ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ELEANOR SHARPSTON
της 22ας Νοεμβρίου 2012[1]

Υπόθεση C-258/11

Peter Sweetman,
Ιρλανδία,
Attorney General,
Minister for the Environment, Heritage and Local Government
κατά
An Bord Pleanala

[αίτηση του Supreme Court (Ιρλανδία) για την έκδοση προδικαστικής απόφασης]

«Περιβάλλον — Ειδικές ζώνες διατήρησης — Εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου στον προστατευόμενο τόπο — Επιβλαβείς επιπτώσεις για την ακεραιότητα του τόπου»

I – Εισαγωγή

1. Η υπό εξέταση αίτηση προδικαστικής απόφασης αφορά την ερμηνεία του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων[2]. Το συγκεκριμένο ζήτημα που καλείται να επιλύσει το Δικαστήριο είναι η ορθή ερμηνεία της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού, η οποία αφορά τα σχέδια ή έργα που δεν συνδέονται άμεσα με ή δεν είναι αναγκαία για τη διαχείριση ενός οικοτόπου. Η εν λόγω διάταξη έχει εφαρμογή στις περιπτώσεις στις οποίες το σχέδιο «είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά» τον εν λόγω τόπο. Στις περιπτώσεις αυτές πρέπει να εκτιμώνται προσηκόντως οι επιπτώσεις για τον τόπο αυτό. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εγκρίνουν το σχέδιο μόνο εφόσον διαπιστώσουν, κατόπιν της εκτίμησης αυτής, ότι «δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου». Το εθνικό δικαστήριο ζητεί διευκρινίσεις σχετικά με την έννοια της τελευταίας αυτής φράσης.

Νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

2. Το άρθρο 1 της οδηγίας περιέχει τους ακόλουθους ορισμούς:

«α) “διατήρηση”: ένα σύνολο μέτρων που απαιτούνται για να διατηρηθούν ή αποκατασταθούν οι φυσικοί οικότοποι και οι πληθυσμοί ειδών αγρίας χλωρίδας και πανίδας σε ικανοποιητική κατάσταση όπως ορίζεται στα στοιχεία ε′ και θ′·

[…]

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

2 — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ L 206, σ. 7, διορθωτικό στην ΕΕ 1993, L 176, σ. 29, στο εξής: οδηγία).

δ) "τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας": οι τύποι φυσικών οικοτόπων που διατρέχουν τον κίνδυνο να εξαφανιστούν από το οριζόμενο από το άρθρο 2 έδαφος και για τη διατήρηση των οποίων η Κοινότητα φέρει ιδιαίτερη ευθύνη λόγω του μεγέθους του τμήματος της φυσικής κατανομής τους που περιλαμβάνεται στο οριζόμενο από το άρθρο 2 έδαφος. Αυτοί οι τύποι φυσικών οικοτόπων στους οποίους αποδίδεται προτεραιότητα σημειώνονται με αστερίσκο (*) στο παράρτημα Ι·

ε) "κατάσταση της διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου": το αποτέλεσμα του συνόλου των παραγόντων που επιδρούν σε ένα φυσικό οικότοπο, καθώς και στα χαρακτηριστικά είδη που βρίσκονται σε αυτόν, και οι οποίοι παράγοντες μπορούν να αλλοιώσουν μακροπρόθεσμα τη φυσική του κατανομή, τη δομή του και τις λειτουργίες του, καθώς και τη μακροπρόθεσμη 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 τη μακροπρόθεσμη συντήρησή του υφίστανται και είναι δυνατόν να συνεχίσουν να υφίστανται κατά το προβλεπτό μέλλον και

— η κατάσταση της διατήρησης των χαρακτηριστικών ειδών κρίνεται ικανοποιητική κατά την έννοια του στοιχείου θ΄·

[…]

θ) "κατάσταση διατήρησης ενός είδους": το αποτέλεσμα του συνόλου των παραγόντων που, επιδρώντας στο οικείο είδος, είναι δυνατόν να αλλοιώσουν μακροπρόθεσμα την κατανομή και το μέγεθος των πληθυσμών του στο αναφερόμενο στο άρθρο 2 έδαφος.

Η "κατάσταση της διατήρησης" κρίνεται ως "ικανοποιητική" όταν:

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

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

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

ι) "τόπος": μια γεωγραφικώς καθορισμένη περιοχή, η επιφάνεια της οποίας προσδιορίζεται σαφώς·

ια) "τόπος κοινοτικής σημασίας": ένας τόπος ο οποίος, στη βιογεωγραφική περιοχή ή στις βιογεωγραφικές περιοχές στις οποίες ανήκει, συνεισφέρει σημαντικά στη διατήρηση ή την αποκατάσταση ενός τύπου φυσικού οικοτόπου του παραρτήματος Ι ή ενός είδους του παραρτήματος ΙΙ σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης και ο οποίος μπορεί επιπλέον να συνεισφέρει σημαντικά στη συνοχή της "Φύσης 2000" (Natura 2000) που αναφέρεται στο άρθρο 3 ή/και να συνεισφέρει σημαντικά στη συντήρηση της βιολογικής πολλαπλότητας στις συγκεκριμένες βιογεωγραφικές περιοχές.

[…]

ιβ) “ειδική ζώνη διατήρησης”: ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος.»

3. Το άρθρο 2 ορίζει 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 στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η Συνθήκη.

2. Τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος.

3. Κατά τη λήψη μέτρων σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, λαμβάνονται υπόψη οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις, καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες.»

4. Το άρθρο 3, παράγραφος 1, ορίζει τα εξής:

«1. Συνιστάται ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών, επονομαζόμενο “Natura 2000”. Το δίκτυο αυτό, που αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων που εμφαίνονται στο παράρτημα I και τους οικοτόπους των ειδών που εμφαίνονται στο παράρτημα II, πρέπει να διασφαλίζει τη διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών.

[…]

5. Το άρθρο 4 προβλέπει τη διαδικασία καθορισμού των οικοτόπων σύμφωνα με την οδηγία. Η διαδικασία αυτή συνίσταται κυρίως στην κατάρτιση από κάθε κράτος μέλος ενός καταλόγου των ενδεδειγμένων τόπων, ο οποίος στη συνέχεια διαβιβάζεται στην Επιτροπή (άρθρο 4, παράγραφος 1). Η Επιτροπή, βασιζόμενη στις παρεχόμενες πληροφορίες, οφείλει στη συνέχεια να καταρτίσει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη, ένα σχέδιο καταλόγου τόπων κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ), σκοπός του οποίου είναι ο προσδιορισμός των τόπων όπου απαντούν ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας. Κατόπιν αυτού, ο κατάλογος των επιλεγμένων τόπων εγκρίνεται επίσημα από την Επιτροπή (άρθρο 4, παράγραφος 2). Όταν ένα τόπος έχει επιλεγεί ως ΤΚΣ σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγράφου 2, το κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να τον χαρακτηρίσει ως ειδική ζώνη διατήρησης (ΕΖΔ) το αργότερο μέσα σε μια εξαετία (άρθρο 4, παράγραφος 4). Μόλις πάντως ένας τόπος εγγραφεί στον κατάλογο των ΤΚΣ που καταρτίζει η Επιτροπή, ισχύουν για τον τόπο αυτό οι υποχρεώσεις που επιβάλλει το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4 (άρθρο 4, παράγραφος 5).

6. Το άρθρο 6 ορίζει τα εξής:

«1. Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II, τα οποία [απαντούν] στους τόπους.

2. Τα κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών, καθώς και οι ενοχλήσεις που έχουν επιπτώσεις στα είδη για τα οποία οι ζώνες έχουν ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας.

3. Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη.

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

Όταν ο τόπος περί του οποίου πρόκειται είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον ή, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί […] λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

7. Το παράρτημα 1 της οδηγίας περιλαμβάνει το ακόλουθο λήμμα:

— «8240 * Ασβεστολιθικές πλάκες».

Το εθνικό δίκαιο

8. Η ανάπτυξη του οδικού δικτύου στην Ιρλανδία διέπεται από τις διατάξεις του Roads Act (νόμου για τις οδικό δίκτυο) του 1993 (όπως έχει τροποποιηθεί). Τα άρθρα 50 και 51 του νόμου αυτού, σε συνδυασμό με την European Communities (Environmental Impact Assessment) (Amendment) Regulations (κανονιστική απόφαση για την προσαρμογή της νομοθεσίας στις απαιτήσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων) του 1999, επιβάλλουν τη διεξαγωγή συγκεκριμένης διαδικασίας κατάρτισης των σχετικών σχεδίων. Στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής είναι υποχρεωτική η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με την οδηγία 85/337 [3].

9. Επιπλέον, αν ένα σχέδιο κατασκευής οδού ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις για ορισμένους τόπους οικολογικής σημασίας, θα πρέπει να είναι σύμφωνο με την European Communities (Natural Habitats) Regulations (κανονιστική απόφαση για τους φυσικούς οικοτόπους) του 1997 (όπως έχει τροποποιηθεί) (στο εξής: κανονιστική απόφαση), με την οποία μεταφέρθηκε η οδηγία στην εθνική νομοθεσία.

3 — Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, σχετικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημόσιων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40).

10. Το άρθρο 2 της κανονιστικής απόφασης ορίζει τους «ευρωτόπους» κατά τρόπο ώστε να περιλαμβάνονται οι τόποι που η Ιρλανδία προτίθεται να προτείνει στην Επιτροπή να χαρακτηρίσει ως ΤΚΣ. Το άρθρο 4 προβλέπει τη διαδικασία πρότασης τόπων εντός της Ιρλανδίας. Οι τόποι αυτοί καταχωρίζονται στη συνέχεια στον κατάλογο που διαβιβάζεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

11. Το άρθρο 30 της κανονιστικής απόφασης (στο εξής: άρθρο 30) προβλέπει τα εξής:

«1. Όταν ένα σχέδιο ανάπτυξης του οδικού δικτύου, το οποίο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 51 του νόμου για τις οδικό δίκτυο του 1993, έχει υποβληθεί για έγκριση στον Υπουργό Περιβάλλοντος, δεν συνδέεται άμεσα ούτε είναι απαραίτητο για τη διαχείριση ενός ευρωτόπου, αλλά είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, τον εν λόγω τόπο, ο Υπουργός Περιβάλλοντος μεριμνά για τη δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεών του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησης του εν λόγω τόπου.

[…]

3. Ο Υπουργός Περιβάλλοντος, λαμβάνοντας υπόψη τα συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων που πραγματοποιείται σύμφωνα με την παράγραφο 1, εγκρίνει το σχέδιο οδικής ανάπτυξης μόνον αφού βεβαιωθεί ότι το σχέδιο δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του ευρωτόπου περί του οποίου πρόκειται.

[…]

5. Ο Υπουργός Περιβάλλοντος μπορεί, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων, εφόσον εξακριβώσει ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, να αποφασίσει να εγκρίνει το σχέδιο οδικής ανάπτυξης, αν για την εκτέλεση του σχεδίου αυτού συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος.

6. (a) Οι επιτακτικοί λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος περιλαμβάνουν επίσης, με την επιφύλαξη του στοιχείου b, λόγους κοινωνικής ή οικονομικής φύσης.

(b) Αν στον οικείο τόπο βρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή ένα είδος προτεραιότητας, οι μόνοι επιτρεπόμενοι λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος είναι οι εξής:

(i) λόγοι αναγόμενοι στην υγεία των ανθρώπων ή τη δημόσια ασφάλεια,

(ii) θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον ή,

(iii) κατόπιν έκδοσης γνωμοδότησης της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος.»

12. Κατά το εθνικό δικαστήριο, το αποτέλεσμα των εθνικών διατάξεων είναι ότι παρέχεται σε έναν τόπο προστασία ισοδύναμη προς την προστασία που προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας από την ημερομηνία κατά την οποία οι κύριοι ή κάτοχοι του τόπου αυτού λαμβάνουν επισήμως γνώση της πρότασης καταχώρισης του τόπου αυτού σε κατάλογο που θα διαβιβαστεί στην Επιτροπή. Η προστασία αυτή παρέχεται επομένως πριν ο τόπος αυτός περιληφθεί ως ΤΚΣ στον κατάλογο που καταρτίζει η Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 της οδηγίας.

Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικά ερωτήματα

13. Με την απόφαση 2004/813[4] η Επιτροπή κατάρτισε ένα σχέδιο καταλόγου των ΤΚΣ σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας. Ο κατάλογος αυτός περιελάμβανε έναν τόπο που κάλυπτε το Lough Corrib και τις γειτονικές εκτάσεις, στην κομητεία του Galway, στην Ιρλανδία. Η συνολική επιφάνεια του τόπου ανερχόταν σε 20 582 περίπου εκτάρια.

14. Με την απόφαση 2008/23[5] η Επιτροπή κατάργησε την απόφαση 2004/813 και ενέκρινε τον πρώτο ενημερωμένο κατάλογο ΤΚΣ. Στον κατάλογο αυτό περιλαμβανόταν ο τόπος Lough Corrib, του οποίου η έκταση είχε παραμείνει αμετάβλητη.

15. Τον Δεκέμβριο του 2006 ο αρμόδιος υπουργός κοινοποίησε, εντός της Ιρλανδίας, τον τόπο Lough Corrib κατόπιν επέκτασής του, οπότε ο τόπος αυτός κάλυπτε 25 253 περίπου εκτάρια. Η επέκταση ανερχόταν σε 4 760 σχεδόν εκτάρια. Ο τόπος αυτός, μετά την επέκτασή του, καλύπτει 270 εκτάρια ασβεστολιθικές πλάκες, οι οποίες αποτελούν έναν τύπο φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας που περιλαμβάνεται στο παράρτημα Ι της οδηγίας.

16. Τον Δεκέμβριο του 2007 ο τόπος αυτός, όπως είχε επεκταθεί, περιελήφθη σε κατάλογο τόπων που διαβίβασε η Ιρλανδία στην Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας.

17. Με την απόφαση 2009/96[6] η Επιτροπή κατάργησε την απόφαση 2008/23 και ενέκρινε τον δεύτερο ενημερωμένο κατάλογο ΤΚΣ. Στον κατάλογο αυτό περιλαμβανόταν ο τόπος Lough Corrib, όπως είχε επεκταθεί.

18. Εν τω μεταξύ το An Bord Pleanala (το Ιρλανδικό Συμβούλιο Σχεδιασμού, στο εξής: Συμβούλιο Σχεδιασμού), το οποίο είναι η αρμόδια εθνική αρχή στην Ιρλανδία, υπό την έννοια του άρθρου 6 της οδηγίας, είχε εκδώσει στις 20 Νοεμβρίου 2008 μια απόφαση (την επίδικη απόφαση), με την οποία ενέκρινε το αναπτυξιακό σχέδιο κατασκευής ενός δρόμου που θα διέσχιζε ένα τμήμα του τόπου Lough Corrib. Το σχέδιο για την κατασκευή του δρόμου αυτού είναι γνωστό ως «N6 Galway City Outer Bypass road scheme». Το τμήμα του τόπου από το οποίο σχεδιάζεται να περάσει ο δρόμος βρίσκεται στην έκταση των 4 760 εκταρίων, την οποία αφορούσε η επέκταση του τόπου και για την οποία έγινε λόγος παραπάνω στο σημείο 15.

19. Αν το σχέδιο οδοποιίας προχωρήσει, θα χαθούν οριστικά 1,47 εκτάρια ασβεστολιθικών πλακών[7]. Η απώλεια αυτή αφορά την επέκταση του τόπου, η οποία περιλαμβάνει τα 85 από τα 270 εκτάρια ασβεστολιθικών πλακών που υπάρχουν εντός ολόκληρου του τόπου Lough Corrib.

20. Το Συμβούλιο Σχεδιασμού, πριν εκδώσει την επίδικη απόφαση, είχε διορίσει έναν εμπειρογνώμονα επιθεωρητή για να εκτιμήσει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που θα είχε στον εν λόγω τόπο (μεταξύ άλλων) το σχέδιο οδοποιίας. Ο επιθεωρητής αυτός, στο πλαίσιο των καθηκόντων του, επιθεωρούσε τον τόπο επί εννέα μήνες και οργάνωσε μια σειρά συναντήσεων, οι οποίες διάρκεσαν συνολικά 21 ημέρες και κατά τις οποίες οι ενδιαφερόμενοι διατύπωσαν τις παρατηρήσεις τους προφορικώς και/ή

4 — Απόφαση 2004/813/ΕΚ της Επιτροπής, της 7 Δεκεμβρίου 2004, με την οποία θεσπίζεται ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή, κατ' εφαρμογήν της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ L 387, σ. 1).

5 — Απόφαση 2008/23/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Νοεμβρίου 2007, βάσει της οποίας εγκρίνεται, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, πρώτος ενημερωμένος κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2008, L 12, σ. 1).

6 — Απόφαση 2009/96/ΕΚ της Επιτροπής, της 12ης Δεκεμβρίου 2008, σχετικά με την έγκριση του δεύτερου ενημερωμένου καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για την ατλαντική βιογεωγραφική περιοχή κατ' εφαρμογή της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2009, L 43, σ. 466).

7 — Η Επιτροπή ισχυρίζεται ότι το στοιχείο αυτό είναι ανακριβές και υπολείπεται του εμβαδού της έκτασης ασβεστολιθικών πλακών που θα θυσιαστεί. Το αιτούν δικαστήριο όμως δεν θέτει το ζήτημα αυτό ούτε ρητά ούτε έμμεσα με τη διάταξη περί παραπομπής. Στο μέτρο που πρόκειται για πραγματικό ζήτημα, το Δικαστήριο δεν είναι αρμόδιο να το εξετάσει. Στο μέτρο που τα επιχειρήματα της Επιτροπής επί του σημείου αυτού θέτουν ερμηνευτικά –άρα νομικά– ζητήματα, τα ζητήματα αυτά δεν εντάσσονται στο πλαίσιο των ερωτημάτων του αιτούντος δικαστηρίου ούτε χρειάζεται να επιλυθούν προκειμένου να δοθεί απάντηση στα ερωτήματα αυτά. Επομένως, δεν θα τα εξετάσω περαιτέρω.

εγγράφως. Κατόπιν της επιθεώρησης και βάσει των στοιχείων που υποβλήθηκαν και των επιχειρημάτων που διατυπώθηκαν κατά τις συναντήσεις αυτές, ο επιθεωρητής κατάρτισε έκθεση, την οποία υπέβαλε στο Συμβούλιο Σχεδιασμού μαζί με ορισμένες συστάσεις. Στην έκθεση αυτή εξέφραζε την άποψη ότι η απώλεια «του 1,5 περίπου εκταρίου» ασβεστολιθικών πλακών πρέπει να εξεταστεί σε σχέση με τα 85 εκτάρια ασβεστολιθικών πλακών που περιλαμβάνονταν στην επέκταση του αρχικού τόπου Lough Corrib –διότι, κατά τη γνώμη του, η επέκταση αποτελεί «χωριστή υποπεριοχή» του όλου τόπου– και όχι σε σχέση με τα 270 εκτάρια ασβεστολιθικών πλακών που περιλαμβάνει ολόκληρος ο επίμαχος τόπος. Ο επιθεωρητής επισήμανε επίσης ότι η έκταση ασβεστολιθικών πλακών που θα εξαφανιζόταν λόγω του σχεδίου κατασκευής του δρόμου είχε μειωθεί σε «σημαντικό», κατά τη γνώμη του, βαθμό (από 3,8 εκτάρια σε 1,5), κατόπιν της λήψης μέτρων για τον περιορισμό της απώλειας ασβεστολιθικών πλακών. Όσον αφορά την ίδια την απώλεια, ο επιθεωρητής κατέληξε στο συμπέρασμα ότι «αυτή η σχετικά μικρή απώλεια δεν θα παραβλάψει τελικά, από ποσοτική άποψη, την ακεραιότητα της οικείας περιοχής». Όσον αφορά τα ζητήματα κατάτμησης και ενοχλήσεων, το συμπέρασμά του ήταν ότι «το σχέδιο οδικής ανάπτυξης δεν θα επηρεάσει σοβαρά την επίτευξη των στόχων διατήρησης του τόπου ούτε την ακεραιότητά του».

21. Ο επιθεωρητής κατέληξε επίσης στο συμπέρασμα ότι δεν θα ήταν παράλογο «να εκτιμηθεί ότι υπάρχουν μεγάλες και σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις που καθιστούν αναγκαία τη λήψη των ενδεδειγμένων μέτρων περιορισμού τους». Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει σαφώς ότι ο επιθεωρητής, όταν χρησιμοποίησε στην έκθεσή του τη φράση «μεγάλες και σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις», ακολούθησε τις κατευθυντήριες γραμμές που έχει δώσει η Irish National Roads Authority (Ιρλανδική Εθνική Υπηρεσία Οδικού Δικτύου). Σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές αυτές, οποιαδήποτε μόνιμη επίπτωση σε τόπο της ίδιας κατηγορίας με τον τόπο Lough Corrib θα πρέπει να τεκμαίρεται «σοβαρά αρνητική». Η χρήση της φράσης αυτής δηλαδή θα πρέπει να θεωρηθεί ότι αναφέρεται στη μονιμότητα των επιπτώσεων.

22. Το Συμβούλιο Σχεδιασμού, με την επίδικη απόφαση, συμφώνησε με την εκτίμηση του επιθεωρητή σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του σχεδίου. Το Συμβούλιο Σχεδιασμού κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το αναπτυξιακό σχέδιο, «μολονότι θα έχει τοπικά σοβαρές επιπτώσεις στον [τόπο] Lough Corrib, δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του [τόπου]. Το αναπτυξιακό σχέδιο […] δεν πρόκειται συνεπώς να έχει ανεπίτρεπτα αποτελέσματα στο περιβάλλον και συμβιβάζεται με τον ορθό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη στην περιοχή».

23. Ο Peter Sweetman πρόσβαλε την επίδικη απόφαση ενώπιον του High Court της Ιρλανδίας, ισχυριζόμενος κυρίως ότι κακώς το Συμβούλιο Σχεδιασμού κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το σχέδιο κατασκευής του δρόμου δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου Lough Corrib. Κατόπιν της απόρριψης της προσφυγής του από το πρωτοβάθμιο δικαστήριο, ο P. Sweetman άσκησε αναίρεση ενώπιον του Supreme Court, το οποίο υπέβαλε αίτηση προδικαστικής απόφασης επί των εξής ερωτημάτων:

«1) Ποια είναι τα νομικά κριτήρια που μια αρμόδια αρχή πρέπει να εφαρμόσει κατά την αξιολόγηση της πιθανότητας ένα σχέδιο που εμπίπτει στο άρθρο 6, παράγραφος 3, [της οδηγίας] να “παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου”;

2) Έχει η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης ως συνέπεια ότι ένα τέτοιο σχέδιο δεν μπορεί να εγκριθεί, αν ενδέχεται να οδηγήσει στη μόνιμη μη ανανεώσιμη απώλεια ολόκληρου ή οποιουδήποτε μέρους του οικείου οικοτόπου;

3) Ποια είναι η σχέση, αν υπάρχει, μεταξύ του άρθρου 6, παράγραφος 4, και της κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, λήψης της απόφασης ότι το σχέδιο δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου;»

24. Γραπτές παρατηρήσεις έχουν υποβάλει ο P. Sweetman, το Συμβούλιο Σχεδιασμού, το Συμβούλιο της Κομητείας του Galway και ο Δήμος Galway (που θα αναφέρονται από κοινού ως: ΟΤΑ), η Ιρλανδία, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 12ης Σεπτεμβρίου 2012 εκπροσωπήθηκαν και ανέπτυξαν προφορικά τις παρατηρήσεις τους ενώπιον του Δικαστηρίου ο P. Sweetman, το Συμβούλιο Σχεδιασμού, οι ΟΤΑ, η Ιρλανδία, η Ελληνική Κυβέρνηση, η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου και η Επιτροπή.

Ανάλυση της υπόθεσης

Παραδεκτό

25. Κατά το χρονικό σημείο της έκδοσης της επίδικης απόφασης, η επέκταση του τόπου Lough Corrib είχε κοινοποιηθεί εντός της Ιρλανδίας, κατ' εφαρμογή του άρθρου 4 της κανονιστικής απόφασης, αλλά δεν είχε περιληφθεί ακόμη στον κατάλογο των τόπων που εγκρίνει η Επιτροπή ως ΤΚΣ. Επομένως, ίσχυε η προστασία που προβλέπεται στο άρθρο 30, αλλ' όχι η προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας[8]. Είμαι βέβαιη ότι το Supreme Court είχε πλήρη επίγνωση του γεγονότος αυτού, όταν υπέβαλε την αίτησή του. Οι ΟΤΑ όμως ισχυρίζονται ότι τα προδικαστικά ερωτήματα αφορούν συνεπώς αποκλειστικά την ερμηνεία του εθνικού δικαίου και δεν εμπίπτουν στην αρμοδιότητα του Δικαστηρίου. Κατά τους ΟΤΑ, το Δικαστήριο θα πρέπει επομένως να αρνηθεί να απαντήσει στα ερωτήματα αυτά.

26. Κατά τη γνώμη μου, δεν επιτρέπεται μια τόσο στενή ερμηνεία του άρθρου 267 ΣΛΕΕ.

27. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι το Δικαστήριο είναι αρμόδιο να αποφαίνεται με προδικαστική απόφαση σε υποθέσεις που αφορούν εθνικά νομοθετήματα που έχουν εκδοθεί με σκοπό τη μεταφορά του δικαίου της Ένωσης στην εθνική έννομη τάξη, ακόμη και αν η περίπτωση που αποτελεί το αντικείμενο της κύριας δίκης δεν διέπεται από το δίκαιο της Ένωσης.

28. Αυτό συμβαίνει στην περίπτωση κατά την οποία με τις επίμαχες διατάξεις του εθνικού δικαίου επιδιώκεται η εφαρμογή των ίδιων λύσεων που προβλέπει το δίκαιο της Ένωσης, εφόσον το εθνικό δίκαιο προβλέπει ότι οι εν λόγω διατάξεις εφαρμόζονται άμεσα και ανεπιφύλακτα. Η νομοθεσία πρέπει να περιέχει αρκετά σαφείς ενδείξεις από τις οποίες να μπορεί να συναχθεί ότι ο εθνικός νομοθέτης ήθελε να αναφερθεί στο περιεχόμενο των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει παραθέσει ως αιτιολογία αυτής της ερμηνείας του άρθρου 267 ΣΛΕΕ το γεγονός ότι οι διατάξεις και οι έννοιες που συμπίπτουν με διατάξεις ή έννοιες του δικαίου της Ένωσης πρέπει να ερμηνεύονται ομοιόμορφα, ανεξάρτητα από τις συνθήκες υπό τις οποίες εφαρμόζονται, προκειμένου να αποφεύγονται ερμηνευτικές αποκλίσεις στο μέλλον[9].

29. Αυτό δεν σημαίνει ότι το Δικαστήριο δέχεται ότι είναι αρμόδιο να εκδώσει προδικαστική απόφαση σε κάθε υπόθεση που αφορά την εφαρμογή εθνικών διατάξεων που βασίζονται στο δίκαιο της Ένωσης. Για παράδειγμα, με την απόφαση στην υπόθεση Kleinwort Benson[10], απέρριψε την αίτηση προδικαστικής απόφασης, διότι η επίμαχη στην υπόθεση εκείνη εθνική νομοθεσία δεν περιείχε «ευθεία και ανεπιφύλακτη παραπομπή» στις διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου, τις οποίες και να ενσωματώνει στην εθνική έννομη τάξη, αλλά χρησιμοποιούσε τις εν λόγω διατάξεις απλώς και μόνο ως πρότυπο. Επιπλέον, ενώ ορισμένες διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας επαναλάμβαναν σχεδόν κατά

8 — Η επίδικη απόφαση φέρει την ημερομηνία 20 Νοεμβρίου 2008. Η απόφαση της Επιτροπής να περιλάβει τον τόπο Lough Corrib, όπως είχε επεκταθεί, στον ενημερωμένο κατάλογο των ΤΚΣ εκδόθηκε στις 12 Δεκεμβρίου 2008, δηλαδή τρεις περίπου εβδομάδες μετά την ημερομηνία της επίδικης απόφασης.

9 — Βλ. γενικά επ' αυτού την απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2011, C-482/10, Cicala (Συλλογή 2011, σ. I-14139, σκέψεις 17 έως 19).

10 — Απόφαση της 28ης Μαρτίου 1995, C-346/93 (Συλλογή 1995, σ. I-615, σκέψη 16).

λέξη τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές διατάξεις, ορισμένες άλλες απέκλιναν από τις αντίστοιχες ευρωπαϊκές και πρόβλεπαν ρητά τη δυνατότητα των αρχών του οικείου κράτους μέλους να θεσπίζουν τροποποιήσεις «που έχουν ως αποτέλεσμα τη δημιουργία αποκλίσεων» από τις αντίστοιχες διατάξεις του ευρωπαϊκού δικαίου.

30. Μολονότι το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 30 της κανονιστικής απόφασης καλύπτει μόνο τα σχέδια ανάπτυξης του οδικού δικτύου και είναι επομένως στενότερο από το πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας, είναι πάντως σαφές ότι επιδιώκει την εφαρμογή, στον τομέα αυτό, των ίδιων λύσεων που προβλέπουν οι εν λόγω διατάξεις. Η εφαρμογή του εν λόγω άρθρου 30 είναι και άμεση και ανεπιφύλακτη. Από τον τίτλο της κανονιστικής απόφασης προκύπτει σαφώς ότι η έκδοσή της απέβλεπε στη μεταφορά διατάξεων της ευρωπαϊκής νομοθεσίας στην εθνική έννομη τάξη [11].

31. Με δεδομένο το πλαίσιο αυτό, θεωρώ ότι η ανάγκη αποφυγής στο μέλλον του ενδεχομένου να ερμηνεύεται το άρθρο 30 της κανονιστικής απόφασης διαφορετικά από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας είναι πρωταρχικής σημασίας. Αν ένας τόπος έχει περιληφθεί στον κατάλογο των τόπων που εγκρίνει η Επιτροπή ως ΤΚΣ, είναι σαφές ότι το άρθρο 30 της κανονιστικής απόφασης θα πρέπει, όταν πρόκειται να εφαρμοστεί στον τόπο αυτό, να ερμηνεύεται σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3. Ομοίως, το εν λόγω άρθρο 30 πρέπει να ερμηνεύεται και να εφαρμόζεται σύμφωνα με το εθνικό δίκαιο, ανεξάρτητα από το αν ο οικείος τόπος έχει (ήδη) εγκριθεί. Επομένως, τα ιρλανδικά δικαστήρια θα πρέπει, όταν ερμηνεύουν το άρθρο 30 στις περιπτώσεις στις οποίες δεν έχει (ακόμη) εφαρμογή το άρθρο 6, παράγραφος 3, να έχουν την πεποίθηση ότι δεν θα αναγκαστούν να αλλάξουν την ερμηνεία τους αυτή μεταγενέστερα, αν κληθούν να εκδικάσουν υπόθεση στην οποία έχει εφαρμογή το εν λόγω άρθρο της οδηγίας [12].

32. Οι ΟΤΑ ισχυρίζονται ότι η υπόθεση δεν έχει την απαραίτητη ευρωπαϊκή διάσταση: αφού ο οικείος τόπος δεν ενέπιπτε, κατά τον κρίσιμο χρόνο, στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 3, η Επιτροπή δεν ήταν αρμόδια να γνωμοδοτήσει κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4. Νομίζω ότι το επιχείρημα αυτό δεν ασκεί καμία επιρροή εν προκειμένω. Δεν μειώνει από καμία άποψη την ανάγκη πρόληψης αποκλινουσών ερμηνειών, την οποία ανέφερα παραπάνω στο σημείο 31. Επιπλέον, αν ο μόνος τρόπος για να εκτελεστεί το αναπτυξιακό σχέδιο ήταν (κατ' ορθή ερμηνεία του άρθρου 30, ερμηνεία που να είναι σύμφωνη με την οδηγία) η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας, θεωρώ ότι η Ιρλανδία θα ήταν υποχρεωμένη είτε να αποσύρει τον τόπο από τον κατάλογο τόπων που αναφέρθηκε παραπάνω στο σημείο 16 (το πώς ακριβώς θα μπορούσε να τον αποσύρει δεν είναι πολύ σαφές) είτε να αναμείνει τον χαρακτηρισμό του τόπου ως ΤΚΣ και στη συνέχεια να έλθει σε επαφή με την Επιτροπή κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4. Αυτό όμως είναι απλώς η λογική συνέπεια της εναρμόνισης της εθνικής νομοθεσίας προς τις απαιτήσεις της οδηγίας πριν από το χρονικό σημείο κατά το οποίο καταρτίστηκε πράγματι το Natura 2000.

33. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, φρονώ ότι ορθότατα το Supreme Court υπέβαλε στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής απόφασης και ότι το Δικαστήριο οφείλει να εκδώσει την απόφαση αυτή.

Πρώτο ερώτημα

34. Με το πρώτο ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα της ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 3, και ειδικότερα της φράσης «παραβλάπτει την ακεραιότητα του τόπου».

11 — Βλ. συναφώς την απόφαση της 22ας Δεκεμβρίου 2008, C-48/07, Les Vergers du Vieux Tauves (Συλλογή 2008, σ. I-10627, σκέψη 22).

12 — Πράγμα που συμβαίνει πλέον σε σχέση με τον τόπο Lough Corrib, όπως έχει επεκταθεί.

35. Όπως επισήμανε το Συμβούλιο Σχεδιασμού κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η προκείμενη υπόθεση είναι ασυνήθιστη, διότι το μεγαλύτερο μέρος της μέχρι σήμερα νομολογίας του Δικαστηρίου αφορά καταστάσεις στις οποίες δεν υπήρξε η ενδεδειγμένη εκτίμηση κατά την έννοια της εν λόγω διάταξης και ετίθετο το ερώτημα αν ήταν αναγκαία η εκτίμηση αυτή [13]. Αντίθετα, εν προκειμένω πραγματοποιήθηκε εκτίμηση και δεν υπάρχει καμία ένδειξη ότι δεν διεξήχθη όπως έπρεπε –από όλες τις ενδείξεις συνάγεται μάλιστα ότι διεξήχθη πολύ προσεκτικά [14]. Το αμφιλεγόμενο ζήτημα εν προκειμένω είναι μάλλον το πόρισμα της εκτίμησης αυτής, βάσει του οποίου εξέδωσε την επίδικη απόφαση το Συμβούλιο Σχεδιασμού.

36. Μολονότι το ερώτημα αφορά μία μόνο φράση του άρθρου 6, παράγραφος 3, η φράση αυτή πρέπει να ερμηνευθεί εντός του πλαισίου στο οποίο χρησιμοποιείται. Για τον λόγο αυτό, πριν αναλύσω τις υποχρεώσεις που επιβάλλουν οι διατάξεις του άρθρου 6 στο σύνολό τους, θα εξετάσω τους σκοπούς, την επίτευξη των οποίων διακηρύσσει η οδηγία ότι επιδιώκει.

Οι σκοποί της οδηγίας

37. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας, η οδηγία σκοπό έχει να συμβάλει στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και της άγριας χλωρίδας και πανίδας σε όλα τα κράτη μέλη. Στη συνέχεια, στο άρθρο 2, παράγραφος 2, προβλέπεται ότι τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την οδηγία αυτή αποσκοπούν στη διασφάλιση *της διατήρησης ή της αποκατάστασης,* σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας «κοινοτικού ενδιαφέροντος».

38. Η έννοια «διατήρηση» ορίζεται στο άρθρο 1, στοιχείο α', ως «ένα σύνολο μέτρων που απαιτούνται για να διατηρηθούν ή αποκατασταθούν οι φυσικοί οικότοποι […] σε ικανοποιητική κατάσταση». Κατά το άρθρο 1, στοιχείο ε', η κατάσταση της διατήρησης ενός φυσικού οικοτόπου θεωρείται «ικανοποιητική», όταν, μεταξύ άλλων, η περιοχή της φυσικής κατανομής του και οι εκτάσεις που περιέχει *μένουν σταθερές ή αυξάνονται* και η δομή και οι ειδικές λειτουργίες που απαιτούνται για τη μακροπρόθεσμη συντήρησή του *υφίστανται και είναι δυνατόν να συνεχίσουν να υφίστανται* κατά το προβλεπτό μέλλον.

39. Προς τούτο, το άρθρο 3, παράγραφος 1, ορίζει ότι πρέπει να δημιουργηθεί ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών διατήρησης, επονομαζόμενο «Natura 2000». Σκοπός του δικτύου αυτού είναι να διασφαλίσει, μεταξύ άλλων, τη διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των τύπων φυσικών οικοτόπων στην περιοχή της φυσικής κατανομής τους.

40. Επομένως, η διατήρηση ή, ενδεχομένως, η αποκατάσταση των φυσικών οικοτόπων σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης αποτελεί βασικό σκοπό της οδηγίας. Η επιδίωξη του σκοπού αυτού είναι αναγκαία, καθόσον –όπως υπενθυμίζεται με την τέταρτη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας– οι οικότοποι αυτοί υποβαθμίζονται συνεχώς και είναι απαραίτητο να ληφθούν μέτρα για τη διατήρησή τους. Τούτο είναι κατά μείζονα λόγο αναγκαίο στην περίπτωση των τύπων φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας. Το άρθρο 1, στοιχείο δ', ορίζει τους τύπους αυτούς ως «τύπους φυσικών οικοτόπων που διατρέχουν τον κίνδυνο να εξαφανιστούν» και προβλέπει ότι η Κοινότητα φέρει «ιδιαίτερη ευθύνη» για τη διατήρησή τους.

13 — Βλ., για παράδειγμα, αποφάσεις της 4ης Οκτωβρίου 2007, C-179/06, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 2007, σ. I-8131), της 4ης Μαρτίου 2010, C-241/08, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2010, σ. I-1697), της 14ης Ιανουαρίου 2010, C-226/08, Stadt Papenburg (Συλλογή 2010, σ. I-131), και της 16ης Φεβρουαρίου 2012, C-182/10, Solvay κ.λπ..

14 — Βλ. ανωτέρω τα σημεία 20 έως 22.

Άρθρο 6

41. Η ερμηνεία του άρθρου 6 πρέπει να γίνει μέσα στο πλαίσιο αυτό. Όσον αφορά τους φυσικούς οικοτόπους, το άρθρο αυτό αφενός προβλέπει ότι πρέπει να ληφθούν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης σχετικά με τις ΕΖΔ (άρθρο 6, παράγραφος 1) και μέτρα για την αποφυγή της υποβάθμισης των εν λόγω οικοτόπων (άρθρο 6, παράγραφος 2) και αφετέρου καθορίζει τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζονται στην περίπτωση των σχεδίων που δεν συνδέονται άμεσα ή δεν είναι αναγκαία για τη διαχείριση του τόπου (άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4). Αν δεν υπήρχαν οι διατάξεις αυτές, οι έννοιες της διατήρησης και της αποκατάστασης, στις οποίες βασίζεται η οδηγία, δεν θα είχαν καμία πρακτική σημασία.

42. Μεταξύ των μέτρων που επιβάλλει το άρθρο 6, αυτά που προβλέπονται στην παράγραφο 1 και αφορούν τη λήψη μέτρων διατήρησης δεν έχουν άμεση σχέση με το ερώτημα. Ο λόγος της ύπαρξής τους είναι βασικά η διασφάλιση της πραγματοποίησης ορισμένων θετικών ενεργειών κατά τακτά διαστήματα, ώστε να διατηρείται και/ή να αποκαθίσταται η κατάσταση της διατήρησης του οικείου τόπου.

43. Οι παράγραφοι 2, 3 και 4 του άρθρου 6 εξυπηρετούν άλλο σκοπό. Η παράγραφος 2 επιβάλλει τη γενική υποχρέωση αποφυγής της υποβάθμισης ή των ενοχλήσεων. Στη συνέχεια οι παράγραφοι 3 και 4 καθορίζουν τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμόζονται στην περίπτωση των σχεδίων που δεν συνδέονται μεν άμεσα ή δεν είναι αναγκαία για τη διαχείριση του τόπου (και που επομένως δεν καλύπτονται από την παράγραφο 1), αλλά ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις για τον τόπο αυτό. Επομένως, οι τρεις αυτές παράγραφοι αποσκοπούν συνολικά στην πρόληψη της πρόκλησης βλάβης στον τόπο ή (όταν, κατ' εξαίρεση, η βλάβη πρέπει να γίνεται ανεκτή λόγω συνδρομής επιτακτικών λόγων) στον κατά το δυνατόν περιορισμό της βλάβης αυτής. Οι παράγραφοι αυτές πρέπει συνεπώς να ερμηνευθούν ως ενιαίο σύνολο.

44. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, επιβάλλει στα κράτη μέλη τη γενική υποχρέωση τήρησης του status quo [15]. Το Δικαστήριο έχει περιγράψει τη διάταξη αυτή ως διάταξη που «καθιστά δυνατή την επιδίωξη του ουσιώδους σκοπού της διατήρησης και της προστασίας της ποιότητας του περιβάλλοντος, περιλαμβανομένης της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, και επιβάλλει μια γενική υποχρέωση προστασίας, που αποσκοπεί στην αποτροπή της υποβάθμισης και των ενοχλήσεων που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές συνέπειες από την άποψη των σκοπών της οδηγίας» [16]. Η επιβαλλόμενη από το άρθρο 6, παράγραφος 2, υποχρέωση δεν είναι απόλυτη, δεν απαγορεύει δηλαδή την επέλευση οποτεδήποτε οποιασδήποτε μεταβολής στον οικείο τόπο. Η εν λόγω υποχρέωση πρέπει να σταθμίζεται με γνώμονα τους επιδιωκόμενους στόχους διατήρησης του τόπου [17], αφού αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο έχει χαρακτηριστεί ο τόπος ως ΤΚΣ. Το περιεχόμενο της υποχρέωσης συνίσταται συνεπώς στη λήψη όλων των ενδεδειγμένων μέτρων για την αποφυγή της διακύβευσης των στόχων αυτών. Έτσι διατηρείται η αυθεντικότητα του οικείου τόπου ως οικοτόπου, με ό,τι αυτό σημαίνει για τη βιοποικιλότητα στο περιβάλλον. Δεν υπάρχει η ευχέρεια «καλοήθους αμέλειας».

45. Αντίθετα, το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεν αφορά την καθημερινή λειτουργία του τόπου. Η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή μόνο όταν υπάρχει σχέδιο που δεν συνδέεται άμεσα ή δεν είναι αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου. Η εν λόγω διάταξη προβλέπει δύο στάδια εξέτασης. Στο πρώτο στάδιο πρέπει να εξακριβώνεται κατά πόσον το σχέδιο «είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο».

15 — Βλ. συναφώς, μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, C-127/02, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (Συλλογή 2004, σ. I-7405, σκέψη 32), της 14ης Οκτωβρίου 2010, C-535/07, Επιτροπή κατά Αυστρίας (Συλλογή 2010, σ. I-9483, σκέψη 58), και της 24ης Νοεμβρίου 2011, C-404/09, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 211, σ. I-11853, σκέψη 127).

16 — Βλ. την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13 απόφαση Stadt Papenburg (σκέψη 49 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

17 — Βλ. συναφώς την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (σκέψη 46).

46. Στο σημείο αυτό θα ήθελα να διακόψω την ανάλυσή μου για να επισημάνω ότι, μολονότι η φράση «likely to have [an] effect», η οποία χρησιμοποιείται στο αγγλικό κείμενο της οδηγίας [18], ενδέχεται να παραπέμπει συνειρμικά αμέσως στην ανάγκη καθορισμού ορισμένου βαθμού πιθανολόγησης –δηλαδή να φαίνεται εκ πρώτης όψεως ότι επιβάλλει τον άμεσο και πιθανότατα λεπτομερή προσδιορισμό των επιπτώσεων που θα μπορούσε να έχει το οικείο σχέδιο για τον τόπο–, στα κείμενα της οδηγίας στις άλλες γλώσσες χρησιμοποιούνται λιγότερο δυνατές εκφράσεις. Για παράδειγμα, η χρησιμοποιούμενη στο γαλλικό κείμενο έκφραση είναι «susceptible d'affecter», το γερμανικό κείμενο χρησιμοποιεί τη φράση «beeinträchtigen könnte», το ολλανδικό κείμενο αναφέρει ένα σχέδιο που «gevolgen kan heben», ενώ το ισπανικό χρησιμοποιεί την έκφραση «pueda afectar». Όλα αυτά τα κείμενα παρέχουν την ένδειξη ότι το κριτήριο είναι λιγότερο αυστηρό και ότι το ζήτημα είναι απλώς αν το σχέδιο είναι ικανό να επηρεάζει τον τόπο. Αυτή η έννοια πρέπει να προσδοθεί στην αγγλική έκφραση «likely to» [19].

47. Κατά συνέπεια, η *πιθανότητα* σημαντικού επηρεασμού του τόπου καθιστά αναγκαία την ενδεδειγμένη εκτίμηση του σχεδίου κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3 [20]. Η απαιτούμενη στο στάδιο αυτό πιθανολόγηση ότι το σχέδιο θα επηρεάσει σημαντικά τον οικείο τόπο γεννά συνεπώς την υποχρέωση διενέργειας της προσήκουσας εκτίμησης. Δεν είναι απαραίτητο να *αποδειχθεί* ο επηρεασμός αυτός, αλλά, όπως παρατηρεί η Ιρλανδία, πρέπει απλώς να διαπιστώνεται ότι *ενδέχεται* να υπάρξει τέτοιος επηρεασμός.

48. Η απαίτηση να είναι ο επηρεασμός αυτός «σημαντικός» προβλέπεται με σκοπό τον καθορισμό ενός κατώτατου ορίου. Τα σχέδια δηλαδή που έχουν ανεπαίσθητα αποτελέσματα για τον τόπο πρέπει να αποκλείονται. Αν όλα τα σχέδια που θα μπορούσαν να επηρεάζουν τον τόπο *καθ' οιονδήποτε τρόπο* ενέπιπταν στο πεδίο του άρθρου 6, παράγραφος 3, θα υπήρχε ο κίνδυνος, λόγω της αυστηρότατης αυτής νομοθεσίας, να καθίσταται αδύνατη η άσκηση οποιωνδήποτε δραστηριοτήτων στον οικείο τόπο ή στην εγγύς περιοχή.

49. Το κατώτατο όριο που προβλέπεται κατά το πρώτο στάδιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, είναι επομένως πολύ χαμηλό. Πρόκειται απλώς για το σημείο από το οποίο καθίσταται υποχρεωτική η διενέργεια της δέουσας εκτίμησης των επιπτώσεων του σχεδίου για τους στόχους διατήρησης του τόπου. Ο σκοπός της εκτίμησης αυτής είναι η λεπτομερής εξέταση του σχεδίου βάσει των «πλέον προωθημένων επιστημονικών γνώσεων επί του θέματος» [21], όπως το εξέφρασε το Δικαστήριο. Το ευρύτερο κοινό μπορεί επίσης να κληθεί να εκφράσει την άποψή του. Οι απόψεις του κοινού παρέχουν συχνά αξιόλογα στοιχεία, λόγω της γνώσης που έχει το κοινό αυτό χάρη στην εγγύτητά του προς τον οικείο τόπο, και άλλες γενικότερες πληροφορίες, στις οποίες ειδάλλως δεν θα είχαν πρόσβαση οι διενεργούντες την εκτίμηση.

50. Το ζήτημα που καλείται να επιλύσει η ειδικευμένη αυτή εκτίμηση είναι κατά πόσον το οικείο σχέδιο «παραβλάπτει την ακεραιότητα του τόπου», αφού με βάση ακριβώς αυτό θα λάβουν οι αρμόδιες εθνικές αρχές την απόφασή τους. Το κατώτατο όριο σε αυτό (το δεύτερο) στάδιο είναι σαφώς υψηλότερο από ό,τι στο πρώτο. Ο λόγος είναι ότι το ερώτημα δεν είναι (για να χρησιμοποιήσουμε απλούστερη διατύπωση) «αξίζει τον κόπο να το εξετάσουμε;» (το ερώτημα που

18 — Όταν εκδόθηκε η οδηγία τον Μάιο του 1992, οι επίσημες γλώσσες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας ήταν η δανική, η γερμανική, η ελληνική, η αγγλική, η ισπανική, η γαλλική, η ιταλική, η ολλανδική και η πορτογαλική. Επομένως, το κείμενο της οδηγίας είναι αυθεντικό σε όλες αυτές τις γλώσσες.

19 — Βλ. απόφαση της 1ης Απριλίου 2004, C-1/02, Borgmann (Συλλογή 2004, σ. I-3219), όσον αφορά την ανάγκη ερμηνείας μιας διάταξης σε συνάρτηση με τον σκοπό και το όλο πλαίσιο των κανόνων στο οποίο εντάσσεται η εν λόγω διάταξη, εφόσον υπάρχει απόκλιση μεταξύ των κειμένων μιας πράξης της Ένωσης στις διάφορες γλώσσες (σκέψη 25 και εκεί παρατιθέμενη νομολογία). Βλ. επίσης, όσον αφορά τις δυσκολίες που δημιουργούνται ενδεχομένως από τις διαφορές μεταξύ των κειμένων στις διάφορες γλώσσες, τις προτάσεις μου της 6ης Μαρτίου 2007 στην υπόθεση C-173/07, Emirates Airlines (απόφαση της 10ης Ιουλίου 2008, Συλλογή 2008, σ. I-5237).

20 — Ένα παράδειγμα για τη σύγχυση που μπορεί να προκαλέσει το κακοδιατυπωμένο αυτό νομοθέτημα είναι, κατά τη γνώμη μου, η προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging. Στη σκέψη 41 το Δικαστήριο δέχεται ότι η δέουσα εκτίμηση είναι αναγκαία, όταν υπάρχει «απλώς πιθανότητα» σημαντικού επηρεασμού. Στη σκέψη 43 το Δικαστήριο κάνει λόγο για την ύπαρξη «πιθανότητας ή κινδύνου» τέτοιου επηρεασμού. Στη σκέψη 44 χρησιμοποιεί τη φράση «σε περίπτωση αμφιβολίας». Νομίζω ότι το τελευταίο αυτό είναι η ορθότερη προσέγγιση.

21 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (σκέψη 54).

τίθεται στο πρώτο στάδιο), αλλά μάλλον «τι θα συμβεί στον τόπο, αν προχωρήσει το εν λόγω σχέδιο, και είναι αυτό συμβατό με τη "διατήρηση ή αποκατάσταση της ικανοποιητικής κατάστασης της διατήρησης" του οικείου οικοτόπου ή είδους;». Εν προκειμένω δεν αμφισβητείται ότι, αν προχωρήσει το σχέδιο κατασκευής του δρόμου, θα χαθεί οριστικά ένα μέρος του οικοτόπου. Το τιθέμενο ζήτημα είναι απλώς αν το σχέδιο μπορεί να εγκριθεί χωρίς υπέρβαση του κατώτατου ορίου αυτού και χωρίς να ληφθούν υπόψη τα υπόλοιπα στοιχεία του άρθρου 6, παράγραφος 3 (ή επιπλέον, αν είναι αναγκαίο, το άρθρο 6, παράγραφος 4).

51. Είναι πάντως σαφές ότι το κατώτατο όριο που προβλέπει στο στάδιο αυτό το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεν μπορεί να είναι πολύ υψηλό, διότι κατά την εκτίμηση πρέπει να τηρηθεί αυστηρότατα η αρχή της προφύλαξης. Η αρχή αυτή εφαρμόζεται στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει αβεβαιότητα σε σχέση με την ύπαρξη κινδύνου ή την έκτασή του[22]. Οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να εγκρίνουν ένα σχέδιο, *μόνον εφόσον είναι πεπεισμένες ότι το σχέδιο αυτό δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου*. Αν εξακολουθούν να υπάρχουν αμφιβολίες ως προς τη μη ύπαρξη επιβλαβών συνεπειών, είναι υποχρεωμένες να αρνηθούν να το εγκρίνουν[23].

52. Πώς θα πρέπει να ερμηνευθεί η αναφορά, στη φράση αυτή, στην «ακεραιότητα» του τόπου;

53. Στο σημείο αυτό θα πρέπει επίσης να κάνω μια σύντομη διακοπή, για να επισημάνω τις αποκλίσεις μεταξύ των κειμένων του άρθρου 6, παράγραφος 3, στις διάφορες γλώσσες. Στο αγγλικό κείμενο χρησιμοποιείται μια αφηρημένη έννοια («integrity») –και το ίδιο συμβαίνει π.χ. στο γαλλικό κείμενο («intégrité») και στο ιταλικό («integrità»). Το κείμενο σε ορισμένες άλλες γλώσσες είναι πιο συγκεκριμένο. Για παράδειγμα, το γερμανικό κείμενο αναφέρεται στον τόπο «als solches» («καθαυτό»). Το ολλανδικό κείμενο κάνει λόγο για τα «natuurlijke kennmerken» («φυσικά χαρακτηριστικά») του τόπου.

54. Παρά αυτές τις διαφορές μεταξύ των διαφόρων κειμένων, νομίζω ότι το κρίσιμο ζήτημα είναι το ίδιο. Κρίσιμη είναι η ουσιαστική ενότητα του τόπου. Με άλλα λόγια, ο όρος «ακεραιότητα» σημαίνει ότι θα εξακολουθήσουν να διασφαλίζονται η πληρότητα και η καλή κατάσταση των συστατικών χαρακτηριστικών του οικείου τόπου.

55. Η ακεραιότητα που πρέπει να διασφαλιστεί είναι η ακεραιότητα «του τόπου». Όταν πρόκειται για τόπο ενταγμένο σε φυσικό οικότοπο, αυτό σημαίνει έναν τόπο που έχει επιλεγεί λόγω της ανάγκης διατήρησης (ή αποκατάστασης) του εν λόγω οικοτόπου σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Τούτο είναι ιδιαίτερα σημαντικό στην περίπτωση που, όπως εν προκειμένω, ο οικείος τόπος είναι φυσικός οικότοπος προτεραιότητας[24].

56. Κατά συνέπεια, τα κρίσιμα συστατικά χαρακτηριστικά του τόπου είναι αυτά για τα οποία επελέγη ο τόπος αυτός και οι συναφείς στόχοι διατήρησης. Προκειμένου δηλαδή να εξακριβωθεί αν επηρεάζεται η ακεραιότητα του τόπου, το βασικό ερώτημα στο οποίο καλείται να απαντήσει το όργανο που θα λάβει την απόφαση είναι το εξής: «Γιατί επελέγη *ο συγκεκριμένος αυτός τόπος* και ποιοι είναι οι σχετικοί στόχοι διατήρησης;». Εν προκειμένω η επιλογή έγινε, εν μέρει τουλάχιστον, λόγω της ύπαρξης ασβεστολιθικών πλακών στον εν λόγω τόπο –ενός φυσικού πόρου που διατρέχει τον κίνδυνο εξαφάνισης και που, αν καταστραφεί, δεν μπορεί να αντικατασταθεί, οπότε η διατήρησή του έχει ουσιαστική σημασία.

22 — Απόφαση της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 63).

23 — Βλ. συναφώς την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (σκέψεις 56 έως 59).

24 — Βλ. συναφώς το σημείο 40 των προτάσεών μου.

57. Τέλος, η ακεραιότητα του τόπου πρέπει να «παραβλάπτεται». Σε ορισμένες περιπτώσεις η δέουσα εκτίμηση κατά το δεύτερο στάδιο, που πραγματοποιείται κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, ενδέχεται να καταλήξει στο πόρισμα ότι το σχέδιο έχει ουδέτερα ή ακόμη και ευεργετικά αποτελέσματα για τον τόπο. Αν όμως τα αποτελέσματα είναι επιβλαβή, το σχέδιο δεν επιτρέπεται να προχωρήσει –σύμφωνα τουλάχιστον με την παραπάνω διάταξη.

58. Τι είναι όμως ένα επιβλαβές αποτέλεσμα και τι σημαίνει το ρήμα «παραβλάπτει»; Εδώ θα ήταν χρήσιμο να γίνει διάκριση μεταξύ τριών περιπτώσεων.

59. Ένα σχέδιο μπορεί να συνεπάγεται κάποια τελείως προσωρινή υποβάθμιση του τόπου, η οποία μπορεί να διορθωθεί πλήρως –με άλλα λόγια, ο τόπος μπορεί να επανέλθει σύντομα στην ενδεδειγμένη κατάσταση διατήρησής του. Ένα τέτοιο παράδειγμα θα μπορούσε να είναι η εκσκαφή για την τοποθέτηση υπόγειου αγωγού εντός του τόπου, αλλά κοντά στα εξωτερικά όριά του. *Υπό την προϋπόθεση* ότι οποιαδήποτε υποβάθμιση του τόπου μπορεί να διορθωθεί, δεν παραβλάπτεται (κατά τη γνώμη μου) η ακεραιότητα του τόπου.

60. Αντίστροφα όμως, τα μέτρα που συνεπάγονται μόνιμη καταστροφή ενός τμήματος του οικοτόπου λόγω του οποίου χαρακτηρίστηκε ο τόπος ως τόπος κοινοτικής σημασίας πρέπει, κατά την άποψή μου, να θεωρούνται εξ ορισμού επιβλαβή. Είναι πιθανό ότι, λόγω της καταστροφής αυτής, θα διακυβευθεί σοβαρά –και ανεπανόρθωτα– η επίτευξη των στόχων διατήρησης του τόπου. Τα περιστατικά της υπόθεσης της κύριας δίκης στην προκείμενη περίπτωση ανήκουν στην κατηγορία αυτή.

61. Στην τρίτη κατηγορία ανήκουν τα σχέδια των οποίων τα αποτελέσματα επί του οικοτόπου βρίσκονται κάπου στη μέση μεταξύ των δύο άκρων που περιγράφηκαν παραπάνω. Ενώπιον του Δικαστηρίου δεν έχουν αναπτυχθεί λεπτομερή επιχειρήματα σχετικά με το αν τα σχέδια αυτά πρέπει (ή δεν πρέπει) να θεωρούνται ότι «παραβλάπτουν την ακεραιότητα του τόπου». Νομίζω ότι θα ήταν φρόνιμο να μην ασχοληθούμε καθόλου με το ζήτημα αυτό, το οποίο θα επιλυθεί ενδεχομένως σε κάποια μελλοντική υπόθεση.

62. Ας υποτεθεί ότι ένα σχέδιο υπερβαίνει το όριο που προβλέπεται στη δεύτερη περίοδο του άρθρου 6, παράγραφος 3. Στην περίπτωση αυτή πρέπει να εξετάζεται κατά πόσον το σχέδιο αυτό μπορεί να υλοποιηθεί κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4. Η διάταξη αυτή έχει εφαρμογή όταν τα «συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων» στον τόπο είναι «αρνητικά». Η φράση αυτή πρέπει, αν θέλουμε το άρθρο 6 να έχει κάποια συνοχή, να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι το πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 4 αρχίζει εκεί ακριβώς όπου σταματάει το πεδίο της παραγράφου 3, δηλαδή όταν διαπιστώνεται ότι το οικείο σχέδιο δεν μπορεί να εκτελεστεί δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 3.

63. Το άρθρο 6, παράγραφος 4, διαιρείται, όπως και το άρθρο 6, παράγραφος 3, σε δύο μέρη. Το πρώτο μέρος του εφαρμόζεται στα σχέδια που δεν ανταποκρίνονται στις προϋποθέσεις του άρθρου 6, παράγραφος 3. Το δεύτερο εφαρμόζεται μόνο όταν ο οικείος τόπος είναι τόπος όπου βρίσκεται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή ένα είδος προτεραιότητας.

64. Όσον αφορά την πρώτη –γενική– δέσμη προϋποθέσεων, η πραγματοποίηση του σχεδίου μπορεί να επιτραπεί μόνο αν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι υπέρτερου δημόσιου συμφέροντος και δεν υπάρχει καμία εναλλακτική λύση [25]. Επιπλέον, το ενδιαφερόμενο κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να λάβει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο προκειμένου να διασφαλισθεί η συνολική συνοχή του Natura 2000. Μολονότι η Επιτροπή πρέπει να ενημερώνεται για τη θέσπιση των αντισταθμιστικών μέτρων, το θεσμικό αυτό όργανο δεν μετέχει το ίδιο στην όλη διαδικασία. Με άλλα λόγια, η νομοθεσία αναγνωρίζει ότι ενδέχεται να συντρέχουν εξαιρετικές περιπτώσεις, στις οποίες η βλάβη ή η

25 — Βλ. συναφώς την προαναφερθείσα στην υποσημείωση 13 απόφαση Solvay κ.λπ. (σκέψεις 71 επ.).

καταστροφή ενός προστατευόμενου φυσικού οικοτόπου να είναι αναγκαία, αλλά, ενώ επιτρέπει να επέλθει η βλάβη ή η καταστροφή αυτή, τονίζει με έμφαση ότι πρέπει να υπάρχει πλήρης αντιστάθμιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων [26]. Με τον τρόπο αυτό προστατεύεται το status quo ή επιτυγχάνεται η μεγαλύτερη δυνατή προστασία του υπό τις δεδομένες περιστάσεις.

65. Το περιεχόμενο του δεύτερου μέρους είναι αυστηρότερο. Οι λόγοι για τους οποίους μπορεί να επιτραπεί η εφαρμογή ενός σχεδίου είναι πιο περιορισμένοι και ενδέχεται να είναι οι αρμόδιες αρχές του ενδιαφερόμενου κράτους μέλους υποχρεωμένες να ζητήσουν τη γνωμοδότηση της Επιτροπής πριν προχωρήσουν σε έγκριση [27].

66. Οι απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 4, είναι μεν ηθελημένα αυστηρές, αλλά θα ήθελα να επισημάνω ότι δεν αποτελούν ανυπέρβλητα εμπόδια για την έγκριση ενός σχεδίου. Η Επιτροπή δήλωσε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ότι σε μία μόνο από τις 15 έως 20 αιτήσεις γνωμοδότησης που της έχουν υποβληθεί μέχρι σήμερα βάσει της εν λόγω διάταξης έχει δώσει αρνητική απάντηση.

67. Με δεδομένο αυτό το γενικό πλαίσιο, νομίζω ότι δεν μπορεί να είναι ορθή καμία ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 3, που να παρέχει μικρότερη προστασία από αυτή που παρέχει το άρθρο 6, παράγραφος 4. Αν τα κράτη μέλη είχαν την υποχρέωση να «λαμβάνουν κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο» στην περίπτωση εκτέλεσης σχεδίου κατ' εφαρμογή της παραγράφου 4, με σκοπό την προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000, και συγχρόνως είχαν την ευχέρεια να εγκρίνουν περισσότερα σχέδια μικρότερης εμβέλειας δυνάμει της παραγράφου 3, έστω και αν τα σχέδια αυτά συνεπάγονται μόνιμες ή μακρόχρονες βλάβες ή καταστροφές, αυτό θα ήταν ασυμβίβαστο με την όλη οικονομία της ρύθμισης που προβλέπει το άρθρο 6. Η ερμηνεία αυτή δεν θα καθιστούσε άλλωστε δυνατή την πρόληψη του φαινομένου που η Επιτροπή χαρακτηρίζει ως «αργό θάνατο», δηλαδή του φαινομένου που συνίσταται σε σωρευτικές απώλειες οικοτόπων ως αποτέλεσμα της έγκρισης της εκτέλεσης πολλών ή πολλαπλών σχεδίων μικρής εμβέλειας στον ίδιο τόπο [28].

68. Η παραπάνω ανάλυση επιβεβαιώνει ουσιαστικά την ορθότητα του συλλογισμού που ανέπτυξαν ο P. Sweetman, η Ιρλανδία και η Επιτροπή. Το Συμβούλιο Σχεδιασμού, οι ΟΤΑ και το Ηνωμένο Βασίλειο προσεγγίζουν το θέμα διαφορετικά, βασιζόμενοι αυστηρά στο γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3. Ειδικότερα, δίδουν έμφαση στα δύο στάδια της διαδικασίας που προβλέπει η εν λόγω διάταξη. Καθένα από τα στάδια αυτά είναι αυτοτελές και έχει, κατά την άποψή τους, διαφορετική έννοια και διαφορετικό σκοπό.

69. Η διαφορετική αυτή προσέγγιση μπορεί να συνοψιστεί ως εξής.

70. Για την ερμηνεία του άρθρου 6 πρέπει να χαραχτεί μια διαχωριστική γραμμή μεταξύ αφενός των παραγράφων 1 και 2 και αφετέρου των παραγράφων 3 και 4. Ο λόγος ύπαρξης των δύο πρώτων είναι η ρύθμιση της καθημερινής διαχείρισης του τόπου. Οι δύο επόμενες αφορούν τα σχέδια που δεν έχουν σχέση με τη διαχείριση αυτή. Θα μπορούσε δηλαδή να θεωρηθεί ότι οι τελευταίες αυτές παράγραφοι προβλέπουν εξαιρέσεις από τις παραγράφους 1 και 2. Κατά την εξέταση των σχεδίων αυτών πρέπει καταρχάς να εξακριβώνεται κατά πόσον είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά τον οικείο τόπο. Η

26 — Ένα παράδειγμα μέτρων που *δεν* αποτελούν ενδεδειγμένα αντισταθμιστικά μέτρα παραθέτω στο σημείο 29 των προτάσεών μου της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, στην υπόθεση C-388/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας (απόφαση της 3ης Μαΐου 2007, Συλλογή 2007, σ. I-7555, «Valloni e steppe pedegarganiche»). Δεν εξετάζω πάντως το γενικό ζήτημα πώς προσδιορίζεται *ποια* είναι τα ενδεδειγμένα αντισταθμιστικά μέτρα σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

27 — Κατά τη σχετική διάταξη, η Επιτροπή διατυπώνει τα πορίσματά της με γνωμοδότηση και όχι με απόφαση. Επομένως, τα πορίσματα αυτά δεν δεσμεύουν άμεσα τους ενδιαφερόμενους. Η Επιτροπή πάντως έχει την ευχέρεια να προσφύγει κατά του κράτους μέλους που παραβαίνει τη γνωμοδότησή της ή επιτρέπει σε τρίτους να την παραβούν. Οι θιγόμενοι τρίτοι μπορούν επίσης να προσφύγουν ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων με αίτημα τη συμμόρφωση με τη γνωμοδότηση αυτή.

28 — Ορισμένα από τα επιχειρήματα που διατυπώθηκαν κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση αφορούσαν το ζήτημα αν το φαινόμενο αυτό έχει σημασία όταν πρόκειται να εξακριβωθεί αν τηρείται το κριτήριο «παραβλάπτει την ακεραιότητα του τόπου», το οποίο προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3. Κατά τη γνώμη μου, δεν έχει καμία απολύτως σημασία. Τα κριτήρια που έχουν συναφώς αποφασιστική σημασία είναι τα αναφερόμενα ανωτέρω στα σημεία 50 έως 60. Δεν υπάρχει λόγος να προχωρήσουμε πέραν αυτών.

λέξη «δυνατόν» έχει εν προκειμένω την έννοια, κατά την εναλλακτική αυτή προσέγγιση πάντα, της πιθανολόγησης (πιθανολόγησης βασιζόμενης έστω στην αρχή της προφύλαξης– δεν νομίζω ότι στο σημείο αυτό υπάρχει καμία διαφωνία). Το σχέδιο για το οποίο γίνεται δεκτό ότι δεν είναι πιθανό να επηρεάσει σημαντικά τον οικείο τόπο μπορεί να εκτελείται, χωρίς να χρειάζεται να εκτιμάται ως προς τις επιπτώσεις του.

71. Αντίστροφα, χρειάζεται τέτοια εκτίμηση στις περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται ότι το σχέδιο θα επηρεάσει σημαντικά τον τόπο. Κατά την εκτίμηση αυτή, δηλαδή όταν πρόκειται να εξακριβωθεί αν το σχέδιο «παραβλάπτει την ακεραιότητα του τόπου», δεν πρέπει να λησμονείται ότι η φράση αυτή σημαίνει κατ' ανάγκη κάτι περισσότερο από «παραβλάπτει τον τόπο». Ομοίως, η λέξη «παραβλάπτει» έχει ισχυρότερο εννοιολογικό περιεχόμενο από τη φράση «επηρεάζει σημαντικά», η οποία χρησιμοποιείται στο πρώτο στάδιο του άρθρου 6, παράγραφος 3. Αν δεν συνέβαινε κάτι τέτοιο, θα εξαφανιζόταν η διάκριση μεταξύ αφενός του γεγονότος που καθιστά αναγκαία τη λήψη απόφασης για το αν απαιτείται εκτίμηση (άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος) και αφετέρου του κριτηρίου βάσει του οποίου αποφασίζεται αν δεν πρέπει να επιτραπεί η εκτέλεση ενός σχεδίου (άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος).

72. Σε αυτή τη βάση, το Συμβούλιο Σχεδιασμού ισχυρίζεται ότι καλώς ελήφθη η απόφαση έγκρισης του επίμαχου στην υπόθεση της κύριας δίκης σχεδίου οδοποιίας.

73. Οι ισχυρισμοί που προβάλλουν τα ενδιαφερόμενα μέρη υπέρ της προσέγγισης που περιέγραψα μόλις παραπάνω δεν είναι αστήρικτοι και δεν μπορούν φυσικά να απορριφθούν άνευ ετέρου.

74. Θεωρώ πάντως ότι η προσέγγιση αυτή δεν είναι ορθή. Συγκεκριμένα, επικεντρώνεται μόνο στο γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, και δεν λαμβάνει υπόψη το ευρύτερο πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να ερμηνευθεί η εν λόγω διάταξη. Το αποτέλεσμα είναι μια εγγενής και άλυτη ανακολουθία, αφού εγκρίνεται η εκτέλεση ορισμένων σχεδίων κατ' εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, ενώ τα σχέδια που καλύπτονται από το άρθρο 6, παράγραφος 4, δεν εγκρίνονται παρά μόνο στην περίπτωση θέσπισης όλων των κατάλληλων αντισταθμιστικών μέτρων. Η προσέγγιση αυτή δεν ασχολείται άλλωστε καθόλου με το επιχείρημα για τον «αργό θάνατο».

75. Τα επιχειρήματα αυτά δεν συμβιβάζονται εξάλλου με τη νομολογία που διαμόρφωσε το Δικαστήριο με την απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging [29]. Το Δικαστήριο, δεχόμενο με τη σκέψη 35 ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, καθιστά περιττή την παράλληλη εφαρμογή του κανόνα περί γενικής προστασίας που προβλέπεται στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου 6, δεν επιδίωκε να τονίσει τις διαφορές μεταξύ των διατάξεων αυτών. Αντίθετα, θέλησε να δώσει έμφαση στην *ομοιότητά* τους. Με αυτό ακριβώς το σκεπτικό επισήμανε στη συνέχεια, με τη σκέψη 36, ότι «η έγκριση σχεδίου δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της [οδηγίας] προϋποθέτει ότι αυτό έχει κριθεί ως μη δυνάμενο να παραβλάψει την ακεραιότητα του οικείου τόπου και, κατά συνέπεια, ως μη δυνάμενο να επιφέρει υποβάθμιση ή σημαντικές διαταράξεις κατά την έννοια της παραγράφου 2 του εν λόγω άρθρου». Για τον ίδιο λόγο το Δικαστήριο αποφάνθηκε, στην υπόθεση C-404/09, Επιτροπή κατά Ισπανίας, ότι σκοπός της παραγράφου 2 του άρθρου 6 της οδηγίας και της παραγράφου 3 του ίδιου άρθρου είναι «να διασφαλιστεί το ίδιο επίπεδο προστασίας» [30].

29 — Παρατέθηκε παραπάνω στην υποσημείωση 15. Αν ένα σχέδιο αποδεικνύεται εκ των υστέρων ικανό να επιφέρει υποβάθμιση ή ενοχλήσεις, το άρθρο 6, παράγραφος 2, έχει εφαρμογή, προκειμένου να διασφαλίζεται η αποκατάσταση της ακεραιότητας του τόπου, ακόμη και αν δεν υπάρχει καμία πλάνη των αρμόδιων εθνικών αρχών (βλ. συναφώς τη σκέψη 37 της απόφασης εκείνης).

30 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση (σκέψη 142).

76. Κατόπιν όλων των ανωτέρω, φρονώ ότι στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, για να διαπιστωθεί αν ένα σχέδιο που εμπίπτει στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας παραβλάπτει την ακεραιότητα ενός τόπου, πρέπει να εξακριβώνεται κατά πόσον το σχέδιο αυτό έχει αρνητικές επιπτώσεις στα συστατικά στοιχεία του τόπου αυτού, λαμβανομένων υπόψη των λόγων για τους οποίους έχει επιλεγεί ο τόπος αυτός και των συναφών στόχων διατήρησης. Πρέπει να γίνεται δεκτό ότι οι επιπτώσεις που είναι μόνιμες ή διαρκούν επί πολύ παραβλάπτουν την ακεραιότητα αυτή. Κατά την εξακρίβωση αυτή πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης.

Δεύτερο ερώτημα

77. Με το δεύτερο ερώτημα το αιτούν δικαστήριο θέτει το ζήτημα αν η αρχή της προφύλαξης επιβάλλει τη μη έγκριση των σχεδίων που ενδέχεται να οδηγήσουν στη μόνιμη μη ανανεώσιμη απώλεια ολόκληρου ή οποιουδήποτε μέρους του οικείου οικοτόπου. Το ερώτημα αυτό προϋποθέτει έμμεσα ότι η εν λόγω αρχή ενδέχεται να έχει αυτοτελή ρόλο κατά την εκτίμηση στην οποία υποχρεούνται να προβαίνουν οι εθνικές αρχές κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3. Το ερώτημα αυτό βασίζεται δηλαδή στην αντίληψη ότι, αν δεν εφαρμοστεί η εν λόγω αρχή, ενδέχεται το αποτέλεσμα να είναι διαφορετικό από ό,τι αν εφαρμοστεί.

78. Στο σημείο 51 περιέγραψα την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Πρόκειται, όπως παρατήρησαν οι ΟΤΑ, για μια αρχή που διέπει τη διαδικασία, καθόσον περιγράφει τον τρόπο με τον οποίο πρέπει να προσεγγίσει το θέμα το όργανο που καλείται να λάβει την απόφαση και δεν απαιτεί την επίτευξη ορισμένου αποτελέσματος.

79. Με την απόφαση Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, το Δικαστήριο δέχτηκε ότι η αρχή της προφύλαξης έχει ενσωματωθεί στο άρθρο 6, παράγραφος 3[31]. Κατά συνέπεια, όπως παρατηρεί και το Ηνωμένο Βασίλειο, δεν υπάρχει ερμηνευτικό κενό στη ρύθμιση του εν λόγω άρθρου που να πρέπει να καλυφθεί κατ' εφαρμογή της αρχής αυτής. Επιπλέον, το γεγονός ότι η αρχή αυτή, είναι κρίσιμη για να εξακριβωθεί αν η αρμόδια αρχή μπορεί να αποκλείσει την πιθανότητα βλάβης της ακεραιότητας του τόπου δεν αφορά το προκριματικό ζήτημα της έννοιας του κριτηρίου αυτού.

80. Επομένως, δεν χρειάζεται να δοθεί απάντηση στο δεύτερο ερώτημα.

Τρίτο ερώτημα

81. Με το ερώτημα αυτό, το εθνικό δικαστήριο θέτει το ζήτημα της αμοιβαίας σχέσης μεταξύ των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 6.

82. Κατόπιν της ανάλυσης της εν λόγω σχέσης, την οποία παρέθεσα ανωτέρω[32], δεν έχω να προσθέσω τίποτε άλλο.

Πρόταση

83. Κατόπιν των παραπάνω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει ως εξής στα ερωτήματα που του έχει υποβάλει το εθνικό δικαστήριο:

Για να διαπιστωθεί αν ένα σχέδιο που εμπίπτει στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, παραβλάπτει την ακεραιότητα ενός τόπου, πρέπει να εξακριβώνεται

31 — Προαναφερθείσα στην υποσημείωση 15 απόφαση (σκέψη 58).

32 — Βλ. σημεία 62 επ.

κατά πόσον το σχέδιο αυτό έχει αρνητικές επιπτώσεις στα συστατικά στοιχεία του τόπου αυτού, λαμβανομένων υπόψη των λόγων για τους οποίους έχει επιλεγεί ο τόπος αυτός και των συναφών στόχων διατήρησης. Πρέπει να γίνεται δεκτό ότι οι επιπτώσεις που είναι μόνιμες ή διαρκούν επί πολύ παραβλάπτουν την ακεραιότητα αυτή. Κατά την εξακρίβωση αυτή πρέπει να εφαρμόζεται η αρχή της προφύλαξης.