

Ο ΝΕΟΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟΣ ΝΟΜΟΣ (Ν. 4685/2020) ΚΑΙ Η ΘΕΣΜΟΘΕΤΗΣΗ ΑΝΑΓΚΑΙΩΝ ΠΡΟΣΤΑΤΕΥΤΙΚΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΤΙΣ ΠΕΡΙΟΧΕΣ ΤΟΥ ΔΙΚΤΥΟΥ NATURA 2000

Συγγραφέας: ΣΟΦΙΑ ΚΟΠΕΛΑ

Συγγραφέας: ANNA ΒΑΦΕΙΑΔΟΥ

Εισαγωγή

Ο νέος νόμος 4685/2020 (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» τροποποίησε τις διατάξεις του ν. 1650/1986 σχετικά με τη διαδικασία θεσμοθέτησης του νομικού πλαισίου για τις προστατευόμενες περιοχές. Μεταξύ άλλων, μια διάταξη που πέρασε σχεδόν απαρατήρητη κατά τη διαδικασία ψήφισής του αλλάζει ένα κρίσιμο στοιχείο στη διαμόρφωση του απαιτούμενου νομικού πλαισίου για την προστασία των ευαίσθητων οικοτόπων και ειδών στη χώρα μας και τη συμμόρφωση της χώρας με την οδηγία για τους οικοτόπους.

Το άρθρο 21 παρ. 4 του ν. 1650/1986 όπως αντικαταστάθηκε από το άρθρο 47 παρ. 1 του νέου νόμου, προβλέπει:

*«Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας και μετά από γνώμη της Επιτροπής Φύση 2000, βάσει της αντίστοιχης ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης **και λαμβάνοντας υπόψη το αντίστοιχο σχέδιο διαχείρισης**, γίνεται ο χαρακτηρισμός των περιοχών προστασίας της βιοποικιλότητας και των εθνικών πάρκων, η οριοθέτησή τους και ο καθορισμός γειτονικών εκτάσεων της παραγράφου 4 του άρθρου 18, όπου αυτό είναι αναγκαίο, καθώς και ο καθορισμός χρήσεων γης και δραστηριοτήτων μέσα στις ανωτέρω προστατευόμενες περιοχές, ανά ζώνη, και στις γειτονικές εκτάσεις. ...».*^[1]

Οι απαιτούμενες για την προστασία των περιοχών πράξεις παραμένουν ίδιες, όπως προβλέπονταν από τον ν. 1650/1986 ως εξής: «[για] την προστασία και τη διατήρηση των περιοχών προστασίας της βιοποικιλότητας και των Εθνικών Πάρκων καταρτίζονται τα σχέδια διαχείρισης της παραγράφου 3 και εκδίδονται τα προεδρικά διατάγματα της παραγράφου 4, κατόπιν της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης της παραγράφου» (άρθρο 21 παρ. 1 του ν. 1650/1986 όπως αντικαταστάθηκε).

Απαλείφθηκε, ωστόσο, η ρύθμιση της παρ. 5 του άρθρου 18 του ν. 1650/1986 ότι τα

σχέδια διαχείρισης (σ.δ.) καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα «στο πλαίσιο των όρων και προϋποθέσεων που τίθενται στις πράξεις χαρακτηρισμού». Η παράγραφος αυτή καταργήθηκε ρητά με την παρ. 2 του άρθρου 45 του νέου νόμου παρότι, όπως θα δούμε και παρακάτω, στο τροποποιούμενο άρθρο 21, παρ. 3 του ν. 1650/1986 περί του περιεχομένου των σ.δ., αναφέρεται -χωρίς ίσως την απαραίτητη σαφήνεια- ότι τα τελευταία εξειδικεύουν όρους και περιορισμούς άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων. Συνεπώς, με τον νέο νόμο φαίνεται να αλλάζει κατ' ουσίαν η σειρά έκδοσης των πράξεων αυτών, ήτοι προβλέπεται η έκδοση πρώτα των σ.δ. και σε μεταγενέστερο στάδιο των π.δ.

Η φαινομενικά μικρή αυτή αλλαγή δεν είναι ήσσονος σημασίας. Αντίθετα, εγείρει σοβαρές ανησυχίες σχετικά με τη διαδικασία θεσμοθέτησης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης και λήψης κατάλληλων μέτρων για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, όπως απαιτείται από την οδηγία για τους οικοτόπους (άρθρο 6 παρ. 1 και 2 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ) με αρνητικές συνέπειες για τη συμμόρφωση της χώρας προς τις υποχρεώσεις της, ενόψει και της παραπομπής της στο Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) για μη συμμόρφωση με την οδηγία αυτή.

Το παρόν άρθρο υποστηρίζει, αφενός, ότι δεν επαρκεί η έκδοση των σ.δ. προκειμένου να συμμορφωθεί η χώρα με τις υποχρεώσεις της που απορρέουν από την οδηγία για τους οικοτόπους. Αφετέρου, η έκδοση των σ.δ. πριν την οριοθέτηση, τον χαρακτηρισμό και τον καθορισμό των χρήσεων για τις περιοχές αυτές με τα π.δ. δεν συνάδει με τους σκοπούς της οδηγίας και με την ανάγκη για ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προστασία των περιοχών αυτών. Προς επίρρωση της θέσης αυτής, αναλύονται τρία κεντρικά θέματα: Πώς αποτιμάται το υφιστάμενο νομικό και θεσμικό πλαίσιο των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα (Ενότητα I); Τι απαιτείται από την οδηγία για τους οικοτόπους σε ό,τι αφορά τη λήψη προστατευτικών μέτρων για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 (άρθρα 6 παρ. 1 και 2), πώς έχουν ερμηνευτεί αυτά από το ΔΕΕ και πώς έχουν εφαρμοστεί από άλλα κράτη μέλη (Ενότητα II); Τέλος, πώς θα πρέπει να καθοριστούν τα μέτρα αυτά στην εθνική έννομη τάξη, ώστε να συμμορφώνεται η χώρα μας με τις υποχρεώσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους (Ενότητα III);

I. Αποσπασματικό και ανεπαρκές προστατευτικό πλαίσιο για τις προστατευόμενες περιοχές στην Ελλάδα

Η πρώτη προσπάθεια συστηματοποίησης του καθεστώτος των προστατευόμενων περιοχών στην Ελλάδα έγινε με τον ν. 1650/1986 (Α' 160) για την προστασία του περιβάλλοντος,^[2] ο οποίος συμπληρώθηκε και ενισχύθηκε με τον ν. 3937/2011 (Α' 60) για τη βιοποικιλότητα. Ο τελευταίος νόμος καθιέρωσε ένα ολοκληρωμένο και ενιαίο πλαίσιο χαρακτηρισμού προστατευόμενων περιοχών προβλέποντας πέντε κατηγορίες με βάση τα οικολογικά τους χαρακτηριστικά (συμπεριλαμβανομένων και των

περιοχών του δικτύου Natura 2000), και θεσμοθέτησης των απαιτούμενων μέτρων για την προστασία και τη διαχείρισή τους. Ωστόσο, παρά τις νομοθετικές αυτές πρωτοβουλίες, η προστασία των περιοχών του δικτύου Natura 2000 στη χώρα μας παραμένει αποσπασματική, ανεπαρκής και αναποτελεσματική.^[13] Μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί μόνο έξι π.δ. βάσει του ν. 1650/1986,^[14] σε πολλές περιπτώσεις κατόπιν πίεσης από την Ευρωπαϊκή Ένωση και όργανα διεθνών συνθηκών για την προστασία ειδών.^[15]

Παράκαμψη της διαδικασίας έκδοσης π.δ. αποτέλεσε η διάταξη του άρθρου 13 παρ. 1 του ν. 3044/2002 (με την οποία προστέθηκε παράγραφος 11 στο άρθρο 15 του ν. 2742/1999, η οποία στην συνέχεια καταργήθηκε με το άρθρο 12 παρ. 3 του ν. 4519/2018, Α΄25),^[16] βάσει της οποίας εκδόθηκαν υπουργικές αποφάσεις που καθόριζαν «αναγκαί[ους] για την προστασία των περιοχών γενικ[ούς] όρ[ους], απαγορεύσεις και περιορισμ[ούς] στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων» για ορισμένες περιοχές, οι οποίες αντιμετώπιζαν άμεσο κίνδυνο από επιβαρυντικές χρήσεις κυρίως αφορώσες σε δόμηση. Το ΣτΕ σε σειρά αποφάσεων του ακύρωσε τις υπουργικές αποφάσεις αυτές και έκρινε ότι η έκδοσή τους προϋποθέτει την προηγούμενη έκδοση π.δ., όπως επιτάσσει ο ν. 1650/1986: «η εξουσιοδότηση του άρθρου 15 παρ. 11 του ν. [2742/1999](#), που προστέθηκε με το άρθρο 13 του ν. [3044/2002](#) για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης [...] προϋποθέτει, όμως, το χαρακτηρισμό της περιοχής και την υπαγωγή της σε μία από τις προβλεπόμενες στο ν. [1650/1986](#) κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 21 του νόμου αυτού, με βάση δε το χαρακτηρισμό αυτό και στο πλαίσιο που θα καθορισθεί με το προεδρικό διάταγμα, ως προς τους όρους, τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς των χρήσεων γης, της δόμησης και της κατάτμησης των ακινήτων της περιοχής θα ρυθμιστούν περαιτέρω, με γνώμονα τους σκοπούς προστασίας που ορίζονται για κάθε κατηγορία προστατευόμενων περιοχών με τα άρθρα 18 και 19 του ν. [1650/1986](#), τα σχετικά θέματα με την κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται στην παραπάνω διάταξη του ν. [3044/2002](#) (βλ. ΣτΕ 808/2014, 5455/2012 7μ., 3290/2009, 3595/2007 7μ.)».^[17]

Η μόνη προσωρινή προστασία μέχρι την έκδοση π.δ. - η οποία διατηρείται και κατόπιν του νέου νόμου - είναι η διάταξη του άρθρου 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986 που προβλέπει την έκδοση προσωρινών και με συγκεκριμένη διάρκεια (έως δύο ετών, με κατ' εξαίρεση παράτασή τους για ένα έτος) υπουργικών αποφάσεων για τον καθορισμό «όρ[ων] και περιορισμ[ών] για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατόν να έχουν βλαπτική επίδραση στις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα» ενόσω διαρκεί η διαδικασία έκδοσης των π.δ. Δύναται, ωστόσο, να προβλεφθεί περαιτέρω παράταση της ισχύος της υ.α. αυτής με διάταξη τυπικού νόμου.^[18] Τέλος, όπως τόνισε το ΣτΕ στην υπ' αριθμ. 2036/2015 απόφασή του, η υπουργική απόφαση του άρθρου 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986 «εκδίδεται ακριβώς εν όψει επικειμένου

χαρακτηρισμού με την έκδοση του π.δ. των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 21 και δεν υποκαθιστά, κατά το νόμο, το διάταγμα αυτό».^[9]

Όσον αφορά τα σ.δ., μέχρι σήμερα έχουν εγκριθεί μόνο δύο, του Εθνικού Πάρκου Σχινιά- Μαραθώνα^[10] και του Εθνικού Πάρκου Λιμνών Κορώνειας - Βόλβης.^[11] Ενώ, παρόλο που σε πολλές περιοχές εκπονήθηκαν σ.δ. στο πλαίσιο χρηματοδοτούμενων προγραμμάτων (κυρίως LIFE), ουδέποτε εγκρίθηκαν από το ΥΠΕΝ. Ωστόσο, σε αρκετές περιπτώσεις τα σ.δ. αυτά εγκρίθηκαν από τα Διοικητικά Συμβούλια των οικείων Φορέων Διαχείρισης και χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για τον προγραμματισμό και την υλοποίηση σχετικών έργων και δράσεων που απαιτούνταν για την προστασία των περιοχών και την ένταξή τους σε χρηματοδοτικά προγράμματα.^[12]

Στο πλαίσιο αυτό, το ΥΠΕΝ ανέλαβε την πρωτοβουλία για την ανάθεση ενός σημαντικού έργου (“Εκπόνηση Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών, Σύνταξη Προεδρικών Διαταγμάτων Προστασίας και Σχεδίων Διαχείρισης για τις Περιοχές του Δικτύου Natura 2000») που αποτελείται από έντεκα (11) μελέτες για εικοσιτρείς (23) ομάδες περιοχών και θα οδηγήσει στην εκπόνηση ισάριθμων Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών και την έκδοση π.δ. και σ.δ. για όλες τις περιοχές του δικτύου Natura 2000 στη χώρα. Σύμφωνα με τις προδιαγραφές και το χρονοδιάγραμμα του έργου,^[13] η έκδοση των π.δ. προηγείται της έκδοσης των σ.δ. Το έργο ξεκίνησε τον Μάιο 2019 και βρίσκεται επί του παρόντος στο στάδιο της εκπόνησης των ΕΠΜ από τους αναδόχους μελετητές, αλλά έχουν σημειωθεί σημαντικές καθυστερήσεις σε σύγκριση με το αρχικώς προβλεφθέν χρονοδιάγραμμα.

Ενόψει της συστηματικής αδυναμίας της χώρας να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις των οδηγιών για τη φύση και να προστατεύσει αποτελεσματικά τα ευαίσθητα οικοσυστήματα, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέπεμψε, τον Ιούλιο 2019, την Ελλάδα στο ΔΕΕ λόγω μη συμμόρφωσης με την οδηγία για τους οικοτόπους (υπόθεση C-849/19).^[14] Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα επέκτεινε το δίκτυο Natura 2000 το 2018^[15] και σήμερα οι περιοχές του καλύπτουν το 28% και 20% της χερσαίας και θαλάσσιας έκτασης της χώρας αντίστοιχα, δεν έχει θεσμοθετήσει στόχους διατήρησης καθώς και τα αναγκαία μέτρα διατήρησης για την προστασία των Ειδικών Ζωνών Διατήρησης του δικτύου Natura 2000, όπως απαιτείται από την οδηγία για τους οικοτόπους. Η προθεσμία για τον καθορισμό των στόχων και μέτρων διατήρησης για τις ΕΖΔ έληξε τον Ιούλιο του 2012 (6 χρόνια μετά την έγκριση των Τόπων Κοινοτικής Σημασίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή). Η απόφαση παραπομπής ήρθε κατόπιν επανειλημμένων προτροπών της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς την Ελλάδα για να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις της βάσει της οδηγίας (η προειδοποιητική επιστολή εστάλη τον Φεβρουάριο του 2015, ενώ αιτιολογημένη γνώμη εστάλη τον Φεβρουάριο του 2016 και συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη τον Μάρτιο του 2018).

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα τους στόχους διατήρησης, το 2015 εκπονήθηκε μελέτη στο

πλαίσιο του έργου «Οριζόντιος τεχνικός και επιστημονικός συντονισμός των μελετών εποπτείας και αξιολόγησης της κατάστασης διατήρησης ειδών και τύπων οικοτόπων στην Ελλάδα και συνθετική αξιοποίηση των αποτελεσμάτων». Η μελέτη αυτή κατετέθη στην Επιτροπή Φύση 2000, το αρμόδιο κεντρικό επιστημονικό γνωμοδοτικό όργανο του κράτους σε θέματα βιοποικιλότητας,^[16] προς διατύπωση γνώμης. Η Επιτροπή Φύση 2000 διατύπωσε σχόλια και προτάσεις προς το ΥΠΕΝ επί των στόχων διατήρησης τον Μάιο του 2018,^[17] ωστόσο το ΥΠΕΝ δεν προέβη σε κάποια ενέργεια θεσμοθέτησής τους. Πρόσφατα και κατόπιν της παραπομπής της χώρας στο ΔΕΕ, συμπεριελήφθη πρόσθετη δράση στο χρηματοδοτούμενο από την ΕΕ έργο LIFE-IP που συντονίζει το ΥΠΕΝ (με συμμετοχή πολλών εταιρών) προκειμένου να διαμορφωθούν στόχοι διατήρησης για τις Ειδικές Ζώνες Διατήρησης του δικτύου Natura 2000 στη χώρα μας.

Η υπόθεση C-849/19 (Επιτροπή κατά Ελλάδας) εκκρεμεί ενώπιον του ΔΕΕ και δεν έχει προσδιοριστεί ο χρόνος εκδίκασής της.

II. Τι απαιτείται από την οδηγία για τους οικοτόπους και πώς έχει ερμηνευθεί από το ΔΕΕ

Το άρθρο 6 παρ. 1 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ προβλέπει ότι *«τα κράτη μέλη καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ενδεχομένως συνεπάγονται ειδικά ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης ή ενσωματωμένα σε άλλα σχέδια διευθέτησης και τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II, τα οποία απαντώνται στους τόπους»*.

Τα μέτρα διατήρησης θα πρέπει να είναι τα *«δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα»* και *«ενδεχομένως» «ενδεδειγμένα σχέδια διαχείρισης»*.^[18] Σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας, η επιλογή των μέτρων επαφίεται στα κράτη μέλη. Η θέσπιση σ.δ. δεν είναι υποχρεωτική, αλλά τα *«δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά μέτρα»* απαιτούνται από την οδηγία (υπόθεση C-508/04, σκέψη 71η).^[19] Όπως έκρινε το ΔΕΕ στην προαναφερθείσα απόφαση, *«η οδηγία επιβάλλει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων διατηρήσεως, πράγμα το οποίο αποκλείει οποιοδήποτε περιθώριο εκτιμήσεως των κρατών μελών και περιορίζει τις τυχόν κανονιστικές ή αποφασιστικές αρμοδιότητες των εθνικών αρχών στα μέσα εφαρμογής ή στις τεχνικές φύσεως επιλογές που επιτρέπονται στο πλαίσιο των μέτρων αυτών»* (σκέψη 76η).^[20]

Τα κανονιστικά μέτρα αφορούν στη θέσπιση όρων και περιορισμών σε σχέση με συγκεκριμένες δραστηριότητες (π.χ. χωρικές ή χρονικές απαγορεύσεις), τα διοικητικά μέτρα αφορούν σε ρυθμίσεις σχετικές με την εφαρμογή των μέτρων ή διαδικασίες έγκρισης δραστηριοτήτων στην περιοχή, και τέλος τα συμβατικά μέτρα

περιλαμβάνουν τη «*σύναψη συμβάσεων ή συμφωνιών συνήθως μεταξύ των διαχειριστικών αρχών και των ιδιοκτητών ή των χρηστών γης εντός του τόπου*», όπως παραδείγματος χάριν τα γεωργοπεριβαλλοντικά ή δασοπεριβαλλοντικά μέτρα.^[21] Οι επιλογές αυτές μπορούν να χρησιμοποιηθούν είτε μεμονωμένα είτε συνδυαστικά ανάλογα με τις ανάγκες των προστατευτέων αντικειμένων προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι διατήρησης τους.

Τα κράτη μέλη της ΕΕ έχουν επιλέξει διαφορετικούς τρόπους και συνδυασμό εργαλείων για τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων ανάλογα με το εθνικό νομικό σύστημα, τις διαφορετικές συνθήκες διαμόρφωσης και εξέλιξης των εθνικών συστημάτων προστατευόμενων περιοχών, καθώς και τα ειδικότερα χαρακτηριστικά των περιοχών (όπως τον οικολογικό χαρακτήρα τους, το ιδιοκτησιακό καθεστώς τους κ.α.). Η μεγάλη πλειοψηφία των κρατών μελών έχει καθορίσει κανονιστικά και διοικητικά μέτρα κυρίως με διατάγματα και άλλες κανονιστικές πράξεις (π.χ. Ισπανία, Γαλλία), ενώ σε ορισμένες περιπτώσεις έχουν επιλεγεί και συμβατικά μέτρα (όπως είναι στη Γαλλία τα *Natura 2000 Contrats*).^[22]

Ανεξάρτητα όμως από την επιλογή των μέτρων και τη νομική μορφή τους, η οποία εξαρτάται από το εθνικό νομικό σύστημα, σημαντικό είναι να έχουν καθοριστεί τα «*απαραίτητα*» και «*δέοντα*» μέτρα διατήρησης που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των οικοτόπων και ειδών, και που «*εκπληρώνουν τον συνολικό στόχο της οδηγίας για διατήρηση ή αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και των ειδών πανίδας και χλωρίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος*».^[23]

Σύμφωνα μάλιστα με τη νομολογία του ΔΕΕ, «*οι υποχρεώσεις που ενέχουν τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους, συμπεριλαμβανομένης της υποχρέωσης λήψης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης που προβλέπεται στην παράγραφο 1 του άρθρου αυτού, θα πρέπει να τεθούν σε εφαρμογή με τρόπο αποτελεσματικό και μέσω της λήψης συνολικών, σαφών και επακριβών μέτρων*».^[24] Στην υπόθεση παραπομπής της Πορτογαλικής Δημοκρατίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο ΔΕΕ, το Δικαστήριο έκρινε ότι τα μέτρα που προβλέπει η εθνική νομοθεσία δεν συνιστούν τα αναγκαία μέτρα, αλλά είναι ελλιπή καθότι δεν περιλαμβάνουν με τρόπο συστηματικό μέτρα διατήρησης θεσπισμένα με βάση της οικολογικές απαιτήσεις έκαστου είδους και οικοτόπου που απαντάται σε κάθε έναν από τους επίμαχους Τόπους Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ).^[25] Ειδικότερα, σύμφωνα με την επίδικη εθνική νομοθεσία, οι ΤΚΣ χαρακτηρίζονται ως ΕΖΔ (Ειδικές Ζώνες Διατήρησης) με κανονιστικό διάταγμα. Ωστόσο, η Πορτογαλία δεν προέβη εμπρόθεσμα στον χαρακτηρισμό τους, παρά μόνο υιοθέτησε σχέδια ή προγράμματα [το τομεακό σχέδιο για το δίκτυο Natura 2000 που εγκρίθηκε με απόφαση του υπουργικού συμβουλίου, τομεακά σχέδια για τη θήρα, τον τουρισμό, την ενέργεια και τα ύδατα, το πρόγραμμα αγροτικής ανάπτυξης] ή υλοποίησε έργα [τα έργα «LIFE»],

τα οποία δεν συνιστούσαν όμως τα αναγκαία μέτρα διατήρησης. Ενώ, όταν η Πορτογαλική Δημοκρατία επικαλέστηκε την πολυπλοκότητα της διαδικασίας χαρακτηρισμού των ΤΚΣ ως ΕΖΔ, το Δικαστήριο υπενθύμισε την πάγια νομολογία του σύμφωνα με την οποία *«ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής εννόμου τάξεώς του προκειμένου να δικαιολογήσει τη μη εφαρμογή μίας οδηγίας εντός της ταχθείσας προθεσμίας»*.^[26]

Παρόμοιες υποχρεώσεις για τη λήψη μέτρων έχουν τα κράτη μέλη και με βάση το άρθρο 6 παρ. 2 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, το οποίο προβλέπει ότι *«[τα] κράτη μέλη θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων ειδών, καθώς και οι ενοχλήσεις που έχουν επιπτώσεις στα είδη για τα οποία οι ζώνες έχουν ορισθεί, εφόσον οι ενοχλήσεις αυτές θα μπορούσαν να έχουν επιπτώσεις σημαντικές όσον αφορά τους στόχους της παρούσας οδηγίας»*. Ενώ η παρ. 1 του άρθρου 6 εστιάζει σε *«θετικά και προδραστικά μέτρα για τη διατήρηση και αποκατάσταση των φυσικών οικοτόπων και των πληθυσμών ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας σε ικανοποιητική κατάσταση»*, τα μέτρα της παρ. 2 έχουν προληπτικό χαρακτήρα και αποσκοπούν στην *«αποφυγή της υποβάθμισης των οικοτόπων και των σημαντικών ενοχλήσεων που έχουν επιπτώσεις στα είδη»*.^[27] Τα μέτρα που προβλέπονται στις δύο αυτές παραγράφους αποτελούν μέρος ενός ολοκληρωμένου συστήματος προστασίας οικοτόπων και ειδών, το οποίο συμπληρώνεται περαιτέρω από τις διατάξεις των παραγράφων 3 και 4 του ίδιου άρθρου σχετικά με την αξιολόγηση των επιπτώσεων έργων και την έγκριση τους.

Το νομικό καθεστώς για τη λήψη κατάλληλων μέτρων βάσει του άρθρου 6 παρ. 2 (σε συνδυασμό και με το άρθρο 4 της οδηγίας για τα άγρια πτηνά 2009/147/ΕΚ) πρέπει να είναι «ειδικό», «συνεκτικό και ολοκληρωμένο»,^[28] καθώς και ικανό να διασφαλίσει τη βιώσιμη διαχείριση και την αποτελεσματική προστασία των οικείων τόπων.^[29] Το ΔΕΕ έχει επίσης κρίνει ότι *«η έκφραση “κατάλληλα μέτρα” που περιέχεται στο άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων συνεπάγεται ότι τα κράτη μέλη έχουν περιθώριο εκτιμήσεως κατά την εφαρμογή της διατάξεως αυτής. Πρέπει, εντούτοις, να υπομνησθεί ότι δραστηριότητα είναι σύμφωνη με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων μόνον εφόσον διασφαλίζεται ότι δεν συνεπάγεται καμία ενόχληση ικανή να θίξει σημαντικά τους σκοπούς της εν λόγω οδηγίας, ιδίως δε τους στόχους διατηρήσεως που αυτή επιδιώκει»*.^[30]

III. Πώς θα πρέπει να καθοριστούν τα μέτρα αυτά στην εθνική έννομη τάξη ώστε να συμμορφώνεται η χώρα μας με τις υποχρεώσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους

Στην ελληνική έννομη τάξη, τα κύρια νομικά εργαλεία για την προστασία των περιοχών του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου Natura 2000 (σύμφωνα με τον ν.

1650/1986 όπως τροποποιήθηκε) είναι, κατόπιν εκπόνησης Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης (ΕΠΜ), αφενός το π.δ. για τον χαρακτηρισμό, την οριοθέτηση και τον καθορισμό χρήσεων και δραστηριοτήτων εντός των περιοχών αυτών, και αφετέρου το σ.δ. το οποίο εγκρίνεται με υπουργική απόφαση. Τα σ.δ. περιλαμβάνουν τα εξής: «α. τους στόχους διατήρησης και την πιθανή ιεράρχηση προτεραιοτήτων διαχείρισης της προστατευόμενης περιοχής, ββ. διαχειριστικές δράσεις, παρεμβάσεις και μέτρα που είναι απαραίτητα για να επιτευχθεί ή να διατηρηθεί η ικανοποιητική διατήρηση του προστατευτέου αντικειμένου. [...], γγ. την εξειδίκευση των όρων και περιορισμών άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων που είναι απαραίτητα για την ικανοποιητική διατήρηση του προστατευτέου αντικειμένου καθώς και, όπου είναι αναγκαίο, τις ειδικότερες μελέτες που πρέπει να εκπονηθούν για την εξειδίκευση ή/και οριστικοποίηση του περιεχομένου προτεινόμενων διαχειριστικών δράσεων και μέτρων και δδ. τις κατευθύνσεις και τις προτεραιότητες για την υλοποίηση έργων, δράσεων και μέτρων που απαιτούνται για την αποτελεσματική προστασία, διαχείριση και αποκατάσταση των αντικειμένων που προστατεύονται κατά περίπτωση, καθώς και τα κατάλληλα προγράμματα παρακολούθησης του προστατευτέου αντικειμένου και αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του Σχεδίου Διαχείρισης» (άρθρο 21 παρ. 3 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε από τον ν. 4685/2020). Ο εθνικός νομοθέτης, συνεπώς, έχει επιλέξει κανονιστικά μέτρα, όπως αναφέρθηκαν ανωτέρω, για την εφαρμογή της οδηγίας με τη μορφή π.δ. και την εξειδίκευσή τους αλλά και τη λήψη άλλων μέτρων μέσω σ.δ., τα οποία θεσμοθετούνται εξίσου με κανονιστική πράξη.

Ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων δόμησης είναι καθοριστικής σημασίας για την προστασία των περιοχών έναντι απειλών που σχετίζονται με ανθρώπινες δραστηριότητες, όπως είναι η δόμηση, ο τουρισμός, η βόσκηση, η αλιεία κ.α. Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ για τον καθορισμό όρων δόμησης και χρήσεων γης, απαιτείται η έκδοση π.δ. και δεν αρκεί η έκδοση υπουργικής απόφασης. Ειδικότερα, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε πρώτα με την υπ' αριθμ. 3661/2005 απόφαση και διαμόρφωσε πάγια νομολογία με όμοιες μεταγενέστερες αποφάσεις ότι «η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακος, και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δομήσεως, δεν μπορεί να θεωρηθεί ούτε ειδικότερο θέμα, κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντ., αλλ' ούτε και θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορεί να γίνονται μόνον με την έκδοση προεδρικού διατάγματος».^[31] Η προστασία των περιοχών του δικτύου Natura 2000 και η θεσμοθέτηση σχετικών ρυθμίσεων δεν μπορεί να θεωρηθεί, κατά τα προεκτεθέντα, θέμα τοπικού, τεχνικού ή ειδικότερου ενδιαφέροντος • αποτελεί, αντίθετα, σημαντική υποχρέωση του κράτους με βάση τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος. Οι ρυθμίσεις εκάστης προστατευόμενης περιοχής έχουν «ευρύτερες συνέπειες» που δεν περιορίζονται στα όρια της περιοχής αυτής, ειδικότερα λαμβάνοντας υπόψη ότι οι περιοχές αυτές εκλαμβάνονται ως μέρος ενός ενιαίου

ευρωπαϊκού και εθνικού οικολογικού δικτύου σύμφωνα με την οδηγία για τους οικοτόπους (άρθρο 3 της οδηγίας για τους οικοτόπους) και το εθνικό νομικό πλαίσιο (π.χ. άρθρο 3 του ν. 3937/2011). Το ΣτΕ στην προαναφερθείσα απόφασή του έκανε ρητή αναφορά σε ό,τι αφορά τα πολεοδομικά σχέδια σε προστατευόμενες περιοχές και απεφάνθη ότι «[και] οι τελευταίες, όμως, αυτές όλως εντετοπισμένες τροποποιήσεις πολεοδομικών σχεδίων παύουν να διατηρούν τον ως άνω ειδικότερο χαρακτήρα όταν αφορούν προστατευόμενες περιοχές του φυσικού ή πολιτιστικού περιβάλλοντος, λόγω της ιδιαίτερης κατά το Σύνταγμα σημασίας των ως άνω περιοχών, οπότε οι σχετικές ρυθμίσεις πρέπει, στην περίπτωση αυτή, να διενεργούνται με την έκδοση προεδρικού διατάγματος».

Το ΣτΕ έκρινε, επίσης, στην προαναφερθείσα απόφαση ότι τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ), το πρώτο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού μιας περιοχής, μπορούν να εγκριθούν με υ.α. καθότι «οι προβλέψεις του Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου, ακόμη και οι βασικές, μπορεί να ανατραπούν κατά την διαδικασία εγκρίσεως της Πολεοδομικής Μελέτης, με την άσκηση ενστάσεων».^[32] Ωστόσο, σε αντίθεση με τα ρητώς προβλεπόμενα - σύμφωνα με το προϊσχύον σύστημα - στάδια του πολεοδομικού σχεδιασμού,^[33] δεν προβλέπονται πουθενά στον νόμο «δύο στάδια» για το καθεστώς των π.π. Αντίθετα, είναι σαφές από τον ν. 1650/1986 (όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 4685/2020), ότι το σ.δ. εξειδικεύει το π.δ. χαρακτηρισμού και δεν αποτελεί, ούτε μπορεί να αποτελέσει, το πρώτο στάδιο στον σχεδιασμό της περιοχής, αλλά ούτε να προβεί σε καθορισμό χρήσεων γης για τον οποίο, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, απαιτείται π.δ.

Επιπλέον, οι δύο αυτές διαδικασίες δεν πρέπει να συγχέονται καθότι τα προβλεπόμενα εργαλεία και νομοθετήματα επιτελούν διαφορετικούς σκοπούς. Το ΓΠΣ «αποτελεί, ως εκ του περιεχομένου του, την γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης πλειόνων πολεοδομικών ενοτήτων, η οποία διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των οικιστικών αναγκών και των αναμενόμενων επιπτώσεων των πολεοδομικών ρυθμίσεών του στο φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον και τους γενικότερους αναπτυξιακούς στόχους της περιοχής που καταλαμβάνει (ΣΕ 2636, 2638, 2640/2009, 3661/2005 Ολομ., 4915/2014, 3947/2014, 2258/2014, 4974/2013, ΠΕ 235/2006 κ.ά.)».^[34] Αντίθετα, σύμφωνα με τον ν. 1650/1986 όπως τροποποιήθηκε, η αντίστοιχη «πρόταση» οργάνωσης των χρήσεων γης στις προστατευόμενες περιοχές προκρίνεται με το π.δ., ενώ το σ.δ. αποσκοπεί στην εξειδίκευση των όρων και περιορισμών αυτών. Οποιαδήποτε άλλη διαδικασία και αλληλουχία των νομοθετημάτων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ερείδεται στον ν. 1650/1986 (και κατόπιν της τροποποίησής του) παρά τη νεοεισαχθείσα με το ν. 4685/2020 διατύπωση της παρ. 4 του άρθρου 21 ότι τα π.δ. στηρίζονται στα σ.δ.

Ο σκοπός των π.δ. και των σ.δ. του ν. 1650/1986 είναι η προστασία των ευαίσθητων και σημαντικών για τη βιοποικιλότητα περιοχών της χώρας, η διασφάλιση της οποίας επιτυγχάνεται μέσω πρώτα του χαρακτηρισμού, της οριοθέτησης και της

ζωνοποίησης της περιοχής με βάσει τα οικολογικά χαρακτηριστικά και τις ανάγκες των προστατευτέων αντικειμένων και τους στόχους διατήρησης, και τον καθορισμό χρήσεων και δραστηριοτήτων ανά ζώνη με το π.δ., και κατόπιν μέσω της εξειδίκευσης των συγκεκριμένων όρων και καθορισμού άλλων διαχειριστικών δράσεων και έργων με τα σ.δ. Συναφώς, το ΣτΕ έκρινε ότι ο «*χαρακτηρισμός των περιοχών αυτών κατά τις διακρίσεις του ν. 1650/1986, από τον οποίο εξαρτάται το κατά νόμο περιεχόμενο της προστασίας και οι σκοποί στους οποίους πρέπει να αποβλέπουν οι επιβαλλόμενοι όροι και περιορισμοί, δηλαδή η υπαγωγή τους σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπονται με το νόμο αυτό, μεταξύ των οποίων και τα εθνικά πάρκα, χωρεί κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 21 του παραπάνω ν. 1650/1986, δηλαδή με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατόπιν ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης*» (ΣτΕ 642/2015, σκέψη 4η).

Λαμβάνοντας υπόψη ότι, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, ο νέος νόμος δεν άλλαξε τις προβλέψεις του ν. 1650/1986 σχετικά με τα δύο κύρια νομοθετήματα για την προστασία των π.π., ήτοι το π.δ. και το σ.δ., σχετικές είναι και οι αποφάσεις του ΣτΕ με τις οποίες ακυρώθηκαν υπουργικές αποφάσεις προστασίας ορισμένων περιοχών που είχαν εκδοθεί βάσει του άρθρου 13 παρ. 1 του ν. 3044/2002, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω. Το ΣτΕ έκρινε ότι «*οι περιοχές ή τα στοιχεία της φύσης και του τοπίου, για τα οποία συντρέχουν οι οριζόμενες στα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 προϋποθέσεις, τίθενται υπό καθεστώς ειδικής προστασίας με προεδρικό διάταγμα. Με το διάταγμα αυτό το υπαγόμενο σε καθεστώς προστασίας αντικείμενο κατατάσσεται, αναλόγως των χαρακτηριστικών του, σε μία από τις προβλεπόμενες στα άρθρα αυτά κατηγορίες, όπως είναι τα εθνικά πάρκα, και επιβάλλονται οι αναγκαίοι για την προστασία του όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις. [...] Για την επιτέλεση των σκοπών αυτών επιβάλλεται η λήψη μέτρων με το εκδιδόμενο διάταγμα και, εν συνεχεία, με τον κανονισμό διαχείρισης για την προστασία των οριοθετούμενων περιοχών από ανθρωπογενείς επεμβάσεις και δραστηριότητες που θα οδηγούσαν σε υποβάθμιση τα οικοσυστήματα*».^[35] Συνάγεται, συνεπώς, ότι τα σ.δ. (τα οποία εγκρίνονται με υπουργικές αποφάσεις) δεν μπορούν να επιτελέσουν τον σκοπό που ο νόμος αναγνωρίζει για τα π.δ., ο δε «*κανονισμός διαχείρισεως*» θα πρέπει να έπεται του χαρακτηρισμού και καθορισμού χρήσεων του π.δ.

Τέλος, η κομβική σημασία των π.δ. για την προστασία ευαίσθητων οικοτόπων και ειδών διαφαίνεται και στην πρόσφατη απόφαση του ΣτΕ 1936/2019 που ακύρωσε την απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, με την οποία εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι για την δημιουργία παραθεριστικού οικισμού β' κατοικίας στην παραλιακή ζώνη της Δημοτικής Κοινότητας Κορινού στην περιοχή του υδροτόπου των Αλυκών Κίτρου και της ευρύτερης περιοχής του, η οποία αποτελεί τμήμα του δικτύου Natura 2000. Το ΣτΕ έκρινε ότι «*η Διοίκηση δεν μπορούσε να προχωρήσει στην ολοκλήρωση της πολεοδόμησης της περιοχής β' κατοικίας και στην υλοποίησή της με την έκδοση της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ, αλλά ώφειλε να*

αναμείνει να ολοκληρωθεί προηγουμένως, με την επίκληση αποκλειστικώς επιστημονικών κριτηρίων και όχι οικιστικών, η οριοθέτηση των προστατευόμενων περιοχών του Πάρκου και του υγροβιότοπου των Αλυκών Κίτρους, η οποία οριοθέτηση παραμένει, άλλωστε, μέχρι σήμερα εκκρεμής».^[36] Επιπλέον, καθίσταται σαφής η ανάγκη καθορισμού της οριοθέτησης των προστατευόμενων περιοχών και των ζωνών δόμησης και χρήσεων γης με π.δ. για την πλήρη και αποτελεσματική τους προστασία, όπως ορίζει το Σύνταγμα: «η ρύθμιση αυτή της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ, προσιδιάζουσα περισσότερο σε πράξη πολεοδόμησης (καθορισμός ζωνών δόμησης, χρήσεων γης) παρά σε επιβολή περιβαλλοντικού όρου, δεν υποκαθιστά, πάντως, την κατά το άρθρο 21 του ν. 1650/1986 επιβαλλόμενη οριοθέτηση των ανωτέρω προστατευόμενων περιοχών του Πάρκου και του υγροβιότοπου ως ενιαίου συνόλου, που είναι εθνικής αλλά και ευρωπαϊκής σημασίας, και δεν διασφαλίζει την εκ του Συντάγματος και του νόμου επιβαλλόμενη πλήρη και αποτελεσματική προστασία τους, ως ιδιαίτερα σημαντικών και ευπαθών οικοσυστημάτων».^[37]

Επίλογος: ανάγκη για ολοκληρωμένη και αποτελεσματική προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων σύμφωνα με την οδηγία για τους οικοτόπους

Η εφαρμογή του άρθρου 21 παρ. 4 του ν. 1650/1986, όπως τροποποιήθηκε από τον ν. 4586/2020, σχετικά με την προτερόχρονη έκδοση των σ.δ. έναντι των π.δ. θα δημιουργήσει σύγχυση και αβεβαιότητα στη διαμόρφωση του νομικού πλαισίου για τη συμμόρφωση της χώρας με τις απαιτήσεις της οδηγίας για τους οικοτόπους, ειδικότερα, λαμβάνοντας υπόψη την επικείμενη εκδίκαση της παραπομπής της στο ΔΕΕ. Τα σ.δ. δεν δύνανται σύμφωνα με το εθνικό νομικό σύστημα, όπως έχει ερμηνευτεί από το ΣΤΕ, να περιλαμβάνουν καθορισμό χρήσεων γης και όρους δόμησης τα οποία αποτελούν κομβικά στοιχεία για την προστασία των περιοχών από κρίσιμες απειλές όπως είναι η δόμηση και οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις. Επιπλέον, η διαμόρφωση ενός σ.δ. με δράσεις και έργα χωρίς τον προηγούμενο καθορισμό του σκοπού προστασίας της περιοχής και τον προσδιορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων και δραστηριοτήτων, θα αποτελέσει ένα ημιτελές εργαλείο και θα συντείνει στην ανεπαρκή και αποσπασματική προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, παρά τις σαφείς επιταγές της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Τόσο τα π.δ. όσο και τα σ.δ. αποτελούν τα νομικά εργαλεία για την ενσωμάτωση των απαιτούμενων από την οδηγία για τους οικοτόπους «αναγκαίων μέτρων διατήρησης» όπως παρουσιάστηκαν παραπάνω. Η άμεση έκδοση των π.δ. και εν συνεχεία των σ.δ. θα παράσχει τόσο την απαραίτητη προστασία στις ευαίσθητες αυτές περιοχές προκειμένου να ανταποκριθεί η χώρα μας στις ενωσιακές υποχρεώσεις της ενόψει και της παραπομπής της από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή στο ΔΕΕ για μη καθορισμό των αναγκαίων μέτρων διατήρησης, αλλά θα συμβάλει και στην ασφάλεια δικαίου

προκειμένου να διασφαλιστεί η βιώσιμη διαχείριση και η ανάπτυξη των περιοχών αυτών.

Θα πρέπει να δοθούν συνεπώς σαφείς κατευθύνσεις και στιβαρή στήριξη από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας προκειμένου να προχωρήσει η εκπόνηση των ΕΠΜ και να εκδοθούν άμεσα τα π.δ. και τα σ.δ. για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, ώστε να ανταποκριθεί η χώρα μας στις υποχρεώσεις της που απορρέουν από το ενωσιακό δίκαιο. Η πρόσφατη πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τη βιοποικιλότητα^[38] καταδεικνύει τη σαφή κατεύθυνση της ΕΕ προς την ενίσχυση της εφαρμογής των οδηγιών για τη φύση μέσω μηχανισμών παρακολούθησης εκ μέρους της Επιτροπής. Η Ελλάδα θα πρέπει να αποδείξει ότι, παρά τις αστοχίες και καθυστερήσεις των προηγούμενων χρόνων, έχει την πολιτική βούληση να εφαρμόσει τις οδηγίες αυτές και να διαμορφώσει ένα αποτελεσματικό και λειτουργικό πλαίσιο για την προστασία και διατήρηση των ευαίσθητων οικοτόπων και ειδών.

[1] Η αναφορά ότι το π.δ. «λαμβάνει υπόψη το αντίστοιχο σχέδιο διαχείρισης» προστέθηκε κατόπιν της διαβούλευσης καθότι το κατατεθέν στη διαβούλευση νομοσχέδιο προέβλεπε στη διάταξη αυτή: 'Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, σε εφαρμογή της αντίστοιχης ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης και **σε συνδυασμό με το αντίστοιχο σχέδιο διαχείρισης**, γίνεται ο χαρακτηρισμός των προστατευόμενων περιοχών.' Σχέδιο νόμου (ετέθη σε διαβούλευση 4 - 18 Μαρτίου). Ανακτήθηκε από <http://www.opengov.gr/minenv/?p=10268>.

[2] Μέχρι τότε το πλαίσιο θεσμοθέτησης προστατευόμενων περιοχών ήταν αποσπασματικό με κύρια νομοθετήματα τον Αναγκαστικό Νόμο 856/1937 "Περί Εθνικών Δρυμών" (π.χ. βλ. Διάταγμα ιδρύσεως Εθνικού Δρυμού Ολύμπου, Β.Δ. 20/09-06-1938, Α'248), και το από 14.7.1999 π.δ. "Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας" (Δ'580) (π.χ. π.δ. Πάρνηθας), ενώ η προστασία ευαίσθητων οικοσυστημάτων στηριζόταν κατά κύριο λόγο στη δασική νομοθεσία. Βλ. Παναγιώτα Μαραγκού, Ιόλη Χριστοπούλου. 2012. Προστατευόμενες περιοχές: βασικές έννοιες και η αποτελεσματικότητά τους στη διατήρηση της βιοποικιλότητας στην Ελλάδα. Σελ. 155-171 στο Α.Χ. Παπαγεωργίου, Γ. Καρέτσος και Γ. Κατσαδωράκης (επιμ. έκδοσης). Το δάσος: Μια ολοκληρωμένη προσέγγιση. WWF Ελλάς, Αθήνα.

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

[4] Για το εθνικό θαλάσσιο πάρκο του κόλπου Λαγανά Ζακύνθου και των νήσων Στροφάδων (Δ'906/1999), το εθνικό πάρκο Σχινιά-Μαραθώνα (Δ'395/2000), το εθνικό πάρκο Τζουμέρκων (Δ'49/2009), την περιοχή προστασίας της φύσης στις περιοχές στον Υγρότοπο και στην ακτή Ψαλιδίου Δήμου Κω (Δ'571/2006), την περιοχή προστασίας της φύσης στη λίμνη της Καστοριάς (ΑΑΠ'226/2012) και την περιοχή προστασίας της φύσης στον Κυπαρισσιακό κόλπο και την ευρύτερη περιοχή (Δ'391/2018).

[5] Βλ. ενδεικτικά την Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (έκτο τμήμα) της 30ής Ιανουαρίου 2002 (υπόθεση C-103/00). Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, σχετικά με την προστασία της θαλάσσιας χελώνας *Caretta caretta* στη Ζάκυνθο. Βλ. επίσης, την απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τέταρτο τμήμα) της 10ης Νοεμβρίου 2016 (Υπόθεση C-504/14). Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Ελληνικής Δημοκρατίας, σχετικά με την προστασία της θαλάσσια χελώνας *Caretta caretta* στον Κυπαρισσιακό κόλπο.

[6] Άρθρο 15 παρ. 11 του ν. 2742/1999: “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 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”.

[7] ΣτΕ 2036/2015, σκέψη 5η.

[8] ΣτΕ 1406/2019, σκέψη 5η. Στη συγκεκριμένη υπόθεση η παράταση της υπ' αριθ. 61762/20.12.2012 απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής για την προστασία, διαχείριση και εκμετάλλευση του Εθνικού Πάρκου Οροσειράς Ροδόπης προβλέφθηκε στο άρθρο 28 του ν. 4351/2015 ως εξής: “Η ισχύς της υπ' αριθ. 61762/20.12.2012 απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής (ΑΑΠ 406) παρατείνεται μέχρι την 20ή Αυγούστου 2016. Εως την κατά το προηγούμενο εδάφιο ημεροχρονολογία εκδίδεται το προβλεπόμενο από την παρ. 1 περίπτωση α' του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 (Α' 160) προεδρικό διάταγμα”.

[9] ΣτΕ 2036/2015, σκέψη 5η.

[10] Κ.υ.α υπ' αριθ. 32473/7718/2001 (Β'1830) Κανονισμός Διοίκησης και Λειτουργίας του Εθνικού Πάρκου Σχινιά - Μαραθώνα (ν. Αττικής) και Σχέδιο Διαχείρισης αυτού.

[11] Υ.α. υπ' αριθ. 58481/2012 (Β'3159) Έγκριση Σχεδίου Διαχείρισης του Εθνικού Πάρκου των Λιμνών Κορώνειας-Βόλβης και των Μακεδονικών Τεμπών.

[12] Βλ. π.χ. Εθνικός Δρυμός Πρεσπών και Εθνικός Δρυμός Σαμαριάς.

[13] ΥΠΕΝ. Τεύχος τεχνικών δεδομένων - Τεχνικών προδιαγραφών. Αντικείμενο: Τεχνικός και επιστημονικός συντονισμός της εκπόνησης ΕΠΜ και Σχεδίων ΠΔ και ΣΔ για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000, σε 11 Περιφέρειες της χώρας, σελ. 8.

[14] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_19_4257

[15] Κ.υ.α. υπ' αριθ. 50743/11-12-2017 «Αναθεώρηση εθνικού καταλόγου περιοχών του Ευρωπαϊκού Οικολογικού Δικτύου Natura 2000» (Β'4432).

[16] Άρθρο 19 του ν. 3937/2011 (Α'60).

[17] Επιτροπή Φύση 2000, "Διατύπωση γνώμης επί των 'Στόχων Διατήρησης των περιοχών Natura 2000" (25 Μαΐου 2018). Ανακτήθηκε από http://www.ypeka.gr/Portals/0/Files/Perivallon/Diaxeirisi%20Fysikoy%20Perivallontos/Epitropi%20Fysi%202000/2018_NomothesiaEpitropiFysi.pdf

[18] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, σελ. 24.

Ανακτήθηκε από:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf

[19] Απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (τέταρτο τμήμα) της 10ης Μαΐου 2007. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Δημοκρατίας της Αυστρίας. Υπόθεση C-508/04, σκέψη 71η.

[20] *Ibid.*

[21] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, σελ. 23-4.

Ανακτήθηκε από:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf.

[22] A.Guignier και M.Prieur, Legal Framework for Protected Areas: France (IUCN-EPLP No. 81, 2010), σελ. 44. Ανακτήθηκε από https://www.iucn.org/downloads/france_en.pdf

[23] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, σελ. 27.

Ανακτήθηκε από:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf

[24] Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ένατο τμήμα) της 5ης Σεπτεμβρίου 2019. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Πορτογαλικής Δημοκρατίας. Υπόθεση C-290/18, σκέψη 53η και παραπομπή σε νομολογία του Δικαστηρίου [μετάφραση των συντακτριών του παρόντος].

[25] ό.π. σκέψη 55η.

[26] ό.π. σκέψη 57η.

[27] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, σελ. 8.

Ανακτήθηκε από:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf

[28] Απόφαση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (δεύτερο τμήμα) της 11ης Δεκεμβρίου 2008. Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατά Ελληνικής Δημοκρατίας. Υπόθεση C-293/07, σκέψη 15.

[29] Ευρωπαϊκή Επιτροπή (2018). Διαχείριση των τόπων του δικτύου Natura 2000. Οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους, σελ. 27-28.

Ανακτήθηκε

από:

https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/art6/EL_art_6_guide_jun_2019.pdf

[30] Απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (τέταρτο τμήμα) της 24ης Νοεμβρίου 2011. Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατά Βασιλείου της Ισπανίας. Υπόθεση C-404/09, σκέψη 126η και εκεί παρατιθέμενη νομολογία.

[31] Ομοίως, ενδεικτικά ΣτΕ 1814/2012, ΣτΕ 1401/2019.

[32] Ομοίως, ενδεικτικά ΣτΕ 2711/2013, ΣτΕ 1815/2018: «Ο κανόνας αυτός ισχύει ανεξαρτήτως εάν η υπαγόμενη στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο περιοχή ή τμήμα αυτής αφορά σε προστατευόμενες ή μη περιοχές του αστικού ή του περιαστικού χώρου ή σε περιοχές του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος που διέπονται από ειδικό καθεστώς αυξημένης προστασίας (ΣτΕ Ολομέλεια 3661/2005, 1244/2016, 2513/2002, 3947/2014, 4526/2013, 2711/2013, 4404/2010 κ.α.)», σκέψη 9η.

[33] Η ως άνω απόφαση ΣτΕ αναφέρεται σε προϋφιστάμενο σύστημα πολεοδομικού σχεδιασμού και τις σχετικές αρμοδιότητες, όπως αυτά καθορίζονταν από τους ν. 1337/1983 και ν. 2508/1997. Πλέον, στο ισχύον σύστημα του πολεοδομικού σχεδιασμού, όπως αυτό καθορίστηκε με το ν. 4447/2016, η έγκριση των Τοπικών Χωρικών Σχεδίων, τα οποία - ως εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού - αντικατέστησαν τα ως άνω αναφερόμενα ΓΠΣ, γίνεται με την έκδοση π.δ. [ν. 4447/2016, άρ. 7, παρ. 5(6)]. Στα ΤΧΣ περιλαμβάνεται ο καθορισμός χρήσεων γης στις επιμέρους κατηγορίες περιοχών που αυτά περιλαμβάνουν (οικιστικές περιοχές, περιοχές παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων κ.ά.). Οι δε χρήσεις γης μπορούν ακολούθως να εξειδικεύονται, σε μικρότερη χωρική κλίμακα, με τα Πολεοδομικά Σχέδια Εφαρμογής (άρθρο 10 του νόμου). Τα τελευταία εγκρίνονται με απόφαση του ΓΓ Περιφέρειας.

[34] ΣτΕ 1815/2018, σκέψη 7η.

[35] ΣτΕ 2036/2015, σκέψη 5η.

[36] ΣτΕ 1936/2019, σκέψη 9η: *“Εκ των ανωτέρω συνάγεται περαιτέρω ότι σε περίπτωση ίδρυσης ή επέκτασης οικισμού πλησίον περιοχών προστασίας της φύσης και του τοπίου, αυτονόητη προϋπόθεση είναι η προηγούμενη, κατά το άρθρο 21 του ν. 1650/1986 οριοθέτησή τους και των τυχόν απαιτούμενων ζωνών προστασίας τους”*.

[37] *Ibid.*

[38] Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα με ορίζοντα το 2030 Επαναφορά της φύσης στη ζωή μας (Βρυξέλλες, 20.5.2020 COM(2020) 380 final). Ανακτήθηκε από <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1590574123338&uri=CELEX%3A52020DC0380>.