμενη παράβαση, η ισπανική κυβέρνηση υποστήριξε την άποψη ότι οι οικολογικές απαιτήσεις πρέπει να υποχωρούν έναντι συμφερόντων οικονομικού ή κοινωνικού χαρακτήρα ή ότι τουλάχιστον πρέπει να σταθμίζονται σε σχέση με άλλα, ιδίως οικονομικά ή κοινωνικά, συμφέροντα[55]. Το ΔΕΚ απέρριψε κατηγορηματικά την ισπανική θέση, υπογραμμίζοντας ότι τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται κατά το δοκούν λόγους εξαιρέσεως με τη δικαιολογία ότι λαμβάνουν υπόψη άλλα, πλην των ορνιθολογικών, συμφέροντα [56]. Αν και διαθέτουν ορισμένα περιθώρια εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των ΖΕΠ, για την κατάταξη των ζωνών αυτών εφαρμόζονται κριτήρια ορνιθολογικής φύσεως, όπως η παρουσία των ειδικά προστατευόμενων πτηνών και ο χαρακτηρισμός ενός οικοτόπου ως υγροτόπου[57]. Αυτό σημαίνει ότι, αν συγκεκριμένη έκταση έχει χαρακτηριστεί υγρότοπος, υφίσταται αυτομάτως η υποχρέωση κατατάξεώς του ως ΖΕΠ. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι, με την απόφαση *Lappel Bank*, το ΔΕΚ, ερμηνεύοντας από κοινού τις δύο οδηγίες, διευκρίνισε ότι η τροποποίηση του άρθρου 4 της πρώτης οδηγίας αφορά την εκ των υστέρων μείωση της έκτασης μιας ήδη χαρακτηρισμένης ως ΖΕΠ περιοχής, σημείο το οποίο εξετάζω κατωτέρω, και όχι το αρχικό στάδιο χαρακτηρισμού[58]. Επομένως, «ακόμη και υπό το κράτος της οδηγίας περί των οικοτόπων, ο χαρακτηρισμός περιοχών ως ΖΕΠ πρέπει να πραγματοποιείται σε κάθε περίπτωση σύμφωνα με τα κριτήρια που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 4 της οδηγίας περί των πτηνών»[59]. Εν τέλει, δεν νοείται παρέκκλιση όταν πρόκειται για την αρχική υποχρέωση χαρακτηρισμού μιας περιοχής που πρέπει να χωρήσει με αποκλειστικό γνώμονα την οικολογική αξία της[60]. Εν τούτοις, το ζήτημα της στάθμισης των συμφερόντων τίθεται εκ νέου ενώπιον του ΔΕΚ, επ' ευκαιρία προδικαστικού ερωτήματος του βρετανικού High Court of Justice, τη φορά αυτή στα πλαίσια εφαρμογής της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Συγκεκριμένα, το ΔΕΚ καλείται να αποφανθεί αν τα κράτη μέλη δικαιούνται ή υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη τις οικονομικές, κοινωνικές ή πολιτιστικές παραμέτρους, καθώς και τις περιφερειακές ή τοπικές ιδιομορφίες, όταν αποφασίζουν ποιές περιοχές προτείνουν και/ή όταν καθορίζουν τα όριά τους[61]. Η απόφαση αναμένεται με ιδιαίτερο ενδιαφέρον δοθέντος ότι, μολονότι έχουν τεθεί επανειλημμένα στην κρίση του ΔΕΚ, οι δύο οδηγίες τείνουν πάντοτε να εγείρουν καινοφανή ζητήματα ερμηνείας.

Γ.1.β) ii. Ακολούθως, τα ορνιθολογικά κριτήρια είναι όχι μόνο ποσοτικά αλλά και

ποιοτικά, όπως αναγνωρίζεται με την υπόθεση C-3/96[62]. Συγκεκριμένα, με προσφυγή της ενώπιον του ΔΕΚ, η Επιτροπή προσήψε στις Κάτω Χώρες ότι, λαμβάνοντας τα αναγκαία μέτρα συμμορφώσεως προς την οδηγία 79/409/ΕΟΚ, χαρακτήρισαν ως ΖΕΠ ανεπαρκή αριθμό εκτάσεων.

Κατά την ολλανδική κυβέρνηση, η επιβαλλόμενη με το άρθρο 4 § 1 υποχρέωση έγκειται στη λήψη μέτρων ειδικής προστασίας, μεταξύ των οποίων η κατάταξη ορισμένων εκτάσεων ως ΖΕΠ, οπότε εκείνο που ενδιαφέρει είναι κυρίως αν η επιλεγείσα ζώνη συγκαταλέγεται στις πλέον κατάλληλες εκτάσεις. Υπό την έννοια αυτή, τα κράτη μέλη διαθέτουν τη διακριτική ευχέρεια να υιοθετούν εναλλακτικώς και άλλα μέτρα κατατείνοντα στον ίδιο σκοπό, όπως είναι οι συμβάσεις εκχωρήσεως εκτάσεων σε οργανώσεις προστασίας της φύσης ή η εκπόνηση προγραμμάτων για τη διατήρηση της ορνιθοπανίδας, υπό τον όρο ότι δεν υπερβαίνουν τα όρια εξουσίας τους[63]. Επομένως, τα κράτη μέλη οφείλουν απλώς να μεριμνούν, ώστε οι δημιουργούμενες ΖΕΠ να είναι κατάλληλες για την αποτελεσματική προστασία και διατήρηση των απειλούμενων ειδών, εφόσον το σύστημα του άρθρου 4 § 1 στηρίζεται στην εκτίμηση κατά πόσον ένας συγκεκριμένος τόπος συγκαταλέγεται στα πλέον κατάλληλα εδάφη[64].

Αντίθετα, κατά την Επιτροπή, επειδή πρόκειται σαφώς για υποχρέωση επιτεύξεως συγκεκριμένου αποτελέσματος, δεν νοείται ως εκπλήρωση ο προσδιορισμός απλώς και μόνο ενός αριθμού γεωγραφικών περιοχών. Οι επιλεγείσες εκτάσεις πρέπει ακόμη να ανταποκρίνονται τόσο σε ποσοτικά κριτήρια, ήτοι να είναι επαρκείς σε αριθμό και συνολική επιφάνεια, όσο και σε ποιοτικά, ήτοι να είναι αρκούντως αντιπροσωπευτικές της πολυμορφίας των υδροτοπικών συστημάτων [65], ώστε να μπορεί να επιτευχθεί ο επιδιωκόμενος σκοπός της επιβίωσης και αναπαραγωγής των ειδών[66].

Αν και απέρριψε τύποις τη σχετική με την ποιοτική ανεπάρκεια των ολλανδικών ζωνών αιτίαση της Επιτροπής ως απαράδεκτη επειδή προβλήθηκε για πρώτη φορά με το δικόγραφο της προσφυγής, το ΔΕΚ αναγνώρισε ότι η επάρκεια των προς επιλογή ζωνών πρέπει να εκτιμάται και ποσοτικώς και ποιοτικώς[67]. Ως προς το αριθμητικό κριτήριο, το ΔΕΚ, συντασσόμενο με την άποψη της Επιτροπής, υπογράμμισε ότι το επί τούτου ενισχυμένο σύστημα προστασίας του άρθρου 4 της οδηγίας επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να χαρακτηρίζουν ως ΖΕΠ τις πλέον κατάλληλες εκτάσεις, υποχρέωση από την οποία τα τελευταία δεν απαλλάσσονται επικαλούμενα τη λήψη άλλων μέτρων προστασίας[68]. Πράγματι, αν τα κράτη μέλη είχαν τη δυνατότητα επιλογής εναλλακτικών λύσεων, θεωρούμενων ως επαρκών για την επιβίωση και αναπαραγωγή των οικείων ειδών, θα υπήρχε κίνδυνος να καταστεί ανέφικτος ο στόχος της δημιουργίας ενός συνεκτικού δικτύου ζωνών εντός της Κοινότητας [69]. Κατά το ΔΕΚ, η κατάταξη των εκτάσεων υπακούει σε ορνιθολογικά κριτήρια καθοριζόμενα με την οδηγία[70]. Αρα, η εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών περιορίζεται, πέραν και εκτός κάθε σκοπιμότητας ως προς την κατάταξη, αποκλειστικά στην εφαρμογή των κριτηρίων αυτών προς εντοπισμό των πλέον κατάλληλων για τη διατήρηση των ειδών εκτάσεων [71]. Το ΔΕΚ επιβεβαιώνει όσα είχε αναγνωρίσει με τη νομολογία *Santora*, ότι δηλαδή «τα κράτη μέλη υποχρεούνται να κατατάσσουν σε ΖΕΠ όλα τα εδάφη τα οποία, κατ'εφαρμογή των ορνιθολογικών κριτηρίων, εμφανίζονται ως τα πλέον κατάλληλα για τη διατήρηση των οικείων ειδών» [72]. Κατόπιν αυτού, αναγνώρισε την παράβαση, εφόσον αποδείχθηκε ότι οι Κάτω Χώρες κατέταξαν ως ΖΕΠ εκτάσεις, ο συνολικός αριθμός και η συνολική επιφάνεια των οποίων υπολείπονταν προδήλως εκείνων που είχαν αξιολογηθεί ως οι πλέον κατάλληλες[73].

Γ.1.β) iii. Εξ άλλου, κατά τη νομολογία του ΔΕΚ, τα κράτη μέλη έχουν την ευχέρεια να λαμβάνουν μέτρα προστασίας αυστηρότερα από τα προβλεπόμενα με τις δύο οδηγίες για την αποτελεσματικότερη προστασία των απειλούμενων και των αποδημητικών πτηνών[74].

Γ.1.β) iv. Ακολούθως, ένα άλλο σημείο που χρήζει ερμηνείας είναι το αν τα κράτη μέλη νομιμοποιούνται να περιορίσουν την έκταση περιοχών που κατέταξαν προηγουμένως ως ΖΕΠ, μέσω του μερικού αποχαρακτηρισμού τους, και σε καταφατική περίπτωση υπό ποιες προϋποθέσεις. Η οδηγία 79/409/ΕΟΚ σιωπά επί του θέματος, σε αντίθεση με τη Σύμβαση Ramsar που παρέχει στα συμβαλλόμενα μέρη το δικαίωμα να περιορίζουν ή και να απαχαρακτηρίζουν ζώνες ειδικής προστασίας, αποκλειστικά όμως για επιτακτικούς λόγους εθνικού συμφέροντος, αντισταθμίζοντας, κατά το δυνατόν, τις απώλειες. Το ερώτημα ανέκυψε ενώπιον του ΔΕΚ επ'αφορμή προσφυγής της Επιτροπής κατά της Γερμανίας[75].

Εκτιμώντας ότι η εκτέλεση έργων ενισχύσεως φράγματος στη ΖΕΠ του Leybucht κατέληγε στην οικολογική υποβάθμιση της περιοχής, η Επιτροπή επικαλέστηκε παράβαση του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ και προέβαλε τον ισχυρισμό ότι παρόμοια μέτρα επιτρέπονται μόνον όταν διατρέχει κίνδυνος η ζωή των ανθρώπων.

Η Γερμανία αντέταξε ότι είναι αδιανόητο η σχετική απαγόρευση να υπερισχύει της προστασίας της ζωής των ανθρώπων ή ακόμη να δίδεται το προβάδισμα στη διατήρηση των πτηνών έναντι ζωτικών συμφερόντων των κρατών μελών.

Αναγνωρίζοντας ότι πρόκειται για ζήτημα αρχής που αφορά τις υποχρεώσεις των κρατών μελών[76], το ΔΕΚ δέχεται ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση η εκτέλεση του έργου οδήγησε όντως στη συρρίκνωση της προστατευόμενης ζώνης[77].

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η εξουσία των κρατών μελών να αναθεωρούν απόφαση κατατάξεως σε ειδική ζώνη, συνεπαγόμενη μείωση της έκτασης της τελευταίας, δεν ρυθμίζεται από την οδηγία [78], το ΔΕΚ διευκρινίζει ότι, μπορεί μεν τα κράτη μέλη να απολαμβάνουν εξουσίας εκτιμήσεως ως προς την επιλογή των καταλληλότερων περιοχών, δεν μπορούν, όμως, να τροποποιούν ή να μειώνουν την έκταση των ζωνών

αν έχουν αναγνωρίσει ήδη ότι εντός των ζωνών αυτών υφίστανται οι πλέον κατάλληλες συνθήκες διαβιώσεως των ειδών. Σε αντίθετη περίπτωση, θα απαλλάσσονταν μονομερώς των υποχρεώσεών τους [79]. Επομένως, η ευχέρεια αυτή δικαιολογείται μόνον από εξαιρετικούς λόγους [80], αναγόμενους σε γενικό συμφέρον, υπέρτερο εκείνου στο οποίο εδράζεται ο επιδιωκόμενος με την οδηγία οικολογικός σκοπός, όχι όμως και προς ικανοποίηση οικονομικών ή ψυχαγωγικών απαιτήσεων [81]. Επιπλέον, τα εκτελούμενα ή σχεδιαζόμενα μέτρα πρέπει να περιορίζονται στο απολύτως αναγκαίο και να επιφέρουν τη μικρότερη δυνατή μείωση της επιφανείας της ζώνης [82]. Εξετάζοντας τη συγκεκριμένη περίπτωση, το ΔΕΚ θεώρησε ότι ο κίνδυνος πλημμυρών και η προστασία των ακτών συνιστούσαν αρκούντως σοβαρούς λόγους για να δικαιολογήσουν τα έργα, ότι η οφειλόμενη στην εκτέλεσή τους παρενόχληση δεν υπερέβαινε το αναγκαίο μέτρο, ενώ επισήμανε και θετικές οικολογικές επιπτώσεις [83]. Κατόπιν αυτού, απέρριψε την προσφυγή. Η απόφαση του ΔΕΚ επί του συγκεκριμένου σημείου έδωσε λαβή για την τροποποίηση του άρθρου 4 της πρώτης οδηγίας με το άρθρο 7 της δεύτερης, όπως προανέφερα. Στην απόφαση *Lappel Bank* το ΔΕΚ επισημαίνει ότι το άρθρο 6 § 4 της οδηγίας περί των οικοτόπων, το οποίο προστέθηκε στην οδηγία περί των πτηνών, διηύρυνε τη δέσμη των λόγων που δικαιολογούν τυχόν παρέμβαση προς περιορισμό των ΖΕΠ, συμπεριλαμβάνοντας ρητώς και λόγους κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως [84].

Αντίθετα, στην υπόθεση *Santora*, όπου ζητούμενο ήταν, μεταξύ άλλων, αν επιτρεπόταν η χάραξη νέας οδού προσπελάσεως, η οποία θα διέσχιζε τον ισπανικό αυτό υγρότοπο και θα οδηγούσε σε αμελητέα μείωση της επιφανείας του, το ΔΕΚ έκρινε ότι η κατασκευή του οδικού άξονα θα κατέληγε στην εξαφάνιση ζωνών που χρησιμεύουν ως τόπος καταφυγίου, αναπαύσεως και φωλεοποίησεως των πτηνών και ότι η ανάγκη βελτιώσεως της οδικής πρόσβασης στην περιοχή δεν δικαιολογούσε την παρέμβαση [85].

Γ.1.β) ν. Τέλος, τίθεται το ερώτημα τι ισχύει σε περίπτωση αδρανείας του κράτους μέλους, όταν δηλαδή δεν έχει κινηθεί καν η διαδικασία επιλογής, χαρακτηρισμού και

οριοθέτησης των πλέον κατάλληλων εκτάσεων ως ΖΕΠ [86]. Στην υπόθεση *Santopa*, η ισπανική κυβέρνηση, αντικρούοντας αιτίαση της Επιτροπής, διατύπωσε την άποψη ότι δεν είναι δυνατό να προσάπτεται σε κράτος μέλος ταυτόχρονα παράβαση των διατάξεων των παραγράφων 1, 2 και 4 του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, με τη λογική ότι τα μέτρα προστασίας μπορούν να εφαρμοστούν μόνο μετά την έκδοση της απόφασης για την κατάταξη μιας περιοχής [87]. Το ΔΕΚ την απέρριψε, κρίνοντας ότι η επιδιωκόμενη προστασία θα ήταν ανέφικτη αν τα κράτη μέλη τηρούσαν τις απορρέουσες από το άρθρο 4 § 4 της οδηγίας υποχρεώσεις μόνο στις περιπτώσεις εκείνες όπου έχει προηγηθεί η κατάταξη των ΖΕΠ [88]. Πράγματι, είναι εύλογο να απαιτείται από τα κράτη μέλη η λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου προς αποφυγή τυχόν ανεπανόρθωτης βλάβης ή υποβάθμισης των υγροτόπων, ακόμη και αν δεν έχουν ενταχθεί στο ειδικό καθεστώς προστασίας, ώστε να παραμένει εφικτή η δυνατότητα μεταγενέστερης κατατάξεώς τους. Υπό την έποψη αυτή, το ειδικό καθεστώς πρέπει να εφαρμόζεται όχι μόνο στις ήδη καταταγείσες εκτάσεις αλλά και σε όσες θα έπρεπε να έχουν καταταγεί βάσει της οδηγίας.

Γ.2. Η νομολογία επί των σχέσεων της Κοινότητας με τους πολίτες της

Στο επίπεδο αυτό υφίστανται τα ένδικα βοηθήματα των άρθρων 173, 177 και 215 της Συνθήκης ΕΚ, καθώς και το δικαίωμα ασκήσεως αναιρέσεως κατά των αποφάσεων του Πρωτοδικείου και υποβολής αιτήσεως για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων [89].

Ο κοινοτικός δικαστής αντιμετωπίζει με περίσκεψη την εφαρμογή του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, στα πλαίσια του οποίου το παραδεκτό προσφυγής ασκούμενης από φυσικό ή νομικό πρόσωπο κατ'αποφάσεως της οποίας δεν είναι αποδέκτης εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι η απόφαση το αφορά ευθέως και ατομικώς [90].

Με προσφυγή τους ενώπιον του Πρωτοδικείου, ορισμένες γεωργικές συνδικαλιστικές οργανώσεις της Ιταλίας και μεμονωμένοι γεωργοί έβαλαν κατά τη απόφασης της Επιτροπής να χορηγήσει ενίσχυση για τη δημιουργία πάρκου στο δέλτα του Πάδου, επικαλούμενοι μεταξύ άλλων ως λόγο ακυρώσεώς της την παράβαση του προαναφερθέντος κανονισμού για τη θέσπιση του χρηματοδοτικού μέσου *LIFE*. Ο κανονισμός ορίζει ότι η καταβαλλόμενη ενίσχυση πρέπει να συμβάλλει ιδίως «στη συγχρηματοδότηση των μέτρων που απαιτούνται για την ικανοποιητική διατήρηση ή αποκατάσταση των φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας». Το Πρωτοδικείο έκρινε ότι, όταν με την προσβαλλόμενη πράξη σκοπείται η χρηματοδότηση δράσεων για την προστασία των φυσικών οικοτόπων και του φυσικού περιβάλλοντος, αποδέκτες της είναι το σύνολο των κρατών μελών [91]. Στην προκειμένη περίπτωση, η επίδικη απόφαση, ως μέτρο γενικής ισχύος εφαρμοζόμενο επί αντικειμενικώς καθοριζόμενων καταστάσεων και συνεπαγόμενο έννομα αποτελέσματα έναντι κατηγοριών προσώπων αντιμετωπιζόμενων κατά τρόπο γενικό και αφηρημένο, δεν αφορούσε τους προσφεύγοντες ευθέως και ατομικώς αλλά λόγω της αντικειμενικής και μόνον ιδιότητάς τους ως ασκούντων το επάγγελμα του γεωργού εντός της ζώνης του δέλτα [92]. Κατόπιν αυτού, η προσφυγή απορρίφθηκε ως απαράδεκτη [93].

Στο προβληθέν, στα πλαίσια της αναιρετικής δίκης ενώπιον του ΔΕΚ, επιχείρημα ότι, όσον αφορά τις δράσεις διατηρήσεως ή αποκαταστάσεως των φυσικών οικοτόπων, με το πέμπτο πρόγραμμα για το περιβάλλον [94] οι γεωργοί αναγνωρίζονται ουσιαστικώς ως εμπλεκόμενοι φορείς, το ΔΕΚ απάντησε ότι το εν λόγω πρόγραμμα συνιστά απλώς το πλαίσιο για τον καθορισμό και την εφαρμογή της κοινοτικής πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος [95], δεν περιέχει υποχρεωτικούς κανόνες και η υιοθέτησή του δεν ισοδυναμεί με υποχρέωση ακροάσεως, εκ μέρους της Επιτροπής και πριν από τη χρηματοδότηση, όσων ιδιωτών ασκούν δραστηριότητες εντός των οικείων ζωνών ή των ενώσεών τους [96]. Κατόπιν αυτού, επικυρώνοντας την πρωτόδικη απόφαση, το ΔΕΚ απέρριψε την αναίρεση, κρίνοντας ότι η επίδικη πράξη της Επιτροπής δεν στόχευε ατομικώς τους αναιρεσείοντες [97].

Χωρίς να υπεισέλθω στο πελώριο ζήτημα των αυστηρών ορίων που θέτει η διάταξη του άρθρου 173, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ για το παραδεκτό προσφυγών ακυρώσεως των ιδιωτών κατά των κοινοτικών πράξεων[98], αρκούμε να υπογραμμίσω ότι, σε θέματα περιβάλλοντος, όπου συχνά διακυβεύονται ζωτικά και αντικρουόμενα συμφέροντα, η έλλειψη ενεργητικής νομιμοποίησης των φυσικών ή νομικών προσώπων μπορεί πράγματι να τους στερήσει τη δυνατότητα άμυνας έναντι της συμπεριφοράς των κοινοτικών οργάνων. Πάντως, το ΔΕΚ έκρινε ότι τα απορρέοντα από το κοινοτικό δίκαιο δικαιώματα των ιδιωτών προστατεύονται πλήρως στο μέτρο που τα εθνικά δικαστήρια μπορούν ή οφείλουν, κατά περίπτωση, να υποβάλουν προδικαστικό ερώτημα δυνάμει του άρθρου 177 της Συνθήκης[99]. Πράγματι, όπως ήδη επισήμανα, επιλαμβανόμενο προδικαστικών ερωτημάτων που του υποβάλλουν τα εθνικά δικαστήρια στα πλαίσια δικών που κινούν ιδιώτες, το ΔΕΚ εξετάζει την ουσία, ερμηνεύοντας τις συναφείς διατάξεις του περιβαλλοντικού κοινοτικού δικαίου[100].

Εξ άλλου, οι αποφάσεις στην υπόθεση *Francovich* [101] αρχικά και στις υποθέσεις *Dillenkofer* κ.λπ.[102] ακολούθως θέτουν επί τάπητος το ζήτημα της θεμελίωσης ευθύνης των κρατών μελών για ζημίες προκαλούμενες σε ιδιώτες και οφειλόμενες στη μη τήρηση των οδηγιών. Η ίδια λογική μπορεί κάλλιστα να ισχύσει κατ'αναλογία και στον τομέα του περιβάλλοντος. Εκκινώντας από το σκεπτικό ότι υποκείμενα της κοινοτικής έννομης τάξης είναι και οι ιδιώτες, τα συναφή δικαιώματα των οποίων καλούνται να διασφαλίζουν και τα κράτη μέλη, το ΔΕΚ αναγνώρισε ότι, σε περίπτωση προσβολής τους λόγω παραβάσεως καταλογιστέας στα κράτη μέλη, συντρέχει ευθύνη των τελευταίων και υποχρέωση αποζημιώσεως[103]. Κατά μείζονα λόγο, η καταβολή αποζημιώσεως καθίσταται επιτακτικότερη όταν η πλήρης αποτελεσματικότητα των κοινοτικών κανόνων εξαρτάται από ενέργεια των κρατών μελών, ελλείψει της οποίας οι ιδιώτες αδυνατούν να επιδιώξουν δικαστικώς τα δικαιώματά τους[104]. Πάντως, για την αναγνώριση της ευθύνης των κρατών μελών τίθεται ως προϋπόθεση ότι η οδηγία χορηγεί όντως στους ιδιώτες δικαιώματα, το περιεχόμενο των οποίων δύναται να προσδιοριστεί επακριβώς, και ότι υφίσταται αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης και της ζημίας [105]. Ακολούθως, με την απόφαση *Dillenkofer*, το ΔΕΚ

διεξέρχεται τις προϋποθέσεις θεμελιώσεως ευθύνης των κρατών μελών και αποφαίνεται ότι η παράλειψη θεσπίσεως οποιουδήποτε μέτρου μεταφοράς των οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών συνιστά αφεαυτής κατάφωρη παραβίαση του κοινοτικού δικαίου και γεννά, συνακόλουθα, δικαίωμα αποζημιώσεως των ζημιωθέντων ιδιωτών[106].

A. Σύνοψη

Από το σύνολο των όσων προανέπτυξα καθίσταται σαφές ότι το υπό ευρεία έννοια παράγωγο δίκαιο και ειδικότερα οι οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ καθιερώνουν ενισχυμένο σύστημα προστασίας τόσο της άγριας πτηνοπανίδας που διαβιεί στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όσο και των ενδιαιτημάτων της. Όταν ολοκληρωθεί η δυσχερής στην πράξη εφαρμογή του, το σύστημα θα αποτελέσει σταθμό στην περιβαλλοντική ιστορία της Κοινότητας. Στα πλαίσια της κοινοτικής νομιμότητας, οι συναφείς κοινοτικές διατάξεις λειτουργούν και ως νομική ασπίδα των υγροτόπων, προσφέροντας στον κοινοτικό δικαστή επαρκές έρεισμα για την παροχή προστασίας. Σύμφωνα, λοιπόν, με το έως σήμερα διαμορφωμένο «νομολογιακό» κοινοτικό κεκτημένο, χαρακτηριζόμενοι είτε ως ΖΕΠ, κατά την πρώτη οδηγία, είτε ως ΕΖΔ, κατά τη δεύτερη, οι υγρότοποι διέπονται από ειδικό καθεστώς, ενώ η διαχείρισή τους βαρύνει τα κράτη μέλη[107].

Συγκεκριμένα, για την επιλογή και οριοθέτηση μιας ΖΕΠ ή μιας ΕΖΔ, δηλαδή κατά το αρχικό στάδιο χαρακτηρισμού, πρυτανεύουν οικολογικά, και συγκεκριμένα ορνιθολογικά κριτήρια. Έτσι, το γεγονός ότι η οικεία έκταση αποτελεί υγρότοπο επιρρωνύει τη φύση της ως περιοχής που απαιτεί ενισχυμένη οικολογική προστασία. Ειδικότερα, στα πλαίσια της πρώτης οδηγίας, τα κράτη μέλη επιλέγουν τις πλέον κατάλληλες σε αριθμό, επιφάνεια και αντιπροσωπευτικότητα εκτάσεις, τις οποίες

οφείλουν να κατατάξουν, στο σύνολό τους, ως ΖΕΠ. Η οριοθέτηση πρέπει να εμπερικλείει όλες τις κατάλληλες για τη διατήρηση των ειδών επιφάνειες. Στα κράτη μέλη εναπόκειται να καθορίσουν, εφαρμόζοντας τα ίδια κριτήρια, και τα ακριβή γεωγραφικά όρια των συγκεκριμένων εκτάσεων. Η σχετική υποχρέωση πρέπει να έχει ολοκληρωθεί με τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά των οδηγιών στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών, αποκλεισμένης της σταδιακής ή προοδευτικής εφαρμογής. Σημειωτέον ότι οι ΖΕΠ, μετονομαζόμενες σε ΕΖΔ, εντάσσονται στο δίκτυο *Natura 2000*. Ακόμη και σε περίπτωση μη κατατάξεως των πλέον κατάλληλων εκτάσεων, τα κράτη μέλη υπέχουν την υποχρέωση να ενεργούν κατά τέτοιο τρόπο, ώστε οι εκτάσεις αυτές να μην υφίστανται βλάβη ή υποβάθμιση, άλλως συντρέχει παράβαση. Μετά την οριοθέτησή τους, απαγορεύεται η μείωση ή ο περιορισμός των εκτάσεων για λόγους οικονομικούς ή ψυχαγωγικούς, ενώ επιτρέπεται μόνο για λόγους υπαγορευόμενους από την ανάγκη προστασίας υπέρτερου γενικού ή δημόσιου συμφέροντος, μη περιοριζόμενους αποκλειστικά στη σφαίρα προστασίας της ανθρώπινης ζωής. Πάντως, ύστερα από την τροποποίηση που επέφερε η οδηγία 92/43/ΕΟΚ, το ΔΕΚ καλείται εκ νέου να ιεραρχήσει τους οικολογικούς στόχους και να σταθμίσει τα αντιτιθέμενα συμφέροντα σε όλα τα στάδια εφαρμογής των δύο οδηγιών.

Εν κατακλείδι, όπως προκύπτει από την καταγραφή και αξιολόγηση της συνεισφοράς του κοινοτικού δικαστή, σε οριζόντιο μεν επίπεδο (σχέσεις κρατών μελών και θεσμικών οργάνων), ακολουθείται δυναμική πορεία προς μία ολοένα αυξανόμενη προστασία των υγροτόπων μέσω της διασταλτικής ερμηνείας των κοινοτικών διατάξεων. Η σημασία του νομολογιακού αυτού κεκτημένου είναι προφανής για τους ελληνικούς υγροτόπους. Πράγματι, η ελληνική φύση, αγνότερη από εκείνη της υπόλοιπης κοινοτικής Ευρώπης, επιτρέπει να διαβιούν 420 και πλέον είδη πτηνών σε 400 περίπου υγροτόπους. Η ανωτέρω διαπίστωση αρκεί αφεαυτής για την ανάδειξή τους σε σημαντικό κρίκο της αλυσίδας οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος. Σε αντίθεση, όμως, με την παρατηρούμενη κοινοτική ενεργοποίηση των μηχανισμών ανακοπής της συνεχούς υποβάθμισης ή εξαφάνισης των υγροτόπων, στη χώρα μας η ρύπανσή τους εξαπλώνεται με ταχείς και ανησυχητικούς ρυθμούς. Υπό το κράτος της συγκυρίας αυτής, η συναφής κοινοτική νομολογία, από κοινού με την κοινοτική νομοθεσία που επέχει θέση κινητήριας δύναμης, συνιστά αποτελεσματικό μέσον

καταναγκασμού με στόχο τη συμμόρφωσή μας προς τα κοινοτικά πρότυπα.

Ως προς το παρατηρούμενο «έλλειμμα» σε κάθετο επίπεδο (δικαστική προστασία των πολιτών της Ευρωπαϊκής Ένωσης), αυτό αναπληρώνεται προς το παρόν μόνο μερικώς, σε συνδυασμό και με τις διοικητικής φύσεως δυνατότητες [\[108\]](#), μέσω της διαδικασίας υποβολής προδικαστικών ερωτημάτων, στην οποία αναφέρθηκα, και του κατοχυρωμένου πλέον και νομολογιακώς δικαιώματος προσβάσεως σε κοινοτικά έγγραφα [\[109\]](#), ιδίως σε έγγραφα περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος [\[110\]](#). Η δυναμική αυτή αντισταθμίζει τα μειονεκτήματα του συστήματος με δεδομένο ότι απαιτείται η μέγιστη δυνατή δημοσιότητα για τις πράξεις ή παραλείψεις της κοινοτικής και εθνικής διοίκησης που έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον [\[111\]](#). Έτσι, παρά τις νομικές ατέλειες και τους δικονομικούς φραγμούς, η απώτερη χρονικά αποτελεσματικότητα της κοινοτικής ένδικης προστασίας παρέχει πρόσφορο έδαφος για την ευαισθητοποίηση πολιτών και οικολογικών φορέων στο θέμα της διατήρησης του φυσικού μας περιβάλλοντος ως «αυτοτελώς προστατευτέου έννομου αγαθού». Θεωρώ ότι είναι περισσότερο από εύγλωττες οι προεκτάσεις της διαπίστωσης αυτής για τους Έλληνες πολίτες που βρίσκονται πολύ συχνότερα από τους υπόλοιπους Ευρωπαίους πολίτες αντιμέτωποι με μια ράθυμη αλλά και δύστροπη διοίκηση που δυστυχώς εξακολουθεί να αυθαιρετεί.

Ανοικτό παραμένει, τέλος, το ζήτημα της ευθύνης των κρατών μελών σε περίπτωση ζημίας ιδιώτη λόγω μη τηρήσεως των απορρεουσών από τις οδηγίες υποχρεώσεών τους [\[112\]](#). Και στο σημείο αυτό, το δέος που προκαλεί το ενδεχόμενο της καταβολής εκ μέρους του Ελληνικού Δημοσίου σημαντικών ποσών ως αποζημιώσεως σε ιδιώτες λόγω παραβάσεων στον τομέα του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος μπορεί να λειτουργήσει ως μοχλός ανάσχεσης οποιασδήποτε εκτροπής.

Υστερόγραφο

Στις 18 Μαρτίου 1999 το ΔΕΚ εξέδωσε την απόφασή του επί της υποθέσεως C-166/97. Υπενθυμίζω ότι η Επιτροπή άσκησε, δυνάμει του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ, προσφυγή κατά της Γαλλίας, προσάπτοντάς της, πρώτον, ότι χαρακτήρισε ως ΖΕΠ έκταση στις εκβολές του Σηκουάνα η οποία ήταν ανεπαρκής για την προστασία του σημαντικού αυτού υγροτόπου, δεύτερον, ότι δεν προέβλεψε νομικό καθεστώς ικανό να διασφαλίσει την επίτευξη των σκοπών διατηρήσεως της ΖΕΠ και, τρίτον, ότι επέτρεψε την εκεί εγκατάσταση ενός εργοστασίου επεξεργασίας τιτανόγυψου, χωρίς να λάβει μέτρα αποφυγής της ρύπανσης της περιοχής. Το ΔΕΚ έκανε ΔΕΚτά τα δύο πρώτα αιτήματα, κρίνοντας ότι η Γαλλία δεν χαρακτήρισε εμπρόθεσμα αρκετά μεγάλη έκταση στις εκβολές του Σηκουάνα (σκέψη 15) και ότι δεν υπήγαγε τη ΖΕΠ σε νομικό καθεστώς ενισχυμένης προστασίας (σκέψη 26). Αντίθετα, απέρριψε το τρίτο αίτημα, εκτιμώντας ότι η Επιτροπή δεν προσκόμισε, ως όφειλε, τα αναγκαία στοιχεία που θα ήσαν αποδεικτικά του ότι ο οικότοπος εντός του οποίου κατασκευάστηκε το επίμαχο εργοστάσιο ανήκε στην κατηγορία των πλέον κατάλληλων εδαφών για τη διατήρηση των προστατευόμενων ειδών πτηνών (σκέψεις 47 έως 50).

Η Επιθεώρηση *Νόμος και Φύση* διοργάνωσε στην Αλεξανδρούπολη στις 16 και 17 Μαΐου 1998 συνέδριο με θέμα «Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα», τα πρακτικά του οποίου κυκλοφόρησαν ήδη [1]. Επειδή η σχετική με την κοινοτική νομολογία παρέμβασή μου δεν μπόρεσε να συμπεριληφθεί στονοικείο τόμο, κρίθηκε σκόπιμο να λάβει τη μορφή αυτοτελούς άρθρου στο ανά χειράς τεύχος. Πάντως, τόσο από επιστημονική όσο και από μεθοδολογική άποψη, εντάσσεται στη θεματική του συνεδρίου ως συμπλήρωμά της.

[1] Για τις πολλαπλές λειτουργίες και αξίες των υγροτόπων παραπέμπω στο εξαιρετικά χρήσιμο και καλαίσθητο συλλογικό έργο *Ελληνικοί Υγρότοποι* (συντονιστές εκδόσεως: Π. Γεράκης και Ε. Κουτράκης), άθινα, έκδοση της Εμπορικής Τράπεζας της Ελλάδος, 1996, σ. 25 επ.

[2] Στην Ελλάδα, η απώλεια υγροτοπικών εκτάσεων, πρωτίστως λόγω της ρύπανσης και της υδροπενίας, ανήλθε σε 63% μεταξύ των ετών 1920 και 1991 [βλ. ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για τη συνετή χρήση και διατήρηση των υγροτόπων, έγγραφο COM(95) 189 τελικό της 29ης Μαΐου 1995, σ. 8, πίνακας 1]. Για τη χαρτογραφική απεικόνιση των ελληνικών υγροτόπων, βλ. *Ελληνικοί Υγρότοποι*, *op. cit.*, σ. 72. Όσον αφορά ειδικότερα τους αττικούς υγροτόπους, στο αφιέρωμα της *Καθημερινής*, της Κυριακής 31ης Ιανουαρίου 1999, για την «άττική Φύση», ο Στ. Ιατρού σημειώνει ότι οι περισσότεροι έχουν χαθεί και όσοι διασώθηκαν τελούν υπό καθεστώς διαρκούς απειλής. Πάντως, τα στοιχεία που παραθέτει ο καθηγητής Ντάρφης είναι περισσότερο αισιόδοξα: απογραφή του ΕΚΒΥ του έτους 1993 αναβιβάζει τον αριθμό των ελληνικών υγροτόπων σε 378 παρά τη σημειούμενη προοδευτική υποβάθμισή τους («Οι υγρότοποι της Ελλάδας», *Πρακτικά*, σ. 17-28, στη σ. 20).

[3] Στον ευρύτερο τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, έχουν εκδοθεί μέχρι σήμερα περίπου 125 οδηγίες και 25 κανονισμοί. Ως προς την ακολουθούμενη διαδικασία, η Επιτροπή υποβάλλει στο Συμβούλιο σχετική πρόταση και το τελευταίο εκδίδει την αντίστοιχη πράξη. Μετά την έναρξη ισχύος της Συνθήκης του Μάαστριχτ, εφαρμόζεται η διαδικασία της συναπόφασης από κοινού με το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο.

[4] Για τα πεπραγμένα της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της ποιότητας του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων κατά το έτος 1998, βλ. *Ευρωπαϊκή Επιτροπή: Γενική Έκθεση επί της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-1998*, Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1999, σ. 188 επ.

[5] Ενδεικτικό της σημασίας που αποδίδεται στην προστασία των ελληνικών υδροτόπων είναι το πλήθος των γραπτών ερωτήσεων των Ελλήνων και ξένων εκπροσώπων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο: παραπέμπω, μεταξύ άλλων, στις γραπτές ερωτήσεις 933/91 του *Φ. Πιέρρου*, για την καταστροφή του υδροβιοτόπου της Αργολίδας (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 281 της 28.10.1991, σ. 23), E-4029/93 του *Σ. Κωστόπουλου*, για την οριοθέτηση και προστασία των ελληνικών υδροτόπων (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 340 της 5.12.1994, σ. 62), E-3009/97 του *Μ. Παπαγιαννάκη*, για την οικολογική καταστροφή στη λίμνη Κερκίνη (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 134 της 30.4.1998, σ. 57), καθώς και στις γραπτές ερωτήσεις 687/92 της *Christine Oddy*, για τον υγρότοπο του Μεσολογγίου (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 274 της 22.10.1992, σ. 43 και 44), και P-2793/96 του *Philip Whitehead*, για τον υγρότοπο στις εκβολές του ποταμού Αποσελέμη (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 91 της 20.3.1997, σ. 34 και 35). Ανεκδοτολογικά και με αφορμή το ότι το συνέδριο πραγματοποιήθηκε στην ακριτική περιοχή του Έβρου, υπενθυμίζω τη γραπτή ερώτηση 2633/91 του *Μ. Παπαγιαννάκη*, με αντικείμενο την αυθαίρετη αποξήρανση της λίμνης Δράνας στο δέλτα του Έβρου που είχε ως συνέπεια τη μείωση του φυσικού οικοσυστήματος στο 1/5 της αρχικής του έκτασης. Απαντώντας εξ ονόματος της Επιτροπής, ο τότε αρμόδιος Επίτροπος *Ripadi Meana* διευκρίνισε ότι είχε ήδη κινηθεί κατά της Ελλάδας η διαδικασία παραβάσεως λόγω μη εφαρμογής της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ στο δέλτα του Έβρου, περιοχή που οι ίδιες οι ελληνικές αρχές είχαν χαρακτηρίσει ως ζώνη ειδικής προστασίας (*ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 180 της 16.7.1992, σ. 13). Ήδη, με την κοινή απόφαση 8586/1838/30.3.1998 των υπουργών ανάπτυξης, ΠΕΧΩΔΕ, Γεωργίας, Εμπορικής Ναυτιλίας και Μακεδονίας-Θράκης («Μέτρα για την προστασία των υδροτόπων και των φυσικών σχηματισμών στις εκβολές του ποταμού Έβρου και της ευρύτερης περιοχής τους», ΕτΚ, Β΄ 376/27.4.1998, η οποία παρατίθεται ως παράρτημα στα *Πρακτικά*) προβλέπονται προσωρινά μέτρα προστασίας των υδροτόπων του Έβρου μέχρις ότου ολοκληρωθεί η διαδικασία εκδόσεως του προεδρικού διατάγματος για

τον χαρακτηρισμό τους ως προστατευόμενων περιοχών (βλ. *Μ. Φλώρου*, «Νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος», *Νόμος και Φύση*, 1998, τεύχος 2, σ. 516 επ.).

[6] Όπως προκύπτει από τα στοιχεία των ετήσιων εκθέσεων της Επιτροπής, αλλά και από τη συστηματική καταγραφή της συναφούς κοινοτικής νομολογίας δια των στηλών του περιοδικού *Νόμος και Φύση*, τα κράτη μέλη είναι -σχεδόν στο σύνολό τους- αποδέκτες εγγράφου οχλήσεως ή αιτιολογημένης γνώμης, σε διοικητικό επίπεδο, πριν από την εις βάρος τους κίνηση της διαδικασίας του άρθρου 169 της Συνθήκης ΕΚ.

[7] Για το εν γένει νομικό καθεστώς των ελληνικών υγροτόπων, βλ. *Θ. Λαζαρέτου*, *Η νομική προστασία των υγροβιοτόπων στην Ελλάδα*, Αθήνα/Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα, 1995, σ. 150.

[8] Καταγράφω την απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991 (υπόθεση C-57/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας, *Συλλογή* 1991, σ. I-883 επ.), με επίδικο αντικείμενο τον υγρότοπο του κόλπου Leybucht της Κάτω Σαξονίας (στο εξής: απόφαση *Leybucht*), την απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993 (υπόθεση C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας, *Συλλογή* 1993, σ. I-4221 επ.), με επίδικο αντικείμενο τον υγρότοπο Marismas de Santora της Κανταβρίας (στο εξής: απόφαση *Santora*), την απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996 (προδικαστική υπόθεση C-44/95, αίτηση του βρετανικού House of Lords στα πλαίσια της εκκρεμούς ενώπιόν του δίκης μεταξύ Royal Society for the Protection of Birds και Υπουργού Περιβάλλοντος, *Συλλογή* 1996, σ. I-3805 επ.), με επίδικο αντικείμενο τον υγρότοπο Lappel Bank της κομητείας του Kent (στο εξής: απόφαση *Lappel Bank*), τέλος δε την απόφαση της 19ης Μαΐου 1998 (υπόθεση C-3/96, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, *Συλλογή* 1998, σ. I-3031 επ.), με επίδικο αντικείμενο την κατάταξη ανεπαρκούς αριθμού υγροτοπικών εκτάσεων. Εκκρεμεί η προσφυγή της Επιτροπής

κατά της Γαλλίας (υπόθεση C-166/97), με επίδικο αντικείμενο υγρότοπο διεθνούς σημασίας στις εκβολές του Σηκουάνα. Ήδη, ο γενικός εισαγγελέας *N. Fennelly*, υποβάλλοντας στις 10 Δεκεμβρίου 1998 τις προτάσεις του, κάλεσε το Δικαστήριο να αναγνωρίσει ότι η Γαλλία παρέβη τη νομοθεσία. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το εβδομαδιαίο έντυπο *Δραστηριότητες του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, εντός του 1998 έχουν εισαχθεί και εκκρεμούν προς εκδίκαση οι υποθέσεις C-63/98 (Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, με επίδικο αντικείμενο τον υγρότοπο Wadden στην ομώνυμη θαλάσσια περιοχή), και C-96/98 (Επιτροπή κατά Γαλλίας, με επίδικο αντικείμενο τον υγρότοπο Poitevin στην περιοχή του ποταμού Λίγηρα).

[9] Από απόψεως τύπου, με την απόφαση της 26ης Ιουνίου 1997 στην υπόθεση C-329/96, το ΔΕΚ διαπίστωσε ότι η Ελλάδα, παραλείποντας να μεταφέρει στην έννομη τάξη της την οδηγία 92/43/ΕΟΚ, δεν εκπλήρωσε τις απορρέουσες από τις διατάξεις της οικείας οδηγίας υποχρεώσεις της (*Συλλογή 1997*, σ. I-3749 επ.). Από απόψεως ουσίας, πρώτη νομολογιακή εφαρμογή της οδηγίας περί οικοτόπων αποτελεί η προαναφερθείσα απόφαση *Lappel Bank* την οποία σχολιάζω κατωτέρω. Παραπέμπω επίσης στην απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1997 (υπόθεση C-83/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας, *Συλλογή 1997*, σ. I-7191 επ.). Όπως προκύπτει από τις *Δραστηριότητες του Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων*, εντός του 1998 έχουν εισαχθεί και εκκρεμούν προς εκδίκαση η προαναφερθείσα υπόθεση C-63/98, η υπόθεση C-256/98 (Επιτροπή κατά Γαλλίας) και η προδικαστική υπόθεση C-371/98 (αίτηση του βρετανικού High Court of Justice, στα πλαίσια της εκκρεμούς ενώπιόν του δίκης μεταξύ της εταιρίας First Corporate Shipping Ltd. και του Υπουργού Περιβάλλοντος, με επίδικο αντικείμενο περιοχή κείμενη εντός του λιμένα του Bristol και στις εκβολές του ποταμού Severn). Κατά δημοσιογραφικές πληροφορίες, η Επιτροπή άσκησε πρόσφατα προσφυγή και κατά της Φινλανδίας λόγω μη εφαρμογής της οδηγίας στην επαρχία του Αρχιπελάγους Eland (βλ. *Agence Europe*, τεύχος αρ. 7321 της 14ης Οκτωβρίου 1998, σ. 12). Τέλος με διατάξεις του προέδρου του ΔΕΚ (μη δημοσιευθείσες στη *Συλλογή*) της 24ης Νοεμβρίου 1997 και 27ης Ιανουαρίου 1998 αντίστοιχα, διαγράφηκαν οι υποθέσεις C-88/97 (Επιτροπή κατά Πορτογαλίας) και C-142/97 (Επιτροπή κατά Ιταλίας), που αφορούσαν παράβαση του άρθρου 169 λόγω μη μεταφοράς της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ στην πορτογαλική και ιταλική έννομη τάξη,

ύστερα από τη συμμόρφωση αμφοτέρων (βλ. *Δέκατη πέμπτη έκθεση για τον έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου-1997* της Επιτροπής, *ΕΕΕΚ*, σειρά C, τεύχος αρ. 250 της 10ης Αυγούστου 1998, σ. 67).

[10] Για τη θέση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη, παραπέμπω στον ειδικό τόμο *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα* (επιμέλεια: Γ. Παπαδημητρίου), Αθήνα, εκδόσεις Σάκκουλα, 1994. Ειδικότερα για τη νομολογιακή εφαρμογή του, βλ. στον ίδιο τόμο τα άρθρα της Ο. Ζυγούρα: «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στην Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» (σ. 119-139) και του Μ. Πικραμένου: «Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια» (σ. 141-152). Τέλος, αναφέρω ενδεικτικά ότι, με την απόφαση 1340/1992, το ΣτΕ έκανε ΔΕΚτή αίτηση του Ελληνικού Κέντρου Δακτυλιώσεως Πτηνών, ακυρώνοντας την κοινή υπουργική απόφαση που αφορούσε τη λήψη μέτρων προστασίας στον υγρότοπο του άμβρακικού κόλπου, με το σκεπτικό ότι η προσβαλλόμενη πράξη ερχόταν σε αντίθεση και προς τηνοδηγία 79/409/ΕΟΚ (βλ. *Αρμενόπουλος*, 1993, σ. 772 επ.).

[11] Προαναφερθέν στην υποσημείωση 3 έγγραφο, σ. 3.

[12] Η διεθνής αυτή συνθήκη δημοσιεύτηκε στη σειρά *United Nations Treaties Series* (τόμος 996, σ. 245 επ.), ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με τονομοθετικό διάταγμα 191/1974 (ΕτΚ Α΄ 350/20.1.1974) και τέθηκε σε ισχύ, σύμφωνα με ανακοίνωση του Υπουργείου Εξωτερικών της 10ης Ιανουαρίου 1976 (ΕτΚ Α΄ 8/16.1.1976), στις 21 Δεκεμβρίου 1975. Αυτούσια, παρατίθεται ως παράρτημα στα *Πρακτικά* (σ. 137 επ.). Σημειώνω εν παρόδω ότι, όπως υποστηρίζεται στο συλλογικό έργο *Ελληνικοί Υγρότοποι* (σ. 17), ο όρος υγρότοπος πρέπει να προτιμάται από τον συνώνυμό του υγροβιότοπο προς αποφυγή συγχύσεων.

[13] *Op. cit.* (βλ. υποσημείωση 3). Κατά την άποψή του, πρόκειται για νεολογισμό που αποδίδει τον αγγλοσαξωνικό όρο *wetland* (*ibidem*, σ. 20 και 21).

[14] Στη συνέχεια χρησιμοποιώ τους όρους «οικότοπος» και «ενδιαίτημα» ως έννοιες ταυτόσημες, αν και η δεύτερη είναι ακριβέστερη (πρβλ. και *Τ. Νικολόπουλου*: «Η οδηγία Natura 2000», *Πρακτικά*, σ. 67-88, στη σ. 69).

[15] *ΕΕΕΚ*, ειδική έκδοση στην ελληνική γλώσσα, τόμος 15/001, σ. 202 επ. Προς εφαρμογή της οδηγίας, η Ελλάδα εξέδωσε οκτώ υπουργικές αποφάσεις που συμπληρώνουν *ad hoc* το προϋφιστάμενο και ισχύον νομικό πλαίσιο (σύμφωνα με τα στοιχεία που αντλήσαμε από την ηλεκτρονική βάση *Celex*).

[16] Η αφορώσα την οδηγία αυτή νομολογία καταγράφεται στην υποσημείωση 9.

[17] *ΕΕΕΚ*, σειρά L, αρ. τεύχους 206 της 22.7.1992, σ. 7 επ.

[18] Η αφορώσα την οδηγία αυτή νομολογία καταγράφεται στην υποσημείωση 10.

[19] Για περαιτέρω ανάπτυξη παραπέμπω στην προαναφερθείσα μελέτη «Η οδηγία Natura 2000» του *T. Νικολόπουλου*, καθώς και στο άρθρο του ιδίου «Η προστασία των φυσικών οικοτόπων στο κοινοτικό δίκαιο» [*Νόμος και Φύση*, τόμος 4 (1997), τεύχος 3, σ. 521-549].

[20] Σημείο 69 των προτάσεων (Συλλογή 1996, σ. I-3832). Η «συνέργεια» των δύο οδηγιών καταδεικνύεται, εκτός των άλλων, και στα σημεία 19, 71, 72, 92, 97 και 98 των προτάσεων (*idem*, σ. I-3816, I-3833 και I-3839 έως I-3841 αντίστοιχα).

[21] Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 3 § 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Βλ. και *T. Νικολόπουλου*: «Η οδηγία Natura 2000» (*op. cit.*, σ. 71).

[22] Σύμφωνα με τη σκέψη 36 της απόφασης *Lappel Bank*, οι απορρέουσες από το άρθρο 6 § 4 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ υποχρεώσεις ισχύουν για ζώνες που έχουν χαρακτηριστεί δυνάμει του άρθρου 4 § 1 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, ή αναγνωριστεί με ανάλογο τρόπο δυνάμει του άρθρου 4 § 2 αυτής, αντικαθιστώντας τις κατά το άρθρο 4 § 4, πρώτη περίοδος, υποχρεώσεις, και τούτο από την ημερομηνία ενάρξεως ισχύος της οδηγίας περί των οικοτόπων ή από την ημερομηνία του χαρακτηρισμού ή της αναγνώρισης εκ μέρους ενός κράτους μέλους, εφόσον η ημερομηνία αυτή είναι μεταγενέστερη (Συλλογή 1996, σ. I-3854 και I-3855). Με την υπόθεση C-166/97 τίθεται εκ νέου, μεταξύ άλλων, το ζήτημα της διαχρονικής ερμηνείας του τροποποιημένου άρθρου 4 της πρώτης οδηγίας. Στο σημείο 14 των προτάσεών του, ο γενικός εισαγγελέας, διερωτώμενος αν η Επιτροπή βασίζει την προσφυγή της στην αρχική ή στην τροποποιημένη διατύπωση της διάταξης του άρθρου 4, συνάγει ότι η παράβαση αφορά την πρώτη (πολυγραφημένο κείμενο των προτάσεων, σ. 4 του αγγλικού πρωτοτύπου).

[23]ΕΕΕΚ, σειρά L, αρ. τεύχους 175 της 5.7.1985, σ. 40 επ.

[24]ΕΕΕΚ, σειρά L, αρ. τεύχους 73 της 14.3.1997, σ. 5 επ.

[25] Όσον αφορά τη νομολογιακή εφαρμογή της εν λόγω οδηγίας, αρκούμαι στην υπόμνηση των πλέον πρόσφατων αποφάσεων του ΔΕΚ: απόφαση της 18ης Ιουνίου 1998 (υπόθεση C-81/96, αίτηση του ολλανδικού *Nederlandse Raad van State*, Συλλογή 1998, σ. I-3923 επ.), απόφαση της 22ας Οκτωβρίου 1998 (υπόθεση C-301/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή) και απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1999 (υπόθεση C-150/97, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή). Για την ειδικότερη πτυχή της προσαρμογής του ελληνικού δικαίου, βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*: «Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την οδηγία 85/337/ΕΟΚ? ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο», *Ελληνική Επιθεώρηση Ευρωπαϊκού Δικαίου*, 1992, σ. 241-257.

[26]ΕΕΕΚ σειρά L, αρ. τεύχους 135 της 30.5.1991, σ. 40.

[27]ΕΕΕΚ, σειρά L, αρ. τεύχους 206 της 22.7.1992, σ. 1 επ. Σύμφωνα με τα στοιχεία που περιέχει η *Γενική Έκθεση επί της δραστηριότητας της Ευρωπαϊκής Ένωσης-1997* (Λουξεμβούργο, Υπηρεσία Επισήμων Εκδόσεων των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, 1998, σ. 199), η Επιτροπή χορήγησε χρηματοδοτική στήριξη ύψους 42 εκ. Ecu για την εκτέλεση 60 έργων προστασίας των φυσικών ενδιαιτημάτων.

[28] Ενδεικτικά, παραπέμπω στην απόφαση του ΔΕΚ της 30ής Απριλίου 1996 (υπόθεση C-58/94, Κάτω Χώρες κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, σ. I-2169 επ.), επίδικο αντικείμενο της οποίας ήσανο κώδικας συμπεριφοράς 93/730/EK του Συμβουλίου, της 6ης Δεκεμβρίου 1993, επί των εφαρμοστέων αρχών σε θέματα προσβάσεως του κοινού στα έγγραφα των κοινοτικών οργάνων, και η απόφαση 93/731/EK του Συμβουλίου, της 20ής Δεκεμβρίου 1993, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα του Συμβουλίου. Υπό αμιγώς περιβαλλοντική έποψη, εκκρεμεί προς εκδίκαση η υπόθεση C-217/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας, με επίδικο αντικείμενο τη μη εφαρμογή της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος. Υποβάλλοντας τις προτάσεις του στις 29 Ιανουαρίου 1999, ο γενικός εισαγγελέας *N. Fennelly* ζήτησε την αναγνώριση της παράβασης.

[29] Για το συναφές δικαίωμα των πολιτών κατά την ελληνική και κοινοτική νομοθεσία, βλ. *Γ. Σιούτη*: «Το δικαίωμα πληροφόρησης των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος» (*Η διεϊσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, op. cit.*, σ. 193-204).

[30] Η πτυχή αυτή εξετάζεται κατωτέρω στο σημείο Δ.

[31] Πρβλ. απόφαση του Πρωτοδικείου της 22ας Ιανουαρίου 1997 (υπόθεση T-115/94, *Opel Austria*, Συλλογή 1997, σ. II-39 επ., σκέψη 101).

[32] Η Σύμβαση εγκρίθηκε εξ ονόματος της Κοινότητας και ενσωματώθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη με την απόφαση 82/72/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 31ης Δεκεμβρίου 1981 (*ΕΕΕΚ*, σειρά L, αρ. τεύχους 38 της 10.2.1982, σ. 1 επ.).

[33] Μεταφέρθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη με την απόφαση 82/461/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 24ης Ιουνίου 1982 (*ΕΕΕΚ*, σειρά L, αρ. τεύχους 210 της 19.7.1982, σ. 10 επ.).

[34] Το οποίο υπογράφηκε στη Γενεύη το 1982 και μεταφέρθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη με την απόφαση 84/132/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 1ης Μαρτίου 1984 (*ΕΕΕΚ*, σειρά L, αρ. τεύχους 68 της 10.3.1984, σ. 36 επ.).

[35] Γαλλική έκδοση της *ΕΕΕΚ*, σειρά L, αρ. τεύχους 21 της 28.1.1975, σ. 24 επ.

[36] Γαλλική έκδοση της *ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 139 της 13.6.1977, σ. 1 επ.

[37] Γαλλική έκδοση της *ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 103 της 25.4.1979, σ. 6.

[38] *ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 246 της 14.9.1987, σ. 121 επ.

[39] *ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 20 της 20.1.1997, σ. 179 επ.

[40] Για περαιτέρω ανάλυση βλ., μεταξύ άλλων, *Θ. Κατσούφρου και Κ. Πώποτα*, «Ο ρόλος και η συμβολή του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος» (*Νόμος και Φύση*, τόμος 1/1994, τεύχος 1, σ. 27-49) και *H. H. Klaus*, «Juris prudence de la Courde justice des Communautis europiennes dans le domaine de l' environnement», έκδοση της γενικής διεύθυνσης μελετών του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, 1994, ενώ για μια σφαιρική και ενδελεχή προσέγγιση βλ. τη μονογραφία του *L. Kraemer* που μόλις κυκλοφόρησε, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος-Η Νομολογία του ΔΕΚ*, Αθήνα/Κομοτηνή, εκδόσεις Σάκκουλα, 1998.

[41] Έτσι, με την απόφαση που εξέδωσε στις 18 Μαρτίου 1997 (υπόθεση C-343/95, *Diego Cali & Figli Srl*), ύστερα από αίτηση του ιταλικού Tribunale di Genova, το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι οι ασκούμενες στον λιμένα της Γένουας από νομικό πρόσωπο ιδιωτικού δικαίου δραστηριότητες επιτήρησης για την πρόληψη της θαλάσσιας ρύπανσης έναντι καταβολής τέλους εκ μέρους των προσορμιζόμενων εκεί πλοίων λογίζονται ως σκοπούσες στην εξυπηρέτηση γενικού συμφέροντος, ότι εμπίπτουν στις ουσιαστικές λειτουργίες του κράτους σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος και ότι, επειδή δεν έχουν οικονομικό χαρακτήρα, δεν δικαιολογούν την εφαρμογή των περί ανταγωνισμού κανόνων της Συνθήκης (*Συλλογή*, 1997, σ. I-1586 και 1587, σκέψεις 22 και 23).

[42] Το δανικό Kriminalreti iFrederikshavn υπέβαλε στο ΔΕΚ σειρά προδικαστικών ερωτημάτων αφορώντων την ερμηνεία εθνικής κανονιστικής ρυθμίσεως περί μελισσοκομίας, βάσει της οποίας απαγορεύεται σε ορισμένες νησιωτικές περιοχές της Δανίας η κατοχή και εισαγωγή μελισσών που δεν ανήκουν σε συγκεκριμένο είδος, και τούτο για λόγους προστασίας του είδους αυτού που απειλείται με εξαφάνιση. Με την

απόφαση της 3ης Δεκεμβρίου 1998 (δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή), το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι η σχετική απαγόρευση συνιστά κατ' αρχήν μέτρο ισοδύναμου προς ποσοτικό περιορισμό αποτελέσματος, κατά την έννοια του άρθρου 30 της Συνθήκης, δεδομένου ότι η δανική κανονιστική ρύθμιση απαγορεύει και την εισαγωγή από άλλα κράτη μέλη, οπότε είναι ικανή να παρεμποδίσει το ενδοκοινοτικό εμπόριο (σκέψη 19). Ακολούθως, όμως, έδωσε έμφαση στο γεγονός ότι τα μέτρα προστασίας ενός αυτόχθονος πληθυσμού μελισσών που εμφανίζουν ιδιαίτερα χαρακτηριστικά συμβάλλουν στη διατήρηση της βιοποικιλότητας, εφόσον εξασφαλίζουν την επιβίωσή τους (σκέψη 33). Κατά τον κοινοτικό δικαστή, η διατήρηση της βιοποικιλότητας με τη δημιουργία ζωνών ειδικής προστασίας προβλέπεται τόσο σε διεθνές (Σύμβαση του Ρίο) όσο και σε κοινοτικό επίπεδο (οδηγίες 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ)(σκέψη 36). Έτσι, εν όψει μιας πραγματικής απειλής και του πρόσφορου χαρακτήρα του απαγορευτικού μέτρου, έκρινε ότι η λήψη του τελευταίου δικαιολογείται δυνάμει του άρθρου 36 της Συνθήκης (σκέψεις 37 και 38).

[43] Βλ. κατωτέρω υποσημείωση 101.

[44] Βλ. αντίστοιχα τις προαναφερθείσες στις υποσημειώσεις 9 και 10 αποφάσεις.

[45] Βλ. αμέσως κατωτέρω και ειδικότερα την επόμενη υποσημείωση 47.

[46] Επειδή το κοινοτικό δίκαιο δεν αναγνωρίζει την αυτοτελή παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, η σχετική αίτηση για τη λήψη ασφαλιστικών μέτρων πρέπει να συνδυάζεται με την άσκηση ευθείας προσφυγής ενώπιον του ΔΕΚ. Υπενθυμίζω συναφώς ότι, στα πλαίσια της υπόθεσης *Leybucht*, η Επιτροπή, παράλληλα με τη

βάσει του άρθρου 169 προσφυγή της κατά της Γερμανίας, ζήτησε, καταθέτοντας χωριστό δικόγραφο, τη λήψη προσωρινών μέτρων με το αιτιολογικό ότι η εκτέλεση εργασιών για την κατασκευή φράγματος εντός της ΖΕΠ του Leybucht έθετε σε σοβαρό και άμεσο κίνδυνο τα ενδιατιώμενα εκεί πτηνά, υποβαθμίζοντας ανεπανόρθωτα τον χαρακτηρισμένο αυτό φυσικό οικότοπο. Με διάταξη της 16ης Αυγούστου 1989, ο πρόεδρος του ΔΕΚ απέρριψε την αίτηση, κρίνοντας ότι από τα πραγματικά στοιχεία που είχαν προσκομιστεί δεν αποδείχθηκε το επείγον της κατάστασης που θα επέβαλλε τη διακοπή των σχετικών εργασιών (υπόθεση 57/89 R, Συλλογή 1989, σ. 2849 επ.).

[47] Στα πλαίσια της εκκρεμούς υπόθεσης C-373/98, η Επιτροπή ζητεί την καταδίκη της Γαλλίας επειδή δεν έλαβε τα ενδεικνυόμενα μέτρα συμμορφώσεως της προς την απόφαση του ΔΕΚ της 27ης Απριλίου 1988 στην υπόθεση C-252/85 (Συλλογή 1988, σ. 2243 επ.), η οποία αφορούσε την εφαρμογή της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ.

[48] Πάντως, με την προαναφερθείσα απόφαση της 26ης Ιουνίου 1997 (βλ. ανωτέρω υποσημείωση 10), αντικείμενο της οποίας ήταν η μη συμμόρφωση της χώρας μας προς τηνοδηγία 92/43/ΕΟΚ, το ΔΕΚ αναγνώρισε απλώς την παράβαση, χωρίς να εγκύψει σε λεπτομέρειες ουσίας (Συλλογή 1997, σ. I-3749 επ.). Μετά την καταδίκη της, η Ελλάς συμμορφώθηκε, διαβιβάζοντας στην Επιτροπή πλήρη κατάλογο των προτεινόμενων προς προστασία εκτάσεων (βλ. προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10 έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου, σ. 68).

[49] Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10, απόφαση της 11ης Δεκεμβρίου 1997, σκέψεις 7, 8 και 10.

[50] Βλ. την πρόσφατη περιβαλλοντική απόφαση του ΔΕΚ της 1ης Οκτωβρίου 1998 (υπόθεση C-71/97, Επιτροπή κατά Ισπανίας, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή, σκέψεις 14 και 15).

[51] Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση *Santora*, σκέψη 10.

[52] Σκέψη 11.

[53] Σκέψη 23.

[54] *Idem*.

[55] Σκέψη 17.

[56] Σκέψη 18.

[57] Σκέψη 26.

[58] Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση *Lappel Bank*, σκέψεις 37 και 39.

[59] Σκέψη 40.

[60] Σκέψη 41.

[61] Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 10 υπόθεση C-371/98.

[62] Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 απόφαση της 19ης Μαΐου 1998.

[63] Σκέψη 46.

[64] Σκέψη 47.

[65] Σύμφωνα με την ανακοίνωση της Επιτροπής (βλ. ανωτέρω υποσημείωση 3), οι ευρωπαϊκοί υγρότοποι κατατάσσονται σε επτά βασικές κατηγορίες: θαλάσσιοι και παράκτιοι, ποταμόκολποι και δέλτα, ποταμοί και κατακλυζόμενες πεδιάδες, λίμνες, έλη γλυκών υδάτων, τυρφώνες και ανθρωπογενείς υγρότοποι (*op. cit.*, σ. 4). Για τους τύπους των ελληνικών υγροτόπων, βλ. το συλλογικό έργο *Ελληνικοί Υγρότοποι* (*op. cit.*, σ. 74), καθώς και το άρθρο του καθηγητή *Ντάφη* (*op. cit.*, πίνακας 1, σ. 20).

[66] Προαναφερθείσα απόφαση της 19ης Μαΐου 1998, σκέψεις 27 και 39 επ.

[67] Σκέψεις 31 έως 33.

[68] Σκέψεις 55 και 57.

[69] Σκέψη 58. Αν και η διαφορά ανάγεται στη μη εφαρμογή της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, είναι έμμεση μεν, πλην σαφής, η αναφορά στο δίκτυο Natura 2000 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

[70] Σκέψη 60.

[\[71\]](#) Σκέψη 61.

[\[72\]](#) Σκέψη 62 (η έμφαση δική μου).

[\[73\]](#) Σκέψεις 63 και 72.

[\[74\]](#) Πρβλ. απόφαση της 23ης Μαΐου 1991 (υπόθεση C-169/89, *Gourmetterie Vanden Burg*, αίτηση του ολλανδικού Hoge Raad για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, Συλλογή 1991, σ. I-2143 επ., σκέψεις 10 έως 15).

[\[75\]](#) Πρόκειται για την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση *Leybucht*, με την οποία τίθεται για πρώτη φορά ζήτημα προστασίας των οικοτόπων και όχι των πτηνών.

[\[76\]](#) Απόφαση *Leybucht*, σκέψη 18.

[\[77\]](#) Σκέψη 17.

[\[78\]](#) Σκέψη 19.

[\[79\]](#) Σκέψη 20.

[\[80\]](#) Σκέψη 21.

[\[81\]](#) Σκέψη 22. Στην πρόσφατη απόφαση της 1ης Οκτωβρίου 1998 (υπόθεση C-38/97, δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί στη Συλλογή), το ΔΕΚ, απαντώντας σε προδικαστικό ερώτημα ιταλικού δικαστηρίου, αποφάνθηκε ότι οι έννοιες γενικό και δημόσιο συμφέρον είναι ισοδύναμες στο βαθμό που το συμφέρον του κοινωνικού συνόλου προτάσσεται των ιδιωτικών συμφερόντων (σκέψεις 40 και 41).

[\[82\]](#) Απόφαση *Leybucht*, σκέψη 23.

[\[83\]](#) Σκέψεις 23, 25 και 27.

[\[84\]](#) Απόφαση *LappelBank*, σκέψη 37.

[85] Απόφαση *Santora*, σκέψεις 33 έως 37.

[86] Αξίζει να σημειωθεί συναφώς ότι, με την όλως πρόσφατη απόφαση 900/1998, η οποία συνιστά νομολογιακή μεταστροφή στην περαιτέρω εξέλιξη του περιβαλλοντικού δικαίου στη χώρα μας, το ΣΤΕ έκρινε ότι η αδράνεια της Διοίκησης να επισπεύσει τη διαδικασία εκδόσεως προεδρικού διατάγματος για τη λήψη μέτρων προστασίας του υδροτοπικού συστήματος του Αμβρακικού ισοδυναμεί με παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, δυνάμενη να προσβληθεί ενδίκως (για την απόφαση και το συνοδευτικό σχόλιο του καθηγητή Γ. Παπαδημητρίου, βλ. *Νόμος και Φύση*, 1998, τεύχος 2, σ. 395-404).

[87] Απόφαση *Santora*, σκέψη 21.

[88] Σκέψη 22.

[89] Πρβλ. και Γ. Κυμιώνη: «Ένδικα βοηθήματα και μέσα προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών στα πλαίσια του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος» (*Αρμενόπουλος*, 1993, σ. 95-101).

[90] Απόφαση της 21ης Φεβρουαρίου 1995 στην υπόθεση T-117/94 (*Συλλογή* 1995, σ. II-455 επ., σκέψη 20).

[\[91\]](#) Σκέψη 23.

[\[92\]](#) Σκέψεις 23 και 24.

[\[93\]](#) Σκέψεις 32 έως 34.

[\[94\]](#) Πρόκειται για το ψήφισμα του Συμβουλίου και των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών, συνελθόντων στα πλαίσια του Συμβουλίου, της 1ης Φεβρουαρίου 1993, σχετικά με ένα κοινοτικό πρόγραμμα πολιτικής και δράσεως για το περιβάλλον και τη σταθερή ανάπτυξη (έγγραφο 93/C138/01, *ΕΕΕΚ*, σειρά C, αρ. τεύχους 138 της 17.5.1993, σ. 1 επ.).

[\[95\]](#) Απόφαση της 12ης Δεκεμβρίου 1996 στην υπόθεση C-142/95 P (Συλλογή 1996, σ. I-6669 επ., σκέψη 32).

[\[96\]](#) Σκέψη 33.

[97] Σκέψη 34.

[98] Υπενθυμίζω ότι η επί του θέματος νομολογία δεν παρεκκλίνει από το αυστηρό πλαίσιο που προέβλεψε ρητώς το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, με αποτέλεσμα οι προσφυγές των ιδιωτών να προσκρούουν στην πάγια πλέον θέση του ΔΕΚ. Έτσι, με την απόφαση της 2ας Απριλίου 1998 στην υπόθεση C-321/95 P, *Stichting Greenpeace Council (Greenpeace International)* κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-1651 επ.), όπου τέθηκε ζήτημα ενεργητικής νομιμοποίησης των απλών ιδιωτών και των περιβαλλοντικών οργανώσεων, το ΔΕΚ δεν έκανε δεκτές (σκέψεις 28 και 29) τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Γ. Κοσμά, ο οποίος, εισηγούμενος νομολογιακή υπέρβαση λόγω της ιδιομορφίας του έννομου αγαθού του περιβάλλοντος, ταχθηκε υπέρ της αναγνώρισης του δικαιώματος προσφυγής ενός «κλειστού κύκλου» φυσικών και μόνο προσώπων που θίγονται προσωπικώς από την προσβαλλόμενη πράξη (βλ. ιδίως σημεία 101 επ. των προτάσεων), όχι όμως και υπέρ της αναγνώρισης ενός αντίστοιχου δικαιώματος των περιβαλλοντικών οργανώσεων λόγω του ότι η τυχόν καταχρηστική εκ μέρους τους άσκησή του θα μπορούσε να οδηγήσει σε ακραία αποτελέσματα (σημείο 117 των προτάσεων). Έτσι, το ΔΕΚ επικύρωσε (σκέψεις 34 και 35) την πρωτόδικη απόφαση (επρόκειτο για τη διάταξη του Πρωτοδικείου της 9ης Αυγούστου 1995 στην υπόθεση T-585/93, η οποία αφορούσε την κοινοτική χρηματοδότηση έργων κατασκευής δύο σταθμών παραγωγής ενεργείας στις Κανάριες Νήσους, Συλλογή 1995, σ. II-2205 επ.).

[99] Προαναφερθείσα απόφαση της 2ας άπριλίου 1998 στην υπόθεση C-321/95 P, σκέψη 33. Εν τούτοις, στην Έκθεση του Δικαστηρίου επί ορισμένων πτυχών της εφαρμογής της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Λουξεμβούργο, 1995), το ίδιο το ΔΕΚ αναφέρει: «τίθεται το ερώτημα αν η προσφυγή ακυρώσεως, όπως προβλέπεται στο άρθρο 173 της Συνθήκης ΕΚ και στις αντίστοιχες διατάξεις των άλλων Συνθηκών, την οποία οι ιδιώτες μπορούν να ασκούν μόνο κατά των πράξεων που τους αφορούν ευθέως και ατομικώς, αρκεί για να εξασφαλίσει την αποτελεσματική δικαστική προστασία τους από τυχόν προσβολή των θεμελιωδών δικαιωμάτων τους

λόγω της νομοθετικής δραστηριότητας των κοινοτικών ργάνων» (σημείο 20 της έκθεσης).

[100] Βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 25ης Ιουνίου 1997 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-304/94, C-330/94, C-342/94 και C-224/95, *Tombesi* κ.λπ., αίτηση της ιταλικής Pretura circondariale di Terni για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, Συλλογή 1997, σ. I-3585 επ.) και της 17ης Δεκεμβρίου 1997 (υπόθεση C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, αίτηση του Conseil d'Etat του Βελγίου για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, Συλλογή 1997, σ. I-7435 επ.), με τις οποίες αποσαφηνίζεται η έννοια του αποβλήτου.

[101] Απόφαση της 19ης Νοεμβρίου 1991 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-6/90 και C-9/90, αιτήσεις δύο ιταλικών δικαστηρίων για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως, Συλλογή 1991, σ. I-5357 επ.).

[102] Απόφαση της 8ης Οκτωβρίου 1996 (συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-178/94, C-179/94, C-188/94, C-189/94 και C-190/94, αιτήσεις του γερμανικού Landesgericht Bonn, Συλλογή 1996, σ. I-4845 επ.).

[103] Προαναφερθείσα απόφαση *Francovich*, σκέψη 33.

[104] Σκέψη 34.

[105] Σκέψη 40.

[106] Προαναφερθείσα απόφαση *Dillenkofer*, σκέψη 29.

[107] Με την απόφαση της 8ης Ιουλίου 1987 (υπόθεση 247/85, Επιτροπή κατά Βελγίου, Συλλογή 1987, σ. 3029 επ.), το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι, σε περιπτώσεις όπως είναι οι αφορώσες την εφαρμογή της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, έχει σημασία η ακριβής μεταφορά στον βαθμό που «η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη» (σκέψη 9).

[108] Η καταγγελία στην Επιτροπή μπορεί να δώσει το έναυσμα, ώστε να κινηθεί η διαδικασία του άρθρου 169. Εξ άλλου, το άρθρο 138Δ της Συνθήκης ΕΚ και τα άρθρα 108-110 του κανονισμού λειτουργίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου προβλέπουν υπέρ των πολιτών το δικαίωμα αναφοράς για οποιοδήποτε θέμα εμπίπτει στους τομείς δραστηριοτήτων της Κοινότητας και τους αφορά ευθέως. Τέλος, σύμφωνα με το άρθρο 138Ε της Συνθήκης ΕΚ, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής επιλαμβάνεται των καταγγελιών των πολιτών, αλλά και των νομικών προσώπων, σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοικήσεως στα πλαίσια -και της περιβαλλοντικής μεταξύ άλλων- δράσης των κοινοτικών οργάνων.

[109] Συναφώς, παραπέμπω στην απόφαση του Πρωτοδικείου της 5ης Μαρτίου 1997 (υπόθεση T-105/95, *World Wide Fund for Nature* κατά Επιτροπής, Συλλογή 1997, σ.

II-313 επ.), όσον αφορά την απόφαση 94/90/ΕΚάΧ, ΕΚ, Ευρατόμ της Επιτροπής, της 8ης Φεβρουαρίου 1994, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού στα έγγραφα της Επιτροπής. Με την τελευταία, το Πρωτοδικείο έκανε δεκτή σχετική προσφυγή της οικολογικής οργάνωσης *World Wide Fund for Nature* και ακύρωσε απόφαση της Επιτροπής με την οποία το εκτελεστικό κοινοτικό όργανο αρνήθηκε στο προσφεύγον την πρόσβαση σε έγγραφα αναφερόμενα στο σχέδιο κατασκευής ενός παρατηρητηρίου της φύσης στο Mullaghmore της Ιρλανδίας.

[110] Σημειώνω ότι εκκρεμεί προς εκδίκαση ενώπιον του Πρωτοδικείου η υπόθεση T-610/97, *Hanne Norum Carlsen* κ.λπ. κατά Συμβουλίου, σχετικά με τη δυνατότητα προσβάσεως σε ορισμένα έγγραφα του Συμβουλίου που αφορούν, μεταξύ άλλων, τη νομική βάση της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ.

[111] Με την απόφαση της 17ης Ιουνίου 1998 (υπόθεση C-321/96, *Mecklenburg*, αίτηση του γερμανικού Schleswig-Holsteinisches Oberverwaltungsregicht για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως), το ΔΕΚ, ερμηνεύοντας την οδηγία 90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος, έκρινε ότι βούληση του κοινοτικού νομοθέτη ήταν να προσδώσει στην οδηγία το ευρύτερο δυνατό περιεχόμενο, ώστε να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της όλες οι πληροφορίες σχετικά με την κατάσταση των περιβαλλοντικών τομέων στους οποίους αναφέρεται, καθώς και οι δραστηριότητες ή τα μέτρα που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τους εν λόγω τομείς θετικά ή αρνητικά (Συλλογή 1998, σ. I-3809 επ., στις σ. I-3832 και I-3833, σκέψη 19).

[112] Βλ. ανωτέρω, υποσημειώσεις 102 και 103.