



Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
GERARD HOGAN
της 12ης Νοεμβρίου 2019¹

Υπόθεση C-535/18

IL,
JK,
KJ,
LI,
NG,
MH,
OF,
PE,

Κληρονόμοι του QD, ήτοι RC και SB,

TA,
UZ,
VY,
WX

κατά

Land Nordrhein-Westfalen

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

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 2011/92/ΕΕ – Εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων – Οδηγία 2000/60/ΕΚ – Πολιτική της Ένωσης στον τομέα των υδάτων – Δικαίωμα προσφυγής σε περίπτωση διαδικαστικών πλημμελειών – Εθνικές ρυθμίσεις οι οποίες περιορίζουν το δικαίωμα προσφυγής σε περίπτωση διαδικαστικών πλημμελειών»

I. Εισαγωγή

1. Υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί ιδιώτης να προσβάλει το κύρος διοικητικής αποφάσεως περί χορηγήσεως άδειας για την εκτέλεση μεγάλου οδικού έργου για τον λόγο ότι δεν πληρούνται οι απαιτήσεις που θέτει η περιβαλλοντική νομοθεσία της Ένωσης; Το ανωτέρω είναι ένα από τα θεμελιώδη ζητήματα που εγείρονται με την παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως. Αφορά την ερμηνεία των άρθρων 6 και 11 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 (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ)², και του άρθρου 4,

¹ Γλώσσα του πρωτοτύπου: η αγγλική.

² ΕΕ 2012, L 26, σ. 1.

παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, και στοιχείο β', σημείο i, της οδηγίας 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (στο εξής: οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, ή ΟΠΥ)³.

2. Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως υποβλήθηκε στο πλαίσιο δίκης μεταξύ ιδιωτών (στο εξής: προσφεύγοντες) και του Land Nordrhein-Westfalen (ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, Γερμανία), η οποία αφορά απόφαση της Περιφέρειας του Detmold (Γερμανία), με την οποία εγκρίθηκε το σχέδιο της νέας κατασκευής της οδικής συνδέσεως με τον αυτοκινητόδρομο A 33/ομόσπονδιακή οδός B 61, διασταύρωση του Ummeln.

3. Στο πλαίσιο των ερωτημάτων που έθεσε το αιτούν δικαστήριο, το Δικαστήριο καλείται για άλλη μία φορά να εξετάσει όχι μόνον την έκταση του δικαιώματος προσφυγής που οι πολίτες έχουν σε περιβαλλοντικά ζητήματα, αλλά και άλλα ζητήματα που άπτονται του περιβαλλοντικού δικαίου της Ένωσης, και ιδίως την έννοια του τι συνιστά υποβάθμιση υδατικού συστήματος κατά την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία ΕΠΕ

4. Το άρθρο 6 της οδηγίας ΕΠΕ έχει ως εξής:

«1. Τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλίζεται ότι οι αρχές τις οποίες ενδέχεται να αφορά το έργο, λόγω της ειδικής τους αρμοδιότητας επί θεμάτων περιβάλλοντος, μπορούν να εκφράσουν γνώμη για τις πληροφορίες που παρέχει ο κύριος του έργου και για την αίτηση άδειας. Προς το σκοπό αυτό, τα κράτη μέλη ορίζουν τις αρχές των οποίων πρέπει να ζητείται η γνώμη, εν γένει ή κατά περίπτωση. Οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται σύμφωνα με το άρθρο 5 διαβιβάζονται στις αρχές αυτές. Οι λεπτομέρειες της διαδικασίας γνωμοδότησης καθορίζονται από τα κράτη μέλη.

2. Το κοινό ενημερώνεται έγκαιρα, με ανακοινώσεις ή με άλλα πρόσφορα μέσα, όπως τα ηλεκτρονικά μέσα όπου αυτά είναι διαθέσιμα, για τα ακόλουθα ζητήματα σε αρχικό στάδιο των διαδικασιών λήψης αποφάσεων σχετικά με το περιβάλλον που αναφέρονται στο άρθρο 2 παράγραφος 2 και, το αργότερο, μόλις καταστεί ευλόγως δυνατή η παροχή πληροφοριών:

- α) την αίτηση για συναίνεση ανάπτυξης·
- β) το γεγονός ότι το έργο υπόκειται σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και, ανάλογα με την περίπτωση, το γεγονός ότι έχει εφαρμογή το άρθρο 7·
- γ) λεπτομέρειες σχετικά με τις αρμόδιες αρχές που είναι υπεύθυνες για τη λήψη της απόφασης, τις αρχές από τις οποίες μπορούν να παρασχεθούν σχετικές πληροφορίες, και τις αρχές προς τις οποίες μπορούν να υποβληθούν παρατηρήσεις ή ερωτήματα καθώς και λεπτομέρειες του χρονοδιαγράμματος για τη διαβίβαση των παρατηρήσεων ή των ερωτημάτων·
- δ) τη φύση των πιθανών αποφάσεων ή, στην περίπτωση που υφίσταται, το σχέδιο απόφασης·

³ ΕΕ 2000, L 327, σ. 1.

- ε) ένδειξη του κατά πόσον είναι διαθέσιμες οι πληροφορίες που συλλέγονται σύμφωνα με το άρθρο 5·
- στ) ένδειξη του χρονοδιαγράμματος και του τρόπου παροχής των σχετικών πληροφοριών καθώς και των μέσων με τα οποία οι εν λόγω πληροφορίες καθίστανται διαθέσιμες·
- ζ) λεπτομέρειες όσον αφορά τις ρυθμίσεις περί της συμμετοχής του κοινού κατά την παράγραφο 5 του παρόντος άρθρου.

3. Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, σε εύλογο χρονικό διάστημα, τίθενται στη διάθεση του ενδιαφερόμενου κοινού τα ακόλουθα:

- α) κάθε πληροφορία που συλλέγεται σύμφωνα με το άρθρο 5·
- β) σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία, οι κύριες εκθέσεις και συμβουλές που παρέχονται στην αρμόδια αρχή ή αρχές κατά το χρόνο που το ενδιαφερόμενο κοινό ενημερώνεται σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου·
- γ) σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες [και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 41, σ. 26)], πληροφορίες, πλην εκείνων οι οποίες αναφέρονται στην παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου, και έχουν σχέση με την απόφαση σύμφωνα με το άρθρο 8 της παρούσας οδηγίας και οι οποίες καθίστανται διαθέσιμες μόνο αφού έχει ενημερωθεί το ενδιαφερόμενο κοινό σύμφωνα με την παράγραφο 2 του παρόντος άρθρου.

4. Στο ενδιαφερόμενο κοινό παρέχονται έγκαιρα και πραγματικά δυνατότητες να συμμετάσχει στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων σχετικά με το περιβάλλον που αναφέρονται στο άρθρο 2, παράγραφος 2 και, για τον σκοπό αυτό, έχει το δικαίωμα να διατυπώνει παρατηρήσεις και γνώμες, όταν όλες οι επιλογές είναι ακόμη δυνατές, στην αρμόδια αρχή ή αρχές πριν από τη λήψη της απόφασης για τη συναίνεση ανάπτυξης.

5. Οι αναλυτικές ρυθμίσεις για να ενημερώνεται το κοινό, παραδείγματος χάριν, με τοιχοκόλληση σε ορισμένη ακτίνα ή δημοσίευση στις τοπικές εφημερίδες και για τη διαβούλευση με το ενδιαφερόμενο κοινό, παραδείγματος χάριν, με την υποβολή γραπτών προτάσεων ή τη διενέργεια δημοσκοπήσεων, καθορίζονται από τα κράτη μέλη.

6. Για καθένα από τα διαφορετικά στάδια, προβλέπονται εύλογα χρονικά πλαίσια, τα οποία παρέχουν επαρκή χρονικά διαστήματα για την ενημέρωση του κοινού καθώς και για την προετοιμασία και την αποτελεσματική συμμετοχή του ενδιαφερομένου κοινού στη λήψη αποφάσεων για το περιβάλλον, σύμφωνα με τις διατάξεις του παρόντος άρθρου.»

5. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει:

«Τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι, σύμφωνα με τ[ην] εθνική έννομη τάξη τους, το ενδιαφερόμενο κοινό:

- α) που έχει επαρκές συμφέρον ή, εναλλακτικά·
- β) που υποστηρίζει ότι επέρχεται προσβολή δικαιώματος, εάν αυτό απαιτείται ως προϋπόθεση από το διοικητικό δικονομικό δίκαιο ενός κράτους μέλους,

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

2. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα

6. Η «κατάσταση επιφανειακών υδάτων» και η «κατάσταση υπόγειων υδάτων» ορίζονται στο άρθρο 2, σημεία 17 και 19, της ΟΠΥ. Για τους σκοπούς της οδηγίας-πλαισίου για τα ύδατα, «κατάσταση επιφανειακών υδάτων» είναι «η συνολική έκφραση της κατάστασης ενός επιφανειακού υδατικού συστήματος, που καθορίζεται από τις χαμηλότερες τιμές της οικολογικής και της χημικής του κατάστασης» και «κατάσταση υπόγειων υδάτων» είναι «η συνολική έκφραση της κατάστασης υπογείου υδατικού συστήματος, που καθορίζεται από τις χαμηλότερες τιμές της ποσοτικής και της χημικής του κατάστασης».

7. Κατά το άρθρο 2, σημείο 25, της ΟΠΥ «καλή χημική κατάσταση υπόγειων υδάτων» είναι η χημική κατάσταση συστήματος υπόγειων υδάτων, η οποία πληροί όλους τους όρους του πίνακα 2.3.2 του παραρτήματος V της οδηγίας.

8. Το άρθρο 4 της ΟΠΥ, το οποίο επιγράφεται «Περιβαλλοντικοί στόχοι», ορίζει:

«1. Προκειμένου να καταστούν λειτουργικά τα προγράμματα για τη λήψη μέτρων που καθορίζονται στα σχέδια διαχείρισης λεκάνης απορροής ποταμού:

α) για τα επιφανειακά ύδατα

- i) τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα αναγκαία μέτρα για την πρόληψη της υποβάθμισης της κατάστασης όλων των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παραγράφων 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8·
- ii) τα κράτη μέλη προστατεύουν, αναβαθμίζουν και αποκαθιστούν όλα τα συστήματα των επιφανειακών υδάτων, με την επιφύλαξη της εφαρμογής του σημείου iii) για τα τεχνητά, και ιδιαιτέρως τροποποιημένα υδατικά συστήματα, με σκοπό την επίτευξη μιας καλής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων το αργότερο δεκαπέντε έτη μετά την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του παραρτήματος V, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παρατάσεων που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 4 και της εφαρμογής των παραγράφων 5, 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8·
- iii) τα κράτη μέλη προστατεύουν και αναβαθμίζουν όλα τα τεχνητά, και ιδιαιτέρως τροποποιημένα υδατικά συστήματα, με σκοπό την επίτευξη καλού οικολογικού δυναμικού και καλής χημικής κατάστασης των επιφανειακών υδάτων, το αργότερο δεκαπέντε έτη από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του παραρτήματος V, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παρατάσεων που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 4 και της εφαρμογής των παραγράφων 5, 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8·

[...]

β) για τα υπόγεια ύδατα

- i) τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να προληφθεί ή να περιορισθεί η διοχέτευση ρύπων στα υπόγεια ύδατα και να προληφθεί η υποβάθμιση της κατάστασης όλων των συστημάτων των υπόγειων υδάτων, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παραγράφων 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8 του παρόντος άρθρου, καθώς και με την επιφύλαξη της εφαρμογής του άρθρου 11 παράγραφος 3 στοιχείο ι)·
- ii) τα κράτη μέλη προστατεύουν, αναβαθμίζουν και αποκαθιστούν όλα τα συστήματα των υπόγειων υδάτων, διασφαλίζουν ισορροπία μεταξύ της άντλησης και της ανατροφοδότησης των υπόγειων υδάτων, με στόχο την επίτευξη καλής κατάστασης των υπόγειων υδάτων το αργότερο δεκαπέντε έτη από την ημερομηνία έναρξης ισχύος της παρούσας οδηγίας, σύμφωνα με τις διατάξεις του παραρτήματος V, με την επιφύλαξη της εφαρμογής των παρατάσεων που καθορίζονται σύμφωνα με την παράγραφο 4 και της εφαρμογής των παραγράφων 5, 6 και 7 και με την επιφύλαξη της παραγράφου 8 του παρόντος άρθρου, καθώς και με την επιφύλαξη της εφαρμογής του άρθρου 11 παράγραφος 3 στοιχείο ι)·
- iii) τα κράτη μέλη εφαρμόζουν τα αναγκαία μέτρα για την αναστροφή κάθε σημαντικής και έμμονης ανοδικής τάσης συγκέντρωσης οιουδήποτε ρύπου, η οποία οφείλεται σε ανθρώπινη δραστηριότητα προκειμένου να μειωθεί προοδευτικά η ρύπανση των υπόγειων υδάτων.

[...]»

B. Το γερμανικό δίκαιο

9. Το άρθρο 4 του Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, όπως δημοσιεύθηκε στις 23 Αυγούστου 2017 (νόμος περί προσφυγών περιβαλλοντικού δικαίου, στο εξής: UmwRG), ορίζει:

«(1) Η ακύρωση της κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημεία 1 έως 2b, αποφάσεως περί εγκρίσεως έργου δύναται να ζητηθεί όταν:

1. δεν έχει διενεργηθεί ούτε καν εκ των υστέρων
 - (a) περιβαλλοντική εκτίμηση που απαιτείται από τις διατάξεις του νόμου για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (UVPG), ή
 - (b) κατά περίπτωση προκαταρκτική εκτίμηση της ανάγκης διενέργειας περιβαλλοντικής εκτιμήσεως που απαιτείται από τις διατάξεις του νόμου για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (UVPG),
2. δεν έχει πραγματοποιηθεί ούτε καν εκ των υστέρων η απαιτούμενη συμμετοχή του κοινού κατά την έννοια του άρθρου 18 του νόμου για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (UVPG) ή κατά την έννοια του άρθρου 10 του ομοσπονδιακού νόμου περί προστασίας κατά των εκπομπών (Bundes-Immissionsschutzgesetz), ή
3. ανέκυψε άλλη διαδικαστική πλημμέλεια, η οποία
 - (a) δεν έχει θεραπευθεί/αποκατασταθεί,
 - (b) είναι αντίστοιχης φύσεως και σοβαρότητας με τις περιπτώσεις που αναφέρονται στα σημεία 1 και 2, και

- (c) έχει στερήσει από το ενδιαφερόμενο κοινό την προβλεπόμενη από τον νόμο δυνατότητα να συμμετάσχει στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων· η εν λόγω συμμετοχή στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων περιλαμβάνει την πρόσβαση στα έγγραφα που πρέπει να τίθενται στη διάθεση του κοινού.

Η κατά περίπτωση προκαταρκτική εκτίμηση της ανάγκης διενέργειας περιβαλλοντικής εκτιμήσεως η οποία έχει διενεργηθεί αλλά δεν πληροί τις προϋποθέσεις του άρθρου 5, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, του νόμου για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (UVPG), θεωρείται ως μη διενεργηθείσα προκαταρκτική εκτίμηση κατά την έννοια της πρώτης περιόδου, σημείο 1, στοιχείο b.

(1a) Το άρθρο 46 του νόμου περί διοικητικής διαδικασίας (VwVfG) εφαρμόζεται επί των διαδικαστικών πλημμελειών που δεν εμπίπτουν στην παράγραφο 1. Όταν το δικαστήριο δεν δύναται να διαπιστώσει αν διαδικαστική πλημμέλεια κατά την έννοια της πρώτης περιόδου επηρέασε τη λήψη αποφάσεως επί του ζητήματος, τεκμαίρεται ότι την επηρέασε.

(1b) Παράβαση των διαδικαστικών κανόνων επιφέρει την ακύρωση της κατά το άρθρο 1, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημεία 1 έως 2b ή 5, αποφάσεως μόνον αν δεν είναι δυνατή η θεραπεία/αποκατάστασή της με την τροποποίηση της αποφάσεως ή με συμπληρωματική διαδικασία. Οι ακόλουθες διατάξεις δεν θίγονται:

1. το άρθρο 45, παράγραφος 2, του νόμου περί διοικητικής διαδικασίας (VwVfG), και
2. το άρθρο 75, παράγραφος 1a, του νόμου περί διοικητικής διαδικασίας (VwVfG) και άλλες ανάλογες διατάξεις για τη διατήρηση των έργων σε ισχύ.

Κατόπιν σχετικής αιτήσεως, το δικαστήριο δύναται να διατάξει την αναστολή της επ' ακροατηρίου συζητήσεως μέχρι να θεραπευθούν/αποκατασταθούν διαδικαστικές πλημμέλειες κατά την έννοια των παραγράφων 1 και 1a, στον βαθμό που τούτο υπηρετεί τη πρόοδο της διαδικασίας.

(2) [...]

(3) Οι παράγραφοι 1 έως 2 εφαρμόζονται στα ένδικα βοηθήματα που ασκούνται από:

1. πρόσωπα κατά την έννοια του άρθρου 61, σημείο 1, του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (VwGO) και ενώσεις κατά την έννοια του άρθρου 61, σημείο 2, του Κώδικα Διοικητικής Δικονομίας (VwGO) καθώς και
2. ενώσεις που πληρούν τις προϋποθέσεις του άρθρου 3, παράγραφος 1, ή του άρθρου 2, παράγραφος 2.

Η παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημείο 3, εφαρμόζεται στα ένδικα βοηθήματα που ασκούνται από πρόσωπα και ενώσεις που αναφέρονται στην πρώτη περίοδο, σημείο 1, με την επιφύλαξη ότι η ακύρωση αποφάσεως δύναται να ζητηθεί μόνον αν η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε από το ενδιαφερόμενο μέρος την προβλεπόμενη από τον νόμο δυνατότητα να συμμετάσχει στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

(4) Οι παράγραφοι 1 έως 2 εφαρμόζονται κατ' αναλογία στα ένδικα βοηθήματα που ασκούνται από ενώσεις της παραγράφου 3, πρώτη περίοδος, σημείο 2, κατά των αποφάσεων του άρθρου 1, παράγραφος 1, πρώτη περίοδος, σημείο 4 [...].»

III. Τα πραγματικά περιστατικά της διαφοράς της κύριας δίκης

10. Με απόφαση της 27ης Σεπτεμβρίου 2016, η Bezirksregierung Detmold (Περιφέρεια του Detmold) (στο εξής: αδειοδοτούσα αρχή) ενέκρινε, κατόπιν αιτήσεως του Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen (φορέα κατασκευής οδικών έργων του ομόσπονδου κράτους της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, Γερμανία), (στο εξής: φορέας του έργου), το σχέδιο της νέας κατασκευής της οδικής συνδέσεως με τον αυτοκινητόδρομο A 33/ομοσπονδιακή οδός B 61, διασταύρωση του Ummeln. Το εγκριθέν επίμαχο οδικό τμήμα έχει μήκος περί τα 3,7 χιλιόμετρα.

11. Με την ίδια απόφαση χορηγήθηκε επίσης άδεια στον φορέα του έργου να διοχετεύει τα όμβρια ύδατα από το οδόστρωμα σε τρία υδατικά συστήματα ή στα υπόγεια ύδατα. Η ανωτέρω απόφαση περιείχε, πάντως, επίσης μεγάλο αριθμό παρεπόμενων προβλέψεων για τη διασφάλιση της ποιότητας των υδάτων, όσον αφορά τη διήθηση τόσο των επιφανειακών όσο και των υπόγειων υδάτων.

12. Τα έγγραφα του σχεδίου αναρτήθηκαν δημοσίως κατά το χρονικό διάστημα μεταξύ 30ής Αυγούστου και 29ης Σεπτεμβρίου 2010. Στην ανακοίνωση η οποία προηγήθηκε της δημόσιας αναρτήσεως γινόταν αναφορά σε έγγραφα σχετικά με την κυκλοφορία, την προστασία των ειδών και την άγρια πανίδα. Αντιθέτως, δεν γινόταν καμία παραπομπή σε έγγραφα σχετικά με την προστασία από τον θόρυβο και τις προβλεπόμενες αποστραγγίσεις. Η έλλειψη της εν λόγω τεκμηριώσεως προκάλεσε την υποβολή αντιρρήσεων από το κοινό. Στις 10 και 11 Απριλίου 2013 διεξήχθη προκαταρκτική ακρόαση.

13. Ο φορέας του έργου, λαμβάνοντας υπόψη τα συμπεράσματα της διαδικασίας διαβουλεύσεως καθώς και τις αντιρρήσεις που υπέβαλε η αρχή διαχειρίσεως των υδάτινων πόρων, αποφάσισε να προβεί σε σειρά τροποποιήσεων του σχεδίου, οι οποίες αφορούσαν ειδικότερα τις αποστραγγίσεις των όμβριων υδάτων. Εν συνεχεία, προσέθεσε μια «πρώτη σελίδα», η οποία περιείχε κατάλογο των προσκομισθέντων εγγράφων καθώς και την ένδειξη, κατά περίπτωση, των αλλαγών που τυχόν πραγματοποιήθηκαν σε αυτά. Μολονότι πλέον γινόταν μνεία δύο εγγράφων που αφορούσαν την κυκλοφορία και τον θόρυβο, εντούτοις στον εν λόγω κατάλογο δεν περιλαμβάνονταν τεχνικές μελέτες σχετικά με την αποστράγγιση των υδάτων. Το γεγονός αυτό προκάλεσε την υποβολή περαιτέρω αντιρρήσεων κατά τη νέα διαδικασία διαβουλεύσεως, η οποία έλαβε χώρα από τις 19 Μαΐου έως τις 18 Ιουνίου 2014.

14. Ακριβώς υπό αυτές τις περιστάσεις, οι προσφεύγοντες –κάποιοι εκ των οποίων τελούν υπό τον κίνδυνο αναγκαστικής απαλλοτριώσεως της ιδιωτικής τους περιουσίας, ή διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή παροχή πόσιμου ύδατος και φοβούνται ότι η οικιακή τους παροχή ύδατος ενδέχεται να μολυνθεί– προσέφυγαν ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία) κατά της αποφάσεως περί εγκρίσεως του σχεδίου.

15. Το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) επισημαίνει ότι δεν υφίσταται τεκμηριωμένη εκτίμηση των υδατικών συστημάτων διασφαλίζουσα τη συνδρομή των προϋποθέσεων προστασίας των υδάτων. Στην απόφαση εγκρίσεως του σχεδίου απλώς εκτίθεται περιληπτικά ότι δεν είναι πιθανόν να προκληθεί από το σχέδιο υποβάθμιση της καταστάσεως συστήματος επιφανειακών υδάτων ούτε υποβάθμιση συστήματος υπόγειων υδάτων. Μόνον κατά τη διάρκεια της ένδικης διαδικασίας, η αδειοδοτούσα αρχή προσκόμισε τεχνική έκθεση 48 σελίδων, στην οποία περιγράφονταν τα υδατικά συστήματα που επηρεάζονταν από το έργο και αξιολογούνταν οι επιπτώσεις του έργου όσον αφορά τα ποιοτικά στοιχεία των εν λόγω υδάτων, χωρίς όμως να επισυνάψει τυπικώς την εν λόγω έκθεση στο έγγραφο της προσβαλλόμενης αποφάσεως.

16. Επί της ουσίας, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά κατ' αρχάς ότι κατά τη διάρκεια της διαδικασίας διαβουλεύσεως δεν υπήρξε επαρκής ενημέρωση του κοινού όσον αφορά τις επιπτώσεις που το έργο θα είχε στο περιβάλλον. Ωστόσο, επισημαίνει ότι, κατά το εθνικό δίκαιο, το εν λόγω διαδικαστικό ελάττωμα μπορεί να προβληθεί μόνον από ορισμένο πρόσωπο ατομικά και μπορεί να προκαλέσει την ακύρωση της αποφάσεως εγκρίσεως του σχεδίου μόνον αν το εν λόγω πρόσωπο στερήθηκε το ίδιο τη

δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Ακόμη και αν, στην παρούσα υπόθεση, το διαδικαστικό ελάττωμα, κατά την άποψη του αιτούντος δικαστηρίου, δεν επηρέασε το αποτέλεσμα της απόφασης, το εν λόγω δικαστήριο τονίζει ότι, όσον αφορά προσφυγή που ασκείται από ένα πρόσωπο ατομικά, ο μοναδικός αποφασιστικός παράγοντας είναι το αν ο προσφεύγων ή η προσφεύγουσα στερήθηκε της εν λόγω δυνατότητας συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η εθνική νομοθεσία, ρυθμίζοντας κατά τον τρόπο αυτόν τις προϋποθέσεις του παραδεκτού των προσφυγών που ασκούνται από ιδιώτες, δεν αντίκειται στον σκοπό της οδηγίας ΕΠΕ, ο οποίος συνίσταται στην παροχή στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη.

17. Εν συνεχεία, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν είναι δυνατή ή όχι η πραγματοποίηση της εκτιμήσεως σχετικά με την απαγόρευση της υποβαθμίσεως των συστημάτων επιφανειακών υδάτων καθώς και ο έλεγχός της μέσω της αντίστοιχης τεκμηριώσεως μόνον μετά την έκδοση της απόφασης περί εγκρίσεως του σχεδίου.

18. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η απαγόρευση της υποβαθμίσεως υδατικών συστημάτων έχει εφαρμογή όχι μόνον στα επιφανειακά ύδατα, αλλά και στα υπόγεια ύδατα, οπότε της αδειοδοτήσεως του έργου πρέπει να προηγείται εκτίμηση της καταστάσεως και των τελευταίων. Εντούτοις, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται σχετικά με τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαπίστωση του αν υφίσταται ή όχι υποβάθμιση της χημικής καταστάσεως συστήματος υπόγειων υδάτων, δεδομένου ότι η ΟΠΥ πραγματοποιεί διάκριση, στην περίπτωση αυτή, μόνον μεταξύ καλής και κακής καταστάσεως.

19. Τέλος, το αιτούν δικαστήριο εκτιμά ότι η υποχρέωση προλήψεως της υποβαθμίσεως και η απαίτηση για βελτίωση των υδατικών συστημάτων που αναφέρονται στο άρθρο 4 της ΟΠΥ δεν έχουν την έννοια, παρά τον δεσμευτικό χαρακτήρα της εν λόγω διατάξεως, ότι όλοι όσοι ανήκουν στο ενδιαφερόμενο κοινό όσον αφορά ένα έργο και προβάλλουν προσβολή των δικαιωμάτων τους δύνανται να προσβάλουν παραδεκτώς την απόφαση η οποία παραβιάζει τις εν λόγω υποχρεώσεις.

IV. Η αίτηση προδικαστικής απόφασης και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

20. Στο πλαίσιο αυτό, με απόφαση της 25ης Απριλίου 2018 η οποία περιήλθε στο Δικαστήριο στις 16 Αυγούστου 2018, το Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακό Διοικητικό Δικαστήριο) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να θέσει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

- «1) Πρέπει το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της [οδηγίας ΕΠΕ] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντίκειται σε αυτό διάταξη του εθνικού δικαίου κατά την οποία προσφεύγων που δεν είναι αναγνωρισμένη ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος νομιμοποιείται να ζητήσει την ακύρωση απόφασης λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας μόνον αν η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε από τον ίδιο την προβλεπόμενη από τον νόμο δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων;
- 2) α) Πρέπει το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της [οδηγίας-πλασίου για τα ύδατα] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν περιέχει μόνον κριτήρια ελέγχου ουσιαστικού δικαίου, αλλά και διατάξεις σχετικές με τη διοικητική διαδικασία αδειοδοτήσεως;
- β) Σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ερώτημα α': Πρέπει η συμμετοχή του κοινού κατά το άρθρο 6 [της οδηγίας ΕΠΕ] να αφορά πάντοτε τα έγγραφα που σχετίζονται με τον έλεγχο από πλευράς δικαίου των υδάτων υπό την προαναφερθείσα έννοια ή επιτρέπεται διαφοροποίηση βάσει του χρονικού σημείου καταρτίσεως του εγγράφου και της πολυπλοκότητάς του;

- 3) Πρέπει ο όρος “υποβάθμιση της καταστάσεως ενός συστήματος υπόγειων υδάτων” κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β’, σημείο i, της [ΟΠΥ] να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι υφίσταται υποβάθμιση της χημικής καταστάσεως ενός συστήματος υπόγειων υδάτων μόλις σημειωθεί, λόγω του έργου, υπέρβαση τουλάχιστον ενός προτύπου περιβαλλοντικής ποιότητας ως προς μία παράμετρο και ότι, ανεξαρτήτως αυτού, σε περίπτωση υπερβάσεως της ανώτερης αποδεκτής τιμής ενός ρύπου, κάθε περαιτέρω (μετρήσιμη) αύξηση της συγκεντρώσεώς του συνιστά υποβάθμιση;
- 4) α) Πρέπει το άρθρο 4 της [ΟΠΥ] –λαμβανομένης υπόψη της δεσμευτικής ισχύος του (άρθρο 288 ΣΛΕΕ) και της εγγυήσεως πραγματικής δικαστικής προστασίας (άρθρο 19 ΣΕΕ)– να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι όλα τα μέλη του κοινού που επηρεάζονται από ένα έργο και υποστηρίζουν ότι θίγονται τα δικαιώματά τους από την αδειοδότηση του έργου νομιμοποιούνται, επίσης, να προβάλλουν ενώπιον δικαστηρίου παραβάσεις της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως και της απαιτήσεως βελτιώσεως των υδάτων βάσει της σχετικής νομοθεσίας;
- β) Σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως στο ερώτημα α’, πρέπει το άρθρο 4 της [ΟΠΥ] –λαμβανομένου υπόψη του σκοπού που επιδιώκει– να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τουλάχιστον οι προσφεύγοντες που διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή χρήση σε χωρική εγγύτητα προς το σχεδιαζόμενο τμήμα του οδικού δικτύου νομιμοποιούνται να προβάλλουν ενώπιον δικαστηρίου παραβάσεις της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως και της απαιτήσεως βελτιώσεως των υδάτων βάσει της σχετικής νομοθεσίας;»

21. Γραπτές παρατηρήσεις κατέθεσαν οι προσφεύγοντες, η Πολωνική Κυβέρνηση και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Οι προσφεύγοντες και η Επιτροπή ανέπτυξαν τα επιχειρήματά τους ενώπιον του Δικαστηρίου κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση της 19ης Σεπτεμβρίου 2019. Δεν μπορώ να μην επισημάνω, πάντως, ότι το γεγονός ότι ούτε το ομόσπονδο κράτος της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας ούτε και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας θεώρησαν σκόπιμο να καταθέσουν γραπτές παρατηρήσεις και να παραστούν κατά την επ’ ακροατηρίου συζήτηση είναι μάλλον ατυχές. Δεδομένου ότι η παρούσα υπόθεση αφορά την ερμηνεία ιδιαιτέρως πολύπλοκων διατάξεων του γερμανικού διοικητικού και περιβαλλοντικού δικαίου, ίσως θα ήταν καλύτερο να είχαν τεθεί στη διάθεση του Δικαστηρίου παρατηρήσεις από τις δύο αυτές οντότητες, οι οποίες είναι υπεύθυνες για την εφαρμογή και την εκπόνηση της επίμαχης νομοθεσίας, αντιστοίχως.

V. Ανάλυση

A. Επί του πρώτου ερωτήματος

22. Με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β’, της οδηγίας ΕΠΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν αντίκειται σε αυτό διάταξη του εθνικού δικαίου κατά την οποία προσφεύγων που δεν είναι αναγνωρισμένη ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος νομιμοποιείται να ζητήσει την ακύρωση αποφάσεως λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας μόνον αν η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε από τον ίδιο την προβλεπόμενη από τον νόμο δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

1. Επί του ιστορικού θεσπίσεως του άρθρου 11, παράγραφος 1, της οδηγίας ΕΠΕ και της ερμηνείας του

23. Το άρθρο 11, παράγραφος 1, της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει ότι τα κράτη μέλη διασφαλίζουν ότι το ενδιαφερόμενο κοινό που έχει επαρκές συμφέρον να ασκήσει προσφυγή ή που υποστηρίζει ότι επέρχεται προσβολή δικαιώματος έχει πρόσβαση σε διαδικασία εξετάσεως ενώπιον δικαστηρίου ή άλλου ανεξάρτητου και αμερόληπτου οργάνου συσταθέντος νομοθετικώς, προκειμένου να αμφισβητήσει την ουσιαστική ή διαδικαστική νομιμότητα αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στις αφορώσες τη συμμετοχή του κοινού διατάξεις της εν λόγω οδηγίας.

24. Η εν λόγω διάταξη αντιστοιχεί στο άρθρο 10α της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον⁴, το οποίο με τη σειρά του αντιστοιχούσε σε μεγάλο βαθμό με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα περιβάλλοντος, που υπογράφηκε στο Aarhus στις 25 Ιουνίου 1998 και εγκρίθηκε εκ μέρους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου, της 17ης Φεβρουαρίου 2005⁵ (στο εξής: Σύμβαση του Aarhus). Είναι σαφές ότι το άρθρο 10α παρεμβλήθηκε στην οδηγία 85/337, μαζί με άλλες διατάξεις, από την οδηγία 2003/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Μαΐου 2003, σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση, όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών 85/337 και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου⁶, προκειμένου το δίκαιο της Ένωσης να ευθυγραμμισθεί με τις απαιτήσεις της Συμβάσεως του Aarhus⁷. Είναι επίσης αναμφισβήτητο ότι η εν λόγω Σύμβαση αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της έννομης τάξεως της Ένωσης⁸.

25. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει, αφενός, ότι ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπíπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ αποτελεί έλεγχο στον οποίο ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης θέλησε, σύμφωνα με τους σκοπούς της Συμβάσεως του Aarhus, να καταστήσει συμμετόχους τα μέλη του ενδιαφερόμενου κοινού που έχουν επαρκές έννομο συμφέρον ή προβάλλουν προσβολή δικαιώματός τους, προκειμένου να συνεισφέρουν και αυτά στη διατήρηση, την προάσπιση και την αναβάθμιση του περιβάλλοντος, καθώς και στην προστασία της ανθρώπινης υγείας⁹, και, αφετέρου, ότι, όταν κράτος μέλος θεσπίζει κανόνες δικονομικού δικαίου που έχουν εφαρμογή επί των ζητημάτων για τα οποία γίνεται λόγος στο άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus, πρέπει να θεωρείται ότι αυτό το κράτος μέλος εκπληρώνει υποχρέωση που απορρέει από το εν λόγω άρθρο. Επομένως, προκύπτει ότι πρέπει να θεωρείται επίσης ότι το κράτος μέλος εφαρμόζει το δίκαιο της Ένωσης, κατά την έννοια του άρθρου 51, παράγραφος 1, του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: Χάρτης), οπότε ο Χάρτης τυγχάνει εφαρμογής¹⁰.

26. Υπό τις συνθήκες αυτές, είναι σαφές, όπως έχει ήδη κρίνει το Δικαστήριο, ότι «η διάταξη αυτή [ήτοι το άρθρο 9, παράγραφος 3, της Συμβάσεως του Aarhus], σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης, περιλαμβανομένων των διατάξεων του δικαίου του περιβάλλοντος»¹¹.

4 ΕΕ 1985, L 175, σ. 40.

5 ΕΕ 2005, L 124, σ. 1.

6 ΕΕ 2003, L 156, σ. 17.

7 Πρβλ. αιτιολογική σκέψη 5 της οδηγίας 2003/35 και απόφαση της 11ης Απριλίου 2013, Edwards και Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, σκέψη 26).

8 Πρβλ. απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 45).

9 Πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 28).

10 Πρβλ., όσον αφορά την οδηγία 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), απόφαση της 8ης Μαρτίου 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, σκέψη 52), και, όσον αφορά την οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα, απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 44).

11 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 45).

27. Για τον λόγο αυτόν, μολονότι τα κράτη μέλη διαθέτουν ευρεία εξουσία εκτιμήσεως κατά τον καθορισμό του τι συνιστά «επαρκές συμφέρον» ή «προσβολή δικαιώματος», οι διατάξεις του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ σχετικά με το δικαίωμα των μελών του κοινού που επηρεάζεται από αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας να προσφεύγουν ενώπιον δικαστηρίου για την ακύρωσή τους δεν μπορούν να ερμηνεύονται συσταλτικά¹² ούτε κατά τρόπο ο οποίος αντίκειται στο βασικό περιεχόμενο του δικαιώματος πραγματικής δικαστικής προστασίας που έχει εκείνος ο οποίος υποβάλλει αντιρρήσεις.

28. Το γράμμα του άρθρου 11, παράγραφος 3, της οδηγίας ΕΠΕ και το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως του Aarhus επιβεβαιώνουν επίσης ότι η έκταση της εξουσίας εκτιμήσεως των κρατών μελών οριοθετείται από την ανάγκη τηρήσεως του σκοπού που συνίσταται στη διασφάλιση στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη¹³.

2. Επί της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ στην υπό κρίση υπόθεση

29. Στην υπό κρίση υπόθεση, η εθνική νομοθεσία εξαρτά την ακύρωση μιας απόφασης από την προϋπόθεση η επίμαχη διαδικαστική πλημμέλεια να είχε ως συνέπεια να στερηθεί ο ενδιαφερόμενος τη δυνατότητα να συμμετάσχει πράγματι στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων κατά τον τρόπο που προβλέπεται από τον νόμο. Επομένως το ζήτημα που ανακύπτει είναι αν η ίδια η εν λόγω προϋπόθεση συνάδει με τις απαιτήσεις του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ.

30. Συναφώς, επισημαίνεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης, απαιτώντας από τα κράτη μέλη να μεριμνούν ώστε τα μέλη του ενδιαφερόμενου κοινού να έχουν τη δυνατότητα να προσβάλλουν δικαστικώς την ουσιαστική ή την τυπική νομιμότητα των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ, δεν επιδίωξε να περιορίσει τους λόγους που μπορούν να προβληθούν προς στήριξη οποιουδήποτε σχετικού ένδικου βοηθήματος¹⁴. Εφόσον «[ο νομοθέτης] δεν θέλησε να εξαρτήσει τη δυνατότητα επικλήσεως διαδικαστικής πλημμέλειας από την προϋπόθεση ότι η προβαλλόμενη πλημμέλεια πρέπει να έχει επηρεάσει το περιεχόμενο της προσβαλλόμενης τελικής απόφασης»¹⁵, μπορεί ομοίως να συναχθεί από το γράμμα και τον σκοπό του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ –το οποίο διασφαλίζει ευρεία πρόσβαση στη δικαιοσύνη στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας– ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν θέλησε να περιορίσει το δικαίωμα ατομικής προσφυγής κατά των σχετικών με το περιβάλλον αποφάσεων απλώς και μόνο στην συγκεκριμένη αυτή κατηγορία υποθέσεων όπου, λόγω κάποιας διαδικαστικής πλημμέλειας, ο προσφεύγων στερήθηκε το προβλεπόμενο από τον νόμο δικαίωμα συμμετοχής σε ολόκληρη τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων.

31. Αντιθέτως, όπως το Δικαστήριο ήδη έκρινε στην απόφασή του στην υπόθεση Gemeinde Altrip κ.λπ., «δεδομένου ότι σκοπός της ως άνω οδηγίας είναι μεταξύ άλλων να θέσει δικονομικές εγγυήσεις ιδίως προς εξασφάλιση της πληρέστερης ενημερώσεως και συμμετοχής του κοινού στο πλαίσιο της εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δημοσίων και ιδιωτικών έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικό αντίκτυπο στο περιβάλλον, πρέπει να αποδοθεί ιδιαίτερη σημασία στον έλεγχο της τηρήσεως των σχετικών δικονομικών κανόνων. Όπως, λοιπόν, επιτάσσει ο σκοπός της εξασφάλισης της ευρύτερης δυνατής προσβάσεως του ενδιαφερόμενου κοινού στη δικαιοσύνη, πρέπει να παρέχεται, κατ' αρχήν, στο κοινό αυτό η δυνατότητα να επικαλείται οποιαδήποτε διαδικαστική πλημμέλεια προς στήριξη των ενδίκων βοηθημάτων που ασκούνται στο πλαίσιο της αμφισβήτησεως της νομιμότητας των αποφάσεων στις οποίες αναφέρεται η εν λόγω οδηγία»¹⁶.

12 Πρβλ. απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψεις 38 και 40).

13 Πρβλ. απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 39).

14 Πρβλ. αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, σκέψη 37), της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψεις 36 και 47), και της 15ης Οκτωβρίου 2015, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-137/14, EU:C:2015:683, σκέψεις 47, 58 και 77).

15 Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 47).

16 Απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013 (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 48). Η υπογράμμιση δική μου.

32. Τούτο ισχύει ιδίως όσον αφορά τις ίδιες τις εκτιμήσεις περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εφόσον η εν λόγω ουσιώδης πτυχή της περιβαλλοντικής προστασίας κάλλιστα θα μπορούσε να θιγεί αν εγκρίνονταν αναπτυξιακά έργα αυτού του είδους δίχως να έχει προηγηθεί εκτίμηση η οποία να πληροί τα κατάλληλα νομικά πρότυπα. Επομένως, προκύπτει ότι ο θιγόμενος από την απόφαση χορηγήσεως άδειας όσον αφορά αναπτυξιακό έργο πρέπει να έχει το δικαίωμα να προβάλει αντιρρήσεις σχετικά με οποιαδήποτε διαδικαστική πλημμέλεια της εν λόγω διοικητικής αποφάσεως, εκτός αν οι αρμόδιες αρχές προσκομίσουν την απόδειξη ότι η προσβαλλόμενη απόφαση θα ήταν η ίδια και χωρίς τη διαδικαστική αυτή πλημμέλεια¹⁷.

33. Αληθεύει, ασφαλώς, ότι το άρθρο 11, παράγραφος 3, της οδηγίας ΕΠΕ –σύμφωνα με το άρθρο 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus– πραγματοποιεί σαφή διάκριση μεταξύ της καταστάσεως, αφενός, των ιδιωτών και, αφετέρου, των οργανώσεων για την προστασία του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια, οι εθνικοί νομοθέτες έχουν κατ' αρχήν την ευχέρεια να προβλέπουν συναφώς ότι τα μόνα δικαιώματα την προσβολή των οποίων μπορούν να προβάλουν οι ιδιώτες που επιθυμούν να διατυπώσουν αντιρρήσεις κατά αναπτυξιακού έργου –όπως η διασταύρωση αυτοκινητόδρομου στην παρούσα υπόθεση– αποτελούν ουσιαστικά ατομικά δικαιώματα. Εντούτοις, ο εν λόγω εθνικός περιορισμός δεν είναι δυνατόν να τυγχάνει εφαρμογής στην περίπτωση προσφυγών που έχουν ασκηθεί από περιβαλλοντικές οργανώσεις¹⁸.

34. Με άλλα λόγια, ενώ η Σύμβαση του Aarhus και η οδηγία ΕΠΕ προβλέπουν σε κάποιον βαθμό μια μορφή *actio popularis* στον τομέα του περιβάλλοντος για τις οργανώσεις προστασίας του περιβάλλοντος, εντούτοις είναι σαφές ότι δεν κάνουν το ίδιο στην περίπτωση των προσφυγών που ασκούνται από ιδιώτες. Ωστόσο, είναι σκόπιμο να υπομνησθεί ότι οι διατάξεις του άρθρου 9, παράγραφος 2, της Συμβάσεως του Aarhus πρέπει να ερμηνεύονται σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη, ώστε τα κράτη μέλη να έχουν την υποχρέωση να διασφαλίζουν την πραγματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων του δικαίου του περιβάλλοντος¹⁹. Επομένως, οι διατάξεις του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ σχετικά με το δικαίωμα των ιδιωτών που θίγονται από αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας να ασκούν προσφυγές δεν μπορούν να ερμηνεύονται συσταλτικά²⁰.

35. Σε αυτό το πλαίσιο, πρέπει επομένως να γίνει δεκτό ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπει η οδηγία ΕΠΕ –ιδίως αυτές που προβλέπει το άρθρο 6– πρέπει να θεωρούνται ουσιαστικά ατομικά δικαιώματα. Κατόπιν τούτων, εθνικός κανόνας ευλόγως θα μπορούσε να απαιτεί από τους ιδιώτες να αποδεικνύουν ότι στερήθηκαν τουλάχιστον μία από τις εν λόγω διαδικαστικές εγγυήσεις –όπως, επί παραδείγματι, την πρόσβαση στα οικεία έγγραφα– προκειμένου να δύνανται να ζητήσουν την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Μια τέτοια απαίτηση θα μπορούσε να θεωρηθεί ότι υπηρετεί σημαντικά συμφέροντα που συνδέονται με την αποτελεσματική και τακτική απονομή της δικαιοσύνης, και ιδίως ότι διασφαλίζει ότι οι τυχόν προσφυγές ακυρώσεως ασκούνται από ιδιώτες οι οποίοι έχουν θιγεί ή κινδυνεύουν να θιγούν με κάποιον τρόπο από την προσβαλλόμενη παράβαση.

36. Αν η επίμαχη εθνική νομοθεσία είχε μόνον την ανωτέρω συνέπεια, τότε θα ήταν σύμφωνη με το γράμμα του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας ΕΠΕ, προασπίζοντας παράλληλα τον επιδιωκόμενο από την ίδια οδηγία σκοπό διασφάλισης ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη. Αν, όμως, η συνέπεια της επίμαχης εθνικής νομοθεσίας ήταν να εξαρτάται το δικαίωμα ιδιώτη να ζητεί την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω

17 Πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψεις 49 έως 53 και 57).

18 Πρβλ. αποφάσεις της 12ης Μαΐου 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, σκέψη 45), και της 15ης Οκτωβρίου 2015, Επιτροπή κατά Γερμανίας (C-137/14, EU:C:2015:683, σκέψεις 33 και 91).

19 Πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 45).

20 Πρβλ. απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψεις 38 και 40).

οδηγίας από στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής στο σύνολο της διαδικασίας λήψεως αποφάσεων –οφειλόμενη στο γεγονός ότι οι διαδικαστικές εγγυήσεις που προβλέπονται στην οδηγία ΕΠΕ δεν θεωρούνται ουσιαστικά ατομικά δικαιώματα– τότε θα επρόκειτο περί εντελώς διαφορετικού ζητήματος. Φρονώ, ότι οι εν λόγω περιπτώσεις θα συνιστούσαν παράβαση του άρθρου 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας ΕΠΕ, καθόσον θα στερούσαν εκείνους που προβάλλουν αντιρρήσεις από το βασικό περιεχόμενο του δικαιώματός τους προσβάσεως σε ένδικη διαδικασία σε περιβαλλοντικές υποθέσεις.

37. Το ανωτέρω συμπέρασμα συνάδει επίσης με τις απαιτήσεις των άρθρων 47 και 52, παράγραφος 1, του Χάρτη²¹. Όπως μόλις επισήμανα στην περίπτωση της οδηγίας ΕΠΕ, η γενική απαίτηση να θίγεται ο ιδιώτης από τη διαδικαστική πλημμέλεια για την οποία αυτός ή αυτή παραπονείται υπηρετεί σαφώς τα συμφέροντα της γενικής απονομής της δικαιοσύνης και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου ορίου για την προάσπιση του σκοπού αυτού. Η εν λόγω απαίτηση δεν μπορεί επομένως να θεωρηθεί μη συμβατή με τις απαιτήσεις του άρθρου 47 του Χάρτη. Ωστόσο, αν η εθνική νομοθεσία έχει ως συνέπεια τον περιορισμό του δικαιώματος προβολής αντιρρήσεων *μόνον* στις περιπτώσεις όπου ο ιδιώτης δύναται να αποδείξει ότι στερήθηκε του δικαιώματος συμμετοχής σε ολόκληρη τη διαδικασία, η εν λόγω απαίτηση θα είναι υπερβολική και δυσανάλογη. Θα μπορούσε επιπλέον να λεχθεί ότι η ανωτέρω κατάσταση αντίκειται στον σκοπό διασφάλισης ουσιαστικής περιβαλλοντικής προστασίας με τον τρόπο που προβλέπεται τόσο στη Σύμβαση του Aarhus όσο και στην οδηγία ΕΠΕ. Κατά συνέπεια, κάθε περιορισμός του είδους που μόλις ανέφερα απορρέων από έναν τέτοιο εθνικό κανόνα δεν συνάδει με την ουσία του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής ενώπιον δικαστηρίου που κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη.

3. Συμπέρασμα σχετικά με το πρώτο προδικαστικό ερώτημα

38. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι δεν αντίκειται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας ΕΠΕ διάταξη του εθνικού δικαίου κατά την οποία προσφεύγων, που δεν είναι αναγνωρισμένη ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος, νομιμοποιείται να ζητήσει την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας *μόνον* αν αποδεικνύει ότι η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε από τον ίδιο μία τουλάχιστον από τις δικονομικές εγγυήσεις που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία, και ιδίως εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο της 6. Αντιθέτως, αντίκειται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας ΕΠΕ διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία εξαρτά το δικαίωμα ιδιώτη να ζητήσει την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας από το γεγονός ότι αυτός στερήθηκε το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων για τον λόγο ότι οι προβλεπόμενες στην οδηγία διαδικαστικές εγγυήσεις δεν θεωρούνται ουσιαστικά ατομικά δικαιώματα.

B. Επί του δευτέρου ερωτήματος

39. Με το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της οδηγίας-πλαίσιου για τα ύδατα πρέπει να ερμηνευθεί ως περιέχον όχι *μόνον* κριτήρια ελέγχου ουσιαστικού δικαίου αλλά και διατάξεις σχετικές με τη διοικητική διαδικασία αδειοδοτήσεως, υπό την έννοια ότι αποκλείεται η εκτίμηση σχετικά με την απαγόρευση υποβαθμίσεως των συστημάτων επιφανειακών υδάτων να λαμβάνει χώρα και να ελέγχεται μέσω της αντίστοιχης τεκμηριώσεως *μόνον* μετά την έκδοση της αποφάσεως περί εγκρίσεως του σχεδίου.

²¹ Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 52, παράγραφος 1, του Χάρτη ορίζει ότι «[κ]άθε περιορισμός στην άσκηση των δικαιωμάτων και ελευθεριών που αναγνωρίζονται στον [...] Χάρτη πρέπει να προβλέπεται από το νόμο και να σέβεται το βασικό περιεχόμενο των εν λόγω δικαιωμάτων και ελευθεριών. Τηρουμένης της αρχής της αναλογικότητας, περιορισμοί επιτρέπεται να επιβάλλονται *μόνον* εφόσον είναι αναγκαίοι και ανταποκρίνονται πραγματικά σε στόχους γενικού ενδιαφέροντος που αναγνωρίζει η Ένωση ή στην ανάγκη προστασίας των δικαιωμάτων και ελευθεριών των τρίτων».

40. Επιπλέον, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως στο ανωτέρω ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να διευκρινιστεί αν η συμμετοχή του κοινού κατά το άρθρο 6 της οδηγίας ΕΠΕ πρέπει πάντοτε να αφορά τα έγγραφα που σχετίζονται με την εκτίμηση βάσει της ΟΠΥ ή επιτρέπεται διαφοροποίηση βάσει του χρονικού σημείου καταρτίσεως του εγγράφου και της πολυπλοκότητάς του.

41. Όπως επισημαίνει με την απόφασή του το αιτούν δικαστήριο, η απάντηση στο ίδιο ερώτημα στο πλαίσιο της οδηγίας περί οικοτόπων είναι σαφής: κατά το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, της εν λόγω οδηγίας, η δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων, στον περί ου πρόκειται τόπο, του οικείου σχεδίου πρέπει να *προηγείται* της εγκρίσεώς του²². Επομένως, στις αρμόδιες εθνικές αρχές εναπόκειται, με βάση τα πορίσματα της εκτιμήσεως των επιπτώσεων του σχεδίου επί του συγκεκριμένου τόπου, να εγκρίνουν το σχέδιο αυτό, αλλά *μόνον* εφόσον *προηγουμένως* βεβαιωθούν ότι δεν θα θίξει την ακεραιότητα του τόπου αυτού²³.

42. Μολονότι η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα δεν περιέχει ακριβώς την ίδια διάταξη, πρέπει να σημειωθεί ότι, πρώτον, η μη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της ΟΠΥ ή του άρθρου 6, παράγραφος 3 της οδηγίας περί οικοτόπων έχουν τις ίδιες συνέπειες· δεύτερον, με την πρώτη από τις εν λόγω διατάξεις επιδιώκονται οι ίδιοι σκοποί με εκείνους που έχει δεχθεί το Δικαστήριο προς στήριξη της ερμηνείας που δίνει στη δεύτερη· και, τρίτον, αμφότερες οι διατάξεις έχουν το ίδιο γενικό νομικό και περιβαλλοντικό περιεχόμενο.

43. Πρώτον, όπως υπενθύμισα παραπάνω, βάσει της οδηγίας περί οικοτόπων, όταν παραμένουν αμφιβολίες ως προς την έλλειψη επιβλαβών συνεπειών του συγκεκριμένου σχεδίου για την ακεραιότητα του οικείου τόπου, η αρμόδια αρχή οφείλει να μην το εγκρίνει²⁴. Είναι επίσης σαφές ότι τα κράτη μέλη υποχρεούνται από το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της ΟΠΥ –υπό την επιφύλαξη χορηγήσεως παρεκκλίσεως– να αρνούνται την έγκριση συγκεκριμένου έργου όταν το έργο αυτό δύναται να προκαλέσει υποβάθμιση της καταστάσεως συστήματος επιφανειακών υδάτων ή όταν διακυβεύει την επίτευξη καλής καταστάσεως των επιφανειακών υδάτων ή καλού οικολογικού δυναμικού και καλής χημικής καταστάσεως τέτοιων υδάτων κατά την οριζόμενη από την ως άνω οδηγία ημερομηνία²⁵.

44. Δεύτερον, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων «συμβάλλει κατά τον τρόπο αυτόν στην επίτευξη του σκοπού τον οποίον επιδιώκουν τα μέτρα που λαμβάνονται βάσει της οδηγίας αυτής η οποία, δυνάμει του άρθρου της 2, παράγραφος 2, αποσκοπεί στη διασφάλιση της διατηρήσεως ή της αποκαταστάσεως σε ικανοποιητική κατάσταση διατηρήσεως, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας που έχουν ενδιαφέρον για την Ένωση, και του γενικότερου σκοπού της ίδιας οδηγίας που είναι η διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος όσον αφορά τις προστατευόμενες δυνάμει των διατάξεων της περιοχές»²⁶. Οι εν λόγω δύο σκοποί, ένας ειδικός και ένας γενικός, επιδιώκονται επίσης από το άρθρο 4 της ΟΠΥ στον τομέα της προστασίας των υδάτων. Πράγματι, κατά το Δικαστήριο, η εν λόγω διάταξη συμβάλλει στην υλοποίηση του βασικού σκοπού των μέτρων που λαμβάνονται βάσει της ΟΠΥ, ο οποίος, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 της εν λόγω οδηγίας, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα των αιτιολογικών της σκέψεων 11, 19, 27 και 34, συνίσταται στη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος, και ειδικότερα στη διατήρηση και γενικά στη βελτίωση της ποιότητας του υδάτινου περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης²⁷.

22 Πρβλ. αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 53), και της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 42).

23 Πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 55).

24 Πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψεις 55 και 57).

25 Πρβλ. αποφάσεις της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 51), και της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 31).

26 Απόφαση της 8ης Νοεμβρίου 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, σκέψη 43).

27 Πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 33).

45. Τρίτον, κατά πάγια νομολογία, το κριτήριο αδειοδοτήσεως που προβλέπεται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων αποτελεί έκφραση της αρχής της προφυλάξεως και επομένως σκοπεύει να αποτρέψει να θίξουν την ακεραιότητα των προστατευόμενων τόπων τα υπό εξέταση έργα²⁸. Για τον λόγο αυτόν, οι αρμόδιες εθνικές αρχές μπορούν να επιτρέψουν την επίμαχη δραστηριότητα μόνον αν έχουν αποδείξει ότι αυτή δεν θα θίξει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται²⁹. Το ίδιο πρέπει να ισχύει για το άρθρο 4, παράγραφος 1, της οδηγίας-πλασιού για τα ύδατα καθόσον η εν λόγω οδηγία βασίζεται στο άρθρο 175 ΣΕΚ (νυν άρθρο 192 ΣΛΕΕ). Επομένως, η εν λόγω οδηγία συμβάλλει στην επίτευξη των στόχων της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, η οποία βασίζεται –όπως ρητώς προβλέπεται στο άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 174, παράγραφος 2, ΣΕΚ) και εκτίθεται στην αιτιολογική σκέψη 11 της ΟΠΥ– στην αρχή της προφυλάξεως.

46. Κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, φρονώ ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', στοιχεία i έως iii, της οδηγίας-πλασιού για τα ύδατα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν περιέχει μόνον κριτήρια ουσιαστικού δικαίου, αλλά, επιπλέον, συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι η όποια εκτίμηση, ή ο όποιος έλεγχος της τηρήσεως, των εν λόγω κριτηρίων σχετικά με την απαγόρευση της υποβαθμίσεως συστημάτων επιφανειακών υδάτων πρέπει να προηγείται της εκδόσεως της αποφάσεως εγκρίσεως του σχεδίου.

47. Περαιτέρω, επισημαίνεται ότι η ανωτέρω ερμηνεία έχει ήδη αποτυπωθεί στην απόφαση της 1ης Ιουνίου 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419). Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε ότι εθνικό δικαστήριο δεν υποχρεούται να προβεί το ίδιο στην εξέταση της συνδρομής των προϋποθέσεων που προβλέπονται στο άρθρο 4, παράγραφος 7, της ΟΠΥ –το οποίο καθιστά δυνατή τη χορήγηση άδειας παρά το γεγονός ότι το σχέδιο ενδέχεται να έχει αρνητικές συνέπειες για τα ύδατα– και δύναται να περιοριστεί στη διαπίστωση ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι σύνομη όταν η αρμόδια εθνική αρχή χορήγησε την άδεια χωρίς να εξετάσει αν πληρούνται οι εν λόγω προϋποθέσεις³⁰. Ωστόσο, πάνω απ' όλα, το Δικαστήριο τόνισε ότι «οι αρμόδιες για την αδειοδότηση του έργου εθνικές αρχές είναι αυτές που υπέχουν την υποχρέωση να ελέγχουν αν πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου 4, παράγραφος 7, στοιχεία α' έως δ', της οδηγίας 2000/60 πριν χορηγήσουν τη σχετική άδεια, με την επιφύλαξη τυχόν δικαστικού ελέγχου»³¹. Επομένως, η αρχή της προφυλάξεως, η οποία αποτελεί υπόβαθρο της ΟΠΥ, συνεπάγεται κατ' ανάγκην ότι η υποχρέωση προηγούμενης εκτιμήσεως η οποία προκύπτει από το άρθρο 4, παράγραφος 7, της οδηγίας –προκειμένου να χορηγηθεί παρέκκλιση– έχει εφαρμογή επίσης στην κύρια υποχρέωση που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του ίδιου άρθρου.

48. Όσον αφορά το δεύτερο σκέλος του δεύτερου προδικαστικού ερωτήματος, στο πλαίσιο της συμμετοχής του κοινού κατά το άρθρο 6 της οδηγίας ΕΠΕ, φρονώ ότι δεν είναι επιτρεπτή η διαφοροποίηση βάσει του χρονικού σημείου καταρτίσεως ή της πολυπλοκότητας ενός εγγράφου που σχετίζεται με την εκτίμηση που επιβάλλεται από την ΟΠΥ.

49. Πρώτον, πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι ο έλεγχος της νομιμότητας των αποφάσεων, πράξεων ή παραλείψεων που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ σκοπεύει, σύμφωνα με τους στόχους της Συμβάσεως του Aarhus, να καταστήσει συμμετόχους τα μέλη του ενδιαφερόμενου κοινού, προκειμένου να συνεισφέρουν και αυτά στη διατήρηση, την προάσπιση και την αναβάθμιση του περιβάλλοντος, καθώς και στην προστασία της ανθρώπινης υγείας³².

28 Πρβλ. αποφάσεις της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 58), της 11ης Απριλίου 2013, Sweetman κ.λπ. (C-258/11, EU:C:2013:220, σκέψη 41), και της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 118).

29 Πρβλ. απόφαση της 7ης Σεπτεμβρίου 2004, Waddenvereniging και Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482, σκέψη 59).

30 Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, σκέψη 38).

31 Απόφαση της 1ης Ιουνίου 2017, Folk (C-529/15, EU:C:2017:419, σκέψη 39). Η υπογράμμιση δική μου.

32 Πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2013, Gemeinde Altrip κ.λπ. (C-72/12, EU:C:2013:712, σκέψη 28).

50. Δεύτερον, το άρθρο 6 της οδηγίας ΕΠΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό το πρίσμα των απαιτήσεων του άρθρου 6 της Συμβάσεως του Aarhus, το οποίο εφαρμόζει. Όπως η γενική εισαγγελέας J. Kokott διευκρίνισε με τις προτάσεις της στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Comune di Corridonia* κ.λπ. (C-196/16 και C-197/16, EU:C:2017:249), η συμμετοχή του κοινού σε αποφάσεις που δύνανται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να είναι πρώιμη, ήτοι *όταν εξακολουθούν να είναι ανοικτές όλες οι επιλογές* και μπορεί να λάβει χώρα πραγματική συμμετοχή του κοινού. Η διευκρίνιση αυτή αναδεικνύει τον σκοπό της έγκαιρης συμμετοχής του κοινού, καθόσον «αυτή είναι πιο αποτελεσματική, αν μπορεί να ληφθεί πλήρως υπόψη κατά την υλοποίηση του σχεδίου»³³. Επισημαίνεται επιπλέον ότι η εν λόγω επιθυμία για εξασφάλιση της συμμετοχής του κοινού πριν από τη λήψη των τελικών αποφάσεων εκτίθεται ρητώς, όσον αφορά τον τομέα της προστασίας των υδάτων, στην αιτιολογική σκέψη 46 της ΟΠΥ.

51. Στο πλαίσιο αυτό, είναι σαφές ότι το να επιτρέπονται οι διακρίσεις που ανέφερε το αιτούν δικαστήριο θα προσέκρουε στους εν λόγω σκοπούς. Αφενός, η πραγματοποίηση διακρίσεως βάσει της ημερομηνίας ενός εγγράφου θα είχε πιθανώς ως αποτέλεσμα την αδειοδότηση ορισμένων έργων χωρίς να έχει προηγηθεί ενημέρωση του ενδιαφερόμενου κοινού περί των ενδεχόμενων περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους. Αφετέρου, η πραγματοποίηση διακρίσεως βάσει της πολυπλοκότητας ενός εγγράφου θα μπορούσε να οδηγήσει τις εθνικές αρχές να υιοθετήσουν επιλεκτική –και, πιθανώς, υποκειμενική– προσέγγιση εις βάρος του ενδιαφερόμενου κοινού και, κατά περίπτωση, της προστασίας του περιβάλλοντος.

52. Κατά συνέπεια, λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω εκτιμήσεων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο, α', σημεία i έως iii, της οδηγίας-πλασίου για τα ύδατα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν περιέχει μόνον κριτήρια ελέγχου ουσιαστικού δικαίου, αλλά επιπλέον απαιτεί όπως της εκδόσεως αποφάσεως περί εγκρίσεως του σχεδίου προηγείται εκτίμηση σχετικά με την απαγόρευση της υποβαθμίσεως των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, ανεξάρτητα από το χρονικό σημείο καταρτίσεως ή την πολυπλοκότητα του εγγράφου που αφορά τον εν λόγω έλεγχο.

Γ. Επί του τρίτου ερωτήματος

53. Με το τρίτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν ο όρος «υποβάθμιση της καταστάσεως ενός συστήματος υπόγειων υδάτων» κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, της ΟΠΥ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι υποβάθμιση της χημικής καταστάσεως ενός συστήματος υπόγειων υδάτων υφίσταται μόλις σημειωθεί, λόγω του έργου, υπέρβαση τουλάχιστον ενός προτύπου περιβαλλοντικής ποιότητας ως προς μία παράμετρο και ότι, ανεξαρτήτως αυτού, σε περίπτωση υπερβάσεως της ανώτερης αποδεκτής τιμής ενός ρύπου, κάθε περαιτέρω (μετρήσιμη) αύξηση της συγκεντρώσεώς του συνιστά υποβάθμιση.

54. Στην απόφαση *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland* (C-461/13, EU:C:2015:433), το Δικαστήριο έκρινε, βάσει τόσο γραμματικής όσο και συστηματικής ερμηνείας του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ΟΠΥ και λαμβάνοντας υπόψη τους σκοπούς που επιδιώκονται από την εν λόγω οδηγία, ότι ο όρος «υποβάθμιση της καταστάσεως» συστήματος επιφανειακών υδάτων κατά την ως άνω διάταξη έχει την έννοια ότι «τέτοια υποβάθμιση υφίσταται όταν η κατάσταση τουλάχιστον ενός από τα ποιοτικά στοιχεία κατά την έννοια του παραρτήματος V της εν λόγω οδηγίας υποβαθμίζεται κατά μία κλάση, ακόμη και αν η υποβάθμιση αυτή δεν συνεπάγεται την επί τα χείρω τροποποίηση της ταξινομήσεως του συστήματος επιφανειακών υδάτων

³³ Προτάσεις της γενικής εισαγγελέας J. Kokott στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις *Comune di Corridonia* κ.λπ. (C-196/16 και C-197/16, EU:C:2017:249, σημείο 26).

στο σύνολό του»³⁴. Επιπλέον, το Δικαστήριο επισήμανε ότι, «αν το οικείο ποιοτικό στοιχείο κατά την έννοια του παραρτήματος αυτού εντάσσεται ήδη στη χαμηλότερη κλάση, οποιαδήποτε υποβάθμιση του εν λόγω στοιχείου συνιστά “υποβάθμιση της καταστάσεως” συστήματος επιφανειακών υδάτων κατά την έννοια του προαναφερθέντος άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i»³⁵.

55. Πράγματι, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει με τα συστήματα επιφανειακών υδάτων –για τα οποία η ΟΠΥ προβλέπει κλίμακα πέντε κλάσεων οικολογικής καταστάσεως–, όσον αφορά την ποσοτική και τη χημική κατάσταση των υπόγειων υδάτων η οδηγία διακρίνει μόνο μεταξύ καλής και κακής καταστάσεως. Εντούτοις, φρονώ ότι ο όρος «υποβάθμιση της καταστάσεως» των υδατικών συστημάτων κατά την έννοια της οδηγίας-πλαίσου για τα ύδατα πρέπει να ερμηνεύεται με ομοιόμορφο τρόπο, ανεξάρτητα από το αν πρόκειται για επιφανειακά ή για υπόγεια ύδατα.

56. Πράγματι, επιπλέον των περιβαλλοντικών σκοπών της ΟΠΥ οι οποίοι είναι σαφώς όμοιοι σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, για τα επιφανειακά και για τα υπόγεια ύδατα, η βάση της γραμματικής ερμηνείας και το συστηματικό χαρακτήρα επιχείρημα που χρησιμοποιεί το Δικαστήριο προς στήριξη της ερμηνείας που δίνει στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ΟΠΥ μπορούν επίσης να εφαρμοστούν κατ' αναλογίαν στο άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i³⁶.

57. Πρώτον, ακριβώς όπως το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, της ΟΠΥ στηρίζει ερμηνεία η οποία είναι ανεξάρτητη από τις προδιαγραφές του παραρτήματος V, δεδομένου ότι αμφότερες οι διατάξεις ορίζουν ρητώς ότι πρέπει να προλαμβάνεται η υποβάθμιση όλων των υδατικών συστημάτων –είτε πρόκειται για επιφανειακά είτε για υπόγεια ύδατα. Πράγματι, μόνον το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία ii και iii, και στοιχείο β', σημείο ii, της ΟΠΥ παραπέμπει στο παράρτημα V, αλλά οι εν λόγω διατάξεις αφορούν την υποχρέωση αναβαθμίσεως της καταστάσεως των υδατικών συστημάτων. Ωστόσο, η υποχρέωση προλήψεως της υποβαθμίσεως και η υποχρέωση αναβαθμίσεως αποτελούν δύο χωριστούς σκοπούς³⁷. Εξάλλου, κατά τον διαλαμβανόμενο στο άρθρο 2, σημείο 19, της ΟΠΥ ορισμό –ο οποίος είναι παρεμφερής με αυτόν του άρθρου 2, σημείο 17, της ίδιας οδηγίας όσον αφορά την κατάσταση των επιφανειακών υδάτων– κατάσταση των υπόγειων υδάτων είναι η συνολική έκφραση της καταστάσεως υπογείου υδατικού συστήματος, που καθορίζεται από τις χαμηλότερες τιμές της ποσοτικής και της χημικής του καταστάσεως.

58. Επομένως, ακριβώς όπως συμβαίνει με το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ΟΠΥ, το γράμμα του άρθρου 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, επίσης επιβάλλει, γενικώς, την υποχρέωση προλήψεως της υποβαθμίσεως της καταστάσεως των υπόγειων υδάτων χωρίς να παραπέμπει στην ταξινόμηση που προκύπτει από το παράρτημα V.

59. Δεύτερον, πράγματι, ενώ η εκτίμηση της καταστάσεως των επιφανειακών υδάτων στηρίζεται σε ανάλυση της οικολογικής καταστάσεως η οποία καλύπτει πέντε κλάσεις, η εκτίμηση της καταστάσεως των υπόγειων υδάτων στηρίζεται σε ανάλυση της ποσοτικής καταστάσεως και της χημικής καταστάσεως, με παραπομπή στους πίνακες 2.1.2 και 2.3.2 του παραρτήματος V³⁸.

60. Ωστόσο, όπως μόλις επισήμανα, ούτε το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημείο i, της ΟΠΥ ούτε το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, παραπέμπουν στο παράρτημα V. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως συμβαίνει με την έννοια της «υποβαθμίσεως της καταστάσεως» ενός συστήματος επιφανειακών υδάτων, η έννοια της «υποβαθμίσεως της καταστάσεως» ενός συστήματος υπόγειων υδάτων πρέπει επίσης να θεωρείται έννοια γενικής εμβέλειας. Οι κλάσεις και οι

34 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 70).

35 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 70).

36 Πρβλ. Waller, H., «Case C-461/13, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.: Could This Case Change the Current of EU Environmental Law or Will It Just Wash Over?», *European Law Reporter*, 2016, αριθ. 2, σ. 53 έως 66, ιδίως σ. 60.

37 Πρβλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 39).

38 Βλ. άρθρο 2, σημεία 25 και 28, της οδηγίας-πλαίσου για τα ύδατα.

προϋποθέσεις που προβλέπονται συναφώς στους εν λόγω πίνακες, αποτελούν, κατά συνέπεια –για να χρησιμοποιηθεί επί λέξει η έκφραση του Δικαστηρίου στην απόφαση Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland– «απλώς έναν μηχανισμό που περιορίζει το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών κατά τον καθορισμό των ποιοτικών στοιχείων που αντικατοπτρίζουν την πραγματική κατάσταση συγκεκριμένου υδατικού συστήματος»³⁹.

61. Τρίτον, πρέπει επίσης να ληφθεί υπόψη το άρθρο 4, παράγραφος 5, στοιχείο γ', της ΟΠΥ, το οποίο ρητώς προβλέπει απαγόρευση οποιασδήποτε περαιτέρω υποβαθμίσεως όσον αφορά συγκεκριμένα υδατικά συστήματα για τα οποία τα κράτη μέλη μπορούν να επιδιώκουν την υλοποίηση λιγότερο αυστηρών περιβαλλοντικών στόχων⁴⁰.

62. Υπό τις συνθήκες αυτές, όπως έκρινε το Δικαστήριο όσον αφορά τα «υδατικά συστήματα» γενικά, ο όρος «υποβάθμιση» πρέπει να ερμηνεύεται σε συνάρτηση με ορισμένο ποιοτικό στοιχείο ή ουσία διότι «η υποχρέωση προς πρόληψη της υποβαθμίσεως διατηρεί εξ ολοκλήρου την πρακτική αποτελεσματικότητά της, καθώς καλύπτει οποιαδήποτε μεταβολή ικανή να διακυβεύσει την επίτευξη του κύριου σκοπού της [ΟΠΥ]»⁴¹. Ειδικότερα, η εν λόγω ερμηνεία πρέπει να προκριθεί στην περίπτωση συστήματος υπόγειων υδάτων ως προς την κατάσταση του οποίου αναγνωρίζονται μόνον οι κλάσεις «καλή» ή «κακή», ενώ ως προς την κατάσταση των επιφανειακών υδάτων προβλέπονται πέντε κλάσεις.

63. Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει ήδη επισημάνει, με ομοίως γενικό τρόπο, ότι, «[ό]σον αφορά τα κριτήρια βάσει των οποίων μπορεί να διαπιστώνεται η υποβάθμιση της καταστάσεως ενός υδατικού συστήματος, υπενθυμίζεται ότι από την όλη οικονομία του άρθρου 4 της [ΟΠΥ], και ιδίως από τις παραγράφους 6 και 7 αυτού, προκύπτει ότι η έστω και σε μεταβατικό στάδιο υποβάθμιση της καταστάσεως υδατικού συστήματος επιτρέπεται μόνο υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Επομένως, το όριο πέραν του οποίου διαπιστώνεται παράβαση της υποχρέωσης προς πρόληψη της υποβαθμίσεως της καταστάσεως υδατικού συστήματος πρέπει να είναι χαμηλό»⁴².

64. Στο πλαίσιο αυτό, επισημαίνεται ότι, κατά το άρθρο 2, σημείο 25, της ΟΠΥ, «καλή χημική κατάσταση υπόγειων υδάτων» είναι η χημική κατάσταση συστήματος υπόγειων υδάτων η οποία πληροί όλους τους όρους του πίνακα 2.3.2 του παραρτήματος V. Τούτο σημαίνει ότι η χημική σύνθεση του συστήματος υπόγειων υδάτων είναι τέτοια ώστε οι συγκεντρώσεις των ρύπων να μην εμφανίζουν τα αποτελέσματα εισροής αλμυρού νερού ή άλλων υλών, να μην υπερβαίνουν τα πρότυπα ποιότητας και τις ανώτερες αποδεκτές τιμές που προβλέπονται στην οδηγία 2006/118/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση⁴³, και να μην είναι τέτοιες ώστε να οδηγούν σε μη επίτευξη των περιβαλλοντικών στόχων του άρθρου 4 για τα συνδεδεμένα επιφανειακά ύδατα, ούτε σε σημαντική επιδείνωση της οικολογικής ή χημικής ποιότητας των συστημάτων αυτών, ούτε σε σημαντική βλάβη των χερσαίων οικοσυστημάτων που εξαρτώνται άμεσα από το σύστημα υπόγειων υδάτων.

65. Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 17 της ΟΠΥ, το άρθρο 3, παράγραφος 1, της οδηγίας 2006/118 προβλέπει κριτήρια για την εκτίμηση της χημικής καταστάσεως των υπόγειων υδάτων. Κατά την εν λόγω διάταξη, τα κράτη μέλη χρησιμοποιούν τα ποιοτικά πρότυπα υπόγειων υδάτων, όπως εμφανίζονται στο παράρτημα I, και ανώτερες αποδεκτές τιμές τις οποίες ορίζουν σύμφωνα με τη

39 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 61).

40 Πρβλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 64).

41 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 66).

42 Απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 67).

43 ΕΕ 2006, L 372, σ. 19.

διαδικασία του παραρτήματος II, μέρος A, για τους ρύπους, τις ομάδες ρύπων και τους δείκτες ρυπάνσεως οι οποίοι έχει διαπιστωθεί ότι συμβάλλουν στον χαρακτηρισμό των συστημάτων ή ομάδων υπόγειων υδάτων ως απειλούμενων, λαμβάνοντας υπόψη τουλάχιστον τον κατάλογο του παραρτήματος II, μέρος B.

66. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι ο όρος «υποβάθμιση της καταστάσεως» συστήματος υπόγειων υδάτων κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, της οδηγίας-πλαίσου για τα ύδατα πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι υφίσταται υποβάθμιση της χημικής καταστάσεως συστήματος υπόγειων υδάτων αν, λόγω του έργου, σημειώνεται υπέρβαση προτύπου περιβαλλοντικής ποιότητας κατά το παράρτημα I της οδηγίας 2006/118 ή ανώτερης αποδεκτής τιμής κράτους μέλους κατά το παράρτημα II της ίδιας οδηγίας, όσον αφορά τουλάχιστον έναν ρύπο, ή αν δεν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις που προβλέπονται στον πίνακα 2.3.2. του παραρτήματος V της ΟΠΥ. Πάντως, αν το σύστημα υπόγειων υδάτων έχει ήδη ταξινομηθεί στη χαμηλότερη κλάση κατά την έννοια του παραρτήματος V της ΟΠΥ, κάθε μεταγενέστερη αύξηση στη συγκέντρωση ρύπου η οποία υπερβαίνει το πρότυπο περιβαλλοντικής ποιότητας ή την ανώτερη αποδεκτή τιμή που έχει καθορισθεί από το κράτος μέλος αποτελεί υποβάθμιση. Στην περίπτωση αυτή, τυχόν αύξηση στη συγκέντρωση άλλου ρύπου συνιστά επίσης υποβάθμιση αν υπερβαίνει το πρότυπο περιβαλλοντικής ποιότητας ή την ανώτερη αποδεκτή τιμή που έχει καθορισθεί από το κράτος μέλος.

67. Πράγματι, αν η αρνητική μεταβολή μιας εκ των παραμέτρων της καταστάσεως συστήματος υπόγειων υδάτων που έχει ταξινομηθεί ως κακή δεν μπορούσε να χαρακτηριστεί ως υποβάθμιση, αυτό θα σήμαινε ότι γίνεται αποδεκτή η νέα υποβάθμιση της καταστάσεως των υπόγειων υδάτων και επίσης θα απέκλειε τα ταξινομημένα στη χαμηλότερη κλάση ύδατα από το πεδίο της υποχρέωσης προς πρόληψη της υποβαθμίσεως της καταστάσεως των υδάτων αυτών. Εφόσον η ταξινόμηση του συστήματος υπόγειων υδάτων εξαρτάται από τη χειρότερη αξία των χρησιμοποιούμενων παραμέτρων, όλες οι άλλες αξίες θα μπορούσαν να μειωθούν χωρίς οποιοδήποτε νομικό αποτέλεσμα. Κατά συνέπεια, τούτο θα είχε ως αποτέλεσμα την έγκριση έργων που δεν στοιχούν με την υποχρέωση που προβλέπει η ΟΠΥ προς πρόληψη της υποβαθμίσεως και προς βελτίωση της καταστάσεως των υδάτων και, κατ' επέκταση, θα καθιστούσε την ΟΠΥ άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας⁴⁴.

Δ. Επί του τετάρτου ερωτήματος

68. Με το τέταρτο προδικαστικό ερώτημα, το αιτούν δικαστήριο ζητεί κατ' ουσίαν να διευκρινιστεί αν το άρθρο 4 της ΟΠΥ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι όλα τα μέλη του κοινού που επηρεάζονται από ένα έργο και υποστηρίζουν ότι η έγκριση του έργου θα προσβάλει τα δικαιώματά τους νομιμοποιούνται επίσης να προβάλουν ενώπιον δικαστηρίου παραβάσεις της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως και της απαιτήσεως βελτιώσεως της ποιότητας των υδάτων. Επικουρικώς, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί αν η εν λόγω διάταξη πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τουλάχιστον οι προσφεύγοντες που διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή χρήση σε χωρική εγγύτητα προς το σχεδιαζόμενο τμήμα του οδικού δικτύου νομιμοποιούνται να προβάλουν ενώπιον δικαστηρίου παραβάσεις της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως και της απαιτήσεως βελτιώσεως των υδάτων.

69. Αναμφισβήτητα, το άρθρο 4 της ΟΠΥ συμβάλλει στην υλοποίηση του βασικού σκοπού των μέτρων που λαμβάνονται δυνάμει της οδηγίας αυτής, ο οποίος, όπως προκύπτει από το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα των αιτιολογικών της σκέψεων 11, 19 και 27, συνίσταται στη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος, και ειδικότερα στη διατήρηση και στη βελτίωση της ποιότητας του υδατινού περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁴⁵.

⁴⁴ Πρβλ. απόφαση της 1ης Ιουλίου 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, σκέψη 63).

⁴⁵ Πρβλ. απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 33).

70. Υπό αυτές τις περιστάσεις, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι «θα ήταν ασυμβίβαστο προς το δεσμευτικό αποτέλεσμα το οποίο αναγνωρίζεται στις οδηγίες από το άρθρο 288 ΣΛΕΕ να αποκλείεται κατ' αρχήν η δυνατότητα των ενδιαφερόμενων προσώπων να επικαλεστούν τις υποχρεώσεις που επιβάλλει μια οδηγία. Η πρακτική αποτελεσματικότητα της [ΟΠΥ], καθώς και ο σχετικός με την προστασία του περιβάλλοντος σκοπός της [...] απαιτούν να έχουν οι μεν ιδιώτες τη δυνατότητα να επικαλούνται ενώπιον δικαστηρίου την οδηγία αυτή, τα δε εθνικά δικαστήρια τη δυνατότητα να τη λαμβάνουν υπόψη τους ως στοιχείο του δικαίου της Ένωσης, προκειμένου, μεταξύ άλλων, να ελέγξουν αν η εθνική αρχή που χορήγησε άδεια για έργο δυνάμενο να έχει επιπτώσεις στην κατάσταση των υδάτων τήρησε τις υποχρεώσεις τις οποίες υπέχει από το άρθρο 4 της ως άνω οδηγίας, ιδίως δε την υποχρέωση πρόληψης της υποβάθμισης της κατάστασης των υδατικών συστημάτων, και παρέμεινε, ως εκ τούτου, εντός των ορίων της διακριτικής ευχέρειας που παρέχει στις αρμόδιες εθνικές αρχές η προαναφερθείσα διάταξη»⁴⁶.

71. Η ως άνω διαπίστωση ισχύει ιδίως όσον αφορά μια οδηγία η οποία έχει ως σκοπό την προστασία της δημόσιας υγείας⁴⁷. Η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα επιδιώκει τον ίδιο σκοπό καθόσον η καλή ποιότητα του ύδατος είναι ζωτικής σημασίας για την παροχή ύδατος στο ευρύ κοινό⁴⁸.

72. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει επίσης να υπενθυμισθεί ότι «τα κράτη μέλη, όταν καθορίζουν τους δικονομικούς κανόνες που διέπουν τα ένδικα βοηθήματα και μέσα με τα οποία εξασφαλίζεται η προστασία των παρεχόμενων από την [ΟΠΥ] δικαιωμάτων, οφείλουν να εγγυώνται τον σεβασμό του δικαιώματος πραγματικής προσφυγής και πρόσβασης σε αμερόληπτο δικαστήριο, όπως κατοχυρώνεται στο άρθρο 47 του Χάρτη, το οποίο αποτελεί επιβεβαίωση της αρχής της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας»⁴⁹.

73. Για τον λόγο αυτόν κατά την ανάλυση του πρώτου ερωτήματος του αιτούντος δικαστηρίου προσπάθησα να αποδείξω ότι, μολονότι τα κράτη μέλη διαθέτουν σημαντική εξουσία εκτιμήσεως κατά τον καθορισμό του τι συνιστά «επαρκές συμφέρον» ή «προσβολή δικαιώματος», οι διατάξεις του άρθρου 11 της οδηγίας ΕΠΕ σχετικά με τα δικαιώματα προσφυγής των μελών του κοινού το οποίο αφορούν οι εμπίπτουσες στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής αποφάσεις, πράξεις ή παραλείψεις δεν μπορούν να ερμηνεύονται συσταλτικά⁵⁰. Το γράμμα του άρθρου 11, παράγραφος 3, της οδηγίας ΕΠΕ και το άρθρο 9, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της Συμβάσεως του Aarhus επιβεβαιώνουν ότι η εξουσία εκτιμήσεως των κρατών μελών οριοθετείται από την ανάγκη τήρησης του σκοπού που συνίσταται στη διασφάλιση στο ενδιαφερόμενο κοινό ευρείας προσβάσεως στη δικαιοσύνη⁵¹.

46 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 34 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

47 Πρβλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 2008, Jancek (C-237/07, EU:C:2008:447, σκέψη 37), της 26ης Μαΐου 2011, Stichting Natuur en Milieu κ.λπ. (C-165/09 έως C-167/09, EU:C:2011:348, σκέψη 94), και της 19ης Νοεμβρίου 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382, σκέψη 55).

48 Βλ. αιτιολογική σκέψη 24 της ΟΠΥ, κατά την οποία «[η] καλή ποιότητα του ύδατος θα εξασφαλίσει την παροχή πόσιμου ύδατος στον πληθυσμό». Βλ., επίσης, άρθρο 1, στοιχείο δ', της ΟΠΥ, κατά το οποίο η εν λόγω οδηγία διασφαλίζει την προοδευτική μείωση της ρυπάνσεως των υπόγειων υδάτων και αποτρέπει την περαιτέρω μόλυνσή τους, η οποία ορίζεται στο άρθρο 2, σημείο 33, της ΟΠΥ ως «η, συνεπεία ανθρώπινων δραστηριοτήτων, άμεση ή έμμεση εισαγωγή, στον αέρα, το νερό ή το έδαφος, ουσιών ή θερμότητας που μπορούν να είναι επιζήμια για την υγεία του ανθρώπου [...]».

49 Απόφαση της 20ής Δεκεμβρίου 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987, σκέψη 87).

50 Πρβλ. απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψεις 38 και 40).

51 Πρβλ. απόφαση της 16ης Απριλίου 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, σκέψη 39).

74. Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο έχει ήδη κρίνει ότι «τουλάχιστον τα φυσικά ή νομικά πρόσωπα που *θίγονται άμεσα* από την παράβαση διατάξεων οδηγίας πρέπει να μπορούν να απαιτούν από τις αρμόδιες αρχές, εν ανάγκη προσφεύγοντας στα αρμόδια δικαστήρια, τη συμμόρφωσή τους με τις σχετικές υποχρεώσεις, όπως αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 4 της ΟΠΥ»⁵². Ωστόσο, εφόσον η εν λόγω υποχρέωση να «θίγονται άμεσα» συνιστά περιορισμό της προσβάσεως στη δικαιοσύνη, πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Επισημαίνεται επίσης ότι το Δικαστήριο δεν έχει θέσει ως προϋπόθεση της εν λόγω προσφυγής την ύπαρξη συγκεκριμένου και αναπότρεπτου κινδύνου για την υγεία⁵³.

75. Κατά συνέπεια, είμαι της γνώμης ότι, υπό περιστάσεις όπως οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης, προσφεύγοντες που διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή χρήση σε χωρική εγγύτητα προς το σχεδιαζόμενο τμήμα του οδικού δικτύου σαφώς θίγονται άμεσα από τον κίνδυνο υποβαθμίσεως της ποιότητας των υδάτων των οικείων υδάτινων ρευμάτων και, ως εκ τούτου, μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 4 της ΟΠΥ. Αφετέρου, αν το επίμαχο έργο είναι πιθανόν να έχει επιπτώσεις στα ύδατα που καταναλώνονται από τα πρόσωπα τα οποία χρησιμοποιούν το δημόσιο δίκτυο παροχής ύδατος ή αν θίγονται ειδικά από το έργο με άλλον τρόπο, φρονώ ότι πάλι τα πρόσωπα αυτά θίγονται επαρκώς ώστε να δύναται να επικαλεστούν το άρθρο 4 της ΟΠΥ προκειμένου να ασκήσουν προσφυγή για παράβαση της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως των υδάτων.

76. Συνεπώς, κατόπιν των ανωτέρω εκτιμήσεων, καταλήγω στο συμπέρασμα ότι το άρθρο 4 της ΟΠΥ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα πρόσωπα που διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή χρήση, ή χρησιμοποιούν δημόσιο δίκτυο παροχής υδάτων, το οποίο είναι πιθανόν να θιγεί από το επίμαχο έργο, ή θίγονται ειδικά από το εν λόγω έργο με άλλον τρόπο, θίγονται άμεσα από τον κίνδυνο υποβαθμίσεως των περιών πρόκειται υδατικών συστημάτων και, ως εκ τούτου, μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 4 της ΟΠΥ προκειμένου να ασκήσουν προσφυγή για τη διαπίστωση παραβάσεως της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως των υδάτων.

VI. Πρόταση

77. Συνεπώς, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα προδικαστικά ερωτήματα του Bundesverwaltungsgericht (Ομοσπονδιακού Διοικητικού Δικαστηρίου, Γερμανία) ως εξής:

- 1) Δεν αντίκειται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', 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, διάταξη του εθνικού δικαίου κατά την οποία προσφεύγων, που δεν είναι αναγνωρισμένη ένωση για την προστασία του περιβάλλοντος, νομιμοποιείται να ζητήσει την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας λόγω διαδικαστικής πλημμέλειας μόνον αν αποδεικνύει ότι η διαδικαστική πλημμέλεια στέρησε από τον ίδιο μία τουλάχιστον από τις δικονομικές εγγυήσεις που προβλέπονται στην εν λόγω οδηγία, και ιδίως εκείνες που προβλέπονται στο άρθρο της 6. Αντιθέτως, αντίκειται στο άρθρο 11, παράγραφος 1, στοιχείο β', της οδηγίας 2011/92 διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία εξαρτά το δικαίωμα ιδιώτη να ζητήσει την ακύρωση αποφάσεως, πράξεως ή παραλείψεως εμπίπτουσας στο πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας από το γεγονός ότι αυτός στερήθηκε το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψεως αποφάσεων για τον λόγο ότι οι προβλεπόμενες στην οδηγία διαδικαστικές εγγυήσεις δεν θεωρούνται ουσιαστικά ατομικά δικαιώματα.

⁵² Απόφαση της 3ης Οκτωβρίου 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ. (C-197/18, EU:C:2019:824, σκέψη 32). Η υπογράμμιση δική μου.

⁵³ Πρβλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στην υπόθεση Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland κ.λπ. (C-197/18, EU:C:2019:274, σημείο 54).

- 2) Το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο α', σημεία i έως iii, της οδηγίας 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Οκτωβρίου 2000, για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων, πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι δεν περιέχει μόνον κριτήρια ελέγχου ουσιαστικού δικαίου, αλλά επιπλέον απαιτεί όπως της εκδόσεως αποφάσεως περί εγκρίσεως του σχεδίου προηγείται εκτίμηση σχετικά με την απαγόρευση της υποβαθμίσεως των συστημάτων επιφανειακών υδάτων, ανεξάρτητα από το χρονικό σημείο καταρτίσεως ή την πολυπλοκότητα του εγγράφου που αφορά τον εν λόγω έλεγχο.
- 3) Ο όρος «υποβάθμιση της καταστάσεως» συστήματος υπόγειων υδάτων κατά το άρθρο 4, παράγραφος 1, στοιχείο β', σημείο i, της οδηγίας 2000/60 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι υφίσταται υποβάθμιση της χημικής καταστάσεως συστήματος υπόγειων υδάτων αν, λόγω του έργου, σημειώνεται υπέρβαση προτύπου περιβαλλοντικής ποιότητας κατά το παράρτημα I της οδηγίας 2006/118/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 12ης Δεκεμβρίου 2006, σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση, ή ανώτερης αποδεκτής τιμής κράτους μέλους κατά το παράρτημα II της ίδιας οδηγίας, όσον αφορά τουλάχιστον έναν ρύπο, ή αν δεν πληρούνται οι λοιπές προϋποθέσεις που προβλέπονται στον πίνακα 2.3.2. του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60. Πάντως, αν το σύστημα υπόγειων υδάτων έχει ήδη ταξινομηθεί στη χαμηλότερη κλάση κατά την έννοια του παραρτήματος V της οδηγίας 2000/60, κάθε μεταγενέστερη αύξηση στη συγκέντρωση ρύπου η οποία υπερβαίνει το πρότυπο περιβαλλοντικής ποιότητας ή την ανώτερη αποδεκτή τιμή που έχει καθορισθεί από το κράτος μέλος αποτελεί υποβάθμιση. Στην περίπτωση αυτή, τυχόν αύξηση στη συγκέντρωση άλλου ρύπου συνιστά επίσης υποβάθμιση αν υπερβαίνει το πρότυπο περιβαλλοντικής ποιότητας ή την ανώτερη αποδεκτή τιμή που έχει καθορισθεί από το κράτος μέλος.
- 4) Το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60 πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι τα πρόσωπα που διατηρούν ιδιωτικό φρέαρ για οικιακή χρήση, ή χρησιμοποιούν δημόσιο δίκτυο παροχής υδάτων, το οποίο είναι πιθανόν να θιγεί από το επίμαχο έργο, ή θίγονται ειδικά από το εν λόγω έργο με άλλον τρόπο, θίγονται άμεσα από τον κίνδυνο υποβαθμίσεως των περιών πρόκειται υδατικών συστημάτων και, ως εκ τούτου, μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 4 της οδηγίας 2000/60 προκειμένου να ασκήσουν προσφυγή για τη διαπίστωση παραβάσεως της απαγορεύσεως υποβαθμίσεως των υδάτων.