

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

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

ΑΝΑΤΥΠΟ

Γιώργος Μπάλιας

Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο
Αθηνών

| Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για την περιβαλλοντική
αδειοδότηση: σκέψεις για την ερμηνεία της από το
ΔΕΕ και το ΣτΕ

Online πρόσβαση σε ΠερΔικ στην Πλατφόρμα Νομικού Περιεχομένου | www.qualex.gr



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

I. ΜΕΛΕΤΕΣ

Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση: σκέψεις για την ερμηνεία της από το ΔΕΕ και το ΣτΕ

Γιώργος Μπάλιας, Αναπληρωτής Καθηγητής, Τμήμα Γεωγραφίας, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο Αθηνών

Σε όλες τις έννομες τάξεις υπάρχει μια εγγενής τάση για πολιτικό έλεγχο των αποφάσεων που προκύπτουν από τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Για το λόγο αυτό επιβάλλεται οι σχετικές ρυθμίσεις να είναι σαφείς και αυστηρά οριοθετημένες, θα πρέπει δε να εξασφαλίζουν την αντικειμενικότητα των αρμοδίων αρχών και την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων. Αν και οι διατάξεις για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (οδηγία 2011/92, οδηγία 2001/42 και οδηγία 92/43) συμβάλλουν σημαντικά στην περιβαλλοντική προστασία, ωστόσο πάντοτε αφήνουν ερωτήματα που ζητούν απάντηση. Ποιες είναι οι επιπτώσεις σχεδίων ή έργων στο περιβάλλον; Πώς θα εκτιμηθούν; Πώς θα επηρεάσει η εν λόγω εκτίμηση την απόφαση που θα ληφθεί από τη διοίκηση; Επιπρόσθετα, έχουν διαπιστωθεί πολλά προβλήματα ερμηνείας των ως άνω τριών οδηγιών σχετικά με τη διαδικασία της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, συνήθως, τα κράτη μέλη εκλαμβάνουν το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος ως εισαγόμενο δίκαιο που προέρχεται από ξένες πηγές και ως διαφορετικό από το εθνικό δίκαιο. Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια συχνά δεν λαμβάνουν υπόψη τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στις κρίσεις τους.

Εισαγωγή

Σε όλες τις έννομες τάξεις υπάρχει μια εγγενής τάση για πολιτικό έλεγχο των αποφάσεων που προκύπτουν από τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.¹ Για το λόγο αυτό επιβάλλεται οι σχετικές ρυθμίσεις να είναι σαφείς και αυστηρά οριοθετημένες, θα πρέπει δε να εξασφαλίζουν την αντικειμενικότητα των αρμοδίων αρχών και την αποφυγή συγκρούσεων συμφερόντων². Αν και οι διατάξεις για την περιβαλλοντική αδειοδότηση (οδηγία 2011/92³, οδηγία 2001/42⁴ και οδηγία 92/43⁵) συμβάλλουν σημαντικά στην περιβαλλοντική προστασία, ωστόσο πάντοτε αφήνουν ερωτήματα που ζητούν απάντηση. Ποιες είναι οι επιπτώσεις σχεδίων ή έργων στο περιβάλλον; Πώς θα εκτιμηθούν; Πώς θα επηρεάσει η εν λόγω εκτίμηση την απόφαση που θα ληφθεί από τη διοίκηση;⁶

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε ότι η εφαρμογή της οδηγίας 2011/92 στα κράτη μέλη δεν είναι ομοιόμορφη, καθώς μερικά εξ αυτών περιορίζονται στις ελάχιστες απαιτήσεις της εν λόγω οδηγίας, ενώ άλλα έχουν υιοθετήσει αυστηρότερες.⁷ Αυτό ισχύει, επίσης, για τις οδηγίες 2001/42 και 92/43. Επιπρόσθετα, έχουν διαπιστωθεί πολλά προβλήματα ερμηνείας των ως άνω τριών οδηγιών σχετικά με τη διαδικασία της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων⁸. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, συνήθως, τα κράτη μέλη εκλαμβάνουν το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος ως εισαγόμενο δίκαιο που προέρχεται από ξένες πηγές και ως διαφορετικό από το εθνικό δίκαιο⁹. Επίσης, τα εθνικά δικαστήρια συχνά δεν λαμβάνουν υπόψη

1. N. Craig, "The Assessment of Environmental Impact", in E. Lees & J.E. Vassals (eds), *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, (Oxford University Press 2019), 898.
2. Οδηγία 2014/52, αιτιολογική σκέψη αριθμ. 25 και άρθρο 9α οδηγίας 2011/92 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2014/52).
3. Οδηγία 2011/92/ΕΕ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.
4. Οδηγία 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων.
5. Οδηγία 92/43/ΕΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.
6. B.J. Preston, "Contemporary Issues in Environmental Impact Assessment", (2020) 37 *EPLJ* 423.
7. European Commission, 35 years of EU Environmental Impact Assessment (2021), 6.
8. Agustin Garcia-Ureta, "Environmental assessment under the Habitats Directive: something other than a procedure?", *JPEL*, 10 (2) 2018, 113.
9. EC, European Governance-a White Paper [2021] C287/1, 21.

τις αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στις κρίσεις τους¹⁰.

Σκοπός της μελέτης είναι να εξεταστεί η αντιμετώπιση συγκεκριμένων ζητημάτων, που σχετίζονται με την -προβλεπόμενη από τις ως άνω τρεις οδηγίες- περιβαλλοντική αδειοδότηση, εκ μέρους του ΔΕΕ¹¹ και του ΣτΕ μέσω της αντιπαράθεσης των αποφάσεών τους. Αυτό θα μας επιτρέψει να διαπιστώσουμε εάν και κατά πόσο υφίσταται, στην ουσία, διάλογος μεταξύ των δύο δικαστηρίων, ο οποίος είναι απαραίτητος για την ομοιομορφία ερμηνείας της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, πολλώ δε μάλλον που η εν λόγω νομοθεσία ερμηνεύεται από το ΔΕΕ με τρόπο ευνοϊκό για το περιβάλλον¹². Στην ως άνω νομοθεσία συμπεριλαμβάνεται η Σύμβαση Ααρχους¹³, αποφάσεις της Επιτροπής Συμμόρφωσης της ως άνω σύμβασης καθώς επίσης μη δεσμευτικά κείμενα της Επιτροπής (Ανακοινώσεις, Κατευθυντήριες γραμμές κλπ).

Η μελέτη καταστρώνεται ως εξής: το κεφάλαιο I επικεντρώνεται σε όψεις της οδηγίας 2011/92. Ειδικότερα, υπογραμμίζεται: Α) η καίριας σημασίας λειτουργική ανεξαρτησία μεταξύ της αρχής που εγκρίνει το σχέδιο και εκείνης που είναι επιφορτισμένη με την επιστημονική αξιολόγηση της ΜΠΕ, των γνώμων και των απόψεων που κατατέθηκαν κατά τη διαβούλευση, Β) ο σημαντικός ρόλος που διαδραματίζουν οι πληροφορίες που πρέπει να συνοδεύουν την ΑΕΠΟ και κυρίως οι λόγοι και το σκεπτικό στα οποία βασίστηκε και Γ) η αναγκαιότητα ευρείας πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Το κεφάλαιο II είναι αφιερωμένο στην ερμηνεία όψεων της οδηγίας 92/43. Ειδικότερα, υπογραμμίζεται η σημασία: Α) του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, κυρίως σε σχέση με το στάδιο προκαταρκτικού ελέγχου (screening), Β), της ρύθμισης για την “υποβάθμιση του τόπου” και Γ), της ρύθμισης για τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού. Το κεφάλαιο III αναφέρεται στην αναγκαιότητα της ταυτόχρονης και από κοινού εφαρμογής της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43, ώστε να διασφαλιστεί η προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας. Η εν λόγω ανάλυση για τα ανωτέρω ζητήματα, θα έχει ως σημείο αναφοράς τη συγκριτική επισκόπηση των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣτΕ.

I. Η οδηγία 2011/92

A. Άρθρο 6 παράγραφος 1, οδηγίας 2011/92/ΕΕ

1. Το άρθρο 6, παράγραφος 1 της οδηγίας 2011/92 ορίζει ότι: “Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι αρχές τις οποίες ενδέχεται να αφορά το έργο, λόγω της ειδικής τους αρμοδιότητας επί θεμάτων περιβάλλοντος ή λόγω τοπικής και περιφερειακής αρμοδιότητας, έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους για

τις πληροφορίες που παρέχει ο κύριος του έργου και για την αίτηση χορήγησης άδειας, λαμβάνοντας υπόψη, εφόσον χρειάζεται, τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 8α παράγραφος 3. Προς τον σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές των οποίων πρέπει να ζητείται η γνώμη, εν γένει ή κατά περίπτωση. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται κατά το άρθρο 5 διαβιβάζονται στις αρχές αυτές. Η λεπτομερής διαδικασία γνωμοδότησης καθορίζεται από τα κράτη μέλη.”

Η αντίστοιχη ρύθμιση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/42 ορίζει ότι:

“Τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές με τις οποίες πραγματοποιούνται οι διαβουλεύσεις και οι οποίες, ενόψει των ειδικών περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων τους, ενδέχεται να ενδιαφέρονται για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εφαρμογής των σχεδίων και προγραμμάτων”

2. Στην ερμηνεία της ρύθμισης του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/42 προέβη το ΔΕΕ. Ειδικότερα, το Δικαστήριο έκρινε ότι

«.....το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/42 δεν επιβάλλει τη σύσταση ή τον καθορισμό νέας αρχής για τη διενέργεια διαβουλεύσεων, κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως, εφόσον διακρίνονται λειτουργικώς οι υπηρεσίες της αρχής η οποία είναι επιφορτισμένη με τη διενέργεια διαβουλεύσεων σε περιβαλλοντικά θέματα και η οποία έχει οριστεί προς τούτο, κατά τρόπο συνεπαγόμενο την πραγματική αυτοτέλεια μιας εσωτερικής διοικητικής υπηρεσίας της, με την έννοια, ιδίως, ότι η υπηρεσία αυτή διαθέτει δικά της διοικητικά μέσα και δικό της προσωπικό και είναι, συνεπώς, σε θέση να εκπληρώσει τα καθήκοντα που ανατίθενται στις αρμόδιες για διαβουλεύσεις αρχές, βάσει του εν λόγω άρθρου 6, παράγραφος 3, και, ειδικότερα, να εκφράζει αντικειμενικώς τη γνώμη της επί σχεδίου ή προγράμματος που εκπονεί η αρχή στην οποία οργανικώς ανήκει.»¹⁴

3. Η ανωτέρω κρίση του ΔΕΕ αφορά στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 2001/42. Ωστόσο, όπως έκρινε το Γαλλικό Συμβούλιο της Επικρατείας (Conseil d'État), η ίδια ερμηνεία αφορά και το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92 λόγω της ταυτότητας των στόχων. Ειδικότερα, το Γαλλικό ΣτΕ έκρινε ότι:

“3. Η οδηγία για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (27.6.1985) έχει ως σκοπό να εγγυηθεί, μια αρμόδια και αντικειμενική περιβαλλοντική αρχή να είναι σε θέση να καταθέσει μία γνώμη για τη ΜΠΕ των σχεδίων, δημόσιων ή ιδιωτικών, τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, πριν αποφασίσει για την αίτηση αδειοδότησης, ώστε να ληφθούν υπόψη οι επιπτώσεις αυτές. Αναφορικά με την ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 6 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ (27.6.2001) σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που δόθηκε από το ΔΕΕ στην απόφασή του στις 20 Οκτωβρίου 2011 στην υπόθεση C-474/10, και με τον ταυτόσημο σκοπό των διατάξεων των δύο οδηγιών σχετικά με το ρόλο “των αρχών που τους αφορά το σχέδιο, εξ αιτίας της ειδικής ευθύνης τους στα ζητήματα του περιβάλλοντος”, προκύπτει με σαφήνεια από τις διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας της 27 Ιουνίου 1985 που αναφέρθηκαν παραπάνω ότι, εάν αυτές οι διατάξεις δεν εμποδίζουν την αρμόδια δημόσια αρχή να εγκρίνει ένα σχέδιο και

10. L. Kramer with Ch. Badger, *KRAMER'S EU ENVIRONMENTAL LAW*, (ninth edition, Hart 2024), 46.

11. Πρόκειται για αποφάσεις του ΔΕΕ, οι οποίες εκδόθηκαν είτε βάσει του Άρθρου 258 ΣΛΑΕ (προσφυγή στο δικαστήριο κατά κράτους μέλους από την Επιτροπή) είτε βάσει του Άρθρου 267 ΣΛΑΕ (προδικαστικές αποφάσεις).

12. L. Kramer with Ch. Badger, *KRAMER'S EU ENVIRONMENTAL LAW*, ό.π., 44.

13. Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (25.6.1998) 2161 UNTS 447. Η Ελλάδα την κύρωσε με το ν. 3422/2005 και η ΕΕ με την Απόφαση του Συμβουλίου 2005/370.

14. ΔΕΕ, 20 Οκτωβρίου 2011, C-474/10, *Seaport Ltd*, ECLI:EU:C:2011:681, σκ. 43.

να είναι ταυτόχρονα επιφορτισμένη με τη διαβούλευση για τα περιβαλλοντικά ζητήματα, επιβάλλουν ωστόσο ότι, σε αυτή την κατάσταση, θα πρέπει να υπάρχει μια λειτουργική ανεξαρτησία εντός αυτής της αρχής, με τρόπο ώστε μια διοικητική οντότητα, στο εσωτερικό της, να διαθέτει μια πραγματική αυτονομία, τα κατάλληλα για τη λειτουργία της διοικητικά και ανθρώπινα μέσα, και να είναι έτσι σε θέση να εκπληρώσει την αποστολή για τη διαβούλευση που της έχει ανατεθεί και να δώσει τη γνώμη της για το σχέδιο.”¹⁵

4. Σε συνέχεια της ανωτέρω νομολογίας του Γαλλικού Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο ευθυγραμμίστηκε πλήρως με την ως άνω απόφαση του ΔΕΕ, άλλαξαν και οι ρυθμίσεις του γαλλικού δικαίου. Ειδικότερα, αναγνωρίστηκε η διοικητική και λειτουργική αυτονομία των περιβαλλοντικών αρχών (Autorité environnementale [Ae] και mission régionale d'autorité environnementale [MRAe]), εκ των οποίων η πρώτη αφορά, κατά βάση, τις υπουργικές αποφάσεις έγκρισης ενώ η δεύτερη τις αποφάσεις έγκρισης οργάνων της περιφερειακής διοίκησης.¹⁶ Στην Αγγλία ορίζεται ως γνωμοδοτούσα περιβαλλοντική αρχή είτε η Environment Agency για έργα υπαγόμενα στην οδηγία 2011/92 είτε η Natural England για έργα ή σχέδια υπαγόμενα στην οδηγία 92/43, προς τις οποίες αποστέλλει η αδειοδοτούσα αρχή τη ΜΠΕ για να υποβάλουν τα σχόλια και τις παρατηρήσεις τους. Αδειοδοτούσα αρχή είναι είτε η τοπική αρχή (local planning authority) είτε ο καθ' ύλην αρμόδιος Υπουργός (Secretary of State) ανάλογα με την κατηγορία του έργου¹⁷. Επίσης, στη Βαλлонία (Βέλγιο) ισχύουν κατά βάση οι ίδιες ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, η αρμόδια αδειοδοτούσα αρχή (τοπικό συμβούλιο ή η Περιφέρεια) αποστέλλει το φάκελο στην περιβαλλοντική αρχή (fonctionnaire technique), η οποία μεριμνά να αποσταλεί σε δημόσιους φορείς και να συντάξει ακολούθως έκθεση. Η εν λόγω έκθεση διαβιβάζεται στην αρμόδια αρχή, η οποία με τη σειρά της εγκρίνει το σχέδιο με βάση την έκθεση αυτή υπό τον όρο ότι είναι θετική¹⁸. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι στην επιστημονική συζήτηση υιοθετείται πλήρως η ίδια άποψη περί διαχωρισμού της εγκρίνουσας αρχής από την περιβαλλοντική αρχή¹⁹.

5. Η ελληνική νομοθεσία, και συγκεκριμένα το άρθρο 2 και ιδίως το άρθρο 3, παράγραφος 2 και το άρθρο 4 του ν. 4014/2011 ορίζουν ότι η αρχή η οποία διεξάγει τις διαβουλεύσεις, συλλέγει τις γνωμοδοτήσεις των αρμόδιων δημόσιων αρχών και τις απόψεις του κοινού, αξιολογεί και σταθμίζει τις γνωμοδοτήσεις και τις απόψεις, είναι η ίδια αρχή που συντάσσει ΑΕΠΟ ή απόφαση απόρριψης και εκδίδει ΑΕΠΟ ή απόφαση απόρριψης. Ταυτίζονται, λοιπόν, η περιβαλλοντική αρχή με την εγκρίνουσα αρχή (που είναι η Διεύθυνση περιβαλλοντικής αδειοδότη-

σης του ΥΠΕΝ ή της Αποκεντρωμένης Διοίκησης). Το εν λόγω ζήτημα αποτέλεσε αντικείμενο ελέγχου από το ΣτΕ.

6. Σύμφωνα με τη ΣτΕ 160/2024:

“10. Επειδή, από τις ανωτέρω διατάξεις συνάγεται ότι η ΔΙΠΑ του ΥΠΕΝ είναι η αρμόδια διοικητική αρχή για την περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων και δραστηριοτήτων της κατηγορίας Α1, είναι δε επιφορτισμένη με την εποπτεία, αξιολόγηση, εν γένει επεξεργασία και εισήγηση για την έκδοση ΑΕΠΟ. Ως εκ τούτου, διακρίνεται τόσο από τους φορείς που διατυπώνουν γνώμη επί της συνταχθείσας μελέτης στο πλαίσιο της «εσωτερικής» διαβούλευσης σύμφωνα με το άρθρο 19 παρ. 1 του ν. 4014/2011 και τον πίνακα 10.1 του παραρτήματος 10.1 της κυκλ. 1649/45/14.1.2014, όσο και από το όργανο που εγκρίνει τους περιβαλλοντικούς όρους, ο οποίος εν προκειμένω, κατά τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 3 του ν. 4014/2011 είναι, κατ' ουσίαν, ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας και, δυνάμει της παρ. 1 του άρθρου 109 του ν. 4622/2019, ο Γενικός Διευθυντής Περιβάλλοντος. Εξάλλου, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η ΔΙΠΑ, με το υπ' αριθ. ΥΠΕΝ/ΔΙΠΑ/84583/5544/13.9.2021 έγγραφό της, υπέβαλε την επίδικη ΜΠΕ στις αρμόδιες αρχές για τη διατύπωση γνώμης, καθώς και σε διατυπώσεις δημοσιότητας και ακολούθησε η διατύπωση γνωμοδοτήσεων επί της μελέτης από τους αρμόδιους φορείς, στους οποίους δεν περιλαμβανόταν η ΔΙΠΑ. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, ο λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος”.

7. Το δικαστήριο στην ως άνω κρίση του αναφέρει ρητά ότι η ΔΙΠΑ είναι επιφορτισμένη, μεταξύ των άλλων, με την αξιολόγηση της ΜΠΕ, επεξεργάζεται δε και εισηγείται για την έκδοση ΑΕΠΟ, την οποία εκδίδει ο Γενικός Διευθυντής Περιβάλλοντος. Από τα παραπάνω προκύπτει ότι δεν πρόκειται για δύο λειτουργικά διακριτές διοικητικές μονάδες αλλά για μία ενιαία υπηρεσία, δεδομένου ότι η ΔΙΠΑ, αξιολογεί, επεξεργάζεται και εισηγείται το περιεχόμενο της ΑΕΠΟ που εκδίδεται από τον Γενικό Διευθυντή, ο οποίος είναι ο προϊστάμενος της ΔΙΠΑ. Σχετικά με την επισήμανση του δικαστηρίου ότι η ΔΙΠΑ υπέβαλε τη ΜΠΕ στις αρμόδιες αρχές για τη διατύπωση γνώμης και όχι στη ΔΙΠΑ θα πρέπει να τονιστεί ότι οι εν λόγω αρχές (Αρχαιολογία, δασική υπηρεσία, υπηρεσίες του Υπουργείου Τουρισμού, του Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, Τοπική Αυτοδιοίκηση Α και Β βαθμού κλπ) δεν είναι περιβαλλοντικές αρχές.

8. Επειδή η απόφαση ΣτΕ 160/2024 (σκ. 10) έρχεται σε αντίθεση με της διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92 όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ. Συγκεκριμένα, δεν έλαβε υπόψη την κρίση του δικαστηρίου (C-474/10, *Seaport Ltd*), ως όφειλε, καθόσον η εν λόγω απόφαση του ΔΕΕ αποσαφηνίζει την έννοια της λειτουργικής ανεξαρτησίας των αρχών, οι οποίες είναι επιφορτισμένες με την αξιολόγηση της ΜΠΕ και με την έκδοση ΑΕΠΟ. Το ΣτΕ όφειλε να ακολουθήσει την ως άνω απόφαση του ΔΕΕ, διότι:

«κατά πάγια νομολογία, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, η εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης οφείλει να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών, αποφασίζοντας αυτεπαγγέλτως να μην εφαρμόσει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξάλειψή της είτε διά της νομοθετικής

15. CE, 28.4.2021, 437581. Επί του ζητήματος αυτού είναι πάγια η νομολογία του δικαστηρίου. Βλ., ενδεικτικά, CE, 26.6.2015 no 360212, σκ. 15. CE, 26.6.2015 no 365876, σκ. 13. CE, 13.3.2019, no 414930, CE, 25.1.2023, no 448911, CE, 5.2.2024, no 463620.

16. Code de l'environnement, article R. 122-6.

17. The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 No 571, articles 2(c) (ii) (iii), 19(3), 26(1).

18. 11 mars 1999 - Décret relatif au permis d'environnement (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει), articles 1er, 32 § 1, 35 § 1.

19. Βλ., ενδεικτικά, A. Garcia-Ureta, “Environmental Impact Assessment in the EU: More than only a Procedure?” In: M. Peeters & M. Eliantonio (eds) *Research Handbook on EU Environmental Law*, (Elgar 2020), 176.

οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικώς προβλεπόμενης διαδικασίας.»²⁰

Συνεχίζοντας, το Δικαστήριο τόνισε:

«η επιταγή περί διασφάλισης της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης.»²¹

9. Σ Σύμφωνα, λοιπόν, με τα παραπάνω, επειδή στην εθνική νομοθεσία (άρθρο 2 και ιδίως το άρθρο 3 παράγραφος 2 και το άρθρο 4 του ν. 4014/2011) ταυτίζεται η περιβαλλοντική αρχή η οποία διεξάγει τις διαβουλεύσεις και εκφράζει τη γνώμη της επί της ΜΠΕ με την εγκρίνουσα αρχή, η εν λόγω νομοθεσία είναι αντίθετη με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92, όπως ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ και, για το λόγο αυτό, η ως άνω απόφαση του ΣτΕ αντιτίθεται στο ίδιο ως άνω άρθρο 6, παράγραφος 1, της ίδιας οδηγίας.

Β. Άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2011/92 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2014/52) και άρθρο 6, παράγραφος 8, της Σύμβασης Aarhus²²

10. Για την ερμηνεία των άρθρων 8 και 9 της οδηγίας 2011/92 και του άρθρου 6 παράγραφος 8 της σύμβασης Aarhus δεν υπάρχει νομολογία του ΔΕΕ²³. Υπάρχουν, ωστόσο, αποφάσεις εθνικών δικαστηρίων και της Επιτροπής Συμμόρφωσης της Σύμβασης Aarhus (Compliance Committee). Αρχικά, θα πρέπει να τονιστεί ότι στον οδηγό εφαρμογής της ως άνω σύμβασης τονίζεται ότι:

20. C-614/14, *Atanas Ognyanov*, ECLI:EU:C:2016:514, σκ. 34.

21. Ibid. σκ. 35.

22. Aarhus Convention, ό.π. (υποσ. 13).

23. Άρθρο 8, της οδηγίας 2011/92

9. «Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων και οι πληροφορίες που συλλέγονται βάσει των άρθρων 5 έως 7 λαμβάνονται δεόντως υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας αδειοδότησης.» Άρθρο 9, της οδηγίας 2011/92

“1. Εφόσον έχει ληφθεί απόφαση για τη χορήγηση ή απόρριψη αδείας, η αρμόδια αρχή ή αρχές ενημερώνουν πάραυτα το κοινό και τις αρχές που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 1, κατά τις εθνικές διαδικασίες, και εξασφαλίζουν ότι οι κάτωθι πληροφορίες τίθενται στη διάθεση του κοινού και των αρχών που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος 1, λαμβάνοντας υπόψη, κατά περίπτωση, τις περιπτώσεις που αναφέρονται στο άρθρο 8α παράγραφος 3:

α) το περιεχόμενο της απόφασης και τους όρους που ενδεχομένως τη συνοδεύουν όπως αναφέρονται στο άρθρο 8α παράγραφοι 1 και 2·

β) τους κύριους λόγους και το σκεπτικό στα οποία βασίστηκε η απόφαση, καθώς και πληροφορίες για τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού. Σε αυτό περιλαμβάνεται επίσης η περίληψη των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων και οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά τα άρθρα 5 έως 7, καθώς και ο τρόπος με τον οποίο τα εν λόγω αποτελέσματα ενσωματώθηκαν ή έτυχαν διαφορετικού χειρισμού, και ιδίως οι παρατηρήσεις που ελήφθησαν από το πληττόμενο κράτος μέλος του άρθρου 7.” Άρθρο 6, παράγραφος 8, της σύμβασης Aarhus
“Κάθε μέλος εξασφαλίζει ότι στην απόφαση λαμβάνεται δεόντως υπόψη το αποτέλεσμα της συμμετοχής της κοινού.”

“Η Σύμβαση Aarhus υποχρεώνει τα μέρη να εξασφαλίσουν ότι αυτός που λαμβάνει την απόφαση θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής Το να λαμβάνει προσηκόντως υπόψη το αποτέλεσμα δεν σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή υποχρεούται να αποδέχεται κατ’ουσίαν όλα τα σχόλια που δέχθηκε και να αλλάζει την απόφαση ανάλογα με το κάθε σχόλιο Ωστόσο, η αρμόδια αρχή είναι τελικά υπεύθυνη για την απόφαση που θα στηρίζεται σε όλη τη διαθέσιμη πληροφόρηση, συμπεριλαμβανομένων και των σχολίων που δέχθηκε, και να είναι σε θέση να αιτιολογήσει γιατί απορρίφθηκε ένα συγκεκριμένο σχόλιο από ουσιαστικής απόψεως Η ανάγκη να εξετάζουν σοβαρά οι αρμόδιες αρχές το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής και να το ενσωματώνουν στην απόφαση είναι μια ρύθμιση-κλειδί της Σύμβασης. Οι ρυθμίσεις σχετικά με την προσήκουσα λήψη υπόψη του αποτελέσματος της δημόσιας συμμετοχής βρίσκονται στα τρία άρθρα για τη δημόσια συμμετοχή.....”²⁴

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι αν και ο εν λόγω Οδηγός δεν είναι νομικά δεσμευτικός, ωστόσο το ΔΕΕ έκρινε ότι

“εφόσον ο Οδηγός για την εφαρμογή της συμβάσεως του Aarhus μπορεί συνεπώς να θεωρηθεί επεξηγηματικό έγγραφο, το οποίο θα μπορούσε, ενδεχομένως, να ληφθεί υπόψη, μαζί με άλλα σχετικά στοιχεία, για την ερμηνεία της συμβάσεως αυτής”²⁵

Περαιτέρω, η Διάσκεψη των Μερών της Σύμβασης Aarhus υιοθέτησε το κείμενο Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters²⁶. Σχετικά με την υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να λαμβάνει υπόψη το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής (άρθρο 6, παράγραφος 8) αναφέρεται ότι:

“124. Θα πρέπει να προβλέπεται στη νομοθεσία η σαφής υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να λαμβάνει προσηκόντως υπόψη το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής. Δεν είναι αρκετή η πρόβλεψη κατά την οποία η υποχρέωση για τη λήψη υπόψη του αποτελέσματος της δημόσιας συμμετοχής βαρύνει μόνο τον κύριο του έργου.

125. Εφόσον η Σύμβαση προβλέπει το δικαίωμα “του κοινού” να υποβάλει απόψεις, κατά συνέπεια η υποχρέωση για να ληφθεί υπόψη προσηκόντως το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής θα πρέπει να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει ομοίως τα σχόλια, κλπ, που υποβλήθηκαν από “το κοινό” και αυτά που υποβλήθηκαν από “αρμόδιους δημόσιους φορείς”.

128. Η προσήκουσα λήψη υπόψη των σχολίων μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα:

α) Να τροποποιηθεί η προτεινόμενη απόφαση υπό το φως των σχολίων του κοινού,

β) Να ληφθούν συμπληρωματικά μέτρα, π.χ., για να μετριαστούν οι ενδεχόμενες βλαπτικές επιπτώσεις της προτεινόμενης απόφασης,

γ) Να υιοθετηθεί εναλλακτική λύση στη βάση των όσων προτάθηκαν από το κοινό,

24. Aarhus Convention: An implementation guide (2014), 155-6.

25. C-182/10, *Solvay κ.λπ.* ECLI:EU:C:2012:82, σκ. 27.

26. UN Economic Commission for Europe, Meeting of the Parties to the Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters, Fifth session, Maastricht, the Netherlands, 30 June and 1 July 2014, ECE/MP.PP/2014/8.

δ) Να απορριφθεί συνολικά η προτεινόμενη απόφαση”²⁷

Περαιτέρω, σχετικά με την απόδειξη ότι ελήφθη υπόψη προσηκόντως το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής αναφέρεται ότι:

“130. Σχετικά με την απόδειξη ότι ελήφθη υπόψη προσηκόντως το αποτέλεσμα της δημόσιας συμμετοχής, η υποχρέωση να “ληφθεί υπόψη προσηκόντως” σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 8, θα πρέπει να ιδωθεί υπό το φως της υποχρέωσης που θεσπίζεται με το άρθρο 6, παράγραφος 9, να “καθιστά προσιτό στο κοινό το κείμενο της απόφασης, μαζί με την αιτιολόγηση και το σκεπτικό επί των οποίων βασίζεται η απόφαση”. Αυτό σημαίνει ότι το σκεπτικό που συνοδεύει την απόφαση θα πρέπει να περιλαμβάνει ενημέρωση σχετικά με τον τρόπο που οργανώθηκε η δημόσια συζήτηση και τα αποτελέσματα που ελήφθησαν υπόψη.....”²⁸

11. Επίσης σε συμπεράσματα της Επιτροπής Συμμόρφωσης της Σύμβασης Άρχους αναφέρεται ότι:

“Είναι απολύτως σαφές στην Επιτροπή ότι η αρμόδια αρχή, ενώ είναι αδύνατο να δεχθεί ουσιαστικά όλα τα σχόλια που υποβλήθηκαν, θα πρέπει να εξετάζει σοβαρά όλα τα υποβληθέντα σχόλια..... Η Επιτροπή σημειώνει ότι ένα σύστημα όπου, κατά κανόνα, τα σχόλια του κοινού αγνοούνται ή δεν γίνονται αποδεκτά αυτά καθαυτά, χωρίς καμία εξήγηση, δεν είναι συμβατό με τη Σύμβαση”.²⁹

12. Το Συμβούλιο της Επικρατείας του Βελγίου (Conseil d'État)³⁰ είναι ευθυγραμμισμένο προς τις ως άνω ρυθμίσεις της οδηγίας 2011/92 και της σύμβασης Aarhus, καθώς έκρινε ότι:

“3. Εξάλλου, η αρχή δεν πρέπει, κατά κανόνα, να απαντά με πληρότητα σε όλες τις αντιρρήσεις που εκφράστηκαν κατά τη διοικητική φάση της διαδικασίας, συμπεριλαμβανομένης και της διοικητικής προσφυγής. Πρέπει όμως και αρκεί, η αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξης να αντικατοπτρίζει τουλάχιστον συνολικά αυτές τις αντιρρήσεις και να αναφέρει τους νομικούς και πραγματικούς λόγους που οδήγησαν την αρχή να εκφράσει την άποψή της με τον τρόπο που το έκανε. Το εύρος της αιτιολογίας πρέπει να είναι ανάλογο με τη σπουδαιότητα της απόφασης που ελήφθη και, ανάλογα με την περίπτωση, με την ποιότητα των παρατηρήσεων που διατυπώθηκαν.

4. Συμβαίνει το ίδιο και με τις γνώμες που κατατέθηκαν από διάφορους φορείς: οσάκις κατά τη διοικητική διαδικασία για την έγκριση άδειας, διατυπώθηκαν συγκεκριμένες παρατηρή-

σεις από φορείς, η απόφαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι είναι κατάλληλα αιτιολογημένη παρά εάν επιτρέπει να γίνουν κατανοητοί οι λόγοι για τους οποίους δεν ελήφθησαν υπόψη, τουλάχιστον μερικά. Με άλλες λέξεις, η αρχή που είναι επιφορτισμένη με την έγκριση άδειας μπορεί να αποστεί από τη γνώμη που κατατέθηκε από μια διοικητική αρχή υπό την προϋπόθεση ότι αναφέρει τους λόγους που επιτρέπουν να γίνει κατανοητό γιατί απέστη από αυτή. Η υποχρέωση ποικίλλει ανάλογα με την ποιότητα και τη φύση της αιτιολογίας των γνώμων που κατατέθηκαν.”³¹

13. Στις σκέψεις 11 και 12 της ΣτΕ 160/2024 περιλαμβάνονται τα εξής:

“11. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή δεν αξιολόγησε τις απόψεις που κατατέθηκαν από τους αιτούντες, καθόσον στην προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ δεν καταγράφεται η αξιολόγηση αυτών, ούτε προέβη σε σχετική ενημέρωση κατά τις κείμενες διατάξεις, μεταξύ των οποίων τα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2011/92 και τα άρθρα 6 παρ. 8 και 7 της Σύμβασης Aarhus, τα οποία απαιτούν να αποδεικνύεται ότι ελήφθησαν υπόψη οι λόγοι και οι εκτιμήσεις στις οποίες στηρίζεται η απόφαση.

12. Επειδή, ο λόγος αυτός, όπως προβάλλεται, είναι απορριπτέος, είναι, σε κάθε περίπτωση, απορριπτέος, διότι, όπως προκύπτει από το προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξης (βλ. στοικ. 81), οι απόψεις που κατατέθηκαν από το πρώτο αιτούν σωματείο ελήφθησαν υπόψη από τη Διοίκηση και συνεκτιμήθηκαν, ενώ, επιπλέον από καμία διάταξη δεν καθιερώνεται υποχρέωση να συμπεριληφθεί στο σώμα της εκδιδόμενης ΑΕΠΟ ειδική αιτιολογία για κάθε προβαλλόμενη από τους φορείς και το ενδιαφερόμενο κοινό αιτίαση κατά το στάδιο της διαβούλευσης (πρβλ. ΣτΕ 1940/2022 σκ. 34, πρβλ. ΣτΕ 2627/2016, 4349, 4350/2014, 2511/2002 Ολ. σκ. 12). Περαιτέρω, εάν ήθελε θεωρηθεί ότι με τον λόγο αυτό προβάλλεται ότι δεν τηρήθηκε η διαδικασία διαβούλευσης, ο λόγος αυτός είναι απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι από το προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξης και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι τηρήθηκε η κατά νόμον διαδικασία δημοσιοποίησης και διαβούλευσης της μελέτης, στο πλαίσιο της οποίας υπεβλήθησαν γνωμοδοτήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών και απόψεις εκ μέρους των ενδιαφερομένων φορέων και ιδιωτών.”

14. Καταρχάς το ΣτΕ επισημαίνει (σκ. 12): “όπως προκύπτει από το προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξης (βλ. στοικ. 81), οι απόψεις που κατατέθηκαν από το πρώτο αιτούν σωματείο ελήφθησαν υπόψη από τη Διοίκηση.....” Στο προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξης (υπ’ αριθ. Πρωτ. 31945/2160/01.04.2022 ΑΕΠΟ) περιλαμβάνονται τα εξής:

“81. Το έντυπο Δ11 (με αρνητικές απόψεις) του Συλλόγου Ελλήνων Ορειβατών Θεσσαλονίκης, του Πεζοπορικού Ομίλου Αθηνών, του Συλλόγου Δήλησου, της Εταιρείας Περιβάλλοντος Κύμης, του Αθλητικού - Πολιτιστικού Συλλόγου Κύμης «Tank Trail - Τανκ Τρειλ», της Μονοπρόσωπης Εταιρείας Περιορισμένης Ευθύνης «ΠΕΡΙΠΛΟΥΣ», του Συλλόγου Εκτάκτων Αρχαιολόγων, του Πολιτιστικού Φυσιολατρικού Αναπτυξιακού Συλλόγου Οικιστών Νημπορίου, του Ελληνικού Ορειβατικού Συλλόγου Χαλκίδας, του Πολιτιστικού - Περιβαλλοντικού Συλλόγου «ΣΙΔΕΡΙΤΗΣ», και του λοιπού ενδιαφερόμενου κοινού, τα οποία αναρτήθηκαν στο ΗΠΜ.”

27. Ibid.

28. Ibid.

29. Compliance Committee, ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1, §§ 99-100. Βλ., επίσης, Compliance Committee, ECE/MP.PP/C.1/2012/11, § 71: While the EIA procedure provides for public participation, the Committee considers that the above legal framework does not ensure that in the permitting decision due account is taken of the outcome of public participation. In the light of the above, the Committee finds that the Party concerned fails to comply with the requirement in article 6, paragraph 8, of the Convention to ensure that due account is taken in the decision of the outcome of the public participation. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα ως άνω συμπεράσματα της Επιτροπής Συμμόρφωσης, όπως επίσης και το κείμενο Maastricht Recommendations είναι νομικά δεσμευτικά για τα κράτη διότι υιοθετήθηκαν από Διασκέψεις των Μερών.

30. CE de Belgique, 4.10.2022, 254.669, V.2.

31. Βλ., επίσης, CE de Belgique, 31.7.2023, 257.145. CE de Belgique 15.3.2024, 259.154, § 35.

15. Η ως άνω επισήμανση του δικαστηρίου περιορίζεται απλώς στην αναφορά ότι κατατέθηκαν οι αρνητικές απόψεις του ενδιαφερόμενου κοινού, χωρίς να προβαίνει σε μία έστω και ελάχιστη αξιολόγηση τους, ως όφειλε σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν (supra, σημεία 10-12). Περαιτέρω, το δικαστήριο υπογράμμισε ότι

“... επιπλέον από καμία διάταξη δεν καθιερώνεται υποχρέωση να συμπεριληφθεί στο σώμα της εκδιδόμενης ΑΕΠΟ ειδική αιτιολογία για κάθε προβαλλόμενη από τους φορείς και το ενδιαφερόμενο κοινό αιτίαση κατά το στάδιο της διαβούλευσης (πρβλ. ΣτΕ 1940/2022 σκ. 34, πρβλ. ΣτΕ 2627/2016, 4349, 4350/2014, 2511/2002 Ολ. σκ. 12)”.

Πρέπει να σημειωθεί ότι εκ του περισσού διατυπώνεται η ως άνω κρίση από το δικαστήριο, καθόσον κανείς δεν διατείνεται ότι υφίσταται υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να προβεί σε ειδική αιτιολογία για κάθε προβαλλόμενο ισχυρισμό. (βλ., supra σημεία 10-12).

16. Εντύπωση προξενεί η ως άνω αναφορά στη νομολογία του ΣτΕ, καθόσον στην εν λόγω νομολογία διατυπώνονται εντελώς διαφορετικές σκέψεις. Συγκεκριμένα, η αναφερόμενη, από το δικαστήριο, απόφαση (ΣτΕ Ολ 2511/2002, σκ. 12) έκρινε ότι:

“12. Επειδή προβάλλεται ότι η Διοίκηση υπείχε εν προκειμένω υποχρέωση ειδικότερης αιτιολογίας, εν όψει του ότι προηγήθηκαν αρνητικές γνωμοδοτήσεις επί της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ειδικότερα δε οι υπ’ αριθμ. 62 και 74/2001 αποφάσεις του Νομαρχιακού Συμβουλίου Ανατολικής Αττικής και η υπ’ αριθμ. 382/2001 απόφαση του Δημοτικού Συμβουλίου του αιτούντος Δήμου, οι οποίες μάλιστα, εν όψει της συνταγματικής κατοχυρώσεως των οργανισμών τοπικής αυτοδιοικήσεως και των προβλέψεων του Ευρωπαϊκού Χάρτη Τοπικής Αυτονομίας, που κυρώθηκε με τον ν. 1850/1989 (Α’ 114), έχουν βαρύνουσα νομική σημασία. Οι γνωμοδοτήσεις όμως αυτές, όπως προκύπτει από το προοίμιο της προσβαλλόμενης πράξεως, ελήφθησαν ρητώς υπ’ όψιν και συνεξετιμήθησαν από την Διοίκηση. Εξ άλλου, από το περιεχόμενό τους δεν προκύπτει ούτε αποδοκιμασία της συνολικής συλλήψεως του έργου και των βασικών δεδομένων κατασκευής του ούτε ειδικότερη αιτιολογία για την αρνητική κρίση ούτε και υπόδειξη εναλλακτικών λύσεων για την κατασκευή του έργου, αλλά μόνον πρόταση άλλων περαιτέρω «διορθωτικών και εξισορροπιστικών» έργων, ορισμένα από τα οποία ήδη προβλέπονται, ενώ άλλα είναι τοπικώς και από άποψη περιεχομένου μη συναφή προς το ΣΚΑ, η δε κατασκευή τους, εν πάση περιπτώσει, ουδόλως αποκλείεται από το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξεως. Υπό τα δεδομένα αυτά, η εκτεθείσα στην προηγούμενη σκέψη ειδική αιτιολογία της προσβαλλόμενης πράξεως είναι νόμιμη και επαρκής και ο σχετικός λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος. ΣτΕ Ολ. 2511/2002, σκ. 12).”

Στην εν λόγω απόφαση (ΣτΕ Ολ 2511/2002, σκ. 12) με απόλυτη σαφήνεια αναφέρεται ότι, αφενός μεν ελήφθησαν υπόψη και εκτιμήθηκαν από τη διοίκηση οι ισχυρισμοί που προβλήθηκαν αφετέρου δε γίνεται αναφορά στο περιεχόμενο των ισχυρισμών που προβλήθηκαν και στους λόγους για τους οποίους αυτοί δεν υιοθετήθηκαν.

17. Περαιτέρω, είναι κρίσιμης σημασίας το γεγονός ότι πρέπει να αποδεικνύεται ότι ελήφθησαν υπόψη από τη διοίκηση οι απόψεις που κατέθεσε το κοινό κατά τη διαβούλευση και, κυρίως, με ποιο τρόπο οι εν λόγω απόψεις ενσωματώθηκαν στην τελική απόφαση, ποιες από αυτές έγιναν δεκτές στην τελική απόφαση, πού και πώς, και ποιες δεν ελήφθησαν υπόψη και γιατί (βλ., supra, σημεία 10, 11, 12.) Και τούτο διότι, με

τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται να μην μετατραπεί η ουσιαστική συμμετοχή στη διαδικασία λήψης απόφασης σε προσχηματική συμμετοχή³².

Με βάση, λοιπόν, τα όσα εκτέθηκαν παραπάνω, η ΣτΕ 160/2024 αντιτίθεται στα άρθρα 8 και 9 της οδηγίας 2011/92 και στο άρθρο 6, παράγραφος 8, της Σύμβασης Aarhus.

Γ. Άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας 2011/92 και άρθρο 9, παράγραφος 2, της Σύμβασης Άαρχους

18. Νομοθετικό πλαίσιο

Άρθρο 11, παράγραφος 1, οδηγίας 2011/92

“1. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, σύμφωνα με το εθνική έννομη τάξη τους, το ενδιαφερόμενο κοινό:

α) που έχει επαρκές συμφέρον, ή εναλλακτικά·

β) που υποστηρίζει ότι επέρχεται προσβολή δικαιώματος, εάν αυτό απαιτείται ως προϋπόθεση από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο ενός κράτους μέλους,

έχει πρόσβαση σε μια διαδικασία εξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου οργάνου συσταθέντος νομοθετικώς, προκειμένου να αμφισβητήσει την ουσιαστική ή τη διαδικαστική νομιμότητα αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στις διατάξεις της παρούσας οδηγίας περί συμμετοχής του κοινού.”

Άρθρο 9, παράγραφος 2, της σύμβασης Άαρχους

“2. Κάθε μέρος, στο πλαίσιο της εθνικής του νομοθεσίας, εξασφαλίζει ότι το ενδιαφερόμενο κοινό

(α) Που έχει επαρκές συμφέρον

ή, εναλλακτικά,

(β) Που ισχυρίζεται προσβολή δικαιώματος, σε περίπτωση που η διοικητική δικονομία ενός μέρους το απαιτεί ως προϋπόθεση, διαθέτει πρόσβαση σε διαδικασία επανεξέτασης ενώπιον δικαστηρίου ή/και άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου φορέα που καθορίζεται δια νόμου, προκειμένου να προσβάλει την ουσιαστική και τυπική νομιμότητα οποιασδήποτε απόφασης, πράξης ή παράλειψης που υπόκειται στις διατάξεις του άρθρου 6 και, σε περίπτωση που προβλέπεται από το εθνικό δίκαιο και υπό την επιφύλαξη της κατωτέρω παραγράφου 3, άλλων σχετικών διατάξεων της παρούσας σύμβασης.

Το τι συνιστά επαρκές συμφέρον και προσβολή δικαιώματος προσδιορίζεται σύμφωνα με τις απαιτήσεις του εθνικού δι-

32. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι το άρθρο 9, παράγραφος 1, β) της οδηγίας 2011/92 (όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 2014/52) δεν έτυχε της δέουσας μεταφοράς στην εθνική έννομη τάξη. Συγκεκριμένα, στην ΥΑ Αριθμ. οικ. 1915 (Β’ 304/2018) περιλαμβάνεται η ρύθμιση του ως άνω άρθρου 9, της οδηγίας 2011/92 κατά το ήμισυ. Προβλέπεται δηλαδή ότι στην ΑΕΠΟ θα πρέπει να αναφέρεται “ο τρόπος με τον οποίο τα αποτελέσματα της διαβούλευσης ενσωματώθηκαν ή έτυχαν διαφορετικού χειρισμού” και παραλείπεται το πρώτο εδάφιο στο οποίο προβλέπεται ότι η ΑΕΠΟ θα πρέπει νέα περιλαμβάνει “τους κύριους λόγους και το σκεπτικό στα οποία βασίστηκε η απόφαση, καθώς και πληροφορίες για τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού. Σε αυτό περιλαμβάνεται επίσης η περίληψη των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων και οι πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν κατά τα άρθρα 5 έως 7.....” . Η πλήρης μεταφορά του εν λόγω άρθρου στα κράτη μέλη αποτελεί τον κανόνα. (βλ., ενδεικτικά, Γαλλία (Code de l’environnement, L.122-1-1, IV), Αγγλία (The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) Regulations 2017 No 571, art. 30) κ.α.

καίου και σύμφωνα με τον στόχο να παρασχεθεί στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη εντός του πεδίου εφαρμογής της παρούσας σύμβασης. Για τον σκοπό αυτόν, κρίνεται επαρκές για τον σκοπό του ανωτέρω στοιχείου (α) το συμφέρον οποιουδήποτε μη κυβερνητικού οργανισμού ο οποίος πληροί τις απαιτήσεις που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 5. Οι εν λόγω οργανισμοί θεωρείται επίσης ότι έχουν δικαιώματα που μπορούν να προσβληθούν για τον σκοπό του ανωτέρω στοιχείου (β).

Οι διατάξεις της παρούσας παραγράφου 2 δεν αποκλείουν τη δυνατότητα προκαταρκτικής διαδικασίας επανεξέτασης ενώπιον διοικητικής αρχής και δεν επηρεάζουν την απαίτηση να εξαντληθούν οι διαδικασίες διοικητικής επανεξέτασης πριν από την προσφυγή σε διαδικασίες δικαστικής επανεξέτασης, σε περίπτωση που υφίσταται η εν λόγω απαίτηση βάσει του εθνικού δικαίου.”

19. Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στο ζήτημα κατά πόσο μπορούν να προβληθούν από τους αιτούντες το πρώτον ενώπιον του δικαστηρίου ισχυρισμοί που δεν προτάθηκαν κατά τη διαδικασία της διαδούλευσης (είτε διότι δεν έλαβαν μέρος σε αυτή είτε διότι προβλήθηκαν μερικοί εξ αυτών).

Καταρχάς, ο Οδηγός σχετικά με την εφαρμογή της σύμβασης Άρχους αναφέρει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, της σύμβασης παρέχει τη δυνατότητα στο ενδιαφερόμενο κοινό να προσβάλει αποφάσεις, πράξεις και παραλείψεις

“εάν ο ουσιαστικός νόμος παραβιάστηκε (ουσιαστική νομιμότητα) ή εάν η αρμόδια αρχή παραβίασε δικονομικούς κανόνες που έχουν τεθεί (διαδικαστική νομιμότητα).”³³

Το ΔΕΕ, από την πλευρά του έκρινε ότι:

“η έννομη τάξη της Ένωσης δεν επιτρέπει να εξαρτάται το παραδεκτό των λόγων που προβάλλονται σε ένδικη διαδικασία από την προηγούμενη προβολή τους στο πλαίσιο της διοικητικής διαδικασίας” και “... η ένδικη διαδικασία αποτελεί αυτοτελή διαδικασία, στη διάρκεια της οποίας πρέπει να είναι δυνατή η πλήρης εξέταση της νομιμότητας μιας διοικητικής αποφάσεως. Οι παραδεκτοί λόγοι προσφυγής δεν μπορεί να περιορίζονται μόνο στους λόγους που προβλήθηκαν εντός της σύντομης προθεσμίας για την υποβολή ενστάσεων κατά τη διοικητική διαδικασία.”³⁴

Στη συνέχεια, το δικαστήριο υπογράμμισε ότι:

“Όσον αφορά το επιχείρημα περί της αποτελεσματικότητας των διοικητικών διαδικασιών, καίτοι είναι αληθές ότι το γεγονός ότι προβάλλεται λόγος για πρώτη φορά στο πλαίσιο ένδικης προσφυγής μπορεί να δυσχεράνει, σε ορισμένες περιπτώσεις, την ομαλή διεξαγωγή της διαδικασίας αυτής, αρκεί η υπόμνηση ότι ο σκοπός τον οποίο επιδιώκει το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92 και το άρθρο 25 της οδηγίας 2010/75 δεν έγκειται μόνο στη διασφάλιση της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του προσφεύγοντος στη δικαιοσύνη, αλλά και στη διεξαγωγή του ελέγχου στο σύνολο της προσβαλλομένης αποφάσεως όσον αφορά την ουσιαστική ή διαδικαστική νομιμότητά της.”³⁵

20. Επίσης το ΔΕΕ αναφορικά με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της σύμβασης Άρχους, έκρινε ότι:

“58. Τέλος, διαπιστώνεται ότι ο σκοπός της διασφάλισης «ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη», ο οποίος προβλέπεται στο άρθρο 9, παράγραφος 2, της σύμβασης του Άρχους, και ο σεβασμός της πρακτικής αποτελεσματικότητας της διατάξεως αυτής δεν θα διασφαλιζονταν από νομοθεσία η οποία θα εξαρτούσε το παραδεκτό προσφυγής ασκηθείσας από μη κυβερνητική οργάνωση από τον ρόλο που η τελευταία διαδραμάτισε κατά το στάδιο της συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων, παρά το γεγονός ότι το στάδιο αυτό δεν έχει το ίδιο αντικείμενο με την άσκηση ένδικης προσφυγής και η εκτίμηση της εν λόγω οργανώσεως για ένα έργο δύναται να μεταβληθεί αναλόγως της εκβάσεως της διαδικασίας αυτής (πρβλ. απόφαση της 15ης Οκτωβρίου 2009, *Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening*, C-263/08, EU:C:2009:631, σκέψεις 38, 39 και 48).

59. Εκ των ανωτέρω προκύπτει ότι το άρθρο 9, παράγραφος 2, της σύμβασης του Άρχους δεν επιτρέπει να εξαρτάται το παραδεκτό των διαλαμβανόμενων στη διάταξη αυτή ενδίκων προσφυγών οι οποίες ασκούνται από μη κυβερνητικές οργανώσεις που αποτελούν μέρος του «ενδιαφερόμενου κοινού» κατά την έννοια της σύμβασης του Άρχους από τη συμμετοχή των εν λόγω οργανώσεων στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων που κατέληξε στην έκδοση της προσβαλλομένης αποφάσεως.”³⁶

Ομοίως, το ΔΕΕ σημείωσε ότι

“είναι βάσιμο το επιχείρημα της Επιτροπής ότι οι περιβαλλοντικές οργανώσεις πρέπει να έχουν πρόσβαση στη δικαιοσύνη ανεξάρτητα από τη συμμετοχή τους στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικά με το συγκεκριμένο σχέδιο”.³⁷

Η νομολογία του ΣτΕ

21. ΣτΕ 47/2018

“39. Επειδή, από τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη προκύπτει ότι οι λόγοι ακυρώσεως που αφορούν τις ΕΟΑ - ΕΖΔ και ΕΟΑ - ΖΕΠ είναι απορριπτέοι με την παρατεθείσα για καθένα από αυτούς αιτιολογία. Και τούτο ανεξαρτήτως του εάν οι επισημαινόμενες με τους λόγους αυτούς παραλείψεις, και αληθείς υποτιθέμενες, θα μπορούσαν να οδηγήσουν όλες αναγκαίως σε ακύρωση των προσβαλλομένων πράξεων ή του εάν οι λόγοι αυτοί προβάλλονται παραδεκτώς το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου με την αίτηση ακυρώσεως. Τούτο δε ενόψει του ότι οι λόγοι αυτοί αφορούν τη διαδικασία που τηρήθηκε για την σύνταξη των ΕΟΑ - ΕΖΔ και ΕΟΑ - ΖΕΠ ή την ορθότητα τεχνικών και επιστημονικών εκτιμήσεων που περιέχονται στις μελέτες αυτές, η ορθότητα, όμως, των οποίων δεν υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο, όπως σε τέτοιο έλεγχο δεν μπορεί να υποβληθούν ούτε στοιχεία προσκομιζόμενα το πρώτον στο Δικαστήριο

θούν δικαστικώς, προκειμένου να «αμφισβητηθεί η ουσιαστική ή η τυπική τους νομιμότητα», χωρίς να περιορίζονται επ’ ουδενί οι λόγοι που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη τέτοιου είδους προσφυγής.” (C-115/09, *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV*, ECLI:EU:C:2011:289, σκ. 37).

33. Aarhus Convention: An implementation guide (2014), 196.

34. C-137/14, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, ECLI:EU:C:2015:683, σκ. 69-70.

35. C-137/14, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, ECLI:EU:C:2015:683, σκ. 80. Επίσης, το ΔΕΕ έκρινε ότι “Προκαταρκτικώς, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι το άρθρο 10α, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 85/337 προβλέπει ότι οι αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις του εν λόγω άρθρου πρέπει να μπορούν να προσβλη-

36. C-826/18, *Stichting*, ECLI:EU:C:2021:7. Να σημειωθεί ότι το ΔΕΕ συνδέει το άρθρο 9 παράγραφος 2 της σύμβασης Άρχους με το Άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. (Βλ., C-243/15, *Lesoochránárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 63 και 73.)

37. C-432/21, *Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ECLI:EU:C:2023:139, σκ. 125.

προς ανατροπή των περιεχομένων στις ως άνω μελέτες εκτιμήσεων. Εξάλλου, οι εν λόγω μελέτες είχαν υποβληθεί στη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης, κατά την οποία μπορούσαν και έπρεπε να έχουν υποβληθεί στη Διοίκηση αντιρρήσεις όπως οι ανωτέρω, ώστε τόσο η Διοίκηση όσο και οι μελετητές να έχουν τη δυνατότητα να τις λάβουν υπόψη και, ενδεχομένως, να προβούν στις αναγκαίες ενέργειες για να διορθωθούν ενδεχόμενες πλημμέλειες στην ακολουθηθείσα διαδικασία πριν από τη σύνταξη του τελικού κειμένου των μελετών και την έκδοση της τελικής αποφάσεως περί εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία του επιμάχου έργου, πράγμα που θα συντελούσε και στην ταχύτερη διεκπεραίωση της διαδικασίας αδειοδότησεως του εν λόγω έργου, όπως επιβάλλεται και από τις διατάξεις του άρθρου 13 της οδηγίας 2009/28/ΕΚ, η οποία θέτει, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 10, συγκεκριμένους δεσμευτικούς στόχους ως προς το μερίδιο συμμετοχής της παραγόμενης από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας στην ακαθάριστη τελική κατανάλωση ενέργειας, τους οποίους υποχρεούται (με εξαίρεση την περίπτωση ανωτέρας βίας, κατά το άρθρο 5 παρ. 2 της ως άνω οδηγίας) κάθε κράτος μέλος να εκπληρώσει έως το έτος 2020”.

ΣτΕ 1403/2019

“13. Συνεπώς, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως με τον οποίον προβάλλονται τα αντίθετα πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος, δεδομένου, άλλωστε, ότι ούτε προκύπτει ούτε οι αιτούντες προβάλλουν ότι, κατά το στάδιο της διαβουλευσεως που προηγήθηκε, είχαν υποβάλει ενώπιον της Διοικήσεως σχετικές με το εν λόγω ζήτημα τεκμηριωμένες προτάσεις ή παρατηρήσεις ώστε να υποχρεούται η Διοίκηση σε ειδικότερη εξέταση ή απάντηση.”

ΣτΕ 2462/2022

“33. Επειδή, ο πρόσθετος λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτός και κατά το μέρος που προβάλλεται ότι η ΣΜΠΕ και η προσβαλλόμενη δεν κατέγραψαν - και δεν έλαβαν, κατά συνέπεια, υπόψη - 12 επιπλέον, αναλυτικά περιγραφόμενες στο δικόγραφο, γειτονικές περιοχές του δικτύου NATURA 2000, 2 εκ των οποίων βρίσκονται μάλιστα σε απόσταση μικρότερη των 10 χλμ. Τούτο, διότι ο λόγος αυτός πλήσσει απαραδέκτως, το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου, την ουσιαστική εκτίμηση των μελετητών της ΣΜΠΕ ως προς τις περιοχές Natura 2000 περίξ των επίμαχων θαλάσσιων περιοχών που είναι δυνατόν να επηρεασθούν από την υλοποίηση του προγράμματος και στηρίζεται σε στοιχείο μη υποβληθέν κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης αλλά προσκομιζόμενο το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου, ήτοι σε κριτική επισκόπηση της ΣΜΠΕ που έχει συνταχθεί τον Απρίλιο του 2020 (μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης) από αλλοδαπή εταιρεία περιβαλλοντικής εκτίμησης.....”

ΣτΕ 1169/2023

“23. Εξάλλου, δεν μπορούν να αξιολογηθούν τα προσκομιζόμενα το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία για το πραγματικό της υπόθεσης, που υποβάλλονται προς ανατροπή των διαπιστώσεων των σχετικών μελετών χωρίς να έχουν υποβληθεί στη Διοίκηση, όπως η τεχνική έκθεση για τις θέσεις παρατήρησης την οποία προσκόμισαν οι αιτούντες (πρβλ. ΣτΕ 47/2018 σκ. 39 κ.ά.). Συνεπώς, ο ανωτέρω λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτός.”

ΣτΕ 159/2024

54. ... Τέλος, ο ειδικότερος ισχυρισμός, κατά τον οποίο, σύμφωνα με την «Έκθεση Εκτίμησης Συνολικού Επιπέδου Θορύβου στην περιοχή Νημορείο λόγω επικείμενης εγκατάστασης αιολικού πάρκου», περίπου στο 75% (προς τη βόρεια πλευ-

ρά) του χωριού η αναμενόμενη στάθμη θορύβου θα υπερβαίνει τα 45dB (Α) είναι απορριπτός ως απαράδεκτος, διότι, δεν μπορούν να αξιολογηθούν τυχόν προσκομιζόμενα το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου στοιχεία για το πραγματικό της υπόθεσης, που υποβάλλονται προς ανατροπή των διαπιστώσεων των σχετικών μελετών χωρίς να έχουν υποβληθεί στη Διοίκηση, όπως η παραπάνω έκθεση εκτίμησης συνολικού επιπέδου θορύβου, (πρβλ. ΣτΕ 1169/2023 σκ. 23, 47/2018 σκ. 39 κ.ά.), καθόσον δεν προκύπτει ούτε προβάλλεται ότι η έκθεση αυτή είχε τεθεί προηγουμένως υπόψη ενώπιον της Διοικήσεως.”

22. Από την ως άνω αντιπαραβολή των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣτΕ προκύπτει ότι στο μείζον αυτό ζήτημα της ευρείας πρόσβασης στη δικαιοσύνη, το ΣτΕ είναι σε απόκλιση αν όχι σε ευθεία αντίθεση με το ΔΕΕ. Να σημειωθεί, επιπλέον, ότι την ίδια προσέγγιση με αυτή του ΔΕΕ ακολουθεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή³⁸. Αν και είναι πλεονασμός, θα μπορούσε να αναφερθεί ότι, εφόσον το ΔΕΕ θεωρεί ότι δεν αποτελεί εμπόδιο για την παραδεκτή άσκηση προσφυγής στο δικαστήριο η προηγούμενη μη συμμετοχή στη διοικητική διαδικασία λήψης απόφασης, κατά λογική συνεπαγωγή η προβολή των ισχυρισμών παραδεκτώς θα λάβει χώρα το πρώτον ενώπιον του δικαστηρίου το οποίο επιλαμβάνεται της προσφυγής.

II. Άρθρο 6, της οδηγίας 92/43

23. Το άρθρο 6, της οδηγίας 92/43 αποτελεί μια από τις σημαντικότερες ρυθμίσεις της εν λόγω οδηγίας, καταστρώνεται δε σε τέσσερις παραγράφους. Στην πρώτη παράγραφο θεσπίζεται η υποχρέωση λήψης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης, στη δεύτερη θεσπίζεται η υποχρέωση λήψης προληπτικών μέτρων, στην τρίτη θεσπίζεται η υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων ενός έργου σε περιοχή του δικτύου natura 2000 και στην τέταρτη περιλαμβάνονται οι προϋποθέσεις έγκρισης ενός έργου παρά την ύπαρξη σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων σε προστατευόμενη περιοχή (εξαίρεση). Το παρόν κεφάλαιο επικεντρώνεται στην ερμηνεία και την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, κυρίως σε σχέση με το στάδιο προκαταρκτικού ελέγχου (screening) (Α), την ουσιαστική διάταξη για την “υποβάθμιση του τόπου” (Β) και τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης (Γ).

Α. Το στάδιο προκαταρκτικού ελέγχου (screening)

24. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στον ερμηνευτικό οδηγό για τη διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000 διευκρίνισε ότι στη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, υπάρχουν τα δύο αρχικά στάδια, η Προκαταρκτική Εκτίμηση (Screening) και η Δέουσα Εκτίμηση (Appropriate Assessment). Στα παραπάνω δύο στάδια προστίθεται ένα τρίτο (η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων) και ακολουθεί ένα τέταρτο (ο καθορισμός των αντισταθμιστικών μέτρων)³⁹. Περαιτέρω, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισημαίνει ότι:

“Όπως ακριβώς το στάδιο της δέουσας εκτίμησης, το στάδιο ελέγχου πρέπει να καταλήγει σε γραπτή αιτιολογημένη απόφαση της αρμόδιας αρχής, ώστε να παρέχεται ένα αρχείο με

38. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα (2017/C 275/01), κεφ. 2.3.5.

39. European Commission, (2000) *Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC*, 30.

τους λόγους για τους οποίους συντάχθηκε αυτό το συμπέρασμα. Η απόφαση θα πρέπει επίσης να δημοσιοποιείται. Παρόλο που στο κείμενο της οδηγίας δεν αναφέρεται ρητά αυτή η παράμετρος, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει ότι απαιτείται επίσης η συμμετοχή του κοινού στο στάδιο του ελέγχου βάσει του άρθρου 6 παράγραφος 3 (υπόθεση C-243/15, σκ. 46-49). Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει αναγνωρίσει στις ΜΚΟ το δικαίωμα προσφυγής κατά της απόφασης ελέγχου που ελήφθη από τις αρχές (υπόθεση C-243/15, σκ. 56-61).⁴⁰

25. Σε άλλο κείμενο η Επιτροπή υπογραμμίζει,

“Εάν το συμπέρασμα του screening είναι ότι δεν είναι πιθανόν να υπάρξουν αρνητικές επιπτώσεις στους τόπους Natura 2000, δεν χρειάζεται να συνεχιστεί περαιτέρω η διαδικασία. Οσάκις συμπεραίνεται ότι οι προγραμματιζόμενες δραστηριότητες είναι πιθανόν να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο, το στάδιο screening μπορεί, επίσης, να είναι χρήσιμο για τον προσδιορισμό των ζητημάτων με τα οποία θα ασχοληθεί λεπτομερώς η Δέουσα Εκτίμηση.”⁴¹

26. Η παραπάνω προσέγγιση της Επιτροπής βρίσκεται σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη νομολογία του Δικαστηρίου⁴². Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 προβλέπει δύο φάσεις. Στην πρώτη φάση επιβάλλεται η υποχρέωση στα κράτη μέλη να προβαίνουν σε Δέουσα Εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου επί ενός προστατευόμενου τόπου «εφόσον είναι πιθανό ότι το σχέδιο αυτό θα επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο.»⁴³ Η δεύτερη φάση αρχίζει μετά τη Δέουσα Εκτίμηση και αφορά στην έγκριση η οποία πρέπει να δίνεται «μόνο υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβλάπτεται η ακεραιότητα του οικείου τόπου, με την επιφύλαξη των διατάξεων της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου.»⁴⁴ Είναι προφανές, λοιπόν, ότι σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής, απαραίτητη προϋπόθεση για τη διεξαγωγή της Δέουσας Εκτίμησης των Επιπτώσεων ενός σχεδίου επί ενός προστατευόμενου τόπου είναι η Προκαταρκτική Εξέταση (Screening) από την οποία θα προκύψει εάν και κατά πόσον υπάρχει πιθανότητα ή κίνδυνος το σχέδιο αυτό να επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο⁴⁵.

27. Το ΔΕΕ, λοιπόν, έκρινε συγκεκριμένα ότι αυτή η διαδικασία περιλαμβάνει δύο φάσεις και τέσσερα στάδια. Το πρώτο στάδιο Screening διενεργείται από την αρμόδια αρχή και αν προκύψει πιθανός κίνδυνος τότε εκπονείται η Δέουσα Εκτίμηση. Σε όλες τις αποφάσεις του ΔΕΕ επαναλαμβάνεται χωρίς δι-

αφοροποιήσεις ότι σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43:

“κατά το πρώτο στάδιο, το οποίο ρυθμίζει η πρώτη περίοδος της εν λόγω διατάξεως, επιβάλλεται στα κράτη μέλη η υποχρέωση να προβαίνουν σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων που έχει ένα σχέδιο ή ένα προγραμματιζόμενο έργο επί ενός προστατευόμενου τόπου, εφόσον είναι πιθανό ότι το σχέδιο ή το έργο αυτό θα επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο.”⁴⁶

Περαιτέρω, το ΔΕΕ προβαίνει σε διευκρινίσεις σχετικά με τη σημασία του σταδίου προκαταρκτικού ελέγχου της διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43. Ειδικότερα τονίζει:

“46. Προκειμένου να διαπιστωθεί η αναγκαιότητα μεταγενέστερης δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε συγκεκριμένο τόπο, δεν πρέπει κατά το στάδιο του προελέγχου να λαμβάνονται υπόψη τα μέτρα που αποσκοπούν στην αποτροπή ή στη μείωση των επιβλαβών συνεπειών του σχεδίου ή έργου στον εν λόγω τόπο.

47. Η εκτίμηση των μέτρων αποτροπής ή μείωσης των αρνητικών συνεπειών κατά το στάδιο του προελέγχου θα μπορούσε να θίξει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας 92/43, γενικώς, και το στάδιο εκτιμήσεως, ειδικώς, καθόσον θα καθιστούσε το στάδιο αυτό άνευ αντικειμένου, θα υφίστατο δε κίνδυνος καταστρατηγήσεως του εν λόγω σταδίου εκτιμήσεως, το οποίο όμως αποτελεί ουσιώδη εγγύηση προβλεπόμενη από την οδηγία αυτή (βλ., επίσης, C-323/17, σκ. 35-37).⁴⁷

28. Η ύπαρξη ή μη πιθανότητας σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων σε προστατευόμενο τόπο ελέγχεται, όπως είναι προφανές, μόνο από την αρμόδια αρχή κατά το στάδιο screening. Τα εθνικά δικαστήρια ευθυγραμμίζονται πλήρως με τη νομολογία του ΔΕΕ σχετικά με τα στάδια της διαδικασίας του άρθρου 6 παράγραφος 3. (Βλ., ενδεικτικά, Court of Appeal of England, [2019] EWCA Civ 1562, para. 51: “article 6(3) requires a two-stage assessment. The first stage involves a screening exercise, the competent authority must ask itself whether the project is likely to have a significant effect on a European Site’s conservation objectives. If the answer is yes, the competent authority must proceed to undertake the second stage: an appropriate assessment”. [2014] IEHC 400, Kelly v An board Pleanala, para 40: “The appropriate

40. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την εκτίμηση σχεδίων και έργων σε σχέση με τους τόπους natura 2000 (28.9.2021, C(2021) 6913, κεφ. 3.1.5.

41. European Commission, (2012) *Guidance on Aquaculture and Natura 2000*, 50.

42. Η πάγια νομολογία του ΔΕΕ έχει ως αφετηρία την υπόθεση C-127/02, *Waddenzee*, ECLI:EU:C:2004:482.

43. C-258/11 *Sweetman*, ECLI:EU:C:2013:220, σκ. 29.

44. C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σκ. 31. C-387/15 και C-388/15 *Hilde Orleans*, ECLI:EU:C:2016:583, σκ. 42-53. C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 66.

45. Βλ., Προτάσεις της Γ. Εισαγγελέως Ε. Sharpston, C-258/11 *Sweetman*, ό.π., σημεία 45-51. Επίσης, N. de Sadeleer, “The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites”, *ELNI Law Journal*, 2013, n° 2, 11.

46. Βλ., ενδεικτικά, C-721/21, *Eco Advocacy*, ECLI:EU:C:2023:477, σκ. 36-37 και 44-52. C-278/21, *AquaPri*, ECLI:EU:C:2022:864, σκ. 50-52. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-387/15 & 388/15, *Hilde Orleans*, ECLI:EU:C:2016:583, σκ. 43-44. C-441/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ECLI:EU:C:2018:255, σκ. 108, 111-113, 119. C-323/17, *People Over Wind* και *Peter Sweetman*, ECLI:EU:C:2018:244, σκ. 23-40. C-127/02, *Waddenzee*, ECLI:EU:C:2004:482, σκ. 43-45, 49, 59 και 61. C-254/19, *Friends of the Irish Environment*, ECLI:EU:C:2020:680, σκ. 42-43 και 50-51. C-226/08, *Stadt Papenburg*, ECLI:EU:C:2010:10, σκ. 48-49. C-399/14, *Grüne Liga Sachsen e.V. κ.λπ.*, ECLI:EU:C:2016:10, σκ. 33-41. C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ECLI:EU:C:2011:768, σκ. 126-142. Συνεκδικασθείσες υποθέσεις C-293/17 & C-294/17, *Cooperative*, ECLI:EU:C:2018:882, σκ. 92. C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie ASBL*, ECLI:EU:C:2019:622, σκ. 134. C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 46-49 (για τη συμμετοχή του κοινού στο στάδιο του προκαταρκτικού ελέγχου) και 56-61 (για την αναγνώριση του δικαιώματος προσφυγής κατά της απόφασης προκαταρκτικού ελέγχου που ελήφθη από τις αρχές).

47. C-721/21, *Eco Advocacy*, ECLI:EU:C:2023:477.

assessment or a stage two assessment, will only arise where, in the stage one screening process, it has been determined the project meets the threshold of being considered likely to have significant effects on a European Site". [2020] IEHC 601, *Kemper v An Bord Pleanála*, para 271: "Article 6(3) requires a two stage process: first, a screening for appropriate assessment and then, if on a screening the Board determines that an appropriate assessment is required, it must carry out an appropriate assessment". [2012] EWCA Civ 379 (29-3-2012), para 6: "It can be seen that regulation 61 (1) (art. 6(3) dir. 92/43) envisages a two-stage approach: first, consideration whether the proposal is 'likely to have significant effect'; secondly, if it is, an 'appropriate assessment' of its implications for the Special Area Conservation". [2014] NIQB 34 (13-3-2014), para 80: "The threshold test of whether an appropriate assessment is required at all is to be determined by reference to the precautionary principle, such that an assessment must be undertaken where a risk of a significant effect cannot be excluded This screening stage is known as a "Stage 1" assessment. Whilst the assessment does not have to be detailed, there must be sufficient information to enable those interested to see that proper consideration has been given to the possible effects of the development in question ...".⁴⁸

29. Επιπλέον, οι νομοθεσίες άλλων κρατών μελών είναι σαφείς ως προς τη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43. Στη Γαλλία, στον Κώδικα Περιβάλλοντος (Code de l'Environnement) περιγράφεται η διαδικασία του ως άνω άρθρου 6, παράγραφος 3, της ίδιας ως άνω οδηγίας. Συγκεκριμένα, στην οικεία νομοθεσία (article R.414-23 CdE) προβλέπονται: το στάδιο του προκαταρκτικού ελέγχου (screening) (σημείο I 2°), το στάδιο της δέουσας εκτίμησης (σημείο II), η περιγραφή των μέτρων που θα ληφθούν για την κατάργηση ή τη μείωση των βλαπτικών επιπτώσεων (σημείο III) και οι προϋποθέσεις έγκρισης του σχεδίου ή έργου οσάκις παραμένουν οι βλαπτικές επιπτώσεις παρά τη λήψη των μέτρων που προβλέπονται στο σημείο III (σημείο IV).

30. Στη Γερμανία, ο τρόπος εφαρμογής του άρθρου 6, της οδηγίας 92/43 αποτυπώνεται στην Έκθεση του γερμανικού υπουργείου περιβάλλοντος⁴⁹. Στην εν λόγω έκθεση αναφέρεται ότι η διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, περιλαμβάνει την προκαταρκτική εξέταση και τη Δέουσα Εκτίμηση. Στη συνέχεια περιγράφεται η διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 4⁵⁰. Αναφορικά με την προκαταρκτική εξέταση επισημαίνεται ότι είναι το αρχικό στάδιο της διαδικασίας, στο οποίο εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης. Το αποτέλεσμα της εκτίμησης - υπό το φως της εν λόγω αρχής- σχετικά με τη δυνατότητα σημαντικών επιπτώσεων του σχεδίου, θα προσδιορίσει εάν και κατά πόσο πρέπει να ακολουθηθεί το δεύτερο στάδιο. Αναφορικά με τη Δέουσα Εκτίμηση, η Έκθεση υπογραμμίζει ότι είναι αναγκαίο να υπάρχει λεπτομερής ανάλυση των πιθανών επιπτώσεων σε συνάρτηση με τους στόχους διατήρησης ενός τύπου ενταγμένου στο δίκτυο Natura 2000. Παράλληλα, συνεχίζει η Έκθεση, μπορούν να ληφθούν μέτρα που θα ελαχιστοποιούν τη βλάβη και μπορεί να προτείνονται τροπο-

ποιήσεις του αρχικού σχεδίου για να αποφευχθούν σημαντικές επιπτώσεις⁵¹.

31. Στο Ηνωμένο Βασίλειο η ενσωμάτωση και η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, είναι σε πλήρη εναρμόνιση με τη νομολογία του ΔΕΕ και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής, όπως προκύπτει από τη σχετική νομοθεσία⁵². Ειδικότερα, προβλέπεται ότι ο αιτών την έγκριση οφείλει να παράσχει στην αρμόδια αρχή οποιαδήποτε πληροφόρηση ώστε αυτή να αποφασίσει κατά πόσο θα χρειαστεί να εκπονηθεί δέουσα εκτίμηση.⁵³ Επίσης, στο εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας 92/43 στο Βέλγιο (περιοχή Βρυξελλών) ορίζεται ότι η αρμόδια αρχή έχει τρεις επιλογές: α) να θεωρήσει ότι ο φάκελος που υποβλήθηκε από τον κύριο του έργου δεν είναι πλήρης και να ζητήσει συμπληρωματικές πληροφορίες, β) να θεωρήσει ότι με βάση τα στοιχεία του φακέλου είναι ενδεχόμενο να υπάρξουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον τόπο natura 2000 και να ορίσει επιστήμονες ειδικούς στις μελέτες natura 2000 για να εκπονήσουν δέουσα εκτίμηση και γ) να αποφασίσει ότι το σχέδιο ή το έργο δεν θα προκαλέσουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στον τόπο natura 2000⁵⁴. Επίσης, οι ίδιες προβλέψεις υπάρχουν και στην Ιρλανδία⁵⁵.

32. Η νομοθεσία, όπως περιγράφεται παραπάνω, εφαρμόζεται από τα δικαστήρια τα οποία, παγίως, αναφέρονται στα δύο στάδια της διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, επικαλούμενα ευθέως τις ως άνω διατάξεις, τη νομολογία του ΔΕΕ και, πολλές φορές, τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής. Έκριναν, λοιπόν, ότι πρέπει σε κάθε περίπτωση να ακολουθούνται τα ανωτέρω προβλεπόμενα στάδια⁵⁶.

33. Η νομολογία του ΣτΕ

ΣτΕ 964/2018

"17. Επειδή, από τα στοιχεία που περιέχονται στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν προκύπτει ότι πληρούνται οι τασόμενες από το άρθρο 6 παρ. 3 .. προϋποθέσεις υποχρεωτικής εκπονήσεως ειδικής ορνιθολογικής μελέτης, δεδομένου ότι η περιοχή δεν εμπίπτει εντός Ζώνης Ειδικής Προστασίας της ορνιθοπανίδας της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, ούτε τελεί υπό εξέταση ο καθορισμός της, αφού, άλλωστε, τέτοια ζώνη έχει ήδη καθορισθεί, κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, σε "κοντινό" ορεινό όγκο. Περαιτέρω, πάντως, η εκπονηθείσα Μ.Π.Ε. του επίμαχου αιολικού πάρκου περιέχει ειδικές διαπιστώσεις ως προς το ζήτημα της ενδιαιωμένης στην περιοχή ορνιθοπανίδας, γίνεται δε αναφορά σε στοιχεία της ... («Σημαντικές Περιοχές για τα πουλιά της Ελλάδας», Αθήνα 1994), έτσι ώστε να παρέχονται τα αναγκαία στοιχεία για να διαφωτισθεί η Διοίκηση προκειμένου να προβεί στην έκδοση των προσβαλλομένων πράξεων. Πρέπει, επομένως, να απορριφθεί ο λόγος ακυρώσεως, με τον οποίο προβάλλεται ότι μη νομίμως δεν εκπονήθηκε εν προκειμένω ειδική ορνιθολογική μελέτη."

ΣτΕ 1378/2022

48. Οι εν λόγω αποφάσεις είναι διαθέσιμες στις ιστοσελίδες των δικαστηρίων που τις εξέδωσαν.

49. Natura 2000 in: Germany. Nature's jewels.

50. Ibid, 51.

51. Ibid.

52. The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017 No 1012.

53. Ibid. article 63 (2).

54. 1er MARS 2012. — Ordonnance relative à la conservation de la nature (REGION DE BRUXELLES-CAPITALE), article 60 § 2.

55. Planning and Development Act, 2000 (revised), article 177 U.

56. Βλ., supra, σημείο 28.

“27 ... Στη συγκεκριμένη περίπτωση, οι μελετητές του έργου επέλεξαν να μην συντάξουν ιδιαίτερο τεύχος μελέτης Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης για τις επιπτώσεις των Α/Π στην ορνιθοπανίδα, αλλά να εντάξουν την καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης, την εκτίμηση και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επί της ορνιθοπανίδας καθώς και τα μέτρα αντιμετώπισης των επιπτώσεων αυτών εντός των οικείων κεφαλαίων της Μ.Π.Ε. Αυτό από μόνο του δεν συνιστά παράλειψη δέουσας εκτίμησης και αξιολόγησης των επιπτώσεων αυτών.”

ΕΑ ΣτΕ 72/2023

“9. ... Στη ΜΠΕ αναφέρεται ότι τα όρια και η γεωγραφική κάλυψη της παραπάνω ΖΕΠ ταυτίζονται με τη ΣΠΠ GR200 «Νότιος Ευβοϊκός Κόλπος», Εν συνεχεία, συμπεραίνεται ότι, όπως και για τη ΖΕΠ GR 2420016, τα προστατευτέα στοιχεία της ΣΠΠ σχετίζονται μόνο με τον θαλάσσιο χώρο και τις νησίδες και ότι από τον προκαταρκτικό έλεγχο προκύπτει ότι δεν απαιτείται η εκπόνηση ΕΟΑ (σελ. 447 και 564)”.

ΣτΕ 159/2024

“64 ... οι μελετητές διαπίστωσαν τεκμηριωμένα ότι δεν συντρέχει υποχρέωση σύνταξης ΕΟΑ, διότι το ενδεχόμενο να υπάρξει επίπτωση από την κατασκευή και λειτουργία του αιολικού συγκροτήματος στα είδη χαρακτηρισμού των παρακείμενων ΖΕΠ είναι αμελητέο τόσο λόγω της δραστηριότητας καθαυτής των ειδών χαρακτηρισμού και των κυρίων απειλών που αντιμετωπίζουν, όσο και λόγω της ικανής απόστασης που υπάρχει ανάμεσα στις ΖΕΠ και στην περιοχή εγκατάστασης του έργου. Ως εκ τούτου, σύμφωνα με το έγγραφο αυτό, η απόφαση για τη μη υπαγωγή του έργου σε διαδικασία δέουσας εκτίμησης είναι στην περίπτωση αυτή δεόντως αιτιολογημένη ...

65. ... Συνεπώς, η ΜΠΕ έλαβε υπόψη και εξέτασε τις επιπτώσεις του επίδικου έργου στη γειννιάζουσα στο επίμαχο έργο προστατευόμενη περιοχή (ΖΕΠGR 2420016 και ΣΠΠ GR200), καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι δεν αναμένονται σημαντικές επιπτώσεις από την εγκατάσταση και λειτουργία του και ότι, κατά συνέπεια, δεν απαιτείται η εκπόνηση ΕΟΑ ...”

34. Από την ως άνω αντιπαραβολή των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣτΕ προκύπτει ότι στο εν λόγω ζήτημα της εφαρμογής του, κεφαλαιώδους σημασίας, άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 σε σχέση με τον προκαταρκτικό έλεγχο, το ΣτΕ είναι σε απόκλιση αν όχι σε ευθεία αντίθεση με το ΔΕΕ, πράγμα που οδηγεί σε απομείωση της προστασίας των οικοτόπων και των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι το εθνικό μέτρο μεταφοράς της οδηγίας 92/43⁵⁷ επαναλαμβάνει ακριβώς τις διατάξεις της ως άνω οδηγίας, χωρίς να θεσπίζει τα επιβαλλόμενα μέτρα στα οποία πρέπει να προβούν τα κράτη μέλη για την υλοποίηση των ενωσιακών ρυθμίσεων, όπως έπραξαν άλλα κράτη μέλη⁵⁸. Αυτή η παράλειψη συνέχεται άμεσα με την υιοθετούμενη από το ΣτΕ ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 3, αναφορικά με το στάδιο screening της διαδικασίας. Κοινό χαρακτηριστικό των ως άνω αποφάσεων του ΣτΕ είναι ότι το screening αποτελεί αποκλειστικό προνόμιο του κυρίου του έργου, ο οποίος, μέσω της ΜΠΕ, αποφασίζει εάν θα πρέπει να ακολουθηθεί η φάση της δέουσας εκτίμησης. Όπως όμως είναι φυσικό, ο σκοπός του κυρίου του έργου είναι να λάβει την έγκριση και, για το λόγο αυτό, θα παραβλέψει ή θα απομειώσει τις ενδεχόμενες αρνητικές επιπτώσεις του έργου στους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη πανίδας και χλω-

ρίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος. Πρόκειται, λοιπόν, για μη νόμιμη παραχώρηση αρμοδιότητας της δημόσιας αρχής στον ιδιώτη, καθόσον αντιβαίνει στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 όσον αφορά το στάδιο screening της διαδικασίας. Και τούτο διότι, σύμφωνα με την παρατεθείσα νομολογία του ΔΕΕ και τα σχετικά κείμενα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁵⁹, εν όψει της αυστηρής προστασίας που παρέχει το ως άνω άρθρο 6, παράγραφος 3, ο προκαταρκτικός έλεγχος (screening) αποτελεί αποκλειστική αρμοδιότητα της αρμόδιας δημόσιας αρχής, η οποία αποφασίζει σχετικά, με βάση την παρεχόμενη, από τον κύριο του έργου ή από άλλες πηγές, πληροφόρηση.

Β) Σχετικά με την έννοια της “υποβάθμισης του τόπου”

35. Η απώλεια ολόκληρου ή μέρους ενός φυσικού οικοτόπου κοινοτικού ενδιαφέροντος ή ενός οικοτόπου προτεραιότητας, από την εκτέλεση ενός σχεδίου ή έργου, συνιστά -όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια- υποβάθμιση του τόπου. Κατά συνέπεια, δεν είναι δυνατή η έγκριση του εν λόγω σχεδίου ή έργου, σύμφωνα την ενωσιακή νομοθεσία, όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ⁶⁰. Συγκεκριμένα, το άρθρο 2 της οδηγίας 92/43 προβλέπει τα εξής:

“1 Η παρούσα οδηγία σκοπό έχει να συμβάλει στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας ...

2. τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται ... αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος”.

Περαιτέρω, το άρθρο 1 β) της ίδιας ως άνω οδηγίας ορίζει:

“«φυσικοί οικοτόποι»: οι χερσαίες περιοχές υγρότοποι που διακρίνονται χάριν στα βιολογικά και μη βιολογικά γεωγραφικά χαρακτηριστικά τους, είτε είναι εξ ολοκλήρου φυσικές είτε ημιφυσικές”.

Το άρθρο 1 γ) της ίδιας οδηγίας ορίζει:

“«φυσικοί οικοτόποι κοινοτικού ενδιαφέροντος»: οι οικοτόποι οι οποίοι στο έδαφος το οριζόμενο από το άρθρο 2:

i) διατρέχουν κίνδυνο να εξαφανισθούν από την περιοχή της φυσικής τους κατανομής

ή

ii) έχουν περιορισμένη περιοχή φυσικής κατανομής λόγω της μείωσής τους ή λόγω του ότι η περιοχή τους, εκ της φύσεώς τους, είναι περιορισμένη

ή iii) υπάρχουν εξαιρετικά παραδείγματα τυπικών χαρακτηριστικών μιας ή περισσότερων από τις ακόλουθες εννέα βιογεωγραφικές περιοχές: Αλπική, Ατλαντική, Μαύρης Θάλασσας, Βόρεια, Ηπειρωτική, της Νήσου των Μακάρων, Μεσογειακή, Παννονική και Στεπική.”

Το άρθρο 1 ε) ορίζει:

“«κατάσταση της διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου»: το αποτέλεσμα του συνόλου των παραγόντων που επιδρούν σε ένα φυσικό οικοτόπο, καθώς και στα χαρακτηριστικά είδη που βρίσκονται σε αυτόν και οι οποίοι παράγοντες μπορούν να αλλοιώσουν μακροπρόθεσμα την φυσική του κατανομή, τη δομή του και τις λειτουργίες του, καθώς και την μακροπρόθεσμη

57. ΥΑ 33318/3028 (ΦΕΚ Β 1289/1998), όπως ισχύει.

58. Βλ., supra, σημεία 29, 30 και 31.

59. Βλ., supra, σημεία 24, 25.

60. Πρόκειται για το άρθρο 2 και το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3 της οδηγίας 92/43.

επιβίωση των χαρακτηριστικών ειδών του στο αναφερόμενο στο άρθρο 2 έδαφος.

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 την 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).⁶¹

Να σημειωθεί ότι οι διατάξεις του ως άνω άρθρου 2, της οδηγίας 92/43 θεσπίζουν υποχρέωση αποτελέσματος⁶¹. Περαιτέρω, οι φυσικοί οικοτόποι που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 92/43 απολαμβάνουν την ίδια προστασία είτε βρίσκονται εντός είτε βρίσκονται εκτός των περιοχών του δικτύου natura 2000. Απλώς, η προστασία των ως άνω φυσικών οικοτόπων που βρίσκονται εντός των περιοχών του δικτύου natura 2000 είναι πιο ενισχυμένη καθώς εφαρμόζεται, επιπλέον, το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της ίδιας ως άνω οδηγίας⁶².

Από την πλευρά του, το ΔΕΕ έκρινε ότι ακόμη και η μερική απώλεια οικοτόπου αποτελεί υποβάθμιση, η οποία συνιστά λόγο να μην εγκριθεί το σχέδιο ή έργο που την προκαλεί⁶³. Επίσης, το δικαστήριο τόνισε ότι:

“Βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη οφείλουν, όσον αφορά τους επιλεγέντες προς εγγραφή στον κοινοτικό κατάλογο τόπους στους οποίους βρίσκονται φυσικοί οικοτόποι ή διαβιούν είδη προτεραιότητας, να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα προστασίας προκειμένου να διατηρούνται τα χαρακτηριστικά των εν λόγω τόπων. Επομένως, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επιτρέπουν παρεμβάσεις που είναι πιθανό να θέσουν σε σοβαρό κίνδυνο τα οικολογικά χαρακτηριστικά των τόπων αυτών. Αυτό ακριβώς συμβαίνει όταν η σχετική παρέμβαση ενδέχεται να προκαλέσει την εξαφάνιση ειδών προτεραιότητας που απαντούν στους οικείους τόπους (απόφαση της 20ής Μαΐου 2010, C-308/08, Επιτροπή κατά Ισπανίας, δεν έχει δημοσιευθεί ακόμη Συλλογή, σκέψη 21 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).”⁶⁴

Το δικαστήριο, ομοίως, έκρινε ότι:

“Οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν μπορούν συνεπώς να εγκρίνουν παρεμβάσεις που ενέχουν τον κίνδυνο μόνιμης αλλοίωσης των οικολογικών χαρακτηριστικών των τόπων οι οποίοι περιλαμβάνουν τύπους φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας. Αυτό συμβαίνει π.χ. στην περίπτωση που η παρέμβαση ενέχει τον κίνδυνο εξαφάνισης ή μερικής και ανεπανόρθωτης κατα-

στροφής ενός τύπου φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας που περιλαμβάνεται στον οικείο τόπο (βλ., όσον αφορά την εξαφάνιση ειδών προτεραιότητας, τις προαναφερθείσες αποφάσεις της 20ής Μαΐου 2010, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 21, και της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκέψη 163).⁶⁵

Επίσης, το δικαστήριο υπογράμμισε ότι:

“117. Ως εκ τούτου, οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν επιτρέπεται να εγκρίνουν παρεμβάσεις που ενέχουν τον κίνδυνο μόνιμης αλλοίωσης των οικολογικών χαρακτηριστικών των τόπων οι οποίοι περιλαμβάνουν τύπους φυσικών οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος ή προτεραιότητας. Αυτό συμβαίνει, μεταξύ άλλων, στην περίπτωση που η παρέμβαση ενέχει τον κίνδυνο εξαφάνισης ή μερικής και ανεπανόρθωτης καταστροφής φυσικού οικοτόπου τέτοιου τύπου που περιλαμβάνεται στον οικείο τόπο (βλ. υπ’ αυτή την έννοια, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 163, καθώς και της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ., C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 43).”

“164. Όμως, κατά τη μνημονεύμενη στη σκέψη 119 της παρούσας αποφάσεως νομολογία, δραστηριότητες ενεργού διασικής διαχειρίσεως όπως οι επίμαχες, οι οποίες συνίστανται στην απομάκρυνση και στην κοπή σημαντικού αριθμού δένδρων εντός της περιοχής του δικτύου Natura 2000 Puszcz Białowieska, ενέχουν, ως εκ της φύσεώς τους, τον κίνδυνο να διακυβεύσουν σε διαρκή βάση τα οικολογικά χαρακτηριστικά της περιοχής αυτής, δεδομένου ότι μπορούν να έχουν ως αναπόδραστη συνέπεια τον αφανισμό ή τη μερική και ανεπανόρθωτη καταστροφή των προστατευόμενων οικοτόπων και των προστατευόμενων ειδών που βρίσκονται εντός της εν λόγω περιοχής.”⁶⁶

36. Η νομολογία του ΣτΕ

ΣτΕ 1492/2013

“19. ... Ειδικότερα, όσον αφορά στην ΕΖΔ «Όρος Στρατωνικό-Κορυφή Σκαμνί», η οποία βρίσκεται εγγύτερα, σε σχέση με τις λοιπές προστατευόμενες περιοχές, στις μεταλλευτικές δραστηριότητες Στρατωνίου προς νότο και Ολυμπιάδας προς βορρά, σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε., εντός αυτής δημιουργείται χώρος προσωρινής απόθεσης εξορυκτικών αποβλήτων 2,4 στρ. στο βόρειο όριο της, ενώ τόσο το κοίτασμα Ολυμπιάδας όσο και η νέα στοά προσπέλασης «Ολυμπιάδα-Μαντέμ Λάκκος» διέρχονται υπογειώς εντός των ορίων της. Εξ άλλου, σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο επιστημονικό δελτίο της ως άνω ΕΖΔ και παρατίθενται στην Οικολογική Μελέτη Βάσης, μέρος των υφιστάμενων εγκαταστάσεων Ολυμπιάδας, που είχαν κατασκευασθεί προ της εντάξεως του προστατευόμενου αυτού τόπου στο δίκτυο Natura, κείται εντός των ορίων του και καταλαμβάνουν περίπου 3% της έκτασής του. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη Μ.Π.Ε., ο ως άνω χώρος απόθεσης θα καταλάβει άγονες εκτάσεις και θα έχει προσωρινό χαρακτήρα, αφού με την κατασκευή της νέας στοάς Ολυμπιάδας-Μαντέμ Λάκκου, κατά τον 6ο χρόνο λειτουργίας του έργου, ο χώρος αυτός θα αποκατασταθεί πλήρως (βλ. σελ. 7.5-10 και 7.5-23). Περαιτέρω, η εξόρυξη του κοιτάσματος Ολυμπιάδας θα γίνει με υπόγεια μέθοδο εκμετάλλευσης, όπως δε προκύπτει από τη μελέτη ουδεμία επέμβαση στην επιφάνεια της ΕΖΔ θα γίνει για τις ανάγκες της εξόρυξης (το στόμιο της στοάς κατασκευάζεται εκτός

61. European Commission, (2000) Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC. Βλ., επίσης, M. Clement, “Global objectives and scope of the Habitats Directive. What does the obligation of result mean in practice? The European hamster in Alsace”, in Born et al. (eds), *The Habitats Directive in its EU Environmental Law Context: European Nature’s Best Hope?* (Routledge 2015), 9-20.

62. Ch. P. Rodgers, *The Law of Nature Conservation*, (Oxford University Press 2013), 191.

63. C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ECLI:EU:C:2011:768, σκ. 131-133.

64. C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ECLI:EU:C:2011:768, σκ. 163.

65. C-258/11, *Sweetman*, ECLI:EU:C:2013:220, σκ. 43.

66. C-441/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ECLI:EU:C:2018:255.

ΕΖΔ). Η στοά προσπέλασης είναι επίσης υπόγεια και δεν συνεπάγεται καμία εδαφική κατάληψη εντός της ΕΖΔ, αλλά ούτε και επηρεάζει την καλή κατάσταση διατήρησης των υδάτων της προστατευόμενης περιοχής. Εξ άλλου, τόσο οι υφιστάμενες όσο και οι νέες εγκαταστάσεις Στρατωνίου-Μαντέμ Λάκκου κείνται εκτός των ορίων της εν λόγω ΕΖΔ. Εν όψει των ανωτέρω, οι επιπτώσεις στους οικοτόπους και τα είδη χλωρίδας της ζώνης αυτής δεν εκτιμώνται ως σημαντικές, αφού ουδεμία κατάληψη οικοτόπου θα υπάρξει από τα νέα έργα”.

ΣτΕ 1390/2017

“15. ... Με βάση αυτά τα αυξημένης ακρίβειας στοιχεία, υπολογίζεται ότι η κατάληψη ή η εκσκαφή λιβαδιών Ποσειδωνίας για την κατασκευή της μικρής τουριστικής λιμενικής εγκατάστασης θα κινηθεί στο επίπεδο των 11,5 στρεμμάτων και αντιστοιχεί στο ... 1,5% [περίπου] των 780 στρεμμάτων της έκτασης της Ποσειδωνίας στην ευρύτερη περιοχή, δηλαδή στην υποπαράλια ζώνη της χερσονήσου από τον κόλπο Αγίου Στεφάνου έως τον κόλπο Μπόλανα. Επιπλέον, τα 5,5 στρέμματα από τα 11,5 της συνολικής επίδρασης, καταλαμβάνονται από αραιά βλάστηση Ποσειδωνίας. Τέλος, η έκταση που επηρεάζεται δεν βρίσκεται στο εσωτερικό του λιβαδιού Ποσειδωνίας, αλλά στην εξωτερική οριακή του ζώνη, καθώς συνορεύει με θέσεις όπου σταματά η εμφάνιση Ποσειδωνίας, επομένως η διατάραξη που προκαλείται δεν συνεπάγεται τον κατακερματισμό του λιβαδιού. Βάσει όλων των παραπάνω, προκύπτει ότι η μεταβολή αυτή στην έκταση της Ποσειδωνίας είναι ιδιαίτερα μικρής κλίμακας, η οποία δεν έχει τη δυνατότητα να προκαλέσει υποβάθμιση του οικολογικού ρόλου των λιβαδιών του θαλάσσιου αγγειόσπερμου, ούτε να απειλήσει την ακεραιότητα της έκτασής τους ή τη συνοχή των οικοσυστημικών λειτουργιών τουςΕνόψει των ανωτέρω δεδομένων και ιδίως του ότι η έκταση των λιβαδιών Ποσειδωνίας που θίγονται από την κατασκευή της λιμενικής εγκατάστασης είναι πολύ περιορισμένη και κατά το ήμισυ περίπου η θιγόμενη έκταση αφορά σημεία με αραιή βλάστηση στο εξωτερικό όριο του εν λόγω οικοσυστήματος και λαμβανόμενου περαιτέρω υπ’ όψη ότι η Διοίκηση εκτίμησε ειδικώς και ανεπιφύλακτα, με την επίκληση συγκεκριμένων στοιχείων των μελετών, ότι η κατασκευή αυτή δεν αναμένεται να επηρεάσει την λειτουργία του ευρύτερου οικοσυστήματος των λιβαδιών Ποσειδωνίας, οι ισχυρισμοί της αιτούσας, κατά τους οποίους η προσβαλλόμενη κ.υ.α. είναι παράνομη, διότι θα προκληθούν εκτεταμένες καταστροφές στη γεωμορφολογία της παράκτιας ζώνης και στα λιβάδια Ποσειδωνίας, δεν είναι βάσιμοι...”

ΕΑ ΣτΕ 43/2022

“7. Επειδή, τα προβαλλόμενα σχετικά με την πρόκληση βλάβης στο θαλάσσιο περιβάλλον που εξ ορισμού, άλλωστε, συναρτώνται με την εν γένει κατασκευή λιμενικών έργων, έχουν ληφθεί υπ’ όψη και μελετηθεί κατά την διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων, [βλ. ιδίως κεφάλαια 8.5.1 (σελ. 224 επ.), 8.13.2 (σελ. 258 επ.), 9.13 (σελ. 307-313), 9.3. (σελ. 277 επ.), 9.5.2. (σελ. 286 επ.) της ΜΠΕ], ενώ τα σχετικά μέτρα προστασίας του θαλάσσιου οικοσυστήματος εξειδικεύονται, κατά τα προεκτεθέντα, στην προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ [βλ. και κεφ. 10.5 (σελ. 321 επ.) και 10.12 (σελ. 331-335) της ΜΠΕ]. Έχει, μάλιστα εκτενώς τεκμηριωθεί, ότι η κατασκευή τους δεν πρόκειται να επιφέρει ιδιαίτερες δυσμενείς επιπτώσεις στο θαλάσσιο περιβάλλον, με συμπεράσματα που στοιχούν προς εκείνα της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η οποία, όπως προεκτέθηκε, προηγήθηκε του π.δ. της 6.6.2019, με το οποίο εγκρίθηκε ο γενικός σχεδιασμός της Μαρίνας Βουλιαγμένης. Ειδικότερα, όπως προκύπτει από την οικεία ΜΠΕ, τα εν λόγω έργα, α) δεν προκαλούν ιδιαίτερες μεταβολές στον θα-

λάσσιο πυθμένα, καθώς οι επεμβάσεις είναι περιορισμένες χωρικά και αφορούν κατά κύριο λόγο στο θαλάσσιο χώρο της λιμενολεκάνης που ήδη είχε διαταραχθεί στο παρελθόν, β) δεν πρόκειται να επιφέρουν μόνιμη αλλοίωση των φυσικοχημικών παραμέτρων των υδάτων του Όρμου της Βουλιαγμένης, καθώς οι αναμενόμενες και αναπόφευκτες επιπτώσεις (συγκέντρωση αιωρούμενων σωματιδίων, αύξηση θολερότητας) είναι τοπικά και χρονικά περιορισμένες, (βλ. σχετ. και την από 14.12.2021 συνοπτική έκθεση των πεπραγμένων του ΕΛ.ΚΕ.ΘΕ.), αλλά αναστρέψιμες καθώς με την ολοκλήρωση των κατασκευαστικών εργασιών θα αρχίσει η αποκατάσταση της ποιότητας των υδάτων αλλά και της ισορροπίας των θαλασσιών βιοκοινωνιών και γ) δεν εκτείνονται πάνω σε λιβάδια Ποσειδωνίας, (φυσικό οικοτόπο προτεραιότητας με κωδικό 1120), αλλά αντίθετως η επέμβαση θα είναι ιδιαίτερα περιορισμένης κλίμακας σε μεμονωμένα άτομα και μικρές συστάδες Ποσειδωνίας. Συγκεκριμένα, η διαταρασόμενη έκταση (8 στρέμματα) πυθμένα με Ποσειδωνία αντιστοιχεί μόλις στο 1,1% της συνολικής εκτιμώμενης έκτασης του Όρμου Βουλιαγμένης που καταλαμβάνεται από βλάστηση και ως εκ τούτου το επίδικο έργο δεν θα υποβαθμίσει τη συνολική δομή, λειτουργία και διατήρηση του οικοτόπου και κατ’ επέκταση δεν θα επηρεάσει την οικολογική ισορροπία εντός του Όρμου της Βουλιαγμένης. Επισημαίνεται μάλιστα ότι οι συνθήκες στις οποίες σήμερα φύεται η ποσειδωνία δεν θα αλλοιωθούν από την υλοποίηση και λειτουργία των έργων θα συνεχίσει δε αυτή να αναπαράγεται με τους ίδιους ρυθμούς, ενώ επιπλέον, ως προς το ζήτημα της προστασίας της Ποσειδωνίας στην περιοχή του έργου προνοείται και η προσβαλλόμενη πράξη λαμβάνοντας ειδική προς τούτο μέριμνα (βλ. όρος 4.3.4.1. και 4.3.4.8).

8. ... Ως εκ τούτου, δεν προκύπτει ότι από την εκτέλεση της προσβαλλόμενης πράξης προκαλούνται ιδιαίτερες δυσμενείς και ασυνήθεις μη αναστρέψιμες επιπτώσεις στο περιβάλλον, οι οποίες δεν έχουν ληφθεί υπόψη κατά το στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης του επίμαχου τουριστικού λιμένα. Με τα δεδομένα αυτά, η Επιτροπή Αναστολών κρίνει ότι δεν συντρέχει νόμιμος λόγος χορήγησης της αιτούμενης αναστολής εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, βάσει των προαναφερόμενων ισχυρισμών των αιτούντων...”

37. Από την αντιπαραβολή των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣτΕ σχετικά με την προστασία των φυσικών οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος, προκύπτει ότι το ΣτΕ είναι σε απόκλιση αν όχι σε ευθεία αντίθεση με το ΔΕΕ. Κοινό χαρακτηριστικό των ως άνω αποφάσεων του ΣτΕ είναι η μικρή έκταση προσβολής του οικείου φυσικού οικοτόπου σε σχέση με τη συνολική έκτασή του και η, εξ αυτού του λόγου, εκτίμηση του δικαστηρίου ότι δεν υπάρχει παράβαση της οδηγίας 92/43. Ειδικότερα, στη ΣτΕ 1292/2013 (όμοια η 551/2015) αναφέρεται ότι η έκταση του προσβαλλόμενου προστατευόμενου τόπου natura 2000 (ΕΖΔ GR1270005 «Όρος Στρατωνικό-Κορυφή Σκαμνί») αντιστοιχεί στο 3% της συνολικής έκτασής του. Εν προκειμένω, πρόκειται για έργο (εξόρυξη χρυσού) εντός του ως άνω προστατευόμενου τόπου όπου βρίσκονται δέκα φυσικοί οικότοποι του παραρτήματος Ι της οδηγίας 92/43 (κωδικοί: 2110, 6510, 9110, 9130, 9180, 91ΜΟ, 9260, 9280, 92CO, 9340) εκ των οποίων ένας (κωδικός *9180) είναι οικότοπος προτεραιότητας (βλ., Επιστημονικό Δελτίο Δεδομένων). Η κρίση του δικαστηρίου ότι το σημείο του τόπου για την απόθεση εξορυκτικών αποβλήτων είναι άγονο (άρα κατάλληλο για την ως άνω απόθεση), αντιβαίνει στο άρθρο 2, της οδηγίας 92/43, καθώς αναιρείται ο σκοπός του που είναι “η διασφάλιση της διατήρησης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των φυσικών οικοτόπων”. Να υπενθυμίσουμε ότι η κατάσταση διατήρησης,

κατ'άρθρο 1 ε) της ίδιας οδηγίας, θεωρείται ικανοποιητική, όταν, μεταξύ των άλλων, η περιοχή της φυσικής κατανομής των δέκα φυσικών οικοτόπων και οι εκτάσεις που περιέχει μένουν σταθερές ή αυξάνονται. Εν προκειμένω, υπάρχει μείωση των ως άνω εκτάσεων, λόγω της κατάληψης του τόπου για την απόθεση των ως άνω αποβλήτων. Επίσης, η ως άνω κρίση του δικαστηρίου αντιβαίνει στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της ίδιας ως άνω οδηγίας 92/43 διότι, εφόσον ο προστατευόμενος τόπος κατέστη άγονος δηλαδή υπέστη υποβάθμιση, επιβάλλεται η λήψη μέτρων για να αποφευχθεί αντί να συνεχιστεί η υποβάθμιση αυτή⁶⁷. Επιπλέον, η κρίση του δικαστηρίου ότι η απόθεση είναι προσωρινή, καθόσον η διάθεση των αποβλήτων θα διαρκέσει έξι έτη, αντιβαίνει στο άρθρο 2 της ίδιας οδηγίας διότι, εν προκειμένω, η κατάσταση διατήρησης του φυσικού οικοτόπου δεν είναι ικανοποιητική εφόσον δεν υφίστανται οι προϋποθέσεις που προβλέπονται στο άρθρο 1 στ) της οδηγίας 92/43, δηλαδή δεν υφίστανται η δομή και οι ειδικές λειτουργίες που απαιτούνται για την μακροπρόθεσμη συντήρησή του και δεν είναι δυνατόν να συνεχίσουν να υφίστανται κατά το προβλεπτό μέλλον. Με άλλες λέξεις, η προσβολή του προστατευόμενου τόπου κατά τη διάρκεια έξι ετών ακυρώνει τη δομή και τις ειδικές λειτουργίες του προστατευόμενου οικοσυστήματος, καθώς αυτές δεν μπορούν να επανέλθουν πλήρως στην πρότερη κατάσταση, λαμβανομένης υπόψη της αρχής της προφύλαξης⁶⁸.

38. Οι επόμενες δύο αποφάσεις (ΣτΕ 1390/2017 και ΕΑ ΣτΕ 43/2022) αφορούν την εκσκαφή λιβαδιών Ποσειδωνίας. Τα λιβάδια Ποσειδωνίας αποτελούν φυσικό οικοτόπο προτεραιότητας (κωδικός 1120*), η δε Ποσειδωνία είναι ενδημικό φυτό της Μεσογείου με σημαντική συμβολή στην οξυγόνωση του νερού, στην αποθήκευση CO₂, στην προστασία των ακτών από τη διάβρωση, στην παραγωγή οργανικής ύλης και στη διατροφή πολλών οργανισμών⁶⁹. Λόγω της ιδιαίτερης σημασίας

της για τα θαλάσσια οικοσυστήματα, η Ποσειδωνία έχει ενταχθεί και στο προστατευτικό καθεστώς διεθνών συμβάσεων⁷⁰. Εν προκειμένω, θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα λιβάδια Ποσειδωνίας στα οποία αναφέρονται οι ως άνω δύο αποφάσεις του ΣτΕ βρίσκονται εκτός περιοχών του δικτύου natura 2000. Όπως ήδη επισημάνθηκε, οι φυσικοί οικοτόποι κοινοτικού ενδιαφέροντος που περιλαμβάνονται στο παράρτημα Ι της οδηγίας 92/43 προστατεύονται από την εν λόγω οδηγία.⁷¹ Μεταξύ αυτών είναι και η Ποσειδωνία. Στην πρώτη απόφαση (ΣτΕ 1390/2017) η κατάληψη ή η εκσκαφή λιβαδιών Ποσειδωνίας για την κατασκευή της μικρής τουριστικής λιμενικής εγκατάστασης αφορά έκταση 11,5 στρεμμάτων και αντιστοιχεί στο 1,5% [περίπου] των 780 στρεμμάτων της έκτασης της Ποσειδωνίας. Στη δεύτερη απόφαση (ΣτΕ ΕΑ 43/2022) η προσβαλλόμενη έκταση (8 στρέμματα) πυθμένα με Ποσειδωνία αντιστοιχεί στο 1,1% της συνολικής εκτιμώμενης έκτασης του έργου που καταλαμβάνεται από την ως άνω βλάβη. Η μικρή έκταση προσβολής του οικοτόπου προτεραιότητας “λιβάδια Ποσειδωνίας” σε σχέση με τη συνολική έκτασή τους και η, εξ αυτού του λόγου, εκτίμηση του δικαστηρίου ότι δεν υπάρχει παράβαση της οδηγίας 92/43, αντιβαίνει στο άρθρο 2 της ως άνω οδηγίας, σύμφωνα με την παρατεθείσα σχετική νομολογία του ΔΕΕ.

Γ. Η συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43

Άρθρο 6, της Σύμβασης Άρχοντος

“2. Το ενδιαφερόμενο κοινό ενημερώνεται, είτε με δημόσια ανακοίνωση, είτε μεμονωμένα, όπως ενδείκνυται, σε πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων και κατά κατάλληλο, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο, μεταξύ άλλων, σχετικά με:

(α) Την προτεινόμενη δραστηριότητα και την εφαρμογή για την οποία λαμβάνεται απόφαση.

6. Κάθε Μέρος απαιτεί από τις αρμόδιες Δημόσιες Αρχές να παρέχουν στο ενδιαφερόμενο κοινό πρόσβαση για εξέταση, κατόπιν αιτήματος σε περίπτωση που απαιτείται βάσει του εθνικού δικαίου, ατελώς και μόλις καθίστανται διαθέσιμες, σε όλες τις πληροφορίες σχετικά με τη λήψη αποφάσεων που αναφέρεται στο παρόν άρθρο, οι οποίες είναι διαθέσιμες κατά τη στιγμή της διαδικασίας συμμετοχής του κοινού[...]

7. Οι διαδικασίες για συμμετοχή του κοινού επιτρέπουν στο κοινό να υποβάλλει, εγγράφως ή, όπως ενδείκνυται, σε δημόσια ακρόαση ή έρευνα με τον αιτούντα, τυχόν σχόλια, πληροφορίες, αναλύσεις ή γνώμες τις οποίες θεωρεί συναφείς με την προτεινόμενη δραστηριότητα”.

39. Η ως άνω αναφερόμενη “προτεινόμενη δραστηριότητα” δεν αφορά μόνο εκείνες που υπάγονται στην οδηγία 2011/92 αλλά και εκείνες όπου μπορεί να απαιτείται η δημόσια συμ-

67. Μία δραστηριότητα που αναπτύσσεται σε προστατευόμενο τόπο είναι σύμφωνη με το άρθρο 6, παράγραφος 2, μόνον εφόσον διασφαλίζεται ότι δεν συνεπάγεται είτε υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων είτε ενοχλήσεις των ειδών. Βλ., C-404/09, *Επιτροπή κατά Ισπανίας*, ECLI:EU:C:2011:768, σκ. 126. C-6/04, *Επιτροπή κατά Η.Β.*, EU:C:2005:626, σκ. 34: “για την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, μπορεί να είναι αναγκαία η λήψη τόσο των μέτρων που αποσκοπούν στην πρόληψη των εξωτερικών προσβολών και διαταραχών που προκαλούνται από τον άνθρωπο όσο και των μέτρων που αποσκοπούν να εμποδίσουν φυσικές εξελίξεις δυνάμενες να επιδεινώσουν την κατάσταση διατηρήσεως των ειδών και των φυσικών οικοτόπων εντός των ΕΖΔ”.

68. Ο τομέας της προστασίας της βιοποικιλότητας αποτελεί προνομιακό πεδίο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης λόγω της επικωριάζουσας επιστημονικής αβεβαιότητας. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ μόνο το γεγονός ότι ένα έργο ενδέχεται να θέσει υπό αμφισβήτηση τους στόχους διατήρησης είναι αρκετό για να εφαρμοστεί η αρχή της προφύλαξης. Βλ., ενδεικτικά, C-441/17, *Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Πολωνίας*, ECLI:EU:C:2018:255, σκ. 112. C-258/11, *Sweetman*, ECLI:EU:C:2013:220, σκ. 30. C-388/15, *Hilde Orleans*, ECLI:EU:C:2016:583, σκ. 45. C-436/22, *Asociación para la Conservación y Estudio del Lobo Ibérico (ASCEL)*, ECLI:EU:C:2024:656, σκ. 72-74).

69. Office français de la biodiversité, <https://www.ofb.gouv.fr/les-herbiers-de-posidonies#:~:text=En%20France%2C%20la%20posidonie%20est,une%20menace%20pour%20la%20posidonie>

70. Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος στην Ευρώπη (19.9.1979), Παράρτημα 1. (Στην Ελλάδα υιοθετήθηκε από το πδ 11335/83). Σύμβαση της Βαρκελώνης για την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των παράκτιων περιοχών της Μεσογείου (16.2.1976), Παράρτημα ΙΙ. (Στην Ελλάδα κυρώθηκε με το ν. 855/1978 και οι τροποποιήσεις της με το ν. 3022/2002).

71. Βλ., supra, υποσ. 61 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

μετοχή⁷². Μια τέτοια περίπτωση είναι η διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, όπως προκύπτει, εκτός των άλλων, και από τις αμέσως κατωτέρω παρατιθέμενες αποφάσεις του ΔΕΕ. Επιπλέον, θα πρέπει να σημειωθεί ότι το άρθρο 6, της σύμβασης Άαρχους εφαρμόζεται μέσω των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 9, της ίδιας ως άνω σύμβασης⁷³. Ειδικότερα, σχετικά με το ανωτέρω δικαίωμα συμμετοχής του ενδιαφερόμενου κοινού κατά την εν λόγω διαδικασία, η νομολογία του ΔΕΕ αποσαφηνίζει την έννοια της φράσης “και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη”, η οποία περιλαμβάνεται στη διάταξη του άρθρου 6, παράγραφος 3. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο έκρινε ότι:

“Επομένως, μια περιβαλλοντική οργάνωση όπως η LZ, η οποία πληροί τις απαιτήσεις του άρθρου 2, παράγραφος 5, της Συμβάσεως του Ώρχους, αντλεί από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, σε συνδυασμό με το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Συμβάσεως αυτής, δικαίωμα συμμετοχής, κατά την έννοια που διευκρινίστηκε στη σκέψη 46 της παρούσας αποφάσεως, σε διαδικασία εκδόσεως αποφάσεως σχετικά με αίτηση αδειοδότησεως σχεδίου το οποίο ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον στον βαθμό που, στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, πρέπει να ληφθεί κάποια από τις αποφάσεις τις οποίες αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43.”⁷⁴

Επίσης, σε μεταγενέστερη απόφαση το ΔΕΕ τόνισε ότι:

“172. Όσον αφορά τη σχέση μεταξύ, αφενός, του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και, αφετέρου, του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Σύμβασης του Ώρχους, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι αποφάσεις λαμβανόμενες από τις αρμόδιες εθνικές αρχές στο πλαίσιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους οι οποίες αφορούν αίτηση συμμετοχής στη διαδικασία αδειοδότησεως, το κατά πόσον είναι αναγκαία η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός σχεδίου σε προστατευόμενη περιοχή ή ακόμη την καταλληλότητα των συμπερασμάτων που συνάγονται από μια τέτοια εκτίμηση ως προς τους κινδύνους αυτού του σχεδίου για την ακεραιότητα μιας τέτοιας περιοχής, είτε είναι αυτοτελείς είτε περιλαμβάνονται σε απόφαση αδειοδότησεως, αποτελούν αποφάσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Σύμβασης του Ώρχους (απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 56).

173. Πράγματι, οι λαμβανόμενες από τις αρμόδιες αρχές αποφάσεις οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και δεν αφορούν δραστηριότητα περιλαμβανόμενη στο παράρτημα Ι της Σύμβασης του Ώρχους, καλύπτονται από το άρθρο 6, παράγραφος 1, στοιχείο β', της Σύμβασης αυτής και, επομένως, εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 9, παράγραφος 2, στον βαθμό που οι αποφάσεις αυτές προϋποθέτουν ότι οι αρμόδιες αρχές εκτιμούν, πριν από οποιαδήποτε χορήγηση αδείας σε δραστηριότητα, εάν αυτή, υπό τις περιστάσεις της υπό κρίση υποθέσεως, είναι ενδεχόμενο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (απόφαση της 8ης Νο-

εμβρίου 2016, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 57).”⁷⁵

40. Στην απόφαση της Διάσκεψης των Μερών της Σύμβασης Άαρχους με τον τίτλο *Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters* για την οποία έγινε λόγος παραπάνω⁷⁶, επισημαίνονται τα ακόλουθα σχετικά με τον χρόνο που θα παρέχεται η πληροφόρηση:

“104. Όλες οι πληροφορίες που είναι κατάλληλες για τη λήψη απόφασης θα πρέπει να είναι διαθέσιμες για εξέταση από το ενδιαφερόμενο κοινό:

(α) το γρηγορότερο δυνατό αφότου είναι διαθέσιμες στις δημόσιες αρχές και σε οποιοδήποτε στάδιο της διαδικασίας,

(β) θα πρέπει να παραμένουν διαθέσιμες για εξέταση από το ενδιαφερόμενο κοινό καθόλη τη διάρκεια της δημόσιας συμμετοχής ...

105 ... Τα μέλη του κοινού που συμμετείχαν ήδη στη διαδικασία πριν καταστεί διαθέσιμη η συμπληρωματική πληροφορία, μπορούν φυσικά να υποβάλουν περαιτέρω σχόλια, κλπ, υπό το φως της νέας πληροφόρησης...”⁷⁷

41. Νομολογία του ΣτΕ

ΣτΕ 938/2024

“43. Επειδή, με το από 14.11.2019 δικόγραφο προβάλλεται κατά της Β' προσβαλλομένης ότι η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, διότι η Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση (ΕΟΑ) που συνοδεύει τη σχετική μελέτη και τον φάκελο τροποποίησης θα έπρεπε να εγκριθεί από την αδειοδοτούσα αρχή αφού προηγουμένως τηρηθούν οι απαιτήσεις δημοσιότητας και διαβούλευσης σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας και το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 4014/2011 για την εξασφάλιση της ακεραιότητας του οικείου τόπου.....”

“46. ... Εξάλλου, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 3 παρ. 6 (εδαφίο τελευταίο) της κυα 1649/45/14.1.2014 (Β' 45) σε περίπτωση τροποποίησης της ΑΕΠΟ για την οποία δεν απαιτείται η εκ νέου εκπόνηση ΜΠΕ και τήρηση εξ υπαρχής της διαδικασίας αδειοδότησης, οι γνωμοδοτούντες φορείς καθορίζονται από την περιβαλλοντική αρχή, σύμφωνα δε με το έγγραφο της ΔΙΠΑ (ΥΠΕΝ/ΔΙΠΑ/25387/1628/20.3.2019 βλ. και στοιχ. 60 του προοιμίου της Β' προσβαλλομένης), με το οποίο απεστάλη ο φάκελος της τροποποίησης σε φορείς και υπηρεσίες προς γνωμοδότηση και διατύπωση απόψεων και προς δημοσιοποίηση στο κοινό, στους φορείς αυτούς δεν περιλαμβάνεται ο φορέας διαχείρισης της ΕΖΔ με τίτλο «Εκβολές Ευρώτα» και κωδικό GR2540003. Περαιτέρω, σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν σε προηγούμενη σκέψη η τροποποίηση της ΑΕΠΟ νομίμως επιχειρήθηκε κατά το άρθρο 6 παρ. 4 του ν. 4014/2011, διότι δεν προέκυψαν από τη σχετική μελέτη και την ΕΟΑ ουσιαστικές διαφοροποιήσεις στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου, όπως αυτές είχαν εκτιμηθεί από την ΑΕΠΟ. Άλλωστε, στην προκειμένη περίπτωση, κατά την έκδοση της Β' προσβαλλομένης παρά το ότι δεν πραγματοποιήθηκε τυπικώς διαδικασία διαβούλευσης, τηρήθηκαν, πάντως, πλήρως οι διατυπώσεις δημοσιότητας μέσω του ΗΠΜ χωρίς να αποκλείεται ρητώς η διατύπωση απόψεων, οι δε αιτούντες δεν προβάλλουν ότι υπέβαλαν κρίσιμα στοιχεία για το προαναφερθέν ζήτημα, τα οποία

72. ECE, The Aarhus Convention, An Implementation Guide (2014), 97.

73. Ibid, 89, 108.

74. C-243/15, *Lesoochranárske zoskupenie VLK*, ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 49.

75. C-432/21, Επιτροπή κατά Πολωνίας, ECLI:EU:C:2023:139.

76. Βλ., supra, υποσημ. 26.

77. Βλ., supra, υποσημ. 26, 27 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

δεν ελήφθησαν υπόψη κατά την έκδοση της Β' προσβαλλομένης. Κατά συνέπεια, ο προαναφερθείς λόγος ακυρώσεως με τον οποίο προβάλλεται ότι η προσβαλλομένη εκδόθηκε κατά παράβαση του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 και 10 παρ. 1 του ν. 4014/2011 και επιπλέον διότι δεν πραγματοποιήθηκε έγκριση της ΕΟΑ ύστερα από διαβούλευση, είναι αβάσιμος και πρέπει να απορριφθεί⁷⁸

42. Το προκείμενο ζήτημα της συμμετοχής του ενδιαφερόμενου κοινού στη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 αφορά τις περιπτώσεις κατά τις οποίες: α) είχε εκδοθεί ΑΕΠΟ, πλην όμως επακολούθησε τροποποιητική ΑΕΠΟ⁷⁹ που συνοδεύεται από Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση (ΕΟΑ) ή β) στις περιπτώσεις έργων κατηγορίας Β.⁷⁹ Η ως άνω απόφαση (ΣΤΕ 938/2024) ανήκει στην πρώτη περίπτωση, το δε επίδικο έργο ήταν κατηγορίας Α1. Από την αντιπαραβολή των αποφάσεων του ΔΕΕ και του ΣΤΕ προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο είναι σε απόκλιση αν όχι σε ευθεία αντίθεση με το ΔΕΕ. Περαιτέρω, η ΣΤΕ 938/2024 αντιτίθεται στο άρθρο 6, παράγραφοι 2, 6, 7, 8 και στο άρθρο 9 παράγραφοι 2 και 3 της σύμβασης Άρχους, όπως αυτή ερμηνεύτηκε από το ΔΕΕ⁸⁰, και από τα όργανα της σύμβασης⁸¹. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι, είναι άνευ σημασίας το γεγονός ότι η εθνική νομοθεσία για τροποποίηση ΑΕΠΟ (επ' ευκαιρία της οποίας εκπονήθηκε ΕΟΑ για το επίδικο έργο) δεν επιτρέπει τη συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού καθόσον δεν ακολουθείται η διαδικασία των άρθρων 3 ή 4 του ν. 4014/2011, διότι το δικαστήριο δεσμεύεται μόνο από τη ρύθμιση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας και από τις ως άνω νομικά δεσμευτικές σχετικές ρυθμίσεις της Σύμβασης Άρχους.

III. Η ταυτόχρονη και από κοινού εφαρμογή των οδηγιών 2001/42 και 92/43

43. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η διαδικασία της οδηγίας 2011/92, η διαδικασία της οδηγίας 2001/42 και εκείνη του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 92/43 είναι διακριτές μεταξύ τους. Σχετικά, το Δικαστήριο εκτίμησε ότι:

«Οι δύο οδηγίες (85/337 και 2001/42) περιέχουν διατάξεις σχετικές με τη διαδικασία διαβούλευσης χωρίς να δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς την απόφαση, αφορούν δε μόνο ορισμένα σχέδια και προγράμματα. Αντιθέτως, το άρθρο 6 παράγραφος 3 ορίζει ότι άδεια μπορεί να δοθεί μόνο εφόσον οι αρμόδιες αρχές έχουν βεβαιωθεί ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου. Επομένως, οι εκτιμήσεις δυνάμει της οδηγίας 85/337 ή της οδηγίας 2001/42 δεν μπορούν να αντικαταστήσουν τη διαδικασία του άρθρου 6 παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43 για τους οικοτόπους.»⁸²

Όπως συμβαίνει και με τα σχέδια ή προγράμματα που αφορούν έργα των παραρτημάτων Ι και ΙΙ της οδηγίας 2011/92, δεν είναι αναγκαίο να εξεταστεί κατά πόσο ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, υπαγόμενο στην οδηγία 92/43, είναι πιθανό να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Το εν λόγω σχέδιο ή πρόγραμμα αυτομάτως θεωρείται ότι πιθανώς θα προκαλέσει

σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον⁸³. Έτσι, για το ζήτημα κατά πόσο είναι υποχρεωτικό να διεξαχθεί Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ) το ΔΕΕ έκρινε ότι:

“24. Κατά συνέπεια, στο ερώτημα που τέθηκε πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο Β', της οδηγίας «ΕΣΙΕ» έχει την έννοια ότι εξαρτά την υποχρέωση υποβολής συγκεκριμένου σχεδίου σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη συνδρομή, για το ίδιο σχέδιο, των προϋποθέσεων που καθιστούν αναγκαία την υποβολή του σε εκτίμηση κατά την οδηγία «οικότοποι», περιλαμβανομένης της προϋπόθεσης να ενδέχεται το σχέδιο να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο για τον οποίο πρόκειται. Η εξέταση για να εξακριβωθεί αν πληρούνται η τελευταία προϋπόθεση αναγκαστικά περιορίζεται στο ζήτημα αν δύναται να αποκλειστεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι το εν λόγω σχέδιο θα επηρεάσει σημαντικά τον τόπο για τον οποίο πρόκειται»⁸⁴.

Σε μεταγενέστερη απόφασή του το ΔΕΕ τόνισε:

“Ωστόσο, το γεγονός ότι πριν από την έκδοση πράξης, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δεν πρέπει κατ' ανάγκην να έχει πραγματοποιηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο Β', της οδηγίας 2001/42 δεν σημαίνει ότι η πράξη αυτή δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε σχετική υποχρέωση, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η εν λόγω πράξη να θεσπίζει κανόνες που έχουν ως συνέπεια την εξομοίωσή της με σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια της εν λόγω οδηγίας, για το οποίο η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μπορεί να είναι υποχρεωτική»⁸⁵.

Το ΔΕΕ ερμήνευσε την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 σε πράξεις που θέτουν στόχους διατήρησης στις περιοχές του δικτύου natura 2000, σύμφωνα με την οδηγία 92/43, αρκεί οι εν λόγω στόχοι να αφορούν συγκεκριμένους τύπους. Έκρινε, ειδικότερα, ότι:

“29. κατά την Βελγική Κυβέρνηση και την Ιρλανδία, λόγω του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο Β', της οδηγίας 2001/42 και της εξαίρεσης που ισχύει για τα μέτρα διαχείρισης των τόπων, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πραγματοποιείται κατ' εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 περιορίζεται, όσον αφορά τους τύπους Natura 2000, στην εκτίμηση μόνον των σχεδίων και έργων τα οποία υπόκεινται επίσης σε εκτίμηση των επιπτώσεών τους για τον οικείο τόπο βάσει της οδηγίας για τους οικοτόπους. Κατά την ανάλυση αυτή, τα μέτρα για τη διαχείριση των τόπων αυτών ουδέποτε απαιτείται να υποβληθούν σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

30. Εν προκειμένω, όπως προκύπτει από την απόφαση περί παραπομπής, η απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2016 συνδέε-

78. Άρθρο 6 παράγραφος 2 περ. αα) ν. 4014/2011.

79. Άρθρο 10 παράγραφος 1 α) ν. 4014/2011.

80. Βλ., supra, υποσημ. 74, 75 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

81. Βλ., supra, υποσημ. 76, 77 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

82. Υπόθεση C-418/04 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, ECLI:EU:C:2007:780, σκ. 231.

83. Συνεκδικαζόμενες υποθέσεις C-105/09 και C-110/09, *Terre wallonne ASBL κατά Région wallonne και Inter-Environnement Wallonie ASBL κατά Région wallonne*, Προτάσεις Γ. Εισαγγελέως Juliane Kokott, σκ. 47-54.

84. C-177/11, *Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών*, ECLI:EU:C:2012:378.

85. C-43/18, *Compagnie d'entreprises CFE SA*, ECLI:EU:C:2019:483, σκ. 51. Στη συγκεκριμένη υπόθεση, η προσβαλλόμενη πράξη αφορούσε τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως ΕΖΔ, η οποία δεν συγκαταλέγεται στα σχέδια ή προγράμματα για τα οποία είναι υποχρεωτική η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (σκ. 74).

ται άμεσα με τη διαχείριση όλων των τόπων της Περιφέρειας της Βαλλωνίας. Υπό τις συνθήκες αυτές, δεν αφορά συγκεκριμένο τόπο, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και, ως εκ τούτου, δεν απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ούτε βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο Β', της οδηγίας 2001/42.

31. Ωστόσο, το γεγονός ότι πριν από την έκδοση πράξης, όπως η επίμαχη στην κύρια δίκη, δεν πρέπει κατ' ανάγκην να έχει πραγματοποιηθεί εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους και του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο Β', της οδηγίας 2001/42 δεν σημαίνει ότι η πράξη αυτή δεν υπόκειται σε οποιαδήποτε σχετική υποχρέωση, δεδομένου ότι δεν μπορεί να αποκλειστεί η εν λόγω πράξη να θεσπίζει κανόνες που έχουν ως συνέπεια την εξομοίωσή της με σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια της ως άνω τελευταίας οδηγίας, για το οποίο η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μπορεί να είναι υποχρεωτική.⁸⁶

44. Από την πλευρά της, η Επιτροπή υπογράμμισε ότι «η οδηγία 2001/42 και η οδηγία 92/43 εφαρμόζονται σωρευτικά για όλα τα σχέδια και προγράμματα τα οποία έχουν επιπτώσεις σε προστατευόμενους τόπους σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας για τους οικοτόπους και μπορεί να διεξαχθεί μια συντονισμένη διαδικασία εφόσον ικανοποιεί τις απαιτήσεις της οδηγίας ΣΠΕ και της οδηγίας για τους οικοτόπους.»⁸⁷

Περαιτέρω, η Επιτροπή διευκρίνισε ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων σε προστατευόμενους τόπους πρέπει να είναι μέρος (κατά προτίμηση ένα ξεχωριστό κεφάλαιο) της Περιβαλλοντικής Έκθεσης του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/42 και ότι το σχέδιο ή το πρόγραμμα που θα έχει επιπτώσεις στην ακεραιότητα του τόπου θα εγκριθεί μόνο υπό τους όρους του άρθρου 6, της οδηγίας 92/43⁸⁸. Ομοίως, σε ερμηνευτικό οδηγό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι σε περίπτωση όπου ενδέχεται να επηρεάζονται περιοχές του δικτύου Natura 2000 από το σχέδιο ή το πρόγραμμα που υπάγεται στη διαδικασία της οδηγίας 2001/42, τότε πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3 της οδηγίας 92/43⁸⁹. Επίσης, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπογράμμισε ότι:

“το πεδίο της ΣΠΕ διαφέρει από εκείνο της δέουσας εκτίμησης σε τρία σημεία: την ενεργοποίηση της εκτίμησης, το εύρος της εκτίμησης και τη λήψη απόφασης. Η απόφαση για τη διεξαγωγή ΣΠΕ βασίζεται στην εκπλήρωση των κριτηρίων σχετικά με τη φύση του ίδιου του σχεδίου ή του προγράμματος και στα χαρακτηριστικά των επιπτώσεων σε συγκεκριμένη περιοχή, ενώ η δέουσα εκτίμηση ενεργοποιείται από την πιθανότητα των επιπτώσεων σε προστατευόμενο τόπο του δικτύου Natura 2000. Η δέουσα εκτίμηση εστιάζει στους στόχους διατήρησης του τόπου Natura 2000 που αφορά το σχέδιο ή πρόγραμμα, ενώ η ΣΠΕ εξετάζει όλα τα περιβαλλοντικά ζητήματα, συμπεριλαμβανομένων άλλων σχεδίων ή προγραμμάτων, διασυννοιακές επιπτώσεις όπως επίσης σωρευτικές επιπτώσεις. Η περιβαλλοντική μελέτη της ΣΠΕ και οι γνώμες που έχουν εκφραστεί θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης, ενώ τα συμπεράσματα της δέουσας εκτίμησης είναι δεσμευτικά.”⁹⁰.

45. Στη θεωρία, επίσης, επισημαίνεται ότι η υποχρέωση διεξαγωγής εκτίμησης σύμφωνα με την οδηγία 2001/42 δεν σημαίνει ότι δεν πρέπει να διεξαχθεί δέουσα εκτίμηση, σύμφωνα με την οδηγία 92/43. Με άλλες λέξεις, εάν ένα σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια του άρθρου 2 α) της οδηγίας 2001/42 ενδέχεται να προκαλέσει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις σε τόπους που προστατεύονται από τις οδηγίες 92/43 και 2009/147, αυτόματα υπάγεται στις διατάξεις της οδηγίας ΣΠΕ. Και τούτο διότι οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από την οδηγία 2001/42 και την οδηγία 92/43 είναι ξεχωριστές και εκπληρώνουν διαφορετικούς σκοπούς⁹¹.

46. Αξίζει να υπογραμμιστεί ότι στα κράτη μέλη της ΕΕ ακολουθείται η ίδια μεθοδολογία. Ειδικότερα, στη Γαλλία, αναφορικά με τη σχέση μεταξύ της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43, οι σχετικές ρυθμίσεις είναι εναρμονισμένες, σε σημαντικό βαθμό, με τη νομολογία του ΔΕΕ και τους ερμηνευτικούς οδηγούς της Επιτροπής. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι η Περιβαλλοντική Έκθεση του άρθρου 5 της οδηγίας 2001/42 περιλαμβάνει, μεταξύ των άλλων, και τη δέουσα Εκτίμηση του άρθρου 6, παράγραφος 3 της οδηγίας 92/43⁹². Είναι, λοιπόν, σαφές ότι στο γαλλικό δίκαιο οι διαδικασίες αφενός μεν είναι διακριτές αφετέρου δε διενεργούνται σωρευτικά⁹³.

Στο Βέλγιο υπάρχουν οι ίδιες ρυθμίσεις. Συγκεκριμένα, στο σχετικό άρθρο του Κώδικα Περιβάλλοντος προβλέπεται ότι η Περιβαλλοντική Μελέτη (άρθρο 5 της οδηγίας 2001/42) θα πρέπει να περιλαμβάνει και τη δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43⁹⁴. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι εθνικά δικαστήρια συστηματικά εξετάζουν κατά πόσο

86. C-321/18, *Terre wallonne ASBL v Région wallonne*, ECLI:EU:C:2019:484.

87. EC, Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the Environment, 2003, παρ. 9.19. Βλ., επίσης, EC, Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, SWD(2019) 413, 47: Σχέδια και προγράμματα που υπόκεινται σε δέουσα εκτίμηση υπόκεινται επίσης σε στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ). Το άρθρο 3(2)(B) της οδηγίας 2001/42 προβλέπει ειδικά ότι σχέδια και προγράμματα που απαιτούν εκτίμηση σύμφωνα με την οδηγία 92/43 θα υπόκεινται πάντοτε σε ΣΠΕ.

88. EC, Implementation of Directive 2001/42 on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the Environment, ό.π., παρ. 9.23-9.27. Βλ., επίσης, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Εκτίμηση σχεδίων και έργων σε σχέση με τόπους Natura 2000 – Μεθοδολογική καθοδήγηση σχετικά με το άρθρο 6 παράγραφοι 3 και 4 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, C(2021) 6913, Κεφ. 5.2.

89. EC, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, 2013, σ. 35. EC, Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of

the effects of certain plans and programmes on the environment, ό.π., 48.

90. EC, Evaluation of the Directive 2001/42/EC on the assessment of the effects of certain plans and programmes on the environment, ό.π., 48.

91. V. Fogleman, “Plans and Programmes Under the SEA Directive”, in G. Jones & E. Scotford (eds) *The Strategic Environmental Assessment Directive*, (Hart 2017), 41, 57. N. De Sadeleer, “The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects Likely to Have Significant Impacts on Natura 2000 sites, (2013) *ELNI Law Review*, 7, 20-21.

92. Code de l'Environnement, art. R122-20, II 5°, a), b).

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

94. Code de l'environnement de la Région de Wallonie, Art. D.53. § 1^{er}.

ένα σχέδιο ικανοποιεί από κοινού τις απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42 και της οδηγίας 92/43⁹⁵.

47. Η νομολογία του ΣτΕ

ΣτΕ 4013/2013

“11. Επειδή, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 8, το προσβαλλόμενο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία περιλαμβάνει: α) στόχους και κατευθύνσεις για τη χωρική διάσταση της εθνικής βιομηχανικής πολιτικής, β) κατευθύνσεις και προτεραιότητες για τη στρατηγική χωρική οργάνωση της βιομηχανίας σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο, γ) κατευθύνσεις κλαδικού και ειδικού χαρακτήρα για τη στρατηγική χωρική οργάνωση της βιομηχανίας, δ) κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος και των όρων οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας, καθώς και προτάσεις συναφών κινήτρων και ποσοτικές εκτιμήσεις για τις σχετικές ανάγκες, ε) κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος και των όρων δόμησης της βιομηχανίας σε εκτός σχεδίου περιοχές, στ) κριτήρια και ειδικές κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση των βιομηχανικών μονάδων, ζ) κατευθύνσεις για τον υποκείμενο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, η) κατευθύνσεις για τη συμπλήρωση και την τροποποίηση του ν. 2742/1999, θ) κατευθύνσεις για μηχανισμούς εφαρμογής, παρακολούθησης και ελέγχου της χωρικής ανάπτυξης της βιομηχανίας, ι) κατευθύνσεις για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και κ) κατευθύνσεις για τις υποδομές γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και λοιπές δράσεις που συνδέονται με τη χωρική ανάπτυξη της βιομηχανίας [...]. Από όσα εκτίθενται στις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι το προσβαλλόμενο Ειδικό Πλαίσιο στηρίζεται σε εκτίμηση και αξιολόγηση όλων των στοιχείων και κριτηρίων που αντιστοιχούν σε αυτό το επίπεδο σχεδιασμού, ο οποίος, όπως εκτέθηκε, περιέχει κυρίως κατευθύνσεις, δεν απαιτείται δε η προβλεπόμενη στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 εκτίμηση, η οποία πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένο τόπο και έργο, και η οποία είναι αναγκαία σε επόμενο στάδιο σχεδιασμού και στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, όπως άλλωστε προβλέπει το άρθρο 5 του προσβαλλόμενου Ειδικού Πλαισίου. Συνεπώς, ο σχετικός λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.”

ΣτΕ 4784/2013

“15. Επειδή, κατά τα εκτεθέντα στη σκέψη 8, το προσβαλλόμενο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία περιλαμβάνει: α) στόχους και κατευθύνσεις για τη χωρική διάσταση της εθνικής βιομηχανικής πολιτικής, β) κατευθύνσεις και προτεραιότητες για τη στρατηγική χωρική οργάνωση της βιομηχανίας σε περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο, γ) κατευθύνσεις κλαδικού και ειδικού χαρακτήρα για τη στρατηγική χωρική οργάνωση της βιομηχανίας, δ) κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος και των όρων οργανωμένης χωροθέτησης της βιομηχανίας, καθώς και προτάσεις συναφών κινήτρων και ποσοτικές εκτιμήσεις για τις σχετικές ανάγκες, ε) κατευθύνσεις για τη μεταρρύθμιση του καθεστώτος και των όρων δόμησης της βιομηχανίας σε εκτός σχεδίου περιοχές, στ) κριτήρια και ειδικές κατευθύνσεις για τη χωροθέτηση των βιομηχανικών μονάδων, ζ) κατευθύνσεις για τον υποκείμενο χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό,

η) κατευθύνσεις για τη συμπλήρωση και την τροποποίηση του ν. 2742/1999, θ) κατευθύνσεις για μηχανισμούς εφαρμογής, παρακολούθησης και ελέγχου της χωρικής ανάπτυξης της βιομηχανίας, ι) κατευθύνσεις για τον αναπτυξιακό προγραμματισμό και κ) κατευθύνσεις για τις υποδομές γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος και λοιπές δράσεις που συνδέονται με τη χωρική ανάπτυξη της βιομηχανίας [...]. Από όσα εκτίθενται στις προηγούμενες σκέψεις προκύπτει ότι το προσβαλλόμενο Ειδικό Πλαίσιο στηρίζεται σε εκτίμηση και αξιολόγηση όλων των στοιχείων και κριτηρίων που αντιστοιχούν σε αυτό το επίπεδο σχεδιασμού, ο οποίος, όπως εκτέθηκε, περιέχει κυρίως κατευθύνσεις, δεν απαιτείται δε η προβλεπόμενη στο άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43 εκτίμηση, η οποία πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένο τόπο και έργο, και η οποία είναι αναγκαία σε επόμενο στάδιο σχεδιασμού και στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, όπως άλλωστε προβλέπει το άρθρο 5 του προσβαλλόμενου Ειδικού Πλαισίου. Συνεπώς, ο σχετικός λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.”

ΣτΕ ΟΛ 1705/2017

“29. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι το επίμαχο σχέδιο δεν έτυχε της δέουσας εκτίμησης ως προς τις επιπτώσεις του στις περιοχές «Natura 2000» σε σχέση με τους στόχους διατήρησης, ούτε εντοπίστηκαν οι πτυχές του σχεδίου που θα μπορούσαν, είτε καθεμία από μόνη της είτε σε συνδυασμό με άλλα σχέδια ή έργα, να επηρεάσουν το σκοπό της διατήρησής τους. Όπως, όμως, προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, και ιδίως από την από Ιανουαρίου 2014 Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), η οποία αποτελεί απαραίτητο δικαιολογητικό για την έγκριση του ΕΣΧΑ-ΣΕ, στην προκειμένη περίπτωση, η διατήρηση αναλλοίωτων των περιοχών ενδιαφέροντος έχει αποτελέσει αντικείμενο διεξοδικής έρευνας κατά την εκπόνηση της ΣΜΠΕ, με την οποία μελετήθηκαν τα ειδικά οικολογικά χαρακτηριστικά τους, ώστε να προσαρμοσθεί σ' αυτά η παρεχόμενη προστασία ... Με τα δεδομένα αυτά, και δοθέντος ότι οι αιτούντες δεν πλήττουν με ειδικότερους ισχυρισμούς την αιτιολογία της ΣΜΠΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου στις προστατευόμενες περιοχές, το σχέδιο αυτό έτυχε της «δέουσας εκτίμησης» κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ περί οικοτόπων, η σχετική δε κρίση της Διοικήσεως, που υιοθετεί τις ανωτέρω αξιολογήσεις και εκτιμήσεις των μελετητών, παρίσταται νομίμως και επαρκώς αιτιολογημένη κατά τούτο και, συνεπώς, ο παραπεθείς στην αρχή της παρούσης σκέψεως περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως είναι απορριπτέος ως αβάσιμος.”

ΣτΕ 162/2024

“77. ... το ΕΠΧΣΑΑ για τις ΑΠΕ και η σχετική ΣΜΠΕ αναφέρονται στο εθνικό επίπεδο σχεδιασμού, εξετάζουν το σύνολο του δικτύου Natura 2000 της ελληνικής επικράτειας. Στο επίπεδο αυτό, χρειάζονται πληροφορίες και εκτιμήσεις που να αφορούν τα γενικά χαρακτηριστικά ακεραιότητας της κάθε περιοχής καθώς και τη συνεκτικότητα του δικτύου, χωρίς ωστόσο να είναι ούτε απαραίτητη, αλλά ούτε και κατάλληλη για το επίπεδο σχεδιασμού η ανάλυση πληροφοριών για κάθε μεμονωμένη περιοχή. Αυτού του είδους η ανάλυση αρμόζει σε υποκείμενα και επόμενα στάδια σχεδιασμού, στα οποία ο σχεδιασμός και οι θέσεις των έργων και δραστηριοτήτων σε συνδυασμό με την λεπτομερέστερη αποτύπωση των οικολογικών πληροφοριών επιτρέπουν την καλύτερη αξιολόγηση και αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τα παραπάνω στοιχεία, σε συνδυασμό με το περιεχόμενο της ΣΜΠΕ που αναφέρεται στη βιοποικιλότητα και στις προστατευόμενες περιοχές, συ-

95. Βλ., ενδεικτικά την απόφαση του Εφετείου της Αγγλίας σχετικά με την εθνική πολιτική για τα αεροδρόμια, στην οποία το δικαστήριο εξέτασε εάν η περιβαλλοντική Έκθεση του εν λόγω προγράμματος πληροί τις προϋποθέσεις τόσο της οδηγίας 2001/42 όσο και της οδηγίας 92/43. Βλ., ([2020] EWCΑ Civ 214, §§ 48, 116).

νιστούν πλήρη εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΚ για το επίπεδο του εθνικού σχεδιασμού. Η διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και έγκρισης του ΕΠΧΣΑΑ-ΑΠΕ, κατέληξε στην υιοθέτηση των προτάσεων της ΣΜΠΕ που αφορούν στους βασικούς κανόνες χωροθέτησης έργων ΑΠΕ και των συνοδών έργων (γραμμές μεταφοράς, υποσταθμοί, οδικές προσβάσεις) σε σχέση με τις προστατευόμενες περιοχές, μεταξύ των οποίων και αυτές του άρθρου 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. ... Προκύπτει, επομένως, ότι τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000 λήφθηκαν πλήρως και εμπράκτως υπόψη ... Για τις Ζώνες Ειδικής Προστασίας της ορνιθοπανίδας, επιβλήθηκε η εκπόνηση και αξιολόγηση Ειδικής Ορνιθολογικής Μελέτης (ΕΟΜ) κατά το στάδιο της Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων, που είναι το καταλληλότερο εργαλείο για την εκτίμηση και αντιμετώπιση των επιπτώσεων ενός έργου αναενώσιμης ενέργειας. Η διαδικασία εκπόνησης και αξιολόγησης της Ειδικής Ορνιθολογικής Μελέτης συνιστά τη δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδιαζόμενου έργου στα στοιχεία της προστατευόμενης περιοχής[...]. Κατόπιν δε αυτών, συμπεραίνεται ότι «λήφθηκαν υπόψη στο επίπεδο του εν λόγω εθνικού σχεδίου οι επιπτώσεις στα πλέον ευάλωτα είδη και οικοτόπους υπό το πρίσμα της κατάστασης διατήρησής τους ή στις σημαντικότερες περιοχές του δικτύου Natura 2000 (π.χ. λόγω των ειδών προτεραιότητας που φιλοξενούν ή λόγω της παρουσίας υγροτόπων που προσελκύουν άγρια πτηνά κ.λπ.), εντοπίστηκαν -προσδιορίστηκαν οι σημαντικές επιπτώσεις στη βιοποικιλότητα (και στις προστατευόμενες περιοχές), αφήνοντας παράλληλα το περιθώριο για λεπτομερέστερη εκτίμηση σε χαμηλότερο επίπεδο.»

48. Από την αντιπαραβολή, από τη μια πλευρά, των αποφάσεων του ΔΕΕ⁹⁶ και των οδηγιών της Επιτροπής⁹⁷ και, από την άλλη πλευρά, του ΣτΕ προκύπτει ότι το εθνικό δικαστήριο είναι σε απόκλιση αν όχι σε ευθεία αντίθεση με το ΔΕΕ, πράγμα που συνιστά απομείωση της, παρεχόμενης από τις οδηγίες 2001/42 και 92/43 σωρευτικά, περιβαλλοντικής προστασίας. Από τις ως άνω αποφάσεις, οι δύο πρώτες (ΣτΕ 4013/2013 και 4784/2013) αφορούν την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τη Βιομηχανία, η τρίτη (ΣτΕ Ολ 1705/2017) αφορά την έγκριση Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης και η τέταρτη (ΣτΕ 162/2024) αφορά την έγκριση του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για ΑΠΕ. Κοινό χαρακτηριστικό των αποφάσεων του ΣτΕ είναι η υιοθετούμενη, από το δικαστήριο, άποψη ότι η εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 θα πρέπει να γίνεται σε ύστερο στάδιο σε σχέση με την εφαρμογή των διατάξεων της οδηγίας 2001/42. Αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαστήριο (ΣτΕ 162/2024, σκ. 77) αντέκρουσε επί της ουσίας τη νομική βασιμότητα των λόγων που περιλαμβάνονται στην αιτιολογημένη γνώμη που απέστειλε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή στην Ελλάδα σχετικά με τη μη εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 κατά την εκπόνηση και έγκριση του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για ΑΠΕ⁹⁸. Στην απόφαση (ΣτΕ Ολ 1705/2017) το δι-

καστήριο έκρινε ότι η ΣΜΠΕ συνιστά ταυτόχρονα και τη δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43. Ταυτίζει, δηλαδή, το άρθρο 5 σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι, της οδηγίας 2001/42 με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43. Κατά συνέπεια, οι ως άνω αποφάσεις του ΣτΕ αντιτίθενται στη νομολογία του ΔΕΕ και στις κατευθύνσεις της Επιτροπής, όπως αναλυτικά αναφέρθηκαν.

Συμπεράσματα

49. Αν και ο συνεχής διάλογος μεταξύ του ΔΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων είναι κρίσιμος για την ορθή ερμηνεία των πολύπλοκων κανόνων του ευρωπαϊκού δικαίου περιβάλλοντος, εντούτοις η νομολογία των εθνικών δικαστηρίων δείχνει ότι δυσκολεύεται να τον επιτύχει στο βαθμό που απαιτείται⁹⁹. Συγκεκριμένα, στον τομέα της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, η διαφοροποίηση των εθνικών δικαστηρίων από το ΔΕΕ οφείλεται στο ότι τα εθνικά δικαστήρια σταθμίζουν την περιβαλλοντική προστασία με άλλους στόχους, όπως η οικονομική ανάπτυξη¹⁰⁰. Αντίθετα, το ΔΕΕ αποσκοπεί αποκλειστικά στην επίτευξη των στόχων της περιβαλλοντικής προστασίας, όπως αυτοί ορίζονται στην περιβαλλοντική νομοθεσία της ΕΕ¹⁰¹. Ειδικότερα, το ΣτΕ, κατά πάγια νομολογία, σταθμίζει την προστασία του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη υπογραμμίζοντας ότι:

“κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της προληψιας και προφυλάξεως, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακρίβωνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος.”¹⁰²

Το δικαστήριο εξειδικεύει, περαιτέρω, την ως άνω στάθμιση, καθώς υπογραμμίζει ότι:

“... η προτεινόμενη με την προσβαλλόμενη πράξη δραστηριότητα έχει σημαντικά οφέλη για την εθνική οικονομία, αφού διασφαλίζει τη διατήρηση ενός σημαντικού αριθμού θέσεων εργασίας, το μεγαλύτερο ποσοστό των οποίων προέρχεται από τα γειτονικά δημοτικά διαμερίσματα, με παράλληλη ενίσχυση της δευτερογενούς δημιουργίας απασχόλησης στην ευρύτερη περιοχή. Ταυτόχρονα, καθίσταται εφικτή η αξιοποίηση

2023 ((INFR(2014)4073).

99. Agustin Garcia-Ureta, “The European Court of Justice’s Approach to Scientific and Factual Matters in the Habitats Directive-Between Uncertainty and Precaution”, in M. Eliantonio, E. Lees & T. Paloniitty (eds), *EU Environmental Principles and Scientific Uncertainty before National Courts* (Hart 2023), 31, 34.

100. E. Lees, “Allocation of Decision-Making Power under the Habitats Directive”, *Journal of Environmental Law*, 28 (2016), 191, 202.

101. Ibid, 210.

102. ΣτΕ Ολ 462/2010, σκ. 10. Βλ., επίσης, ΣτΕ Ολ 613/2002, σκ. 7, ΣτΕ 1492/2013, σκ. 7, ΣτΕ 1286/2019, σκ. 8, ΣτΕ 1946/2015, σκ. 5, ΣτΕ 1804/2018, σκ. 9, ΣτΕ 826/2022, σκ. 9.

96. Βλ., supra, υποσημ. 81, 82, 83, 84, 85 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

97. Βλ., supra, υποσημ. 86, 87, 88, 89 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

98. European Commission - Infringements decisions, February infringements package: key decisions, Brussels, 15 February

του ορυκτού πλούτου της χώρας, με την παραγωγή προϊόντων υψηλής προστιθέμενης αξίας, τα οποία εξάγονται στο σύνολό τους στο εξωτερικό, συμβάλλοντας στην αύξηση των συνολικών εξαγωγών του εξορυκτικού κλάδου με σημαντική συναλλαγματική ωφέλεια για τη χώρα ...”¹⁰³

50. Το ΣτΕ, προβαίνοντας στην εν λόγω στάθμιση, οδηγείται αναγκαστικά στην απομείωση της περιβαλλοντικής προστασίας, διότι: α) η κρίση του για το αν το προσδοκώμενο από το έργο όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος είναι αυθαίρετη καθόσον, κατά την εν λόγω στάθμιση κόστους-οφέλους, ενώ είναι δυνατή η ποσοτικοποίηση του οικονομικού οφέλους, δεν είναι δυνατή η ποσοτικοποίηση του περιβαλλοντικού κόστους¹⁰⁴. β) Η στάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος και άλλων σκοπών, όπως η οικονομική ανάπτυξη, αντιβαίνει στην οδηγία 2011/92. Συγκεκριμένα, τα άρθρα 1, 3, 5 και το παράρτημα IV της ως άνω οδηγίας προβλέπουν ότι μόνος σκοπός της είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η δε ΜΠΕ περιλαμβάνει αποκλειστικά την εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον ενός έργου και τα μέτρα μείωσης και αντιστάθμισης της περιβαλλοντικής ζημίας¹⁰⁵. Σε κάθε περίπτωση, πάντως, στην ως άνω στάθμιση εκφράζεται η εν δυνάμει προεργαστική επιλογή (bias) των δικαστών και των δικαστηρίων, καθόσον είναι γενικά αποδεκτό ότι οι δικαστές και τα δικαστήρια έχουν θεσμικούς περιορισμούς ή ατομικές προτιμήσεις στις κρίσεις τους που συνδέονται με την προτιμώμενη νομική θεωρία ή τις κοσμοθεωρητικές, ιδεολογικές και πολιτικές αξίες που πρεσβεύουν¹⁰⁶.

51. Πέραν των όσων αναφέρθηκαν σχετικά με τη διαφοροποίηση του ΣτΕ από το ΔΕΕ στα ζητήματα της περιβαλλοντικής

αδειοδότησης, θα πρέπει να σημειωθεί ότι έχουν εκδοθεί αποφάσεις του δικαστηρίου που είναι ευθυγραμμισμένες με τη νομολογία του ΔΕΕ¹⁰⁷. Ωστόσο, προσδιοριστικό στοιχείο της κατάστασης παραμένει η ως άνω διαφοροποίηση για την οποία χρειάζεται να αναζητηθούν τρόποι υπέρβασής της. Ένα πρώτο βήμα θα ήταν η συχνότερη αποστολή προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ, σύμφωνα με το Άρθρο 267 ΣΛΕΕ, καθόσον αυτό θα προκαλούσε ένα διαρκή διάλογο μεταξύ των δύο δικαστηρίων και θα βοηθούσε στην ομοιόμορφη εφαρμογή της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας¹⁰⁸. Άλλωστε, πολλά ζητήματα έχουν διευκρινιστεί με αφορμή προδικαστικές παραπομπές προς το ΔΕΕ εθνικών δικαστηρίων.¹⁰⁹ Ένα δεύτερο βήμα θα ήταν η συγκριτική έρευνα, εκ μέρους του ΣτΕ, της νομολογίας ομόλογων προς αυτό δικαστηρίων κρατών μελών της ΕΕ (όπως το πράττουν ήδη αρκετά εθνικά δικαστήρια)¹¹⁰. Τέλος, ένα τρίτο βήμα θα ήταν η ενεργοποίηση της διοίκησης προς την κατεύθυνση της συμπλήρωσης και της διόρθωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς των οδηγιών 2011/92, 2001/42 και 92/43, όπως αυτές ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΕ και αναλύθηκαν από την Επιτροπή.

References

Books

- Ackerman, F., & Heinzerling, L. (2004). *Priceless. On knowing the price of everything and the value of nothing*. The New Press.
- Rodgers, C. P. (2013). *The law of nature conservation*. Oxford University Press.
- Kramer, L., & Badger, C. (2024). *Kramer's EU environmental law* (9th ed.). Hart.
- Stone Sweet, A. (2000). *Governing with judges: Constitutional politics in Europe*. Oxford University Press.

Articles

- Adelman, D., & Sinden, A. (2024). The misleading success of cost-benefit analysis in environmental policy. *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 13, 253.
- Agustin Garcia-Ureta. (2018). Environmental assessment under the Habitats Directive: Something other than a procedure? *JPEL*, 10(2), 113.
- Preston, B. J. (2020). Contemporary issues in environmental impact assessment. *EPLJ*, 37, 423.
- Lees, E. (2016). Allocation of decision-making power under the Habitats Directive. *Journal of Environmental Law*, 28, 191-210.
- de Sadeleer, N. (2013). The appropriate impact assessment and authorisation requirements of plans and projects likely to have significant impacts on Natura 2000 sites. *ELNI Law Journal*, (2), 11.

Book Chapters in Edited Collections

103. ΣτΕ Ολ 462/2010, σκ. 13. Προς την ίδια κατεύθυνση και η ΣτΕ 1492/2013, σκ. 30: “Ο σχεδιασμός του έργου στηρίχθηκε ... στην αναγκαιότητα στάθμισης και αποδεκτής εξισορρόπησης του κοινωνικοοικονομικού οφέλους και περιβαλλοντικού κόστους στο πλαίσιο της επιδιωκόμενης αειφόρου ανάπτυξης της χώρας, στην ευρωπαϊκή πρακτική, καθώς και στην αναγκαιότητα οικονομικής ευρωστίας υπό την έννοια της διευκόλυνσης εισροής κεφαλαίων στη χώρα, αλλά και της ανάπτυξης της περιφέρειας.”
104. Στην επιστημονική θεωρία είναι κυρίαρχη η άποψη περί της ακαταλληλότητας εφαρμογής της ανάλυσης κόστους-οφέλους στο δίκαιο περιβάλλοντος. Βλ., ενδεικτικά, F. Ackerman & L. Heinzerling, *Priceless. On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, The New Press, N.Y., 2004. D. Adelman & A. Sinden, “The Misleading Success of Cost-Benefit Analysis in Environmental Policy”, 13 *Michigan Journal of Environmental & Administrative Law*, 253 (2024).
105. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ως άνω στάθμιση δεν περιλαμβάνεται στις αποφάσεις των δικαστηρίων των κρατών μελών της ΕΕ σχετικά με την περιβαλλοντική αδειοδότηση.
106. Από την πλούσια επί του θέματος βιβλιογραφία, βλ., ενδεικτικά, L. Epstein, J. Knight, *The choices justices make*, (Sage 1997). A. Stone Sweet, *Governing with Judges: Constitutional Politics in Europe* (Oxford University Press, 2000). A. Dyeve “Unifying the Field of Comparative Judicial Politics: Towards a General Theory of Judicial Behaviour”, *European Political Science Review*, 2 (2010), 297-327. C. Hönnige, “Beyond Judicialization: Why we Need more Comparative Research about Constitutional Courts”, *European Political Science*, 10 (2011), 346-358. T. S. Clark et al., “Politics from the Bench? Ideology and Strategic Voting in the U.S. Supreme Court”, *Journal of Public Economics*, 214 (2022) 104726.

107. Βλ., ΣτΕ Ολ 547/2022, ΣτΕ 1613/2024, 293/2024, 194/2024.
108. Η Ελλάδα κατά τα έτη 2019-2023 έχει υποβάλει 19 προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, πολύ λιγότερα σε σχέση με αυτά όλων των άλλων κρατών μελών, εξαιρουμένων μόνο της Κύπρου (2), της Μάλτας (3) και της Εσθονίας (16). Ενδεικτικά, να αναφέρουμε συγκριτικά, με βάση πληθυσμιακά κριτήρια, ότι η Αυστρία υπέβαλε 181, η Πορτογαλία 92 και η Βουλγαρία 204 προδικαστικά ερωτήματα. Βλ., ΔΕΕ, Έκθεση πεπραγμένων 2023, 11.
109. Σχετικά με την υποχρέωση υποβολής αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, βλ., C-379/15, *FNE*, ECLI:EU:C:2016:603, σκ. 47-53. C-561/19, *Consorzio Italian Management*, ECLI:EU:C:2021:799, σκ. 27-35.
110. Τα δύο αυτά βήματα μπορεί να αποτελέσουν το έναυσμα για μια περαιτέρω, πιο στενή ενασχόληση των Ελλήνων δικαστών με τις λεπτές αποχρώσεις και τις περίπλοκες έννοιες της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Agustin Garcia-Ureta. (2020). Environmental impact assessment in the EU: More than only a procedure? In M. Peeters & M. Eliantonio (Eds.), *Research handbook on EU environmental law* (p. 176). Elgar.

Agustin Garcia-Ureta. (2023). The European Court of Justice's approach to scientific and factual matters in the Habitats Directive—Between uncertainty and precaution. In M. Eliantonio, E. Lees, & T. Palo-niitty (Eds.), *EU environmental principles and scientific uncertainty before national courts* (pp. 31-34). Hart.

Craig, N. (2019). The assessment of environmental impact. In E. Lees & J. E. Visuals (Eds.), *The Oxford handbook of comparative environmental law* (p. 898). Oxford University Press.

Fogleman, V. (2017). Plans and programmes under the SEA Directive. In G. Jones & E. Scotford (Eds.), *The Strategic Environmental Assessment Directive* (pp. 41-57). Hart.

Documents

Aarhus Convention (2014). *An implementation guide*.

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

Code de l'environnement (France).

Code de l'environnement de la Region de Wallonie,

Compliance Committee. (2009). ECE/MP.PP/C.1/2009/8/Add.1.

Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters. (1998, June 25). 2161 UNTS 447.

European Commission. (2000). *Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 (3) of the Directive 92/43/EEC*.

European Commission. (2012). *Guidance on aquaculture and Natura 2000*.

European Commission. (2021). *35 years of EU environmental impact assessment*.

European Commission. (2023, February 15). *Infringements decisions: Key decisions*, Brussels (INFR(2014)4073).

Office francais de la biodiversité, *Les herbiers de posidonies*. <https://www.ofb.gouv.fr/les-herbiers-de-posidonies>

Planning and Development Act (England), 2000 (revised).

The Conservation of Habitats and Species Regulations 2017 No 1012 (England).

The Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment)

Regulations 2017 No 571 (England).



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εκδοση | Εκπαίδευση | Καινοτομία

ΑΘΗΝΑ - ΚΕΝΤΡΙΚΑ:

Μαυρομichάλη 23, 106 80 | T 210 3678800 (30 γραμμές) | F 210 3678922 | E info@nb.org

ΑΘΗΝΑ:

Μαυρομichάλη 2, 106 80 | T 210 3607521 | F 210 3603975 | E m2bookstr@nb.org

ΠΑΤΡΑ:

Κανάρη 15, 262 22 | T 2610 361600 | F 2610 361515 | E nbpatra@nb.org

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ:

Φράγκων 1, 546 26 | T 2310 545618, 2310 532134 | F 2310 551530 | E nbthess@nb.org

www.nb.org