

## Εξαιρέση έργων από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

Γιώργος Μπάλιας

Δικηγόρος, Αν. Καθηγητής, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

### Α. Η ρύθμιση και η ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 1 § 2 α και γ, του άρθρου 2 §§ 1 και 3 και του άρθρου 4 § 1 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ

Το άρθρο 2 § 1 της οδηγίας 2011/92/ΕΚ (στο εξής επίσης: η οδηγία ΕΠΕ) ορίζει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να διασφαλισθεί ότι πριν χορηγηθεί άδεια, τα έργα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον λόγω, μεταξύ άλλων, της φύσεως, του μεγέθους ή της θέσεώς τους, υπόκεινται σε υποχρέωση αδειοδότησης και εκτίμησης των επιπτώσεών τους. Αυτά τα έργα ορίζονται στο άρθρο 4». Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το πεδίο εφαρμογής ορίζεται από δύο βασικές έννοιες: τα έργα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και την υποβολή των έργων αυτών σε διαδικασία αδειοδότησης.

Ειδικότερα, τα έργα που υποβάλλονται σε διαδικασία ΕΠΕ είναι αυτά που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και, παράλληλα, περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας<sup>1</sup>. Περαιτέρω, η διαδικασία αδειοδότησης δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να το πραγματοποιήσει. Στην οδηγία ΕΠΕ (άρθρο 1 § 2 α) ως «έργο» ορίζεται «η υλοποίηση κατασκευαστικών εργασιών ή άλλων εγκαταστάσεων ή τεχνικών κατασκευών» όπως επίσης «άλλες επεμβάσεις στο περιβάλλον ή το τοπίο...». Σύμφωνα με το ΔΕΕ (στο εξής επίσης: Δικαστήριο) ο όρος «έργο» πρέπει να ερμηνεύεται ευρέως, το δε πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 § 1 της οδηγίας ΕΠΕ είναι εκτεταμένο<sup>2</sup>. Ομοίως, το Δικαστήριο υιοθετεί ευρεία ερμηνεία του ειδικότερου όρου «κατασκευαστικές εργασίες»<sup>3</sup>. Όπως ήδη αναφέρθηκε, η έννοια του έργου δεν περιορίζεται μόνο στις κατασκευαστικές εργασίες και στις τεχνικές κατασκευές αλλά περιλαμβάνει

και «άλλες επεμβάσεις στο περιβάλλον ή το τοπίο...». Εν όψει αυτού, π.χ. κρίθηκε, από το ΔΕΕ ότι οι εργασίες κατεδάφισης θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι εμπίπτουν στην έννοια του έργου στο βαθμό που «συνίστανται σε παρεμβάσεις στο περιβάλλον ή το τοπίο»<sup>4</sup>.

Κρίσιμης σημασίας είναι η έννοια του όρου «άδεια». Κατά τους όρους του άρθρου 1 § 2 γ της οδηγίας ΕΠΕ «άδεια» είναι η απόφαση τής ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το έργο. Η έννοια του όρου «άδεια» παραμένει κοινοτική έννοια και κατά συνέπεια ο χαρακτηρισμός μιας απόφασης ως «άδειας» πρέπει να γίνεται σε συμφωνία με το ενωσιακό δίκαιο<sup>5</sup>. Το ΔΕΕ, ειδικότερα, έκρινε ότι «η διάταξη του άρθρου 1(2)(γ) αναφέρεται στη (λαμβανόμενη άπαξ ή κατά στάδια) απόφαση η οποία επιτρέπει στον κύριο του έργου να αρχίσει τις εργασίες»<sup>6</sup>.

Αναφορικά με το ζήτημα κατά πόσον μία σύμβαση μεταξύ δημοσίου και ιδιωτικής εταιρίας συνιστά άδεια σύμφωνα με το άρθρο 1 § 2 γ της οδηγίας ΕΠΕ, το Δικαστήριο έκρινε ότι εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο «να καθορίσει, βάσει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, κατά πόσον μια σύμβαση όπως η επίδικη στη διαφορά της κύριας δίκης ενέχει άδεια κατά την έννοια του άρθρου 1 § 2 της οδηγίας 85/337, ήτοι απόφαση της αρμόδιας αρχής παρέχουσα το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει το επίμαχο σχέδιο (βλ., υπό το πνεύμα αυτό, απόφαση της 18ης Ιουνίου 1998, C-81/96, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Συλλογή 1998, σ. Ι 3923, σκέψη 20). Αυτό θα συνέβαινε αν η απόφαση αυτή μπορούσε, κατ' εφαρμογήν του εθνικού δικαίου, να θεωρηθεί ως απόφαση τής ή των αρμόδιων αρχών παρέχουσα στον κύριο του έργου το δικαίωμα να υλοποιήσει κατασκευαστικές εργασίες ή άλλες εγκαταστάσεις ή έργα ή να επέμβει στο φυσικό περιβάλλον ή στο τοπίο»<sup>7</sup>.

1. ΔΕΕ, 17 Μαρτίου 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κ.λπ., Συλλ I-1753, σκ. 25.

2. ΔΕΚ, 16 Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF, Συλλ I-5613, σκ. 35. ΔΕΚ, 28 Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, Abraham, Συλλ I-1197, σκ. 32. ΔΕΕ, 27 Μαρτίου 2014, C-300/13, Iberdrola, EU:C:2014:188, σκ. 22.

3. ΔΕΚ, 25 Ιουλίου 2008, C-142/07, CODA, Συλλ I-6097, σκ. 36 και ΔΕΕ, 17 Μαρτίου 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κ.λπ. EU:C:2011:154, σκ. 27.

4. ΔΕΕ, 3 Μαρτίου 2011, C-50/09, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, Συλλ I-873, σκ. 97.

5. ΔΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-290/03, Barker, Συλλ I-3947, σκ. 40-41. ΔΕΚ, 16 Μαρτίου 2006, C-332/04, Επιτροπή κατά Ισπανίας, EU:C:2006:180, σκ. 53.

6. ΔΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-290/03, Barker, ό.π., σκ. 45.

7. ΔΕΚ, 28 Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, Abraham, ό.π. σκ. 25. ΔΕΕ, 29 Ιουλίου 2019, C-411/17, Inter-Environment Wallonie,

## ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ

Το δικαστήριο έκρινε, επίσης, ότι μία σύμβαση ιδιωτικού δικαίου μεταξύ ενός κράτους μέλους και μιας ιδιωτικής εταιρίας θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο ΕΠΕ στο βαθμό στον οποίο «μια τέτοια σύμβαση ενέχει άδεια κατά την έννοια του άρθρου 1 § 2 της οδηγίας 85/337. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εξεταστεί αν η άδεια αυτή εντάσσεται σε διαδικασία με πλείονα στάδια, περιλαμβάνουσα μια κύρια απόφαση καθώς και εκτελεστικές αποφάσεις, και αν πρέπει να ληφθεί υπόψη το σωρευτικό αποτέλεσμα πλειόνων σχεδίων των οποίων οι επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να εκτιμηθούν σφαιρικά»<sup>8</sup>.

Μεγάλο πρακτικό ενδιαφέρον παρουσιάζει η έννοια της κατά στάδια άδειας δεδομένου ότι σε αρκετές περιπτώσεις η χορήγηση άδειας δεν γίνεται άπαξ αλλά κατά στάδια ανάλογα με τη φύση του έργου. Το Δικαστήριο έχει ασχοληθεί επανειλημμένα και έχει διευκρινίσει κρίσιμες παραμέτρους της έννοιας της κατά στάδια χορηγούμενης άδειας. Έτσι, σύμφωνα με το ΔΕΚ/ΔΕΕ, όταν μια άδεια χορηγείται κατά στάδια, σε κάθε στάδιο επιβάλλεται η πραγματοποίηση της ΕΠΕ με την επισήμανση, όμως, ότι στην κατά στάδια χορήγηση της άδειας το ένα εκ των οποίων αποτελεί την κύρια απόφαση και το δεύτερο την εκτελεστική απόφαση, η ΕΠΕ διενεργείται στο πλαίσιο της διαδικασίας που αφορά την κύρια απόφαση. Μόνο αν οι επιπτώσεις δεν μπορούν να επισημανθούν πλήρως και οριστικά παρά κατά τη διαδικασία της εκτελεστικής απόφασης πρέπει να γίνεται η εκτίμηση στα πλαίσια της τελευταίας αυτής διαδικασίας<sup>9</sup>.

Το Δικαστήριο, επίσης, έκρινε ότι «δεν είναι συμβατή με την οδηγία 85/337 εθνική διάταξη ορίζουσα ότι εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δύναται να γίνει μόνο κατά το αρχικό στάδιο της διαδικασίας αδειοδοτήσεως και όχι σε μεταγενέστερο στάδιό της»<sup>10</sup>. Με αφορμή τη νομολογία του Δικαστηρίου, η Επιτροπή τονίζει ότι «στην κατά στάδια χορηγούμενη άδεια, στο ύστερο ή στο τελευταίο στάδιο η ΕΠΕ θα πρέπει να είναι συνολική, έτσι ώστε να σχετίζεται με όλες τις

πλευρές του έργου οι οποίες είτε δεν υποβλήθηκαν σε εκτίμηση είτε απαιτούν μια νέα εκτίμηση»<sup>11</sup>.

### **Β. Η ρύθμιση και η ερμηνευτική προσέγγιση του άρθρου 2 § 5 της οδηγίας ΕΠΕ και του άρθρου 1 § 3 ν. 4014/2011**

Με βάση τα ανωτέρω, μια σύμβαση, α) εφόσον συνιστά «έργο» όπως αυτό ορίζεται στο άρθρο 1 § 2 α της οδηγίας ΕΠΕ και β) εφόσον χορηγεί «άδεια» όπως αυτή ορίζεται στο άρθρο 1 § 2 γ της ίδιας ως άνω οδηγίας, υπάγεται στη διαδικασία ΕΠΕ. Περαιτέρω, μια τέτοια σύμβαση μπορεί να περιβληθεί το ένδυμα του τυπικού νόμου. Συνεπώς, τα κράτη μέλη δύνανται να εγκρίνουν ένα έργο με «συγκεκριμένη πράξη εθνικής νομοθεσίας». Ο όρος «συγκεκριμένη πράξη εθνικής νομοθεσίας», αποτέλεσε αντικείμενο του δικαστικού ελέγχου και ως εκ τούτου προσέλαβε σχετικούς σαφείς περιεχόμενο<sup>12</sup>. Το ίδιο ισχύει και για πράξεις της διοίκησης που έχουν τη μορφή τυπικού νόμου.

Σύμφωνα με την ενωσιακή νομοθεσία ανήκει στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών να εξαιρέσουν ένα έργο από τις διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ που αφορούν τη δημόσια διαβούλευση υπό τον όρο ότι πληρούνται οι στόχοι της εν λόγω οδηγίας<sup>13</sup>. Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι, όπως μάλιστα αναφέρεται στο Προοίμιο της οδηγίας 2014/52/ΕΕ, τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν την επίτευξη των στόχων της οδηγίας που αφορούν τη δημόσια διαβούλευση, μέσω της νομοθετικής διαδικασίας<sup>14</sup>. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η νέα ρύθμιση του άρθρου 2 § 5 ακολουθεί τη νομολογία του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία «οι στόχοι της οδηγίας, συμπεριλαμβανομένης και της διάθεσης της πληροφόρησης, πρέπει να επιτευχθούν μέσω της νομοθετικής διαδικασίας»<sup>15</sup>. Περαιτέρω, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία «έργα και δραστηριότητες, ο σχεδιασμός και η διαδικασία υλοποίησης των οποίων υιοθετούνται με ειδικό νόμο, εξαιρούνται από την εφαρμογή των διατάξεων του παρόντος εφόσον, μέσα από τη νομοθετική διαδικασία που ακολουθείται, πληρούνται οι σκοποί του νόμου αυτού, συμπεριλαμβανομένης της κατάλληλης αξιολόγησης των περιβαλ-

ΕΥ:2019:622, σκ. 61-62. Η τελευταία υπόθεση αφορά σε σύμβαση μεταξύ του Βελγικού Δημοσίου και ιδιωτικής εταιρείας για την ανακατασκευή και λειτουργία πυρηνικού σταθμού, η οποία κυρώθηκε με τυπικό νόμο.

8. ΔΕΚ, 28 Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, Abraham, ό.π. σκ. 28.

9. ΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-290/03, Barker, ό.π., σκ. 47. Βλ. επίσης, ΔΕΚ, 7 Ιανουαρίου 2004, C-201/02, Wells, Συλλ I-723, σκ. 52-53. ΔΕΚ, 28 Φεβρουαρίου 2008, C-2/07, Abraham, Συλλ I-1197, σκ. 26. ΔΕΚ, 4 Μαΐου 2006, C-508/03, Επιτροπή κατά Η.Β., Συλλ I-3969, σκ. 102, 105-106. ΔΕΕ, 17 Μαρτίου 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κλπ, ό.π. σκ. 30-38. ΔΕΕ, 15 Ιανουαρίου 2013, C-416/10, Krizan κλπ., ΕΥ:2013:8, σκ. 103. ΔΕΕ, 19 Απριλίου 2012, C-121/11, Pro-Braine κλπ, ΕΥ:2012:225, σκ. 37.

10. ΔΕΕ, 17 Μαρτίου 2011, C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest κλπ., ό.π. σκ. 33.

11. European Commission, (2015) Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA directive, 15.

12. Ενδεικτικά, ΔΕΚ, 19 Σεπτεμβρίου 2000, C-287/98, Linster, Συλλ I-6917. ΔΕΚ, 16 Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF, Συλλ I-5613.

13. Άρθρο 2 § 5 της οδηγίας ΕΠΕ.

14. Προοίμιο, αιτιολογική σκέψη 24, της οδηγίας 2014/52.

15. ΔΕΚ, 16 Σεπτεμβρίου 1999, C-435/97, WWF, Συλλ I-5613, σκ. 57. ΔΕΕ, 18 Οκτωβρίου 2011, C-128/09, Boxus, Συλλ I-9711, σκ. 37. ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/12, Solvay, ΕΥ:2012:82, σκ. 31.

λοντικών επιπτώσεων και της επαρκούς δημοσιοποίησης και δημόσιας διαβούλευσης επί των συγκεκριμένων έργων και δραστηριοτήτων»<sup>16</sup>.

Επειδή η έγκριση ενός έργου με εθνικό νομοθετικό μέτρο αποτελεί παρέκκλιση από τον κανόνα για το λόγο αυτό ερμηνεύτηκε με περιοριστικό τρόπο από το Δικαστήριο<sup>17</sup>. Ειδικότερα, το Δικαστήριο επισήμανε ότι «ο νομοθέτης πρέπει να διαθέτει, κατά τον χρόνο εγκρίσεως του σχεδίου, επαρκή πληροφοριακά στοιχεία. Συναφώς, οι πληροφορίες που πρέπει να παρέχει ο κύριος του έργου περιλαμβάνουν τουλάχιστον περιγραφή του σχεδίου, περιέχουσα στοιχεία σχετικά με τον τόπο πραγματοποιήσεώς του, τη σύλληψή του και το μέγεθός του, περιγραφή των μέτρων που μελετώνται προκειμένου να αποφευχθούν και να μειωθούν και, αν είναι δυνατό, να αντιμετωπισθούν οι σημαντικότερες επιπτώσεις, καθώς και τα απαραίτητα στοιχεία για την εξακρίβωση και την εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει το σχέδιο στο περιβάλλον (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση της 18ης Οκτωβρίου 2011, Boxus κ.λπ., C128/09 έως C131/09, C134/09 και C135/09, EU:C:2011:667, σκέψη 43)»<sup>18</sup>.

Για να τηρηθούν οι παραπάνω απαιτήσεις θα πρέπει το νομοθετικό μέτρο «... Να παρουσιάζει, ως προς τα σχέδια στα οποία αναφέρεται, τα ίδια χαρακτηριστικά με εκείνα που προσιδιάζουν σε μια άδεια κατά την έννοια του άρθρου 1 § 2 της οδηγίας 85/337»<sup>19</sup>. Συγκεκριμένα, θα πρέπει να προκύπτει ότι οι σκοποί της εν λόγω οδηγίας δεν μπορούν να επιτυγχάνονται με το νομοθετικό μέτρο εφόσον ο εθνικός νομοθέτης δεν διέθετε, όταν θέσπισε το μέτρο αυτό, πληροφοριακά στοιχεία ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου<sup>20</sup>. Το τελευταίο θα πρέπει να προκύπτει από την ανάγνωση των πρακτικών των συζητήσεων στη βουλή στα οποία θα πρέπει να γίνεται αναφορά στις αναγκαίες περιβαλλοντικές πληροφορίες.

Ειδικότερα, για να πληρωθούν οι προϋποθέσεις του άρθρου 2 § 5 της οδηγίας ΕΠΕ και του άρθρου 1 § 3 ν. 4014/2011 θα πρέπει να υπάρχει η κατάλληλη αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και η επαρκής δημοσιοποίηση και δημόσια διαβούλευση για το έργο. Κατά συνέπεια, εάν ο ειδικός νόμος δεν ανταποκρίνεται στις προϋποθέσεις

τις οποίες θέτει το άρθρο 2 § 5 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ και το άρθρο 1 § 3 ν. 4014/2011, δεν μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα την εξαίρεση, είτε μιας σύμβασης είτε οποιασδήποτε διοικητικής πράξης που κυρώθηκαν με τυπικό νόμο, από το πεδίο εφαρμογής της ίδιας ως άνω οδηγίας 2011/92/ΕΕ και του ν. 4014/2011.

## Γ. Ο δικαστικός έλεγχος

Όσον αφορά τη δυνατότητα δικαστικού ελέγχου της εθνικής νομοθετικής πράξης, το Δικαστήριο έκρινε ότι «οι απαιτήσεις που απορρέουν από το άρθρο 9 της σύμβασης του Aarhus και από το άρθρο 10α της οδηγίας 85/337 προϋποθέτουν ότι, όταν ένα σχέδιο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6 της σύμβασης του Aarhus ή της οδηγίας 85/337 εγκρίνεται με νομοθετική πράξη, το ζήτημα αν η εν λόγω νομοθετική πράξη ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 1 § 5 της οδηγίας αυτής πρέπει να μπορεί να υπόκειται σε έλεγχο, υπό το πρίσμα των εθνικών δικονομικών κανόνων, ασκούμενο από δικαστήριο ή άλλο ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο που έχει συσταθεί με νόμο»<sup>21</sup>.

Το Δικαστήριο έκρινε, επίσης, ότι «αν υποτεθεί ότι δεν προβλέπεται καμία προσφυγή κατά τέτοιας πράξεως, η οποία να εξασφαλίζει τα χαρακτηριστικά και την έκταση του έλεγχου που υπομνήσθηκαν ανωτέρω, απόκειται σε κάθε εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται υποθέσεως στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του να ασκεί τον έλεγχο που περιγράφεται στην προηγούμενη σκέψη και να αντλεί, ενδεχομένως, τις έννομες συνέπειες αφήνοντας ανεφάρμοστη την επίμαχη νομοθετική πράξη»<sup>22</sup>.

Σε μια πρόσφατη απόφασή του το ΔΕΕ έκρινε ότι «κατά πάγια νομολογία, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, η εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου της Ένωσης οφείλει να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των διατάξεων αυτών, αποφασίζοντας αυτεπαγγέλτως να μην εφαρμόσει, εφόσον παρίσταται ανάγκη, κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας, έστω και μεταγενέστερη, χωρίς να υποχρεούται να ζητήσει ή να αναμείνει την προηγούμενη εξάλειψή της είτε διά της νομοθετικής οδού είτε μέσω οποιασδήποτε άλλης συνταγματικώς προβλεπόμενης διαδικασίας»<sup>23</sup>.

16. Άρθρο 1 § 3 ν. 4014/2011.

17. ΔΕΕ, 18 Οκτωβρίου 2011, C-128/09, Boxus, ό.π. σκ. 13. ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/12, Solvay, ό.π. σκ. 37. ΔΕΕ, 11 Σεπτεμβρίου 2012, C-43/10, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ., EU:C:2012:560, σκ. 78-85.

18. ΔΕΕ, 17 Νοεμβρίου 2016, C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, EU:C:2016:882, σκ. 30.

19. Ibid. σκ. 32.

20. Βλ. ΔΕΕ, 17 Νοεμβρίου 2016, C-348/15, Stadt Wiener Neustadt, ό.π., σκ. 33.

21. ΔΕΕ, 13 Οκτωβρίου 2011, C-128/09 έως C-131/09, C-134/09 και C-135/09, Boxus v Regione Wallone, ό.π. σκ. 54. ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/12, Solvay, ό.π. σκ. 50.

22. ΔΕΕ, 13 Οκτωβρίου 2011, C-128/09 έως C-131/09, C-134/09 και C-135/09, Boxus v Regione Wallone, ό.π. σκ. 55. ΔΕΕ, 16 Φεβρουαρίου 2012, C-182/12, Solvay, ό.π. σκ. 51.

23. ΔΕΕ, 5 Ιουλίου 2016, C-614/14, Atanas Ognyanov, EU:C:2016:514, σκ. 34.

## ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ

Επίσης, το Δικαστήριο έκρινε ότι «η επιταγή περί διασφάλισης της πλήρους αποτελεσματικότητας του δικαίου της Ένωσης περιλαμβάνει την υποχρέωση των εθνικών δικαστηρίων να τροποποιούν, αν παρίσταται ανάγκη, την πάγια νομολογία τους σε περίπτωση που αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου η οποία δεν συμβιβάζεται με το δίκαιο της Ένωσης»<sup>24</sup>. Κατά συνέπεια, ο εθνικός δικαστής ως εφαρμοστής του ενωσιακού δικαίου έχει την υποχρέωση να διασφαλίσει την πλήρη αποτελεσματικότητα του δικαίου της ΕΕ, αποφασίζοντας αυτεπαγγέλτως να μην εφαρμόσει εθνική νομοθεσία η οποία δεν επιτρέπει την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως εναντίον πράξης που περιβλήθηκε το ένδυμα του τυπικού νόμου, δεδομένου ότι η ερμηνεία αυτή δεν συμβιβάζεται προς το δίκαιο της Ένωσης, σύμφωνα με την προπαρατεθείσα νομολογία του Δικαστηρίου.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι «το άρθρο 19(1) ΣΕΕ επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να προβλέπουν τα ένδικα μέσα και βοηθήματα που είναι αναγκαία προς διασφάλιση της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας στους διεπόμενους από το δίκαιο της Ένωσης τομείς»<sup>25</sup>. Ομοίως, κατά το Δικαστήριο, «το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων επιβάλλει στα κράτη μέλη την υποχρέωση να διασφαλίζουν την αποτελεσματική δικαστική προστασία των δικαιωμάτων που αντλούνται από το δίκαιο της Ένωσης»<sup>26</sup>. Συνεπώς, με βάση τα παραπάνω, παραδεκτώς μπορεί να υποβληθεί το αίτημα για έλεγχο νομιμότητας είτε της σύμβασης είτε οποιασδήποτε διοικητικής πράξης που περιβλήθηκαν το ένδυμα τυπικού νόμου.

Επειδή οι ως άνω διατάξεις της οδηγίας 2011/92/ΕΕ, κατά την εφαρμογή τους, μπορεί να μην είναι ούτε *acte clair* ούτε *acte éclairé*, προκύπτει, ανάλογα με την κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, η ανάγκη για υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ. Όπως έχει κριθεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου «αν τα εθνικά δικαστήρια των οποίων οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα διαπιστώσουν ότι η ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης είναι αναγκαία για την επίλυση διαφορών των οποίων έχουν επιληφθεί, το άρθρο 267, τρίτο εδάφιο, ΣΛΕΕ τους επιβάλλει την υποχρέωση να υποβάλουν στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως»<sup>27</sup>. Ακολούθως, το ΔΕΕ έκρινε ότι «εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα του εσωτερικού δικαίου οφείλει, όταν ανακύπτει ενώπιόν του ζήτημα ενωσιακού δικαίου, να

τηρεί την υποχρέωσή του προς υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως, εκτός αν διαπιστώσει ότι η ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης παρίσταται τόσο προφανής, ώστε να μην αφήνει περιθώριο για καμία εύλογη αμφιβολία και ότι η σχετική εκτίμηση πρέπει να λαμβάνει υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του δικαίου της Ένωσης, τις ιδιόζυγες δυσχέρειες που παρουσιάζει η ερμηνεία του και τον κίνδυνο διαστάσεως στη νομολογία εντός της Ένωσης»<sup>28</sup>.

Περαιτέρω, το ΔΕΕ υποστήριξε ότι «το εθνικό δικαστήριο του οποίου οι αποφάσεις δεν υπόκεινται σε ένδικα μέσα υποχρεούται να υποβάλει στο Δικαστήριο αίτηση προδικαστικής αποφάσεως ακόμη και όταν έχει την παραμικρή αμφιβολία ως προς την ερμηνεία ή την ορθή εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης»<sup>29</sup>. Διευκρινίζει δε ότι «το εθνικό δικαστήριο απαλλάσσεται από την υποχρέωση [αποστολής προδικαστικού ερωτήματος] μόνον εφόσον έχει σχηματίσει την πεποίθηση –πράγμα που οφείλει να αποδείξει με εμπεριστατωμένο τρόπο– ότι δεν υφίσταται καμία εύλογη αμφιβολία [ως προς την ερμηνεία του δικαίου της Ένωσης]»<sup>30</sup>. Θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ανάγκη ερμηνείας των ως άνω διατάξεων της οδηγίας 2011/92/ΕΕ εκφράστηκε από αρκετά εθνικά δικαστήρια των οποίων η υποβολή αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ αποτέλεσε την ευκαιρία να αποσαφηνιστούν αρκετά νομικά ζητήματα σχετικά με τις εν λόγω διατάξεις.

### Δ. Η ερμηνευτική προσέγγιση του Συμβουλίου της Επικρατείας

Το ΣτΕ είχε την ευκαιρία να ερευνήσει ζητήματα σχετικά με το άρθρο 2 § 5 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ (υπό άλλη αριθμηση καθόσον η τελευταία προήλθε από την τροποποιητική οδηγία 2014/52/ΕΕ). Ειδικότερα, στη ΟΛΣτΕ 26/2014 ο δικαστικός έλεγχος του δικαστηρίου αφορούσε, μεταξύ άλλων, την πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων που περιβλήθηκε το ένδυμα τυπικού νόμου ήτοι του άρθρου 13 § 3 του ν. 3482/2006. Το δικαστήριο, επικαλούμενο τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ επισήμανε:

«...[Ο] εθνικός νομοθέτης πρέπει, σύμφωνα με όσα έκρινε το ΔΕΕ, να διαθέτει κατά τον χρόνο εγκρίσεως του σχεδίου, επαρκή πληροφοριακά στοιχεία, δηλαδή τουλάχιστον περιγραφή του σχεδίου, περιέχουσα στοιχεία σχετικά με τον τόπο πραγματοποιήσεώς του, τη σύλληψή του και το μέγεθός του, περιγραφή των μέτρων που μελετώνται προκειμένου να αποφευχθούν και να μειωθούν και, αν είναι δυνατό, να αντιμετωπισθούν οι σημαντικότερες επιπτώσεις, καθώς και τα

24. Ibid. σκ. 35.

25. ΔΕΕ, 20 Δεκεμβρίου 2017, C-664/15, *Protect Natur*, EU:C:2017:987, σκ. 35.

26. Ibid. σκ. 45.

27. Βλ., μεταξύ άλλων, ΔΕΕ, 28 Ιουλίου 2016, C-379/15, *FNE*, EU:C:2016:603, σκ. 47.

28. ΔΕΕ, 28 Ιουλίου 2016, C-379/15, *FNE*, ό.π., σκ. 50.

29. ΔΕΕ, 28 Ιουλίου 2016, C-379/15, *FNE*, ό.π., σκ. 51.

30. ΔΕΕ, 28 Ιουλίου 2016, C-379/15, *FNE*, ό.π., σκ. 53.

απαραίτητα στοιχεία για την εξακρίβωση και την εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει το σχέδιο στο περιβάλλον... Συναφώς, το γεγονός ότι η ΜΠΕ πραγματοποιήθηκε στο πλαίσιο διοικητικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοση διοικητικής αποφάσεως, η οποία τελικώς ακυρώθηκε δικαστικώς είναι, αυτό καθαυτό, άνευ σημασίας. Εντούτοις, το ΔΕΕ επισήμανε ότι νομοθετική πράξη, η οποία απλώς και μόνον “επικυρώνει” προϋφιστάμενη διοικητική πράξη και η οποία περιορίζεται στην αναφορά επιτακτικών λόγων γενικού συμφέροντος χωρίς να έχει προηγηθεί κίνηση νομοθετικής διαδικασίας επί της ουσίας και, ειδικότερα, χωρίς να έχουν τεθεί στη διάθεση των μελών του νομοθετικού οργάνου όλες οι απαιτούμενες πληροφορίες δεν αρκεί για να εξαιρεθεί ένα σχέδιο από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω Οδηγίας. Προκειμένου δε να κρίνει εάν ένα σχέδιο εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 1 § 5 της Οδηγίας 85/337, το εθνικό δικαστήριο πρέπει να λάβει, κατά το ΔΕΕ, υπόψη τόσο το περιεχόμενο της εκδοθείσας νομοθετικής πράξεως, όσο και το σύνολο της νομοθετικής διαδικασίας που οδήγησε στην έκδοσή της καθώς και, μεταξύ άλλων, τις προπαρασκευαστικές πράξεις και τις κοινοβουλευτικές συζητήσεις» (σκ. 16).

Στη συνέχεια το δικαστήριο έκρινε ότι «... με τη δημόσια συζήτηση ενώπιον του Κοινοβουλίου δεν καλύπτεται ο επιδιωκόμενος από την ως άνω Οδηγία σκοπός της παροχής πληροφοριών προς το κοινό, δεν παρέχεται δε από τον Κανονισμό της Βουλής ούτε από άλλο νομοθέτημα η δυνατότητα συμμετοχής στη διαδικασία και έκφρασης γνώμης των ενδιαφερομένων, ... Όπως άλλωστε προκύπτει από τα πρακτικά των συζητήσεων στη Βουλή ..., οι βουλευτές δεν είχαν στη διάθεσή τους τον απαιτούμενο χρόνο και την αναγκαία επιστημονική υποστήριξη, ώστε να έχουν τη δυνατότητα ουσιαστικής πρόσβασης, επεξεργασίας και εκτίμησης των ως άνω στοιχείων. Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι με την ακολουθηθείσα διαδικασία δεν ικανοποιήθηκε η απαιτούμενη από την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ (ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με τις διατάξεις μεταφοράς της στην εσωτερική έννομη τάξη: ν. 1650/1986 και 3010/2002 και οι κατ’ εξουσιοδότηση αυτών εκδοθείσες ΚΥΑ 69269/5387/1990, 75308/5512/1990 και ΗΠ37111/2021/2003) υποχρέωση ενημερώσεως και συμμετοχής του κοινού. Ως εκ τούτου ο σχετικός λόγος ακυρώσεως είναι βάσιμος και πρέπει να γίνει δεκτός». (σκ. 17).

Το δικαστήριο, λοιπόν, ακύρωσε τον τυπικό νόμο, ακολουθώντας τη νομολογία του ΔΕΕ, ότι δηλαδή η εξαίρεση ενός σχεδίου από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 85/337 εξαρτάται από τις εξής δύο προϋποθέσεις: Το σχέδιο να εγκρίνεται καταλεπτώς με ειδική νομοθετική πράξη και οι σκοποί της Οδηγίας, συμπεριλαμβανομένου αυτού της παροχής πληροφοριών, να επιτυγχάνονται μέσω της νομοθετικής διαδικασίας. Εν προκειμένω δεν πληρώθηκε -κυρίως- η δεύτερη

προϋπόθεση της παροχής των αναγκαίων περιβαλλοντικών πληροφοριών.

Σε μια άλλη (πρόσφατη) απόφαση το δικαστήριο (ΟλΣτΕ 2777/2020) ερεύνησε το κατά πόσο είναι δυνατός ο δικαστικός έλεγχος μιας σύμβασης μεταξύ του δημοσίου και ιδιωτικής εταιρίας η οποία περιβλήθηκε το ένδυμα του τυπικού νόμου. Εδώ επρόκειτο για ευθεία προσβολή του τυπικού νόμου εκ μέρους των αιτούντων. Το δικαστήριο, επικαλούμενο τη σχετική νομολογία του ΔΕΕ, έκρινε:

«Κατά την έννοια δε του ως άνω άρθρου [άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92], όταν ένα σχέδιο που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής των διατάξεων αυτών εγκρίνεται με νομοθετική πράξη, το ζήτημα αν η εν λόγω νομοθετική πράξη ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 1 § 5 της οδηγίας αυτής πρέπει να μπορεί να υπόκειται σε έλεγχο, υπό το πρίσμα των εθνικών δικονομικών κανόνων, ασκούμενο από δικαστήριο ή άλλο ανεξάρτητο και αμερόληπτο όργανο που έχει συσταθεί με νόμο· αν υποτεθεί δε ότι δεν προβλέπεται καμία προσφυγή κατά τέτοιας πράξεως, η οποία να εξασφαλίζει τα χαρακτηριστικά και την έκταση του ελέγχου που επισημάνθηκαν ανωτέρω, απόκειται σε κάθε εθνικό δικαστήριο που επιλαμβάνεται υποθέσεως στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του να ασκεί τον έλεγχο που περιγράφεται στην προηγούμενη περίπτωση και να αντλεί, ενδεχομένως, τις έννομες συνέπειες αφήνοντας ανεφάρμοστη την επίμαχη νομοθετική πράξη» (σκ. 10).

Στη συνέχεια το δικαστήριο επικαλούμενο το άρθρο 95 § 1 στοιχ. Α’ του Συντάγματος έκρινε ότι αποκλείεται ο ακυρωτικός έλεγχος των πράξεων της νομοθετικής λειτουργίας. Ωστόσο, επισήμανε ότι «δύνатаι... να θεωρηθεί ως παραδεκτώς προσβαλλόμενη κάθε πράξη οργάνου της Διοίκησης, η οποία εκδίδεται προς εκτέλεση των οριζόμενων στο νόμο έστω και αν η έκδοση της δεν προβλέπεται ρητώς σ’ αυτόν. Εξάλλου, η αίτηση ακυρώσεως με την οποία προσβάλλεται ευθέως τυπικός νόμος είναι οπωσδήποτε απαράδεκτη στην περίπτωση κατά την οποία ο τυπικός νόμος περιέχει μεν ατομικές ρυθμίσεις, δεν προβαίνει, όμως, ο ίδιος σε εξαντλητική ρύθμιση της έννομης σχέσης ή κατάστασης, για την οποία πρόκειται, αλλά καταλείπει πεδίο έκδοσης ατομικών διοικητικών πράξεων, τις οποίες μπορεί παραδεκτώς να προσβάλει οποιοσδήποτε έχει έννομο συμφέρον και, με τον τρόπο αυτό, να ελεγχθεί από το Δικαστήριο το συνταγματικό κύρος των ρυθμίσεων που περιέχει ο τυπικός νόμος» (σκ. 10).

Ακολούθως το δικαστήριο υπογράμμισε: «Σε κάθε πάντως περίπτωση, το ζήτημα αν ο προσβαλλόμενος κυρωτικός της συμβάσεως παραχώρησης νόμος συνιστά, όπως υποστηρίζουν οι αιτούντες, τον “ειδικό νόμο” σύμφωνα με το άρθρο 1 § 3 του ν. 4014/2011 ή την “συγκεκριμένη πράξη εθνικής νομοθεσίας” η οποία εξαιρείται, ως τέτοια, από το πεδίο

## ΑΡΘΡΑ - ΜΕΛΕΤΕΣ

εφαρμογής της οδηγίας ΕΠΕ σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 2 § 5 αυτής (προστέθηκε με την οδηγία 2014/52), που αφορούν τη δημόσια διαβούλευση, δύναται να τεθεί, κατά τα προεκτιθέμενα, στο πλαίσιο προσβολής των προβλεπόμενων από τον ίδιο τον νόμο εκτελεστικών της κυρωθείσας συμβάσεως πράξεων, οπότε και μπορεί, αν συντρέχουν και όλες οι λοιπές νόμιμες δικονομικές προϋποθέσεις, να εξετασθεί παρεμπιπτόντως η συμβατότητα του νόμου με τις διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ και ειδικώς αν ο εν λόγω κυρωτικός νόμος ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις που προβλέπει το άρθρο 1 § 3 του ν. 4014/2011».

Από τα παραπάνω προκύπτει ότι ο Έλληνας ακυρωτικός δικαστής αρνείται τον ευθύ έλεγχο τυπικού νόμου, στηριζόμενος στο άρθρο 95 § 1, στοιχ. α' του Συντάγματος. Ωστόσο, σε άλλες έννομες τάξεις, παρά την ίδια με το ελληνικό

σύνταγμα πρόβλεψη, ένας τέτοιος έλεγχος ασκείται παραδεκτώς. Συγκεκριμένα, η υπόθεση των πυρηνικών σταθμών Doel 1 και Doel 2 στο Βέλγιο, αφορούσε τη σύμβαση του βελγικού δημοσίου με ιδιωτική εταιρία η οποία περιβλήθηκε το ένδυμα τυπικού νόμου και προσβλήθηκε ευθέως στο Συνταγματικό Δικαστήριο. Το τελευταίο απέστειλε αίτημα προδικαστικής αποφάσεως αναφορικά με το κατά πόσον ο εν λόγω τυπικός νόμος συνιστά «ειδική νομοθετική πράξη» που εξαιρείται από τις διατάξεις του άρθρου 2 § 5 της οδηγίας ΕΠΕ. Το ΔΕΕ (C-411/17) έκρινε ότι η εν λόγω νομοθετική πράξη δεν πληροί τις προϋποθέσεις του ως άνω άρθρου της ίδιας οδηγίας. Στη συνέχεια το Συνταγματικό Δικαστήριο στην απόφαση που εξέδωσε (C.C., 5.3.2020, Νο 34/2020) ευθυγραμμίστηκε πλήρως με το ΔΕΕ και ακύρωσε την ευθέως προσβληθείσα νομοθετική πράξη.