

ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ

PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES



ΣΧΟΛΗ ΔΙΕΘΝΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ, ΕΠΙΚΟΙΝΩΝΙΑΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ

ΤΜΗΜΑ ΔΙΕΘΝΩΝ ΚΑΙ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ

«ΔΙΕΘΝΕΣ & ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΔΙΑΚΥΒΕΡΝΗΣΗ»

ΕΙΔΙΚΕΥΣΗ: ΔΙΚΑΙΟ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΤΗΝ
ΕΝΕΡΓΕΙΑ

ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ 2024-2025

«ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΑΙ ΕΘΝΙΚΟ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ
ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΟΜΕΝΩΝ ΕΙΔΩΝ ΚΑΙ ΠΕΡΙΟΧΩΝ:
ΣΧΕΔΙΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΚΑΙ ΕΠΙΤΡΕΠΤΕΣ ΧΡΗΣΕΙΣ ΓΗΣ»

“THE EUROPEAN AND NATIONAL LEGISLATIVE FRAMEWORK
FOR THE PROTECTION OF PROTECTED SPECIES AND AREAS:
MANAGEMENT PLANS AND PERMITTED LAND USES”

ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ

Έλια Φλάμπουρα Νιέτου

(AM 2124M035)

Αθήνα, 2026

Τριμελής Επιτροπή:

Βασιλική Καραγεώργου, Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Παντείου Πανεπιστημίου (Επιβλέπουσα)

Χαράλαμπος Πλατιάς, Επίκουρος Καθηγητής Παντείου Πανεπιστημίου

Ανδρέας Παπαπετρόπουλος, Διδάσκων Παντείου Πανεπιστημίου



Copyright © Ήλια Φλάμπουρα Νιέτου, 2026

All rights reserved. Με επιφύλαξη παντός δικαιώματος.

Απαγορεύεται η αντιγραφή, αποθήκευση και διανομή της παρούσας διπλωματικής εργασίας εξ ολοκλήρου ή τμήματος αυτής, για εμπορικό σκοπό. Επιτρέπεται η ανατύπωση, αποθήκευση και διανομή για σκοπό μη κερδοσκοπικό, εκπαιδευτικής ή ερευνητικής φύσης, υπό την προϋπόθεση να αναφέρεται η πηγή προέλευσης και να διατηρείται το παρόν μήνυμα. Ερωτήματα που αφορούν τη χρήση της διπλωματικής εργασίας για κερδοσκοπικό σκοπό πρέπει να απευθύνονται προς τον συγγραφέα.

Η έγκριση της διπλωματικής εργασίας από το Πάντειον Πανεπιστήμιο Κοινωνικών και Πολιτικών Επιστημών δεν δηλώνει αποδοχή των γνώμων του συγγραφέα.

ΔΗΛΩΣΗ ΠΕΡΙ ΜΗ ΛΟΓΟΚΛΟΠΗΣ ΚΑΙ ΑΝΑΛΗΨΗΣ ΠΡΟΣΩΠΙΚΗΣ ΕΥΘΥΝΗΣ

«Δηλώνω υπεύθυνα ότι η εργασία αυτή είναι αποτέλεσμα πρωτότυπης έρευνας και δεν χρησιμοποιείται πνευματική ιδιοκτησία τρίτων χωρίς τις απαραίτητες αναφορές.

Αναλαμβάνονται όλες οι νομικές και διοικητικές συνέπειες στην περίπτωση που αποδειχθεί ότι η εργασία αποτελεί προϊόν λογοκλοπής»

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελεί το επιστέγασμα των μεταπτυχιακών μου σπουδών στο ΠΜΣ «Διεθνές και Ευρωπαϊκό Δίκαιο & Διακυβέρνηση», με κατεύθυνση «Δίκαιο και Πολιτική για το Περιβάλλον και την Ενέργεια» του Παντείου Πανεπιστημίου. Η ολοκλήρωση αυτής της πορείας δεν θα ήταν δυνατή χωρίς τη συμβολή και τη στήριξη ορισμένων ανθρώπων, στους οποίους οφείλω βαθιά ευγνωμοσύνη.

Αρχικά, θα ήθελα να εκφράσω τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες προς την Αναπληρώτρια Καθηγήτρια του Παντείου Πανεπιστημίου, κα Βασιλική Καραγιώργου, για την πολύτιμη καθοδήγηση, την επιστημονική υποστήριξη και το αδιάλειπτο ενδιαφέρον της καθ' όλη τη διάρκεια της εκπόνησης της εργασίας. Η εμπιστοσύνη, οι εύστοχες παρατηρήσεις και η συνέπειά της αποτέλεσαν καθοριστικά στοιχεία για την ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

Θα ήθελα, επίσης, να ευχαριστήσω όλους τους διδάσκοντες και τις διδάσκουσες του Προγράμματος Μεταπτυχιακών Σπουδών για τις πολύτιμες γνώσεις, την έμπνευση και τη συνολική επιστημονική υποστήριξη που προσέφεραν κατά τη διάρκεια των σπουδών μου.

Τέλος, ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στην οικογένειά μου και στους στενούς μου φίλους για την συμπαράσταση, την κατανόηση και την ηθική στήριξή τους σε κάθε στάδιο αυτής της διαδρομής. Η παρουσία και η πίστη τους υπήρξαν ανεκτίμητες.

Φλάμπουρα Νιέτου Ήλια

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Η προστασία και η διατήρηση της βιοποικιλότητας αποτελούν βασική προτεραιότητα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των κρατών μελών, καθώς η διατήρηση της ποικιλομορφίας των ειδών και των οικοσυστημάτων συνιστά θεμελιώδη προϋπόθεση για την οικολογική ισορροπία και την ανθρώπινη ευημερία. Αναγνωρίζοντας τη σημασία αυτή, η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει διαμορφώσει ένα συνεκτικό νομικό πλαίσιο για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, το οποίο θεμελιώνεται στις Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ, ενώ αποτυπώνεται στο ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο Natura 2000. Το πλαίσιο αυτό συμπληρώνεται πλέον από τον Κανονισμό για την Αποκατάσταση της Φύσης, που στοχεύει στην αποκατάσταση και ενίσχυση των οικοσυστημάτων όλων των κρατών μελών. Στην Ελλάδα, η εναρμόνιση με τις ενωσιακές δεσμεύσεις έχει πραγματοποιηθεί μέσα από μια σειρά νομοθετικών παρεμβάσεων, μεταξύ των οποίων οι νόμοι 1650/1986, 2742/1999, 3937/2011 και 4685/2020, οι οποίοι θεσπίζουν μηχανισμούς προστασίας και διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών. Ιδιαίτερη βαρύτητα αποδίδεται στα σχέδια διαχείρισης, τα οποία καθορίζουν τις επιτρεπτές χρήσεις γης και ρυθμίζουν τις ανθρώπινες δραστηριότητες, με γνώμονα τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και την αποφυγή υποβάθμισης των προστατευόμενων ειδών και οικοτόπων. Ωστόσο, οι αυξανόμενες περιβαλλοντικές πιέσεις και η ταχεία μεταβολή των περιβαλλοντικών συνθηκών αναδεικνύουν την ανάγκη συνεχούς αναπροσαρμογής και επικαιροποίησης των σχεδίων διαχείρισης και των ρυθμίσεων για τις χρήσεις γης, ώστε να διασφαλίζεται η αποτελεσματική προστασία της βιοποικιλότητας, η βιώσιμη χρήση των φυσικών πόρων και η ανθεκτικότητα των οικοσυστημάτων έναντι των σύγχρονων περιβαλλοντικών προκλήσεων.

Λέξεις-κλειδιά: βιοποικιλότητα, προστατευόμενες περιοχές, Δίκτυο Natura 2000, σχέδια διαχείρισης, επιτρεπτές χρήσεις γης, Κανονισμός για την Αποκατάσταση της Φύσης, Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, Οδηγία 2009/147/ΕΚ, Συμβουλίου της Επικρατείας, Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, βιώσιμη ανάπτυξη, κλιματική αλλαγή, εναρμόνιση, διατήρηση φυσικών οικοτόπων.

SUMMARY

The protection and conservation of biodiversity is a key priority for the European Union and its Member States, as the preservation of species and ecosystem diversity is a fundamental prerequisite for ecological balance and human well-being. Recognizing this importance, the European Union has developed a coherent legal framework for the conservation of natural habitats and wild fauna and flora, based on Directives 92/43/EEC and 2009/147/EC, and is reflected in the European Natura 2000 ecological network. This framework is now complemented by the Nature Restoration Regulation, which aims to restore and enhance ecosystems in all Member States. In Greece, harmonization with EU commitments has been achieved through a series of legislative interventions, including Laws 1650/1986, 2742/1999, 3937/2011, and 4685/2020, which establish mechanisms for the protection and management of protected areas. Of particular importance are the management plans, which define permissible land uses and regulate human activities with a view to preserving the ecological balance and preventing the degradation of protected species and habitats. However, increasing environmental pressures and rapid changes in environmental conditions highlight the need for continuous adaptation and updating of management plans and land use regulations to ensure effective protection of biodiversity, the sustainable use of natural resources, and the resilience of ecosystems to ongoing environmental challenges.

Keywords: biodiversity, protected areas, Natura 2000 network, management plans, permitted land uses, Nature Restoration Regulation, Directive 92/43/EEC, Directive 2009/147/EC, Council of State, Court of Justice of the European Union, sustainable development, climate change, harmonization, conservation of natural habitats.

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Αρθ.	Άρθρο
ΑΠΕ	Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας
ΔΕΕ	Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΕΕ	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΖΔ	Ειδική Ζώνη Διατήρησης
ΕΟΑ	Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση
ΕΠΜ	Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη
ΕΣΠΑ	Εθνικό Στρατηγικό Πλαίσιο Αναφοράς
ΕΤΠΑ	Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης
ΖΕΠ	Ζώνη Ειδικής Προστασίας
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΔΠΠ	Μονάδα Διαχείρισης Προστατευόμενης Περιοχής
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΟΦΥΠΕΚΑ	Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής
ΠΔ	Προεδρικό Διάταγμα
ΣΔ	Σχέδιο Διαχείρισης
ΣΜΠΕ	Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
ΤΚΣ	Τόπος Κοινοτικής Σημασίας
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠΕΝ	Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας
ΦΔΠΠ	Φορέας Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας Κυβερνήσεως

ΕΕ (ή EU)

Ευρωπαϊκή Ένωση

ΔΕΕ (ή ECJ)

Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

ΕΟΚ

Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα

SCI

Sites of Community Importance (Τόποι Κοινοτικής Σημασίας)

SPA

Special Protection Areas (Ζώνες Ειδικής Προστασίας)

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

Πρόλογος	1
Εισαγωγή	2
Κεφάλαιο 1. Το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των προστατευόμενων ειδών και οικοτόπων	3
1.1. Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ (Οδηγία για τους οικοτόπους).....	3
1.2. Η Οδηγία 2009/147/ΕΚ (Οδηγία για τα πτηνά).....	21
1.3. Δίκτυο Natura 2000	24
1.4. Σύνδεση με τον Κανονισμό για την Αποκατάσταση της Φύσης.....	26
1.5 Σύνδεση με άλλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης	28
Κεφάλαιο 2. Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των προστατευόμενων ειδών και περιοχών	32
2.1. Συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 24).....	32
2.2. Ο ν. 1650/1986 και τα μεταγενέστερα νομοθετικά κείμενα	35
2.3. Ενσωμάτωση των Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη: ΚΥΑ και ΥΑ	48
2.4. Συνολική αξιολόγηση ελληνικού και ενωσιακού δικαίου	52
Κεφάλαιο 3. Τα Σχέδια Διαχείρισης και οι Επιτρεπτές Χρήσεις γης.....	55
3.1. Τα σχέδια διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα	55
3.2. Επιτρεπτές χρήσεις γης	61
Κεφάλαιο 4. Η νομολογία του ΣτΕ στην προστασία των προστατευόμενων ειδών και περιοχών.....	65
4.1. Το μεταβατικό καθεστώς προστασίας	65
4.2. Η δέουσα εκτίμηση και η ΜΠΕ.....	67
4.3. Η δέουσα εκτίμηση και τα χωροταξικά – πολεοδομικά σχέδια	68
4.4. Η δέουσα εκτίμηση και η αμφιβολία της αδειοδοτούσας αρχής	70
4.5. Ο καθορισμός των στόχων διατήρησης.....	76
4.6. Η διαδικασία του άρθρου 6, παρ. 4	77
4.7. Πρόσφατη νομολογία.....	79
Συμπεράσματα	80
Βιβλιογραφία	83

Πρόλογος

Η σταδιακή απώλεια της βιοποικιλότητας και η υποβάθμιση των φυσικών οικοσυστημάτων αποτελούν σήμερα μια από τις πιο ανησυχητικές συνέπειες της ανθρώπινης δραστηριότητας. Η άναρχη επέκταση των οικισμών, η υπερεκμετάλλευση της γης, η ρύπανση και οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής διαμορφώνουν ένα περιβάλλον στο οποίο τα φυσικά είδη και οι οικοτόποι δυσκολεύονται να επιβιώσουν. Οι αλλαγές στις χρήσεις γης, η αποψίλωση των δασών και η πίεση από την τουριστική και βιομηχανική ανάπτυξη έχουν περιορίσει σημαντικά τους φυσικούς χώρους διαβίωσης πολλών ειδών, οδηγώντας ορισμένα από αυτά στα όρια της εξαφάνισης. Μέσα σε αυτό το συνεχώς μεταβαλλόμενο πλαίσιο, η ανάγκη για προστασία των φυσικών οικοτόπων και των ειδών που τους συνθέτουν γίνεται ολοένα και πιο επιτακτική. Οι προστατευόμενες περιοχές λειτουργούν ως πολύτιμες νησίδες ισορροπίας και ανθεκτικότητας, διαφυλάσσοντας οτιδήποτε έχει απομείνει από τον φυσικό πλούτο. Ωστόσο, η ύπαρξή τους από μόνη της δεν επαρκεί· απαιτείται η ορθολογική διαχείριση και ο σαφής καθορισμός των επιτρεπτών χρήσεων γης, ώστε η ανθρώπινη παρουσία να συνυπάρχει αρμονικά με τη φύση χωρίς να τη θέτει σε κίνδυνο.

Η διατήρηση των προστατευόμενων ειδών και οικοσυστημάτων δεν είναι απλώς ζήτημα περιβαλλοντικής πολιτικής, αλλά υπόθεση πολιτισμού και ευθύνης. Η ισορροπία ανάμεσα στην ανάπτυξη και την προστασία της φύσης αποτελεί πρόκληση και συνάμα ευκαιρία για έναν νέο τρόπο σκέψης, όπου ο άνθρωπος δεν κυριαρχεί επί του περιβάλλοντος, αλλά συνυπάρχει μαζί του με σεβασμό, μέτρο και προοπτική.

Εισαγωγή

Η προστασία της φύσης και η διατήρηση της βιοποικιλότητας αποτελούν θεμελιώδεις πυλώνες για τη διασφάλιση της οικολογικής ισορροπίας και της ανθρώπινης ευημερίας. Το φυσικό περιβάλλον δεν νοείται πλέον ως ένα στατικό σύνολο πόρων, αλλά ως ένα δυναμικό σύστημα που υποστηρίζει κρίσιμες λειτουργίες για την οικονομία, την υγεία και την κοινωνική συνοχή. Ωστόσο, στον 21ο αιώνα, η βιοποικιλότητα αντιμετωπίζει πρωτοφανείς πιέσεις, οι οποίες επιτείνονται από την κλιματική αλλαγή. Η τελευταία έχει πλέον προσλάβει τα χαρακτηριστικά μιας δραματικά εξελισσόμενης κλιματικής κρίσης, αναδεικνύοντας την ανάγκη για ένα πιο στιβαρό και αποτελεσματικό πλαίσιο διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, αναγνωρίζοντας τον κρίσιμο ρόλο της φύσης στην ανάσχεση της κλιματικής κατάρρευσης, έχει θέσει στο επίκεντρο της πολιτικής της την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία και τη Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030. Μέσω αυτών των πρωτοβουλιών, η Ευρώπη επιδιώκει να καταστεί η πρώτη κλιματικά ουδέτερη ήπειρος, ενισχύοντας ταυτόχρονα το δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000. Η μετάβαση αυτή, ωστόσο, απαιτεί τον επαναπροσδιορισμό των σχέσεων μεταξύ ανθρώπινης δραστηριότητας και περιβάλλοντος, καθιστώντας το ζήτημα των επιτρεπτών χρήσεων γης εντός των προστατευόμενων ζωνών ένα από τα πιο σύνθετα και επίκαιρα πεδία του δικαίου περιβάλλοντος.

Στο πλαίσιο αυτό, η παρούσα διπλωματική εργασία στοχεύει στην αναλυτική διερεύνηση του ευρωπαϊκού και εθνικού νομοθετικού πλαισίου που διέπει την προστασία των ειδών και των οικοτόπων. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στα Σχέδια Διαχείρισης και στον καθορισμό των επιτρεπτών χρήσεων γης, καθώς αυτά αποτελούν τα κανονιστικά εργαλεία που καλούνται να ισορροπήσουν την επιταγή της περιβαλλοντικής προστασίας με την ανάγκη για βιώσιμη ανάπτυξη.

Προς την κατεύθυνση αυτή, η εργασία δομείται σε τέσσερα κύρια μέρη. Το **πρώτο κεφάλαιο** εστιάζει στο ενωσιακό δίκαιο, αναλύοντας τις Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ, οι οποίες αποτελούν τον ακρογωνιαίο λίθο της περιβαλλοντικής προστασίας στην Ευρώπη. Στο **δεύτερο κεφάλαιο** εξετάζεται η ενσωμάτωση αυτών των κανόνων στο ελληνικό δίκαιο, με έμφαση στον Ν. 4685/2020, ο οποίος αναμόρφωσε ριζικά το καθεστώς των χρήσεων γης στις προστατευόμενες περιοχές. Το **τρίτο κεφάλαιο** εμβαθύνει στα Σχέδια Διαχείρισης και τις Ειδικές Περιβαλλοντικές

Μελέτες, αναδεικνύοντας τον ρόλο τους ως εργαλεία χωρικού και περιβαλλοντικού σχεδιασμού. Τέλος, το **τέταρτο κεφάλαιο** αφιερώνεται στην ανάλυση της πρόσφατης νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, εστιάζοντας στις διαδικασίες δέουσας εκτίμησης και στις προκλήσεις που ανακύπτουν κατά την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων.

Απώτερος στόχος της μελέτης είναι να αναδείξει ότι η αποτελεσματική διαχείριση της φύσης απαιτεί μια συνεχή αναπροσαρμογή των θεσμικών εργαλείων στα νέα κλιματικά δεδομένα. Η διαφύλαξη της ακεραιότητας των προστατευόμενων περιοχών δεν αποτελεί μόνο νομική υποχρέωση, αλλά την αναγκαία συνθήκη για τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των μελλοντικών γενεών σε ένα υγιές και ανθεκτικό περιβάλλον.

Κεφάλαιο 1. Το ευρωπαϊκό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των προστατευόμενων ειδών και οικοτόπων

1.1. Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ (Οδηγία για τους οικοτόπους)

α) Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας

Η προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας στην Ευρωπαϊκή Ένωση έχει εξελιχθεί σε κεντρικό πεδίο νομοθετικής και πολιτικής δράσης. Η σχετική πορεία ξεκίνησε με την οδηγία 79/409/ΕΟΚ για τη διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και συμπληρώθηκε με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των οικοτόπων, η οποία αποτελεί σήμερα το σημαντικότερο εργαλείο του ενωσιακού δικαίου για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας¹. Παράλληλα, στο κανονιστικό πλαίσιο περιλαμβάνονται η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα², η οδηγία για την περιβαλλοντική ευθύνη³ και η οδηγία για τη νιτρορύπανση⁴, καθώς και διεθνείς συμβάσεις όπως το Πρωτόκολλο της

¹ Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών. Η οδηγία έχει τροποποιηθεί επανειλημμένα με οδηγίες της Επιτροπής προσαρμόζοντας κυρίως τα παραρτήματα στην τεχνική πρόοδο και στην εισδοχή νέων κρατών μελών. Κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2009/147/ΕΚ.

² Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων.

³ Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 21ης Απριλίου 2004, σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας.

⁴ Οδηγία 91/676/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 12ης Δεκεμβρίου 1991 για την προστασία των υδάτων από τη νιτρορύπανση γεωργικής προέλευσης.

Βαρκελώνης⁵ και η Σύμβαση της Βέρνης. Η Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα επηρεάζει επίσης καθοριστικά την ενωσιακή πολιτική⁶.

Η οδηγία για τους οικοτόπους διαμορφώνει δύο βασικούς άξονες: το τμήμα για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών και το τμήμα που αφορά την αυστηρή προστασία των ειδών⁷. Το ζήτημα που έχει απασχολήσει περισσότερο τη θεωρία και τη νομολογία είναι η διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων και έγκρισης σχεδίων που ενδέχεται να επηρεάσουν περιοχές του Δικτύου Natura 2000, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6 παράγραφοι 3 και 4. Η σημασία των διατάξεων αυτών είναι κρίσιμη, αφενός διότι ρυθμίζουν τη διαδικασία αδειοδότησης δραστηριοτήτων που μπορεί να οδηγήσουν σε υποβάθμιση οικοτόπων, αφετέρου διότι εφαρμόζονται σε ένα εκτεταμένο δίκτυο προστατευόμενων περιοχών. Η βιοποικιλότητα στην Ευρώπη βρίσκεται ήδη υπό σημαντική πίεση και η Ελλάδα, που διαθέτει ιδιαίτερα πλούσια πανίδα και χλωρίδα, αντιμετωπίζει ανάλογες προκλήσεις⁸. Οι οικοσυστημικές υπηρεσίες που παρέχουν οι προστατευόμενες περιοχές –όπως η ρύθμιση του κλίματος, η προστασία από φυσικές καταστροφές και η υποστήριξη της ζωής και της οικονομίας– ενισχύουν ακόμη περισσότερο τη σημασία της εφαρμογής της οδηγίας. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκτιμήσει ότι η οικονομική αξία αυτών των υπηρεσιών είναι εξαιρετικά υψηλή⁹.

Το άρθρο 6 της οδηγίας 92/43 αποτελεί τον πυρήνα του μηχανισμού προστασίας. Η παράγραφος 1 προβλέπει τη λήψη θετικών μέτρων διαχείρισης, όπως η κατάρτιση σχεδίων διαχείρισης για κάθε Ειδική Ζώνη Διατήρησης. Η παράγραφος 2 επιβάλλει γενική υποχρέωση αποτροπής της υποβάθμισης και των ενοχλήσεων που θα μπορούσαν να υπονομεύσουν τους στόχους διατήρησης. Η παράγραφος 3 καθιερώνει

⁵ Απόφαση του Συμβουλίου 1999/800/ΕΚ της 22ας Οκτωβρίου 1999 (ΕΕ 1999 L 322).

⁶ Convention on Biological Diversity, UN Doc.UNEP/Bio.Div./ Conf./L2, ILM (1992), σ. 822, 1992.

⁷ Verschuuren, J., “Effectiveness of Nature Protection Legislation in the European Union and the United States: The Habitats Directive and the Endangered Species Act. In: Dieterich, M., Van Der Straaten, J. (eds) *Cultural Landscapes and Land Use*.”, Springer, Dordrecht, 2004, διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1007/1-4020-2105-4_4

⁸ Brink, P. ten et al. (2013). *The Economic benefits of the Natura 2000 Network. Synthesis Report*. Institute for European Environmental Policy (IEEP), GHK, Ecologic Institut, Metroeconomica, EFTEC, Luxembourg. ISBN: 978-92-79-27588-3.

⁹ Υπάρχουν 4 κατηγορίες οικοσυστημικών υπηρεσιών, τις οποίες παρέχει η βιοποικιλότητα: α) Οι υπηρεσίες παροχής, π.χ. νερό, ξυλεία, διατροφή κ.λπ., β) οι ρυθμιστικές λειτουργίες, π.χ. ρύθμιση του κλίματος, απορρόφηση των ρυπαντών, επικονίαση κ.λπ., γ) πολιτιστικές υπηρεσίες, π.χ. αναψυχή, εκπαίδευση, αισθητική απόλαυση κ.λπ. και δ) οι υποστηρικτικές υπηρεσίες, π.χ. η φυτο- σύνθεση και ο κύκλος του αζώτου.

τη διαδικασία της δέουσας εκτίμησης για κάθε σχέδιο ή έργο που μπορεί να επηρεάσει προστατευόμενη περιοχή, ενώ η παράγραφος 4 προβλέπει κατ' εξαίρεση δυνατότητα έγκρισης έργων για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος.

β) Η διαδικασία καθορισμού των ειδικών ζωνών διατήρησης

Για να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση και διατήρηση των οικοτόπων και των ειδών που θεωρούνται σημαντικά για την Ένωση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, τα κράτη μέλη οφείλουν να προχωρούν στον χαρακτηρισμό Ειδικών Ζωνών Διατήρησης (ΕΖΔ). Οι ζώνες αυτές συγκροτούνται με στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου, το οποίο θα συμβάλλει στην προστασία και τη διασύνδεση των πιο ευαίσθητων και πολύτιμων φυσικών περιοχών της Ευρώπης. Ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως Ειδικής Ζώνης Διατήρησης (ΕΖΔ) προβλέπεται στο άρθρο 4 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και πραγματοποιείται μέσα από μια τριμερή διαδικασία.

Ειδικότερα, στο πρώτο στάδιο, κάθε κράτος-μέλος καταρτίζει έναν εθνικό κατάλογο προτεινόμενων περιοχών, με βάση αντικειμενικά επιστημονικά κριτήρια που καθορίζονται στο Παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας¹⁰. Για τους τύπους φυσικών οικοτόπων του Παραρτήματος Ι, η αξιολόγηση γίνεται με βάση:

- α) τον βαθμό αντιπροσωπευτικότητας του τύπου οικοτόπου εντός της περιοχής·
- β) την αναλογία της επιφάνειας του οικοτόπου σε σχέση με το σύνολο της εθνικής του κατανομής·
- γ) τον βαθμό διατήρησης της δομής και των λειτουργιών του και τη δυνατότητα αποκατάστασής του και
- δ) τη συνολική οικολογική αξία της περιοχής για τον συγκεκριμένο τύπο οικοτόπου.

Αντίστοιχα, για τα είδη που περιλαμβάνονται στο Παράρτημα ΙΙ, λαμβάνονται υπόψη: α) το μέγεθος και η πυκνότητα του πληθυσμού του είδους στην περιοχή σε σχέση με τους συνολικούς εθνικούς πληθυσμούς, β) ο βαθμός διατήρησης των κρίσιμων χαρακτηριστικών του οικοτόπου και η δυνατότητα αποκατάστασης, γ) ο βαθμός απομόνωσης του τοπικού πληθυσμού από τον υπόλοιπο γεωγραφικό του χώρο και

¹⁰ Άρθρο 4 της Οδηγίας 92/43/ΕΕ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

δ) η συνολική σημασία της περιοχής για τη διατήρηση του είδους. Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει διευκρινίσει ότι, κατά τη φάση αυτή, τα κράτη μέλη δεν επιτρέπεται να συνεκτιμούν παράγοντες οικονομικής, κοινωνικής ή πολιτιστικής φύσεως, ούτε να βασίζονται σε τοπικές ιδιαιτερότητες, καθώς τα κριτήρια που εφαρμόζονται είναι αποκλειστικά οικολογικά και επιστημονικά.

Στο δεύτερο στάδιο, ο εθνικός κατάλογος αποστέλλεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, συνοδευόμενος από λεπτομερή στοιχεία για κάθε προτεινόμενο τόπο. Η Επιτροπή, σε συνεργασία με τα κράτη μέλη, συντάσσει τον κατάλογο των «Τόπων Κοινοτικής Σημασίας» (ΤΚΣ), στους οποίους εντάσσονται οι περιοχές που πληρούν τα καθορισμένα κριτήρια.

Κατά το τρίτο στάδιο, μετά την οριστικοποίηση του ευρωπαϊκού καταλόγου, τα κράτη μέλη υποχρεούνται να ανακηρύξουν τους συγκεκριμένους τόπους ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης, καθορίζοντας παράλληλα τις εθνικές προτεραιότητες ανάλογα με τη σπουδαιότητά τους για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση ενός ικανοποιητικού καθεστώτος διατήρησης.

Είναι σημαντικό να σημειωθεί ότι, όταν ένα κράτος προτείνει έναν τόπο ως υποψήφιο για ένταξη στον κατάλογο των ΤΚΣ, αναγνωρίζει ρητά ότι η περιοχή αυτή πληροί τα επιστημονικά κριτήρια και, συνεπώς, υπόκειται σε καθεστώς προστασίας ήδη από το στάδιο της πρότασης, πριν από την επίσημη ένταξή της στον ευρωπαϊκό κατάλογο. Από τη στιγμή εκείνη, η περιοχή καλύπτεται από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της Οδηγίας, που καθορίζουν τα μέτρα προστασίας, διαχείρισης και αξιολόγησης δραστηριοτήτων¹¹.

Επιπλέον, η Οδηγία προβλέπει ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας για ορισμένους οικότοπους και είδη προτεραιότητας, τα οποία θεωρούνται εξαιρετικής σημασίας για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και απειλούνται με εξαφάνιση. Για αυτά απαιτείται αυστηρή προστασία και απαγορεύεται οποιαδήποτε επέμβαση, εκτός εάν υφίσταται επιτακτικός λόγος υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, σύμφωνα με τις εξαιρετικές περιπτώσεις που απαριθμούνται περιοριστικά στο άρθρο 6 παράγραφος 4. Για τον λόγο αυτό, σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 της Οδηγίας, το Δίκτυο Natura 2000

¹¹ Γαλάνης Π., *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ.198.

περιλαμβάνει τόσο τις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) που θεσπίζονται βάσει της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, όσο και τις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) που έχουν καθοριστεί σύμφωνα με την Οδηγία 2009/147/ΕΚ για τη διατήρηση των άγριων πτηνών. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της Οδηγίας εφαρμόζονται ενιαία και για τις δύο κατηγορίες περιοχών, εξασφαλίζοντας τη συνοχή και τη λειτουργική αλληλεξάρτηση του δικτύου προστατευόμενων περιοχών της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹².

γ) Τα προβλεπόμενα μέτρα των παρ. 1 και 2 του άρθρου 6 της Οδηγίας

Το άρθρο 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ αποτελεί τον κανονιστικό πυρήνα της προστασίας της φύσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση, εγκαθιδρύοντας ένα πλέγμα υποχρεώσεων που διασφαλίζουν τη βιωσιμότητα των προστατευόμενων περιοχών. Ενώ οι παράγραφοι 3 και 4 ρυθμίζουν τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης νέων δραστηριοτήτων, οι δύο πρώτες παράγραφοι θεμελιώνουν το καθεστώς της «διαρκούς προστασίας», το οποίο διακρίνεται σε ενεργητικό (θετικά μέτρα διατήρησης) και προληπτικό (αποφυγή υποβάθμισης).

Η πρώτη παράγραφος του άρθρου 6 εισάγει μια θεμελιώδη καινοτομία στο δίκαιο προστασίας της φύσης: τη μετάβαση από την παθητική απαγόρευση στην ενεργό διαχείριση. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, τα κράτη-μέλη υπέχουν τη δέσμια υποχρέωση να θεσπίζουν τα «αναγκαία μέτρα διατήρησης» για τις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ). Τα μέτρα αυτά δεν είναι προαιρετικά, αλλά πρέπει να ανταποκρίνονται με ακρίβεια στις οικολογικές απαιτήσεις των ειδών και των οικοτόπων που δικαιολόγησαν την ένταξη της περιοχής στο δίκτυο¹³.

Η νομική φύση αυτής της υποχρέωσης χαρακτηρίζεται ως «υποχρέωση αποτελέσματος», γεγονός που σημαίνει ότι τα κράτη οφείλουν να επιτύχουν την επαναφορά ή τη διατήρηση των προστατευόμενων στοιχείων σε «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης». Τα εργαλεία για την επίτευξη αυτού του σκοπού μπορεί να είναι κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά, με ιδιαίτερη έμφαση στη σύνταξη ειδικών

¹² Γαλάνης Π., «Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ.196.

¹³ Άρθρο 1 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

σχεδίων διαχείρισης¹⁴. Στην ελληνική έννομη τάξη, η υποχρέωση αυτή υλοποιείται μέσω της σύνταξης Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) και της έγκρισης Σχεδίων Διαχείρισης, τα οποία εξειδικεύουν τους στόχους διατήρησης για κάθε περιοχή ξεχωριστά, σύμφωνα με τις προβλέψεις του Ν. 4685/2020¹⁵.

Η δεύτερη παράγραφος λειτουργεί ως ένα ευρύ «δίχτυ ασφαλείας», θεσπίζοντας μια γενική προληπτική υποχρέωση. Τα κράτη-μέλη οφείλουν να λαμβάνουν κάθε πρόσφορο μέτρο ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και οι ενοχλήσεις των ειδών που έχουν χαρακτηριστεί ως σημαντικά. Το κρίσιμο στοιχείο της παραγράφου 2 είναι το διαρκές και απόλυτο πεδίο εφαρμογής της, καθώς εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το αν μια δραστηριότητα απαιτεί προηγούμενη διοικητική άδεια ή όχι¹⁶.

Σε αντίθεση με τη δέουσα εκτίμηση της παραγράφου 3, η παράγραφος 2 επιβάλλει την παρέμβαση της Διοίκησης ακόμη και για υφιστάμενες ή νόμιμα αδειοδοτημένες δραστηριότητες, εφόσον αυτές αποδειχθεί ότι προκαλούν υποβάθμιση του περιβάλλοντος ή σημαντική ενόχληση στα προστατευόμενα είδη. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει κρίνει παγίως ότι η διάταξη αυτή απαιτεί την άμεση λήψη κατασταλτικών ή διορθωτικών μέτρων μόλις διαπιστωθεί κίνδυνος για την οικολογική ακεραιότητα του τόπου, ενισχύοντας έτσι την αρχή της προφύλαξης στο πεδίο της διαχείρισης¹⁷.

Η συνδυαστική ανάγνωση των δύο παραγράφων αποκαλύπτει μια ολιστική προσέγγιση: η παράγραφος 1 αφορά το «τι πρέπει να γίνει» (θετικά μέτρα) για να βελτιωθεί η φύση, ενώ η παράγραφος 2 αφορά το «τι πρέπει να αποφευχθεί» (αμυντικά μέτρα) για να μη χειροτερέψει. Η έλλειψη συγκεκριμένων στόχων διατήρησης και διαχειριστικών μέτρων καθιστά την προστασία θεωρητική, γεγονός που οδήγησε στην

¹⁴ Μπάλιας, Γ., «Η οδηγία για τους οικοτόπους: Ζητήματα σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων», ΝοΒ, 2011, σ.311, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/12130/i-odigia-gia-tous-oikotopous-zitimata-sxetika-me-tin-ektimisi-ton-periballontikon-epiptoseon/>

¹⁵ Άρθρα 47-48 του Νόμου 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020), «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

¹⁶ Σιούτη, Γ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», 3η Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 245-248.

¹⁷ Υπόθεση C-127/02 (ECLI: EU:C:2004:482) - Waddenvereniging και Vogelsbeschermingvereniging. Το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η παρ. 2 επιβάλλει διαρκή επαγρύπνηση και παρέμβαση της Διοίκησης για την αποτροπή κάθε υποβάθμισης.

πρόσφατη καταδίκη της Ελλάδας από το ΔΕΕ (υπόθεση C-849/19) για τη μη έγκαιρη θέσπιση των απαραίτητων μέτρων διατήρησης για το σύνολο των τόπων κοινοτικής σημασίας¹⁸.

δ) Η δέουσα εκτίμηση (άρθρο 6 παρ. 3) και η απόκλιση του άρθρου 6 παρ.4

Το άρθρο 6 παράγραφος 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ προβλέπει μια ειδική διαδικασία περιβαλλοντικής εκτίμησης, η οποία ενεργοποιείται για κάθε σχέδιο που, χωρίς να συνδέεται άμεσα με τη διαχείριση μιας προστατευόμενης περιοχής, μπορεί να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε αυτήν, είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό με άλλα έργα. Κεντρικό ζήτημα αποτελεί ο εντοπισμός των δραστηριοτήτων που υπάγονται στην εν λόγω ρύθμιση. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υιοθετεί μια ευρεία ερμηνεία του όρου «σχέδιο», συμπεριλαμβάνοντας όχι μόνο τα κλασικά κατασκευαστικά έργα, αλλά και παρεμβάσεις που τροποποιούν τον φυσικό χώρο, όπως εντατικές γεωργικές πρακτικές¹⁹. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) έχει επιβεβαιώσει ότι η έννοια του «σχεδίου» στην οδηγία για τους οικοτόπους πρέπει να ερμηνεύεται εξίσου διευρυμένα, κατά τρόπο αντίστοιχο με τον ορισμό της οδηγίας για την περιβαλλοντική εκτίμηση έργων²⁰. Με βάση αυτή τη λογική, ακόμη και δραστηριότητες όπως η μηχανική αλιεία εντάσσονται στο πεδίο εφαρμογής της διάταξης.

Το Δικαστήριο έχει επίσης καταστήσει σαφές ότι τα σχέδια υπάγονται στο άρθρο 6 παράγραφος 3 όταν ενδέχεται να επιφέρουν αρνητικές συνέπειες σε προστατευόμενες περιοχές, ανεξάρτητα από τη φύση, το μέγεθος ή την ένταση των πιθανών επιπτώσεων²¹. Η μόνη κρίσιμη προϋπόθεση είναι ο κίνδυνος ή η πιθανότητα σημαντικής επίδρασης στην περιοχή²². Κατά συνέπεια, δεν επιτρέπεται η εξαίρεση

¹⁸ Υπόθεση C-849/19 (ECLI: EU:C:2020:1047) - Επιτροπή κατά Ελλάδας (Habitats dans la région biogéographique méditerranéenne). Το Δικαστήριο έκρινε ότι η γενική προστασία που παρέχει η εθνική νομοθεσία δεν επαρκεί εάν δεν συνοδεύεται από εξειδικευμένα διαχειριστικά μέτρα.

¹⁹ European Commission, “*Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC*”, Luxembourg, European Communities, 2000, σ. 31-32, διαθέσιμο στο: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000/managing-and-protecting-natura-2000-sites_en

²⁰ Υπόθεση C-127/02 (ECLI: EU:C:2004:482) - Waddenvereniging και Vogelsbeschermingvereniging, σκ. 23-29. Να σημειωθεί ότι το άρθρο 1 παρ. 2 της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει την έννοια του σχεδίου ως ακολούθως: «η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή έργων, - άλλες επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον ή το τοπίο, στις οποίες περιλαμβάνονται και οι επεμβάσεις που αφορούν την εκμετάλλευση των πόρων του εδάφους».

²¹ Αυτή είναι μια βασική διαφορά σε σχέση με την οδηγία ΕΠΕ, στην οποία αναφέρονται ρητά τα σχέδια που υπάγονται σε αυτή και είναι αυτά που περιλαμβάνονται στα Παραρτήματα Ι και ΙΙ.

²² Υπόθεση C-418/2004 αιτ. σκέψη 226 - Επιτροπή κατά Ιρλανδίας. Υπόθεση C-6/2004 αιτ. σκέψη 54 - Επιτροπή κατά ΗΒ. Υπόθεση C-241/2008 αιτ. σκέψη 54 - Επιτροπή κατά Γαλλίας.

έργων λόγω μικρής κλίμακας ή χαμηλού κόστους. Ομοίως, το ΔΕΕ έχει απορρίψει εθνικές ρυθμίσεις που απαλλάσσουν συστηματικά κατηγορίες έργων από την υποχρέωση εκτίμησης, είτε επειδή εμπίπτουν σε διαδικασία απλής γνωστοποίησης, είτε επειδή υλοποιούνται μέσω συγκεκριμένων συμβάσεων με δημόσιους φορείς²³.

Επιπλέον, η υποχρέωση διενέργειας δέουσας εκτίμησης δεν περιορίζεται σε σχέδια που χωροθετούνται εντός των περιοχών Natura 2000. Σημαντικό είναι το ενδεχόμενο πρόκλησης επιπτώσεων, όχι η γεωγραφική θέση του έργου²⁴. Το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να αξιολογούν και προγράμματα ή έργα εκτός προστατευόμενων περιοχών, όταν αυτά είναι ικανά να επηρεάσουν δυσμενώς γειτονικούς τόπους. Η ίδια προσέγγιση έχει υιοθετηθεί από εθνικά δικαστήρια, όπως το Oberverwaltungsgericht της Βόρειας Ρηνανίας-Βεστφαλίας, το οποίο έκρινε ότι ακόμη και εγκατάσταση παραγωγής ενέργειας σε απόσταση αρκετών χιλιομέτρων απαιτούσε αξιολόγηση λόγω των πιθανών σωρευτικών επιπτώσεων²⁵. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στους ειδικούς οδηγούς της, επαναλαμβάνει ότι έργα όπως οι εξορυκτικές δραστηριότητες υπόκεινται στη διαδικασία του άρθρου 6 παράγραφος 3, ανεξαρτήτως θέσης²⁶.

Ένα κρίσιμο ζήτημα αφορά τη φύση και τη λειτουργία της διαδικασίας που καθιερώνουν οι παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και από τις ερμηνευτικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προκύπτει με σαφήνεια ότι η διαδικασία αυτή είναι αυτοτελής και διακριτή από εκείνες που προβλέπονται στην οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων και στην οδηγία για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση. Το Δικαστήριο έχει τονίσει επανειλημμένα ότι οι διαδικασίες ΕΠΕ και ΣΠΕ, παρότι εισάγουν μηχανισμούς διαβούλευσης και ενημέρωσης, δεν δεσμεύουν τα κράτη μέλη ως προς το τελικό περιεχόμενο της διοικητικής απόφασης²⁷. Αντιθέτως, το άρθρο 6 παράγραφος 3 της οδηγίας για τους

²³ Υπόθεση C-241/2008, Επιτροπή κατά Γαλλίας [2010], Συλλ I-1647, σκ. 54.

²⁴ Υπόθεση C-98/2003, Επιτροπή κατά Γερμανίας [2006], Συλλ I-53, σκ. 32.

²⁵ Τα στοιχεία αυτά αναφέρονται από το ΔΕΕ στην Υπόθεση C-115/2009, Trianel [2011], Συλλ I-3673, σκ. 24.

²⁶ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Έγγραφο Κατευθύνσεων για την εξόρυξη ορυκτών και το Δίκτυο Natura 2000, Λουξεμβούργο, 2011, σ. 57, διαθέσιμο στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ad3394e-de79-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-el>

²⁷ Υπόθεση C-418/2004, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2007], Συλλ I-10947, σκ. 231. Βλ., επίσης, Υπόθ. C-209/2004, Επιτροπή κατά Αυστρίας, Προτάσεις Γ. Εισαγγελέως J. Kokott της 27ης Οκτωβρίου 2005,

οικοτόπους επιβάλλει δέσμια αρμοδιότητα: η διοίκηση δεν μπορεί να εγκρίνει ένα σχέδιο ή έργο, εάν δεν έχει προηγουμένως διαπιστωθεί, χωρίς να υπάρχουν εύλογες επιστημονικές αμφιβολίες, ότι δεν θίγεται η οικολογική ακεραιότητα του προστατευόμενου τόπου. Για τον λόγο αυτό, η εκτίμηση που πραγματοποιείται στο πλαίσιο των οδηγιών ΕΠΕ ή ΣΠΕ δεν μπορεί να υποκαταστήσει τη Δέουσα Εκτίμηση.

Παρόμοια θέση υιοθετεί και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στις ερμηνευτικές της οδηγίες τονίζεται ότι η Δέουσα Εκτίμηση έχει ξεχωριστό περιεχόμενο, καθώς εξετάζει αποκλειστικά τις συνέπειες ενός σχεδίου στους στόχους διατήρησης συγκεκριμένης περιοχής Natura 2000. Παρά το γεγονός ότι οι διαδικασίες αυτές μπορούν να διεξάγονται παράλληλα ή να ενσωματώνονται στην ίδια διοικητική πράξη, η Δέουσα Εκτίμηση πρέπει να διατηρεί αυτοτελή και αναγνωρίσιμη μορφή. Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι η Δέουσα Εκτίμηση διαφοροποιείται από τις ΕΠΕ και ΣΠΕ ως προς το αντικείμενο, τα κριτήρια και τις συνέπειες της τελικής κρίσης. Οι οδηγίες ΕΠΕ και ΣΠΕ έχουν κυρίως διαδικαστικό χαρακτήρα, ενώ η οδηγία 92/43/ΕΟΚ εισάγει ουσιαστικούς κανόνες που δεσμεύουν απόλυτα τη διοίκηση. Εάν από τη Δέουσα Εκτίμηση προκύψει ότι το έργο μπορεί να βλάψει την ακεραιότητα του τόπου, η άδεια δεν μπορεί να χορηγηθεί, παρά μόνο εφόσον πληρούνται οι αυστηρές προϋποθέσεις της παραγράφου 4 σχετικά με λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος.

Με την οδηγία 2014/52/ΕΕ αναγνωρίστηκε η δυνατότητα στα κράτη μέλη να καθιερώνουν συντονισμένες ή κοινές διαδικασίες για την εφαρμογή των οδηγιών ΕΠΕ, ΣΠΕ και 92/43/ΕΟΚ²⁸. Ωστόσο, οι ρυθμίσεις αυτές δεν επιτρέπουν τη συγχώνευση των ουσιαστικών εγγυήσεων του άρθρου 6 με τις διαδικαστικές διατάξεις των άλλων δύο οδηγιών· η Δέουσα Εκτίμηση οφείλει πάντοτε να πληροί τις ειδικές απαιτήσεις της για να θεωρείται έγκυρη. Το Δικαστήριο έχει επίσης κρίνει ότι η μη υπαγωγή σχεδίων που εμπίπτουν στη ΣΠΕ στη δέουσα εκτίμηση, όταν αυτά είναι ικανά να επηρεάσουν προστατευόμενη περιοχή, συνιστά παράβαση των υποχρεώσεων των κρατών μελών κατά την οδηγία 92/43/ΕΟΚ. Έχει διευκρινιστεί, μάλιστα, ότι το κρίσιμο κριτήριο για την ενεργοποίηση της Δέουσας Εκτίμησης δεν είναι η νομική μορφή ή το είδος του

σημ. 61 και 62 (όπου επισημαίνει ότι η οδηγία 85/337 περιλαμβάνει διαδικαστικές διατάξεις, με τις οποίες σκοπείται να λαμβάνονται καλύτερα υπ' όψη οι σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος απαιτήσεις, ενώ αντίθετα, η οδηγία 92/43 εξαρτά την έγκριση σχεδίου από ουσιαστικές απαιτήσεις, τη συνδρομή των οποίων σκοπεί να διασφαλίσει η διαδικασία του άρθρου 6 παρ. 3 και 4).

²⁸ Προοίμιο, αιτιολ. σκ. 37 της Οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

σχεδίου, αλλά η αντικειμενική αδυναμία αποκλεισμού του ενδεχομένου να προκαλέσει σημαντικές επιπτώσεις²⁹.

Συνολικά, από τη νομολογία και τις ερμηνευτικές οδηγίες προκύπτει ότι το άρθρο 6 παράγραφοι 3 και 4 αποτελεί εξειδικευμένο και αυστηρό μηχανισμό προστασίας της βιοποικιλότητας, ο οποίος εφαρμόζεται παράλληλα αλλά αυτοτελώς σε σχέση με τις υπόλοιπες διαδικασίες περιβαλλοντικής αξιολόγησης του ενωσιακού δικαίου.

Τα στάδια εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 3

ι) Η Προκαταρκτική εξέταση (screening)

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει διευκρινίσει ότι, στο πλαίσιο του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, η διαδικασία αξιολόγησης οργανώνεται καταρχάς σε δύο βασικά στάδια: την Προκαταρκτική Εκτίμηση (screening) και τη Δέουσα Εκτίμηση (appropriate assessment). Περαιτέρω, προστίθεται ένα επόμενο επίπεδο ελέγχου, που συνδέεται με τις παρεκκλίσεις τις οποίες επιτρέπει το άρθρο 6 παρ. 4, υπό ορισμένες αυστηρές προϋποθέσεις³⁰. Στον ερμηνευτικό της οδηγό, η Επιτροπή επισημαίνει ότι το screening διενεργείται, κατά κανόνα, από τις αρμόδιες αρχές αδειοδότησης, οι οποίες στηρίζουν την κρίση τους σε πληροφορίες που παρέχονται από τον φορέα του έργου, άλλες περιβαλλοντικές αρχές ή εξειδικευμένους επιστήμονες. Υπογραμμίζεται, ωστόσο, ότι το στάδιο αυτό δεν ταυτίζεται με την πλήρη Δέουσα Εκτίμηση, αλλά περιορίζεται στη συλλογή και επεξεργασία των στοιχείων που θα επιτρέψουν στις αρχές να κρίνουν εάν είναι πιθανό να υπάρξουν δυσμενείς επιπτώσεις στον προστατευόμενο τόπο³¹.

Η Επιτροπή τονίζει επίσης ότι, εφόσον το screening αποτελεί νομική υποχρέωση, η τελική κρίση για το αν απαιτείται Δέουσα Εκτίμηση πρέπει να

²⁹ European Commission, Guidance on Integrating Climate Change and Biodiversity into Strategic Environmental Assessment, 2013, σ. 35, διαθέσιμο στο: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/guidances/guidance-on-integrating-climate-change-and-biodiversity-into-strategic-environmental-assessment>

³⁰ European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC. Βλ., επίσης, Ανακοίνωση της Επιτροπής, (2018) «Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους», σελ. 38.

³¹ European Commission, (2012) Guidance on Aquaculture and Natura 2000, σελ. 47-50, διαθέσιμο στο: <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>

αποτυπώνεται σε ειδικό έγγραφο, με επαρκή τεκμηρίωση. Αν από την προκαταρκτική εκτίμηση προκύπτει ότι δεν διαφαίνεται πιθανότητα αρνητικών επιπτώσεων σε περιοχή του δικτύου Natura 2000, η διαδικασία δεν προχωρά περαιτέρω. Αντιθέτως, όταν προκύπτει ότι οι σχεδιαζόμενες δραστηριότητες είναι δυνατόν να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις, το screening λειτουργεί ως «φίλτρο» που προσδιορίζει τα ζητήματα τα οποία θα αναλυθούν διεξοδικά στο επόμενο στάδιο της Δέουσας Εκτίμησης³².

Η προσέγγιση αυτή ευθυγραμμίζεται πλήρως με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι η προκαταρκτική εξέταση προηγείται υποχρεωτικά της Δέουσας Εκτίμησης και αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την εκπόνησή της. Έχει δε επισημάνει ότι, για να ενεργοποιηθεί η υποχρέωση πλήρους εκτίμησης, αρκεί από το πρώτο αυτό στάδιο να προκύπτει ότι το σχέδιο είναι ικανό να επηρεάσει σημαντικά τον προστατευόμενο τόπο. Δεν απαιτείται βέβαιη ή αποδεδειγμένη βλάβη, αλλά αρκεί η ύπαρξη πιθανότητας οι επιπτώσεις να είναι σοβαρές. Το κριτήριο αυτό ερμηνεύεται υπό το πρίσμα της αρχής της προφύλαξης, ώστε ακόμη και η ύπαρξη αμφιβολιών να οδηγεί στην υποχρέωση διεξαγωγής Δέουσας Εκτίμησης³³.

Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει ότι το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη μια συγκεκριμένη δέσμη διαδικαστικών και ουσιαστικών υποχρεώσεων. Η παράγραφος 3 προβλέπει δύο διακριτές φάσεις: πρώτον, την υποχρέωση διενέργειας Δέουσας Εκτίμησης όταν είναι πιθανό ένα σχέδιο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στον προστατευόμενο τόπο, και, δεύτερον, τη λήψη απόφασης έγκρισης ή μη του σχεδίου, η οποία επιτρέπεται μόνο εφόσον διασφαλίζεται ότι δεν θίγεται η ακεραιότητα της περιοχής, με την επιφύλαξη της δυνατότητας εφαρμογής του άρθρου 6 παρ. 4³⁴. Ως ακεραιότητα νοείται η διατήρηση των βασικών οικολογικών χαρακτηριστικών του τόπου, ιδίως εκείνων που συνδέονται με τους τύπους οικοτόπων

³² European Commission, (2012) Guidance on Aquaculture and Natura 2000, σελ. 50, διαθέσιμο στο: <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>.

³³ Υπόθεση C-127/02 (ECLI: EU:C:2004:482) - Waddenvereniging και Vogelsbeschermingvereniging, σκ. 40-41.

³⁴ Υπόθεση C-258/11 (ECLI:EU:C:2013:220) - Sweetman κ.λπ., σκ. 29. Υπόθεση C-461/17 (ECLI:EU:C:2018:883) - Holohan κ.λπ., σκ. 31. Υπόθεση C-441/17 (EU:C:2018:255), Επιτροπή κατά Πολωνίας, σκ. 111. Υπόθεση C-293/17 (ECLI:EU:C:2018:882) και C-294/17 - Coöperatie Mobilisation for the Environment και Vereniging Leefmilieu, σκ. 92. Υπόθεση C-411/17 (ECLI:EU:C:2019:622), Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, σκ. 119.

ή τα είδη για τα οποία αυτός εντάχθηκε στον κατάλογο των τόπων κοινοτικής σημασίας³⁵.

Το Δικαστήριο έχει ακόμη τονίσει ότι οι εθνικές αρχές δεν επιτρέπεται να εγκρίνουν σχέδια που ενέχουν κίνδυνο μόνιμης αλλοίωσης των οικολογικών γνωρισμάτων μιας περιοχής Natura 2000, ιδίως όταν τίθεται σε κίνδυνο η ύπαρξη ή η μη αναστρέψιμη υποβάθμιση τύπων φυσικών οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος ή προτεραιότητας³⁶. Παράλληλα, έχει αναγνωρίσει καίριο ρόλο στα εθνικά δικαστήρια, τα οποία οφείλουν να ελέγχουν σε βάθος την επιστημονική πληρότητα και τεκμηρίωση της Δέουσας Εκτίμησης, προκειμένου να διαπιστώνουν αν τηρούνται οι απαιτήσεις του άρθρου 6 παρ. 3.

Συνεπώς, τόσο από τη νομολογία όσο και από την ερμηνευτική πρακτική της Επιτροπής προκύπτει ότι η Προκαταρκτική Εκτίμηση αποτελεί αναγκαίο και αυτοτελές στάδιο, από το οποίο πρέπει να προκύπτει, με αντικειμενικά κριτήρια, εάν υπάρχει πιθανότητα το σχέδιο να επηρεάσει ουσιωδώς τον προστατευόμενο τόπο. Η πράξη της αδειοδοτούσας αρχής με την οποία κρίνεται ότι απαιτείται ή δεν απαιτείται Δέουσα Εκτίμηση συνιστά εκτελεστή διοικητική πράξη και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο ως προς τη νομιμότητα και την επάρκεια της αιτιολογίας της.

Ιδιαίτερη σημασία έχει, τέλος, η θέση του Δικαστηρίου ως προς το περιεχόμενο της Προκαταρκτικής Εκτίμησης: έχει κριθεί ότι στο στάδιο αυτό δεν πρέπει να λαμβάνονται υπόψη μέτρα πρόληψης ή μείωσης των επιπτώσεων που προτείνονται από τον φορέα του έργου. Τυχόν ενσωμάτωσή τους θα υπονόμει την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας και θα καθιστούσε κενό περιεχομένου το κρίσιμο στάδιο της Δέουσας Εκτίμησης, επιτρέποντας την παράκαμψή του³⁷. Η προσέγγιση αυτή διαφοροποιείται σαφώς από την οδηγία για την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, όπου κατά την προκαταρκτική φάση είναι δυνατόν να ληφθούν υπόψη μέτρα μετριασμού για τον χαρακτηρισμό ενός έργου ως μη σημαντικά επιβαρυντικού. Έτσι, αναδεικνύεται μία ουσιώδης διαφορά μεταξύ του καθεστώτος της οδηγίας για τους οικοτόπους και της γενικής οδηγίας ΕΠΕ, ως προς τον βαθμό αυστηρότητας και

³⁵ Υπόθεση C-258/11(ECLI:EU:C:2013:220) - Sweetman κ.λπ, ό.π., σκ. 31.

³⁶ Υπόθεση C-293/17 (ECLI:EU:C:2018:882) και C-294/17, Coöperatie Mobilisation for the Environment και Vereniging Leefmilieu, σκ. 101.

³⁷ Υπόθεση C-323/17 (EU:C:2018:244), People Over Wind και Sweetman κατά Coillte Teoranta, ό.π., σκ. 37.

την προτεραιότητα που δίδεται στην προληπτική προστασία των περιοχών Natura 2000³⁸.

ii) Η Δέουσα Εκτίμηση

Η Δέουσα Εκτίμηση, η οποία συνιστά το δεύτερο και ουσιαστικότερο στάδιο της διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει επανειλημμένα κατευθυντήριες οδηγίες. Στον ειδικό οδηγό για τις υδατοκαλλιέργειες και το δίκτυο Natura 2000 τονίζεται ότι ο σκοπός της διαδικασίας είναι η συστηματική αξιολόγηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή έργου σε συνάρτηση με τους στόχους διατήρησης του οικείου τόπου. Η εκτίμηση αυτή πρέπει να προηγείται οποιασδήποτε αδειοδότησης και να παρέχει στην αρμόδια αρχή επαρκή τεκμηρίωση, ώστε να διαπιστώνει εάν το έργο ενδέχεται να επηρεάσει δυσμενώς την ακεραιότητα της προστατευόμενης περιοχής. Η ευθύνη για την εξασφάλιση της διενέργειας της διαδικασίας αυτής ανήκει στην αρμόδια διοικητική αρχή, η οποία μπορεί να ζητά από τον φορέα του έργου όλες τις αναγκαίες πληροφορίες για τη λήψη πλήρως τεκμηριωμένης απόφασης.

Η Επιτροπή επισημαίνει επίσης ότι, σε αντίθεση με όσα προβλέπονται στις διαδικασίες της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης ή της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, το αποτέλεσμα της Δέουσας Εκτίμησης δεσμεύει νομικά την αρμόδια αρχή. Εάν η εκτίμηση δεν αποδεικνύει με σαφήνεια ότι δεν θα προκληθεί βλάβη στην ακεραιότητα του τόπου —ακόμη και μετά από μέτρα μετριασμού— η άδεια δεν μπορεί να χορηγηθεί, εκτός αν συντρέχουν οι αυστηρές προϋποθέσεις της παρ. 4 του άρθρου 6. Το ίδιο ισχύει και όταν παραμένουν αμφιβολίες ως προς την επίδραση του έργου. Στις κατευθυντήριες οδηγίες της, η Επιτροπή περιγράφει το περιεχόμενο της Δέουσας Εκτίμησης ως μια αναλυτική και εμπειριστατωμένη διαδικασία. Η εκτίμηση πρέπει να περιλαμβάνει πληροφορίες για τους στόχους διατήρησης, για όλα τα είδη και τους τύπους οικοτόπων για τα οποία έχει θεσπισθεί το καθεστώς προστασίας, για την οικολογική κατάσταση και λειτουργία της περιοχής, για τη χρήση της από τα είδη (π.χ. αναπαραγωγή, αναζήτηση τροφής), καθώς και για τον ρόλο της εντός της βιογεωγραφικής ενότητας και του ευρύτερου δικτύου

³⁸ Άρθρο 4, παράγραφος 4 της Οδηγίας για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

Natura 2000. Επιπλέον, η έκθεση οφείλει να είναι πλήρης, λεπτομερής και να παρουσιάζει με σαφήνεια τα επιστημονικά δεδομένα στα οποία βασίστηκε η διοίκηση προκειμένου να λάβει την τελική της απόφαση³⁹.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει ασχοληθεί κατ' επανάληψη με το περιεχόμενο και τις απαιτήσεις της Δέουσας Εκτίμησης. Έχει κρίνει ότι η διαδικασία δεν μπορεί να περιοριστεί σε μια απλή τυπική εξέταση, αλλά πρέπει να αποτυπώνει μια ολοκληρωμένη ανάλυση που να ανταποκρίνεται στους στόχους προστασίας της οδηγίας, ιδίως σε σχέση με τους οικοτόπους και τα είδη προτεραιότητας. Η εκτίμηση οφείλει να εντοπίζει, βάσει των πλέον πρόσφατων επιστημονικών γνώσεων, όλες τις παραμέτρους του έργου που θα μπορούσαν να επηρεάσουν την κατάσταση της προστατευόμενης περιοχής, είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό με άλλα σχέδια⁴⁰. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι μια εκτίμηση θεωρείται νόμιμη μόνο όταν είναι πλήρης, ακριβής και καταλήγει σε συμπεράσματα που αποκλείουν κάθε εύλογη επιστημονική αμφιβολία ως προς την απουσία αρνητικών συνεπειών για την ακεραιότητα της περιοχής. Η εκτίμηση δεν είναι επαρκής όταν βασίζεται σε ελλιπή ή μη επικαιροποιημένα στοιχεία⁴¹. Παρότι η οδηγία δεν προβλέπει συγκεκριμένη μεθοδολογία, απαιτείται η διαδικασία να εκτελείται έτσι ώστε να παρέχεται ασφάλεια ότι το έργο δεν θα έχει δυσμενείς επιπτώσεις· σε αντίθετη περίπτωση, η άδεια πρέπει να απορριφθεί.

Στο επίκεντρο της διαδικασίας της Δέουσας Εκτίμησης βρίσκεται η διερεύνηση του κατά πόσον διαταράσσεται ή όχι η «ακεραιότητα» του προστατευόμενου τόπου. Επειδή, όμως, η έννοια αυτή είναι κατ' εξοχήν γενική και αόριστη, ο προσδιορισμός της προσβολής της παρουσιάζει δυσχέρειες. Για τον λόγο αυτό ερμηνεύεται σε συνάρτηση με μια άλλη θεμελιώδη έννοια της οδηγίας, εκείνη της «ικανοποιητικής

³⁹ P. Stokes, "The Habitats Directive: Nature and Law", in: Gregory Jones QC (dir.), *The Habitats Directive. A Developer's Obstacle Course?* Oxford/Portland, Hart Publishing, 2012, σ. 145-149 (ο οποίος σημειώνει ότι τα μέτρα μετριασμού στην προκαταρκτική εξέταση οδηγούν στην αποφυγή της Δέουσας Εκτίμησης και, κατ' επέκταση, στη μη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης απόφασης. N. de Sadeleer, "The Appropriate Impact Assessment and Authorisation Requirements of Plans and Projects likely to have significant impacts on Natura 2000 Sites", ό.π., σ. 11 (ο οποίος υπογραμμίζει ότι τα μέτρα μετριασμού πρέπει να περιλαμβάνονται στη Δέουσα Εκτίμηση και όχι στην προκαταρκτική εξέταση).

⁴⁰ Υπόθεση C-127/02 (ECLI: EU:C:2004:482) - Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee και Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels κατά Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, σκ. 54.

⁴¹ Υπόθεση C-304/2005, Επιτροπή κατά Ιταλίας, σκ. 58, Υπόθεση. C-43/2010, Αχελώος, σκ. 112.

κατάστασης διατήρησης». Τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή⁴² όσο και το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετούν την προσέγγιση ότι η ακεραιότητα ενός τόπου διασφαλίζεται όταν αυτός διατηρείται σε κατάσταση που επιτρέπει την προστασία των χαρακτηριστικών για τα οποία εντάχθηκε στον κατάλογο των Τόπων Κοινοτικής Σημασίας⁴³.

Το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει ότι η ακεραιότητα συνδέεται με τη διατήρηση των ουσιωδών οικολογικών γνωρισμάτων ενός τόπου, τα οποία συνδέονται με την παρουσία συγκεκριμένων οικοτόπων ή ειδών που αποτέλεσαν το κριτήριο χαρακτηρισμού του. Η υποβάθμιση αυτών των γνωρισμάτων σημαίνει, κατά κανόνα, και παραβίαση της ακεραιότητας. Η έννοια της ακεραιότητας, ωστόσο, δεν είναι μονοσήμαντη και έχει αποτελέσει αντικείμενο δύο βασικών επιστημονικών προσεγγίσεων. Η πρώτη αντίληψη θεωρεί ότι η βιοποικιλότητα είναι ένα συλλογικό γνώρισμα του οικοσυστήματος, ενώ η ακεραιότητα αφορά στη συνολική λειτουργία του συστήματος υπό συνθήκες που είναι ελάχιστα ή καθόλου επηρεασμένες από τον άνθρωπο. Κατά την άποψη αυτή, ένα οικοσύστημα με υψηλή ακεραιότητα χαρακτηρίζεται από φυσικές εξελικτικές και βιογεωγραφικές διεργασίες, συνεπώς οποιαδήποτε ανθρώπινη δραστηριότητα θεωρείται δυνητική απειλή για την ακεραιότητά του⁴⁴. Αντίθετα, σύμφωνα με μια δεύτερη σχολή σκέψης, η παρουσία του ανθρώπου δεν αποτελεί αναγκαστικά παράγοντα υποβάθμισης. Υποστηρίζεται ότι η διατήρηση της βιολογικής ακεραιότητας μπορεί να επιτευχθεί και μέσα από ένα σύστημα συνύπαρξης ανθρώπινων δραστηριοτήτων και φυσικών διεργασιών, στο πλαίσιο των οποίων ο άνθρωπος συμμετέχει ενεργά στη διαμόρφωση και διατήρηση του οικοσυστήματος⁴⁵.

Ανάλογα με το ποια από αυτές τις προσεγγίσεις υιοθετείται, διαφοροποιείται και ο τρόπος εκτίμησης της βλάβης της ακεραιότητας ενός τόπου. Επειδή η επιλογή της μιας ή της άλλης θεώρησης προϋποθέτει αναπόφευκτα αξιολογικές και όχι

⁴² European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC, ό.π., σ. 39, διαθέσιμο στο: <https://sme.gr/wp-content/uploads/2024/03/2000article-6-naturaguidance.pdf>

⁴³ Υπόθεση C-323/17 (ECLI:EU:C:2018:244) - People Over Wind και Peter Sweetman κατά Coillte Teoranta, σκ. 39.

⁴⁴ Fischman, R. L. (2004). The meanings of biological integrity, diversity, and environmental health.”, *Natural Resources Journal*, vol. 44, no. 11, διαθέσιμο στο: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/225>.

⁴⁵ Freemuth, J. Beyond naturalness: Rethinking Park and wilderness stewardship in an era of rapid change. *J Environ Stud Sci* 1, 274–276 (2011). <https://doi.org/10.1007/s13412-011-0034-z>.

αποκλειστικά επιστημονικές κρίσεις, η εκτίμηση αυτή δεν μπορεί ποτέ να βασιστεί πλήρως σε αντικειμενικά δεδομένα. Περαιτέρω, λόγω της εγγενούς πολυπλοκότητας και δυναμικότητας των οικοσυστημάτων, δεν είναι εφικτή η πλήρης επιστημονική αποτύπωσή τους, γεγονός που ενισχύει τον βαθμό αβεβαιότητας. Συνεπώς, η κρίση για το αν ένα σχέδιο προσβάλλει την ακεραιότητα ενός τόπου δεν αποτελεί αποκλειστικά τεχνικο-επιστημονικό ζήτημα, αλλά ενσωματώνει και αξιολογικές παραδοχές, τόσο σε επίπεδο διοίκησης όσο και σε επίπεδο δικαστικού ελέγχου⁴⁶.

iii) Το άρθρο 6, παράγραφος 4

Το άρθρο 6 παράγραφος 4 προβλέπει έναν μηχανισμό κατ' εξαίρεση έγκρισης σχεδίων, ο οποίος ενεργοποιείται μόνο όταν η προηγηθείσα Δέουσα Εκτίμηση καταλήγει σε αρνητικά αποτελέσματα ή όταν δεν μπορεί να αποκλειστεί ο κίνδυνος σημαντικών επιπτώσεων στην ακεραιότητα του προστατευόμενου τόπου. Στην περίπτωση αυτή, οι εθνικές αρχές έχουν δύο δυνατότητες: είτε να απορρίψουν το σχέδιο ή, εφόσον είναι πρακτικά δυνατό, να το τροποποιήσουν επιβάλλοντας όρους και μέτρα που θα αποτρέπουν τη βλάβη της ακεραιότητας, είτε να εξετάσουν την υπαγωγή του στην εξαιρετική διαδικασία της παραγράφου 4.

Η παράγραφος 4 επιτρέπει την έγκριση ενός σχεδίου υπό αυστηρές προϋποθέσεις. Συγκεκριμένα, πρέπει: α) να αποδεικνύεται ότι δεν υφίσταται καμία ρεαλιστική εναλλακτική λύση, β) να συντρέχουν επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος που δικαιολογούν την υλοποίηση του σχεδίου, και γ) να έχουν προβλεφθεί και υλοποιηθεί επαρκή αντισταθμιστικά μέτρα, ικανά να διασφαλίσουν ότι το Δίκτυο Natura 2000 συνολικά δεν θα αποδυναμωθεί⁴⁷. Η διαδικασία γίνεται ακόμη πιο περιοριστική όταν ο οικείος τόπος φιλοξενεί τύπους οικοτόπων ή είδη χαρακτηρισμένα ως προτεραιότητας. Σε αυτές τις περιπτώσεις, το έργο δεν μπορεί να εγκριθεί για λόγους οικονομικού ή κοινωνικού χαρακτήρα, παρά μόνο μετά από ειδική

⁴⁶ Carden, K. (2006). "Bridging the divide: The role of science in species conservation law.", Harvard Environmental Law Review, vol. 30, διαθέσιμο στο: <https://journals.law.harvard.edu/elr/wp-content/uploads/sites/79/2019/07/30.1-Carden.pdf>

⁴⁷ Υπόθεση C-411/17 (ECLI:EU:C:2019:622) - Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen κ.λπ., ό.π., σκ.148. Υπόθεση C-441/17 (ECLI:EU:C:2018:255) - Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża), ό.π., σκ. 190.

γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, γεγονός που καταδεικνύει την αυξημένη προστασία που απολαμβάνουν οι συγκεκριμένοι τόποι⁴⁸.

Δεδομένου ότι η παράγραφος 4 αποτελεί εξαίρεση στον κανόνα της προηγούμενης παραγράφου, η εφαρμογή της πρέπει να γίνεται με ιδιαίτερη φειδώ και στενή ερμηνεία. Εξάλλου, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει κρίνει ότι τα στοιχεία που αφορούν την παράγραφο 4 δεν μπορούν να λαμβάνονται υπόψη κατά το στάδιο της Δέουσας Εκτίμησης που προβλέπει η παράγραφος 3⁴⁹. Η διαδικασία της παραγράφου 4 ενεργοποιείται μόνο εφόσον έχει ολοκληρωθεί προηγουμένως η πλήρης εκτίμηση των επιπτώσεων, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της παραγράφου 3, και έχει διαπιστωθεί ότι οι επιπτώσεις δεν μπορούν να αποκλειστούν.

ε) Τα μέτρα που θα πρέπει να λαμβάνουν τα κράτη στις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης

Το άρθρο 12 παράγραφος 1 της οδηγίας 92/43 υποχρεώνει τα κράτη μέλη να θεσπίσουν ένα ολοκληρωμένο πλαίσιο αυστηρής προστασίας για τα ζωικά είδη που περιλαμβάνονται στο παράρτημα IV, στοιχείο α'. Στο πλαίσιο αυτού του καθεστώτος απαγορεύονται, μεταξύ άλλων: η εκ προθέσεως σύλληψη ή θανάτωση ατόμων των ειδών στη φύση, η σκόπιμη παρενόχλησή τους —ιδίως σε κρίσιμες περιόδους, όπως η αναπαραγωγή, η εξάρτηση των νεογνών από τη μητέρα, η χειμερία νάρκη και η μετανάστευση, η καταστροφή ή συλλογή αυγών, καθώς και η βλάβη ή αλλοίωση των τόπων αναπαραγωγής ή ανάπαυσης. Παρόμοιες προβλέψεις ισχύουν και για τα προστατευόμενα φυτικά είδη, σύμφωνα με το άρθρο 13 παράγραφος 1.

Το άρθρο 16 παράγραφος 1 της ίδιας οδηγίας θεσπίζει έναν μηχανισμό κατ' εξαίρεση παρέκκλισης από τις αυστηρές απαγορεύσεις των άρθρων 12 και 13. Η παρέκκλιση επιτρέπεται μόνο εφόσον: α) δεν υφίσταται καμία άλλη αποτελεσματική λύση και β) δεν διακυβεύεται η διατήρηση των πληθυσμών των σχετικών ειδών σε ικανοποιητική κατάσταση εντός της φυσικής περιοχής κατανομής τους. Εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις αυτές, τα κράτη μέλη μπορούν να χορηγούν παρεκκλίσεις για ορισμένους σκοπούς, όπως για την προστασία ειδών και οικοτόπων, την αποτροπή σοβαρών ζημιών σε καλλιέργειες, κτηνοτροφικές δραστηριότητες, δάση, υδάτινους

⁴⁸ European Commission, Managing Natura 2000 Sites: The Provisions of Article 6 of the “Habitats” Directive 92/43/EEC, ό.π. 44, διαθέσιμο στο: <https://sme.gr/wp-content/uploads/2024/03/2000article-6-naturaguidance.pdf>.

⁴⁹ Υπόθεση C-441/03 (ECLI:EU:C:2005:233) - Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, Συλλ I-3043, σκ. 28.

πόρους και ιδιοκτησίες, για λόγους δημόσιας υγείας ή ασφάλειας ή άλλους επιτακτικούς λόγους δημοσίου συμφέροντος, για ερευνητικούς και εκπαιδευτικούς σκοπούς, ή ακόμη για αυστηρά ελεγχόμενη σύλληψη μικρού αριθμού ατόμων των ειδών⁵⁰.

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι ερμηνευτικές κατευθύνσεις της Επιτροπής έχουν συμβάλει καθοριστικά στην αποσαφήνιση του τρόπου εφαρμογής των διατάξεων αυτών. Το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι τα κράτη μέλη δεν αρκεί να θεσπίζουν τυπικά ένα κανονιστικό πλαίσιο, αλλά οφείλουν να λαμβάνουν συγκεκριμένα, αποτελεσματικά και προληπτικού χαρακτήρα μέτρα⁵¹. Έχει επίσης τονίσει ότι το καθεστώς αυστηρής προστασίας πρέπει να μπορεί να αποτρέπει κάθε πράξη που θέτει σε κίνδυνο τους τόπους αναπαραγωγής ή ανάπαυσης των προστατευόμενων ειδών⁵².

Σε σχέση με την έννοια του «εκ προθέσεως», το Δικαστήριο έκρινε ότι αυτή καλύπτει όχι μόνο την περίπτωση κατά την οποία ο δράστης επιδιώκει το αποτέλεσμα, αλλά και όταν αποδέχεται την πιθανότητα επέλευσης της σύλληψης ή θανάτωσης προστατευόμενου είδους. Όσον αφορά την απαγόρευση βλάβης των τόπων αναπαραγωγής ή ανάπαυσης του άρθρου 12 παράγραφος 1 στοιχείο δ', το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η διάταξη καταλαμβάνει τόσο σκόπιμες όσο και μη ηθελημένες ενέργειες, γεγονός που αντανάκλα την πρόθεση του νομοθέτη να παράσχει ενισχυμένο επίπεδο προστασίας⁵³.

Αναφορικά με τη λειτουργία της παρέκκλισης του άρθρου 16, το Δικαστήριο υπογράμμισε ότι οι προϋποθέσεις εφαρμογής της αποτελούν ενιαίο και αδιαίρετο σύνολο και εφαρμόζονται σε όλες τις μορφές παρέκκλισης. Η νομολογία έχει επανειλημμένα επισημάνει ότι οποιαδήποτε παρεκκλίνουσα ρύθμιση πρέπει να ερμηνεύεται στενά, καθώς εισάγει εξαίρεση σε ένα καθεστώς αυστηρής προστασίας. Επίσης, τόνισε ότι τα άρθρα 12, 13 και 16 αποτελούν συνεκτικό κανονιστικό σύνολο,

⁵⁰ Υπόθεση C-340/10 (ECLI:EU:C:2012:143) - Επιτροπή κατά Κύπρου, σκ. 60.

⁵¹ Υπόθεση C-183/05 (ECLI:EU:C:2007:14) - Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, ό.π., σκ. 30.

⁵² Υπόθεση C-674/17 (ECLI:EU:C:2019:851) - Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, σκ. 27.

⁵³ Υπόθεση C-221/04 (ECLI:EU:C:2006:329) - Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκ. 71

το οποίο δεν επιτρέπει στα κράτη μέλη να παρακάμπτουν τις υποχρεώσεις αυστηρής προστασίας χωρίς την πλήρη τήρηση των όρων του άρθρου 16⁵⁴.

Στις περιπτώσεις όπου εξετάζονται έργα ή παρεμβάσεις εκτός περιοχών Natura 2000, το κράτος οφείλει να αποδεικνύει —μέσω περιβαλλοντικής μελέτης κατά την οδηγία ΕΠΕ ή ΣΠΕ— ότι δεν παραβιάζονται οι απαγορεύσεις των άρθρων 12 και 13. Εφόσον επιδιώκεται παρέκκλιση από την απαγόρευση του άρθρου 12 παράγραφος 1 στοιχείο δ', απαιτείται η θέσπιση κατάλληλων αντισταθμιστικών μέτρων, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία των σχετικών ειδών⁵⁵.

1.2. Η Οδηγία 2009/147/EK (Οδηγία για τα πτηνά)

Η Ευρωπαϊκή Ένωση έχει επιπλέον θεμελιώσει ένα ολοκληρωμένο θεσμικό πλαίσιο για την προστασία της φύσης και τη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Η πρώτη ουσιαστική προσπάθεια προς αυτή την κατεύθυνση πραγματοποιήθηκε με την υιοθέτηση της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, η οποία αποτέλεσε τη βάση για την προστασία των άγριων πτηνών και των οικοτόπων τους⁵⁶. Η Οδηγία αυτή αντικαταστάθηκε αργότερα από τη νεότερη Οδηγία 2009/147/EK, η οποία εξακολουθεί να αποτελεί μέχρι σήμερα ένα από τα σημαντικότερα νομοθετικά μέσα για την προστασία της φύσης στην Ευρωπαϊκή Ένωση⁵⁷.

Βασικός σκοπός της Οδηγίας είναι η διατήρηση όλων των ειδών πτηνών που ζουν φυσικά σε άγρια κατάσταση στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών-μελών. Για να επιτευχθεί ο στόχος αυτός, τα κράτη οφείλουν να λαμβάνουν κατάλληλα μέτρα που εξασφαλίζουν την επάρκεια των πληθυσμών και τη διατήρηση των οικοτόπων όπου τα είδη αυτά αναπτύσσονται και αναπαράγονται. Η προστασία των πτηνών προωθείται κυρίως μέσω της διατήρησης και αποκατάστασης των φυσικών τους ενδιαιτημάτων. Οι δράσεις αυτές περιλαμβάνουν τη δημιουργία ζωνών προστασίας, τη συντήρηση και ορθή διαχείριση των οικοτόπων, εντός και εκτός αυτών, την αποκατάσταση υποβαθμισμένων περιοχών καθώς και τη δημιουργία νέων βιότοπων όπου αυτό είναι

⁵⁴ Υπόθεση C-674/17 (ECLI:EU:C:2019:851) - Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola, σκ. 28.

⁵⁵ European Commission (2007), Guidance document on the strict protection of animal species of Community interest under the Habitats Directive 92/43/EEC, παρ. 56, διαθέσιμο στο: https://www.miteco.gob.es/content/dam/miteco/es/biodiversidad/publicaciones/articulo_12_tcm30-197209.pdf

⁵⁶ Άρθρο 1 της Οδηγίας περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών.

⁵⁷ Πουϊκλή Κ. & Χατζηγιάνη Ι. (2025). *Δίκαιο Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 205 επ. Νομική Βιβλιοθήκη.

αναγκαίο⁵⁸. Μέσω αυτών των μέτρων, η Οδηγία καθιερώνει τη δημιουργία των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), οι οποίες αποτελούν τον κύριο μηχανισμό για την αποτελεσματική προστασία των άγριων πτηνών και τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας των περιοχών όπου ζουν.

Ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως Ζώνης Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) πραγματοποιείται σύμφωνα με τα κριτήρια που ορίζονται στο άρθρο 4 της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ. Η ίδια η Οδηγία καθορίζει τόσο τα είδη πτηνών που χρήζουν προστασίας όσο και τις προϋποθέσεις βάσει των οποίων μια περιοχή μπορεί να ενταχθεί στο καθεστώς της ΖΕΠ. Για τη διασφάλιση της επιβίωσης και της αναπαραγωγής των ειδών που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι, καθώς και των αποδημητικών ειδών που δεν περιλαμβάνονται σε αυτό, προβλέπεται η λήψη κατάλληλων μέτρων διατήρησης των οικοτόπων τους. Τα κράτη μέλη οφείλουν να εντάσσουν στις Ζώνες Ειδικής Προστασίας τις περιοχές που θεωρούνται, από επιστημονική άποψη, οι πλέον κατάλληλες —τόσο ως προς την έκταση όσο και ως προς τον αριθμό— για τη διατήρηση των σχετικών ειδών, τόσο στη χερσαία όσο και στη θαλάσσια επικράτειά τους. Παράλληλα, έχουν την υποχρέωση να παρέχουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή όλα τα αναγκαία δεδομένα, ώστε να εξασφαλίζεται ο συντονισμός και η συνοχή των εθνικών ζωνών, με στόχο τη δημιουργία ενός συνεκτικού δικτύου προστασίας που να ανταποκρίνεται στις οικολογικές ανάγκες των πτηνών. Επιπλέον, τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα προληπτικά μέτρα για την αποφυγή ρύπανσης, υποβάθμισης των οικοτόπων και άλλων επιζήμιων παρεμβάσεων ή διαταράξεων στις περιοχές αυτές.

Σύμφωνα με τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα ορισμένο περιθώριο εκτίμησης ως προς τον καθορισμό και την οριοθέτηση των ΖΕΠ. Ωστόσο, η διαδικασία αυτή πρέπει να στηρίζεται αποκλειστικά σε ορνιθολογικά και επιστημονικά κριτήρια, όπως προβλέπει ρητά η Οδηγία⁵⁹. Συνεπώς, τα κράτη μέλη έχουν την υποχρέωση να χαρακτηρίζουν ως ΖΕΠ όλες τις περιοχές που, βάσει επιστημονικών δεδομένων, είναι οι πλέον ενδεδειγμένες για τη διατήρηση των ειδών του Παραρτήματος Ι. Οποιαδήποτε άλλη παράμετρος —

⁵⁸ Άρθρο 3 της Οδηγίας περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών.

⁵⁹ Υπόθεση C-355/90 (ECLI:EU:C:1993:331) - Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκ. 26.

οικονομική, κοινωνική ή αναπτυξιακή— δεν μπορεί να αποτελέσει καθοριστικό παράγοντα για τον χαρακτηρισμό ή μη μιας περιοχής ως Ζώνης Ειδικής Προστασίας⁶⁰.

Στην πράξη, κρίσιμη σημασία για τον προσδιορισμό των ΖΕΠ έχει η αναφορά μιας περιοχής στον επιστημονικό κατάλογο “Important Bird Areas” (IBA) της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, ο οποίος συντάσσεται από εξειδικευμένους φορείς. Ο κατάλογος αυτός, χρησιμοποιείται από το Δικαστήριο της ΕΕ ως βασικό σημείο αναφοράς για την αξιολόγηση του κατά πόσο ένα κράτος μέλος έχει εκπληρώσει τις υποχρεώσεις του, ως προς τον χαρακτηρισμό επαρκών περιοχών, για την προστασία της ορνιθοπανίδας, εκτός εάν υπάρχουν αντίθετα και τεκμηριωμένα επιστημονικά στοιχεία που να αποδεικνύουν το αντίθετο⁶¹.

Το άρθρο 5 της οδηγίας 2009/147/ΕΚ θεσπίζει για τα κράτη μέλη την υποχρέωση να εφαρμόσουν ένα συνολικό και αποτελεσματικό πλαίσιο προστασίας για όλα τα είδη άγριων πτηνών που υπάγονται στο άρθρο 1. Το πλαίσιο αυτό περιλαμβάνει ειδικές απαγορεύσεις, όπως τον εκ προθέσεως φόνο ή σύλληψη πτηνών με οποιονδήποτε τρόπο, την ηθελημένη καταστροφή ή φθορά φωλιών ή αυγών, την αφαίρεσή τους από το φυσικό περιβάλλον, τη συλλογή ή κατοχή αυγών ακόμη και κενών, τη σκόπιμη ενόχληση των πτηνών —ιδίως σε κρίσιμες περιόδους όπως η αναπαραγωγή ή η εξάρτηση των νεοσσών— όταν αυτή μπορεί να επηρεάσει τους σκοπούς της οδηγίας, καθώς και την κατοχή ειδών των οποίων απαγορεύεται η θήρα ή η σύλληψη⁶².

Όπως και στην οδηγία 92/43 για τους οικοτόπους, έτσι και στην οδηγία για τα πτηνά προβλέπεται, στο άρθρο 9 παράγραφος 1, η δυνατότητα χορήγησης παρεκκλίσεων από τις προστατευτικές διατάξεις του άρθρου 5. Οι παρεκκλίσεις αυτές επιτρέπονται για συγκεκριμένους λόγους, όπως για λόγους δημόσιας υγείας ή ασφάλειας, για την ασφάλεια των αερομεταφορών, για την αποτροπή σοβαρών ζημιών σε καλλιέργειες, εκτρεφόμενα ζώα, δασικές εκτάσεις, την αλιεία και τα υδάτινα οικοσυστήματα, καθώς και για την προστασία άλλων στοιχείων της άγριας χλωρίδας και πανίδας. Επιπλέον, παρέκκλιση μπορεί να χορηγηθεί για ανάγκες έρευνας,

⁶⁰ Υπόθεση C-3/96 (ECLI:EU:C:1998:238) - Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, σκ. 59 και επόμενες.

⁶¹ Κων. Γώγος, Η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000, εκδόσεις Σάκουλας, 2009, σελ. 29

⁶² Υπόθεση C-221/04 (ECLI:EU:C:2006:329) - Επιτροπή κατά Ισπανίας, ό.π., σκ. 71.

εκπαίδευσης, εμπλουτισμού πληθυσμών ή επανεισαγωγής ειδών, καθώς και για αυστηρά ελεγχόμενη, επιλεκτική και περιορισμένη σύλληψη ορισμένων ειδών.

Η νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει διαδραματίσει σημαντικό ρόλο στην ερμηνεία των διατάξεων αυτών. Το Δικαστήριο έχει κρίνει πως η έννοια της «πρόθεσης» ή της «σκόπιμης ενόχλησης» καλύπτει κάθε περίπτωση κατά την οποία ο δράστης γνωρίζει ότι οι πράξεις του προκαλούν ενόχληση ή βλάβη στα πτηνά και αποδέχεται αυτό το αποτέλεσμα. Παράλληλα, έχει τονιστεί ότι οι εξαιρέσεις του άρθρου 9 πρέπει να ερμηνεύονται περιοριστικά, έτσι ώστε να διαφυλάσσεται ο βασικός στόχος της οδηγίας, δηλαδή η διατήρηση των άγριων πτηνών σε ικανοποιητική κατάσταση⁶³.

Στο ίδιο πλαίσιο, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι η ευθύνη για την τεκμηρίωση της αναγκαιότητας μιας παρέκκλισης βαρύνει τις εθνικές αρχές, οι οποίες οφείλουν να στηρίζουν τις αποφάσεις τους σε ολοκληρωμένα γεωγραφικά, οικολογικά, κλιματικά και βιολογικά δεδομένα, συμπεριλαμβανομένης της κατάστασης αναπαραγωγής και της φυσικής θνησιμότητας των ειδών. Αν και η οδηγία για τα πτηνά δεν περιλαμβάνει ρητή προϋπόθεση ότι μια παρέκκλιση δεν πρέπει να θίγει την ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των πληθυσμών —όπως συμβαίνει στο άρθρο 16 της οδηγίας 92/43— αυτό δεν συνεπάγεται ότι επιτρέπεται η επιδείνωση της κατάστασης των ειδών⁶⁴.

1.3. Δίκτυο Natura 2000

Το Ευρωπαϊκό Οικολογικό Δίκτυο Natura 2000 συνιστά το θεμέλιο της ενωσιακής στρατηγικής για τη φύση, αποσκοπώντας στη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης επιβίωσης των πλέον πολύτιμων και απειλούμενων ειδών και οικοτόπων της Ευρώπης⁶⁵. Η συγκρότηση του δικτύου βασίζεται σε δύο κανονιστικούς πυλώνες: τις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), που εστιάζουν στην ορνιθοπανίδα βάσει της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ, και τους Τόπους Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ), οι οποίοι αφορούν τους οικοτόπους και τα είδη της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Μετά την οριστικοποίηση του καταλόγου των ΤΚΣ, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να τους

⁶³ Υπόθεση C-192/11 (ECLI:EU:C:2012:44) - Επιτροπή κατά Πολωνίας, σκ. 73.

⁶⁴ Möckel, S. (2014) 35 Years of the EU Birds Directive in the Light of the Court Practice of the European Court of Justice and the German Federal Administrative Court, *Journal for European Environmental & Planning Law*, 11(4), 392-418. <https://doi.org/10.1163/18760104-01104005>.

⁶⁵ Πουϊκλή Κ. & Χατζηγιάννη Ι. (2025) *Δίκαιο Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 204 επ. Νομική Βιβλιοθήκη.

κηρύζουν ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) εντός εξαετίας, καθορίζοντας συγκεκριμένες προτεραιότητες για τη διατήρηση της οικολογικής τους ακεραιότητας.

Στην Ελλάδα, η διαδικασία επικαιροποίησης του εθνικού καταλόγου υπήρξε εντατική, ειδικά την περίοδο 2014-2015, μέσω στοχευμένων έργων εποπτείας και αξιολόγησης. Η προσπάθεια αυτή οδήγησε στη δημιουργία μιας ενοποιημένης βάσης δεδομένων, στον καθορισμό επιθυμητών τιμών αναφοράς και στη θεσμοθέτηση νέων περιοχών με την ΚΥΑ 50743/2017. Παράλληλα, η χαρτογραφική τεκμηρίωση αναβαθμίστηκε με τη χρήση ψηφιακών δεδομένων μεγάλης κλίμακας (1:5.000), επιτρέποντας τον ακριβή προσδιορισμό των ορίων των προστατευόμενων ζωνών και των κρίσιμων ενδιαιτημάτων τους. Η επιστημονική αυτή πληροφορία κωδικοποιείται στα Τυποποιημένα Έντυπα Δεδομένων (SDFs), τα οποία αποτελούν το βασικό εργαλείο πληροφόρησης για την κατάσταση διατήρησης κάθε τύπου.

Η διαχείριση αυτών των περιοχών έχει μεταβληθεί ριζικά τα τελευταία έτη. Η παραδοσιακή αντίληψη της «φύσης-μουσείου», που βασιζόταν στην απόλυτη απαγόρευση δραστηριοτήτων, έχει παραχωρήσει τη θέση της σε ένα μοντέλο αειφορικής διαχείρισης, όπου η προστασία της βιοποικιλότητας συνδέεται άρρηκτα με την κοινωνική και οικονομική ευημερία. Στην ελληνική πραγματικότητα, η μετάβαση αυτή αποτυπώνεται στη θεσμική μεταρρύθμιση του Ν. 4685/2020, ο οποίος ίδρυσε τον Οργανισμό Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ). Ο Οργανισμός αυτός λειτουργεί ως επιτελικός βραχίονας, απορροφώντας τους 36 παλαιότερους αυτόνομους Φορείς Διαχείρισης και μετατρέποντάς τους σε Μονάδες Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΜΔΠΠ). Αν και οι Μονάδες αυτές παραμένουν ενεργές στο πεδίο, στερούνται πλέον διοικητικής αυτοτέλειας, με τον κεντρικό συντονισμό να στοχεύει στην οικονομική εξυγίανση και την επιστημονική ομοιομορφία των διαχειριστικών μέτρων.

Κεντρικά εργαλεία για την υλοποίηση αυτής της πολιτικής παραμένουν οι Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ) και τα Σχέδια Διαχείρισης (ΣΔ). Η ΕΠΜ συνιστά την επιστημονική βάση για την έκδοση των Προεδρικών Διαταγμάτων που ορίζουν τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης, ενώ το Σχέδιο Διαχείρισης αποτελεί το δυναμικό μέσο εφαρμογής που εξειδικεύει τους στόχους διατήρησης. Η σημασία αυτών των εργαλείων είναι καθοριστική για τη διαδικασία της «δέουσας εκτίμησης» κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων. Χωρίς την ύπαρξη σαφών στόχων

διατήρησης και διαχειριστικών κατευθύνσεων, η Διοίκηση αδυνατεί να αποφανθεί με βεβαιότητα για την απουσία επιβλαβών συνεπειών στην ακεραιότητα του τόπου, όπως επιβεβαιώθηκε και από την πρόσφατη καταδικαστική απόφαση του ΔΕΕ κατά της Ελλάδας (C-849/19) για τη μη έγκαιρη θέσπιση των απαραίτητων μέτρων διατήρησης⁶⁶.

1.4. Σύνδεση με τον Κανονισμό για την Αποκατάσταση της Φύσης

Η προστασία των περιοχών ιδιαίτερης οικολογικής αξίας αποτελεί θεμελιώδη παράμετρο της ευρωπαϊκής περιβαλλοντικής πολιτικής και συνδέεται άμεσα με τις σύγχρονες στρατηγικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την αντιμετώπιση της κλιματικής κρίσης. Στο πλαίσιο αυτό, θα αναλυθούν κατωτέρω ορισμένες από αυτές τις πολιτικές.

Από τα πιο σημαντικά νομοθετικά κείμενα του 21^{ου} αιώνα είναι ο Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1991 για την αποκατάσταση της φύσης ο οποίος εισάγει ένα ενωσιακό πλαίσιο με δεσμευτικούς στόχους και χρονικούς ορίζοντες για την αποκατάσταση των οικοσυστημάτων στην Ε.Ε., θέτοντας ποσοτικούς στόχους και υποχρεώσεις για την υιοθέτηση εθνικών σχεδίων αποκατάστασης. Ο Κανονισμός προορίζεται να συμπληρώσει και να ενισχύσει το ισχύον δίκτυο κανόνων για την προστασία της φύσης, ιδίως τις Οδηγίες για τους οικοτόπους και για τα άγρια πτηνά⁶⁷.

Παράλληλα, καλύπτει ενέργειες αποκατάστασης τόσο εντός όσο και εκτός των ορίων των περιοχών του Δικτύου Natura 2000⁶⁸. Ειδικά όπου οι καθορισμένες τύποι οικοτόπων του Παραρτήματος I της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ βρίσκονται σε κακή κατάσταση, ο Κανονισμός ζητεί από τα κράτη μέλη να θεσπίσουν και να εφαρμόσουν μέτρα αποκατάστασης που θα βελτιώσουν την κατάσταση αυτών των τύπων, συνεισφέροντας έτσι στην επίτευξη των στόχων της Οδηγίας, τόσο σε τοπικό όσο και σε υπερτοπικό επίπεδο. Η πρόβλεψη αυτή καθιστά σαφές ότι ο Κανονισμός δεν αντικαθιστά αλλά συμπληρώνει το προστατευτικό πλαίσιο του Natura 2000⁶⁹.

⁶⁶ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. *Δίκτυο Natura 2000*. Διαθέσιμο στο: <https://ypen.gov.gr/perivallon/viopoikilotita/diktyo-natura-2000/>.

⁶⁷ European Parliament & Council of the European Union. (2024). Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 19 June 2024 on nature restoration.

⁶⁸ Πουϊκλή Κ. & Χατζηγιάννη Ι. (2025) *Δίκαιο Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, σελ. 232 επ. Νομική Βιβλιοθήκη.

⁶⁹ International Union for Conservation of Nature (IUCN). (2024). EU Nature Restoration Regulation: Final briefing, διαθέσιμο στο: <https://iucn.org/sites/default/files/2024-08/iucn-briefing-eu-nature-restoration-regulation-final.pdf>

Επιπλέον, απαιτεί από κάθε κράτος μέλος την εκπόνηση εθνικού σχεδίου αποκατάστασης με συγκεκριμένη μορφή και προθεσμίες υλοποίησης, το οποίο πρέπει να περιλαμβάνει μέτρα και περιοχές προτεραιότητας. Για τις περιοχές Natura 2000, αυτό σημαίνει ότι τα σχέδια αυτά πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τους υφιστάμενους στόχους διατήρησης και τις ειδικές προτεραιότητες ανά τόπο, ώστε οι ενέργειες αποκατάστασης να ενισχύουν την οικολογική ακεραιότητα και τη συνδεσιμότητα του δικτύου. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει εκδώσει εργαλεία και portal με κατευθύνσεις και πρότυπα (reference portal) για την υποστήριξη της δουλειάς των κρατών μελών στην κατάρτιση των σχεδίων⁷⁰.

Η εφαρμογή αποκαταστατικών μέτρων ενισχύει τους στόχους του άρθρου 6 (αποκατάσταση, διατήρηση και αξιολόγηση έργων/σχεδίων) με δύο τρόπους: πρώτον, βελτιώνοντας την κατάσταση των τύπων οικοτόπων και των ειδών που καθορίζουν τις θέσεις Natura 2000 (πράγμα που διευκολύνει τη θετική έκβαση δέουσας εκτίμησης για μελλοντικά έργα)· δεύτερον, μειώνοντας την ευαλωτότητα των περιοχών απέναντι σε σωρευτικές πιέσεις. Συνεπώς, όπου τα εθνικά σχέδια αποκατάστασης υλοποιούνται αποτελεσματικά, αναμένεται η ανάγκη για πιο περιοριστικές ή διαφορετικές προϋποθέσεις κατά την εξέταση νέων έργων στο πλαίσιο του άρθρου 6, επειδή η βελτίωση της κατάστασης των οικοτόπων αλλάζει το σημείο αναφοράς για την εκτίμηση κινδύνων. Η ακριβής διασύνδεση μεταξύ των δύο νομικών εργαλείων απαιτεί κατά περίπτωση τεκμηριωμένη ερμηνεία και συντονισμό, σε επίπεδο σχεδιασμού και αδειοδότησης.

Ο Κανονισμός εισάγει χρονοδιαγράμματα για την επίτευξη βελτιώσεων τόσο εντός όσο και εκτός Natura 2000. Αυτό σημαίνει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να προσδιορίσουν περιοχές, όπου θα εφαρμοστούν αποκαταστατικά μέτρα και να παρακολουθούν την πρόοδο μέσω δεικτών και αναφοράς στην Επιτροπή. Η ύπαρξη δεσμευτικών προθεσμιών ενισχύει την ανάγκη για άμεση εναρμόνιση των εθνικών σχεδίων διαχείρισης Natura 2000 με τα εθνικά σχέδια αποκατάστασης, ώστε να μην προκύψουν ασυνέχειες ή αντιφάσεις στην πρακτική εφαρμογή⁷¹.

⁷⁰ European Environment Agency (EEA). (2024) Nature Restoration Regulation Reference Portal, διαθέσιμο στο: <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation>

⁷¹ European Commission. (2025). Commission Implementing Regulation (EU) 2025/912 of 13 May 2025 laying down rules for the implementation of Regulation (EU) 2024/1991 on nature restoration.

Η αποτελεσματική σύνδεση του Κανονισμού με τις προστατευόμενες περιοχές προϋποθέτει κοινά και αξιόπιστα δεδομένα για την κατάσταση των οικοτόπων και των ειδών, κοινούς δείκτες παρακολούθησης και σαφείς μεθοδολογίες αποτίμησης των αποτελεσμάτων αποκατάστασης. Η Επιτροπή και σχετικοί φορείς έχουν ήδη δημοσιοποιήσει τεχνικές οδηγίες και πρότυπα, τα οποία επιδιώκουν να εξασφαλίσουν διαφάνεια κατά την αξιολόγηση προόδου. Στο πλαίσιο Natura 2000, η χρήση της υπάρχουσας τυποποιημένης πρέπει να ενσωματωθεί στο πλαίσιο παρακολούθησης των αποκαταστατικών παρεμβάσεων⁷².

Η εφαρμογή του Κανονισμού εγείρει προκλήσεις που σχετίζονται με τη διαχείριση γης, τη συμβατότητα με υφιστάμενες ανθρώπινες χρήσεις και την ανάγκη για κοινωνική αποδοχή των επεμβάσεων. Ειδικότερα, η υλοποίηση αποκαταστατικών μέτρων σε περιοχές εκτός Natura 2000 μπορεί να απαιτεί επιλογές που επηρεάζουν παραγωγικές δραστηριότητες ή ιδιοκτησιακές σχέσεις, γεγονός που απαιτεί διαφανείς διαδικασίες, κινήτρων και μέτρων μετριασμού. Ταυτόχρονα, οι δεσμεύσεις για στόχους δημιουργούν πίεση για άμεση δράση, με κίνδυνο επισφαλών παρεμβάσεων αν δεν συνοδεύονται από επαρκή επιστημονική τεκμηρίωση.

Για να εξασφαλιστεί ότι ο Κανονισμός ενισχύει πραγματικά την προστασία και αποκατάσταση των προστατευόμενων περιοχών, προτείνονται οι εξής ενέργειες: (α) ενσωμάτωση των στόχων διατήρησης στα εθνικά σχέδια αποκατάστασης, (β) χρήση κοινών δεικτών και μεθοδολογιών παρακολούθησης, (γ) προτεραιοποίηση παρεμβάσεων που βελτιώνουν τη συνδεσιμότητα και τη συνοχή του δικτύου, (δ) διασφάλιση μηχανισμών συμμετοχής των τοπικών κοινωνιών και δίκαιων οικονομικών κινήτρων και (ε) συντονισμός αδειοδοτικών διαδικασιών ώστε τα μέτρα αποκατάστασης να ενημερώνουν έγκαιρα απαιτήσεις σχετικά με νέες αδειοδοτήσεις. Η υιοθέτηση τέτοιων πρακτικών θα μετριάσει τυχόν συγκρούσεις και θα ενισχύσει τη λειτουργική σύνδεση μεταξύ του Κανονισμού και του νομικού πλαισίου του Natura 2000.

1.5 Σύνδεση με άλλες πολιτικές της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Ταυτόχρονα, εξίσου σημαντική είναι και η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τη Βιοποικιλότητα, η οποία αποτελεί κεντρικό άξονα της περιβαλλοντικής πολιτικής της

⁷² European Commission. Nature Restoration Regulation. Ανακτήθηκε από: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-regulation_en

Ευρωπαϊκής Ένωσης και στοχεύει στη διασφάλιση της μακροπρόθεσμης υγείας των οικοσυστημάτων, τα οποία στηρίζουν τη ζωή, την οικονομία και την κοινωνική ευημερία. Στο πλαίσιο της στρατηγικής αυτής, οι προστατευόμενες περιοχές αναγνωρίζονται ως κρίσιμο εργαλείο για τη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και την αποτροπή της απώλειας βιοποικιλότητας. Κυρίως δίνει έμφαση στην ενίσχυση και τη βιώσιμη διαχείριση των υπαρχουσών προστατευόμενων περιοχών, με στόχο να διασφαλιστεί ότι οι στόχοι διατήρησης επιτυγχάνονται όχι μόνο σε επίπεδο μεμονωμένων τόπων, αλλά και στο ευρύτερο οικολογικό πλαίσιο. Ειδικό βάρος αποδίδεται στη βελτίωση της συνδεσιμότητας μεταξύ των περιοχών, ώστε να διασφαλιστεί η οικολογική συνέχεια και η ανθεκτικότητα των ειδών και των οικοσυστημάτων στις πιέσεις της κλιματικής αλλαγής και της ανθρώπινης δραστηριότητας.

Επιπρόσθετα, συνδέει άμεσα την προστασία των φυσικών περιοχών με την προώθηση ενός νέου αναπτυξιακού μοντέλου που βασίζεται στη βιωσιμότητα. Οι προστατευόμενες περιοχές λειτουργούν ως πεδία εφαρμογής πολιτικών που συνδυάζουν την περιβαλλοντική προστασία με την κοινωνική συμμετοχή, τη βιώσιμη γεωργία, τον οικοτουρισμό και τη δίκαιη χρήση των φυσικών πόρων. Έτσι, η διατήρηση της φύσης παύει να είναι αντικείμενο αποκλειστικά περιβαλλοντικής πολιτικής και μετατρέπεται σε οριζόντια προτεραιότητα που επηρεάζει όλους τους τομείς δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Παράλληλα, η στρατηγική υπογραμμίζει την ανάγκη για συστηματική παρακολούθηση, επιστημονική τεκμηρίωση και ενίσχυση της χρηματοδότησης των προστατευόμενων περιοχών, αναγνωρίζοντας ότι η αποτελεσματική διαχείρισή τους απαιτεί σταθερή υποστήριξη, διαφάνεια και συνεργασία μεταξύ των κρατών μελών. Μέσα από αυτή τη δυναμική προσέγγιση, οι προστατευόμενες περιοχές καθίστανται πυλώνες μιας ενιαίας ευρωπαϊκής πολιτικής για τη βιοποικιλότητα, που επιδιώκει όχι μόνο τη διατήρηση της φύσης, αλλά και την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής και της περιβαλλοντικής ασφάλειας των ευρωπαϊκών κοινωνιών.

Τέλος, το πιο σημαντικό νομοθετικό κείμενο είναι η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (European Green Deal), που παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή

το 2019⁷³ και αποτελεί ένα ολιστικό σχέδιο πολιτικών και πρωτοβουλιών με στόχο τη μετατροπή της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε μια βιώσιμη και κλιματικά ουδέτερη οικονομία έως το 2050. Η Συμφωνία εισάγει μια νέα θεώρηση της ανάπτυξης, συνδέοντας την οικονομική ευημερία με την περιβαλλοντική ισορροπία και τη διατήρηση των φυσικών πόρων. Στο πλαίσιο αυτό, η προστασία της φύσης και η διατήρηση της βιοποικιλότητας αναγνωρίζονται ως προϋπόθεση για την ανθεκτικότητα των κοινωνιών και την επιτυχία της πράσινης μετάβασης.

Οι προστατευόμενες περιοχές, και ειδικότερα το Δίκτυο Natura 2000⁷⁴, κατέχουν καθοριστικό ρόλο στην επίτευξη των στόχων της Πράσινης Συμφωνίας, καθώς λειτουργούν ως φυσικά «αποθέματα» άνθρακα και ως ζώνες ρύθμισης των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής. Η διατήρησή τους ενισχύει τη σταθερότητα των οικοσυστημάτων και συμβάλλει στην πρόληψη φυσικών καταστροφών, όπως πλημμύρες και διάβρωση εδαφών, που απειλούν όλο και συχνότερα τις ευρωπαϊκές περιοχές. Παράλληλα, αποτελούν βασικούς πυλώνες της πολιτικής προσαρμογής στην κλιματική κρίση, εξασφαλίζοντας τη συνέχεια των οικολογικών διεργασιών και τη διατήρηση της ζωτικής σύνδεσης ανάμεσα στους φυσικούς οικοτόπους.

Η Πράσινη Συμφωνία, πέρα από την περιβαλλοντική της διάσταση, επαναπροσδιορίζει και τον ρόλο των προστατευόμενων περιοχών στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης. Η σύνδεσή τους με πολιτικές για τη γεωργία, την ενέργεια, τις μεταφορές και τον τουρισμό, προωθεί νέα μοντέλα παραγωγής και κατανάλωσης που βασίζονται στη βιωσιμότητα και τη συνεργασία των τοπικών κοινωνιών. Με αυτόν τον τρόπο, οι περιοχές αυτές μετατρέπονται σε ζώνες πράσινης καινοτομίας, όπου η οικονομική δραστηριότητα συνδυάζεται με την προστασία του περιβάλλοντος, δημιουργώντας νέες ευκαιρίες απασχόλησης και ενισχύοντας την κοινωνική συνοχή.

Μέσω εξειδικευμένων ευρωπαϊκών προγραμμάτων, όπως το LIFE και το Horizon Europe⁷⁵, τα οποία χρηματοδοτούν δράσεις αποκατάστασης, διαχείρισης και παρακολούθησης της κατάστασης των οικοσυστημάτων ενισχύεται η οικονομική και

⁷³ European Commission. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final), διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52019DC0640>

⁷⁴ European Environment Agency. (2023). An introduction to Europe's Protected Areas, διαθέσιμο στο: <https://www.eea.europa.eu/en/topics/in-depth/biodiversity/an-introduction-to-europes-protected-areas>

⁷⁵ European Commission. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Eu Biodiversity Strategy for 2030 Bringing nature back into our lives (COM/2020/380 final), διαθέσιμο στο: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0380>

θεσμική υποστήριξη των προστατευόμενων περιοχών. Η ενσωμάτωση των αρχών της Πράσινης Συμφωνίας σε όλες τις δημόσιες πολιτικές προωθεί μια νέα μορφή περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, βασισμένης στη συνεργασία των κρατών μελών, των επιστημονικών φορέων και των τοπικών κοινωνιών.

Επιπλέον, η φύση και οι προστατευόμενες περιοχές εντάσσονται στο ευρύτερο πλαίσιο της κοινωνικής δικαιοσύνης και της δίκαιης μετάβασης⁷⁶. Η προστασία της φύσης συνδέεται πλέον άμεσα με την ποιότητα ζωής των πολιτών, τη δημόσια υγεία και τη βιωσιμότητα των κοινοτήτων, ενισχύοντας την πρόσβαση όλων σε υγιή, καθαρά και ανθεκτικά περιβάλλοντα. Οι περιοχές αυτές αποτελούν επίσης πεδία εκπαίδευσης και ευαισθητοποίησης, συμβάλλοντας στην οικοδόμηση μιας περιβαλλοντικής κουλτούρας που στηρίζεται στη γνώση και τη συμμετοχή. Η αποτελεσματική διαχείρισή τους δεν αποτελεί μόνο υποχρέωση των κρατών μελών, αλλά και στρατηγική επένδυση για το μέλλον της Ευρώπης, καθώς εξασφαλίζει τη βιολογική ποικιλότητα, την οικολογική ανθεκτικότητα και τη διαγενεακή περιβαλλοντική δικαιοσύνη.

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχει μετατοπιστεί από την απλή προστασία μεμονωμένων ειδών στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου και συνεκτικού οικολογικού δικτύου, του Natura 2000, το οποίο αποτελεί πλέον τον κεντρικό πυλώνα για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Η συγκρότηση αυτού του δικτύου βασίζεται σε αμιγώς επιστημονικά και οικολογικά κριτήρια, γεγονός που συνεπάγεται ότι κατά τη φάση του χαρακτηρισμού των περιοχών η Διοίκηση δεν επιτρέπεται να συνεκτιμά οικονομικούς, κοινωνικούς ή αναπτυξιακούς παράγοντες.

Κεντρικό συμπέρασμα αποτελεί η αυστηρότητα του μηχανισμού της δέουσας εκτίμησης, όπως προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Η διαδικασία αυτή εισάγει μια δέσμια αρμοδιότητα, καθώς η έγκριση οποιουδήποτε έργου ή σχεδίου εξαρτάται από την πλήρη επιστημονική βεβαιότητα ότι δεν θα θιγεί η οικολογική ακεραιότητα του τόπου. Η αρχή της προφύλαξης διέπει το σύστημα αυτό, επιβάλλοντας τη διεξαγωγή εκτίμησης ακόμη και στην περίπτωση που υπάρχει απλή πιθανότητα ή αμφιβολία για την πρόκληση σημαντικών επιπτώσεων.

⁷⁶ Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1991 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2024 για την αποκατάσταση της φύσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2022/869.

Στο εθνικό επίπεδο, η Ελλάδα πέρασε από μια στατική αντίληψη προστασίας σε ένα δυναμικό μοντέλο αειφορικής διαχείρισης με τη θεσμική μεταρρύθμιση του Ν. 4685/2020.

Τέλος, η προστασία της φύσης εντάσσεται πλέον στο ευρύτερο όραμα της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και του νέου Κανονισμού για την Αποκατάσταση της Φύσης. Η βιοποικιλότητα δεν αντιμετωπίζεται πλέον ως ένα μεμονωμένο ζήτημα, αλλά ως προϋπόθεση για την κλιματική ανθεκτικότητα και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Η μετάβαση αυτή απαιτεί την ενεργό αποκατάσταση υποβαθμισμένων οικοσυστημάτων και τη διασφάλιση της οικολογικής συνδεσιμότητας, μετατρέποντας τις προστατευόμενες περιοχές σε πυλώνες κοινωνικής ευημερίας και περιβαλλοντικής ασφάλειας

Κεφάλαιο 2. Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία των προστατευόμενων ειδών και περιοχών

2.1. Συνταγματική κατοχύρωση (άρθρο 24)

Η συνταγματική προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί σχετικά πρόσφατη κατάκτηση στο ελληνικό δίκαιο. Πριν από τη συνταγματική μεταρρύθμιση του 1975, ο τομέας αυτός δεν απολάμβανε ρητής και αυτοτελούς προστασίας. Με το Σύνταγμα του 1975 υιοθετείται για πρώτη φορά μια ειδική ρύθμιση στο άρθρο 24, όπου προβλέπεται ότι η διατήρηση και προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος συνιστά υποχρέωση του κράτους, το οποίο καλείται να λαμβάνει τόσο προληπτικά όσο και κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξή του. Στην παράγραφο 6 του ίδιου άρθρου καθιερώνεται ότι τα μνημεία, οι παραδοσιακοί οικισμοί και τα ιστορικά στοιχεία τελούν υπό κρατική προστασία⁷⁷. Η αρχική τοποθέτηση του άρθρου 24 στο τέλος του κεφαλαίου για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα δεν συνοδεύτηκε από ρητή αναφορά σε ατομικό δικαίωμα, γεγονός που οδήγησε σε διαφορετικές θεωρητικές προσεγγίσεις.

Κατά τα πρώτα χρόνια εφαρμογής του Συντάγματος, ένα μέρος της θεωρίας αντιμετώπισε το άρθρο 24 ως μια διακηρυκτική κοινωνική πρόνοια με περισσότερο κατευθυντήριο και παιδαγωγικό χαρακτήρα. Αντίθετα, η νομολογία, και ιδίως το

⁷⁷ Βλ. την αρχική διατύπωση του άρθρου 27 παρ. 1 του σχεδίου Συντάγματος, Το Σ 1975, σελ. 248: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί πρωταρχική φροντίδα του κράτους, ως (και δικαίωμα) και υποχρέωσιν εκάστου».

Συμβούλιο της Επικρατείας, υιοθέτησε μια πιο ενισχυμένη προσέγγιση. Με αποφάσεις όπως η ΣτΕ 3682/1986, το περιεχόμενο του άρθρου 24 αναγνωρίστηκε ως ατομικό και κοινωνικό δικαίωμα, παρέχοντας στους πολίτες εξουσίες συμμετοχής, πρόσβασης και προστασίας σε σχέση με το περιβάλλον. Το δικαίωμα χαρακτηρίστηκε σύνθετης φύσης, καθώς παράγει έννομες συνέπειες⁷⁸.

Η αναθεώρηση του 2001 ενίσχυσε ακόμη περισσότερο αυτή τη διάσταση. Η αναδιατυπωμένη παράγραφος 1 αναγνωρίζει πλέον ρητά ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί όχι μόνο υποχρέωση του κράτους αλλά και δικαίωμα του καθενός, ενσωματώνοντας παράλληλα και την αρχή της αειφορίας ως κατευθυντήρια αρχή για τη λήψη μέτρων. Η ρητή κατοχύρωση του δικαιώματος μεταβάλλει σημαντικά τη νομική του υπόσταση: η σύγκρουση μεταξύ περιβαλλοντικής προστασίας και άλλων θεμελιωδών δικαιωμάτων δεν αποτελεί πλέον αντιπαράθεση μεταξύ δημοσίου συμφέροντος και ατομικού δικαιώματος, αλλά αντιπαράθεση μεταξύ δύο συνταγματικά προστατευόμενων δικαιωμάτων.

Υπό το πρίσμα της τριμερούς διάκρισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων, το δικαίωμα στο περιβάλλον εμφανίζει πολλαπλές όψεις. Ως ατομικό δικαίωμα, λειτουργεί ως όριο στην κρατική παρέμβαση και αποτρέπει ενέργειες που οδηγούν σε υποβάθμιση του περιβάλλοντος, παρέχοντας στους πολίτες έννομη αξίωση ακύρωσης διοικητικών πράξεων ή αποζημίωσης. Ως κοινωνικό δικαίωμα, θεμελιώνει αξίωση για λήψη θετικών μέτρων διατήρησης και αποκατάστασης. Ως πολιτικό δικαίωμα εισάγει μια συμμετοχική διάσταση, συνδέοντας τη δημοκρατική διαδικασία με τη διαχείριση και προστασία του περιβάλλοντος.

Η ευρεία διατύπωση του άρθρου 24 έχει οδηγήσει μέρος της θεωρίας να υποστηρίξει ότι πρόκειται για δικαίωμα «μικτής φύσης», το οποίο υπερβαίνει την κλασική διάκριση ανάμεσα στα ατομικά, κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα. Παράλληλα, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι το δικαίωμα στο περιβάλλον συνιστά δικαίωμα «τρίτης γενιάς», δηλαδή συλλογικό δικαίωμα που εκφράζει ένα κοινό

⁷⁸ Βλ. Σιούτη Γ. «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος», ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ 1985, σελ. 58, που αναφέρει ότι «Η τριμερής διάκριση των συνταγματικών δικαιωμάτων είναι σχηματική και σχετική. Πρόκειται για δικαιώματα παραπληρωματικά μεταξύ τους που επηρεάζουν αμοιβαία την κατοχύρωση και την άσκηση τους».

ενδιαφέρον για την περιβαλλοντική προστασία και δεν ταυτίζεται με τις παραδοσιακές κατηγορίες⁷⁹.

Η αναφορά στην αρχή της αειφορίας στο άρθρο 24 εισάγει μια πρόσθετη ερμηνευτική διάσταση. Η αειφορία ερμηνεύεται ως υποχρέωση συνεχούς και μακροπρόθεσμης διατήρησης των περιβαλλοντικών και πολιτιστικών πόρων, ανεξάρτητα από μεταβαλλόμενες πολιτικές σκοπιμότητες. Η έννοια αυτή, η οποία απαντάται τόσο στο ενωσιακό δίκαιο όσο και στη διεθνή περιβαλλοντική νομοθεσία (βλ. το 5ο Πρόγραμμα Δράσης της ΕΕ για το περιβάλλον), συνδέει την προστασία του περιβάλλοντος με τη διαγενεακή ευθύνη⁸⁰. Στη θεωρία έχουν διατυπωθεί ποικίλες προσεγγίσεις ως προς το περιεχόμενό της χαρακτηριστικά, έχει επισημανθεί ότι η αειφορία επιβάλλει τη διατήρηση των φυσικών και πολιτιστικών πόρων ως συλλογικής μνήμης, αλλά και ως θεμέλιου της ποιότητας ζωής των μελλοντικών γενεών. Άλλοι συγγραφείς τονίζουν τη δυναμική της διάστασης, σύμφωνα με την οποία η αειφόρος ανάπτυξη λειτουργεί ως εργαλείο εναρμόνισης των δημόσιων πολιτικών με την ανάγκη προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών⁸¹.

Η συνταγματική κατοχύρωση του άρθρου 24 αποκτά ιδιαίτερη σημασία όταν συνδέεται με το ειδικό καθεστώς των προστατευόμενων περιοχών. Η υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα δεν περιορίζεται σε αφηρημένες κατευθύνσεις, αλλά εξειδικεύεται μέσω της θεσμικής θωράκισης χώρων με ιδιαίτερη οικολογική, αισθητική ή πολιτιστική αξία. Το Σύνταγμα λειτουργεί ως υπερνομοθετικό θεμέλιο που δεσμεύει τον κοινό νομοθέτη να θεσπίζει μηχανισμούς ουσιαστικής προστασίας - όπως ειδικά καθεστώτα χρήσεων γης, περιορισμούς δραστηριοτήτων ή διαδικασίες περιβαλλοντικής αδειοδότησης - οι οποίοι να εγγυώνται τη διατήρηση της ακεραιότητας των περιοχών αυτών. Παράλληλα, ο συνδυασμός του άρθρου 24 με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και με το ενωσιακό δίκαιο (ιδίως τις Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ) διαμορφώνει ένα πολυεπίπεδο προστατευτικό πλαίσιο, όπου η συνταγματική υποχρέωση αποκτά ουσιαστικό περιεχόμενο, μέσω συγκεκριμένων υποχρεώσεων διαχείρισης, διατήρησης και αποκατάστασης. Έτσι, οι προστατευόμενες περιοχές δεν αποτελούν απλώς πεδίο εφαρμογής της

⁷⁹ Βλ. Δ. Τσάτσο, «Συνταγματικό Δίκαιο», Τόμος Γ., 1988.

⁸⁰ Πρόγραμμα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας σχετικά με την πολιτική και τη δράση για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη.

⁸¹ Βλ. Μ. Δεκλερή, «Το δίκαιο της βιώσιμης ανάπτυξης, Γενικές Αρχές», Εκδόσεις Σάκκουλα, 2000.

περιβαλλοντικής πολιτικής, αλλά έκφραση της ίδιας της συνταγματικής αρχής της περιβαλλοντικής προστασίας, η οποία δεσμεύει τη Διοίκηση και ελέγχεται δικαστικά, διασφαλίζοντας ότι κάθε επέμβαση σε αυτές συμβαδίζει με τις απαιτήσεις της αειφορίας και της διαφύλαξης του φυσικού κεφαλαίου της χώρας.

2.2. Ο ν. 1650/1986 και τα μεταγενέστερα νομοθετικά κείμενα

α) Ο Ν. 1650/1986

Το πρώτο ολοκληρωμένο νομοθετικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική προστασία στην Ελλάδα και ειδικότερα για τη μεταφορά στο εθνικό δίκαιο της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ⁸² για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (η οποία αργότερα κωδικοποιήθηκε και τροποποιήθηκε από τις Οδηγίες 2011/92/ΕΕ⁸³ και 2014/52/ΕΕ⁸⁴), θεσπίστηκε με τον Ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος». Ο νόμος αυτός διαμόρφωσε για πρώτη φορά ένα συνεκτικό σύστημα περιβαλλοντικής πολιτικής, καθορίζοντας τους βασικούς ορισμούς, τους στόχους και τις κατευθύνσεις της προστασίας του περιβάλλοντος σε εθνικό επίπεδο. Παράλληλα, εισήγαγε επίσημη διαδικασία υποβολής και έγκρισης Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, προσδιορίζοντας τις αρμόδιες αρχές για την αδειοδότηση και καθιερώνοντας την κατάταξη έργων σε κατηγορίες ανάλογα με τη βαρύτητα των επιπτώσεών τους.

Επιπλέον, ο Ν. 1650/1986 προέβλεψε ειδικό πλαίσιο για την προστασία της φύσης, της βιοποικιλότητας και του τοπίου, παρέχοντας τη δυνατότητα χαρακτηρισμού συγκεκριμένων περιοχών ως ζωνών ειδικής προστασίας, όπως περιοχές υψηλής οικολογικής αξίας και Εθνικά Πάρκα. Στο ίδιο νομοθετικό πλαίσιο καθορίστηκαν και οι αντίστοιχες κυρώσεις – διοικητικές, ποινικές και αστικές – σε περιπτώσεις παραβίασης της περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Στο άρθρο 1 παρ. 3 του νόμου προβλέπεται ότι ένας από τους βασικούς σκοπούς του είναι η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων, τόσο ως φυσικών πόρων όσο και ως οικοσυστημάτων. Παράλληλα, τίθεται ως στόχος η διαφύλαξη και η

⁸² Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

⁸³ Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

⁸⁴ Οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014, για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον

διατήρηση της φύσης και του τοπίου, με ιδιαίτερη έμφαση σε περιοχές που παρουσιάζουν σημαντική βιολογική, οικολογική, αισθητική ή γεωμορφολογική αξία⁸⁵.

Το άρθρο 19 καθορίζει τα κριτήρια βάσει των οποίων μια περιοχή μπορεί να χαρακτηριστεί ως: α) περιοχή απόλυτης προστασίας, β) περιοχή προστασίας της φύσης, γ) φυσικό πάρκο (εθνικό ή περιφερειακό), δ) περιοχή προστασίας οικοτόπων και ειδών και ε) προστατευόμενο τοπίο. Ειδικότερα, ως «περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών» νοούνται χερσαίες, υγροτοπικές ή θαλάσσιες εκτάσεις που τελούν υπό ειδικό καθεστώς διαχείρισης, με σκοπό τη διασφάλιση ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης των οικοτόπων και των ειδών που χρήζουν προστασίας. Οι περιοχές αυτές περιλαμβάνουν Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ), Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) και Καταφύγια Άγριας Ζωής (ΚΑΖ)⁸⁶.

Το άρθρο 20 ρυθμίζει ειδικότερα το πλαίσιο προστασίας των ειδών της αυτοφυούς χλωρίδας και της άγριας πανίδας, προβλέποντας τους μηχανισμούς και τα μέτρα που απαιτούνται για τη διατήρησή τους.

Στο άρθρο 21 θεσπίζεται η διαδικασία χαρακτηρισμού προστατευόμενων περιοχών, στοιχείων και συνόλων της φύσης και του τοπίου. Συγκεκριμένα, η παράγραφος 1 στοιχείο α, ορίζει ότι ο χαρακτηρισμός των περιοχών των κατηγοριών 1, 2 και 3.1 του άρθρου 19 πραγματοποιείται με προεδρικό διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση του αρμόδιου Υπουργού Περιβάλλοντος, ύστερα από γνώμη της «Επιτροπής Φύση 2000» και του Γενικού Γραμματέα της αρμόδιας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, και στη βάση Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης. Το ίδιο διάταγμα καθορίζει τα όρια των περιοχών καθώς και τις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και δραστηριότητες εντός αυτών⁸⁷.

Συνολικά, ο νόμος ενσωμάτωσε στην εθνική έννομη τάξη την αρχή της πρόληψης, καθιερώνοντας την περιβαλλοντική αδειοδότηση ως έναν υποχρεωτικό, προληπτικό έλεγχο (*ex ante*) για έργα και δραστηριότητες που ενδέχεται να προκαλέσουν περιβαλλοντικές επιβαρύνσεις. Με τον τρόπο αυτό, το πλαίσιο που εισήγαγε ο Ν. 1650/1986 επέβαλε την αξιολόγηση των πιθανών επιπτώσεων και τη

⁸⁵ Άρθρο 1 παρ.3 του Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α 160/16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος».

⁸⁶ Άρθρο 19 του Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α 160/16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος».

⁸⁷ Χαϊνταρλής, Μ. (2014). *Περιβαλλοντική νομοθεσία*. Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη.

θέσπιση όρων και περιορισμών για την εκτέλεση και λειτουργία έργων με περιβαλλοντικό αποτύπωμα⁸⁸. Το νομοθέτημα τροποποιήθηκε αρχικά με τον Ν. 3010/2002 και αργότερα εκσυγχρονίστηκε εκ νέου με τον Ν. 4014/2011.

β) Ο Ν. 2742/1999

Η πραγματική εφαρμογή του ν. 1650/1986 άργησε σημαντικά να υλοποιηθεί, καθώς μόλις το 1999, με τον ν. 2742/1999 για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την αιεφόρο ανάπτυξη (ΦΕΚ Α΄ 207), εισήχθη για πρώτη φορά θεσμικά η έννοια του «Φορέα Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών» μέσω του άρθρου 15⁸⁹. Με τον συγκεκριμένο νόμο συγκροτήθηκαν 28 φορείς διαχείρισης ως νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου με ειδικό σκοπό, αναλαμβάνοντας την ευθύνη διοίκησης και διαχείρισης περιοχών με ιδιαίτερη περιβαλλοντική σημασία.

Ο νόμος 2742/1999 αποτέλεσε το πρώτο χωροταξικό νομοθέτημα που εφαρμόστηκε ουσιαστικά από τη διοίκηση, εγκαινιάζοντας μια πιο συγκροτημένη και λειτουργική προσέγγιση στον χωρικό σχεδιασμό. Όπως και ο προγενέστερος ν. 360/1976⁹⁰, οργανώνει τον χωροταξικό σχεδιασμό σε τρία επίπεδα: το Γενικό, τα Ειδικά και τα Περιφερειακά Πλαίσια. Ωστόσο, σε αντίθεση με το σχήμα του 1976, ο ν. 2742/1999 συνδέει τον χωρικό σχεδιασμό με τη διοικητική διαίρεση των Περιφερειών, εγκαταλείποντας την έννοια των «ευρύτερων περιφερειών» που δεν ταυτίζονταν με την διοικητική πραγματικότητα.

Σύμφωνα με το άρθρο 6, το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης αποτελεί το κορυφαίο επίπεδο χωρικής στρατηγικής της χώρας⁹¹. Στο Πλαίσιο αυτό αποτυπώνονται και αξιολογούνται οι παράγοντες που επηρεάζουν τη μακροπρόθεσμη διάρθρωση του εθνικού χώρου, αναλύονται οι συνέπειες των διεθνών, ευρωπαϊκών και εθνικών πολιτικών και προσδιορίζονται οι βασικές στρατηγικές και προτεραιότητες για την ανάπτυξη και οργάνωση του χώρου με ορίζοντα δεκαπενταετίας.

⁸⁸ Δ. Βασιλειάδης, Χρ. Διβάνη, Θ. Κανελλοπούλου, Μ. Κουσκούνα, Α. Παπαπετρόπουλος, Το Δίκαιο Περιβάλλοντος, μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ, σελ. 114, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

⁸⁹ Άρθρο 15 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

⁹⁰ Ν. 151/1976 (ΦΕΚ Α 151/22.06.1976) «Για την προστασία του περιβάλλοντος».

⁹¹ Άρθρο 6 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

Το Γενικό Πλαίσιο λειτουργεί ως σημείο αναφοράς για τον συντονισμό και την εναρμόνιση όλων των δημόσιων πολιτικών, προγραμμάτων και επενδυτικών σχεδίων που επηρεάζουν κρίσιμες χωρικές παραμέτρους. Η κατάρτισή του ανατίθεται στο ΥΠΕΧΩΔΕ και η έγκρισή του γίνεται από τη Βουλή, σύμφωνα με το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος⁹². Παράλληλα, το Πλαίσιο οφείλει να ευθυγραμμίζεται με τα εθνικά αναπτυξιακά προγράμματα και το πρόγραμμα δημοσίων επενδύσεων, καθώς και με λοιπές στρατηγικές εθνικής εμβέλειας.

Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, όπως ορίζεται στο άρθρο 7, αφορά τομεακές πολιτικές (π.χ. τουρισμός, ενέργεια, βιομηχανία) και εξειδικεύει τις κατευθύνσεις του Γενικού Πλαισίου σε ζητήματα που αφορούν την οργάνωση και ανάπτυξη του εθνικού χώρου. Συνοδεύεται από αναλυτικά προγράμματα δράσης με καθορισμό ενεργειών, μέτρων, έργων, κόστους, πηγών χρηματοδότησης και χρονοδιαγράμματος. Εκπονούνται από το ΥΠΕΧΩΔΕ και εγκρίνονται με απόφαση της αρμόδιας επιτροπής, κατόπιν γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης⁹³.

Τα Περιφερειακά Πλαίσια, σύμφωνα με το άρθρο 8, αφορούν τις δεκατρείς διοικητικές Περιφέρειες και περιλαμβάνουν την αξιολόγηση της θέσης κάθε Περιφέρειας στο ευρωπαϊκό και εθνικό περιβάλλον, την εξέταση των παραγόντων που επηρεάζουν την ανάπτυξή της, καθώς και την εκτίμηση των χωρικών επιπτώσεων πολιτικών και προγραμμάτων⁹⁴. Καθορίζουν, επίσης, τις περιφερειακές αναπτυξιακές προτεραιότητες με δεκαπενταετή ορίζοντα και συνοδεύονται από εξειδικευμένα προγράμματα δράσης. Συντάσσονται είτε από το ΥΠΕΧΩΔΕ είτε από την Περιφέρεια και εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού του ΥΠΕΧΩΔΕ, δημοσιευόμενη στο ΦΕΚ.

Το άρθρο 9 προβλέπει ότι κάθε σχέδιο κατώτερου επιπέδου που εγκρίνεται μετά την ισχύ του ν. 2742/1999 οφείλει να προσαρμόζεται στις επιλογές και κατευθύνσεις του αντίστοιχου Περιφερειακού Πλαισίου. Εφόσον δεν έχει ακόμη εγκριθεί το Περιφερειακό Πλαίσιο, τότε τα κατώτερα επίπεδα σχεδιασμού (π.χ. ΓΠΣ, ρυθμιστικά σχέδια, ΖΟΕ) υποχρεούνται να ευθυγραμμίζονται είτε με το Γενικό είτε με τα Ειδικά

⁹² Άρθρο 79 παρ 8 Σ.: «Τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει.».

⁹³ Άρθρο 7 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

⁹⁴ Άρθρο 8 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

Πλαίσια⁹⁵. Μέχρι να εγκριθούν τα εν λόγω Πλαίσια, η διοίκηση μπορεί να βασίζεται σε υφιστάμενες ή υπό εκπόνηση μελέτες χωροταξικού χαρακτήρα, οι οποίες λειτουργούν ως προσωρινό υποκατάστατο των προβλεπόμενων σχεδίων.

Με τον τρόπο αυτό, ο ν. 2742/1999 θεμελίωσε μια ιεραρχική δομή χωροταξικού σχεδιασμού, εξασφαλίζοντας τη συνοχή, την ενιαία αναπτυξιακή κατεύθυνση και την υποχρεωτική συμμόρφωση όλων των επιπέδων σχεδιασμού προς τις εθνικές, τομεακές και περιφερειακές στρατηγικές.

Ειδικότερα, η διάταξη του άρθρου 15 του ν. 2742/1999 υπέστη στη συνέχεια σειρά τροποποιήσεων, οι σημαντικότερες εκ των οποίων θεσπίστηκαν με τους ν. 3044/2002 (ΦΕΚ Α' 197) και 3937/2011 (ΦΕΚ Α' 60) για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας. Ιδίως ο ν. 3937/2011 αναμόρφωσε συνολικά το εθνικό πλαίσιο προστατευόμενων περιοχών, ενσωματώνοντας τις υφιστάμενες κατηγορίες προστασίας και θεσπίζοντας νέες, με στόχο έναν πιο συνεκτικό και λειτουργικό μηχανισμό διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος⁹⁶.

γ) Ο Ν. 3937/2011

Σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο που εισήγαγε ο ν. 3937/2011, ένα μεγάλο σύνολο περιοχών της χώρας έχει χαρακτηριστεί ως προστατευόμενο, είτε ως εθνικά πάρκα είτε ως περιοχές ειδικής περιβαλλοντικής σημασίας, βάσει σειράς προεδρικών διαταγμάτων και κοινών υπουργικών αποφάσεων. Στις περιοχές αυτές περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, το Εθνικό Πάρκο Σχοινιά–Μαραθώνα⁹⁷, οι λίμνες Κορώνεια και Βόλβη⁹⁸, το Εθνικό Πάρκο Βόρειας Πίνδου⁹⁹, οι λιμνοθάλασσες Μεσολογγίου¹⁰⁰, ο υγρότοπος Κερκίνης¹⁰¹, το δάσος Δαδιάς–Λευκίμμης–Σουφλίου¹⁰², το Δέλτα του Έβρου¹⁰³ και ο υγρότοπος του Αμβρακικού¹⁰⁴. Αντίστοιχα,

⁹⁵ Άρθρο 9 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιεφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

⁹⁶ Νάντσου, Θ., Κ. Λιαρίκος, Κ. & Ι. Χριστοπούλου (2011). *Ενίσχυση της προστασίας της φύσης. Πρόταση του WWF Ελλάς για ένα συνεκτικό, ισχυρό και αποτελεσματικό σύστημα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος*. WWF Ελλάς, σ. 29.

⁹⁷ Π.Δ. (ΦΕΚ 395/Δ/3.7.00), Διαχειριστικό Σχέδιο ΚΥΑ 32473/7718/2001 (ΦΕΚ 1830/Β/31.12.2001)

⁹⁸ ΚΥΑ 6919/2004 (ΦΕΚ 248/Δ/5.3.04) τροποποίηση με την ΚΥΑ: 39542/9.10.08 (ΦΕΚ 441/ΤΑΑ - ΠΘ/9.10.08) Διαχειριστικό Σχέδιο ΥΑ 58481/2012(ΦΕΚ 3159/β/27-11-2012)

⁹⁹ ΚΥΑ 23069/2005(ΦΕΚ 639/Δ/14.6.05)

¹⁰⁰ ΚΥΑ 22306/2006(ΦΕΚ 477/Δ/31.5.06)

¹⁰¹ ΚΥΑ 42699/2006(ΦΕΚ 98/ΤΑΑΠΘ/8.9.06)

¹⁰² ΚΥΑ 35633/2006 (ΦΕΚ 911/Δ/13.10.06)

¹⁰³ ΚΥΑ 4110/29.1.07 (ΦΕΚ 102Δ/16.3.07)

¹⁰⁴ ΚΥΑ 11989/08 (ΦΕΚ 123/Δ/21.3.08)

προστατευόμενο καθεστώς έχει θεσπιστεί για το Εθνικό Πάρκο Ανατολικής Μακεδονίας και Θράκης¹⁰⁵, την οροσειρά της Ροδόπης¹⁰⁶, το Δέλτα Αξιού–Λουδία–Αλιάκμονα¹⁰⁷, τις Πρέσπες¹⁰⁸, την περιοχή Κοτυχίου–Στροφυλιάς¹⁰⁹, τα Τζουμέρκα¹¹⁰, τον Χελμό–Βουραϊκό¹¹¹, καθώς και για τα δύο θαλάσσια εθνικά πάρκα Ζακύνθου¹¹² και Αλοννήσου–Βορείων Σποράδων¹¹³. Στο ίδιο πλαίσιο εντάσσονται και άλλες ειδικές περιοχές, όπως οι υγρότοποι στην Κω¹¹⁴, οι εκβολές των ποταμών Αχέροντα και Καλαμά¹¹⁵, η Λίμνη της Καστοριάς¹¹⁶ και ο ορεινός όγκος του Ταΰγετου^{117,118}.

Παράλληλα, ο ν. 3937/2011 προβλέπει την ύπαρξη περιοχών που υπάγονται σε ειδικά μέτρα προστασίας, όπως η Πάρνηθα¹¹⁹, ο Υμηττός¹²⁰, οι βιότοποι της οχιάς στη Μήλο¹²¹, καθώς και ο Πάρνωνας με τον υγρότοπο Μούστου¹²². Οι περιοχές αυτές ρυθμίζονται μέσω ειδικών κανονιστικών πράξεων που προβλέπουν τις επιτρεπτές χρήσεις και τις δραστηριότητες που μπορούν να ασκηθούν εντός των ορίων τους.

Το σύνολο αυτών των θεσμοθετήσεων διαμόρφωσε σταδιακά ένα συνεκτικότερο δίκτυο προστατευόμενων περιοχών, το οποίο ενσωματώνει τόσο περιοχές ενταγμένες στο δίκτυο Natura 2000, όσο και περιοχές που προστατεύονται από την εθνική νομοθεσία λόγω των ιδιαίτερων οικολογικών χαρακτηριστικών τους.

¹⁰⁵ ΚΥΑ 44549/17.10.08(ΦΕΚ 497/Δ/17.10.08

¹⁰⁶ ΚΥΑ40379/1.10.09(ΦΕΚ 445/Δ/2-10-09)

¹⁰⁷ ΚΥΑ 12966/2009 (ΦΕΚ 220/ΤΑΠΠΘ/14.5.09)

¹⁰⁸ ΚΥΑ 286511/09 (ΦΕΚ302/Δ/23.7.09)

¹⁰⁹ ΚΥΑ 12365/2009 (ΦΕΚ 159/Δ/29.4.09)

¹¹⁰ ΠΔ (ΦΕΚ 49/Δ/12.2.09)

¹¹¹ ΚΥΑ 40390/1.10.09 (ΦΕΚ 446/Δ/2-10-09)

¹¹² ΠΔ (ΦΕΚ 906/Α/22.12.99) ΦΕΚ 272/Δ/27.11.03 (τροποποίηση)

¹¹³ ΚΥΑ 23537/2003 (ΦΕΚ 621/Δ/19.6.03)

¹¹⁴ ΠΔ (ΦΕΚ 571/Δ/6-7-06)

¹¹⁵ ΚΥΑ 36427/09 (ΦΕΚ 396/Δ/17.9.09)

¹¹⁶ ΠΔ (ΦΕΚ 226/ΤΑΑΠΘ/19.6.12)

¹¹⁷ Όπου το άρθρο 2 αναφέρεται στην οριοθέτηση της περιοχής εφαρμογής παρ. 4. Η περιοχή που ορίζεται στην παρ. 1 του παρόντος εμπίπτει στο σύνολο της εντός της προστατευόμενης περιοχής του δικτύου Natura 2000 με κωδική ονομασία GR2550009 «Όρος Ταΰγετος - Λαγκάδα Τρύπης», η οποία έχει χαρακτηριστεί ως Ζώνη Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) για την ορνιθοπανίδα. Επίσης περιλαμβάνει τμήματα δύο προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000 με κωδικές ονομασίες GR2550006 «Όρος Ταΰγετος - Σπήλαιο Τράχηλας - Σπήλαιο Βατσινίδη» και GR2540005 «Λαγκάδα Τρύπης», οι οποίες έχουν χαρακτηριστεί ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης.

¹¹⁸ Υπουργική Απόφαση οικ. ΥΠΕΝ/ΔΔΦΠΒ/118992/3590/2021 - ΦΕΚ 6576/Β/31-12-2021

¹¹⁹ Προεδρικό Διάταγμα 19-07-2007 (ΦΕΚ 336/Δ/24-7-2007)

¹²⁰ Προεδρικό Διάταγμα 16-9-2011 (ΦΕΚ 187/Δ/16-9-2011)

¹²¹ ΚΥΑ 49567/2006 (ΦΕΚ 1071/Δ/22-12-2006, διετούς διάρκειας (αντικατάσταση από Ν. 4030/25-11-11, αρ. 42, παρ. 24 (ΦΕΚ 249/Α/11)

¹²² ΚΥΑ 33999/2010 (ΦΕΚ 353/ΤΑΑΠΘ/6.9.2010) (παράταση ΥΑ 24817/2013 (ΦΕΚ 156/ΤΑΑΠΘ/10-5-2013)

Ο νόμος 3937/2011, σε συνδυασμό με τις εκτεταμένες τροποποιήσεις που εισήγαγε ο νόμος 4685/2020 –ο οποίος αντικατέστησε πολλές διατάξεις του ν. 1650/1986– διαμόρφωσε ένα συνεκτικό πλαίσιο για τον καθορισμό, την κατηγοριοποίηση και τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών της χώρας. Ο τρόπος χαρακτηρισμού κάθε περιοχής βασίζεται πλέον στα κριτήρια του άρθρου 46 του ν. 4685/2020 (που αντικατέστησε το άρθρο 19 του ν. 1650/1986), ενώ η διαδικασία χαρακτηρισμού περιγράφεται αναλυτικά στο άρθρο 47 του ίδιου νόμου (αντί του άρθρου 21 του ν. 1650/1986). Η διαδικασία διαφοροποιείται ανάλογα με το είδος της προστασίας που απαιτείται, ώστε να υπάρχει η απαραίτητη ευελιξία. Σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτηρισμός πρέπει να συνοδεύεται από επαρκή επιστημονική τεκμηρίωση, συνήθως μέσω Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης, η οποία εγκρίνεται από τον αρμόδιο Υπουργό και στη συνέχεια επικυρώνεται με Προεδρικό Διάταγμα.

Ο ν. 3937/2011 επιδίωξε επίσης να συγκεντρώσει και να ενσωματώσει προϋπάρχουσες ρυθμίσεις της πολεοδομικής και δασικής νομοθεσίας που αφορούσαν ειδικές μορφές προστασίας. Ενδεικτικά, τα Τοπία Φυσικού Κάλλους που είχαν θεσπιστεί με τον ν. 1465/1950 εντάχθηκαν πλέον στην κατηγορία των προστατευόμενων τοπίων. Με αυτόν τον τρόπο, επιχειρήθηκε η μετάβαση από ένα αποσπασματικό σύστημα σε ένα ενιαίο και συνεκτικό πλαίσιο προστατευόμενων περιοχών, ώστε να αποφεύγονται επικαλύψεις και αντιφάσεις.

Οι κατηγορίες στις οποίες διακρίνονται οι προστατευόμενες περιοχές περιλαμβάνουν: περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, περιοχές προστασίας της φύσης, φυσικά πάρκα (εθνικά ή περιφερειακά), ζώνες προστασίας οικοτόπων και ειδών –όπως οι Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ), οι Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) και τα Καταφύγια Άγριας Ζωής– καθώς και προστατευόμενα τοπία, στοιχεία τοπίου και φυσικοί σχηματισμοί.

Η εθνική νομοθεσία (ν. 1650/1986, όπως έχει τροποποιηθεί με τους ν. 3937/2011 και ν. 4685/2020) καθορίζει συγκεκριμένες προϋποθέσεις για τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως προστατευόμενης. Για τις περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας, τα εθνικά πάρκα¹²³ και τις ζώνες του δικτύου Natura 2000 (ΕΖΔ, ΖΕΠ

¹²³ Η διαφύλαξη των εθνικών πάρκων αποτέλεσε παραδοσιακά για το ΣτΕ βασική προοπτική του πυρήνα της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος. Αντιπροσωπευτική προς τον ορισμό τους είναι η απόφαση της Ολομ. ΣτΕ 2304/1995 υπέρ του π.δ. 519/28-5-1992 και της αντίστοιχης ειδικής περιβαλλοντικής

και τόπους ενωσιακής σημασίας) απαιτείται η εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης και η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος, ύστερα από γνωμοδότηση της Επιτροπής «Φύση 2000» και βάσει Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης. Για άλλες κατηγορίες –όπως τα Καταφύγια Άγριας Ζωής ή οι προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί– ο χαρακτηρισμός ολοκληρώνεται με απλούστερη διαδικασία, μέσω απόφασης του αρμοδίου οργάνου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Παράλληλα, το άρθρο 17 παρ. 3(α) του ν. 3937/2011 προβλέπει την εκπόνηση Εθνικής Στρατηγικής για τη Βιοποικιλότητα¹²⁴. Το κείμενο αυτό καταρτίζεται από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας σε συνεργασία με τα συναρμόδια υπουργεία και εγκρίνεται σε κύκλο δεκαπενταετίας μέσω Πράξης Υπουργικού Συμβουλίου. Η πρώτη Στρατηγική εγκρίθηκε το 2014¹²⁵.

Παρά το θεσμικό εκσυγχρονισμό που επιτεύχθηκε με τους νόμους αυτούς, η εφαρμογή των ρυθμίσεων για τις περιοχές Natura 2000 στη χώρα παραμένει προβληματική, με σημαντικά κενά και ελλείψεις¹²⁶.

Προσωρινή διέξοδο αποτέλεσε η ρύθμιση του άρθρου 13 παρ. 1 του ν. 3044/2002¹²⁷, η οποία προσέθετε στο άρθρο 15 του ν. 2742/1999 ειδική παράγραφο επιτρέποντας την έκδοση υπουργικών αποφάσεων με άμεσες ρυθμίσεις για χρήση γης, όρους δόμησης και περιορισμούς δραστηριοτήτων, σε περιπτώσεις όπου υπήρχαν άμεσοι κίνδυνοι υποβάθμισης¹²⁸. Η διάταξη αυτή, που στη συνέχεια καταργήθηκε με

μελέτης για το θαλάσσιο και χερσαίο εθνικό πάρκο στις Βόρειες Σποράδες και την προστασία του πληθυσμού της μεσογειακής φώκιας «*monachus monachus*».

¹²⁴ Άρθρο 17 παρ. 3 του Ν. 3937/2011 (ΦΕΚ Α 60/31.03.2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις».

¹²⁵ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. (2020). Εθνική στρατηγική για τη βιοποικιλότητα και σχέδιο δράσης 2020–2030, διαθέσιμο στο: https://ypen.gov.gr/wp-content/uploads/legacy/Files/Perivallon/Diaxeirisi%20Fysikoy%20Perivallontos/Biopoikilotita/20200323_ethniki_strathgiki_biodiversity.pdf

¹²⁶ Όπως είχε ήδη κρίνει το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεύτερο τμήμα) στην απόφαση του της 11ης Δεκεμβρίου 2008 (υπόθεση C-293/07). Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας. Βλ. ιδίως σκέψεις 26 και 28.

¹²⁷ Άρθρο 13 παρ. 1 του Ν. 3044/2002 (ΦΕΚ Α 197/27.08.2002) «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων».

¹²⁸ Άρθρο 15 παρ. 11 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις»: “11. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Γεωργίας, Ανάπτυξης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, τα όρια χωρικής αρμοδιότητας των φορέων της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να τροποποιούνται ή να υπάγονται στη διοίκηση και διαχείρισή τους και άλλες περιοχές από τις προβλεπόμενες στην παρ. 1α του παρόντος άρθρου. Με όμοια απόφαση καθορίζονται οι ζώνες προστασίας εντός “των ορίων της χωρικής τους αρμοδιότητας, καθώς και οι αναγκαίοι για την προστασία των περιοχών γενικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση

τον ν. 4519/2018, χρησιμοποιήθηκε για την ταχύτατη προστασία περιοχών που απειλούνταν από έντονες πιέσεις. Πιο συγκεκριμένα, με τον νόμο 4519/2018 (Α' 32) για τους Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών εισήχθη μια σημαντική οργανωτική αναδιάρθρωση του συστήματος διαχείρισης.

Η κανονιστική διαδικασία που προβλέπεται για τις προστατευόμενες περιοχές εξακολουθεί να βασίζεται στο πλαίσιο του ν. 1650/1986. Σύμφωνα με το ισχύον σύστημα, ο χαρακτηρισμός των Περιοχών Προστασίας της Βιοποικιλότητας και των Εθνικών Πάρκων, η οριοθέτησή τους, καθώς και –όπου απαιτείται– ο καθορισμός όμορων εκτάσεων και των επιτρεπόμενων χρήσεων γης και δραστηριοτήτων ανά ζώνη, πραγματοποιούνται στο πλαίσιο των πράξεων που προβλέπονται από τη σχετική νομοθεσία. Παρά τις μεταβολές που επέφεραν οι πρόσφατες νομοθετικές παρεμβάσεις, το βασικό σχήμα παραμένει το ίδιο: για την προστασία και διατήρηση των συγκεκριμένων περιοχών απαιτείται η εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης και στη συνέχεια η έκδοση προεδρικών διαταγμάτων, κατόπιν ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, όπως προβλέπει το άρθρο 21 του ν. 1650/1986.

Ωστόσο, με τον ν. 4685/2020 μεταβλήθηκε ουσιωδώς η σειρά έκδοσης των σχετικών πράξεων. Πλέον, τα σχέδια διαχείρισης προηγούνται και τα προεδρικά διατάγματα ακολουθούν σε δεύτερο στάδιο¹²⁹. Η διαφοροποίηση αυτή διατηρήθηκε και μετά τον νεότερο ν. 5037/2023¹³⁰. Αν και η αλλαγή μπορεί να φαίνεται διαδικαστική, έχει σημαντικό θεσμικό βάρος, καθώς δημιουργεί προβληματισμούς ως προς τον τρόπο με τον οποίο προωθείται η θεσμοθέτηση των αναγκαίων μέτρων διατήρησης και η λήψη κατάλληλων μέτρων προστασίας για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000. Η αναδιάταξη της διαδικασίας εγείρει ζητήματα συμμόρφωσης προς τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 6 παρ. 1 και 2 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ,

και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, οι οποίες εφαρμόζονται ανάλογα”.

¹²⁹ Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

¹³⁰ Ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α 58/28.03.2023) «Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διεύρυνση του αντικειμένου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ενίσχυση της υδατικής πολιτικής- Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για τη χρήση και παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μέσω της ενσωμάτωσης των Οδηγιών ΕΕ 2018/2001 και 2019/944 - Ειδικότερες διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος».

ιδίως υπό το πρίσμα της εκκρεμούς διαδικασίας παραπομπής της Ελλάδας στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για μη ορθή εφαρμογή της οδηγίας¹³¹.

δ) Ο Ν. 4685/2020

Ο νόμος 4685/2020 εισήγαγε, μεταξύ άλλων, ουσιώδεις μεταβολές στο καθεστώς προστασίας περιοχών που απαιτούν ιδιαίτερη μέριμνα, λόγω της οικολογικής τους ευαισθησίας. Κεντρικός του στόχος είναι η ενίσχυση της προστασίας της βιοποικιλότητας. Στο Δ΄ Κεφάλαιο, και ειδικότερα στα άρθρα 44 και 45, τροποποιούνται οι διατάξεις των άρθρων 18 έως 21 του ν. 1650/1986, καθώς και ρυθμίσεις του Π.Δ. 59/2018 σχετικά με τις κατηγορίες χρήσεων γης. Με τις νέες αυτές ρυθμίσεις επανακαθορίζονται οι προστατευόμενες περιοχές, θεσπίζονται τέσσερα διακριτά επίπεδα κλιμακούμενης προστασίας και εξειδικεύονται οι επιτρεπόμενες ή απαγορευτικές χρήσεις γης και δραστηριοτήτων εντός αυτών. Παράλληλα, αποσαφηνίζεται η διαδικασία εκπόνησης ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, η οποία αποτελεί τη βάση για τα σχέδια διαχείρισης, τα οποία με τη σειρά τους υλοποιούνται κανονιστικά μέσω των σχετικών προεδρικών διαταγμάτων.

Το άρθρο 44 του ν. 4685/2020 αναμορφώνει και συστηματοποιεί τις κατηγορίες γενικών και ειδικών χρήσεων γης που μπορούν να προβλέπονται στις προστατευόμενες περιοχές, αξιοποιώντας και αναδιατάσσοντας τις ρυθμίσεις του Π.Δ. 59/2018. Όπως προκύπτει και από την αιτιολογική έκθεση, οι γενικές και ειδικές αυτές χρήσεις αποσκοπούν στη θέσπιση ενός ενιαίου και κατανοητού πλαισίου για τον προσδιορισμό των επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων εντός προστατευόμενων περιοχών. Στο πλαίσιο αυτό, οι γενικές κατηγορίες χρήσεων γης περιλαμβάνουν: ζώνη απόλυτης προστασίας της φύσης, ζώνη προστασίας της φύσης, ζώνη διατήρησης οικοτόπων και ειδών και ζώνη βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων. Για καθεμία από αυτές προβλέπεται ότι επιτρέπονται, κατά περίπτωση, ορισμένες μόνο από τις ειδικές κατηγορίες χρήσεων, όπως, ενδεικτικά, ορισμένες κατασκευές υποστήριξης και ασφάλειας, έργα προστασίας εδαφών και υδατικών πόρων ή ήπιες χρήσεις κατοικίας, εκπαίδευσης και κοινωνικής πρόνοιας. Η επιλογή και εξειδίκευση των επιτρεπόμενων χρήσεων γίνεται ανά

¹³¹ Κόπελα Σ., Βαφειάδου Α. (2020), Ο νέος περιβαλλοντικός νόμος (Ν.4685/2020) και η θεσμοθέτηση αναγκαίων προστατευτικών μέτρων για τις περιοχές του δικτύου Natura, Νόμος & Φύση, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/20493/o-neos-perivallontikos-nomos-n-4685-2020-kai-i-thesmothetisi-anagkaion-prostateytikon-metron-gia-tis-perioxes-toy-diktyoy-natura-2000/>

προστατευόμενη περιοχή, στη βάση ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης και κατοχυρώνεται με προεδρικό διάταγμα¹³².

Οι ορισμοί των τεσσάρων ζωνών προστασίας ενσωματώνονται στο τροποποιημένο άρθρο 19 του ν. 1650/1986. Ως ζώνες απόλυτης προστασίας της φύσης ορίζονται εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητους τύπους φυσικών οικοτόπων ή ενδιαιτήματα ειδών που απαιτούν ιδιαίτερα αυστηρό καθεστώς προστασίας. Οι ζώνες προστασίας της φύσης αφορούν περιοχές με υψηλή οικολογική αξία, όπου απαγορεύονται ή περιορίζονται δραστηριότητες που μπορεί να αλλοιώσουν ουσιαστικά τη φυσική κατάσταση, τη σύνθεση ή την εξέλιξη των οικοσυστημάτων. Οι ζώνες διατήρησης οικοτόπων και ειδών σχεδιάζονται ώστε, με κατάλληλη διαχείριση, να εξασφαλίζεται ικανοποιητικός βαθμός διατήρησης των προστατευτέων τύπων οικοτόπων και ειδών ενωσιακής ή εθνικής σημασίας. Τέλος, στις ζώνες βιώσιμης διαχείρισης φυσικών πόρων προβλέπεται η συνύπαρξη του προστατευτέου αντικειμένου με ανθρώπινες δραστηριότητες και πολιτισμικές αξίες, υπό την προϋπόθεση ότι αυτές εντάσσονται σε ένα μοντέλο βιώσιμης ανάπτυξης και δεν οδηγούν σε υποβάθμιση της κατάστασης διατήρησης σε τοπικό ή εθνικό επίπεδο· εφόσον υπάρχει κίνδυνος υποβάθμισης, οι δραστηριότητες αυτές υπόκεινται σε ειδικές ρυθμίσεις στο πλαίσιο της πράξης χαρακτηρισμού και του σχεδίου διαχείρισης¹³³.

Με το άρθρο 46 του ν. 4685/2020 τροποποιείται η παράγραφος 3 του άρθρου 18 του ν. 1650/1986 ως προς την ονοματολογία και την τυπολογία των προστατευόμενων περιοχών¹³⁴. Καταργείται η προηγούμενη διαδικασία σύνταξης σχεδίων διαχείρισης όπως προβλεπόταν στην παρ. 5 του άρθρου 18 και οι προστατευόμενες περιοχές κατατάσσονται πλέον σε τέσσερις βασικές κατηγορίες: περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας, εθνικά πάρκα, καταφύγια άγριας ζωής και προστατευόμενα τοπία ή φυσικούς σχηματισμούς. Οι περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας περιλαμβάνουν χερσαίες, υδάτινες ή θαλάσσιες εκτάσεις με τεκμηριωμένη παρουσία ειδών και τύπων οικοτόπων διεθνούς, ενωσιακής ή εθνικής

¹³² Άρθρο 44 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

¹³³ Άρθρο 19 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

¹³⁴ Άρθρο 46 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

σημασίας, στις οποίες εντάσσονται και οι περιοχές του Δικτύου Natura 2000. Τα εθνικά πάρκα αφορούν εκτεταμένες φυσικές ή ημιφυσικές περιοχές με σημαντικές οικολογικές λειτουργίες και δυνατότητα να περιλαμβάνουν περισσότερες από μία περιοχές Natura 2000 ή/και περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας. Τα καταφύγια άγριας ζωής ορίζονται ως κατάλληλοι χώροι για την ανάπτυξη πληθυσμών άγριας πανίδας και χλωρίδας ή ως κρίσιμα ενδιαιτήματα αναπαραγωγής, διαχείμασης ή διατροφής, ενώ τα προστατευόμενα τοπία και φυσικοί σχηματισμοί αφορούν περιοχές ή μεμονωμένα φυσικά στοιχεία με ιδιαίτερη οικολογική, γεωλογική ή γεωμορφολογική αξία.

Το άρθρο 47 του ν. 4685/2020 αναδιαμορφώνει τέλος το άρθρο 21 του ν. 1650/1986, περιγράφοντας τα κανονιστικά εργαλεία για την προστασία των ανωτέρω κατηγοριών: την ειδική περιβαλλοντική μελέτη, τα σχέδια διαχείρισης και τα προεδρικά διατάγματα. Για τις περιοχές προστασίας της βιοποικιλότητας και τα εθνικά πάρκα, η ειδική περιβαλλοντική μελέτη λειτουργεί ως επιστημονική βάση τεκμηρίωσης τόσο του σχεδίου διαχείρισης όσο και του προεδρικού διατάγματος που καθορίζει το καθεστώς προστασίας, τις ζώνες και τις επιτρεπόμενες χρήσεις. Στο πλαίσιο της μελέτης αξιολογούνται οι πιθανές επιπτώσεις δραστηριοτήτων στο περιβάλλον και εξετάζονται εναλλακτικές λύσεις. Ακολουθεί η κατάρτιση του σχεδίου διαχείρισης, στο οποίο συγκεκριμενοποιούνται οι στόχοι διατήρησης, τα μέτρα, τα έργα και οι δράσεις, το κόστος, οι πηγές χρηματοδότησης και το χρονοδιάγραμμα υλοποίησης, ενώ η έγκρισή του γίνεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Στη συνέχεια, εκδίδεται το προεδρικό διάταγμα, βάσει της ειδικής μελέτης και του σχεδίου διαχείρισης, με το οποίο χαρακτηρίζεται η περιοχή και οριοθετούνται οι χρήσεις γης. Αντιθέτως, για τον χαρακτηρισμό καταφυγίων άγριας ζωής και προστατευόμενων τοπίων ή φυσικών σχηματισμών αρκεί υπουργική απόφαση, μετά από γνώμη της οικείας Περιφέρειας¹³⁵.

Συνολικά, οι παρεμβάσεις του ν. 4685/2020 στο προϋπάρχον καθεστώς των άρθρων 18–21 του ν. 1650/1986 αποσκοπούν στην καλύτερη συμμόρφωση της ελληνικής έννομης τάξης με τις ενωσιακές απαιτήσεις για τη βιοποικιλότητα και την ορνιθοπανίδα, στην αποσαφήνιση του πλαισίου ένταξης στο Δίκτυο Natura 2000, στην

¹³⁵ Άρθρο 47 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις.».

αναδιάταξη των κατηγοριών προστατευόμενων περιοχών και στην καθιέρωση σαφών επιπέδων προστασίας και επιτρεπόμενων δραστηριοτήτων. Επιπλέον, εισάγεται μια πιο δομημένη διαδικασία χαρακτηρισμού των περιοχών, με κεντρικό ρόλο της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης και του σχεδίου διαχείρισης, τα οποία προηγούνται πλέον της έκδοσης του προεδρικού διατάγματος που οριστικοποιεί το καθεστώς προστασίας.

Ο Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ) συγκροτήθηκε ως ο καθολικός διάδοχος του Εθνικού Κέντρου Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης και των τριάντα έξι Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών, στο πλαίσιο της μεταρρύθμισης που εισήγαγε ο ν. 4685/2020. Αποτελεί οργανισμό δημοσίου συμφέροντος με διοικητική και οικονομική αυτοτέλεια, υπαγόμενο στην εποπτεία του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Η δημιουργία του αποσκοπεί στη συγκρότηση ενός ενιαίου εθνικού συστήματος διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, ικανού να ανταποκριθεί στις αυξημένες απαιτήσεις της ευρωπαϊκής και διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής.

Κεντρικό ρόλο στο έργο του ΟΦΥΠΕΚΑ διαδραματίζουν οι Μονάδες Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΜΔΠΠ), οι οποίες αποτελούν τα επιχειρησιακά του όργανα σε περιφερειακό επίπεδο. Οι ΜΔΠΠ συμμετέχουν στην κατάρτιση και εφαρμογή των σχεδίων διαχείρισης, παρακολουθούν την κατάσταση διατήρησης των ειδών και των οικοτόπων, εκπονούν ετήσιες εκθέσεις τεκμηρίωσης και υλοποιούν μελέτες και έργα που απαιτούνται για την προστασία και ανάδειξη των περιοχών Natura 2000 και λοιπών κατηγοριών προστασίας. Παράλληλα, λειτουργούν ως δίαυλοι διαβούλευσης με τις τοπικές κοινωνίες και τους παραγωγικούς φορείς, προωθώντας την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στον τοπικό σχεδιασμό και την ενίσχυση της κοινωνικής αποδοχής των μέτρων διατήρησης.

Σε εθνικό επίπεδο, ο ΟΦΥΠΕΚΑ ασκεί επιτελικές λειτουργίες: καταρτίζει το Πενταετές Σχέδιο Δράσης και το Πλαίσιο Δράσεων Προτεραιότητας (ΡΑΦ), οργανώνει το εθνικό σύστημα συλλογής και διάχυσης περιβαλλοντικών δεδομένων και συντονίζει τα ερευνητικά δίκτυα παρακολούθησης της κατάστασης των οικοτόπων και των ειδών. Παράλληλα, υποστηρίζει την ελληνική πολιτεία στην τήρηση των ευρωπαϊκών υποχρεώσεων αναφορικά με την εφαρμογή των Οδηγιών για τους οικοτόπους και τα πτηνά και συμβάλλει στη διαμόρφωση πολιτικών για τη βιώσιμη ανάπτυξη και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Επίσης, συμμετέχει σε ευρωπαϊκά και διεθνή

προγράμματα, συντονίζει δράσεις φύλαξης, εισηγείται μέτρα διαχείρισης και συνεργάζεται με εθνικούς και διεθνείς οργανισμούς, καθώς και με τα Ελληνικά Παγκόσμια Γεωπάρκα και τα Αποθέματα Βιόσφαιρας της UNESCO.

Συνολικά, ο ΟΦΥΠΕΚΑ αποτελεί το πλέον συγκροτημένο θεσμικό πλαίσιο που έχει αναπτυχθεί έως σήμερα στην Ελλάδα για τη διαχείριση, προστασία και παρακολούθηση των προστατευόμενων περιοχών, συμβάλλοντας στη συστηματική εφαρμογή των απαιτήσεων του ευρωπαϊκού δικαίου και στη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του εθνικού συστήματος διατήρησης της βιοποικιλότητας¹³⁶.

2.3. Ενσωμάτωση των Οδηγιών στην ελληνική έννομη τάξη: ΚΥΑ και ΥΑ

Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ ενσωματώθηκε αρχικά στην ελληνική έννομη τάξη με την ΚΥΑ 33318/3028/1922 (ΦΕΚ 1289/Β/1998) με τίτλο «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» όπως επίσης και με την ΚΥΑ Η.Π. 14849/853/Ε103/4-4-2008 (ΦΕΚ 645/Β/11-4-08) «Τροποποίηση των υπ' αριθμ. 33318/3028/1998 κοινών υπουργικών αποφάσεων (Β' 1289) και των υπ' αριθμ. 29459/1510/2005 κοινών υπουργικών αποφάσεων (Β' 992), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2006/105 του Συμβουλίου της 20ης Νοεμβρίου 2006 της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Η ΚΥΑ ενσωμάτωσης του 1998 (33318/3028/1998, όπως ισχύει) αποτέλεσε το βασικό κανονιστικό εργαλείο μεταφοράς της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ στο ελληνικό δίκαιο. Με την ΚΥΑ αυτή ορίστηκαν ως αρμόδιοι για τον συντονισμό της συμμετοχής της Ελλάδας στη δημιουργία του Δικτύου NATURA 2000 το τότε Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (σήμερα ΥΠΕΝ) και η Γενική Διεύθυνση Περιβάλλοντος (νυν Γενική Διεύθυνση Περιβαλλοντικής Πολιτικής της Γενικής Γραμματείας Περιβάλλοντος).

Στο κείμενο της ΚΥΑ ενσωματώνεται ο εθνικός κατάλογος των προτεινόμενων τόπων, όπου παρατίθενται οι τύποι φυσικών οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος που απαιτούν τον χαρακτηρισμό περιοχών ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ), καθώς και τα είδη πανίδας και χλωρίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος για τα οποία πρέπει επίσης να

¹³⁶ Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής. Ίδρυση, σκοπός και αρμοδιότητες ΟΦΥΠΕΚΑ, διαθέσιμο στο: <https://necca.gov.gr/ofypeka/idrysi-skopos-kai-armodiotites-ofype/>

καθοριστούν ΕΖΔ. Ο κατάλογος αυτός – ο οποίος βασίζεται στα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα και στα κριτήρια του Παραρτήματος ΙΙΙ – περιλαμβάνεται στα Παραρτήματα Ι και ΙΙ του άρθρου 20 της ΚΥΑ, όπως έχουν τροποποιηθεί.

Το άρθρο 4Β της ΚΥΑ ορίζει ότι κάθε τόπος που εντάσσεται στον κοινοτικό κατάλογο λαμβάνει τον χαρακτηρισμό «τόπος κοινοτικής σημασίας» και, εντός εξαετίας από την καταχώρισή του στον σχετικό κοινοτικό κατάλογο, πρέπει να αποδοθεί επιπλέον και ο χαρακτηρισμός Ειδικής Ζώνης Διατήρησης, εφόσον δεν προβλέπεται ήδη από άλλες ειδικές διατάξεις¹³⁷.

Στο πλαίσιο εφαρμογής της ΚΥΑ, συστάθηκε η Επιτροπή «Φύση 2000» (άρθρο 5), η οποία λειτουργεί ως το ανώτατο επιστημονικό γνωμοδοτικό όργανο για τον συντονισμό, την παρακολούθηση και την αξιολόγηση της πολιτικής προστασίας της βιοποικιλότητας στη χώρα. Ο ν. 3937/2011 (άρθρο 19) καθιστά την απρόσκοπτη λειτουργία της επιτροπής ευθύνη του εκάστοτε Υπουργού Περιβάλλοντος. Βασική αποστολή της Επιτροπής είναι η εποπτεία της εφαρμογής της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, όπως έχει μεταφερθεί στο ελληνικό δίκαιο, τόσο για το σύνολο των περιοχών του Δικτύου NATURA 2000 όσο και για τον ευρύτερο εθνικό χώρο¹³⁸.

Παράλληλα, η Επιτροπή «Φύση 2000» έχει οριστεί και ως Εθνική Επιτροπή Προστατευόμενων Περιοχών, με ευθύνη τον συντονισμό και την αξιολόγηση των διαδικασιών σχεδιασμού, οργάνωσης και λειτουργίας του Εθνικού Συστήματος Διοίκησης και Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών, κατά το άρθρο 17 του ν. 2742/1999¹³⁹. Στο πλαίσιο αυτό, η Επιτροπή παρακολουθεί, ταξινομεί και αξιολογεί τις δράσεις των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦΔΠΠ), εισηγείται στα αρμόδια υπουργεία μέτρα προστασίας και βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και την κατανομή των απαραίτητων πόρων για την εκπλήρωση των σκοπών τους (ν. 3044/2003). Η Επιτροπή αποτελείται από τακτικά και αναπληρωματικά μέλη που εκπροσωπούν την επιστημονική κοινότητα, τη διοίκηση και τις περιβαλλοντικές

¹³⁷ Άρθρο 4Β της ΚΥΑ 33318/3028/1998 - ΦΕΚ 1289/Β/28-12-1989 «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας».

¹³⁸ Άρθρο 19 του Ν. 3937/2011 (ΦΕΚ Α 60/31.03.2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις».

¹³⁹ Άρθρο 17 του Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

ΜΚΟ¹⁴⁰. Στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων της έχει, μεταξύ άλλων, γνωμοδοτήσει επί του Σχεδίου Προεδρικού Διατάγματος για τον χαρακτηρισμό του Εθνικού Δρυμού Λευκών Ορέων ως Εθνικού Πάρκου¹⁴¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 17 της ΚΥΑ, το Υπουργείο Περιβάλλοντος υποχρεούται να συντάσσει έκθεση εφαρμογής των διατάξεών της, στην οποία αποτυπώνονται τα μέτρα προστασίας που ελήφθησαν (σύμφωνα με το άρθρο 6 της Οδηγίας), καθώς και η αξιολόγηση της επίδρασής τους στην κατάσταση διατήρησης των τύπων οικοτόπων του Παραρτήματος Ι και των ειδών του Παραρτήματος ΙΙ του άρθρου 20. Η έκθεση οφείλει επίσης να συνοψίζει τα αποτελέσματα της εποπτείας που προβλέπει το άρθρο 10 και να διαβιβάζεται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενώ πρέπει να κοινοποιείται και στο κοινό με κάθε πρόσφορο μέσο. Στη συνέχεια, το αρχικό κανονιστικό πλαίσιο της ΚΥΑ συμπληρώθηκε και τροποποιήθηκε από τον ν. 3937/2011¹⁴² και τον ν. 4014/2011¹⁴³. Ωστόσο, και στο νέο σχήμα εξακολουθεί να παρατηρείται σύγχυση μεταξύ της διαδικασίας Δέουσας Εκτίμησης και της γενικής διαδικασίας ΕΠΕ.

Η ενσωμάτωση της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ στο ελληνικό δίκαιο πραγματοποιήθηκε κυρίως μέσω της ΚΥΑ Η.Π. 37338/1807/Ε.103/01.09.2010 (ΦΕΚ 1495/Β/06.09.2010) και της συμπληρωματικής ΚΥΑ Η.Π. 8353/276/Ε103/17.02.2012 (ΦΕΚ 415/Β/23.02.2012)¹⁴⁴. Με τις πράξεις αυτές θεσπίστηκαν τα μέτρα και οι διαδικασίες για τη διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και των ενδιαιτημάτων της, σε πλήρη συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθεσίας. Η Ελλάδα, αξιοποιώντας και τη δυνατότητα του άρθρου 14 της Οδηγίας, υιοθέτησε σε ορισμένα σημεία αυστηρότερα μέτρα προστασίας, όπως η απαγόρευση χρήσης μολύβδινων σκαγιών στους υγροτόπους (άρθρο 8 παρ. 3 της ΚΥΑ 2010).

¹⁴⁰ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Επιτροπή Φύση 2000, διαθέσιμο στο: <https://ypen.gov.gr/perivallon/viopoikilotita/epitropi-fysi-2000/>

¹⁴¹ Βλ. Διατύπωση γνώμης επί του Σχεδίου Π.Δ. «Χαρακτηρισμός της περιοχής του Εθνικού Δρυμού Λευκών Ορέων ως Εθνικού Πάρκου καθορισμός ζωνών προστασίας και χρήσεων, όρων και περιορισμών», διαθέσιμο στο: <https://ypen.gov.gr/perivallon/viopoikilotita/epitropi-fysi-2000/>

¹⁴² Ν. 3937/2011 (ΦΕΚ Α 60/31.03.2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις».

¹⁴³ Ν.4014/2011 (ΦΕΚ Α 209/21.09.2011) «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος».

¹⁴⁴ Βλ. ΣτΕ 1533/2025 σχετικά με το ζήτημα της πλημμελούς εφαρμογής της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ για την προστασία των άγριων πτηνών στην Ελλάδα.

Η ΚΥΑ του 2010 καθορίζει τόσο το πλαίσιο προστασίας των ειδών όσο και τη διαδικασία χαρακτηρισμού των Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), στηριζόμενη σε συγκεκριμένα και ποσοτικοποιημένα επιστημονικά κριτήρια που απαριθμούνται στο Παράρτημα Α. Στις ΖΕΠ εφαρμόζονται ειδικά μέτρα διατήρησης και αποκατάστασης με σκοπό τη διασφάλιση της επιβίωσης των προστατευόμενων ειδών στις περιοχές εξάπλωσής τους. Οι ελληνικές ΖΕΠ περιλαμβάνονται στα Παραρτήματα Β και Γ του άρθρου 14 της ΚΥΑ και έχουν εμπλουτιστεί με την εκτεταμένη αναθεώρηση του Δικτύου NATURA 2000, όπως αυτή θεσμοθετήθηκε με την ΚΥΑ 50743/11.12.2017 (ΦΕΚ 4432/Β/15.12.2017). Η αναθεώρηση αυτή –η οποία κάλυψε κυρίως θαλάσσιες περιοχές– επέλυσε μία από τις σημαντικότερες εκκρεμότητες της χώρας έναντι της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η οποία είχε ήδη κινήσει διαδικασία EU PILOT για τις ελλείψεις στον εθνικό κατάλογο¹⁴⁵. Ωστόσο, παρά την πρόοδο στον χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση των περιοχών, η ουσιαστική διαχείριση των ΖΕΠ παραμένει ζητούμενο¹⁴⁶.

Η ΚΥΑ 8353/276/Ε103/2012 ενίσχυσε το υφιστάμενο πλαίσιο εισάγοντας οριζόντιες ρυθμίσεις που εφαρμόζονται σε όλες τις Ζώνες Ειδικής Προστασίας, με ιδιαίτερη έμφαση σε δραστηριότητες που ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές πιέσεις στο προστατευτέο αντικείμενο. Μεταξύ των παρεμβάσεων αυτών περιλαμβάνονται ειδικοί όροι για την εγκατάσταση και λειτουργία αιολικών σταθμών εντός ΖΕΠ, ρυθμίσεις για εξορυκτικές δραστηριότητες, καθώς και ειδικά μέτρα που αφορούν τη θήρα, τις γεωργικές και δασικές πρακτικές, την αλιεία και την αντιμετώπιση των δηλητηριασμένων δολωμάτων. Παράλληλα, σε ειδικό Παράρτημα καταγράφονται αναλυτικά όλες οι ελληνικές ΖΕΠ με τα αντίστοιχα «είδη χαρακτηρισμού», δηλαδή τα είδη πτηνών που θεμελιώνουν την ανάγκη προστασίας κάθε περιοχής.

Συνοψίζοντας, ήδη από το Π.Δ. 67/1981 (ΦΕΚ 23/Α/1981), με το οποίο θεσπίστηκαν οι πρώτοι μηχανισμοί προστασίας της αυτοφυούς χλωρίδας και της

¹⁴⁵ Με Κοινή Απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων υπ' αριθμ. 50743/11.12.2017 (ΦΕΚ 4432/Β/15.12.2017), εγκρίθηκε η αναθεώρηση του εθνικού καταλόγου περιοχών του Δικτύου NATURA 2000.

¹⁴⁶ Ενδεικτική είναι η περιορισμένη εφαρμογή των άρθρων 5–8 της Οδηγίας, καθώς μέχρι σήμερα έχουν υιοθετηθεί Σχέδια Δράσης μόνο για τρία είδη: ο Ασπροπάρης (*Neophron percnopterus*) με την ΚΥΑ οικ. 43236/1053 (ΦΕΚ 3760/Β/25.10.2017), η Νανόχηνα (*Anser erythropus*) με την ΚΥΑ οικ. 43235/1053 (ΦΕΚ 3762/Β/25.10.2017) και το Κιρκινέζι (*Falco naumanni*) με την ΚΥΑ οικ. 43231/1054 (ΦΕΚ 3761/Β/25.10.2017).

άγριας πανίδας, έως τον ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160/Α/1986), που αποτέλεσε το βασικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική αδειοδότηση και τροποποιήθηκε αργότερα με τον ν. 3937/2011 (ΦΕΚ 60/Α/2011), διαμορφώνεται μια σταδιακή κλιμάκωση μέτρων και αρμοδιοτήτων. Στη συνέχεια, οι ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207/Α/1999) και 3044/2002 (ΦΕΚ 197/Α/2002) εισήγαγαν κρίσιμες ρυθμίσεις ως προς τον χωροταξικό σχεδιασμό και τον καθορισμό προστατευόμενων ζωνών, ενώ ο ν. 4109/2013 (ΦΕΚ 16/Α/2013) επηρέασε σημαντικά το οργανωτικό μοντέλο διαχείρισης. Ακολούθως, ο ν. 4519/2018 (ΦΕΚ 25/Α/2018) αναμόρφωσε το σύστημα των Φορέων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών, ενισχύοντας τη θεσμική εποπτεία και τον συντονιστικό ρόλο τους. Η πιο πρόσφατη δε παρέμβαση με τον ν. 4685/2020 (ΦΕΚ 92/Α/2020) και τον ν. 5037/2023 (ΦΕΚ Α 58/28.03.2023) εκσυγχρόνισε συνολικά την περιβαλλοντική νομοθεσία. Τα νομοθετήματα αυτά, τα οποία αναφέρονται αναλυτικά στην υποενότητα 2.3., σε συνδυασμό με όσα εξετάστηκαν στην παρούσα, συγκροτούν τον πυρήνα του εθνικού δικαίου για την προστασία των οικοσυστημάτων και τη διατήρηση της βιοποικιλότητας και κατ' επέκταση των προστατευόμενων ειδών και περιοχών¹⁴⁷.

2.4. Συνολική αξιολόγηση ελληνικού και ενωσιακού δικαίου

Παρά το ως άνω αναφερόμενο εκτεταμένο θεσμικό πλαίσιο, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με την απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020 στην υπόθεση C-849/19, έκρινε ότι η Ελλάδα δεν συμμορφώθηκε με τις υποχρεώσεις της, ιδίως σε σχέση με τα άρθρα 4 παρ. 4 και 6 παρ. 1 της Οδηγίας¹⁴⁸. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η χώρα δεν προέβη εντός των θεσμοθετημένων προθεσμιών στον χαρακτηρισμό

¹⁴⁷ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Νομοθεσία για τη βιοποικιλότητα, διαθέσιμο στο: <https://ypen.gov.gr/perivallon/viopoikilotita/nomothesia/>

¹⁴⁸ Απόφαση (έκτο τμήμα) της 17ης Δεκεμβρίου 2020. «Παράβαση κράτους μέλους – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Άρθρο 4, παράγραφος 4 – Υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης – Άρθρο 6, παράγραφος 1 – Υποχρέωση λήψης μέτρων διατήρησης – Απόφαση 2006/613/ΕΚ – Μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή» στην υπόθεση C-849/19[...]. Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών όλα τα απαραίτητα μέτρα για τον καθορισμό των κατάλληλων στόχων διατήρησης και των κατάλληλων μέτρων διατήρησης όσον αφορά τους 239 τόπους κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ) οι οποίοι βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια και περιλαμβάνονται στην απόφαση 2006/613/ΕΚ της Επιτροπής, της 19ης Ιουλίου 2006, σχετικά με την έγκριση, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2006, L 259, σ. 1) (στο εξής: επίδικοι ΤΚΣ), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21^{ης} Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2006/105/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2006 (ΕΕ 2006, L 363, σ. 368) (στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους), καθώς και από τη Συνθήκη ΛΕΕ.

των τόπων κοινοτικής σημασίας ως Ειδικών Ζωνών Διατήρησης ούτε στον καθορισμό ειδικών και δεσμευτικών στόχων διατήρησης για κάθε περιοχή, παρά την έγκριση του σχετικού ενωσιακού καταλόγου ήδη από το 2006. Η ελληνική έννομη τάξη διέθετε πράγματι νομοθετικές προβλέψεις σχετικά με τους στόχους και τα μέτρα προστασίας, αλλά αυτές έμεναν σε επίπεδο γενικών αρχών, χωρίς την απαιτούμενη εξειδίκευση ανά περιοχή, η οποία αποτελεί θεμελιώδη προϋπόθεση της Οδηγίας και της συναφούς νομολογίας του ΔΕΕ¹⁴⁹.

Αντίστοιχα προβληματική κρίθηκε και η συμμόρφωση προς το άρθρο 6 παρ. 1 της Οδηγίας, που επιβάλλει τη λήψη κατάλληλων, θετικών και ενεργητικών μέτρων διατήρησης¹⁵⁰. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η Ελλάδα δεν είχε θεσπίσει ολοκληρωμένα διαχειριστικά μέτρα, ούτε είχε εξασφαλίσει ένα σταθερό και λειτουργικό διοικητικό και χρηματοδοτικό σύστημα για την εφαρμογή τους. Παρά τον εκτενή αριθμό νομοθετημάτων, η πρακτική εφαρμογή παρέμενε ελλιπής, καθώς τα μέτρα διατήρησης ήταν αποσπασματικά, μη δεσμευτικά ή ανεφάρμοστα λόγω διοικητικών αδυναμιών.

Ένα πρόσθετο ζήτημα που επεσήμανε η θεωρία αλλά και η πρακτική εφαρμογή αφορά τον τρόπο ενσωμάτωσης της διαδικασίας Δέουσας Εκτίμησης του άρθρου 6 παρ. 3. Ο ν. 4014/2011 εντάσσει την Ειδική Οικολογική Αξιολόγηση στο πλαίσιο της ευρύτερης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Η πρακτική αυτή έχει ως συνέπεια τη σύγχυση των δύο διαδικασιών, παρότι η Οδηγία επιβάλλει αυτοτελή επιστημονική αξιολόγηση της συμβατότητας ενός έργου με τους στόχους διατήρησης κάθε περιοχής. Η ενσωμάτωση της δέουσας εκτίμησης ως τμήματος της ΜΠΕ μειώνει την απαιτούμενη ειδικότητα και ακρίβεια και δυσχεραίνει τον έλεγχο της διοίκησης ως προς την προστασία των οικοτόπων.

Επιπροσθέτως, το άρθρο 4 της Οδηγίας για τα πτηνά καθιερώνει ένα ειδικά προσανατολισμένο και ενισχυμένο σύστημα προστασίας, το οποίο καλύπτει τόσο τα είδη που απαριθμούνται στο Παράρτημα Ι όσο και τα αποδημητικά πτηνά που δεν περιλαμβάνονται σε αυτό, αλλά διέρχονται τακτικά από την επικράτεια της Ένωσης. Η διαφοροποίηση αυτή δικαιολογείται από το γεγονός ότι τα πρώτα αποτελούν είδη με

¹⁴⁹ Απόφαση ΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 2020 στην Υπόθεση C-849/19 (ECLI:EU:C:2020:1047) - Επιτροπή κατά Ελλάδας.

¹⁵⁰ Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000, διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf

ιδιαίτερα υψηλό κίνδυνο απώλειας, ενώ τα δεύτερα θεωρούνται κοινό φυσικό κεφάλαιο της Ένωσης, του οποίου η διατήρηση αποτελεί συλλογική ευθύνη των κρατών μελών. Για τον λόγο αυτό, τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίζουν όλα τα κατάλληλα μέτρα που εξασφαλίζουν τη διατήρηση των συγκεκριμένων ειδών¹⁵¹.

Στο πλαίσιο αυτό, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στις γραπτές παρατηρήσεις που υπέβαλε ενώπιον του ΔΕΕ στην προδικαστική υπόθεση C-66/23 (Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία κ.λπ.), η οποία αφορούσε την ερμηνεία της ΚΥΑ Η.Π. 8353/276/Ε103, ανέλυσε διεξοδικά τις σχετικές διατάξεις της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ¹⁵². Η Επιτροπή υποστήριξε ότι το άρθρο 4 πρέπει να ερμηνεύεται με τρόπο που να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητά του, δηλαδή ότι οι υποχρεώσεις των κρατών μελών σχετικά με τη διαχείριση των Ζωνών Ειδικής Προστασίας δεν μπορεί να περιορίζονται αποκλειστικά στα «είδη χαρακτηρισμού», δηλαδή στα είδη βάσει των οποίων μια περιοχή καθορίστηκε ως ΖΕΠ.

Κατά την άποψη της Επιτροπής, το προστατευτικό καθεστώς του άρθρου 4 θα υποβαθμιζόταν ουσιαδώς εάν η διαχείριση των ΖΕΠ αφορούσε μόνο τα συγκεκριμένα είδη χαρακτηρισμού και όχι όλα τα είδη του Παραρτήματος Ι ή τα αποδημητικά πτηνά που εμφανίζουν σταθερή και σημαντική παρουσία εντός της περιοχής. Επομένως, η υποχρέωση διατήρησης, η αποτροπή υποβάθμισης, η πρόληψη σοβαρών διαταραχών και ο προηγούμενος έλεγχος των έργων που είναι δυνατόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις πρέπει να εφαρμόζονται για το σύνολο των ειδών που προστατεύει η Οδηγία και όχι μόνο για τα είδη που αποτέλεσαν το αρχικό κριτήριο χαρακτηρισμού της ΖΕΠ.

Απαντώντας έτσι στο προδικαστικό ερώτημα, η Επιτροπή υποστήριξε ότι η ερμηνεία του άρθρου 4 της Οδηγίας για τα πτηνά πρέπει να ευθυγραμμίζεται με τη νομολογία που έχει διαμορφωθεί ως προς την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, ιδίως με την απόφαση στην υπόθεση C-849/19. Σύμφωνα με αυτήν τη νομολογιακή

¹⁵¹ Υπόθεση C-441/17 (ECLI:EU:C:2018:255) - Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża), σκ. 208.

¹⁵² ΚΥΑ Η.Π.8353/276/Ε103 «Τροποποίηση και συμπλήρωση της υπ' αριθμ. 37338/1807/2010 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και των οικοτόπων/ενδιαιτημάτων της, σε συμμόρφωση με την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ...»(Β1495), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 4 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ «Για την διατήρηση των άγριων πτηνών» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979, όπως κωδικοποιήθηκε με την Οδηγία 2009/147/ΕΚ» (τεύχος Β 415/2012).

προσέγγιση, οι υποχρεώσεις των κρατών μελών στις ΖΕΠ επεκτείνονται στο σύνολο των ειδών του Παραρτήματος Ι καθώς και στα αποδημητικά πτηνά που παρουσιάζουν τακτική και ουσιώδη παρουσία στην περιοχή. Οι υποχρεώσεις αυτές περιλαμβάνουν τον καθορισμό κατάλληλων στόχων διατήρησης, την αποτροπή υποβάθμισης και την επιβολή της διαδικασίας δέουσας εκτίμησης πριν από την έγκριση έργων ή δραστηριοτήτων που ενδέχεται να επηρεάσουν σημαντικά την περιοχή. Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή υπογραμμίζει ότι οι ΖΕΠ οφείλουν να διαχειρίζονται με βάση τις ανάγκες διατήρησης του συνόλου των προστατευόμενων ειδών και όχι μόνο των ειδών στα οποία οφείλεται ο χαρακτηρισμός της συγκεκριμένης περιοχής¹⁵³.

Συνολικά, η αξιολόγηση του ελληνικού δικαίου καταδεικνύει ότι η χώρα προέβη σε ουσιαστική ενσωμάτωση των διατάξεων των Οδηγιών στο τυπικό της δίκαιο, αλλά δεν κατόρθωσε να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικό και λειτουργικό σύστημα εφαρμογής των ενωσιακών υποχρεώσεων. Το χάσμα ανάμεσα στο κανονιστικό πλαίσιο και την ουσιαστική εφαρμογή του παραμένει το κύριο εμπόδιο για τη συμμόρφωση της χώρας με το ενωσιακό περιβαλλοντικό κεκτημένο, επιβάλλοντας την ανάγκη μιας συνεκτικής και πλήρως θεμελιωμένης εθνικής στρατηγικής για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος¹⁵⁴.

Κεφάλαιο 3. Τα Σχέδια Διαχείρισης και οι Επιτρεπτές Χρήσεις γης

3.1. Τα σχέδια διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα

Η προσέγγιση της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος έχει υποστεί μια ριζική εννοιολογική μετατόπιση τις τελευταίες δεκαετίες. Το αρχικό πρότυπο των «αδιατάρακτων άγριων περιοχών», το οποίο βασιζόταν στον πλήρη αποκλεισμό της ανθρώπινης παρέμβασης και τη θέσπιση της «φύσης-μουσείου», έχει παραχωρήσει τη θέση του σε ένα δυναμικό μοντέλο αειφορικής διαχείρισης¹⁵⁵. Η σύγχρονη αυτή αντίληψη αναγνωρίζει τον άνθρωπο ως αναπόσπαστο μέρος των οικοσυστημάτων και προκρίνει τη συνύπαρξη της διατήρησης της βιοποικιλότητας με την κοινωνική και οικονομική ευημερία. Στο πλαίσιο αυτό, οι προστατευόμενες περιοχές παύουν να

¹⁵³ Προδικαστική υπόθεση C-66/23 (ECLI:EU:C:2024:733) - Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία κλπ., σκ. 44.

¹⁵⁴ Μπάλιας, Γ. (2025) *Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση: σκέψεις για την ερμηνεία της από το ΔΕΕ και το ΣτΕ*, σελ. 300-323, Περ. Περιβάλλον και Δίκαιο.

¹⁵⁵ Phillips, A. (2004). *The history of the international system of protected area management categories*. Parks. International Union for Conservation of Nature Journal, vol. 14, no. 3, pp 4-14, διαθέσιμο στο: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/IUCN-Parks-NS-vol14-003.pdf#page=6>

θεωρούνται τροχοπέδη για την ανάπτυξη και αντιμετωπίζονται ως πεδία εφαρμογής βιώσιμων πρακτικών που ενισχύουν την ποιότητα ζωής και την τοπική οικονομία¹⁵⁶.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η μετάβαση αυτή αποτυπώνεται στην εξέλιξη του νομοθετικού πλαισίου. Ενώ ο Ν. 1650/1986 αποτέλεσε τον θεμέλιο λίθο για την προστασία του περιβάλλοντος, οι διαδοχικές τροποποιήσεις του, με αποκορύφωμα τον Ν. 4685/2020, εισήγαγαν μια νέα φιλοσοφία διακυβέρνησης¹⁵⁷. Το νέο αυτό πλαίσιο επιδιώκει να επιλύσει το πρόβλημα του κατακερματισμού των αρμοδιοτήτων, όπου πολυάριθμες κρατικές υπηρεσίες (Δασικές Υπηρεσίες, Διευθύνσεις Αλιείας, ΟΤΑ, Υπουργείο Πολιτισμού) εμπλέκονταν συχνά χωρίς συντονισμό.

Κεντρικό πυλώνα αυτής της μεταρρύθμισης αποτελεί η ίδρυση του Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ). Ο Οργανισμός αυτός λειτουργεί ως επιτελικός βραχίονας, υιοθετώντας τις αρχές της «πολυεπίπεδης διακυβέρνησης», όπως αυτές προτείνονται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και τον ΟΟΣΑ¹⁵⁸. Με την ενσωμάτωση των 36 πρότερων Φορέων Διαχείρισης στον ΟΦΥΠΕΚΑ ως Μονάδων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΜΔΠΠ), επιδιώκεται ο κεντρικός συντονισμός και η ομοιομορφία στην εφαρμογή της στρατηγικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο.

Οι Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΦΔΠΠ) αποτέλεσαν το κύριο όργανο περιβαλλοντικής διακυβέρνησης για πάνω από δύο δεκαετίες. Θεσμοθετήθηκαν ως Νομικά Πρόσωπα Ιδιωτικού Δικαίου (ΝΠΙΔ) εποπτευόμενα από το κράτος, μια επιλογή που αποσκοπούσε στην ευελιξία κινήσεων εκτός των στενών ορίων της δημόσιας διοίκησης¹⁵⁹. Το κύριο χαρακτηριστικό τους ήταν η συμμετοχική διαχείριση (participatory management). Τα Διοικητικά τους Συμβούλια αποτελούσαν «μικρογραφίες» της τοπικής κοινωνίας, καθώς συμμετείχαν ισότιμα εκπρόσωποι της αυτοδιοίκησης, επιστημονικοί φορείς και ΜΚΟ.

¹⁵⁶ Χατζηχαράλαμπος, Έ., Γεράκης Π.Α. (2004). *Εκπαιδευτικό πακέτο για τη διαχείριση προστατευόμενων περιοχών. Τεύχος Α: Οδηγός για τον εκπαιδευτή*. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Αθήνα και Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων-Υγροτόπων (ΕΚΒΥ).

¹⁵⁷ Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 και λοιπές διατάξεις».

¹⁵⁸ OECD (2017), *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1787/9789264272866-en..>

¹⁵⁹ Ν. 2742/1999 (ΦΕΚ Α' 207/07.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις».

Ωστόσο, η αυτοτέλεια αυτή συνοδεύτηκε από δομικές αδυναμίες. Οι ΦΔΠΠ λειτουργούσαν συχνά σε καθεστώς διοικητικής απομόνωσης, με περιορισμένη εκτελεστική εξουσία επί του πεδίου (π.χ. αδυναμία επιβολής προστίμων, εξάρτηση από τα Δασαρχεία για κατασταλτικούς ελέγχους)¹⁶⁰. Επιπλέον, το καθεστώς εργασίας του προσωπικού παρέμενε επί σειρά ετών μετέωρο, ενώ η χρηματοδότηση ήταν συχνά ασυνεχής, βασιζόμενη σε παροδικά προγράμματα (ΕΠΠΕΡΑΑ, ΕΣΠΑ), γεγονός που εμπόδιζε τον μακροπρόθεσμο στρατηγικό σχεδιασμό¹⁶¹.

Με τον Ν. 4685/2020, το μοντέλο της συμμετοχικής αυτοτέλειαν αντικαταστάθηκε από ένα μοντέλο κεντρικού επιτελικού συντονισμού. Ο Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ) ιδρύθηκε ως ο καθολικός διάδοχος των ΦΔΠΠ, απορροφώντας το σύνολο των αρμοδιοτήτων, της περιουσίας και του προσωπικού τους¹⁶². Η βασική νομική μεταβολή έγκειται στην κατάργηση της αυτοτελούς νομικής προσωπικότητας των Φορέων. Οι 36 Φορείς μετατράπηκαν σε Μονάδες Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών (ΜΔΠΠ), οι οποίες λειτουργούν πλέον ως περιφερειακά παραρτήματα του Οργανισμού¹⁶³. Σύμφωνα με το άρθρο 34 του νόμου, οι 24 συσταθείσες Μονάδες παραμένουν στο πεδίο για την υλοποίηση των δράσεων προστασίας, όμως ο στρατηγικός σχεδιασμός, η οικονομική διαχείριση και η λήψη αποφάσεων συγκεντρώνονται κεντρικά.

Μια από τις κρισιμότερες αρμοδιότητες του Οργανισμού αφορά τη συμμετοχή του στη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων. Βάσει του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, ο ΟΦΥΠΕΚΑ καλείται να γνωμοδοτεί επί των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και των Ειδικών Οικολογικών Αξιολογήσεων (ΕΟΑ) για έργα που χωροθετούνται εντός προστατευόμενων περιοχών¹⁶⁴. Η γνωμοδότηση αυτή είναι ουσιώδης για τη

¹⁶⁰ διαΝΕΟσις.(2017). *Προστατευόμενες περιοχές Natura 2000 στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προτάσεις πολιτικής*, διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/research/natura-2000-research/>.

¹⁶¹ Μπάλιας, Γ. (2015). *Η Δέουσα Εκτίμηση επιπτώσεων έργων και σχεδίων στις περιοχές του Δικτύου Natura 2000*. Εκδόσεις Σάκουλα, διαθέσιμο στο: https://giorgosbalias.gr/sites/default/files/syllogikos_tomos_2015_i_deoysa_ektimisi_epiptoseon_ergon_kai_shedion_gia_tis_periohes_toy_diktyoy_natura_2000.pdf

¹⁶² Άρθρο 27 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020): «Ίδρυση Οργανισμού Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής».

¹⁶³ Άρθρο 34 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020): «Σύσταση Μονάδων Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών».

¹⁶⁴ Μπάλιας, Γ. (2015). *Η Δέουσα Εκτίμηση επιπτώσεων έργων και σχεδίων στις περιοχές του Δικτύου Natura 2000*. Εκδόσεις Σάκουλα, διαθέσιμο στο: https://giorgosbalias.gr/sites/default/files/syllogikos_tomos_2015_i_deoysa_ektimisi_epiptoseon_ergon_kai_shedion_gia_tis_periohes_toy_diktyoy_natura_2000.pdf

διαπίστωση της «δέουσας εκτίμησης», διασφαλίζοντας ότι το εκάστοτε έργο δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου. Με τον τρόπο αυτό, ο Οργανισμός λειτουργεί ως ο επιστημονικός εγγυητής της τήρησης της αρχής της προφύλαξης.

Η καινοτομία του ΟΦΥΠΕΚΑ έγκειται στην άμεση σύνδεση της διατήρησης της φύσης με την κλιματική κρίση. Ο Οργανισμός είναι υπεύθυνος για τον σχεδιασμό μέτρων προσαρμογής των οικοσυστημάτων στις νέες κλιματικές συνθήκες, όπως η διαχείριση των υδάτινων πόρων και η πρόληψη των πυρκαγιών σε ευαίσθητα δάση¹⁶⁵. Η βιωσιμότητα αυτών των δράσεων θωρακίζεται μέσω του άρθρου 31, το οποίο διαφοροποιεί τους πόρους του Οργανισμού. Πέραν των επιχορηγήσεων από το Πράσινο Ταμείο, ο ΟΦΥΠΕΚΑ δύναται να αναπτύσσει ίδια έσοδα, όπως το «σήμα Natura 2000» για τοπικά προϊόντα και υπηρεσίες, ενισχύοντας έτσι την κυκλική οικονομία στις προστατευόμενες περιοχές¹⁶⁶.

Παρά τον συγκεντρωτικό χαρακτήρα της μεταρρύθμισης, ο νομοθέτης προέβλεψε τη σύσταση Επιτροπών Διαχείρισης (Άρθρο 36) με γνωμοδοτικό χαρακτήρα. Σε αυτές συμμετέχουν τοπικοί φορείς, περιβαλλοντικές οργανώσεις και επιστήμονες, διασφαλίζοντας ότι οι τοπικές ιδιαιτερότητες θα λαμβάνονται υπόψη στη λήψη των αποφάσεων. Αν και η αποφασιστική αρμοδιότητα ανήκει στο κεντρικό Διοικητικό Συμβούλιο, οι Επιτροπές αυτές αποτελούν το αναγκαίο κανάλι επικοινωνίας με την κοινωνία των πολιτών¹⁶⁷. Συμπερασματικά, ο ΟΦΥΠΕΚΑ φιλοδοξεί να αποτελέσει τον επιχειρησιακό κόμβο που θα οδηγήσει την Ελλάδα στην επίτευξη των διεθνών δεσμεύσεων για τη διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου, συνδυάζοντας την επιστημονική εγκυρότητα με τη διοικητική αποτελεσματικότητα.

Βασικό εργαλείο άσκησης αυτής της πολιτικής παραμένει το Σχέδιο Διαχείρισης, το οποίο πλέον δεν περιορίζεται μόνο στον καθορισμό των στόχων διατήρησης οικοτόπων και ειδών. Το Σχέδιο Διαχείρισης λειτουργεί ως ένας ολοκληρωμένος οδικός χάρτης που ιεραρχεί προτεραιότητες, εξειδικεύει τους όρους άσκησης οικονομικών δραστηριοτήτων και προτείνει συγκεκριμένα μέτρα αποκατάστασης. Η επιτυχία αυτού του μοντέλου εξαρτάται άμεσα από τη σύζευξη των

¹⁶⁵ Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (2020). *Αιτιολογική Έκθεση στο Σχέδιο Νόμου «Εκσυγχρονισμός Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας»*.

¹⁶⁶ Άρθρο 31 του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/07.05.2020): «Πόροι του Οργανισμού».

¹⁶⁷ Μητσόπουλος, Ι., Τζατζάκη Β. (2021). *Το Νέο Σύστημα Διαχείρισης των Προστατευόμενων Περιοχών στην Ελλάδα. Η θεσμική κατοχύρωση της Πολυεπίπεδης Διακυβέρνησης*. Νόμος και Φύση, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/21208/to-neo-systima-diaxeirisis-ton-prostateyomenon-perioxon-stin-ellada-i-thesmiki-katoxyrosi-tis-polyepipedis-diakyvernisis/>

επιτρεπόμενων χρήσεων γης —όπως αυτές ορίζονται στα Προεδρικά Διατάγματα— με τις επί του πεδίου δράσεις διαχείρισης. Έτσι, η προστασία των περιοχών του Δικτύου Natura 2000 στην Ελλάδα μετατρέπεται από μια στατική νομική υποχρέωση σε μια συνεχή διαδικασία λήψης αποφάσεων, όπου η επιστημονική γνώση και η θεσμική θωράκιση συνεργάζονται για την επίτευξη της περιβαλλοντικής αειφορίας.

Η Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη (ΕΠΜ) δεν συνιστά μια απλή τεχνική έκθεση, αλλά μια ουσιαστική διαδικαστική προϋπόθεση (*conditio sine qua non*) για την έγκυρη άσκηση της κανονιστικής αρμοδιότητας της Διοίκησης. Σύμφωνα με το άρθρο 18 παρ. 4 του Ν. 1650/1986, όπως αυτό αντικαταστάθηκε και εξειδικεύθηκε από τα άρθρα 44-47 του Ν. 4685/2020, η ΕΠΜ αποτελεί το επιστημονικό υπόβαθρο πάνω στο οποίο εδράζεται η αιτιολογία του Προεδρικού Διατάγματος (Π.Δ.) χαρακτηρισμού μιας περιοχής¹⁶⁸.

Από νομική άποψη, η ΕΠΜ επιτελεί μια λειτουργία εξορθολογισμού του περιορισμού των ατομικών δικαιωμάτων. Δεδομένου ότι ο χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως προστατευόμενης συνεπάγεται δραστικούς περιορισμούς στην ιδιοκτησία (άρθρο 17 Συντ.) και στην οικονομική ελευθερία (άρθρο 5 παρ. 1 Συντ.), η Διοίκηση οφείλει, μέσω της ΕΠΜ, να τεκμηριώσει επιστημονικά ότι οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί είναι πρόσφοροι και αναγκαίοι για την επίτευξη του συνταγματικά επιτασσόμενου σκοπού της προστασίας του περιβάλλοντος (άρθρο 24 Συντ.) Η ΕΠΜ οριοθετεί τις ζώνες προστασίας, οι οποίες πλέον, υπό το κράτος του Ν. 4685/2020, οφείλουν να εναρμονίζονται με τις κατηγορίες του Π.Δ. 59/2018. Η σύνδεση αυτή μεταβάλλει τη φύση της ΕΠΜ από ένα αμιγώς οικολογικό κείμενο σε ένα εργαλείο χωροταξικού σχεδιασμού.

Ενώ το Π.Δ. θέτει το «στατικό» πλαίσιο (απαγορεύσεις/επιτρίψεις), το Σχέδιο Διαχείρισης (ΣΔ) εισάγει τη «δυναμική» συνιστώσα της προστασίας. Το ΣΔ εγκρίνεται με Υπουργική Απόφαση (Υ.Α.) και εξειδικεύει τους Στόχους Διατήρησης (Conservation Objectives). Στο ενωσιακό δίκαιο, η απουσία Σχεδίου Διαχείρισης και ειδικών στόχων διατήρησης καθιστά αδύνατη την εφαρμογή του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Χωρίς καθορισμένους στόχους, η «δέουσα εκτίμηση» μιας Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) στερείται μέτρου σύγκρισης, καθώς

¹⁶⁸ Χαϊνταρλής, Μ. (2014). *Περιβαλλοντική νομοθεσία*. Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 158-164. (Ανάλυση για τη διαδικασία χαρακτηρισμού προστατευόμενων περιοχών)

δεν μπορεί να αξιολογηθεί αν ένα έργο επηρεάζει την «ακεραιότητα του τόπου». Η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΕ στην υπόθεση C-849/19 ακριβώς επειδή η ΕΠΜ και τα ΣΔ δεν είχαν οδηγήσει στη θέσπιση των απαραίτητων και συγκεκριμένων στόχων διατήρησης για το σύνολο των τόπων κοινοτικής σημασίας¹⁶⁹.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η εφαρμογή των Σχεδίων Διαχείρισης έχει προσλάβει ιδιαίτερη σημασία μέσα από συγκεκριμένα παραδείγματα περιοχών που παρουσιάζουν υψηλή οικολογική ευαισθησία και έντονες ανθρωπογενείς πιέσεις. Χαρακτηριστική περίπτωση αποτελεί το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου, το οποίο υπήρξε το πρώτο θεσμοθετημένο πάρκο στην Ελλάδα για την προστασία θαλάσσιας χελώνας¹⁷⁰. Το Σχέδιο Διαχείρισής του αποτελεί πρότυπο ζωνοποίησης, καθώς επιτυγχάνει την κλιμακωτή προστασία των ακτών ωοτοκίας μέσω αυστηρών περιορισμών στη δόμηση, τη ναυσιπλοΐα και τον τουρισμό, λειτουργώντας ως πιλότος για τη διαχείριση της σύγκρουσης μεταξύ περιβαλλοντικών στόχων και οικονομικής ανάπτυξης. Αντίστοιχα, το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Αλοννήσου Βορείων Σποράδων εφαρμόζει ένα εξειδικευμένο σχέδιο για την προστασία της μεσογειακής φώκιας, το οποίο βασίζεται στον αυστηρό έλεγχο της αλιευτικής δραστηριότητας και στην προώθηση του οικοτουρισμού, καταδεικνύοντας τη σημασία της συμμετοχικής διαχείρισης με την τοπική κοινωνία¹⁷¹.

Περαιτέρω, το Εθνικό Πάρκο Δέλτα Έβρου προσφέρει ένα εξαιρετικό παράδειγμα διαχείρισης υδροτοπικών οικοσυστημάτων, όπου το Σχέδιο Διαχείρισης καλείται να ρυθμίσει πολλαπλές και συχνά αντικρουόμενες χρήσεις γης, όπως η γεωργία, η κτηνοτροφία και η θήρα, διασφαλίζοντας ταυτόχρονα την επιβίωση σπάνιων ειδών ορνιθοπανίδας¹⁷². Στην ίδια κατεύθυνση, το Εθνικό Πάρκο Σχινιά - Μαραθώνα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον λόγω της γειτνίασής του με το αστικό συγκρότημα της Αττικής, με το Σχέδιο Διαχείρισής του να επικεντρώνεται στην

¹⁶⁹ Απόφαση ΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Επιτροπή κατά Ελλάδας (C-849/19). Η καταδίκη για τη μη θέσπιση ειδικών στόχων διατήρησης για τους τόπους κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ).

¹⁷⁰ Βλ. Π.Δ. της 1ης Δεκεμβρίου 1999 «Χαρακτηρισμός των θαλάσσιων και χερσαίων περιοχών του κόλπου Λαγανά Ζακύνθου και των νήσων Στροφάδων ως Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου» (ΦΕΚ Δ' 906/1999)

¹⁷¹ Βλ. Π.Δ. της 16ης Μαΐου 1992 «Ιδρυση Εθνικού Θαλάσσιου Πάρκου Σποράδων» (ΦΕΚ Δ' 519/1992) και την αντίστοιχη Κοινή Υπουργική Απόφαση για τη ρύθμιση της αλιευτικής δραστηριότητας στην περιοχή.

¹⁷² Βλ. ΚΥΑ 4110/2007 «Καθορισμός μέτρων και όρων για την προστασία της περιοχής του Δέλτα Έβρου» (ΦΕΚ Δ' 191/2007)

αποκατάσταση του παράκτιου δάσους κουκουναριάς και τον έλεγχο των οικιστικών πιέσεων¹⁷³.

Στο πλαίσιο της πρόσφατης μεταρρύθμισης του Ν. 4685/2020, οι Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες για τις περιοχές Natura 2000 της Κρήτης και της Πελοποννήσου (όπως για τον Πάρνωνα και τον Ταΰγετο) αναδεικνύονται σε κρίσιμα εργαλεία, καθώς επιχειρούν για πρώτη φορά μια συνολική ζωνοποίηση που καθορίζει με ακρίβεια τις επιτρεπτές χρήσεις γης βάσει του Π.Δ. 59/2018¹⁷⁴. Τα παραδείγματα αυτά καταδεικνύουν ότι το Σχέδιο Διαχείρισης στην Ελλάδα εξελίσσεται από ένα θεωρητικό κείμενο αρχών σε ένα αυστηρό χωροταξικό εργαλείο, το οποίο, μέσω της επιστημονικής τεκμηρίωσης των ΕΠΜ, οφείλει να εναρμονίζει τις τοπικές αναπτυξιακές ανάγκες με τις επιταγές της ενωσιακής νομοθεσίας για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας.

3.2. Επιτρεπτές χρήσεις γης

Οι χρήσεις γης αποτελούν τον πυρήνα του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, συνιστώντας τον μηχανισμό με τον οποίο η Πολιτεία ρυθμίζει την κατανομή των δραστηριοτήτων στον χώρο. Ο κύριος σκοπός τους είναι η ορθολογική οργάνωση της επικράτειας, προκειμένου να διασφαλιστεί η λειτουργικότητα των οικισμών, η προστασία των φυσικών πόρων και η κοινωνική ειρήνη μέσω του περιορισμού των ασύμβατων μεταξύ τους οχλήσεων.

Μέσω του καθορισμού των χρήσεων γης επιδιώκεται η ισορροπία μεταξύ της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της περιβαλλοντικής αειφορίας. Επιπλέον, οι χρήσεις γης λειτουργούν ως εγγύηση για την ασφάλεια δικαίου και την προστασία της ιδιοκτησίας, καθώς προσδιορίζουν εκ των προτέρων το πλαίσιο εντός του οποίου μπορεί να αναπτυχθεί η ιδιωτική πρωτοβουλία, αποτρέποντας την άναρχη δόμηση και την υποβάθμιση του αστικού και εξωαστικού περιβάλλοντος.

Το περιεχόμενο των χρήσεων γης καθορίζεται πλέον με ενιαίο τρόπο για όλη την επικράτεια μέσω του Π.Δ. 59/2018, το οποίο ταξινομεί τις δραστηριότητες σε

¹⁷³ Βλ. Π.Δ. της 3ης Ιουλίου 2000 «Χαρακτηρισμός της χερσαίας και θαλάσσιας περιοχής του Σχινιά Μαραθώνα ως Εθνικού Πάρκου» (ΦΕΚ Δ' 395/2000).

¹⁷⁴ Π.Δ. 59/2018 (ΦΕΚ Α' 114/29.6.2018) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης», το οποίο αποτελεί το βασικό εργαλείο αντιστοίχισης των χρήσεων γης στις προστατευόμενες περιοχές υπό το πρίσμα του Ν. 4685/2020.

γενικές και ειδικές κατηγορίες¹⁷⁵. Η κατηγοριοποίηση αυτή είναι καθοριστική, καθώς προσδιορίζει τι επιτρέπεται και τι απαγορεύεται σε κάθε περιοχή, ανάλογα με τον χαρακτήρα της.

Ειδικότερα, η διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα πέρασε από διάφορα στάδια, αντικατοπτρίζοντας την εξέλιξη της περιβαλλοντικής συνείδησης και του δικαίου. Η αφετηρία τοποθετείται στον Ν. 1650/1986, ο οποίος υπήρξε ο θεμέλιος λίθος για την προστασία του περιβάλλοντος, εισάγοντας για πρώτη φορά την έννοια των ζωνών προστασίας¹⁷⁶. Ωστόσο, για δεκαετίες, το σύστημα παρέμενε αποσπασματικό, με τις χρήσεις γης να καθορίζονται συχνά με *ad hoc* αποφάσεις, δημιουργώντας ασάφεια τόσο στους επενδυτές όσο και στους φορείς προστασίας.

Η ανάγκη εναρμόνισης με την ευρωπαϊκή Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους και την Οδηγία 2009/147/ΕΚ για τα πτηνά κατέστησε επιτακτική τη δημιουργία ενός πιο στιβαρού και προβλέψιμου πλαισίου¹⁷⁷. Με τον Ν. 3937/2011 έγινε μια προσπάθεια κωδικοποίησης της διατήρησης της βιοποικιλότητας¹⁷⁸, αλλά η ουσιαστική τομή επήλθε με τον Ν. 4685/2020, ο οποίος επιχείρησε να επιλύσει το χρόνιο πρόβλημα των συγκρουόμενων χρήσεων γης εντός του δικτύου Natura 2000.

Το ισχύον καθεστώς βασίζεται στο άρθρο 44 του Ν. 4685/2020, το οποίο αναμόρφωσε πλήρως το άρθρο 19 του Ν. 1650/1986. Η κεντρική φιλοσοφία του νομοθέτη είναι η κλιμακωτή προστασία μέσω της δημιουργίας τεσσάρων διακριτών ζωνών, οι οποίες αντλούν το περιεχόμενό τους από τις κατηγορίες χρήσεων του Π.Δ. 59/2018¹⁷⁹.

Στην πρώτη βαθμίδα βρίσκονται οι Ζώνες Απόλυτης Προστασίας της Φύσης. Εδώ, ο στόχος είναι η πλήρης διατήρηση των φυσικών χαρακτηριστικών. Σύμφωνα με τη νομοθεσία, επιτρέπονται αποκλειστικά δραστηριότητες που αφορούν την επιστημονική έρευνα, την προστασία των οικοτόπων και την αποτροπή φυσικών

¹⁷⁵ Π.Δ. 59/2018 (ΦΕΚ Α' 114) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης».

¹⁷⁶ Βλ. άρθρο 18 επ. του Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160/Α' 16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος».

¹⁷⁷ Σιούτη, Γ. (2018). *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*. Εκδόσεις Σάκκουλα, σελ. 245.

¹⁷⁸ Ν. 3937/2011 (ΦΕΚ 60/Α/31-3-2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις».

¹⁷⁹ Άρθρο 44 (Τροποποίηση άρθρου 19 ν. 1650/1986) του Ν. 4685/2020 (ΦΕΚ 92/Α' 7.5.2020) «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις».

καταστροφών (π.χ. πυροπροστασία)¹⁸⁰. Κάθε είδους δόμηση ή παραγωγική δραστηριότητα αποκλείεται αυστηρά, καθώς η παρέμβαση του ανθρώπου πρέπει να είναι μηδαμινή.

Στη δεύτερη βαθμίδα, τις Ζώνες Προστασίας της Φύσης, το πλαίσιο παραμένει αυστηρό αλλά επιτρέπει ορισμένες ήπιες παρεμβάσεις. Επιτρέπονται χρήσεις που δεν αλλοιώνουν την οικολογική ισορροπία, όπως η ελεύθερη βοσκή, η μελισσοκομία και η πεζοπορία. Σημαντική προσθήκη του νέου νόμου είναι η δυνατότητα εκτέλεσης έργων που κρίνονται απαραίτητα για την εθνική άμυνα ή τη δημόσια υγεία, υπό την προϋπόθεση της αυστηρής τήρησης των περιβαλλοντικών όρων¹⁸¹.

Η τρίτη κατηγορία αφορά τις Ζώνες Διατήρησης Οικοτόπων και Ειδών. Σε αυτές τις περιοχές, οι χρήσεις γης είναι πιο διευρυμένες και περιλαμβάνουν δραστηριότητες που συμβάλλουν στη διαχείριση του τοπίου. Επιτρέπονται, για παράδειγμα, η γεωργία, οι υποδομές αναψυχής και εκπαίδευσης, καθώς και η οικιστική ανάπτυξη υπό αυστηρούς όρους¹⁸². Η λογική εδώ είναι η «διατήρηση μέσω της χρήσης», όπου η ανθρώπινη παρουσία θεωρείται μέρος της λειτουργίας του οικοσυστήματος.

Τέλος, οι Ζώνες Βιώσιμης Διαχείρισης Φυσικών Πόρων αποτελούν τις περιοχές όπου επιδιώκεται η σύζευξη της προστασίας με την οικονομική ανάπτυξη. Σε αυτές τις ζώνες επιτρέπεται ένα ευρύ φάσμα δραστηριοτήτων, συμπεριλαμβανομένης της βιομηχανίας και των ΑΠΕ, εφόσον αυτές προβλέπονται από την Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη (ΕΠΜ) και δεν θέτουν σε κίνδυνο τους στόχους διατήρησης της ευρύτερης περιοχής.

Η δικαστική κρίση, τόσο σε εθνικό όσο και σε ενωσιακό επίπεδο, έχει απομακρυνθεί από την παραδοσιακή αντίληψη της «φύσης-μουσείου» και προσανατολίζεται πλέον σε ένα μοντέλο όπου η ανθρώπινη δραστηριότητα επιτρέπεται μόνον εφόσον αποδεδειγμένα δεν κλονίζει την οικολογική συνοχή του τόπου. Η νομολογία δεν αντιμετωπίζει τις χρήσεις γης ως στατικά δικαιώματα, αλλά ως

¹⁸⁰ Άρθρο 19 παρ. 1 του Ν. 1650/1986, (ΦΕΚ 160/Α' 16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος», όπως ισχύει.

¹⁸¹ Άρθρο 19 παρ. 2.1 του Ν. 1650/1986, (ΦΕΚ 160/Α' 16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος», όπως αντικαταστάθηκε από τον Ν. 4685/2020.

¹⁸² Βλ. αναλυτικά τις χρήσεις στις Ζώνες Διατήρησης στο άρθρο 19 παρ. 3 του Ν. 1650/1986 (ΦΕΚ 160/Α' 16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος».

δυναμικές παραμέτρους που τελούν υπό τη διαρκή αίρεση της διατήρησης της βιοποικιλότητας.

Κεντρικό συμπέρασμα της πρόσφατης νομολογίας (ΣτΕ 1201/2020) είναι ότι ο καθορισμός των χρήσεων γης εντός των ζωνών προστασίας δεν μπορεί να είναι αποτέλεσμα πολιτικής βούλησης ή γενικών κατευθύνσεων, αλλά πρέπει να εδράζεται υποχρεωτικά σε μια Ειδική Περιβαλλοντική Μελέτη (ΕΠΜ). Το Δικαστήριο απαιτεί η μελέτη αυτή να είναι πλήρης, επίκαιρη και να περιλαμβάνει ειδική αιτιολογία για κάθε επιτρεπόμενη χρήση. Αν μια δραστηριότητα (π.χ. η εγκατάσταση ΑΠΕ ή η τουριστική ανάπτυξη) εισάγεται χωρίς να έχει προηγηθεί ανάλυση των επιπτώσεών της στη συγκεκριμένη περιοχή, η σχετική κανονιστική πράξη κρίνεται πλημμελώς αιτιολογημένη και ακυρώνεται¹⁸³.

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ), με την εμβληματική απόφαση Waddenzee (C-127/02), έθεσε τον κανόνα που ακολουθείται μέχρι σήμερα: μια χρήση γης επιτρέπεται μόνον εάν η Διοίκηση αποκτήσει τη βεβαιότητα, πέραν πάσης εύλογης επιστημονικής αμφιβολίας, ότι δεν θα θιγεί η ακεραιότητα του τόπου. Η νομολογία υπογραμμίζει ότι η απουσία στοιχείων δεν ερμηνεύεται υπέρ της επένδυσης, αλλά υπέρ της προστασίας. Συνεπώς, δραστηριότητες που σε άλλες περιοχές θεωρούνται "ήπιες", εντός Natura 2000 μπορεί να απαγορευτούν εάν το Σχέδιο Διαχείρισης δεν έχει ορίσει σαφώς ότι αυτές συμβιβάζονται με τους Στόχους Διατήρησης.

Πρόσφατα, η νομολογία έκανε ένα ακόμη βήμα προς την ολιστική προστασία. Με την απόφαση ΣτΕ 1533/2025, κρίθηκε ότι ο περιορισμός των χρήσεων γης δεν πρέπει να αφορά μόνο τα είδη που αποτέλεσαν την αφορμή για τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής (είδη χαρακτηρισμού), αλλά το σύνολο της πανίδας και της χλωρίδας που φιλοξενεί ο τόπος. Αυτή η διευρυμένη προστασία σημαίνει ότι η νομιμότητα μιας χρήσης γης κρίνεται πλέον με βάση τη συνολική οικολογική ισορροπία και όχι μόνο μεμονωμένα στοιχεία¹⁸⁴.

Από την ανάλυση του νέου πλαισίου προκύπτει ότι η Ελλάδα μετακινήθηκε από ένα μοντέλο «παθητικής προστασίας» (απλή απαγόρευση δραστηριοτήτων) σε ένα μοντέλο «ενεργητικής και ρυθμισμένης διαχείρισης». Το κύριο συμπέρασμα είναι ότι η θεσμοθέτηση των χρήσεων γης μέσω του Ν. 4685/2020 παρέχει μεγαλύτερη

¹⁸³ ΣτΕ 1201/2020.

¹⁸⁴ ΣτΕ 1533/2025 (Προστασία ορνιθοπανίδας στις ΖΕΠ).

ασφάλεια δικαίου, καθώς οι επιτρεπόμενες δραστηριότητες δεν είναι πλέον αόριστες αλλά συνδέονται άμεσα με το Π.Δ. 59/2018. Ωστόσο, η επιτυχία του συστήματος εξαρτάται άμεσα από την ολοκλήρωση των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών και των Σχεδίων Διαχείρισης. Χωρίς αυτά τα εργαλεία, η προστασία παραμένει θεωρητική, ενώ η νομολογία του ΣτΕ συνεχίζει να υπενθυμίζει ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν μπορεί να υπερβαίνει το «φέρειν όριο» του περιβάλλοντος¹⁸⁵.

Κεφάλαιο 4. Η νομολογία του ΣτΕ στην προστασία των προστατευόμενων ειδών και περιοχών.

4.1. Το μεταβατικό καθεστώς προστασίας

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) διαμόρφωσε ένα ειδικό μεταβατικό πλαίσιο προστασίας για τις περιοχές που έχουν προταθεί από τα κράτη-μέλη ως υποψήφιοι Τόποι Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ), ακόμη και πριν την οριστική έγκρισή τους. Στην ελληνική πραγματικότητα, η διαδικασία αυτή παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, καθώς η καταγραφή των οικοτόπων ολοκληρώθηκε στα μέσα της δεκαετίας του '90, ενώ ο επίσημος ευρωπαϊκός κατάλογος για τη μεσογειακή περιφέρεια δημοσιεύθηκε μόλις το 2006 με την απόφαση 2006/613 της Επιτροπής¹⁸⁶. Κατά τη διάρκεια αυτής της μακράς μεταβατικής περιόδου, το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε επανειλημμένα να κρίνει τη νομιμότητα παρεμβάσεων σε αυτές τις περιοχές, αξιοποιώντας την ένταξή τους στον εθνικό κατάλογο ως ουσιαστικό τεκμήριο της υψηλής οικολογικής τους αξίας. Η δικαστική αυτή στάθμιση διενεργήθηκε κυρίως μέσω των εγχώριων νομικών εργαλείων, με πρωτεύοντα το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και το δίκαιο της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων¹⁸⁷.

Η πρώτη σημαντική προσέγγιση του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43 έγινε με την απόφαση ΣτΕ 2240/1999 (Ολομέλεια) σχετικά με τη ζεύξη του Μαλιακού Κόλπου. Εκεί το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι, παρά τη μη οριστικοποίηση του κοινοτικού καταλόγου, η εκτέλεση έργων σε προστατευόμενες ζώνες δεν απαγορεύεται εκ προοιμίου, υπό την προϋπόθεση ότι δεν προκαλείται σημαντική επιβάρυνση στον

¹⁸⁵ ΣτΕ (Ολ) 26/2014, σκέψη 21.

¹⁸⁶ Γώγος Κ., ό.π., σελ. 32,33.

¹⁸⁷ Γώγος Κ., ό.π. σελ. 149, 150, όπου και παραπέμπει μεταξύ άλλων στις αποφάσεις ΣτΕ 2425/2000, ΣτΕ 465/2001, ΣτΕ 613/2002 κ.ά., και Πυργάκης Δ., Η νομολογία του ΣτΕ για τις περιοχές του Δικτύου Natura 2000, περ. Η Φύση, τεύχος 158, σελ. 23.

οικότοπο¹⁸⁸. Στη συνέχεια, με την απόφαση ΣτΕ 1785/2003, το Δικαστήριο ευθυγραμμίστηκε πλήρως με τη νομολογία του ΔΕΕ, αναγνωρίζοντας ένα σαφές προστατευτικό καθεστώς που απαγορεύει οποιαδήποτε υποβάθμιση των προτεινόμενων περιοχών, προκειμένου να διατηρηθεί η οικολογική τους ακεραιότητα μέχρι την επίσημη ένταξή τους στο δίκτυο Natura 2000.

Κομβικό σημείο στη νομολογία αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 1990/2007, η οποία αφορούσε δραστηριότητες εξόρυξης βωξίτη. Το Δικαστήριο, συνδυάζοντας προηγούμενες σκέψεις, επιβεβαίωσε ότι η προστασία των υποψηφίων ΤΚΣ αποσκοπεί στη διασφάλιση της ικανοποιητικής τους διατήρησης, επιτρέποντας ωστόσο την ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων μόνο αν η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων περιλαμβάνει επαρκείς εκτιμήσεις και αποτελεσματικά μέτρα αντιμετώπισης των κινδύνων. Στην υπόθεση αυτή, το ΣτΕ προχώρησε σε μερική ακύρωση της έγκρισης του έργου, κρίνοντας ότι υπήρχε πλημμελής αιτιολόγηση ως προς τις επιπτώσεις από τον θόρυβο, τη σκόνη και τη χρήση εκρηκτικών, ενώ παράλληλα απέρριψε επεμβάσεις σε οικοτόπους προτεραιότητας λόγω αμφιβολιών για τη δυνατότητα πλήρους αποκατάστασης της χλωρίδας¹⁸⁹.

Παρά τη σημασία της παραπάνω απόφασης, εντοπίζεται μια δογματική αστοχία στον τρόπο που το Δικαστήριο αντιμετώπισε την αποκατάσταση των οικοτόπων, καθώς φαίνεται να αποδέχθηκε αντισταθμιστικά μέτρα ήδη από το στάδιο της αρχικής εκτίμησης επιπτώσεων. Ενδιαφέρουσα είναι η γνώμη της μειοψηφίας στην ίδια υπόθεση, η οποία υποστήριξε μια αυστηρότερη στάση, πλησιέστερη στο πνεύμα της Οδηγίας 92/43, θεωρώντας ότι η εξορυκτική δραστηριότητα θα έπρεπε να αποκλείεται αν δεν διασφαλίζεται η μη υποβάθμιση, ανεξάρτητα από τα οικονομικά οφέλη του έργου¹⁹⁰. Η κριτική αυτή ενισχύεται από παρατηρήσεις του Κ. Μενουδάκου, ο οποίος επισήμανε ότι το ΣτΕ σε εκείνο το στάδιο χρησιμοποίησε την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης για να συνεκτιμήσει οικονομικές παραμέτρους, όπως η απασχόληση, παρόλο που η Οδηγία και το ΔΕΕ περιορίζουν τέτοιου είδους σταθμίσεις μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις υπό το άρθρο 6 παρ. 4¹⁹¹. Συμπερασματικά, σε αυτό το πρώτο ερμηνευτικό στάδιο, το ΣτΕ χρησιμοποίησε την ένταξη στο δίκτυο Natura κυρίως ως

¹⁸⁸ Βλ. Ολομ. ΣτΕ 2240/1999, σκέψη 23.

¹⁸⁹ Γώγος Κ., ό.π., σελ. 169.

¹⁹⁰ ΣτΕ 1990/2007, σκέψη 13.

¹⁹¹ Μενουδάκος Κ., *Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ στο Συμβούλιο της Επικρατείας: Ερμηνευτικές προκλήσεις και ζητήματα στάθμισης*, Περιοδικό Η Φύση, Τεύχος 136-137, σελ. 21.

στοιχείο τεκμηρίωσης της οικολογικής αξίας, εντάσσοντάς το στη γενικότερη στάθμιση μεταξύ περιβάλλοντος και ανάπτυξης.

4.2. Η δέουσα εκτίμηση και η ΜΠΕ

Ένα κεντρικό ζήτημα που απασχολεί έντονα τη νομική επιστήμη και τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι η λειτουργική σχέση μεταξύ της «δέουσας εκτίμησης» που επιβάλλει η Οδηγία για τους Οικοτόπους και της γενικότερης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ). Η κριτική εστιάζεται κυρίως στον τρόπο με τον οποίο η ελληνική έννομη τάξη —αρχικά μέσω της ΚΥΑ 33318/1998 και μεταγενέστερα με τον Ν. 4014/2011— ενσωμάτωσε τη δέουσα εκτίμηση μέσα στις διαδικασίες της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)¹⁹². Το ΣτΕ έχει διαμορφώσει μια σταθερή θέση πάνω σε αυτό το θέμα, θεωρώντας ότι η ευρωπαϊκή Οδηγία δεν επιβάλλει μια αυστηρά καθορισμένη μεθοδολογία για τη διενέργεια της δέουσας εκτίμησης¹⁹³.

Στο πλαίσιο αυτό, το Δικαστήριο συστηματικά απορρίπτει προσφυγές που ισχυρίζονται ότι μια αδειοδοτική απόφαση είναι παράνομη επειδή η δέουσα εκτίμηση δεν περιβλήθηκε τη μορφή ενός αυτοτελούς και διακριτού εγγράφου, ξεχωριστού από την ΜΠΕ. Κατά την κρίση του ΣτΕ, κρίσιμο στοιχείο δεν είναι ο τύπος της μελέτης, αλλά η ουσία: αν δηλαδή το περιεχόμενό της επιτρέπει στη διοίκηση να βεβαιωθεί με ασφάλεια ότι το προτεινόμενο έργο δεν θα πλήξει την ακεραιότητα της προστατευόμενης περιοχής. Επομένως, το Δικαστήριο δέχεται ότι η σύνταξη μιας Ειδικής Οικολογικής Αξιολόγησης δεν αποτελεί απαράβατο όρο, εφόσον τα αναγκαία επιστημονικά δεδομένα είναι ενσωματωμένα στα αντίστοιχα κεφάλαια της γενικής περιβαλλοντικής μελέτης.

Χαρακτηριστική είναι η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ σχετικά με την κατασκευή υβριδικού σταθμού ενέργειας στην Κρήτη. Σε αυτή την περίπτωση, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε ότι η επιλογή των μελετητών να μην υποβάλουν ξεχωριστό τεύχος για τις επιπτώσεις στην ορνιθοπανίδα, αλλά να εντάξουν τα σχετικά δεδομένα και τα μέτρα προστασίας εντός της ΜΠΕ, δεν συνιστά από μόνη της παράλειψη της δέουσας εκτίμησης. Η θέση αυτή υποστηρίχθηκε και από παλαιότερες αποφάσεις,

¹⁹² βλ. ιδίως Μπάλια, σελ. 72 επ..

¹⁹³ Μεταξύ πολλών, ΣτΕ 551/2015, σκέψη 13, με παραπομπή στην ΔΕΚ C-304/05 (ECLI:EU:C:2007:532) - Επιτροπή κατά Ιταλίας.

όπως οι ΣτΕ 1804/2018 και 964/2018¹⁹⁴. Παρόλα αυτά, στην υπόθεση της Κρήτης, το Δικαστήριο τελικά ακύρωσε την πράξη, καθώς έκρινε ότι οι πληροφορίες που παρατέθηκαν εντός της ΜΠΕ ήταν ανεπαρκείς και δημιουργούσαν σοβαρές αμφιβολίες για την πληρότητα της αξιολόγησης, καταλήγοντας στο συμπέρασμα ότι στην πραγματικότητα δεν διενεργήθηκε η απαιτούμενη δέουσα εκτίμηση.

Ωστόσο, η συγκεκριμένη νομολογιακή στάση, που επιτρέπει την υποκατάσταση της δέουσας εκτίμησης από τη γενική ΜΠΕ, θεωρείται από πολλούς προβληματική. Η κριτική εστιάζει στο γεγονός ότι οι δύο αυτές διαδικασίες έχουν διαφορετική φιλοσοφία, διαφορετική στόχευση και υπόκεινται σε διαφορετικές ουσιαστικές προϋποθέσεις για την τελική έγκριση. Η τάση του ΣτΕ να αποδέχεται τη σύγχυση αυτών των δύο εργαλείων φαίνεται να έρχεται σε σύγκρουση με την αυστηρή προσέγγιση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο απαιτεί μια σαφή και εξειδικευμένη βεβαιότητα για την προστασία των τόπων Natura 2000, η οποία συχνά χάνεται μέσα στο ευρύτερο πλαίσιο μιας τυπικής περιβαλλοντικής αδειοδότησης¹⁹⁵.

4.3. Η δέουσα εκτίμηση και τα χωροταξικά – πολεοδομικά σχέδια

Το ζήτημα της υποχρέωσης διενέργειας δέουσας εκτίμησης στο στάδιο του στρατηγικού χωροταξικού σχεδιασμού αποτέλεσε αντικείμενο σημαντικών κρίσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, ξεκινώντας από την απόφαση ΣτΕ 4013/2013. Η εν λόγω απόφαση, η οποία αφορούσε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού για τη Βιομηχανία, έθεσε τις βάσεις για τη μετέπειτα νομολογιακή γραμμή, κρίνοντας ότι ο σχεδιασμός αυτού του επιπέδου, λόγω του κατευθυντήριου και στρατηγικού του χαρακτήρα, δεν απαιτεί τη διενέργεια της δέουσας εκτίμησης που προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ¹⁹⁶. Το Δικαστήριο στήριξε τη σκέψη του στην παραδοχή ότι η δέουσα εκτίμηση πρέπει να συνδέεται με συγκεκριμένο τόπο και συγκεκριμένο έργο, στοιχεία που προκύπτουν σε μεταγενέστερο στάδιο σχεδιασμού και κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Η ίδια προσέγγιση υιοθετήθηκε και για το Ειδικό Χωροταξικό Πλαίσιο των Υδατοκαλλιεργειών με την απόφαση ΣτΕ 4983/2014, όπου κρίθηκε ομοίως ότι η Στρατηγική Μελέτη

¹⁹⁴ ΣτΕ 1378/2022, σκέψη 27.

¹⁹⁵ Υπόθεση C-418/04 (ECLI:EU:C:2007:780) - Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, σκ. 231.

¹⁹⁶ ΣτΕ 4013/2013, σκέψη 10.

Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δεν ήταν απαραίτητο να περιλαμβάνει τη δέουσα εκτίμηση¹⁹⁷.

Σε συναφείς υποθέσεις, όπως η ΣτΕ 4982/2014, το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι η ίδρυση παραγωγικών μονάδων εντός περιοχών του δικτύου Natura 2000 επιτρέπεται μόνον εφόσον, κατά την τελική αδειοδότηση, διασφαλίζεται πέραν κάθε εύλογης αμφιβολίας ότι δεν παραβλάπτεται η ακεραιότητα του τόπου¹⁹⁸. Αντίστοιχα, στην απόφαση ΣτΕ 1422/2013 για το Ειδικό Χωροταξικό των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας, το Δικαστήριο δέχθηκε τη χωροθέτηση αιολικών εγκαταστάσεων εντός Ζωνών Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) υπό τον όρο εκπόνησης ειδικής ορνιθολογικής μελέτης στο στάδιο της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Ωστόσο, στην ίδια απόφαση κρίθηκε μη νόμιμη η παράλειψη ανάλογης πρόβλεψης για τις Σημαντικές Περιοχές για τα Πουλιά (ΣΠΠ), αναγνωρίζοντας ότι αυτές απολαύουν αυστηρότερου καθεστώτος προστασίας, σε πλήρη ευθυγράμμιση με τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁹⁹.

Η νομολογία αυτή επεκτάθηκε και στα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, με χαρακτηριστικό παράδειγμα τις αποφάσεις ΣτΕ 175-179/2021 (Ολομέλεια). Το Δικαστήριο επανέλαβε ότι οι κατευθύνσεις στρατηγικού χαρακτήρα για μια ολόκληρη περιφέρεια δεν συνιστούν «συγκεκριμένο σχέδιο» που επηρεάζει άμεσα μεμονωμένους τόπους Natura, παραπέμποντας και πάλι τη δέουσα εκτίμηση στο επίπεδο των υποκείμενων μέσων σχεδιασμού ή των συγκεκριμένων έργων. Ακόμη και στο πεδίο του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως στην περίπτωση της ΣτΕ 1245/2016 για το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο Καλαμάτας, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ρυθμίσεις που εισάγουν αυστηρότερους όρους δόμησης σε προστατευόμενες περιοχές αποσκοπούν στη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας και δεν απαιτούν προηγούμενη δέουσα εκτίμηση²⁰⁰. Μια ενδιαφέρουσα διαφοροποίηση εντοπίζεται στην απόφαση ΣτΕ 1704/2017 (Ολομέλεια) για ένα ΕΣΧΑΣΕ, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι το σχέδιο έτυχε της δέουσας εκτίμησης μέσω της ΣΜΠΕ, θεωρώντας την αιτιολογία επαρκή εφόσον δεν αμφισβητήθηκε από τους αιτούντες με ειδικούς ισχυρισμούς²⁰¹.

¹⁹⁷ ΣτΕ 4983/2014, σκέψη 24.

¹⁹⁸ ΣτΕ 4982/2014, σκέψη 19.

¹⁹⁹ ΣτΕ 1422/2013, σκέψεις 11 και 13.

²⁰⁰ ΣτΕ 1245/2016, σκέψη 19.

²⁰¹ ΣτΕ Ολομ. 1704/2017, σκέψη 19.

Παρά την πάγια αυτή στάση του ΣτΕ, η εξαίρεση των χωροταξικών και πολεοδομικών σχεδίων από την υποχρέωση δέουσας εκτίμησης ελέγχεται ως προς τη συμβατότητά της με το ενωσιακό δίκαιο. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ερμηνεύει την έννοια του «σχεδίου» με μεγάλη ευρύτητα, επιβάλλοντας τη διενέργεια της δέουσας εκτίμησης ήδη από το στάδιο του αρχικού σχεδιασμού που θέτει τους όρους για μελλοντικές αδειοδοτήσεις. Η προβληματική της ελληνικής νομολογίας έγκειται στο γεγονός ότι, ενώ το ΣτΕ αναγνωρίζει τη νομική δεσμευτικότητα αυτών των σχεδίων —γεγονός που συνεπάγεται ότι μπορούν να επηρεάσουν ουσιωδώς την ακεραιότητα των προστατευόμενων τόπων— εντούτοις επιλέγει να μεταθέτει τον έλεγχο σε μεταγενέστερο χρόνο. Επιπλέον, η υποκατάσταση της δέουσας εκτίμησης²⁰² από τη Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων δεν κρίνεται επαρκής, καθώς οι δύο διαδικασίες διέπονται από διαφορετικά κριτήρια έγκρισης και στόχευση, με τη δέουσα εκτίμηση να απαιτεί πολύ υψηλότερο επίπεδο επιστημονικής βεβαιότητας για την απουσία αρνητικών επιπτώσεων²⁰³. Συνεπώς, η τρέχουσα προσέγγιση του Ανωτάτου Ακυρωτικού Δικαστηρίου φαίνεται να υποτιμά τον προληπτικό ρόλο που ο ενωσιακός νομοθέτης επεφύλαξε για τη δέουσα εκτίμηση στο επίπεδο του στρατηγικού σχεδιασμού.

4.4. Η δέουσα εκτίμηση κα η αμφιβολία της αδειοδοτούσας αρχής

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, με αφετηρία την απόφαση ΣτΕ 293/2009, υιοθέτησε πλήρως τις ερμηνευτικές αρχές που διαμόρφωσε το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) στην εμβληματική υπόθεση Waddenzee (C-127/02). Σύμφωνα με τη μείζονα σκέψη του Δικαστηρίου, κάθε σχέδιο που δεν συνδέεται άμεσα με τη διαχείριση ενός προστατευόμενου τόπου οφείλει να υποβάλλεται σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεών του, εφόσον δεν μπορεί να αποκλειστεί —με βάση αντικειμενικά δεδομένα— η πιθανότητα να επηρεάσει σημαντικά την περιοχή, είτε αυτόνομα είτε σε συνδυασμό με άλλες παρεμβάσεις. Η κρίσιμη αυτή εκτίμηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του τόπου και να εξετάζει εάν το σχέδιο ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο τους σκοπούς διατήρησής του.

²⁰² Υπόθεση C-418/04 (ECLI:EU:C:2007:780) - Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, σκ. 231. Βλ. συναφώς και παρατηρήσεις σε Μπάλιας Γ., ό.π., σελ. 77- 78.

²⁰³ Άρθρο 8 της ΚΥΑ 107017/2006 ως ισχύει, βλ. συναφώς τις σχετικές παρατηρήσεις για το αντίστοιχο τότε ισχύον άρθρο 7 σε Γώγος Κ., ό.π., σελ. 125 επ..

Η διαδικασία της δέουσας εκτίμησης επιβάλλει, πριν από την τελική έγκριση, τον εντοπισμό όλων των πτυχών του έργου που θα μπορούσαν να θίξουν το οικοσύστημα, αξιοποιώντας τις πλέον προηγμένες επιστημονικές γνώσεις. Το ΣτΕ υπογραμμίζει ότι η διοίκηση νομιμοποιείται να επιτρέψει μια δραστηριότητα μόνο εάν έχει διαμορφώσει την πλήρη πεποίθηση ότι δεν θα υπάρξουν επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα του τόπου. Η πεποίθηση αυτή θεωρείται ότι υφίσταται μόνον όταν, από επιστημονικής απόψεως, δεν καταλείπεται καμία εύλογη αμφιβολία²⁰⁴.

Η εξέλιξη αυτής της νομολογιακής γραμμής αποτυπώνεται ανάγλυφα στην απόφαση ΣτΕ 1378/2022, η οποία ενσωματώνει μεταγενέστερη νομολογία του ΔΕΕ (όπως οι υποθέσεις C-387/15, C-399/14 και C-258/11)²⁰⁵. Το Δικαστήριο διευκρινίζει ότι η δέουσα εκτίμηση κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ διαφέρει ουσιωδώς από την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ. Η βασική διαφορά έγκειται στον δεσμευτικό χαρακτήρα της: εάν οι επιστημονικές αμφιβολίες παραμένουν, η αρμόδια αρχή υποχρεούται να μην εγκρίνει το έργο (βλ. C-418/2004, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας).

Επιπλέον, το ΣτΕ επισημαίνει ότι, παρόλο που η Οδηγία δεν επιβάλλει μια συγκεκριμένη τυποποιημένη μεθοδολογία ή την υποβολή της εκτίμησης σε ξεχωριστό, αυτοτελές τεύχος από τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), η ουσία της αξιολόγησης παραμένει αυστηρή. Η εκτίμηση πρέπει να προηγείται της αδειοδότησης, να καλύπτει και έργα χωροθετημένα εκτός των ορίων της περιοχής Natura 2000 εφόσον αυτά την επηρεάζουν, και να καταλήγει σε πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα. Η έννοια της «σημαντικής επίπτωσης» συνδέεται άρρηκτα με τη διακινδύνευση των σκοπών διατήρησης του τόπου, και ο έλεγχος αυτού του κινδύνου πρέπει να διενεργείται πάντα υπό το πρίσμα των ειδικών συνθηκών που επικρατούν στην εκάστοτε προστατευόμενη ζώνη²⁰⁶.

Η πρακτική εφαρμογή των κριτηρίων της δέουσας εκτίμησης από το Συμβούλιο της Επικρατείας αποκαλύπτει μια πολυεπίπεδη προσέγγιση, η οποία συχνά ισορροπεί μεταξύ της αυστηρής προστασίας και της αποδοχής των διοικητικών αιτιολογιών.

²⁰⁴ ΣτΕ 293/2009, σκέψη 13.

²⁰⁵ ΣτΕ 1378/2022, σκέψη 22.

²⁰⁶ Υπόθεση C-387/15 (ECLI:EU:C:2016:583) - Orleans κ.λπ. και C-388/15 - Malcorps κ.λπ., σκ. 49, Υπόθεση C-399/14 (ECLI:EU:C:2016:10) - Grüne Liga Sachsen κ.λπ., σκ. 50, Υπόθεση C-521/12 (ECLI:EU:C:2014:3300) - Briels κ.λπ., σκ. 27, Υπόθεση C-404/09 (ECLI:EU:C:2011:768) - Επιτροπή κατά Ισπανίας, σκ. 100.

Χαρακτηριστική είναι η απόφαση ΣτΕ 2473/2010, η οποία αφορούσε τη διέλευση της Ιονίας Οδού από Τόπο Κοινοτικής Σημασίας. Στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο υιοθέτησε μια ιδιαίτερα αυστηρή στάση, λαμβάνοντας σοβαρά υπόψη τις προειδοποιητικές επισημάνσεις και την αιτιολογημένη γνώμη της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Το ΣτΕ έκρινε ότι η εκτίμηση των επιπτώσεων ήταν ελλιπής, καθώς δεν είχαν προβλεφθεί τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για έναν τόπο του οποίου τα οικολογικά χαρακτηριστικά απειλούνταν άμεσα. Η παραδοχή ότι το έργο θα οδηγούσε σε σημαντική συρρίκνωση της έκτασης του οικοτόπου και στην εξαφάνιση ειδών προτεραιότητας οδήγησε στην ακύρωση των σχετικών πράξεων²⁰⁷.

Στον αντίποδα, η απόφαση ΣτΕ 2618/2010, σχετικά με την αδειοδότηση δικτύου μεταφοράς ρεύματος από τη ΔΕΗ, παρουσιάζει μια πιο ελαστική προσέγγιση. Παρόλο που η γραμμή μεταφοράς διέσχιζε περιοχή του δικτύου Natura 2000, το Δικαστήριο αποδέχθηκε ως επαρκή την αιτιολογία της Διοίκησης ότι η συγκεκριμένη όδευση ήταν «αναγκαστική» και στερούταν εναλλακτικών λύσεων λόγω της γεωμορφολογίας του νησιού. Παρά τους ισχυρισμούς για πλημμελή αναζήτηση εναλλακτικών ή έλλειψη μέτρων αποφυγής της υποβάθμισης, το ΣτΕ έκρινε ότι η επιλογή μεταλλικών στύλων για τον περιορισμό της οπτικής όχλησης αποτελούσε επαρκή αντιμετώπιση του ζητήματος. Ωστόσο, η απόφαση αυτή ελέγχεται νομικά, καθώς η επίκληση της «αδυναμίας απεμπλοκής» δεν φαίνεται να ικανοποιεί τις αυστηρές απαιτήσεις του ενωσιακού δικαίου για επιστημονικά τεκμηριωμένη βεβαιότητα περί μη προσβολής της ακεραιότητας του τόπου²⁰⁸.

Η αυστηρότητα του ελέγχου επανήλθε με την απόφαση ΣτΕ 4413/2012, όπου κρίθηκε ότι η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και οι συνοδευτικές μελέτες ήταν ανεπαρκείς. Το Δικαστήριο διαπίστωσε ότι η αδειοδότηση του έργου, τμήμα του οποίου βρισκόταν εντός Ζώνης Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), δεν στηρίχθηκε σε βέβαιη διαπίστωση περί απουσίας επιβλαβών συνεπειών, παρά τις αντίθετες επιστημονικές εισηγήσεις εξειδικευμένων φορέων (ΕΚΒΚ). Κρίθηκε μάλιστα ότι γενικοί όροι προστασίας από θόρυβο ή παραπομπές σε μελλοντικές μελέτες διαχείρισης δεν μπορούν να υποκαταστήσουν την έλλειψη μιας πλήρους και προηγούμενης δέουσας εκτίμησης²⁰⁹.

²⁰⁷ ΣτΕ 2473/2010, σκέψη 8.

²⁰⁸ ΣτΕ 2618/2010, σκέψη 10.

²⁰⁹ ΣτΕ 4413/2012, σκέψη 19.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση ΣτΕ 2712/2013, η οποία αναδεικνύει μια αντίφαση μεταξύ της θεωρητικής μείζονας σκέψης και της τελικής κρίσης. Ενώ το Δικαστήριο ξεκίνησε μνημονεύοντας ορθά τη νομολογία του ΔΕΕ για την ανάγκη χρήσης των πλέον εξελιγμένων επιστημονικών γνώσεων και την άρση κάθε εύλογης αμφιβολίας, στην ουσία της υπόθεσης κατέληξε σε ένα μάλλον προβληματικό συμπέρασμα²¹⁰. Παρόλο που η ίδια η ΜΠΕ ομολογούσε ότι δεν είχε γίνει χαρτογράφηση των λιβαδιών Ποσειδωνίας (*Posidonia Oceanica*) και συνεπώς ήταν αδύνατη η ακριβής εκτίμηση των επιπτώσεων, το ΣτΕ απέρριψε τους λόγους ακύρωσης. Θεώρησε, εσφαλμένα από τη σκοπιά της αρχής της προφύλαξης, ότι αρκούσε το γεγονός πως η Διοίκηση «γνώριζε» την ύπαρξη του οικοτόπου προτεραιότητας, παραβλέποντας ότι η επιστημονική άγνοια ως προς την έκταση και τη θέση του οικοτόπου καθιστά εξ ορισμού αδύνατη τη διαμόρφωση της απαιτούμενης «πεποιθήσης» για τη μη πρόκληση βλάβης²¹¹.

Κομβικό σημείο στην εξέλιξη της εγχώριας νομολογίας αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 26/2014 (Ολομέλεια) για την εκτροπή του Αχελώου. Το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη και τις απαντήσεις του ΔΕΕ επί των προδικαστικών ερωτημάτων, κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απουσία αξιόπιστων και επικαιροποιημένων ποιοτικών και ποσοτικών δεδομένων για την ορνιθοπανίδα καθιστούσε αδύνατη τη διενέργεια δέουσας εκτίμησης. Η διαπιστωμένη έλλειψη επιστημονικών στοιχείων, σε συνδυασμό με τις αναμενόμενες σοβαρές επιπτώσεις του έργου, δημιούργησε εύλογες αμφιβολίες ως προς τη διατήρηση της ακεραιότητας των προστατευόμενων περιοχών, οδηγώντας στην ακύρωση των σχετικών πράξεων λόγω παραβίασης της αρχής της επιστημονικής βεβαιότητας²¹².

Στην απόφαση ΣτΕ 551/2015 (Σκουριές), το Δικαστήριο προχώρησε σε έλεγχο της πληρότητας της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), υιοθετώντας την εκτίμηση των μελετητών ότι τα διαθέσιμα στοιχεία παρείχαν μια πλήρη εικόνα της υφιστάμενης κατάστασης του φυσικού περιβάλλοντος. Ωστόσο, η απόφαση αυτή ελέγχεται νομικά ως προς την παραδοχή της ότι η απομάκρυνση ευαίσθητων ειδών πανίδας προς γειτονικά ενδιαίτηματα δεν συνιστά σημαντική επίπτωση. Η συγκεκριμένη κρίση φαίνεται να έρχεται σε σύγκρουση με την έννοια της

²¹⁰ ΣτΕ 2712/2013, σκέψη 16.

²¹¹ ΣτΕ 2712/2013, σκέψη 17.

²¹² ΣτΕ Ολομ. 26/2014, σκέψη 21.

«ακεραιότητας του τόπου», η οποία αναφέρεται στον συγκεκριμένο προστατευόμενο χώρο και όχι στη γενική αφθονία παρόμοιων οικοσυστημάτων στην ευρύτερη περιοχή²¹³.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση ΣτΕ 47/2018 για αιολικούς σταθμούς στη Νότια Εύβοια, όπου το Δικαστήριο περιόρισε το εύρος του ακυρωτικού ελέγχου. Το ΣτΕ υποστήριξε ότι η ορθότητα των τεχνικών και επιστημονικών εκτιμήσεων που περιλαμβάνονται στις Ειδικές Οικολογικές Αξιολογήσεις (ΕΟΑ) εκφεύγει των ορίων της δικαστικής κρίσης, ενώ τόνισε ότι δεν μπορούν να εξεταστούν νέα επιστημονικά στοιχεία που προσκομίζονται το πρώτον ενώπιον του Δικαστηρίου προς ανατροπή των μελετών. Με τον τρόπο αυτό, το Δικαστήριο περιόρισε τον έλεγχο του κυρίως στην τήρηση της τυπικής διαδικασίας, αποφεύγοντας να εισέλθει στην ουσία της επιστημονικής πληρότητας των εκτιμήσεων²¹⁴.

Η ίδια απόφαση περιλαμβάνει μια αμφιλεγόμενη κρίση σχετικά με την τήρηση των ελάχιστων προδιαγραφών που θέτει η υπουργική απόφαση 170225/20-01-2014. Παρόλο που ο μελετητής χρησιμοποίησε ακτίνα έρευνας 500 μέτρων αντί του προβλεπόμενου ενός χιλιομέτρου για τη μελέτη της πανίδας, το Δικαστήριο έκρινε την επιλογή αυτή νόμιμη. Θεώρησε ότι η απόκλιση δικαιολογείται ως «ανέλεγκτη τεχνική κρίση» της Διοίκησης και του μελετητή, ανάλογα με τον τύπο του έργου²¹⁵. Η προσέγγιση αυτή επικρίνεται διότι αποδυναμώνει περαιτέρω τον δικαστικό έλεγχο, καθώς επιτρέπει παρεκκλίσεις ακόμη και από τις ελάχιστες τυπικές απαιτήσεις του νομοθέτη, καθιστώντας δυσχερή την επαλήθευση της επιστημονικής αρτιότητας που επιτάσσει το ενωσιακό δίκαιο για την προστασία των οικοτόπων.

Για την κατανόηση των ορίων του δικαστικού ελέγχου σημαντική είναι η απόφαση ΣτΕ 2138/2018, η οποία αφορούσε την αδειοδότηση αιολικού πάρκου (ΑΣΠΗΕ) σε περιοχή της Θράκης. Η υπόθεση παρουσιάζει υψηλό περιβαλλοντικό ενδιαφέρον, καθώς η περιοχή εγκατάστασης εμπίπτει σε Σημαντική Περιοχή για τα Πουλιά (ΣΠΠ) και γειτνιάζει άμεσα με τρεις Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ). Κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης, τόσο η περιβαλλοντική οργάνωση WWF όσο και ο αρμόδιος Φορέας Διαχείρισης του Εθνικού Πάρκου Δαδιάς εξέφρασαν τεκμηριωμένες αντιρρήσεις. Παρά ταύτα, η Διοίκηση προχώρησε στην έγκριση του έργου,

²¹³ ΣτΕ 551/2015, σκέψη 13.

²¹⁴ ΣτΕ 47/2018, σκέψη 39.

²¹⁵ ΣτΕ 7/2018, σκέψη 38 (βλ. και συναφή σκέψη 37).

επιβάλλοντας όμως ένα τετραετές πρόγραμμα περιβαλλοντικής παρακολούθησης της ορνιθοπανίδας, με πρόβλεψη για πιθανές μελλοντικές τροποποιήσεις του έργου σε περίπτωση που διαπιστωθούν απρόβλεπτες επιπτώσεις²¹⁶.

Το ΣτΕ κλήθηκε να κρίνει αν η επιβολή αυτού του όρου υποδηλώνει την ύπαρξη αμφιβολιών στη Διοίκηση, γεγονός που θα καθιστούσε την αδειοδότηση αντίθετη προς το άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό αυτό, θεωρώντας ότι η Διοίκηση είχε ήδη σχηματίσει βέβαιη κρίση για την απουσία σημαντικών επιπτώσεων και ότι το πρόγραμμα παρακολούθησης αποτελεί τυπικό περιεχόμενο της ΑΕΠΟ. Ωστόσο, η κρίση αυτή ελέγχεται ως λογικά ανακόλουθη και ασύμβατη με τη νομολογία του ΔΕΕ²¹⁷. Σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης, η βεβαιότητα για τη μη πρόκληση βλάβης πρέπει να υφίσταται κατά τον χρόνο της έγκρισης και δεν μπορεί να μετατίθεται στο μέλλον μέσω συστημάτων παρακολούθησης, ειδικά όταν οι ενστάσεις δύο εξειδικευμένων επιστημονικών φορέων κλονίζουν τη συνδρομή της «άρσης κάθε εύλογης αμφιβολίας»²¹⁸.

Από τη συνολική επισκόπηση της νομολογίας προκύπτει ότι, ενώ το ΣτΕ ενσωματώνει θεωρητικά τις αυστηρές προδιαγραφές του ΔΕΕ στη μείζονα σκέψη του, η πρακτική του εφαρμογή συχνά διολισθαίνει σε εσφαλμένες κατευθύνσεις. Διαπιστώνεται μια τάση αποδοχής ελλειπών εκτιμήσεων (όπως στην ΣτΕ 2712/2013) ή δικαιολόγησης παρεκκλίσεων από τις νόμιμες τεχνικές προδιαγραφές με την επίκληση της «ανέλεγκτης τεχνικής κρίσης» (όπως στην ΣτΕ 47/2018). Επιπλέον, το Δικαστήριο φαίνεται να μην πείθεται ότι η επιστημονική αμφιβολία κλονίζεται από τις αντιρρήσεις φορέων διαχείρισης, αρκούμενο σε μια τυπική θεώρηση της διοικητικής αιτιολογίας.

Ένα κεντρικό ζήτημα που ανακύπτει είναι η ένταση του δικαστικού ελέγχου στην ακυρωτική δίκη. Παρόλο που υποστηρίζεται θεωρητικά ότι ο έλεγχος της δέουσας εκτίμησης θα έπρεπε να είναι αυξημένης έντασης λόγω της φύσης της Οδηγίας 92/43, η πρακτική του ΣτΕ δεν επιβεβαιώνει κάποια ουσιαστική διαφοροποίηση από τον συνήθη έλεγχο των περιβαλλοντικών μελετών (ΕΠΕ)²¹⁹. Το Δικαστήριο επιμένει ότι η ουσιαστική ορθότητα των τεχνικών και επιστημονικών παραδοχών εκφεύγει της

²¹⁶ ΣτΕ 2138/2018, σκέψη 12.

²¹⁷ ΣτΕ 2138/2018, σκέψη 25.

²¹⁸ Υπόθεση C-142/16 (ECLI:EU:C:2017:301) - Επιτροπή κατά Γερμανίας, σκ. 37 έως 42.

²¹⁹ Μπάλιας Γ., ό.π., σελ. 74, και Καραγεώργου Ι. Βασιλική, «Η Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Ζητήματα Ενώπιον των Εθνικών Δικαστηρίων», Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 326 έως 331.

δικαιοδοσίας του, περιορίζοντας έτσι τη δυνατότητα ακύρωσης αποφάσεων που βασίζονται σε επιστημονικά ασταθή δεδομένα. Συμπερασματικά, η ελληνική νομολογία φαίνεται να επιλέγει μια στάση αυτοπεριορισμού, η οποία συχνά αφήνει περιθώρια για αδειοδοτήσεις έργων χωρίς την πλήρη διασφάλιση της ακεραιότητας των προστατευόμενων περιοχών που επιτάσσει το ενωσιακό δίκαιο.

4.5. Ο καθορισμός των στόχων διατήρησης

Ένα από τα πλέον ακανθώδη ζητήματα που απασχόλησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) αφορά την αναγκαιότητα ύπαρξης καθορισμένων στόχων διατήρησης και εγκεκριμένων σχεδίων διαχείρισης ως προϋπόθεση για την αδειοδότηση έργων εντός περιοχών του δικτύου Natura 2000. Το ζήτημα αυτό αναδείχθηκε emphatically κατά την εξέταση αίτησης ακύρωσης κατά του Προεδρικού Διατάγματος για την τουριστική επένδυση στη θέση «Κάβο Σίδερο» της Κρήτης. Οι προσφεύγοντες υποστήριξαν ότι η αδειοδότηση ήταν μη νόμιμη, καθώς δεν είχαν προηγηθεί τα αναγκαία διαχειριστικά μέτρα και ο καθορισμός των στόχων διατήρησης για τις οικείες Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (ΕΖΔ) και Ζώνες Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ)²²⁰.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ απέρριψε τους ανωτέρω ισχυρισμούς, διαμορφώνοντας μια συλλογιστική που αποσυνδέει τη διαδικασία της δέουσας εκτίμησης από τη λήψη θετικών μέτρων διαχείρισης. Το Δικαστήριο έκρινε ότι οι στόχοι διατήρησης, οι οποίοι αποσκοπούν στη διατήρηση των οικοτόπων και των ειδών σε ικανοποιητικό επίπεδο, προκύπτουν ήδη από τα τυποποιημένα έντυπα δεδομένων που υποβάλλουν τα κράτη-μέλη στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή²²¹. Κατά το ΣτΕ, εφόσον τα προστατευόμενα στοιχεία είναι γνωστά από το στάδιο του χαρακτηρισμού μιας περιοχής ως Τόπου Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ), η δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ μπορεί να διενεργηθεί εγκύτως ακόμη και αν δεν έχουν ληφθεί τα ειδικά μέτρα των παραγράφων 1 και 2 του ίδιου άρθρου²²².

Συνεπώς, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι το ενωσιακό δίκαιο δεν απαγορεύει κατ' αρχήν την έγκριση μεγάλων τουριστικών υποδοχέων σε προστατευόμενες περιοχές που στερούνται σχεδίων διαχείρισης. Προϋπόθεση παραμένει η διενέργεια μιας επιστημονικά άρτιας δέουσας εκτίμησης που θα

²²⁰ ΣτΕ Ολομ. 1704/2017.

²²¹ ΣτΕ Ολομ. 1704/2017, σκέψη 13.

²²² ΣτΕ Ολομ. 1704/2017, σκέψη 13.

βεβαιώνει, πέραν πάσης αμφιβολίας, ότι δεν θα θιγεί η ακεραιότητα του τόπου. Επιπλέον, το ΣτΕ έκρινε ότι η αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής κατά της Ελλάδας για τη μη τήρηση των υποχρεώσεων καθορισμού στόχων διατήρησης δεν ασκεί επιρροή στην αδειοδότηση συγκεκριμένων έργων, καθώς αφορά αυτοτελείς υποχρεώσεις του κράτους-μέλους.

Ωστόσο, η ανωτέρω θέση του ΣτΕ ελέγχεται ως προς την ορθότητά της, ιδίως μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΕΕ της 17ης Δεκεμβρίου 2020²²³. Σύμφωνα με το ΔΕΕ, ο καθορισμός ειδικών και συγκεκριμένων στόχων διατήρησης ανά ΕΖΔ αποτελεί υποχρεωτικό στάδιο που πρέπει να ολοκληρωθεί εντός εξαετίας από την επιλογή του ΤΚΣ —προθεσμία που για την Ελλάδα εξέπνευσε το 2012²²⁴. Η παραδοχή του ΣτΕ ότι ο μεταγενέστερος χαρακτηρισμός μιας περιοχής ως ΕΖΔ δεν επηρεάζει τη διαδικασία φαίνεται να παραγνωρίζει ότι η δέουσα εκτίμηση πρέπει, κατά το ενωσιακό δίκαιο, να διενεργείται υποχρεωτικά «υπό το πρίσμα των στόχων διατήρησης»²²⁵. Χωρίς τον προηγούμενο σαφή καθορισμό αυτών των στόχων, η εκτίμηση των επιπτώσεων στερείται του αναγκαίου μέτρου σύγκρισης για τη διαπίστωση της βλάβης στην ακεραιότητα του τόπου.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η πρόσφατη αυτή στάση της Ολομέλειας έρχεται σε αντίθεση με παλαιότερη νομολογία του Ε' Τμήματος του ΣτΕ²²⁶. Σε ανάλογη περίπτωση τουριστικής μονάδας στο όρος Μαίναλο, το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι η αδειοδότηση ήταν μη νόμιμη επειδή δεν είχε προηγηθεί η εκπόνηση Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης και η έκδοση Προεδρικού Διατάγματος για τον καθορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων. Η παλαιότερη αυτή προσέγγιση θεωρούσε τον ολοκληρωμένο θεσμικό σχεδιασμό προστασίας ως απαραίτητο προαπαιτούμενο για την έγκριση οποιασδήποτε παρέμβασης εντός του δικτύου Natura 2000, διασφαλίζοντας έτσι πληρέστερα την αρχή της προφύλαξης.

4.6. Η διαδικασία του άρθρου 6, παρ. 4

Παρόλο που η διαδικασία παρέκκλισης που προβλέπεται στο άρθρο 6 παρ. 4 της Οδηγίας για τους Οικοτόπους δεν έχει τύχει μέχρι σήμερα άμεσης εφαρμογής σε

²²³ Υπόθεση C-849/19 (ECLI:EU:C:2020:1047) - Επιτροπή κατά Ελλάδας.

²²⁴ Υπόθεση C-849/19 (ECLI:EU:C:2020:1047) - Επιτροπή κατά Ελλάδας, ό.π., σκ. 52 έως 54.

²²⁵ Υπόθεση C-849/19 (ECLI:EU:C:2020:1047) - Επιτροπή κατά Ελλάδας ό.π., σκ. 48 έως 51.

²²⁶ ΣτΕ 2213/2006.

επίπεδο αδειοδότησης έργου στην Ελλάδα²²⁷, το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει εξετάσει τη νομιμότητα σχετικών εκτιμήσεων σε επικουρικό πλαίσιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση ΣτΕ 4413/2012, η οποία αφορούσε τον θερμοηλεκτρικό σταθμό της ΔΕΗ στη Ρόδο. Στην υπόθεση αυτή, το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς της Διοίκησης περί επιτακτικής ανάγκης κάλυψης της ενεργειακής ζήτησης και έλλειψης εναλλακτικών λύσεων. Το ΣτΕ έκρινε ότι η επίκληση του δημοσίου συμφέροντος δεν αρκεί από μόνη της, εάν δεν τεκμηριώνεται με συγκεκριμένα στοιχεία η αδυναμία εξυπηρέτησής του με άλλο τρόπο. Επιπλέον, υπογραμμίστηκε ότι η προσφυγή στις παρεκκλίσεις της παραγράφου 4 προϋποθέτει υποχρεωτικά την προηγούμενη διενέργεια της δέουσας εκτίμησης του άρθρου 6 παρ. 3, καθώς χωρίς αυτήν είναι αδύνατο να αξιολογηθούν οι όροι της παρέκκλισης²²⁸.

Η ερμηνεία των όρων «επιτακτικό δημόσιο συμφέρον» και «αντισταθμιστικά μέτρα» τέθηκε στο επίκεντρο της υπόθεσης για την εκτροπή του Αχελώου. Με την απόφαση ΣτΕ 3053/2009 (Ολομέλεια), το Δικαστήριο απηύθυνε προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, ζητώντας να διευκρινιστεί εάν λόγοι άρδευσης και ύδρευσης μπορούν να στοιχειοθετήσουν το επιτακτικό δημόσιο συμφέρον που απαιτεί η Οδηγία, παρά τις αρνητικές επιπτώσεις στις προστατευόμενες περιοχές, καθώς και ποια κριτήρια καθορίζουν την επάρκεια των αναγκαίων αντισταθμιστικών μέτρων²²⁹.

Μετά την έκδοση της απόφασης του ΔΕΕ το 2012²³⁰, η Ολομέλεια του ΣτΕ επανήλθε με την απόφαση ΣτΕ 26/2014, κρίνοντας ότι το έργο της εκτροπής δεν μπορούσε να υπαχθεί στις εξαιρέσεις της παραγράφου 4. Παρόλο που η παραγωγή ενέργειας και η άρδευση αναγνωρίστηκαν ως λόγοι που θα μπορούσαν καταρχήν να δικαιολογήσουν ένα τέτοιο σχέδιο, στην προκειμένη περίπτωση δεν επιβεβαιώθηκε η απουσία εναλλακτικών λύσεων, ούτε προέκυψε η λήψη των απαιτούμενων αντισταθμιστικών μέτρων και η σχετική ενημέρωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Το Δικαστήριο έδωσε ιδιαίτερη έμφαση στις περιοχές που φιλοξενούν οικοτόπους ή είδη προτεραιότητας. Σημείωσε ότι, ελλείψει γνωμοδότησης της Επιτροπής, το έργο δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί σύννομο, ακόμη και αν συνδεόταν

²²⁷ Βλ. Μπάλιας Γ., ό.π. σελ. 79, ο οποίος συνδέει την μη εφαρμογή της κατ' εξαίρεση αδειοδότησης με την εσφαλμένη ενσωμάτωση των διατάξεων της οδηγίας 92/43 στο εθνικό δίκαιο, και την συναφή νομολογία του ΣτΕ, σε πολλά σημεία της οποίας ασκεί κριτική.

²²⁸ ΣτΕ 4413/2012, σκέψη 19.

²²⁹ ΣτΕ Ολομ. 3053/2009, διατακτικό.

²³⁰ C-43/10 (ECLI:EU:C:2012:560) - Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ..

με τη δημόσια υγεία ή ασφάλεια. Ειδικότερα για την ύδρευση, κρίθηκε ότι ως δευτερεύων σκοπός του έργου δεν μπορούσε να δικαιολογήσει μια τόσο εκτεταμένη βλάβη στο οικοσύστημα. Καταλυτικό ρόλο στην απορριπτική κρίση έπαιξε και πάλι η έλλειψη πλήρους επιστημονικής γνώσης για τις επιπτώσεις του σχεδίου: το ΣτΕ αποφάνθηκε ότι, χωρίς μια ολοκληρωμένη δέουσα εκτίμηση, είναι αδύνατο να πραγματοποιηθεί η αναγκαία στάθμιση μεταξύ της περιβαλλοντικής ζημίας και του δημοσίου συμφέροντος, καθώς και να διαπιστωθεί η ύπαρξη λιγότερο επιβλαβών εναλλακτικών επιλογών²³¹.

4.7. Πρόσφατη νομολογία

Η απόφαση ΣτΕ 1533/2025 αποτελεί σταθμό για το δίκαιο προστασίας της φύσης στην Ελλάδα, καθώς ευθυγραμμίζει την εθνική νομολογία με τις επιταγές του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση C-66/23) σχετικά με την Οδηγία 2009/147/ΕΚ. Το κεντρικό νομικό ζήτημα που αναδεικνύεται είναι η διαπίστωση της πλημμελούς ενσωμάτωσης της ευρωπαϊκής νομοθεσίας, εφόσον το ελληνικό κράτος περιόριζε τα μέτρα προστασίας μόνο στα «είδη χαρακτηρισμού» κάθε Ζώνης Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ), παραμελώντας την υποχρέωση για μια συνολική και εξατομικευμένη προστασία όλης της ορνιθοπανίδας (συμπεριλαμβανομένων των αποδημητικών πτηνών) εντός κάθε ζώνης. Η ακύρωση της σχετικής παράλειψης της Διοίκησης και η αναπομπή της υπόθεσης για τη θέσπιση πλήρων μέτρων διατήρησης υπογραμμίζουν τη μετάβαση από μια επιλεκτική σε μια ολιστική προσέγγιση της βιοποικιλότητας. Ταυτόχρονα, η απόφαση επιβεβαιώνει τη δυνατότητα εγκατάστασης μονάδων ΑΠΕ εντός των προστατευόμενων περιοχών, υπό την προϋπόθεση όμως ότι αυτές συνοδεύονται από αυστηρά, επιστημονικά τεκμηριωμένα μέτρα αποτροπής των επιπτώσεων, διατηρώντας έτσι μια λεπτή ισορροπία μεταξύ της ενεργειακής μετάβασης και της διαφύλαξης των οικοσυστημάτων.

²³¹ ΣτΕ Ολομ. 6/2014, σκέψη 21.

Συμπεράσματα

Η ολοκλήρωση της παρούσας επιστημονικής μελέτης επιτρέπει τη συναγωγή καίριων συμπερασμάτων αναφορικά με το θεσμικό οικοδόμημα προστασίας της βιοποικιλότητας, όπως αυτό διασταυρώνεται με τις επιταγές του χωρικού σχεδιασμού και των χρήσεων γης. Η διαλεκτική σχέση μεταξύ της περιβαλλοντικής ακεραιότητας και της αναπτυξιακής δυναμικής αναδεικνύεται ως το κεντρικό διακύβευμα της σύγχρονης περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

Στο πλαίσιο του πρώτου κεφαλαίου, κατέστη σαφές ότι οι Οδηγίες 92/43/ΕΟΚ και 2009/147/ΕΚ δεν αποτελούν απλές κατευθυντήριες γραμμές, αλλά εισάγουν ένα αυστηρό δεσμευτικό πλαίσιο, το οποίο ερείδεται στην αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Το δίκτυο Natura 2000 συνιστά έναν δυναμικό μηχανισμό προστασίας, εντός του οποίου η νομιμότητα οποιασδήποτε ανθρώπινης επέμβασης τελεί υπό την αίρεση της «δέουσας εκτίμησης» των επιπτώσεών της. Η έρευνα κατέδειξε ότι η έννοια της «ακεραιότητας του τόπου» λειτουργεί ως το έσχατο κανονιστικό όριο, το οποίο δεν δύναται να καμφθεί από λόγους οικονομικής σκοπιμότητας, παρά μόνο υπό τις αυστηρές εξαιρέσεις που προβλέπει το άρθρο 6 παρ. 4 της Οδηγίας για τους οικοτόπους.

Η ανάλυση του δεύτερου κεφαλαίου εστίασε στην πρόσφατη εθνική νομοθετική παρέμβαση, η οποία επιχείρησε τον εξορθολογισμό των χρήσεων γης εντός των προστατευόμενων περιοχών. Η αντιστοίχιση των ζωνών προστασίας με το Π.Δ. 59/2018 αποτελεί αναμφίβολα μια θετική εξέλιξη προς την κατεύθυνση της ασφάλειας δικαίου και της προβλεψιμότητας της διοικητικής δράσης. Ωστόσο, ανακύπτει ο προβληματισμός σχετικά με τον βαθμό που η τυποποίηση αυτή δύναται να απορροφήσει τις ιδιαιτερότητες του εκάστοτε οικοσυστήματος. Συμπεραίνεται ότι ο Ν. 4685/2020 παρέχει το σκελετό ενός εκσυγχρονισμένου συστήματος, η ουσιαστική όμως περιβαλλοντική του αποτελεσματικότητα θα κριθεί από την ποιότητα της εξειδικευμένης διαχείρισης που θα ακολουθήσει.

Από τη μελέτη του τρίτου κεφαλαίου προκύπτει ότι τα Σχέδια Διαχείρισης και οι Ειδικές Περιβαλλοντικές Μελέτες (ΕΠΜ) συνιστούν τη «*λυδία λίθο*» της αποτελεσματικής προστασίας. Διαπιστώνεται μια διαχρονική υστέρηση της ελληνικής Διοίκησης στην κανονιστική θωράκιση των προστατευόμενων περιοχών μέσω της

έκδοσης των απαραίτητων Προεδρικών Διαταγμάτων. Η καθυστέρηση αυτή δημιουργεί ένα «κενό προστασίας», το οποίο συχνά οδηγεί σε αποσπασματικές δικαστικές παρεμβάσεις και σε διοικητική αβεβαιότητα. Η θεσμοθέτηση σαφών, επιστημονικά τεκμηριωμένων και δεσμευτικών στόχων διατήρησης αποτελεί την μοναδική οδό για την υπέρβαση των συγκρούσεων χρήσεων γης.

Το τέταρτο κεφάλαιο ανέδειξε τη βαρύνουσα σημασία της πρόσφατης νομολογίας, με προεξάρχουσα την απόφαση ΣτΕ 1533/2025. Η ευθυγράμμιση του ακυρωτικού δικαστή με τις επιταγές του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (υπόθεση C-66/23) σηματοδοτεί μια ιστορική στροφή προς την ολιστική προστασία της βιοποικιλότητας. Η κρίση ότι το καθεστώς προστασίας εντός των ΖΕΠ οφείλει να καλύπτει το σύνολο της ορνιθοπανίδας —και όχι μόνο τα είδη που οδήγησαν στον χαρακτηρισμό της περιοχής— υπογραμμίζει την αδιάσπαστη ενότητα των οικοσυστημάτων. Η εξέλιξη αυτή επιβάλλει μια αυστηρότερη μεθοδολογία κατά την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων, καθιστώντας την επιστημονική τεκμηρίωση τον απόλυτο ρυθμιστή της νομιμότητας.

Η προστασία των περιοχών Natura 2000 στην Ελλάδα βρίσκεται σε ένα κομβικό σημείο μετασχηματισμού. Η κλιματική κρίση δεν αποτελεί πλέον μια μελλοντική απειλή, αλλά μια ενεστώσα πραγματικότητα που απαιτεί προσαρμοστική διαχείριση (adaptive management). Η νομιμότητα των χρήσεων γης δεν μπορεί να νοηθεί πλέον αποκομμένη από τη φέρουσα ικανότητα των οικοσυστημάτων. Η σύγκρουση μεταξύ της αναγκαίας ενεργειακής μετάβασης (ΑΠΕ) και της διατήρησης της βιοποικιλότητας δεν δύναται να αποτελεί «λευκή επιταγή» για την εγκατάσταση υποδομών χωρίς εξαντλητικές μελέτες. Παράλληλα, η διοικητική υποστελέχωση και η έλλειψη πόρων για συνεχή επιστημονική παρακολούθηση (monitoring) υπονομεύουν την εφαρμογή του νόμου στο πεδίο.

Η αντιμετώπιση των ανωτέρω προκλήσεων απαιτεί τη μετάβαση από ένα σύστημα τυπικής νομιμότητας σε ένα μοντέλο ουσιαστικής περιβαλλοντικής διαχείρισης, στο πλαίσιο του οποίου προκρίνονται συγκεκριμένες στρατηγικές λύσεις. Αρχικά, κρίνεται αναγκαία η εφαρμογή της προσαρμοστικής διαχείρισης μέσω της θεσμοθέτησης μηχανισμών τακτικής επανεκτίμησης των Σχεδίων Διαχείρισης, για παράδειγμα ανά πενταετία, ώστε οι επιτρεπτές χρήσεις γης να αναπροσαρμόζονται δυναμικά βάσει των πλέον επικαιροποιημένων επιστημονικών δεδομένων.

Παράλληλα, η ανάπτυξη «έξυπνων» συστημάτων παρακολούθησης με τη χρήση προηγμένων τεχνολογιών, όπως η τηλεπισκόπηση, τα drones και τα συστήματα γεωγραφικών πληροφοριών (GIS), δύναται να προσφέρει στη Διοίκηση δεδομένα σε πραγματικό χρόνο, επιτρέποντας την άμεση παρέμβαση σε περιπτώσεις παράνομων δραστηριοτήτων ή αιφνίδιας οικολογικής υποβάθμισης. Επιπλέον, καθίσταται επιτακτική η εκπόνηση ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων για τις ΑΠΕ που θα ορίζουν με σαφήνεια περιοχές αποκλεισμού εντός του δικτύου Natura 2000, διασφαλίζοντας την απαραίτητη ασφάλεια δικαίου και την προστασία της ορνιθοπανίδας σύμφωνα με την πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Εξίσου σημαντική είναι η προώθηση της οικοσυστημικής προσέγγισης και η υιοθέτηση «φυσικών λύσεων» (Nature-based Solutions) για την αποκατάσταση υποβαθμισμένων εκτάσεων, οι οποίες λειτουργούν ως ασπίδα έναντι των ακραίων φαινομένων προστατεύοντας το σύνολο των υπηρεσιών του οικοσυστήματος. Τέλος, η επιβολή περιορισμών στις χρήσεις γης οφείλει να συνοδεύεται από τη θέσπιση οικονομικών κινήτρων και ενός μοντέλου συμμετοχικής διακυβέρνησης, όπου τα αντισταθμιστικά οφέλη και η ενεργός εμπλοκή των τοπικών φορέων θα μετατρέψουν τις κοινότητες σε ουσιαστικούς συμμάχους της περιβαλλοντικής προστασίας.

Η αειφόρος ανάπτυξη προϋποθέτει μια Διοίκηση που δεν περιορίζεται στην τυπική εφαρμογή του νόμου, αλλά ενεργεί ως θεματοφύλακας της οικολογικής ακεραιότητας. Η διαφύλαξη του φυσικού κεφαλαίου δεν συνιστά τροχοπέδη στην οικονομική εξέλιξη, αλλά την αναγκαία συνθήκη για τη μακροπρόθεσμη επιβίωση της κοινωνίας. Η ολοκλήρωση του θεσμικού σχεδιασμού και η αυστηρή τήρηση της νομολογιακά διαμορφωμένης αρχής της προστασίας της φύσης αποτελούν το ελάχιστο χρέος της πολιτείας προς τις μελλοντικές γενεές, διασφαλίζοντας ότι το περιβάλλον θα παραμείνει ένα κοινό αγαθό, απρόσβλητο από βραχυπρόθεσμες σκοπιμότητες.

Βιβλιογραφία

Ελληνική Βιβλιογραφία

Βασιλειάδης, Α., Διβάνη, Χρ., Κανελλοπούλου, Θ., Κουσκούνα, Μ., & Παπαπετρόπουλος, Α. (2021). *Το Δίκαιο του Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Γαλάνης, Π. (2023). *Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Γώγος, Κ. (2009). *Η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων σε περιοχές του δικτύου Natura 2000*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Δεκλερής, Μ. (2000). *Το δίκαιο της βιωσίμου αναπτύξεως: Γενικές αρχές*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Καραγεώργου, Β. (2021). *Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Καράκωστας, Ι. (2006). «*Το συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον (2η έκδ.)*», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλας.

Κόπελα, Σ., & Βαφειάδου, Α. (2006). *Ο νέος περιβαλλοντικός νόμος (Ν.4685/2020) και η θεσμοθέτηση αναγκαίων προστατευτικών μέτρων για τις περιοχές του δικτύου Natura*. Νόμος & Φύση, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysics.org.gr/20493/o-neos-perivallontikos-nomos-n-4685-2020-kai-i-thesmothetisi-anagkaion-prostateytikon-metron-gia-tis-perioxes-toy-diktyoy-natura-2000/>

Κουρκούλης, Α. (2023). *Η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων εντός του δικτύου Natura 2000: Επισκόπηση της νομολογίας του ΔΕΕ και του ΣτΕ*. Διπλωματική Εργασία, Νομική Σχολή ΕΚΠΑ, διαθέσιμο στο: <https://pergamos.lib.uoa.gr/uoa/dl/object/3272292>

Μενουδάκος, Κ. (χ.χ.). *Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ στο Συμβούλιο της Επικρατείας: Ερμηνευτικές προκλήσεις και ζητήματα στάθμισης*. Περιοδικό *Η Φύση*, Τεύχος 136-137, σελ. 21.

Μητσόπουλος, Ι., & Τζατζάκη, Β. (2021). *Το νέο σύστημα διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα: Η θεσμική κατοχύρωση της πολυεπίπεδης διακυβέρνησης*. Νόμος και Φύση, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysics.org.gr/21208/to-neo-systima-diaxeirisis-ton-prostateyomenon-perioxon-stin-ellada-i-thesmiki-katoxyrosi-tis-polyepipedis-diakyvernisis/>

Μπάλιας, Γ. (2005). *Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο*, τ. 15, σελ. 560, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Μπάλιας, Γ. (2010). *Η οδηγία για τους οικοτόπους: Ζητήματα σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Νομικό Βήμα*, σελ. 311-330, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/12130/i-odigia-gia-tous-oikotopous-zitimata-sxetika-me-tin-ektimisi-ton-periballontikon-epiptoseon/>.

Μπάλιας, Γ. (2015). *Η δέουσα εκτίμηση επιπτώσεων έργων και σχεδίων στις περιοχές του δικτύου Natura 2000*. Εκδόσεις Σάκκουλα, διαθέσιμο στο: https://giorgosbalias.gr/sites/default/files/syllogikos_tomos_2015_i_deoysa_ektimisi_epiptoseon_ergon_kai_shedion_gia_tis_periohes_toy_diktyoy_natura_2000.pdf

Μπάλιας, Γ. (2025). *Η Ευρωπαϊκή νομοθεσία για την περιβαλλοντική αδειοδότηση: σκέψεις για την ερμηνεία της από το ΔΕΕ και το ΣτΕ*, σελ. 300-323, *Περ. Περιβάλλον και Δίκαιο*, διαθέσιμο στο: <https://giorgosbalias.gr/content/i-eyropaiki-nomothesia-gia-tin-perivallontiki-adeiodotisi-skepseis-gia-tin-ermineia-tis-apo>

Νάντσου Θ., Λιαρίκος Κ., & Χριστοπούλου Ι. (2011). *Ενίσχυση της προστασίας της φύσης: Πρόταση του WWF Ελλάς για ένα συνεκτικό, ισχυρό και αποτελεσματικό σύστημα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος*. WWF Ελλάς, διαθέσιμο στο: <https://www.contentarchive.wwf.gr/images/pdfs/NATURE-policy-reform.pdf>

Πουϊκλή Κ. & Χατζηγιάννη Ι. (2025). *Δίκαιο Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης*, Νομική Βιβλιοθήκη.

Σιούτη, Γ. (1985). *Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σιούτη, Γ. (2018). *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος (3η έκδ.)*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Σπυρόπουλος, Φ. (2020). *Συνταγματικό Δίκαιο (2η έκδοση)*. Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τσάτσος, Α. (1988). *Συνταγματικό δίκαιο (Τόμος Γ)»*. Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

Χαϊνταρλής, Μ. (2014). *Περιβαλλοντική νομοθεσία (2η έκδ.)*. Νομική Βιβλιοθήκη.

Χατζηχαράλαμπος, Έ., Γεράκης Π.Α. (2004). *Εκπαιδευτικό πακέτο για τη διαχείριση προστατευόμενων περιοχών. Τεύχος Α: Οδηγός για τον εκπαιδευτή*. Υπουργείο Εργασίας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων-Υγροτόπων (EKBY), διαθέσιμο στο: <http://repository.biodiversity-info.gr/bitstream/11340/925/1/582.pdf>

Ξενόγλωσση Βιβλιογραφία

Balias, G. (2018). *The Appropriate Assessment under the European Habitats Directive: Interplay Between Science, Law, and Policy*. *Journal of International Wildlife Law & Policy*, vol. 21, no. 4, pp 281–306, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1080/13880292.2018.1551477>

Carden, K. (2006). *Bridging the divide: The role of science in species conservation law*. *Harvard Environmental Law Review*, vol. 30, διαθέσιμο στο: <https://journals.law.harvard.edu/elr/wp-content/uploads/sites/79/2019/07/30.1-Carden.pdf>

Freemuth, J. (2011). *Beyond naturalness: Rethinking park and wilderness stewardship in an area of rapid change*. *Journal of Environmental Studies and Sciences*, vol. 1, no. 3, pp 274–276, διαθέσιμο στο: <https://doi.org/10.1007/s13412-011-0034-z>

Fischman, R. L. (2004). *The meanings of biological integrity, diversity, and environmental health*. *Natural Resources Journal*, vol. 44, no. 11, διαθέσιμο στο: <https://www.repository.law.indiana.edu/facpub/225>

Phillips, A. (2004). *The history of the international system of protected area management categories*. *Parks. International Union for Conservation of Nature Journal*, vol. 14, no. 3, pp 4-14, διαθέσιμο στο: <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/IUCN-Parks-NS-vol14-003.pdf#page=6>

Jones, G. (2012). *The Habitats Directive: A developer's obstacle course?* Hart Publishing, pp. 145-149, διαθέσιμο στο: <https://api.semanticscholar.org/CorpusID:128248328>

Verschuuren, J. (2004). *Effectiveness of Nature Protection Legislation in the European Union and the United States: The Habitats Directive and the Endangered Species Act*. In: Dieterich, M., Van Der Straaten, J. (eds) *Cultural Landscapes and Land Use*. Springer, Dordrecht, διαθέσιμο στο: https://doi.org/10.1007/1-4020-2105-4_4

Ενημερωτικά κείμενα

διαΝΕΟσις.(2017). *Προστατευόμενες περιοχές Natura 2000 στην Ελλάδα: Προκλήσεις και προτάσεις πολιτικής*, διαθέσιμο στο: <https://www.dianeosis.org/research/natura-2000-research/>

International Union for Conservation of Nature (IUCN) (2024). *EU nature restoration regulation: Final briefing*, διαθέσιμο στο: <https://iucn.org/sites/default/files/2024-08/iucn-briefing-eu-nature-restoration-regulation-final.pdf>

Millennium Ecosystem Assessment. (2005). *Ecosystems and human well-being*. Island Press, διαθέσιμο στο: <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.356.aspx.pdf>

UNEP, “The economics of ecosystems and biodiversity: Mainstreaming the economics of nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB”, (2010), διαθέσιμο στο: <https://www.researchgate.net/publication/>

[230743686 Mainstreaming the Economics of Nature a Synthesis of the Approach Conclusions and Recommendations of TEEB](#)

Κείμενα των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης

European Commission (n.d.). Managing Natura 2000 sites: The provisions of Article 6 of the "Habitats" Directive 92/43/EEC, διαθέσιμο στο: https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000/managing-and-protecting-natura-2000-sites_en

European Commission. (2012). Guidance on Aquaculture and Natura 2000, διαθέσιμο στο: <https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guidance-aquaculture-natura2000.pdf>

European Commission. (2013). The economic benefits of the Natura 2000 network, διαθέσιμο στο: [https://www.researchgate.net/publication/257652760 The Economic benefits of the Natura 2000 Network Synthesis Report](https://www.researchgate.net/publication/257652760_The_Economic_benefits_of_the_Natura_2000_Network_Synthesis_Report)

European Commission. (2014). Guidance on integrating climate change and biodiversity into strategic environmental assessment, διαθέσιμο στο: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/en/metadata/guidances/guidance-on-integrating-climate-change-and-biodiversity-into-strategic-environmental-assessment>

European Commission. (2019). Guidance document on Non-energy mineral extraction and Natura 2000, διαθέσιμο στο: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/1ad3394e-de79-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-el>

European Commission. (2019). The European Green Deal (COM(2019) 640 final), διαθέσιμο στο: https://www.consilium.europa.eu/media/47573/st_15051_2019_init_en.pdf

European Commission. (2020). EU biodiversity strategy for 2030: Bringing nature back into our lives (COM(2020) 380 final), διαθέσιμο στο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/attachment/865560/factsheet-EU-biodiversity-strategy_en.pdf

European Environment Agency (EEA). (2025). Designated terrestrial protected areas in Europe, διαθέσιμο στο: <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/terrestrial-protected-areas-in-europe>

Νομολογία

ΣτΕ Ολομ. 2240/1999

ΣτΕ 2425/2000

ΣτΕ 465/2001

ΣτΕ 613/2002

ΣτΕ 1990/2007

ΣτΕ 293/2009

ΣτΕ Ολομ. 3053/2009

ΣτΕ 2473/2010

ΣτΕ 2618/2010

ΣτΕ 4413/2012

ΣτΕ 1422/2013

ΣτΕ 2712/2013

ΣτΕ 4013/2013

ΣτΕ Ολομ. 6/2014

ΣτΕ Ολομ. 26/2014

ΣτΕ 4982/2014

ΣτΕ 4983/2014

ΣτΕ 551/2015

ΣτΕ 1245/2016

ΣτΕ Ολομ. 1704/2017

ΣτΕ 7/2018

ΣτΕ 47/2018

ΣτΕ 2138/2018

ΣτΕ 1201/2020

ΣτΕ 1378/2022

ΣτΕ 1533/2025Υπόθεση C-355/90

Υπόθεση C-3/96

Υπόθεση C-127/02

Υπόθεση C-98/03

Υπόθεση C-441/03

Υπόθεση C-6/04

Υπόθεση C-209/04

Υπόθεση C-221/04
Υπόθεση C-418/04
Υπόθεση C-183/05
Υπόθεση C-304/05
Υπόθεση C-241/08
Υπόθεση C-115/09
Υπόθεση C-43/10
Υπόθεση C-340/10
Υπόθεση C-192/11
Υπόθεση C-258/11
Υπόθεση C-293/17
Υπόθεση C-294/17
Υπόθεση C-323/17
Υπόθεση C-411/17
Υπόθεση C-441/17
Υπόθεση C-461/17
Υπόθεση C-674/17
Υπόθεση C-849/19
Υπόθεση C-66/23

Ιστότοποι

Οργανισμός Φυσικού Περιβάλλοντος και Κλιματικής Αλλαγής (ΟΦΥΠΕΚΑ):
<https://necca.gov.gr/>

Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ): <https://ypen.gov.gr/>

European Environment Agency (EEA) - Reference Portal:
<https://biodiversity.europa.eu/>

Νομοθεσία

- **Οδηγίες**

Οδηγία 79/409/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979 περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών.

Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων.

Οδηγία 2004/35/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004 σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά την πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη.

Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 30ής Νοεμβρίου 2009 περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών.

Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

Οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 16ης Απριλίου 2014 για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον.

- **Κανονισμοί**

Εκτελεστικός κανονισμός (ΕΕ) 2025/912 της Επιτροπής, της 19ης Μαΐου 2025, για τη θέσπιση κανόνων εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ) 2024/1991 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου όσον αφορά τον ενιαίο μορφότυπο για το εθνικό σχέδιο αποκατάστασης

Κανονισμός (ΕΕ) 2024/1991 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 24ης Ιουνίου 2024 για την αποκατάσταση της φύσης και την τροποποίηση του κανονισμού (ΕΕ) 2022/869

- **Νόμοι**

Ν. 1650/1986, (ΦΕΚ 160/Α` 16.10.1986) «Για την προστασία του περιβάλλοντος»

Ν. 2742/1999, (ΦΕΚ 207/Α/7.10.1999) «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη & άλλες διατάξεις».

N. 3010/2002, (ΦΕΚ 91/Α/25.4.2002) «Εναρμόνιση του ν. 1650/86 με τις οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις»

N. 3044/2002, (ΦΕΚ 197/Α/27-8-2002) «Μεταφορά Συντελεστή Δόμησης και ρυθμίσεις άλλων θεμάτων αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων.»

N. 3937/2011, ΦΕΚ 60/Α/31-3-2011) «Διατήρηση της βιοποικιλότητας και άλλες διατάξεις»

N. 4014/2011, (ΦΕΚ 209/Α/21.9.2011) «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας Υπουργείου Περιβάλλοντος»

N. 4519/2018 (ΦΕΚ 25/Α` 20.2.2018) «Φορείς Διαχείρισης Προστατευόμενων Περιοχών και άλλες διατάξεις.»

N. 4685/2020 N. 4685/2020 «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις.»

N. 5037/2023 (ΦΕΚ 58/Α` 28.3.2023) «Μετονομασία της Ρυθμιστικής Αρχής Ενέργειας σε Ρυθμιστική Αρχή Αποβλήτων, Ενέργειας και Υδάτων και διεύρυνση του αντικείμενου της με αρμοδιότητες επί των υπηρεσιών ύδατος και της διαχείρισης αστικών αποβλήτων, ενίσχυση της υδατικής πολιτικής- Εκσυγχρονισμός της νομοθεσίας για τη χρήση και παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές μέσω της ενσωμάτωσης των Οδηγιών ΕΕ 2018/2001 και 2019/944 - Ειδικότερες διατάξεις για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και την προστασία του περιβάλλοντος»

- **Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις**

ΚΥΑ 33318/3028/1998 (ΦΕΚ 1289/Β/28-12-1989) «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.»

ΚΥΑ Η.Π. 37338/1807/Ε.103/2010 (ΦΕΚ 1495/Β/6-9-2010) «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και των οικοτόπων/ενδιαιτημάτων της, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, «Περί διατηρήσεως των άγριων πτηνών», του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979, όπως κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2009/147/ΕΚ.»

ΚΥΑ Η.Π. 8353/276/Ε103/2012 (ΦΕΚ: 415/Β/23.02.2012) «Τροποποίηση και συμπλήρωση της υπ' αριθ. 37338/1807/2010 κοινής υπουργικής απόφασης «Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση της άγριας ορνιθοπανίδας και των οικοτόπων/ενδιαιτημάτων της, σε συμμόρφωση με την Οδηγία 79/409/ΕΟΚ....»

(Β' 1495), σε συμμόρφωση με τις διατάξεις του πρώτου εδαφίου της παραγράφου 1 του άρθρου 4 της Οδηγίας 79/409/ΕΟΚ «Για τη διατήρηση των άγριων πτηνών» του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου της 2ας Απριλίου 1979, όπως κωδικοποιήθηκε με την οδηγία 2009/147/ΕΚ.»

ΚΥΑ 50743/2017 (ΦΕΚ 4432/Β/2017) «Αναθεώρηση εθνικού καταλόγου περιοχών Natura 2000.»

- **Προεδρικά Διατάγματα**

Προεδρικό Διάταγμα 67/1981 (ΦΕΚ 23/Α/30.01.1981) «Περί προστασίας της αυτοφυούς Χλωρίδος, και Αγρίας Πανίδος και καθορισμού διαδικασίας συντονισμού και Ελέγχου της Ερεύννης επ' αυτών»

Προεδρικό Διάταγμα 59/2018 (ΦΕΚ 114/Α' 29.6.2018) «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης.»