

ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΗΣ ΓΕΝΙΚΗΣ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ

JULIANE KOKOTT

της 29ης Ιανουαρίου 2004<sup>1</sup>

I — Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση για την έκδοση προδικαστικής απόφασεως που υπέβαλε το ολλανδικό Raad van State αφορά την ερμηνεία και την εφαρμογή 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<sup>2</sup> (στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων). Αντικείμενο της διαφοράς είναι η χορήγηση αδειών αλιείας για την αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα (*Cerastoderma edule*) στην ολλανδική θάλασσα Waddenzee, ένα χώρο προστασίας πτηνών κατά το άρθρο 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών<sup>3</sup> (στο εξής: οδηγία περί προστασίας των πτηνών).
2. Το Raad van State επιθυμεί να πληροφορηθεί αν οι άδειες για την αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα που χορηγούνται ετησίως πρέπει να θεωρηθούν ως σχέδιο. Τούτο θα
3. Κατ' αρχάς, το αιτούν δικαστήριο ζητεί να διευκρινιστεί η σχέση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προς το άρθρο 6, παράγραφος 2, το οποίο περιέχει τη γενική υποχρέωση των κρατών μελών να αποφεύγουν την υποβάθμιση και τις σημαντικές ενοχλήσεις των περιοχών που ανήκουν στο σύστημα Natura 2000. Περαιτέρω, το αιτούν δικαστήριο επιθυμεί να πληροφορηθεί υπό ποίες προϋποθέσεις πρέπει να θεωρηθεί ότι ένα σχέδιο μπορεί να επηρεάσει μια τέτοια περιοχή, οπότε θα πρέπει να πραγματοποιηθεί δέουσα εκτίμηση σε σχέση με τους σκοπούς διατηρήσεως της περιοχής. Θέτει επίσης το ερώτημα αν η αρμόδια αρχή μπορεί να εγκρίνει σχέδιο, εφόσον δεν υπάρχουν, εν πάση περιπτώσει, προφανείς αμφιβολίες ως προς την έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων.
4. Για την περίπτωση κατά την οποία δεν υφίσταται σχέδιο υπό την έννοια του άρθρου

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γερμανική.

2 — ΕΕ L 206, σ. 7.

3 — ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202.

6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων και, κατά συνέπεια, πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, το Raad van State ερωτά συνακολούθως αν ανταποκρίνεται προς τις επιταγές της τελευταίας διατάξεως η χορήγηση άδειας, εφόσον, εν πάση περιπτώσει, δεν υπάρχουν προφανείς αμφιβολίες ως προς την έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων.

5. Τέλος, το Raad van State επιθυμεί να πληροφορηθεί αν οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων έχουν άμεσα αποτέλεσμα.

## II — Το νομικό πλαίσιο

6. Σύμφωνα με το άρθρο 4 της οδηγίας περί προστασίας των πτηνών, τα κράτη μέλη καθορίζουν ζώνες ειδικής προστασίας για τα είδη πτηνών που αναφέρονται στο παράρτημα I της οδηγίας αυτής και για τα αποδημητικά είδη που δεν μνημονεύονται στο παράρτημα I, των οποίων η έλευση είναι τακτική.

7. Το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει ότι στις εν λόγω ζώνες ειδικής προστασίας έχουν εφαρμογή οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6, παράγραφοι 2, 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων.

8. Το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων ορίζει τα εξής:

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

*ostralegus*), επειδή τα μύδια αποτελούν σημαντικό μέρος της τροφής τους. Αμφότερα τα είδη είναι παρόντα στο Waddenzee καθ' όλη τη διάρκεια του χρόνου, ενώ με την πρόσβαση χειμερινών φιλοξενουμένων ο αριθμός τους είναι τον χειμώνα ο υψηλότερος: περίπου 150 000 πουπουλόπαπιες και περίπου 200 000 νερόκοτες διαμένουν τότε στο Waddenzee.

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 [...]»

10. Επί πλείονες δεκαετίες αλιεύονται στο Waddenzee κυδώνια με τα επίδικα εν προκειμένω μηχανικά μέσα. Χρησιμοποιούνται συναφώς δράγες, που είναι μεταλλικοί κλωβοί οι οποίοι σύρονται με πλοίο επί του βυθού. Τα ανώτερα 4 έως 5 εκατοστά της επιφάνειας του βυθού αποξέονται με μεταλλικό δίσκο πλάτους ενός μέτρου. Ακριβώς μπροστά από τη λεπίδα έχει προσαρμοστεί ένα εύκαμπτος σωλήνας, από τον οποίο εκτοξεύεται με πίεση νερό. Αυτός κονιορτοποιεί την επιφάνεια του βυθού, οπότε φθάνει τελικά στις δράγες ένα μείγμα από νερό, άμμο, μύδια και άλλους οργανισμούς. Το περιεχόμενο των δραγών απορροφάται στη συνέχεια με υδραυλική μέθοδο στο πλοίο.

### III — Πραγματικά περιστατικά, διαδικασία και προδικαστικά ερωτήματα

9. Το Waddenzee είναι ένας σημαντικός οικότοπος για πολλά είδη πτηνών. Κατά συνέπεια, οι Κάτω Χώρες όρισαν το μεγαλύτερο τμήμα του ολλανδικού Waddenzee ως ζώνη ειδικής προστασίας υπό την έννοια της οδηγίας περί προστασίας των πτηνών. Σημασία συναφώς έχουν πρωτίστως η πουπουλόπαπια (*Somateria mollissima*) και η νερόκοτα [οστρεοσυλλέκτης] (*Haematopus*

11. Από το 1975 η αλιεία κυδωνιών στο Waddenzee υπόκειται σε άδεια, ώστε να αποφευχθεί η υπερβολική αλιείωση. Κατ' αρχάς ήταν αναγκαία, από απόψεως του δικαίου της προστασίας της φύσεως, μόνον η άδεια, η οποία δεν συνοδεύεται από καμία άλλη προϋπόθεση. Από το 1998 η δραστηριότητα αυτή απαιτεί άδεια η οποία ανανεώνεται κάθε χρόνο κατά το άρθρο 12 του Natuurbeschermingswet (νόμου περί προστασίας της φύσεως).

12. Επί της βάσεως αυτής ο Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Υπουργός Γεωργίας, Φυσικών Πόρων και Αλιείας) χορήγησε κατά τα έτη 1999 και 2000 στην Coöperatieve Producentenorganisatie van de Nederlandse Kokkelvisserij U.A. (συνεταιριστική οργάνωση παραγωγών της ολλανδικής αλιείας κυδωνιών, στο εξής: PO Kokkelvisserij) άδειες υπό όρους για την αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα στο Waddenzee.

13. Οι άδειες αυτές είχαν ως έρεισμα, παράλληλα προς το άρθρο 12 του νόμου περί προστασίας της φύσεως, και άλλες διατάξεις ρυθμίζουσες την αλιεία κυδωνιών στο Waddenzee. Κατά τη «βασική χωροταξική απόφαση για το Waddenzee» (Planologische Kernbeslissing Waddenzee, στο εξής: PKB Waddenzee) δεν χορηγείται άδεια, όταν κατά τις πλέον αξιόπιστες από τις διαθέσιμες πληροφορίες υπάρχουν προφανείς (στα ολλανδικά: «duidelijke») αμφιβολίες όσον αφορά την έλλειψη ενδεχομένων σημαντικών αρνητικών συνεπειών για το οικοσύστημα.

14. Μία κυβερνητική απόφαση της 21ης Ιανουαρίου 1993, η Structuurnota Zee- en kustvisserij — «Vissen naar evenwicht» (βασική ανακοίνωση για την αλιεία ανοικτής θαλάσσης και την παράκτια αλιεία— «Αλιεία μετά από στάθμιση», στο εξής: βασική ανακοίνωση), περιέχει περαιτέρω οδηγίες μεταξύ άλλων για την αλιεία κυδωνιών στο Waddenzee. Σε μερικές περιοχές του Waddenzee απαγορεύεται επί μονίμου βάσεως η δραστηριότητα αυτή, κατά την ως άνω απόφαση· συνολικά, κρατείται για τα πτηνά κατά τα έτη ισχνών μέσων διατροφής το 60 % του μέσου όρου των διατροφικών αναγκών τους υπό μορφή κυδωνιών και μυδιών. Λόγω της αβεβαιότητας των επισημιόνων ως προς το αν ο μεγάλος αριθμός θανάτων στον πληθυσμό της πουπουλόπα-

πιας τον χειμώνα του 1999/2000 είχε ως αιτία την πιθανή έλλειψη σε μύδια, η ποσόστωση αυτή ανήλθε εν τω μεταξύ για τα έτη ισχνών μέσων διατροφής σε 70 %. Ο λόγος για τον οποίο δεν κρατούνται κυδώνια και μύδια που αντιστοιχούν στο 100 % των μέσων αναγκών διατροφής των πτηνών είναι ότι τα πτηνά χρησιμοποιούν και άλλα είδη διατροφής (π.χ. ψύλλες τις μοναχές, μακτρίδες και πρασινοκάβουρες). Από το 1997 άρχισε η διεξαγωγή γενικής μελέτης των συνεπειών της μηχανικής αλιείας, της οποίας τα αποτελέσματα θα καθορίσουν τη μελλοντική πολιτική.

15. Οι προσφεύγουσες, η Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee (τοπική οργάνωση της εταιρίας διαφυλάξεως του Waddenzee, στο εξής: Waddenvereniging) και η Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels (ολλανδική εταιρία προστασίας των πτηνών, στο εξής: Vogelbescherming), δύο μη κυβερνητικές οργανώσεις, οι οποίες έχουν σκοπό την προστασία της φύσεως, προσέβαλαν τις άδειες που χορηγήθηκαν για τα έτη 1999 και 2000.

16. Υποστηρίζουν ότι η αλιεία κυδωνιών θα μπορούσε να επηρεάσει το Waddenzee ως οικότοπο από τις ακόλουθες απόψεις:

— βλάβη της ποιότητας του ιζήματος λόγω αναδεύσεως του επιφανειακού στρώματος του βυθού και απώλεια λεπτών υλικών (ιλύος),

— καταστροφή του Waddenzee ή παρεμπόδιση της αποκαταστάσεως των μυδοτόπων και της θαλάσσιας χλωρίδας καθώς και

— μείωση των αποθεμάτων τροφής των πτηνών λόγω της εκτεταμένης αλιείας.

1 α) Έχει η έννοια του «σχεδίου» κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων την έννοια ότι εμπίπτει σ' αυτήν και η δραστηριότητα η οποία ασκείται από πολλών ετών αλλά για την οποία κάθε χρόνο χορηγείται για περιορισμένο χρονικό διάστημα άδεια, όπου κάθε φορά κρίνεται εκ νέου αν και, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, σε ποια τμήματα της περιοχής μπορεί να ασκηθεί η δραστηριότητα;

17. Το Raad van State κατέληξε, βάσει των στοιχείων και μελετών που κατατέθηκαν ενώπιόν του, ότι ο καθού είχε, κατά τη χορήγηση των επιδικών αδειών, σταθμίσει και λάβει υπόψη τις επιστημονικές γνώσεις που διέθετε, σύμφωνα με τις επιταγές του ολλανδικού δικαίου. Βεβαίως υπάρχει ακόμη, όσον αφορά τις συνέπειες της αλιείας κυδωνιών, σημαντική ανάγκη διευκρινίσεων, πλην όμως ο καθού είχε τηρήσει επαρκώς την αρχή της προφυλάξεως μέσω των περιορισμών της αλιείας κυδωνιών, ιδίως του αποκλεισμού ευρέων τμημάτων του Waddenzee από την αλιεία κυδωνιών και του καθορισμού ποσοστώσεων αλιευμάτων λαμβανομένων υπόψη των αναγκών διατροφής των πτηνών.

β) Αν στο ερώτημα 1α δοθεί αρνητική απάντηση: πρέπει η σχετική δραστηριότητα να θεωρηθεί ως «σχέδιο» αν με την πάροδο των ετών η ένταση της δραστηριότητας αυτής έχει αυξηθεί ή αν η αύξησή της καθίσταται δυνατή από τις άδειες;

18. Το Raad van State έχει, εν τούτοις, αμφιβολίες αν η μέθοδος αυτή ανταποκρίνεται στις επιταγές της οδηγίας περί προστασίας των πτηνών και της οδηγίας περί οικοτόπων. Κατά συνέπεια, υπέβαλε στο Δικαστήριο τα ακόλουθα ερωτήματα για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως:

2 α) Στην περίπτωση που από την απάντηση στο ερώτημα 1 προκύψει ότι πρόκειται για «σχέδιο» υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων: πρέπει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων να θεωρηθεί ως εξειδίκευση των κανόνων που περιέχονται στην παράγραφο 2 ή ως διάταξη με χωριστό,

αυτοτελές περιεχόμενο, υπό την έννοια ότι, π.χ.:

i) η παράγραφος 2 αφορά την υπάρχουσα χρήση και η παράγραφος 3 αφορά νέα σχέδια ή

ii) η παράγραφος 2 αφορά μέτρα διαχειρίσεως και η παράγραφος 3 άλλες αποφάσεις ή

iii) η παράγραφος 3 αφορά σχέδια και η παράγραφος 2 αφορά τις λοιπές δραστηριότητες;

β) Στην περίπτωση που το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει να θεωρηθεί ως εξειδίκευση των κανόνων που περιέχονται στην παράγραφο 2, μπορούν αμφότερες οι παράγραφοι να έχουν σωρευτικά εφαρμογή;

3 α) Πρέπει το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι πρόκειται για «σχέδιο» όταν μια ορισμένη δραστηριότητα μπορεί να επηρεάσει μια συγκεκριμένη περιοχή (οπότε πρέπει να λάβει χώρα «δέουσα εκτίμηση» για να κριθεί αν ο επηρεασμός αυτός είναι σημαντικός) ή η διάταξη αυτή

σημαίνει ότι «δέουσα εκτίμηση» χρειάζεται να γίνει μόνον όταν είναι (αρκετά) πιθανόν ότι ένα «σχέδιο» μπορεί να επηρεάσει σημαντικά τη σχετική περιοχή;

β) Βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει να κριθεί αν ένα κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση μιας περιοχής μπορεί αυτό καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια να επηρεάσει σημαντικά την περιοχή αυτή;

4 α) Βάσει ποιων κριτηρίων πρέπει για την εφαρμογή του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων να κριθεί αν πρόκειται για «κατάλληλα μέτρα» υπό την έννοια της παραγράφου 2 της διατάξεως αυτής ή για «δέουσα εκτίμηση», λαμβανομένης υπόψη της βεβαιότητας που απαιτείται πριν εγκριθεί ένα σχέδιο υπό την έννοια της παραγράφου 3;

β) Έχουν οι έννοιες «κατάλληλα μέτρα» ή «δέουσα εκτίμηση» αυτοτελές περιεχόμενο ή για να κριθεί αυτό πρέπει να ληφθεί υπόψη και το άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ, και ιδίως η αρχή της προφυλάξεως που διατυπώνεται στη διάταξη αυτή;

γ) Στην περίπτωση που πρέπει να ληφθεί υπόψη η αρχή της προφυλάξεως που διατυπώνεται στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ: συνεπάγεται τούτο ότι μια συγκεκριμένη δραστηριότητα, όπως εν προκειμένω η αλιεία κυδωνιών, μπορεί να επιτραπεί όταν δεν υφίσταται προφανής αμφιβολία ως προς το ενδεχόμενο να επηρεαστεί σημαντικά η σχετική περιοχή ή αυτό μπορεί να γίνει μόνον όταν δεν υφίσταται αμφιβολία ως προς την έλλειψη τέτοιων συνεπειών ή όταν η έλλειψη αυτή μπορεί να αποδειχθεί με βεβαιότητα;

«σχέδιο». Η απάντηση στο ερώτημα αυτό θέτει τα θεμέλια για την περαιτέρω εξέταση της υπό κρίση διαφοράς. Εάν οι άδειες αλιείας κυδωνιών που χορηγούνται ετησίως πρέπει να θεωρηθούν ως έγκριση σχεδίου, τότε πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.

1) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

5) Έχει το άρθρο 6, παράγραφος 2 ή 3, της οδηγίας περί οικοτόπων άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι οι ιδιώτες μπορούν να το επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και ότι τα δικαστήρια αυτά, όπως κρίθηκε μεταξύ άλλων στην προαναφερθείσα υπόθεση *Peterbroeck*<sup>4</sup>, πρέπει να παρέχουν τη νομική προστασία που απορρέει για τα υποκείμενα δικαίου από το άμεσο αποτέλεσμα του κοινοτικού δικαίου;

20. Η *Waddenvereniging*, η *Vogelbescherming* και, κατά την έγγραφη διαδικασία, και η Επιτροπή υποστήριξαν ότι η απόφαση που λαμβάνεται κάθε έτος για την αλιεία μυδιών στο *Waddenzee* πρέπει να θεωρηθεί ως έγκριση σχεδίου. Ο όρος σχέδιο πρέπει να ερμηνευθεί ευρέως. Ιδίως η *Vogelbescherming* φθάνει μέχρι του σημείου να υποστηρίζει ότι για κάθε άδεια πρέπει να θεωρηθεί ότι υφίσταται σχέδιο, πλην όμως η χρήση του όρου αυτού δεν μπορεί, αντιθέτως, να αποκλεισθεί για τον λόγο ότι δεν απαιτείται άδεια. Κατά την Επιτροπή, πρέπει να θεωρηθεί πάντοτε ότι υφίσταται σχέδιο όταν μια δραστηριότητα είναι από τη φύση της ικανή να προκαλέσει βλάβη σε μια περιοχή.

#### IV — Νομική εκτίμηση

*A — Επί του πρώτου ερωτήματος: Η έννοια του σχεδίου*

19. Με τα υπ' αριθ. 1α και 1β ερωτήματα, το *Raad van State* ζητεί τη διευκρίνιση του όρου

21. Και οι τρεις ως άνω μετέχοντες στη διαδικασία στηρίζονται στο γεγονός ότι κάθε χρόνο πρέπει να ληφθεί νέα απόφαση για την αλιεία κυδωνιών, οπότε είναι, κατ' αρχήν, δυνατή η άρνηση χορηγήσεως άδειας. Ο

<sup>4</sup> — Απόφαση της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-312/93, *Peterbroeck* (Συλλογή 1995, σ. I-4599).

πρακτικός οδηγός της Επιτροπής<sup>5</sup> αναφέρεται ρητώς στην αλιεία, ακόμη και όταν δεν απαιτείται συναφώς καμία άδεια. Οι συνέπειες της αλιείας οστρακοειδών θα μπορούσαν, λόγω εξαρτήσεως από πολλούς παράγοντες, ιδίως από την ανάπτυξη του πληθυσμού, να είναι διαφορετικές.

22. Η Waddenvereniging και η Vogelbescherming τονίζουν επίσης ότι οι ποσότητες αλιευμάτων 10 000 τόνων που ορίστηκαν για πρώτη φορά το έτος 1999 δεν είχαν επιτευχθεί ποτέ τα προηγούμενα έτη. Κατά συνέπεια, εγκρίθηκε επέκταση της αλιείας των οστρακοειδών. Η Vogelbescherming παραπέμπει επιπλέον σε μια απόφαση του Raad van State του έτους 1998, με την οποία κρίθηκε ότι για πρώτη φορά χορηγήθηκε άδεια του εν λόγω τύπου το 1999. Συναφώς η Vogelbescherming αναφέρεται και στην απόφαση Kraaijeveld<sup>6</sup>, κατά την οποία, στο πλαίσιο της οδηγίας για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων<sup>7</sup>, το αποφασιστικό κριτήριο για την ύπαρξη σχεδίου είναι η βαρύτητα των συνεπειών που έχει για το περιβάλλον.

23. Και η Κυβέρνηση των Κάτω Χωρών συνιστά τη διασταλτική ερμηνεία του όρου

σχέδιο, επιθυμεί, ωστόσο —όπως η ΡΟ Kokkelvisserij— τον περιορισμό της εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων σε νέα σχέδια. Ήδη τα σχέδια που υφίστανται κατά τον χρόνο του καθορισμού ζώνης ειδικής προστασίας υπόκεινται μόνον στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Τούτο ισχύει για δραστηριότητες όπως η αλιεία οστρακοειδών, οι οποίες ασκούσαν ήδη στο παρελθόν, ανεξαρτητά του αν κάθε χρόνο απαιτούνταν εκ νέου άδειες.

24. Η Ολλανδική Κυβέρνηση τονίζει ότι η αλιεία οστρακοειδών δεν έχει άξιες μνείας επιπτώσεις για μια ζώνη ειδικής προστασίας και ότι, κατά συνέπεια, το Waddenzee παρά την αλιεία οστρακοειδών μπορεί να οριστεί ως ζώνη ειδικής προστασίας. Υποστηρίζει, επίσης, ότι η έγκριση της διευρύνσεως ενός υφισταμένου σχεδίου —ή μιας υφιστάμενης δραστηριότητας— μπορεί να αποτελέσει νέο σχέδιο το οποίο, κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, πρέπει να αξιολογηθεί λαμβανομένων υπόψη των συνεπειών της μέχρι τούδε δραστηριότητάς.

5 — Διαχείριση των περιοχών του Natura 2000 — Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ περί οικοτόπων, Λουξεμβούργο 2000 (στο εξής: πρακτικός οδηγός).

6 — Απόφαση της 24ης Οκτωβρίου 1996 στην υπόθεση C-72/95 (Συλλογή 1996, σ. I-5403).

7 — Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 1985, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 175, σ. 40), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου, της 3ης Μαρτίου 1997, περί τροποποίησης της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ L 73, σ. 5).

25. Μόνον η ΡΟ Kokkelvisserij υποστηρίζει ότι ακόμη και σε περίπτωση διευρύνσεως υφισταμένων δραστηριοτήτων δεν πρόκειται για νέο σχέδιο. Εξάλλου, διαπιστώνει ότι ούτως ή άλλως η αλιεία οστρακοειδών δεν διευρύνθηκε στο σύνολό της, αλλά απλώς προσαρμόζεται κάθε χρόνο στις επικρατούσες συνθήκες. Μεταξύ του 1980 και του



2000 αλιεύονται ετησίως μεταξύ 0 (1991 και 1996) και 9,3 (1998) εκατομμύρια χιλιόγραμμα κυδωνιών. Επτά εκατομμύρια χιλιόγραμμα ή και περισσότερα αλιεύθηκαν κατά τα έτη 1980, 1983, 1984, 1988, 1998 και 1999, λιγότερα από 2 εκατομμύρια χιλιόγραμμα κατά τα έτη 1987, 1991, 1996 και 1997. Δεν εντοπίστηκε αύξηση, αντιθέτως οι ποσότητες αλιευμάτων ποικίλλουν από έτος σε έτος. Οι διαφορές που παρουσιάζονται ετησίως οφείλονται μόνον στις εκάστοτε επικρατούσες συνθήκες, ιδίως στην ανάπτυξη του πληθυσμού. Σχετικά με τη βιομάζα οι τιμές έφθασαν κατά τα έτη 1984, 1985, 1986 και 1990 άνω του 20 %, ενώ οι υψηλότερες τιμές έκτοτε κυμαίνονται περίπου στο 10 %. Κατά συνέπεια, υπό το πρίσμα αυτό, πρέπει να διαπιστωθεί υποχώρηση της αλιείας.

## 2) Νομική εκτίμηση

27. Το άρθρο 6 της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει να εξασφαλίζει τη διατήρηση του φυσικού πλούτου στο δίκτυο Natura 2000 –την ύπαρξη φυσικών οικοτόπων και ειδών στις εκάστοτε ζώνες προστασίας. Προς τον σκοπό αυτόν η παράγραφος 1 προβλέπει μέτρα διατηρήσεως, δηλαδή ενεργό δράση. Η παράγραφος 2 απαιτεί γενικώς την αποφυγή υποβαθμίσεως και ενοχλήσεων που θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις.

28. Το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων περιέχει ειδικές ρυθμίσεις για το σχέδιο. Κατά την παράγραφο 3, ένα μέτρο μπορεί να εγκριθεί μόνον εφόσον δεν παραβιάζει καμία περιοχή του προγράμματος Natura 2000. Για να καταστεί δυνατή η σχετική κρίση πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να πραγματοποιηθεί δέουσα εκτίμηση του μέτρου ως προς τις επιπτώσεις του στους στόχους διατήρησης της περιοχής. Κατά την παράγραφο 4, επιτρέπεται κατ' εξαίρεση ο επηρεασμός περιοχών υπό ορισμένες συνθήκες, εφόσον λαμβάνονται αντισταθμιστικά μέτρα. Εάν δεν είναι αναγκαία η δέουσα εκτίμηση, τότε από το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν απορρέουν περαιτέρω περιορισμοί του εκάστοτε σχεδίου.

26. Κατά την προφορική διαδικασία, η Επιτροπή επισήμανε το ενδεχόμενο να υφίσταται σχέδιο διαχειρίσεως σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας περί οικοτόπων, το οποίο προβλέπει πλήρως ή εν μέρει την αλιεία οστρακοειδών. Σχέδιο υφίσταται μόνον καθόσον ένα μέτρο βαίνει πέραν του εν λόγω σχεδίου διαχειρίσεως, διότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει ρητώς την εφαρμογή του μόνον σε μέτρα τα οποία δεν συνδέονται άμεσα με τη διαχείριση της περιοχής ή δεν είναι αναγκαία γι' αυτήν. Εν πάση περιπτώσει, ακόμη και σε περίπτωση ελλείψεως σχεδίου διαχειρίσεως, πρέπει να θεωρηθεί ότι υφίσταται σχέδιο μόνον εάν οι ετησίως χορηγούμενες άδειες για την άσκηση δραστηριότητας συνδέονται με νέα στοιχεία, π.χ. νέες τεχνολογίες ή εντατικοποίηση.

29. Οι προϋποθέσεις της διεξαγωγής της δέουσας εκτιμήσεως διατυπώνονται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος,

της οδηγίας περί οικοτόπων. Ο όρος «σχέδιο» αποτελεί στην εν λόγω πολυεπίπεδη εκτίμηση το πρώτο φίλτρο, το οποίο αποκλείει μέτρα τα οποία δεν υπόκεινται σε δέουσα εκτίμηση. Πριν καταστεί αναγκαία η δέουσα εκτίμηση, πρέπει να εξετασθούν περαιτέρω περιοριστικές προϋποθέσεις, δηλαδή η μνημονευθείσα από την Επιτροπή άμεση σύνδεση προς τη διαχείριση περιοχών και το αναφερόμενο στο τρίτο προδικαστικό ερώτημα ενδεχόμενο σημαντικών επιπτώσεων στην περιοχή. Έκαστο των κριτηρίων αυτών έχει τη δική του λειτουργία και δικαιολογία. Ο όρος «σχέδιο» αποτελεί πρωτίστως τυπική προϋπόθεση για την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Λαμβανομένης υπόψη της δομής του άρθρου 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων, περιβαλλοντικές θεωρήσεις ανακύπτουν, κατ' αρχήν, για πρώτη φορά κατά τα δύο επόμενα στάδια της εξετάσεως.

30. Η αποτελεσματική παρεμπόδιση μη σκόπιμης ζημίας των περιοχών του Natura 2000 προϋποθέτει ότι κατά το δυνατόν όλα τα δυνάμει επιζήμια μέτρα υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Προς τούτο ο όρος «σχέδιο» δεν πρέπει να ερμηνευθεί συστατικά, αλλά διασταλτικά. Τούτο συνάδει και προς το γράμμα της διατάξεως, το οποίο, σε όλες τις γλωσσικές αποδόσεις<sup>8</sup>, αναφέρει ρητώς κάθε σχέδιο<sup>9</sup>.

31. Εν προκειμένω, μπορεί να μην εξετασθεί το ζήτημα πώς πρέπει να ορισθεί η έννοια «σχέδιο», εφόσον —πράγμα το οποίο δεν αμφισβητεί κανείς από τους διαδίκους— η αλιεία κυδωνιών με μηχανικά μέσα αναγνωρίστηκε ως σχέδιο από την πρώτη εφαρμογή της. Λόγω των συνεπειών της που εκτείνονται σε μεγάλη επιφάνεια του ανώτερου στρώματος του θαλασσιού βυθού, είναι, από απόψεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατ' αρχήν παρεμφερής προς την εκμετάλλευση του βυθού. Πρέπει συναφώς να θεωρηθεί ως ειδική βλάβη και, κατά συνέπεια, ως σχέδιο υπό την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Η διάταξη αυτή ορίζει ως «σχέδιο» την υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων ή άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν τη εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους<sup>10</sup>. Χωρίς να επιδιώκεται η μεταφορά του εν λόγω ορισμού του σχεδίου και στην οδηγία περί οικοτόπων, είναι, εν πάση περιπτώσει, στην υπό κρίση υπόθεση πρόσφορος και επαρκής. Στην υπό κρίση υπόθεση μπορεί να μην εξετασθεί το ζήτημα αν η χορήγηση αδειών αφορά ένα ή περισσότερα σχέδια ή μάλιστα ένα σχέδιο, το οποίο συντονίζει περισσότερα προγράμ-

8 — Εξάρεση αποτελούν το γερμανικό και το πορτογαλικό κείμενο.

9 — Ομοίως, για την έννοια του «σχεδίου» βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fenelly της 16ης Σεπτεμβρίου 1999 στην υπόθεση C-256/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2000, σ. I-2487, I-2489, σημείο 33).

10 — Ο ορισμός των «σχεδίων και προγραμμάτων» κατά το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων (ΕΕ L 197, σ. 30) δεν περιέχει αντίθετα καμία περαιτέρω εξειδίκευση από απόψεως περιεχομένου, αλλά περιορίζεται στα αποτελέσματα ορισμένων διαδικασιών λήψης αποφάσεων.

ματα. Όσον αφορά τις έννομες συνέπειες δεν προκύπτει καμία διαφορά.

32. Αμφιβολίες ως προς την ύπαρξη σχεδίου ενδέχεται να προκύπτουν από το ότι η αλιεία κυδωνιών ασκείται ήδη από πολλά έτη στην παρούσα μορφή. Ούτε ο όρος του σχεδίου ούτε ο όρος του προγράμματος θα απέκλειε, εν τούτοις, να θεωρηθεί ένα μέτρο που λαμβάνεται εκ νέου σε τακτά χρονικά διαστήματα ως αυτοτελές σχέδιο ή πρόγραμμα.

33. Την άποψη αυτή λαμβάνει ως αφετηρία και το ολλανδικό δίκαιο. Πράγματι, η αλιεία οστρακοφόρων δεν μπορεί να διεξαχθεί χωρίς τη χορήγηση αδειών κάθε χρόνο. Κατά συνέπεια, χρειάζεται άδεια από τις αρμόδιες αρχές. Η διαδικασία εγκρίσεως των σχεδίων προκύπτει όμως από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Εν πάση περιπτώσει, η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν μπορεί να στηριχθεί μόνον στο ότι οι Κάτω Χώρες δεν χορήγησαν άδεια διάρκειας, αλλά ανανεώνουν την άδεια κάθε χρόνο. Εάν η ανάγκη δέουσας εκτιμήσεως εξηρητάτο μόνον από το κατά πόσον το εθνικό δίκαιο προβλέπει για το εκάστοτε μέτρο άδεια αόριστης διάρκειας ή άδεια που πρέπει να ανανεώνεται ετησίως, θα υπήρχε κίνητρο χορηγήσεως αδειών αόριστης διάρκειας που συνδέονται με τις προστατευόμενες περιοχές, για να καταστρατηγηθεί η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.

34. Η εν λόγω καταστρατήγηση του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων είναι, εν πάση περιπτώσει, ασυμβίβαστη προς το κοινοτικό δίκαιο. Όπως άλλες οδηγίες που αφορούν το περιβάλλον, η οδηγία περί οικοτόπων προϋποθέτει ότι ορισμένα μέτρα χρήζουν άδειας της αρμόδιας αρχής<sup>11</sup>. Στο πλαίσιο της οδηγίας περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ο νομοθέτης το διευκρίνισε μεταγενέστερα<sup>12</sup>.

35. Επειδή η οδηγία περί οικοτόπων δεν καθορίζει ποιες δραστηριότητες και υπό ποια μορφή εγκρίνονται, αποτελεί πρωταρχική υποχρέωση των κρατών μελών να θεσπίσουν αντίστοιχες διατάξεις. Κατά τη διαμόρφωση των προϋποθέσεων άδειας πρέπει, εν τούτοις, να λαμβάνουν υπόψη το ενδεχόμενο βλάβης περιοχών του Natura 2000. Άδειες ορισμένης διάρκειας, οι οποίες πρέπει να εξετάζονται τακτικά, είναι ιδίως πρόσφορες όταν οι εκάστοτε δυνατές συνέπειες δεν μπορούν να εκτιμηθούν επαρκώς στο πλαίσιο της πρώτης άδειας, αλλά εξαρτώνται από μεταβαλλόμενες συνθήκες.

11 — Βλ. τις αποφάσεις της 28ης Φεβρουαρίου 1991, C-360/87, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1991, σ. I-791, σκέψη 31), και της 14ης Ιουνίου 2001, C-230/00, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 2001, σ. I-4591, σκέψη 16), στις οποίες το Δικαστήριο έκρινε ότι διατάξεις περί σιωπηρής άδειας ή αυτορρήψεως αιτήσεων άδειας είναι ασυμβίβαστες προς την υποχρέωση ελέγχου κατά διάφορες άλλες διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος.

12 — Βλ. άρθρο 2, παράγραφος 1, της οδηγίας περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το οποίο προστέθηκε με την οδηγία 97/11.

36. Η αλιεία κυδωνιών στο Waddenzee αποτελεί τυπικό παράδειγμα δραστηριότητας, η νομιμότητα της οποίας πρέπει να εξετάζεται κάθε χρόνο. Η προσφορά σε κυδώνια ποικίλλει κάθε χρόνο ανάλογα με τις καιρικές συνθήκες. Υπερβολική αλίευση δεν φαίνεται να αποκλείεται<sup>13</sup>. Τα κυδώνια έχουν μεγάλη σημασία για τη διατροφή της πουπουλόπαπιας τον χειμώνα. Κατά συνέπεια, χρειάζεται ένας τουλάχιστον ετήσιος έλεγχος, ο οποίος συντονίζει την εκμετάλλευση των αποθεμάτων οστρακοειδών με τις ανάγκες διατροφής των πτηνών. Η ολλανδική πρακτική χορηγήσεως αδειών για την αλιεία κυδωνιών που ανανεώνονται ετησίως ανταποκρίνεται, κατά συνέπεια, στις επιταγές του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.

37. Κατ' αρχήν η συνδεόμενη με την προστασία της φύσεως ανάγκη άδειας δεν αποτελεί, εν πάση περιπτώσει, προϋπόθεση για να θεωρηθεί ως σχέδιο η δραστηριότητα που χρήζει άδειας. Τέτοιες σταθμίσεις είναι αναγκαίες μόνον όταν, ελλείψει σχετικής επιταγής, συντρέχει λόγος να θεωρηθεί ότι η δραστηριότητα αυτή πρέπει να χαρακτηριστεί ως «σχέδιο».

38. Ακριβώς στην περίπτωση μέτρων που λαμβάνονται κατ' επανάληψη η εν λόγω ερμηνεία του όρου «σχέδιο» δεν οδηγεί σε δυσανάλογες επιβαρύνσεις. Στο μέτρο που οι συνέπειες παραμένουν οι ίδιες από χρόνο σε χρόνο, διαπιστώνεται ευχερώς κατά το επόμενο στάδιο ελέγχου με παραπομπή στους ελέγχους των προηγούμενων ετών,

ότι δεν πρέπει να αναμένονται σημαντικές δυσμενείς συνέπειες. Αντιθέτως, αν η παραπομπή αυτή δεν είναι δυνατή, λόγω μεταβαλλομένων συνθηκών, τότε όχι μόνον δεν μπορεί να αποκλεισθεί, αλλά και δικαιολογείται η πραγματοποίηση νέων εκτεταμένων ελέγχων.

39. Κατά συνέπεια, στο πρώτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η έννοια του σχεδίου κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει να ερμηνευθεί εις τρόπον ώστε να υπάγεται στην έννοια αυτή και η δραστηριότητα η οποία ασκείται ήδη από πολλών ετών, αλλά για την οποία κάθε χρόνο χορηγείται κατ' αρχήν άδεια για περιορισμένο χρονικό διάστημα.

40. Κατόπιν του συμπεράσματος αυτού, παρέλκει η εξέταση του ερωτήματος 1β, κατά πόσον υπάρχει διαφορά αν η δραστηριότητα έχει αυξηθεί ή αν η άδεια καθιστά δυνατή την αύξησή της. Σημειωτέον πάντως ότι η επέκταση υφισταμένης δραστηριότητας, η οποία θα πρέπει να θεωρηθεί ως σχέδιο, μπορεί, κατ' αρχήν, να χαρακτηριστεί ως νέο σχέδιο. Η επέκταση αυτή θα πρέπει, κατά συνέπεια, να ελεγχθεί ως προς το αν μόνη ή από κοινού με άλλα σχέδια (συμπεριλαμβανομένης της υφισταμένης δραστηριότητας) μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε περιοχή του Natura 2000. Εν πάση περιπτώσει, θα πρέπει να διεξαχθούν τα περαιτέρω διαδικαστικά στάδια κατά το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων.

<sup>13</sup> — Τούτο προκύπτει από το γεγονός ότι οι φυσικοί μυδότοποι στο ολλανδικό Waddenzee έχουν εμφανώς υποχωρήσει σε σημαντικό βαθμό.

*B – Επί του δευτέρου ερωτήματος: Η σχέση μεταξύ των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων*

41. Το δεύτερο ερώτημα αφορά τη σχέση μεταξύ του άρθρου 6, παράγραφος 2, και του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Το Raad van State επιθυμεί να πληροφορηθεί πώς οριοθετούνται μεταξύ τους οι δύο διατάξεις και αν είναι δυνατή η σωρευτική εφαρμογή τους. Όσον αφορά την οριοθέτηση προτείνει διάφορες δυνατότητες, δηλαδή

- η παράγραφος 2 αφορά την μέχρι τούδε χρήση και η παράγραφος 3 αφορά νέα σχέδια·
- η παράγραφος 2 αφορά μέτρα διαχείρισης και η παράγραφος 3 άλλες αποφάσεις ή
- η παράγραφος 3 αφορά σχέδια και η παράγραφος 2 αφορά τις λοιπές δραστηριότητες.

1) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

42. Η Vogelbescherming υποστηρίζει ότι οι διατάξεις αυτές διαφέρουν σαφώς τόσο όσον

αφορά τη φύση τους όσο και την εμβέλειά τους. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, καθιερώνει τη διαδικασία της εγκρίσεως του σχεδίου σε συγκεκριμένο χρονικό σημείο, ενώ η παράγραφος 2 θεμελιώνει διαρκή υποχρέωση ενεργού δράσεως, για την αποτροπή του ενδεχομένου υποβαθμίσεως των περιοχών.

43. Η Vogelbescherming θεωρεί ανεπαρκείς τις εναλλακτικές ερμηνευτικές λύσεις που προτείνει το Raad van State. Η πρώτη εναλλακτική λύση θέτει δύσκολα ζητήματα, πώς δηλαδή θα οριοθετηθούν μεταξύ τους νέα και υφιστάμενα σχέδια. Η δεύτερη εναλλακτική λύση παραγνωρίζει ότι τα μέτρα διαχειρίσεως μπορούν να είναι διαφόρων ειδών και εμπίπτουν πρωτίστως στο άρθρο 6, παράγραφος 1. Επίσης δεν μπορούν όλα τα αναγκαία για τη διατήρηση της περιοχής μέτρα να στηριχθούν στο άρθρο 6, παράγραφος 3. Η τρίτη εναλλακτική δυνατότητα είναι ορθή, στο μέτρο που υπάγει τα σχέδια στο άρθρο 6, παράγραφος 3, πλην όμως παραγνωρίζει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεν πρέπει να περιορίζεται μόνον σε δραστηριότητες. Αντιθέτως και φυσικές εξελίξεις δημιουργούν υποχρεώσεις δράσεως κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2.

44. Κατά τη γνώμη της Vogelbescherming και της Waddenvereniging, αμφότερες οι παράγραφοι μπορούν να εφαρμοστούν σωρευτικά, όταν ένα σχέδιο που έχει εγκριθεί σύμφωνα με την παράγραφο 3, έχει σε μεταγενέστερο χρόνο, παρά τη δέουσα εκτίμηση, απρόβλεπτες αρνητικές επιπτώσεις σε μια περιοχή, οι οποίες καθιστούν

αναγκαία μέτρα κατά την παράγραφο 2. Εν πάση περιπτώσει, θα ήταν άσκοπο, κατά την άποψη της Vogelbescherming, ήδη στο πλαίσιο άδειας κατά την παράγραφο 3, να εφαρμοστεί ταυτόχρονα η παράγραφος 2.

μέτρο που η διάταξη αυτή αφορά σχέδια, ενώ η παράγραφος 2 αφορά γενική υποχρέωση αποφυγής υποβαθμίσεων και σημαντικών ενοχλήσεων. Η παράγραφος 2 καλύπτει και δραστηριότητες οι οποίες δεν προϋποθέτουν προηγούμενη άδεια. Η παράγραφος 3 δεν αποτελεί, εν πάση περιπτώσει, ειδική διάταξη έναντι της παραγράφου 2.

45. Κατά την άποψη της Κυβερνήσεως των Κάτω Χωρών, αμφότερες οι διατάξεις σκοπούν στη διατήρηση των εκάστοτε περιοχών, οπότε η παράγραφος 2 αφορά όλα τα μέτρα, ενώ η παράγραφος 3 μόνον νέα σχέδια, τα οποία θα μπορούσαν να βλάψουν τις εκάστοτε περιοχές. Για τα τελευταία προβλέπεται ρητώς ειδικό καθεστώς. Η σωρευτική όμως εφαρμογή αμφοτέρων των διατάξεων δεν έχει νόημα.

## 2) Νομική εκτίμηση

46. Η ΡΟ Kokkelvisserij αναφέρεται κατ' ουσίαν στα όσα τονίζει η Επιτροπή στον πρακτικό οδηγό της<sup>14</sup>. Βάσει αυτών καταλήγει στο συμπέρασμα ότι τα σχέδια πρέπει να αξιολογούνται κατά την παράγραφο 3, ενώ, αντιθέτως, άλλα μέτρα κατά την παράγραφο 2. Βεβαίως, αμφότερες οι διατάξεις συνδέονται με σκοπούς διατηρήσεως της οικείας περιοχής, πλην όμως αποκλείεται η σωρευτική εφαρμογή τους.

48. Τα πεδία εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων προκύπτουν από το γράμμα των διατάξεων. Η παράγραφος 2 αφορά υποβαθμίσεις και ενοχλήσεις, ενώ η παράγραφος 3 αφορά σχέδια. Κατά συνέπεια, πρέπει να αποκλεισθεί η επικάλυψη των δύο πεδίων εφαρμογής.

47. Η Επιτροπή υποστηρίζει τελικώς ότι η παράγραφος 3 έχει αυτοτελή σημασία, στο

49. Εν πάση περιπτώσει, θα μπορούσε η παράγραφος 3 —ενδεχομένως σε συνδυασμό με την παράγραφο 4— να περιέχει αποκλειστική ειδική ρύθμιση για σχέδια, η οποία αποκλείει την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 2. Τούτο θα είχε ως συνέπεια ότι τα σχέδια μετά την έγκριση υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3 ή 4, δεν θα όφειλαν πλέον να ανταποκριθούν σε άλλες απαιτήσεις λόγω των αρνητικών επιπτώσεων στις ζώνες προστασίας.

<sup>14</sup> — Παρατέθηκε στην υποσημείωση 5, σ. 8, 30 και 64.

50. Ένα σημαντικό επιχείρημα κατά της εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων στα σχέδια φαίνεται να συνάγεται από το άρθρο 6, παράγραφος 4. Αν το άρθρο 6, παράγραφος 2, είχε εφαρμογή σε σχέδια, τα οποία εγκρίνονται κατά τη διάταξη αυτή παρά τις αρνητικές επιπτώσεις σε ζώνες προστασίας, η εν λόγω εξαιρετική άδεια δεν θα είχε καμία πρακτική συνέπεια. Τα κράτη μέλη θα είχαν την υποχρέωση να αποφύγουν τα εν λόγω σχέδια, επειδή αυτά συνεπάγονται την υποβάθμιση ζωνών προστασίας. Από αυτό συνάγεται ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, δεν μπορεί να εφαρμοστεί στις περιπτώσεις αυτές. Εάν το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, ερμηνευθεί ως ενιαίο σύστημα εγκρίσεως σχεδίων, τότε θα ήταν συνεπές να αποκλειστεί και στα πλαίσια της άδειας κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 2.

51. Θα υπήρχε πολύ μεγαλύτερη ασφάλεια δικαίου για τους συντάκτες σχεδίων και για τις αρμόδιες αρχές εάν για τα σχέδια ίσχυε αποκλειστικά το άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων. Σε περίπτωση νέων σχεδίων η οριστική άδεια θα εξασφάλιζε ότι λόγοι αφορώντες την προστασία της περιοχής δεν μπορούν πλέον να επηρεάσουν την υλοποίηση του εκάστοτε σχεδίου. Και η ύπαρξη παλαιών αδειών για σχέδια τα οποία δεν καταρτίστηκαν βάσει των κριτηρίων του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεν θα ετίθετο σε αμφισβήτηση λόγω δυσμενών επιπτώσεων στις ζώνες προστασίας.

52. Μια τέτοια αποκλειστική εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν είναι, εν τούτοις, κατά την οικονομία του άρθρου 6, υποχρεωτική. Εν πάση περιπτώσει, η κανονική διαδικασία χορηγήσεως άδειας κατόπιν δέουσας εκτιμήσεως και η κατ' εξαίρεση άδεια ρυθμίζονται από διαφορετικές παραγράφους.

53. Περαιτέρω, σχέδια τα οποία εγκρίθηκαν βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων διαφέρουν θεμελιωδώς από τα σχέδια που πρέπει να εγκριθούν κατ' εξαίρεση βάσει του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων. Η συνήθης άδεια στηρίζεται στη διαπίστωση ότι ένα σχέδιο δεν επηρεάζει ζώνες προστασίας, ενώ αντιθέτως η εξαιρετική άδεια προϋποθέτει τέτοιο επηρεασμό ζωνών προστασίας.

54. Κατά συνέπεια, και μετά την περάτωση της διαδικασίας χορηγήσεως συνήθους άδειας σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει να ισχύσει η γενική υποχρέωση του άρθρου 6, παράγραφος 2, να αποφεύγονται υποβαθμίσεις και σημαντικές ενοχλήσεις, οι οποίες οφείλονται στην εκτέλεση σχεδίου.

55. Τούτο αντιστοιχεί στην ειδική λειτουργία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων σε σύγκριση με το άρθρο 6, παράγραφος 2. Η παράγραφος 3

διαμορφώνει πρωτίστως διαδικασία εγκρίσεως, η οποία αξιοποιεί την ευκαιρία, πριν από ενδεχόμενη βλάβη ζωνών προστασίας, να αξιολογηθούν οι συνέπειες ενός σχεδίου με κριτήριο τον σκοπό διατηρήσεως της οικείας ζώνης προστασίας. Ο εκ των προτέρων έλεγχος δεν αντιβαίνει, εν τούτοις, στην εφαρμογή του γενικού κανόνα προστασίας του άρθρου 6, παράγραφος 2.

56. Σε περίπτωση σύμφωνης με τη διάταξη εκτελέσεως, καθίστανται περιττά, μετά τη διαδικασία χορηγήσεως άδειας σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, μεταγενέστερα μέτρα βάσει της παραγράφου 2. Η ιδεώδης δέουσα εκτίμηση εντοπίζει, πράγματι, με ακρίβεια όλες τις μεταγενέστερες βλάβες. Κατά συνέπεια, η άδεια θα χορηγείται μόνον εάν το σχέδιο δεν θίγει την περιοχή. Τούτο θα πρέπει να αποκλείει, υπό την έννοια συνεπούς κριτηρίου προστασίας, ταυτοχρόνως υποβαθμίσεις ή ενοχλήσεις οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις με γνώμονα τους στόχους της οδηγίας. Με τον τρόπο αυτόν θα εξασφαλιζόταν ταυτοχρόνως η πρακτική αποτελεσματικότητα της εγκρίσεως κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, εφόσον οι συνέπειες που ρητώς επιτρέπονται με τη διάταξη αυτή δεν μπορούν να θεμελιώσουν παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 2.

57. Πάντως οι πρακτικές συνέπειες που συνδέονται με συγκεκριμένα σχέδια προκύπτουν από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, όταν αυτά, παρά τη

δέουσα εκτίμηση, οδηγούν σε υποβαθμίσεις ή σημαντικές ενοχλήσεις. Τότε το οικείο κράτος μέλος θα είναι υποχρεωμένο, ανεξαρτήτως της εγκρίσεως του μέτρου, να λάβει τα αναγκαία μέτρα αποτροπής των ως άνω ενδεχομένων.

58. Η εν λόγω υποχρέωση είναι σκόπιμη, διότι διαφορετικά η κατάσταση των οικοτόπων και ειδών εντός του Natura 2000 θα μπορούσε να επιδεινωθεί χωρίς αντιστάθμισμα. Δικαιολογείται τουλάχιστον στην περίπτωση νέων σχεδίων και για τον λόγο ότι τα κράτη μέλη στις περιπτώσεις αυτές είτε προέβησαν σε ελλιπή δέουσα εκτίμηση ή έλαβαν υπόψη την αβεβαιότητα που επικρατεί στην επιστήμη όσον αφορά τις συνέπειες του οικείου μέτρου. Δεν είναι πάντως ανεκτό να περιορίζεται η ύπαρξη βιοτόπων και ειδών από παλαιά σχέδια, στα οποία το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν έτυχε ακόμη εφαρμογής ελλείψει χρόνου.

59. Η εφαρμογή στο διηνεκές του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων στα σχέδια ανταποκρίνεται, άλλωστε, στην απόφαση του Δικαστηρίου επί της υποθέσεως C-117/00<sup>15</sup>. Στην υπόθεση εκείνη διαπιστώθηκε ότι η Ιρλανδία δεν συμμορφώθηκε προς τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων όσον αφορά τη ζώνη ειδικής

15 — Απόφαση της 13ης Ιουνίου 2002, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (Συλλογή 2002, σ. I-5335, σκέψεις 22 επ.).



προστασίας του Owenduff-Nephin Beg Complex. Επρόκειτο συναφώς για υπέρμετρη βόσκηση με συνέπεια τη διάβρωση και την υποχώρηση των τυρφωδών επιφανειών καθώς και την αναδάσωση με κωνοφόρα. Στο πλαίσιο αυτό το Δικαστήριο δεν εξέτασε το ζήτημα αν υφίσταντο σχέδια τα οποία καθιστούσαν αναγκαία την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων και, υπό προϋποθέσεις, αντέκειντο στην εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 2.

60. Κατά συνέπεια, στο δεύτερο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων ρυθμίζει τη διαδικασία της εγκρίσεως σχεδίων τα οποία δεν θίγουν τις ζώνες προστασίας, ενώ το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων θεμελιώνει διαρκή υποχρέωση, ανεξαρτήτως της νομιμότητας των σχεδίων, αποφυγής των υποβαθμίσεων καθώς και των ενοχλήσεων, οι οποίες, από απόψεως των στόχων της οδηγίας, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις.

Γ – *Επί του τρίτου ερωτήματος: Το ενδεχόμενο σημαντικών επιπτώσεων*

61. Με το τρίτο ερώτημά του, το Raad van State ζητεί να διευκρινιστούν δύο προϋποθέσεις που αφορούν τη διεξαγωγή δέουσας εκτιμήσεως κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3,

πρώτη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων. Ζητεί να πληροφορηθεί, αφενός, ποιες προϋποθέσεις πρέπει να τεθούν όσον αφορά την *πιθανότητα* σημαντικού επηρεασμού και, αφετέρου, πότε πρέπει να θεωρηθεί ότι ο πιθανός επηρεασμός είναι *σημαντικός*.

62. Πρέπει, κατ' αρχάς, να τονιστεί ότι η δυνατότητα σημαντικού επηρεασμού είναι πρωτίστως ζήτημα που αφορά την προστασία της φύσεως και το οποίο πρέπει να λυθεί βάσει των συνθηκών της εκάστοτε ατομικής περιπτώσεως. Το Δικαστήριο μπορεί, πάντως, να δώσει κάποιες κατευθυντήριες γραμμές.

1) Επί της δυνατότητας επηρεασμού

α) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

63. Η Waddervereniging θεωρεί αναγκαίο να πραγματοποιείται πάντοτε δέουσα εκτίμηση όταν η έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων δεν μπορεί προδήλως να αποκλεισθεί.

64. Η Vogelbescherming απορρίπτει το ενδεχόμενο να περιοριστεί η δέουσα εκτίμηση μόνον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες πρόκειται με επαρκή βεβαιότητα να επέλ-

θουν σημαντικές επιπτώσεις –αντιθέτως, αρκεί ότι ενδέχεται να επέλθουν τέτοιες επιπτώσεις. Πρώτα με την ουσιαστική δέουσα εκτίμηση μπορεί να αξιολογηθεί η πιθανότητα επηρεασμού.

65. Η Vogelbescherming ερμηνεύει το ερώτημα του Raad van State υπό την έννοια του αν ήδη στο στάδιο αυτό της εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων μπορεί να ληφθεί υπόψη η δυνατότητα μέτρων περιορισμού των ζημιών. Τέτοια μέτρα θα μπορούσαν εν πάση περιπτώσει να ληφθούν πράγματι μόνον βάσει δέουσας εκτιμήσεως. Στην υπό κρίση υπόθεση ήδη από τα ερωτήματα που τίθενται στο πλαίσιο εν εξελίξει κρατικής μελέτης προκύπτει ότι η αλιεία κυδωνιών μπορεί να προκαλέσει σημαντικές επιπτώσεις.

66. Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι, παράλληλα προς την κατ' αρχήν ικανότητα ενός σχεδίου να επηρεάσει μια περιοχή, η ύπαρξη σημαντικών επιπτώσεων πρέπει να είναι επίσης αρκούντως πιθανή. Τούτο πρέπει να εκτιμηθεί στα πλαίσια προσωρινού ελέγχου. Κατά την αρχή της προφυλάξεως, αρκεί, εν πάση περιπτώσει, να υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την έλλειψη τέτοιου επηρεασμού, για να δημιουργηθεί η υποχρέωση διεξαγωγής δέουσας εκτιμήσεως.

67. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι η δέουσα εκτίμηση είναι αναγκαία μόνον όταν οι σημαντικές επιπτώσεις είναι αρκούντως πιθανές. Τούτο πρέπει να εκτιμηθεί στα πλαίσια προκαταρκτικού ελέγχου.

68. Και η ΡΟ Kokkelvisserij θεωρεί ότι η δέουσα εκτίμηση είναι αναγκαία μόνον όταν μπορεί να υποθεθεί ότι το σχέδιο έχει ως συνέπεια τον σημαντικό επηρεασμό μιας περιοχής.

## β) Νομική εκτίμηση

69. Όσον αφορά τον βαθμό πιθανολογήσεως σημαντικού επηρεασμού, το γράμμα της διατάξεως στις διάφορες γλωσσικές αποδόσεις δεν είναι σαφές. Το γερμανικό κείμενο φαίνεται ότι έχει την ευρύτερη διατύπωση, εφόσον με το ρήμα «köpnte» χρησιμοποιεί την υποτακτική. Τούτο υποδηλώνει ως κριτήριο την απλή πιθανότητα επηρεασμού. Αντιθέτως, το αγγλικό κείμενο χρησιμοποιεί τον σαφώς στενότερο όρο «likely», ο οποίος συνηγορεί υπέρ σοβαρής πιθανολογήσεως. Οι άλλες γλωσσικές αποδόσεις φαίνονται να κινούνται μεταξύ των δύο αυτών πόλων. Κατά συνέπεια, δεν απαιτείται, σύμφωνα με το γράμμα της διατάξεως, η βέβαιη επέλευση επιπτώσεων, πλην όμως ο αναγκαίος βαθμός πιθανολογήσεως παραμένει ασαφής.

70. Επειδή η διαδικασία της συνήθους άδειας πρέπει να αποτρέπει το ενδεχόμενο επηρεασμού των ζωνών προστασίας από σχέδια, οι επιταγές πιθανολογήσεως επηρεασμού δεν πρέπει να είναι υπερβολικά αυστηρές. Εάν αποκλεισθεί η δέουσα εκτίμηση για σχέδια, ως προς τα οποία υπάρχει π.χ. 10 % πιθανότητα σημαντικών επιπτώσεων, τότε, από στατιστικής απόψεως, ένα στα δέκα σχέδια, το οποίο ακριβώς παραμένει κάτω από το κατώτατο αυτό όριο, έχει

σημαντικές επιπτώσεις. Όλα τα σχέδια αυτά μπορούν όμως να εγκριθούν χωρίς περαιτέρω περιορισμούς. Κατά συνέπεια, ένα κριτήριο πιθανολογήσεως με το ποσοστό αυτό δημιουργεί φόβους για υφέρπουσα υποβάθμιση του Natura 2000. Επιπλέον, η δέουσα εκτίμηση πρέπει να συμβάλλει ακριβώς και σ' αυτό, να διαπιστώνει την πιθανότητα επιπτώσεων. Εάν υπάρχει ασάφεια ως προς την πιθανότητα συγκεκριμένων επιπτώσεων, τούτο συνηγορεί μάλλον υπέρ της δέουσας εκτιμήσεως, παρά την αποτροπή.

αμφιβολιών πρέπει να ληφθούν υπόψη, αφενός, η πιθανότητα βλάβης, αφετέρου, όμως και το μέτρο και το είδος αυτής της βλάβης. Πράγματι, αμφιβολίες ως προς την έλλειψη μη αναστρέψιμων επιπτώσεων ή επιπτώσεων οι οποίες αφορούν ιδιαίτερος σπάνιους οικοτόπους ή είδη, πρέπει, κατ' αρχήν, να θεωρούνται ότι βαρύνουν περισσότερο απ' ό,τι αμφιβολίες ως προς την έλλειψη αναστρέψιμων ή προσωρινών επιπτώσεων ή ως προς την έλλειψη επιπτώσεων σε είδη ή οικοτόπους που εμφανίζονται σχετικά συχνά.

71. Η δυνατότητα αποτροπής ή περιορισμού των επιπτώσεων δεν πρέπει, κατ' αρχήν, να ασκεί καμία επιρροή κατά τη διερεύνηση της ανάγκης δέουσας εκτιμήσεως. Είναι αμφίβολο αν τα μέτρα αυτά μπορούν να εφαρμοστούν με επαρκή ακρίβεια χωρίς την επιστημονική βάση συγκεκριμένης και κατάλληλης μελέτης.

74. Κατά συνέπεια, δέουσα εκτίμηση απαιτείται πάντοτε όταν υφίστανται εύλογες αμφιβολίες όσον αφορά την έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων.

2) Επί του σημαντικού χαρακτήρα των επιπτώσεων

72. Εξάλλου, θα ήταν δυσανάλογο να γίνει επίκληση κάθε δυνατής επιπτώσεως προκειμένου να χωρήσει δέουσα εκτίμηση. Επιπτώσεις οι οποίες, ενόψει των στόχων διατηρήσεως της περιοχής, είναι απομακρυσμένες, μπορούν να μη ληφθούν υπόψη. Αυτό μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να εκτιμηθεί και να κριθεί μόνον σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση.

α) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

73. Το κριτήριο συναφώς πρέπει να έγκειται στο κατά πόσον υφίστανται εύλογες αμφιβολίες ως προς την έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων. Κατά την αξιολόγηση των

75. Για την εκτίμηση του σημαντικού χαρακτήρα των επιπτώσεων η Waddenvereniging προτείνει διάφορα κριτήρια. Οι επιπτώσεις παρεμφερών σχεδίων σε άλλες περιοχές και η ανάπτυξη του πληθυσμού, εν προκειμένω η υποχώρηση της πουπουλόπαπιας, μπορούν να παράσχουν ενδείξεις. Το μέγεθος της περιοχής και του σχεδίου δεν πρέπει να ληφθούν υπόψη, διότι, διαφορετικά, μέρη των προστατευομένων περιοχών μπορούν στην πράξη να απολέσουν το καθεστώς προστασίας που έχουν.

76. Η Vogelbescherming προτείνει τα ακόλουθα στάδια αξιολόγησης:

— Υπάρχουν πιθανές επιπτώσεις;

— Συμπίπτουν οι επιφάνειες που καταλαμβάνει το σχέδιο με τις περιοχές που καταλαμβάνουν οι φυσικοί οικότοποι ή οι οικότοποι ειδών;

— Αν ισχύουν και τα δύο ανωτέρω, πρέπει να εξετασθεί αν υφίσταται ο ελάχιστος κίνδυνος επηρεασμού της ακεραιότητας της περιοχής.

77. Η Επιτροπή απαιτεί αντικειμενική ερμηνεία, η οποία πρέπει, εν πάση περιπτώσει, κατά την εφαρμογή της να προσανατολίζεται προς τα ειδικά χαρακτηριστικά της οικείας περιοχής. Οι επιπτώσεις είναι σημαντικές ιδίως εάν

— κáθιστούν αδύνατη ή απίθανη την πραγματοποίηση των στόχων διατήρησης ή

— απειλείται να καταστραφεί ανεπιστρεπτί ένα ζωτικό τμήμα του οικοσυστήματος, το οποίο χαρακτηρίζει την περιοχή και είναι ουσιώδες για την ακεραιότητά της ή για τη σημασία της για τη συνοχή του Natura 2000.

78. Και η Ολλανδική Κυβέρνηση επιθυμεί να αποφευχθεί η αυθαίρετη ή τυχαία αξιολόγηση του σημαντικού χαρακτήρα και αναμένει ότι θα ληφθούν υπόψη οι ιδιομορφίες της οικείας περιοχής αλλά και οι σωρευτικές συνέπειες σε συνδυασμό με άλλα σχέδια.

79. Η ΡΟ Kokkelvisserij αναφέρεται στον πρακτικό οδηγό της Επιτροπής<sup>16</sup> και στις επιπτώσεις οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο της αποφάσεως στην υπόθεση *Magismas de Santoña*<sup>17</sup>. Κατά την απόφαση εκείνη, είναι αναγκαιώς αισθητές, σχετικώς σοβαρές, ανεπανόρθωτες ή δυσχερώς επανορθώσιμες συνέπειες. Ενόψει του περιπλοκού χαρακτήρα των οικολογικών εκτιμήσεων, το Δικαστήριο απορρίπτει τον εξαντλητικό κατάλογο κριτηρίων. Θεωρεί όμως αναγκαίο σε κάθε περίπτωση να λαμβάνονται υπόψη η φύση και η έκταση της περιοχής καθώς και οι πραγματικές και προβλέψιμες επιπτώσεις του σχεδίου, ιδίως αν οι εν λόγω επιπτώσεις είναι δομικής ή προσωρινής φύσεως ή αν μπορούν να αποτραπούν με φυσικά μέσα. Πρέπει επίσης να λαμβάνονται υπόψη οι στόχοι διατήρησης της περιοχής καθώς και άλλες ιδιότητες του περιβάλλοντος ή συνέπειες για το περιβάλλον.

16 — Προπαρατέθηκε στην υποσημείωση 5, σημείο 4.4.1, σ. 36 επ.

17 — Απόφαση της 2ας Αυγούστου 1993, C-355/90, Επιτροπή κατά Ισπανίας (Συλλογή 1993, σ. I-4221).

## β) Νομική εκτίμηση

80. Ο περιορισμός της δέουσας εκτιμήσεως σε σχέδια τα οποία μπορούν να επηρεάσουν σημαντικά μια ζώνη προστασίας εμποδίζει περιττές εκτιμήσεις. Η προϋπόθεση αυτή πρέπει να αξιολογείται κατά προσέγγιση, στο πλαίσιο προκαταρκτικού ελέγχου, χωρίς να προεξοφλείται το αποτέλεσμα της πραγματικής δέουσας εκτιμήσεως.

81. Η έννοια των σημαντικών επιπτώσεων περιγράφει έναν όρο συγκρίσεως, εν προκειμένω τη σχέση συγκεκριμένων επιπτώσεων προς μια ζώνη προστασίας. Η ζώνη προστασίας ορίζεται από τους στόχους διατηρήσεώς της. Το βάρος των επιπτώσεων προκύπτει από το μέγεθος και το είδος της πιθανής βλάβης. Η αναστρεψιμότητα ή η δυνατότητα αντισταθμίσεως των συνεπειών, αλλά και η σπάνις των οικείων οικοτόπων ή ειδών ασκούν συναφώς επιρροή.

82. Από τους μετέχοντες στη διαδικασία μόνον η Επιτροπή προσπαθεί να ορίσει με μεγαλύτερη ακρίβεια το όριο για τον σημαντικό χαρακτήρα των επιπτώσεων. Τα κριτήρια που πρότεινε –η ματαίωση των στόχων διατηρήσεως ή η καταστροφή ουσιαστών τμημάτων της περιοχής– προϋποθέτουν, εν πάση περιπτώσει, ότι το όριο αυτό είναι πολύ υψηλό.

83. Η Vogelbescherming και η Waddeningen orθώς επισήμαναν κατά την προφορική διαδικασία ότι η προδιαγραφή αυτή

δεν αντικατοπτρίζει τη νομολογία του Δικαστηρίου η οποία προέκυψε πρωτίστως σε σχέση με την οδηγία περί προστασίας των πτηνών. Πράγματι από την απόφαση για το Leybucht πρέπει να συναχθεί ότι κάθε περιορισμός ειδικής ζώνης προστασίας, π.χ. διά της κατασκευής οδικού άξονα<sup>18</sup>, πρέπει να εξομοιωθεί τουλάχιστον με σημαντικό επηρεασμό<sup>19</sup>. Στην απόφαση για τις Marismas de Santoña το Δικαστήριο χωρίς εξέταση σωρευτικών συνεπειών χαρακτήρισε τις δομές υδατοκαλλιέργειας<sup>20</sup> και τις εκχύσεις αποβλήτων υδάτων<sup>21</sup> ως σημαντικούς επηρεασμούς. Δεν μπορεί πάντως να γίνει δεκτό ότι εκάστη των επεμβάσεων αυτών ήταν ήδη ικανή να ματαιώσει τους στόχους διατηρήσεως των οικείων ζωνών ειδικής προστασίας ή να καταστρέψει ουσιαστικά τμήματά τους.

84. Πρέπει, εν πάση περιπτώσει, να γίνει δεκτή η άποψη της Επιτροπής, στο μέτρο που συνδέεται με τους στόχους διατηρήσεως μιας περιοχής. Οι στόχοι αυτοί περιγράφουν τη σημασία της στο πλαίσιο του Natura 2000. Κατά συνέπεια, έκαστος των στόχων αυτών έχει σημασία για το δίκτυο. Εάν γίνει δεκτό ότι υφίστανται επιπτώσεις λόγω σχεδίων, διότι τα σχέδια δυσχεραίνουν απλώς την επίτευξη των στόχων αυτών, χωρίς όμως να τους καθιστούν αδύνατους ή απίθανους, τότε τα υφιστάμενα είδη και οι οικοτόποι

18 — Απόφαση Santoña, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψη 36.

19 — Απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 1991 στην υπόθεση C-57/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-883, σκέψεις 20 επ.).

20 — Απόφαση Santoña, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψεις 44 και 46. βλ. επίσης και την απόφαση της 25ης Νοεμβρίου 1999, C-96/98, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 1999, σ. I-8531, σκέψη 39).

21 — Απόφαση Santoña, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 17, σκέψεις 52 επ.

στο Natura 2000 υποχωρούν εξαιτίας των σχεδίων. Δεν μπορεί ακόμη να καθοριστεί το μέγεθος της υποχώρησης αυτής με ακρίβεια, διότι δεν διεξήχθη δέουσα εκτίμηση. Οι απώλειες αυτές δεν αντισταθμίστηκαν, διότι το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν έχει εφαρμογή.

κρίνει αν οι αρμόδιες αρχές στην υπό εξέταση υπόθεση προέβησαν σε δέουσα εκτίμηση και άντλησαν τις αναγκαίες συνέπειες ή έλαβαν κατάλληλα μέτρα για την αποφυγή υποβαθμίσεων και ενοχλήσεων.

85. Κατά συνέπεια, πρέπει, κατ' αρχήν, κάθε επηρεασμός των στόχων διατηρήσεως να θεωρηθεί ως σημαντική επίπτωση επί της περιοχής στο σύνολό της. Μόνον επιπτώσεις που δεν θίγουν κανένα στόχο διατηρήσεως είναι ασήμαντες στο πλαίσιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.

86. Επομένως, στο εν λόγω σκέλος του τρίτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι κάθε επίπτωση στους στόχους διατηρήσεως επηρεάζει σημαντικά την οικεία περιοχή.

#### 1) Επί της δέουσας εκτιμήσεως

88. Στο μέτρο που αναφέρεται στη δέουσα εκτίμηση, το τέταρτο ερώτημα αφορά, αφενός, γενικά τα κριτήρια που συνδέονται με τη δέουσα εκτίμηση και, αφετέρου, συγκεκριμένα, το αν δικαιολογείται η απαγόρευση της αλιείας κυδωνιών μόνον εφόσον υφίστανται «προφανείς αμφιβολίες» ως προς την έλλειψη σημαντικών αρνητικών συνεπειών. Στο πλαίσιο αυτό το Raad van State θέτει το ερώτημα αν πρέπει να τηρηθεί η αρχή της προφυλάξεως.

α) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

*Δ – Επί του τετάρτου ερωτήματος: Η δέουσα εκτίμηση και τα κατάλληλα μέτρα*

i) Γενικά

87. Με το τέταρτο ερώτημα το Raad van State ζητεί τις αναγκαίες διευκρινίσεις για να

89. Η ΡΟ Kokkelvisserij προτείνει να συναχθούν τα κριτήρια σχετικά με τη δέουσα

εκτίμηση από τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 2 της οδηγίας περί οικοτόπων, κατά τις οποίες, αφενός, πρέπει να διασφαλιστεί η διατήρηση ή η αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση των φυσικών οικοτόπων, αφετέρου, όμως, πρέπει να ληφθούν υπόψη οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες.

περί οικοτόπων περιέχει ήδη αρκούντως σαφή εξειδίκευση της αρχής της προφυλάξεως και, επομένως, καθιστά περιττή την αναφορά στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ.

iii) Επί των αμφιβολιών ως προς την έλλειψη επιπτώσεων

90. Οι λοιποί μετέχοντες της διαδικασίας συμφωνούν, αντιθέτως, ότι η δέουσα εκτίμηση πρέπει να έχει ως αντικείμενο τις επιπτώσεις σχεδίων επί των στόχων διατηρήσεως της οικείας περιοχής. Προς τούτο προτείνουν μεθόδους λιγότερο ή περισσότερο διεξοδικές.

92. Η Επιτροπή παραπέμπει στο αγγλικό και στο γαλλικό κείμενο του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων, κατά το οποίο οι αρμόδιες αρχές πρέπει να είναι βέβαιες ότι δεν επηρεάζεται μια περιοχή. Όπως η Vogelbescherming, και η Waddenvereniging συνάγει ότι δεν πρέπει να υφίσταται καμία αμφιβολία ότι είναι απίθανο να υπάρξουν οι επιπτώσεις αυτές.

ii) Επί της αρχής της προφυλάξεως

91. Η Waddenvereniging, η Επιτροπή, η Ολλανδική Κυβέρνηση και η ΡΟ Kokkelvisserij υποστηρίζουν ότι η αρχή της προφυλάξεως που διατυπώνεται στο άρθρο 174, παράγραφος 2, ΕΚ πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Η Vogelbescherming φρονεί ότι το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας

93. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι το κριτήριο της προφανούς αμφιβολίας πρέπει να έχει εφαρμογή στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων. Σε περίπτωση εφαρμογής της παραγράφου 3, πρώτη περίοδος, είναι αναγκαίες προφανείς αμφιβολίες για να πραγματοποιηθεί δέουσα εκτίμηση. Στο πεδίο εφαρμογής της παραγράφου 3, δεύτερη περίοδος, η άδεια πρέπει να είναι ήδη δυνατή όταν δεν υφίσταται απόλυτη βεβαιότητα, αλλά μόνον ένα υψηλό επίπεδο βεβαιότητας, ότι πρέπει να αποκλειστούν οι επιπτώσεις. Είναι σπάνιο να επιτευχθεί απόλυτη βεβαιότητα. Η έγκριση σχεδίου μπορεί, κατά τα ανωτέρω, να μη χορηγηθεί και όταν μετά τη δέουσα εκτίμηση παραμένουν προφανείς αμφιβολίες.

94. Η ΡΟ Kokkelvisserij υποστηρίζει ότι η αρχή της προφυλάξεως διευρύνεται υπερβολικά εάν θα πρέπει να μη χορηγείται έγκριση κάθε φορά που υφίσταται κάποια αμφιβολία ως προς την έλλειψη επιπτώσεων. Επικαλούμενη ταυτοχρόνως την αρχή της αναλογικότητας προτείνει, σε περίπτωση επιστημονικής αβεβαιότητας, να λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα, τα οποία κατά κανόνα δεν μπορούν να αποκλείσουν όλους τους κινδύνους.

96. Οι περισσότερες γλωσσικές αποδόσεις, αλλά και η δέκατη αιτιολογική σκέψη της αποδόσεως της οδηγίας στη γερμανική γλώσσα, απαιτούν ρητώς κατάλληλη εκτίμηση. Όπως ορθώς εκθέτει ιδίως η Επιτροπή, προκύπτει περαιτέρω ήδη από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων ότι η δέουσα εκτίμηση πρέπει να προηγηθεί της εγκρίσεως ενός σχεδίου και ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη οι σωρευτικές συνέπειες, οι οποίες προκύπτουν από τον συνδυασμό με άλλα σχέδια.

## β) Νομική εκτίμηση

### i) Επί της δέουσας εκτιμήσεως

95. Πρέπει να τονισθεί, κατ' αρχάς, ότι η οδηγία περί οικοτόπων δεν προβλέπει μέθοδο διεξαγωγής δέουσας εκτιμήσεως. Ενδέχεται να είναι σκόπιμη η αναγωγή στα σχετικά έγγραφα της Επιτροπής<sup>22</sup>, πλην όμως αυτά δεν έχουν καμία δεσμευτική ισχύ. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί το Δικαστήριο να διαμορφώσει αφηρημένα συγκεκριμένη μέθοδο για το πώς πρέπει να γίνεται η δέουσα εκτίμηση. Είναι, εν πάση περιπτώσει, δυνατό να συναχθούν από την οδηγία ορισμένοι όροι-πλαίσια.

97. Στο πλαίσιο της εκτιμήσεως αυτής πρέπει οπωσδήποτε να αντιπαρατεθούν όλες οι επιπτώσεις που προκύπτουν από ένα σχέδιο προς τον σκοπό διατηρήσεως της περιοχής. Για τον σκοπό αυτόν πρέπει να εντοπιστούν τόσο οι επιπτώσεις όσο και οι στόχοι διατηρήσεως. Οι στόχοι διατηρήσεως μπορούν να συναχθούν από την κατάσταση που επικρατεί εντός μιας περιοχής. Εν τούτοις, ανακύπτουν δυσκολίες για την εξαντλητική κάλυψη όλων των επιπτώσεων. Σε πολλούς τομείς υφίσταται σημαντική επιστημονική αβεβαιότητα ως προς τις σχέσεις αιτιότητας. Κατά συνέπεια, εάν ακόμη και κατόπιν εξαντήσεως όλων των επιστημονικών μέσων και πηγών δεν επιτυγχάνεται καμία ασφάλεια, θα πρέπει να ληφθούν υπόψη προγνώσεις, πιθανολογήσεις και υπολογισμοί. Τα στοιχεία αυτά πρέπει να γνωστοποιούνται και να τεκμηριώνονται.

22 — Βλ. συναφώς τον πρακτικό οδηγό, που παρατίθεται στην υποσημείωση 5, και το έγγραφο «Δέουσα εκτίμηση σχεδίων με σημαντικές επιπτώσεις σε περιοχές του Natura 2000 — Μέθοδος και κατευθυντήριες γραμμές για την εκκλήρωση των επιταγών του άρθρου 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ περί οικοτόπων», Νοέμβριος 2001.

98. Ως αποτέλεσμα ελέγχου συμβατότητας πρέπει να εκδοθεί αιτιολογημένη απόφαση,



ως προς το αν η οικεία περιοχή υφίσταται επηρεασμούς. Συναφώς πρέπει να αναφερθούν οι τομείς στους οποίους δεν ήταν δυνατόν να καθοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έλλειψη επιπτώσεων, καθώς και τα συμπεράσματα που μπορούν να συναχθούν σχετικώς.

ii) Επί της συνεκτιμήσεως της αρχής της προφυλάξεως και επί των επιτρεπομένων αμφιβολιών κατά την έγκριση σχεδίων

99. Όσον αφορά την απόφαση περί εγκρίσεως, το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της αποδόσεως στη γερμανική γλώσσα της οδηγίας περί οικοτόπων προβλέπει ότι η έγκριση χορηγείται μόνον όταν οι αρμόδιες αρχές, βάσει των συμπερασμάτων της δέουσας εκτιμήσεως, έχουν διαπιστώσει ότι δεν θίγεται η περιοχή. Όπως ορθώς τονίζει η Επιτροπή, οι λοιπές γλωσσικές αποδόσεις βαίνουν πέραν της απλής «διαπιστώσεως», καθόσον απαιτούν να έχουν βεβαιωθεί συναφώς οι αρμόδιες αρχές. Πρέπει, κατά συνέπεια, να θεωρηθεί ότι η διαπίστωση την οποία προϋποθέτει η χορήγηση άδειας κατά το γερμανικό κείμενο της οδηγίας μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνον όταν η χορηγούσα την άδεια αρχή είναι βεβαία, λαμβανομένης υπόψη της δέουσας εκτιμήσεως, ότι η περιοχή δεν θίγεται<sup>23</sup>. Επομένως, δεν έχει καθοριστική σημασία για την απόφαση το κατά πόσον μπορεί να

αποδειχθεί ένας τέτοιος επηρεασμός, αλλά –αντιθέτως– ότι η αρμόδια για την άδεια αρχή διαπιστώνει την έλλειψή της.

100. Ο κανόνας αυτός εξειδικεύει την αρχή της προφυλάξεως του άρθρου 174, παράγραφος 2, ΕΚ για τις ζώνες προστασίας στο πλαίσιο του Natura 2000. Η αρχή της προφυλάξεως δεν ορίζεται στο κοινοτικό δίκαιο. Στη νομολογία συζητείται πρωτίστως κατά πόσον, σε περίπτωση αβεβαιότητας όσον αφορά την ύπαρξη ή την έκταση κινδύνων μπορούν να ληφθούν μέτρα προστασίας, χωρίς να αναμένεται να διαπιστωθεί πλήρως το υποστατό και η σοβαρότητα των κινδύνων αυτών<sup>24</sup>. Κατά συνέπεια, αποφασιστική σημασία έχει το στοιχείο της επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς τους κινδύνους<sup>25</sup>. Εν πάση περιπτώσει, σε κάθε ατομική περίπτωση πρέπει να συσχετίζονται οι επεμβάσεις που προκαλούν τα μέτρα προστασίας προς τον τεκμαιρόμενο κίνδυνο. Η Επιτροπή διαπιστώνει συναφώς, στην ανακοίνωσή της για την εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως, ότι ο καθορισμός ενός βαθμού κινδύνου «ανεκτού» από την κοινωνία συνιστά απόφαση υψηλής πολιτικής ευθύνης<sup>26</sup>. Η ευθύνη αυτή μπορεί να γίνει δεκτή μόνον όταν πριν από την

24 – Αποφάσεις της 5ης Μαΐου 1998, C-157/96, National Farmers' Union κ.λπ. (Συλλογή 1998, σ. I-2211, σκέψη 63), και C-180/96, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής (Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 99), της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-236/01, Monsanto Agricoltura Italia (μη δημοσιευθείσα ακόμη στη Συλλογή, σκέψη 111).

25 – Πράγματι, η δήλωση υπογραφών της έκτης τριμερούς διακυβερνητικής διασκέψεως για την προστασία του Waddenzee της 13ης Νοεμβρίου 1991 στο Esbjerg ορίζει την αρχή της προφυλάξεως ως εξής: «Πρέπει να ληφθούν μέτρα για την αποφυγή δραστηριοτήτων ως προς τις οποίες πρέπει να θεωρηθεί ότι έχουν σημαντικές επίζημιες συνέπειες για το περιβάλλον, έστω και αν από επιστημονικής απόψεως δεν έχει αποδειχθεί πλήρως ότι οι επιπτώσεις τελούν σε αιτιώδη σύνδεσμο με τις δραστηριότητες.»

26 – Ανακοίνωση COM/2000/001 τελικό της Επιτροπής, της 2ας Φεβρουαρίου 2000, για την εφαρμογή της αρχής της προφυλάξεως, σημείο 5.2.1.

23 – Υπό την έννοια αυτή και οι προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 6ης Νοεμβρίου 2003 στην υπόθεση C-209/02, Επιτροπή κατά Αυστρίας (γήπεδο γκολφ του δήμου Wörschach), Συλλογή 2004, σ. I-1211, σημεία 40). Το γερμανικό κείμενο των προτάσεων στηρίζεται, στο σημείο 30, στην εκτεθείσα παρέκκλιση του γερμανικού κειμένου της οδηγίας από τις άλλες γλωσσικές αποδόσεις.

απόφαση μειώνεται στο ελάχιστο η επιστημονική αβεβαιότητα με τη χρησιμοποίηση των καλύτερων διαθέσιμων επιστημονικών μέσων.

101. Αντιστοίχως, οι αποφάσεις του Δικαστηρίου δεν αφορούσαν αορίστως μια «παραβίαση» της αρχής της προφυλάξεως, αλλά την εφαρμογή διατάξεων, οι οποίες εξειδικεύουν την αρχή της προφυλάξεως σε συγκεκριμένους τομείς<sup>27</sup>. Κατά κανόνα, οι διατάξεις αυτές, αφενός, προβλέπουν γενική επιστημονική αξιολόγηση των κινδύνων και, αφετέρου, καθορίζουν τον κατά την αξιολόγηση αυτή ανεκτό βαθμό κινδύνου που παραμένει και το περιθώριο εκτιμήσεως των εκάστοτε αρχών.

102. Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων αντιστοιχεί στον εν λόγω τύπο κανόνα. Για να παρεμποδιστεί ο επηρεασμός των περιοχών του Natura 2000 με σχέδια, πρέπει, κατ' αρχάς, να προβλεφθεί η χρησιμοποίηση των καλύτερων διαθέσιμων μέσων. Τούτο επιτυγχάνεται με τον προκαταρκτικό έλεγχο του κατά πόσον μπορούν να ανακύψουν σημαντικές επιπτώσεις, και στη συνέχεια, ενδεχομένως, με τη δέουσα εκτίμηση. Ο ανεκτός μετά την εκτίμηση αυτή βαθμός κινδύνου για την οικεία περιοχή καθορίζεται στην παράγραφο 3, δεύτερη περίοδος. Κατά τη διάταξη αυτή, μπορεί η αρμόδια για την άδεια αρχή να χορηγήσει άδεια όταν είναι βεβαία ότι η περιοχή δεν θίγεται. Κατά συνέπεια, οι

κίνδυνοι που παραμένουν δεν μπορούν να θέσουν εν αμφιβόλω την εν λόγω βεβαιότητα.

103. Θα μπορούσε, εν πάση περιπτώσει, να αντιβαίνει προς την αρχή της αναλογικότητας την οποία έφερε στο προσκήνιο η ΡΟ Kokkelvisserij η απαίτηση βεβαιότητας ως προς την ύπαρξη επηρεασμού της περιοχής, προκειμένου να μπορέσει η αρχή να εγκρίνει ένα σχέδιο.

104. Η αρχή της αναλογικότητας ανήκει, κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου, στις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου. Ένα μέτρο είναι σύμφωνο προς την αρχή της αναλογικότητας μόνον εάν είναι τόσο κατάλληλο όσο και αναγκαίο για την επίτευξη ενός σκοπού και δεν τελεί σε δυσαναλογία προς τον επιδιωκόμενο σκοπό<sup>28</sup>. Η αρχή αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά την ερμηνεία του κοινοτικού δικαίου<sup>29</sup>.

105. Το προβλεπόμενο στο άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων όριο άδειας είναι κατάλληλο να εμποδίσει τον επηρεασμό των περιοχών. Δεν φαίνεται να υπάρχει ένα ηπιότερο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού αυτού με την ίδια βεβαιότητα. Θα υπήρχαν ενδεχομένως

27 — Βλ. τις αποφάσεις της 21ης Μαρτίου 2000, C-6/99, Greenpeace France κ.λπ. (Συλλογή 2000, σ. I-1651, σκέψη 44 επ.), και Monsanto, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 24, σκέψεις 112 επ., σχετικά με το δικαίο των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών.

28 — Βλ. τις αποφάσεις της 13ης Μαΐου 1997, C-233/94, Γερμανία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου (Συλλογή 1997, σ. I-2405, σκέψη 54), της 2ας Απριλίου 1998, C-127/95, Norbrook Laboratories (Συλλογή 1998, σ. I-1531, σκέψη 89), και της 12ης Μαρτίου 2002, C-27/00 και C-122/00, Omega Air κ.λπ. (Συλλογή 2002, σ. I-2569, σκέψη 62).

29 — Απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 1989, 374/87, Orkem κατά Επιτροπής (Συλλογή 1989, σ. 3283, σκέψη 28).

αμφιβολίες μόνον όσον αφορά τη σχέση μεταξύ του ορίου άδειας και της επιτυγχανόμενης με αυτό προστασίας των περιοχών.

κατ' ανάγκη, υποκειμενικής φύσεως. Κατά συνέπεια, η αρμόδια αρχή μπορεί να καταλήξει σε βεβαιότητα ότι δεν υπάρχουν επιπτώσεις, καίτοι επί αντικειμενικότερης παρατηρήσεως δεν υφίσταται, εν πάση περιπτώσει, απόλυτη βεβαιότητα.

106. Δυσανάλογα αποτελέσματα πρέπει, εν τούτοις, να αποφεύγονται στα πλαίσια της εξαιρετικής άδειας κατά το άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων. Κατά τη διάταξη αυτή, μπορεί να δοθεί, κατ' εξαίρεση, άδεια σε σχέδια, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, όταν συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος και εφόσον ληφθεί κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο, ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Κατά συνέπεια, ο ίδιος ο κοινοτικός νομοθέτης, στο άρθρο 6, παράγραφοι 3 και 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, διαμόρφωσε μια σχέση ισορροπίας μεταξύ της προστασίας της φύσεως και άλλων συμφερόντων. Κατά συνέπεια, δεν διαπιστώνεται παραβίαση της αρχής της αναλογικότητας.

108. Το εν λόγω αποτέλεσμα σταθμίσεως μπορεί να γίνει δεκτό μόνον όταν, τουλάχιστον κατά την πεποίθηση της αποφασίζουσας αρχής, δεν υφίσταται καμία εύλογη αμφιβολία ως προς την έλλειψη επηρεασμού της περιοχής. Όπως στο πλαίσιο του προκαταρκτικού ελέγχου κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, πρώτη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων, που αφορά το κατά πόσον είναι πιθανός σημαντικός επηρεασμός της περιοχής, πρέπει συναφώς να λαμβάνονται υπόψη τόσο η πιθανολόγηση της βλάβης όσο και η φύση και η έκταση της αναμενόμενης ζημίας<sup>30</sup>. Μέτρα περιορισμού της ζημίας και μέτρα αποτροπής της ζημίας μπορούν επίσης να διαδραματίσουν κάποιο ρόλο. Σε περίπτωση ακριβώς επιστημονικής αβεβαιότητας υφίσταται η δυνατότητα να αποκτηθούν με συνοδευτική επιστημονική παρατήρηση περαιτέρω γνώσεις για τις επιπτώσεις και να προσανατολισθεί αντιστοίχως η εκτέλεση του σχεδίου.

107. Η αναγκαία ασφάλεια δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να νοηθεί ως απόλυτη ασφάλεια, καθόσον αυτή πρακτικώς δεν μπορεί να επιτευχθεί. Αντιθέτως, από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων προκύπτει ότι η αρμόδια αρχή πρέπει να εκδώσει απόφαση σταθμίζοντας όλα τα σχετικά στοιχεία, τα οποία περιλαμβάνονται ιδίως στον έλεγχο της αναλογικότητας. Το αποτέλεσμα της σταθμίσεως αυτής είναι,

109. Εν πάση περιπτώσει, στην άδεια πρέπει να καταγραφούν οι καθοριστικές αιτιολο-

30 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 73.

γικές σκέψεις. Μπορούν να ελεγχθούν τουλάχιστον στο μέτρο που υπήρξε υπέρβαση του περιθωρίου εκτιμήσεως της χορηγούσας την άδεια αρχής. Τούτο θα πρέπει να συμβαίνει κυρίως όταν οι διαπιστώσεις της δέουσας εκτιμήσεως περί δυνατών επιπτώσεων αμφισβητούνται χωρίς πειστικά επιχειρήματα<sup>31</sup>.

δεν μπορούν να εντοπισθούν με βεβαιότητα σημαντικές επιπτώσεις, όχι όμως και ότι αυτές ελλείπουν με βεβαιότητα.

110. Είναι αμφίβολο αν η ολλανδική ρύθμιση για την αναγκαιότητα προφανούς αμφιβολίας αντιστοιχεί στο ορισθέν επίπεδο του ανεκτού κινδύνου. Χαρακτηρίζει ως αποδεκτό τον κίνδυνο επηρεασμού ο οποίος μπορεί πάντοτε να αποτελέσει αφορμή για αμφιβολίες, οι οποίες είναι μεν εύλογες όχι όμως και προφανείς. Οι εν λόγω εύλογες αμφιβολίες αποκλείουν, εν τούτοις, την κατά το κοινοτικό δίκαιο αναγκαία βεβαιότητα ότι δεν επηρεάζεται η περιοχή. Οι αναπτύξεις του Raad van State σχετικά με τις υφιστάμενες επιστημονικές γνώσεις επιβεβαιώνουν την εκτίμηση αυτή. Στηρίζεται σε έκθεση πραγματογνωμώνων η οποία καταλήγει ότι υφίστανται κενά στις γνώσεις και ότι τα περισσότερα από τα διαθέσιμα αποτελέσματα έρευνας δεν επισημαίνουν σαφώς σημαντικές επιζήμιες (μη αναστρέψιμες) συνέπειες για το οικοσύστημα. Η διαπίστωση αυτή σημαίνει, εν τούτοις, απλώς ότι

111. Συνοψίζοντας, στο τέταρτο ερώτημα —στο μέτρο που αφορά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων— πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι η δέουσα εκτίμηση πρέπει

- να προηγείται της εγκρίσεως σχεδίου,
- να λαμβάνει υπόψη σωρευτικά αποτελέσματα και
- να τεκμηριώνει κάθε επηρεασμό των στόχων διατηρήσεως.

Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να εγκρίνουν σχέδιο μόνον όταν είναι βέβαιες, κατόπιν σταθμίσεως όλων των σχετικών πληροφοριών, ιδίως της δέουσας εκτιμήσεως, ότι η οικεία περιοχή δεν πρέπει να θίγεται. Τούτο προϋποθέτει ότι, εφόσον υπάρχει πεποιθήση των αρμοδίων αρχών, δεν υφίσταται προφανής αμφιβολία ως προς την έλλειψη τέτοιων επιπτώσεων.

31 — Ο γενικός εισαγγελέας Léger θεώρησε, στις προτάσεις του για την υπόθεση του γηπέδου γκολφ του δήμου του Wütschach (βλ. ανωτέρω υποσημείωση 23, σημείο 39), ήδη για παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων, ότι οι αρμόδιες αρχές εγκρίνουν το σχέδιο, καίτοι με τη δέουσα εκτίμηση διαπιστώθηκε ένας μη αμελητέος κίνδυνος σημαντικών ενσχλήσεων.

2) Επί του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων

112. Το τέταρτο ερώτημα δεν αφορά μόνον την ερμηνεία του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, αλλά και την πιθανή εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 2, το οποίο λαμβάνεται εν προκειμένω υπόψη, εάν η ετήσια χορήγηση αδειών αλιείας κυδωνιών δεν χαρακτηριστεί ως σχέδιο.

α) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

113. Όσον αφορά τα «κατάλληλα μέτρα» υπό την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, η Ολλανδική Κυβέρνηση, η ΡΟ Kokkelvisserij και η Vogelbescherming θεωρούν ότι πρέπει να ληφθούν υπόψη, αφενός, οι ανάγκες της κάθε περιοχής, αφετέρου όμως, και σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, οι οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές απαιτήσεις, καθώς και οι περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες.

114. Η Ολλανδική Κυβέρνηση υποστηρίζει ότι και στο πλαίσιο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων απαιτείται να υπάρχουν προφανείς αμφιβολίες ως προς την έλλειψη επιπτώσεων προκειμένου να ληφθούν μέτρα για την αποφυγή επιπτώσεων.

115. Η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων απαιτεί προληπτικά μέτρα για την αποφυγή υποβαθμίσεων και σημαντικών ενοχλήσεων.

β) Νομική εκτίμηση

116. Κατά την υποστηριζόμενη εν προκειμένω άποψη, παρέλκει η απάντηση στο τέταρτο ερώτημα σε σχέση με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Κατά τον χρόνο της εγκρίσεως σχεδίου η διάταξη αυτή δεν επιτελεί, παράλληλα προς το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, καμία ιδιαίτερη λειτουργία<sup>32</sup>. Εν πάση περιπτώσει, εάν το Δικαστήριο καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η ετήσια χορήγηση αδειών αλιείας μυδιών δεν πρέπει να θεωρηθεί σχέδιο, τότε πρέπει να τεθεί το ερώτημα ποιες προϋποθέσεις για τη χορήγηση αδειών πρέπει να συναχθούν από το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων.

117. Συναφώς πρέπει να υπομνησθεί ότι για την περίπτωση της εγκρίσεως σχεδίου, η διαπίστωση κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας περί οικοτόπων ότι η περιοχή δεν θίγεται πρέπει να αποκλείει ταυτοχρόνως τις υποβαθμίσεις και τις σημαντικές ενοχλήσεις κατά το άρθρο 6,

32 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 56.

παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων<sup>33</sup>. Δεν θα ήταν επίσης νοητό, ένα μέτρο, το οποίο θίγει περιοχή του Natura 2000, να μην μπορεί να θεωρηθεί ταυτόχρονα ως υποβάθμιση ή σημαντική ενόχληση. Το ουσιαστικό επίπεδο προστασίας των παραγράφων 2 και 3 του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων είναι συναφώς το ίδιο. Τα κατάλληλα μέτρα κατά το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων πρέπει, κατά συνέπεια, να εξασφαλίζουν ότι δεν θίγεται περιοχή του Natura 2000.

118. Η υποχρέωση αυτή υφίσταται στο διηνεκές, επομένως και όταν πρέπει να ληφθεί απόφαση για την έγκριση προγράμματος, το οποίο δεν μπορεί να χαρακτηριστεί ως σχέδιο. Σε αντιδιαστολή προς το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, η παράγραφος 2 δεν περιέχει, εν πάση περιπτώσει, κανένα ειδικό κανόνα, ως προς το πώς πρέπει να εξασφαλισθεί στα πλαίσια μιας τέτοιας διαδικασίας χορηγήσεως άδειας η προστασία της περιοχής. Κατά συνέπεια, οι αρμόδιες αρχές μπορούν να λαμβάνουν και άλλα μέτρα εκτός από τα προβλεπόμενα στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, για την επίτευξη του στόχου προστασίας. Εν τούτοις, τα μέτρα αυτά δεν πρέπει να υπολείπονται σε αποτελεσματικότητα της διαδικασίας του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Το εν λόγω επίπεδο προστασίας δεν θα εξασφαλιζόταν πλέον, εάν εχορηγείτο άδεια καίτοι υφίστανται εύλογες αμφιβολίες όσον αφορά την έλλειψη επηρεασμού της περιοχής.

119. Σημειώνεται, χάριν πληρότητας, ότι, εν πάση περιπτώσει, πρέπει να εφαρμοστούν και τα μέτρα του άρθρου 6, παράγραφος 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, για να εγκριθούν κατ' εξαίρεση σχέδια τα οποία θίγουν μια περιοχή. Επομένως, θα μπορούσαν, σύμφωνα με το άρθρο 2, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, να ληφθούν υπόψη οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές παράμετροι καθώς και περιφερειακές και τοπικές ιδιομορφίες και ταυτόχρονα να εξειδικευθεί η αρχή της αναλογικότητας.

120. Επομένως, στο εν λόγω σκέλος του τετάρτου ερωτήματος πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι στην περίπτωση της εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων στην έγκριση σχεδίου, η σχετική άδεια πρέπει ουσιαστικά να εξασφαλίζει το ίδιο επίπεδο προστασίας όπως η άδεια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων.

*Ε — Επί του πέμπτου ερωτήματος: Το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων*

121. Το Raad van State επιθυμεί, τέλος, να πληροφορηθεί εάν, σε περίπτωση ελλείψεως

33 — Βλ. ανωτέρω, σημείο 56.

μεταφοράς στο ολλανδικό δίκαιο, το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων έχει άμεσο αποτέλεσμα υπό την έννοια ότι ο ιδιώτης μπορεί να επικαλεστεί τις διατάξεις αυτές ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και τα δικαστήρια πρέπει να του παράσχουν έννομη προστασία.

124. Και η Ολλανδική Κυβέρνηση υπογραμμίζει ότι αμφότερες οι διατάξεις μπορούν να θεμελιώσουν αρκούντως σαφή υποχρέωση τουλάχιστον στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η διακριτική ευχέρεια που αναγνωρίζεται στα κράτη μέλη έφθασε τα όριά της. Επαφίεται, εν πάση περιπτώσει, στην κρίση του Δικαστηρίου.

### 1) Επιχειρήματα των μετεχόντων στη διαδικασία

122. Η Waddenvereniging και η Vogelbescherming υποστηρίζουν ότι οι παράγραφοι 2 και 3 του άρθρου 6 της οδηγίας περί οικοτόπων είναι αρκούντως σαφείς και ανεπιφύλακτες ώστε να έχουν άμεσο αποτέλεσμα.

125. Η Επιτροπή θεωρεί απίθανο το ενδεχόμενο αμέσου αποτελέσματος του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, εφόσον στα κράτη μέλη ανήκει η απόφαση όσον αφορά τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν. Αντιθέτως, το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων είναι αρκούντως σαφές και ανεπιφύλακτο, εν πάση περιπτώσει εφόσον έχει καθοριστεί ειδική ζώνη προστασίας.

123. Η Vogelbescherming επισημαίνει, επιπλέον, ότι το ίδιο το Raad van State επικαλούμενο τις αποφάσεις WWF<sup>34</sup> και Linster<sup>35</sup> ήδη λαμβάνει ως αφετηρία το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Εν πάση περιπτώσει, είναι δυνατόν, υπό την έννοια των αποφάσεων αυτών, να διαπιστωθεί παράβαση της εξουσίας εκτιμήσεως, την οποία διαθέτουν τα κράτη μέλη.

126. Η ΡΟ Kokkelvisserij διαφωνεί με την αναγνώριση αμέσου αποτελέσματος αμφότερων των διατάξεων. Τούτο προκύπτει ήδη από το γεγονός ότι η Επιτροπή δεν έχει ακόμη καταρτίσει τον κατάλογο των περιοχών κοινοτικής σημασίας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Αμφότερες οι διατάξεις αναγνωρίζουν στα κράτη μέλη περιθώρια εκτιμήσεως και δεν είναι αρκούντως σαφείς. Εξ άλλου, στην υπό κρίση υπόθεση δεν πρόκειται για τη χρησιμοποίηση των επίδικων διατάξεων υπό την έννοια δικαιώματος άμυνας, αλλά θα πρέπει

34 — Απόφαση της 16ης Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-5613).

35 — Απόφαση της 19ης Σεπτεμβρίου 2000, C-287/98, Linster (Συλλογή 2000, σ. I-6917).

αυτές να θεμελιώνουν αξιώσεις. Κατά την προφορική διαδικασία, η ΡΟ Kokkelvisserij υποστήριξε τελικά ότι το άμεσο αποτέλεσμα θα κατέληγε υποχρεωτικά στην οριζόντια εφαρμογή εις βάρος τρίτων.

129. Σύμφωνα με το άρθρο 23 της οδηγίας περί οικοτόπων, τα κράτη μέλη όφειλαν να τη μεταφέρουν στο εσωτερικό δίκαιο εντός δύο ετών από τη δημοσίευσή της. Η οδηγία δημοσιεύθηκε στις 5 Ιουνίου 1992, οπότε η ταχθείσα προθεσμία εξέπνευσε στις 5 Ιουνίου 1994<sup>37</sup>.

## 2) Νομική εκτίμηση

127. Το ερώτημα του Raad van State απαιτεί την έρευνα τριών επιμέρους θεμάτων. Πρέπει να διευκρινιστεί αν το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων πληροί τις προϋποθέσεις του άμεσου αποτελέσματος, από ποιον και υπό ποιες προϋποθέσεις μπορεί να προβληθεί εντός των κρατών μελών και αν η έμμεση επιβάρυνση των αλιέων μυδιών είναι αντίθετη προς το άμεσο αποτέλεσμα.

130. Αμφότερες οι διατάξεις είναι απαλλαγμένες αιρέσεων τουλάχιστον σε σχέση με το Waddenzee. Σε αντιδιαστολή προς την άποψη της ΡΟ Kokkelvisserij, στην υπό κρίση υπόθεση η έλλειψη καταλόγου περιοχών κοινοτικής σημασίας κατά το άρθρο 4, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν ασκεί επιρροή. Στο Waddenzee, ως ειδική ζώνη προστασίας κατά την οδηγία περί προστασίας των πτηνών, πρέπει να εφαρμοστεί το άρθρο 6, παράγραφοι 2 έως 4, της οδηγίας περί οικοτόπων, ιδίως σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας περί οικοτόπων, ανεξαρτήτως της καταρτίσεως του καταλόγου αυτού<sup>38</sup>.

### α) Επί του άμεσου αποτελέσματος

128. Κατά παγία νομολογία, η διάταξη μιας οδηγίας έχει άμεσο αποτέλεσμα μετά την προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο, εάν από απόψεως περιεχομένου είναι απαλλαγμένη αιρέσεων και επαρκώς ακριβής<sup>36</sup>.

131. Όσον αφορά την ακρίβεια των διατάξεων, το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων θεμελιώνει πολυε-

36 — Βλ. μεταξύ άλλων την απόφαση της 11ης Ιουλίου 2002, C-62/00, Marks & Spencer (Συλλογή 2002, σ. I-6325, σκέψη 25, και την εκεί παρατιθέμενη νομολογία).

37 — Αποφάσεις της 26ης Ιουνίου 1997, C-329/96, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1997, σ. I-3749, σκέψη 2), και της 11ης Δεκεμβρίου 1997, C-83/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1997, σ. I-7191, σκέψη 2).

38 — Το ζήτημα κατά πόσον οι διατάξεις αυτές πρέπει να εφαρμοστούν πριν από την κατάρτιση του καταλόγου αυτού σε περιοχές κατά την οδηγία περί οικοτόπων θα εξετασθεί στα πλαίσια της υποθέσεως C-117/03, Società Italiana Dragaggi (EE 2003, C 146, σ. 19).



πίπεδο κανόνα, ο οποίος σε κάθε στάδιο ρυθμίζει σαφώς τις προϋποθέσεις και τις έννομες συνέπειες. Επομένως, λαμβανομένου υπόψη του προαναφερθέντος περιθωρίου εκτιμήσεως της αρμόδιας για την άδεια αρχής, η διάταξη αυτή μπορεί να τύχει αμέσου αποτελέσματος.

132. Και το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων έχει σαφώς διαγεγραμμένες προϋποθέσεις, δηλαδή την υποβάθμιση ή τη σημαντική ενόχληση περιοχών. Εν πάση περιπτώσει, υφίσταται περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τα κατάλληλα μέτρα προς αποφυγή των εν λόγω συνεπειών.

133. Η ευχέρεια αυτή θα μπορούσε να είναι αντίθετη προς το άμεσο αποτέλεσμα<sup>39</sup>. Κατά την Επιτροπή, και μια απόφαση του Δικαστηρίου σχετικά με το άρθρο 4 της οδηγίας περί αποβλήτων 75/442<sup>40</sup> συνηγορεί υπέρ του συμπεράσματος αυτού. Η διάταξη αυτή έχει γενική διατύπωση όπως το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων. Το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 περί στερεών αποβλήτων έχει προγραμματικό χαρακτήρα και αναφέρει τους σκοπούς τους οποίους τα κράτη μέλη πρέπει να τηρούν κατά την εκπλήρωση άλλων, πλέον συγκεκριμένων υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία. Η διάταξη αυτή οριοθετεί το πλαίσιο εντός του οποίου πρέπει να εκτυλίσσεται η

δραστηριότητα των κρατών μελών στον τομέα της διαθέσεως των αποβλήτων, και δεν προβλέπει τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων ή την τάδε ή τη δείνα μέθοδο διαθέσεως αποβλήτων<sup>41</sup>.

134. Εν τούτοις, προσεκτικότερη παρατήρηση καθιστά σαφές ότι το άρθρο 4 της οδηγίας 75/442 περί στερεών αποβλήτων και το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν είναι παρεμφερή. Το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας δεν περιέχει τους στόχους της οδηγίας περί οικοτόπων, ούτε η διάταξη αυτή εξειδικεύεται από άλλες διατάξεις.

135. Πολύ εντονότερος είναι ο παραλληλισμός προς αποφάσεις στις οποίες το Δικαστήριο, παρά το περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών, αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα οδηγίας. Πράγματι, το Δικαστήριο έκρινε με την απόφαση WWF ότι οι πολίτες μπορούν να επικαλεστούν και ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ότι ο εθνικός νομοθέτης υπερέβη κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δικαιο το περιθώριο εκτιμήσεως που του αναγνωρίζει το κοινοτικό δίκαιο<sup>42</sup>. Διαφορετικά, θα ετίθετο εν αμφιβόλω το δεσμευτικό αποτέλεσμα της οδηγίας.

39 — Υπό την έννοια αυτή, βλ. τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Fenelly στην προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 9 υπόθεση C-256/98, σημείο 16.

40 — Οδηγία 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 15ης Ιουλίου 1975, περί των στερεών αποβλήτων (ΕΕ ειδ. έκδ. 015/001, σ. 86), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 18ης Μαρτίου 1991 (ΕΕ L 78, σ. 32).

41 — Απόφαση της 23ης Φεβρουαρίου 1994, C-236/92, Comitato di coordinamento per la difesa della Cava κ.λπ. (Συλλογή 1994, σ. I-483, σκέψεις 8 επ.).

42 — Προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 34, σκέψεις 69 επ. βλ. επίσης τις αποφάσεις Linster (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 35, σκέψη 32), και Kraaijeveld κ.λπ. (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 6, σκέψη 56), καθώς και την απόφαση της 1ης Φεβρουαρίου 1977, 51/76, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (Συλλογή τόμος 1977, σ. 55, σκέψεις 22 έως 24). Βλ. επίσης τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Alber της 9ης Σεπτεμβρίου 2003 στην υπόθεση C-157/02, Rieser, απόφαση της 9ης Φεβρουαρίου 2004, (Συλλογή 2003, σ. I-1477, I-1481).

136. Η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων δεν αφορά βεβαίως κατ' ανάγκη νομοθετικά μέτρα. Πάντως και τα δικαστήρια μπορούν να κρίνουν αν τηρήθηκε το περιθώριο εκτιμήσεως κατά την επιλογή των καταλλήλων μέτρων. Ειδικότερα, εάν δεν έχουν ληφθεί μέτρα προς αποφυγή επαπειλούμενης υποβαθμίσεως ή σημαντικής ενοχλήσεως ή, παρά την προφανή αναποτελεσματικότητα των ληφθέντων μέτρων, δεν θεσπίσθηκαν περαιτέρω μέτρα, πρέπει να είναι σχετικώς ευχερής η διαπίστωση σφάλματος εκτιμήσεως.

137. Κατά συνέπεια, το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων έχει άμεσο αποτέλεσμα, στο μέτρο που προβάλλεται πεπλανημένη εκτίμηση.

β) Επί του ζητήματος αν οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων

138. Από το άμεσο αποτέλεσμα διατάξεως του κοινοτικού δικαίου δεν προκύπτει, κατ' ανάγκη, ότι κάθε ιδιώτης μπορεί να προσφύγει στα δικαστήρια εάν δεν τηρείται η διάταξη αυτή. Στην παρούσα υπόθεση ανακύπτει το ερώτημα αν και υπό ποίες

προϋποθέσεις οι ιδιώτες —ή μη κυβερνητικές οργανώσεις— μπορούν να επικαλεστούν διατάξεις οι οποίες έχουν ως αντικείμενο τη διατήρηση φυσικών οικοτόπων και ειδών.

139. Κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σε όλες τις περιπτώσεις όπου οι διατάξεις μιας οδηγίας εμφανίζονται, από απόψεως περιεχομένου, άνευ αιρέσεων και αρκούντως σαφείς, μπορεί να γίνει επίκλησή τους, ελλείψει εμπροθέσμως ληφθέντων μέτρων εφαρμογής, έναντι κάθε εθνικής διατάξεως μη σύμφωνης προς την οδηγία, ή ακόμη κατά το μέτρο που μπορούν να προσδιορίσουν δικαιώματα που οι ιδιώτες δύνανται να προβάλουν έναντι του κράτους<sup>43</sup>.

140. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο διαφοροποιεί μεταξύ των αμέσου αποτελέσματος διατάξεων οδηγιών ανάλογα με το αν θεμελιώνουν δικαιώματα άμυνας ή αποτελούν βάσεις αξιώσεων. Ενώ τα δικαιώματα άμυνας μπορούν να προβληθούν έναντι κάθε αντίθετης διατάξεως κράτους μέλους, οι αξιώσεις πρέπει να καθορίζονται στην εκάστοτε διάταξη<sup>44</sup>.

43 — Αποφάσεις της 19ης Ιανουαρίου 1982, 8/81, Becker (Συλλογή 1982, σ. 53, σκέψη 25), καθώς και της 20ής Μαΐου 2003, C-465/00, C-138/01 και C-139/01, Österreichischer Rundfunk κ.λπ. (Συλλογή 2003, σ. 1-4989, σκέψη 98, κατ' η εκει παρατιθέμενη νομολογία).

44 — Βλ. την απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2001, C-441/99, Gharehveran (Συλλογή 2001, σ. 1-7687, σκέψη 45).

141. Όσον αφορά τη διάσταση των δικαιωμάτων άμυνας, η δυνατότητα της επικλήσεως της διατάξεως απορρέει από την (αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο) επέμβαση που πρέπει να αποτραπεί. Εάν κατά το εθνικό δίκαιο υφίστανται δυνατότητες έννομης προστασίας κατά της επεμβάσεως αυτής, στο πλαίσιο αυτό πρέπει να ληφθούν υπόψη όλες οι σχετικές αμέσου αποτελέσματος διατάξεις της οδηγίας. Κατά συνέπεια, εν προκειμένω μπορεί ο ιδιώτης να επικαλεστεί το άρθρο 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, εάν του παρέχονται δυνατότητες έννομης προστασίας κατά μέτρων τα οποία συνιστούν παράβαση των προαναφερθεισών διατάξεων<sup>45</sup>.

142. Στο μέτρο που οι αμέσου αποτελέσματος διατάξεις της οδηγίας θεμελιώνουν αξιώσεις, το εθνικό δίκαιο υπόκειται, κατά την παροχή δυνατοτήτων έννομης προστασίας, στις ελάχιστες προδιαγραφές του κοινοτικού δικαίου. Κατά παγία νομολογία του Δικαστηρίου, ελλείψει σχετικής κοινοτικής ρυθμίσεως, εναπόκειται στην εσωτερική έννομη τάξη κάθε κράτους μέλους να ορίσει τα αρμόδια δικαιοδοτικά όργανα και να ρυθμίσει τις δικονομικές προϋποθέσεις ασκήσεως των ενδίκων βοηθημάτων που αποσκοπούν στην κατοχύρωση της προστασίας των δικαιωμάτων τα οποία τα υποκείμενα δικάωυ αντλούν από το κοινοτικό δίκαιο, υπό την προϋπόθεση, αφενός, ότι οι προϋποθέσεις αυτές δεν είναι λιγότερο ευνοϊκές από εκείνες που αφορούν παρόμοια ένδικα βοηθήματα της εσωτερικής έννομης τάξεως (αρχή της ισοδυναμίας) και, αφετέρου, ότι δεν καθιστούν αδύνατη ή υπερβο-

λικά δυσχερή την άσκηση των δικαιωμάτων που απονέμει η κοινοτική έννομη τάξη (αρχή της αποτελεσματικότητας)<sup>46</sup>.

143. Στην παρούσα υπόθεση δεν υφίστανται, εν πάση περιπτώσει, ενδείξεις περί του ότι θεμελιώνονται δικαιώματα του ιδιώτη. Ο προστατευτικός σκοπός του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων έγκειται στη διατήρηση οικοτόπων και ειδών εντός των περιοχών οι οποίες αποτελούν τμήματα του Natura 2000. Σε αντιδιαστολή προς τους κανόνες για την ποιότητα της ατμόσφαιρας ή των υδάτων<sup>47</sup>, η προστασία της κοινής φυσικής κληρονομίας είναι μεν ιδιαίτερου ενδιαφέροντος<sup>48</sup>, πλην όμως δεν θεμελιώνει αξίωση υπέρ του ιδιώτη. Προσωπικά συμφέροντα ιδιωτών μπορούν να προωθηθούν μόνον εμμέσως, τρόπον τινά αντανακλαστικά.

144. Κατά συνέπεια, στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι ιδιώτες μπορούν να στηριχθούν στο άρθρο 6,

46 — Αποφάσεις της 10ης Απριλίου 2003, C-276/01, Steffensen (Συλλογή 2003, σ. I-3735, σκέψη 60) και Peterbroeck (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 4, σκέψη 12).

47 — Αποφάσεις της 30ής Μαΐου 1991, C-361/88, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2567, σκέψη 16), και C-59/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-2607, σκέψη 19), της 17ης Οκτωβρίου 1991, C-58/89, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1991, σ. I-4983, σκέψη 14), καθώς και της 12ης Δεκεμβρίου 1996, C-298/95, Επιτροπή κατά Γερμανίας (Συλλογή 1996, σ. I-6747, σκέψη 16).

48 — Αποφάσεις της 8ης Ιουλίου 1987, 247/85, Επιτροπή κατά Βελγίου (Συλλογή 1987, σ. 3029, σκέψη 9), της 13ης Οκτωβρίου 1987, 236/85, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών (Συλλογή 1987, σ. 3989, σκέψη 5), και της 27ης Απριλίου 1988, 252/85, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1988, σ. 2243, σκέψη 5).

45 — Βλ. ιδίως την απόφαση της 7ης Μαρτίου 1996, C-118/94, Associazione Italiana per il World Wildlife Fund κ.λπ. (Συλλογή 1996, σ. I-1223, σκέψη 19) για την οδηγία περί προστασίας των πτηνών, αλλά και την απόφαση Linster (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 35, σκέψεις 31 επ.).

παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, στο μέτρο που τους παρέχονται κατά το εσωτερικό δίκαιο δυνατότητες έννομης προστασίας κατά των μέτρων τα οποία συνιστούν παράβαση των προαναφερθεισών διατάξεων.

γ) Επί της επιβαρύνσεως τρίτων με το άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων

145. Στο άμεσο αποτέλεσμα του άρθρου 6, παράγραφοι 2 και 3, της οδηγίας περί οικοτόπων μπορούν στην υπό κρίση υπόθεση να αντιταχθούν τα προβαλλόμενα από την ΡΟ Kokkelvisserij μειονεκτήματα για τους αλιείς μυδιών.

146. Είναι γεγονός ότι, κατά τη νομολογία, από οδηγίες που δεν έχουν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο δεν απορρέουν για τον ιδιώτη υποχρεώσεις έναντι άλλων ιδιωτών ούτε έναντι του ίδιου του κράτους μέλους<sup>49</sup>. Η νομολογία αυτή στηρίζεται στο ότι οι οδηγίες, κατά το άρθρο 249 ΕΚ, είναι δεσμευτικές μόνον για τα κράτη μέλη στα οποία απευθύνονται, όχι όμως για τους ιδιώτες. Θα μπορούσε να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι κάθε επιβάρυνση πολιτών λόγω οδηγιών άμεσου αποτελέσματος πρέπει να αποκλεισθεί.

49 — Απόφαση της 11ης Ιουνίου 1987, 14/86, Pretore di Salò κατά Χ (Συλλογή 1987, σ. 2545, σκέψη 19). βλ. και την απόφαση της 14ης Ιουλίου 1994, C-91/92, Faccini Dori (Συλλογή 1994, σ. I-3325, σκέψεις 20 επ.).

147. Συναφώς επιβάλλεται, κατ' αρχάς η διαπίστωση ότι σε κάθε περίπτωση οι διατάξεις του σχετικού εθνικού δικαίου πρέπει κατά το δυνατόν να ερμηνεύονται κατά τρόπον ώστε να πραγματοποιούνται οι σκοποί του κοινοτικού δικαίου και ιδίως των σχετικών διατάξεων των οδηγιών<sup>50</sup>. Το ίδιο το Raad van State προβάλλει ότι είναι δυνατή μια τέτοια, σύμφωνη προς την οδηγία, ερμηνεία του άρθρου 12 του ολλανδικού νόμου περί προστασίας της φύσεως. Ενδεχόμενη εξουσία εκτιμήσεως συναφώς θα πρέπει να ασκείται υπό την έννοια αυτή.

148. Επιπλέον, προσεκτικότερη εξέταση εμφαίνει ότι η νομολογία δεν είναι κατ' ανάγκην αντίθετη προς κάθε επιβάρυνση των πολιτών λόγω οδηγιών άμεσου αποτελέσματος. Οι αποφάσεις που δεν δέχονταν το άμεσο αποτέλεσμα αφορούσαν, αφενός, την εφαρμογή οδηγιών σε σχέση ιδιωτικού δικαίου μεταξύ πολιτών<sup>51</sup>, αφετέρου, υποχρεώσεις των πολιτών έναντι του κράτους, ιδίως στον τομέα του ποινικού δικαίου<sup>52</sup>. Από την απόφαση Busseni, η οποία αφορούσε τη θέση απαιτήσεως της Κοινότητας στο παθητικό της πτωχευτικής περιουσίας<sup>53</sup>, δεν μπορεί να συναχθεί περαιτέρω ότι οδηγίες άμεσου αποτελέσματος δεν μπορούν να θέσουν εν αμφιβόλω κερτημένα δικαιώματα.

50 — Αποφάσεις της 13ης Νοεμβρίου 1990, C-106/89, Marleasing (Συλλογή 1990, σ. I-4135, σκέψη 8), της 16ης Δεκεμβρίου 1993, C-334/92, Wagner Miret (Συλλογή 1993, σ. I-6911, σκέψη 20), και Faccini Dori, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49, σκέψη 26.

51 — Αποφάσεις Faccini Dori, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49, και της 26ης Φεβρουαρίου 1986, 152/84, Marshall (Συλλογή 1986, σ. 723, σκέψη 48).

52 — Αποφάσεις της 8ης Οκτωβρίου 1987, 80/86, Kolpinghuis Nijmegen (Συλλογή 1987, σ. 3969, σκέψεις 6 επ.), και Pretore di Salò (προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 49).

53 — Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 1990, C-221/88, Faillite Acciaierie e Fiere Busseni SpA (Συλλογή 1990, I-495, σκέψεις 23 επ.).

149. Εν τούτοις, εάν η άσκηση μιας δραστηριότητας προϋποθέτει τη χορήγηση άδειας, το άμεσο αποτέλεσμα των διατάξεων οδηγίων δεν έχει ως συνέπεια, σε περίπτωση αποφάσεως για την άδεια αυτή, την άμεση υποχρέωση των ιδιωτών ούτε αποτελεί επέμβαση σε κεκτημένα δικαιώματα. Αντιθέτως, απαγορεύει απλώς την εύνοια υπέρ του ιδιώτη η οποία προϋποθέτει ευνοϊκή γι' αυτόν κρατική απόφαση. Η απόφαση αυτή θα στηρίζεται σε διατάξεις του εθνικού δικαίου, οι οποίες αντιβαίνουν προς τις επιταγές της οδηγίας. Κατά συνέπεια, με μια τέτοια απόφαση το κράτος μέλος θα παραβίαζε τις υποχρεώσεις που υπέχει από την οδηγία. Τα κράτη μέλη όμως δεν μπορούν να λάβουν απόφαση με το εν λόγω περιεχόμενο —η οποία ευνοεί έναν ιδιώτη, πλην όμως παραβιάζει το κοινοτικό δίκαιο.— Οι αντίστοιχες διατάξεις του εθνικού δικαίου, στις οποίες στηρίζεται η εύνοια αυτή, πρέπει είτε να ερμηνεύονται και να εφαρμόζονται σύμφωνα με την οδηγία είτε —στο μέτρο που δεν είναι δυνατή η σύμφωνη ερμηνεία— να μην εφαρμόζονται. Τουλάχιστον στο μέτρο που δεν θίγονται έννομες σχέσεις που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο, η εν λόγω έμμεση επιβάρυνση πολιτών δεν είναι αντίθετη προς τη δέσμευση κρατικών αρχών από οδηγίες αμέσου αποτελέσματος.

ριο επέτρεψε την έμμεση επιβάρυνση των ιδιωτών από το άμεσο αποτέλεσμα οδηγιών<sup>54</sup>. Το Δικαστήριο επιβεβαίωσε προσφάτως ότι απλές αρνητικές συνέπειες επί των δικαιωμάτων τρίτων, ακόμη και αν είναι βέβαιες, δεν δικαιολογούν το να μην επιτρέπεται σε έναν ιδιώτη να επικαλεσθεί την οδηγία κατά του οικείου κράτους μέλους<sup>55</sup>.

151. Κατά συνέπεια, συνοψίζοντας, στο πέμπτο ερώτημα πρέπει να δοθεί η απάντηση ότι οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, στο μέτρο που, κατά το εθνικό δίκαιο, τους παρέχονται δυνατότητες έννομης προστασίας κατά των μέτρων τα οποία συνιστούν παράβαση της διατάξεως αυτής. Υπό τις ίδιες προϋποθέσεις μπορούν να στηριχθούν στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43, στο μέτρο που προβάλεται πεπλανημένη εκτίμηση. Έμμεση επιβάρυνση πολιτών η οποία δεν θίγει νομικές θέσεις που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι αντίθετη προς την αναγνωρισμένη (κάθετη) δέσμευση κρατικών αρχών από οδηγίες αμέσου αποτελέσματος.

150. Η άποψη αυτή μπορεί να στηριχθεί σε άλλες περιπτώσεις, στις οποίες το Δικαστή-

54 — Αποφάσεις της 22ας Ιουνίου 1989, 103/88, Fratelli Costanzo (Συλλογή 1989, σ. 1839, σκέψη 28) και της 24ης Σεπτεμβρίου 1998, C-76/97, Tügel (Συλλογή 1998, σ. I-5357, σκέψη 52), (αιμόφορες επί δημοσίων συμβάσεων), καθώς και της 12ης Νοεμβρίου 1996, C-201/94, Smith & Nephew και Primetown (Συλλογή 1996, σ. I-5819, σκέψεις 35 επ., για την άδεια κυκλοφορίας φαρμάκων). Βλ. και τις προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Léger της 25ης Σεπτεμβρίου 2003 στην υπόθεση C-201/02, Wells (απόφαση της 7ης Ιανουαρίου 2004, Συλλογή 2004, σ. I-723, I-727, σημεία 65 επ., για την οδηγία περί εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων).

55 — Απόφαση Wells, προπαρατεθείσα στην υποσημείωση 54, σκέψη 57.

#### IV — Πρόταση

152. Προτείνω να δοθούν στα προδικαστικά ερωτήματα του Raad van State οι ακόλουθες απαντήσεις:

- 1) Ο όρος σχέδιο του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, καταλαμβάνει και τη δραστηριότητα η οποία ασκείται ήδη από πολλών ετών, για την οποία όμως χορηγείται, κατ' αρχήν, κάθε έτος άδεια για περιορισμένο χρονικό διάστημα.
- 2) Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43 ρυθμίζει τη διαδικασία της εγκρίσεως σχεδίων, τα οποία δεν θίγουν ζώνες προστασίας, ενώ το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43 θεμελιώνει, ανεξαρτήτως της εγκρίσεως σχεδίων, διαρκείς υποχρεώσεις αποφυγής υποβαθμίσεως καθώς και ενοχλήσεων, οι οποίες μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις όσον αφορά τους στόχους της οδηγίας.
- 3) Η δέουσα εκτίμηση απαιτείται πάντοτε όταν υφίστανται εύλογες αμφιβολίες ως προς την έλλειψη σημαντικών επιπτώσεων. Κάθε επηρεασμός των στόχων διατηρήσεως θίγει σημαντικά την οικεία περιοχή.
- 4) Η δέουσα εκτίμηση πρέπει:

— να προηγείται της εγκρίσεως σχεδίου,

- να λαμβάνει υπόψη σωρευτικά αποτελέσματα και
  
- να τεκμηριώνει κάθε επηρεασμό των στόχων διατηρήσεως.

Οι αρμόδιες αρχές πρέπει να εγκρίνουν σχέδιο μόνον όταν, μετά τη στάθμιση όλων των σχετικών πληροφοριών, ιδίως μετά από τη δέουσα εκτίμηση, είναι βέβαιες ότι η οικεία περιοχή δεν θίγεται. Τούτο προϋποθέτει ότι, κατά την πεποίθηση των αρμοδίων αρχών, δεν υφίσταται εύλογη αμφιβολία όσον αφορά την έλλειψη τέτοιου επηρεασμού.

Στην περίπτωση της εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43 ως προς την έγκριση δραστηριότητας, πρέπει η σχετική άδεια από ουσιαστικής απόψεως να εξασφαλίζει το ίδιο επίπεδο προστασίας όπως η άδεια κατά το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43.

- 5) Οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43, στο μέτρο που, κατά το εθνικό δίκαιο, τους παρέχονται δυνατότητες έννομης προστασίας κατά των μέτρων τα οποία συνιστούν παράβαση της διατάξεως αυτής. Υπό τις ίδιες προϋποθέσεις μπορούν να στηριχθούν στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας 92/43, στο μέτρο που προβάλλεται πεπλανημένη εκτίμηση. Έμμεση επιβάρυνση πολιτών η οποία δεν θίγει νομικές θέσεις που προστατεύονται από το κοινοτικό δίκαιο δεν είναι αντίθετη προς την αναγνωρισμένη (κάθετη) δέσμευση κρατικών αρχών από οδηγίες αμέσου αποτελέσματος.