Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONA
της 16ης Σεπτεμβρίου 2021 [1]

Υπόθεση C-300/20

Bund Naturschutz in Bayern e.V.
κατά
Landkreis Rosenheim,
παρισταμένων των:
Landesanwaltschaft Bayern,
Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht

[αίτηση του Bundesverwaltungsgericht
(Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων – Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Έννοια των σχεδίων και προγραμμάτων – Κανονιστική πράξη για την προστασία του τοπίου προβλέπουσα απαγορεύσεις και απαιτήσεις άδειας γενικού χαρακτήρα χωρίς ειδική συσχέτιση με συγκεκριμένα έργα – Νομικές συνέπειες της μη διενέργειας στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Διαχρονικός περιορισμός των αποτελεσμάτων της απόφασης – Εξουσία του εθνικού δικαστηρίου να αποφασίσει την προσωρινή διατήρηση των αποτελεσμάτων των εθνικών πράξεων»

1. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως εγείρονται ζητήματα παρεμφερή με εκείνα που εξέτασε το Δικαστήριο στην απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, σχετικά με τις ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele [2], όσον αφορά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (στο εξής: ΕΠΕ) των σχεδίων και προγραμμάτων.

2. Με τις προτάσεις που ανέπτυξα στην εν λόγω υπόθεση εξέθεσα ότι η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων «έργων» ή ορισμένων «σχεδίων και προγραμμάτων» αποτελεί ένα από τα βασικά εργαλεία του δικαίου της Ένωσης για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος [3].

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ισπανική.

[2] Απόφαση A κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) (C-24/19, EU:C:2020:503, στο εξής: απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele).

[3] Προτάσεις της 3ης Μαρτίου 2020 (C-24/19, EU:C:2020:143, στο εξής: προτάσεις στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele, σημείο 1).

3. Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των *έργων* διέπεται από την οδηγία 2011/92/ΕΕ[4], ενώ αυτή των *σχεδίων και προγραμμάτων* από την οδηγία 2001/42/ΕΚ[5]. Οι δύο οδηγίες αλληλοσυμπληρώνονται, καθώς η τελευταία «επιδιώκει να τοποθετήσει χρονικώς την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ήδη στο στάδιο στρατηγικού σχεδιασμού των ενεργειών των εθνικών αρχών. Η κατ' επιταγήν της οδηγίας αυτής εξέταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι, συνεπώς, πιο ευρεία ή σφαιρική από εκείνη που αφορά συγκεκριμένο έργο»[6].

4. Όπως εξέθεσα τότε, «[β]άσει της παραδοχής αυτής, δυσκολία παρουσιάζει ο προσδιορισμός του σημείου έως το οποίο μπορεί να ανατρέχει η απαίτηση διενέργειας της [στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων της οδηγίας] ΣΕΠΕ. Είναι σαφές ότι η απαίτηση αυτή ανατρέχει σε σημείο πριν από την αξιολόγηση των μεμονωμένων έργων αλλά και ότι δεν πρέπει να εκτείνεται στο σύνολο των κανονιστικών ρυθμίσεων κράτους μέλους για ζητήματα περιβάλλοντος»[7].

5. Η υπό κρίση υπόθεση αναδεικνύει την ως άνω δυσκολία, η οποία φαίνεται ότι εξακολουθεί να υφίσταται παρά τις αποσαφηνίσεις που παρασχέθηκαν με την απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele. Θα πρέπει να οριοθετηθεί περαιτέρω ιδίως όταν το σχέδιο ή πρόγραμμα περιέχει πλαίσιο αναφοράς για την εκπόνηση έργων που εμπίπτουν στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ και πρέπει, επομένως, να υποβληθεί σε προηγούμενη ΣΕΠΕ.

I. Νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης. Η οδηγία 2001/42

6. Κατά το άρθρο 1:

«Στόχος της παρούσας οδηγίας είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης, εξασφαλίζοντας ότι, σύμφωνα με την παρούσα οδηγία, θα γίνεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.»

7. Κατά το άρθρο 2:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας:

α) ως "σχέδια και προγράμματα" νοούνται τα σχέδια και προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και οι τροποποιήσεις τους:

[4] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1, στο εξής: οδηγία ΕΠΕ).

[5] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ 2001, L 197, σ. 30). Καλούμενη επίσης οδηγία για τη «στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων» (στο εξής: οδηγία ΣΕΠΕ).

[6] Προτάσεις στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σημείο 36).

[7] Όπ.π. (σημείο 37).

– που εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση, και

– που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων,

β) ως "εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων" νοείται η εκπόνηση περιβαλλοντικής μελέτης, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων, η συνεκτίμηση της περιβαλλοντικής μελέτης και των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων κατά τη λήψη αποφάσεων καθώς και η παροχή πληροφοριών σχετικά με την απόφαση, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9,

[…]».

8. Το άρθρο 3 ορίζει τα εξής:

«1. Πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9, για σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις παραγράφους 2 έως 4, και τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

2. Με την επιφύλαξη της παραγράφου 3, πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα:

α) τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χωροταξία ή χρήση του εδάφους και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ή

β) για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.

3. Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο και οι ήσσονες τροποποιήσεις των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 σχεδίων και προγραμμάτων υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν τα κράτη μέλη αποφασίζουν ότι ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

4. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν εάν τα σχέδια και προγράμματα, πλην των αναφερόμενων στην παράγραφο 2, τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

5. Τα κράτη μέλη αποφασίζουν κατά πόσον τα σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις ανωτέρω παραγράφους 3 και 4, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον είτε εξετάζοντας χωριστά κάθε περίπτωση είτε καθορίζοντας συγκεκριμένους τύπους σχεδίων και προγραμμάτων είτε συνδυάζοντας τις δύο αυτές προσεγγίσεις. Προς το σκοπό αυτό τα κράτη μέλη λαμβάνουν υπόψη σε κάθε περίπτωση τα κατάλληλα κριτήρια που εκτίθενται στο παράρτημα ΙΙ προκειμένου να διασφαλίζεται ότι τα σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον καλύπτονται από την παρούσα οδηγία.

[…]».

Β. Το γερμανικό δίκαιο

1. Ο Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) (νόμος περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων)

9. Το άρθρο 2, παράγραφος 7,[8] διαλαμβάνει τα εξής:

«(7) Για τους σκοπούς του παρόντος νόμου, ως σχέδια και προγράμματα νοούνται μόνον τα σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται στην ομοσπονδιακή νομοθεσία ή σε νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα οποία

1) εκπονούνται και εγκρίνονται από δημόσια αρχή,

2) εκπονούνται από δημόσια αρχή προκειμένου να εγκριθούν από κυβέρνηση ή μέσω νομοθετικής διαδικασίας ή

3) εκπονούνται από τρίτο προκειμένου να εγκριθούν από δημόσια αρχή.

[…]»

10. Το άρθρο 35 ορίζει τα εξής:

«1. Διενεργείται στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην περίπτωση των σχεδίων και προγραμμάτων

1) που απαριθμούνται στο παράρτημα 5, σημείο 1, ή

2) που απαριθμούνται στο παράρτημα 5, σημείο 2, τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για τις αποφάσεις σχετικά με το επιτρεπτό των έργων που απαριθμούνται στο παράρτημα 1 ή έργων που, βάσει της νομοθεσίας του ομόσπονδου κράτους, απατούν τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή προκαταρκτικής εκτίμησης της συγκεκριμένης περίπτωσης.

2. Τα σχέδια και προγράμματα που δεν προβλέπονται στην παράγραφο 1 απαιτούν τη διενέργεια στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον εάν καθορίζουν το πλαίσιο για την απόφαση σχετικά με το επιτρεπτό των έργων που απαριθμούνται στο παράρτημα 1 ή άλλων έργων και, κατόπιν προκαταρκτικής εκτίμησης της συγκεκριμένης περίπτωσης κατά την έννοια της παραγράφου 4, είναι πιθανό να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις […].

3. Τα σχέδια και προγράμματα καθορίζουν το πλαίσιο για την απόφαση σχετικά με το επιτρεπτό των έργων εάν περιέχουν κριτήρια τα οποία έχουν σημασία για μεταγενέστερες αποφάσεις αδειοδότησης, ιδίως όσον αφορά την αναγκαιότητα, την έκταση, την τοποθεσία, τη φύση ή τις προϋποθέσεις λειτουργίας των έργων ή όσον αφορά τη χρήση πόρων.

[…]»

[8] Όπως δημοσιεύθηκε στις 24 Φεβρουαρίου 2010 (BGBl. I, σ. 94) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του νόμου της 12ης Δεκεμβρίου 2019 (BGBl. I, σ. 2513).

2. Ο Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) (ομοσπονδιακός νόμος περί προστασίας της φύσης και διατήρησης του τοπίου), της 29ης Ιουλίου 2009

11. Το άρθρο 20[9] ορίζει τα εξής:

«[…]

2. Η προστασία τμημάτων της φύσης και του τοπίου είναι δυνατή

[…]

4) βάσει του άρθρου 26, ως προστατευόμενων περιοχών φυσικού τοπίου,

[…]».

12. Το άρθρο 26 ορίζει τα εξής:

«1. Οι προστατευόμενες περιοχές φυσικού τοπίου είναι περιοχές καθοριζόμενες με νομικά δεσμευτικό τρόπο στις οποίες απαιτείται ειδική προστασία της φύσης και του τοπίου

1) για τη διατήρηση, την ανάπτυξη ή την αποκατάσταση της απόδοσης και της λειτουργίας του οικοσυστήματος ή της αναγεννητικής ικανότητας και της βιώσιμης χρήσης των φυσικών αγαθών, περιλαμβανομένης της προστασίας των βιοτόπων και των οικοτόπων συγκεκριμένων ειδών της άγριας πανίδας και χλωρίδας,

2) λόγω της ποικιλότητας, της ιδιαιτερότητας και του φυσικού κάλλους ή της ιδιαίτερης ιστορικοπολιτιστικής σημασίας του τοπίου, ή

3) λόγω της ιδιαίτερης σημασίας τους για τις δραστηριότητες αναψυχής.

2. Λαμβανομένου ιδίως υπόψη του άρθρου 5, παράγραφος 1, και βάσει των προβλεπομένων σε λεπτομερέστερες διατάξεις, απαγορεύεται στις προστατευόμενες περιοχές φυσικού τοπίου κάθε ενέργεια που μεταβάλλει τον χαρακτήρα των εν λόγω περιοχών ή που αντιβαίνει στον ειδικό σκοπό προστασίας τους.» [10]

[9] Όπως δημοσιεύθηκε στις 29 Ιουλίου 2009 (BGBl. I, σ. 2542) και τροποποιήθηκε με το άρθρο 1 του νόμου της 15ης Σεπτεμβρίου 2017 (BGBl. I, σ. 3434).

[10] Μετά την επ' ακροατηρίου συζήτηση στην υπόθεση αυτή, το άρθρο 22 του BNatSchG συμπληρώθηκε με τις παραγράφους 2bis και 2ter, προκειμένου να καταστεί δυνατή η διατήρηση σε ισχύ των νομικών πράξεων που καθόρισαν τις ζώνες προστασίας της φύσης και του τοπίου κατά παράβαση της οδηγίας ΣΕΠΕ, λόγω του ότι δεν διενεργήθηκε προηγούμενη ΕΠΕ.

3. Ο Bayerisches Gesetz über den Schutz der Natur, die Pflege der Landschaft und die Erholung in der freien Natur (Bayerisches Naturschutzgesetz – BayNatSchG) (βαυαρικός νόμος περί προστασίας της φύσης, διατήρησης του τοπίου και δραστηριοτήτων υπαίθριας αναψυχής), της 23ης Φεβρουαρίου 2011

13. Το άρθρο 12, παράγραφος 1,[11] ορίζει τα εξής:

«1. Εκτός εάν προβλέπεται άλλως στον παρόντα νόμο, η προστασία τμημάτων της φύσης και του τοπίου βάσει του άρθρου 20, παράγραφος 2, σημεία 1, 2, 4, 6 και 7, του ομοσπονδιακού νόμου περί προστασίας της φύσης και διατήρησης του τοπίου υλοποιείται μέσω διατάξεων κανονιστικού χαρακτήρα […]».

14. Το άρθρο 18 διαλαμβάνει τα εξής:

«1. Επίσημη άδεια η οποία απαιτείται βάσει κανονιστικού χαρακτήρα διάταξης περί προστασίας αντικαθίσταται με επίσημη άδεια η οποία απαιτείται βάσει άλλων διατάξεων· η εν λόγω άδεια χορηγείται μόνον εάν πληρούνται οι απαιτήσεις για τη χορήγηση της άδειας που απαιτείται βάσει της κανονιστικού χαρακτήρα διάταξης περί προστασίας και με τη σύμφωνη γνώμη της αρμόδιας αρχής βάσει της νομοθεσίας στον τομέα της προστασίας της φύσης.

[…]»

15. Κατά το άρθρο 51:

«1. Αρμοδιότητα έχουν:

[…]

3) οι περιφέρειες και οι μη υπαγόμενοι σε περιφέρεια δήμοι, για την έκδοση των κανονιστικών πράξεων σχετικά με τις προστατευόμενες περιοχές φυσικού τοπίου του άρθρου 26 του BNatSchG,

[…]».

4. Η Verordnung des Landkreises Rosenheim über das Landschaftsschutzgebiet «Inntal Süd» (κανονιστική πράξη της περιφέρειας Rosenheim σχετικά με την προστατευόμενη περιοχή φυσικού τοπίου «Inntal Süd»), της 10ης Απριλίου 2013

16. Κατά το άρθρο 1 της κανονιστικής πράξης[12], «[…] προστατεύεται ο ρους του ποταμού Inn, περιλαμβανομένων της λεκάνης απορροής και των αλλουβιακών πεδιάδων του».

17. Σε σχέση με τον σκοπό της προστασίας, το άρθρο 3 ορίζει τα εξής:

«Σκοπός της προστατευόμενης περιοχής φυσικού τοπίου “Inntal Süd” είναι

1) η διασφάλιση της απόδοσης του οικοσυστήματος· ειδικότερα, η διατήρηση, η ανάπτυξη και η αποκατάσταση των αλλουβιακών δασών και των εγκαταλειμμένων κοιτών, καθώς και των

[11] GVBl. σ. 82, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11a, παράγραφος 4, του νόμου της 10ης Δεκεμβρίου 2019 (GVBl. σ. 686).

[12] ABl. des Landkreises Rosenheim αριθ. 5, της 26ης Απριλίου 2013 (στο εξής: κανονιστική πράξη για την Inntal Süd ή κανονιστική πράξη).

συνθηκών διαβίωσης των χαρακτηριστικών ειδών πανίδας και χλωρίδας που έχουν προσαρμοστεί σε αυτές και της βιοκοινωνίας τους·

2) η διατήρηση της ποικιλότητας, της ιδιαιτερότητας και του φυσικού κάλλους του τοπίου· ιδίως, η ενίσχυση του χαρακτήρα ποτάμιου τοπίου και η διατήρηση του γεωργικού πολιτιστικού τοπίου·

3) η διατήρηση και η βελτιστοποίηση της λειτουργίας του υδρολογικού καθεστώτος προκειμένου να διευκολυνθεί επίσης η συνέχεια του ρου του ποταμού Inn και των παραποτάμων του, καθώς και η συγκράτηση των επιφανειακών υδάτων και

4) η διαφύλαξη και η διατήρηση για το ευρύ κοινό των στοιχείων τοπίου που έχουν σημασία για τις δραστηριότητες αναψυχής, με παράλληλο σεβασμό, στον μέγιστο δυνατό βαθμό, της φύσης και του τοπίου, και η διαχείριση της κίνησης στον τομέα της αναψυχής».

18. Κατά το άρθρο 4, το οποίο αφορά τις απαγορεύσεις, «[α]παγορεύεται στην προστατευόμενη περιοχή φυσικού τοπίου κάθε ενέργεια που αλλοιώνει τον χαρακτήρα της ή αντιβαίνει στον επιδιωκόμενο σκοπό προστασίας (άρθρο 3)».

19. Κατά το άρθρο 5:

«1. Οφείλει να εξασφαλίσει την άδεια της Landratsamt Rosenheim (διοικητικής αρχής της περιφέρειας Rosenheim), ως αρχής κατώτερης βαθμίδας επιφορτισμένης με την προστασία της φύσης (άρθρο 43, παράγραφος 2, σημείο 3, του BayNatSchG), κάθε πρόσωπο το οποίο, στην προστατευόμενη περιοχή φυσικού τοπίου, έχει την πρόθεση

1) κατασκευής, μετατροπής ή μεταβολής της χρήσης εγκατάστασης οποιουδήποτε είδους [άρθρο 2, παράγραφος 1, του Bayerische Bauordnung (οικοδομικού κανονισμού Βαυαρίας)], ακόμη και αν δεν απαιτείται οικοδομική άδεια· στην εν λόγω κατηγορία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων:

   a) κτίρια, για παράδειγμα, κατοικίες, γεωργικές ή δασικές κατασκευές, εξοχικές κατοικίες, κατασκευές για την προστασία σκαφών ή την εναπόθεση εργαλείων, καμπίνες λουομένων, σημεία πώλησης […]

   b) περιφράξεις και άλλοι φράκτες·

   c) αποβάθρες και κατασκευές στην όχθη·

   d) αλλαγές στην επιφάνεια της γης ως αποτέλεσμα εκσκαφών ή επιχωματώσεων, ιδίως διαμόρφωση και εκμετάλλευση νέων λατομείων, σκυρωρυχείων, τόπων αμμοληψίας, λατομείων αργίλου και άλλων γεωτρήσεων, καθώς και αποχωματώσεων. Τα ανωτέρω δεν εφαρμόζονται για επιχώσεις ή εκσκαφές μέγιστης έκτασης 500 m^2και μέγιστου ύψους ή βάθους 0,3 m με σκοπό τη βελτίωση του εδάφους σε εκτάσεις που χρησιμοποιούνται ήδη για γεωργική δραστηριότητα·

2) στον βαθμό που δεν πρόκειται για εγκαταστάσεις που υπάγονται στο σημείο 1,

   a) τοποθέτησης πινακίδων και αφισών, περιλαμβανομένων διαφημιστικών, με επιφάνεια άνω του 0,5 m^2, εφόσον δεν υποδεικνύουν, σε οικιστικά ακίνητα και εμπορικούς χώρους, την ονομασία των κατοικιών και των καταστημάτων·

b) εγκατάστασης συρμάτων, καλωδίων ή αγωγών στην επιφάνεια ή υπογείως και τοποθέτησης στύλων·

c) κατασκευής ή ουσιώδους μεταβολής οδών, δρόμων ή χώρων, ιδίως χώρων κατασκήνωσης, αθλοπαιδιών, παιχνιδιού και περιοχών κολύμβησης ή παρόμοιων εγκαταστάσεων·

d) εγκατάστασης αυτοκινούμενων καντινών ή συναρμολόγησης, τοποθέτησης και εκμετάλλευσης σημείων πώλησης και αυτόματων πωλητών·

3) κυκλοφορίας με κάθε είδους μηχανοκίνητα οχήματα εκτός των οδών, δρόμων και χώρων που διατίθενται για δημόσια κυκλοφορία ή στάθμευσης των εν λόγω οχημάτων στις εν λόγω περιοχές· […]

4) άντλησης υδάτων από την επιφάνεια, πέραν της συνήθους επιτρεπόμενης χρήσης, ή από το υπέδαφος, μεταβολής των υδατικών συστημάτων, των οχθών ή της κοίτης τους, της εισροής ή της εκροής των υδάτων ή της στάθμης του υδροφόρου ορίζοντα, δημιουργίας νέων υδατικών συστημάτων ή κατασκευής συστημάτων αποστράγγισης·

5) αποστράγγισης, αποξήρανσης ή καταστροφής με οποιονδήποτε άλλο τρόπο ή πρόκλησης σημαντικών ζημιών σε βιοτόπους ιδιαίτερης οικολογικής σημασίας, κατά την έννοια του άρθρου 30 του BNatSchG και του άρθρου 23 του BayNatSchG, ιδίως τυρφώνες, έλη, καλαμιώνες, υγροτόπους με μεγάλα κάρεξ, υγρά λιβάδια πλούσια σε κυπερίδες και βούρλα, λιβάδια μολινιών, πηγές, δασώδεις τυρφώνες, βαλτώδη δάση και εδάφη και αλλουβιακά δάση, καθώς και φυσικούς ή ημιφυσικούς χώρους εσωτερικών ρεόντων ή στάσιμων υδάτων, περιλαμβανομένων των οχθών τους και της αντίστοιχης φυσικής ή ημιφυσικής παρόχθιας βλάστησης, και φυσικές ή ημιφυσικές περιοχές επιχωμάτωσης, εγκαταλειμμένες κοίτες και περιοδικά κατακλυζόμενες περιοχές· […]

6) άροσης, εφαρμογής λιπασμάτων, δάσωσης λιβαδιών που παράγουν άχυρο, μετατροπή αυτών σε χορτολιβαδικές εκτάσεις με πλείονες χορτοκοπές ετησίως ή χρησιμοποίησης αυτών ως βοσκοτόπων·

7) θήρευσης, σύλληψης ή θανάτωσης άγριων ζώων ή αφαίρεσης των τόπων αναπαραγωγής ή των οικοτόπων τους ή των φωλιών τους·

8) κοπής, υλοτόμησης ή απομάκρυνσης με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, στην ύπαιθρο και εκτός των δασών, μεμονωμένων δένδρων, φρακτών από φυτά ή θάμνους, αλσών ή χαμόδενδρων που χαρακτηρίζουν το τοπίο· […]

9) πλήρους ή μερικής αποδάσωσης, αρχικής δάσωσης ή αποψίλωσης στο πλαίσιο αυτό εκτάσεως άνω του 0,5 εκταρίου, μετατροπής φυλλοβόλων, μικτών ή αλλουβιακών δασών σε δάση στα οποία κυριαρχούν τα κωνοφόρα ή εγκατάστασης ειδικευμένων καλλιεργειών (για παράδειγμα, φυτώρια)·

10) καταστροφής ή ουσιώδους μεταβολής, στις όχθες των υδατικών συστημάτων, της παρόχθιας βλάστησης, των καλαμιώνων ή των πληθυσμών υδρόβιων φυτών, διείσδυσης σε καλαμιώνες ή συστήματα υδρόβιων φυτών και χρησιμοποίησης χημικών μέσων για την εξάλειψη ή τον έλεγχο των καλαμιώνων ή για τον καθαρισμό των αυλάκων άρδευσης· […]

11) εναπόθεσης αποβλήτων, μπαζών και άλλων αντικειμένων, στο μέτρο που δεν υπάγονται ήδη στη νομοθεσία για τα απόβλητα, σε χώρους διαφορετικούς από τους επιτρεπόμενους, ακόμη και αν δεν πρόκειται για επιχωμάτωση κατά την έννοια της πολεοδομικής νομοθεσίας·

12) κατασκήνωσης ή στάθμευσης ρυμουλκούμενων τροχόσπιτων (περιλαμβανομένων πτυσσόμενων ρυμουλκουμένων) ή αυτοκινούμενων τροχόσπιτων εκτός των επιτρεπόμενων χώρων ή ανοχής τέτοιων συμπεριφορών·

13) παροχής δυνατότητας απογείωσης ή προσγείωσης αεροσκαφών, κατά την έννοια του Luftverkehrgesetz (νόμου περί αεροπλοΐας), εκτός των εγκεκριμένων αεροδρομίων.

2. Με την επιφύλαξη άλλων κανονιστικών διατάξεων, η άδεια χορηγείται όταν το προβλεπόμενο μέτρο δεν έχει κανένα από τα αποτελέσματα που απαριθμούνται στο άρθρο 4 ή όταν τα εν λόγω αποτελέσματα μπορούν να αντισταθμιστούν με συμπληρωματικές διατάξεις.

[…]»

20. Όσον αφορά τις εξαιρέσεις, το άρθρο 7 προβλέπει τα εξής:

«1. Υπό τις προϋποθέσεις που καθορίζονται στο άρθρο 67 του BNatSchG, μπορεί να χορηγηθεί, σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, εξαίρεση από τις απαγορεύσεις του άρθρου 4 της παρούσας κανονιστικής πράξης […]».

II. Τα πραγματικά περιστατικά, η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα

21. Η Landkreis Rosenheim (περιφέρεια Rosenheim, Γερμανία) εξέδωσε, με ισχύ από τις 27 Απριλίου 2013, την κανονιστική πράξη για την Inntal Süd χωρίς να την υποβάλει σε ΣΕΠΕ και χωρίς να διενεργήσει προκαταρκτική εκτίμηση.

22. Με την κανονιστική πράξη προστατεύεται περιοχή έκτασης 4 021 εκταρίων, ήτοι μικρότερη κατά περίπου 650 εκτάρια από εκείνη στην οποία εφαρμόζονταν οι προϊσχύσαντες κανόνες, του 1952 και του 1977, που καταργήθηκαν εν όλω ή εν μέρει.

23. Η Bund Naturschutz in Bayern e.V. (στο εξής: Bund Naturschutz) είναι περιβαλλοντική οργάνωση η οποία είχε μετάσχει στη διαδικασία εκπόνησης της κανονιστικής πράξης για την Inntal Süd. Λόγω αντιρρήσεων όσον αφορά το περιεχόμενο της εν λόγω πράξης, η Bund Naturschutz προσέφυγε ενώπιον του Bayerischer Verwaltungsgerichtshof (Ανώτερου Διοικητικού Δικαστηρίου Βαυαρίας, Γερμανία), το οποίο αποφάσισε να απορρίψει την προσφυγή ως απαράδεκτη.

24. Το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) πρέπει να αποφανθεί επί της αναιρέσεως (Revision) που άσκησε η Bund Naturschutz κατά της ως άνω αποφάσεως.

25. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η αναίρεση είναι απαράδεκτη βάσει της εθνικής νομοθεσίας. Όσον αφορά το αίτημα ελέγχου της νομιμότητας, ελλείψει ενεργητικής νομιμοποιήσεως, η αναιρεσείουσα δεν μπορεί να προβάλει καμία παράβαση του νόμου. Το εν λόγω αίτημα δεν

μπορεί να γίνει δεκτό, καθότι η κανονιστική διάταξη για την Inntal Süd δεν είναι απόφαση και δεν υπόκειται, βάσει του εθνικού δικαίου, σε υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ ή προκαταρκτικής εκτίμησης.

26. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι η απάντηση στα προδικαστικά ερωτήματα θα μπορούσε να οδηγήσει στην ευδοκίμηση των αιτημάτων της Bund Naturschutz.

27. Με τα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, υφίσταται υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ για την κανονιστική πράξη. Σε περίπτωση καταφατικής απάντησης, η αναίρεση θα είναι παραδεκτή και θα γίνει επίσης δεκτή επί της ουσίας: το αιτούν δικαστήριο θα πρέπει αναμφίβολα να κρίνει άκυρη την κανονιστική πράξη για την Inntal Süd, λόγω παράλειψης αναγκαίου σταδίου της διαδικασίας έκδοσής της.

28. Το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το οποίο αφορά το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ, είναι επίσης αποφασιστικής σημασίας για την επίλυση της διαφοράς. Εφόσον η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων κατά την έννοια της ως άνω διάταξης, η περιφέρεια Rosenheim όφειλε, κατά το εθνικό δίκαιο, να την υποβάλει σε προκαταρκτική εκτίμηση και, συνεπώς, σε κατά περίπτωση εξέταση κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 5, της οδηγίας ΣΕΠΕ. Στην περίπτωση αυτή, η αναίρεση θα είναι παραδεκτή και βάσιμη και η κανονιστική διάταξη θα πρέπει να κριθεί άκυρη.

29. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) υποβάλλει τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας [ΣΕΠΕ] την έννοια ότι το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 2011/92/ΕΚ (οδηγία ΕΠΕ) καθορίζεται ακόμη και στην περίπτωση που κανονιστική πράξη για την προστασία της φύσεως και του τοπίου θεσπίζει γενικές απαγορεύσεις με δυνατότητα εξαιρέσεως και απαιτήσεις αδειοδοτήσεως οι οποίες δεν συσχετίζονται ειδικώς με τα έργα των παραρτημάτων της οδηγίας ΕΠΕ;

2) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας [ΣΕΠΕ] την έννοια ότι εκπονούνται σχέδια και προγράμματα για τη γεωργία, δασοπονία, χρήση του εδάφους κ.λπ., εφόσον αυτά αποσκοπούν στον καθορισμό ενός πλαισίου αναφοράς ακριβώς για έναν ή περισσότερους από τους εν λόγω τομείς; Ή αρκεί να θεσπίζονται, για την προστασία της φύσεως και του τοπίου, γενικές απαγορεύσεις και απαιτήσεις αδειοδοτήσεως οι οποίες πρέπει να ελέγχονται κατά τη διαδικασία εγκρίσεως για έναν μεγάλο αριθμό σχεδίων και χρήσεων και δύνανται να έχουν έμμεσες (“αντανακλαστικές”) επιπτώσεις σε έναν ή περισσότερους από τους τομείς αυτούς;

3) Έχει το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ την έννοια ότι καθορίζεται πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων στην περίπτωση που κανονιστική πράξη εκδοθείσα για την προστασία της φύσεως και του τοπίου θεσπίζει γενικές απαγορεύσεις και απαιτήσεις αδειοδοτήσεως για μεγάλο αριθμό σχεδίων και μέτρων εντός της ζώνης προστασίας, τα οποία περιγράφονται κατά τρόπο αφηρημένο, χωρίς να προβλέπονται ή να σχεδιάζονται, ωστόσο, συγκεκριμένα έργα κατά τον χρόνο εκδόσεως της πράξεως, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται ειδική συσχέτιση με συγκεκριμένα έργα;»

30. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν η Bund Naturschutz, η περιφέρεια Rosenheim, η Landesanwaltschaft Bayern (Νομικό Συμβούλιο του ομόσπονδου κράτους της Βαυαρίας, Γερμανία), η Γερμανική, η Τσεχική και η Ιρλανδική Κυβέρνηση, καθώς και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πλην της Τσεχικής Κυβέρνησης, όλοι οι προμνησθέντες μετέχοντες στη διαδικασία παρέστησαν στην επ' ακροατηρίου συζήτηση που διεξήχθη στις 7 Ιουνίου 2021.

III. Ανάλυση

A. Επί του πρώτου και του δευτέρου προδικαστικού ερωτήματος

31. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ έχει την έννοια ότι κανονιστική ρύθμιση όπως η επίμαχη κανονιστική πράξη συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο υπάγεται στην υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ.

32. Στην απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele, το Δικαστήριο αποφάνθηκε, μεταξύ άλλων, ως εξής:

«– Ειδικότερα, ο σκοπός της ως άνω οδηγίας είναι, όπως υπενθυμίζεται στο άρθρο της 1, η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης.»

«– Προς τούτο, όπως προκύπτει από το εν λόγω άρθρο 1, ο θεμελιώδης σκοπός της οδηγίας [ΣΕΠΕ] είναι η υποβολή σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων και προγραμμάτων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον κατά το στάδιο της εκπονήσεως και πριν από την έγκρισή τους.»

«– Επιπλέον, η ευρεία ερμηνεία της έννοιας των "σχεδίων και προγραμμάτων" συνάδει προς τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης, όπως αυτές προκύπτουν ιδίως από το άρθρο 2, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Espoo.» [13]

33. Οι κανόνες που διέπουν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ περιλαμβάνονται, κατά κύριο λόγο, σε δύο αλληλένδετα μεταξύ τους άρθρα:

– Το άρθρο 2, στοιχείο α', ορίζει τις σωρευτικές απαιτήσεις που πρέπει να πληρούν τα σχέδια και προγράμματα ώστε να εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας: α) να «εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση»· και β) να απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων.

– Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', θέτει τους όρους για τον προσδιορισμό, μεταξύ των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων, εκείνων που πιθανώς θα έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και που, ως εκ τούτου, πρέπει να υποβάλλονται σε ΣΕΠΕ: α) την εκπόνησή τους σε σχέση με συγκεκριμένους (ευαίσθητους) τομείς και οικονομικές δραστηριότητες και β) την απαίτηση να «καθορίζουν» το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων.

[13] Σκέψεις 45, 46 και 49, με παραπομπή στις αποφάσεις της 22ας Σεπτεμβρίου 2011, Valčiukienė κ.λπ. (C-295/10, EU:C:2011:608, σκέψη 37), και της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ. (C-160/17, EU:C:2018:401, στο εξής: απόφαση Thybaut κ.λπ., σκέψη 61).

34. Το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ επεκτείνει την υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ στα σχέδια και προγράμματα που αφορούν μη ευαίσθητες δραστηριότητες οι οποίες έχουν όμως σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Αυτά τα σχέδια και προγράμματα αφορούν το τρίτο προδικαστικό ερώτημα.

35. Από τον συνδυασμό των ως άνω διατάξεων προκύπτουν, στην πραγματικότητα, τέσσερις απαιτήσεις, τις οποίες θα αναλύσω προκειμένου να διαπιστωθεί αν τοπική κανονιστική ρύθμιση όπως η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd είναι σχέδιο ή πρόγραμμα υπαγόμενο στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

36. Η παραδοχή από την οποία εκκινεί το αιτούν δικαστήριο είναι ότι, λαμβανομένης υπόψη της νομολογίας του Δικαστηρίου, η επίμαχη κανονιστική πράξη «συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα κατά την έννοια του άρθρου 2, στοιχείο α′, της οδηγίας [ΣΕΠΕ]» [14]. Όπως θα εκθέσω, συμμερίζομαι την άποψη αυτή.

1. Εκπόνηση ή έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος από αρχή του κράτους μέλους

37. Η πρώτη απαίτηση, η εκτίμηση της οποίας δεν παρουσιάζει συνήθως ερμηνευτικά προβλήματα, είναι η εκπόνηση ή η έγκριση της κανονιστικής ρύθμισης από αρχή κράτους μέλους σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο.

38. Εν προκειμένω, δεν αμφισβητείται ότι η κανονιστική πράξη εγκρίθηκε από γερμανική τοπική αρχή, ήτοι την περιφέρεια Rosenheim.

2. Σχέδιο ή πρόγραμμα που προβλέπεται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων

39. Κατά το άρθρο 2, στοιχείο α′, δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας ΣΕΠΕ, στο πεδίο εφαρμογής της εμπίπτουν τα σχέδια ή προγράμματα που εγκρίνονται από τις αρχές κράτους μέλους εφόσον «απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων».

40. Μετά την απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., ως σχέδια και προγράμματα «που απαιτούνται», κατά την έννοια και για τους σκοπούς της εφαρμογής της ως άνω οδηγίας, πρέπει να θεωρούνται εκείνα τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση στηρίζεται σε εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τις αρμόδιες για την έγκρισή τους αρχές καθώς και τη διαδικασία εκπόνησής τους [15].

[14] Διάταξη περί παραπομπής, σκέψη 19.

[15] Αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 2012, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2012:159, στο εξής: απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., σκέψη 31), Thybaut κ.λπ. (σκέψη 43), και της 12ης Ιουνίου 2019, CFE (C-43/18, EU:C:2019:483, στο εξής: απόφαση CFE, σκέψη 54).

41. Το Δικαστήριο προέβη, συνεπώς, σε *διασταλτική* ερμηνεία της οδηγίας 2001/42, εκτιμώντας ότι η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή σε σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται από εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, ανεξαρτήτως του αν η έγκρισή τους είναι *υποχρεωτική* ή *προαιρετική* [16].

42. Η νομολογία αυτή «αμφισβητήθηκε» και, στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele, ζητήθηκε ρητώς η τροποποίησή της.

43. Εντούτοις, στην εν λόγω υπόθεση το Δικαστήριο αρνήθηκε να τροποποιήσει την προγενέστερη νομολογία του. Το Δικαστήριο αποφάνθηκε εκ νέου ότι «[ο]ι στόχοι [της οδηγίας] θα κινδύνευαν να υπονομευθούν αν το άρθρο [της] 2, στοιχείο α', […] ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι η θεσπιζόμενη από την οδηγία αυτή υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων αφορά μόνον τα σχέδια ή προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική. Ειδικότερα, αφενός, […] η έγκριση των εν λόγω σχεδίων ή προγραμμάτων συχνά δεν επιβάλλεται κατά τρόπο γενικό. Αφετέρου, μια τέτοια ερμηνεία θα επέτρεπε σε κράτος μέλος να παρακάμψει ευχερώς την ως άνω υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων αποφεύγοντας εσκεμμένα να προβλέψει ότι οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να εγκρίνουν τέτοια σχέδια ή προγράμματα» [17].

44. Συνεπώς, το άρθρο 2, στοιχείο α', δεύτερη περίπτωση, της οδηγίας ΣΕΠΕ πρέπει να ερμηνευθεί «υπό την έννοια ότι "απαιτούνται", κατά την έννοια και για τους σκοπούς της εφαρμογής της οδηγίας αυτής, τα σχέδια και τα προγράμματα των οποίων η έγκριση πλαισιώνεται από εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις, οι οποίες καθορίζουν τις αρμόδιες για την έγκρισή τους αρχές και τη διαδικασία εκπονήσεώς τους» [18].

45. Η Landesanwaltschaft Bayern ζητεί εκ νέου από το Δικαστήριο να τροποποιήσει τη νομολογία του [19], πλην όμως, κατά τη γνώμη μου, δεν προβάλλει νέα πειστικά επιχειρήματα προς στήριξη της άποψής της. Εξάλλου, το αιτούν δικαστήριο δεν υποβάλλει κανένα προδικαστικό ερώτημα επί του ζητήματος αυτού.

46. Μετά την απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele, εκτιμώ ότι το ζήτημα έχει κριθεί οριστικά από το τμήμα μείζονος συνθέσεως του Δικαστηρίου και ότι δεν συντρέχει λόγος αναθεώρησης της εν λόγω νομολογίας.

47. Κατά το αιτούν δικαστήριο [20], η κανονιστική διάταξη για την Inntal Süd εκδόθηκε δυνάμει των κανόνων εξουσιοδότησης του BNatSchgG. Πρόκειται, επομένως, για κανονιστική πράξη *προβλεπόμενη* από τις νομοθετικές διατάξεις, παρότι η εκπόνησή της δεν ήταν *υποχρεωτική*. Πληροί, ως εκ τούτου, τη δεύτερη απαίτηση προκειμένου να είναι σχέδιο ή πρόγραμμα υπαγόμενο στην υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ.

[16] Στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., η γενική εισαγγελέας J. Kokott είχε προτείνει μια πιο περιοριστική ερμηνεία: μόνον τα σχέδια και προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι *υποχρεωτική*, καθόσον επιβάλλεται από κανόνα του εσωτερικού δικαίου, χρήζουν ΣΕΠΕ (προτάσεις της 17ης Νοεμβρίου 2011 της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., C-567/10, EU:C:2011:755, σημεία 18 και 19). Στις προτάσεις της 25ής Ιανουαρίου 2018, στην υπόθεση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-671/16, EU:C:2018:39, σημεία 41 και 42), η γενική εισαγγελέας J. Kokott επανέλαβε ότι, κατά τη γνώμη της, το Δικαστήριο διεύρυνε το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ πέρα από όσο είχε την πρόθεση ο νομοθέτης και μπορούσαν να προβλέψουν τα κράτη μέλη.

[17] Απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 48).

[18] Απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 52).

[19] Σημείο 10 των γραπτών παρατηρήσεων της Landesanwaltschaft Bayern.

[20] Σημείο 19 της διατάξεως περί παραπομπής, στο οποίο ως νομική βάση της κανονιστικής πράξης μνημονεύονται το άρθρο 12, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, το άρθρο 20, παράγραφος 2, και το άρθρο 26 του BNatSchgG (ρυθμίζουν την εξουσία έκδοσης, τροποποίησης ή κατάργησης των κανονιστικών πράξεων σχετικά με τις προστατευόμενες περιοχές φυσικού τοπίου), σε συνδυασμό με το άρθρο 51, παράγραφος 1, σημείο 3, και το άρθρο 52 του BayNatSchG (προβλέπουν την αρμόδια διοικητική οντότητα –εν προκειμένω, η περιφέρεια Rosenheim– και τη διαδικασία, αντιστοίχως).

3. Σχέδιο ή πρόγραμμα που εκπονήθηκε για (ευαίσθητο) οικονομικό τομέα που καλύπτεται από την οδηγία ΣΕΠΕ

48. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ ορίζει ότι, με την επιφύλαξη της παραγράφου 3 του ιδίου άρθρου, «πραγματοποιείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων για όλα τα σχέδια και προγράμματα […] τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χωροταξία ή χρήση του εδάφους».

49. Κατά το Δικαστήριο, «[τ]ο άρθρο 3 της οδηγίας 2001/42 εξαρτά την υποχρέωση υποβολής συγκεκριμένου σχεδίου ή προγράμματος σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την προϋπόθεση ότι το κατά τη διάταξη αυτή σχέδιο ή πρόγραμμα ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον […]. Ειδικότερα, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της ως άνω οδηγίας, υποβάλλονται σε συστηματική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων τα σχέδια και τα προγράμματα τα οποία, αφενός, εκπονούνται για ορισμένους τομείς και, αφετέρου, καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 2011/92 […][21]».

50. Πρόκειται για περιβαλλοντικά *ευαίσθητους* τομείς, όπως προκύπτει από τα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ και της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ[22], οι οποίοι υπόκεινται συστηματικά στη διενέργεια ΣΕΠΕ[23].

51. Κατά το αιτούν δικαστήριο, η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd καταρτίστηκε για *τομέα* (αυτόν της προστασίας της φύσης και της διατήρησης του τοπίου), ο οποίος δεν ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του άρθρου 5 της οδηγίας ΣΕΠΕ και, για τον λόγο αυτό, δεν περιλαμβάνεται στους μνημονευόμενους στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας τομείς[24].

52. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει, περαιτέρω, ότι το Δικαστήριο έχει αποφανθεί σε λιγοστές μόνον περιπτώσεις σχετικά με την απαίτηση της «εκπόνησης» για συγκεκριμένο τομέα και, για τον λόγο αυτό, ζητεί να διευκρινιστεί:

– αν η «εκπόνηση» πρέπει να είναι προσανατολισμένη, με συγκεκριμένο στόχο και σκοπό, σε έναν από τους τομείς του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ· ή

– αν αρκεί τα σχέδια και προγράμματα να έχουν όντως επιπτώσεις στους εν λόγω τομείς (εν προκειμένω: στη γεωργία, τη δασοπονία και τη χρήση του εδάφους), ακόμη και αν αυτά έχουν εκπονηθεί για άλλον τομέα που δεν μνημονεύεται στην ως άνω διάταξη (εν προκειμένω: για την προστασία της φύσης και τη διατήρηση του τοπίου)[25].

21 Απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 65).

22 Οδηγία του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7).

23 Εντούτοις, εάν τα σχέδια και προγράμματα στους ευαίσθητους αυτούς τομείς καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο και επιφέρουν ήσσονες τροποποιήσεις στα εν λόγω σχέδια ή προγράμματα, υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν τα κράτη μέλη αποφασίζουν ότι ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (άρθρο 3, παράγραφος 3, της οδηγίας ΣΕΠΕ). Βλ. αιτιολογική σκέψη 10 της εν λόγω οδηγίας.

24 Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 27. Από την αιτιολογική σκέψη 10, το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, και το άρθρο 5 της οδηγίας ΣΕΠΕ το αιτούν δικαστήριο συμπεραίνει ότι υποβάλλονται σε προηγούμενη ΣΕΠΕ τα σχέδια και προγράμματα που δημιουργούνται και επικεντρώνονται ρητώς σε έναν από τους τομείς που μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της εν λόγω οδηγίας, στους οποίους δεν καταλέγεται ο επίμαχος στην υπό κρίση υπόθεση τομέας.

25 Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 29.

53. Είναι αληθές ότι το Δικαστήριο δεν έθεσε ιδιαίτερες προϋποθέσεις κατά την ανάλυση της εν λόγω απαίτησης με σκοπό να διαπιστωθεί αν το σχέδιο ή πρόγραμμα απαιτεί τη διενέργεια ΣΕΠΕ πριν από την έγκρισή του. Αρκεί το σχέδιο ή πρόγραμμα να αφορά, να επηρεάζει, να αναφέρεται ή να έχει επίπτωση σε έναν από τους εν λόγω τομείς για να θεωρηθεί ότι *εκπονήθηκε* για τον συγκεκριμένο τομέα, εάν καταλέγεται στους προβλεπόμενους στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ τομείς [26].

54. Το Δικαστήριο ερμήνευσε επίσης ευρέως τους ευαίσθητους τομείς που απαριθμούνται στο ως άνω άρθρο. Ειδικότερα:

– αποφάνθηκε ότι η παραπομπή στη «χωροταξία» και στη «χρήση του εδάφους» υποδηλώνει ότι «ο εν λόγω τομέας δεν περιορίζεται στη χρήση του εδάφους, υπό τη στενή έννοια, δηλαδή στην κατάτμηση του εδάφους σε ζώνες και στον καθορισμό των δραστηριοτήτων που επιτρέπονται εντός των ζωνών αυτών, αλλά ότι ο τομέας αυτός καλύπτει κατ' ανάγκην ένα ευρύτερο πεδίο» [27].

– Έκρινε ότι απόφαση περί καθορισμού περιμέτρου αστικού αναδασμού, η οποία παρέχει δυνατότητα παρεκκλίσεων από τις πολεοδομικές ρυθμίσεις περί κτιρίων και του χωροταξικού σχεδιασμού, εμπίπτει στον τομέα της «χωροταξίας ή χρήσης του εδάφους» κατά την έννοια του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ [28].

– Αποφάνθηκε ότι προεδρικό διάταγμα περί καθορισμού μέτρων προστασίας της περιοχής όρους και ορισμένων μητροπολιτικών πάρκων [29], του οποίου το άρθρο 1 όριζε, μεταξύ άλλων, ότι σκοπός του ήταν η «προστασία του τοπίου», απαιτούσε τη διενέργεια ΣΕΠΕ [30].

55. Κατά τη γνώμη μου, κανένα στοιχείο δεν εμποδίζει εθνικά μέτρα για την προστασία της φύσης και του τοπίου *να εκπονούνται για* τους ευαίσθητους τομείς που προσδιορίζονται στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, ακόμη και όταν δεν τείνουν άμεσα και ειδικά, αλλά μόνον έμμεσα, στη διατήρηση της φύσης και του τοπίου. Επομένως, εφόσον πληρούνται οι λοιπές απαιτήσεις, τα αντίστοιχα σχέδια και προγράμματα θα απαιτούν, γενικά, τη διενέργεια ΣΕΠΕ πριν από την έγκρισή τους.

[26] Βλ. αποφάσεις Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 66), της 8ης Μαΐου 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» κ.λπ. (C-305/18, EU:C:2019:384, σκέψη 48), της 7ης Ιουνίου 2018, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., (C-671/16, EU:C:2018:403, στο εξής: απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., σκέψεις 42 έως 45), Thybaut κ.λπ. (σκέψεις 47 έως 49), και της 27ης Οκτωβρίου 2016, D'Oultremont κ.λπ. (C-290/15, EU:C:2016:816, στο εξής: απόφαση D'Oultremont κ.λπ., σκέψη 44).

[27] Απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 43).

[28] Απόφαση Thybaut κ.λπ. (σκέψεις 48 και 49).

[29] Επρόκειτο για το προεδρικό διάταγμα 187/2011, της 14ης Ιουνίου 2011, περί καθορισμού μέτρων προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού και των Μητροπολιτικών Πάρκων Γουδή-Ιλισσίων, στην Ελλάδα, για την προσαρμογή της προστασίας του εν λόγω χώρου στο ρυθμιστικό σχέδιο χωροταξίας για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας. Κατά το άρθρο του 1, «[σ]κοπός του παρόντος διατάγματος είναι η αποτελεσματική προστασία του Όρους Υμηττού και των περιφερειακών αυτού εκτάσεων, με την οικολογική διαχείριση και διατήρηση των οικοτόπων, των ειδών χλωρίδας και πανίδας, την ανάδειξη των σημαντικών οικολογικών λειτουργιών του για το λεκανοπέδιο της Αττικής, *την προστασία του τοπίου* και τον έλεγχο της δόμησης» (η υπογράμμιση δική μου).

[30] Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Δήμος Κρωπίας Αττικής (C-473/14, EU:C:2015:582, σκέψη 20).

56. Με τις γραπτές παρατηρήσεις της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ περιέχει εξαντλητικό κατάλογο ειδικών τομέων, ο οποίος δεν είναι δυνατόν να διευρυνθεί ούτε να επεκταθεί σε άλλους μη ρητώς προβλεπόμενους τομείς, καθότι αυτή υπήρξε η βούληση του νομοθέτη [31].

57. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν εντάσσουν νέους ευαίσθητους τομείς στον εν λόγω εξαντλητικό κατάλογο. Ερμηνεύουν απλώς με μη περιοριστικό τρόπο τους τομείς που μνημονεύονται στον κατάλογο, και δεν απαιτούν η εκπόνηση του σχεδίου ή προγράμματος να είναι άμεσα και ρητώς προσανατολισμένη σε έναν ή πλείονες από τους εν λόγω τομείς, εφόσον το σχέδιο ή πρόγραμμα τους αφορά, αναφέρεται ή έχει επίπτωση σε αυτούς.

58. Συμμερίζομαι την ερμηνεία του Δικαστηρίου και θεωρώ ότι δεν συντρέχει λόγος να προταθεί αλλαγή της εν λόγω νομολογιακής κατεύθυνσης.

59. Το γράμμα του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ επιρρωννύει την ως άνω ερμηνεία της διάταξης. Διάφορες γλωσσικές αποδόσεις χρησιμοποιούν διατύπωση η οποία επιβεβαιώνει την εφαρμογή της διάταξης σε κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα που εκπονείται *για* τους ευαίσθητους τομείς [32]. Το εν λόγω λεκτικό σύμπλεγμα καθιστά δυνατή την ερμηνεία του γράμματος της διάταξης υπό την έννοια ότι το σχέδιο ή πρόγραμμα δεν είναι απαραίτητο να προσανατολίζεται ρητώς και αποκλειστικώς σε έναν από τους εν λόγω τομείς: αρκεί οι επιπτώσεις του στον τομέα να είναι σημαντικές.

60. Εν αντιθέσει προς όσα διατείνονται η Γερμανική, η Ιρλανδική και η Τσεχική Κυβέρνηση, η ως άνω ερμηνεία δεν συνεπάγεται αδικαιολόγητη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 3, παράγραφος 2, της οδηγίας ΣΕΠΕ, εις βάρος της παραγράφου του 4. Φρονώ ότι, με την εν λόγω ερμηνεία, αποτρέπεται το ενδεχόμενο να αποφύγουν τα κράτη μέλη την υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ σε σχέδια και προγράμματα που επηρεάζουν ευαίσθητους τομείς εμφανίζοντάς τα παραπλανητικά με διαφορετική ορολογία, δηλώνοντας, για παράδειγμα, ότι προσανατολίζονται στην προστασία της φύσης και του τοπίου.

61. Στην πραγματικότητα, οι αντιρρήσεις επί του ζητήματος αυτού εκκινούν από κάποια ορολογική ανακρίβεια: η προστασία της φύσης και του τοπίου δεν είναι, αυτή καθεαυτήν, *τομέας* αντίστοιχος προς τους ειδικώς απαριθμούμενους στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ. Εάν η αντιστοιχία αυτή ήταν δυνατή, θα εφαρμοζόταν ο ερμηνευτικός κανόνας «inclusio unius, exclusio alterius» και, πράγματι, η απουσία του συγκεκριμένου *ενδεχόμενου τομέα* από την απαρίθμηση θα ισοδυναμούσε με την εξαίρεσή του.

62. Παρατηρείται, εντούτοις, ότι οι τομείς που απαριθμούνται στη διάταξη αφορούν πολύ συγκεκριμένους χώρους δράσης (γεωργία, αλιεία, μεταφορές, ενέργεια, τηλεπικοινωνίες κ.λπ.), ενώ η προστασία της φύσης και του τοπίου είναι γενικός σκοπός, ο οποίος μπορεί να εμπνεύσει και να δικαιολογήσει, αυτός καθεαυτόν, μέτρα που θα επηρεάσουν, κατά το μάλλον ή ήττον άμεσα, καθέναν από τους εν λόγω ευαίσθητους τομείς.

[31] Με την πρόταση οδηγίας του Συμβουλίου για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων στο περιβάλλον (COM/96/0511 τελικό, ΕΕ 1997, C 129, σ. 14), η Επιτροπή πρότεινε ανοικτό και μη εξαντλητικό κατάλογο ευαίσθητων τομέων για τους οποίους τα σχέδια και τα προγράμματα έχρηζαν υποχρεωτικώς προηγούμενης ΣΕΠΕ. Εντούτοις, με την κοινή θέση που ενέκρινε στις 30 Μαρτίου 2000 (ΕΕ 2000, C 137, σ. 11) όσον αφορά την έκδοση οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, το Συμβούλιο αποφάσισε να θεσπίσει εξαντλητικό κατάλογο ευαίσθητων τομέων.

[32] Σχέδια και προγράμματα «que se elaboren con respecto a» (κείμενο στην ισπανική γλώσσα)· «élaborés pour» (κείμενο στη γαλλική γλώσσα)· «which are prepared for» (κείμενο στην αγγλική γλώσσα)· «che sono elaborati per» (κείμενο στην ιταλική γλώσσα)· «que tenham sido preparados para» (κείμενο στην πορτογαλική γλώσσα). Το κείμενο στη γερμανική γλώσσα φαίνεται πιο περιοριστικό, δεδομένου ότι κάνει λόγο για σχέδια και προγράμματα που «in den Bereichen […] ausgearbeitet werden».

63. Δεν αντιλαμβάνομαι τον λόγο για τον οποίο οι απαιτήσεις του άρθρου 5, παράγραφος 1, της οδηγίας ΣΕΠΕ θα μπορούσαν να «προσιδιάζουν»[33] στα σχέδια και προγράμματα των απαριθμούμενων τομέων, πλην όμως όχι σε κανονιστική πράξη που αφορά άμεσα την προστασία της φύσης και του τοπίου και επηρεάζει έμμεσα τους εν λόγω τομείς. Κατά τη γνώμη μου, κανένα στοιχείο δεν εμποδίζει την εκπόνηση έκθεσης στην οποία προσδιορίζονται, περιγράφονται και εκτιμώνται οι πιθανές σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις που απορρέουν από την εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος το οποίο έχει ως σκοπό την προστασία της φύσης και του τοπίου[34].

64. Προστατεύοντας τη φύση και το τοπίο σε μια από τις περιοχές που καθορίστηκε από τη βαυαρική νομοθεσία (οι οποίες καλύπτουν περίπου 30 % του εδάφους του ομόσπονδου κράτους), η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd έχει συγχρόνως επιπτώσεις σε ορισμένους από τους προμνησθέντες *ευαίσθητους τομείς*.

65. Η Bund Naturschutz εκθέτει τις επιπτώσεις της κανονιστικής πράξης στη «χρήση του εδάφους», τομέα ο οποίος μνημονεύεται ρητώς στο άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ. Η κανονιστική πράξη θεσπίζει, μεταξύ άλλων, κανόνες σχετικά με την εκτέλεση κατασκευαστικών εργασιών και την άσκηση γεωργικών και δασοκομικών δραστηριοτήτων και, επομένως, η σχέση με τη «χρήση του εδάφους» (καθώς και με τη «χωροταξία») δεν επιδέχεται αμφισβήτηση[35].

66. Η κανονιστική πράξη προβλέπει την απαίτηση εξασφάλισης προηγούμενης διοικητικής άδειας για πλήθος δραστηριοτήτων στην προστατευόμενη περιοχή[36]. Οι εν λόγω άδειες *προστατεύουν* το έδαφος από συγκεκριμένο είδος χρήσεων και συνιστούν, κατ' εμέ, μέτρα σχετικά με τη χρήση του εδάφους και τη χωροταξία: υπενθυμίζεται ότι αμφότεροι οι τομείς μνημονεύονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ.

67. Συγκεκριμένα, το άρθρο 5 της κανονιστικής πράξης προβλέπει ότι η άδεια είναι αναγκαία για την κατασκευή κτιρίων[37], τη διαχείριση των υδάτων[38], τη διατήρηση των λιβαδιών[39] ή την εκμετάλλευση των δασών[40], μεταξύ άλλων ενεργειών[41].

[33] Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 27.

[34] Κανένα στοιχείο δεν θα εμπόδιζε τον προσδιορισμό, την περιγραφή και την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κανόνα όπως η κανονιστική πράξη, τόσο θετικών όσο και αρνητικών (για παράδειγμα, αυτών που απορρέουν από τον περιορισμό του εδαφικού πεδίου εφαρμογής της σε σχέση με τις προϊσχύσασες κανονιστικές πράξεις, με αποτέλεσμα να επιτρέπονται έργα κατασκευής κατοικιών σε μέχρι τώρα προστατευόμενες εκτάσεις). Τα ανωτέρω ισχύουν με την επιφύλαξη ότι, δεδομένου ότι δεν ενσωματώνει πραγματικό πλαίσιο αναφοράς, η κανονιστική πράξη δεν υπόκειται κατ' ανάγκην στη διενέργεια ΣΕΠΕ, όπως θα αναλύσω εν συνεχεία.

[35] Το αιτούν δικαστήριο αναγνωρίζει (σημείο 22 της διατάξεως περί παραπομπής) ότι η κανονιστική πράξη «θεσπίζει μια σειρά γενικών απαγορεύσεων και απαιτήσεων αδειοδοτήσεως *για ένα ευρύ φάσμα έργων* και χρήσεων». Η υπογράμμιση δική μου.

[36] Στις προτάσεις της στις υποθέσεις CFE και Terre wallonne (C-43/18 και C-321/18, EU:C:2019:56, σημείο 43), η γενική εισαγγελέας J. Kokott επισήμαινε μόνον ότι «[ο]ι αμφιβολίες που εκφράζουν διάφοροι μετέχοντες στη διαδικασία ως προς το αν ο χαρακτηρισμός μιας ειδικής ζώνης διατηρήσεως ή ο καθορισμός στόχων διατηρήσεως για τους τόπους Natura 2000 μιας περιφέρειας μπορεί να υπαχθεί σε κάποιον από τους ανωτέρω τομείς [οι οποίοι προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της οδηγίας 2001/43] είναι σαφώς εύλογες».

[37] Άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 1.

[38] Άρθρο 5, παράγραφος 1, σημεία 4 και 5.

[39] Άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 6.

[40] Άρθρο 5, παράγραφος 1, σημεία 8, 9 και 10.

[41] Κατά την Bund Naturschutz (σ. 17 του κειμένου των γραπτών παρατηρήσεών της στη γαλλική γλώσσα), το ίδιο αυτό άρθρο μπορεί να επηρεάζει τη χρήση του εδάφους, με επιπτώσεις στις μελλοντικές κατασκευαστικές εργασίες, δεδομένου ότι δεν περιλαμβάνει «προληπτική ρήτρα ανοίγματος», όπως ερμηνεύεται από την εθνική νομολογία. Εντούτοις, η απάντηση στο ως άνω επιχείρημα θα εξαρτηθεί από την ερμηνεία του εγχώριου δικαίου.

4. Σχέδιο ή πρόγραμμα που καθορίζει πλαίσιο αναφοράς για μελλοντικές άδειες έργων που καλύπτονται από την οδηγία ΕΠΕ

68. Επιπλέον της απαίτησης εκπόνησής του για συγκεκριμένους ευαίσθητους τομείς, το σχέδιο ή πρόγραμμα θα υπόκειται υποχρεωτικώς στη διενέργεια ΣΕΠΕ, κατά το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ, εάν καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ [42].

69. Επομένως, το εν λόγω άρθρο απαιτεί για την υποβολή τους σε ΣΕΠΕ:

– τα σχέδια ή προγράμματα να καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων· και

– να πρόκειται για έργα που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ.

α) Σχέδιο ή πρόγραμμα που προβλέπει άδεια για έργα απαριθμούμενα στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ

70. Κατά το άρθρο 1, παράγραφος 2, της οδηγίας ΕΠΕ, ο όρος «έργο» περιλαμβάνει τα εξής:

– την υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή τεχνικών κατασκευών,

– άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν την εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους.

71. Ο όρος «έργο», (ιδίως υπό το πρίσμα του γράμματος του άρθρου 1, παράγραφος 2, στοιχείο α′, πρώτη περίπτωση, της οδηγίας ΕΠΕ), αφορά εργασίες ή επεμβάσεις που τροποποιούν, υπό την έννοια της υλικής μεταβολής, τα πράγματα στον συγκεκριμένο χώρο [43].

72. Κατά το άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας ΕΠΕ, τα έργα που πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση είναι εκείνα που ενδέχεται να έχουν «σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους», όπως ορίζονται στο άρθρο της 4, το οποίο παραπέμπει στα έργα που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της ίδιας οδηγίας [44].

73. Από τη συνδυασμένη ερμηνεία του άρθρου 2, παράγραφος 1, και του άρθρου 4, παράγραφος 1, της οδηγίας ΕΠΕ προκύπτει σαφώς ότι τα έργα που εμπίπτουν στο παράρτημα I της οδηγίας ΕΠΕ ενέχουν ως εκ της φύσεώς τους τον κίνδυνο σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον και επιβάλλεται να υπόκεινται σε ΕΠΕ [45].

74. Όσον αφορά τα έργα που απαριθμούνται στο παράρτημα II, τα κράτη μέλη καθορίζουν εάν θα υποβάλλονται σε ΕΠΕ μέσω κατά περίπτωση εξέτασης ή μέσω προκαθορισμένων κατώτατων ορίων ή κριτηρίων.

[42] Απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, «Verdi Ambiente e Società (VAS) – Aps Onlus» κ.λπ. (C-305/18, EU:C:2019:384, σκέψη 47), και απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 65).

[43] Αποφάσεις της 19ης Απριλίου 2012, Pro-Braine κ.λπ. (C-121/11, EU:C:2012:225, σκέψη 31), της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψη 62), και της 9ης Σεπτεμβρίου 2020, Friends of the Irish Environment (C-254/19, EU:C:2020:680, σκέψη 32).

[44] Αποφάσεις της 17ης Μαρτίου 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κ.λπ. (C-275/09, EU:C:2011:154, σκέψη 25), και της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψη 74).

[45] Αποφάσεις της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768, σκέψη 74), της 11ης Φεβρουαρίου 2015, Marktgemeinde Straßwalchen κ.λπ. (C-531/13, EU:C:2015:79, σκέψη 20), και της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψη 75).

75. Η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd περιέχει διατάξεις σχετικά με δραστηριότητες οι οποίες δεν εμπίπτουν στην προεκτεθείσα έννοια του έργου της οδηγίας ΕΠΕ, καθώς και σχετικά με άλλες δραστηριότητες που εμπίπτουν στην εν λόγω έννοια.

76. Συγκεκριμένα, όπως επισημαίνει η Επιτροπή [46], η κανονιστική πράξη περιλαμβάνει ορισμένες δραστηριότητες οι οποίες, καίτοι υπόκεινται στην υποχρέωση εξασφάλισης προηγούμενης διοικητικής άδειας, ουδόλως σχετίζονται με την έννοια του έργου [47]. Ουδεμία εξ αυτών συνεπάγεται την υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων, ούτε επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή στο τοπίο. Ως εκ τούτου, δεν εμπίπτουν στην έννοια του έργου κατά την οδηγία ΕΠΕ και ο κανόνας που τις προβλέπει δεν απαιτεί, συνεπώς, τη διενέργεια προηγούμενης ΕΠΕ.

77. Εντούτοις, η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd προβλέπει, συγχρόνως, ότι απαιτείται άδεια για την άσκηση στην προστατευόμενη περιοχή άλλων δραστηριοτήτων που περιλαμβάνονται στον κατάλογο έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ. Τούτο συμβαίνει στην περίπτωση πλειόνων δραστηριοτήτων που μνημονεύονται στα άρθρα της 4 και 5 [48]. Υπενθυμίζεται, επιπλέον, ότι αυτή είναι επίσης η εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου [49].

78. Επαναλαμβάνω ότι είναι πρόδηλο ότι οι τελευταίες ως άνω δραστηριότητες (οι οποίες υπόκεινται σε άδεια βάσει του άρθρου 5 της κανονιστικής πράξης) εντάσσονται στα έργα που περιλαμβάνονται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ [50].

79. Επιπλέον, το άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 1, της κανονιστικής πράξης κάνει λόγο για την υποχρέωση κάθε προσώπου να εξασφαλίσει άδεια για την «κατασκευή, μετατροπή ή μεταβολή της χρήσης *εγκατάστασης οποιουδήποτε είδους* [51], ακόμη και αν δεν απαιτείται οικοδομική άδεια». Στις εργασίες αυτές παραπέμπουν διάφορα έργα που μνημονεύονται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ.

46 Σημείο 22 των γραπτών παρατηρήσεών της.

47 Στις εν λόγω δραστηριότητες καταλέγονται: «εγκατάσταση αυτοκινούμενων καντινών ή συναρμολόγηση, τοποθέτηση και εκμετάλλευση σημείων πώλησης και αυτόματων πωλητών» (άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 2, στοιχείο d), «κυκλοφορία με κάθε είδους μηχανοκίνητα οχήματα εκτός των οδών, δρόμων και χώρων που διατίθενται για δημόσια κυκλοφορία ή στάθμευση των εν λόγω οχημάτων στις ως άνω περιοχές» (άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 3), «κατασκήνωση ή στάθμευση ρυμουλκούμενων τροχόσπιτων (περιλαμβανομένων πτυσσόμενων ρυμουλκουμένων) ή αυτοκινούμενων τροχόσπιτων εκτός των επιτρεπόμενων χώρων ή ανοχή τέτοιων συμπεριφορών» (άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 12), «παροχή δυνατότητας απογείωσης ή προσγείωσης αεροσκαφών εκτός των εγκεκριμένων αεροδρομίων» (άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 13).

48 Κατά το άρθρο 4, απαγορεύεται «στην προστατευόμενη περιοχή φυσικού τοπίου κάθε ενέργεια που αλλοιώνει τον χαρακτήρα της ή αντιβαίνει στον επιδιωκόμενο σκοπό προστασίας». Στο άρθρο 5 η απαγόρευση επεκτείνεται στα εξής: «κατασκευή, μετατροπή ή μεταβολή της χρήσης εγκατάστασης οποιουδήποτε είδους […]» (παράγραφος 1, σημείο 1), «εγκατάσταση συρμάτων, καλωδίων ή αγωγών στην επιφάνεια ή υπογείως και τοποθέτηση στύλων» (παράγραφος 1, σημείο 2, στοιχείο b), «κατασκευή ή ουσιώδη μεταβολή οδών, δρόμων ή χώρων, ιδίως χώρων κατασκήνωσης, αθλοπαιδιών, παιχνιδιού και περιοχών κολύμβησης ή παρόμοιων εγκαταστάσεων» (παράγραφος 1, σημείο 2, στοιχείο c), «άντληση υδάτων από την επιφάνεια, πέραν της συνήθους επιτρεπόμενης χρήσης, ή από το υπέδαφος, μεταβολή των υδατικών συστημάτων, των οχθών ή της κοίτης τους, της εισροής ή της εκροής των υδάτων ή της στάθμης του υδροφόρου ορίζοντα, δημιουργία νέων υδατικών συστημάτων ή κατασκευή συστημάτων αποστράγγισης» (παράγραφος 1, σημείο 4), «κοπή, υλοτόμηση ή απομάκρυνση με οποιονδήποτε άλλο τρόπο, στην ύπαιθρο και εκτός των δασών, μεμονωμένων δένδρων, φρακτών από φυτά ή θάμνους, αλσών ή χαμόδενδρων που χαρακτηρίζουν το τοπίο» (παράγραφος 1, σημείο 8), «πλήρη ή μερική αποδάσωση, αρχική δάσωση ή αποψίλωση στο πλαίσιο αυτό εκτάσεως άνω του 0,5 εκταρίου, μετατροπή φυλλοβόλων, μικτών ή αλλουβιακών δασών σε δάση στα οποία κυριαρχούν τα κωνοφόρα ή εγκατάστασης ειδικευμένων καλλιεργειών (για παράδειγμα, φυτώρια)» (παράγραφος 1, σημείο 9).

49 Σημείο 36 των παρουσών προτάσεων.

50 Έργα «κατασκευής αυτοκινητοδρόμων και οδών ταχείας κυκλοφορίας» (παράρτημα I, σημείο 7, στοιχείο β΄), «κατασκευής νέων οδών με τέσσερις και άνω λωρίδες κυκλοφορίας» (παράρτημα I, σημείο 7, στοιχείο γ΄), «διαχείρισης υδάτινων πόρων για τη γεωργία, συμπεριλαμβανομένων των αρδευτικών και αποστραγγιστικών έργων» (παράρτημα II, σημείο 1, στοιχείο γ΄) ή «αρχική δάσωση και αποδάσωση με σκοπό άλλη μορφή χρήσεων γης» (παράρτημα II, σημείο 1, στοιχείο δ΄).

51 Η υπογράμμιση δική μου.

80. Εν κατακλείδι, η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd θα μπορούσε, κατ' αρχήν, να περιληφθεί στα σχέδια ή προγράμματα που προβλέπουν την αδειοδότηση έργων που προβλέπονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ, όσον αφορά την υποχρέωση διενέργειας προηγούμενης ΣΕΠΕ.

81. Εν συνεχεία, πρέπει να εξακριβωθεί αν η κανονιστική πράξη περιέχει, επιπλέον, πλαίσιο αναφοράς για τη μελλοντική εκπόνηση έργων που καλύπτονται από την οδηγία ΕΠΕ.

β) Σχέδιο ή πρόγραμμα που καθορίζει πλαίσιο για άδειες έργων

82. Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας ΣΕΠΕ απαιτεί το σχέδιο ή το πρόγραμμα να καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ.

83. Η προϋπόθεση αυτή εμφανίζει τις περισσότερες δυσχέρειες κατά την εφαρμογή της οδηγίας ΣΕΠΕ. Όπως επισήμανα στο παρελθόν, «τα σχέδια και προγράμματα αυτά πρέπει να εντάσσονται στο *κανονιστικό πλαίσιο* για τη μεταγενέστερη αδειοδότηση έργων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον [και] αυτό είναι το κρίσιμο στοιχείο για την ορθή οριοθέτηση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας ΣΕΠΕ, χωρίς υπερβολική παρέμβαση στη νομοθετική δραστηριότητα των κρατών μελών» [52].

84. Το λεκτικό σύμπλεγμα «τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων» ουδόλως παραπέμπει στα εθνικά δίκαια. Συνιστά, επομένως, αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει να τυγχάνει ενιαίας ερμηνείας στο έδαφός της [53].

85. Το σχέδιο ή πρόγραμμα καθορίζει πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που καλύπτονται από την οδηγία ΕΠΕ όταν είναι «πράξη η οποία καθορίζει, θεσπίζοντας κανόνες και διαδικασίες ελέγχου που έχουν εφαρμογή στον οικείο τομέα, ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την έγκριση και την εκτέλεση ενός ή περισσοτέρων έργων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον» [54].

86. Τοιουτοτρόπως διασφαλίζεται ότι θα υποβληθούν σε περιβαλλοντική εκτίμηση πράξεις οι οποίες ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον [55] στο πλαίσιο σειράς νομοθετικών πράξεων· αντιστρόφως, αποτρέπεται το ενδεχόμενο μεμονωμένα κριτήρια ή όροι να επιβάλλουν τη διενέργεια ΣΕΠΕ.

87. Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι το «σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων» πρέπει να νοείται κατά τρόπο ποιοτικό και όχι ποσοτικό. Αρκεί ότι το *σύνολο* είναι σημαντικό, χωρίς να είναι εξαντλητικό, προκειμένου το σχέδιο ή πρόγραμμα που το θεσπίζει να χρήζει ΣΕΠΕ. Αποτρέπονται, επίσης, κατ' αυτόν τον τρόπο, πιθανές μεθοδεύσεις για την

[52] Προτάσεις στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σημείο 74).

[53] Απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 75).

[54] Αποφάσεις D'Oultremont κ.λπ. (σκέψη 49), Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 53), CFE (σκέψη 61), και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 67).

[55] Αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 2012, Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, στο εξής: απόφαση Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne, σκέψη 42), Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 54), και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 68).

καταστρατήγηση των υποχρεώσεων που προβλέπει η οδηγία ΣΕΠΕ, όπως, παραδείγματος χάριν, μέσω του κατακερματισμού των μέτρων, με αποτέλεσμα τη μείωση της πρακτικής αποτελεσματικότητας της οδηγίας αυτής [56].

88. Εθνική νομοθεσία καθορίζει το πλαίσιο για την εκπόνηση έργων που προβλέπονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ μόνον εάν το εν λόγω πλαίσιο είναι κατάλληλο για τη θέσπιση των προϋποθέσεων για τα εν λόγω έργα [57].

89. Δεν είναι αναγκαίο το σχέδιο ή πρόγραμμα να προβλέπει ρητώς και λεπτομερώς τα έργο, πλην όμως φρονώ ότι είναι απαραίτητο να περιλαμβάνει επαρκή αριθμό κριτηρίων που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη για τον καθορισμό του περιεχομένου του, την εκπόνηση και την εφαρμογή του.

90. Με άλλα λόγια, το σχέδιο ή πρόγραμμα μπορεί να έχει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις και θα απαιτεί προηγούμενη ΣΕΠΕ, εάν θεσπίζει διατάξεις σχετικά με την τοποθεσία, τα χαρακτηριστικά, τις διαστάσεις, τις προϋποθέσεις λειτουργίας ή τη διάθεση πόρων στο πλαίσιο των εν λόγω έργων.

91. Κατ' εφαρμογήν της ως άνω νομολογίας, καθόριζαν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, δεδομένου ότι περιελάμβαναν σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την εκπόνησή τους, μεταξύ άλλων:

– ρύθμιση της Περιφέρειας της Βαλλονίας η οποία αφορούσε, ιδίως, «τους τεχνικούς κανόνες, τους τρόπους εκμεταλλεύσεως (ιδίως τις στροβοσκοπικές σκιάσεις), την πρόληψη ατυχημάτων και πυρκαγιών (μεταξύ άλλων την παύση της λειτουργίας της ανεμογεννήτριας), τους κανόνες για τα επίπεδα ήχου, την αποκατάσταση καθώς και τη σύσταση εγγυήσεως για τις ανεμογεννήτριες» [58].

– Ρύθμιση της Περιφέρειας Φλάνδρας (κανονιστική απόφαση και εγκύκλιος) περιέχουσα διατάξεις σχετικά με την εγκατάσταση και την εκμετάλλευση ανεμογεννητριών, περιλαμβανομένων μέτρων σχετικών με τη στροβοσκοπική σκίαση, την ασφάλεια και τα επίπεδα θορύβου [59].

– Πολεοδομικός κανονισμός (της Περιφέρειας Βρυξελλών-Πρωτεύουσας), ο οποίος περιελάμβανε ορισμένους κανόνες για την εκτέλεση έργων που αφορούν ακίνητα και κανόνες που εφαρμόζονται σε όλα τα κτίρια, δηλαδή στα κτίρια ανεξαρτήτως της φύσεώς τους, καθώς και στους πέριξ αυτών χώρους, συμπεριλαμβανομένων των «ζωνών ανοικτού χώρου» και των «ζωνών πεζόδρομων», είτε είναι αποκλειστικής εκμετάλλευσης είτε διαθέσιμες στο κοινό [60].

[56] Προτάσεις στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σημείο 90). Βλ. αποφάσεις Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψη 55, CFE (σκέψη 64), και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 70).

[57] Την άποψη αυτή συμμερίζονται με τις γραπτές παρατηρήσεις τους η Επιτροπή καθώς και η Γερμανική (σημείο 22 των παρατηρήσεών της), η Τσεχική (σημεία 14, 19 και 23 των παρατηρήσεών της) και η Ιρλανδική Κυβέρνηση (σημεία 32 και 40 των παρατηρήσεών της).

[58] Απόφαση D'Oultremont κ.λπ. (σκέψη 50), στην οποία το Δικαστήριο πρόσθεσε ότι «[τ]έτοιου είδους κανόνες είναι αρκούντως σημαντικοί και εκτενείς για τον καθορισμό των εφαρμοστέων στον οικείο τομέα όρων και οι επιλογές ιδίως περιβαλλοντικού χαρακτήρα που επιβάλλονται μέσω των εν λόγω κανόνων έχουν ως προορισμό να καθορίσουν τους όρους υπό τους οποίους θα είναι δυνατή η μελλοντική αδειοδότηση για τα συγκεκριμένα έργα της εγκαταστάσεως και της εκμεταλλεύσεως αιολικών σταθμών».

[59] Απόφαση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele.

[60] Απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (σκέψεις 48 έως 50).

92. Επομένως, τα σχέδια και προγράμματα που εξέτασε το Δικαστήριο στις υποθέσεις D'Oultremont κ.λπ., Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele καθόριζαν πλαίσια για την έγκριση έργων και, ως εκ τούτου, απαιτούσαν τη διενέργεια ΣΕΠΕ πριν από την έγκρισή τους.

93. Συμβαίνει το ίδιο όσον αφορά την κανονιστική πράξη για την Inntal Süd; Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να αναλύσει αν συμβαίνει κάτι τέτοιο και αν η επίμαχη κανονιστική πράξη περιλαμβάνει σημαντικό αριθμό εφαρμοστέων κριτηρίων για τον καθορισμό του περιεχομένου, της διαδικασίας εκπόνησης και της εφαρμογής των έργων που προβλέπονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 2001/42. Στη διάταξη περί παραπομπής, το αιτούν δικαστήριο φαίνεται να εκτιμά ότι δεν συμβαίνει κάτι τέτοιο και, όπως θα εκθέσω εν συνεχεία, συμμερίζομαι, κατ' ουσίαν, την άποψή του.

94. Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες ως προς το αν η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd θεσπίζει όντως πλαίσιο αναφοράς για την εκπόνηση έργων. Κατά την κρίση του, η εν λόγω κανονιστική πράξη «δεν περιέχει ειδικούς κανόνες σχετικά με την έγκριση έργων [ούτε] ρυθμίζει την έγκριση έργων (σε ειδικό τομέα), αλλά αποσκοπεί ιδίως στην πρόληψη ή, τουλάχιστον, στον σύμφωνο προς τις επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος σχεδιασμό έργων» [61].

95. Οι πληροφορίες που παρασχέθηκαν στο Δικαστήριο στην υπό κρίση υπόθεση επιρρωννύουν την ως άνω εκτίμηση.

96. Κατά πρώτον, η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd θεσπίζει (άρθρο 4) γενική απαγόρευση, στην προστατευόμενη περιοχή, κάθε ενέργειας που μπορεί να μεταβάλει τον χαρακτήρα της περιοχής ή να αντιβαίνει στον σκοπό της προστασίας. Η γενική αυτή απαγόρευση φαίνεται να ταυτίζεται με εκείνη που θεσπίζει, σε ομοσπονδιακό επίπεδο, το άρθρο 26, παράγραφος 2, του BNatSchG και δεν περιλαμβάνει πρόσθετα στοιχεία βάσει των οποίων η κανονιστική πράξη θα μπορούσε να χαρακτηριστεί σχέδιο ή πρόγραμμα που καθορίζει το πλαίσιο για την εκπόνηση έργων.

97. Κατά δεύτερον, είναι αληθές ότι το άρθρο 5 της κανονιστικής πράξης για την Inntal Süd επιβάλλει την έκδοση αδειών για δραστηριότητες στην προστατευόμενη περιοχή και θέτει συγκεκριμένα όρια σε ορισμένες περιπτώσεις (για παράδειγμα, άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 1, στοιχεία a και c, άρθρο 5, παράγραφος 2, στοιχείο a, και άρθρο 5, παράγραφος 1, σημείο 9). Εντούτοις, η πλειονότητα των απαγορεύσεων και των αδειών έχουν γενικό χαρακτήρα, απαιτούνται δε μεταγενέστερες ενέργειες για τη δημιουργία άμεσων προϋποθέσεων όσον αφορά την εκπόνηση και την εφαρμογή έργων που καλύπτονται από την οδηγία ΕΠΕ.

98. Όπως επισημαίνει η Επιτροπή [62], η έλλειψη σαφήνειας των κανόνων της κανονιστικής πράξης συνεπάγεται ότι δεν περιλαμβάνει συγκεκριμένα κριτήρια και προϋποθέσεις για την αδειοδότηση έργων. Για την εκπόνηση των εν λόγω έργων, είναι αναγκαία η εφαρμογή άλλων διατάξεων και, επομένως, η κανονιστική πράξη δεν παρέχει, αφ' εαυτής, πλαίσιο αναφοράς για την αδειοδότηση έργων που καλύπτονται από την οδηγία ΣΕΠΕ.

[61] Διάταξη περί παραπομπής, σημείο 25.

[62] Σημείο 33 των γραπτών παρατηρήσεών της.

99. Τα προεκτεθέντα δεν προσκρούουν στην απόφαση CFE, αλλά αντιθέτως συνάδουν με αυτή. Η επίμαχη στην εν λόγω υπόθεση ρύθμιση ήταν απόφαση της Κυβέρνησης της Περιφέρειας Βρυξελλών-Πρωτεύουσας περί χαρακτηρισμού τόπου ως Natura 2000 [63]. Για την επίτευξη των σκοπών διατήρησης και προστασίας που καθορίζονταν σε αυτήν, η απόφαση προέβλεπε προληπτικά μέτρα και γενικές και ειδικές απαγορεύσεις. Προς τούτο, εξέφραζε επιλογές και εντασσόταν σε ιεραρχία μέτρων που αποσκοπούσαν στην προστασία του περιβάλλοντος, ιδίως των μελλοντικών σχεδίων διαχείρισης.

100. Παρά την εκτίμηση του αιτούντος δικαστηρίου [64], το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, υπό την επιφύλαξη των εξακριβώσεων στις οποίες πρέπει να προβεί το αιτούν δικαστήριο, «απόφαση, όπως αυτή της κύριας δίκης, με την οποία το κράτος μέλος χαρακτηρίζει μια [ειδική ζώνη διατήρησης (ΕΖΔ)] και καθορίζει στόχους διατήρησης και ορισμένα προληπτικά μέτρα δεν συγκαταλέγεται στα "σχέδια και προγράμματα" για τα οποία είναι υποχρεωτική η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων» [65].

101. Οι ομοιότητες μεταξύ του άρθρου 5 της κανονιστικής πράξης για την Inntal Süd και του άρθρου 15 της βελγικής απόφασης είναι πολλές.

102. Εν κατακλείδι, προτείνω στο Δικαστήριο να ερμηνεύσει το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α′, της οδηγίας ΣΕΠΕ υπό την έννοια ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονιστική πράξη για την προστασία της φύσης και του τοπίου η οποία θεσπίζει γενικές απαγορεύσεις με δυνατότητα εξαίρεσης και απαιτήσεις αδειοδότησης, πλην όμως δεν θεσπίζει αρκούντως λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά το περιεχόμενο, την εκπόνηση και την εφαρμογή έργων που μνημονεύονται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας ΕΠΕ, παρότι περιλαμβάνει ορισμένα μέτρα σχετικά με δραστηριότητες προβλεπόμενες στα εν λόγω έργα.

Β. Επί του τρίτου προδικαστικού ερωτήματος

103. Το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ έχει την έννοια ότι κανονιστική πράξη όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση συνιστά, τουλάχιστον, σχέδιο ή πρόγραμμα με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον σε τομείς διαφορετικούς από τους προβλεπόμενους στην παράγραφο 2 της εν λόγω διάταξης.

104. Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ διευρύνει το πεδίο εφαρμογής της. Εν αντιθέσει προς το άρθρο 3, παράγραφος 2, δεν θεωρεί δεδομένο ότι ορισμένα σχέδια και προγράμματα έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, αλλά απαιτεί από τα κράτη μέλη να αποφασίσουν αν ενδέχεται να έχουν τέτοιες επιπτώσεις. Τα σχέδια και προγράμματα στα οποία επεκτείνεται είναι εκείνα που καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, πλην όμως δεν εμπίπτουν στο άρθρο 3, παράγραφος 2.

[63] «La Forêt de Soignes avec lisières et domaines boisés avoisinants et la Vallée de la Woluwe – complexe Forêt de Soignes – Vallée de la Woluwe [(Δάσος του Soignes, συμπεριλαμβανομένων των άκρων ορίων του δάσους και των όμορων δασικών περιοχών, και κοιλάδα της Woluwe – Σύμπλεγμα του δάσους του Soignes – Κοιλάδα της Woluwe)]».

[64] Κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, ο χαρακτηρισμός τόπου ως ΕΖΔ έχει νομικές συνέπειες για την έγκριση σχεδίων και την εξέταση αιτήσεων αδειών σε σχέση με τον εν λόγω τόπο, αφορώσες τόσο τη διαδικασία όσο και τα κριτήρια λήψης αποφάσεων και, επομένως, συμβάλλει στον καθορισμό του πλαισίου των ενεργειών που κατ' αρχήν επιτρέπονται, ενθαρρύνονται ή απαγορεύονται και, ως εκ τούτου, δεν είναι ξένος προς την έννοια του σχεδίου και προγράμματος (απόφαση CFE, σκέψη 63).

[65] Απόφαση CFE (σκέψεις 62 και 74).

105. Η υποχρέωση που προβλέπεται στο άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ (όπως και η υποχρέωση βάσει του άρθρου 3, παράγραφος 2, στοιχείο α') εξαρτάται από το αν το εκάστοτε σχέδιο ή πρόγραμμα καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων [66].

106. Δεδομένου ότι πρότεινα να δοθεί στα δύο πρώτα προδικαστικά ερωτήματα η απάντηση ότι κανονιστική πράξη όπως η επίμαχη στην υπό κρίση υπόθεση δεν καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες εκτέλεσης έργων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι η εν λόγω κανονιστική πράξη δεν εμπίπτει επίσης στην έννοια των σχεδίων και προγραμμάτων σε άλλους τομείς για τα οποία το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ απαιτεί τη διενέργεια προηγούμενης ΣΕΠΕ.

107. Τόσο τα σχέδια και προγράμματα στους ευαίσθητους τομείς του άρθρου 3, παράγραφος 2, όσο και τα σχέδια και προγράμματα σε άλλους μη ευαίσθητους τομείς, που έχουν όμως επιπτώσεις στο περιβάλλον, του άρθρου 3, παράγραφος 4, της οδηγίας ΣΕΠΕ πρέπει να καθορίζουν πλαίσιο για την έγκριση και την εκτέλεση συγκεκριμένων έργων. Ως προς το στοιχείο αυτό, εκτιμώ ότι τα δύο είδη σχεδίων και προγραμμάτων ταυτίζονται.

108. Επομένως, δεν θα ήταν συνεπές να μη γίνει δεκτό ότι η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd περιλαμβάνει πλαίσιο για την εκτέλεση έργων στους ευαίσθητους τομείς και, ταυτοχρόνως, να γίνει δεκτό ότι περιλαμβάνει τέτοιο πλαίσιο στην περίπτωση μη ευαίσθητων τομέων.

Γ. Ενδεχόμενος περιορισμός των αποτελεσμάτων της απόφασης του Δικαστηρίου

109. Η Landesanwaltschaft Bayern και η Γερμανική Κυβέρνηση ζητούν από το Δικαστήριο να περιορίσει τα αποτελέσματα της απόφασής του, εάν αναγνωρίσει ότι η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd απαιτούσε τη διενέργεια προηγούμενης ΣΕΠΕ: θα πρέπει να περιορίσει χρονικά τα αποτελέσματα της απόφασης ή να αναστείλει, επίσης προσωρινώς, τη μη εφαρμογή αντίθετης προς την εν λόγω οδηγία εθνικής διάταξης, λόγω της υπεροχής της οδηγίας ΣΕΠΕ.

110. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, εκτιμώ ότι δεν είναι υποχρεωτική η διενέργεια ΣΕΠΕ πριν από την έκδοση κανονιστικής ρύθμισης όπως η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd. Ως εκ τούτου, παύουν να υφίστανται οι ανησυχίες περί δημιουργίας κενού δικαίου που εξέφρασαν η Landesanwaltschaft Bayern και η Γερμανική Κυβέρνηση.

111. Συνεπώς, δεν είναι απαραίτητο να εξεταστεί ο περιορισμός των αποτελεσμάτων της ερμηνευτικής απόφασης του Δικαστηρίου ή η αναστολή της μη εφαρμογής αντίθετης προς την εν λόγω οδηγία εθνικής διάταξης, λόγω της υπεροχής της οδηγίας ΣΕΠΕ.

112. Εντούτοις, για την περίπτωση που το Δικαστήριο δεν υιοθετήσει την πρότασή μου και κρίνει ότι κανόνας όπως η κανονιστική πράξη για την Inntal Süd επιβάλλει τη διενέργεια προηγούμενης ΣΕΠΕ, θα αναλύσω επικουρικώς τις δυνατότητες περιορισμού των αποτελεσμάτων της απόφασής του.

[66] Απόφαση CFE (σκέψη 60).

113. Το αιτούν δικαστήριο διευκρινίζει ότι, στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, έχει γίνει δεκτό, μέχρι τώρα, ότι δεν συντρέχει λόγος διενέργειας προηγούμενης ΣΕΠΕ για τις περιοχές διατήρησης της φύσης και του τοπίου, περιλαμβανομένων των ειδικών ζωνών διατήρησης κατά την οδηγία 92/43 [67]. Επισημαίνει επιπλέον τα εξής:

– εάν το Δικαστήριο διαπιστώσει ότι υφίσταται υποχρέωση, βάσει του δικαίου της Ένωσης, διενέργειας ΣΕΠΕ ή, εν πάση περιπτώσει, προκαταρκτικής εκτίμησης κατά το εθνικό δίκαιο, πολλοί χαρακτηρισμοί ζωνών προστασίας, μετά τη λήξη της προθεσμίας για τη μεταφορά της οδηγίας ΣΕΠΕ στην εσωτερική έννομη τάξη την 21η Ιουλίου 2004, θα έχουν ενδεχομένως λάβει χώρα κατά παράβαση των κανόνων της διαδικασίας.

– Βάσει του εθνικού δικαίου, η εν λόγω πλημμέλεια συνεπάγεται, κατ' αρχήν, ότι η αντίστοιχη κανονιστική διάταξη δεν παράγει αποτελέσματα [68]. Τοιουτοτρόπως, η υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ ή προκαταρκτικής εκτίμησης θα μπορούσε «να μειώσει σημαντικά το επίπεδο προστασίας της φύσεως και του τοπίου που επιτυγχάνεται στη Γερμανία» [69].

114. Εντούτοις, οι παρατηρήσεις αυτές δεν οδηγούν το αιτούν δικαστήριο να ζητήσει τον περιορισμό των αποτελεσμάτων της (μελλοντικής) απόφασης του Δικαστηρίου. Κατά τη γνώμη μου, η σιγή του αιτούντος δικαστηρίου επί του ζητήματος αυτού αποτελεί σημαντική ένδειξη της απουσίας επαρκών λόγων που δικαιολογούν τον εν λόγω περιορισμό [70].

115. Αντιθέτως, η Landesanwaltschaft Bayern και η Γερμανική Κυβέρνηση τόνισαν, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, τις αρνητικές συνέπειες για την προστασία του περιβάλλοντος που θα συνεπάγεται η ακύρωση των περιοχών προστασίας της φύσης και του περιβάλλοντος, επαναλαμβάνοντας το αίτημα που είχαν ήδη διατυπώσει κατά την έγγραφη διαδικασία [71].

116. Για την αντιμετώπιση της κατάστασης αυτής, η Bund Naturschutz πρότεινε κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση τη μη εφαρμογή της οδηγίας ΣΕΠΕ στον *αρχικό* χαρακτηρισμό περιοχών προστασίας της φύσης, ο οποίος έχει θετικό αντίκτυπο. Στην οδηγία θα υπόκεινται μόνον οι *μεταγενέστερες* τροποποιήσεις των εν λόγω περιοχών, εφόσον μειώνουν την περιβαλλοντική προστασία.

117. Δεν συμφωνώ με τη λύση αυτή. Η οδηγία ΣΕΠΕ δεν διακρίνει μεταξύ της αρχικής έγκρισης και της μεταγενέστερης τροποποίησης σχεδίων και προγραμμάτων, όσον αφορά την απαίτηση διενέργειας προηγούμενης ΣΕΠΕ. Επιπλέον, το Δικαστήριο έχει αποφανθεί ότι η υποχρέωση διενέργειας ΣΕΠΕ εφαρμόζεται επίσης σε σχέδια και προγράμματα με ευεργετικές συνέπειες για το περιβάλλον [72].

[67] Στην υπό κρίση αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δεν διατυπώνεται κανένα ερώτημα σχετικά με τους φυσικούς οικοτόπους και τα είδη άγριας χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος που ρυθμίζει η οδηγία 92/43. Οι κανόνες για τα σχέδια και προγράμματα της οδηγίας ΣΕΠΕ δεν εφαρμόζονται, οπωσδήποτε, στο νομικό καθεστώς των εν λόγω οικοτόπων και ειδών.

[68] Κατά το αιτούν δικαστήριο (σημείο 16 της διατάξεως περί παραπομπής), την έλλειψη αποτελεσμάτων μπορεί να επικαλεστεί κάθε πρόσωπο που επιθυμεί να υλοποιήσει έργο στην προστατευόμενη περιοχή. Σε μια τέτοια περίπτωση, το αρμόδιο δικαστήριο υποχρεούται να εξετάσει, παρεμπιπτόντως, το κύρος της κανονιστικής πράξης, το δε εθνικό δίκαιο δεν θέτει καμία προθεσμία καθότι, όπως διευκρινίζει το αιτούν δικαστήριο, οι κανονιστικές πράξεις –εν αντιθέσει προς τις διοικητικές πράξεις– δεν έχουν οριστικό χαρακτήρα.

[69] Σημείο 16, in fine, της διατάξεως περί παραπομπής.

[70] Το αιτούν δικαστήριο υπογραμμίζει (σημείο 16 της διατάξεως περί παραπομπής) τη σημασία των υποβαλλόμενων ερωτημάτων, πλην όμως –επαναλαμβάνω– δεν ζητεί ρητώς από το Δικαστήριο να περιορίσει τα αποτελέσματα ενδεχόμενης απόφασης από την οποία θα προκύπτει ότι η κανονιστική πράξη δεν συνάδει με την οδηγία ΣΕΠΕ.

[71] Επέστησαν επίσης την προσοχή στον διοικητικό φόρτο που θα συνεπάγεται η εκ νέου κίνηση των διαδικασιών χαρακτηρισμού ζωνών και η διενέργεια προηγούμενων ΣΕΠΕ, εάν είναι υποχρεωτικές.

[72] Απόφαση CFE (σκέψη 41).

118. Υπενθυμίζεται ότι, κατά το Δικαστήριο, δεδομένου ότι «η οδηγία 2001/42 δεν περιέχει διατάξεις σχετικά με τις συνέπειες που έχει η μη τήρηση των προβλεπόμενων σε αυτή διαδικαστικών διατάξεων, εναπόκειται στις αρχές του κράτους μέλους να λάβουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, κάθε αναγκαίο γενικό ή ειδικό μέτρο ώστε όσα "σχέδια" ή "προγράμματα" ενδέχεται να έχουν "σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον" υπό την έννοια της οδηγίας 2001/42, να υποβάλλονται, προ της καταρτίσεώς τους, σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, σύμφωνα με τους διαδικαστικούς κανόνες και βάσει των κριτηρίων που ορίζει η εν λόγω οδηγία» [73].

119. Κατά πάγια νομολογία επίσης, βάσει της αρχής της καλόπιστης συνεργασίας (άρθρο 4, παράγραφος 3, ΣΕΕ), τα κράτη μέλη υποχρεούνται να εξαλείφουν τις παράνομες συνέπειες μιας τέτοιας παράβασης του δικαίου της Ένωσης. Συνεπώς, οι αρμόδιες εθνικές αρχές, περιλαμβανομένων των εθνικών δικαστηρίων που επιλαμβάνονται προσφυγής κατά πράξης του εσωτερικού δικαίου αντιβαίνουσας στο δίκαιο της Ένωσης, υποχρεούνται να λαμβάνουν, στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων τους, όλα τα αναγκαία μέτρα για να θεραπεύσουν την παράλειψη διενέργειας ΕΠΕ [74].

120. Σύμφωνα με τη γενική αυτή υποχρέωση, ένα σχέδιο ή πρόγραμμα που, κατά παράβαση της οδηγίας ΣΕΠΕ, έχει καταρτιστεί χωρίς ΣΕΠΕ, πρέπει να υποβληθεί σε αναστολή εκτελέσεως, να ακυρωθεί ή να κριθεί ανεφάρμοστο από το εθνικό δικαστήριο, προκειμένου να διασφαλιστεί η υπεροχή του δικαίου της Ένωσης. Κατά μείζονα λόγο, την ίδια τύχη πρέπει να έχουν και οι επί τη βάσει του εν λόγω σχεδίου ή προγράμματος χορηγηθείσες άδειες έργων [75].

1. Περιορισμός των διαχρονικών αποτελεσμάτων της αποφάσεως επί της διατάξεως περί παραπομπής

121. Οι ερμηνευτικές προδικαστικές αποφάσεις του Δικαστηρίου παράγουν αποτελέσματα από τη θέση σε ισχύ του κανόνα του δικαίου της Ένωσης που αποτελεί αντικείμενο ερμηνείας [76].

[73] Αποφάσεις Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 82), και της 28ης Ιουλίου 2016, Association France Nature Environnement (C-379/15, EU:C:2016:603, στο εξής: απόφαση Association France Nature Environnement, σκέψη 30).

[74] Η ως άνω παρατήρηση και αυτές που εκτίθενται στα σημεία που ακολουθούν αντιστοιχούν σε εκείνες των προτάσεων στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele.

[75] Πρβλ. αποφάσεις Association France Nature Environnement (σκέψεις 31 και 32), της 12ης Νοεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Αιολικό πάρκο Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, σκέψη 75), και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 83).

[76] Κατά πάγια νομολογία, η ερμηνεία που το Δικαστήριο δίδει σε κανόνα του δικαίου της Ένωσης, ασκώντας την αρμοδιότητα που του απονέμει το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, διαφωτίζει και διευκρινίζει την έννοια και το περιεχόμενο του κανόνα αυτού, όπως πρέπει ή θα έπρεπε να νοείται και να εφαρμόζεται από της θέσεώς του σε ισχύ. Επομένως, ο κατ' αυτόν τον τρόπο ερμηνευθείς κανόνας δικαίου μπορεί και πρέπει να εφαρμόζεται από τα δικαστήρια και επί εννόμων σχέσεων που γεννήθηκαν και διαμορφώθηκαν πριν από την έκδοση της απόφασης επί του αιτήματος ερμηνείας, εφόσον συντρέχουν κατά τα λοιπά οι προϋποθέσεις για να αχθεί ενώπιον του αρμόδιου δικαστηρίου σχετική με την εφαρμογή του εν λόγω κανόνα δικαίου διαφορά (αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, σκέψη 60, και της 16ης Σεπτεμβρίου 2020, Romenergo και Aris Capital, C-339/19, EU:C:2020:709, σκέψη 47).

122. Το Δικαστήριο δέχεται εξαίρεση από τον κανόνα αυτόν μόνον υπό αυστηρές προϋποθέσεις, κατ' εφαρμογήν της γενικής αρχής της ασφάλειας δικαίου που είναι συμφυής με την έννομη τάξη της Ένωσης. Προς τούτο, πρέπει να συντρέχουν οι προϋποθέσεις της καλής πίστης των ενδιαφερομένων και του κινδύνου σοβαρών διαταραχών, το δε βάρος της σχετικής απόδειξης το φέρει το κράτος που τις επικαλείται [77].

123. Φρονώ ότι τα επιχειρήματα που προβάλλουν η Landesanwaltschaft Bayern και η Γερμανική Κυβέρνηση σε σχέση με την έκδοση της επίμαχης κανονιστικής πράξης δεν επαρκούν για την ευδοκίμηση του αιτήματός τους.

124. Μετά την ερμηνεία των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας ΣΕΠΕ από το Δικαστήριο, στην απόφαση του 2012, Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne, ήταν δυνατόν, τουλάχιστον, να προβλεφθεί ότι οι γερμανικοί κανόνες για τη ρύθμιση των προστατευόμενων περιοχών μπορούσαν, ανάλογα με το περιεχόμενό τους, να χαρακτηριστούν σχέδια και προγράμματα υπαγόμενα σε υποχρέωση διενέργειας προηγούμενης ΣΕΠΕ, παρότι οι εθνικοί κανόνες δεν προέβλεπαν τέτοια απαίτηση.

125. Ομοίως, ήταν δυνατόν να προβλεφθεί ότι το Δικαστήριο θα θεωρήσει ότι δεν πρέπει να υποβάλλονται σε ΣΕΠΕ μόνον τα σχέδια και προγράμματα που έχουν αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον, αλλά και εκείνα που έχουν ευεργετικές συνέπειες (όπως αυτά που καθορίζουν τις περιοχές προστασίας της φύσης) [78].

126. Η μη άσκηση εκ μέρους της Επιτροπής προσφυγών λόγω παραβάσεως κατά της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας (λόγω μη διενέργειας ΣΕΠΕ πριν από την έγκριση σχεδίων ή προγραμμάτων για τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου) δεν συνιστά, αυτή καθεαυτήν, απόδειξη της καλής πίστης των γερμανικών αρχών.

127. Φρονώ ότι δεν είναι επίσης πειστικοί οι λόγοι που προβάλλουν οι ως άνω αρχές προκειμένου να υποστηρίξουν ότι η ακύρωση των κανόνων σχετικά με τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου θα έχει, eo ipso, «καταστροφικές» συνέπειες στη Γερμανία, όπως ισχυρίστηκε ένας εκ των παρεμβαινόντων στην επ' ακροατηρίου συζήτηση. Οι ως άνω λόγοι αντικρούονται από το γεγονός:

– αφενός, ότι η έλλειψη αποτελεσμάτων της κανονιστικής πράξης για την Inntal Süd θα μπορούσε να έχει επίσης ευεργετικές συνέπειες για το περιβάλλον, εάν, όπως υποστηρίζει η Bund Naturschutz, θα συνεπάγεται την εφαρμογή της προϊσχύσασας κανονιστικής πράξης, με αποτέλεσμα την επέκταση της έως τότε ισχύουσας προστατευόμενης περιοχής, την οποία η επίμαχη κανονιστική πράξη μείωσε·

[77] Αποφάσεις της 3ης Οκτωβρίου 2019, Schuch-Ghannadan (C-274/18, EU:C:2019:828, σκέψη 61), και της 16ης Σεπτεμβρίου 2020, Romenergo και Aris Capital (C-339/19, EU:C:2020:709, σκέψεις 48 και 50). Στη σκέψη 49 της δεύτερης ως άνω απόφασης, το Δικαστήριο εκθέτει ότι κατέφυγε στη λύση αυτή μόνον υπό πολύ συγκεκριμένες περιστάσεις, και δη όταν υπήρχε κίνδυνος σοβαρών οικονομικών συνεπειών οφειλομένων, ιδίως, στον μεγάλο αριθμό των εννόμων σχέσεων που είχαν συσταθεί καλοπίστως βάσει ρυθμίσεως η οποία εθεωρείτο νομίμως ισχύουσα και εφόσον προέκυπτε ότι οι ιδιώτες και οι εθνικές αρχές είχαν παρακινηθεί σε συμπεριφορά αντιβαίνουσα προς το δίκαιο της Ένωσης λόγω αντικειμενικής και σοβαρής αβεβαιότητας ως προς το περιεχόμενο των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, αβεβαιότητας στη δημιουργία της οποίας είχε ενδεχομένως συμβάλει η ίδια η συμπεριφορά άλλων κρατών μελών ή της Ευρωπαϊκής Επιτροπής (απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019, Schuch-Ghannadan, C-274/18, EU:C:2019:828, σκέψη 62 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[78] Απόφαση CFE (σκέψη 41). Το Δικαστήριο είχε αποφανθεί προηγουμένως, στην απόφαση της 25ης Ιουλίου 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, EU:C:2008:445, σκέψη 41), ότι αυτό συνέβαινε όσον αφορά την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων που υπάγονταν στην οδηγία ΕΠΕ.

– αφετέρου, ότι η διατήρηση σε ισχύ, για την εν λόγω περιοχή και για όλες τις ανάλογες περιοχές, των λοιπών τομεακών κανόνων καθιστά δυνατό τον διοικητικό έλεγχο μεγάλου μέρους των δραστηριοτήτων με ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

2. Προσωρινή αναστολή της μη εφαρμογής αντίθετης προς την εν λόγω οδηγία εθνικής διάταξης, λόγω της υπεροχής της οδηγίας 2001/42

128. Το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι δύναται, κατ' εξαίρεση και για επιτακτικούς λόγους ασφάλειας δικαίου, να αποφασίσει ότι διάταξη του εθνικού δικαίου που έχει κριθεί αντίθετη προς κανόνα του δικαίου της Ένωσης μπορεί προσωρινώς να εξακολουθήσει να εφαρμόζεται [79].

129. Το προνόμιο αυτό επιφυλάσσεται αποκλειστικώς στο ίδιο το Δικαστήριο, από τη νομολογία του οποίου συνάγεται ότι:

– εάν τα εθνικά δικαστήρια είχαν την εξουσία να κρίνουν ότι οι εθνικές διατάξεις υπερέχουν, έστω και προσωρινώς, των αντίθετων προς αυτές διατάξεων του δικαίου της Ένωσης, θα διακυβευόταν η ομοιόμορφη εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης [80]·

– εφόσον το εσωτερικό δίκαιο το επιτρέπει, εθνικό δικαστήριο μπορεί να περιορίσει, κατ' εξαίρεση και κατόπιν ad hoc εξέτασης, τα διαχρονικά αποτελέσματα της κήρυξης ως παράνομης διάταξης του εθνικού δικαίου η οποία έχει θεσπιστεί κατά παράβαση των υποχρεώσεων της οδηγίας ΣΕΠΕ.

130. Οι διάδικοι διαφωνούν ως προς το αν το γερμανικό δίκαιο επιτρέπει την προσωρινή διατήρηση των κανόνων σχετικά με τις περιοχές προστασίας της φύσης, μετά την ακύρωσή τους. Η Landesanwaltschaft Bayern υποστηρίζει ότι το γερμανικό δίκαιο δεν επιτρέπει κάτι τέτοιο [81], πλην όμως, κατά την Bund Naturschutz, η νομολογία του αιτούντος δικαστηρίου έχει δεχθεί την εν λόγω προσωρινή εφαρμογή σε περιπτώσεις ακύρωσης για τυπικούς λόγους [82].

131. Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει αν διαθέτει δικονομικά μέσα που του παρέχουν τη δυνατότητα να διατηρήσει προσωρινώς σε ισχύ τους κανόνες σχετικά με τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου, παρά την ακυρότητά τους. [83] Εάν δεν διαθέτει τέτοια μέσα, η νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με τον χρονικό περιορισμό της μη εφαρμογής αντίθετης προς την εν λόγω οδηγία εθνικής διάταξης, λόγω της υπεροχής της οδηγίας 2001/42, δεν θα μπορεί να εφαρμοστεί.

[79] Αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2010, Winner Wetten (C-409/06, EU:C:2010:503, σκέψεις 66 και 67), και Association France Nature Environnement (σκέψη 33).

[80] Αποφάσεις της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, σκέψη 177), και Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele (σκέψη 84).

[81] Σημείο 50 των γραπτών παρατηρήσεών της.

[82] Γραπτές παρατηρήσεις της Bund Naturschutz, σ. 25, όπου μνημονεύεται η απόφαση του Bundesverwaltungsgericht (Ανωτάτου Διοικητικού Δικαστηρίου) της 25ης Οκτωβρίου 1979 – 2 N 1/78 – BVerwGE 59, 48-56, σκέψη 11. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Landesanwaltschaft Bayern υποστήριξαν ότι η εν λόγω νομολογία δεν μπορεί να εφαρμοστεί στην υπό κρίση υπόθεση.

[83] Μετά την επ ακροατηρίου συζήτηση, το Δικαστήριο πληροφορήθηκε για την προσθήκη των παραγράφων 2bis και 2ter στο άρθρο 22 του BNatschGH, οι οποίες καθιστούν δυνατή τη διατήρηση των ζωνών προστασίας.

132. Στην περίπτωση που το γερμανικό δίκαιο παρέχει τέτοια δυνατότητα, θα πρέπει επίσης να εξακριβωθεί αν η προσωρινή μη εφαρμογή λόγω της υπεροχής της οδηγίας 2001/42 δικαιολογείται για επιτακτικούς λόγους συνδεόμενους με την προστασία του περιβάλλοντος και αν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις της απόφασης Inter-Environnement Wallonie και Terre wallonne [84].

133. Ο επιτακτικός λόγος γενικού συμφέροντος που επικαλέστηκαν οι γερμανικές αρχές είναι ότι η προστασία του περιβάλλοντος θα μειωθεί εάν θα πρέπει να ακυρωθούν η επίμαχη κανονιστική πράξη και άλλες παρεμφερείς πράξεις.

134. Κατά τη γνώμη μου, δεν αποδείχθηκε πέραν πάσης αμφιβολίας ότι η ενδεχόμενη ακυρότητα ή έλλειψη ισχύος [85] των κανονιστικών πράξεων που αφορούν τις περιοχές προστασίας της φύσης και του τοπίου (λόγω μη διενέργειας προηγούμενης ΣΕΠΕ) θα δημιουργήσει, αναπόφευκτα, κενό δικαίου σε βαθμό τέτοιο ώστε να διακυβεύεται η προστασία του περιβάλλοντος. Πλείονα επιχειρήματα μπορούν να προβληθούν περί του αντιθέτου:

– οι ορισθείσες ως προστατευόμενες περιοχές πριν από τη θέση σε ισχύ της οδηγίας ΣΕΠΕ το 2004 δεν θα επηρεαστούν·

– στις περιοχές των οποίων η προστασία αποφασίστηκε μετά το 2004, η έλλειψη ισχύος (ή, ενδεχομένως, η ακυρότητα) των κανονιστικών πράξεων που εκδόθηκαν χωρίς τη διενέργεια προηγούμενης ΣΕΠΕ μπορεί να αντιμετωπιστεί, τουλάχιστον εν μέρει, με την εφαρμογή των προϊσχυσάντων κανόνων προστασίας, όπως προεκτέθηκε·

– καίτοι, όπως επισημαίνει το αιτούν δικαστήριο, οι κανονιστικές πράξεις που εκδόθηκαν χωρίς τη διενέργεια προηγούμενης ΣΕΠΕ, κατά των οποίων δεν έχει όμως ασκηθεί άμεση προσφυγή έως τώρα, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο έμμεσης προσφυγής (ένσταση έλλειψης νομιμότητας ή παρεμπίπτουσα προσφυγή), δεν καταδείχθηκε ότι η απόφαση που εκδίδεται επί της εν λόγω προσφυγής παράγει αποτελέσματα erga omnes [86]·

– παραμένουν υποχρεωτικοί οι ομοσπονδιακοί κανόνες και οι κανόνες των ομόσπονδων κρατών οι οποίοι περιλαμβάνουν το περιεχόμενο της οδηγίας ΣΕΠΕ, με δυνατότητα παρεμπόδισης της υλοποίησης έργων επιζήμιων για το περιβάλλον·

– υφίστανται επίσης μηχανισμοί ελέγχου, βάσει της τομεακής νομοθεσίας, των δυνητικά επιζήμιων για το περιβάλλον δραστηριοτήτων, μέσω της εφαρμογής χωροταξικών κανόνων και κανόνων σχετικών με τις κατασκευές, τη διαχείριση των υδάτων, την εξόρυξη, τις εκσκαφές και τις χωματουργικές εργασίες, τη γεωργία, τη δασοκομία, τον τουρισμό και άλλες παρεμφερείς δραστηριότητες.

[84] Σκέψεις 59 έως 63. Στο ίδιο πνεύμα, απόφαση Association France Nature Environnement (σκέψη 43).

[85] Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να κρίνει αν, στο εσωτερικό δίκαιο, η μη διενέργεια ΣΕΠΕ πριν από την έκδοση της κανονιστικής πράξης συνεπάγεται την ακυρότητα αυτής ή μόνον την έλλειψη ισχύος της.

[86] Απόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εκτιμήσει τα αποτελέσματα –erga omnes ή περιοριζόμενα στη σχετική *έμμεση* προσφυγή– απόφασης εκδοθείσας σε διαφορά που ανέκυψε λόγω άρνησης αδειοδότησης μεμονωμένου έργου, κατόπιν αξιολόγησης του τυπικού ελαττώματος από το οποίο πάσχει η αντίστοιχη απόφαση. Επ' αυτού, παραπέμπω στα σημεία 125 έως 130 των προτάσεών μου στην υπόθεση Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele.

IV. Πρόταση

135. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο, Γερμανία) ως εξής:

«1) Το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, έχει την έννοια ότι δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του κανονιστική πράξη για την προστασία της φύσης και του τοπίου η οποία θεσπίζει γενικές απαγορεύσεις με δυνατότητα εξαίρεσης και απαιτήσεις αδειοδότησης, πλην όμως δεν θεσπίζει αρκούντως λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά το περιεχόμενο, την εκπόνηση και την εφαρμογή έργων που μνημονεύονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, παρότι προβλέπει ορισμένα μέτρα σχετικά με δραστηριότητες προβλεπόμενες στα εν λόγω έργα.

2) Το άρθρο 3, παράγραφος 4, της οδηγίας 2001/42 έχει την έννοια ότι δεν εφαρμόζεται σε κανονιστική πράξη για την προστασία της φύσης και του τοπίου η οποία δεν συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον σε τομείς διαφορετικούς από τους προβλεπόμενους στην παράγραφο 2 του εν λόγω άρθρου, καθότι δεν περιλαμβάνει αρκούντως λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά το περιεχόμενο, την εκπόνηση και την εφαρμογή έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας 2011/92.»