

Η σαλαμοποίηση των περιοχών Natura 2000: μια ελληνική πρωτοτυπία

Το άρθρο 218 ν. 2021 και η οδηγία 92/43 για την προστασία των οικοτόπων και των ειδών

Το άρθρο 218 ν. 4782/2021 προβλέπει, στην παράγραφο 1, ότι έως την ολοκλήρωση των εν εξελίξει ειδικών περιβαλλοντικών μελετών, με προεδρικό διάταγμα (π.δ.) μπορεί να καθορίζεται υπο-περιοχή προστασίας στις περιπτώσεις ήπιων αναπτυξιακών έργων, διασφαλίζοντας ότι δεν παραβιάζεται η ακεραιότητα της ευρύτερης περιοχής ως προς τις οικολογικές της λειτουργίες σε σχέση με τους στόχους διατήρησης της περιοχής. Ορίζεται, επίσης, ότι η εν λόγω ρύθμιση δεν αφορά περιοχές απόλυτου προστασίας και τις ζώνες προστασίας βάσει ειδικών διαταγμάτων χρήσεων γης. Περαιτέρω, στην παράγραφο 2 προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι για την έκδοση του ως άνω π.δ. ο φορέας υλοποίησης του προτεινόμενου έργου υποβάλλει α) ειδική περιβαλλοντική μελέτη (ΕΠΜ), η οποία αν προηγηθεί χρονικά των ειδικών περιβαλλοντικών μελετών που είναι σε εξέλιξη, αυτή θα λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη. β) Στρατηγική Μελέτη περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ).

Θα πρέπει εξ αρχής να τονιστεί ότι η ΕΠΜ του άρθρου 21, παρ. 2 ν. 1650/1986, όπως προκύπτει από το περιεχόμενό της, ταυτίζεται με τη δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων ενός έργου, που προβλέπεται στο άρθρο 6, παρ. 3 της οδηγίας 92/43 για την προστασία των οικοτόπων και των ειδών. Αυτό προκύπτει από το ότι η ΕΠΜ επικεντρώνεται στην εκτίμηση των επιπτώσεων των προτεινόμενων, από αυτή, δραστηριοτήτων στην προστατευόμενη περιοχή και εξετάζει τις εναλλακτικές λύσεις (άρθρο 21, παρ. 2, εδάφια 3 και 4). Συνεπώς, λόγω του ταυτόσημου περιεχομένου τους, η δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6, παρ. 3 της οδηγίας 92/43 και η ΕΠΜ του άρθρου 21, παρ. 2 ν. 1650/1986 (το ίδιο ισχύει και για τη ΣΜΠΕ), ταυτίζονται.

Ωστόσο, η ως άνω διάταξη του άρθρου 218 ν. 4782/2021 έρχεται σε ευθεία αντίθεση με την οδηγία 92/43 για την προστασία των οικοτόπων και των ειδών, όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το δικαστήριο της Ένωσης (ΔΕΕ). Ειδικότερα, όπως είναι γνωστό, η βιοποικιλότητα επιβάλλει περιορισμούς στα έργα και σχέδια και γενικά στην κατασκευή υποδομών ή άλλων δραστηριοτήτων οι οποίες ενδέχεται να επιφέρουν τη διάσπαση των οικοτόπων και την αύξηση της πίεσης πάνω στα είδη. Για το λόγο αυτό η εν λόγω οδηγία αποσκοπεί στη συνολική προστασία των οικοτόπων και των ειδών (άρθρο 3, παρ. 1 της οδηγίας) η δε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων (άρθρο 6, παρ. 3) θα πρέπει να περιλαμβάνει το σύνολο της προστατευόμενης περιοχής εντός ή πλησίον της οποίας θα κατασκευασθεί και θα λειτουργήσει ένα έργο ή σχέδιο. Εάν, λοιπόν η οικεία μελέτη (όποιο όνομα και αν της δοθεί) είναι αποσπασματική και μερική, όπως συμβαίνει με την ανωτέρω ρύθμιση, δεν επιτελεί το σκοπό της, όπως αυτός προβλέπεται στις ανωτέρω ρυθμίσεις της οδηγίας.

Συγκεκριμένα, η οδηγία 92/43, όπως επίσης και η οδηγία 2009/147 για τα πτηνά προστατεύουν είδη που, πολλές φορές, χρειάζονται μεγάλες εκτάσεις για να επιβιώσουν. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το δικαστήριο, η εκτίμηση των επιπτώσεων ενός έργου θα πρέπει να περιλαμβάνει όχι μόνο ολόκληρο τον προστατευόμενο τόπο (φυσικοί οικοτόποι και είδη) όπως αυτός ορίζεται από τα εθνικά κράτη είτε ως ειδική ζώνη διατήρησης (ΕΖΔ) είτε ως ζώνη ειδικής προστασίας (ΖΕΠ) αλλά και πέραν αυτού (C-142/16, σκ. 30-33, C-88/19, σκ. 37). Μάλιστα δε η εκτίμηση των επιπτώσεων ενός έργου θα πρέπει να καταγράφει το σύνολο των οικοτόπων και των ειδών για τα οποία καταχωρίστηκε ο τόπος και να εξετάζει τις επιπτώσεις στο σύνολο τους.

Με την προτεινόμενη ρύθμιση του άρθρου 218 ν. 4782/2021 δεν θα καταγράφεται και δεν θα αξιολογείται το σύνολο των οικοτόπων και των ειδών στην ορισθείσα προστατευόμενη περιοχή (ΕΖΔ ή ΖΕΠ ή και στις δύο) δεδομένου ότι η “υπο-περιοχή προστασίας” ενδέχεται, αν δεν είναι βέβαιο, να μην έχει όλους τους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη χάριν των οποίων ορίστηκε μια περιοχή ως ειδική ζώνη διατήρησης (C-461/17, σκ. 37). Επομένως, όπως θα εξηγηθεί στη συνέχεια, δεν επιτυγχάνονται οι στόχοι διατήρησης ολόκληρης της ορισθείσας προστατευόμενης περιοχής οι οποίοι αποτελούν το αντικείμενο του σχεδίου διαχείρισης και των άλλων κατάλληλων μέτρων που πρέπει να λαμβάνουν τα κράτη σύμφωνα με το άρθρο 6, παρ. 1 και 2 της οδηγίας 92/43.

Περαιτέρω, αξίζει να τονιστεί ότι ο κάθε προστατευόμενος τόπος προτείνεται από ένα κράτος μέλος με βάση επιστημονικές πληροφορίες που ικανοποιούν τα κριτήρια αξιολόγησης του παραρτήματος III της οδηγίας 92/43. Τα εν λόγω κριτήρια αφορούν: α) τους φυσικούς οικοτόπους (βαθμός αντιπροσωπευτικότητας, έκταση της περιοχής που καλύπτεται από τον τύπο του φυσικού οικοτόπου, βαθμός διατήρησης της δομής και λειτουργίας του τύπου οικοτόπου, συνολική αξιολόγηση της αξίας της περιοχής για τη διατήρηση του συγκεκριμένου τύπου φυσικού οικοτόπου). β) Τα είδη (μέγεθος και πυκνότητα του πληθυσμού του είδους στην περιοχή, συνολική αξιολόγηση της αξίας της περιοχής για τη διατήρηση του συγκεκριμένου είδους κλπ).

Σύμφωνα με την οδηγία 92/43, ο κάθε προστατευόμενος τόπος συμβάλλει στη συνοχή του δικτύου Natura 2000 (προοίμιο, σημείο 6 και άρθρο 4, παρ. 4) όταν ικανοποιεί τα παραπάνω κριτήρια. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, η διακριτική ευχέρεια των κρατών αναφορικά με τον προτεινόμενο τόπο είναι εξαιρετικά περιορισμένη διότι δεσμεύεται από τα ως άνω επιστημονικά κριτήρια (βλ. C-355/90, σκ. 26-27, C-371/98, σκ. 24, C-71/99, C-226/08, σκ. 31, C-308/08, σκ. 42-52).

Επομένως, με βάση τα παραπάνω, η πρόβλεψη του νόμου για την “υπο-περιοχή προστασίας” αγνοεί τα κριτήρια αξιολόγησης σύμφωνα με τα οποία καταχωρίστηκε ο προστατευόμενος τόπος και ιδίως αυτά που αναφέρονται στη συνολική αξιολόγηση της αξίας της περιοχής για τη διατήρηση του τύπου φυσικού οικοτόπου και των ειδών. Η σαλαμοποίηση, επομένως, της προστατευόμενης περιοχής που επιχειρείται με την εν λόγω ρύθμιση έρχεται σε ευθεία αντίθεση με το άρθρο 4 σε συνδυασμό με το παράρτημα

III και με το άρθρο 6, παρ. 1, 2 και 3 της οδηγίας 92/43. Με άλλες λέξεις, η σαλαμοποίηση της προστατευόμενης περιοχής καθιστά εκ των πραγμάτων την ΕΠΜ αποσπασματική και ελλιπή ενώ η πρόβλεψη της ενωσιακής νομοθεσίας, όπως ερμηνεύτηκε από το Δικαστήριο της Ένωσης (βλ. ιδίως, C-142/16 και C-461/17) απαιτεί πλήρη περιγραφή και συνολική εκτίμηση των επιπτώσεων στους οικοτόπους και τα είδη που βρίσκονται στον προστατευόμενο ή στους προστατευόμενους τόπους όπως αυτοί έχουν οριστεί και ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000.

Περαιτέρω, οι στόχοι διατήρησης της περιοχής, οι οποίοι πρέπει να διασφαλίζονται, τελούν σε συνάρτηση με α) τις οικολογικές απαιτήσεις όπως περιλαμβάνονται στο τυποποιημένο δελτίο δεδομένων του προστατευόμενου τόπου β) την κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών σε τοπική περιφερειακή και εθνική κλίμακα, γ) τη συνολική συνοχή του δικτύου Natura 2000 και δ) τους ανώτερου επιπέδου στόχους διατήρησης σε εθνικό/βιογεωγραφικό επίπεδο και τη συμβολή του τόπου σε αυτούς (Ευρωπαϊκή Επιτροπή 2012). Με την επιχειρούμενη σαλαμοποίηση του τόπου δεν διασφαλίζονται οι στόχοι διατήρησης καθόσον δεν καταγράφεται και δεν αξιολογείται το σύνολο των οικοτόπων και των ειδών σε ολόκληρο τον προστατευόμενο τόπο παρά μόνο όσων βρίσκονται στην επιλεγείσα “υπο-περιοχή”. Εξ αυτού του λόγου δεν επιτυγχάνεται ευνοϊκή κατάσταση διατήρησης όλων των οικοτόπων και των ειδών με συνέπεια να τίθεται σε κίνδυνο η συνολική συνοχή του δικτύου Natura 2000.

Σχετικά με τα “ήπια αναπτυξιακά έργα” και τις “περιοχές απόλυτου προστασίας”

Εγείρεται το ζήτημα τι σημαίνει ο όρος “ήπια αναπτυξιακά έργα” σε συνδυασμό με την έννοια του όρου “έργο” στην οδηγία 92/43. Δεν προσδιορίζεται στο εν λόγω άρθρο του νόμου ούτε κατ’ελάχιστο η έννοια των ήπιων έργων, πράγμα που μπορεί να οδηγήσει σε αυθαιρεσία τη διοίκηση η οποία μπορεί (ή να είναι αυτός ο στόχος) να τα ορίζει ad hoc. Ειδικότερα, η έννοια του έργου στην οδηγία 92/43 ταυτίζεται με εκείνη της οδηγίας 2011/92 για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ωστόσο, τα έργα που υπάγονται στην οδηγία 92/43 δεν είναι απαραίτητα αυτά που υπάγονται στην οδηγία 2011/92. Ενώ, λοιπόν, στην οδηγία 2011/92 υπάγονται τα έργα που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα I και II, στην οδηγία 92/43 υπάγονται όλα τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στον προστατευόμενο τόπο (C-411/17, σκ. 122-126). Για να διαπιστωθεί ποια είναι αυτά τα έργα, θα πρέπει να ακολουθηθεί η ειδική διαδικασία του άρθρου 6, παρ. 3 της οδηγίας 92/43 που περιλαμβάνει δύο στάδια: αυτό της προκαταρκτικής εξέτασης (screening) και το στάδιο της δέουσας εκτίμησης (appropriate assessment)

Περαιτέρω, θα πρέπει να τονιστεί ότι ο όρος “περιοχές απόλυτου προστασίας” δεν υπάρχει στην οδηγία 92/43. Αυτό συμβαίνει για το λόγο ότι από τη στιγμή που θα οριστούν οι ΕΖΔ και οι ΖΕΠ, προστατεύονται με τον ίδιο τρόπο και τα ίδια μέτρα όλοι οι οικοτόποι και τα είδη χάριν των οποίων ορίστηκαν αυτοί οι τόποι ως προστατευόμενοι. Επομένως δεν έχει νόημα η εξαίρεση των περιοχών απόλυτου προστασίας από τις διατάξεις του νόμου, πολλώ δε μάλλον που ως τέτοιες δηλαδή ως απόλυτου προστασίας θα προταθούν

από την ΕΠΜ για την επιλεγείσα υπο-περιοχή κατά το δοκούν. Πρόκειται, λοιπόν, για φύλλο συκής ώστε να εμφανιστεί το νομοθέτημα ως δήθεν προστατευτικό της βιοποικιλότητας.

Γιατί αυτή η νομοθέτηση στην παρούσα χρονική συγκυρία;

Θεσπίστηκε πρόσφατα στην ΕΕ ο μηχανισμός ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΜΑΑ) ο οποίος θα διαχειριστεί το ποσόν των 672.5 δις € (Κανονισμός 2021/241) για την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης. Από το ως άνω ποσόν στην Ελλάδα αντιστοιχούν 32 δις € εκ των οποίων το 37% θα αφορά δράσεις για την πράσινη μετάβαση. Η πρώτη προϋπόθεση για τις χρηματοδοτήσεις είναι η κατάρτιση των εθνικών σχεδίων ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (ΕΣΑΑ). Σε αυτά πρέπει να αποδεικνύεται ότι τα μέτρα συνεισφέρουν στην πράσινη μετάβαση. Ορίζεται ρητά ότι ο ΜΑΑ θα χρηματοδοτεί μόνο τα μέτρα που σέβονται την αρχή της μη πρόκλησης σημαντικής βλάβης η οποία αποτελεί το κομβικό σημείο του ΜΑΑ (Βλ. Κανονισμό 2020/852 για την ταξινόμηση).

Ιδιαίτερη μνεία, στους δύο ως άνω κανονισμούς, γίνεται για την προστασία της βιοποικιλότητας και των οικοσυστημικών υπηρεσιών ως η απαραίτητη προϋπόθεση για την επιλεξιμότητα ενός έργου ενταγμένου στην πράσινη μετάβαση. Έτσι, πχ. η υλοποίηση έργων ΑΠΕ εάν επιδρά αρνητικά στη βιοποικιλότητα δεν χρηματοδοτείται. Αυτό μπορεί να συμβαίνει με τις λεγόμενες ΒΑΠΕ. Ομοίως, το ίδιο ισχύει και για τη μεταφορά ηλεκτρικής ενέργειας που προέρχεται είτε από ΑΠΕ είτε από φυσικό αέριο (από τα περιλαμβανόμενα στον κατάλογο του κανονισμού 347/2013). Γνωρίζουμε ότι στην Ελλάδα είναι σε εξέλιξη ή υπό προγραμματισμό τέτοια έργα τα οποία θα επωφεληθούν από την εν λόγω ρύθμιση του άρθρου 218. Πχ. Έργα ΑΠΕ ή έργα μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας ή αγωγοί μεταφοράς φυσικού αερίου σε προστατευόμενες περιοχές θα επιδιώξουν να αδειοδοτηθούν και, κυρίως, να χρηματοδοτηθούν από εθνικούς και ενωσιακούς πόρους.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στα τεχνικά κείμενα για τους όρους χρηματοδότησης (Taxonomy reports) επισημαίνει ότι η εφαρμογή της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας, όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ, θα πρέπει να γίνει απολύτως σεβαστή από τα κράτη. Πχ. Θα είναι εξαιρετικά δύσκολη έως αδύνατη η χρηματοδότηση έργων πράσινης μετάβασης στις περιοχές Natura 2000 κράτους μέλους εάν δεν υπάρχουν εγκεκριμένα σχέδια διαχείρισης ή άλλα κατάλληλα μέτρα από τα προβλεπόμενα στην οδηγία 92/43.

Επειδή, λοιπόν, οι εν εξελίξει ΕΠΜ δεν θα μπορέσουν να ολοκληρωθούν στο αμέσως επόμενο χρονικό διάστημα ώστε να ενταχθούν στον ΜΑΑ έργα που βρίσκονται εντός ή πλησίον προστατευόμενων περιοχών. Περαιτέρω -και το κυριότερο- σε όλες τις εν εξελίξει ΕΠΜ αναφέρονται οικότοποι προτεραιότητας των οποίων η ύπαρξη δυσκολεύει πολύ αν δεν αποκλείει τη χρηματοδότηση των έργων λόγω του περιορισμού που θέτει το άρθρο 6, παρ. 4 της οδηγίας 92/43. Να υπογραμμιστεί ότι στα ως άνω τεχνικά κείμενα της Επιτροπής δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στην εκτίμηση των επιπτώσεων στις

προστατευόμενες περιοχές σύμφωνα με την οδηγία 92/43. Εδώ βρίσκεται και η εξήγηση για την πρόβλεψη του νόμου ότι δηλαδή η ΕΠΜ της υποπεριοχής θα είναι αυτή που θα κατισχύει των εν εξελίξει ΕΠΜ εάν προηγηθεί χρονικά των τελευταίων.

Η εν λόγω νομοθέτηση, λοιπόν, στη συγκεκριμένη συγκυρία δεν είναι τυχαία αλλά εντάσσεται στην προσπάθεια χρηματοδότησης έργων πράσινης μετάβασης μέσω της διεγκυστίνδας του άρθρου 218 ώστε να αποφύγουν τα εμπόδια που ορθώνονται από τους κανονισμούς χρηματοδότησης της ΕΕ. Το γεγονός ότι η έκδοση π.δ. υπάγεται στον προηγούμενο έλεγχο νομιμότητας του ΣτΕ δεν αποτελεί εγγύηση δεδομένου ότι το ΣτΕ, στις περισσότερες αποφάσεις του, ερμηνεύει εσφαλμένα την οδηγία 92/43 και ιδίως το άρθρο 6, ακολουθώντας την εσφαλμένη εφαρμογή της από τη διοίκηση.

Εν όψει του ότι η πρόσφατη νομοθετική ρύθμιση αντιτίθεται στη νομοθεσία της ΕΕ για την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας, η ενέργεια των μεγάλων περιβαλλοντικών οργανώσεων της χώρας να αποστείλουν στην Επιτροπή επιστολή σχετικά με τις απαράδεκτες ρυθμίσεις του άρθρου 218 είναι σημαντική και απολύτως χρήσιμη ενέργεια. Ανήκει σε όλους εμάς να παρακολουθούμε τις εξελίξεις και κυρίως να παρέμβουμε στη διαδικασία διαβούλευσης με συγκεκριμένες προτάσεις και αιτιολογημένες αρνήσεις.

Γιώργος Μπάλιας

Δικηγόρος, Αν. Καθηγητής, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο