

ΝΟΜΙΚΟ ΒΗΜΑ

ΕΚΔΟΣΗ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΥ ΣΥΛΛΟΓΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

ΜΗΝΙΑΙΟ ΝΟΜΙΚΟ ΠΕΡΙΟΔΙΚΟ

ΤΟΜΟΣ 58

ΤΕΥΧΟΣ 2

ΦΕΒΡΟΥΑΡΙΟΣ 2010



ΒΡΑΒΕΙΟ

ΑΚΑΔΗΜΙΑΣ ΑΘΗΝΩΝ

ΑΠΟ ΤΑ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ:

ΜΕΛΕΤΕΣ

- 257 Συνταγματική και νομοθετική κατοχύρωση της υποχρέωσης διαπραγμάτευσης για την κατάρτιση συλλογικής σύμβασης εργασίας. Η περίπτωση του τραπεζικού κλάδου (Δ. Τσάτσου και Ξ. Κοντιάδη)
- 275 Η νέα Οδηγία 2008/48/ΕΚ για τις καταναλωτικές συμβάσεις (Ανθ. Πελλένη-Παπαγεωργίου)
- 287 Η Οδηγία 2008/52 για τη διαμεσολάβηση στις ιδιωτικές διαφορές (Κ. Χριστοδούλου)
- 311 Η Οδηγία για τους οικοτόπους: Ζητήματα σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Γ. Μπάλια)

ΣΧΟΛΙΑΣΜΕΝΕΣ ΑΠΟΦΑΣΕΙΣ

- 358 ΑΠ 1198/2009 Ύπαρξη σχέσεως προσθήσεως: εταιρείας διαχειρίσεως αμοιβαίων κεφαλαίων - αντιπροσώπου της συνεργατών του
- 363 ΑΠ 1199/2009 Η δίμηνη προθεσμία ελέγχου της τελικής επιμετρήσεως στα δημόσια έργα
- 393 ΑΠ 1543/2009 Απαράδεκτη αγωγή με διαζευκτική ή επικουρική εναγωγή πλειόνων
- 422 ΑΠ 1393/2009 Μη νομιμοποίηση μετόχου ΑΕ ασκήσεως ανακοπής κατ' άρθρο 933 ΚΠολΔ
- 449 ΑΠ 468/2009 Μη καταβολή χρεών στο Δημόσιο, πίνακας χρεών και «αιτιολογία κατά παραπομπή»
- 496 ΣτΕ 3839/2009 (Ολ.) Παρεμπόπτων έλεγχος της νομιμότητας κανονιστικής πράξης
- 515 ΕΔΔΑ της 14.1.2010 Χρόνος ενάρξεως και λήξης της αστικής δίκης
- 524 ΔΕΕ της 23.2.2010 Εκφράσεις της Ευρωπαϊκής Ιθαγένειας

ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΔΙΚΗΓΟΡΙΚΟΥ ΣΥΛΛΟΓΟΥ ΑΘΗΝΩΝ

Εκδότης :

ΔΗΜΗΤΡΗΣ ΠΑΞΙΝΟΣ, Πρόεδρος Δ.Σ.Α.

Επιστημονική επιτροπή:

ΙΩΑΝΝΗΣ Ζ. ΔΡΟΣΟΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΝΙΚΟΛΑΟΣ Κ. ΚΛΑΜΑΡΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΛΕΩΝΙΔΑΣ Γ. ΚΟΤΣΑΛΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΓΕΩΡΓΙΟΣ Τ. ΟΡΦΑΝΙΔΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΧΑΡΗΣ Π. ΠΑΜΠΟΥΚΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Π. ΠΟΛΥΖΩΓΟΠΟΥΛΟΣ, Επ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΓΛΥΚΕΡΙΑ Π. ΣΙΟΥΤΗ, Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Αθηνών, ΔΗΜΗΤΡΙΟΣ Ν. ΤΖΟΥΓΑΝΑΤΟΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΣΠΥΡΙΔΩΝ Ι. ΦΛΟΓΑΪΤΗΣ, Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΑΡΙΣΤΕΙΔΗΣ Π. ΧΙΩΤΕΛΛΗΣ, Επ. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών, ΒΑΣΙΛΕΙΟΣ Α. ΧΡΙΣΤΙΑΝΟΣ, Αν. Καθηγητής Πανεπιστημίου Αθηνών

Συντακτική επιτροπή : Διευθυντής : ΣΤΑΜΑΤΗΣ Δ. ΓΡΥΛΛΗΣ, Δικηγόρος

ΣΠΥΡΟΣ Π. ΛΑΛΑΣ, Δικηγόρος – Υπεύθυνος ύλης, ΒΑΣΙΛΗΣ Κ. ΧΕΙΡΔΑΡΗΣ, Δικηγόρος, ΣΠΥΡΟΣ Γ. ΑΛΕΞΑΝΔΡΗΣ, Δικηγόρος, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Π. ΣΑΜΑΡΤΖΗΣ, Δικηγόρος, ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΣ Α. ΑΛΕΠΑΚΟΣ, Δικηγόρος, ΗΛΙΑΣ Θ. ΚΩΝΣΤΑΝΤΟΠΟΥΛΟΣ, Δικηγόρος – Επιμελητής ύλης, ΙΩΑΝΝΑ Σ. ΚΟΥΦΑΚΗ, Δικηγόρος – Επιμελήτρια ύλης, ΝΙΚΟΛΑΟΣ Γ. ΝΑΚΗΣ, Δικηγόρος, ΓΡΗΓΟΡΗΣ Β. ΤΣΟΛΙΑΣ, Δικηγόρος, ΜΑΡΙΑ-ΜΑΓΔΑΛΗΝΗ Β. ΤΣΙΠΡΑ, Δικηγόρος, ΣΤΑΥΡΟΣ ΟΜ. ΧΟΥΡΣΟΓΛΟΥ, Δικηγόρος, ΕΥΣΤΑΘΙΟΣ Κ. ΜΠΑΚΑΛΗΣ, Δικηγόρος

Επιστημονικός συνεργάτης:

ΜΙΧΑΛΗΣ ΠΟΛ. ΜΑΡΓΑΡΙΤΗΣ, Αρεοπαγίτης ε.τ.

Επιμέλεια έκδοσης -

Γραμματεία σύνταξης :

Μ. ΚΟΤΕΑ, Δικηγόρος

Διόρθωση κειμένων:

Γ. ΓΑΛΙΩΤΟΣ, Δικηγόρος

Επιμέλεια ευρετηρίων :

Σ. ΓΚΑΤΣΟΠΟΥΛΟΣ, Δικηγόρος

Διαχείριση : Ακαδημίας και Μαυρομιχάλη 2, 106 79 Αθήνα, τηλ. 210 3398.203 - 204

Η οδηγία για τους οικοτόπους: Ζητήματα σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Γιώργου Μπάλια

Δικηγόρου, ΔΝ

Εισαγωγή

Στα πλαίσια της πανευρωπαϊκής στρατηγικής για τη βιολογική ποικιλομορφία άρχισε να δημιουργείται ένα πανευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο, η έννοια του οποίου βαθμhdόν ενσωματώθηκε στο κοινοτικό δίκαιο¹. Έτσι, η προστασία της φύσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση στηρίζεται σ' αυτή την έννοια και αποτελεί έκτοτε ένα σημαντικό πεδίο κανονιστικής δράσης. Η απαρχή έγινε με την υιοθέτηση της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για την προστασία της άγριας πτηνοπανίδας² για να συμπληρωθεί στη συνέχεια με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων³. Επίσης, στο θεσμικό πλαίσιο της ως άνω προστασίας, περιλαμβάνονται η οδηγία-πλαίσιο 2000/60/ΕΚ για τα ύδατα⁴, η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη⁵, όπως επίσης και η οδηγία 91/676/ΕΟΚ για τη νιτρορρύπανση⁶. Στην παραπάνω νομοθεσία θα πρέπει να προστεθούν οι διεθνείς συμβάσεις στις οποίες είναι μέλος η Ε.Ε., όπως: Η Σύμβαση της Βέρνης για την προστασία της Ευρωπαϊκής άγριας ζωής και των φυσικών οικοτόπων⁷, το Πρωτόκολλο της Γενεύης σχετικά με τις ειδικά προστατευόμενες περιοχές της Μεσογείου (1982)⁸, η Σύμβαση του Σάλτσμπουργκ για την

προστασία των Άλπεων (1991)⁹, το Πρωτόκολλο της Βαρκελώνης σχετικά με τις ειδικά προστατευόμενες περιοχές και τη βιολογική ποικιλομορφία της Μεσογείου (1995)¹⁰ και η Σύμβαση για την ερημοποίηση (1994)¹¹. Αυτό το πλέγμα των ρυθμίσεων δημιουργεί ένα σύνθετο κανονιστικό τοπίο με πολλές όψεις και παραμέτρους. Η παρούσα εργασία θα περιοριστεί στην οδηγία για τους οικοτόπους. Από νομική άποψη η εν λόγω οδηγία αποτελεί το σπουδαιότερο θεσμικό εργαλείο για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας στην Ε.Ε., διότι έχει δεσμευτικά αποτελέσματα για τις εθνικές νομοθεσίες των κρατών μελών¹². Απαρτίζεται από δύο βασικά σύνολα κανόνων. Πρώτον, υπάρχει το τμήμα για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών (κυρίως τα άρθρα 3-7) και, δεύτερον, το τμήμα για την προστασία των ειδών (άρθρα 12-16). Ανάμεσα στα πολλά ζητήματα που θέτει η οδηγία για τους οικοτόπους, εκείνο που έχει απασχολήσει περισσότερο τη θεωρία και τη νομολογία είναι οι ρυθμίσεις του άρθρου 6(3). Σ' αυτές θα επικεντρώσουμε το ενδιαφέρον μας.

1. Το άρθρο 6 της οδηγίας: μια γενική θεώρηση

Στόχος της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι «να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση ή η διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών κοινοτι-

1. Conseil de l'Europe, Lignes directrices pour la constitution du réseau écologique paneuropéen, No 107, Strasbourg, ed. du Conseil de l'Europe, 2000, σ. 16.

2. 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.

3. ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 1.

4. ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1.

5. ΕΕ L 143 της 30.4.2004, σ. 56.

6. ΕΕ L 375 της 31.12.1991, σ. 1.

7. Απόφαση του Συμβουλίου 82/72/ΕΟΚ της 3ης Δεκεμβρίου 1981 (ΕΕ L 38 της 10.2.1982, σ. 1) και Απόφαση του Συμβουλίου της 21ης Δεκεμβρίου 1998 (ΕΕ L 358 της 31.12.1998).

8. Απόφαση του Συμβουλίου 84/132/ΕΟΚ της 1ης Μαρτίου 1984 (ΕΕ 1984 L 68).

9. Απόφαση του Συμβουλίου 96/191/ΕΚ της 26ης Φεβρουαρίου 1996 (ΕΕ 1996 L 61).

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

11. Απόφαση του Συμβουλίου 1998/216/ΕΚ της 23ης Ιουλίου 1998 (ΕΕ 1998 L 83.).

12. J. Verschuuren, "Effectiveness of nature protection legislation in the European Union and the US: The Habitats Directive and the Endangered Species Act" in: M. Dieterich, J. van der Traaten (eds), Cultural Landscapes and Land Use: The Nature Conservation-Society Interface, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers, 2004, σ. 41.

κού ενδιαφέροντος σε ικανοποιητικό επίπεδο¹³». Για να επιτευχθεί ο παραπάνω στόχος απαιτείται να δημιουργηθούν ζώνες προστασίας, η επιλογή των οποίων ανήκει στο κάθε κράτος μέλος στη βάση αποκλειστικά οικολογικών κριτηρίων. Η διαδικασία χαρακτηρισμού αυτών των ζωνών προστασίας αποτέλεσε σημείο τριβών μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών. Π.χ., η Ισπανία και η Ελλάδα καταδικάστηκαν πρόσφατα από το ΔΕΚ για το λόγο ότι προέβησαν σε χαρακτηρισμό ζωνών ειδικής προστασίας για την άγρια πτηνοπανίδα που κρίθηκε ανεπαρκής¹⁴.

Η κάλυψη του δικτύου Natura 2000 εκτείνεται σε ένα σημαντικό ποσοστό των εδαφών των κρατών μελών. Στην Ελλάδα το ποσοστό των τόπων κοινοτικής σημασίας¹⁵ ανέρχεται στο 21% της χέρσου και καλύπτει περίπου 3,4 εκ. εκτάρια¹⁶. Επιπλέον οι ρυθμίσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους αφορούν σε ένα τόσο μεγάλο ποσοστό του εδάφους της χώρας¹⁷ είναι προφανές ότι η ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων της θα αποτελέσουν όρο *sine qua non* για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας.

Σύμφωνα με το άρθρο 4(5) της οδηγίας για τους οικοτόπους μόλις οριστεί ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας, ο τόπος που περι-

λαμβάνεται σ' αυτόν υπόκειται στις διατάξεις των §§ 2, 3 και 4 του άρθρου 6. Όπως είναι γνωστό, έχει περαιωθεί ο παραπάνω κατάλογος (Απόφαση 2006/13/EK της Επιτροπής) και εισήλθαμε στην τρίτη φάση, σ' αυτή δηλαδή του καθορισμού από τα κράτη μέλη των ειδικών ζωνών διατήρησης. Κατά συνέπεια είναι εφαρμοστέες οι ως άνω διατάξεις του άρθρου 6.

Οι προβλέψεις του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι αρκετά σύνθετες και καταστρώνονται σε 4 παραγράφους. Το κοινό χαρακτηριστικό των §§ 2, 3 και 4 του άρθρου 6 είναι ότι έχουν ως βάση το ουσιαστικό κριτήριο της μη υποβάθμισης των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών, όπως επίσης και της διατήρησης της ακεραιότητας του τόπου στον οποίο υλοποιείται σχέδιο ή υπάρχουν επιπτώσεις του σχεδίου¹⁸. Ειδικότερα, σύμφωνα με το άρθρο 6(2) της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη πρέπει να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των οικοτόπων¹⁹. Με άλλες λέξεις, το άρθρο 6(2) επιβάλλει γενική υποχρέωση προστασίας²⁰, εφαρμόζεται σε όλα τα σχέδια (νέα ή υπάρχοντα), όχι όμως σωρευτικά με το άρθρο 6(3)²¹. Μπορεί όμως να εφαρμοστεί μετά την αδειοδότηση ενός σχεδίου βάσει του άρθρου 6(3), εάν στη συνέχεια επέλθει υποβάθμιση ή ενοχλήσεις έτσι, ώστε να επιτευχθεί ο σκοπός της διατήρησης και της προστασίας της ποιότητας του

13. Προοίμιο της οδηγίας, αιτιολ. σκ. 6.

14. Υπόθεση C-235/04 Επιτροπή κατά Ισπανίας [2007] Συλλ I-5415. Υπόθεση C-334/04 Επιτροπή κατά Ελλάδος [2007] Συλλ I-9215.

15. Βλ., Απόφαση 2008/335/EK της Επιτροπής της 28ης Μαρτίου 2008 σχετικά με την έγκριση, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή, ΕΕ L 123/76 της 8.5.2008. Η Ελλάδα ανήκει σ' αυτή την περιοχή. Να σημειωθεί ότι η εν λόγω απόφαση της Επιτροπής αντικαθιστά την προηγούμενη Απόφαση 2006/13/EK της Επιτροπής της 19ης Ιουλίου 2006.

16. ΥΠΕΧΩΔΕ, Εθνική στρατηγική για τη βιοποικιλότητα-Κείμενο προς διαβούλευση, Αθήνα, Φεβρουάριος 2009, σ. 19.

17. Θα πρέπει να προστεθούν και οι θαλάσσιοι χώροι που θα οριστούν περαιτέρω ως τόποι κοινοτικής σημασίας. Βλ., σχετ., Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Κατευθυντήριες γραμμές για τη συγκρότηση του δικτύου Natura 2000 στο θαλάσσιο περιβάλλον. Εφαρμογή των οδηγιών για τα ενδιαιτήματα και τα άγρια πτηνά, Βρυξέλλες, Μάιος 2007.

18. C.H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets" in : Pour un droit commun de l'environnement (mélanges en l'honneur de Michel Prieur), Paris, Dalloz, 2007, σ. 958.

19. Υπόθεση C-96/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας [1999] Συλλ I-8531, σκ. 35. Υπόθεση C-117/00 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2002] Συλλ I-5335, σκ. 26.

20. Έχει ιδιαίτερη σημασία η γενική υποχρέωση προστασίας καθόσο από τα ενδιαιτήματα και τα είδη που προστατεύονται από την οδηγία για τους οικοτόπους μέχρι το 50% των ειδών και μέχρι το 80% των τόπων ενδιαιτημάτων ευρωπαϊκού ενδιαφέροντος από πλευράς διατήρησης βρίσκονται σε δυσμενή κατάσταση διατήρησης. Βλ., σχετ., Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενδίαμεση αξιολόγηση της εφαρμογής του προγράμματος δράσης της ΕΚ για τη βιοποικιλότητα, COM (2008) 864 τελικό, Βρυξέλλες, 16.12.2008.

21. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 38.

περιβάλλοντος²².

Ο σκοπός της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι η επίτευξη ενός ικανοποιητικού επιπέδου διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών πανίδας και χλωρίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος²³. Κεντρική έννοια λοιπόν είναι αυτή του «ικανοποιητικού επιπέδου διατήρησης», η οποία ορίζεται στο άρθρο 1 στοιχείο (ε) αναφορικά με τους φυσικούς οικοτόπους και στοιχείο (θ) για τα είδη ως εξής:

..... Η κατάσταση της διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου θεωρείται ικανοποιητική όταν:

- Η περιοχή της φυσικής κατανομής του και οι εκτάσεις που περιέχει μένουν σταθερές ή αυξάνονται και

- Η δομή και οι ειδικές λειτουργίες που απαιτούνται για τη μακροπρόθεσμη συντήρησή του υφίστανται και είναι δυνατόν να συνεχίσουν να υφίστανται κατά το προβλεπτό μέλλον και

- Η κατάσταση της διατήρησης των χαρακτηριστικών ειδών κρίνεται ικανοποιητική κατά την έννοια του στοιχείου θ).

..... Η κατάσταση της διατήρησης ενός είδους θεωρείται ικανοποιητική όταν:

- Τα δεδομένα τα σχετικά με την πορεία των πληθυσμών του οικείου είδους δείχνουν ότι το είδος αυτό εξακολουθεί και μπορεί να εξακολουθεί μακροπρόθεσμα να αποτελεί ένα ζωτικό στοιχείο των φυσικών οικοτόπων στους οποίους ανήκει και

- Η περιοχή της φυσικής κατανομής του είδους αυτού δεν φθίνει ούτε υπάρχει κίνδυνος να μειωθεί κατά το προβλεπτό μέλλον και

- Υπάρχει και θα συνεχίσει πιθανόν να υπάρχει ένας οικότοπος σε επαρκή έκταση ώστε οι πληθυσμοί του να διατηρηθούν μακροπρόθεσμα.

Το περιεχόμενο των παραπάνω διατάξεων δείχνει ότι η οδηγία για τους οικοτόπους έχει μια οικοσυστημική προσέγγιση διότι δίνει έμφαση όχι τόσο στα ατομικά στοιχεία του περιβάλλοντος, όσο στις σχέσεις που δομούνται μεταξύ τους, απομακρυνόμενη έτσι από την παραδοσιακή αντιμε-

τώπιση του περιβάλλοντος²⁴. Η εν λόγω αντίληψη συμβαδίζει με την επιστήμη της οικολογίας, η οποία δεν ξεχωρίζει ούτε απομονώνει τα επί μέρους στοιχεία του περιβάλλοντος²⁵ αλλά αντίθετα τα συνδέει, οι δε σχέσεις μεταξύ τους – λόγω της πολυπλοκότητας – διακρίνονται από απροσδιοριστία και αβεβαιότητα. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο η αρχή της προφύλαξης βρίσκει εν προκειμένω προνομιακό πεδίο εφαρμογής²⁶. Ειδικότερα, στην Οδηγία για τους οικοτόπους, η οποία αποτελεί την κύρια νομική βάση της προστασίας της άγριας ζωής στο χώρο της Ε.Ε.²⁷, προβλέπονται ρυθμίσεις για την προστασία των ειδών, των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών, ώστε να διατηρηθεί η φυσική κληρονομιά της κοινότητας²⁸. Αυτή η τριπλή προστασία δείχνει ότι η εν λόγω οδηγία, ενσωματώνοντας τις πιο σύγχρονες απόψεις της επιστήμης της οικολογίας²⁹, αποτυπώνει μια ολιστική προσέγγιση του τόπου, στην οποία εμπεριέχονται οι σχέσεις των ειδών και των

24. D.E. Fisher, "The principles of a contemporary environmental legal system", *Environmental Law and Management*, Vol. 15(6), 2003, σ. 347.

25. C. De Klemm, G. Martin, M. Prieur, J. Untermaier, "Les qualifications des éléments de l'environnement", in: A. Kiss (dir.), *L'écologie et la loi*, Paris, L'Harmattan, 1989, σ. 65-66. E. Donald Elliot, "Toward Ecological Law and Policy", in: M.R. Chertow, D.C. Esty (eds), *Thinking Ecologically: The Next Generation of Environmental Policy*, New Haven, Yale University Press, 1997, σ. 170-188 (ο οποίος τονίζει το περιβαλλοντικό δίκαιο ως ένα μεγάλο βαθμό παραβιάζει βασικές αρχές της οικολογίας όταν προβαίνει σε επί μέρους ρυθμίσεις χωρίς να δίνει την πρέπουσα σημασία στα οικοσυστήματα ως ολότητα).

26. Αναλυτικότερα, βλ., *infra*.

27. C.W. Backes, J.M. Verschuuren, "The Precautionary Principle in International, European, and Dutch Wildlife Law", *Colorado Journal of International Environmental Law & Policy*, Vol. 9(1), 1998, σ. 60. Τ. Νικολόπουλου, "Η προστασία των φυσικών οικοτόπων στο Κοινοτικό δίκαιο", *Νόμος και Φύση*, No 3, 1997, σ. 521-549.

28. Προοίμιο της οδηγίας, αιτιολ. σκ. 4.

29. N. de Sadeleer, "La directive 92/43/C.E.E. concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la flore et de la faune sauvage: vers la reconnaissance d'un patrimoine naturel de la communauté européenne", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, No 364, 1993, σ. 24.

22. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 37-38.

23. Άρθρο 2 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

οικοτόπων τους³⁰. Οι τελευταίοι είναι "οι χερσαίες περιοχές ή υγρότοποι που διακρίνονται από τα γεωγραφικά, βιοτικά και αβιοτικά χαρακτηριστικά τους, είτε είναι εξ ολοκλήρου φυσικές ή ημιφυσικές"³¹ και συνεπώς πρέπει να προστατεύονται υπό αυτή τη συνολική έποψη.

Η παραπάνω ολιστική-οικοσυστημική προσέγγιση αντανakλάται με σαφήνεια στο άρθρο 6(3) καθώς, σύμφωνα με αυτό, είναι αναγκαία η εκτίμηση των επιπτώσεων για όλα τα σχέδια που είναι δυνατόν να επηρεάζουν ένα τόπο συνολικά, χωρίς αυτά να περιορίζονται εκ των προτέρων με βάση τα χαρακτηριστικά (π.χ., οικοδομικές δραστηριότητες, καλλιέργειες, δασοπονία, αλιεία, κυνήγι κλπ) και τις επιπτώσεις σε επί μέρους στοιχεία του περιβάλλοντος³². Ειδικότερα, στο άρθρο 6(3) της οδηγίας προβλέπεται 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, καθεαυτό 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 εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφραστεί πρώτα η δημόσια γνώμη». Από το περιεχόμενο της διάταξης προκύπτει ότι τα βασικά στοιχεία που τη συνθέτουν είναι: α) τα σχέδια που θα υποβληθούν στο ρυθμιστικό της πεδίο (screening), β) η κατάλληλη εκτίμηση επιπτώσεων και γ) η απόφαση έγκρισης στην περίπτωση μόνο της μη προσβολής της ακεραιότητας του τόπου.

30. E. Naim-Gesbert, *Les dimensions juridiques du droit de l'environnement*, ό.π., σ. 326. H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences" in: N. de Sadeleer (ed.), *Implementing the Precautionary Principle: Approaches from the Nordic Countries, EU and USA*, London, Earthscan, 2007, σ. 274.

31. Άρθρο 1 (β) της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, ό.π.

32. H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences", ό.π., σ. 274-277.

II. Τα στάδια εφαρμογής του άρθρου 6(3)

A. Το στάδιο screening

1. Η σχέση της οδηγίας ΕΠΕ με την οδηγία για τους οικοτόπους

Πριν εισέλθουμε στην ανάλυση των σταδίων θα πρέπει να διευκρινιστεί η έννοια του σχεδίου διότι πάνω σ' αυτή δομείται ολόκληρη η διάταξη. Τόσο η Επιτροπή όσο και το ΔΕΚ δίνουν μια ευρεία ερμηνεία στον όρο σχέδιο, στον οποίο συμπεριλαμβάνονται 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 τόπου³³. Το ΔΕΚ, ειδικότερα, επισημάνει ότι στην οδηγία για τους οικοτόπους δεν δίδεται ορισμός της έννοιας του «σχεδίου» πλην όμως τόνισε ότι πρέπει να είναι τόσο ευρύς όσο στο άρθρο 1(2) της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων³⁴, όπως τροποποιήθηκε με τις Οδηγίες 97/11/ΕΚ³⁵ και 2003/35/ΕΚ³⁶ (στο εξής: Οδηγία ΕΠΕ)³⁷. Συνεπώς, οποιαδήποτε δραστηριότητα διαθέτει στοιχεία από αυτά που αναφέρονται στο άρθρο 1(2) της οδηγίας ΕΠΕ εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους. Έτσι, το ΔΕΚ έκρινε ότι «δραστηριότητα όπως η αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα εμπίπτει στην έννοια του σχεδίου κατά το άρθρο 6 § 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους³⁸».

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

34. ΕΕ L 175 της 5.7.1985, σ. 40-48.

35. ΕΕ L 73 της 14.3.1997, σ. 5-15.

36. ΕΕ L 156 της 25.6.2003, σ. 17-24.

37. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 23-29. Να σημειώσουμε ότι το άρθρο 1 § 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».

38. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 27.

Σε αντίθεση με την οδηγία ΕΠΕ και την οδηγία για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ)³⁹, η οδηγία για τους οικοτόπους δεν απαιθμεί τα σχέδια τα οποία πρέπει να υποβληθούν σε ΜΠΕ. Συγκεκριμένα, όπως ήδη αναφέρθηκε, υποβάλλεται σε εκτίμηση κάθε σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο είναι δυνατόν να έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο είτε καθεαυτό είτε από κοινού με άλλα σχέδια⁴⁰. Η μόνη εξαίρεση αφορά στα άμεσα ή αναγκαία για τη διαχείριση του τόπου σχέδια⁴¹. Με άλλες λέξεις, ενώ η οδηγία ΕΠΕ και η οδηγία ΣΠΕ προβλέπουν ένα οριζόντιο ex ante καθορισμό των σχεδίων και προγραμμάτων τα οποία υπάγονται στις ρυθμίσεις τους, η οδηγία για τους οικοτόπους αναφέρεται ρητά σε κάθε σχέδιο το οποίο ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Για το συγκεκριμένο ζήτημα, κατά πόσο δηλαδή η απαίτηση για σύνταξη εκτίμησης των επιπτώσεων κατά το άρθρο 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να περιορίζεται μόνο στα σχέδια που υποβάλλονται σε εκτίμηση σύμφωνα με την οδηγία ΕΠΕ, το ΔΕΚ έκρινε ότι δεν περιορίζεται μόνο σ' αυτά αλλά περιλαμβάνει όλα όσα "ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στις τοποθεσίες κοινοτικού ενδιαφέροντος"⁴². Είναι λοιπόν αναμφισβήτητο ότι το εύρος του screening στην οδηγία για τους οικοτόπους είναι μεγαλύτερο σε σχέση με το αντίστοιχο της οδηγίας ΕΠΕ και της οδηγίας ΣΠΕ.

Περαιτέρω, η Επιτροπή στις κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα άρθρα 6(3) και 6(4) της οδηγίας για τους οικοτόπους⁴³ διευκρίνισε ότι υ-

πάρχουν τα δύο αρχικά στάδια - screening και η κατάλληλη εκτίμηση επιπτώσεων. Στα παραπάνω δύο στάδια προστίθενται, σύμφωνα με τις απαιτήσεις του άρθρου 6(4), ένα τρίτο στάδιο (η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων) και στη συνέχεια ένα τέταρτο (η εκτίμηση των αντισταθμιστικών μέτρων). Το ΔΕΚ ακολούθησε την παραπάνω κατεύθυνση της Επιτροπής⁴⁴. Συγκεκριμένα, σε ό,τι αφορά στο πρώτο στάδιο (screening) το Δικαστήριο επεσήμανε ότι η διεξαγωγή του είναι προαπαιτούμενο για την εκπόνηση της κατάλληλης εκτίμησης επιπτώσεων. Ειδικότερα, έκρινε ότι για να απαιτηθεί η εκπόνηση της τελευταίας, απαραίτητη προϋπόθεση είναι ότι το σχέδιο είναι ικανό να επηρεάσει κατά τρόπο σημαντικό τον οικείο τόπο⁴⁵. Επί πλέον, σύμφωνα με το Δικαστήριο, η ενεργοποίηση του μηχανισμού του άρθρου 6(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 αποτέλεσμα⁴⁶». Η ως άνω προσέγγιση στηρίζεται στο άρθρο 2(1) της οδηγίας ΕΠΕ, σύμφωνα με το οποίο «τα κράτη μέλη θεσπίζουν τις απαραίτητες διατάξεις ώστε τα σχέδια που, ιδίως, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της θέσης τους, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, να υποβάλλονται σε εκτίμηση αυτών των επιπτώσεων». Η νομολογία αποσαφήνισε ότι ακόμη και μικρής κλίμακας σχέδια ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον εάν διενεργούνται σε τοποθεσία στην οποία οι περιβαλλοντικοί παράγοντες που αναφέρονται στο άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ, όπως η πανίδα, η χλωρίδα, το έδαφος, το νερό ή το κλίμα «είναι ευαίσθητοι στην παραμικρή αλλοίωση⁴⁷». Επίσης, ένα σχέδιο είναι πιθανό να έχει σημαντικές επιπτώσεις όταν, εξ αιτίας της φύσης του, υπάρχει κίνδυνος πρόκλησης ουσιαστικής ή μη αναστρέψιμης αλλαγής στους παραπάνω περι-

39. Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων/ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, ΕΕ L 197/30 της 21.7.2001.

40. Άρθρο 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους.

41. Ibid. Βλ., επίσης, H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences", ό.π., σ. 274. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 32-33. J.-M. Fevrier, "La gestion des sites Natura 2000", AJDA, 2004, σ. 1394 επ.

42. Υπόθεση C-143/02 Επιτροπή κατά Ιταλίας [2003] Συλλ I-2877, σκ. 14.

43. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats'

Directive 92/43/EEC, ό.π.

44. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405. Έκτοτε, παγίως η νομολογία ακολουθεί τις σκέψεις της εν λόγω απόφασης.

45. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 40.

46. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 41.

47. Υπόθεση C-392/96 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [1999] Συλλ I-9901, σκ. 66.

βαλλοντικούς παράγοντες «ανεξαρτήτως του μεγέθους του»⁴⁸.

2. Η αρχή της προφύλαξης

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι η ερμηνεία του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους από το Δικαστήριο – σε ό,τι αφορά στο στάδιο screening – βασίζεται στην αρχή της προφύλαξης⁴⁹. Η εν λόγω αρχή στη Διακήρυξη του Ρίο (1992)⁵⁰ ορίζεται ως εξής: «Αποσκοπώντας στην προστασία του περιβάλλοντος, η προφυλακτική προσέγγιση θα εφαρμοστεί ευρέως από τα Κράτη ανάλογα με τις δυνατότητές τους. Όταν υπάρχουν απειλές σοβαρής ή ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν θα χρησιμοποιηθεί σαν λόγος για την αναβολή λήψης αποδοτικών μέτρων που προλαμβάνουν την περιβαλλοντική υποβάθμιση⁵¹». Στο κοινοτικό δίκαιο δεν υφίσταται ορισμός είτε θετικός είτε αρνητικός⁵², πλην όμως η εν λόγω αρχή συνδέεται άμεσα με την υποχρέωση λήψης μέτρων, τόσο από τα όργανα της Κοινότητας όσο και από τα κράτη μέλη, όπως προκύπτει από την Ανακοίνωση της Επιτροπής⁵³, από τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁵⁴ και από την Κοινοτική νομολο-

για⁵⁵. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης είναι να οριστεί το κατώφλι, πέρα από το οποίο μία δραστηριότητα, ένα προϊόν ή μία ουσία θεωρείται ότι ενδεχομένως έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία του ανθρώπου ή στο περιβάλλον⁵⁶. Η κοινά αποδεκτή άποψη είναι ότι πρέπει να υπάρχει μια αξιόπιστη επιστημονική πληροφορία, έστω και μειωμένη, στην επιστημονική κοινότητα, με βάση την οποία να εικάζεται η ύπαρξη κινδύνου. Με άλλες λέξεις, να υπάρχει εύλογος κίνδυνος έστω και μη δυνάμενος να ποσοτικοποιηθεί και όχι μια καθαρά διανοητική κατασκευή⁵⁷.

Σχετικά λοιπόν με το ρόλο της αρχής της προφύλαξης στην ερμηνεία του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους, το ΔΕΚ έκρινε ότι «υπό το φως, ιδιαίτερα, της αρχής της προφύλαξης με βάση την οποία πρέπει να ερμηνευτεί η οδηγία για τους οικοτόπους ένας τέτοιος κίνδυνος υπάρχει εάν δεν αποκλειστεί στη βάση αντικειμενικής πληροφόρησης ότι ένα έργο ή μια

48. Υπόθεση C-392/96 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [1999] Συλλ I-9901, σκ. 67.

49. Πρόκειται για τη σημαντικότερη αρχή του δικαίου του περιβάλλοντος για την οποία υπάρχει πλούσια βιβλιογραφία και νομολογία. Βλ., αντί πολλών, Γ. Μπάλια, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005.

50. Rio Declaration on Environment and Development, 13 June 1992, UN. Doc. A / Conf. 151/ 5/ Rev.1, 31 ILM (1992), σ. 876.

51. Ibid., Αρχή 15.

52. Άρθρο 174 § 2 ΣυνθΕΚ: «Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει"».

53. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, COM (2000) 1 τελικό, Βρυξέλλες, 2.2.2000, § 5.2.

54. Δήλωση για τις κατευθυντήριες αρχές της αειφό-

ρου ανάπτυξης, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα της Προεδρίας DOC 10255/05, Βρυξέλλες, 16-17 Ιουνίου 2005. («Να υιοθετείται η προσέγγιση που διέπεται από την αρχή της προφύλαξης σε περίπτωση αντικειμενικής επιστημονικής αβεβαιότητας, ώστε να αποφεύγεται κάθε ενδεχόμενη ζημιά για την υγεία του ανθρώπου ή του περιβάλλοντος, και να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα»).

55. Βλ., ενδεικτικά: Υπόθεση T-74/00, 76/00 κλπ Artgodam κατά Επιτροπής [2002] Συλλ. II-4945, σκ. 184: «Συνεπώς η αρχή της προφύλαξης μπορεί να οριστεί ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές τη λήψη κατάλληλων μέτρων [...]». Ομοίως, Υπόθεση T-13/99 Pfizer Animal κατά Συμβουλίου [2002] Συλλ II-3305, σκ. 456. και υπόθεση T-70/99 Alpharma κατά Συμβουλίου [2002] Συλλ II-3495, σκ. 356.

56. J. S. Applegate, "The Prometheus Principle: Using the Precautionary Principle to Harmonize the Regulation of Genetically Modified Organisms", Indiana Journal of Global Legal Studies, Vol. 9, 2001, σ. 249.

57. Ibid., σ. 250. Βλ., επίσης, C. Noiville, "Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire", Journal du droit international, Vol. 127(2), 2000, σ. 276. V. R. Walker, "Keeping the WTO from Becoming the "World Trans-science Organization: Scientific Uncertainty Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute", Cornell International Law Journal, Vol. 31(2), 1998, σ. 305.

δραστηριότητα θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο είτε ατομικά είτε σε συνδυασμό με άλλα έργα ή δραστηριότητες⁵⁸. Επομένως, εφαρμοζόμενης της αρχής της προφύλαξης, η αβεβαιότητα ή η αμφιβολία σχετικά με τις σημαντικές επιπτώσεις μας οδηγούν αναγκαστικά στο δεύτερο στάδιο της κατάλληλης εκτίμησης.

Ένα άλλο ζήτημα – πάντοτε στο στάδιο screening – είναι αυτό των κριτηρίων βάσει των οποίων ένα σχέδιο μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις είτε ατομικά είτε σε συνδυασμό με άλλα σχέδια. Το ΔΕΚ, κατ' αρχάς, έκρινε ότι, όπως καθίσταται σαφές από την πρώτη περίοδο του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους σε συνδυασμό με τη 10η αιτιολογική σκέψη του Προοιμίου⁵⁹, «ο σημαντικός χαρακτήρας της επιπτώσεως επί ενός τόπου σχεδίου μη άμεσα συνδεδεμένου ή αναγκαίου για τη διαχείριση αυτού του τόπου συνδυάζεται με το σκοπό διατήρησης αυτού του τόπου⁶⁰». Έχοντας ως βάση της προβληματικής την παραπάνω επισήμανση το Δικαστήριο συμπέρανε ότι εάν υπάρχουν επιπτώσεις ενός σχεδίου επί ενός τόπου, οι οποίες όμως δεν θέτουν σε κίνδυνο τους σκοπούς της διατήρησης αυτού του τόπου δεν είναι σημαντικές επιπτώσεις. Αντίθετα, οι επιπτώσεις ενός σχεδίου που θέτουν σε κίνδυνο τους σκοπούς της διατήρησης αυτού του τόπου πρέπει να θεωρείται ότι μπορεί να επηρεάσουν τον τόπο αυτό κατά τρόπο σημαντικό. Σε κάθε περίπτωση, ο σημαντικός χαρακτήρας των επιπτώσεων πρέπει να προσδιορίζεται, μεταξύ των άλλων, υπό το πρίσμα των χαρακτηριστικών και των ειδικών περιβαλλοντικών προϋποθέσεων του τόπου τον οποίο αφορά το σχέδιο⁶¹.

Η παραπάνω εκτίμηση του Δικαστηρίου ότι εάν υπάρχουν επιπτώσεις ενός σχεδίου επί ενός τόπου, οι οποίες όμως δεν θέτουν σε κίνδυνο τους σκοπούς της διατήρησης αυτού του τόπου δεν είναι σημαντικές επιπτώσεις, είναι προβληματική

διότι είναι ανέφικτο ή σχεδόν αδύνατο να διαχωρίσουμε τις σημαντικές επιπτώσεις επί ενός τόπου από εκείνες που δεν θέτουν σε κίνδυνο το σκοπό διατήρησης του τόπου. Πράγματι, είναι δεδομένο ότι οι ειδικές ζώνες διατήρησης (οδηγία για τους οικοτόπους) και οι ειδικές ζώνες προστασίας (οδηγία για την άγρια πτηνοπανίδα) καθορίζονται σε συνάρτηση με τα ενδιαιτήματα και τα είδη που χρήζουν αυστηρής προστασίας⁶². Έτσι, ο διαχωρισμός μεταξύ των προβλέψιμων επιπτώσεων στις ειδικές ζώνες διατήρησης ή στις ειδικές ζώνες προστασίας και των επιπτώσεων στους σκοπούς διατήρησης αυτών των ζωνών είναι μια τεχνητή διάκριση που μπορεί να οδηγήσει σε αποτελέσματα που δεν συμβιβάζονται με τους σκοπούς της οδηγίας για τους οικοτόπους. Τούτο διότι οι σκοποί διατήρησης ενός οικοτόπου περιλαμβάνουν, αναμφίβολα, την εν γένει προστασία του⁶³. Σε κάθε περίπτωση, επειδή το Δικαστήριο προέβη σε μια αυστηρή ερμηνεία της οδηγίας, και λαμβανόμενου υπόψη του σημαντικού ρόλου που επιφυλάσσεται στην αρχή της προφύλαξης, η εκτίμηση για τις επιπτώσεις ενός σχεδίου επί ενός τόπου, οι οποίες δεν θέτουν σε κίνδυνο τους σκοπούς της διατήρησης αυτού του τόπου και κατά συνέπεια δεν είναι σημαντικές επιπτώσεις, πρέπει να είναι πολύ περιοριστική δηλαδή να περιλαμβάνει μόνο τις πολύ μικρές επιπτώσεις⁶⁴.

Μια άλλη διάσταση του σταδίου screening όπως ρητά αναφέρεται στο άρθρο 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι η υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι επιπτώσεις του υπό κρίση σχεδίου σωρευτικά με εκείνες άλλων σχεδίων. Στην οδηγία δεν αναφέρονται ποια είναι αυτά τα «άλλα σχέδια» που πρέπει να ληφθούν υπόψη. Η έννοια των σωρευτικών επιπτώσεων αποκτά περιεχόμενο κυρίως στις περιπτώσεις όπου ελάσσονες επιπτώσεις από μόνες τους είναι αδιάφορες αλλά από κοινού επιφέρουν σημαντικές αρνητι-

58. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 44.

59. «ότι κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα που ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τους στόχους διατήρησης ενός τόπου που έχει χαρακτηριστεί ή θα χαρακτηριστεί στο μέλλον πρέπει να υπόκειται στην κατάλληλη εκτίμηση».

60. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 46.

61. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 47-48.

62. Υπόθεση C-371/98 The Queen v Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions, ex parte: First Corporate Shipping Ltd [2000] Συλλ I-9235, σκ. 25.

63. A. Garcia Ureta, "Habitats Directive and Environmental Assessment of Plans and Projects", JEEPL, 2/2007, σ. 88.

64. H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences", ό.π., σ. 275-276.

κές επιπτώσεις. Είναι γνωστό, π.χ., ότι μικρές βλάβες όταν βιοσυσσωρεύονται μπορεί να οδηγήσουν σε εξαιρετικά αρνητικά αποτελέσματα, όπως συμβαίνει με τις ενδοκρινικές διαταραχές. Γι' αυτό το λόγο, άλλωστε, στα κείμενα των Διασκέψεων για τη Βόρεια Θάλασσα λαμβάνονται υπόψη οι κίνδυνοι μικρών βλαβών των οποίων όμως η βιοσυσσώρευση δημιουργεί σοβαρά προβλήματα στο περιβάλλον και στον άνθρωπο⁶⁵. Επί πλέον, επιβάλλεται να δοθεί ιδιαίτερη προσοχή στη συνέργεια της δράσης δύο ή περισσότερων επικίνδυνων ουσιών, η οποία δεν είναι πάντοτε ανιχνεύσιμη. Μία μελέτη έδειξε ότι ο συνδυασμός δύο ή τριών ζιζανιοκτόνων μπορεί να είναι μέχρι 1600 φορές πιο ισχυρός, άρα πολύ πιο επικίνδυνος, από το καθένα ζιζανιοκτόνο ξεχωριστά⁶⁶. Εν όψει των παραπάνω, αν ένα νέο σχέδιο το οποίο καθευατό έχει ασήμαντες επιπτώσεις συγκρινόμενο με άλλα, προστιθέμενο όμως σ' αυτά θα οδηγήσει στο να υπάρξουν σημαντικές επιπτώσεις, δεν μπορεί να αδειοδοτηθεί⁶⁷. Τέλος, στο ερώτημα αν στην έννοια των άλλων σχεδίων περιλαμβάνονται μόνο τα υπάρχοντα ή και τα μελλοντικά, η Επιτροπή θεωρεί ότι περιλαμβάνονται εκτός από τα υπάρχοντα, εκείνα τα οποία έχουν ήδη προγραμματιστεί αλλά δεν έχουν πραγματοποιηθεί⁶⁸.

Όπως κατέστη αντιληπτό από τα παραπάνω, το στάδιο screening είναι πολύ σημαντικό και σε πολλές περιπτώσεις καθοριστικό για την εφαρμογή των διατάξεων της § 3 του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο είναι υποχρεωτικό να υπάρξει ένας μηχανισμός ελέγχου από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές των κρατών μελών, όλων των σχεδίων που υπά-

γονται στο κανονιστικό πεδίο του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους⁶⁹. Αυτή η υποχρέωση προκύπτει από την ίδια την οδηγία καθώς στη δεύτερη περίοδο της § 3 του άρθρου 6 γίνεται λόγος για «αρμόδιες εθνικές αρχές» οι οποίες μπορούν «να συμφωνούν» για τα σχέδια ή να τα απορρίπτουν, επιβεβαιώθηκε δε από το ΔΕΚ το οποίο υπογράμμισε ότι η διαδικασία του άρθρου 6(3) απαιτεί να υπάρχει προηγούμενος έλεγχος για σχέδια δυνάμενα να προκαλέσουν κινδύνους για το περιβάλλον⁷⁰.

Η θέσπιση ενός τέτοιου μηχανισμού ελέγχου αποκτά κεφαλαιώδη σημασία εν όψει του γεγονότος ότι πολύ μικρής κλίμακας σχέδια (κατασκευαστικά ή γεωργικές, δασικές κλπ δραστηριότητες) για τα οποία δεν απαιτείται άδεια ή εξαιρούνται από την αδειοδότηση ή την έγκριση, μπορούν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις σε τόπους Natura 2000⁷¹. Σε ό,τι αφορά στη θεσμική μορφή ενός τέτοιου μηχανισμού, στην οδηγία δεν προσδιορίζεται καθόλου και ανήκει στα κράτη μέλη να το πράξουν⁷². Ωστόσο, πρέπει να κινηθεί υποχρεωτικά μέσα στα όρια που διαγράφονται από την κοινοτική νομολογία κυρίως σε ό,τι αφορά στην ανάγκη καθέρωσης ενός συστήματος ρητής αδειοδότησης ή έγκρισης⁷³. Αυτό σημαίνει ότι θα πρέπει να υπάρχει ρητή έγκριση του σχεδίου στην περίπτωση της εκτίμησης – κατά τον έλεγχο – ότι το σχέδιο αυτό δεν είναι ικανό να επηρεάσει κατά τρόπο σημαντικό τον οικείο τόπο⁷⁴. Αυτό, όπως είναι φυσικό, δεν θα συμβαίνει παρά μόνο σε περιπτώσεις πολύ μικρής κλίμακας έργων.

65. Βλ., Ministerial Declaration of the Fifth International Conference on the Protection of the North Sea, Bergen, 20-21 March 2002. Το κείμενο είναι διαθέσιμο στο <http://odin.dep.no/archive/mdvedlegg/01/11/Engel069.pdf>

66. S.F. Arnold et al., "Synergistic Activation of Estrogen Receptor with Combinations of Environmental Chemicals", Science, Vol. 272, 1996, σ. 1489.

67. Για τη σωρευτική δράση στα πλαίσια της οδηγίας για τους οικοτόπους, βλ., N. de Sadeleer, "Habitats conservation in EC law", Yearbook of European Environmental Law, Vol. 5, 2005, σ. 244 επ.

68. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 35.

69. C. H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 960.

70. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 38.

71. Υπόθεση C-392/96 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [1999] I-9901, σκ. 66.

72. Προτάσεις της Γενικής Εισαγγελέως Julian Kokott στην υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 35: «Επειδή η οδηγία περί οικοτόπων δεν καθορίζει ποιές δραστηριότητες και υπό ποια μορφή εγκρίνονται, αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν αντίστοιχες διατάξεις».

73. Βλ., ενδεικτικά, Υπόθεση C-360/87 Επιτροπή κατά Ιταλίας [1991] I-791, σκ. 30.

74. Βλ., Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 40.

Β. Η κατάλληλη εκτίμηση

1. Ο τύπος της εκτίμησης των επιπτώσεων

Η οδηγία για τους οικοτόπους δεν προσδιορίζει τον τύπο της εκτίμησης των επιπτώσεων ούτε τον συνδέει με τις ρυθμίσεις της οδηγίας ΕΠΕ. Το ΔΕΚ, από την πλευρά του, αναφέρθηκε μόνο στην υποχρέωση εκτίμησης πριν από την έγκριση του σχεδίου, χωρίς να υπεισέλθει σε άλλες παραμέτρους⁷⁵. Επομένως η εκτίμηση του άρθρου 6(3) δεν είναι υποχρεωτικό να έχει τον τύπο και το περιεχόμενο της οδηγίας ΕΠΕ ή της οδηγίας ΣΠΕ, αλλά μπορεί να έχει τον τύπο επιστημονικής μελέτης ή πλήρως αιτιολογημένης γνώμης⁷⁶. Περαιτέρω, φαίνεται ότι η οδηγία για τους οικοτόπους δεν υποχρεώνει το διενεργούντα το σχέδιο να εκπονήσει την κατάλληλη μελέτη αλλά ότι ανήκει στην αρμόδια αρχή να το πράξει⁷⁷. Ωστόσο, μια τέτοια προσέγγιση δεν συνάδει με το όλο πνεύμα της διάταξης διότι, όπως επεσήμανε και η Επιτροπή, το κριτήριο για την εκπόνηση εκτίμησης επιπτώσεων σύμφωνα με το άρθρο 6(3) είναι σχεδόν το ίδιο με αυτό της οδηγίας ΕΠΕ, δηλαδή η πιθανότητα σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον⁷⁸. Επομένως, εφόσον στην οδηγία ΕΠΕ ο ενεργών τη δραστηριότητα υποχρεούται να εκπονήσει Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), δεν μπορεί παρά να συμβαίνει το ίδιο – σύμφωνα με την παραπάνω συγκριτική αξιολόγηση – και για την εκτίμηση του άρθρου 6(3). Άλλωστε, στη συ-

ντριπτική πλειοψηφία των περιπτώσεων τα σχέδια που υπάγονται στο άρθρο 6(3) υπάγονται ταυτόχρονα στην οδηγία ΕΠΕ ή στην οδηγία ΣΠΕ, οπότε δεν τίθεται ζήτημα ούτε για τον τύπο της εκτίμησης ούτε για το ποιος θα αναλάβει την εκπόνησή της. Απλώς, η εκτίμηση των επιπτώσεων του άρθρου 6(3) που έχει τον τύπο εκτίμησης της οδηγίας ΕΠΕ (η γνωστή ΜΠΕ) θα πρέπει «να παρέχει εξασφάλιση πλήρους καταγραφής και διαφάνειας»⁷⁹. Σε όσες δε περιπτώσεις ένα σχέδιο δεν υπάγεται στην οδηγία ΕΠΕ ή στην οδηγία ΣΠΕ αλλά υπάγεται μόνο στην οδηγία για τους οικοτόπους, μπορεί η εκτίμηση των επιπτώσεων – όπως ειπώθηκε παραπάνω – να έχει διαφορετικό τύπο. Πάντως, θα πρέπει να τονιστεί ότι σε πολλά κράτη μέλη η εκτίμηση των επιπτώσεων του άρθρου 6(3) δεν συνδέεται με τη διαδικασία ΕΠΕ. Στο βαθμό όμως που η ως άνω εκτίμηση αφορά σχέδιο που υπάγεται στην οδηγία ΕΠΕ, τότε η εκτίμηση των επιπτώσεων σε περιοχή Natura 2000 συμπεριλαμβάνεται στη ΜΠΕ⁸⁰. Τέλος, μια ουσιώδης διαφορά μεταξύ των δύο τύπων εκτίμησης, όπως προκύπτει από τη γραμματική τους διατύπωση, φαίνεται να εντοπίζεται στο ζήτημα της συμμετοχής: η οδηγία για τους οικοτόπους δεν αναφέρει αν και πότε πρέπει να αναζητηθεί η γνώμη του κοινού, ενώ η διατύπωση γνώμης και η συμμετοχή του κοινού αποτελούν σημαντική διάσταση της οδηγίας ΕΠΕ. Αυτό σημαίνει ότι η συμμετοχή είναι αναγκαία μόνο στις περιπτώσεις όπου η εκτίμηση των επιπτώσεων του άρθρου 6(3) λαμβάνει τον τύπο της εκτίμησης των επιπτώσεων της οδηγίας ΕΠΕ. Ωστόσο, όπως επισημαίνει και η Επιτροπή⁸¹, το άρθρο 6(3) πρέπει να ερμηνευτεί – σε ό,τι αφορά στη συμμετοχή του κοινού – υπό το φως της Σύμβασης Aarhus η οποία δίδει ιδιαίτερη έμφαση στη συμμετοχή του κοινού κατά τη λήψη

75. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 53.

76. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 36-37.

77. Ένα τέτοιο συμπέρασμα μπορεί να εξαχθεί από τη διατύπωση που χρησιμοποιεί το ΔΕΚ. Βλ., Υπόθεση C-441/03 Επιτροπή κατά Ολλανδίας [2005] Συλλ I-3043, σκ. 23, 28.

78. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 37. Η οδηγία ΕΠΕ προβλέπει ότι ένα από τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα κράτη μέλη για να καθορίσουν αν ένα σχέδιο είναι σε θέση να έχει σημαντικές επιπτώσεις, είναι αυτό της τοποθεσίας του σχεδίου σε σχέση με περιβαλλοντικά ευαίσθητες ζώνες όπως οι ειδικές ζώνες διατήρησης ή ειδικές ζώνες προστασίας (βλ., παράρτημα ΙΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ).

79. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 35.

80. Αυτό συμβαίνει, π.χ., στη Γαλλία (L414-4 I du Code de l'Environnement, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 13 του Loi No 2008-757 du 1er Aout 2008 σε συνδυασμό με το R214-32 du Code de l'Environnement) και στη Μ. Βρετανία (Reg 48 Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994).

81. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 38.

απόφασης σε περιβαλλοντικά εν γένει ζητήματα⁸².

2. Το περιεχόμενο της εκτίμησης των επιπτώσεων

Παρά τις ομοιότητες που υπάρχουν μεταξύ της εκτίμησης των επιπτώσεων του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους και της εκτίμησης των επιπτώσεων της οδηγίας ΕΠΕ, το περιεχόμενο της πρώτης είναι πιο περιορισμένο σε σχέση με εκείνο της δεύτερης διότι προσανατολίζεται μόνο στις επιπτώσεις του σχεδίου στους στόχους διατήρησης του τόπου σε συνάρτηση αποκλειστικά με τους οικοτόπους και τα είδη κοινοτικής σημασίας. Ωστόσο, όπως το υπογραμμίζει και η ίδια η Επιτροπή, οι επιπτώσεις του σχεδίου στους παραπάνω σκοπούς μπορεί να εκτιμηθούν ορθά μόνο σε αναφορά με άλλα περιβαλλοντικά κριτήρια (έδαφος, νερό, τοπίο κλπ) όπως αυτά ορίζονται στην οδηγία ΕΠΕ⁸³. Η κεντρική ιδέα του περιεχομένου της εκτίμησης του άρθρου 6(3) είναι «οι στόχοι διατήρησης του τόπου», καθώς αυτό που καθιστά συμβατό ή όχι ένα σχέδιο για τη διατήρηση του τόπου είναι αν υπονομεύει ή όχι τους παραπάνω στόχους. Όπως τόνισε το Δικαστήριο η κατάλληλη 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 προτεραιότητας⁸⁴». 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 καθεαυτές ή σε συνδυασμό με άλλα σχέδια, να επηρεάσουν αυτούς

τους σκοπούς⁸⁵».

Σε ό,τι δε αφορά ειδικότερα στους στόχους διατήρησης, χωρίς να τους καθορίζει ρητά, το Δικαστήριο τόνισε «οι σκοποί αυτοί, όπως προκύπτει από τα άρθρα 3 και 4 της οδηγίας περί οικοτόπων και, ειδικότερα από την § 4 του τελευταίου άρθρου, καθορίζονται δυνάμει, ιδίως, της σημασίας των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, υπό συνθήκες ευνοϊκές για τη διατήρησή του, ενός τύπου φυσικού οικοτόπου από τους απεικονιζόμενους στο παράρτημα Ι της εν λόγω οδηγίας ή ενός είδους από τα απεικονιζόμενα στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας και της συνοχής Natura 2000, καθώς και της υποβαθμίσεως ή της καταστροφής που τους απειλούν⁸⁶». Η νομική έννοια λοιπόν των στόχων διατήρησης του τόπου είναι σχετικά ασαφής, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι στερείται κανονιστικού περιεχομένου καθόσον οι εν λόγω στόχοι είναι το σημείο αναφοράς για να προσδιοριστεί εάν υπάρχει προσβολή της ακεραιότητας του τόπου⁸⁷.

Περαιτέρω, για να ανταποκρίνεται μια εκτίμηση των επιπτώσεων στις απαιτήσεις της οδηγίας χρειάζεται μια αρθρωμένη μεθοδολογία. Τέτοια, σύμφωνα με την Επιτροπή, είναι η μεθοδολογία που ακολουθείται στην οδηγία ΕΠΕ, η οποία προβλέπει ότι η εκτίμηση πρέπει να περιλαμβάνει πληροφόρηση για διάφορα ζητήματα (π.χ., περιγραφή του σχεδίου και των τομέων του περιβάλλοντος που θα επηρεαστούν και περιγραφή των σημαντικών επιπτώσεων του σχεδίου στο περιβάλλον)⁸⁸. Στην περίπτωση κατά την οποία ένα σχέδιο υπάγεται σωρευτικά στο ρυθμιστικό πεδίο της οδηγίας ΕΠΕ ή της οδηγίας ΣΠΕ και σε εκείνο της οδηγίας για τους οικοτόπους, τότε οι εκτιμήσεις του άρθρου 6(3) της τελευταίας πρέπει να είναι διακριτές στη ΜΠΕ, ακόμη δε και σε ξεχωριστή μορφή⁸⁹. Όπως, άλλωστε, υπογράμμισε και το

82. UN ECE Convention on Access to Information, Public Participation in Decision Making and Access to Justice in Environmental Matters. Διαθέσιμο στο: <http://www.unece.org/env/pp/documents/cep43e.pdf> Τέθηκε σε ισχύ στις 30 Οκτωβρίου 2001. Η Ελλάδα την κύρωσε με το ν. 3422/2005.

83. Άρθρο 3 οδηγίας ΕΠΕ. Βλ., επίσης, European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 37-38.

84. Υπόθεση C-441/03 Επιτροπή κατά Ολλανδίας [2005] Συλλ I-3043, σκ. 22.

85. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 54.

86. Ibid.

87. C.H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 965.

88. European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 36.

89. European Commission, Assessment of Plants and Projects Significantly Affecting Natura 2000

Δικαστήριο, εν όψει των διαφοροποιήσεων μεταξύ της οδηγίας ΕΠΕ και της οδηγίας για τους οικοτόπους το περιεχόμενο της εκτίμησης των επιπτώσεων του άρθρου 6(3) πρέπει να είναι διαφορετικό από εκείνο της εκτίμησης των επιπτώσεων κατά τη διαδικασία ΕΠΕ⁹⁰. Μάλιστα δε η Επιτροπή αναφέρεται αναλυτικά στα στοιχεία που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στην εκτίμηση των επιπτώσεων. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνονται η υποχρέωση να ταυτοποιούνται όλες οι πιθανές επιπτώσεις (και οι σωρευτικές), να χρησιμοποιούνται οι βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές και μέθοδοι, να αναλύονται τα πιο αποδοτικά μέτρα ώστε να αποφεύγονται, να μειώνονται ή να απαλείφονται οι αρνητικές επιπτώσεις και να χρησιμοποιούνται οι καλύτεροι δυνατοί δείκτες για να εξασφαλίζεται η ακεραιότητα του δικτύου Natura 2000⁹¹.

III. Η μη προσβολή της ακεραιότητας του τόπου ως υποχρέωση αποτελέσματος

A. Η έννοια της ακεραιότητας του τόπου

Η βασική ρύθμιση του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι η γενική απαγόρευση σχεδίων, εκτός αν οι αρμόδιες εθνικές αρχές βεβαιωθούν ότι δεν θα υπάρξει αρνητική επίπτωση στην ακεραιότητα του τόπου. Ωστόσο, η οδηγία δεν καθορίζει τι σημαίνει «ακεραιότητα του τόπου». Σύμφωνα με την Επιτροπή ο όρος σημαίνει τη συνοχή της οικολογικής δομής και λειτουργίας του τόπου – σε όλο του το εύρος – που του επιτρέπει να υποστηρίζει τους οικοτόπους και τους πληθυσμούς των ειδών για τους οποίους ταξινομήθηκε ως τόπος κοινοτικής σημασίας. Κατέστησε δε σαφές ότι η κρίση κατά πόσο ένας τόπος επηρεάζεται αρνητικά πρέπει να εστιαστεί και να περιοριστεί στους στόχους διατήρησης του τόπου⁹².

Περαιτέρω, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ένας τόπος θεωρείται ότι έχει υψηλό βαθμό ακεραιότητας όταν υφίσταται η εγγενής δυνατότητα πραγματοποίησης των στόχων διατήρησης του τόπου, όταν η ικανότητα αυτοδιόρθωσης και αυτοανανέωσης υπό δυναμικές συνθήκες παραμένει και όταν η ανάγκη για εξωτερική υποστήριξη διαχείρισης είναι ελάχιστη⁹³.

Με βάση τις παραπάνω επισημάνσεις της Επιτροπής η προσβολή της ακεραιότητας ενός τόπου αξιολογείται σε συνάρτηση με την αρχική διατήρηση, με την αντίστασή του σε διαταράξεις και με την ικανότητά του να επανέλθει από μόνος του σε μια ευνοϊκή κατάσταση. Ο αναστρέψιμος ή μη χαρακτήρας της προσβολής προσδιορίζει αν και κατά πόσο αυτή είναι σημαντική⁹⁴. Την εν λόγω προσέγγιση θεώρησε πολύ περιοριστική η Γενική Εισαγγελέας Julian Kokott, η οποία τόνισε ότι «εάν γίνει δεκτό ότι υφίστανται επιπτώσεις λόγω σχεδίων, διότι τα σχέδια δυσχεραίνουν την επίτευξη των στόχων αυτών, χωρίς όμως να τους καθιστούν αδύνατους ή απίθανους, τότε τα υφιστάμενα είδη και οι οικοτόποι στο Natura 2000 υποχωρούν εξ αιτίας των σχεδίων⁹⁵».

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να υπογραμμίσουμε ότι η επιστημονική έννοια της ακεραιότητας του τόπου ή της βιολογικής ακεραιότητας είναι εξαιρετικά πολύπλοκη και ευρύτερη από εκείνη της βιοποικιλότητας. Ενώ δηλαδή η τελευταία είναι μια συλλογική ιδιότητα των στοιχείων του συστήματος, η ακεραιότητα είναι μια συνθετική ιδιότητα του συστήματος. Αντίθετα προς την βιοποικιλότητα, η οποία εκφράζεται με αριθμητικούς όρους (κυρίως για τα είδη και τα οικοσυστήματα), η ακεραιότητα αναφέρεται σε συνθήκες που επηρεάζονται λίγο ή καθόλου από τον άνθρωπο. Ο βιόκοσμος με υψηλή ακεραιότητα αντανakλά φυσικές εξελικτικές και βιογεωγραφικές διαδικασίες⁹⁶.

sites: Methodological Guidance on the Provisions of Article 6(3) and (4) of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Luxembourg, European Communities, 2001, σ. 12.

90. Υπόθεση C-418/04 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2007] Συλλ I-10947, σκ. 231.

91. European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats directive' 92/43/EEC, Luxembourg, European Communities, 2007, σ. 5-6.

92. European Commission, Managing Natura

2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 39.

93. Ibid.

94. C.H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 973.

95. Προτάσεις στην υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 84.

96. R.L. Fischman, "The Meanings of Biological Integrity, Diversity, and Environmental Health", Natu-

Η πολυπλοκότητα της έννοιας της ακεραιότητας λοιπόν μπορεί να οδηγήσει σε ατέρμονη αναζήτηση των στοιχείων που τη συνθέτουν. Γι' αυτόν ακριβώς το λόγο θα πρέπει να ερμηνευτεί σε αναφορά με την άλλη βασική κατηγορία της οδηγίας, τους «στόχους διατήρησης του τόπου». Τόσο η Επιτροπή⁹⁷ όσο και το ΔΕΚ ακολουθούν αυτή την ερμηνεία⁹⁸. Έτσι, υπάρχει προσβολή της ακεραιότητας του τόπου εάν υπάρχει προσβολή των στόχων διατήρησης του τόπου οι οποίοι – στόχοι – αποτελούν το σημείο αναφοράς για να προσδιοριστεί αν ένα σχέδιο είναι συμβατό ή όχι με τη διατήρηση του τόπου⁹⁹. Ωστόσο, τα οικοσυστήματα είναι ιδιαιτέρως πολύπλοκα και δυναμικά και κατά συνέπεια δεν είναι δυνατόν να μελετηθούν και να αξιολογηθούν πλήρως με αποτέλεσμα να μην είναι πλήρως εφικτή η διαχείρισή τους¹⁰⁰. Η επιστήμη της οικολογίας λοιπόν δεν είναι σε θέση να παράσχει οριστικές απαντήσεις για την προσβολή της ακεραιότητας ενός τόπου και περιορίζεται σε μια “ευρετική” λειτουργία¹⁰¹.

Εν όψει λοιπόν των παραπάνω δεδομένων, η προσβολή της ακεραιότητας του τόπου δεν μπορεί να προκύπτει από οριστικές αποδείξεις, αλλά από ενδείξεις οι οποίες προέρχονται από έγκυρες επιστημονικές απόψεις έστω και μειοψηφούσες στην επιστημονική κοινότητα¹⁰².

ral Resources Journal, Vol. 44, 2004, σ. 11.

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

98. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 54, 61.

99. C. H. Born, “Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets”, ό.π., σ. 972.

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

101. K. S. Shrader - Frechette, E. D. McCoy, Method in Ecology, ό.π., σ. 102.

102. Βλ., αντι πολλών, K. Carden, “Bridging the Divide: The Role of Science in Species Conservation Law”, Harvard Environmental Law Review, Vol. 30, 2006, σ. 190 επ.

Β. Υποχρέωση μη προσβολής

Όπως ήδη έχει αναφερθεί, το άρθρο 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους απαιτεί να έχει εξασφαλιστεί ότι δεν θα υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου από ένα έργο ή δραστηριότητα για να συναινέσει η αρμόδια αρχή¹⁰³. Επειδή, δηλαδή, θεσπίζεται υποχρέωση αποτελέσματος – εξασφάλιση ότι δεν θα υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις – είναι υποχρεωτικό να λαμβάνονται υπόψη τόσο οι βέβαιες όσο και οι αβέβαιες επιπτώσεις¹⁰⁴. Γι' αυτόν άλλωστε το λόγο η πρόβλεψη του άρθρου 6(3) της οδηγίας περιλαμβάνει και τα σχέδια που λαμβάνουν χώρα έξω από τις προστατευόμενες περιοχές αλλά που ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις σ' αυτές¹⁰⁵. Σε ό,τι αφορά στο βαθμό βεβαιότητας της κατάλληλης εκτίμησης σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι “πρέπει να αποκλειστεί η διατήρηση, από επιστημονικής απόψεως, οποιασδήποτε εύλογης αμφιβολίας, ενώ εξυπακούεται ότι οι αρμόδιες αρχές πρέπει να στηριχθούν στις πλέον εξελιγμένες επιστημονικές γνώσεις επί του θέματος”¹⁰⁶.

Αυτή η έμφαση από το Δικαστήριο στο ουσιαστικό κριτήριο της μη προσβολής της ακεραιότητας του τόπου οδηγεί στην εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης υπό την πιο αυστηρή εκδοχή της, αυτή της αντιστροφής του βάρους απόδειξης: πρέπει να αποδειχθεί η μη ύπαρξη βλάβης από τον διενεργούντα το σχέδιο και όχι η ύπαρξή της από την αρμόδια αρχή. Αξίζει να επισημάνουμε ότι στο σημείο αυτό ακολουθείται η προσέγγιση των κανονιστικών ρυθμίσεων που είναι γνωστές ως ρυθμίσεις κινδύνου (risk regulation) και εφαρμόζονται προεχόντως, σύμφωνα με την Ευρωπαϊκή

103. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 38.

104. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 44. Αναλυτικά, βλ., J. Verschuuren, “Shellfish for Fishermen or for Birds? Article 6 Habitats Directive and the Precautionary Principle”, Journal of Environmental Law, Vol. 17, 2005, σ. 265-283.

105. J. Jans, H. Vedder, European Environmental Law, Europa Law Publishing, 2008, σ. 460.

106. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 59 και 61. Υπόθεση C-239/04 Castro Verde [2006] Συλλ I-10183, σκ. 24. Υπόθεση C-304/05 Επιτροπή κατά Ιταλίας [2007] Συλλ I-7495, σκ. 59.

κή Επιτροπή¹⁰⁷, σε πέντε βασικές νομοθετικές πράξεις: την οδηγία-πλαίσιο για τα νερά¹⁰⁸, τον Κανονισμό REACH¹⁰⁹, τον Κανονισμό για τα τρόφιμα¹¹⁰, την Οδηγία για τον ατμοσφαιρικό αέρα¹¹¹ και την Πρόταση Οδηγίας-πλαίσιο για τα φυτοφάρμακα¹¹². Μια παραλλαγή του ως άνω ρυθμιστικού πλαισίου εφαρμόζεται στην Οδηγία για τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς, στην οποία γίνεται λόγος για Αξιολόγηση του Περιβαλλοντικού Κινδύνου¹¹³. Κοινό χαρακτηριστικό των ως άνω ρυθμίσεων είναι η υποχρέωση αποτελέσματος σε αντίθεση με το ρυθμιστικό πλαίσιο της οδηγίας ΕΠΕ όπου ο τόνος δίνεται προεχόντως στη διαδικασία. Ο λόγος της θέσπισης της ως άνω υποχρέωσης συναρτάται με την αξία που προσδίδει η έννομη τάξη στο προστατευόμενο αγαθό¹¹⁴. Είναι προφανές λοιπόν ότι η κοινο-

τική έννομη τάξη προσδίδει ιδιαίτερη αξία στους φυσικούς οικοτόπους, στους οικοτόπους ειδών και στα είδη της Κοινότητας.

Με βάση λοιπόν τις παραπάνω επισημάνσεις, εάν από την εκτίμηση προκύψουν αρνητικές επιπτώσεις για την ακεραιότητα του τόπου ή δεν αποκλειστεί το ενδεχόμενο να υπάρξουν τέτοιες επιπτώσεις, οι αρμόδιες εθνικές αρχές έχουν την εξής επιλογή: είτε απορρίπτουν το σχέδιο ή θέτουν τέτοιους όρους ώστε να εξασφαλιστεί ότι δεν θα υπάρξει προσβολή της ακεραιότητας. Είτε αποφασίζουν σύμφωνα με το άρθρο 6(4) της οδηγίας, επιτρέπουν δηλαδή το σχέδιο υπό τις προϋποθέσεις βεβαίως που ορίζονται στη διάταξη (να μην υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις και να υφίστανται επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος). Εν προκειμένω, όμως, επειδή η ρύθμιση του άρθρου 6(4) είναι εξαίρεση πρέπει να ερμηνευτεί στενά¹¹⁵, προπάντων δε όταν από την εκτίμηση έχουν προκύψει αρνητικές επιπτώσεις¹¹⁶. Σε κάθε περίπτωση, η σχετική απόφαση πρέπει να σέβεται την αρχή της αναλογικότητας, της οποίας όμως η εμβέλεια είναι εξαιρετικά περιορισμένη διότι όπως έκρινε το δικαστήριο, «το κριτήριο της εγκρίσεως που προβλέπει το άρθρο 6 § 3, δεύτερη

107. Βλ., Ανακοίνωση της Επιτροπής για την ενδιάμεση εξέταση του έκτου κοινοτικού προγράμματος δράσης για το περιβάλλον, COM (2007) 225 τελικό, σ. 9-10.

108. Οδηγία 2000/60 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, ΕΕ L 327 της 22.12.2000, σ. 1. Η εφαρμογή του ως άνω ρυθμιστικού πλαισίου αφορά στην παρουσία ρύπων στα επιφανειακά και στα υπόγεια ύδατα (άρθρο 16 της οδηγίας).

109. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 1907/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 18ης Δεκεμβρίου 2006 για την καταχώρηση, την αξιολόγηση, την αδειοδότηση και τους περιορισμούς των χημικών προϊόντων, ΕΕ L 396 της 30.12.2006, σ. 1.

110. Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 178/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 28ης Ιανουαρίου 2002 για τον καθορισμό των γενικών αρχών και απαιτήσεων της νομοθεσίας για τα τρόφιμα, ΕΕ L 31 της 1.2.2002, σ. 1.

111. Οδηγία 2008/50/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 2008 για την ποιότητα του ατμοσφαιρικού αέρα και καθαρότερο αέρα για την Ευρώπη, ΕΕ L 152 της 11.6.2008, σ. 1.

112. Πρόταση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τον καθορισμό πλαισίου κοινοτικής δράσης με σκοπό την επίτευξη αειφόρου χρήσης των φυτοφαρμάκων, COM (2006) 373 τελικό.

113. Άρθρα 4 και 13 και Παράρτημα II της Οδηγίας 2001/18/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 12ης Μαρτίου 2001 για τη σκόπιμη απελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών στο περιβάλλον, ΕΕ L 106 της 17.4.2001, σ. 1.

114. A. Nollkaemper, "What you risk reveals

what you value', and Others Dilemmas Encountered in the Legal Assaults on Risks", in: D. Freeston & E. Hey (eds), *The Precautionary Principle and International Law: The Challenge of Implementation*, The Hague/London/Boston, Kluwer Law International, 1996, σ. 73 επ.

115. European Commission, *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC*, ό.π., σ. 44. European Commission, *Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats directive' 92/43/EEC*, ό.π., σ. 4. Αναλυτικά για το ζήτημα, βλ., L. Kramer, "The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive" *Journal of Environmental Law*, Vol. 21(1), 2009, σ. 59 επ.

116. Πρβλ., υπόθεση C-209/02 Επιτροπή κατά Αυστρίας [2004] Συλλ I-1211, σκ. 24 επ. Στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο κατάδικασε την Αυστρία διότι η αρμόδια εθνική αρχή ενέκρινε την κατασκευή γκολφ σε ζώνη ειδικής προστασίας παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων. Τα μέτρα που προτάθηκαν για να απομειώσουν τις αρνητικές επιπτώσεις του σχεδίου κρίθηκαν ότι δεν επαρκούν για να μην προσβληθεί η ακεραιότητα του τόπου και κατά συνέπεια δεν δικαιολογούν την αδειοδότηση.

περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων αποτελεί έκφραση της αρχής της προφύλαξης και παρέχει τη δυνατότητα αποτελεσματικής αποτροπής των απειλών που συνεπάγονται τα διάφορα σχέδια για την ακεραιότητα των προστατευόμενων τόπων. Ένα λιγότερο αυστηρό κριτήριο εγκρίσεως δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει κατά τον ίδιο αποτελεσματικό τρόπο την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των τόπων, τον οποίο ακριβώς επιδιώκει η εν λόγω διάταξη¹¹⁷.

Εν όψει λοιπόν των παραπάνω δεδομένων, επιδη η επιστημονική αβεβαιότητα στο συγκεκριμένο χώρο έχει ενδημικό χαρακτήρα, προσλαμβάνει δε, σε αρκετές περιπτώσεις, διαστάσεις άγνοιας (δεν γνωρίζουμε τι δεν γνωρίζουμε), οδηγούμαστε ώστε, ακόμη και η εύλογη αμφιβολία περί της προσβολής να λογίζεται ως προσβολή¹¹⁸. Παρατηρούμε λοιπόν ότι ο κίνδυνος *per se* λαμβάνει τη μορφή προσβολής διότι, με βάση την αρχή της προφύλαξης, εν αμφιβολία το τεκμήριο της μη βλαπτικότητας μετεξελίσσεται σε τεκμήριο βλαπτικότητας¹¹⁹.

Γ. Ο δικαστικός έλεγχος

1. Το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας

Αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι η ρύθμιση του άρθρου 6(3) προσφέρεται για πολλαπλές αναγνώσεις και ότι οι διαφοροποιήσεις των κρατών

μελών στη μεταφορά της οδηγίας στις εσωτερικές έννομες τάξεις είναι σημαντικές¹²⁰, εύκολα μπορεί να αντιληφθεί κάποιος ότι ο ρόλος του δικαστικού ελέγχου είναι καθοριστικός για την επίτευξη του ευρύτερου στόχου της οδηγίας, τη διατήρηση δηλαδή του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου Natura 2000¹²¹. Κατ' αρχάς θα πρέπει να τονίσουμε ότι για να επιτελέσει τον παραπάνω ρόλο ο εθνικός δικαστής θα πρέπει να διευκρινιστεί κατά πόσο αναγνωρίζεται άμεσο αποτέλεσμα τόσο στην οδηγία ΕΠΕ όσο και στην οδηγία για τους οικοτόπους (δεδομένου ότι πολλά σχέδια υπάγονται και στις δύο οδηγίες).

Είναι γνωστό ότι η θεωρία του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών αποτελεί μια νομολογιακή κατασκευή¹²². Κατ' αυτή, οι οδηγίες εφαρμόζονται ευθέως από τον εθνικό δικαστή, στην περίπτωση που αναγνωρίζουν δικαιώματα στους ιδιώτες. Η Οδηγία ΕΠΕ, αν και δεν αναγνωρίζει ρητά τέτοια δικαιώματα, ωστόσο εκτιμήθηκε από τον κοινοτικό δικαστή ότι τέτοια δικαιώματα περιλαμβάνονται στα άρθρα 1 (1), 2(1), 4(2), 5 και 6 (1).

Συγκεκριμένα, στην υπόθεση Kraaijeveld¹²³ το ΔΕΚ αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας ΕΠΕ και τόνισε ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να την εφαρμόζουν αυτεπαγγέλτως, καθώς δεν είναι απαραίτητο να την επικαλεστούν οι αιτούντες. Στην υπόθεση Bolzano το Δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας ΕΠΕ, χωρίς μάλιστα να κάνει αναφορά στο αν και κατά πόσο η οδηγία παραχωρεί δικαιώματα σε ιδιώτες¹²⁴. Στην υπόθεση Linster το δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 5

117. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 58.

118. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 61: «..... Οι αρμόδιες εθνικές αρχές επιτρέπουν την άσκηση αυτής της δραστηριότητας μόνο υπό την προϋπόθεση ότι έχουν διαμορφώσει την πεποίθηση ότι αυτή δεν θα έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου. Μια τέτοια πεποίθηση διαμορφώνεται όταν δεν υφίσταται καμία εύλογη αμφιβολία από επιστημονικής απόψεως, ως προς την απουσία τέτοιων επιπτώσεων».

119. Για τη λειτουργία της αρχής της προφύλαξης στο ειδικότερο πεδίο της βιοποικιλότητας και των φυσικών πόρων, βλ., μεταξύ άλλων, H. Doremus, "Science Plays Defense: Natural Resource Management in the Bush Administration", *Ecology Law Quarterly*, Vol. 32, 2005, σ. 249 επ. A. Dan Tarlock, H. Doremus "Science, Judgment and Controversy in Natural Resources Regulation", *Public Land & Resources Law Review*, Vol. 26, 2005, σ. 1 επ.

120. Βλ., *infra*, για την ελληνική περίπτωση.

121. Βλ., αντί πολλών, M.-P. Lanfranchi, "Le role du juge, temoin d'une juridicisation et juridicia-
risation croissantes des rapports sociaux?", in: J. Dubois, S. Maljean-Dubois (dir.), *Natura 2000. De l'injonction europeenne aux negotiations locales*, Paris, La Documentation Francaise, 2005, σ. 149-160.

122. Βλ. αντί πολλών, A.-M. Moreno, *Environmental Impact Assessment in EC Law: A Critical Appraisal*, στο έργο: R. Macrory (ed.), *Reflections on 30 Years of EU Environmental Law*, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, σ. 44 επ.

123. Υπόθεση C-72/95 Kraaijeveld [1996], Συλλ I-5403.

124. Υπόθεση C-435/97 Bolzano [1999], Συλλ I-5613, σκ. 71.

(1) και 6 (2) της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ¹²⁵. Τέλος, στην υπόθεση *Delena Wells* – εδώ επρόκειτο για ιδιωτικό έργο – εξετάστηκε αν η ενδεχόμενη απόφαση υπέρ του άμεσου αποτελέσματος θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στα έννομα συμφέροντα τρίτων. Το Δικαστήριο έλυσε το ζήτημα, τονίζοντας ότι «οι αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα τρίτων ακόμη και αν αυτές είναι βέβαιες, δεν μπορούν να εμποδίσουν κάποιον να επικαλεστεί τις προβλέψεις της οδηγίας εναντίον του κράτους¹²⁶». Πρέπει να σημειώσουμε ότι, στην τελευταία υπόθεση, το Δικαστήριο δεν εξέτασε αν η οδηγία είναι σαφής και ορισμένη ούτε αν παρέχει δικαιώματα σε ιδιώτες ή αν ο αιτών υπέστη βλάβη στην ποιότητα της ζωής του. Με άλλες λέξεις, διεύρυνε σημαντικά το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας¹²⁷.

Περαιτέρω, θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι, σύμφωνα με την κοινοτική νομολογία, ο εθνικός δικαστής οφείλει να εξετάσει *ex officio* κατά πόσο οι αρμόδιες διοικητικές αρχές κινήθηκαν εντός των πλαισίων που διαγράφονται ευθέως από την κοινοτική νομοθεσία¹²⁸. Με άλλες λέξεις, ο εθνικός δικαστής υποχρεούται να εξετάσει αυτεπαγγέλτως εάν μια διοικητική πράξη των εθνικών αρχών είναι σύμφωνη με την κοινοτική νομοθεσία¹²⁹.

Ομοίως, το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ έχει άμεσο αποτέλεσμα, όπως αυτό προκύπτει τόσο από τη νομολογία του ΔΕΚ¹³⁰ όσο και από τη νομολογία εθνικών δικαστηρίων, όπως του Ηνωμένου Βασιλείου¹³¹, της Γερμανίας, της Ολλαν-

δίας¹³², της Δανίας κλπ¹³³. Επίσης, το ΣτΕ αναγνωρίζει εμμέσως πλην σαφώς το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ καθώς αναφέρεται ευθέως και στηρίζει την κρίση του σ' αυτό¹³⁴.

2. Τα όρια του δικαστικού ελέγχου

Στο άρθρο 6 § 3, δεύτερη περίοδος, αναφέρεται ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές θα λάβουν απόφαση για ένα σχέδιο «βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων» και «μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου». Οι δύο ως άνω παράμετροι είναι αυτές που καθορίζουν την έκταση και την ένταση του δικαστικού ελέγχου της απόφασης που θα εκδοθεί δυνάμει του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους. Ειδικότερα, εν όψει της περιορισμένης δυνατότητας της επιστήμης να καταλήξει σε οριστικά συμπεράσματα για την εκτίμηση των επιπτώσεων και της συνακόλουθης ευρείας διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης στη λήψη της απόφασης, ο δικαστικός έλεγχος θα καθορίσει κατά πόσο η τελευταία υπηρετεί το νομικά δεσμευτικό στόχο του υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου¹³⁵.

Όπως ήδη αναφέρθηκε, ο πυρήνας της διάταξης του άρθρου 6(3) δηλαδή η μη προσβολή της ακεραιότητας του τόπου ως υποχρέωση αποτελέσματος – σε αντίθεση με την προεχόντως διαδικαστική διάσταση της οδηγίας ΕΠΕ – επιφέρει μια διαφοροποίηση στην έκταση του δικαστικού ελέγχου. Ενώ στην οδηγία ΕΠΕ ο δικαστικός έλεγχος είναι περιορισμένος σε ό,τι αφορά στην ουσία

125. Υπόθεση C-287/98 *Linster* [2000], Συλλ I-6917, σκ. 39.

126. Υπόθεση C-201/02 *Delena Wells* [2004], Συλλ I-723, σκ. 57.

127. A.-M. Moreno, *Environmental Impact Assessment in EC Law*, ό.π., σ. 46.

128. Βλ., συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-430 και C-431/93 *Van Schijndel* [1995] Συλλ I-4705, παράγρ. 14. Ομοίως, Υπόθεση C-72/95 *Kraaijeveld* [1996], Συλλ I-5403, σκ. 55-56 και 60.

129. P. Wenneras, *The Enforcement of EC Environmental Law*, Oxford UK, Oxford University Press, 2007, σ. 68 επ. (και την εκεί παρατιθέμενη κοινοτική νομολογία).

130. Υπόθεση C-127/02 *Waddenzee* [2004] Συλλ I-7405. Υπόθεση C-239/04 *Castro Verde* [2006] Συλλ I-10183. Υπόθεση C-304/05 *Επιτροπή κατά Ιταλίας* [2007] Συλλ I-7495.

131. R. V. Secretary of State for Trade and Industry, *ex parte Greenpeace Ltd*, High Court (Queen's Bench

Division) 5-11-1999.

132. Βλ., σχετ., J. Verschuuren, "Effectiveness of nature protection legislation in the European Union and the US: The Habitats Directive and the Endangered Species Act", ό.π., σ. 39-67.

133. H. Tegner Anker, "The Precautionary Principle and Nature Conservation Law: EU and Danish Experiences", ό.π., σ. 281.

134. Βλ., ΣτΕ Ολ 2240/1999, ΣτΕ 2547/2005, ΣτΕ 3841/2006, ΣτΕ 293/2009. Αναλυτικότερα, βλ., Χ.Α. Πέτρου, "Η προσαρμογή της ελληνικής έννομης τάξης στο περιβαλλοντικό κοινοτικό κεκτημένο", *ΠερΔικ* 2/2008, σ. 210 επ.

135. Για την Κοινοτική έννομη τάξη, βλ., Άρθρα 152 § 1 και 174 § 2 ΣυνθΕΚ.

της απόφασης της διοίκησης¹³⁶, στην οδηγία για τους οικοτόπους γίνεται ουσιαστικότερος χωρίς να θεωρηθεί ότι με την κρίση του ο δικαστής υποκαθιστά – ανεπίτρεπτα – τη γνώμη της διοίκησης με τη δική του¹³⁷. Έτσι, εάν από τα συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων προκύπτει ότι απειλείται η ακεραιότητα του τόπου από ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, τότε η απόφαση που το εγκρίνει χωρίς να αποδεικνύεται επιστημονικά το αντίθετο είναι παράνομη¹³⁸. Δεν είναι λοιπόν υποχρεωτικό για το δικαστή να ελέγξει μόνο κατά πόσο υπάρχει προφανές λάθος εκτίμησης, όπως συμβαίνει με την οδηγία ΕΠΕ αλλά να εισχωρήσει περισσότερο στο εσωτερικό της υπόθεσης. Δεν πρόκειται για επιστημονική αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή αλλά για τον έλεγχο κατά πόσο ικανοποιούνται οι απαιτήσεις του νόμου, οι οποίες είναι μεγαλύτερες και ουσιαστικότερες στην οδηγία για τους οικοτόπους σε σχέση με εκείνες της οδηγίας ΕΠΕ.

Σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω σχετικά με την επιστημονική αβεβαιότητα που επικρατεί στον τομέα της βιοποικιλότητας, η διάταξη του άρθρου 6(3) είναι προνομιακός χώρος για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Η επιχωρίζουσα επιστημονική αβεβαιότητα και η υποχρέωση για μη προσβολή του τόπου από ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, καθιστούν την εφαρμογή της ως άνω αρχής βασική παράμετρο του δικαστικού ελέγχου¹³⁹. Κατά συνέπεια, η υποχρέωση να λαμβάνονται υπόψη οι «πλέον προωθημένες επιστημονικές γνώσεις» κατά την εξέταση των επιπτώσεων¹⁴⁰ επιβάλλει ώστε, ο δικαστής να ερευνά κατά πόσο αναφέρονται όλες οι επιστημονικές απόψεις και αν από την τυχόν διαφοροποίησή τους προκύπτει επιστημονική αβεβαιότητα¹⁴¹. Συγκεκριμέ-

να ερευνάται αν τα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα είναι όλα διαθέσιμα και αξιόπιστα ώστε να αξιολογηθεί αν η εκτίμηση των επιπτώσεων ή η απόφαση της διοίκησης στηρίζονται στις «πλέον προωθημένες επιστημονικές γνώσεις» δηλαδή σε επαρκή στοιχεία¹⁴². Επομένως, όταν μια εκτίμηση των επιπτώσεων ή μια απόφαση της διοίκησης στηρίζονται σε ανεπαρκή επιστημονικά στοιχεία για την ασφάλεια του σχεδίου – που συνίστανται κυρίως στην απουσία των αντίθετων επιστημονικών απόψεων, οι οποίες αν καταγράφονταν θα οδηγούσαν σε λήψη μέτρων προφύλαξης – δεν είναι αντικειμενικές, ούτε επαρκώς τεκμηριωμένες και ως εκ τούτου είναι παράνομες¹⁴³.

Περαιτέρω, ο δικαστικός έλεγχος αφορά και στο κατά πόσο η εκτίμηση των επιπτώσεων είναι η «κατάλληλη». Αυτό σημαίνει ότι ο δικαστικός έλεγχος εκτείνεται σε όλα εκείνα τα στοιχεία τα οποία συνιστούν την έννοια της κατάλληλης εκτίμησης, όπως αυτά αναφέρονται στη νομοθεσία και, κυρίως, στη νομολογία¹⁴⁴ και στις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής (π.χ., η πληρότητα της εκτίμησης, η μεθοδολογία και οι επιστημονικές αναφορές που χρησιμοποιήθηκαν κλπ). Εάν από το δικαστικό έλεγχο προκύψει ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων δεν είναι η κατάλληλη, τότε η απόφαση αδειοδότησης του σχεδίου που στηρίχθηκε σ' αυτή την εκτίμηση είναι παράνομη¹⁴⁵.

βλήματα που έχουν αναδειχθεί εντός της επιστημονικής κοινότητας για ένα συγκεκριμένο ζήτημα. Αυτό συμβαίνει π.χ. στους ΓΤΟ, όπου οι διαφωνίες που υφίστανται αφορούν όλες τις παραμέτρους, είναι δηλαδή, μεθοδολογικού, επιστημολογικού και οντολογικού χαρακτήρα. Βλ., αντί πολλών, R. von Schomburg, "Controversies and Political Decision Making", in: R. von Schomburg (ed.), Science, Politics and Morality, Scientific Uncertainty and Decision Making, Dordrecht/Boston/London, Cluwer Academic Publishers, 1993, σ. 7-26.

142. M.-A. Hermitte, V. David, "Evaluation des risques et principe de precaution", Les Petites Affiches, No 239, 30-11-2000, σ. 13-14.

143. Ibid. Βλ., επίσης, Conseil d'Etat, 9 Octobre 2002, Union Nationale de l'Apiculture française, No 233876.

144. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 54.

145. C.H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 984-5.

136. Ενδεικτικά, βλ., ΣτΕ Ολ 3478/2000, σκ. 9, ΣτΕ Ολ 813/2002, σκ. 7. ΣτΕ Ολ 2173/2002, σκ. 16.

137. C. H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 983.

138. Ibid.

139. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 44.

140. Υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] Συλλ I-7405, σκ. 54, 61.

141. Η επιστημονική αβεβαιότητα δεν αναφέρεται μόνο στην έλλειψη δεδομένων αλλά περιλαμβάνει τα μεθοδολογικά, επιστημολογικά και οντολογικά προ-

Σε κάθε περίπτωση ο δικαστικός έλεγχος της καταλληλότητας της εκτίμησης των επιπτώσεων διευκολύνεται από την καταγραφή, εκ μέρους των αρμόδιων εθνικών αρχών, των στόχων διατήρησης του τόπου. Οι εν λόγω στόχοι προκύπτουν από τα σχέδια διαχείρισης, η εκπόνηση των οποίων είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 6(1) της οδηγίας για τους οικοτόπους. Επειδή, όμως, το άρθρο 6(1) εφαρμόζεται μετά τον ορισμό των ειδικών ζωνών διατήρησης οι αρμόδιες αρχές θα πρέπει το συντομότερο δυνατόν να προχωρήσουν στον ορισμό τους και κατ' επέκταση στην εκπόνηση των σχεδίων διαχείρισης με βάση τα οποία θα προκύψουν οι στόχοι διατήρησης των τόπων¹⁴⁶.

Θα πρέπει στο σημείο αυτό να υπογραμμίσουμε ότι ο παραπάνω δικαστικός έλεγχος ενδέχεται να οδηγήσει το δικαστή σε ανεπιτρεπτο *de novo* έλεγχο, υποκαθιστώντας με τον τρόπο αυτό τα αρμόδια πολιτικά όργανα. Ωστόσο, ένα τέτοιο ενδεχόμενο απομακρύνεται στο βαθμό που ο δικαστής κάνει χρήση της αντιστροφής του βάρους απόδειξης που καθιερώνει το άρθρο 6(3). Έτσι, εάν καταλείπεται εύλογη αμφιβολία για τη μη βλαπτικότητα ενός σχεδίου (επειδή π.χ., οι αιτούντες κατέθεσαν αντίθετα επιστημονικά στοιχεία) το σχέδιο δεν μπορεί να εγκριθεί στο μέτρο που ο κύριος του σχεδίου δεν μπορεί να τα αντικρούσει¹⁴⁷. Αυτή η αντίληψη μπορεί να καθοδηγήσει το δικαστή ακόμη και στο στάδιο της προσωρινής δικαστικής προστασίας¹⁴⁸.

IV. Προβλήματα εφαρμογής του άρθρου 6(3) στην ελληνική έννομη τάξη (με αφορμή τη ΣτΕ 293/2009 Ε' Τμ)

Η οδηγία για τους οικοτόπους ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με την ΚΥΑ 33318/3028/1998¹⁴⁹, όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 14849/853/Ε 103/2008¹⁵⁰. Το κύριο χαρακτηριστικό του εθνικού μέτρου μεταφοράς είναι η σύν-

δεση της οδηγίας με το ν. 1650/1986, πράγμα που δημιουργεί σοβαρά προβλήματα εφαρμογής της οδηγίας¹⁵¹. Μεταξύ των προβλημάτων είναι και αυτό της εφαρμογής του άρθρου 6(3) της οδηγίας για τους οικοτόπους το οποίο μεταφέρθηκε στην ελληνική νομοθεσία με το άρθρο 6 παράγρ. 1(η) της ΚΥΑ 33318/3028/1998. Αυτή η επιλογή του έλληνα νομοθέτη να υπαγάγει τη διαδικασία αδειοδότησης του άρθρου 6(3) της οδηγίας αποκλειστικά στο ν. 1650/86 δηλαδή στη διαδικασία ΕΠΕ, εγείρει ζητήματα συμβατότητας των σχετικών εθνικών ρυθμίσεων με αυτές της οδηγίας¹⁵². Αξιζει να επισημάνουμε ότι η συντριπτική πλειοψηφία των κρατών μελών έχει μεταφέρει αυτούσιες τις σχετικές ρυθμίσεις της οδηγίας και τις εφαρμόζει σε συνδυασμό με τη διαδικασία ΕΠΕ¹⁵³. Το ζήτημα λοιπόν κατά πόσο η αποκλειστική εφαρμογή της οδηγίας ΕΠΕ – όπως μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη – στα σχέδια που υπάγονται στην οδηγία για τους οικοτόπους είναι συμβατή με τις ρυθμίσεις της τελευταίας, θα προσπαθήσουμε να εξετάσουμε μέσα από το σχολιασμό της ΣτΕ 239/2009 Ε' Τμ.

Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η σχολιαζόμενη απόφαση ακολουθεί την εθνική νομοθεσία (αποκλειστική εφαρμογή της οδηγίας ΕΠΕ), παρά το γεγονός ότι επικαλείται ευθέως την οδηγία για τους οικοτόπους¹⁵⁴. Θα ξεκινήσουμε από τις σκέψεις αριθ. 11, 16 και 17 της απόφασης με τις οποίες τίθεται το ζήτημα της σχέσης αφενός της Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και αφετέρου της ΜΠΕ και της συνακόλουθης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ) με φόντο το ζήτημα των εναλλακτι-

151. Βλ., Μ. Χαϊνταρλή, "Η οδηγία 92/43 και η ένταξή της στην ελληνική έννομη τάξη και πραγματικότητα", in: Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλή, Γλ. Σιούτη (επιμ.), Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, 1981-2006, Αθήνα-Κομοτηνή, εκδ. Αντ.Ν. Σάκκουλα, 2007, σ. 415 επ.

152. Γ. Μπάλια, Σχόλιο στη ΣτΕ 293/2009 Ε' Τμ. Διαθέσιμο στο www.nomosphysis.org.gr

153. Για τη Γαλλία, βλ., L414-4 du Code de l'Environnement, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 13 Loi No 2008-757 du 1er Aout 2008 σε συνδυασμό με το R214-32 I d) du Code de l'Environnement. Για τη Μ. Βρετανία, βλ., Reg 48 Conservation (Natural Habitats &c.) Regulations 1994.

154. ΣτΕ 239/2009, σκ. 13.

146. Η προθεσμία που δίνεται από το άρθρο 4(4) της οδηγίας είναι το αργότερο μέχρι το 2012.

147. C.H. Born, "Quelques réflexions sur le mécanisme de protection des Sites Natura 2000 contre les incidences des plans et projets", ό.π., σ. 985.

148. ΣτΕ ΕΑ 911/2008, σκ. 6.

149. ΦΕΚ Β' 1289/1998.

150. ΦΕΚ Β' 645/11.4.2008

κών λύσεων¹⁵⁵.

Στη σχολιαζόμενη απόφαση το Δικαστήριο έκρινε ότι δεν απαιτείται ΠΠΕΑ σύμφωνα με το άρθρο 12 § 1 του ν. 2837/2000 αλλά ότι στο ύστερο στάδιο της ΕΠΟ, η αρμόδια αρχή εξετάζει και ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν να είχαν εξεταστεί στο προηγούμενο στάδιο της ΠΠΕΑ, όπως αυτό της θέσης του έργου ή της δραστηριότητας. Το Δικαστήριο οδηγήθηκε στο συμπέρασμα ότι το έργο δεν είναι νόμιμο διότι –μεταξύ των άλλων– δεν αναφέρονται στη ΜΠΕ οι εναλλακτικές λύσεις αναφορικά με τη θέση του έργου. Το πρόβλημα εντοπίζεται στη ρύθμιση του άρθρου 12 § 1 του ν. 2837/2000 σύμφωνα με την οποία δεν απαιτείται ΠΠΕΑ στις περιπτώσεις λατομικών ή μεταλλευτικών δραστηριοτήτων. Το Δικαστήριο οδηγήθηκε μεν σε ορθή κρίση – ακύρωσε την πράξη ΕΠΟ επειδή δεν αναζητήθηκαν εναλλακτικές λύσεις – πλην όμως, στηρίχθηκε σε μια αντινομική λογική: Θεώρησε δηλαδή ότι δεν απαιτείται ΠΠΕΑ – που σημαίνει, στην ουσία, ότι είναι δεδομένη η θέση του έργου – αλλά εκτίμησε στη συνέχεια ότι δεν είναι νόμιμη η ΕΠΟ διότι δεν περιλαμβάνονται εναλλακτικές λύσεις, των οποίων όμως η αναζήτηση είχε αποκλειστεί πρωτότερα.

Όπως έγινε ήδη αντιληπτό, η παραπάνω προβληματική σχετικά με τις εναλλακτικές λύσεις συνέχεται άμεσα με τις ρυθμίσεις της οδηγίας ΕΠΕ, όπως μεταφέρθηκαν στο εσωτερικό δίκαιο, καθώς ήταν αυτές που εφαρμόστηκαν. Όταν όμως πρόκειται για οικοτόπο που περιλαμβάνεται στο δικτυο Natura 2000 – όπως συμβαίνει στη συγκεκριμένη περίπτωση – τότε τίθεται το ερώτημα κατά πόσο οι διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ – όπως αυτές που αφορούν στις εναλλακτικές λύσεις – είναι συμβατές με εκείνες του άρθρου 6 §§ 3 και 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Αρχικά θα πρέπει να υπενθυμίσουμε ότι στη συντριπτική τους πλειοψηφία, τα έργα και οι δραστηριότητες για τις οποίες κάνει λόγο η οδηγία για τους οικοτόπους είναι τα ίδια με τα προβλεπόμενα στην οδηγία ΕΠΕ. Επομένως, σε μια τέτοια περίπτωση εφαρμόζονται και οι δύο οδηγίες υπό την αίρεση ότι δεν υφίσταται απόκλιση μεταξύ των οικείων ρυθμίσεων. Στη συγκεκριμένη

περίπτωση, το λατομείο μαρμάρων είναι έργο που εντάσσεται σ' αυτή την κατηγορία, καθώς η θέση του είναι εντός της περιμέτρου τόπου κοινοτικής σημασίας – άρα εφαρμόζεται η οδηγία 92/43/ΕΟΚ –, παράλληλα δε ανήκει στα έργα για τα οποία έχουν εφαρμογή οι διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ. Σε ό,τι αφορά ειδικότερα στο ζήτημα των εναλλακτικών λύσεων – που απασχόλησε το Δικαστήριο – θα πρέπει να παρατηρήσουμε ότι υπάρχει μια απόκλιση των ρυθμίσεων της οδηγίας για τους οικοτόπους σε σχέση με εκείνες της οδηγίας ΕΠΕ. Συγκεκριμένα, στην οδηγία για τους οικοτόπους η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων δεν γίνεται υποχρεωτικά στο στάδιο της εκτίμησης του κινδύνου για την ακεραιότητα του τόπου (άρθρο 6(3)). Η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων είναι υποχρεωτική στο στάδιο που ακολουθεί εκείνο της εκτίμησης των επιπτώσεων (άρθρο 6(4))¹⁵⁶. Με άλλες λέξεις, εάν από την εκτίμηση των επιπτώσεων προκύπτει ότι θα υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις ή ότι δεν αποκλείεται να υποστεί βλάβη ο συγκεκριμένος οικοτόπος, τότε μπορεί να επιτραπεί το έργο υπό τις προϋποθέσεις – σωρευτικά – ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, ότι η εκτέλεσή του επιβάλλεται από επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος και αφού ληφθεί κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλιστεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000¹⁵⁷. Σ' αυτή λοιπόν την ύστερη φάση είναι υποχρεωτική η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων και όχι στην προηγούμενη της εκτίμησης του κινδύνου¹⁵⁸. Αντίθετα, στην οδηγία ΕΠΕ η αναζήτηση των εναλλακτικών λύσεων είναι υποχρεωτική στο στάδιο της εκτίμησης του κινδύνου, δηλαδή στο στάδιο της υποβολής ΜΠΕ και της ΕΠΟ. Η παραπάνω προσέγγιση ενισχύεται και από το ότι στη διαδικασία ΕΠΕ ο έλεγχος των εναλλακτικών λύσεων δεν έχει ουσιαστικό χαρακτήρα, ενώ συμβαίνει το αντίθετο στην οδηγία για τους οικοτόπους¹⁵⁹.

Εάν, λοιπόν, είχε ακολουθηθεί η διαδικασία

156. Υπόθεση C-239/04 Επιτροπή κατά Πορτογαλίας [2006] Συλλ I-10183, σκ. 35-40.

157. Άρθρο 6(4) της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

158. Υπόθεση C-441/03 Επιτροπή κατά Ολλανδίας [2005] Συλλ I-3043, § 28.

159. Κ. Γώγου, Η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, εκδόσεις Σάκκουλα, 2009, σ. 121.

155. Βλ., άρθρο 4 του ν. 1650/86, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002 και άρθρα 3 και 6 της ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003.

που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους, ο δικαστικός έλεγχος θα αφορούσε: Πρώτον, εάν έχει προηγηθεί προκαταρκτικός έλεγχος από την αρμόδια αρχή στα πλαίσια του screening, από τον οποίο να προκύπτει κατά πόσο το έργο είναι δυνατόν να προκαλέσει αρνητικές επιπτώσεις στον τόπο¹⁶⁰. Σ' αυτό λοιπόν το πρώτο στάδιο θα γνώριζε ο κύριος του έργου την πρώτη εκτίμηση της διοίκησης σχετικά με τις επιπτώσεις και θα αποφάσιζε αν επιθυμούσε τη συνέχιση της διαδικασίας (στην περίπτωση των αρνητικών επιπτώσεων). Δεύτερον, εάν από την εκτίμηση των επιπτώσεων – το δεύτερο στάδιο της διαδικασίας – προέκυπτε ότι εξασφαλίζεται ότι η εκτέλεση του έργου δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου, χωρίς να υπεισέλθει στο ζήτημα των εναλλακτικών λύσεων¹⁶¹. Να σημειώσουμε ότι στην περίπτωση κατά την οποία η εκτίμηση των επιπτώσεων περιλαμβάνει και εξέταση εναλλακτικών λύσεων, τότε η διοίκηση εξετάζει τις εναλλακτικές λύσεις ως στοιχείο που θα βοηθήσει είτε στην εξαγωγή συμπερασμάτων σχετικά με τις επιπτώσεις, είτε στην επιβολή όρων στην ΕΠΟ. Σε καμία περίπτωση δεν αποτελεί όρο νομιμότητας της εκτίμησης των επιπτώσεων. Με βάση την παραπάνω υπόθεση, το δικαστήριο θα έπρεπε να αρκестεί στη διαπίστωση που έκανε ότι δηλαδή είναι «δεδομένη η επέμβαση σε έκταση που εμπίπτει εντός των ορίων περιοχής που έχει ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000 ... η καταστροφή δασικής βλάστησης και η αλλοίωση της φυσιολογίας του τοπίου ...»¹⁶².

160. Βλ., *supra*, υποσημειώσεις 45, 46 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

161. Αυτή τη διαδικασία ακολουθούν πολλά κράτη μέλη, όπως η Γερμανία, η Αυστρία, η Ολλανδία, η Γαλλία κλπ. Βλ., επίσης, υπόθεση C-241/08 Επιτροπή κατά Γαλλίας (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010, μη δημοσιευθείσα στη συλλογή), σκ. 73: «η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων την οποία επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν αποτελεί στοιχείο που πρέπει να λαμβάνουν υπόψη οι αρμόδιες εθνικές αρχές κατά τη δέουσα εκτίμηση βάσει του άρθρου 6, § 3, της οδηγίας αυτής».

162. ΣτΕ 293/2009, σκ. 17. Να σημειώσουμε ότι αυτό ισχύει υπό την προϋπόθεση ότι το Δικαστήριο είχε ελέγξει προηγουμένως, εάν η ΜΠΕ είχε τα στοιχεία που απαιτεί το άρθρο 6(3) της οδηγίας. (Βλ., υπόθεση C-418/04 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2007] Συλλ I-10947, σκ. 231).

Έχοντας ως δεδομένη την παραπάνω διαπίστωση του δικαστηρίου ότι, δηλαδή, υπάρχουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις που θα παραβιάσουν την ακεραιότητα του τόπου, η αρμόδια διοικητική αρχή θα είχε τη διακριτική ευχέρεια είτε της μηδενικής επιλογής (μη έγκριση του σχεδίου) είτε να ακολουθήσει τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 6(4) της οδηγίας¹⁶³. Στη δεύτερη περίπτωση, το πρώτο βήμα της αρμόδιας αρχής θα είναι να εξετάσει αν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις στο σχέδιο. Το άρθρο 6(4) φαίνεται να απαιτεί την πλήρη απουσία εναλλακτικών λύσεων¹⁶⁴. Το ΔΕΚ, από την πλευρά του, μετριάζει την παραπάνω απαίτηση, καθώς κάνει λόγο για υποχρέωση εξέτασης των εναλλακτικών λύσεων οι οποίες «δεν μπορούν να αποκλειστούν άμεσα»¹⁶⁵. Εάν λοιπόν από την εξέταση προκύψει ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, η αρμόδια αρχή θα εξετάσει, ακολούθως, εάν υπάρχουν επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος για να πραγματοποιηθεί το σχέδιο. Σε καταφατική περίπτωση, η αρμόδια αρχή θα πρέπει να λάβει τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα τα οποία θα αποσκοπούν στο να «εξουδετερώνουν τις αρνητικές επιπτώσεις του σχεδίου και να παρέχουν αντιστάθμισμα στην προσβολή του σχεδίου στα είδη και στους οικοτόπους»¹⁶⁶. Τα παραπάνω αντισταθμιστικά μέτρα πρέπει να κοινοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Να υπογραμμίσουμε ότι η διαδικασία του άρθρου 6(4) ακολουθείται σπανίως, όπως προκύπτει από το ότι μέχρι τώρα υπάρχουν μόνο 10 Γνώμες της Επιτροπής στα πλαίσια του ως άνω άρθρου.

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι εάν ακολουθείτο η διαδικασία του άρθρου 6 της οδηγίας η αντιμετώπιση της συγκεκριμένης υπόθεσης τόσο α-

163. European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats directive' 92/43/EEC, ό.π., σ. 6. Βλ., επίσης, υπόθεση C-241/08 Επιτροπή κατά Γαλλίας (απόφαση της 4ης Μαρτίου 2010, μη δημοσιευθείσα στη συλλογή), σκ. 71-72.

164. L. Kramer, "The European Commission's Opinions under Article 6(4) of the Habitats Directive", ό.π., σ. 64.

165. Υπόθεση C-239/04 Επιτροπή κατά Πορτογαλίας [2006] Συλλ I-10183, σκ. 38.

166. European Commission, Guidance document on Article 6(4) of the 'Habitats directive' 92/43/EEC, ό.π., σ. 11.

πό το δικαστήριο όσο και από τη διοίκηση θα είχε διαφορετικά χαρακτηριστικά. Επομένως, υφίσταται ζήτημα κατά πόσο οι εθνικές ρυθμίσεις σχετικά με την εφαρμογή – αποκλειστικά – της οδηγίας ΕΠΕ στην εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου σε τόπο ενταγμένο στο δίκτυο Natura 2000 είναι ορθές ή/και πλήρως εναρμονισμένες προς τις αντίστοιχες της οδηγίας για τους οικοτόπους (άρθρο 6 (3) και (4)). Η αλλαγή της σχετικής εθνικής νομοθετικής ρύθμισης ή η άμεση εφαρμογή του άρθρου 6(3) από τα δικαστήρια, σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν, φαίνονται να είναι οι ενδεδειγμένες λύσεις. Σε κάθε περίπτωση, επειδή στο μέλλον θα προκύψουν οπωσδήποτε ανάλογα θέματα, η παραπομπή του στο ΔΕΚ θα αποσαφήνιζε οριστικά το τοπίο.

V. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Ο γενικότερος στόχος της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι η διατήρηση, σε ευνοϊκή κατάσταση, του ευρωπαϊκού δικτύου βιοποικιλότητας. Μεταξύ των όρων για την επιτυχία του παραπάνω στόχου είναι η αποσαφήνιση των κρίσιμων παραμέτρων της οδηγίας και η ορθή εφαρμογή των διατάξεών της από τα κράτη μέλη. Σε ό,τι αφορά στο πρώτο, τόσο το ΔΕΚ όσο και η Επιτροπή επέδειξαν μια σημαντική δραστηριότητα που κάλυψε ένα ευρύ φάσμα των σχετικών ζητημάτων, χωρίς αυτό να σημαίνει ότι δεν παραμένουν σε εκκρεμότητα αρκετά ακόμη από αυτά¹⁶⁷. Σε ό,τι

αφορά στο δεύτερο, θα πρέπει, κατ' αρχάς, να παρατηρήσουμε ότι μέχρι τώρα η δράση των κρατών μελών αφορούσε, κυρίως, στην επεξεργασία και την υποβολή προς την Επιτροπή των τόπων που θα ενταχθούν στο δίκτυο Natura 2000. Μετά τον ορισμό, όμως, που έγινε από την Επιτροπή των τόπων κοινοτικής σημασίας – φάση στην οποία βρισκόμαστε τώρα – η δραστηριότητα των κρατών μελών θα εντοπιστεί κυρίως στον ορισμό των ως άνω τόπων σε ζώνες ειδικής προστασίας και στην πλήρη – και ορθή – εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας. Για το τελευταίο, η εμπειρία μέχρι τώρα έδειξε ότι υπάρχουν σημαντικά προβλήματα τα οποία σχετίζονται, μεταξύ των άλλων, και με τη μη ορθή μεταφορά διατάξεων της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Το άρθρο 6(3) κατέχει, ίσως, τη σημαντικότερη θέση μεταξύ αυτών λόγω του κεντρικού ρόλου που διαδραματίζει στο επιχειρησιακό σκέλος της οδηγίας. Σε ό,τι αφορά στην Ελλάδα, το εν λόγω άρθρο δεν μεταφέρθηκε ορθά στο εσωτερικό δίκαιο, πράγμα που δημιουργεί σημαντικά εμπόδια στην αποτελεσματική λειτουργία της οδηγίας. Γι' αυτό το λόγο, όπως εκτέθηκε παραπάνω, προβάλλει ως αναγκαιότητα η σχετική αλλαγή της εθνικής νομοθεσίας ή μια διαφορετική προσέγγιση από τα δικαστήρια.

167. Θα πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι η εισαγωγή των §§ 3 και 4 του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικο-

τόπους οφείλεται στη νομολογία του ΔΕΚ (βλ., υπόθεση C-57/89 Leybucht [1991] Συλλ I-883, σκ. 20).