



Συλλογή της Νομολογίας

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 16ης Ιουλίου 2020*

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Άρθρο 6 – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Ειδικές ζώνες διατηρήσεως – Κατασκευή τμήματος οδικού δικτύου – Εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του εν λόγω έργου στην οικεία ζώνη διατηρήσεως – Άδεια – Επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος»

Στην υπόθεση C-411/19,

με αντικείμενο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, που υπέβαλε το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο Λατίου, Ιταλία) με απόφαση της 16ης Ιανουαρίου 2019, η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 27 Μαΐου 2019, στο πλαίσιο της δίκης

WWF Italia Onlus,

Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus,

Gruppo di Intervento Giuridico Onlus,

Italia Nostra Onlus,

Forum Ambientalista,

FC κ.λπ.

κατά

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS),

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους M. Safjan, πρόεδρο τμήματος, J.-C. Bonichot (εισηγητή), πρόεδρο του πρώτου τμήματος, και N. Jääskinen, δικαστή,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

* Γλώσσα διαδικασίας: η ιταλική.

λαμβάνοντας υπόψη τις παρατηρήσεις που υπέβαλαν:

- οι WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista και FC κ.λπ., εκπροσωπούμενες από τους G. Viglione και N. Tsuno, avvocati,
- η Ιταλική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από την G. Palmieri, επικουρούμενη από τον G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- η Τσεχική Κυβέρνηση, εκπροσωπούμενη από τους M. Smolek και J. Vlácil, καθώς και από την L. Dvořáková,
- η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους G. Gattinara και C. Hermes,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Η αίτηση προδικαστικής αποφάσεως αφορά την ερμηνεία του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7, στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων).
- 2 Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ, αφενός, των WWF Italia Onlus, Lega Italiana Protezione Uccelli Onlus, Gruppo di Intervento Giuridico Onlus, Italia Nostra Onlus, Forum Ambientalista και FC κ.λπ., και, αφετέρου, της Presidenza del Consiglio dei Ministri (προεδρία του υπουργικού συμβουλίου, Ιταλία) και της Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), με αντικείμενο τη νομιμότητα της αποφάσεως της 1ης Δεκεμβρίου 2017 με την οποία το υπουργικό συμβούλιο έκρινε ότι πληροί τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις το προκαταρκτικό σχέδιο οδικής συνδέσεως, βορείως της Ρώμης (Ιταλία), σύμφωνα με την «πράσινη χάραξη», μεταξύ Monte Romano Est (Ιταλία) και Tarquinia Sud (Ιταλία), και της αποφάσεως της 28ης Φεβρουαρίου 2018 με την οποία η Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (διυπουργική επιτροπή οικονομικού προγραμματισμού, Ιταλία) (στο εξής: CIPE) ενέκρινε το ως άνω προκαταρκτικό σχέδιο.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 3 Στην αιτιολογική σκέψη 7 της οδηγίας περί οικοτόπων αναφέρεται ότι «όλες οι χαρακτηρισμένες ζώνες, συμπεριλαμβανομένων των ζωνών που έχουν ήδη ταξινομηθεί ή θα ταξινομηθούν στο μέλλον ως ειδικές ζώνες προστασίας δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών [ΕΕ ειδ. έκδ 15/001, σ. 202], πρέπει να ενσωματωθούν στο συγκροτημένο ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο».
- 4 Κατά το άρθρο 1, στοιχείο ιβ', της οδηγίας περί οικοτόπων, «ειδική ζώνη διατήρησης» είναι «ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».

- 5 Το άρθρο 3 της οδηγίας αυτής προβλέπει, στις παραγράφους 1 και 2, τα εξής:

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

Το δίκτυο “Natura 2000” περιλαμβάνει και τις ζώνες ειδικής προστασίας που έχουν ταξινομηθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ.

2. Κάθε κράτος μέλος συμβάλλει στη σύσταση του Natura 2000 ανάλογα με τα είδη φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών τα οποία αναφέρει η παράγραφος 1, που υπάρχουν στο έδαφός του. Προς τον σκοπό αυτό κάθε κράτος μέλος ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 4, τόπους ως ειδικές ζώνες διατήρησης, λαμβάνοντας υπόψη του τους σκοπούς που αναφέρει η παράγραφος 1.»

- 6 Το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει τα εξής:

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

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

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

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

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

- 7 Το άρθρο 7 της εν λόγω οδηγίας προβλέπει τα εξής:

«Οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της παρούσας οδηγίας αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την πρώτη πρόταση της παραγράφου 4 του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, όσον αφορά τις ζώνες που χαρακτηρίστηκαν δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 4 ή αναγνωρίστηκαν με ανάλογο τρόπο δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 4 της εν λόγω οδηγίας, τούτο δε από την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή από την ημερομηνία της ταξινόμησης ή της αναγνώρισης εκ μέρους ενός κράτους μέλους δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, εφόσον αυτή είναι μεταγενέστερη.»

Το ιταλικό δίκαιο

Το νομοθετικό διάταγμα 163/2006

- 8 Δυνάμει του decreto legislativo n. 163 – Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (νομοθετικού διατάγματος αριθ. 163 περί κώδικα δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών, προς μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ), της 12ης Απριλίου 2006 (GURI αριθ. 100, της 2ας Μαΐου 2006) (στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 163/2006), η διαδικασία καταρτίσεως σχεδίου έργων υποδομής διακρίνεται σε δύο στάδια, ήτοι στο προκαταρκτικό σχέδιο και στο οριστικό σχέδιο.
- 9 Το άρθρο 165 του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, με τίτλο «Προκαταρκτικό σχέδιο. Διαδικασία εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τοποθεσία», προβλέπει στις παραγράφους 3, 5 και 7 τα εξής:

«3. Εκτός από τις διατάξεις του τεχνικού παραρτήματος που μνημονεύεται στο παράρτημα XXI, το προκαταρκτικό σχέδιο έργων υποδομής πρέπει να επισημαίνει, με τη χρήση κατάλληλου χαρτογραφικού υποβάθρου, τις επίμαχες ζώνες, τις τυχόν αντίστοιχες ζώνες ανασχέσεως και τα αναγκαία μέτρα προστασίας· επίσης, πρέπει να αναφέρει και να επισημαίνει τα χαρακτηριστικά [περιβαλλοντικών] επιδόσεων, τις λειτουργικές προδιαγραφές και τα ανώτατα όρια δαπανών της υποδομής που πρόκειται να κατασκευαστεί, συμπεριλαμβανομένου του ανωτάτου ορίου δαπανών για έργα και μέτρα που τυχόν προβλέπονται προς αντιστάθμιση των εδαφικών και κοινωνικών επιπτώσεων οι οποίες συνδέονται στενά με τη λειτουργία του έργου, με ανώτατο όριο το 2 % του συνολικού κόστους του έργου. Το ποσοστό αυτό πρέπει να καλύπτει επίσης τις δαπάνες αμβλύνσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που έχουν καθοριστεί στο πλαίσιο της διαδικασίας εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, με την επιφύλαξη τυχόν άλλων μέτρων που θα ληφθούν στο πλαίσιο της τήρησης ειδικών κοινοτικών υποχρεώσεων. Εάν οι διατάξεις του εσωτερικού δικαίου προβλέπουν ότι για το έργο απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το προκαταρκτικό σχέδιο συνοδεύεται επίσης από μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και δημοσιοποιείται σύμφωνα με τις διαδικασίες που προβλέπει η εφαρμοστέα εθνική ή περιφερειακή νομοθεσία.

[...]

5. Το προκαταρκτικό σχέδιο, το οποίο καταρτίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου, εγκρίνεται από την CIPE.

[...]

7. Η έγκριση καθιστά δυνατή, όταν το απαιτεί η κείμενη νομοθεσία, την εκτίμηση της συμβατότητας του έργου προς τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις και συγκεκριμενοποιεί, για κάθε σχετικό πολεοδομικό και κατασκευαστικό σκοπό, τη συμφωνία κράτους – περιφέρειας όσον αφορά την τοποθεσία του έργου, η οποία συνεπάγεται την αυτόματη προσαρμογή των εν ισχύι και θεσπιζόμενων πολεοδομικών νομοθετημάτων [...].».

- 10 Το άρθρο 166 του ως άνω νομοθετικού διατάγματος, με τίτλο «Οριστικό σχέδιο. Δημόσια ωφέλεια εκ του έργου» προβλέπει στις παραγράφους 1 και 5 τα εξής:

«1. Το οριστικό σχέδιο υποδομών συμπληρώνεται από έκθεση του συντάκτη του, η οποία πιστοποιεί τη συμβατότητά του με το προκαταρκτικό σχέδιο και τις τυχόν προδιαγραφές που πρέπει να πληρούνται κατά την έγκριση, και ειδικότερα τη συμβατότητά του με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις και τις απαιτήσεις σχετικά με την τοποθεσία του έργου. Το οριστικό σχέδιο συνοδεύεται από τον καθορισμό τυχόν έργων και μέτρων αμβλύνσεως και αντισταθμίσεως των περιβαλλοντικών, εδαφικών και κοινωνικών επιπτώσεων.

[...]

5. Η έγκριση του οριστικού σχεδίου, η οποία γίνεται κατά πλειοψηφία από τα μέλη της CIPE, αντικαθιστά κάθε άλλη άδεια, έγκριση και γνωμοδότηση, ανεξαρτήτως της ονομασίας της, και καθιστά δυνατή την υλοποίηση και, όσον αφορά τις στρατηγικές εγκαταστάσεις παραγωγής, την εκμετάλλευση του συνόλου των έργων, υπηρεσιών και δραστηριοτήτων που προβλέπονται στο εγκεκριμένο σχέδιο.»

- 11 Το άρθρο 183, παράγραφος 6, του εν λόγω νομοθετικού διατάγματος προβλέπει τα εξής:

«Η απόφαση περί συμβατότητας προς τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις (στο εξής: απόφαση περί περιβαλλοντικής συμβατότητας) λαμβάνεται από την CIPE ταυτόχρονα με την έγκριση του προκαταρκτικού σχεδίου. Σε περίπτωση αντίθετης αιτιολογημένης γνώμης του Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio [(Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους)] ή του Ministro per i beni e le attività culturali [(Υπουργού Πολιτισμού)], η απόφαση περί περιβαλλοντικής συμβατότητας λαμβάνεται από το υπουργικό συμβούλιο, το οποίο αποφαινεται κατά την πρώτη επόμενη σχετική σύσκεψή του. Η συμβατότητα του οριστικού σχεδίου προς τις προδιαγραφές [που προβλέπονται στην απόφαση αυτή] υπόκειται σε έλεγχο σύμφωνα με το άρθρο 185, παράγραφος 4.»

- 12 Το άρθρο 185, παράγραφοι 4 και 5, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006 προβλέπει τα εξής:

«4. Η [αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων] επιτροπή:

- α) γνωστοποιεί στο υπουργείο περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους εντός 30 ημερών από την υποβολή του οριστικού σχεδίου από τον φορέα της προτάσεως, τυχόν αποκλίσεις μεταξύ του σχεδίου αυτού και του προκαταρκτικού σχεδίου·
- β) εντός 60 ημερών από την υποβολή του οριστικού σχεδίου, γνωμοδοτεί στο εν λόγω υπουργείο επί της συμβατότητας του σχεδίου αυτού προς τις απαιτήσεις της αποφάσεως περί περιβαλλοντικής συμβατότητας και επί της πλήρους τηρήσεως των διατάξεων και των απαιτήσεων που προβλέπονται από το διάταγμα περί περιβαλλοντικής συμβατότητας.

5. Εάν το οριστικό σχέδιο διαφέρει από το προκαταρκτικό σχέδιο, η [αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων] επιτροπή υποβάλλει έκθεση στον Υπουργό περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους, ο οποίος, εφόσον κρίνει, κατόπιν εκτιμήσεως της επιτροπής, ότι η διαφορά μεταξύ προκαταρκτικού και οριστικού σχεδίου συνεπάγεται σημαντική τροποποίηση των συνολικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων του σχεδίου, ζητεί, εντός 30 ημερών από τη σχετική γνωστοποίηση από τον αναθέτοντα φορέα, τον παραχωρησιούχο ή τον γενικό εργολήπτη, την επικαιροποίηση της μελέτης

περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την επαναδημοσίευση της εν λόγω μελέτης, ιδίως προκειμένου να παρασχεθεί στους ενδιαφερόμενους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς η δυνατότητα να υποβάλουν παρατηρήσεις, εάν το κρίνουν σκόπιμο.

Αντικείμενο της επικαιροποίησης της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων μπορεί να είναι και μόνο το τμήμα εκείνο του σχεδίου, το οποίο αφορά η τροποποίηση. Σε περίπτωση παραβάσεως των διατάξεων και απαιτήσεων που προβλέπονται από την απόφαση περί περιβαλλοντικής συμβατότητας, ο εν λόγω Υπουργός, αφού απευθύνει κλήση προς τακτοποίηση, μεριμνά ώστε η παράβαση να γνωστοποιηθεί κατά τη διάσκεψη των υπηρεσιών, με σκοπό την ενδεχόμενη εκ νέου κίνηση της διαδικασίας εξετάσεως.»

Το διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας αριθ. 357, της 8ης Σεπτεμβρίου 1997

- 13 Η οδηγία περί οικοτόπων μεταφέρθηκε στην ιταλική έννομη τάξη με το Decreto del presidente della Repubblica n. 357 – Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43 (διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας αριθ. 357, περί κανονιστικών διατάξεων για την εφαρμογή της οδηγίας 92/43), της 8ης Σεπτεμβρίου 1997 (τακτικό συμπλήρωμα στην GURI αριθ. 248, της 23ης Οκτωβρίου 1997).

- 14 Το άρθρο 5 του διατάγματος αυτού, με τίτλο «Εκτίμηση των επιπτώσεων», προβλέπει τα εξής:

«1. Κατά τον χωροταξικό σχεδιασμό και προγραμματισμό πρέπει να λαμβάνεται υπόψη η οικολογική και περιβαλλοντική αξία των προτεινόμενων τόπων κοινοτικής σημασίας, των τόπων κοινοτικής σημασίας και των ειδικών ζωνών διατηρήσεως.

2. Οι φορείς προτάσεων χωροταξικών, πολεοδομικών και τομεακών σχεδίων [...] εκπονούν μελέτη [...] για τον καθορισμό και την εκτίμηση των συνεπειών του σχεδίου επί του οικείου τόπου, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατηρήσεως του τελευταίου. Τα χωροταξικά σχέδια για τα οποία απαιτείται εκτίμηση των επιπτώσεων υποβάλλονται στο υπουργείο περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους, εφόσον είναι εθνικής σημασίας, καθώς και στις αρμόδιες περιφέρειες και αυτόνομες επαρχίες, εφόσον είναι περιφερειακής, διαπεριφερειακής, επαρχιακής ή δημοτικής σημασίας.

3. Οι φορείς προτάσεων εργασιών οι οποίες δεν συνδέονται άμεσα και δεν είναι αναγκαίες για την παραμονή, σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως, των ειδών και των οικοτόπων που υπάρχουν στον εν λόγω τόπο, αλλά ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά τον τόπο αυτό, μεμονωμένα ή σε συνδυασμό με άλλες παρεμβάσεις, υποβάλλουν, προς εκτίμηση των επιπτώσεων, μελέτη για τον καθορισμό και την εκτίμηση, σύμφωνα με τις κατευθυντήριες γραμμές που καθορίζονται στο παράρτημα Γ, των κυριότερων επιπτώσεων που οι εν λόγω παρεμβάσεις ενδέχεται να έχουν στον προτεινόμενο τόπο κοινοτικής σημασίας, στον τόπο κοινοτικής σημασίας ή στην ειδική ζώνη διατηρήσεως, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατηρήσεως των τόπων αυτών.

4. Για τα σχέδια για τα οποία απαιτείται διαδικασία εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων [...] τα οποία αφορούν προτεινόμενους τόπους κοινοτικής σημασίας, τόπους κοινοτικής σημασίας και ειδικές ζώνες διατηρήσεως, όπως ορίζονται στην παρούσα κανονιστική πράξη, η εκτίμηση των επιπτώσεων διενεργείται στο πλαίσιο της προαναφερθείσας διαδικασίας, κατά την οποία λαμβάνονται υπόψη, στην περίπτωση αυτή, οι άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις των σχεδίων επί των ειδών και των οικοτόπων για τα οποία έχουν καθοριστεί οι εν λόγω ζώνες και τόποι. Προς τον σκοπό αυτό, η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που καταρτίζεται από τον φορέα της προτάσεως πρέπει να περιλαμβάνει τα στοιχεία που αφορούν τη συμβατότητα του σχεδίου με τους στόχους διατηρήσεως που προβλέπονται στην παρούσα κανονιστική πράξη [...].

[...]

8. Πριν προβεί στην οριστική έγκριση του σχεδίου ή της παρεμβάσεως, η αρχή συμπεριλαμβάνει στον φάκελο την εκτίμηση των επιπτώσεων και, αναλόγως της περιπτώσεως, καθορίζει τις λεπτομέρειες διαβουλεύσεως με το κοινό το οποίο αφορά η υλοποίηση του εν λόγω σχεδίου ή της εν λόγω παρεμβάσεως.
9. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων στον τόπο και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, το σχέδιο ή η έργο πρέπει να υλοποιηθεί για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές λαμβάνουν κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να διασφαλίζεται η συνολική συνοχή του δικτύου “Natura 2000” και ενημερώνουν σχετικώς το υπουργείο περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους, προς επίτευξη των σκοπών που περιγράφονται στο άρθρο 13.
10. Όταν ο επίμαχος τόπος είναι τόπος όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων και είδη προτεραιότητας, και από την εκτίμηση του σχεδίου ή της παρεμβάσεως προέκυψε ότι θα μπορούσαν να υπάρξουν αρνητικές συνέπειες για τον τόπο κοινοτικής σημασίας, τότε το σχέδιο ή έργο μπορεί να υλοποιηθεί μόνο για λόγους σχετικούς με την ανθρώπινη υγεία και τη δημόσια ασφάλεια ή για να προαχθούν σκοποί πρωταρχικής σημασίας για την προστασία του περιβάλλοντος ή, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»
- 15 Το άρθρο 6 του εν λόγω διατάγματος, με τίτλο «Ζώνες ειδικής προστασίας», προβλέπει τα εξής:
- «1. Το δίκτυο “Natura 2000” περιλαμβάνει τις ζώνες ειδικής προστασίας που προβλέπει η οδηγία 79/409 [...].
2. Οι υποχρεώσεις που προβλέπονται στα άρθρα 4 και 5 ισχύουν και για τις ζώνες ειδικής προστασίας που ορίζονται στην παράγραφο 1.»
- Το διάταγμα του Υπουργού Περιβάλλοντος, Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας, της 6ης Δεκεμβρίου 2016*
- 16 Το decreto del Ministro dell’ambiente e della tutela del territorio e del mare (διάταγμα του Υπουργού Περιβάλλοντος, Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας) της 6ης Δεκεμβρίου 2016 (GURI αριθ. 301, της 27ης Δεκεμβρίου 2016), περί χαρακτηρισμού ως ειδικής ζώνης διατηρήσεως μίας ζώνης της αλπικής βιογεωγραφικής περιοχής, ως ειδικής ζώνης διατηρήσεως μίας ζώνης της ηπειρωτικής βιογεωγραφικής περιοχής και ως ειδικών ζωνών διατηρήσεως 140 ζωνών της μεσογειακής βιογεωγραφικής περιοχής, οι οποίες βρίσκονται στο έδαφος της περιφέρειας του Λατίου, δυνάμει του άρθρου 3, παράγραφος 2, του διατάγματος του Προέδρου της Δημοκρατίας 357, της 8ης Σεπτεμβρίου 1997, χαρακτηρίζει, μεταξύ άλλων, με το άρθρο 1, παράγραφος 3, ως ειδική ζώνη διατηρήσεως τη ζώνη με την ονομασία «Fiume Mignone (basso corso)».
- Η διαφορά της κύριας δίκης και τα προδικαστικά ερωτήματα**
- 17 Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά την έγκριση του προκαταρκτικού σχεδίου εργασιών κατασκευής τμήματος της εθνικής οδού αριθ. 675, μήκους περίπου 18 χιλιομέτρων, μεταξύ Monte Romano Est και Tarquinia Sud στο Λάτιο. Οι εργασίες αυτές σκοπό έχουν να καταστήσουν ευχερέστερη τη σύνδεση μεταξύ, αφενός, του λιμένα της Civitavecchia και του αυτοκινητόδρομου A 1 Μιλάνο-Νάπολη και, αφετέρου, του διατροφικού κόμβου του Orte, της βιομηχανικής ζώνης του Terni και της διαδρομής Ανκόνα-Περούτζια, στην Ιταλία.

- 18 Το 2004, το υπουργείο περιβάλλοντος, προστασίας του εδάφους και της θάλασσας, γνωμοδότησε θετικά για την κατασκευή του τμήματος αυτού σύμφωνα με την επονομαζόμενη «μοβ» χάραξη. Η CIPE ενέκρινε το πρώτο αυτό σχέδιο με την απόφαση 11/2011.
- 19 Εντούτοις, το 2015, η ANAS, στην οποία ανατέθηκε η εκτέλεση των εργασιών, κατέθεσε εναλλακτικό σχέδιο, επονομαζόμενο «πράσινη χάραξη», λόγω του υψηλού κόστους της «μοβ χαράξεως».
- 20 Η αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιτροπή του υπουργείου περιβάλλοντος, προστασίας του εδάφους και της θάλασσας, διατύπωσε επί του νέου αυτού σχεδίου αρνητική γνώμη, διευκρινίζοντας ότι το οικονομικό κόστος της «μοβ χαράξεως» μπορούσε να μειωθεί υποδιαιρώντας την εν λόγω χάραξη σε δύο τμήματα. Κατά την αιτιολογία της αρνητικής αυτής γνώμης, το σχέδιο «πράσινης χαράξεως» δεν περιελάμβανε εμπεριστατωμένη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του και θα επηρέαζε τόπο κοινοτικής σημασίας περιλαμβανόμενο στο δίκτυο Natura 2000, ήτοι την περιοχή «Fiume Mignone (Basso corso)».
- 21 Λαμβάνοντας υπόψη την αρνητική αυτή γνώμη, το Ministero delle Infrastrutture e Trasporti (Υπουργείο Υποδομών και Μεταφορών, Ιταλία) ζήτησε από την προεδρία του υπουργικού συμβουλίου να θέσει σε εφαρμογή τη διαδικασία του άρθρου 183, παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006. Η προεδρία του υπουργικού συμβουλίου ζήτησε από το υπουργείο περιβάλλοντος, προστασίας του εδάφους και της θάλασσας να αξιολογήσει τις δυνατότητες περιορισμού των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της «πράσινης χαράξεως» με μέτρα αμβλύνσεως και αντισταθμίσεως. Η αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιτροπή του υπουργείου αυτού διατύπωσε εκ νέου αρνητική γνώμη επί της συγκεκριμένης χαράξεως, υπογράμμισε ότι δεν ήταν δυνατόν να αμβλυνθούν οι οχλήσεις που αυτή θα προκαλούσε με ειδικές πρόνοιες ή άλλα μέτρα, και έκρινε ότι η «μοβ χάραξη» ήταν καθ' όλα προτιμότερη.
- 22 Εντούτοις, με απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2017, το υπουργικό συμβούλιο έκρινε σύμφωνο προς τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις το προκαταρκτικό σχέδιο που αντιστοιχούσε στην «πράσινη χάραξη», αιτιολογώντας την απόφασή του βάσει λόγου σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, και συγκεκριμένα της ολοκληρώσεως στρατηγικής διαδρομής εντασσόμενης στο διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών ΔΕΔ-Μ. Εντούτοις, το υπουργικό συμβούλιο όρισε ότι, κατά την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου, ο φορέας της προτάσεως θα συμπληρώσει τη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων της επίμαχης χαράξεως και θα συμμορφωθεί προς τις απαιτήσεις, τις παρατηρήσεις και τις συστάσεις όσον αφορά το τοπίο και το περιβάλλον, οι οποίες διατυπώθηκαν κατά τη διάσκεψη των υπηρεσιών την οποία είχε συγκαλέσει το υπουργείο υποδομών και μεταφορών.
- 23 Στις 28 Φεβρουαρίου 2018, η CIPE ενέκρινε, υπό προϋποθέσεις, το προκαταρκτικό σχέδιο που αντιστοιχούσε στην «πράσινη χάραξη». Η CIPE ζήτησε από την ANAS να καταρτίσει το οριστικό σχέδιο και να εκπονήσει τη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και ανέθεσε στην Περιφέρεια Λατίου να εξετάσει τη μελέτη αυτή προκειμένου, μεταξύ άλλων, να προσδιορίσει τα τυχόν αναγκαία πρόσθετα μέτρα αμβλύνσεως και αντισταθμίσεως.
- 24 Διάφορες περιβαλλοντικές οργανώσεις και ιδιώτες προσέφυγαν ενώπιον του Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακού διοικητικού δικαστηρίου Λατίου, Ιταλία) κατά της αποφάσεως του υπουργικού συμβουλίου της 1ης Δεκεμβρίου 2017 και της αποφάσεως της CIPE της 28ης Φεβρουαρίου 2018.
- 25 Το εν λόγω δικαστήριο φρονεί ότι η Διοίκηση προέκρινε το οικονομικό συμφέρον και την ολοκλήρωση οδικής διαδρομής εντασσόμενης στο διευρωπαϊκό δίκτυο μεταφορών ΔΕΔ-Μ έναντι της προστασίας του περιβάλλοντος και μετέθεσε, στο στάδιο του οριστικού σχεδίου, την αναζήτηση κατάλληλων λύσεων για την προστασία του οικείου τόπου κοινοτικής σημασίας μέσω μέτρων αντισταθμίσεως και αμβλύνσεως τα οποία, ωστόσο, η αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιτροπή του υπουργείου περιβάλλοντος, προστασίας του εδάφους και της θάλασσας, είχε θεωρήσει αδύνατα όσον αφορά την «πράσινη χάραξη». Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι και η ίδια η

Διοίκηση παραδέχεται ότι υιοθέτησε μια ολιστική προσέγγιση αξιολογώντας από κοινού τις περιβαλλοντικές, τοπιακές, πολιτιστικές και κοινωνικοοικονομικές πτυχές του σχεδίου. Υπό τις συνθήκες αυτές, το αιτούν δικαστήριο εκφράζει ορισμένες αμφιβολίες ως προς τη συμβατότητα της εγκρίσεως του επίμαχου προκαταρκτικού σχεδίου με το δίκαιο της Ένωσης.

26 Υπό τις συνθήκες αυτές, το Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (περιφερειακό διοικητικό δικαστήριο Λατίου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1) Έχει το άρθρο 6 της οδηγίας [περί οικοτόπων], σε συνδυασμό με την οδηγία [2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010, L 20, σ. 7)], καθόσον αυτή τυγχάνει εφαρμογής εν προκειμένω, την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική νομοθετική ρύθμιση και στις εκδοθείσες σε εκτέλεσή της κανονιστικές πράξεις, όπως μνημονεύθηκαν ανωτέρω, οι οποίες παρέχουν στο όργανο «τελευταίου βαθμού», το οποίο είναι αρμόδιο για την έκδοση αποφάσεως περί περιβαλλοντικής συμβατότητας του προκαταρκτικού σχεδίου έργου σε περίπτωση αιτιολογημένης αντίθετης γνώμης του Υπουργού περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους και της θάλασσας, τη δυνατότητα να εκδώσει τέτοια απόφαση και, ως εκ τούτου, να επιτρέψει τη συνέχιση της διαδικασίας, επικαλούμενο την ύπαρξη σημαντικού δημόσιου συμφέροντος, παρά το γεγονός ότι το αρμόδιο για την προστασία του περιβάλλοντος κρατικό όργανο έχει διαπιστώσει ότι δεν είναι δυνατή η πρόβλεψη τυχόν απαιτήσεων και μέτρων αμβλύνσεως για την υπό έγκριση παραλλαγή του σχεδίου έργου, για την οποία έχει ήδη διατυπωθεί αρνητική γνώμη στο πλαίσιο της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων;

2) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, σύμφωνα με την οποία, προκειμένου να εγκριθεί προκαταρκτικό σχέδιο έργου για το οποίο απαιτείται διαδικασία εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, γίνεται δεκτό ότι το προαναφερθέν “σημαντικό δημόσιο συμφέρον” υπερσχύει του συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος, μολονότι το εν λόγω σημαντικό δημόσιο συμφέρον βασίζεται αποκλειστικά στο χαμηλότερο κόστος του έργου, στη συμβατότητά του με τις απαιτήσεις περί προστασίας του τοπίου, των ιστορικών, των πολιτισμικών και των κοινωνικοοικονομικών πτυχών, καθώς και στην ανάγκη ολοκληρώσεως ενός διευρωπαϊκού οδικού δικτύου, εν προκειμένω του ΔΕΔ-[Μ], το οποίο χαρακτηρίζεται “εκτεταμένο” βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 1315/2013, παρά το γεγονός ότι υφίσταται εναλλακτική λύση η οποία έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση;

3) Συνάδει με τις ανωτέρω υπομνησθείσες διατάξεις του δικαίου [της Ένωσης] λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, στο πλαίσιο της οποίας κρίνεται ότι είναι δυνατό να μετατεθεί στο στάδιο του οριστικού σχεδίου η περαιτέρω διενέργεια ενδεδειχόμενων ερευνών και μελετών σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της χαράξεως οδικού άξονα η οποία δεν εγκρίθηκε στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων –συμπεριλαμβανομένης της εκτιμήσεως που διενεργείται δυνάμει της οδηγίας [περί οικοτόπων]– αντί να ζητηθεί από τον φορέα της προτάσεως να διενεργήσει ενδεδειχέστερες έρευνες και μελέτες με σκοπό την αμβλύνση των, από οικονομικής απόψεως και από απόψεως τοπίου, επιπτώσεων που θα έχει [στο περιβάλλον] η εναλλακτικής χάραξη, η οποία, αντιθέτως, έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση;

4) Υπό τις συνθήκες αυτές, και σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στα πρώτα τρία ερωτήματα περί συμβατότητας [με το δίκαιο της Ένωσης], αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, σύμφωνα με την οποία θεωρείται μη δεσμευτική η γνώμη περί ελλείψεως περιβαλλοντικής συμβατότητας, η οποία διατυπώθηκε από το αρμόδιο όργανο στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως του προκαταρκτικού σχεδίου έργου, και μετατίθεται στο στάδιο του οριστικού σχεδίου η διενέργεια ενδεδειχέστερης εκτιμήσεως των επιπτώσεων [του επίμαχου σχεδίου] στον οικείο τόπο από απόψεως τοπίου και περιβάλλοντος, ειδικώς όσον αφορά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τα κατάλληλα μέτρα αντισταθμίσεως και αμβλύνσεώς τους που, κατά συνέπεια, πρέπει να προβλεφθούν;

- 5) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, σύμφωνα με την οποία ο φορέας της προτάσεως καλείται να ενσωματώσει, κατά την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του έργου, τις σχετικές με το τοπίο και το περιβάλλον απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις που διατυπώθηκαν κατά τη διάσκεψη των αρμοδίων υπηρεσιών για το προκαταρκτικό σχέδιο, παρά το γεγονός ότι, όσον αφορά το τελευταίο αυτό σχέδιο, το αρμόδιο για την περιβαλλοντική προστασία όργανο επισήμανε ότι ήταν αδύνατη η πρόβλεψη ειδικών προνοιών και μέτρων αμβλύνσεως για την υπό έγκριση παραλλαγή του σχεδίου έργου;
- 6) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, σύμφωνα με την οποία ο φορέας της προτάσεως καλείται επίσης να εκπονήσει τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου, συμπεριλαμβανομένης της “κατάλληλης εκτιμήσεως”, μελέτη η οποία πρέπει να εκπονηθεί με τήρηση της κείμενης νομοθεσίας και βάσει της οποίας πρέπει να διενεργηθεί η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων;
- 7) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η υιοθετηθείσα εν προκειμένω, σύμφωνα με την οποία ορίζεται τρίτος φορέας (ήτοι η Περιφέρεια Λατίου) και όχι το κανονικά αρμόδιο όργανο (η αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιτροπή του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας) ως υπεύθυνος για τον έλεγχο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που επισυνάπτεται στο οριστικό σχέδιο του έργου, καθώς και για τον καθορισμό τυχόν μεταγενέστερων μέτρων αμβλύνσεως και αντισταθμίσεως που απαιτούνται για την προστασία και τη διαφύλαξη του οικείου τόπου από απόψεως τοπίου και περιβάλλοντος, ενώ στην αρμόδια για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιτροπή του υπουργείου περιβάλλοντος και προστασίας του εδάφους και της θάλασσας ανατίθεται απλώς και μόνον το καθήκον να διατυπώσει, δυνάμει του άρθρου 185, παράγραφοι 4 και 5, του νομοθετικού διατάγματος 163/2006, εκ των υστέρων γνώμη όσον αφορά τη συμβατότητα του οριστικού σχεδίου του επίμαχου οδικού έργου με τις απαιτήσεις περί προστασίας του τοπίου και του περιβάλλοντος, αφότου έχει συμπεριλάβει το πόρισμα του προαναφερθέντος ελέγχου στον σχετικό φάκελο;»

Επί των προδικαστικών ερωτημάτων

Επί του πρώτου και του δευτέρου ερωτήματος

- 27 Με το πρώτο και το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ’ ουσίαν, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων, σε συνδυασμό με την οδηγία 2009/147, στο μέτρο που η οδηγία αυτή έχει εφαρμογή στη διαφορά της κύριας δίκης, έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη συνέχιση, για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, της διαδικασίας εγκρίσεως σχεδίου ή έργου του οποίου οι επιπτώσεις σε ειδική ζώνη διατηρήσεως δεν μπορούν να αμβλυνθούν και επί του οποίου έχει ήδη εκδοθεί αρνητική γνώμη, όταν υπάρχει εναλλακτική λύση η οποία έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση.
- 28 Σύμφωνα με τον ορισμό του άρθρου 1, στοιχείο ιβ’, της οδηγίας περί οικοτόπων, ειδική ζώνη διατηρήσεως είναι «ένας τόπος κοινοτικής σημασίας ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος».
- 29 Το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής προβλέπει μέτρα για την προστασία των ειδικών ζωνών διατηρήσεως. Ειδικότερα, στην παράγραφο 3 του άρθρου αυτού καθορίζονται οι προϋποθέσεις υπό τις οποίες ένα σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον τόπο αυτό, δύναται να εγκριθεί.

- 30 Με το διάταγμα του Υπουργού Περιβάλλοντος, Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας, της 6ης Δεκεμβρίου 2016, χαρακτηρίστηκε ως ειδική ζώνη διατηρήσεως η ζώνη με την ονομασία «Fiume Mignone (Basso corso)». Επιπλέον, από τις διευκρινίσεις που παρέσχε το αιτούν δικαστήριο προκύπτει ότι η ζώνη αυτή ενδέχεται να επηρεαστεί σημαντικά από το επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης σχέδιο τμήματος οδικού δικτύου. Κατά συνέπεια, το σχέδιο αυτό εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων.
- 31 Αντιθέτως, η οδηγία 2009/147 δεν έχει εφαρμογή σε διαφορά όπως αυτή της κύριας δίκης. Είναι, βεβαίως, γεγονός ότι οι προσφεύγοντες στην υπόθεση της κύριας δίκης επικαλούνται την παρουσία, εντός της ζώνης από την οποία διέρχεται ο σχεδιαζόμενος οδικός άξονας, του είδους «falso paumanni» (κιρκινέζι), το οποίο κατονομάζεται στο παράρτημα I της οδηγίας αυτής και, συνεπώς, αποτελεί αντικείμενο μέτρων ειδικής προστασίας. Εντούτοις, το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την εγγραφή ενός είδους στον κατάλογο των προστατευόμενων ειδών δυνάμει της οδηγίας 79/409 –η οποία κωδικοποιήθηκε και συμπληρώθηκε με την οδηγία 2009/147– από την ημερομηνία ταξινομήσεως δυνάμει της οδηγίας 79/409, όταν η ημερομηνία αυτή είναι μεταγενέστερη της ημερομηνίας ενάρξεως ισχύος της οδηγίας περί οικοτόπων [πρβλ. αποφάσεις της 13ης Ιουνίου 2002, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-117/00, EU:C:2002:366, σκέψη 25, και της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 109]. Επομένως, χρήζουν ερμηνείας μόνον οι διατάξεις της οδηγίας περί οικοτόπων.
- 32 Το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής επιβάλλει στα κράτη μέλη μια γενική υποχρέωση θεσπίσεως των κατάλληλων μέτρων ώστε στις ειδικές ζώνες διατηρήσεως να αποφεύγεται η υποβάθμιση των οικοτόπων και οι σημαντικές ενοχλήσεις των ειδών για τα οποία οι ζώνες αυτές έχουν ορισθεί (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 32, και της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-304/05, EU:C:2007:532, σκέψη 92). Η υποχρέωση αυτή συμβάλλει στον σκοπό της δημιουργίας ενός συγκροτημένου ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου, για το οποίο γίνεται λόγος στην αιτιολογική σκέψη 7 της προαναφερθείσας οδηγίας (απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-304/05, EU:C:2007:532, σκέψη 93).
- 33 Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει διαδικασία η οποία εφαρμόζεται στις ειδικές ζώνες διατηρήσεως, με σκοπό να διασφαλισθεί, κατόπιν προηγούμενου ελέγχου, ότι σχέδιο ή έργο μη άμεσα συνδεδεμένο ή μη αναγκαίο για τη διαχείριση του οικείου τόπου, το οποίο όμως ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο αυτόν, εγκρίνεται μόνον εφόσον δεν πρόκειται να παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου αυτού (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 34, της 26ης Οκτωβρίου 2006, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας, C-239/04, EU:C:2006:665, σκέψη 19, και της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 43).
- 34 Ειδικότερα, η διάταξη αυτή διακρίνει μεταξύ δύο σταδίων. Κατά το πρώτο στάδιο, απαιτείται από τα κράτη μέλη να προβαίνουν σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε προστατευόμενο τόπο, εφόσον υπάρχει πιθανότητα το σχέδιο ή το έργο αυτό να επηρεάσει σημαντικά τον εν λόγω τόπο. Κατά το δεύτερο στάδιο, το οποίο έπεται της εν λόγω δέουσας εκτιμήσεως, ένα τέτοιο σχέδιο ή έργο εγκρίνεται μόνον υπό την προϋπόθεση ότι δεν παραβιάζει την ακεραιότητα του οικείου τόπου (αποφάσεις της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ., C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψεις 29 και 31, και της 7ης Νοεμβρίου 2018, Holohan κ.λπ., C-461/17, EU:C:2018:883, σκέψη 31).
- 35 Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει ότι στην περίπτωση κατά την οποία, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως που διενεργείται σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας αυτής, ένα σχέδιο πρέπει να υλοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή

οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000 (απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, C-304/05, Επιτροπή κατά Ιταλίας, EU:C:2007:532, σκέψη 81).

- 36 Το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει, ως διάταξη εισάγουσα εξαίρεση από το κριτήριο εγκρίσεως που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, να ερμηνεύεται στενά [αποφάσεις της 20ής Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-304/05, EU:C:2007:532, σκέψη 82, και της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 189].
- 37 Επομένως, από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προκύπτει ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές οφείλουν, καταρχήν, να μην εγκρίνουν σχέδιο ή έργο το οποίο υπάρχει κίνδυνος να παραβιάσει την ακεραιότητα του οικείου τόπου. Εντούτοις, παρά τις αρνητικές συνέπειές του στον τόπο αυτό, το εν λόγω σχέδιο ή έργο μπορεί κατ' εξαίρεση να υλοποιηθεί, υπό τις προϋποθέσεις του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής, αν η υλοποίησή του είναι αναγκαία για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.
- 38 Στην περίπτωση αυτή, από τον σκοπό περί διατηρήσεως των ειδικών ζωνών, ο οποίος διαπνέει το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων, προκύπτει ότι οι επιβλαβείς συνέπειες στην ακεραιότητα του οικείου τόπου πρέπει να είναι όσο το δυνατόν πιο περιορισμένες. Ωστόσο, λαμβανομένου υπόψη του γράμματός του, το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής δεν εξαρτά τη δυνατότητα υπερισχύσεως επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος έναντι της προστασίας μιας ειδικής ζώνης διατηρήσεως από την προϋπόθεση να μπορούν να αμβλυνθούν αρκούντως οι επιβλαβείς συνέπειες στην ακεραιότητα της ζώνης αυτής. Επομένως, σκοπός της συγκεκριμένης διατάξεως ήταν να προβλέψει ότι, σε εξαιρετικές περιστάσεις, ο σκοπός της διατηρήσεως των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας στις ειδικές ζώνες διατηρήσεως, δύναται να υποχωρήσει έναντι άλλων, ιδιαιτέρως πιεστικών λόγων δημοσίου συμφέροντος, υπό την προϋπόθεση όμως ότι το οικείο κράτος μέλος θα λάβει τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα προκειμένου να διαφυλάξει τη συνολική συνοχή του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου Natura 2000.
- 39 Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι, όσον αφορά την «πράσινη χάραξη», οι προβαλλόμενοι επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος βασιζονται στο χαμηλότερο κόστος του έργου, στη συμβατότητά του προς την προστασία των στοιχείων τοπίου και των ιστορικών, πολιτισμικών και κοινωνικοοικονομικών στοιχείων, καθώς και στην ανάγκη ολοκληρώσεως ενός διευρωπαϊκού οδικού δικτύου.
- 40 Συναφώς, επισημαίνεται ότι το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων επιβάλλει οι επιβλαβείς συνέπειες στην ακεραιότητα μιας ειδικής ζώνης διατηρήσεως, ακόμη και αν αυτές είναι δικαιολογημένες, να επιτρέπονται μόνον εφόσον είναι πράγματι αναπόφευκτες, δηλαδή ελλείψει εναλλακτικών λύσεων.
- 41 Όσον αφορά το οικονομικό κόστος των μέτρων που μπορούν να εξεταστούν στο πλαίσιο της διερευνήσεως εναλλακτικών λύσεων, λαμβανομένης υπόψη της στενής ερμηνείας του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, όπως αυτή υπομνήσθηκε στη σκέψη 34 της παρούσας αποφάσεως, δεν μπορεί να γίνει δεκτό ότι το οικονομικό κόστος και μόνον των μέτρων αυτών μπορεί να είναι καθοριστικό για την επιλογή των εναλλακτικών λύσεων βάσει της διατάξεως αυτής (απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2016, Grüne Liga Sachsen κ.λπ., C-399/14, EU:C:2016:10, σκέψη 77).
- 42 Εν προκειμένω, από τα στοιχεία που προσκομίστηκαν στο Δικαστήριο προκύπτει ότι υφίσταται παραλλαγή του επίμαχου στην υπόθεση της κύριας δίκης σχεδίου, ήτοι η επονομαζόμενη «μοβ χάραξη», για την οποία το 2004 είχε γνωμοδοτήσει θετικά το υπουργείο περιβάλλοντος, προστασίας του εδάφους και θάλασσας.

- 43 Στο αιτούν δικαστήριο εναπόκειται να εξακριβώσει αν, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, η «μοβ χάραξη» πρέπει να θεωρηθεί ως εναλλακτική λύση η οποία παρουσιάζει λιγότερα μειονεκτήματα για την ακεραιότητα της ειδικής ζώνης διατηρήσεως με την ονομασία «Fiume Mignone (Basso corso)» απ' ό,τι η «πράσινη χάραξη».
- 44 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο πρώτο και στο δεύτερο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη συνέχιση, για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, της διαδικασίας εγκρίσεως σχεδίου ή έργου του οποίου οι επιπτώσεις σε ειδική ζώνη διατηρήσεως δεν μπορούν να αμβλυνθούν και επί του οποίου η αρμόδια δημόσια αρχή έχει ήδη γνωμοδοτήσει αρνητικά, εκτός αν υφίσταται εναλλακτική λύση η οποία παρουσιάζει λιγότερα μειονεκτήματα για την ακεραιότητα της οικείας ζώνης, στοιχείο που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.

Επί του τρίτου και του τετάρτου ερωτήματος

- 45 Με το τρίτο και το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν, όταν η διενεργηθείσα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως υπήρξε αρνητική και το οικείο κράτος μέλος αποφάσισε, παρά ταύτα, δυνάμει της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, να το υλοποιήσει για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, το άρθρο 6 της ανωτέρω οδηγίας έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη μετάθεση, στο στάδιο του τελικού σχεδίου ή έργου, της περαιτέρω διενέργειας ενδελεχέστερων ερευνών και μελετών των επιπτώσεων του εν λόγω σχεδίου ή έργου στην οικεία ζώνη και τον καθορισμό κατάλληλων αντισταθμιστικών μέτρων και μέτρων αμβλύνσεως.
- 46 Με το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα τίθενται, στην πραγματικότητα, τρία διαφορετικά ζητήματα.
- 47 Πρώτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί, με τα ερωτήματα αυτά, αν το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη μετάθεση, στο στάδιο του οριστικού σχεδίου ή έργου, της περαιτέρω διενέργειας ενδελεχέστερων ερευνών και μελετών των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως, όταν το προκαταρκτικό σχέδιο ή έργο δεν εγκρίθηκε στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεών του στη ζώνη αυτή.
- 48 Βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, η αρμόδια εθνική αρχή οφείλει να μην εγκρίνει το υπό εξέταση σχέδιο ή έργο, εφόσον εξακολουθεί να υφίσταται αβεβαιότητα ως προς την έλλειψη επιβλαβών συνεπειών στην ακεραιότητα του οικείου τόπου. Η εν λόγω διάταξη, η οποία εμπεριέχει την αρχή της προφυλάξεως, παρέχει τη δυνατότητα αποτελεσματικής αποτροπής των προσβολών που μπορούν να προκαλέσουν στην ακεραιότητα των προστατευόμενων τόπων τα υπό εξέταση σχέδια ή έργα. Ένα κριτήριο εγκρίσεως λιγότερο αυστηρό από το θεσπιζόμενο με την εν λόγω διάταξη δεν θα μπορούσε να διασφαλίσει εξίσου αποτελεσματικά την επίτευξη του σκοπού της προστασίας των τόπων, τον οποίο επιδιώκει η εν λόγω διάταξη (αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψεις 57 και 58, της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ., C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 41, και της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 53).
- 49 Επομένως, η εκτίμηση που διενεργείται βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν επιτρέπεται να παρουσιάζει κενά και πρέπει να περιέχει πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα και διαπιστώσεις, ώστε να αίρεται κάθε εύλογη αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, όσον αφορά τις επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών στον οικείο προστατευόμενο τόπο (πρβλ. αποφάσεις της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ., C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 44, και της 15ης Μαΐου 2014, Briels κ.λπ., C-521/12, EU:C:2014:330, σκέψη 27).

- 50 Από τα ανωτέρω έπεται ότι η εκτίμηση που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν μπορεί νομίμως να συνεχιστεί βάσει ερευνών και μελετών που διενεργούνται μεταγενέστερα. Κατά συνέπεια, εφόσον κρίνεται αναγκαία η συμπλήρωση ή η ενδελεχέστερη τεκμηρίωσή της, εκτίμηση η οποία αφορά τις επιπτώσεις ενός σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως δεν μπορεί να θεωρηθεί ως εκτίμηση κατά την έννοια της διατάξεως αυτής,
- 51 Εν προκειμένω, από την ενώπιον του Δικαστηρίου δικογραφία προκύπτει ότι η αρμόδια αρχή δήλωσε ρητώς τη βούλησή της να εφαρμόσει το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων. Όμως, ως διάταξη εισάγουσα εξαίρεση από το κριτήριο εγκρίσεως του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής, το άρθρο 6, παράγραφος 4, της ίδιας οδηγίας μπορεί να εφαρμοστεί μόνον κατόπιν αναλύσεως των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου διενεργηθείσας σύμφωνα με τα οριζόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 3 (απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 60).
- 52 Συγκεκριμένα, η γνώση των επιπτώσεων αυτών, σε σχέση με τους σκοπούς διατηρήσεως του οικείου τόπου, συνιστά προαπαιτούμενο για την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, διότι, χωρίς τα στοιχεία αυτά, δεν μπορεί να εκτιμηθεί κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις εφαρμογής αυτής της εξαιρετικής διατάξεως. Για την εξέταση των ενδεχόμενων επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και του κατά πόσον υπάρχουν λιγότερο επιβλαβείς για το περιβάλλον εναλλακτικές λύσεις, απαιτείται πράγματι στάθμιση σε σχέση με τη βλάβη που θα προξενήσει στον εν λόγω τόπο το υπό εξέταση σχέδιο ή έργο (απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 61 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 53 Επομένως, εφαρμόζοντας το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, η αρμόδια αρχή στην υπόθεση της κύριας δίκης δέχθηκε κατ' ανάγκην ότι η ήδη διενεργηθείσα αρνητική εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου στην υπόθεση της κύριας δίκης σχεδίου επί της οικείας ειδικής ζώνης διατηρήσεως ήταν η προβλεπόμενη στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής. Ως εκ τούτου, η συγκεκριμένη εκτίμηση δεν μπορούσε να συμπληρωθεί, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 48 της παρούσας αποφάσεως.
- 54 Δεύτερον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, επίσης, να διευκρινιστεί, με το τρίτο και το τέταρτο ερώτημά του, αν το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη μετάθεση, στο στάδιο του οριστικού σχεδίου ή έργου, του καθορισμού των μέτρων αμβλύνσεως, όταν το επίμαχο σχέδιο ή έργο δεν εγκρίθηκε στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεών του σε ειδική ζώνη διατηρήσεως.
- 55 Καταρχάς, διαπιστώνεται ότι στο κείμενο του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων δεν γίνεται καμία αναφορά σε οποιαδήποτε έννοια «μέτρου αμβλύνσεως» (απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 57).
- 56 Καίτοι με τη φράση αυτή νοούνται τα μέτρα προστασίας για την αποτροπή ή τη μείωση των αρνητικών συνεπειών ενός σχεδίου ή έργου στον οικείο τόπο, η υπομνησθείσα στη σκέψη 49 της παρούσας αποφάσεως απαίτηση να περιλαμβάνει η εκτίμηση σχεδίου ή έργου, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, πλήρεις, ακριβείς και οριστικές διαπιστώσεις και συμπεράσματα επιβάλλει να εκτιμώνται τα μέτρα αυτά ταυτόχρονα με το ίδιο το σχέδιο ή το έργο και, επομένως, να έχουν ενσωματωθεί τα εν λόγω μέτρα στο επίμαχο σχέδιο ή έργο (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψη 54). Επομένως, τέτοια μέτρα δεν επιτρέπεται να τροποποιήσουν το οικείο σχέδιο ή έργο μετά την εκτίμηση αυτή. Πράγματι, το να γίνει δεκτή η τροποποίηση αυτού του σχεδίου ή έργου μετά την εκτίμηση των επιπτώσεών του στον οικείο τόπο μέσω μέτρων αμβλύνσεως θα ισοδυναμούσε με μη εκτίμηση των επιπτώσεων που έχουν στον οικείο τόπο αυτά καθεαυτά τα εν λόγω μέτρα, καθώς και το οριστικό σχέδιο, πράγμα το οποίο αντιβαίνει στους σκοπούς του άρθρου 6 της οδηγίας αυτής.

- 57 Κατά συνέπεια, το άρθρο αυτό αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη μετάθεση του καθορισμού των μέτρων αμβλύνσεως των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου επί ειδικής ζώνης διατηρήσεως σε στάδιο μεταγενέστερο της δέουσας εκτιμήσεως των επιπτώσεων κατά την έννοια της παραγράφου 3 της εν λόγω διατάξεως.
- 58 Τρίτον, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, με το τρίτο και το τέταρτο ερώτημά του, να διευκρινιστεί αν το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη μετάθεση, στο στάδιο του οριστικού σχεδίου ή έργου, του καθορισμού των αντισταθμιστικών μέτρων, όταν το επίμαχο σχέδιο ή έργο δεν εγκρίθηκε στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των επιπτώσεών του σε ειδική ζώνη διατηρήσεως.
- 59 Βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, το οικείο κράτος μέλος λαμβάνει τα αντισταθμιστικά μέτρα που είναι αναγκαία για τη διασφάλιση της συνολικής συνοχής του Natura 2000 εάν ένα σχέδιο ή έργο, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεών του στον οικείο τόπο και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, πρέπει, παρά ταύτα, να υλοποιηθεί για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.
- 60 Επομένως, τα αντισταθμιστικά μέτρα καθορίζονται, εφόσον αυτό είναι αναγκαίο, κατόπιν της δέουσας εκτιμήσεως των επιπτώσεων την οποία προβλέπει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.
- 61 Πράγματι, όπως υπομνήσθηκε στις σκέψεις 51 και 52 της παρούσας αποφάσεως, το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής μπορεί να εφαρμοστεί μόνον κατόπιν αναλύσεως των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου διενεργηθείσας σύμφωνα με τις διατάξεις της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού.
- 62 Επιπροσθέτως, αυτή καθεαυτή η φύση των αντισταθμιστικών μέτρων δικαιολογεί τον καθορισμό τους μετά τη δέουσα εκτίμηση των αρνητικών συνεπειών ενός σχεδίου ή έργου στον οικείο τόπο. Συναφώς, τα μέτρα αυτά αποσκοπούν στην παραγωγή αποτελεσμάτων σε άλλο επίπεδο, ιδίως μετά την υλοποίηση του επίμαχου σχεδίου ή έργου, προκειμένου να εξασφαλισθεί ή να αποκατασταθεί η συνολική συνοχή του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου Natura 2000, λαμβανομένης υπόψη της αναπόφευκτης βλάβης που προκαλεί το επίμαχο σχέδιο ή έργο στην ακεραιότητα της οικείας ειδικής ζώνης διατηρήσεως.
- 63 Επομένως, τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα θα πρέπει να καθορίζονται μετά την εκτίμηση που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, αν σχεδιάζεται η υλοποίηση του επίμαχου σχεδίου ή έργου παρά τις αρνητικές συνέπειές του στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως και εφόσον πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.
- 64 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο τρίτο και στο τέταρτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι, όταν η διενεργηθείσα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως υπήρξε αρνητική, το δε οικείο κράτος μέλος αποφάσισε, παρά ταύτα, δυνάμει της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, να υλοποιήσει το επίμαχο σχέδιο ή έργο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει, μετά την ως άνω αρνητική εκτίμηση βάσει της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού και πριν από την οριστική έγκρισή του κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, τη συμπλήρωση του εν λόγω σχεδίου ή έργου με μέτρα αμβλύνσεως των επιπτώσεών του στην οικεία ζώνη και τη συνέχιση της εκτιμήσεως των εν λόγω επιπτώσεων. Αντιθέτως, το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων δεν αντιτίθεται, στην ίδια περίπτωση, σε ρύθμιση που επιτρέπει τον καθορισμό των αντισταθμιστικών μέτρων στο πλαίσιο της ίδιας αποφάσεως, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

Επί του πέμπτου και του έκτου ερωτήματος

- 65 Με το πέμπτο και το έκτο προδικαστικό ερώτημα, τα οποία πρέπει να συνεξεταστούν, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η οδηγία περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία προβλέπει ότι ο φορέας της προτάσεως εκπονεί μελέτη των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου ή έργου στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως και ενσωματώνει, στο οριστικό σχέδιο ή έργο, απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις όσον αφορά το τοπίο και το περιβάλλον, κατόπιν της αρνητικής εκτιμήσεως του σχεδίου ή έργου από την αρμόδια αρχή.
- 66 Πρώτον, διαπιστώνεται ότι ούτε η οδηγία περί οικοτόπων ούτε η νομολογία του Δικαστηρίου δεν αντιτίθενται στη δυνατότητα να επιβληθεί στον φορέα της προτάσεως η υποχρέωση να εκπονήσει, προς στήριξη της αιτήσεως εγκρίσεως του σχεδίου ή έργου του, μελέτη των επιπτώσεων του σχεδίου ή έργου αυτού στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως, βάσει της οποίας η αρμόδια αρχή θα προβεί στην εκτίμηση των επιπτώσεων του εν λόγω σχεδίου ή έργου στην οικεία ζώνη, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής.
- 67 Δεύτερον, από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προκύπτει ότι η εκτίμηση αυτή δεν βαρύνει τον φορέα της προτάσεως, αλλά την αρμόδια αρχή, δηλαδή τη δημόσια αρχή την οποία ορίζουν τα κράτη μέλη για την εκπλήρωση των καθηκόντων που απορρέουν από την οδηγία αυτή (απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, Holohan κ.λπ., C-461/17, EU:C:2018:883, σκέψη 44).
- 68 Τρίτον, όπως εκτέθηκε στη σκέψη 56 της παρούσας αποφάσεως, ένα σχέδιο ή έργο δεν μπορεί να τροποποιηθεί μετά την εκτίμηση των επιπτώσεών του στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως, διότι άλλως θα υπονομευόταν ο πλήρης και οριστικός χαρακτήρας της εκτιμήσεως αυτής, καθώς και η εγγύηση που αυτή αποτελεί για τη διατήρηση της οικείας ζώνης. Επομένως, δεν μπορεί να επιβληθεί στον φορέα της προτάσεως η υποχρέωση να ενσωματώσει απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις στο επίμαχο σχέδιο ή έργο όταν αυτό έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο αρνητικής εκτιμήσεως από την αρμόδια αρχή, εκτός αν το τροποποιηθέν σχέδιο ή έργο εκτιμηθεί εκ νέου από την εν λόγω αρχή.
- 69 Τέταρτον, οι τροποποιήσεις σχεδίου ή έργου, η πραγματοποίηση των οποίων αποκλείεται μετά την εκτίμηση των επιπτώσεων του εν λόγω σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως, είναι μόνον εκείνες που είναι ικανές να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στη ζώνη αυτή. Αντιθέτως, οι παράμετροι ως προς τις οποίες δεν υπάρχει καμία αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, ότι οι επιπτώσεις τους δεν μπορούν να επηρεάσουν τον τόπο, μπορούν να επαφένται εξ ολοκλήρου σε μεταγενέστερη απόφαση του φορέα της προτάσεως (απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, Holohan κ.λπ., C-461/17, EU:C:2018:883, σκέψη 46).
- 70 Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, στο πέμπτο και στο έκτο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ο φορέας της προτάσεως εκπονεί μελέτη των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου ή έργου στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως, βάσει της οποίας η αρμόδια αρχή προβαίνει στην εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών. Αντιθέτως, η οδηγία αυτή αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ο φορέας της προτάσεως μπορεί να υποχρεωθεί, μετά την αρνητική εκτίμηση του οριστικού σχεδίου ή έργου από την αρμόδια αρχή, να ενσωματώσει στο σχέδιο ή έργο αυτό απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις σχετικές με το τοπίο και το περιβάλλον, χωρίς το τροποποιηθέν κατόπιν της ενσωμάτωσης αυτής σχέδιο ή έργο να πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο νέας εκτιμήσεως από την εν λόγω αρχή.

Επί του εβδόμου ερωτήματος

- 71 Με το έβδομο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί, κατ' ουσίαν, να διευκρινιστεί αν η οδηγία περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τον ορισμό αρχής διαφορετικής από εκείνη που είναι επιφορτισμένη με την εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως ως αρμόδιας για τον έλεγχο της μελέτης των επιπτώσεων στην οικεία ζώνη, η οποία πρέπει να επισυνάπτεται στο οριστικό σχέδιο ή έργο.
- 72 Πρώτον, η οδηγία περί οικοτόπων, δεδομένου ότι δεν περιέχει καμία αναφορά στην αρχή που είναι αρμόδια για την εκτίμηση των επιπτώσεων στις ειδικές ζώνες διατηρήσεως των σχεδίων ή έργων τα οποία ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά τέτοιες ζώνες, έχει την έννοια ότι αναθέτει στα κράτη μέλη την ευθύνη ορισμού της αρχής αυτής.
- 73 Δεύτερον, όπως υπομνήσθηκε στη σκέψη 49 της παρούσας αποφάσεως, η εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίου ή έργου στην οικεία ζώνη διατηρήσεως, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, πρέπει να περιέχει πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα και διαπιστώσεις, ώστε να αίρεται κάθε εύλογη αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, όσον αφορά τις επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών στον οικείο προστατευόμενο τόπο (πρβλ. αποφάσεις της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ., C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 44, και της 15ης Μαΐου 2014, Briels κ.λπ., C-521/12, EU:C:2014:330, σκέψη 27). Για τον λόγο αυτόν, αφ' ης στιγμής διενεργηθεί, όπως εν προκειμένω, και όπως επισημάνθηκε στις σκέψεις 51 έως 53 της παρούσας αποφάσεως, η εκτίμηση αυτή δεν μπορεί να συνεχιστεί ή να συμπληρωθεί ούτε από την αρχή που την διενήργησε ούτε από άλλη αρχή.
- 74 Επομένως, στο έβδομο προδικαστικό ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η οδηγία περί οικοτόπων έχει την έννοια ότι, καίτοι καταλείπει στα κράτη μέλη την ευθύνη να ορίσουν την αρχή που είναι αρμόδια για την εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως τηρουμένων των κριτηρίων που έχει θέσει η νομολογία του Δικαστηρίου, εντούτοις, αντιτίθεται στη δυνατότητα οποιασδήποτε αρχής να συνεχίσει ή να συμπληρώσει την εν λόγω εκτίμηση, αφ' ης στιγμής αυτή διενεργηθεί.

Επί των δικαστικών εξόδων

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

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφαινεται:

- 1) Το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει τη συνέχιση, για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, της διαδικασίας εγκρίσεως σχεδίου ή έργου του οποίου οι επιπτώσεις σε ειδική ζώνη διατηρήσεως δεν μπορούν να αμβλυνθούν και επί του οποίου η αρμόδια δημόσια αρχή έχει ήδη γνωμοδοτήσει αρνητικά, εκτός αν υφίσταται εναλλακτική λύση η οποία παρουσιάζει λιγότερα μειονεκτήματα για την ακεραιότητα της οικείας ζώνης, στοιχείο που εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να εξακριβώσει.
- 2) Όταν η διενεργηθείσα, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, εκτίμηση των επιπτώσεων σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως υπήρξε αρνητική, το δε οικείο κράτος μέλος αποφάσισε, παρά ταύτα, δυνάμει της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, να υλοποιήσει το επίμαχο σχέδιο ή έργο για επιτακτικούς λόγους σημαντικού

δημοσίου συμφέροντος, το άρθρο 6 της οδηγίας αυτής έχει την έννοια ότι αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία επιτρέπει, μετά την ως άνω αρνητική εκτίμηση βάσει της παραγράφου 3 του άρθρου αυτού και πριν από την οριστική έγκρισή του κατ' εφαρμογήν της παραγράφου 4 του ίδιου άρθρου, τη συμπλήρωση του εν λόγω σχεδίου ή έργου με μέτρα αμβλύνσεως των επιπτώσεων του στην οικεία ζώνη και τη συνέχιση της εκτιμήσεως των εν λόγω επιπτώσεων. Αντιθέτως, το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43 δεν αντιτίθεται, στην ίδια περίπτωση, σε ρύθμιση που επιτρέπει τον καθορισμό των αντισταθμιστικών μέτρων στο πλαίσιο της ίδιας αποφάσεως, υπό την προϋπόθεση ότι πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας αυτής.

- 3) Η οδηγία 92/43 έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ο φορέας της προτάσεως εκπονεί μελέτη των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου ή έργου στην οικεία ειδική ζώνη διατηρήσεως, βάσει της οποίας η αρμόδια αρχή προβαίνει στην εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών. Αντιθέτως, η οδηγία αυτή αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση δυνάμει της οποίας ο φορέας της προτάσεως μπορεί να υποχρεωθεί, μετά την αρνητική εκτίμηση του οριστικού σχεδίου ή έργου από την αρμόδια αρχή, να ενσωματώσει στο σχέδιο ή έργο αυτό απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις σχετικές με το τοπίο και το περιβάλλον, χωρίς το τροποποιηθέν κατόπιν της ενσωμάτωσης αυτής σχέδιο ή έργο να πρέπει να αποτελείσει αντικείμενο νέας εκτιμήσεως από την εν λόγω αρχή.
- 4) Η οδηγία 92/43 έχει την έννοια ότι, καίτοι καταλείπει στα κράτη μέλη την ευθύνη να ορίσουν την αρχή που είναι αρμόδια για την εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε ειδική ζώνη διατηρήσεως τηρουμένων των κριτηρίων που έχει θέσει η νομολογία του Δικαστηρίου, εντούτοις, αντιτίθεται στη δυνατότητα οποιασδήποτε αρχής να συνεχίσει ή να συμπληρώσει την εν λόγω εκτίμηση, αφ' ης στιγμής αυτή διενεργηθεί.

(υπογραφές)