

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ • ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΜΠΑΛΙΑΣ

*Δικηγόρος, Επίκ. Καθηγητής στο Τμήμα
Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο*

**Η ΔΕΟΥΣΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗ
ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΡΓΩΝ
ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΩΝ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ
ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ NATURA 2000**



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΝΑΤΥΠΟ

nbonline.gr

ΨΗΦΙΑΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΓΙΩΡΓΟΣ ΜΠΑΛΙΑΣ

Δικηγόρος, Επίκ. Καθηγητής στο Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Η ΔΕΟΥΣΑ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΕΡΙΩΝ
ΚΑΙ ΣΧΕΔΙΩΝ ΣΤΙΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ
NATURA 2000

Ανάτυπο από το «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ»

Τεύχος 4 / Έτος 2014



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

Μαυρομικάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
<http://www.nb.org> • e-mail: info@nb.org

Α΄ ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ

Η Δέουσα Εκτίμηση Επιπτώσεων Έργων και Σχεδίων στις περιοχές του δικτύου Natura 2000*

ΓΙΩΡΓΟΣ ΜΠΑΛΙΑΣ, Δικηγόρος, Επίκ. Καθηγητής στο Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Αν και παρήλθαν 22 χρόνια από τη θέσπιση της Οδηγίας για τους οικοτόπους, η μείωση της βιοποικιλότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση συνεχίζεται δραματικά. Υπάρχουν αρκετοί λόγοι που εξηγούν αυτή την αποτυχία: κατ' αρχάς το σημαντικό εργαλείο της Δέουσας Εκτίμησης, που έχει στόχο να εξασφαλίσει την ακεραιότητα των τόπων του δικτύου Natura 2000, δεν χρησιμοποιήθηκε όπως έπρεπε. Το άρθρο 6 χρησιμοποιεί πολύ τεχνικούς όρους, οι οποίοι δεν κατέστη δυνατόν να προσδιορισθούν επαρκώς. Πολλά κράτη μέλη τροποποίησαν αρκετές φορές τα εθνικά μέτρα μεταφοράς του άρθρου 6, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα ασταθές ρυθμιστικό πλαίσιο, ενώ η επικράτηση των ιδεών της απεριόριστης οικονομικής μεγέθυνσης οδήγησε συχνά σε αντιστροφή του στόχου της Δέουσας Εκτίμησης. Έτσι, αντί να προηγείται η διασφάλιση της ακεραιότητας του τόπου, όπως ρητά ορίζει η οικεία διάταξη, αυτή υποχώρησε έναντι της οικονομικής ανάπτυξης. Πρέπει επομένως να πρωτανεύσει μια άλλη αντίληψη ικανή να επιτύχει τους στόχους διατήρησης με έναν τρόπο οικολογικά βιώσιμο και πολιτικά αποτελεσματικό. Οι επιστήμονες οφείλουν να πληροφορούν τον νομοθέτη και τη διοίκηση σχετικά με το πώς θα ενσωματώνουν καλύτερα την επιστημονική γνώση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, αυτή δε η εκπαιδευτική προσπάθεια θα πρέπει να περιλαμβάνει και τη δικαιοσύνη και τους πολίτες.

Εισαγωγή

Η προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ) αποτελεί ένα σημαντικό πεδίο νομοθετικής και πολιτικής δράσης των θεσμικών οργάνων της. Η απαρχή έγινε με την υιοθέτηση της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την προστασία της άγριας πτηνοπανίδας¹ για να συμπληρωθεί στη συνέχεια με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των οικοτόπων (στο εξής: οδηγία 92/43 ή οδηγία για τους οικοτόπους)². Επίσης, στο θεσμικό πλαίσιο της

ως άνω προστασίας, περιλαμβάνονται η οδηγία - πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα³, η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη⁴, όπως επίσης και η οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορρύπανση⁵. Στην εν λόγω νομοθεσία θα πρέπει να προστεθούν οι διεθνείς συμβάσεις, στις οποίες είναι μέλος η ΕΕ, όπως είναι το Πρωτόκολλο της Βαρκελώνης σχετικά με τις ειδικά προστατευόμενες περιοχές και τη βιολογική ποικιλομορφία της Μεσογείου (1995)⁶ και η Σύμβαση της Βέρνης για την προστασία της Ευρωπαϊκής άγριας ζωής και των φυσικών οικοτόπων⁷. Τέλος, η Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλομορφία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο στη νομικοπολιτική δραστηριότητα της Ένωσης⁸.

Σ' αυτό το πλαίσιο των ρυθμίσεων η οδηγία για τους οικοτόπους αποτελεί το σπουδαιότερο θεσμικό εργαλείο για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας στην ΕΕ καθώς παράγει δεσμευτικά αποτελέσματα για τα κράτη μέλη⁹. Απαρτίζεται από δύο βασικά σύνολα κανόνων. Κατ' αρχάς, υπάρχει το τμήμα για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών (κυρίως τα άρθρα 3-7) και ακολουθεί το τμήμα για την προστασία των ειδών (άρθρα 12-16). Η

3. ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1.

4. ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56.

5. ΕΕ L 375 της 31.12.1991, σ. 1.

6. Απόφαση του Συμβουλίου 1999/800/ΕΚ της 22ας Οκτωβρίου 1999 (ΕΕ 1999 L 322).

7. Απόφαση του Συμβουλίου 82/72/ΕΟΚ της 3ης Δεκεμβρίου 1981 (ΕΕ L 38 της 10.2.1982, σ. 1) και Απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1998 (ΕΕ L 358 της 31.12.1998). Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η εν λόγω σύμβαση επηρέασε την οδηγία για τους οικοτόπους κυρίως ως προς τη δομή της. Η τελευταία, με τη σειρά της, επηρέασε την ερμηνεία και εφαρμογή της πρώτης. Βλ. Y. Epstein, "The Habitats Directive and Bern Convention: Synergy and Dysfunction in Public International and EU Law", Georgetown International Environmental Law Review, vol. 26, 2014, σ. 140.

8. Convention on Biological Diversity, 1992, UN Doc.UNEP/Bio.Div./Conf./L2, ILM (1992), σ. 822.

9. J. Verschuuren, "Effectiveness of nature protection legislation in the European Union and the US: The Habitats Directive and the Endangered Species Act" in: M. Dieterich, J. van der Traaten (eds), Cultural Landscapes and Land Use: The Nature Conservation-Society Interface, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2004, σ. 41. N. de Sadeleer, "The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites", ELNI Review, 1+2/2013, σ. 7. Γ. Μπάλια, «Η Οδηγία για τους οικοτόπους: Ζητήματα σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων», Νομικό Βήμα, 2/2010, σ. 311.

* Το κείμενο αποτελεί προδημοσίευση αυτού που περιλαμβάνεται στον συλλογικό τόμο, που πρόκειται να εκδοθεί και είναι αφιερωμένος στα 50 χρόνια λειτουργίας των διοικητικών δικαστηρίων.

1. ΕΕ L 103 της 2.4.1979. Η οδηγία έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα με οδηγίες της Επιτροπής προσαρμόζοντας κυρίως τα παραρτήματα στην τεχνική πρόοδο και στην εισδοχή νέων κρατών μελών. Κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2009/147/ΕΚ, ΕΕ L 20 της 26.1.2010, σ. 7.

2. ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 1.

παρούσα μελέτη επικεντρώνεται σε ένα ειδικό ζήτημα που έχει απασχολήσει περισσότερο από όλα τα άλλα τη θεωρία και τη νομολογία. Πρόκειται για το ζήτημα της εκτίμησης των επιπτώσεων και της έγκρισης σχεδίων, τα οποία ενδέχεται να επηρεάζουν σημαντικά περιοχές του δικτύου Natura 2000. Το ρυθμιστικό τους πλαίσιο καθορίζεται από τις διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43.

Η σημασία των ρυθμίσεων του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43 είναι προφανής για τρεις λόγους: Πρώτον, διότι οι εν λόγω ρυθμίσεις θεσπίζουν ειδική διαδικασία για την έγκριση σχεδίων, τα οποία από τη φύση τους αποτελούν τις βασικές αιτίες υποβάθμισης ή καταστροφής των οικοτόπων και των ειδών. Δεύτερον, διότι η εφαρμογή των ως άνω ρυθμίσεων αφορά στο δίκτυο Natura 2000, το οποίο καλύπτει ένα σημαντικό ποσοστό των χερσαίων εδαφών της ΕΕ (17%). Στην Ελλάδα, μάλιστα, το δίκτυο Natura 2000 υπερβαίνει τον ευρωπαϊκό μέσο όρο καθώς καλύπτει το 27,3% των χερσαίων εδαφών και το 6,1% των χωρικών υδάτων. Τρίτον, διότι η απώλεια της βιοποικιλότητας στην ΕΕ έχει προσλάβει ανησυχητικές διαστάσεις. Σύμφωνα με την IUCN, τα απειλούμενα είδη στην Ευρωπαϊκή Ήπειρο ανέρχονται σε πολλές εκατοντάδες. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι απειλούνται με εξαφάνιση το 15% των θηλαστικών, το 13% των πουλιών, το 9% των ερπετών, το 23% των αμφιβίων, το 37% των ιχθύων των ρεόντων υδάτων και το 9% των πεταλούδων¹⁰. Οι εκτιμήσεις αυτές αποκτούν μια μεγαλύτερη σημασία για την Ελλάδα καθώς η πανίδα και η χλωρίδα της είναι από τις πιο πλούσιες της Ευρώπης¹¹.

Τα παραπάνω συνδέονται στενά με μια σημαντική διάσταση της βιοποικιλότητας, που είναι οι οικοσυστημικές υπηρεσίες, τις οποίες παρέχει στον άνθρωπο¹². Η Επιτροπή θεωρεί ότι είναι σημαντικά τα οφέλη στην κοινωνία και στην οικονομία από τις οικοσυστημικές υπηρεσίες που παρέχει το δίκτυο Natura 2000. Μάλιστα, η ίδια έχει εκτιμήσει ότι η αξία των οικοσυστημικών υπηρεσιών του δικτύου Natura 2000 κυμαίνεται μεταξύ 223 δις και 314 δις ετησίως¹³.

Το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43 αρθρώνεται σε 4 παραγράφους. Η παρ. 1 αναφέρεται στην υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν θετικά μέτρα, ώστε να διατηρηθούν οι φυσικοί οικοτόποι και τα είδη που βρίσκονται σε μια Ειδική Ζώνη Διατήρησης (ΕΖΔ). Ένα βασικό θετικό μέτρο είναι η κατάρτιση σχεδίου διαχείρισης της ΕΖΔ. Η παρ. 2 επιβάλλει

στα κράτη μέλη μια γενική υποχρέωση προστασίας «που αποσκοπεί στην αποτροπή της υποβάθμισης και των εννοημάτων που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές συνέπειες από την άποψη των σκοπών της οδηγίας»¹⁴. Μάλιστα δε, η υποβάθμιση μιας ΕΖΔ ως συνέπεια της παράβασης της ως άνω υποχρέωσης, δεν δικαιολογεί τον αποχαρακτηρισμό της¹⁵. Ωστόσο, η προστασία που παρέχει η παρ. 2 του άρθρου 6 δεν είναι απόλυτη λόγω της παρέκκλισης που εισάγει η παρ. 4 του ίδιου άρθρου, η οποία ενεργοποιείται, αφού έχει προηγουμένως διενεργηθεί η Δέουσα Εκτίμηση της παρ. 3.

Η παρούσα εργασία επικεντρώνεται στις ως άνω παρ. 3 και 4 του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους, καθώς είναι αυτές που ρυθμίζουν τη διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης. Στο κεφ. I επιχειρείται μια γενική θεώρηση του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43, με βασικά σημεία αναφοράς το εύρος εφαρμογής του και τη σχέση της διαδικασίας, την οποία θεσπίζει, με τη διαδικασία της οδηγίας 2011/92/ΕΕ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ ή οδηγία 2011/92)¹⁶ και με τη διαδικασία της οδηγίας για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (στο εξής: οδηγία ΣΠΕ ή οδηγία 2001/42)¹⁷. Στο κεφ. II αναλύονται τα στάδια εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 3 της ίδιας οδηγίας, δηλαδή η Προκαταρκτική Εξέταση και η Δέουσα Εκτίμηση και, ειδικότερα, οι προϋποθέσεις εφαρμογής τους και η λειτουργική σχέση που υπάρχει μεταξύ τους. Στο κεφ. III γίνεται αναφορά στο άρθρο 6 παρ. 4 της οδηγίας, στη σχέση της εν λόγω παραγράφου με την παρ. 3 του ίδιου άρθρου και στο κανονιστικό της εύρος. Στο κεφ. IV αναλύεται ο δικαστικός έλεγχος, στον οποίο υπόκειται η εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 και, ειδικότερα, η φύση και τα όριά του. Στο κεφ. V επιχειρείται μια προσέγγιση της νομοθεσίας των ΗΠΑ (Endangered Species Act), που είναι η αντίστοιχη της οδηγίας 92/43, με ειδικότερες αναφορές στη διαδικασία αδειοδότησης των έργων, που ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά τα είδη και τους οικοτόπους, που προστατεύονται από την εν λόγω νομοθεσία. Στο κεφ. VI αναφέρονται εθνικές ρυθμίσεις κρατών μελών, με τις οποίες ενσωματώνεται το άρθρο 6 παρ. 3 και 4 και εντοπίζεται ο βαθμός συμβατότητας τους με αυτό. Τέλος, το κεφ. VII είναι αφιερωμένο στα εθνικά μέτρα μεταφοράς του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43 από τον Έλληνα νομοθέτη και στην εφαρμογή τους από τη διοίκηση και το ΣτΕ.

I. Το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους: Μια γενική θεώρηση

1. Το εύρος εφαρμογής του

Το άρθρο 6 παρ. 3 προβλέπει μια ειδική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που εφαρμόζεται σε «κάθε σχέδιο,

10. IUCN Red List of Threatened Species. Regional Assessment, Newbury, Information Press, 2007.

11. ΥΠΕΚΑ, Εθνική Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα, Ιανουάριος 2014.

12. Υπάρχουν 4 κατηγορίες οικοσυστημικών υπηρεσιών, τις οποίες παρέχει η βιοποικιλότητα: α) Οι υπηρεσίες παροχής, π.χ. νερό, ξυλεία, διατροφή κ.λπ., β) οι ρυθμιστικές λειτουργίες, π.χ. ρύθμιση του κλίματος, απορρόφηση των ρυπαντών, επικοινωνία κ.λπ., γ) πολιτιστικές υπηρεσίες, π.χ. αναψυχή, εκπαίδευση, αισθητική απόλαυση κ.λπ. και δ) οι υποστηρικτικές υπηρεσίες, π.χ. η φυτοσύνθεση και ο κύκλος του αζώτου. Βλ., The Millenium Ecosystem Assessment, 2005, Ecosystems and human-well-being, Island Press, Washington. Επίσης, TEEB, The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A Synthesis of the Approach, conclusions and Recommendations of TEEB, 2010.

13. European Commission, The Economic benefits of the Natura 2000 network, 2013, σ. 20, 23.

14. Υπόθ. C-226/2008, *Stadt Papenburg* [2010], Συλλή 1-131, σκ. 49. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman* [2013], ΕΕ C165/4, σκ. 33.

15. Υπόθ. C-301/2012, *Cascina Tre Pini* [2014], ΕΕ C159/3, σκ. 32.

16. ΕΕ L 26 της 28.1.2012, σ. 1. Τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52 (ΕΕ L 124 της 25.4.2014, σ. 1).

17. ΕΕ L 97 της 21.7.2001, σ. 30.

μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια». Το πρώτο ζήτημα, που τίθεται, αφορά στα σχέδια που υπάγονται στην παρ. 3 του άρθρου 6. Κατ' αρχάς, σε ό,τι αφορά στον όρο «σχέδιο» η Επιτροπή δίνει μια ευρεία ερμηνεία, καθώς συμπεριλαμβάνονται σε αυτόν όχι μόνο κατασκευαστικά έργα, αλλά και επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον, όπως π.χ. η εντατική γεωργία, που απειλεί να καταστρέψει ή καταστρέφει τον ημι-φυσικό χαρακτήρα ενός τόπου¹⁸.

Ομοίως, το ΔΕΕ (στο εξής: ΔΕΕ ή Δικαστήριο) τόνισε ότι στην οδηγία για τους οικοτόπους δεν δίδεται ορισμός της έννοιας του «σχεδίου», έκρινε όμως ότι πρέπει να είναι τόσο ευρύς όσο στο άρθρο 1(2) της οδηγίας ΕΠΕ¹⁹. Συνεπώς, οποιαδήποτε δραστηριότητα διαθέτει στοιχεία από αυτά, που αναφέρονται στο άρθρο 1(2) της οδηγίας ΕΠΕ, εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους. Έτσι, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι «δραστηριότητα όπως η αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους»²⁰.

Τα σχέδια που υπάγονται στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους, είναι εκείνα, τα οποία ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις επί των περιοχών του δικτύου Natura 2000, ανεξαρτήτως της φύσεως, του μεγέθους και του επιπέδου των επιπτώσεων του σχεδίου²¹. Συνεπώς, η μόνη προϋπόθεση που τίθεται είναι «η πιθανότητα ή ο κίνδυνος το σχέδιο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στον οικείο τόπο»²². Μάλιστα, τέτοιες επιπτώσεις μπορούν να υπάρξουν ανεξαρτήτως των διαστάσεων του σχεδίου ή του έργου «όταν αφορά μια τοποθεσία όπου οι περιβαλλοντικοί παράγοντες ... επηρεάζονται από την παραμικρή τροποποίηση»²³.

Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι το κριτήριο του χαμηλού κόστους ενός σχεδίου, ώστε να μην υποβληθεί στη διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης δεν είναι συμβατό με την οδηγία²⁴. Ομοίως, εθνική νομοθεσία, η οποία ορίζει ότι μόνο τα σχέδια που υπάγονται σε διαδικασία γνωστο-

ποίησης ή αδειοδότησης θα υποβληθούν στη διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης, δεν είναι συμβατή με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43²⁵. Επίσης, εθνική νομοθεσία, με βάση την οποία τα έργα που προβλέπονται από τις συμβάσεις, τις οποίες συνάπτει η αρμόδια δημόσια αρχή με ιδιώτες (όπως είναι οι λεγόμενες συμβάσεις Natura 2000 στη Γαλλία), απαλλάσσονται συστηματικά από τη διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης, αντιβαίνει στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43²⁶. Σε ό,τι αφορά στη συστηματική απαίτηση σχεδίων από τη διαδικασία το άρθρο 6 παρ. 3, το ΔΕΕ τόνισε ότι «από πάγια νομολογία του δικαστηρίου προκύπτει ότι κράτος μέλος, κατ' εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους, δεν μπορεί, κατ' αρχήν, να απαλλάσσει γενικώς και συστηματικώς από την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων σε τόπους του δικτύου Natura 2000 κατηγορίες σχεδίων ή έργων ανάλογα με τον τομέα της δραστηριότητας ή την καθιέρωση συστήματος υποβολής δηλώσεων»²⁷.

Επίσης, στην εν λόγω διάταξη υπάγονται τα ως άνω σχέδια ανεξαρτήτως εάν βρίσκονται εντός ή εκτός περιοχών του δικτύου Natura 2000. Το Δικαστήριο έκρινε ότι «κατά τον ορισμό των μέτρων, των οποίων οι επιπτώσεις πρέπει να εκτιμώνται, η οδηγία δεν διακρίνει ανάλογα με το αν τα εν λόγω μέτρα εκτελούνται εκτός ή εντός ενός προστατευόμενου τόπου»²⁸. Κατέληξε δε στο συμπέρασμα ότι «η Γερμανία παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας καθ' όσον δεν προβλέπει, για ορισμένα προγράμματα που υλοποιούνται εκτός ειδικών ζωνών διατήρησης, υπό την έννοια του άρθρου 4 παρ. 1 της οδηγίας, υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεών τους στον τόπο, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας, ανεξαρτήτως της δυνατότητας των εν λόγω προγραμμάτων να βλάψουν σημαντικά μια ειδική ζώνη διατήρησης»²⁹.

Πολλά εθνικά δικαστήρια έχουν την ίδια ακριβώς προσέγγιση στο ζήτημα. Συγκεκριμένα, το Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Γερμανία) με την από 5 Μαρτίου 2009 απόφασή του, σχετικά με μια μονάδα παραγωγής ενέργειας, που βρίσκεται εκτός περιοχών του δικτύου Natura 2000 και συγκεκριμένα, σε απόσταση οκτώ χιλιομέτρων από αυτές³⁰, έκρινε ότι πράξεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης «εκδόθηκαν κατά παράβαση του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας περί οικοτόπων, καθ' όσον με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου δεν αποδείχθηκε ότι αυτό δεν μπορούσε να έχει σοβαρές επιπτώσεις στις γειτνιάζουσες ειδικές ζώνες διατήρησης»³¹. Την ίδια ακριβώς προσέγγιση έχει και η Επιτροπή. Στον

18. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC, Luxembourg, European Communities, 2000, σ. 31-32.

19. Υπόθ. C-127/2002, *Waddenzee* [2004], Συλλή I-7405, σκ. 23-29. Να σημειώσουμε ότι το άρθρο 1 παρ. 2 της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει την έννοια του σχεδίου ως ακολούθως: «- η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων, - άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν την εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους».

20. Υπόθ. C-127/2002, *Waddenzee* [2004], Συλλή I-7405, σκ. 27.

21. Αυτή είναι μια βασική διαφορά σε σχέση με την οδηγία ΕΠΕ, στην οποία αναφέρονται ρητά τα σχέδια που υπάγονται σε αυτή και είναι αυτά που περιλαμβάνονται στα Παραρτήματα I και II.

22. Υπόθ. C-418/2004, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας* [2007], Συλλή I-10947, σκ. 226. Υπόθ. C-6/2004, *Επιτροπή κατά ΗΒ* [2005], Συλλή I-09017, σκ. 54. Υπόθ. C-241/2008, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* [2010], Συλλή I-3673, σκ. 54.

23. Υπόθ. C-538/2009, *Επιτροπή κατά Βελγίου* [2011], Συλλή I-4687, σκ. 55.

24. Υπόθ. C-256/1998, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* [2000], Συλλή I-2487, σκ. 35.

25. Υπόθ. C-98/2003, *Επιτροπή κατά Γερμανίας* [2006], Συλλή I-53, σκ. 42-45.

26. Υπόθ. C-241/2008, *Επιτροπή κατά Γαλλίας* [2010], Συλλή I-1647, σκ. 56.

27. Υπόθ. C-538/2009, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, ό.π., σκ. 45.

28. Υπόθ. C-98/2003, *Επιτροπή κατά Γερμανίας* [2006], Συλλή I-53, σκ. 32.

29. Υπόθ. C-98/2003, *Επιτροπή κατά Γερμανίας* [2006], Συλλή I-53, σκ. 83.

30. Τα στοιχεία αυτά αναφέρονται από το ΔΕΕ στην Υπόθ. C-115/2009, *Trianel* [2011], Συλλή I-3673, σκ. 24.

31. Υπόθ. C-115/2009, *Trianel*, ό.π., σκ. 27.

ερμηνευτικό οδηγό για τις εξορυκτικές εργασίες, υπογράμμισε ότι υποβάλλονται στη δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6 παρ. 3 τα εξορυκτικά έργα τόσο εντός όσο και εκτός της περιοχής Natura 2000)³².

2. Η σχέση μεταξύ της οδηγίας 92/43, της οδηγίας 2011/92 και της οδηγίας 2001/42

2.1 Διακριτές διαδικασίες

Το δεύτερο ζήτημα που τίθεται αφορά στη διαδικασία, την οποία θεσπίζει το άρθρο 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43. Τόσο από τη νομολογία του ΔΕΕ όσο και από τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής δεν καταλείπεται καμία αμφιβολία ότι πρόκειται για μια ειδική διαδικασία εκτίμησης, διακριτή από τις διαδικασίες που προβλέπονται στις άλλες δύο οδηγίες.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ, η διαδικασία της οδηγίας ΣΠΕ και εκείνη του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43 είναι διακριτές μεταξύ τους. Σχετικά, το Δικαστήριο εκτίμησε τα εξής: «Οι δύο οδηγίες (85/337 και 2001/42) περιέχουν διατάξεις σχετικές με τη διαδικασία διαβούλευσης χωρίς να δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς την απόφαση, αφορούν δε μόνο ορισμένα σχέδια και προγράμματα. Αντιθέτως, το άρθρο 6 παρ. 3 ορίζει ότι άδεια μπορεί να δοθεί μόνον εφ' όσον οι αρμόδιες αρχές έχουν βεβαιωθεί ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου. Επομένως, οι εκτιμήσεις δυνάμει της οδηγίας 85/337 ή της οδηγίας 2001/42 δεν μπορούν να αντικαταστήσουν τη διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43 για τους οικοτόπους»³³.

Την ίδια προσέγγιση έχει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στον ερμηνευτικό οδηγό για τις υδατοκαλλιέργειες και το δίκτυο Natura 2000 επιχειρεί γενικότερες αναφορές σε σχέση με την εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4. Υπογραμμίζει, αρχικά, ότι «υπάρχουν πολλές ομοιότητες μεταξύ των διαδικασιών που προβλέπονται για τη ΣΠΕ και την ΕΠΕ (οδηγίες 2001/42 και 85/337, αντίστοιχα) από τη μια πλευρά και της Δέουσας Εκτίμησης (οδηγία 92/43) από την άλλη. Αλλ' αυτό δεν σημαίνει ότι αποτελούν μία και την ίδια διαδικασία, καθ' όσον υπάρχουν σημαντικές διαφορές. Έτσι, η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και η Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δεν μπορούν να αντικαταστήσουν ή να υποκαταστήσουν τη Δέουσα Εκτίμηση, διότι καμία διαδικασία δεν επικαλύπτει η μια την άλλη»³⁴. Στη συνέχεια, αναφορικά με τον τρόπο υλοποίησης, η Επιτροπή τονίζει ότι «μπορούν

φυσικά να υλοποιηθούν η μία δίπλα στην άλλη ή η Δέουσα Εκτίμηση μπορεί να αποτελέσει μέρος της αξιολόγησης ΣΠΕ/ΕΠΕ. Σε αυτή την περίπτωση, όμως, η Δέουσα Εκτίμηση θα πρέπει να είναι σαφώς διακριτή και σαφώς εντοπισμένη στην Περιβαλλοντική Έκθεση της ΣΠΕ ή στην ΜΠΕ της ΕΠΕ ή μπορεί να υπάρχει ξεχωριστά, έτσι ώστε τα πορίσματά της να μπορούν να διαφοροποιηθούν από αυτά της γενικής ΣΠΕ ή ΕΠΕ»³⁵.

Η Επιτροπή, επίσης, εντοπίζει τις βασικές διαφορές μεταξύ της ΣΠΕ/ΕΠΕ και της οδηγίας 92/43 υπογραμμίζοντας ότι «αξιολογούν διαφορετικές όψεις του φυσικού περιβάλλοντος και έχουν διαφορετικά κριτήρια για να προσδιορίσουν τη "σημαντική" επίπτωση. Μία άλλη διαφορά είναι το εύρος των οδηγιών: Οι ΣΠΕ/ΕΠΕ εφαρμόζονται σε όλα τα σχέδια και έργα που εμπίπτουν στο κανονιστικό τους πεδίο ανεξάρτητα από το πού προτείνεται να τοποθετηθούν στην επικράτεια της ΕΕ. Η Δέουσα Εκτίμηση της οδηγίας 92/43, από την άλλη πλευρά, εφαρμόζεται μόνο σε εκείνα τα σχέδια και έργα που μπορούν να έχουν επιπτώσεις σε μια περιοχή του δικτύου Natura 2000»³⁶.

Τέλος, η Επιτροπή επισημαίνει μια σημαντική διαφορά μεταξύ των ως άνω οδηγιών σε ό,τι αφορά στα αποτελέσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων. Τονίζει, συγκεκριμένα, ότι «οι εκτιμήσεις της ΣΠΕ/ΕΠΕ είναι καθαρά διαδικαστικές και δεν επιβάλλουν υποχρεωτικά περιβαλλοντικά πρότυπα. Η εκτίμηση της οδηγίας 92/43 από την άλλη πλευρά, επιβάλλει υποχρεώσεις ουσίας. Με άλλες λέξεις, εάν η Δέουσα Εκτίμηση προσδιορίσει ότι το σχέδιο ή το έργο θα επηρεάσει αρνητικά την ακεραιότητα ενός τόπου Natura 2000, η αρμόδια αρχή δεν μπορεί να συμφωνήσει στο σχέδιο ή στο έργο εκτός και αν, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, επικαλεστεί τις ειδικές διαδικασίες για τα σχέδια που θεωρούνται ότι είναι υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος. Αυτή η πρόβλεψη της οδηγίας 92/43 βρίσκεται στον αντίποδα των οδηγιών ΣΠΕ/ΕΠΕ, οι οποίες έχουν σαν στόχο να καταστήσουν τις αρμόδιες αρχές πλήρως ενήμερες για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των προτεινόμενων σχεδίων ή έργων, έτσι ώστε να τις λαμβάνουν υπ' όψιν στην τελική τους απόφαση»³⁷.

Είναι λοιπόν σαφές ότι η δομή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 έχει ειδικά χαρακτηριστικά, που το διαφοροποιούν και το διακρίνουν από τις ρυθμίσεις των δύο άλλων οδηγιών³⁸. Όπως τόνισε το ΔΕΕ «οι διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλουν στα κράτη μέλη την υποχρέωση να τηρούν μια σειρά ειδικών υποχρεώσεων και διαδικασιών, με σκοπό ... τη διασφάλιση της διατήρησης ή ενδεχομένως της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και ιδιαίτερα των ειδικών ζωνών διατήρησης»³⁹.

32. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο Κατευθύνσεων για την εξορυξη ορυκτών και το Δίκτυο Natura 2000, Λουξεμβούργο, 2011, σ. 57.

33. Υπόθ. C-418/2004, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2007], Συλλή I-10947, σκ. 231. Βλ., επίσης, Υπόθ. C-209/2004, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Προτάσεις Γ. Εισαγγελέως J. Kokott της 27ης Οκτωβρίου 2005, σημ. 61 και 62 (όπου επισημαίνει ότι η οδηγία 85/337 περιλαμβάνει διαδικαστικές διατάξεις, με τις οποίες σκοπεύεται να λαμβάνονται καλύτερα υπ' όψη οι σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος απαιτήσεις, ενώ αντίθετα, η οδηγία 92/43 εξαρτά την έγκριση σχεδίου από ουσιαστικές απαιτήσεις, τη συνδρομή των οποίων σκοπεύει να διασφαλίσει η διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 και 4).

34. European Commission, Guidance on Aquaculture and Natura 2000, 2012, σ. 81.

35. Ibid.

36. Ibid.

37. Ibid.

38. C.P. Rodgers, The Law of Nature Conservation, Oxford, Oxford University Press, 2013, σ. 223.

39. Υπόθ. C-258/2011, Sweetman [2013], ΕΕ C156/4, σκ. 36.

Στην οδηγία 2014/52 προβλέπεται ότι «στην περίπτωση έργων, για τα οποία προκύπτει ταυτόχρονα υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεων των επιπτώσεών τους στο περιβάλλον από την παρούσα οδηγία και από την οδηγία 92/43 ... και/ή από την οδηγία 2009/147 ... όπου ενδείκνυται, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν τις δέουσες συντονισμένες και/ή κοινές διαδικασίες για την εκπλήρωση των απαιτήσεων της εν λόγω ενωσιακής νομοθεσίας»⁴⁰. Ο στόχος της ρύθμισης είναι «να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των εκτιμήσεων, να μειωθεί η διοικητική πολυπλοκότητα και να αυξηθεί η οικονομική απόδοση»⁴¹.

Με την ως άνω διάταξη παρέχονται στα κράτη μέλη δύο δυνατότητες. Είτε να υιοθετήσουν τις δέουσες συντονισμένες διαδικασίες, είτε να υιοθετήσουν τις δέουσες κοινές διαδικασίες, ανάλογα με την περίπτωση⁴². Στη μεν συντονισμένη διαδικασία «τα κράτη μέλη προσπαθούν να συντονίσουν τις διάφορες μεμονωμένες εκτιμήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων που απαιτούνται βάσει της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας ...», στη δε κοινή διαδικασία «τα κράτη μέλη προσπαθούν να υποβάλουν ενιαία εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που απαιτούνται βάσει της σχετικής ενωσιακής νομοθεσίας ...»⁴³. Αξίζει να τονιστεί ότι η εν λόγω διάταξη δεν αποτελεί νέα ρύθμιση καθ' όσον επαναλαμβάνει σχετική ρύθμιση της οδηγίας ΣΠΕ⁴⁴.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι σε κάθε περίπτωση πρέπει να εκπληρώνονται οι απαιτήσεις των εν λόγω οδηγιών, δηλαδή να διασφαλίζονται οι ειδικές προβλέψεις τους⁴⁵. Συναφώς, στη συντονισμένη διαδικασία οι εκτιμήσεις που απαιτούνται από τις ως άνω οδηγίες συνεχίζουν να είναι μεμονωμένες και στόχος είναι ο συντονισμός τους. Στην κοινή διαδικασία στόχος είναι να υποβάλλεται ενιαία εκτίμηση⁴⁶. Επομένως, εν προκειμένω ενιαία είναι μόνο η εκτίμηση των επιπτώσεων και όχι η διαδικασία. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε κράτη μέλη υπάρχουν ήδη στον ένα ή στον άλλο βαθμό είτε συντονισμένες διαδικασίες (π.χ. ΗΒ⁴⁷) είτε κοινές διαδικασίες (π.χ. Γαλλία⁴⁸).

2.2 Σωρευτική εφαρμογή των οδηγιών

Σχετικά με τη σωρευτική εφαρμογή της οδηγίας 2011/92 και της οδηγίας 92/43 από τα κράτη μέλη, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι δεν έχουν αναφερθεί σοβαρά προβλήματα, τονίζοντας παράλληλα ότι οι απαιτήσεις του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας 92/43 δεν συνεκτιμώνται καταλλήλως

στο πλαίσιο των διαδικασιών ΕΠΕ⁴⁹. Περισσότερα προβλήματα υπήρξαν σχετικά με τη σωρευτική εφαρμογή της οδηγίας 92/43 και της οδηγίας 2001/42, τα οποία εντοπίστηκαν έγκαιρα τόσο από την Επιτροπή όσο και από το ΔΕΕ.

Ειδικότερα, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι «η οδηγία ΣΠΕ και η οδηγία 92/43 εφαρμόζονται σωρευτικά για όλα τα σχέδια και προγράμματα, τα οποία έχουν επιπτώσεις σε προστατευόμενους τόπους σύμφωνα με τα άρθρ. 6 και 7 της οδηγίας για τους οικοτόπους και μπορεί να διεξαχθεί μια συντονισμένη διαδικασία, εφ' όσον ικανοποιεί τις απαιτήσεις της οδηγίας ΣΠΕ και της οδηγίας για τους οικοτόπους»⁵⁰. Περαιτέρω, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων σε προστατευόμενους τόπους πρέπει να είναι μέρος (κατά προτίμηση ένα ξεχωριστό κεφάλαιο) της Περιβαλλοντικής Έκθεσης του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/42 και ότι το σχέδιο ή το πρόγραμμα, που θα έχει επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου, θα εγκριθεί μόνο υπό τους όρους του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43⁵¹. Επίσης, σε ένα πρόσφατο ερμηνευτικό οδηγό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι σε περίπτωση που ενδέχεται να επηρεάζονται περιοχές του δικτύου Natura 2000 από το σχέδιο ή το πρόγραμμα, που υπάγεται στη διαδικασία της οδηγίας 2001/42, τότε πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν οι απαιτήσεις του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43⁵².

Όπως ήδη αναφέρθηκε, το Δικαστήριο αποσαφήνισε το ζήτημα των διακριτών διαδικασιών που προβλέπονται στις οδηγίες 2001/42 και 92/43⁵³. Ομοίως, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι οι ως άνω διακριτές διαδικασίες εφαρμόζονται σωρευτικά. Συγκεκριμένα, αντικρούοντας τον ισχυρισμό του ΗΒ ότι τα «σχέδια χρήσεως γης» δεν επιτρέπουν, αυτά καθ' αυτά, την υλοποίηση συγκεκριμένου προγράμματος και ότι, συνεπώς, μόνον η μεταγενέστερη άδεια μπορεί να βλάψει τους προστατευόμενους τόπους, το Δικαστήριο συμπέρανε τα εξής: «Μη υποβάλλοντας τα σχέδια χρήσεως γης σε Δέουσα Εκτίμηση των επιπτώσεών τους επί των Ειδικών Ζωνών Διατήρησης, το άρθρο 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας περί οικοτόπων δεν αποτέλεσε αντικείμενο σαφούς και ακριβούς μεταφοράς στο δίκαιο του ΗΒ»⁵⁴. Τέλος, να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο έκρινε ότι η εξέταση αναφορικά με το κατά πόσον ένα σχέδιο υπάγεται σε ΣΠΕ σύμφωνα με το άρθρο 3 παρ. 2 στοιχ. β) της οδηγίας 2001/42 «αναγκαστικά περιορίζεται στο ζήτημα, αν δύναται να αποκλησει, βάσει αντι-

40. Οδηγία 2014/52 άρθρ. 2 παρ. 3 πρώτο εδάφιο.

41. Οδηγία 2014/52 Προοίμιο, αιτιολ. σκ. αριθ. 37.

42. Στο αγγλικό κείμενο η φράση είναι "coordinated and/or joint procedures" και στο γαλλικό "procedures coordonnees et/ou communes".

43. Οδηγία 2014/52 άρθρ. 2 παρ. 3 δεύτερο εδάφιο και τρίτο εδάφιο, αντίστοιχα.

44. Οδηγία 2001/42 άρθρ. 11 παρ. 2.

45. Οδηγία 2014/52 Προοίμιο, αιτιολ. σκ. αριθ. 37.

46. Στο αγγλικό κείμενο ο αντίστοιχος όρος είναι "single assessment" και στο γαλλικό κείμενο "evaluation unique".

47. Βλ., *infra*, υποσημ. αριθ. 145-149 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

48. Βλ., *infra*, υποσημ. αριθ. 159-162 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

49. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έκθεση της Επιτροπής για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ, COM(2009) 378, παρ. 3.5.3.

50. EC, Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the Environment, 2005, παρ. 9.19.

51. *Ibid.*, παρ. 9.23-9.27.

52. EC, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, 2013, σ. 35.

53. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 33 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

54. Υπόθ. C-6/2004, *Επιτροπή κατά ΗΒ* [2005], Συλλή I-9017, σκ. 56. Μετά από την απόφαση του Δικαστηρίου, το ΗΒ τροποποίησε τη σχετική εθνική νομοθεσία (βλ., *infra*, υποσημ. αριθ. 147 και το κείμενο που τη συνοδεύει). Στην Ελλάδα, η νομολογία του ΣτΕ είναι σε αντίθεση με τη νομολογία του ΔΕΕ και τις κατευθύνσεις της Επιτροπής (βλ., *infra*, υποσημ. αριθ. 197 και το κείμενο που τη συνοδεύει).

κειμενικών στοιχείων, ότι το εν λόγω σχέδιο θα επηρεάσει σημαντικά τον περι ου πρόκειται τόπο»⁵⁵.

II. Τα στάδια εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 3

1. Η Προκαταρκτική Εξέταση (Screening)

Το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 ορίζει ότι υποβάλλεται σε εκτίμηση κάθε σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο είναι δυνατόν να έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο είτε καθεαυτό είτε από κοινού με άλλα σχέδια. Επομένως, η μόνη προβλεπόμενη εξαίρεση αφορά στα άμεσα ή αναγκαία για τη διαχείριση του τόπου σχέδια⁵⁶. Η Επιτροπή στον ερμηνευτικό οδηγό για τη διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000 διευκρίνισε ότι υπάρχουν τα δύο αρχικά στάδια, η Προκαταρκτική Εκτίμηση (Screening) και η Δέουσα Εκτίμηση (Appropriate Assessment). Στα παραπάνω δύο στάδια προστίθεται ένα τρίτο (η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων) και ακολουθεί ένα τέταρτο (ο καθορισμός των αντισταθμιστικών μέτρων)⁵⁷.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επιβεβαιώνει την παραπάνω κλιμάκωση στον ερμηνευτικό οδηγό για τις υδατοκαλλιέργειες και το δίκτυο Natura 2000. Συγκεκριμένα, επισημαίνει ότι «το screening (πρώτο στάδιο) συνήθως διεξάγεται από τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την αδειοδότηση του έργου ... οι οποίες συχνότατα ζητούν τη βοήθεια και στηρίζουν την αξιολόγηση τους στην πληροφόρηση που διαθέτουν οι φορείς των έργων, άλλες περιβαλλοντικές αρχές ή ειδικοί, τους οποίους προσλαμβάνουν ... Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι το αρχικό screening, που διεξάγεται εν προκειμένω, δεν είναι το ίδιο με την πλήρη Δέουσα Εκτίμηση - καθ' όσον πρόκειται μόνο για την πληροφόρηση που θα επιτρέψει στις αρμόδιες αρχές να αποφασίσουν εάν είναι πιθανόν να υπάρξει αρνητική επίπτωση ή όχι»⁵⁸.

Όπως υπογραμμίζει στη συνέχεια η Επιτροπή «εφ' όσον το screening είναι νομική απαίτηση, οι λόγοι για την τελική απόφαση κατά πόσον επιβάλλεται να διεξαχθεί η Δέουσα Εκτίμηση (του δεύτερου σταδίου) πρέπει να διατυπώνονται σε έγγραφο και πρέπει να δοθεί επαρκής πληροφόρηση που να δικαιολογεί το συμπέρασμα αυτό. Εάν το συμπέρασμα του screening είναι ότι δεν είναι πιθανόν να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στους τόπους Natura 2000, δεν χρειάζεται να συνεχιστεί περαιτέρω η διαδικασία. Οσάκις συμπεραίνεται ότι οι προγραμματιζόμενες δραστηριότητες είναι πιθανόν να

προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο, το στάδιο screening μπορεί, επίσης, να είναι χρήσιμο για τον προσδιορισμό των ζητημάτων, με τα οποία θα ασχοληθεί λεπτομερώς η Δέουσα Εκτίμηση»⁵⁹. Αξίζει να σημειωθεί ότι η παραπάνω κατεύθυνση της Επιτροπής βρίσκεται σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη νομολογία του ΔΕΕ⁶⁰.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά στο πρώτο στάδιο (screening) το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι η διεξαγωγή του προηγείται και είναι αναγκαία, ώστε να ακολουθηθεί στη συνέχεια η εκπόνηση της Δέουσας Εκτίμησης των επιπτώσεων. Ειδικότερα, έκρινε ότι για να απαιτηθεί η εκπόνηση της τελευταίας, απαραίτητη προϋπόθεση είναι να προκύπτει από την προκαταρκτική εξέταση του πρώτου σταδίου ότι το σχέδιο είναι ικανό να επηρεάσει κατά τρόπο σημαντικό τον οικείο τόπο⁶¹. Επί πλέον, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η ενεργοποίηση του μηχανισμού του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν απαιτεί οριστική απόδειξη για σημαντικές επιπτώσεις, αλλά αρκείται στην ύπαρξη «απλώς πιθανότητας ότι το σχέδιο μπορεί να έχει ένα τέτοιο αποτέλεσμα»⁶².

Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «το άρθρο 6 παρ. 3 πρώτη περίοδος εξαρτά την υποχρέωση της δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων ενός σχεδίου από την προϋπόθεση ότι υφίσταται πιθανότητα ή κίνδυνος το σχέδιο αυτό να επηρεάσει τον οικείο τόπο κατά τρόπο σημαντικό»⁶³. Το Δικαστήριο δεν αρκείται στην ως άνω επισήμανση αλλά διευκρινίζει, επιπλέον, ότι η προϋπόθεση, στην οποία αναφέρθηκε, πρέπει να ερμηνευθεί υπό το φως της αρχής της προφύλαξης, έτσι ώστε, ακόμη και αν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την απουσία αρνητικών επιπτώσεων, θα πρέπει να διενεργηθεί η δέουσα εκτίμηση, διότι με τον τρόπο αυτό παρέχεται η «δυνατότητα αποτελεσματικής αποτροπής του ενδεχομένου εγκρίσεως σχεδίων δυναμένων να παραβιάσουν την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου ...»⁶⁴. Στηριζόμενο στις παραπάνω εκτιμήσεις, το Δικαστήριο συμπεραίνει ότι διενεργείται η δέουσα εκτίμηση ως προς τις επιπτώσεις «στην περίπτωση που δεν μπορεί να αποκλειστεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι μπορεί να επηρεάσει τον τόπο αυτό κατά τρόπο σημαντικό, καθ' εαυτό ή σε συνδυασμό με άλλα σχέδια»⁶⁵.

Επίσης, σχετικά με το στάδιο screening η Γενική Εισαγγελέας E. Sharpston τόνισε ότι η διάταξη του άρθρου 6 παρ. 3 προβλήθηκε «δύο στάδια εξέτασης, στο δε πρώτο στάδιο πρέπει να εξακριβώνεται κατά πόσο το σχέδιο "είναι δυνατόν να επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο"»⁶⁶. Συνεχίζοντας, υπογράμμισε ότι η απαίτηση του πρώτου σταδίου να είναι δηλαδή σημαντικός ο επηρεασμός προβλέπεται με σκοπό

55. Υπόθ. C-177/2011, Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών [2012], ΕΕ C250/7.

56. H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences", in: N. de Sadeleer (ed.) Implementing the Precautionary principle, London, Earthscan, 2010, σ. 274. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC, σ. 32-33. J.-M. Fevrier, "La gestion des sites Natura 2000", AJDA, 2004, σ. 1394 εν.

57. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC, σ. 30.

58. European Commission, Guidance on Aquaculture and Natura 2000, 2012, σ. 47-50.

59. Ibid., σ. 50.

60. Η γαμία νομολογία του ΔΕΕ έχει ως αφετηρία την Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405.

61. Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405, σκ. 40.

62. Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405, σκ. 41.

63. Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405, σκ. 43.

64. Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405, σκ. 44.

65. Υπόθ. C-127/2002, Waddenzee [2004], Συλλή I-7405, σκ. 45.

66. Υπόθ. C-258/2011, Sweetman, προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 22ας Νοεμβρίου 2012, σημ. 45.

τον καθορισμό ενός κατωτάτου ορίου. Διευκρίνισε, ωστόσο, ότι «το κατώτατο όριο που προβλέπεται κατά το πρώτο στάδιο του άρθρου 6 παρ. 3 είναι πολύ χαμηλό. Πρόκειται απλώς για το σημείο, από το οποίο καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια της Δέουσας Εκτίμησης»⁶⁷.

Το Δικαστήριο, επίσης, διευκρινίζει ότι το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 προβλέπει δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση επιβάλλεται η υποχρέωση στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε Δέουσα Εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου επί ενός προστατευόμενου τόπου «εφ' όσον είναι πιθανό ότι το σχέδιο αυτό θα επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο»⁶⁸. Η δεύτερη φάση αρχίζει μετά τη Δέουσα Εκτίμηση και αφορά στην έγκριση, η οποία πρέπει να δίνεται «μόνο υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζεται η ακεραιότητα του οικείου τόπου, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παρ. 4 του ίδιου άρθρου»⁶⁹. Είναι προφανές, λοιπόν, ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής, απαραίτητη προϋπόθεση για τη διεξαγωγή της Δέουσας Εκτίμησης των Επιπτώσεων ενός σχεδίου επί ενός προστατευόμενου τόπου είναι η Προκαταρκτική Εξέταση (Screening) σχετικά με το εάν και κατά πόσον υπάρχει πιθανότητα ή κίνδυνος το σχέδιο αυτό να επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο⁷⁰.

Επιπλέον, η απόφαση της αρμόδιας αδειοδοτούσας αρχής σχετικά με την Προκαταρκτική Εξέταση (εάν δηλαδή ενδέχεται να υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις ενός σχεδίου, ώστε να χρειαστεί να διεξαχθεί η Δέουσα Εκτίμηση), αποτελεί διοικητική πράξη η οποία υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο⁷¹. Αξίζει να τονιστεί ότι ο δικαστικός έλεγχος μιας τέτοιας απόφασης είναι εκτεταμένος καθ' όσον δεν περιλαμβάνει μόνο το κατά πόσον η προκαταρκτική εξέταση εντοπίζει επαρκώς το ζήτημα της πιθανότητας και του "σημαντικού" επηρεασμού του οικείου τόπου από ένα σχέδιο. Επεκτείνεται και στο κατά πόσον τα προτεινόμενα στην Προκαταρκτική Έκθεση μέτρα μετριασμού είναι ικανά να δικαιολογήσουν την κρίση ότι δεν πρέπει να ακολουθηθεί Δέουσα Εκτίμηση⁷². Πάντως,

αξίζει να τονιστεί ότι η συμπερίληψη μέτρων μετριασμού στην προκαταρκτική εκτίμηση αποτελεί εριζόμενο ζήτημα⁷³.

2. Η Δέουσα Εκτίμηση

2.1 Η άποψη της Επιτροπής και η θέση του Δικαστηρίου

Σχετικά με τη Δέουσα Εκτίμηση, η οποία αποτελεί το δεύτερο στάδιο (της πρώτης φάσης) της διαδικασίας, έχει ασχοληθεί επανειλημμένα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στον ερμηνευτικό οδηγό για τις υδατοκαλλιέργειες και το δίκτυο Natura 2000, υπογράμμισε ότι «ο στόχος της Δέουσας Εκτίμησης είναι να αξιολογήσει τις επιπτώσεις του σχεδίου ή του έργου σε σχέση με τους στόχους διατήρησης ... Η Δέουσα Εκτίμηση πρέπει να προηγείται της αδειοδότησης και να επιτρέπει στην αρμόδια αρχή να βεβαιώνεται κατά πόσο το σχέδιο ή το έργο θα μπορούσε να έχει αρνητικές επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου. Ανήκει στην ευθύνη της αρμόδιας αρχής να εξασφαλίσει την διεξαγωγή της Δέουσας Εκτίμησης. Στο πλαίσιο αυτό μπορεί να ζητηθεί από τον φορέα του έργου να παράσχει την αναγκαία πληροφόρηση στην αρμόδια αρχή, ώστε να της επιτρέψει να λάβει απόφαση στη βάση της πλήρους πληροφόρησης»⁷⁴. Συνεχίζοντας, η Επιτροπή τονίζει ότι «εν αντιθέσει προς τις ΕΠΕ/ΣΠΕ, το πόρισμα της Δέουσας Εκτίμησης είναι νομικά δεσμευτικό για την αρμόδια αρχή και αποτελεί προϋπόθεση για την τελική της απόφαση. Έτσι εάν δεν βεβαιωθεί ότι δεν θα υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου, ακόμα και μετά την επιβολή μέτρων μετριασμού, τότε το σχέδιο ή το έργο δεν μπορεί να αδειοδοτηθεί παρά μόνον εάν ικανοποιούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 6 παρ. 4. Αυτό εφαρμόζεται επίσης και στην περίπτωση αμφιβολιών σχετικά με τις επιπτώσεις»⁷⁵. Η Επιτροπή, περαιτέρω, υπογραμμίζει ότι η Δέουσα Εκτίμηση είναι μια λεπτομερής διαδικασία καθ' όσον περιλαμβάνει στοιχεία για: α) τους στόχους διατήρησης, β) κάθε είδους ή τύπο οικοτόπου, για τα οποία έχει καθοριστεί ως προστατευόμενος ο οικείος τόπος, γ) την αξιολόγηση του πύρους και της ποιότητας των προστατευόμενων οικοτόπων και ειδών, δ) τα δεδομένα για τη χρήση του προστατευόμενου τόπου από δραστηριότητες όπως αναζήτηση τροφής, αναπαραγωγή, ανάπαυση ή χειμερία νάρκη των προστατευόμενων ειδών, ε) τα δεδομένα σχετικά με την αντιπροσωπευτικότητα και το επίπεδο διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών στο συγκεκριμένο τόπο και γενικότερα, στ) τα δεδομένα για την οικολογική δομή και λειτουργία του προστατευόμενου τόπου και τη συνολική του κατάσταση διατήρησης, ζ) τον

67. *Ibid.*, σημ. 48, 49. Αξίζει να τονιστεί ότι η Γενική Εισαγγελέας επισημαίνει ότι το άρθρο 6 παρ. 3 είναι κακά διατυπωμένο και αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να δημιουργεί σύγχυση (βλ. υποσημ. αριθ. 20 των Προτάσεών της).

68. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman* [2013], ΕΕ C156/4, σκ. 29.

69. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman*, ό.π., σκ. 31.

70. *N. de Sadeleer*, "The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites", ό.π., σ. 11.

71. Βλ., ενδεικτικά, *Alternative A5 Alliance's Application for Judicial Review* [2013] NIQB 30 (12-3-2013) point 90: "he decision as to whether the plan or project has a significant effect on the integrity of the specific sites ..., is for the Minister subject to judicial review ...".

72. *Alternative A5 Alliance's Application*, point 185: "In respect of the ground of challenge based on the Habitats Directive ... I am minded to quash the decision of the Minister on the basis, in short form, that it was irrational to conclude that there was no doubt as to the efficacy of the mitigation measures in respect of the River Foyle and River Finn Special Areas of Conservation and, accordingly, that an appropriate assessment under the Habitats Directive ought to have been, but was not, carried out".

73. *P. Stokes*, "The Habitats Directive: Nature and Law", in: *Gregory Jones QC (dir.)*, *The Habitats Directive. A Developer's Obstacle Course?* Oxford/Portland, Hart Publishing, 2012, σ. 145-149 (ο οποίος σημειώνει ότι τα μέτρα μετριασμού στην προκαταρκτική εξέταση οδηγούν στην αποφυγή της Δέουσας Εκτίμησης και, κατ' επέκταση, στη μη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης. *N. de Sadeleer*, "The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites", ό.π., σ. 11 (ο οποίος υπογραμμίζει ότι τα μέτρα μετριασμού πρέπει να περιλαμβάνονται στη Δέουσα Εκτίμηση και όχι στην προκαταρκτική εξέταση).

74. *European Commission*, *Guidance on Aquaculture and Natura 2000*, 2012, σ. 54.

75. *Ibid.*

ρόλο του τόπου εντός της βιογεωγραφικής περιοχής και του δικτύου Natura 2000 και η) κάθε άλλη πτυχή του τόπου ή της άγριας ζωής του που πιθανόν να επηρεάζονται.⁷⁶

Τέλος, σχετικά με το πόρισμα της Δέουσας Εκτίμησης, η Επιτροπή αναφέρει ότι «οποιαδήποτε και αν είναι τα αποτελέσματα της Δέουσας Εκτίμησης, αυτά πρέπει να διατυπώνονται σε έγγραφο. Σχετικώς, η Έκθεση της Δέουσας Εκτίμησης θα πρέπει να είναι επαρκώς λεπτομερής, ώστε να καταδεικνύει γιατί και πώς ελήφθη η απόφαση και με ποια επιστημονικά δεδομένα»⁷⁷.

Το Δικαστήριο, επίσης, το απασχόλησε η Δέουσα Εκτίμηση. Έκρινε ότι η τελευταία «δεν είναι μια απλή τυπική διαδικασία εξέτασης, αλλά πρέπει να προσφέρει μια λεπτομερή ανάλυση που θα ικανοποιεί τους στόχους διατήρησης του συγκεκριμένου τόπου, όπως αυτοί αναφέρονται στο άρθρο 6, κυρίως σε ό,τι αφορά στην προστασία των φυσικών οικοτόπων και των ειδών προτεραιότητας»⁷⁸. Προσθέτει, μάλιστα, ότι «μια τέτοια εκτίμηση συνεπάγεται ότι πρέπει να επισημανθούν, λαμβανομένων υπ' όψη των πλέον προωθημένων επιστημονικών γνώσεων επί του θέματος, όλες εκείνες οι πτυχές του σχεδίου που θα μπορούσαν, αυτές καθ' εαυτές ή σε συνδυασμό με άλλα σχέδια, να επηρεάσουν αυτούς τους σκοπούς»⁷⁹.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «η εκτίμηση ... δεν μπορεί να έχει κενά και πρέπει να περιέχει πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα που θα μπορούν να άρουν κάθε εύλογη επιστημονική αμφιβολία σχετικά με τις επιπτώσεις του προτεινόμενου έργου στον οικείο τόπο»⁸⁰ και ότι η εκτίμηση δεν είναι η δέουσα όταν λείπουν αξιόπιστα και επικαιροποιημένα δεδομένα⁸¹. Σε κάθε περίπτωση, επειδή δεν καθορίζεται από το άρθρο 6 παρ. 3 ειδική μέθοδος για τη διαξαγωγή μιας τέτοιας εκτίμησης⁸², αυτή θα «πρέπει να διενεργείται κατά τρόπον, ώστε οι αρμόδιες αρχές να μπορούν να βεβαιωθούν ότι ένα σχέδιο δεν πρόκειται να έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα του οικείου τόπου, δεδομένου ότι, στην περίπτωση κατά την οποία παραμένουν αμφιβολίες ως προς την απουσία τέτοιων συνεπειών, οι εν λόγω αρχές οφείλουν να αρνηθούν την παροχή της αιτούμενης εγκρίσεως»⁸³.

Επίσης, η Γενική Εισαγγελέας E. Sharpston υπογράμμισε ότι σκοπός της Δέουσας Εκτίμησης είναι «η λεπτομερής εξέταση του σχεδίου βάσει των πλέον προωθημένων επι-

στημονικών γνώσεων επί του θέματος»⁸⁴. Αναφορικά με τον στόχο της Δέουσας Εκτίμησης, τόνισε ότι «το ζήτημα που καλείται να επιλύσει η ειδικευμένη αυτή εκτίμηση είναι κατά πόσον το οικείο σχέδιο "παραβιάζει την ακεραιότητα του τόπου", αφού με βάση ακριβώς αυτό θα λάβουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές την απόφασή τους. Το κατώτατο όριο σε αυτό (το δεύτερο) στάδιο είναι σαφώς υψηλότερο από ό,τι στο πρώτο»⁸⁵. Επιπλέον, σε ό,τι αφορά στο κατώτατο όριο τόνισε ότι «το κατώτατο όριο που προβλέπει στο στάδιο αυτό το άρθρο 6 παρ. 3 δεν μπορεί να είναι πολύ υψηλό, διότι κατά την εκτίμηση πρέπει να τηρηθεί αυστηρότητα η αρχή της προφύλαξης»⁸⁶.

2.2 Η έννοια της ακεραιότητας του τόπου

Στο κέντρο, λοιπόν, της Δέουσας Εκτίμησης βρίσκεται η ακεραιότητα του τόπου καθ' όσον αντικείμενό της είναι εάν παραβιάζεται ή όχι. Επειδή, όμως, η έννοια της ακεραιότητας είναι ευρεία και αφηρημένη υπάρχει δυσκολία ή αδυναμία του προσδιορισμού της βλάβης της. Γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο ερμηνεύεται σε αναφορά με την άλλη βασική κατηγορία της οδηγίας, την «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης». Τόσο η Επιτροπή⁸⁷ όσο και το ΔΕΕ ακολουθούν αυτή την προσέγγιση. Το Δικαστήριο, συγκεκριμένα, έκρινε ότι, «προϋπόθεση για να μην παραβιάζεται η ακεραιότητα ενός τόπου ως φυσικού οικοτόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 3 δεύτερη περίοδος της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι η διατήρησή του σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, πράγμα που συνεπάγεται ... τη διασφάλιση της διατήρησης των συστατικών χαρακτηριστικών του οικείου τόπου που έχουν σχέση με την παρουσία ενός τύπου φυσικού οικοτόπου, του οποίου ο σκοπός διατήρησης αποτέλεσε το λόγο καταχώρισης του τόπου αυτού στον κατάλογο των ΤΚΣ, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής»⁸⁸.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι για την έννοια της ακεραιότητας του τόπου ή της βιολογικής ακεραιότητας υπάρχουν δύο επιστημονικές προσεγγίσεις. Σύμφωνα με την πρώτη, η βιοποικιλότητα είναι μια συλλογική ιδιότητα των στοιχείων του συστήματος, ενώ η ακεραιότητα είναι μια συνθετική ιδιότητα του συστήματος. Αντίθετα προς τη βιοποικιλότητα, η οποία εκφράζεται με αριθμητικούς όρους (κυρίως για τα είδη και τα οικοσυστήματα), η ακεραιότητα αναφέρεται σε συνθήκες που επηρεάζονται λίγο ή καθόλου από τον άνθρωπο. Ο βίοςκοσμος με υψηλή ακεραιότητα αντανakλά φυσικές εξελικτικές και βιογεωγραφικές διαδικασίες⁸⁹. Επομένως, ο στόχος της διατήρησης της βιολογικής ακεραιότητας έχει ως προϋπόθεση να μην επηρεάζεται ή να επηρεάζεται ελάχιστα

76. *Ibid.*, σ. 55.

77. *Ibid.*, σ. 65.

78. Υπόθ. C-441/2003, *Επιτροπή κατά Ολλανδίας* [2005], Συλλή I-3043, σκ. 22. Βλ. επίσης, Υπόθ. C-304/2005, *Επιτροπή κατά Ιταλίας* [2007], Συλλή I-7495.

79. Υπόθ. C-127/2002, *Waddensee* [2004], Συλλή I-7405, σκ. 54.

80. Υπόθ. C-404/2009, *Επιτροπή κατά Ισπανίας* [2011], ΕΕ C25/3, σκ. 100. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman* [2013], ΕΕ C156/4, σκ. 38.

81. Υπόθ. C-43/2010, *Αχελώς* [2012], ΕΕ C355/2, σκ. 128.

82. Υπόθ. C-304/2005, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, ό.π., σκ. 57, Υπόθ. C-43/2010, *Αχελώς*, ό.π., σκ. 111.

83. Υπόθ. C-304/2005, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, ό.π., σκ. 58, Υπόθ. C-43/2010, *Αχελώς*, ό.π., σκ. 112.

84. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman*, Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston, της 22ας Νοεμβρίου 2012, σημ. 49.

85. *Ibid.*, σημ. 50.

86. *Ibid.*, σημ. 51.

87. *European Commission*, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC*, ό.π., σ. 39.

88. Υπόθ. C-258/2011, *Sweetman* [2013], ΕΕ C156/4, σκ. 39.

89. R.L. *Fischman*, "The Meanings of Biological Integrity, Diversity, and Environmental Health", *Natural Resources Journal*, vol. 44, 2004, σ. 11.

στα από σημαντικές ανθρώπινες δραστηριότητες. Με άλλες λέξεις, μέτρο της βλάβης της βιολογικής ακεραιότητας από την παρέμβαση του ανθρώπου είναι η (παρθένα) κατάσταση της αποκλεισμένης για τον άνθρωπο φύσης⁹⁰.

Σύμφωνα με τη δεύτερη, ο στόχος της διατήρησης της βιολογικής ακεραιότητας δεν έχει ως προϋπόθεση, όπως στην προηγούμενη, την ελάχιστη ή την ανύπαρκτη παρουσία του ανθρώπου σε προστατευόμενη περιοχή, αλλά αντίθετα, την παρουσία του ανθρώπου σε αυτή. Συνεπώς, η παρουσία και οι δραστηριότητες του ανθρώπου δεν υποβαθμίζουν αναγκαστικά τη φύση, αλλά συμβάλλουν στη σύσταση και τη διατήρηση της βιολογικής ακεραιότητας⁹¹.

Είναι προφανές ότι το πώς θα εκτιμηθεί η βλάβη της ακεραιότητας του τόπου συναρτάται με την υιοθετούμενη προσέγγιση. Επειδή, όμως, η υιοθέτηση της μιας ή της άλλης προσέγγισης έχει να κάνει με αξιακού χαρακτήρα κρίσεις, είναι επόμενο, ο προσδιορισμός της βλάβης της βιολογικής ακεραιότητας να μην είναι αποτέλεσμα αποκλειστικά της επιστημονικής κρίσης⁹². Επιπλέον δε, επειδή τα οικοσυστήματα είναι ιδιαίτερα πολύπλοκα και δυναμικά, δεν είναι δυνατόν να μελετηθούν και να αξιολογηθούν πλήρως⁹³. Εν όψει, λοιπόν, αφ' ενός μεν της -συναρτώμενης με τον ως άνω χαρακτήρα των οικοσυστημάτων - επιστημονικής αβεβαιότητας αφ' ετέρου δε του τρόπου προσέγγισης της ακεραιότητας του τόπου, η εκτίμηση για την προσβολή της ακεραιότητας του τόπου δεν βασίζεται μόνο σε επιστημονικά στοιχεία, αλλά και σε κρίσεις αξιακού χαρακτήρα⁹⁴.

2.3 Η αρμόδια αρχή για τη Δέουσα Εκτίμηση

Αξίζει να τονιστεί ότι στην οδηγία για τους οικοτόπους δεν ορίζεται ποιος θα διενεργήσει τη Δέουσα Εκτίμηση.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η εν λόγω οδηγία υποχρεώνει την αρμόδια εθνική αρχή να προβεί στην εκπόνηση της Δέουσας Εκτίμησης⁹⁵. Η επιλογή της αρχής καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών. Ωστόσο, μια κατεύθυνση δίνεται από το ίδιο το Δικαστήριο στην υπόθεση *Seaport*, στην οποία εξετάζεται η ανεξαρτησία των οργάνων που προβαίνουν σε εκτίμηση στο πλαίσιο της οδηγίας ΣΠΕ και, ειδικότερα, η σχέση τους με την αρμόδια για την έγκριση του σχεδίου αρχή⁹⁶.

Το Δικαστήριο έκρινε ότι η αρχή που είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια διαβουλεύσεων σε περιβαλλοντικά θέματα πρέπει να έχει λειτουργική αυτοτέλεια (δικά της διοικητικά μέσα και δικό της προσωπικό), ώστε να εκφράζει αντικειμενικά τη γνώμη της επί σχεδίου ή προγράμματος που εκπονεί η αρχή, στην οποία ανήκει⁹⁷. Φαίνεται, ωστόσο, ότι αυτή η προσέγγιση του Δικαστηρίου δεν υπηρετεί στον επιθυμητό βαθμό τον στόχο της διαφάνειας στη διαδικασία λήψης απόφασης καθ' όσον στην πράξη είναι δύσκολο να υπάρξει λειτουργική ανεξαρτησία εντός της ίδιας οργανωτικής δομής. Με άλλες λέξεις, είναι άτοπο να αναμένει κανείς, η αρμόδια για την εκπόνηση του σχεδίου ή προγράμματος αρχή να είναι ανεξάρτητος κριτής σε μια διαδικασία, στην οποία είναι μέρος⁹⁸.

Περαιτέρω, η δέουσα εκτίμηση πρέπει να εγκρίνεται από την αρμόδια αρχή με αιτιολογημένη διοικητική πράξη στην οποία να αναφέρεται ρητά, εάν στην οικεία περιοχή θα υπάρξουν ή δεν θα υπάρξουν επιπτώσεις⁹⁹. Πρέπει, πάντως, να διευκρινιστεί ότι με τις ρυθμίσεις της οδηγίας 2014/52, στην περίπτωση που έχει επιλεγεί η κοινή διαδικασία και έχει υποβληθεί ενιαία εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων¹⁰⁰ τότε η εγκριτική πράξη της διοίκησης δεν μπορεί παρά να είναι ενιαία.

90. L. Westra et al., "Ecological Integrity and Aims of the Global Integrity Project", in: (D. Pimental et al., eds), *Ecological Integrity: Integrating Environment, Conservation, and Health*, NY, Island Press, 2000, σ. 23-26.

91. D.N. Cole & L. Yung, *Beyond Naturalness: Rethinking Park and Wilderness Stewardship In An Area of Rapid Change*, N.Y., Island Press, 2010, σ. 157. Βλ., επίσης, *Jianguo Liu et al.*, "Coupled Human and Natural Systems", *Ambio*, vol. 36(8), 2007, σ. 639-649 [όπου τονίζεται ότι, λόγω των μεγάλων (και γρήγορων) αλληλαγών στη σχέση του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον επήλθε μια στενότερη σύζευξη μεταξύ τους σε πολλαπλές κλίμακες. Συνεπώς, δεν πρέπει πλέον να προσεγγίζουμε χωριστά τα ανθρώπινα από τα φυσικά συστήματα, αλλά ως συνδεδεμένες και αλληλοεπηρεαζόμενες οντότητες, τις οποίες πρέπει να μελετούμε ως τέτοιες έτσι, ώστε η γνώση, που θα προέρχεται από αυτές τις μελέτες, να εντάσσεται στις κοινωνικοοικονομικές και περιβαλλοντικές διαδικασίες λήψης απόφασης].

92. R.L. Glicksman, "Bridging Data Gaps through Modelling and Evaluation of Surrogates: Use of the Best Available Science to Protect Biological Diversity Under the National Forest Management Act", *Indiana Law Journal*, vol. 83, 2008, σ. 471.

93. K.S. Shrader-Frechette, E.D. McCoy, *Method in Ecology: Strategies for Conservation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, σ. 38-39, 101-104. Βλ., επίσης, R.O. Brooks, R. Jones, R.A. Virginia, *Law and Ecology: The rise of the ecosystem regime*, Aldershot, Ashgate, 2002, σ. 264.

94. K. Carden, "Bridging the Divide: The Role of Science in Species Conservation Law", *Harvard Environmental Law Review*, vol. 30, 2006, σ. 190 επ. Βλ., επίσης, *infra*, υποσημ. αριθ. 121-123 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

95. Υπόθ. C-441/2003, *Επιτροπή κατά Ολλανδίας* [2005], Συλλ I-3043, σκ. 23, 28.

96. Υπόθ. C-474/2010 *Seaport* [2011], Συλλ I-10227.

97. Υπόθ. C-474/2010 *Seaport*, ό.π., σκ. 42, 43. Αξίζει να τονιστεί ότι το Δικαστήριο απέκλινε μερικώς από τον Γ. Εισαγγελέα Bot, ο οποίος υποστήριξε ότι πρέπει να υπάρχει λειτουργική και θεσμική ανεξαρτησία.

98. N. de Sadeleer, "The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites", ό.π., σ. 13.

99. Υπόθ. C-127/2002 *Waddenzee*, Προτάσεις της Γ, Εισαγγελέως J. Kokott, σμ. 98: «Ως αποτέλεσμα ελέγχου συμβατότητας (των επιπτώσεων και των στόχων διατήρησης) πρέπει να εκδοθεί αιτιολογημένη απόφαση ως προς το εάν η οικεία περιοχή υφίσταται περιορισμούς. Συναφώς πρέπει να αναφερθούν οι τομείς, στους οποίους δεν ήταν δυνατόν να καθοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έλλειψη επιπτώσεων, καθώς και τα συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν σχετικά». Βλ., επίσης Υπόθ. C-182/2010, *Solvay* [2011], Συλλ I-3673, σκ. 70: «Το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε εθνική αρχή, έστω και νομοθετική, να εγκρίνει ένα σχέδιο χωρίς να έχει βεβαιωθεί ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του οικείου τόπου».

100. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 43.

III. Το άρθρο 6 παρ. 4

1. Η σχέση και η λειτουργία των παρ. 3 και 4 του άρθρου 6

Σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν, εάν προκύψουν από τη Δέουσα Εκτίμηση αρνητικές επιπτώσεις για την ακεραιότητα του τόπου ή δεν αποκλειστεί το ενδεχόμενο να υπάρξουν τέτοιες επιπτώσεις, οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν την εξής επιλογή: α) να απορρίψουν το σχέδιο ή, εφ' όσον είναι εφικτό, να θέσουν όρους και να ορίσουν μέτρα, ώστε να εξασφαλιστεί ότι δεν θα υπάρξει προσβολή της ακεραιότητας¹⁰¹. β) Να αποφασίσουν σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Στην τελευταία περίπτωση, εγκρίνουν το σχέδιο υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη διάταξη, δηλαδή εφ' όσον δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις και εφόσον υφίστανται επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος. Επειδή, όμως, η ρύθμιση του άρθρου 6 παρ. 4 είναι εξαίρεση πρέπει να ερμηνευτεί στενά¹⁰².

Αναφορικά με τη σχέση και τη λειτουργία των παρ. 3 και 4 του άρθρου 6 το Δικαστήριο έκρινε ότι «*λαμβάνομένων υπόψη των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών καθενός από τα στάδια που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43 πρέπει να γίνει δεκτό ότι οι επιταγές της παρ. 4 του εν λόγω άρθρου δεν αποτελούν στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αρμόδιες αρχές κατά τη δέουσα εκτίμηση βάσει της παρ. 3 του άρθρου 6*»¹⁰³. Συναφώς, η παρ. 4 δεν μπορεί να εφαρμοστεί παρά μόνον εφ' όσον έχει προηγηθεί η εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3¹⁰⁴.

101. Υπόθ. C-209/2002, *Επιτροπή κατά Αυστρίας* [2004], Συλλή I-1211, σκ. 24 επ. Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο καταδίκασε την Αυστρία, διότι η αρμόδια εθνική αρχή ενέκρινε την κατασκευή γκολφ σε ζώνη ειδικής προστασίας παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων. Τα μέτρα που προτάθηκαν για να απομειώσουν τις αρνητικές επιπτώσεις του σχεδίου κρίθηκαν ότι δεν επαρκούν για να μην προσβληθεί η ακεραιότητα του τόπου και κατά συνέπεια, δεν δικαιολογούν την έγκριση.

102. *European Commission*, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC*, ό.π., σ. 44. *European Commission*, *Guidance document on Article 6(4) of the "Habitats directive" 92/43/EEC*, 2007, σ. 4. Βλ. επίσης Υπόθ. C-182/2010, *Solvay* [2012], ΕΕ C98/5, σκ. 73. Αναλυτικά για το ζήτημα, βλ., *L. Kramer*, "The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive", *Journal of Environmental Law*, vol. 21(1), 2009, σ. 59 επ.

103. Υπόθ. C-441/2003, *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών* [2005], Συλλή I-3043, σκ. 28.

104. Υπόθ. C-404/2009, *Alto Sil* [2011], Συλλή I-11853, σκ. 109: «*η γνώση των επιπτώσεων υπό το πρίσμα των σχετικών με τον οικείο τόπο στόχων διατήρησης αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ όρο για την εξέταση του εν λόγω άρθρ. 6 παρ. 4, διότι χωρίς τα στοιχεία αυτά, είναι αδύνατο να γίνει εκτίμηση οποιασδήποτε από τις προϋποθέσεις εφαρμογής της εξαίρεσης που εισάγει η ως άνω διάταξη. Στο πλαίσιο της εξαίρεσης της συνδρομής τυχόν επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και του ζητήματος, αν υπάρχουν λιγότερο ζημιόγους εναλλακτικές λύσεις, απαιτείται πράγματι στάθμιση με τις επιβλαβείς συνέπειες που θα έχει το υπό κρίση σχέδιο ή έργο για τον οικείο τόπο. Περαιτέρω, προκειμένου να καθορισθεί το είδος των ενδεχομένων αντισταθμιστικών μέτρων, είναι*

2. Το κανονιστικό εύρος του άρθρου 6 παρ. 4

Κατά την εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους, το πρώτο βήμα της αρμόδιας αρχής είναι να εξετάσει, αν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις στο προτεινόμενο σχέδιο, συμπεριλαμβανομένης και της δυνατότητας επίτευξης του επιδιωκόμενου σκοπού σε μη προστατευόμενη περιοχή. Σε αρνητική περίπτωση, η αρμόδια αρχή εξετάζει, εάν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος για να πραγματοποιηθεί το σχέδιο. Σε καταφατική περίπτωση, η αρμόδια αρχή θα πρέπει να κρίνει, εάν τα προτεινόμενα, από τον κύριο του έργου, αντισταθμιστικά μέτρα είναι ικανά να «*εξουδετερώνουν τις αρνητικές επιπτώσεις του σχεδίου και να παρέχουν αντιστάθμισμα στην προσβολή του σχεδίου στα είδη και στους οικοτόπους*»¹⁰⁵. Οι «*επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος*» δεν ταυτίζονται με τους στενά οικονομικούς λόγους. Όπως έκρινε το Δικαστήριο «*στους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος του άρθρου 6 παρ. 4 περιλαμβάνονται, εν πάση περιπτώσει, οι λόγοι που ανάγονται σ' ένα υπέρτερο γενικό συμφέρον και μπορούν κατά περίπτωση να περιλαμβάνουν λόγους κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως*»¹⁰⁶. Επίσης, το Δικαστήριο προσδιόρισε ακόμη περισσότερο τις έννοιες υπογραμμίζοντας ότι «*το συμφέρον που μπορεί να δικαιολογήσει, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 4 της οδηγίας 92/43, την υλοποίηση ενός σχεδίου πρέπει να είναι συγχρόνως "δημόσιο" και "σημαντικό", πράγμα που συνεπάγεται ότι πρέπει να είναι τέτοιας σημασίας, ώστε να μπορεί να σταθμιστεί με τον σκοπό της προστασίας των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία*»¹⁰⁷. Η Επιτροπή, στο σχετικό ερμηνευτικό οδηγό υπογραμμίζει ότι είναι υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να αποδείξει ότι η στάθμιση μεταξύ των στόχων διατήρησης του τόπου και των λόγων υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος είναι υπέρ των δεύτερων¹⁰⁸.

Με βάση τα παραπάνω δεδομένα, δεν μπορεί π.χ. να εγκριθεί η κατασκευή ενός δρόμου επειδή ικανοποιεί οικονομικές απαιτήσεις (προσφέρει θέσεις εργασίας), αλλά περισσότερο επειδή ικανοποιεί ένα υπέρτερο δημόσιο συμφέρον (την άρση της απομόνωσης μιας περιοχής.) Επομένως, απαιτείται μια περιοριστική ερμηνεία των λόγων οικονομικής φύσεως¹⁰⁹. Αυτή, άλλωστε, είναι και η άποψη της Επιτροπής η οποία υπογραμμίζει ότι «*σχέδια που υπηρετούν συμφέρο-*

αναγκαίο να προσδιοριστούν, προηγουμένως, επακριβώς οι επιβλαβείς συνέπειες για τον τόπο αυτόν». Βλ. επίσης, Υπόθ. C-304/2005, *Επιτροπή κατά Ιταλίας* [2007], Συλλή I-7495, σκ. 83.

105. *European Commission*, *Guidance document on Article 6(4) of the "Habitats directive" 92/43/EEC*, 2007, σ. 11.

106. Υπόθ. C-44/1995, *Lappel Bank* [1996], Συλλή I-3805, σκ. 38.

107. Υπόθ. C-182/2010, *Solvay* [2012], ΕΕ C98/5, σκ. 75.

108. *European Commission*, *Guidance on Aquaculture and Natura 2000*, 2012, σ. 68.

109. *N. de Sadeleer*, "Habitats Conservation in EC Law", *The YearBook of European Environmental Law*, vol. 5, 2005, σ. 249.

να εταιριών ή ατόμων δεν καλύπτονται από τη διάταξη»¹¹⁰. Το Δικαστήριο, στην προσπάθειά του να οριοθετήσει τις έννοιες έκρινε ότι εργασίες που προορίζονται για την εγκατάσταση ή την επέκταση μιας επιχείρησης δεν ικανοποιούν τις προϋποθέσεις του νόμου παρά μόνο υπό εξαιρετικές περιστάσεις¹¹¹.

Τα αντισταθμιστικά μέτρα, τα οποία κοινοποιούνται στην Επιτροπή, λαμβάνονται μόνο για αντιστάθμιση της ζημίας και όχι για την αποτροπή ή τη μείωσή της¹¹². Ως αντισταθμιστικά μέτρα μπορούν να θεωρηθούν η δημιουργία, η αποκατάσταση ή η επέκταση ενός τόπου οικολογικής αξίας, μάλιστα δε σε έκταση που συνήθως είναι πολύ μεγαλύτερη από την πληγείσα. Μπορούν, επίσης, να εκληφθούν ως αντισταθμιστικά μέτρα δράσεις εντός της πληττόμενης περιοχής¹¹³. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον έχει ο χρόνος υλοποίησης των μέτρων αυτών. Σχετικά, η Επιτροπή θεωρεί ότι «όλες οι κατάλληλες νομικές, τεχνικές ή χρηματοδοτικές προβλέψεις που είναι αναγκαίες για την εφαρμογή των αντισταθμιστικών μέτρων πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί πριν ξεκινήσει η υλοποίηση του σχεδίου, έτσι ώστε να αποτραπούν οι απρόβλεπτες καθυστερήσεις, που θα μπορούσαν να εμποδίσουν την αποτελεσματικότητα αυτών των μέτρων»¹¹⁴.

Για να εφαρμοστεί, λοιπόν, ορθά το άρθρο 6 παρ. 4 θα πρέπει να έχει αποσαφηνιστεί, σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, ποιο είναι μέτρο μετριασμού και ποιο είναι αντισταθμιστικό μέτρο. Σύμφωνα με τη Γ. Εισαγγελέα E. Sharpston, ένα μέτρο μετριασμού είναι αυτό που μειώνει τις αρνητικές συνέπειες ενός σχεδίου, προκειμένου να διασφαλίσει την «ακεραιότητα του τόπου». Αντίθετα, αντισταθμιστικό είναι το μέτρο που δεν επιτυγχάνει την ως άνω διασφάλιση εντός των γεωγραφικών ορίων του σχεδίου, αλλ' επιδιώκει να αντισταθμίσει την αδυναμία επιτεύξεως αυτού του σκοπού

εντός ενός ευρύτερου πλαισίου αναφοράς¹¹⁵. Συνεπώς, λόγω της ιδιαίτερης λειτουργίας τους, τα μεν μέτρα μετριασμού πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν κατά το στάδιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεων, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3, τα δε αντισταθμιστικά μέτρα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψιν στο στάδιο της εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 4¹¹⁶.

IV. Ο δικαστικός έλεγχος και τα όριά του

Κατ' αρχάς, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να επικεντρώνεται στην τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3 και 4. Ειδικότερα, πρέπει να ερευνάνται εάν πραγματοποιήθηκαν: α) η προκαταρκτική εκτίμηση (screening), β) η δέουσα εκτίμηση, γ) η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων και δ) ο προσδιορισμός και η λήψη αντισταθμιστικών μέτρων όταν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος¹¹⁷. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, επειδή ο πυρήνας της διάταξης του άρθρου 6 παρ. 3 είναι η μη προσβολή της ακεραιότητας του τόπου, για την οποία υφίσταται υποχρέωση αποτελέσματος, ο δικαστικός έλεγχος είναι αυξημένης εντάσεως σε σχέση με τον συνήθη¹¹⁸.

Στα πλαίσια αυτά, τα δικαστήρια δεν περιορίζονται μόνο στον έλεγχο τήρησης της διαδικασίας, αλλά επεκτείνονται και στην εξέταση κατά πόσον η επιστημονική εκτίμηση των επιπτώσεων είναι η «δέουσα εκτίμηση». Αυτό σημαίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος εκτείνεται σε όλα εκείνα τα στοιχεία που συνιστούν

110. European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the "Habitats directive" 92/43/EEC, s 1.3.2.

111. Υπόθ. C-182/2010, Solvay [2012], ΕΕ C98/5, σκ. 76, 77.

112. Υπόθ. C-239/2004, Castro Verde [2006], Συλλή I-10183, Προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως J. Kokott της 27ης Απριλίου 2006, σημ. 35: «Οι αρνητικές επιπτώσεις που προξενούνται σε μια περιοχή πρέπει να διακρίνονται αυστηρά από τα αντισταθμιστικά μέτρα. Κατά την οδγία, η πρόκληση αρνητικών επιπτώσεων πρέπει κατά κανόνα να αποφεύγεται. Τούτο επιτυγχάνεται κατά προτίμηση με την εξάλειψη οποιουδήποτε κινδύνου ζημίας ή με τη λήψη κατάλληλων μέτρων περιορισμού ή αποφυγής τους. Αντιθέτως αντισταθμιστικά μέτρα μπορούν να ληφθούν μόνο στην περίπτωση, κατά την οποία οι επιπτώσεις πρέπει να γίνουν ανεκτές για λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος ελλείψει εναλλακτικών λύσεων. Αυτό οφείλεται στο ότι η διαφύλαξη των υφισταμένων φυσικών πόρων κρίνεται προτιμότερη από τα αντισταθμιστικά για το λόγο ότι η επιτυχία των μέτρων αυτών σπανίως μπορεί να προβλεφθεί με βεβαιότητα».

113. F. Haumont, "L' application des mesures compensatoires prévues par Natura 2000", ERA Forum, vol. 10, 2009, σ. 616. Θα πρέπει να υπομνησθεί ότι συγκεκριμένα μέτρα για την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας σε προστατευόμενα είδη ή φυσικούς οικοτόπους περιλαμβάνονται στο Παράρτημα II της οδγίας 2004/35 σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Θα μπορούσε, λοιπόν, η ανωτέρω ρύθμιση να αποτελέσει οδηγό για τα αντισταθμιστικά μέτρα του άρθρου 6 παρ. 4 της οδγίας 92/43.

114. European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the "Habitats directive" 92/43/EEC, s 1.5.6.

115. Υπόθ. C-521/2012, T.C. Briels κ.λπ., Προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως E. Sharpston, της 27ης Φεβρουαρίου 2014, σημ. 36.

116. *Ibid.*, σημ. 28 και 33. Βλ. επίσης Υπόθ. C-521/2012, T.C. Briels κ.λπ., απόφ. της 15ης Μαΐου 2014, σκ. 39: «... το άρθρο 6 παρ. 3 της οδγίας για τους οικοτόπους έχει την έννοια ότι σχέδιο ή έργο μη άμεσα συνδεδεμένο με ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση ΤΚΣ, το οποίο έχει επιπτώσεις σε τύπο φυσικού οικοτόπου ευρισκόμενου εντός του τόπου αυτού και προβλέπει μέτρα για τη δημιουργία, στην ίδια περιοχή, ίσως ή μεγαλύτερης εκτάσεως του εν λόγω τύπου φυσικού οικοτόπου, παραβιάζει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου. Τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να χαρακτηρίζονται ως "αντισταθμιστικά μέτρα", κατά την έννοια της παρ. 4 του εν λόγω άρθρου, μόνον εφ' όσον πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται στην ως άνω παράγραφο».

117. Ο έλεγχος για τα υπό σημ. γ' και δ' στάδια διενεργείται μόνο στην περίπτωση των αρνητικών συμπερασμάτων, που προέκυψαν από τη δέουσα εκτίμηση.

118. Τα ενωσιακά δικαστήρια, στηριζόμενα στην αρχή της επιμελούς και αμερόληπτης εξέτασης, κινούνται στο μεταίχμιο της διαδικασίας και της ουσίας, πράγμα που συνεπάγεται αυξημένης έντασης έλεγχο. Βλ. Υπόθ. T-13/1999, Pfizer Animal κ. Συμβουλή [2002], Συλλή II-3305. Υπόθ. C-77/2009, Gowan [2010], Συλλή I-13533. Ειδικότερα για την περίπτωση εφαρμογής της οδγίας για τους οικοτόπους, βλ. Υπόθ. C-43/2010, Αχελώος [2012], ΕΕ C355/2, σκ. 127: «Εν πάση περιπτώσει στο αιτούν δικαστήριο απόκειται να κρίνει, αν το επίμαχο στην κύρια δίκη σχέδιο έχει πράγματι επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα ενός ή περισσότερων ΤΚΣ, όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας και/ή ένα είδος προτεραιότητας». Ομοίως, μια αντίστοιχη προσέγγιση υπάρχει και στο διεθνές δίκαιο. Βλ. Υπόθ. Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay), απόφ. της 20ής Απριλίου 2010, σκ. 168. Διαθέσιμη στο: <http://www.icj-cij.org> Αναλυτικότερα για το θέμα, βλ. P. Sands, "Water and International Law: science and evidence in international litigation, Environmental Law & Management, vol. 22, 2010, σ. 151 εν.

την έννοια της δέουσας εκτίμησης σύμφωνα με τη νομοθεσία, όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ¹¹⁹ και διευκρινίστηκε στους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής (π.χ. η πληρότητα της εκτίμησης, η μεθοδολογία και οι επιστημονικές αναφορές που χρησιμοποιήθηκαν, η βεβαιότητα περί μη προσβολής της ακεραιότητας του οικείου τόπου κ.λπ.)¹²⁰.

Είναι κοινή αντίληψη, πλέον, ότι η επιστημονική γνώση αποτελεί σημαντική παράμετρο στη διαδικασία λήψης απόφασης στον τομέα του περιβάλλοντος. Ωστόσο, η σχετική με τον εν λόγω τομέα επιστημονική γνώση είναι περιορισμένη λόγω της πολυπλοκότητας και της δυναμικής των περιβαλλοντικών συστημάτων¹²¹. Ειδικότερα, στον τομέα της βιοποικιλότητας υπάρχει μεγάλη επιστημονική αβεβαιότητα¹²², πράγμα που έχει ως συνέπεια, οι αποφάσεις που λαμβάνονται να στηρίζονται, κυρίως, σε παραδοχές και εκτιμήσεις που δεν αποτελούν τελικά και ασφαλή συμπεράσματα. Επιπλέον, ο τρόπος ερμηνείας και εφαρμογής των ως άνω συμπερασμάτων στηρίζεται σε αξιακές κρίσεις, οι οποίες συμπλέκονται με τις επιστημονικές κρίσεις σε σημείο που να καθίσταται εξαιρετικά δύσκολο να διακρίνει κάποιος τη μία από την άλλη¹²³.

Στο ανωτέρω πλαίσιο, ο δικαστικός έλεγχος θα πρέπει να εξετάζει κατά πόσο τα επιστημονικά στοιχεία αποτελούν τις κατάλληλες και τις «πλέον προωθημένες επιστημονικές γνώσεις»¹²⁴. Ειδικότερα, ο έλεγχος πρέπει να στοχεύει στον εντοπισμό των επιστημονικών και των πολιτικών κρίσεων,

στις οποίες στηρίζεται η απόφαση της διοίκησης, ώστε να κριθεί με σχετικά ασφαλή τρόπο η νομιμότητά της. Ο ως άνω εντοπισμός έχει ιδιαίτερη σημασία, διότι η επιστημονική κρίση, σε αντίθεση με την πολιτική κρίση, περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης¹²⁵ και, κατά συνέπεια, η αποδοχή της ως τέτοιας θα προσδιορίσει, εάν υπάρχει υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας. Η δικαστική κρίση, λοιπόν, σχετικά με το κατά πόσον τα επιστημονικά στοιχεία αποτελούν τις κατάλληλες και πιο προωθημένες επιστημονικές γνώσεις προϋποθέτει αυξημένης εντάσεως έλεγχο¹²⁶. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός δεν πρέπει να λαμβάνει τα χαρακτηριστικά μιας *de novo* αξιολόγησης, που θα υποκαθιστά εκείνη της διοίκησης¹²⁷.

V. Η διαδικασία εκτίμησης των επιπτώσεων στα είδη και στους οικοτόπους στις ΗΠΑ

Η κύρια νομοθεσία στις ΗΠΑ σχετικά με την προστασία της βιοποικιλότητας είναι ο νόμος Endangered Species Act (ESA)¹²⁸. Σκοπός του είναι η αποτροπή της εξαφάνισης των απειλούμενων ζωικών και φυτικών ειδών και η προαγωγή της ανάκτησής τους. Για την επίτευξη του παραπάνω σκοπού υποχρεώνει τις αρμόδιες ομοσπονδιακές αρχές να καταχωρίζουν σε κατάλογο τα είδη που κινδυνεύουν να εξαφανιστούν και να καθορίζουν τους κρίσιμους (αναγκαίους) οικοτόπους για τα εν λόγω είδη¹²⁹.

Σε ό,τι αφορά στην εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίων και έργων σε οικοτόπους και είδη, στον ESA προβλέπεται ειδική

119. Υπόθ. C-127/2002, *Waddenzee* [2004], Συλλή I-7405, σκ. 54.

120. Ειδικότερα, κατά τη νομολογία ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει τη διαδικασία και τον τρόπο σχηματισμού της επιστημονικής γνώσης. Βλ. συνεκδ. Υπόθ. T-74/2000, *Artogodan κ.ά.* [2002], Συλλή II-4945.

121. Επ' αυτού υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία. Βλ. ενδεικτικά, *E. Biber*, "Which Science? Whose Science? How Scientific Disciplines Can Shape Environmental Law", *The University of Chicago Law Review*, vol. 79(2), 2012, σ. 477 επ. *W. Wagner*, "The Science Charade in Toxic Risk Regulation", vol. 95, 1995, σ. 1619-1621. *B. Wynne*, "Reconceiving science and policy in the preventive paradigm", *Global Environmental Change*, June 1992, σ. 111 επ. *J. Lubchenco*, "Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science", *Science*, vol. 279, 23-1-1998, σ. 491 επ.

122. Η επιστημονική αβεβαιότητα δεν αναφέρεται μόνο στην έλλειψη δεδομένων, αλλά περιλαμβάνει τα μεθοδολογικά, επιστημολογικά και οντολογικά προβλήματα, που έχουν αναδειχθεί εντός της επιστημονικής κοινότητας για ένα συγκεκριμένο ζήτημα. Βλ., αντί πολλών, *R. von Schomberg*, "Controversies and Political Decision Making", in: *R. von Schomberg* (ed.), *Science, Politics and Morality, Scientific Uncertainty and Decision Making*, Dordrecht/Boston/London, Cluwer Academic Publishers, 1993, σ. 7-26.

123. Επ' αυτού, επίσης, υπάρχει πλούσια αρθρογραφία. Βλ. ενδεικτικά, *H. Doremus*, "Scientific and Political Integrity in Environmental Policy", *Texas Law Review*, vol. 86, 2008, σ. 1624-29. *H. Doremus*, "Science Plays Defense: Natural Resources Management in the Bush Administration", *Ecology Law Quarterly*, vol. 32, 2005, σ. 254-55. *K. Carden*, "Bridging the Divide: The Role of Science in Species Conservation Law", ό.π., σ. 166, ιδίως, 201-204. *M.S. Carolan*, "The politics in environmental science: The Endangered Species Act and the Preble's mouse controversy", *Environmental Politics*, vol. 17(3), 2008, σ. 449-451.

124. *D. Edwards*, "Judicial Review, the Precautionary Principle and the Protection of Habitats: Do we have a System of Administrative Law yet?" in: *G. Jones QC* (ed.), *The Habitats Directive. A Developer's Obstacle Course?* ό.π., σ. 225.

125. Ο ενωσιακός δικαστής έκρινε ότι μπορεί μεν το αρμόδιο όργανο να λάβει απόφαση, που να αποκλίνει από την επιστημονική γνώση, πλην όμως θα πρέπει να αιτιολογήσει αυτή την απόκλιση με επιχειρήματα τα οποία «πρέπει να είναι επιστημονικού επιπέδου τουλάχιστον ισότιμου με αυτό της εν λόγω γνώσης». Βλ. Υπόθ. T-13/1999, *Pfizer Animal κ. Συμβουλίου* [2002], Συλλή II-3305, σκ. 199.

126. *A. Biondi, K. Hamer*, "Scientific Evidence and the European Judiciary", in: *A. Biondi et al.* (eds), *Scientific Evidence in European Environmental Rule-making*, The Hague, Kluwer Law International, 2003, par. 2.1 (οι οποίοι τονίζουν ότι τα δικαστήρια της Ένωσης ασκούν αυξημένης έντασης έλεγχο σε αποφάσεις σχετικές με το περιβάλλον και εξετάζουν με αυξημένη προσοχή την επιστημονική τεκμηρίωση). *D. Edwards*, "Judicial Review, the Precautionary Principle and the Protection of Habitats: Do we have a System of Administrative Law yet?" ό.π., σ. 225.

127. *R. Moules*, *Environmental Judicial Review*, Oxford/Portland, Oregon, Hart Publishing, 2011, σ. 16. *A.H. Turk*, "Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review", *European Law Journal*, vol. 19(1), 2013, σ. 141 (ο οποίος τονίζει ότι ο ενωσιακός δικαστής κατά την άσκηση του ελέγχου για προφανές λάθος εκτίμησης επεξέτεινε και ενέτεινε τον έλεγχο της αξιολόγησης των στοιχείων εκ μέρους της διοίκησης, λαμβάνοντας μέριμνα όμως να μην υποκαταστήσει την απόφασή της με τη δική του). *E. Hammond Mezell*, "Super Deference, The Science Obsession, and Judicial Review as Translation of Agency Science", *Michigan Law Review*, vol. 109, 2011, σ. 733 επ. [η οποία περιγράφει αναλυτικά τη στάση των ομοσπονδιακών εφετείων και του Ανωτάτου Δικαστηρίου σχετικά με την ένταση του ελέγχου στις περιβαλλοντικές υποθέσεις, η οποία παραμένει κυμαινόμενη μεταξύ του ασθενοφούς (deference) και του ισχυρού ελέγχου (hard look)].

128. 16 USC par. 1531-1544 (2006).

129. *Ibid.*, par. 1533.

διαδικασία, η οποία είναι διακριτή σε σχέση με εκείνη του ΝΕΡΑ¹³⁰. Ενώ ο ΝΕΡΑ περιέχει διαδικαστικές διατάξεις που πρέπει να τηρούνται στα πλαίσια της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ο ESA περιέχει διαδικαστικές και ουσιαστικές διατάξεις¹³¹.

Ειδικότερα, ο ESA (Section 7) υποχρεώνει τις ομοσπονδιακές αρχές να εξασφαλίσουν ότι ένα έργο που χρηματοδοτείται ή αδειοδοτείται από αυτές, δεν θα θέσει σε κίνδυνο απειλούμενα ή κινδυνεύοντα είδη ή δεν θα καταστρέψει ή δεν θα επηρεάσει αρνητικά τον οικότοπό τους¹³². Επίσης, υποχρεώνει τις ομοσπονδιακές αρχές να συμβουλευθούν τις αρχές προστασίας του περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας, πριν προβούν σε χρηματοδότηση ή αδειοδότηση έργων, τα οποία ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά κινδυνεύοντα ή απειλούμενα είδη ή τον οικότοπό τους. Οι τελευταίες υποβάλλουν στις ομοσπονδιακές αρχές μία γραπτή έκθεση γνωστή ως «βιολογική γνώμη» (“biological opinion”)¹³³. Σε αυτή περιλαμβάνονται η αναλυτική εξέταση των επιπτώσεων του έργου στα καταχωρισμένα είδη ή στον οικότοπο που θεωρείται αναγκαίος για τη διατήρησή τους και η εκτίμηση εάν και κατά πόσον τίθενται σε κίνδυνο¹³⁴.

Εάν στη βιολογική γνώμη διατυπώνεται η εκτίμηση ότι ενδέχεται να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις, τότε θα πρέπει να εξεταστεί αν υπάρχουν εύλογες εναλλακτικές λύσεις, η εφαρμογή των οποίων δεν επιφέρει τέτοιες επιπτώσεις. Στη συνέχεια, αφού η ομοσπονδιακή αρχή λάβει γνώση της βιολογικής γνώμης, αποφασίζει χωρίς να δεσμεύεται από τις συστάσεις που περιέχονται στη βιολογική γνώμη¹³⁵. Στην πράξη σπάνια η ομοσπονδιακή αρχή συνεχίζει τη διαδικασία οσάκις η βιολογική γνώμη περιλαμβάνει αρνητική εκτίμηση¹³⁶. Αλλήωστε, τα δικαστήρια δεν προκρίνουν τη γνώμη της ομοσπονδιακής αρχής έναντι της επιστημονικής γνώμης της αρμόδιας αρχής για την προστασία της βιοποικιλότητας¹³⁷. Πράγματι, το Ανώτατο Δικαστήριο έκρινε ότι

οι βιολογικές γνώμες των αρχών προστασίας της βιοποικιλότητας είναι «κατ’ ουσίαν καθοριστικές»¹³⁸.

Για να αποστεί από τη βιολογική γνώμη η ομοσπονδιακή αρχή θα πρέπει να αποδείξει ότι αυτή είναι εσφαλμένη. Διαφορετικά εάν, παρά την αρνητική εκτίμηση, επιτρέψει τη συνέχιση της διαδικασίας παραβιάζει την ουσιαστική υποχρέωση που έχει από τον νόμο να εξασφαλίσει, ώστε το έργο να μην θέσει σε κίνδυνο είδη ή να μην επηρεάσει αρνητικά τον οικότοπό τους¹³⁹. Αξίζει να τονιστεί ότι στη διαδικασία, που θεσπίζει ο ESA (Section 7), δίνεται ιδιαίτερη σημασία στην ανάγκη να χρησιμοποιούνται οι βέλτιστες διαθέσιμες επιστημονικές γνώσεις¹⁴⁰. Ωστόσο, η ιστορία εφαρμογής της στις ΗΠΑ δείχνει ότι κατά κανόνα η επιστημονική γνώμη διαπλέκεται στενά με τις αξιακού χαρακτήρα γνώμες (πολιτικές, πολιτιστικές κ.λπ.), με αποτέλεσμα οι ομοσπονδιακές αρχές να διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια, ενώ θα έπρεπε να συμβαίνει το αντίθετο¹⁴¹.

VI. Η εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 από τα κράτη μέλη

Γερμανία

Πολλά κράτη μέλη εκπόνησαν και στη συνέχεια τροποποίησαν αρκετές φορές τα εθνικά μέτρα μεταφοράς του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 ακολουθώντας τη νομολογία του Δικαστηρίου και τις υποδείξεις της Επιτροπής. Στη Γερμανία ο τρόπος εφαρμογής του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43 αποτυπώνεται στην Έκθεση του γερμανικού υπουργείου περιβάλλοντος¹⁴². Στην εν λόγω έκθεση αναφέρεται ότι η διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 περιλαμβάνει την προκαταρκτική εξέταση και τη Δέουσα Εκτίμηση. Στη συνέχεια περιγράφει τη διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 4¹⁴³. Αναφορικά με την προκαταρκτική εξέταση επισημαίνει ότι είναι το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, στο οποίο εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης. Η εκτίμηση -υπό το φως της εν λόγω αρχής- της δυνατότητας σημαντικών επιπτώσεων του σχεδίου θα προσδιορίσει, εάν και κατά πόσο πρέπει να ακολουθήσει το δεύτερο στάδιο. Αναφορικά με τη Δέουσα Εκτίμηση, η Έκθεση υπογραμμίζει ότι είναι αναγκαίο να υπάρχει λεπτομερής ανάλυση των πιθανών επιπτώσεων σε συνάρτηση με τους στόχους διατήρησης ενός τόπου ενταγμένου στο δίκτυο Natura 2000. Παράλληλα, συνεχίζει η Έκθεση, μπορούν να ληφθούν μέτρα που θα ελαχιστοποιούν τη βλάβη και μπορεί να προτείνονται τροποποιή-

130. 42 USC par. 4321-4370H (2006). Ο ΝΕΡΑ είναι η αντίστοιχη προς την οδηγία ΕΠΕ νομοθεσία των ΗΠΑ.

131. D.M. Cooley, J.J. Monast, “Carbon Offsets and Environmental Impacts: NEPA, the Endangered Species Act, and Federal Climate Policy”, Pace Environmental Law Review, vol. 28(2), 2011, σ. 405.

132. 16 USC par. 1536(a)(2). Εδώ περιοριζόμαστε στο τμήμα της νομοθεσίας που αφορά στην εκτίμηση των επιπτώσεων ενός έργου στα προστατευόμενα είδη και οικότοπους. Για μια γενικότερη θεώρηση του ESA, βλ. R.V. Percival et al., Environmental Regulation. Law, Science, and Policy, NY, Aspen Publishers, fifth edition, 2006, σ. 863-936.

133. 16 USC par. 1536(b). Η «βιολογική γνώμη» αντιστοιχεί στη «δέουσα εκτίμηση» του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικότοπους.

134. 50 CFR par. 402.14(g).

135. *Ibid.*, par. 402.15(a).

136. D. Owen, “Critical Habitat and the Challenge of Regulating Small Harms”, Florida Law Review, vol. 64, 2012, σ. 151. H. Doremus, “The Purposes, Effects, and Future of the Endangered Species Act’s Best Available Science Mandate”, Environmental Law, vol. 34, 2004, σ. 403-4.

137. A. Sinden, “The Economics of Endangered Species: Why Less is More in the Economic Analysis of Critical Habitat Designations”, Harvard Environmental Law Review, vol. 28, 2004, σ. 141.

138. Bennett v. Spear, 520 US 154, 169-170 (1997).

139. 16 USC par. 1536(a)(2).

140. 16 USC par. 1536(a)(2).

141. H. Doremus, A. Dan Terlock, “Science, Judgment, and Controversy in Natural Resource Regulation”, Public Land & Resources Law Review, vol. 26, 2005, σ. 3-6. H. Gosnel, “Section 7 of Endangered Species Act and the Art of Compromise: The Evolution of a Reasonable and Prudent Alternative for the Animas-La Plata Project”, Natural Resources Journal, vol. 41, 2001, σ. 562.

142. Natura 2000 in: Germany. Nature’s jewels.

143. *Ibid.*, σ. 51.

σεις του αρχικού σχεδίου για να αποφευχθούν σημαντικές επιπτώσεις¹⁴⁴.

Ηνωμένο Βασίλειο

Στο Ηνωμένο Βασίλειο η ενσωμάτωση και η εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4, είναι σε πλήρη εναρμόνιση με τη νομολογία του ΔΕΕ και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής¹⁴⁵. Σε πρόσφατη εγκύκλιό της η αρμόδια αρχή για την εφαρμογή της οδηγίας (Infrastructure Planning Commission) περιγράφει αναλυτικά τη διαδικασία και ειδικότερα τα τέσσερα στάδια του άρθρου 6¹⁴⁶. Υπογραμμίζει ότι η οδηγία ΕΠΕ και η οδηγία για τους οικολόγους είναι διαφορετικές, καθ' όσον η ΕΠΕ απλώς παρέχει την κατάλληλη πληροφόρηση, ενώ στην οδηγία 92/42 η απόφαση λαμβάνεται μόνον εάν έχουν ακολουθηθεί τα στάδια που περιγράφονται σε αυτή¹⁴⁷. Ειδικότερα, αναφέρεται ότι στο πρώτο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης ο φορέας του έργου παρέχει την κατάλληλη πληροφόρηση και τα συμπεράσματά του κατά πόσον ενδέχεται να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις¹⁴⁸. Στη συνέχεια υπογραμμίζεται ότι η Δέουσα Εκτίμηση (δεύτερο στάδιο) διενεργείται από την αρμόδια αρχή, όπως επίσης και η διαδικασία του τρίτου και του τέταρτου σταδίου (δηλαδή η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων και τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα)¹⁴⁹. Σε ό,τι αφορά στο ειδικότερο ζήτημα της συντονισμένης (ταυτόχρονης) εφαρμογής των οδηγιών 2001/42 και 92/43 η εθνική νομοθεσία είναι σαφής. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι «εάν ένα σχέδιο χρήσεων γης είναι δυνατόν να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε Ευρωπαϊκούς τόπους ... η αρμόδια για την εκπόνηση του ως άνω σχεδίου αρχή πρέπει, πριν εγκριθεί το σχέδιο, να κάνει δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων στον τόπο εν όψει των στόχων διατήρησης του τόπου»¹⁵⁰. Αξίζει να τονιστεί ότι τόσο στην περίπτωση εφαρμογής μόνο της οδηγίας 92/43 όσο και στην περίπτωση της σωρευτικής εφαρμογής της τελευταίας και της οδηγίας για τη ΣΠΕ, η αρμόδια για την έγκριση του σχεδίου αρχή αποστέλλει, για γνωμοδότηση, τη Δέουσα εκτίμηση σε μια περιβαλλοντική αρχή, η οποία είναι λειτουργικά και θεσμικά ανεξάρτητη¹⁵¹. Στην Ουαλία, η αρμόδια αρχή σε σχετική εγκύκλιό της υπογραμμίζει τη διαφορά μεταξύ ΕΠΕ και Δέουσας Εκτίμησης και την αναγκαιότητα να ακολουθηθούν και οι δύο διαδικα-

σίες¹⁵². Επισημαίνει ότι, μετά το πρώτο στάδιο (screening), οφείλει η αρμόδια αρχή να διενεργήσει η ίδια τη δέουσα εκτίμηση, τα δε αποτελέσματά της πρέπει να διατυπωθούν σε έγγραφο και να τεθούν στη διάθεση του κοινού¹⁵³. Η αρμόδια αρχή, επίσης, διενεργεί όσα προβλέπονται στο τρίτο και στο τέταρτο στάδιο (αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων, αιτιολόγηση του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος και πρόταση για λήψη αντισταθμιστικών μέτρων)¹⁵⁴.

Η νομοθεσία, όπως περιγράφεται παραπάνω, εφαρμόζεται από τα δικαστήρια τα οποία, παγίως και ανεξαιρέτως, αναφέρονται στα δύο στάδια της διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43, επικαλούμενα ευθέως τις ως άνω διατάξεις, τη νομολογία του ΔΕΕ και, πολλές φορές, τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής. Έκριναν, λοιπόν, ότι πρέπει σε κάθε περίπτωση να ακολουθούνται τα ανωτέρω προβλεπόμενα στάδια¹⁵⁵. Μάλιστα δε περιγράφουν αναλυτικά τη διαδικασία και τονίζουν ότι αρχίζει με το πρώτο στάδιο της προκαταρκτικής εξέτασης, από την οποία θα προκύψει εάν είναι αναγκαίο να διενεργηθεί η Δέουσα Εκτίμηση (το δεύτερο στάδιο)¹⁵⁶. Τέλος, διευκρινίζεται ότι η αρμόδια αρχή διαβεβαιώνει εγγράφως ότι δεν θα υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου¹⁵⁷.

Στην Ιρλανδία, επίσης, ακολουθείται η προβλεπόμενη, από την οδηγία 92/43 και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής, διαδικασία. Η Γενική Εισαγγελέας E. Sharpston την περιγράφει αναλυτικά τονίζοντας, μεταξύ των άλλων, ότι η αρμόδια αρχή πριν εκδώσει την απόφαση διορίζει ένα εμπειρογνώμονα επιθεωρητή για να εκτιμήσει τις επιπτώσεις. Τα συμπεράσματα της έκθεσης του Επιθεωρητή τα εξετάζει στη συνέχεια η εν λόγω αρχή, η οποία λαμβάνει την τελική απόφαση, ανεξαρτήτως εάν συμφωνεί ή διαφωνεί με αυτά¹⁵⁸.

144. *Ibid.*, σ. 51.

145. The Conservation of Habitats and Species Regulations 2010 No 490, reg. 61-66.

146. IPC, Habitat Regulations Assessment, April 2011.

147. *Ibid.*, σ. 9.

148. *Ibid.*, σ. 12-14.

149. *Ibid.*, σ. 18-20.

150. The Conservation of Habitats and Species Regulations 2010 No 490, reg. 102(1).

151. *Ibid.*, reg. 61(3) και reg. 102(2), αντίστοιχα. Η περιβαλλοντική αρχή στην Αγγλία είναι η Natural England, στην Ουαλία είναι το Countryside Council for Wales και στη Σκωτία είναι το Scottish Natural Heritage [βλ. reg. 5(2)(b)].

152. *Countryside Council for Wales*, Assessing projects under the Habitats Directive, 2008, σ. vi.

153. *Ibid.*, σ. vii.

154. *Ibid.*, σ. vii-viii.

155. England and Wales Court of Appeals, *Cornwall Waste Forum St Denis Branch v. Secretary of State for Communities and Local Government* [2012] EWCA Civ 379 (29.3.2012), para 6: "It can be seen that regulation 61 (1) (art. 6(3) dir. 92/43) envisages a two-stage approach: first, consideration whether the proposal is 'likely to have significant effect'; secondly, if it is, an 'appropriate assessment' of its implications for the Special Area Conservation".

156. Βλ., ενδεικτικά, *River Faughan Anglers Limited's Application* [2014] NIQB 34 (13.3.2014), point 80: "The threshold test of whether an appropriate assessment is required at all is to be determined by reference to the precautionary principle, such that an assessment must be undertaken where a risk of a significant effect cannot be excluded ... This screening stage is known as a "Stage 1" assessment. Whilst the assessment does not have to be detailed, there must be sufficient information to enable those interested to see that proper consideration has been given to the possible effects of the development in question ...".

157. England and Wales Court of Appeals, *Cornwall Waste Forum St Denis Branch v. Secretary of State for Communities and Local Government*, para 21: "... the Secretary of State agrees ... that the proposal would not give rise to harm to acknowledged nature conservation interests".

158. Υπόθ. C-258/2011 *Sweetman*, προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Eleanor Sharpston της 22ας Νοεμβρίου 2012, σημ. 20-22.

Γαλλία

Στη Γαλλία η διαδικασία του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι διακριτή σε σχέση με εκείνες της οδηγίας ΕΠΕ και της οδηγίας ΣΠΕ, καθώς προβλέπονται ειδικές ρυθμίσεις για την υλοποίηση των σταδίων εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 3 και 4¹⁵⁹. Συγκεκριμένα, προβλέπεται ότι στον φάκελο της Δέουσας Εκτίμησης περιλαμβάνεται η προκαταρκτική αξιολόγηση, στην οποία εκτίθενται οι λόγοι, για τους οποίους ένα σχέδιο ή πρόγραμμα ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε έναν ή περισσότερους προστατευόμενους τόπους¹⁶⁰. Εάν από την προκαταρκτική εξέταση προκύψει ότι είναι δυνατόν να επέλθουν σημαντικές επιπτώσεις του σχεδίου σε προστατευόμενο τόπο, τότε ακολουθεί το δεύτερο στάδιο της Δέουσας Εκτίμησης, η οποία περιλαμβάνεται επίσης στον εν λόγω φάκελο¹⁶¹. Ομοίως, η νομολογία του Γαλλικού Conseil d'Etat αναγνωρίζει ότι είναι διακριτές οι δύο διαδικασίες και ότι υπάρχουν διακριτές υποχρεώσεις (π.χ. η υποχρέωση να πληροφορηθεί η Επιτροπή στην περίπτωση που ένα σχέδιο επιφέρει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σ' έναν προστατευόμενο τόπο¹⁶².)

Αναφορικά με τη σχέση μεταξύ της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43, οι σχετικές ρυθμίσεις είναι εναρμονισμένες, σε σημαντικό βαθμό, με τη νομολογία του ΔΕΕ και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι η Περιβαλλοντική Έκθεση του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/42 περιλαμβάνει, μεταξύ των άλλων, και τη Δέουσα Εκτίμηση του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43¹⁶³. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι στο γαλλικό δίκαιο οι διαδικασίες αφ' ενός μεν είναι διακριτές, αφ' ετέρου δε διενεργούνται σωρευτικά¹⁶⁴. Τέλος, να σημειωθεί ότι η αρμόδια για την έγκριση του σχεδίου αρχή αποστέλλει για γνωμοδότηση την ως άνω Περιβαλλοντική Έκθεση, στην οποία επισυνάπτεται η Δέουσα Εκτίμηση, σε μια περιβαλλοντική αρχή, η οποία είναι λειτουργικά και θεσμικά ανεξάρτητη¹⁶⁵.

VII. Η εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 στην Ελλάδα

1. Η εθνική νομοθεσία

Η οδηγία για τους οικοτόπους ενσωματώθηκε στο εθνικό μας δίκαιο με κοινή υπουργική απόφαση το 1998¹⁶⁶. Ειδικότερα, το άρθρο 6 παρ. 3 της εν λόγω οδηγίας ενσωματώθηκε με το άρθρο 6 παρ. 1 της ως άνω ΚΥΑ, αλλά με

τρόπο ελλειπή και στρεβλό. Συγκεκριμένα, στο εν λόγω εθνικό μέτρο μεταφοράς η περιγραφόμενη στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας διαδικασία της δέουσας εκτίμησης εντάσσεται στη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ. Συναφώς, απαιτείται σύνταξη και υποβολή ΜΠΕ, της οποίας το περιεχόμενο είναι ίδιο με εκείνο, που προβλέπεται στην οδηγία ΕΠΕ. Ομοίως, η έγκριση του σχεδίου γίνεται με τον τρόπο που προβλέπεται στη νομοθεσία ΕΠΕ, δηλαδή με την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ)¹⁶⁷. Η ως άνω εθνική ρύθμιση αποτελεί -όπως θα εκτεθεί στη συνέχεια- την αφετηρία της προβληματικής εφαρμογής του άρθρου 6 (ουσιαστικά της παράβασής του) από την ελληνική διοίκηση. Παρά το γεγονός, όμως, ότι η ως άνω εθνική ρύθμιση συμπληρώθηκε με τον Ν 4014/2011, η νέα νομοθεσία, αντί να αποσαφηνίσει περιέπλεξε ακόμη περισσότερο το ζήτημα.

Κατ' αρχάς, ο εθνικός νομοθέτης συνεχίζει να μην αναγνωρίζει ότι η διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 είναι ειδική και διακριτή σε σχέση με τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ. Απεναντίας, την ταυτίζει απολύτως με αυτή. Ειδικότερα, μη λαμβάνοντας υπ' όψιν τον παραπάνω χαρακτήρα της διαδικασίας της οδηγίας 92/43, περιορίζεται στο να αποσπάσει ένα στοιχείο της, τη Δέουσα Εκτίμηση, την οποία εντάσσει στη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ¹⁶⁸. Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43, όπως αυτό ερμηνεύτηκε από το Δικαστήριο. Πρέπει να υπομνησθεί ότι το ΔΕΕ, με πάγια νομολογία του, έχει κρίνει ότι η διαδικασία, που θεσπίζει το ως άνω άρθρο, είναι διακριτή τόσο από τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ όσο και από εκείνη της οδηγίας ΣΠΕ¹⁶⁹.

Αναφορικά με τα σχέδια, τα οποία αποτελούν αντικείμενο της Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης (ΕΟΑ)¹⁷⁰, υπάρχει σχετική πρόβλεψη στη ρύθμιση του άρθρου 10 του Ν 4014/2011. Ειδικότερα, επιβάλλεται η σύνταξη και υποβολή ΕΟΑ στην αρμόδια αδειοδοτούσα αρχή για τα σχέδια, που υπάγονται τόσο στην κατηγορία Α όσο και στην κατηγορία Β. Σε ό,τι αφορά στον τύπο της ΕΟΑ, προβλέπεται ότι στην πρώτη περίπτωση (έργα κατηγορίας Α) αυτή αποτελεί τμήμα της ΜΠΕ, ενώ στη δεύτερη περίπτωση (έργα κατηγορίας Β) υποβάλλεται αυτοτελώς¹⁷¹. Επίσης, προβλέπεται ότι για έργα της κατηγορίας Β, εάν από την ΕΟΑ προκύψουν κίνδυνοι για την ακεραιότητα της περιοχής, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή εκδίδει πρόσθετους όρους στις Πρόσθετες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)¹⁷².

Οι παραπάνω εθνικές ρυθμίσεις δεν ενσωμάτωσαν ορθά τις σχετικές προβλέψεις του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43, όπως αυτές ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΕ. Πράγματι,

159. Code de l' Environnement, Art. L414-4 και R414-19-R414-23.

160. Code de l' Environnement, Art. R414-23, I, 20.

161. Code de l' Environnement, Art. R414-23, II.

162. CE, 7.5.2008, No 309285.

163. Code de l' Environnement, Art. L122-4, I, 30 και R122-20, 5o, b).

164. Circulaire DPM/C No 2012-9602 du 4 janvier 2012.

165. Code de l' Environnement, Art. R122-17, όπως προβλέπεται από το Art. L122-7. Πρόκειται, κατά βάση, για την Autorité Environnementale.

166. ΚΥΑ 33318/3028/1998 (ΦΕΚ Β' 1289).

167. *Ibid.* άρθ. 6 παρ. 1 στοιχ. γ'.

168. Ν 4014 άρθ. 10 και 11 παρ. 8, 9 και 10. Αλλωστε, ο εν λόγω νόμος αποτελεί τροποποίηση των εθνικών διατάξεων σε συμμόρφωση προς την οδηγία ΕΠΕ.

169. Βλ. *supra*, υποσημ. αριθ. 33, 39 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

170. Ο συγκεκριμένος όρος περιλαμβάνει: α) αναλυτική καταγραφή των προστατευτέων στοιχείων των περιοχών του δικτύου Natura 2000 και β) τη δέουσα εκτίμηση. Βλ. σχετ. Ν 4014/2011 άρθ. 11 παρ. 9.

171. Ν 4014 άρθ. 10. παρ. 1.

172. Ν 4014 άρθ. 10. παρ. 3.

τα σχέδια που υποβάλλονται στη διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης του ως άνω άρθρου είναι -σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου- εκείνα τα οποία, ανεξαρτήτως κατηγορίας, είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά έναν προστατευόμενο τόπο του δικτύου Natura 2000¹⁷³.

Περαιτέρω, ο εθνικός νομοθέτης όρισε ότι τα έργα ή οι δραστηριότητες, που βρίσκονται εκτός προστατευομένων περιοχών του δικτύου Natura 2000, αλλιώς είναι δυνατόν να επηρεάζουν σημαντικά τις εν λόγω περιοχές, υπόκεινται σε ΕΟΑ μόνο κατόπιν αιτιολογημένης εντολής της αδειοδοτούσας αρχής¹⁷⁴. Και αυτή η πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43, όπως αυτό ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι υπάγονται στην εν λόγω διαδικασία, αδιακρίτως, όλα τα σχέδια είτε εντός είτε εκτός του δικτύου Natura 2000 υπό την προϋπόθεση ότι έχει προκύψει από την προκαταρκτική εξέταση (πρώτο στάδιο) η πιθανότητα ή ο κίνδυνος σημαντικών επιπτώσεων στον οικείο τόπο¹⁷⁵. Άλλωστε, αυτή είναι και η άποψη της Επιτροπής¹⁷⁶.

Πέραν του γεγονότος -όπως ήδη έχει τονιστεί- της μη αναγνώρισης της διακριτής διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους, προβληματική είναι, επίσης, η εθνική ρύθμιση του άρθρου 11 παρ. 8, 9 και 10 του Ν 4014/2011 σχετικά με την ΕΟΑ. Ειδικότερα, θεσπίζεται διαφοροποίηση του περιεχομένου της ΕΟΑ ανάλογα με την κατηγορία του έργου. Έτσι, για τα έργα κατηγορίας Β, η ΕΟΑ περιορίζεται στη συνοπτική καταγραφή των προστατευτέων στοιχείων του οικείου τόπου και στην περιορισμένη εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων¹⁷⁷. Αντίθετα, για τα έργα της κατηγορίας Α, η ΕΟΑ, ως παράρτημα της ΜΠΕ, έχει ευρύ περιεχόμενο καθ' όσον περιλαμβάνει αναλυτική καταγραφή των προστατευτέων στοιχείων του οικείου τόπου και δέουσα εκτίμηση επιπτώσεων με αναφορές σε ποιοτικά και ποσοτικά στοιχεία σχετικά με τους οικοτόπους, την πανίδα και χλωρίδα, από τα οποία θα προκύπτει, αν διασφαλίζεται η ακεραιότητα των περιοχών¹⁷⁸.

Οι παραπάνω διατάξεις είναι αντίθετες προς το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους, όπως αυτό ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι υπάγονται στην ίδια διαδικασία του ανωτέρω άρθρου όλα τα σχέδια ανεξαρτήτως των διαστάσεων τους¹⁷⁹. Επομένως, δεν νοείται διαφοροποίηση του περιεχομένου της ΕΟΑ με βάση τις διαστάσεις του έργου. Άλλωστε, το ΔΕΕ, κατά πάγια νομολογία, έκρινε ότι για όλα τα σχέδια η Δέουσα Εκτίμηση πρέπει να είναι λεπτομερής και να περιλαμβάνει

τις πιο προωθημένες επιστημονικές απόψεις και τα πλέον επικαιροποιημένα δεδομένα χωρίς να κάνει διάκριση με βάση τις διαστάσεις του έργου¹⁸⁰. Την ίδια άποψη έχει διατυπώσει και η Επιτροπή¹⁸¹.

Τέλος, μια ακόμη απόρροια της μη αναγνώρισης, από τον Έλληνα νομοθέτη, της διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους ως διακριτής διαδικασίας είναι το γεγονός ότι, σε αντίθεση με άλλα κράτη μέλη¹⁸², δεν έχει θεσπιστεί στην Ελλάδα περιβαλλοντική αρχή ανεξάρτητη από την αδειοδοτούσα αρχή, η οποία θα αξιολογεί τη Δέουσα Εκτίμηση¹⁸³. Η εν λόγω παράλειψη, είναι προφανές ότι παραβιάζει τη νομοθεσία με συνέπεια να απομειώνεται η αξιοπιστία του ελέγχου των επιστημονικών κρίσεων και να υποβαθμίζεται, έτι περαιτέρω, η όλη διαδικασία¹⁸⁴.

2. Η νομολογία του ΣτΕ

Η νομολογία του ΣτΕ χαρακτηρίζεται από το γεγονός ότι ταυτίζει την ειδική διαδικασία της οδηγίας για τους οικοτόπους με εκείνη της οδηγίας ΕΠΕ. Αυτό οφείλεται, κυρίως, στο ότι το δικαστήριο περιορίστηκε στην εφαρμογή των (προβλημάτων) εθνικών ρυθμίσεων, ενώ είχε τη δυνατότητα να εφαρμόσει άμεσα το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους¹⁸⁵. Με άλλες λέξεις, θεώρησε ότι οι εθνικές ρυθμίσεις αποτελούν ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Παρέβλεψε, έτσι, το γεγονός ότι οι ως άνω διατάξεις της οδηγίας θεσπίζουν ειδική διαδικασία σε σχέση με εκείνη της οδηγίας ΕΠΕ¹⁸⁶.

Στη ΣτΕ 1492/2013, το δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους (τις οποίες και παραθέτει) είναι όμοιες με τις διατάξεις του εθνικού μέτρου μεταφοράς¹⁸⁷. Συναφώς, η αιτιολογία της απόφασης σχετικά με τις πιθανές επιπτώσεις του έργου σε

180. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 78-81 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

181. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 76 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

182. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 151, 165 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

183. Βλ., Ν 4014/2011, άρθ. 2 και 14 και ΚΥΑ 1649/45 (ΦΕΚ Β' 45/15.1.2014), Παράρτημα Β'. Η εν λόγω νομοθεσία αφορά όχι μόνο στη δέουσα εκτίμηση της οδηγίας 92/43 αλλιώς επίσης, τη ΜΠΕ της οδηγίας ΕΠΕ και την Περιβαλλοντική Έκθεση της οδηγίας ΣΠΕ.

184. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 97, 98 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

185. Το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους έχει άμεσο αποτέλεσμα, διότι είναι απαλλοτριωμένο αιρέσεων και αρκούντως ακριβές. Βλ. σχετ. Υπόθ. C-97/2011, *Amia SpA* [2012], ΕΕ C200/2, σκ. 32-33). Να σημειωθεί ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών μετά την εκπονή της προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο, εφ' όσον δεν μεταφέρθηκαν εμπρόθεσμα ή μεταφέρθηκαν πλημμελώς. Βλ. σχετ. Υπόθ. C-62/2000, *Marks and Spencer* [2002], Συλλή I-6325, σκ. 25, Υπόθ. C-138/2007, *Cobelfret* [2009], Συλλή I-731, σκ. 58 και Υπόθ. C-237/2007, *Janecek* [2008], Συλλή I-6221, σκ. 36. Αναλυτικά για το εν λόγω ζήτημα, βλ. *J.H. Jans, H.H.B. Vedder*, *European Environmental Law*, 3rd ed., Groningen, Europa Law Publishing, 2008, σ. 167.

186. Αξίζει να τονιστεί ότι αρκετά δικαστήρια κρατών μελών (π.χ. Δανία, Γαλλία, Ολλανδία, Ισπανία, Πορτογαλία) άργησαν να κατανοήσουν τη διαδικασία που θεσπίζει το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

187. ΣτΕ 1492/2013, σκ. 18.

173. Βλ. *supra*, υποσημ. αριθ. 20-27 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

174. Ν 4014/2011 άρθ. 10 παρ. 5.

175. Βλ. *supra*, υποσημ. αριθ. 28-31 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

176. Βλ. *supra*, υποσημ. αριθ. 32 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

177. Ν 4014/2011, άρθ. 11 παρ. 8. Με την ΥΑ 52983/1952//2013 (ΦΕΚ Β' 2436/27.9.2013) ορίζεται λεπτομερώς το περιεχόμενο της ΕΟΑ για τα έργα της κατηγορίας Β.

178. Ν 4014/2011, άρθ. 11 παρ. 9 και 10. Με την ΥΑ 17025/2014 (ΦΕΚ Β' 135/27.1.2014) ορίζεται λεπτομερώς το περιεχόμενο της ΕΟΑ για τα έργα της κατηγορίας Α.

179. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 21-23 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

περιοχές του δικτύου Natura 2000 περιορίζεται σε αναφορές στη ΜΠΕ, ταυτίζοντας τη διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους με τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ¹⁸⁸. Ομοίως, στη ΣτΕ 4413/2012, το δικαστήριο ταυτίζει τις δύο ως άνω διαδικασίες (εντάσσοντας τη διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 σε αυτή της οδηγίας ΕΠΕ)¹⁸⁹. Γι' αυτό τον λόγο και στην προκειμένη απόφαση το δικαστήριο περιορίζεται στην εξέταση της ΜΠΕ, εκλαμβάνοντας τη δέουσα εκτίμηση ως επιμέρους στοιχείο της πληρότητας και ποιότητας της ΜΠΕ και όχι ως ένα στάδιο της ειδικής διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους¹⁹⁰.

Επίσης, στη ΣτΕ 585/2014 το δικαστήριο ταυτίζει τις παραπάνω διαδικασίες, με συνέπεια η δέουσα εκτίμηση να εκλαμβάνεται, ομοίως, ως στοιχείο πληρότητας και ποιότητας της ΜΠΕ. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο επικεντρώνεται στα διαλαμβανόμενα στην υπό κρίση ΜΠΕ επισημαίνοντας ότι δεν προέκυψε από αυτή «*ότι εκτιμήθηκε ο κίνδυνος για την ακεραιότητα του τόπου, καθώς και οι επιπτώσεις από την εγκατάσταση και λειτουργία της επίμαχης κτηνοτροφικής μονάδας, συνεπαγόμενες την υποβάθμισή του ...*»¹⁹¹.

Στη ΣτΕ Ολ 26/2014 το δικαστήριο συνεχίζει να θεωρεί τη δέουσα εκτίμηση ως στοιχείο πληρότητας και ποιότητας της ΜΠΕ. Συγκεκριμένα, τονίζει ότι «*όπως ρητώς αναφέρεται στη ΜΠΕ υπάρχει σοβαρή έλλειψη αξιόπιστων και επικαιροποιημένων ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων για την ορνιθοπανίδα*», η οποία καθιστά «*αδύνατη τη δέουσα εκτίμηση ...*»¹⁹². Προβληματική, επίσης, είναι η κρίση του ΣτΕ ότι «*... το ΔΕΕ με την προαναφερθείσα απόφασή του (C-43/2010) ... δέχθηκε, κατά την πάγια νομολογία του, ότι η διαδικασία της "δέουσας εκτιμήσεως" (άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43) ... μπορεί να γίνει με οποιαδήποτε μέθοδο*»¹⁹³. Εν προκειμένω, το ΣτΕ προβαίνει σε μια ανάγνωση της απόφασης του ΔΕΕ που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, εφ' όσον η διαδικασία της δέουσας εκτιμήσεως μπορεί να γίνει με οποιαδήποτε μέθοδο, ανήκει στη δικαστική ευχέρεια της αρμόδιας εθνικής αρχής ν' αποφασίσει, αν θα ακολουθηθεί την ειδική διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 ή αν θα την εντάξει στη διαδικασία ΕΠΕ. Ωστόσο, αυτή η ανάγνωση δεν είναι ορθή. Πράγματι, το ΔΕΕ στην ως άνω απόφασή του υπογραμμίζει αφ' ενός μεν ότι «*το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 προβλέπει διαδικασία εκτιμήσεως, με την οποία σκοπείται να διασφαλιστεί, βάσει προηγούμενου ελέγχου, ότι σχέδιο ... δεν εγκρίνεται παρά μόνον εφ' όσον δεν πρόκειται να παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου ...*», αφ' ετέρου δε ότι «*όσον αφορά την κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 έννοια της "δέουσας εκτιμήσεως" πρέπει να υπομνησθεί ότι η οδηγία δεν καθορίζει ειδική μέθοδο για*

τη διεξαγωγή μιας τέτοιας εκτιμήσεως ...»¹⁹⁴. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι το ΔΕΕ έκρινε ότι η οδηγία δεν καθορίζει ειδική μέθοδο για τη διεξαγωγή της δέουσας εκτίμησης και όχι για την προβλεπόμενη στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδ 92/43 διαδικασία, όπως υπολαμβάνει το ΣτΕ.

Σχετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΣτΕ 1422/2013 χωρίς, ωστόσο, να αποσαφηνίζεται το ζήτημα που μας απασχολεί. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο εκτίμησε ότι «*το άρθρο 6 παρ. 3 θεσπίζει διαδικασία, με την οποία σκοπείται να διασφαλιστεί ότι σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, δυνάμενο όμως να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο αυτό, θα εγκρίνεται μόνον αν, κατόπιν προηγούμενου ελέγχου, διαπιστωθεί ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου αυτού*»¹⁹⁵ και οδηγείται στην κρίση ότι για σχέδιο σε Ζώνη Ειδικής Προστασίας «*επιβάλλεται η σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης, επιπροσθέτως της προβλεπόμενης από τη νομοθεσία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ...*»¹⁹⁶.

Το ΣτΕ το απασχόλησε επίσης το ζήτημα της σχέσης της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43, αρχικά με αφορμή την έγκριση της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του Ειδικού Χωροταξικού Σχεδίου για τη βιομηχανία. Στη ΣτΕ 4013/2013 το δικαστήριο έκρινε ότι το εν λόγω Χωροταξικό Σχέδιο «*στηρίζεται σε εκτίμηση των στοιχείων και κριτηρίων που αντιστοιχούν σε αυτό το επίπεδο σχεδιασμού ο οποίος, όπως εκτέθηκε, περιέχει κυρίως κατευθύνσεις, δεν απαιτείται δε η προβλεπόμενη στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 εκτίμηση, η οποία πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένο τόπο και έργο και η οποία είναι αναγκαία σε επόμενο στάδιο σχεδιασμού και στη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης ...*»¹⁹⁷. Η εν λόγω κρίση του δικαστηρίου είναι σε αντίθεση με τη νομολογία του ΔΕΕ και τις κατευθύνσεις της Επιτροπής, σύμφωνα με τις οποίες, οι διαδικασίες της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43 εφαρμόζονται σωρευτικά και όχι κατά σειρά χρονικής προτεραιότητας¹⁹⁸.

Με τη σχέση της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43 ασχολείται επίσης η ΣτΕ Ολ 786/2014. Η εν λόγω απόφαση εκδόθηκε σε συνέχεια σχετικής απόφασης του ΔΕΕ που απάντησε σε προδικαστικό ερώτημα του ΣτΕ αναφορικά με τον «*περιβαλλοντικό προέλεγχο*», που προβλέπεται στο εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας 2001/42¹⁹⁹. Το ΣτΕ έκρινε ότι η εθνική ρύθμιση «*υποβάλλοντας, κατά τα προεκτεθέντα, σε "περιβαλλοντικό προέλεγχο" τα σχέδια και προγράμματα, που εφαρμόζονται σε περιοχές του εθνικού σκέλους του ευρωπαϊκού δικτύου Natura 2000, προκειμένου να διαγνωσθεί, αν υπάρχει ενδεχόμενο να τις επηρεάσει*

188. ΣτΕ 1492/2013, σκ. 19.

189. ΣτΕ 4413/2012, σκ. 13.

190. ΣτΕ 4413/2012, σκ. 17 και 19.

191. ΣτΕ 585/2014, σκ. 16.

192. ΣτΕ Ολ 26/2014, σκ. 21.

193. ΣτΕ Ολ 26/2014, σκ. 19.

194. Υπόθ. C-43/2010, Αχελώος [2012], ΕΕ C355/2, σκ. 111.

195. ΣτΕ 1422/2013, σκ. 10.

196. ΣτΕ 1422/2013, σκ. 14.

197. ΣτΕ 4013/2013, σκ. 11. Όμοια η ΣτΕ 4784/2013, σκ. 15.

198. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 50-55 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

199. Υπόθ. C-177/2011, Σύλλογος Ελλήνων Ποσειδομένων και Χωροτακτών [2012], ΕΕ C250/7 (βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 55 και το κείμενο που τη συνοδεύει). Το εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας είναι η ΚΥΑ ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ 107017 (ΦΕΚ Β' 1225/5.9.2006).

σημαντικά», αποτελεί ορθή μεταφορά του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχ. β΄ της οδηγίας 2001/42²⁰⁰. Το δικαστήριο, λοιπόν, έθεσε -ορθώς- ως προϋπόθεση για την υπαγωγή ενός σχεδίου ή προγράμματος στην οδηγία 2001/42 τη δυνατότητα σημαντικών επιπτώσεων σε τόπους του δικτύου Natura 2000, οι οποίες θα αξιολογηθούν στα πλαίσια του «περιβαλλοντικού προελέγχου». Φαίνεται ότι ο τελευταίος επέχει τη θέση της προκαταρκτικής εκτίμησης του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους²⁰¹. Ωστόσο, η εν λόγω κρίση του δικαστηρίου έχει τα όριά της εάν ληφθεί υπό όψιν ότι την ανωτέρω προκαταρκτική εκτίμηση (υπό τη μορφή του περιβαλλοντικού προελέγχου) τη συνδέει μόνο με την εφαρμογή της οδηγίας ΣΠΕ και δεν την εντάσσει στην ειδική διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Σε αυτό συνηγορεί και η σχετική κρίση του ΣτΕ ότι οι διαδικασίες της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43 δεν εφαρμόζονται σωρευτικά, αλλά κατά σειρά χρονικής προτεραιότητας²⁰².

Συμπεράσματα

Ενώ παρήλθαν 22 χρόνια από τη θέσπιση της οδηγίας για τους οικοτόπους, η μείωση της βιοποικιλότητας στην ΕΕ συνεχίζεται δραματικά. Παρά το γεγονός ότι αφ΄ ενός μεν οι διατάξεις της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι ουσιαστικού χαρακτήρα και, επιπλέον, θεσπίζουν υποχρέωση αποτελέσματος, αφ΄ ετέρου δε η ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 6 από το ΔΕΕ ενίσχυσε τα προστατευτικά του χαρακτηριστικά, ωστόσο, μόνο το 17% των οικοτόπων και ειδών και το 11% των καίριας σημασίας οικοσυστημάτων, που προστατεύονται βάσει της νομοθεσίας, βρίσκονται σε ικανοποιητική κατάσταση²⁰³.

Υπάρχουν αρκετοί λόγοι που εξηγούν αυτή την αποτυχία. Πρώτον, το σημαντικό εργαλείο της Δέουσας Εκτίμησης, που έχει σαν στόχο να εξασφαλιστεί η ακεραιότητα των τόπων του δικτύου Natura 2000, δεν χρησιμοποιήθηκε όπως έπρεπε. Αυτό έχει να κάνει είτε με την παράλειψη

διεξαγωγής της ειδικής διαδικασίας και της διενέργειας της Δέουσας Εκτίμησης είτε με την έλλειψη ποιότητας της Δέουσας Εκτίμησης είτε με την ανυπαρξία εγγυήσεων και μηχανισμών ότι η εκτίμηση θα είναι η δέουσα. Δεύτερον, το άρθρο 6 χρησιμοποιεί πολύ τεχνικούς όρους («ακεραιότητα του τόπου», «στόχοι διατήρησης», «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» κ.λπ.), οι οποίοι δεν κατέστη δυνατόν να προσδιορισθούν επαρκώς. Τρίτον, πολλά κράτη μέλη τροποποίησαν αρκετές φορές τα εθνικά μέτρα μεταφοράς του άρθρου 6, με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα ασταθές ρυθμιστικό πλαίσιο. Τέταρτον, η επικράτηση των ιδεών της απεριόριστης οικονομικής μεγέθυνσης οδήγησε στην αντιστροφή, σε μεγάλο βαθμό, του στόχου της Δέουσας Εκτίμησης. Έτσι, αντί να προηγείται η διασφάλιση της ακεραιότητας του τόπου, όπως ρητά ορίζει η οικεία διάταξη, αυτή υποχώρησε και τη θέση της κατέλαβε η οικονομική ανάπτυξη.

Ωστόσο, πρέπει να πρυτανεύσει μια άλλη αντίληψη ικανή να επιτύχει τους στόχους διατήρησης με έναν τρόπο οικολογικά βιώσιμο και πολιτικά αποτελεσματικό. Πρέπει δηλαδή να αποδεχθούμε το γεγονός ότι ενώ η επιστήμη παραμένει θεμελιώδης για κάθε προσπάθεια διατήρησης της βιοποικιλότητας, δεν είναι σε θέση να μάς παρέχει πάντοτε οριστικές και δέουσες απαντήσεις. Επομένως, αυτή η ατελής γνώση θα πρέπει να αντανakλάται στην περιβαλλοντική νομοθεσία. Επιπλέον, οι επιστήμονες οφείλουν να πληροφορούν τον νομοθέτη και τη διοίκηση σχετικά με το πώς θα ενσωματώνουν καλύτερα την επιστημονική γνώση στη διαδικασία της λήψης απόφασης. Αυτή η εκπαιδευτική προσπάθεια θα πρέπει να περιλαμβάνει επίσης τόσο τα δικαστήρια όσο και τους πολίτες. Εάν οι πολίτες είναι καλά πληροφορημένοι και, κατά συνέπεια, σε καλύτερη θέση για να κατανοήσουν τις βασικές παραμέτρους της επιστήμης, τότε μπορούν να συμμετέχουν πιο αποτελεσματικά στις σχετικές διαβουλεύσεις για την προστασία της βιοποικιλότητας. Ομοίως, τα δικαστήρια, εφ΄ όσον είναι κατάλληλα ενημερωμένα και έχουν στη διάθεσή τους την αναγκαία επιστημονική πληροφορία, τότε μπορούν, κατά τον δικαστικό έλεγχο των αποφάσεων, να διακρίνουν την επιστημονική γνώση από τις άλλες αξιακού χαρακτήρα κρίσεις, που συνυπάρχουν στις ως άνω αποφάσεις και με τον τρόπο αυτόν να ελέγξουν αποτελεσματικά και, κυρίως, αξιόπιστα, την υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.



200. ΣτΕ Ολ 786/2014, σκ. 10.

201. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 56-73 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

202. Βλ., *supra*, υποσημ. αριθ. 197 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

203. *Ανακοίνωση της Επιτροπής*, Η ασφάλεια ζωής μας το φυσικό μας κεφάλαιο: στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2020, COM(2011) 244 τελικό, σ. 1.



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ

ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 23, Τηλ.: 210 3678800 (30 γραμμές), ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 2, Τηλ.: 210 3607521,
ΠΕΙΡΑΙΑΣ Φίλωνος 107-109, Τηλ.: 80 111 70 111, ΘΕΣ/ΝΙΚΗ Φράγκων 1, Τηλ.: 2310 532134,
ΠΑΤΡΑ Κανάρη 28-30, Τηλ.: 2610 361600

www.nb.org • [e-mail: info@nb.org](mailto:info@nb.org)