

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

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

Γιώργος Μπάλιας,
Δ.Ν. Αν. Καθηγητής, Χαροκόπειο
Πανεπιστήμιο

*Οι ευρωπαϊκές οδηγίες για
τη φύση και τα προβλήματα
εφαρμογής τους στην Ελλάδα*



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΝΑΤΥΠΟ

Γιώργος Μπάλιας,
Δ.Ν. Αν. Καθηγητής, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Οι ευρωπαϊκές οδηγίες για τη φύση και τα προβλήματα εφαρμογής τους στην Ελλάδα

*Ανάτυπο από το «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ»
Τεύχος 1 / Έτος 2020*



NOMIKH BIBLIOΘΗΚΗ

Μαυρομυχάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819
www.nb.org • info@nb.org

Οι ευρωπαϊκές οδηγίες για τη φύση και τα προβλήματα εφαρμογής τους στην Ελλάδα

Γιώργος Μπάλιας, Δ.Ν. Αν. Καθηγητής, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

Η παρούσα μελέτη προσεγγίζει το ζήτημα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων, σχεδίων και προγραμμάτων σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43. Γίνεται αναφορά στα ζητήματα εφαρμογής της ως άνω ρύθμισης όπως αυτά ερμηνεύτηκαν από το δικαστήριο της ΕΕ και διευκρινίστηκαν από κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εκδιπλώνεται η βαθμιαία αποσαφήνιση βασικών παραμέτρων των παραγράφων 3 και 4 της οδηγίας 92/43 και, παράλληλα, παρατίθεται η εφαρμογή της από κράτη μέλη. Ιδιαίτερη σημασία δίνεται στην προβληματική εφαρμογή των ως άνω ρυθμίσεων της οδηγίας 92/43 στην Ελλάδα τόσο από τη διοίκηση όσο και από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Τέλος, προτείνονται μερικές λύσεις για την υπέρβαση των προβλημάτων που συνδέονται με την εν λόγω εφαρμογή στη χώρα μας.

Ι. Εισαγωγή

Η βιοποικιλότητα της Ευρώπης, λόγω των σημαντικών διαφοροποιήσεων του φυσικού περιβάλλοντός της, είναι εξαιρετικά πλούσια. Εκατοντάδες είδη πουλιών, θηλαστικών, ερπετών και ιχθύων καθώς επίσης και χιλιάδες είδη φυτών και ασπόνδυλων απαντώνται σε όλη την Ευρώπη εδώ και χιλιάδες χρόνια¹. Ωστόσο, σήμερα, η βιοποικιλότητα στην Ευρώπη αντιμετωπίζει μείζονα κρίση καθώς πολλά φυσικά ή ημιφυσικά οικοσυστήματα υπόκεινται σε έντονες πιέσεις και αλλαγές, αποτέλεσμα των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Ειδικότερα, η πολιτική πίεση που ασκείται στη διαχείριση της βιοποικιλότητας από ισχυρούς παράγοντες έχει σαν συνέπεια να δίνεται προτεραιότητα στους βραχυπρόθεσμους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης εις βάρος των μακροπρόθεσμων στόχων της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και της βιοποικιλότητας².

Επιπλέον, τα είδη αντιμετωπίζουν σοβαρές απειλές σε ό,τι αφορά τη μακροπρόθεσμη επιβίωσή τους, πολλά

δε από αυτά απειλούνται με βραχυπρόθεσμη εξαφάνιση³. Στην ΕΕ, σε ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης είναι μόνο το 23% των ειδών και το 16% των προστατευόμενων οικοτόπων, ενώ το 60% των ειδών είναι σε μη ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης. Επίσης, μόνο το 50% των άγριων πουλιών στην ΕΕ θεωρούνται ασφαλή, ενώ το 17% είναι απειλούμενα και το 15% έχει εισέλθει σε φάση απομείωσης⁴.

Η ΕΕ δημιούργησε ένα πλήρες θεσμικό πλαίσιο για την αντιμετώπιση των προβλημάτων που συνδέονται με την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας. Η απαρχή έγινε με την οδηγία 79/409/ΕΟΚ για την προστασία των άγριων πτηνών⁵, η οποία αποτελεί έναν από τους πιο σημαντικούς και πρωτότυπους πυλώνες της νομοθεσίας της ΕΕ για την προστασία της φύσης (στο εξής: οδηγία 2009/147 ή οδηγία για τα άγρια πτηνά)⁶. Η εν λόγω οδηγία έχει ως στόχο να διατηρήσει όλα τα είδη πτηνών που ζουν εκ φύσεως σε άγρια κατάσταση στο έδαφος των κρατών μελών της ΕΕ, συμπεριλαμβανομένων και των αποδημητικών⁷.

Για να επιτευχθεί αυτός ο στόχος, θα πρέπει τα κράτη μέλη να διαφυλάττουν, διατηρούν και αποκαθιστούν μια επαρκή ποικιλία και έκταση οικοτόπων για όλα τα είδη άγριων πτηνών⁸. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη θα πρέπει να δημιουργούν ζώνες προστασίας και να λαμβάνουν μέτρα προστασίας των πτηνών⁹. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι οι προβλέψεις της οδηγίας για τα πτηνά αποσκοπούν σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και για το λόγο αυτό θα πρέπει να ερμηνεύονται υπό το

1. European Environment Agency (2010), Assessing biodiversity in Europe.

2. F. Ferranti et al. "The Fitness Check of the Birds and Habitats Directives: A discourse analysis of stakeholders' perspective" (2019) 47 *Journal for Nature Conservation*, 108.

3. Μεταξύ των 9.735 ευρωπαϊκών taxa τα οποία αξιολογήθηκαν από την IUCN, τουλάχιστον 1.677 απειλούνται με εξαφάνιση. Βλ. IUCN, Red List of Threatened Species in Europe.

4. European Environment Agency (2019), The European environment-state and outlook 2020, 82.

5. 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 20/7 της 26.1.2010.

6. S. Mockel, "35 Years of the EU Birds Directive in the Light of the Court Practice of the European Court of Justice and the German Federal Administrative Court" (2014) 11 *Journal for European Environmental & Planning Law*, 392.

7. Άρθρα 1 και 2 της οδηγίας 2009/147.

8. Άρθρο 3, παράγραφος 1 της οδηγίας 2009/147.

9. Άρθρο 3, παράγραφος 2, περίπτωση α και άρθρα 4 και 5 της οδηγίας 2009/147.

φως της αρχής της προφύλαξης¹⁰. Συγκεκριμένα εν όψει, αφενός μεν της υποχρέωσης αποτελέσματος που θεσπίζει η οδηγία 2009/147 αφετέρου δε της επιστημονικής αβεβαιότητας σχετικά τόσο με τους κινδύνους βλάβης ή καταστροφής των τόπων προστασίας όσο και με τους κινδύνους διατήρησης του πληθυσμού των άγριων πτηνών, η εφαρμογή της ως άνω αρχής, η οποία αποτελεί γενική αρχή του δικαίου της ΕΕ, είναι επιβεβλημένη¹¹.

Στη συνέχεια, ακολούθησε, η οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των οικοτόπων (στο εξής: οδηγία 92/43 ή οδηγία για τους οικοτόπους)¹². Η οδηγία 92/43 απαιτεί από τα κράτη μέλη να εξασφαλίσουν τη διατήρηση ή/και την αποκατάσταση των περιλαμβανόμενων στα παραρτήματα ειδών και φυσικών οικοτόπων, σε «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» σε όλη την επικράτεια τους¹³. Οι εν λόγω οδηγίες αποτελούν, από κοινού, το βασικό θεσμικό εργαλείο για τη διατήρηση της φύσης και της βιοποικιλότητας στην ΕΕ καθόσον παράγουν δεσμευτικά αποτελέσματα για τα κράτη μέλη¹⁴.

Για να επιτύχουν τους παραπάνω στόχους, οι ως άνω δύο οδηγίες απαιτούν να επιλεγούν οι τόποι και να οριστούν τα μέτρα διαχείρισής τους. Πρόκειται για τις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) που προβλέπονται στην οδηγία 2009/147 και για τις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) που προβλέπονται στην οδηγία 92/43. Οι ως άνω ζώνες συνιστούν το δίκτυο Natura 2000 το οποίο περιλαμβάνει 28.000 χερσαίους και θαλάσσιους προστατευόμενους τόπους που εκτείνονται στα 28 κράτη μέλη, συνολικής έκτασης περίπου ενός εκατομμυρίου τετραγωνικών χιλιομέτρων. Περίπου το 18% των εδαφών και το 9% των υδάτων της ΕΕ (χωρικά και ΑΟΖ) έχουν οριστεί ως ΖΕΠ και ΕΖΔ¹⁵. Στην Ελλάδα έχει θεσπιστεί ο εθνικός

κατάλογος των περιοχών του δικτύου Natura 2000 (ΖΕΠ και ΕΖΔ) ο οποίος αναθεωρήθηκε πρόσφατα¹⁶.

II. Το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43: Η δομή και το περιεχόμενό του

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43 είναι αυτό που ορίζει πώς πρέπει να πραγματοποιείται η διαχείριση και να επιτυγχάνεται η προστασία τόσο των τόπων του δικτύου Natura 2000 όσο και των ειδών χάριν των οποίων εντάχθηκαν οι ως άνω τόποι στο εν λόγω δίκτυο. Συγκεκριμένα, καθορίζει τη σχέση μεταξύ των απαιτήσεων για τη διατήρηση των τόπων και των πολιτικών σχετικά με τη χρήση γης και την ανάπτυξη δραστηριοτήτων στο χώρο¹⁷. Το άρθρο 6 απαρτίζεται από τέσσερις παραγράφους. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 αναφέρεται στην υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν θετικά μέτρα ώστε να διατηρηθούν οι φυσικοί οικότοποι και τα είδη που βρίσκονται σε μια ΕΖΔ σε καλή κατάσταση διατήρησης, σύμφωνα με τις οικολογικές απαιτήσεις τους. Βασικό θετικό μέτρο είναι η κατάρτιση σχεδίου διαχείρισης της ΕΖΔ¹⁸.

Η παράγραφος 2, του ίδιου άρθρου 6, επιβάλλει στα κράτη μέλη μια γενική υποχρέωση προστασίας η οποία «αποσκοπεί στην αποτροπή της υποβάθμισης και των ενοχλήσεων που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές συνέπειες από την άποψη των σκοπών της οδηγίας.»¹⁹. Συνεπώς, η λήψη προληπτικών μέτρων συνιστά υποχρέωση αποτελέσματος²⁰. Αυτό σημαίνει ότι είναι παράνομη η δραστηριότητα που δεν διασφαλίζει ότι δεν θα υποβαθμιστούν οι οικότοποι και δεν θα υποστούν ενοχλήσεις τα είδη με τρόπο που θα επηρεάζονται σημαντικά οι στόχοι διατήρησης²¹.

Η εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίων και έργων τα οποία ενδέχεται να επηρεάζουν σημαντικά περιοχές του δικτύου Natura 2000 προβλέπεται από τις διατά-

10. S. Mockel, "35 Years of the EU Birds Directive" ό.π., 395. ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Hilde Orleans*, EU:C:2016:583, σκ. 52-53 (και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

11. Για το status της αρχής της προφύλαξης ως γενικής αρχής του δικαίου της ΕΕ, βλ. ενδεικτικά, Γενικό Δικαστήριο, 17 Μαΐου 2018, T-584/13, *BASF Agro*, σκ. 58-60 (και την εκεί αναφερόμενη νομολογία.). Αναλυτικά για την αρχή της προφύλαξης, βλ., Γ. Μπάλια, *Η αρχή της προφύλαξης στο Διεθνές, Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκουλα, Αθήνα, 2005.

12. Επίσης, στο θεσμικό πλαίσιο της ως άνω προστασίας, περιλαμβάνονται η οδηγία-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα (ΕΕ L 327/1 της 22.12.2000), η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη (ΕΕ L 143/56 της 30.4.2004), όπως επίσης και η οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορρύπανση (ΕΕ L 375/1 της 31.12.1991). Σε αυτές πρέπει να προστεθούν, η Σύμβαση της Βέρνης για την προστασία της άγριας ζωής και των φυσικών οικοτόπων στην Ευρώπη (Απόφαση του Συμβουλίου 82/72/ΕΟΚ της 3ης Δεκεμβρίου 1981 (ΕΕ L 38/1 της 10.2.1982) και Απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1998 (ΕΕ L 358 της 31.12.1998).

13. Άρθρο 2 της οδηγίας 92/43.

14. N. de Sadeleer, "The Appropriate Impact Assessment and Authorization Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites" (2013) 1+2 *ELNI Review*, 7.

15. Τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα να ορίζουν τον ίδιο τόπο ως ΖΕΠ και ΕΖΔ ταυτόχρονα. Σ' αυτή την περίπτωση εφαρμόζονται σωρευτικά και οι δύο οδηγίες.

16. ΚΥΑ 50743/2017 «Αναθεώρηση εθνικού καταλόγου περιοχών του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000» (ΦΕΚ Β' 4432/2017). Σήμερα, η Ελλάδα έχει εντάξει 446 περιοχές στο δίκτυο Natura 2000, οι οποίες καλύπτουν περίπου το 28% της χερσαίας και το 19% της θαλάσσιας έκτασης της χώρας.

17. European Commission, (2013) Study on Article 6.3. permit procedure of Habitats Directive 10.

18. Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους», 21.11.2018, C(2018) 7621 final, 8.

19. ΔΕΕ, 14 Ιανουαρίου 2010, C-226/08, *Stadt Papenburg*, Συλλ I-131, σκ. 49. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11, *Sweetman*, EU:C:2013:220, σκ. 33.

20. ΔΕΕ, 20 Μαΐου 2010, C-308/08, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, Συλλ I-4281, σκ. 53-54. ΔΕΕ, 7 Φεβρουαρίου 2013, C-517/11, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, EU:C:2013:66, σκ. 43.

21. ΔΕΕ, 24 Νοεμβρίου 2016, C-461/14, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, EU:C:2016:895, σκ. 94. ΔΕΕ, 14 Ιανουαρίου 2016, C-141/14, *Επιτροπή κατά Βουλγαρίας*, EU:C:2016:8, σκ. 56.

ξεις του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43. Συγκεκριμένα, οι εν λόγω διατάξεις θεσπίζουν μια ειδική διαδικασία που είναι διακριτή σε σχέση με τη διαδικασία που προβλέπεται στην οδηγία 2011/92²² (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ) και με τη διαδικασία που προβλέπεται στην οδηγία 2001/42/ΕΚ σχετικά με τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (στο εξής: οδηγία 2001/42 ή οδηγία ΣΠΕ)²³. Όπως θα δειχθεί στη συνέχεια, η νομολογία του ΔΕΕ επί του θέματος αυτού είναι πάγια, σαφής και διαρκώς εμπλουτιζόμενη²⁴.

Οι διατάξεις του άρθρου 6, της οδηγίας 92/43 είναι κρίσιμης σημασίας για την επίτευξη των στόχων τόσο της οδηγίας για τους οικοτόπους όσο και της οδηγίας για τα άγρια πτηνά, καθόσον έχουν εφαρμογή και στις ΖΕΠ²⁵. Περαιτέρω, όταν προβλέπεται τόσο η εν λόγω διαδικασία όσο και εκείνη της οδηγίας ΕΠΕ, τα κράτη μέλη διασφαλίζουν, όταν ενδείκνυται, ώστε οι ως άνω διαδικασίες να είναι συντονισμένες ή/και κοινές²⁶.

B. Άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43

1. Σχέδια και έργα που υπάγονται στο άρθρο 6, παράγραφος 3

Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 ορίζει ότι: «Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθευατό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνο αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφραστεί πρώτα η δημόσια γνώμη.»

Το πρώτο ζήτημα που τίθεται αφορά στον καθορισμό των σχεδίων ή έργων που υπάγονται στην παράγραφο 3 του άρθρου 6. Κατ' αρχάς, σε ό,τι αφορά στον όρο «σχέδιο» ή «έργο» 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 τόπου²⁷. Επίσης, το ΔΕΕ επεσήμανε ότι ναι μεν στην οδηγία για τους οικοτόπους δεν δίδεται ορισμός της έννοιας του «σχεδίου» ή του «έργου» έκρινε, όμως, ότι πρέπει να είναι ευρεία κατ' αντιστοιχία προς την έννοια του σχεδίου που περιλαμβάνεται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας ΕΠΕ²⁸.

Συνεπώς, οποιαδήποτε δραστηριότητα διαθέτει στοιχεία από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας ΕΠΕ εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους²⁹. Σε μια πρόσφατη απόφαση, το ΔΕΕ διέκρινε την έννοια του «σχεδίου» καθώς έκρινε ότι «...το γεγονός και μόνον ότι μια δραστηριότητα δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως «έργο», κατά την οδηγία ΕΠΕ, δεν αρκεί, αυτό καθεαυτό, για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι δεν μπορεί να εμπίπτει στην έννοια του «σχεδίου», κατά την οδηγία για τους οικοτόπους.»³⁰

Επίσης, μία σημαντική παράμετρος του ζητήματος είναι αυτή που αφορά στο γεωγραφικό εύρος των επιπτώσεων των έργων ή σχεδίων. Όπως προκύπτει τόσο από τα σχετικά κείμενα της Επιτροπής όσο και από τη νομολογία του Δικαστηρίου, υφίσταται υποχρέωση εκτιμήσεως των επιπτώσεων για τα ως άνω σχέδια ανεξαρτήτως εάν βρίσκονται εντός ή εκτός περιοχών του δικτύου Natura 2000.³¹ Τέλος, αξίζει να τονιστεί ότι, κατά πάγια νομολογία του ΔΕΕ, η δυνατότητα γενικής απαλλαγής ορισμένων έργων από την υποχρέωση υπαγωγής στη διαδικασία της δέουσας εκτίμησης δεν είναι σύμφωνη με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43³².

2. Τα στάδια της Δέουσας Εκτίμησης

2.1. Η Προκαταρκτική Εξέταση (Screening)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διευκρίνισε ότι στη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3 υπάρχουν τα δύο αρχικά

22. ΕΕ L 26/1 της 28.1.2012. Τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/ΕΕ (L 24/1 της 25.4.2014.)

23. ΕΕ L 197/30 της 21.7.2001.

24. Η πρώτη απόφαση του Δικαστηρίου για το ζήτημα αυτό εκδόθηκε το 2004. Βλ. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02, *Waddenzee*, Συλλ I-7405, σκ. 38.

25. Για τις ΖΕΠ, έχουν εφαρμογή οι παράγραφοι 2, 3 και 4 της οδηγίας 92/43. Βλ. άρθρο 7 της οδηγίας 92/43.

26. Άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας ΕΠΕ, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 1, παράγραφος 2 της οδηγίας 2014/52. Για το ζήτημα αυτό αναφερόμαστε εκτενέστερα στη συνέχεια.

27. European Commission, (2000) Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC 31-32.

28. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02 *Waddenzee*, ό.π. σκ. 23-29. Να υπενθυμίσουμε ότι το άρθρο 1 παράγραφος 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.»

29. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02, *Waddenzee*, ό.π. σκ. 27.

30. ΔΕΕ, 7.11.2018, C-293/17 και C-323/17, *Cooperatie Mobilisation for the Environment UA*, EU:C:2018:882, σκ. 66.

31. ΔΕΚ, 10 Ιανουαρίου 2006, C-98/03, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, ό.π. σκ. 32. ΔΕΕ, 21 Δεκεμβρίου 2016, C-444/15, *Associazione Italia Nostra Onlus*, EU:C:2016:978, σκ. 37. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, EU:C:2019:622, σκ. 136.

32. ΔΕΚ, 6 Απριλίου 2000, C-256/98, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, EU:C:2000:192, ΔΕΚ, 20 Οκτωβρίου 2005, C-6/04, *Επιτροπή κατά ΗΒ*, EU:C:2005:626. ΔΕΚ, 13 Δεκεμβρίου 2007, C-418/04, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, EU:C:2007:780. ΔΕΕ, 4 Μαρτίου 2010, C-241/08, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, EU:C:2010:114.

στάδια, η Προκαταρκτική Εκτίμηση (Screening) και η Δέουσα Εκτίμηση (Appropriate Assessment). Στα παραπάνω δύο στάδια προστίθεται ένα τρίτο στάδιο (οι παρεκκλίσεις που επιτρέπει το άρθρο 6 παράγραφος 4 υπό ορισμένες προϋποθέσεις³³. Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι “το screening (πρώτο στάδιο) συνήθως διεξάγεται από τις αρχές που είναι υπεύθυνες για την αδειοδότηση του έργου ... οι οποίες συχνότατα ζητούν την βοήθεια, και στηρίζουν την αξιολόγησή 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-καθόσον πρόκειται μόνο για την πληροφόρηση που θα επιτρέψει στις αρμόδιες αρχές να αποφασίσουν εάν είναι πιθανόν να υπάρξει αρνητική επίπτωση ή όχι.”³⁴

Η Επιτροπή, υπογραμμίζει επίσης, ότι «εφόσον το screening είναι νομική απαίτηση, οι λόγοι για την τελική απόφαση κατά πόσο 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.»³⁵

Η παραπάνω προσέγγιση της Επιτροπής βρίσκεται σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη νομολογία του Δικαστηρίου. 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. Συγκεκριμένα, 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 τόπο³⁶. Επί πλέον, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η ενεργοποίηση του μηχανισμού του

άρθρου 6, παράγραφος 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.»³⁷.

Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43 επιβάλλει στα κράτη μέλη σειρά ειδικών υποχρεώσεων και διαδικασιών, επισημαίνει δε ότι στην παράγραφο 3 του ίδιου ως άνω άρθρου προβλέπεται διαδικασία εκτίμησης η οποία περιλαμβάνει δύο στάδια³⁸. Στο πρώτο στάδιο επιβάλλεται η υποχρέωση στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε Δέουσα Εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου επί ενός προστατευόμενου τόπου “εφόσον είναι πιθανό ότι το σχέδιο αυτό θα επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο.”³⁹.

Το δεύτερο στάδιο 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 παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου.»⁴⁰ Το Δικαστήριο τόνισε ότι «προϋπόθεση για να μην παραβιάζεται η ακεραιότητα του τόπου ως φυσικού οικοτόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων, είναι η παραμονή του σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως, πράγμα που συνεπάγεται τη διασφάλιση της διατηρήσεως των συστατικών χαρακτηριστικών του οικείου τόπου που έχουν σχέση με την παρουσία ενός φυσικού οικοτόπου, του οποίου ο σκοπός διατηρήσεως αποτέλεσε το λόγο καταχωρίσεως του τόπου αυτού στον κατάλογο των ΤΚΣ, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής.»⁴¹

37. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02 *Waddenzee*, ό.π. σκ. 41.

38. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, EU:C:2018:883, σκ. 31. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, EU:C:2018:255, σκ. 110 (και την εκεί αναφερόμενη πάγια νομολογία του ΔΕΕ επί του θέματος αυτού). ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, EU:C:2019:622, σκ. 116-118. ΔΕΕ, 25 Ιουλίου 2018, C-164/17, *Edel Grace*, EU:C:2018:592, σκ. 32.

39. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σκ. 29. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, ό.π., σκ. 31. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 111. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-293/17 και C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, ό.π., σκ. 92. ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, EU:C:2019:622, σκ. 119.

40. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σκ. 31. Βλ., επίσης, ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Hilde Orleans*, EU:C:2016:583, σκ. 43-45. ΔΕΕ, 12 Απριλίου 2018, C-323/17, *Sweetman*, EU:C:2018:244, σκ. 29. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, ό.π., σκ. 31. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 115. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-293/17 και C-294/17, *Coöperatie Mobilisation for the Environment UA*, ό.π., σκ. 99. ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, EU:C:2019:622, σκ. 119.

41. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 116. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σκ. 39. Βλ., επίσης, ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Hilde Orleans*, ό.π., σκ. 42.

33. European Commission, (2000) *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC* 30. Βλ., επίσης, Ανακοίνωση της Επιτροπής, (2018) «Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους», ό.π., 38.

34. European Commission, (2012) *Guidance on Aquaculture and Natura 2000*, 47-50.

35. *Ibid.* 50.

36. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02, *Waddenzee*, ό.π. σκ. 40.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο αποσαφήνισε ότι «οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν επιτρέπεται να εγκρίνουν αποφάσεις που ενέχουν τον κίνδυνο μόνιμης αλλοιώσεως των οικολογικών χαρακτηριστικών των τόπων οι οποίοι περιλαμβάνουν τύπους φυσικών οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος ή προτεραιότητας. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση που η παρέμβαση ενέχει τον κίνδυνο εξαφανίσεως ή μερικής και ανεπανόρθωτης καταστροφής φυσικού οικοτόπου τέτοιου τύπου που περιλαμβάνεται στον οικείο τόπο.»⁴² Επίσης, είναι άξια μνείας η διαπίστωση του Δικαστηρίου ότι «προκειμένου να διασφαλιστεί ότι πληρούνται το σύνολο των απαιτήσεων που προαναφέρθηκαν, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να προβαίνουν σε εμπεριστατωμένη και πλήρη εξέταση της επιστημονικής αρτιότητας της «δέουσας εκτίμησης», κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους...»⁴³.

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) από την οποία θα προκύψει εάν και κατά πόσον υπάρχει πιθανότητα ή κίνδυνος το σχέδιο αυτό να επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο⁴⁴. 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 πραγματοποιηθεί η Δέουσα Εκτίμηση) αποτελεί διοικητική πράξη η οποία υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο⁴⁵.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι η Προκαταρκτική Εκτίμηση δεν πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα αποτροπής ή μείωσης των επιπτώσεων διότι κάτι τέτοιο «θα μπορούσε να θίξει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας περί των οικοτόπων, γενικώς, και το στάδιο εκτιμήσεως, ειδικώς, καθόσον θα καθιστούσε το στάδιο αυτό άνευ αντικειμένου, θα υφίστατο δε κίνδυνος καταστρατηγήσεως του εν λόγω σταδίου εκτιμήσεως, το οποίο όμως αποτελεί ουσιώδη εγγύηση προβλεπόμενη

από την οδηγία αυτή.»⁴⁶ Αξίζει να τονιστεί ότι η κατά τα ως άνω απαγόρευση συνεκτίμησης μέτρων αποτροπής ή μείωσης των επιπτώσεων δεν περιλαμβάνεται στην οδηγία ΕΠΕ. Συγκεκριμένα, κατά την προκαταρκτική φάση του ελέγχου κατά πόσο ένα έργο του παραρτήματος II της οδηγίας θα πρέπει να υπαχθεί στη διαδικασία περιβαλλοντικής εκτίμησης, ο κύριος του έργου δύναται να παράσχει στη διοίκηση πληροφορίες που θα αφορούν τα μέτρα που προτείνει ώστε να αποτραπούν ή να προληφθούν επιπτώσεις που σε άλλη περίπτωση θα ήταν σημαντικές για το περιβάλλον⁴⁷. Όπως είναι προφανές, για το εν λόγω ζήτημα υφίσταται σημαντική διαφορά μεταξύ των δύο οδηγιών (οδηγία ΕΠΕ και οδηγία για τους οικοτόπους).

2.2. Η Δέουσα Εκτίμηση (έννοια και περιεχόμενο)

Η Δέουσα Εκτίμηση αποτέλεσε, επανειλημμένα, αντικείμενο ελέγχου από το ΔΕΕ. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Δέουσα Εκτίμηση «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.»⁴⁸. Προσθέτει, μάλιστα, ότι «μια τέτοια εκτίμηση συνεπάγεται ότι πρέπει να επισημανθούν, λαμβανομένων υπόψη των πλέον προωθημένων επιστημονικών γνώσεων επί του θέματος, όλες εκείνες οι πτυχές του σχεδίου που θα μπορούσαν, αυτές καθαυτές ή σε συνδυασμό με άλλα σχέδια, να επηρεάσουν αυτούς τους σκοπούς.»⁴⁹.

Ειδικότερα, πρόκειται για την υποχρέωση την οποία υπέχουν «οι εθνικές αρχές να λαμβάνουν υπόψη, στο πλαίσιο της εκτίμησης του σωρευτικού αποτελέσματος, όλα τα σχέδια τα οποία, από κοινού με το σχέδιο του οποίου ζητείται η έγκριση, ενδέχεται να ασκήσουν σημαντική επιρροή υπό το πρίσμα των σκοπών που επιδιώκει η εν λόγω οδηγία, έστω και αν προηγούνται χρονικώς της ημερομηνίας μεταφοράς της ίδιας αυτής οδηγίας.»⁵⁰. Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογράμμισε

42. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 119. ΔΕΕ, 24 Νοεμβρίου 2011, C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, EU:C:2011:768, σκ. 163. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σκ. 43.

43. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-293/17 και C-294/17, *Cooperatie Mobilisation for the Environment UA*, ό.π., σκ. 101.

44. 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., 11.

45. Βλ., ενδεικτικά, *Alternative A5 Alliance's Application for Judicial Review [2013] NIQB 30* (12.3.2013) point 90: "The 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"

46. ΔΕΕ, 12 Απριλίου 2018, C-323/17, *Sweetman*, ό.π., σκ. 37.

47. Άρθρο 4, παράγραφος 4 της οδηγίας ΕΠΕ.

48. ΔΕΚ, 14 Απριλίου 2005, C-441/03 *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*, Συλλ I-3043, σκ. 22. Βλ., επίσης, ΔΕΚ, 20 Σεπτεμβρίου 2007, C-304/05, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, Συλλ I-7495.

49. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02 *Waddenzee*, ό.π. σκ. 54. Υπόθεση C-241/08, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, EU:C:2010:114, σκ. 69. ΔΕΕ, 24 Νοεμβρίου 2011, C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, EU:C:2011:768, σκ. 99. ΔΕΕ, 11 Σεπτεμβρίου 2012, C-43/10 *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ.*, EU:C:2012:560, σκ. 112-113. ΔΕΕ, 14 Ιανουαρίου 2016, C-399/14, *Grüne Liga Sachsen κ.λπ.* EU:C:2016:10, σκ. 49. ΔΕΕ, 26 Απριλίου 2017, C-142/16, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, EU:C:2017:301, σκ. 57. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 113.

50. ΔΕΕ, C-142/16, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, ό.π., σκ. 61-62. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, ό.π., σκ. 33.

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»⁵¹ και κατέληξε ότι η εκτίμηση δεν είναι η δέουσα όταν λείπουν αξιόπιστα και επικαιροποιημένα δεδομένα⁵².

Ομοίως, το Δικαστήριο επισήμανε ότι η δέουσα εκτίμηση «πρέπει, ιδίως, να γίνεται υπό το πρίσμα των ειδικών περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών και συνθηκών του τόπου τον οποίο αφορά το σχέδιο ή το έργο».⁵³ Σε πρόσφατη απόφασή του το ΔΕΕ αποσαφήνισε ακόμη περισσότερο το περιεχόμενο της δέουσας εκτίμησης, τονίζοντας ότι «στο πλαίσιο της εκτιμήσεως αυτής πρέπει να καταγράφεται το σύνολο των οικοτόπων και των ειδών για τα οποία καταχωρίστηκε ο τόπος» και να καταδεικνύεται «με σαφήνεια ο λόγος για τον οποίο δεν επηρεάζονται οι προστατευόμενοι τύποι οικοτόπων και τα προστατευόμενα είδη».⁵⁴

Είναι εξαιρετικά σημαντική η εκτίμηση του Δικαστηρίου ότι «όσον αφορά τους λοιπούς τύπους οικοτόπων ή τα λοιπά είδη που απαντούν στον τόπο, για τα οποία όμως αυτός δεν έχει καταχωρισθεί ως προστατευόμενος, καθώς και ως προς τους τύπους οικοτόπων και τα είδη που βρίσκονται εκτός του τόπου αυτού, πρέπει να υπομνησθεί ότι, όπως προκύπτει από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, στον προβλεπόμενο από αυτή μηχανισμό περιβαλλοντικής προστασίας υπόκειται κάθε σχέδιο το οποίο μπορεί να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο» και κατά συνέπεια αυτοί «οι χαρακτηριστικοί οικότοποι ή τα χαρακτηριστικά είδη πρέπει να περιλαμβάνονται στη δέουσα εκτίμηση, εφόσον είναι αναγκαία για τη διατήρηση των τύπων οικοτόπων και των ειδών που έχουν καταχωρισθεί για την προστατευόμενη ζώνη».⁵⁵ Τέλος, το Δικαστήριο έκρινε ότι σε περίπτωση ταυτόχρονης εφαρμογής της οδηγίας 2011/92 και της οδηγίας 92/43, θα πρέπει οι πληροφορίες της ΜΠΕ σύμφωνα με το άρθρο 5 και το Παράρτημα IV της οδηγίας ΕΠΕ «να διαλαμβάνουν ρητώς τις σημαντικές επιπτώσεις του έργου επί όλων των ειδών τα οποία προσδιορίζονται στη δήλωση που υποβάλλεται κατ' εφαρμογή των διατάξεων αυτών.»

51. ΔΕΕ, 24 Νοεμβρίου 2011, C-404/09 *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ό.π. σκ. 100. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11, *Sweetman*, ό.π. σκ. 38. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 114. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, ό.π., σκ. 34.

52. ΔΕΕ, 11 Σεπτεμβρίου 2012, C-43/10, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας*, ό.π. σκ. 128.

53. ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Hilde Orleans*, ό.π., σκ. 42-50.

54. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *An Bord Pleanála*, ό.π., σκ. 37-38.

55. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *An Bord Pleanála*, ό.π., σκ. 39. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *Holohan*, ό.π., σκ. 39-40.

Γ. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43

Το άρθρο 6, παράγραφος 4 ορίζει ότι: «Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε.».

Σύμφωνα, λοιπόν, με την ως άνω ρύθμιση, 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, εφόσον είναι εφικτό, να θέσουν όρους και να ορίσουν μέτρα ώστε να εξασφαλιστεί ότι δεν θα υπάρξει προσβολή της ακεραιότητας⁵⁶. β) Να αποφασίσουν σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Στην τελευταία περίπτωση, εγκρίνουν το σχέδιο υπό τις προϋποθέσεις που ορίζονται στη διάταξη, δηλαδή εφόσον: α) δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, β) υφίστανται επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος και γ) έχουν ληφθεί και εκτελεστεί τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία της συνολικής συνοχής του δικτύου Natura 2000.⁵⁷

Εάν, σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, στο συγκεκριμένο τόπο εντοπίζονται ένας τύπος φυσικού οικότοπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας εφαρμόζονται αυστηρότερα κριτήρια. Ειδικότερα, δεν μπορεί να εγκριθεί ένα έργο για οικονομικούς ή κοινωνικούς λόγους παρά μόνο κατόπιν γνωμοδότησης της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Επειδή, όμως, η ρύθμιση του άρθρου 6 παράγραφος 4 είναι εξαίρεση πρέπει να ερμηνεύεται στενά⁵⁸.

56. ΔΕΚ, 29 Ιανουαρίου 2004, C-209/02, *Επιτροπή κατά Αυστρίας*, Συλλ. 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 μη προσβληθεί η ακεραιότητα του τόπου και κατά συνέπεια δεν δικαιολογούν την έγκριση.

57. ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, ό.π., σκ. 148. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π., σκ. 190.

58. European Commission, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, ό.π. 44. European Commission, (2007) *Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats directive' 92/43/EEC* 4. Βλ., επίσης, ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/10, *Solvay*, ό.π., σκ. 73. ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, ό.π., σκ. 147. ΔΕΕ, 17 Απριλίου 2018, C-441/17, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ό.π.,

Αναφορικά με τη σχέση και τη λειτουργία των παραγράφων 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 παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου δεν αποτελούν στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τις αρμόδιες αρχές κατά τη δέουσα εκτίμηση βάσει της παραγράφου 3 του άρθρου 6.»⁵⁹ Συναφώς, η παράγραφος 4 δεν μπορεί να εφαρμοστεί παρά μόνο εφόσον έχει προηγηθεί η εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3.⁶⁰

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

Αναφορικά με τη διαδικασία την οποία θεσπίζει το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 92/43, τόσο από τη νομολογία του ΔΕΕ όσο και από τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, προκύπτει ότι πρόκειται για μια ειδική διαδικασία εκτίμησης, διακριτή από τις διαδικασίες που προβλέπονται στην οδηγία ΕΠΕ και στην οδηγία ΣΠΕ. Είναι μια «διαδικασία προληπτικού έλεγχου ερειδόμενη σε ένα αυστηρό κριτήριο για τη χορήγηση αδείας, το οποίο, ενσωματώνοντας την αρχή της προφυλάξεως, παρέχει τη δυνατότητα αποτελεσματικής αποτροπής των προσβολών που συνεπάγονται τα διάφορα σχέδια για την ακεραιότητα των προστατευομένων τόπων, καθώς υποχρεώνει τις αρμόδιες εθνικές αρχές να μην εγκρίνουν την εκτέλεση σχεδίου αν εξακολουθούν να διατηρούν αμφιβολίες ως προς την απουσία επιβλαβών συνεπειών των σχεδίων αυτών για την ακεραιότητα τέτοιων τόπων.»⁶¹

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ, η διαδικασία της οδηγίας ΣΠΕ και εκείνη

της οδηγίας 92/43 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, είναι διακριτές μεταξύ τους. Ειδικότερα, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι: «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 παράγραφος 3 ορίζει ότι άδεια μπορεί να δοθεί μόνο εφόσον 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 παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43 για τους οικοτόπους.»⁶²

Αποσαφηνίζοντας, περαιτέρω, το ΔΕΕ το ζήτημα της διακριτής και ειδικής διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφος 3, επισήμανε ότι «οι διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφοι 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.»⁶³

Την ίδια προσέγγιση έχει και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Σε σχετικό κείμενο υπογραμμίζει, αρχικά, ότι «υπάρχουν πολλές ομοιότητες μεταξύ των διαδικασιών που προβλέπονται για την ΣΠΕ και την ΕΠΕ (οδηγίες 2001/42 και 85/337 αντίστοιχα) από την μια πλευρά, και της Δέουσας Εκτίμησης (οδηγία 92/43) από την άλλη. Αλλά αυτό δεν σημαίνει ότι αποτελούν μία και την αυτή διαδικασία, καθόσον υπάρχουν σημαντικές διαφορές. Έτσι, η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και η Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δεν μπορούν να αντικαταστήσουν ή να υποκαταστήσουν την Δέουσα Εκτίμηση διότι καμία διαδικασία δεν επικαλύπτει η μια την άλλη.»⁶⁴

σκ. 189. Αναλυτικά για το ζήτημα, βλ. L. Kramer, "The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive" (2009) 21 *Journal of Environmental Law* 59 επ.

59. ΔΕΚ, 14 Απριλίου 2005, C-441/03, *Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών*, Συλλ I-3043, σκ. 28.

60. ΔΕΕ, 24 Νοεμβρίου 2011, C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ό.π., σκ. 109: «η γνώση των επιπτώσεων υπό το πρίσμα των σχετικών με τον οικείο τόπο στόχων διατηρήσεως αποτελεί εκ των ων ουκ άνευ όρο για την εξέταση του εν λόγω άρθρου 6, παράγραφος 4, διότι, χωρίς τα στοιχεία αυτά, είναι αδύνατο να γίνει εκτίμηση οποιασδήποτε από τις προϋποθέσεις εφαρμογής της εξαιρέσεως που εισάγει η ως άνω διάταξη. Στο πλαίσιο της εξέτασεως της συνδρομής τυχόν επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και του ζητήματος αν υπάρχουν λιγότερο ζημιολογικές 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 ενδεχόμενων αντισταθμιστικών μέτρων, είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν, προηγουμένως, επακριβώς οι επιβλαβείς συνέπειες για τον τόπο αυτόν.» Βλ., επίσης, ΔΕΚ, 20 Σεπτεμβρίου 2007, C-304/05, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, ό.π., σκ. 83.

61. ΔΕΕ, 8 Νοεμβρίου 2016, C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, EU:C:2016:838, σκ. 66.

62. ΔΕΚ, 13 Δεκεμβρίου 2007, C-418/04, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, ό.π., σκ. 231. Βλ., επίσης, Προτάσεις Γ. Εισαγγελέως J. Kokott στην υπόθεση C-209/04, *Επιτροπή κατά Αυστρίας*, (ΔΕΚ, 23 Μαρτίου 2006, Συλλ I-2755), σημεία 61 και 62 (όπου επισημαίνεται ότι η οδηγία 85/337 περιλαμβάνει διαδικαστικές διατάξεις με τις οποίες σκοπεύεται να λαμβάνονται καλύτερα υπόψη 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, παράγραφοι 3 και 4).

63. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11, *Sweetman*, EU:C:2013:220, σκ. 36. ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Hilde Orleans*, EU:C:2016:583, σκ. 30. ΔΕΕ, 8 Νοεμβρίου 2016, C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, EU:C:2016:838, σκ. 66. ΔΕΕ, 7 Νοεμβρίου 2018, C-461/17, *An Bord Pleanála*, EU:C:2018:883, σκ. 30-31. ΔΕΕ, 7.11.2018, C-293/17 και C-294/17, *Cooperatie Mobilisation*, EU:C:2018:882, σκ. 91.

64. European Commission, (2012) *Guidance on Aquaculture and Natura 2000*, 81.

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.»⁶⁵ Να σημειωθεί ότι την ίδια ακριβώς προσέγγιση επιβεβαιώνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε άλλα μεταγενέστερα κείμενα⁶⁶.

Περαιτέρω, 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 υπόψη στην τελική τους απόφαση.»⁶⁷ Τέλος, αξίζει να τονιστεί ότι η Επιτροπή, σε πρόσφατο κείμενο, επιβεβαιώνει πλήρως τις προηγούμενες εκτιμήσεις⁶⁸.

Ειδικότερα, σε ό,τι αφορά τη σχέση μεταξύ της οδηγίας για τους οικοτόπους και της οδηγίας ΣΠΕ θα πρέπει να τονιστεί ότι τα σχέδια και προγράμματα που υποβάλλονται σε δέουσα εκτίμηση υποβάλλονται, επίσης σε ΣΠΕ σύμφωνα με το άρθρο 3(2)(β) της οδηγίας 2001/42 εφόσον ενδέχεται να υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις στον

τόπο⁶⁹. Επομένως, διεξάγονται ταυτόχρονα οι δύο εκτιμήσεις οι οποίες είναι συμπληρωματικές μεταξύ τους⁷⁰.

Ε. Σχετικά με την υποχρέωση ταυτόχρονης εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ και της οδηγίας για τους οικοτόπους, σύμφωνα με την οδηγία 2014/52/ΕΕ

Στην οδηγία 2014/52 προβλέπεται ότι «στην περίπτωση έργων για τα οποία προκύπτει ταυτόχρονα υποχρέωση διενέργειας εκτιμήσεων των επιπτώσεων 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.»⁷¹ Ο στόχος της ρύθμισης είναι «να βελτιωθεί η αποτελεσματικότητα των εκτιμήσεων, να μειωθεί η διοικητική πολυπλοκότητα και να αυξηθεί η οικονομική απόδοση.»⁷²

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 περίπτωση⁷³. 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»⁷⁴. Αξίζει να τονιστεί ότι η εν λόγω διάταξη δεν αποτελεί νέα ρύθμιση καθόσον επαναλαμβάνει σχετική ρύθμιση της οδηγίας ΣΠΕ⁷⁵.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι σε κάθε περίπτωση πρέπει να εκπληρώνονται οι απαιτήσεις των εν λόγω οδηγιών, δηλαδή να διασφαλίζονται οι ειδικές προβλέψεις τους⁷⁶. 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

65. *Ibid.*

66. European Commission, (2011) Guidance on wind energy and natura 2000, 22-25. European Commission, (2019) Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the Environment [SWD(2019) 414 final].

67. European Commission, (2011) Guidance on wind energy and natura 2000, 24.

68. Ανακοίνωση της Επιτροπής, «Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους», 21.11.2018, C(2018) 7621 final.

69. ΔΕΕ, 21 Ιουνίου 2012, C-177/11, *Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων*, EU:C:2013:220, σκ. 24.

70. European Commission, (2019) Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the Environment, ό.π., 48.

71. Οδηγία 2014/52, άρθρο 2, παρ. 3, πρώτο εδάφιο.

72. Οδηγία 2014/52, Προοίμιο, αιτιολογική σκέψη, αριθ. 37.

73. Στο αγγλικό κείμενο η φράση είναι “coordinated and/or joint procedures” και στο γαλλικό “procedures coordonnées et/ou communes”.

74. Οδηγία 2014/52, άρθρο 2, παρ. 3, δεύτερο εδάφιο και τρίτο εδάφιο αντίστοιχα.

75. Οδηγία 2001/42, άρθρο 11, παρ. 2.

76. Οδηγία 2014/52, Προοίμιο, αιτιολογική σκέψη, αριθ. 37.

να υποβάλλεται ενιαία εκτίμηση⁷⁷. 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. ΗΒ) είτε κοινές διαδικασίες (π.χ. Γαλλία). Η νέα οδηγία 2014/52, λοιπόν, επιβεβαιώνει τις διακριτές διαδικασίες που καθιερώνουν οι οδηγίες 2011/92 και 92/43⁷⁸.

Είναι άξιο μνείας το γεγονός ότι η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών ενσωμάτωσαν το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους ακολουθώντας τη νομολογία του Δικαστηρίου και τις κατευθύνσεις της Επιτροπής. Π.χ., στην Αγγλία η ενσωμάτωση του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ επήλθε με το νόμο *The Conservation of Habitats and Species Regulations 2010*⁷⁹. Η ανωτέρω νομοθεσία εφαρμόζεται από τα δικαστήρια, τα οποία την ερμηνεύουν σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ⁸⁰. Ομοίως, στη Γαλλία το εθνικό μέτρο μεταφοράς του άρθρου 6 παράγραφος 3 κινείται στο ίδιο πλαίσιο⁸¹, όπως επίσης και στην Ιταλία⁸². Στη Γερμανία, η εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43 ακολουθεί τη νομολογία του ΔΕΕ και τη θέση της Επιτροπής⁸³. Επίσης, το ίδιο συμβαίνει στην Ουαλία⁸⁴ και στην Ιρλανδία⁸⁵.

III. Η προστασία των ειδών στις οδηγίες για τη φύση

A. Τα άρθρα 12, 13 και 16, της οδηγίας 92/43

Το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λάβουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να θεσπισθεί ένα καθεστώς αυστηρής προστασίας

των ζωικών ειδών που αναφέρονται στο παράρτημα IV, σημείο α) που να απαγορεύει:

- α) κάθε μορφή σύλληψης ή θανάτωσης, εκ προθέσεως, δειγμάτων αυτών των ειδών λαμβανομένων στη φύση,
- β) να παρενοχλούνται εκ προθέσεως τα εν λόγω είδη, ιδίως, κατά την περίοδο αναπαραγωγής, την περίοδο κατά την οποία τα νεογνά εξαρτώνται από τη μητέρα, τη χειμερία νάρκη και τη μετανάστευση,
- γ) την εκ προθέσεως καταστροφή ή τη συλλογή των αυγών στο φυσικό περιβάλλον,
- δ) τη βλάβη ή καταστροφή των τόπων παραγωγής ή των τόπων ανάπαυσης.

Ανάλογες προβλέψεις περιλαμβάνονται στο άρθρο 13, παράγραφος 1 σχετικά με τα φυτικά είδη του παραρτήματος IV σημείο β).

Το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43 είναι πολύ σημαντικό διότι εισάγει παρεκκλίσεις από τις διατάξεις, κυρίως, των άρθρων 12 και 13, της ίδιας ως άνω οδηγίας, «υπό τον όρο ότι δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση και ότι η παρέκκλιση δεν παραβιάζει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής του κατανομής». Μπορούν, λοιπόν, τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε παρεκκλίσεις υπό τον ως άνω όρο αλλά για συγκεκριμένους σκοπούς:

- α) για να προστατεύουν την άγρια πανίδα και χλωρίδα και να διατηρήσουν τους φυσικούς οικοτόπους,
- β) για να προλάβουν σοβαρές ζημιές, ιδίως των καλλιεργειών, της κτηνοτροφίας, των δασών, των πληθυσμών ιχθύων και των υδάτων και ιδιοκτησιών άλλης μορφής,
- γ) για λόγους δημόσιας υγείας και ασφάλειας ή για άλλους επιτακτικούς λόγους προέχοντος δημοσίου συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων τυχόν λόγων κοινωνικού ή οικονομικού χαρακτήρα και ευεργετικών συνεπειών πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον,
- δ) για εκπαιδευτικούς και ερευνητικούς λόγους, για λόγους αποκατάστασης πληθυσμών και επανεισαγωγής των εν λόγω ειδών και για επιχειρήσεις αναπαραγωγής που απαιτούνται για τους σκοπούς αυτούς, συμπεριλαμβανομένης της τεχνητής αναπαραγωγής των φυτών,
- ε) για να επιτρέψουν, υπό όρους αυστηρά ελεγχόμενους, την επιλεκτική ποσοτικά περιορισμένη σύλληψη ή κράτηση περιορισμένου αριθμού, προσδιορισμένου από τις αρμόδιες αρχές, μερικών δειγμάτων των ειδών που αναφέρει το παράρτημα IV.

Στην ερμηνεία και την αποσαφήνιση της ως άνω νομοθεσίας συνέβαλε η νομολογία του ΔΕΕ και οι ερμηνευτικοί οδηγοί της Επιτροπής. Το Δικαστήριο έκρινε ότι τα κράτη μέλη «έχουν υποχρέωση όχι μόνο να θεσπίσουν ένα πλήρες νομικό πλαίσιο, αλλά και να εφαρμόζουν

77. Στο αγγλικό κείμενο ο αντίστοιχος όρος είναι “single assessment” και στο γαλλικό κείμενο “évaluation unique”.

78. Αναλυτικά για τις οδηγίες 2001/42, 2011/92 και 92/43, βλ., Γ. Μπάλιας, *Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην Ευρωπαϊκή Ένωση*, εκδ. Παπαζήση, Αθήνα 2018.

79. *The Conservation of Habitats and Species Regulations 2010*.

80. *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”. Para 21: “the Secretary of State agrees..... that the proposal would not give rise to harm to acknowledged nature conservation interests.”

81. *Code de l’Environnement*, Art. L414-4 VI.

82. *Decreto del Presidente della Repubblica* 12 Marzo 2003, No 120, art. 6, G.U. n. 124 del 30-05-2003.

83. *Natura 2000 in: Germany. Nature’s jewels*.

84. *Countryside Council for Wales*, (2008) *Assessing projects under the Habitats Directive* vi.

85. *Planning and Development Act 2000, PART XAB (APPROPRIATE ASSESSMENT)*.

συγκεκριμένα και ειδικά μέτρα προστασίας»⁸⁶ και ότι αυτό «το σύστημα αυστηρής προστασίας προϋποθέτει τη θέσπιση συνεκτικών και συντονισμένων μέτρων προληπτικού χαρακτήρα.»⁸⁷ Τέλος, το Δικαστήριο τόνισε ότι «τέτοιο σύστημα αυστηρής προστασίας πρέπει να μπορεί να αποτρέπει αποτελεσματικά τη βλάβη ή την καταστροφή των τόπων αναπαραγωγής ή των τόπων αναπαύσεως των ζωικών ειδών που αναφέρονται στο στοιχείο α' του παραρτήματος IV της οδηγίας για τους οικοτόπους.»⁸⁸

Για την κρίσιμη έννοια του όρου «εκ προθέσεως» που αναφέρεται στο άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο α', της οδηγίας 92/43, το Δικαστήριο έκρινε ότι για να πληρούνται η εκ προθέσεως προϋπόθεση «πρέπει να αποδεικνύεται ότι ο αυτουργός της πράξης θέλησε τη σύλληψη ή τη θανάτωση ενός δείγματος προστατευόμενου ζωικού είδους ή τουλάχιστον αποδέχθηκε την πιθανότητα σύλληψης ή θανάτωσης.»⁸⁹ Το ίδιο προφανώς ισχύει και για το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο β', της ίδιας ως άνω οδηγίας.

Αναφορικά με την απαγόρευση του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ', το Δικαστήριο έκρινε ότι η ως άνω διάταξη «δεν αφορά μόνο τις ηθελημένες ενέργειες, αλλά και τις μη ηθελημένες. Από το γεγονός ότι η απαγόρευση του άρθρου 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ' δεν περιορίζεται σε ηθελημένες ενέργειες, αντιθέτως προς τα στοιχεία α' και γ' του εν λόγω άρθρου, προκύπτει η επιδίωξη του νομοθέτη να εξασφαλίσει στους τόπους αναπαραγωγής ή αναπαύσεως αυξημένη προστασία από τις ενέργειες που τους προκαλούν βλάβη ή καταστροφή»⁹⁰

Περαιτέρω, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι «τα άρθρα 12, 13 και 16 της οδηγίας περί οικοτόπων αποτελούν ένα συμφυές σύνολο κανόνων που αποσκοπούν στη διασφάλιση προστασίας των πληθυσμών των οικείων ειδών, ώστε οποιαδήποτε παρέκκλιση που είναι ασυμβίβαστη προς την οδηγία αυτή παραβιάζει τόσο τις απαγορεύσεις των άρθρων 12 ή 13 αυτής όσο και τον κανόνα κατά τον

οποίο μπορούν να γίνονται παρεκκλίσεις σύμφωνα με το άρθρο 16 αυτής.»⁹¹ Υπογράμμισε μάλιστα ότι: «Μολονότι το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας περί οικοτόπων επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρεκκλίνουν από τις διατάξεις των άρθρων 12 έως 14 και του άρθρου 15, στοιχεία α' και β', της οδηγίας, εντούτοις παρέκκλιση που θεσπίζεται επί της βάσεως αυτής υπόκειται, στο μέτρο που αυτή επιτρέπει στα εν λόγω κράτη μέλη να αποφύγουν τις υποχρεώσεις που συνεπάγεται το καθεστώς αυστηρής προστασίας των φυσικών ειδών, στην προϋπόθεση ότι δεν υπάρχει άλλη αποτελεσματική λύση και ότι η παρέκκλιση αυτή δεν παραβιάζει τη διατήρηση των πληθυσμών των συγκεκριμένων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής τους σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως.»⁹² Κατέληξε δε ότι «οι προϋποθέσεις αυτές αφορούν το σύνολο των περιπτώσεων του άρθρου 16, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας.»⁹³

Ο προσδιορισμός της έννοιας της ζημίας μπορεί να στηρίζεται στα κριτήρια που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη. Από την ως άνω αναφερόμενη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να θεσπίζουν εθνικά μέτρα τα οποία θα επιτρέπουν να εφαρμόζονται αυστηρά οι διατάξεις των άρθρων 12, 13 και η παρέκκλιση από την εφαρμογή τους δυνάμει του άρθρου 16⁹⁴.

Όταν πρόκειται για προστασία ειδών που βρίσκονται εκτός των περιοχών του δικτύου Natura 2000, απαιτείται να εκπονηθεί είτε ΜΠΕ σύμφωνα με την οδηγία ΕΠΕ είτε ΣΜΠΕ σύμφωνα με την οδηγία ΣΠΕ, στην οποία πρέπει να αποδεικνύεται ότι από το σχεδιαζόμενο έργο, σχέδιο ή πρόγραμμα δεν προκύπτουν κίνδυνοι παράβασης της απαγόρευσης των άρθρων 12 και 13 της οδηγίας για τους οικοτόπους⁹⁵. Επιπλέον, για να είναι νόμιμη η παρέκκλιση από το άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο δ' θα πρέπει να έχουν οριστεί αντισταθμιστικά μέτρα⁹⁶.

86. ΔΕΚ, 11 Ιανουαρίου 2007, C-183/05, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, EU:C:2007:14, σκ. 29. ΔΕΕ, 9 Ιουνίου 2011, C-383/09, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, EU:C:2011:369, σκ. 19. ΔΕΕ, 15 Μαρτίου 2012, C-340/10, *Επιτροπή κατά Κύπρου*, EU:C:2012:143, σκ. 60. ΔΕΚ, 30, Ιανουαρίου 2002, C-103/00, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, EU:C:2002:60, σκ. 26 και 30.

87. ΔΕΚ, 11 Ιανουαρίου 2007, C-183/05, *Επιτροπή κατά Ιρλανδίας*, ό.π., σκ. 30. ΔΕΕ, 9 Ιουνίου 2011, C-383/09, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, ό.π., σκ. 20. ΔΕΕ, 15 Μαρτίου 2012, C-340/10, *Επιτροπή κατά Κύπρου*, ό.π., σκ. 61. ΔΕΚ, 16 Μαρτίου 2006, C-518/04, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, EU:C:2006:183, σκ. 16.

88. ΔΕΕ, 9 Ιουνίου 2011, C-383/09, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, ό.π., σκ. 21. ΔΕΚ, 30, Ιανουαρίου 2002, C-103/00, *Επιτροπή κατά Ελλάδος*, ό.π., σκ. 39. ΔΕΕ, 10 Οκτωβρίου 2019, C-674/17, *Tapiola*, EU:C:2019:851, σκ. 27.

89. ΔΕΚ, 18 Μαΐου 2006, C-221/04, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, EU:C:2006:329, σκ. 71.

90. ΔΕΚ, 10 Ιανουαρίου 2006, C-98/03, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, EU:C:2006:3, σκ. 55.

91. ΔΕΚ, 20 Οκτωβρίου 2005, C-6/04, *Επιτροπή κατά ΗΒ*, EU:C:2005:626, σκ. 112.

92. ΔΕΕ, 10 Οκτωβρίου 2019, C-674/17, *Tapiola*, ό.π., σκ. 28.

93. *Ibid.* σκ. 29.

94. H. Schukens & K. Bastmeijer, "Species protection in the EU: How strict is strict", in: Born C.-H., Cliquet A., et al. (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, Routledge, Abingdon, Oxford 2014, 138-142.

95. Ch. Sobotta, "The impact of species protection on land-use planning via the environmental assessment", in: Born C.-H., Cliquet A., et al. (eds.), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature's Best Hope?*, ό.π., 156-157.

96. European Commission (2007), Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, παρ. 56.

Β. Τα άρθρα 5 και 9, της οδηγίας 2009/147

Το άρθρο 5, της οδηγίας 2009/147 ορίζει ότι «τα κράτη μέλη υιοθετούν τα αναγκαία μέτρα για να εγκαθιδρύσουν ένα γενικό καθεστώς προστασίας όλων των ειδών πτηνών που αναφέρονται στο άρθρο 1 και περιλαμβάνουν ειδικότερα την απαγόρευση:

- α) του εκ προθέσεως φόνου ή συλλήψεως πτηνών με οποιονδήποτε τρόπο,
- β) της εκ προθέσεως καταστροφής ή βλάβης των φωλιών και των αυγών και της αφαιρέσεως των φωλιών,
- γ) της συλλογής των αυγών στη φύση και της κατοχής τους, έστω και κενών,
- δ) της σκόπιμης ενόχλησης των πτηνών, ιδιαίτερα κατά την περίοδο αναπαραγωγής και εξαρτήσεως, όταν αυτή έχει σημαντικές συνέπειες σε σχέση με τους αντικειμενικούς σκοπούς της παρούσας οδηγίας,
- ε) της κατοχής των ειδών πτηνών, των οποίων απαγορεύεται η θήρα και η σύλληψη.

Όπως στην προηγούμενη οδηγία, έτσι και στην οδηγία για τα πτηνά, με το άρθρο 9, παράγραφος 1, εισάγονται παρεκκλίσεις, μεταξύ άλλων, και από τις διατάξεις του άρθρου 5 για τους εξής λόγους:

- α) - για λόγους υγείας και δημόσιας ασφάλειας,
 - για λόγους αεροπορικής ασφάλειας,
 - για να προληφθούν σοβαρές ζημιές στις καλλιέργειες, στα οικιακά ζώα, στα δάση, στην αλιεία και στα ύδατα,
 - για την προστασία της χλωρίδας και πανίδας

β) για ερευνητικούς και διδακτικούς σκοπούς, για σκοπούς εμπλουτισμού πληθυσμών και επανεισαγωγής, καθώς και για εκτροφή σχετική με αυτές τις ενέργειες,

γ) για να επιτραπεί με αυστηρά ελεγχόμενους όρους και τρόπο επιλεκτικό η σύλληψη, η κράτηση και η ορθολογική εκμετάλλευση ορισμένων πτηνών σε μικρές ποσότητες.

Στην ερμηνεία και την αποσαφήνιση της εν λόγω νομοθεσίας συνέβαλε, επίσης, η νομολογία του ΔΕΕ. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, η έννοια της πρόθεσης και της σκόπιμης ενόχλησης σχετίζεται με την αποδοχή του γεγονότος ότι συγκεκριμένες ενέργειες έχουν ως συνέπεια την ενόχληση των πτηνών⁹⁷. Οι διατάξεις για την παρέκκλιση πρέπει να ερμηνεύονται στενά ώστε να επιτευχθεί ο στόχος της προστασίας των άγριων πτηνών, το δε βάρος απόδειξης για την ύπαρξη των λόγων παρέκκλισης ανήκει στις αρμόδιες εθνικές αρχές⁹⁸.

97. ΔΕΚ, 18 Μαΐου 2006, C-221/04, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ό.π., σκ. 71.

98. ΔΕΕ, 26 Ιανουαρίου 2012, C-192/11, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, EU:C:2012:44, σκ. 73. ΔΕΚ, 8 Ιουνίου 2006, C-60/05, *WWW Italia* κλπ, EU:C:2006:378, σκ. 34. ΔΕΚ, 7 Μαρτίου 1996, C-118/94,

Τα εθνικά νομικά συστήματα θα πρέπει να επιτρέπουν παρεκκλίσεις μόνο όταν δεν υπάρχουν άλλες ικανοποιητικές λύσεις και εφόσον οι παρεκκλίσεις αυτές είναι επαρκώς καθορισμένες (άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 2, της οδηγίας 2009/147)⁹⁹. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι «κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους που σχετίζονται με την έγκριση εξαιρέσεων, σύμφωνα με το άρθρο 9 της οδηγίας 2009/147, οι αρχές των κρατών μελών οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη διάφορα στοιχεία εκτιμήσεως που αφορούν γεωγραφικά, κλιματικά, περιβαλλοντικά και βιολογικά δεδομένα, καθώς και, ιδίως, την κατάσταση όσον αφορά την αναπαραγωγή των διαφόρων ειδών και τη συνολική ετήσια θνησιμότητά τους από φυσικά αίτια.»¹⁰⁰ Σε αντίθεση με το άρθρο 16, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43, το άρθρο 9, της οδηγίας 2009/147 δεν θέτει ως προϋπόθεση ότι η παρέκκλιση δεν θα παραβιάσει τη διατήρηση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των άγριων πτηνών, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι επιτρέπεται η επιδείνωσή της¹⁰¹.

IV. Το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43 στην εθνική νομοθεσία

Στην Ελλάδα η διοίκηση εξακολουθεί να ταυτίζει, εσφαλμένα, τη διαδικασία της οδηγίας 85/337 με τη διαδικασία της δέουσας εκτίμησης της οδηγίας 92/43 συνεχίζοντας, με τον τρόπο αυτό, να στερεί τις αποφάσεις της από το νόμιμο έρεισμά τους¹⁰². Ειδικότερα, η οδηγία για τους οικοτόπους ενσωματώθηκε στο εθνικό μας δίκαιο αρχικά το 1998 με κοινή υπουργική απόφαση¹⁰³. Ειδικότερα, το άρθρο 6, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας ενσωμα-

Asociazione Italiana per il WWW κλπ, EU:C:1996:86, σκ. 21. ΔΕΚ, 12 Ιουλίου 2007, C-507/04, *Επιτροπή κατά Αυστρίας*, EU:C:2007:427, σκ. 198, 271.

99. ΔΕΚ, 8 Ιουνίου 2006, C-60/05, *WWW Italia* κλπ, ό.π., σκ. 28, 38. ΔΕΚ, 12 Ιουλίου 2007, C-507/04, *Επιτροπή κατά Αυστρίας*, ό.π., σκ. 287, 300.

100. ΔΕΕ, 21 Ιουνίου 2018, C-557/15, *Επιτροπή κατά Μάλτας*, EU:C:2018:477, σκ. 62.

101. S. Mockel, “35 Years of the EU Birds Directive” ό.π., 417-418.

102. Αυτό προκύπτει με σαφήνεια από την ΚΥΑ αριθ. Οικ. 48963/2012 (ΦΕΚ Β' 2703/5.10. 2012) σχετικά με τις προδιαγραφές περιεχομένου ΑΕΠΟ. Η εν λόγω ΚΥΑ εκδόθηκε δυνάμει του Ν 4014/2011 που μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο την οδηγία ΕΠΕ. Εκεί, λοιπόν, αναφέρεται ότι για τα σχέδια που εκτελούνται σε προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Natura 2000, θα πρέπει, στην οικεία ΑΕΠΟ, να περιλαμβάνονται αφενός μεν μέτρα, προϋποθέσεις και περιορισμοί για την αποτροπή και ελαχιστοποίηση των σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων αφετέρου δε αντισταθμιστικά μέτρα εφόσον υπάρχουν αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων, δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις και, επιπλέον, υφίστανται επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος για να εκτελεστεί το έργο (Παράρτημα Α, σημεία 7.6 και 7.8) αντίστοιχα. Τα ως άνω αντισταθμιστικά μέτρα αποτελούν υποχρεώσεις που προκύπτουν στο πλαίσιο της ειδικής διαδικασίας την οποία θεσπίζει, όπως ήδη σημειώθηκε, η οδηγία 92/43/ΕΟΚ. Εν προκειμένω, λοιπόν, η διοίκηση συνεχίζει να ταυτίζει τη διαδικασία της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ με τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ.

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

τώθηκε με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της ως άνω ΚΥΑ, αλλά με τρόπο ελλιπή και στρεβλό.

Συγκεκριμένα, στο εν λόγω εθνικό μέτρο μεταφοράς η περιγραφόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 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)¹⁰⁴. 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 το 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, παράγραφοι 3 και 4 είναι ειδική και διακριτή σε σχέση με τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ. Αντιθέτως, την ταυτίζει απολύτως με αυτή. Ειδικότερα, επειδή δεν λαμβάνει υπόψιν 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 ΕΠΕ¹⁰⁵. Είναι, λοιπόν, προφανές ότι η εν λόγω ρύθμιση είναι σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 6, παράγραφος 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 ΣΠΕ¹⁰⁶.

Για τα σχέδια τα οποία αποτελούν αντικείμενο της Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης (ΕΟΑ)¹⁰⁷ 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 αυτοτελώς¹⁰⁸. Επίσης, προβλέπεται ότι, για έργα της κατηγορίας Β, εάν από την ΕΟΑ προκύψουν κίνδυνοι για την ακεραιότητα της περιοχής, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή εκδίδει επιπλέον όρους στις Πρόσθετες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ)¹⁰⁹.

Οι εθνικές ρυθμίσεις για το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43, δεν ενσωμάτωσαν ορθά τις σχετικές προβλέψεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, όπως αυτές ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΕ, επιπλέον δε είναι διάσπαρτες (σε νόμους και κανονιστικές πράξεις) πράγμα που επιτείνει την προβληματική εφαρμογή του. Όπως ήδη επισημάνθηκε, τα σχέδια που υποβάλλονται στην ειδική διαδικασία της Δέουσας Εκτίμησης είναι -σύμφωνα με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου- εκείνα τα οποία, ανεξαρτήτως κατηγορίας, είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά έναν προστατευόμενο τόπο του δικτύου Natura 2000. Όμως, τα ανωτέρω δεν προβλέπονται στις εθνικές ρυθμίσεις και η παράλειψη αυτή συνιστά παραβίαση των ως άνω διατάξεων της εν λόγω οδηγίας. Περαιτέρω, ο εθνικός νομοθέτης όρισε ότι τα έργα ή οι δραστηριότητες που βρίσκονται εκτός προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000 αλλά είναι δυνατόν να επηρεάζουν σημαντικά τις εν λόγω περιοχές, υπόκεινται σε ΕΟΑ μόνο κατόπιν αιτιολογημένης εντολής της αδειοδοτούσας αρχής¹¹⁰. Και αυτή η πρόβλεψη έρχεται σε αντίθεση με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, όπως αυτό ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ, το οποίο έκρινε ότι υπάγονται στην εν λόγω διαδικασία, αδιακρίτως, όλα τα σχέδια είτε εντός είτε εκτός του δικτύου Natura 2000.

Πέραν του γεγονότος -όπως ήδη έχει τονιστεί- της μη αναγνώρισης της διακριτής διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους, προβληματική είναι, επίσης, η ρύθμιση του άρθρου 11, παράγραφοι 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 επιπτώσεων¹¹¹. Αντίθετα, για τα έργα της κατηγορίας Α, η ΕΟΑ, ως παράρτημα της ΜΠΕ, έχει ευρύ περιεχόμενο καθόσον περιλαμβάνει αναλυτική καταγραφή των προστατευτέων στοιχείων του οικείου τόπου και δέουσα εκτίμηση επιπτώσεων με αναφορές σε ποιοτικά

104. *Ibid.* άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο η).

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

106. Βλ. *supra*, Κεφάλαιο II Δ.

107. 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, άρθρο 11, παρ. 9.

108. Ν 4014, άρθρο 10, παρ. 1.

109. Ν 4014, άρθρο 10, παρ. 3.

110. Ν 4014/2011, άρθρο 10, παρ. 5.

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

και ποσοτικά στοιχεία σχετικά με τους οικοτόπους, την πανίδα και χλωρίδα από τα οποία θα προκύπτει αν διασφαλίζεται η ακεραιότητα των περιοχών¹¹².

Οι παραπάνω εθνικές διατάξεις είναι αντίθετες προς το άρθρο 6, παράγραφος 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 τους. 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 έργου.

Αξίζει, επίσης, να τονιστεί ότι με το άρθρο 26 του Ν. 4519/2018 προβλέπεται η εφαρμογή της κοινής (ενοποιημένης) διαδικασίας στην περίπτωση υπαγωγής έργου στην οδηγία ΕΠΕ και στην οδηγία για τους οικοτόπους¹¹³. Ωστόσο, για τον τρόπο και τις προϋποθέσεις εφαρμογής της εν λόγω διαδικασίας, προβλέπεται η έκδοση σχετικής ΚΥΑ.

Τέλος, μια ακόμη απόρροια της μη αναγνώρισης, από τον έλληνα νομοθέτη, της διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους ως διακριτής διαδικασίας είναι το γεγονός ότι, σε αντίθεση με άλλα κράτη μέλη, δεν έχει θεσπιστεί στην Ελλάδα περιβαλλοντική αρχή ανεξάρτητη από την αδειοδοτούσα αρχή, η οποία θα αξιολογεί τη Δέουσα Εκτίμηση¹¹⁴. 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 διαδικασία.

Σε ό,τι αφορά την προστασία των ειδών που περιλαμβάνονται στις οδηγίες 92/43 και 2009/147 (άρθρα 12, 13, 16 και άρθρα 5 και 9, αντίστοιχα) η Ελλάδα δεν θέσπισε τα αναγκαία μέτρα για την εφαρμογή των οικείων διατάξεων των ως άνω οδηγιών (ιδίως σε σχέση με τη διαδικασία εφαρμογής των διατάξεων περί παρεκκλίσεων) κατά τη μεταφορά τους στην εθνική νομοθεσία, σε αντίθεση με ό,τι συνέβη στα περισσότερα κράτη μέλη¹¹⁵.

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

113. Πρόκειται για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο των άρθρων 1 και 3 της οδηγίας 2014/52. Στο θέμα αυτό αναφερθήκαμε παραπάνω αναλυτικά.

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

115. Π.χ., στη Γαλλία έχουν θεσπιστεί διατάξεις, οι οποίες προβλέπουν αναλυτικά τη διαδικασία για την εφαρμογή των απαγορεύσεων

V. Το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43 στη νομολογία του ΣτΕ

A. Ο δικαστικός έλεγχος και τα όριά του

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, κατ' αρχάς, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει να επικεντρώνεται στην τήρηση της διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. 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 συμφέροντος¹¹⁶. Περαιτέρω, επειδή ο πυρήνας της διάταξης του άρθρου 6, παράγραφος 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 συνήθη¹¹⁷.

Στο πλαίσιο αυτό, τα εθνικά δικαστήρια δεν περιορίζονται μόνο στον έλεγχο τήρησης της διαδικασίας αλλά επεκτείνονται και στην εξέταση κατά πόσον η επιστημονική εκτίμηση των επιπτώσεων αποτελεί «δέουσα εκτίμηση». Αυτό σημαίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος εκτείνεται σε όλα εκείνα τα στοιχεία που συνιστούν την έννοια της δέουσας εκτίμησης σύμφωνα με τη νομοθεσία, όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ¹¹⁸ 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 κλπ)¹¹⁹.

και των εξαιρέσεών τους, όπως αυτές προβλέπονται στις οικείες διατάξεις των οδηγιών. Βλ. Code de l'Environnement, Articles L.411-1 έως L.411-3 και R.411-1 έως R.411-14, R.411-17-7, R.411-17-8. Το ίδιο ισχύει στη Μάλτα, βλ., Legal Notice 79/29.3.2006, άρθρο 9.

116. Να υπενθυμίσουμε ότι ο έλεγχος για τα υπό σημεία γ) και δ) στάδια διενεργείται μόνο στην περίπτωση όπου προέκυψαν από τη δέουσα εκτίμηση αρνητικά συμπεράσματα.

117. 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., Πρωτοδικείο, 11 Σεπτεμβρίου 2002, T-13/99, *Pfizer Animal κατά Συμβουλίου*, Συλλ II-3305. ΔΕΕ, 22 Δεκεμβρίου 2010, C-77/09, *Gowan*, Συλλ I-13533. Ειδικότερα για την περίπτωση εφαρμογής της οδηγίας για τους οικοτόπους, βλ., ΔΕΕ, 11 Σεπτεμβρίου 2012, C-43/10, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας*, ό.π. 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., υπόθεση *Pulp Mills on the River Uruguay (Argentina v Uruguay)*, απόφαση της 20ης Απριλίου 2010, σκ. 168. 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 επ.

118. ΔΕΚ, 7 Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02 *Waddenzee* [2004] Συλλ I-7405, σκ. 54.

119. Ειδικότερα, κατά τη νομολογία ο δικαστικός έλεγχος περιλαμβάνει τη διαδικασία και τον τρόπο σχηματισμού της επιστημονικής γνώ-

Εν όψει των ανωτέρω, ο δικαστικός έλεγχος θα πρέπει να εξετάζει κατά πόσο τα επιστημονικά στοιχεία αποτελούν τις κατάλληλες και τις «πλέον προωθημένες επιστημονικές γνώσεις».¹²⁰ Ειδικότερα, ο έλεγχος πρέπει να στοχεύει στον εντοπισμό αφενός μεν των επιστημονικών αφετέρου δε των πολιτικών κρίσεων (στο πλαίσιο της διακριτικής ευχέρειας) στις οποίες στηρίζεται η απόφαση της διοίκησης, ώστε να κριθεί με σχετικά ασφαλή τρόπο η νομιμότητά της. Η δικαστική κρίση, λοιπόν, σχετικά με το κατά πόσον τα επιστημονικά στοιχεία αποτελούν τις κατάλληλες και πιο προωθημένες επιστημονικές γνώσεις προϋποθέτει αυξημένης εντάσεως έλεγχο¹²¹. Ωστόσο, ο έλεγχος αυτός δεν πρέπει να λαμβάνει τα χαρακτηριστικά μιας *de novo* αξιολόγησης που θα υποκαθιστά εκείνη της διοίκησης¹²².

Επίσης, ο δικαστικός έλεγχος σχετικά με την εφαρμογή των διατάξεων για την προστασία των ειδών (άρθρα 12, 13 και 16, της οδηγίας 92/43 και άρθρα 5 και 9, της οδηγίας 2009/147) θα πρέπει να επικεντρώνεται στο κατά πόσον η διοίκηση έχει λάβει τα αναγκαία θεσμικά και πρακτικά μέτρα για την υλοποίησή τους. Απολύτως χρήσιμο θα ήταν να λαμβάνεται υπόψη η σχετική νομολογία του ΔΕΕ καθώς φωτίζει κρίσιμες παραμέτρους των ως άνω διατάξεων.

B. Η (βασική) νομολογία του ΣτΕ

Η πρώτη γενική διαπίστωση, είναι ότι το ΣτΕ 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 (προβληματικών) εθνικών ρυθμίσεων, οι οποίες περιλαμβάνονται, κυρίως, στο Ν 4014/2011. Ωστόσο, είχε (και έχει) τη δυνατότητα να εφαρμόσει το άρθρο 6, παράγραφος 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους, χωρίς να λάβει υπόψη του τις εθνικές ρυθμίσεις διότι το εν λόγω άρθρο, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, έχει άμεσο αποτέλεσμα καθόσον είναι απηλλαγμένο αιρέσεων και αρκούντως ακριβές¹²³. Με άλλες λέξεις, θεώρησε ότι οι εθνικές ρυθμίσεις αποτελούν ορθή μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των διατάξεων του άρθρου 6, παράγραφος 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 ΕΠΕ¹²⁴.

Στη ΣτΕ 1492/2013¹²⁵, το δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους (τις οποίες και παραθέτει) είναι όμοιες με τις διατάξεις του εθνικού μέτρου μεταφοράς¹²⁶. Συναφώς, η αιτιολογία της απόφασης σχετικά με τις πιθανές επιπτώσεις του έργου σε περιοχές του δικτύου Natura 2000 περιορίζεται σε αναφορές στη ΜΠΕ, ταυτίζοντας τη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους με τη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ¹²⁷. Ομοίως, στη ΣτΕ 4413/2012¹²⁸, το δικαστήριο ταυτίζει τις δύο ως άνω διαδικασίες (εντάσσοντας τη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3 σε αυτή της οδηγίας ΕΠΕ)¹²⁹. Γι' αυτό το λόγο, και στην προκείμενη 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, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους¹³⁰.

σης. Βλ. Πρωτοδικείο ΕΚ, 26 Νοεμβρίου 2002, συνεκδικαζόμενες υποθέσεις T-74/00, T-76/00, T-83/00, T-84/00, T-85/00, T-132/00, T-137/00 και T-141/00, *Artogodan κ.ά.*, Συλλ II-4945.

120. 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., 225.

121. 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) παρ. 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., 225.

122. R. Moules, *Environmental Judicial Review* (Oxford/Portland, Hart Publishing, 2011) 16. Επίσης, A.H. Türk, "Oversight of Administrative Rulemaking: Judicial Review" (2013) 19 *European Law Journal*, 141 (ο οποίος τονίζει ότι ο ενωσιακός δικαστής κατά την άσκηση του ελέγχου για προφανές λάθος εκτίμησης επεξεργάζεται 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 Meazell, "Super Deference, the Science Obsession, and Judicial Review as Translation of Agency Science" (2011) 109 *Michigan Law Review*, 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 ασθενούς (*deference*) και του ισχυρού ελέγχου (*hard look*)).

123. Βλ., αντί πολλών, ΔΕΕ, 24 Μαΐου 2012, C -97/11 *Amia SpA*, EU:C:2012:306, σκ. 32-33. Να σημειωθεί ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών μετά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο εφόσον δεν μεταφέρθηκαν εμπρόθεσμα ή μεταφέρθηκαν πλημμελώς. Βλ., σχετ. ΔΕΚ, 11 Ιουλίου 2002, C-62/00, *Marks and Spencer*, Συλλ I-6325, σκ. 25. ΔΕΚ, 12 Φεβρουαρίου 2009, C-138/07, *Cobelfret*, σκ. 58. ΔΕΚ, 25 Ιουλίου 2008, C-237/07, *Janecek*, [Συλλ I-6221, σκ. 36. Αναλυτικά για το εν λόγω ζήτημα, βλ., J.H. Jans, & H.H.B. Vedder, *European Environmental Law*, 3rd edition, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, σ. 167.

124. 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, παράγραφος 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

125. Η υπόθεση αφορούσε τις εγκαταστάσεις μεταλλείων Κασσάνδρας Χαλκιδικής.

126. ΣτΕ 1492/2013, σκ. 18.

127. ΣτΕ 1492/2013, σκ. 19.

128. Η υπόθεση αφορούσε εγκατάσταση παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας.

129. ΣτΕ 4413/2012, σκ. 13.

130. ΣτΕ 4413/2012, σκ. 17 και 19.

Επίσης, στη ΣτΕ 585/2014, το δικαστήριο ταυτίζει τις παραπάνω διαδικασίες της οδηγίας για τους οικοτόπους και της οδηγίας ΕΠΕ, 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 [...]»¹³¹.

Στη ΣτΕ Ολ 26/2014¹³², το δικαστήριο εκλαμβάνει, επίσης, 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 [...]»¹³³. Είναι εσφαλμένη, επίσης, η κρίση του ΣτΕ ότι «[...] το ΔΕΕ με την προαναφερθείσα απόφασή του (C-43/10) [...] 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.»¹³⁴ Εν προκειμένω, το ΣτΕ προβαίνει σε μια ανάγνωση της απόφασης του ΔΕΕ που οδηγεί στο συμπέρασμα ότι, εφόσον η διαδικασία της δέουσας εκτιμήσεως μπορεί να γίνει με οποιαδήποτε μέθοδο, ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της αρμόδιας εθνικής αρχής να αποφασίσει αν θα ακολουθήσει την ειδική διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 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 αφενός μεν ότι «το άρθρο 6, παράγραφος 3 της οδηγίας 92/43 προβλέπει διαδικασία εκτιμήσεως με την οποία σκοπεύεται να διασφαλιστεί, βάσει προηγούμενου ελέγχου, ότι σχέδιο [...], δεν εγκρίνεται παρά μόνον εφόσον δεν πρόκειται να παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου [...]» αφετέρου δε ότι «όσον αφορά την κατά το άρθρο 6, παρ. 3 της οδ. 92/43 έννοια της «δέουσας εκτιμήσεως» πρέπει να υπομνησθεί ότι η οδηγία δεν καθορίζει ειδική μέθοδο για τη διεξαγωγή μιας τέτοιας εκτιμήσεως [...]»¹³⁵. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι το ΔΕΕ έκρινε ότι η οδηγία δεν καθορίζει ειδική μέθοδο σε ό,τι αφορά την εκπόνηση της δέουσας εκτίμησης, προσδιόρισε δε σαφώς ότι στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 προβλέπεται

ειδική διαδικασία (η οποία περιλαμβάνει δύο στάδια.)¹³⁶. Εσφαλμένα, λοιπόν, το ΣτΕ ταύτισε την εκπόνηση της δέουσας εκτίμησης με την ειδική διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, της οποίας (διαδικασίας) αποτελεί μέρος.

Στη ΣτΕ 551/2015¹³⁷, επαναλαμβάνεται η ίδια προσέγγιση. Το δικαστήριο, στον ισχυρισμό των αιτούντων ότι δεν εφαρμόστηκε η ειδική διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, απάντησε ότι «η οδηγία 92/43 δεν καθορίζει ειδική μεθοδολογία διεξαγωγής της δέουσας εκτίμησης αλλά αρκεί αυτή να διενεργείται κατά τρόπο ώστε η αδειοδοτούσα αρχή να μπορεί να βεβαιωθεί ότι ένα έργο δεν πρόκειται να έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα του τόπου (πρβλ, C-304/05 Επιτροπή κατά Ιταλικής Δημοκρατίας)»¹³⁸.

Και στην περίπτωση αυτή το δικαστήριο συγχέει τη δέουσα εκτίμηση (την επιστημονική δηλαδή αξιολόγηση των επιπτώσεων) για την οποία προβαίνει στην ορθή κρίση ότι δεν προβλέπεται ειδική μεθοδολογία για την εκπόνησή της, με την ειδική διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3 (η οποία δεν εφαρμόστηκε). Μάλιστα το ΣτΕ επικαλέστηκε την απόφαση του ΔΕΚ στην υπόθεση C-304/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας. Ωστόσο, της προσέδωσε εσφαλμένο περιεχόμενο καθόσον, εν προκειμένω, το ΔΕΚ υπογράμμισε τη διάκριση μεταξύ αφενός της ειδικής διαδικασίας εκτιμήσεως που θεσπίζει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 και αφετέρου της εκπόνησης δέουσας εκτίμησης ως μέρους της ως άνω διαδικασίας¹³⁹.

Επίσης, στην ίδια υπόθεση προβλήθηκε λόγος ακυρώσεως σχετικά με την παράβαση των άρθρων 12 και 16 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Το ΣτΕ τόνισε ότι οι σημαντικές επιπτώσεις στην πανίδα της περιοχής εντοπίζονται στην άμεση περιοχή των έργων και δεν εκτείνονται στην προστατευόμενη περιοχή, αφορούν δε την απομάκρυνση των ειδών και ιδίως της βίδρας (*lutra lutra*)¹⁴⁰. Περαιτέρω, το δικαστήριο υπογράμμισε ότι «στην περιοχή Σκουριές, όπου αναμένονται οι πιο σημαντικές επιπτώσεις εκτιμάται ότι θα υπάρξει διατάραξη ευαίσθη-

131. ΣτΕ 585/2014, σκ. 16.

132. Η υπόθεση αφορούσε την κατασκευή έργων εκτροπής του Αχελώου ποταμού.

133. ΣτΕ Ολ 26/2014, σκ. 21.

134. ΣτΕ Ολ 26/2014, σκ. 19.

135. ΔΕΕ, 11 Σεπτεμβρίου 2012, C-43/10, *Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας*, ό.π. σκ. 111.

136. Αναλυτικά για τη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, βλ., *supra*, κεφάλαιο II Γ.

137. Η υπόθεση αφορούσε τις εγκαταστάσεις μεταλλείων Κασσάνδρας Χαλκιδικής.

138. ΣτΕ 551/2015, σκ. 13.

139. ΔΕΚ, 20 Σεπτεμβρίου 2007, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, ό.π., σκ. 56-57. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αποδίδεται -αρκετές φορές- διαφορετικό περιεχόμενο στην κρίση του ΔΕΕ από αυτό που πράγματι έχει. Για να αποφευχθεί θα ήταν σκόπιμο το δικαστήριο να περιλαμβάνει αυτούσιες ολόκληρες τις σκέψεις στις οποίες παραπέμπει (όπως, άλλωστε, είναι η τρέχουσα πρακτική όλων των εθνικών δικαστηρίων των κρατών μελών) και να μην περιορίζεται στην απλή αναφορά τους.

140. ΣτΕ 551/2015, σκ. 13.

των στην ανθρωπογενή παρουσία ειδών, με μόνη όμως επίπτωση την απομάκρυνσή τους από την άμεση περιοχή των έργων προς όμορα ενδιαιτήματα», επεσήμανε δε ότι «η βίδρα διαβιοί και κατανέμεται σε όλη την ευρύτερη περιοχή της μελέτης και πέραν αυτής.»¹⁴¹ Ωστόσο, σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου¹⁴², για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα IV της οδηγίας 92/43 (μεταξύ των οποίων και η βίδρα) απαγορεύεται η παρενόχλησή τους (άρθρο 12, παράγραφος 1, στοιχείο β'). Σύμφωνα με την Επιτροπή, η παρενόχληση ή διατάραξη δεν σημαίνει υποχρεωτικά ότι θα έχει άμεση επίπτωση στη φυσική ακεραιότητα του είδους, αλλά μπορεί να έχει έμμεση αντίστοιχη επίπτωση, όπως στην περίπτωση κατά την οποία αναγκάζεται ένα είδος να απομακρυνθεί από τον τόπο του¹⁴³. Εν προκειμένω, το ΣτΕ αναγνώρισε μάλιστα ότι θα υπάρξει παρενόχληση της βίδρας με τη μορφή του εξαναγκασμού σε απομάκρυνση από το χώρο της ωστόσο, εσφαλμένα, δεν θεώρησε ότι αντίκειται στην ανωτέρω απαγόρευση.

Σχετικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η ΣτΕ 1422/2013 χωρίς, πλην όμως, 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 μόνο αν, κατόπιν προηγούμενου ελέγχου, διαπιστωθεί ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου αυτού»¹⁴⁴ και οδηγήθηκε στην κρίση ότι για σχέδιο σε Ζώνη Ειδικής Προστασίας «επιβάλλεται η σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης, επιπροσθέτως της προβλεπόμενης από τη νομοθεσία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.....»¹⁴⁵.

Το ΣτΕ ασχολήθηκε επίσης, με 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, παράγραφος 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...»¹⁴⁶. 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 ταυτόχρονα και όχι κατά σειρά χρονικής προτεραιότητας¹⁴⁷.

Πρέπει, ωστόσο, να υπογραμμιστεί ότι το ΣτΕ, σε μεταγενέστερη απόφασή του, προσεγγίζει διαφορετικά το ζήτημα της σχέσης μεταξύ των οδηγιών 2001/42 και 92/43, ευθυγραμμιζόμενο προς τη νομολογία του ΔΕΕ και τις κατευθύνσεις της Επιτροπής. Ειδικότερα, το δικαστήριο αποδέχεται την ταυτόχρονη εφαρμογή της οδηγίας 92/43 (δηλαδή του άρθρου 6) και της οδηγίας ΣΠΕ, κρίνοντας ότι «[...] Με τα δεδομένα αυτά, και δοθέντος ότι το αιτούν σωματείο δεν πλήττει με ειδικότερους ισχυρισμούς την αιτιολογία της ΣΜΠΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου στις προστατευόμενες περιοχές, το σχέδιο αυτό έτυχε της «δέουσας εκτίμησης» κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ περί οικοτόπων, η σχετική δε κρίση της Διοικήσεως, που υιοθετεί τις ανωτέρω αξιολογήσεις και εκτιμήσεις των μελετητών, παρίσταται νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη κατά τούτο [...]»¹⁴⁸.

Στη σχέση της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43 αναφέρεται, 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 2001/42¹⁴⁹. 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 σημαντικά», αποτελεί ορθή μεταφορά του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχ. β' της οδηγίας 2001/42¹⁵⁰.

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, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Ωστόσο, η εν λόγω κρίση

141. ΣτΕ 551/2015, σκ. 14.

142. Βλ. *supra*, κεφάλαιο ΙΙΙ.Α. και ΙΙΙ.Β.

143. European Commission (2007), Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, παρ. 37.

144. ΣτΕ 1422/2013, σκ. 10.

145. ΣτΕ 1422/2013, σκ. 14.

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

147. Βλ., *supra*, κεφάλαιο ΙΙ.Β.2.

148. ΣτΕ Ολ 1704/2017, σκ. 19.

149. ΔΕΕ, 21 Ιουνίου 2012, C-177/11, Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών, ό.π. Το εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας είναι η ΚΥΑ αριθ. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/οικ 107017 (ΦΕΚ Β1225/5.9.2006).

150. ΣτΕ Ολ 786/2014, σκ. 10.

του δικαστηρίου έχει τα όριά της εάν ληφθεί υπόψιν 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, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Σ' αυτό συνηγορεί και η εσφαλμένη- σχετική κρίση του ΣτΕ, που αναφέρθηκε παραπάνω, ότι οι διαδικασίες της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43 δεν εφαρμόζονται ταυτόχρονα αλλά κατά σειρά χρονικής προτεραιότητας. Να σημειωθεί ότι, στο ζήτημα αυτό, το ΣτΕ συνεχίζει να έχει την ίδια προσέγγιση¹⁵¹.

Τέλος, αξίζει να γίνει αναφορά στην ερμηνεία, από το ΣτΕ, της έννοιας της ακεραιότητας του τόπου. Σε υπόθεση που αφορά σε λιβάδια ποσειδωνίας -που αποτελούν φυσικό οικοτόπο προτεραιότητας της οδηγίας 92/43- και σε ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις από κατασκευή λιμενικής εγκατάστασης, το δικαστήριο στηρίχθηκε σε έγγραφο της Διοίκησης προκειμένου να αχθεί σε κρίση για το εάν παραβιάζεται η ακεραιότητα. Σύμφωνα με το επικαλούμενο έγγραφο της Διοίκησης, «η κατάληψη ή η εκσκαφή λιβαδιών Ποσειδωνίας θα κινηθεί στο επίπεδο των 11,5 στρεμμάτων και αντιστοιχεί στο 1,5% των 780 στρεμμάτων της έκτασης της Ποσειδωνίας. Βάσει όλων των παραπάνω, προκύπτει ότι η μεταβολή αυτή στην έκταση της Ποσειδωνίας είναι ιδιαίτερα μικρής κλίμακας, η οποία δεν έχει τη δυνατότητα να απειλήσει την ακεραιότητα [των λιβαδιών]»¹⁵² Με βάση την ως άνω αξιολόγηση της Διοίκησης, το δικαστήριο έκρινε ότι «η κατασκευή αυτή δεν αναμένεται να επηρεάσει την λειτουργία του ευρύτερου οικοσυστήματος των λιβαδιών Ποσειδωνίας»¹⁵³ και, κατά συνέπεια, δεν παραβιάζεται το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Ωστόσο, η κρίση αυτή του δικαστηρίου βρίσκεται σε αντίθεση με τη νομολογία του ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έκρινε ότι η ακεραιότητα ενός φυσικού οικοτόπου εξασφαλίζεται όταν οι εκτάσεις του μένουν σταθερές ή αυξάνονται. Κατά συνέπεια, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν μπορούν να εγκρίνουν παρεμβάσεις που ενέχουν τον κίνδυνο εξαφάνισης ή μερικής και ανεπανόρθωτης καταστροφής ενός τύπου φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας¹⁵⁴.

Η ως άνω μη ορθή ερμηνευτική εκδοχή του ΣτΕ σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους συνεχίστηκε και σε μεταγενέστερες αποφάσεις του¹⁵⁵. Σε μια πρόσφατη, μάλι-

στα, υπόθεση το ΣτΕ εξέτασε λόγο ακύρωσης στον οποίο προβάλλονταν ότι η λειτουργία ΧΥΤΑ αποτελεί σχέδιο το οποίο υποχρεωτικά υποβάλλεται στην προβλεπόμενη από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 εκτίμηση και ότι, επειδή δεν ακολουθήθηκε η προβλεπόμενη διαδικασία, η έγκριση της άδειας λειτουργίας του ΧΥΤΑ είναι παράνομη.

Το ΣτΕ έκρινε, κατ' αρχάς, ορθά ότι «η δέουσα εκτίμηση θα πρέπει να διενεργείται και σε σχέδια ή έργα χωροθετημένα εκτός αλλά πλησίον του προστατευόμενου τόπου, εφόσον ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις σε αυτόν»¹⁵⁶. Ακολούθως, το δικαστήριο επισήμανε ότι οι επιπτώσεις «στις υφιστάμενες στην ευρύτερη περιοχή προστατευόμενες περιοχές του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000, εξετάστηκαν διεξοδικά στο στάδιο της ΜΠΕ και της έκδοσης της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του έργου». Στη συνέχεια δε, το δικαστήριο αποφάνθηκε ότι «από τα στοιχεία του φακέλου δεν προκύπτουν νέα στοιχεία για την προστασία των υδάτων και των περιοχών NATURA 2000, τα οποία δεν είχαν εκτιμηθεί κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου ή νέα στοιχεία που μετέβαλαν σημαντικά τα δεδομένα που είχαν εκτιμηθεί κατά τον χρόνο έκδοσης της ΑΕΠΟ». Συμπεράνε δε ότι επειδή «από την προσβαλλόμενη πράξη και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι δεν έχουν μεταβληθεί, και μάλιστα ουσιωδώς, τα δεδομένα στα οποία στηρίχθηκε η κρίση αυτή της Διοίκησης, δεν απαιτείτο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης άδειας λειτουργίας εκ νέου ειδικότερη έρευνα και η πραγματοποίηση δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων του έργου στις προστατευόμενες περιοχές ή παράθεση πρόσθετων στοιχείων ως προς τα ζητήματα αυτά»¹⁵⁷.

Από την ως άνω παράθεση των σκέψεων του ΣτΕ προκύπτει ότι κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου εκπονήθηκε ΜΠΕ χωρίς να εκπονηθεί, παράλληλα, η δέουσα εκτίμηση όπως επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, η λειτουργία χώρου υγειονομικής ταφής αποβλήτων υπάγεται στη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της ως άνω οδηγίας εφόσον ενδέχεται να υπάρχουν αρνητικές επιπτώσεις σε προστατευόμενη περιοχή.¹⁵⁸ Περαιτέρω, σύμφωνα με το Δικαστήριο, επιβάλλεται να τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3 και στη φάση της ανανέωσης της άδειας λειτουργίας του ΧΥΤΑ. Στην περίπτωση που δεν τηρηθεί η ανωτέρω διαδικασία, η έγκριση άδειας λειτουργίας δεν είναι νόμιμη διότι βρίσκεται σε αντίθεση με την ως

151. ΣτΕ 1907/2019, σκ. 25-26.

152. ΣτΕ 1390/2017, σκ. 15.

153. *Ibid.*

154. ΔΕΕ, 21 Ιουλίου 2016, C-387/15 και C-388/15, *Orleans κλπ.*, ό.π. σκ. 35. ΔΕΕ, 11 Απριλίου 2013, C-258/11, *Sweetman*, ό.π. σκ. 43.

155. Βλ., ΣτΕ 1973/2017, ΣτΕ 47/2018, ΣτΕ 1358/2018, ΣτΕ 1804/2018, κλπ.

156. ΣτΕ 963/2019, σκ. 15.

157. ΣτΕ 963/2019, σκ. 17.

158. ΔΕΕ, 17 Ιουλίου 2014, C-600/12, *Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας*, EU:C:2014:2086, σκ. 74-76.

άνω διάταξη¹⁵⁹. Εάν τα παραπάνω ισχύουν για την ανανέωση άδειας λειτουργίας, ισχύουν πολύ περισσότερο για την άδεια λειτουργίας. Κατά συνέπεια, υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου, η παραδοχή του ΣτΕ ότι αρκεί η εκπόνηση ΜΠΕ κατά το προηγούμενο στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και ότι στο στάδιο της έγκρισης άδειας λειτουργίας του ΧΥΤΑ δεν απαιτείτο δέουσα εκτίμηση, δεν είναι ορθή. Άλλωστε, σύμφωνα με το Δικαστήριο, όταν μια άδεια χορηγείται κατά στάδια και εφόσον οι επιπτώσεις δεν έχουν εκτιμηθεί πλήρως και οριστικά στο ή στα προηγούμενα στάδια, θα πρέπει να γίνεται η εκτίμησή τους στο τελευταίο στάδιο¹⁶⁰. Εν προκειμένω, έχουμε κατά στάδια έγκριση της άδειας (ΑΕΠΟ και ακολούθως άδεια λειτουργίας), κατά δε το πρώτο στάδιο δεν εκτιμήθηκαν πλήρως και οριστικά οι επιπτώσεις στα είδη και στους οικοτόπους διότι δεν εκπονήθηκε η δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43.

Περαιτέρω, σύμφωνα με το Δικαστήριο, «κρίσιμος χρόνος κατά τον οποίο δεν πρέπει να υφίσταται, από επισημονική άποψη, καμία εύλογη αμφιβολία ως προς την απουσία επιβλαβών συνεπειών για την ακεραιότητα της οικείας ζώνης είναι ο χρόνος εκδόσεως της αποφάσεως με την οποία χορηγείται άδεια για την υλοποίηση του έργου [βλ., στο ίδιο πνεύμα, απόφαση της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 120 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία].»¹⁶¹ Εν προκειμένω, κρίσιμος χρόνος δεν είναι ο χρόνος εκδόσεως της ΑΕΠΟ (2010) αλλά ο χρόνος εκδόσεως της αποφάσεως για την έγκριση άδειας λειτουργίας (2016). Επομένως, επιβάλλονταν να γίνει η ως άνω δέουσα εκτίμηση στο στάδιο της έγκρισης άδειας λειτουργίας του ΧΥΤΑ, που είναι η τελευταία άδεια για να υλοποιηθεί το έργο. Ως εκ τούτου, η προκείμενη κρίση του ΣτΕ έρχεται σε αντίθεση με την ανωτέρω αναφερόμενη νομολογία του ΔΕΕ.

Αξίζει, στο σημείο αυτό, να τονιστεί μια άλλη (ανησυχητική) πλευρά της νομολογίας του ΣτΕ. Συγκεκριμένα, το τελευταίο χρονικό διάστημα, το δικαστήριο δεν εξετάζει τους προβαλλόμενους λόγους ακύρωσης σε δίκες σχετικές με την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας, πράγμα που -εκτός των άλλων- συνιστά παράβαση του

άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα, στη ΣτΕ 1271/2019 το δικαστήριο δεν εξέτασε τον προβληθέντα λόγο ακυρώσεως σχετικά με την παράβαση του άρθρου 6 παράγραφος 3, της Οδηγίας 92/43. Η εν λόγω διάταξη, όπως έχει ήδη αναφερθεί, προβλέπει ειδική διαδικασία αποτελούμενη από δύο στάδια και ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως αναφέρονταν σε αυτό. Επίσης, δεν εξέτασε τον προβληθέντα λόγο ακυρώσεως σχετικά με την παράβαση των άρθρων για την προστασία των ειδών (άρθρα 12 και 16 της οδηγίας 92/43 και άρθρα 5 και 9 της οδηγίας 2009/147.) Ομοίως, στη ΣτΕ 1408/2019 το δικαστήριο δεν εξέτασε τον προβληθέντα λόγο ακυρώσεως σχετικά με την παράβαση του άρθρου 6 παράγραφος 3, της Οδηγίας 92/43. Να σημειωθεί ότι και εδώ ο λόγος ακυρώσεως που προβλήθηκε είχε το ίδιο περιεχόμενο με εκείνον της προηγούμενης περίπτωσης. Τέλος, θα πρέπει να υπογραμμισθεί ότι, εξ αιτίας τόσο των εθνικών ρυθμίσεων όσο και της νομολογίας του ΣτΕ, έτσι όπως περιγράφηκαν παραπάνω, δεν εφαρμόστηκε ποτέ στην Ελλάδα το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43. Αυτό έχει σαν με συνέπεια να μην έχουν οριστεί ποτέ αντισταθμιστικά μέτρα, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει σε άλλα κράτη μέλη.

VI. Συμπεράσματα και προτάσεις

Ενώ συμπληρώνονται 28 χρόνια από τη θέσπιση της οδηγίας για τους οικοτόπους, η μείωση της βιοποικιλότητας στην ΕΕ συνεχίζεται δραματικά¹⁶². Και αυτό παρά το γεγονός ότι, αφενός μεν οι διατάξεις της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι ουσιαστικού χαρακτήρα και, επιπλέον, θεσπίζουν υποχρέωση αποτελέσματος, αφετέρου δε η ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 6 από το ΔΕΕ ενίσχυσε τα προστατευτικά του χαρακτηριστικά.

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 έλλειψη ποιότητας της Δέουσας Εκτίμησης είτε με την ανυπαρξία εγγυήσεων και μηχανισμών ότι η εκτίμηση θα είναι η δέουσα¹⁶³.

159. ΔΕΕ, 17 Ιουλίου 2014, C-600/12, *Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας*, ό.π., σκ. 83.

160. ΔΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-290/03, *Barker*, ό.π., σκ. 47. Βλ. επίσης, ΔΕΚ, 7 Ιανουαρίου 2004, C-201/02, *Wells*, Συλλ I-723, σκ. 52-53. ΔΕΚ, 28 Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, *Abraham*, Συλλ I-1197, σκ. 26. ΔΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-508/03, *Επιτροπή κατά Η.Β.*, Συλλ I-3969, σκ. 102, 105-106. ΔΕΕ, 17 Μαρτίου 2011, C-275/09, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest κλπ*, ό.π. σκ. 30-38. ΔΕΕ, 15 Ιανουαρίου 2013, C-416/10, *Krizan κλπ*, EU:C:2013:8, σκ. 103. ΔΕΕ, 19 Απριλίου 2012, C-121/11, *Pro-Braine κλπ*, EU:C:2012:225, σκ. 37.

161. ΔΕΕ, 25 Ιουλίου 2018, C-164/17, *Edel Grace*, EU:C:2018:592, σκ. 41.

162. European Commission, *Commission staff working paper-Fitness check of the EU Nature Legislation (Birds and Habitats Directives)*, SWD(2016) 472 final 87: «Η εκτίμηση έδειξε ότι οι γενικοί στόχοι των οδηγιών δεν ικανοποιήθηκαν ακόμη και δεν είναι δυνατόν να προβλεφθεί πότε θα ικανοποιηθούν, καθώς ένα πολύ υψηλό ποσοστό ειδών και τύπων οικοτόπων που προστατεύονται από την οδηγία βρίσκονται ακόμη σε μη ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης, μερικά δε εξ αυτών συνεχίζουν να μειώνονται ή να παραμένουν σε κίνδυνο.» Βλ., επίσης, European Parliament resolution of 15 January 2020 on the European Green Deal, παρ. 67.

163. Βλ. ενδεικτικά, ΔΕΚ, 4 Οκτωβρίου 2007, C-179/06, *Επιτροπή κατά Ιταλίας*, Συλλ I-8131. ΔΕΕ, 4 Μαρτίου 2010, C-241/08, *Επιτροπή κατά Γαλλίας*, Συλλ I-1697. ΔΕΕ, 14 Ιανουαρίου 2010, C-226/08, *Stadt*

Δεύτερον, το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43, χρησιμοποιεί πολύ τεχνικούς όρους («ακεραιότητα του τόπου», «στόχοι διατήρησης», «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» κλπ) οι οποίοι δεν κατέστη δυνατόν να προσδιορισθούν επαρκώς. Τρίτον, πολλά κράτη μέλη (μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα) τροποποίησαν αρκετές φορές τα εθνικά μέτρα μεταφοράς του άρθρου 6, της οδηγίας 92/43 με αποτέλεσμα να δημιουργείται ένα ασταθές ρυθμιστικό πλαίσιο που δεν συμβάλλει στην αποτελεσματική εφαρμογή του. Τέταρτον, η επικράτηση των ιδεών της άνευ ορίων 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 πολιτική επιλογή της οικονομικής ανάπτυξης μέσω σχεδίων εξαιρετικά επιβαρυντικών για τη βιοποικιλότητα, όπως είναι οι εξορύξεις, η κατασκευή οδών ταχείας κυκλοφορίας, η κατασκευή μεγάλων εγκαταστάσεων καύσης, η άρδευση εντατικών καλλιεργειών ή η κατασκευή μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων και τουριστικών έργων γενικότερα. Στα παραπάνω θα πρέπει να προστεθεί και το γεγονός ότι πολλοί προστατευόμενοι τόποι (στην Ελλάδα σχεδόν όλοι) δεν διαθέτουν σχέδια διαχείρισης, πράγμα που τους καθιστά ευάλωτους στην ανεξέλεγκτη ανάπτυξη.

Ωστόσο, εν όψει της κρίσιμης κατάστασης στην οποία έχει περιέλθει η βιοποικιλότητα της Ευρώπης, είναι αδήριτη ανάγκη να πρυτανεύσει μια άλλη αντίληψη που θα μπορούσε να επιτύχει τους στόχους διατήρησης με ένα τρόπο οικολογικά βιώσιμο και πολιτικά αποτελεσματικό. Για να γίνει αυτό θα πρέπει να υπάρξει αλλαγή στον τρόπο προσέγγισης της επιστήμης καθόσον, ενώ αυτή παραμένει απολύτως αναγκαία για την εκτίμηση των επιπτώσεων στη βιοποικιλότητα, ωστόσο δεν είναι σε θέση να μάς παρέχει πάντοτε οριστικές και κατάλληλες απαντήσεις. Επομένως, αυτή η ατελής γνώση θα πρέπει να αντανακλάται στην περιβαλλοντική νομοθεσία. Επιπλέον, οι επιστήμονες οφείλουν να πληροφορούν το νομοθέτη και τη διοίκηση σχετικά με το πώς θα ενσωματώνουν καλύτερα την επιστημονική γνώση στη διαδικασία της λήψης απόφασης.

Αυτή η εκ των πραγμάτων 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 να κατανοήσουν τις βασικές παραμέτρους της επιστήμης, τότε μπορούν να συμμετέχουν πιο αποτελεσματικά στις σχετικές διαβουλεύσεις για την προστασία της βιοποικιλότητας. Για το λόγο αυτό, θα πρέπει να καταστεί υποχρεωτική η πληροφόρηση και η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης κατ' αντιστοιχία προς την οδηγία ΕΠΕ, στις περιπτώσεις όπου ένα έργο δεν υπάγεται στην ως άνω οδηγία παρά μόνο στην οδηγία 92/43.

Ομοίως, τα δικαστήρια, εφόσον είναι κατάλληλα ενημερωμένα και έχουν στη διάθεσή τους την αναγκαία επιστημονική πληροφόρηση, τότε θα είναι σε θέση, κατά το 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 αυτό να ελέγξουν αποτελεσματικά και, κυρίως, αξιόπιστα την υπέρβαση των ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης.

Για την Ελλάδα, ισχύουν όλοι οι προαναφερόμενοι λόγοι, οι οποίοι μάλιστα έχουν ειδικότερα χαρακτηριστικά. Ένα τέτοιο χαρακτηριστικό αποτελεί η μη ορθή εφαρμογή από τη διοίκηση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 που συνίσταται στην παράλειψη διεξαγωγής της ειδικής διαδικασίας της Δέουσας Εκτίμησης. Απαιτείται, λοιπόν, να υπάρξει μια νέα ενιαία νομοθεσία η οποία θα αφορά αποκλειστικά την προστασία της βιοποικιλότητας και η οποία θα αντικαταστήσει την ισχύουσα που είναι διάσπαρτη ή ακόμη και αντιφατική. Αυτή η νέα νομοθεσία θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη της τη νομολογία του ΔΕΕ, όπως άλλωστε πράττουν όλα τα κράτη μέλη.

Σε ό,τι αφορά στο ΣτΕ, θα πρέπει να εντείνει το διάλογο με το ΔΕΕ αναφορικά με τα εν λόγω ζητήματα. Ειδικότερα, θα ήταν σκόπιμο το δικαστήριο να προβεί στην υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ σχετικά με το κατά πόσον είναι συμβατές τόσο με το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4 όσο και με τα άρθρα 12, και 13, της οδηγίας 92/43 οι αντίστοιχες εθνικές ρυθμίσεις¹⁶⁴.

Papenburg, Συλλ I-131. ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/10, Solvay κλπ, EU:C:2012:82.

164. Όπως προκύπτει από τη νομολογία του Δικαστηρίου «αν τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα διαπιστώσουν ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης είναι αναγκαία για την επίλυση διαφορών των οποίων έχουν επιληφθεί, το άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ τους επιβάλλει την υποχρέωση να υποβάλουν στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως». Βλ., μεταξύ άλλων, ΔΕΕ, 28 Ιουλίου 2016, C-379/15, FNE, EU:C:2016:603, σκ. 47.



NΟΜΙΚΗ 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