Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (δεύτερο τμήμα)

της 15ης Μαΐου 2014*

«Προδικαστική παραπομπή — Περιβάλλον — Οδηγία 92/43/ΕΟΚ — Άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4 — Διατήρηση φυσικών οικοτόπων — Ειδικές ζώνες διατηρήσεως — Εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε προστατευόμενο τόπο — Έγκριση σχεδίου ή έργου σε προστατευόμενο τόπο — Αντισταθμιστικά μέτρα — Περιοχή Natura 2000 "Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek" — Σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου Α 2 "'s-Hertogenbosch-Eindhoven"»

Στην υπόθεση C-521/12,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Raad van State (Κάτω Χώρες) με απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2012, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 19 Νοεμβρίου 2012, στο πλαίσιο της δίκης

T. C. Briels κ.λπ.,

κατά

Minister van Infrastructuur en Milieu,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (δεύτερο τμήμα),

συγκείμενο από τους R. Silva de Lapuerta, πρόεδρο τμήματος, J. L. da Cruz Vilaça, Γ. Αρέστη (εισηγητή), J. C. Bonichot και A. Arabadjiev, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: E. Sharpston

γραμματέας: M. Ferreira, κύρια υπάλληλος διοικήσεως,

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία και κατόπιν της επ' ακροατηρίου συζητήσεως της 11ης Δεκεμβρίου 2013,

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

— οι Stichting Reinier van Arkel και Stichting Overlast A2 Vught e.o., εκπροσωπούμενες από τον L. Bier, advocaat,

— η Ολλανδική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τον J. Langer και την K. Bulterman,

— η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, εκπροσωπούμενη από την S. Brighouse, επικουρούμενη από την E. Dixon, barrister,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ολλανδική.

— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους E. Manhaeve και L. Banciella Rodríguez-Miñón καθώς και από την S. Petrova,

αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα που ανέπτυξε τις προτάσεις της κατά τη συνεδρίαση της 27ης Φεβρουαρίου 2014,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 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, στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους).

2 Η εν λόγω αίτηση υποβλήθηκε στο πλαίσιο της ένδικης διαφοράς μεταξύ των T. C. Briels κ.λπ. (στο εξής: Briels κ.λπ.) και του Minister van Infrastructuur en Milieu (Υπουργού Υποδομών και Περιβάλλοντος, στο εξής: Minister) με αντικείμενο το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου Α2 «'s-Hertogenbosch-Eindhoven» (στο εξής: σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου Α2).

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

3 Το άρθρο 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, νοούνται ως:

[…]

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 την φυσική του κατανομή, τη δομή του και τις λειτουργίες του, καθώς και την 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

[…]

ια) *τόπος κοινοτικής σημασίας* [στο εξής: ΤΚΣ]: 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 επί πλέον 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 [ΤΚΣ] 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·

[...]».

4 Το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας αυτής ορίζει τα εξής:

«Συνίσταται 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 Κατά το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους:

«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.»

Το ολλανδικό δίκαιο

6 Το άρθρο 19g του νόμου 1998 για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (Natuurbeschermingswet του 1998), ως είχε κατά τον χρόνο των πραγματικών περιστατικών της κύριας δίκης (στο εξής: νόμος του 1998), ορίζει τα εξής:

«1. Σε περίπτωση που απαιτείται δέουσα εκτίμηση δυνάμει του άρθρου 19f, παράγραφος 1, η διαλαμβανόμενη στο άρθρο 19d, παράγραφος 1, έγκριση χορηγείται μόνον εφόσον οι περιφερειακές κυβερνητικές αρχές βεβαιωθούν, βάσει της δέουσας εκτιμήσεως, ότι η ακεραιότητα του τόπου δεν θα παραβλαφθεί.

2. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, στην περίπτωση περιοχών Natura 2000 στις οποίες δεν υπάρχει κάποιος τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή κάποιο είδος προτεραιότητας, οι περιφερειακές κυβερνητικές αρχές μπορούν, ελλείψει εναλλακτικών λύσεων αναφορικά με σχέδιο, να χορηγούν τη διαλαμβανόμενη στο άρθρο 19d, παράγραφος 1, έγκριση για την υλοποίηση του επίμαχου σχεδίου, μόνο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, συμπεριλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως.

3. Κατά παρέκκλιση από την παράγραφο 1, στην περίπτωση περιοχών Natura 2000 στις οποίες υπάρχει ορισμένος τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή ορισμένο είδος προτεραιότητας, οι περιφερειακές κυβερνητικές αρχές μπορούν, ελλείψει εναλλακτικών λύσεων αναφορικά με σχέδιο, να χορηγούν τη διαλαμβανόμενη στο άρθρο 19d, παράγραφος 1, έγκριση για την υλοποίηση του επίμαχου σχεδίου, μόνο:

a) βάσει εκτιμήσεων σχετικών με την ανθρώπινη υγεία, τη δημόσια ασφάλεια ή τις θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον ή,

b) κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος.

4. Η προβλεπόμενη στην παράγραφο 3, στοιχείο b, γνωμοδότηση εκδίδεται κατόπιν αιτήσεως του αρμόδιου υπουργού.»

7 Κατά το άρθρο 19h του νόμου του 1998:

«1. Σε περίπτωση που η διαλαμβανόμενη στο άρθρο 19d, παράγραφος 1, έγκριση χορηγείται για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος, προς τον σκοπό υλοποιήσεως σχεδίων ως προς τα οποία δεν έχει αποδειχθεί σαφώς ότι παραβλάπτουν την ακεραιότητα μιας περιοχής Natura 2000, οι περιφερειακές κυβερνητικές αρχές εξαρτούν σε κάθε περίπτωση την έγκριση αυτή από υποχρέωση λήψεως αντισταθμιστικών μέτρων.

2. Οι περιφερειακές κυβερνητικές αρχές παρέχουν εγκαίρως στον φορέα που έχει καταρτίσει το σχέδιο τη δυνατότητα να εισηγηθεί εκ των προτέρων αντισταθμιστικά μέτρα.

3. Οι προτάσεις αντισταθμιστικών μέτρων της παραγράφου 2 ορίζουν σε κάθε περίπτωση τον τρόπο κατά τον οποίο θα ληφθούν τα αντισταθμιστικά μέτρα καθώς και τη σχετική προθεσμία.

4. Αν τα αντισταθμιστικά μέτρα επιβάλλονται προς επίτευξη των σκοπών του άρθρου 10a, παράγραφος 2, στοιχείο a ή b, το επιδιωκόμενο με τα μέτρα αυτά αποτέλεσμα πρέπει να επιτευχθεί κατά τον χρόνο που επέρχονται οι σοβαρές συνέπειες που προβλέπει το άρθρο 19f, παράγραφος 1, εκτός αν αποδειχθεί ότι δεν είναι αναγκαίο να επέλθουν τέτοιου είδους συνέπειες προκειμένου να διασφαλισθεί η συνεισφορά του τόπου αυτού στη Natura 2000.

5. Κατόπιν διαβουλεύσεως με τους λοιπούς υπουργούς, ο αρμόδιος υπουργός μπορεί με υπουργική απόφαση να καθορίζει συμπληρωματικές προϋποθέσεις τις οποίες πρέπει να πληρούν τα αντισταθμιστικά μέτρα.»

8 Το άρθρο 19j του νόμου του 1998 ορίζει τα εξής:

«1. Οσάκις το διοικητικό όργανο αποφασίζει την έγκριση σχεδίου, το οποίο, λαμβανομένου υπόψη του σκοπού διατηρήσεως περιοχής Natura 2000, εξαιρουμένων των σκοπών του άρθρου 10a, παράγραφος 3, ενδέχεται να υποβαθμίσει την ποιότητα των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών στον συγκεκριμένο τόπο ή να έχει σημαντικές επιπτώσεις επί των ειδών για τα οποία ορίσθηκε ο τόπος αυτός, ανεξαρτήτως των περιορισμών που επιβάλλει συναφώς το νομοθέτημα στο οποίο βασίζεται, λαμβάνει υπόψη:

a) τις επιπτώσεις που το σχέδιο μπορεί να έχει στον τόπο, και

b) το εγκεκριμένο σχέδιο διαχειρίσεως του τόπου αυτού δυνάμει του άρθρου 19a ή 19b, στον βαθμό που αφορά τον σκοπό διατηρήσεως, εξαιρουμένων των σκοπών του άρθρου 10a, παράγραφος 3.

2. Για τα διαλαμβανόμενα στην παράγραφο 1 σχέδια, τα οποία δεν συνδέονται άμεσα με ή δεν είναι αναγκαία για τη διαχείριση περιοχής Natura 2000, πλην όμως είναι δυνατόν να επηρεάζουν σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτά ή από κοινού με άλλα σχέδια και έργα, το διοικητικό όργανο, πριν εγκρίνει το σχέδιο, εκτιμά δεόντως τις επιπτώσεις στον τόπο αυτό, λαμβάνοντας υπόψη τον σκοπό διατηρήσεως, εξαιρουμένων των σκοπών του άρθρου 10 a, παράγραφος 3, του τόπου αυτού.

3. Στις περιπτώσεις που προβλέπει η παράγραφος 2, η απόφαση της παραγράφου 1 εκδίδεται μόνο εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις των άρθρων 19g και 19h.

4. Η δέουσα εκτίμηση των συγκεκριμένων σχεδίων συγκαταλέγεται στις προβλεπόμενες για τα εν λόγω σχέδια μελέτες επιπτώσεων στο περιβάλλον.

[…]»

Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

9 Από την απόφαση περί παραπομπής προκύπτει ότι, στις 6 Ιουνίου 2011, ο Minister εξέδωσε υπουργική απόφαση αναφορικά με το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2, που προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη διαπλάτυνση του συγκεκριμένου αυτοκινητόδρομου.

10 Το εν λόγω σχέδιο επηρεάζει την περιοχή Natura 2000 «Vlijmens Ven, Moerputten en Bossche Broek» (στο εξής: επίμαχη περιοχή Natura 2000). Η περιοχή αυτή έχει καθορισθεί από τις ολλανδικές αρχές ως ειδική ζώνη διατηρήσεως, ιδίως για τον τύπο φυσικού οικοτόπου «λειμώνες με Molinia», ο οποίος δεν είναι προτεραιότητας.

11 Με την από 25 Ιανουαρίου 2012 υπουργική απόφαση, με την οποία τροποποιήθηκε το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2, ο Minister έλαβε ορισμένα μέτρα για τον περιορισμό των επιπτώσεων του εν λόγω σχεδίου στο περιβάλλον.

12 Προκειμένου να αξιολογηθούν οι επιβλαβείς συνέπειες του σχεδίου χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 για το περιβάλλον στην επίμαχη περιοχή Natura 2000, πραγματοποιήθηκε μια πρώτη «περιβαλλοντική εξέταση Α». Από την εξέταση αυτή προκύπτει ότι δεν είναι δυνατόν να αποκλειστούν σημαντικές αρνητικές συνέπειες ως προς τους τύπους οικοτόπων και τα προστατευόμενα είδη εντός της συγκεκριμένης περιοχής, λόγω της επικαθήσεως αζώτου, και είναι αναγκαίο να εκτιμηθούν δεόντως οι συνέπειες αυτές. Από δεύτερη «περιβαλλοντική εξέταση Β» προκύπτει ότι το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 έχει επιπτώσεις για την υπάρχουσα έκταση του τύπου οικοτόπου «λειμώνες με Molinia». Ειδικότερα, στη ζώνη «Moerputten», 6,7 εκτάρια «λειμώνων με Molinia» πλήττονται λόγω της αποστραγγίσεως και της οξινίσεως του εδάφους. Επιπλέον, όπως προκύπτει από τη συγκεκριμένη εξέταση, δεν αποκλείεται οι «λειμώνες με Molinia» να υποστούν αρνητικές συνέπειες στη ζώνη «Bossche Broek» λόγω της αυξήσεως των αποθεμάτων αζώτου, η οποία οφείλεται στη διαπλάτυνση του επίμαχου αυτοκινητοδρόμου. Επιπλέον, το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου προκαλεί προσωρινή αύξηση της επικαθήσεως αζώτου στην περιοχή «Vlijmens Ven», η οποία όμως δεν παρακωλύει την επέκταση των «λειμώνων με Molinia» εντός της συγκεκριμένης ζώνης. Από την εξέταση αυτή προκύπτει ότι η διατήρηση και η βιώσιμη ανάπτυξη των λειμώνων με Molinia προϋποθέτουν την αποκατάσταση του υδρογεωλογικού συστήματος.

13 Συναφώς, το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 προβλέπει τη βελτίωση της υδρογεωλογικής καταστάσεως στη ζώνη «Vlijmens Ven», πράγμα το οποίο θα καταστήσει εφικτή την επέκταση των «λειμώνων με Molinia» στον συγκεκριμένο τόπο. Κατά τον Minister, με τον τρόπο αυτό θα δημιουργηθεί μεγαλύτερη έκταση «λειμώνων με Molinia», καλύτερης μάλιστα ποιότητας σε σχέση την υπάρχουσα έκταση. Κατά συνέπεια, οι σκοποί διατηρήσεως του συγκεκριμένου τύπου οικοτόπου προστατεύονται μέσω της αναπτύξεως νέων «λειμώνων με Molinia».

14 Οι T. C. Briels κ.λπ. άσκησαν προσφυγή κατά των δύο υπουργικών αποφάσεων ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου. Υποστηρίζουν ότι ο Minister δεν μπορούσε να εγκρίνει το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2, λόγω των επιπτώσεων της διαπλατύνσεως του αυτοκινητοδρόμου A2 στην επίμαχη περιοχή Natura 2000.

15 Συναφώς, οι T. C. Briels κ.λπ. διατείνονται ότι η ανάπτυξη νέων «λειμώνων με Molinia» στην εν λόγω περιοχή, όπως προβλέπουν οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης υπουργικές αποφάσεις, δεν μπορούσε να ληφθεί υπόψη προκειμένου να εκτιμηθεί αν η ακεραιότητα της συγκεκριμένης περιοχής παραβλάπτεται. Κατά τους προσφεύγοντες στην κύρια δίκη, το μέτρο αυτό δεν μπορεί να χαρακτηρισθεί ως «μέτρο αμβλύνσεως», όρος που εξάλλου δεν περιλαμβάνεται στην οδηγία για τους οικοτόπους.

16 Κατά το Raad van State, από όσα υποστηρίζει ο Minister προκύπτει ότι στην περίπτωση που ένα σχέδιο έχει επιπτώσεις για την υπάρχουσα έκταση ενός προστατευόμενου τύπου οικοτόπου εντός μιας περιοχής Natura 2000, κατά την εκτίμηση του αν θα παραβλαφθεί η ακεραιότητα της περιοχής αυτής, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι, εντός της ίδιας περιοχής, θα δημιουργηθεί ίση η μεγαλύτερη από την υπάρχουσα έκταση του εν λόγω τύπου οικοτόπου, σε τοποθεσία όπου αυτός ο τύπος οικοτόπου δεν θα θιγεί από τις επιπτώσεις του επίμαχου σχεδίου. Εντούτοις, κατά το αιτούν δικαστήριο, τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να εκτιμηθεί αν παραβλάπτεται ή όχι η ακεραιότητα της επίμαχης περιοχής δεν προκύπτουν με σαφήνεια ούτε από την οδηγία για τους οικοτόπους ούτε από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

17 Στο πλαίσιο αυτό, το Raad van State αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Πρέπει η έκφραση “δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται”, η οποία περιέχεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της [οδηγίας για τους οικοτόπους], να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι δεν παραβλάπτεται η ακεραιότητα του περί ου πρόκειται τόπου στην περίπτωση που το σχέδιο έχει επιπτώσεις για την υπάρχουσα έκταση ενός προστατευόμενου

τύπου οικοτόπου σε περιοχή [Natura 2000] στον περί ου πρόκειται τόπο, αν στο πλαίσιο του σχεδίου θα δημιουργηθεί ίση ή μεγαλύτερη [σε σχέση με την υπάρχουσα] έκταση του εν λόγω τύπου οικοτόπου;

2) [Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως] πρέπει η δημιουργία νέας εκτάσεως τύπου οικοτόπου να θεωρηθεί "αντισταθμιστικό μέτρο" κατά το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας [για τους οικοτόπους];»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

18 Με τα ερωτήματά του, τα οποία πρέπει εξετασθούν από κοινού, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινισθεί αν το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους έχει την έννοια ότι σχέδιο ή έργο μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση ΤΚΣ, το οποίο έχει επιπτώσεις για τύπο φυσικού οικοτόπου ευρισκόμενου στον ΤΚΣ και προβλέπει μέτρα για τη δημιουργία ίσης η μεγαλύτερης εκτάσεως του εν λόγω τύπου οικοτόπου εντός της ίδιας περιοχής, παραβλάπτει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου και, ενδεχομένως, αν τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να χαρακτηρισθούν ως «αντισταθμιστικά μέτρα», κατά την έννοια της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου.

19 Στην απόφαση Sweetman κ.λπ. (C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 32), το Δικαστήριο έκρινε ότι οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους πρέπει να ερμηνεύονται ως ενιαίο σύνολο σε σχέση με τους στόχους διατηρήσεως που επιδιώκονται με την εν λόγω οδηγία. Ειδικότερα, οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου αυτού αποσκοπούν στη διασφάλιση ίδιου επιπέδου προστασίας για τους φυσικούς οικοτόπους και τους οικοτόπους ειδών, ενώ η παράγραφος 4 του εν λόγω άρθρου αποτελεί απλώς διάταξη που παρεκκλίνει από τη δεύτερη περίοδο της ως άνω παραγράφου 3.

20 Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι, αν ένα σχέδιο ή έργο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση ενός τόπου, ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη των στόχων διατηρήσεως του τόπου αυτού, πρέπει να θεωρείται ως δυνάμενο να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο αυτό. Η εκτίμηση αυτού του κινδύνου πρέπει, ιδίως, να γίνεται υπό το πρίσμα των ειδικών περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών και προϋποθέσεων του τόπου τον οποίο αφορά το σχέδιο (απόφαση Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 30).

21 Το Δικαστήριο έχει κρίνει, συναφώς, ότι προϋπόθεση για να μην παραβλάπτεται η ακεραιότητα ενός τόπου ως φυσικού οικοτόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας για τους οικοτόπους, είναι η διατήρησή του σε ικανοποιητική κατάσταση, πράγμα που συνεπάγεται τη διασφάλιση της διατηρήσεως των συστατικών χαρακτηριστικών του οικείου τόπου που έχουν σχέση με την παρουσία ενός τύπου φυσικού οικοτόπου, του οποίου ο σκοπός διατηρήσεως αποτέλεσε τον λόγο καταχωρίσεως του τόπου αυτού στον κατάλογο των ΤΚΣ, κατά την έννοια της οδηγίας αυτής (απόφαση Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 39).

22 Στην υπόθεση της κύριας δίκης, δεν αμφισβητείται ότι η επίμαχη περιοχή Natura 2000 καθορίσθηκε από την Επιτροπή ως ΤΚΣ και από το Βασίλειο των Κάτω Χωρών ως ειδική ζώνη διατηρήσεως ιδίως λόγω της υπάρξεως εντός της περιοχής αυτής τύπου φυσικού οικοτόπου «λειμώνες με Molinia», ο σκοπός διατηρήσεως του οποίου συνίσταται στην επέκτασή του και τη διατήρηση της ποιότητάς του.

23 Επιπλέον, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 θα έχει σημαντικές αρνητικές συνέπειες επί των προστατευόμενων τύπων οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών εντός της περιοχής αυτής και, ειδικότερα, επί της υπάρχουσας εκτάσεως καθώς και επί της ποιότητας του προστατευόμενου τύπου φυσικού οικοτόπου «λειμώνες με Molinia», λόγω της αποστραγγίσεως και της οξινίσεως του εδάφους συνεπεία της αυξήσεως των αποθεμάτων αζώτου.

24 Το σχέδιο αυτό μπορεί να θέσει σε κίνδυνο τη βιώσιμη διατήρηση των ουσιωδών χαρακτηριστικών της επίμαχης περιοχής Natura 2000 και, κατά συνέπεια, όπως επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 41 των προτάσεών της, είναι ικανή να παραβλάψει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

25 Συναφώς, και αντιθέτως προς την άποψη της Ολλανδικής Κυβερνήσεως, την οποία υποστήριξε η Κυβέρνηση του Ηνωμένου Βασιλείου, τα μέτρα προστασίας που προβλέπει το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 δεν μπορούν να αναιρέσουν την εκτίμηση αυτή.

26 Ειδικώς, υπενθυμίζεται, πρώτον, ότι, εφόσον η αρμόδια αρχή είναι υποχρεωμένη να μην εγκρίνει το σχέδιο που της έχει υποβληθεί, αν υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την έλλειψη επιβλαβών συνεπειών για την ακεραιότητα του οικείου τόπου, το κριτήριο που προβλέπει σχετικά με την έγκριση το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας για τους οικοτόπους εμπεριέχει την αρχή της προφυλάξεως και παρέχει τη δυνατότητα αποτελεσματικής αποτροπής των απειλών που ενέχουν για την ακεραιότητα των προστατευόμενων τόπων τα υπό εξέταση σχέδια ή έργα. Ένα λιγότερο αυστηρό κριτήριο εγκρίσεως δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει εξίσου αποτελεσματικά την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των τόπων, τον οποίο ακριβώς επιδιώκει η εν λόγω διάταξη (αποφάσεις Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψεις 57 και 58, καθώς και Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 41).

27 Επομένως, η εκτίμηση που πραγματοποιείται βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν μπορεί να παρουσιάζει κενά και πρέπει να περιέχει πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα και διαπιστώσεις, ώστε να αίρεται κάθε εύλογη αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, όσον αφορά τις επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών στον οικείο προστατευόμενο τόπο (βλ., επ' αυτού, απόφαση Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 44 καθώς και εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

28 Κατά συνέπεια, η εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως στο πλαίσιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιτάσσει η αρμόδια εθνική αρχή να εκτιμά τις επιπτώσεις του σχεδίου επί της επίμαχης περιοχής Natura 2000 υπό το πρίσμα των σκοπών διατηρήσεως του τόπου αυτού και λαμβάνοντας υπόψη τα περιλαμβανόμενα στο εν λόγω σχέδιο μέτρα προστασίας με σκοπό την αποτροπή ή μείωση των ενδεχόμενων άμεσων επιβλαβών συνεπειών επί του τόπου αυτού, ώστε να διασφαλίζεται ότι το σχέδιο αυτό δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου.

29 Αντιθέτως, τυχόν προβλεπόμενα από σχέδιο μέτρα προστασίας που αποσκοπούν στην αντιστάθμιση των αρνητικών συνεπειών αυτού επί περιοχής Natura 2000 δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά την προβλεπόμενη από το άρθρο 6, παράγραφος 3, εκτίμηση των επιπτώσεων του συγκεκριμένου σχεδίου.

30 Σε αυτήν ακριβώς την περίπτωση εμπίπτουν τα επίμαχα στην υπόθεση της κύριας δίκης μέτρα, τα οποία προβλέπουν τη μελλοντική δημιουργία ίσης ή μεγαλύτερης νέας εκτάσεως του εν λόγω τύπου οικοτόπου σε άλλη τοποθεσία εντός της εν λόγω περιοχής, η οποία δεν θα επηρεασθεί άμεσα από το σχέδιο, μολονότι η αρμόδια εθνική αρχή έχει πράγματι διαπιστώσει ότι το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 ενδέχεται να έχει σημαντικές αρνητικές συνέπειες, ενδεχομένως επί μακρόν, επί του τύπου προστατευόμενου οικοτόπου εντός της επίμαχης περιοχής Natura 2000.

31 Ειδικότερα, επιβάλλεται η διαπίστωση ότι τα συγκεκριμένα μέτρα δεν αποβλέπουν ούτε στην αποτροπή ούτε στη μείωση των σημαντικών αρνητικών συνεπειών που απορρέουν άμεσα από το σχέδιο χαράξεως του αυτοκινητοδρόμου A2 επί του συγκεκριμένου τύπου οικοτόπου, αλλά αποσκοπούν στην εκ των υστέρων αντιστάθμιση των συγκεκριμένων συνεπειών. Στο πλαίσιο αυτό, τα μέτρα αυτά δεν είναι ικανά να διασφαλίσουν ότι το σχέδιο δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

32 Επιπλέον, επισημαίνεται ότι, κατά κανόνα, είναι δύσκολο να προβλεφθούν μετά βεβαιότητας οι ενδεχόμενες θετικές συνέπειες της μελλοντικής δημιουργίας ενός νέου οικοτόπου, μέσω της οποίας επιδιώκεται η αντιστάθμιση της απώλειας επιφάνειας και της μειώσεως της ποιότητας του εν λόγω τύπου οικοτόπου εντός προστατευόμενης περιοχής, έστω και αν ο νέος οικότοπος θα είναι μεγαλύτερης εκτάσεως και καλύτερης ποιότητας, και, εν πάση περιπτώσει, θα είναι ορατές μόνο σε βάθος χρόνου, όπως προκύπτει από τη σκέψη 87 της αποφάσεως περί παραπομπής. Κατά συνέπεια, οι συνέπειες αυτές δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από τη διάταξη αυτή διαδικασίας.

33 Δεύτερον, όπως ορθώς επισήμανε η Επιτροπή στις έγγραφες παρατηρήσεις της, η πρακτική αποτελεσματικότητα των μέτρων προστασίας που προβλέπει το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους συνίσταται, μέσω μέτρων «αμβλύνσεως» που στην πραγματικότητα αποτελούν αντισταθμιστικά μέτρα, στην αποτροπή του ενδεχομένου η αρμόδια εθνική αρχή να μην τηρήσει τις ειδικές διαδικασίες που προβλέπει το συγκεκριμένο άρθρο, εγκρίνοντας, δυνάμει της παραγράφου 3 αυτού, σχέδια τα οποία παραβλάπτουν την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου.

34 Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπει ότι στην περίπτωση κατά την οποία, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως που πραγματοποιείται συμφώνως προς το άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας αυτής, ένα σχέδιο πρέπει να υλοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, και εφόσον δεν υφίστανται εναλλακτικές λύσεις, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000, στο πλαίσιο του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους (βλ. αποφάσεις Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-304/05, EU:C:2012:82, σκέψη 81, Solvay κ.λπ., C-182/10, EU:C:2012:82, σκέψη 72, καθώς και Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 34).

35 Συναφώς, το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, ως διάταξη εισάγουσα παρέκκλιση από το προβλεπόμενο στη δεύτερη περίοδο της παραγράφου 3 του εν λόγω άρθρου κριτήριο εγκρίσεως, δεν μπορεί να εφαρμόζεται παρά μόνο αφού έχει πραγματοποιηθεί η ανάλυση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σύμφωνα με τις διατάξεις της εν λόγω παραγράφου 3 (αποφάσεις Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-239/04, EU:C:2006:665, σκέψη 35, καθώς και Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 35).

36 Συγκεκριμένα, η γνώση των επιπτώσεων αυτών όσον αφορά τους στόχους διατηρήσεως του οικείου τόπου συνιστά απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή του εν λόγω άρθρου 6, παράγραφος 4, διότι, χωρίς τα στοιχεία αυτά, κανένας όρος εφαρμογής της εν λόγω παρεκκλίνουσας διατάξεως δεν είναι δυνατόν να εκτιμηθεί. Για την εξέταση των ενδεχόμενων επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος καθώς και του ζητήματος αν υπάρχουν λιγότερο επιβλαβείς εναλλακτικές λύσεις απαιτείται πράγματι στάθμιση με τις βλάβες που θα προξενήσει στον τόπο το υπό κρίση σχέδιο ή έργο. Περαιτέρω, προκειμένου να καθοριστεί το είδος των ενδεχόμενων αντισταθμιστικών μέτρων, είναι αναγκαίο να προσδιοριστούν, προηγουμένως, επακριβώς οι επιβλαβείς συνέπειες για τον τόπο αυτόν (απόφαση Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 109).

37 Στις περιπτώσεις αυτές πάντως οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν ενδεχομένως να παρέχουν την έγκρισή τους δυνάμει του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις που προβλέπει η διάταξη αυτή (βλ., επ' αυτού, απόφαση Sweetman κ.λπ., EU:C:2013:220, σκέψη 47).

38 Υπογραμμίζεται, συναφώς, ότι στο πλαίσιο εφαρμογής της εν λόγω διατάξεως το γεγονός ότι τα προβλεπόμενα μέτρα τέθηκαν σε εφαρμογή στην περιοχή Natura 2000 την οποία επηρέασε το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης σχέδιο δεν ασκεί επιρροή στον ενδεχόμενο χαρακτηρισμό τους ως «αντισταθμιστικών μέτρων», κατά την έννοια της εν λόγω διατάξεως. Ειδικότερα, για τους λόγους που επισήμανε η γενική εισαγγελέας στο σημείο 46 των προτάσεών της, το άρθρο 6,

παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους αφορά οποιοδήποτε αντισταθμιστικό μέτρο είναι ικανό να προστατεύσει τη συνολική συνοχή του δικτύου Natura 2000 είτε εφαρμόζεται στον πληττόμενο τόπο είτε σε άλλο τόπο του ίδιου δικτύου.

39 Κατά συνέπεια, από τις προεκτεθείσες εκτιμήσεις συνάγεται το συμπέρασμα ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους έχει την έννοια ότι σχέδιο ή έργο μη άμεσα συνδεόμενο με ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση ΤΚΣ, το οποίο έχει επιπτώσεις σε τύπο φυσικού οικοτόπου ευρισκόμενου εντός του τόπου αυτού και προβλέπει μέτρα για τη δημιουργία, στην ίδια περιοχή, ίσης η μεγαλύτερης εκτάσεως του εν λόγω τύπου οικοτόπου, παραβλάπτει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου. Τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να χαρακτηρίζονται ως «αντισταθμιστικά μέτρα», κατά την έννοια της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου, μόνον εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται στην ως άνω παράγραφο.

Επί των δικαστικών εξόδων

40 Δεδομένου ότι η παρούσα διαδικασία έχει ως προς τους διαδίκους της κύριας δίκης τον χαρακτήρα παρεμπίπτοντος που ανέκυψε ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου, σ' αυτό εναπόκειται να αποφανθεί επί των δικαστικών εξόδων. Τα έξοδα στα οποία υποβλήθηκαν όσοι υπέβαλαν παρατηρήσεις στο Δικαστήριο, πλην των ως άνω διαδίκων, δεν αποδίδονται.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (δεύτερο τμήμα) αποφαίνεται:

Το 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, έχει την έννοια ότι σχέδιο ή έργο μη άμεσα συνδεόμενο με ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση τόπου κοινοτικής σημασίας, το οποίο έχει επιπτώσεις σε τύπο φυσικού οικοτόπου ευρισκόμενου εντός του τόπου αυτού και προβλέπει μέτρα για τη δημιουργία, στην ίδια περιοχή, ίσης η μεγαλύτερης εκτάσεως του εν λόγω τύπου οικοτόπου, παραβλάπτει την ακεραιότητα του συγκεκριμένου τόπου. Τέτοιου είδους μέτρα μπορούν να χαρακτηρίζονται ως «αντισταθμιστικά μέτρα», κατά την έννοια της παραγράφου 4 του εν λόγω άρθρου, μόνον εφόσον πληρούν τις προϋποθέσεις που ορίζονται στην ως άνω παράγραφο.

(υπογραφές)