

Υπόθεση C-254/19

Αίτηση προδικαστικής αποφάσεως

Ημερομηνία καταθέσεως:

26 Μαρτίου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

High Court (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

13 Μαρτίου 2019

Προσφεύγουσα:

Friends of the Irish Environment Limited

Καθού:

An Bord Pleanála

HIGH COURT

ΔΙΚΑΣΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ ΝΟΜΙΜΟΤΗΤΑΣ

[ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

ΣΤΟ ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΔΙΑΦΟΡΑΣ ΜΕΤΑΞΥ

THE FRIENDS OF THE IRISH ENVIRONMENT LIMITED

ΠΡΟΣΦΕΥΓΟΥΣΑΣ

ΚΑΙ

ΤΟΥ AN BORD PLEANÀLA

ΚΑΘΟΥ

THE SHANNON LNG LIMITED

ΠΑΡΕΜΒΑΙΝΟΥΣΑΣ

ΔΙΑΤΑΞΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΥΠΟΒΟΛΗ ΑΙΤΗΣΕΩΣ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΗΣ ΑΠΟΦΑΣΕΩΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. ΤΟ ΑΙΤΟΥΝ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ

- 1 Η παρούσα αίτηση προδικαστικής αποφάσεως σύμφωνα με το άρθρο 267 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής: ΣΛΕΕ) υποβάλλεται από το High Court of Ireland (ανώτερο δικαστήριο, Ιρλανδία). [ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

2. ΟΙ ΔΙΑΔΙΚΟΙ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΣ ΔΙΚΗΣ ΚΑΙ ΟΙ ΕΚΠΡΟΣΩΠΟΙ ΤΟΥΣ

Friends of the Irish Environment Ltd. [ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

An Bord Pleanála [ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

[σελ. 2 του πρωτοτύπου] Shannon LNG Ltd. [ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

3. ΤΟ ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΔΙΑΦΟΡΑΣ ΤΗΣ ΚΥΡΙΑΣ ΔΙΚΗΣ ΚΑΙ ΤΑ ΚΡΙΣΙΜΑ ΠΡΑΓΜΑΤΙΚΑ ΠΕΡΙΣΤΑΤΙΚΑ

Επισκόπηση

- 2 Η διαφορά της κύριας δίκης αφορά το ζήτημα αν η απόφαση περί παρατάσεως της διάρκειας ισχύος άδειας έργου εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων)¹. Ειδικότερα, η διαφορά αφορά το ζήτημα αν οι διαδικαστικές απαιτήσεις που προβλέπονται στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων εφαρμόζονται μόνο κατά την αρχική χορήγηση της άδειας έργου ή αν, αντιθέτως, εφαρμόζονται και σε μεταγενέστερη απόφαση η οποία παρατείνει τη διάρκεια ισχύος της άδειας, αλλά δεν επιτρέπει οποιαδήποτε υλική μεταβολή του αρχικά εγκριθέντος έργου.

Πραγματικά περιστατικά

- 3 Η άδεια έργου για τερματικό σταθμό επαναεροποίησης υγροποιημένου φυσικού αερίου (στο εξής: τερματικός σταθμός φυσικού αερίου) χορηγήθηκε από το An Bord Pleanála (ιρλανδικό συμβούλιο χωροταξικού σχεδιασμού) στις 31 Μαρτίου 2008 (στο εξής: χωροταξική άδεια του 2008).
- 4 Στο πλαίσιο της διαδικασίας λήψεως των αποφάσεών του το An Bord Pleanála όφειλε, βάσει της εθνικής νομοθεσίας, να διενεργήσει εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (στο εξής: ΕΠΕ) του σχεδιαζόμενου έργου. Η

¹ ΕΕ L 206 της 22.7.1992, σ. 7 έως 50.

διενέργεια ΕΠΕ απαιτούνταν επίσης βάσει του δικαίου της Ένωσης προκειμένου για έργο το οποίο εμπίπτει σε μία από τις κατηγορίες έργων που προβλέπονται στο παράρτημα ΙΙ της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ)².

- 5 Το σχεδιαζόμενο έργο πρόκειται να υλοποιηθεί σε τοποθεσία η οποία γειτνιάζει με δύο τύπους ενταγμένους σήμερα στο δίκτυο Natura 2000, και συγκεκριμένα i) την ειδική ζώνη διατηρήσεως του κατώτερου τμήματος του ποταμού Shannon (κωδικός τύπου ΙΕ0002165) και ii) τη ζώνη ειδικής προστασίας των εκβολών του ποταμού Shannon και του ποταμού Fergus (κωδικός τύπου ΙΕ0004077). **[σελ. 3 του πρωτοτύπου]**
- 6 Κατά την ημερομηνία εκδόσεως της αποφάσεως του An Bord Pleanála περί χορηγήσεως χωροταξικής άδειας στις 31 Μαρτίου 2008, η οδηγία περί οικοτόπων δεν είχε μεταφερθεί ορθά στο εσωτερικό δίκαιο. Οι βασικές διατάξεις μεταφοράς της, ήτοι η European Communities (Natural Habitats) Regulations 1997 (Statutory instrument αριθ. 94 του 1997) [κανονιστική απόφαση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του 1997 (Φυσικοί Οικότοποι)], εξομοίωσε εσφαλμένως τη διενέργεια δέουσας εκτιμήσεως κατά την έννοια της οδηγίας περί οικοτόπων με τη διενέργεια εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας ΕΠΕ.
- 7 Με την απόφαση της 13ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-418/04, EU:C:2007:780), το Δικαστήριο απέρριψε την ως άνω προσέγγιση της μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Βλ., ιδίως, σκέψεις [230] και [231].
- 8 Η απόφαση στην υπόθεση C-418/04 εκδόθηκε στις 13 Δεκεμβρίου 2007, περίπου τρεις μήνες πριν από την έκδοση της αποφάσεως του An Bord Pleanála περί χορηγήσεως της χωροταξικής άδειας του 2008.
- 9 Επομένως, εν συνόψει, η χωροταξική άδεια του 2008 χορηγήθηκε βάσει εθνικού νομοθετικού καθεστώτος το οποίο δεν μετέφερε ορθά στο εσωτερικό δίκαιο την οδηγία περί οικοτόπων. Η επίσημη απόφαση περί χορηγήσεως της χωροταξικής άδειας δεν περιείχε καμία αναφορά ούτε στην οδηγία περί οικοτόπων ούτε στους δύο ευρωτόπους. Κατά συνέπεια, η απόφαση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι περιλαμβάνει «πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα και διαπιστώσεις, ώστε να αίρεται κάθε εύλογη αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, όσον αφορά τις επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών [στον] οικείο[ο] [τόπο]», όπως απαιτείται κατά την απόφαση του Δικαστηρίου της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768).
- 10 Η χωροταξική άδεια του 2008 έτασσε δεκαετή προθεσμία για την εκτέλεση και περάτωση των σχεδιαζόμενων εργασιών (στο εξής: στάδιο κατασκευής). Η εν

² ΕΕ L 26 της 28.1.2012, σ. 1-21.

λόγω άδεια δεν επιδιώκει να τάξει οποιαδήποτε προθεσμία για τη μετέπειτα λειτουργία του τερματικού σταθμού φυσικού αερίου (στο εξής: στάδιο λειτουργίας).

- 11 Εν προκειμένω, καμία εργασία δεν ξεκίνησε εντός αυτής της δεκαετούς περιόδου. Εν συντομία, όπως εξηγεί ο κύριος του έργου, οι καθυστερήσεις που σημειώθηκαν οφείλονται, μεταξύ άλλων, σε αλλαγές στην ιρλανδική πολιτική περί προσβάσεως στο εθνικό δίκτυο μεταφοράς φυσικού αερίου και, γενικότερα, στην οικονομική συγκυρία από το 2008 και έπειτα.
- 12 Τον Σεπτέμβριο του 2017, ο κύριος του έργου υπέβαλε αίτηση για τροποποίηση των όρων του έργου ώστε να παραταθεί το στάδιο κατασκευής κατά πέντε έτη. Το αίτημα αυτό έγινε δεκτό με απόφαση του An Bord Pleanála και, κατά συνέπεια, το στάδιο κατασκευής πρόκειται να λήξει στις 31 Μαρτίου 2023. [σελ. 4 του πρωτοτύπου]
- 13 Η εν λόγω απόφαση προσβλήθηκε στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου νομιμότητας (judicial review) ενώπιον του High Court. Το High Court αποφάσισε να υποβάλει μια σειρά ερωτημάτων στο Δικαστήριο.

4. ΟΙ ΣΧΕΤΙΚΕΣ ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΕΣ ΔΙΑΤΑΞΕΙΣ

Νομοθεσία της Ένωσης

- 14 Το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων είναι η βασική διάταξη του δικαίου της Ένωσης την οποία καλείται να ερμηνεύσει το Δικαστήριο.

Ιρλανδική εθνική νομοθεσία

- 15 Συναφείς είναι οι ακόλουθες διατάξεις του Planning and Development Act 2000 (αριθ. 30 του 2000) (νόμου του 2000 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης, στο εξής: PDA 2000).
- 16 Το άρθρο 40, παράγραφος 1, του PDA 2000 ορίζει ότι μετά τη λήξη του σταδίου κατασκευής βάσει χωροταξικής άδειας η άδεια αυτή παύει να ισχύει.

«40. – (1) Με την επιφύλαξη της παραγράφου 2, άδεια χορηγούμενη βάσει του παρόντος μέρους παύει να ισχύει μετά την παρέλευση της προβλεπόμενης περιόδου (χωρίς πάντως να θίγεται το κύρος οποιασδήποτε εργασίας εκτελεσθείσας δυνάμει αυτής εντός της εν λόγω περιόδου),

- a) σε περίπτωση που το έργο για το οποίο έχει χορηγηθεί η άδεια δεν έχει αρχίσει εντός της εν λόγω περιόδου, ως προς το σύνολό του, και
- b) σε περίπτωση που το έργο έχει αρχίσει εντός της εν λόγω περιόδου, ως προς το μέρος του που δεν έχει περατωθεί εντός της περιόδου αυτής.»

- 17 Το άρθρο 42 του PDA 2000 ρυθμίζει την παράταση της διάρκειας ισχύος χωροταξικής άδειας. Εν συντομία το άρθρο 42 προβλέπει δύο εναλλακτικές βάσεις στις οποίες μπορεί να στηριχθεί η υποβολή αιτήσεως για παράταση διάρκειας. Η πρώτη αφορά την περίπτωση στην οποία έχουν εκτελεστεί σημαντικές εργασίες βάσει της χωροταξικής άδειας, της οποίας επιδιώκεται η παράταση, εντός της διάρκειας ισχύος της, και το έργο πρόκειται να περατωθεί εντός εύλογου χρόνου. Η δεύτερη αφορά την περίπτωση συνδρομής λόγων εμπορικής, οικονομικής ή τεχνικής φύσης, οι οποίοι διαφεύγουν του ελέγχου του αιτούντος και συνηγορούν ουσιωδώς κατά της ενάρξεως του έργου ή της εκτελέσεως σημαντικών εργασιών βάσει της χωροταξικής άδειας.
- 18 Στην περίπτωση της δεύτερης βάσης, δηλαδή της συνδρομής εμπορικών, οικονομικών ή τεχνικών λόγων, προβλέπεται μια σειρά εγγυήσεων στο άρθρο 42 προκειμένου να διασφαλίζεται ότι η εξέλιξη του χωροταξικού σχεδιασμού δεν υπονομεύεται από παλαιότερα χορηγηθείσες χωροταξικές [σελ. 5 του πρωτοτύπου] άδειες για έργα που ουδέποτε άρχισαν. Για παράδειγμα, δεν είναι δυνατή η παράταση της διάρκειας ισχύος άδειας αν από τον χρόνο χορηγήσεώς της έχουν μεσολαβήσει σημαντικές αλλαγές ως προς τους στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού, με αποτέλεσμα το έργο να έχει παύσει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις επαρκούς σχεδιασμού και βιώσιμης αναπτύξεως της περιοχής. Είναι επίσης αναγκαίο να μην υφίσταται ασυμβατότητα με υπουργικές κατευθυντήριες γραμμές.
- 19 Συναφώς, στο εν λόγω άρθρο έχει ενσωματωθεί πρόσθετη εγγύηση προκειμένου να διασφαλίζεται η συμμόρφωση τόσο με την οδηγία ΕΠΕ όσο και με την οδηγία περί οικοτόπων. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση που δεν έχει αρχίσει το έργο, η τοπικά αρμόδια αρχή χωροταξικού σχεδιασμού πρέπει να βεβαιώνεται ότι της χορηγήσεως χωροταξικής άδειας έχει προηγηθεί η διενέργεια εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή δέουσας εκτιμήσεως, ή αμφοτέρων των εν λόγω εκτιμήσεων. εφόσον απαιτείται (άρθρο 42, παράγραφος 1, στοιχείο α, σημείο ii, περίπτωση IV)
- 20 Περαιτέρω, το άρθρο 42 περιέχει πρόσθετη εγγύηση ως προς τη διάρκεια της παρατάσεως που δύναται να χορηγείται. Προβλέπεται ρητά ότι η διάρκεια αυτή δεν μπορεί να υπερβαίνει τα πέντε έτη. Επιπλέον, αίτηση για παράταση της διάρκειας μπορεί να υποβληθεί μόνο μία φορά.
- 21 Τα άρθρα 146B και 146C του PDA 2000 προβλέπουν διαδικασία η οποία επιτρέπει την τροποποίηση συγκεκριμένου τύπου χωροταξικής άδειας χορηγούμενης σε σχέση με έργα στρατηγικής υποδομής. Στα εν λόγω άρθρα δεν γίνεται καμία ρητή πρόβλεψη ως προς τη διενέργεια ελέγχου ή δέουσας εκτιμήσεως κατά την έννοια της οδηγίας περί οικοτόπων.
- 22 Το άρθρο 50 του PDA 2000 (όπως τροποποιήθηκε) προβλέπει ότι το κύρος αποφάσεως χωροταξικού σχεδιασμού μπορεί να αμφισβητηθεί μόνο μέσω προσφυγής ελέγχου νομιμότητας. Η προσφυγή ελέγχου νομιμότητας υπόκειται σε

προθεσμία οκτώ εβδομάδων. Το High Court έχει τη διακριτική ευχέρεια να παρατείνει την εν λόγω προθεσμία υπό συγκεκριμένες περιστάσεις.

- 23 Κατά τα εθνικά δικαστήρια, η εν λόγω προθεσμία έχει την έννοια ότι δεν επιτρέπει σε διάδικο –στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου της νομιμότητας νεότερης αποφάσεως χωροταξικού σχεδιασμού– να προβάλλει ενστάσεις οι οποίες, κατ' ουσίαν, αφορούν *παλαιότερη* απόφαση χωροταξικού σχεδιασμού, ως προς την οποία η προθεσμία έχει προ πολλού παρέλθει. Επί της βάσεως αυτής ένα δικαστήριο μπορεί να μη δώσει συνέχεια στη διαδικασία ελέγχου νομιμότητας. Στο πλαίσιο αυτό, ο έλεγχος του δικαστηρίου θα επικεντρωθεί στην ουσία της προσφυγής και όχι απλώς στα τυπικά στοιχεία της. Συνεπώς, το γεγονός ότι δεν προβάλλεται τυπικώς ισχυρισμός περί ακυρώσεως της παλαιότερης αποφάσεως χωροταξικού σχεδιασμού δεν έχει καθοριστική σημασία. **[σελ. 6 του πρωτοτύπου]**
- 24 Φαίνεται να υπάρχει ένταση μεταξύ i) της εθνικής νομολογίας περί προθεσμιών και ii) της νομολογίας του Δικαστηρίου κατά την οποία η αρμόδια αρχή υπέχει υποχρέωση θεραπείας. Το Δικαστήριο αναγνώρισε την εν λόγω υποχρέωση θεραπείας στις αποφάσεις του της 7ης Ιανουαρίου 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), και της 17ης Νοεμβρίου 2016, Stadt Wiener (C-348/15, EU:C:2016:882). Η νομολογία του Δικαστηρίου φαίνεται να διακρίνει μεταξύ i) του καθορισμού προθεσμίας για σκοπούς ασκήσεως προσφυγής κατά αδειών που εικάζεται ότι χορηγήθηκαν κατά παράβαση της οδηγίας ΕΠΕ, και ii) της (μόνιμης) υποχρέωσης θεραπείας που υπέχει ορισμένη αρμόδια αρχή. Παρόμοιες αρχές εφαρμόζονται πιθανώς στην οδηγία περί οικοτόπων: σε κάθε περίπτωση, η απόφαση του Δικαστηρίου της 14ης Ιανουαρίου 2016, Grüne Liga, (C-399/14, EU:C:2016:10), αν και εκδόθηκε στο πλαίσιο του άρθρου 6, παράγραφος 2, της οδηγίας περί οικοτόπων, δέχεται ότι η επάρκεια δέουσας εκτιμήσεως ενδέχεται να πρέπει να ελεγχθεί εκ των υστέρων.
- 25 Η εθνική νομοθεσία που μεταφέρει την οδηγία περί οικοτόπων στο εσωτερικό δίκαιο αναθεωρήθηκε κατόπιν της αποφάσεως του Δικαστηρίου της 13ης Δεκεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας (C-418/04, EU:C:2007:780). Οι δύο βασικοί πυλώνες του νέου καθεστώτος είναι το μέρος XAB του PDA 2000 [το οποίο παρεμβλήθηκε με τον Planning and Development (Amendment) Act 2010 – νόμο του 2010 (τροποποιητικό) περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης] και η European Communities (Birds and Natural Habitats) Regulations 2011 (Statutory instrument αριθ. 477 του 2011) [κανονιστική απόφαση των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων του 2011 (Πτηνά και Φυσικοί Οικότοποι), στο εξής: κανονιστική απόφαση του 2011]. Φαίνεται ότι η πρόθεση του νομοθέτη ήταν η αμοιβαίος αποκλεισμός των δύο καθεστώτων, δηλαδή η διαδικασία λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων να υπάγεται σε ένα από τα δύο καθεστώτα, αλλά όχι και στα δύο. Ωστόσο, όπως προαναφέρθηκε, το An Bord Pleanála υποστηρίζει ότι υφίσταται μια *τρίτη* κατηγορία διαδικασιών λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων, η οποία δεν εμπίπτει σε κανένα από τα δύο καθεστώτα.

26 Για καθένα από αυτά τα καθεστώτα η νομοθεσία θεσπίζει γενικό πλαίσιο το οποίο πληροί τις διαδικαστικές απαιτήσεις της οδηγίας περί οικοτόπων και, εν συνεχεία, προσδιορίζει τον τύπο της διαδικασίας λήψεως περιβαλλοντικών αποφάσεων που υπάγεται στο γενικό αυτό πλαίσιο. Τούτο παρουσιάζει το πλεονέκτημα ότι αποφεύγεται η ανάγκη τροποποίησης πολυάριθμων επιμέρους νομοθετικών διατάξεων.

27 Το φάσμα των αποφάσεων που υπάγονται στο μέρος XAB του PDA 2000 είναι στενότερο από αυτό της κανονιστικής απόφασης του 2011. Το μέρος XAB έχει εφαρμογή στις αποφάσεις που εμπίπτουν στον ορισμό της «άδειας σχεδιαζόμενου έργου» κατά το άρθρο 177U, παράγραφος 8, του PDA 2000, ως ακολούθως.

«(8) Στο παρόν άρθρο, ως “άδεια σχεδιαζόμενου έργου” νοείται, κατά περίπτωση:

- a) η χορήγηση άδειας,
- b) η απόφαση του συμβουλίου περί χορηγήσεως άδειας κατόπιν αιτήσεως για χορήγηση χωροταξικής άδειας ή προσφυγής **[σελ. 7 του πρωτοτύπου]**
- c) η άδεια έργου βάσει του μέρους IX,
- d) η έγκριση έργου υλοποιήσιμου από τοπική αρχή βάσει του μέρους X ή του μέρους XAB ή έργου υλοποιήσιμου βάσει του μέρους XI,
- e) η έγκριση έργου σε παράκτια ζώνη βάσει του μέρους XV,
- f) η έγκριση έργου βάσει του άρθρου 43 του [παραλειπόμενα] [Transport (Railway Infrastructure) Act 2001] [νόμου του 2011 περί μεταφορών (σιδηροδρομικών υποδομών)],
- g) η έγκριση έργου βάσει του άρθρου 51 του Roads Act 1993 (νόμου του 1993 περί οδικών έργων), ή
- h) η εναλλακτική χορήγηση άδειας βάσει του μέρους XA.»

28 Όλες αυτές οι αποφάσεις λαμβάνονται είτε βάσει του PDA 2000, είτε από το An Bord Pleanála κατ’ εξουσιοδότηση, για παράδειγμα, των Roads Acts.

29 Συναφώς, αυτός ο κατάλογος αποφάσεων δεν περιλαμβάνει καμία απόφαση λαμβανόμενη βάσει του άρθρου 42 ή του άρθρου 146B του PDA 2000.

30 Η κανονιστική απόφαση του 2011 έχει πολύ ευρύτερο πεδίο εφαρμογής. Το εύρος της καθορίζεται από τους συναφείς ορισμούς της «άδειας» και του «έργου» που προβλέπονται στον κανονισμό 2 της εν λόγω απόφασης.

31 Η «άδεια» ορίζεται ως εξής.

«ως “άδεια” νοείται κάθε βεβαίωση, άδεια, παραχώρηση, παρέκκλιση, απαλλαγή, έγκριση ή άλλη ανάλογη αδειοδότηση που χορηγείται από δημόσια αρχή ή για λογαριασμό της, αφορά οποιαδήποτε δραστηριότητα, σχέδιο ή έργο ενδέχεται να επηρεάσει ευρώτοπο και συμπεριλαμβάνει τη διαδικασία βάσει της οποίας αρμόδια αρχή εγκρίνει δικά της σχέδια ή έργα χρήσεως της γης.»

32 Το «έργο» ορίζεται ως εξής.

«ως “έργο” νοούνται, με την επιφύλαξη της εξαίρεσης κάθε έργου για το οποίο απαιτείται άδεια έργου κατά την έννοια των νόμων του 2000 έως 2011 περί χωροταξικού σχεδιασμού και ανάπτυξης, εκτός αντιθέτου διατάξεως,:

- a) τα έργα χρήσεως της γης ή υποδομών, συμπεριλαμβανομένων τυχόν έργων αξιοποιήσεως της γης ή επί του εδάφους,
- b) η εξόρυξη, εκμετάλλευση ή αναζήτηση ορυκτών πόρων, η εξόρυξη τύρφης ή η εκμετάλλευση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, και
- c) οποιοσδήποτε άλλες δραστηριότητες χρήσεως της γης,

που εξετάζονται από δημόσια αρχή ενόψει κυρώσεως, εκτελέσεως, αδειοδοτήσεως ή εγκρίσεως, συμπεριλαμβανομένης της επανεξετάσεως, αναθεώρησεως, ανανεώσεως ή παρατάσεως της διάρκειας ισχύος προηγούμενων εγκρίσεων· κατά παρέκκλιση από τη γενική διατύπωση των ανωτέρω, ο όρος συμπεριλαμβάνει κάθε έργο μνημονευόμενο στα εδάφια a, b ή c, ως προς το οποίο προβλέπεται άσκηση κανονιστικής αρμοδιότητας ή έγκριση δυνάμει οποιασδήποτε εκ των διατάξεων του δεύτερου παραρτήματος της παρούσας κανονιστικής αποφάσεως». [σελ. 8 του πρωτοτύπου]

33 Ο ορισμός του «έργου» επιχειρήθηκε να διατυπωθεί κατά τρόπο ώστε να μην υπάρχει επικάλυψη μεταξύ της κανονιστικής αποφάσεως του 2011 και των διατάξεων του μέρους XAB του PDA 2000. Φαίνεται ότι αν ορισμένο «έργο» είναι έργο για το οποίο απαιτείται «άδεια έργου» κατά την έννοια του PDA 2000, τότε αυτό δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της κανονιστικής αποφάσεως του 2011. Ωστόσο, η δυσκολία που απορρέει από το γράμμα της διατάξεως έγκειται στο γεγονός ότι στην πραγματικότητα ο PDA 2000 δεν παρέχει ορισμό του όρου «άδεια έργου». Ο πλησιέστερος προς αυτόν ορισμός που απαντάται στο PDA 2000 είναι ο ορισμός της «άδειας σχεδιαζόμενου έργου» στο άρθρο 177U, παράγραφος 8. Ο όρος «άδεια» [έργου] ορίζεται, βεβαίως, στο ευρωπαϊκό δίκαιο και, ειδικότερα, στο κείμενο της οδηγίας ΕΠΕ.

34 Θα μπορούσε να προβληθεί η παραδοχή ότι τα δύο καθεστάτα, ήτοι το μέρος XAB και η κανονιστική απόφαση του 2011, αποκλείονται αμοιβαίως. Με βάση αυτή την παραδοχή, το γεγονός ότι ο ορισμός του «έργου» στον κανονισμό 2 της κανονιστικής αποφάσεως του 2011 παραπέμπει στην έννοια της άδειας έργου

κατά τον PDA 2000 σκοπό είχε να δείξει ότι, αν μια συγκεκριμένη διαδικασία λήψεως αποφάσεων υπάγεται στο μέρος XAB του PDA 2000, τότε δεν χρειάζεται να διατυπωθούν εκ νέου οι εν λόγω απαιτήσεις στην κανονιστική απόφαση του 2011. Ωστόσο, η ίδια η διατύπωση της διατάξεως είναι ανακριβής.

5. ΟΙ ΛΟΓΟΙ ΤΗΣ ΠΑΡΑΠΟΜΠΗΣ

- 35 Το κύριο επίμαχο ζήτημα εν προκειμένω είναι αν η παράταση ή επιμήκυνση του σταδίου κατασκευής δυνάμει άδειας έργου εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων. Παρόμοιο ζήτημα εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου στην υπόθεση Inter-Environnement Wallonie ASBL (C-411/17). Η γενική εισαγγελέας Juliane Kokott ανέπτυξε τις προτάσεις της σε αυτήν την υπόθεση στις 29 Νοεμβρίου 2018 (EU:C:2018:972).
- 36 Για τους ακόλουθους λόγους, το High Court κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η απόφαση που πρόκειται να εκδοθεί στην υπόθεση C-411/17 πιθανότατα δεν θα εξετάσει το σύνολο των ζητημάτων επί των οποίων το ίδιο καλείται να αποφανθεί στο πλαίσιο της κύριας δίκης που εκκρεμεί ενώπιόν του. Πρώτον, οι δύο διαδικασίες διαφέρουν ως προς τη φύση της ζητούμενης στο πλαίσιό τους παρατάσεως. Η υπόθεση C-411/17 αφορά προθεσμία σχετικά με το στάδιο λειτουργίας ενός έργου. Συγκεκριμένα, η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας θα έπρεπε να είχε παύσει μέχρι το 2015 αν δεν είχε ακολουθήσει τροποποίηση της βελγικής εθνικής νομοθεσίας. Αντιθέτως, η κύρια δίκη ενώπιον του High Court αφορά προθεσμία σχετικά με το στάδιο κατασκευής ενός [σελ. 9 του πρωτοτύπου] έργου. Κατά συνέπεια, μπορεί να αναμένεται ότι, ακόμη και αν το Δικαστήριο κρίνει στην υπόθεση C-411/17 ότι η οδηγία περί οικοτόπων έχει εφαρμογή στα πραγματικά περιστατικά της εν λόγω υπόθεσης, θα εξακολουθεί να μην έχει απαντηθεί ενώπιον του High Court το ερώτημα αν ισχύουν διαφορετικές αρχές ως προς τις προθεσμίες που αφορούν το στάδιο κατασκευής.
- 37 Δεύτερον, τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης C-411/17 αφορούν πυρηνικό σταθμό. Ως εκ τούτου, η υπόθεση θέτει ζητήματα σχετικά με τις διασυνοριακές επιπτώσεις, γεγονός που εγείρει ζητήματα σε σχέση με τη Σύμβαση του Espoo, τα οποία δεν έχουν εφαρμογή στην κύρια δίκη ενώπιον του High Court. Ενδέχεται επίσης να εγείρει ζητήματα που άπτονται της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας Ατομικής Ενέργειας.
- 38 Τρίτον, το γεγονός ότι το An Bord Pleanála διενήργησε έλεγχο ad hoc σημαίνει ότι ενδέχεται να καταστεί αναγκαίο να τεθεί το ερώτημα, ποιες παραμέτρους πρέπει να λάβει υπόψη ο φορέας λήψεως αποφάσεων κατά τη διενέργεια εκτιμητικού ελέγχου στο πλαίσιο της υποβολής αιτήσεως για παράταση της διάρκειας ισχύος άδειας έργου. Τούτο οδηγεί στο ερώτημα, τι ακριβώς πρέπει να εκτιμηθεί. Αρκεί η αρμόδια αρχή να διαπιστώσει μεταβολές του κανονιστικού πλαισίου, για παράδειγμα i) τον χαρακτηρισμό ευρωτόπων που έλαβε χώρα εν τω μεταξύ· ii) μεταβολή των περιβαλλοντικών συνθηκών στην περιοχή· και iii) νέα επιστημονικά πορίσματα· ή μήπως απαιτείται, αντιθέτως, η αρμόδια αρχή να επανεξετάσει το έργο επί της αρχής[;] Θα πρέπει επίσης να εξεταστεί αν η

απάντηση στο ερώτημα αυτό θα ήταν διαφορετική σε περίπτωση που δεν υφίστατο δέουσα συμμόρφωση με τις απαιτήσεις της οδηγίας περί οικοτόπων κατά τον χρόνο χορηγήσεως της αρχικής χωροταξικής άδειας (βλ. αποφάσεις του Δικαστηρίου της 7ης Ιανουαρίου 2004, Wells, C-201/02, και της 14ης Ιανουαρίου 2016, Grüne Liga, C-399/14).

- 39 Τέταρτον, το γεγονός ότι η χωροταξική άδεια του 2008 είχε παύσει να παράγει αποτελέσματα πριν το An Bord Pleanála λάβει την απόφαση περί παρατάσεως της διάρκειάς της ενδέχεται να είναι κρίσιμο για την εκτίμηση του Δικαστηρίου στο πλαίσιο προδικαστικής παραπομπής από το High Court δυνάμει του άρθρου 267. Αν μη τι άλλο, είναι δυνατό να υποστηριχθεί ότι η απόφαση για ανανέωση χωροταξικής άδειας που έχει λήξει προσομοιάζει περισσότερο στη χορήγηση «άδειας έργου» από ό,τι η απόφαση για παράταση της ισχύος υφιστάμενης χωροταξικής άδειας.
- 40 Πέμπτον, στην ιρλανδική εθνική νομοθεσία υπάρχει ήδη διάταξη η οποία φαίνεται να αποσκοπεί στη διασφάλιση της συμμορφώσεως με τις απαιτήσεις της οδηγίας περί οικοτόπων, στο πλαίσιο αιτήσεως για παράταση της διάρκειας ισχύος χωροταξικής άδειας, και συγκεκριμένα το άρθρο 42 του PDA 2000. Το High Court θεωρεί ότι, κατά την ορθή ερμηνεία του [σελ. 10 του πρωτοτύπου] PDA 2000, αίτηση για παράταση της διάρκειας ισχύος χωροταξικής άδειας μπορεί να υποβληθεί μόνο δυνάμει του άρθρου 42 και όχι δυνάμει των άρθρων 146B και 146C. Ο κύριος του έργου υποστηρίζει ότι το High Court δεν μπορεί να στηριχθεί σε αυτή την ερμηνεία της εθνικής νομοθεσίας εφόσον ο προσφεύγων στο πλαίσιο διαδικασίας ελέγχου νομιμότητας δεν έχει προβάλει στο δικόγραφο του τον ισχυρισμό ότι η απόφαση περί παρατάσεως της χωροταξικής άδειας ελήφθη βάσει της εσφαλμένης διατάξεως. Ανακύπτει το ζήτημα, κατά πόσον η υποχρέωση εθνικού δικαστηρίου, όπως το High Court, να ερμηνεύει το εθνικό δίκαιο υπό το πρίσμα του δικαίου της Ένωσης, μπορεί να εξαρτάται από την προϋπόθεση της προηγούμενης προβολής σχετικού ρητού ισχυρισμού από τους διαδίκους της κύριας δίκης.
- 41 Τέλος, το An Bord Pleanála και ο κύριος του έργου ισχυρίζονται ότι ενιστάμενος στο πλαίσιο προσφυγής ελέγχου νομιμότητας, με την οποία αμφισβητείται το κύρος αποφάσεως περί παρατάσεως της διάρκειας ισχύος άδειας έργου, δεν μπορεί να υποστηρίξει ότι η αρχική απόφαση περί χορηγήσεως της άδειας έργου δεν ήταν έγκυρη λόγω μη συμμορφώσεως με την οδηγία περί οικοτόπων. Το ζήτημα αυτό οδηγεί στο έκτο ερώτημα κατωτέρω. [σελ. 11 του πρωτοτύπου]

6. ΠΡΟΤΕΙΝΟΜΕΝΑ ΠΡΟΔΙΚΑΣΤΙΚΑ ΕΡΩΤΗΜΑΤΑ ΒΑΣΕΙ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 267

- 1) Μπορεί να θεωρηθεί ότι η απόφαση περί παρατάσεως της διάρκειας ισχύος άδειας έργου συνιστά συμφωνία για το έργο κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (στο εξής: οδηγία περί οικοτόπων); ^[ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

- 2) Επηρεάζουν οι ακόλουθες παράμετροι την απάντηση επί του ερωτήματος 1) ανωτέρω;
- A) Η άδεια έργου (η διάρκεια ισχύος της οποίας πρόκειται να παραταθεί) χορηγήθηκε σύμφωνα με διάταξη του εθνικού δικαίου η οποία δεν μετέφερε ορθά την οδηγία περί οικοτόπων στην εθνική έννομη τάξη, καθόσον η εθνική νομοθεσία εξομοίωσε εσφαλμένα τη δέουσα εκτίμηση κατά την έννοια της οδηγίας περί οικοτόπων με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας ΕΠΕ (οδηγία 2011/92/ΕΕ). ^[ΠΑΡΑΛΕΠΟΜΕΝΑ]
 - B) Η αρχικώς χορηγηθείσα άδεια έργου δεν αναφέρει αν η αίτηση για τη χορήγησή της εξετάστηκε στο πλαίσιο του σταδίου 1 ή του σταδίου 2 του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων, ούτε περιλαμβάνει «πλήρη, ακριβή και οριστικά συμπεράσματα και διαπιστώσεις, ώστε να αίρεται κάθε εύλογη αμφιβολία, από επιστημονικής απόψεως, όσον αφορά τις επιπτώσεις των σχεδιαζόμενων εργασιών [στον] οικεί[ο] [τόπο]», όπως απαιτεί η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Επιτροπή κατά Ισπανίας (C-404/09, EU:C:2011:768).
 - Γ) Η αρχική διάρκεια ισχύος της άδειας έργου έχει λήξει και, κατά συνέπεια, η άδεια έχει παύσει να παράγει αποτελέσματα ως προς το σύνολο του έργου. Δεν είναι δυνατή η εκτέλεση εργασιών με βάση την εν λόγω άδεια όσο εκκρεμεί πιθανή παράταση της διάρκειας ισχύος της.
 - Δ) Ουδέποτε έλαβε χώρα οποιαδήποτε εργασία με βάση την άδεια έργου. **[σελ. 12 του πρωτοτύπου]**
- 3) Σε περίπτωση που η απάντηση στο ερώτημα 1) είναι καταφατική, ποιες παραμέτρους απαιτείται να λάβει υπόψη η αρμόδια αρχή κατά τη διενέργεια ελέγχου στο πλαίσιο του σταδίου 1 του άρθρου 6, παράγραφος 3, της οδηγίας περί οικοτόπων; Για παράδειγμα, απαιτείται η αρμόδια αρχή να λάβει υπόψη οποιαδήποτε από τις ακόλουθες παραμέτρους ή και όλες: i) αν υπάρχουν τυχόν μεταβολές στις σχεδιαζόμενες εργασίες και την προτεινόμενη χρήση· ii) αν έχει σημειωθεί τυχόν μεταβολή στο περιβαλλοντικό πλαίσιο, για παράδειγμα ως προς τον χαρακτηρισμό ευρωτόπων ως τέτοιων σε χρόνο μεταγενέστερο της αποφάσεως περί χορηγήσεως άδειας έργου· iii) αν έχουν σημειωθεί τυχόν κρίσιμες μεταβολές ως προς τις επιστημονικές πληροφορίες, για παράδειγμα αν υπάρχουν πιο επίκαιρες έρευνες σχετικά με την «ιδιάζουσα σημασία» των ευρωτόπων; Επικουρικώς, απαιτείται η αρμόδια αρχή να εκτιμήσει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του συνόλου του έργου;
- 4) Απαιτείται να γίνει διάκριση μεταξύ i) άδειας έργου η οποία τάσσει προθεσμία ως προς τη διάρκεια ορισμένης δραστηριότητας (στάδιο λειτουργίας) και ii) άδειας έργου η οποία τάσσει μεν προθεσμία ως προς την περίοδο εντός της οποίας

μπορούν να πραγματοποιηθούν κατασκευαστικές εργασίες (στάδιο κατασκευής), αλλά, εφόσον αυτές περατωθούν εντός της εν λόγω προθεσμίας, δεν τάσσει προθεσμία ως προς τη δραστηριότητα ή τη λειτουργία;

- 5) Εξαρτάται –και αν ναι, σε ποιο βαθμό– η υποχρέωση εθνικού δικαστηρίου να ερμηνεύει νομοθεσία κατά τρόπο σύμφωνο, στο μέτρο του δυνατού, με τις διατάξεις της οδηγίας περί οικοτόπων και της Συμβάσεως του Ωρχους από προϋπόθεση βάσει της οποίας οι διάδικοι πρέπει να έχουν θέσει ρητώς τα εν λόγω ερμηνευτικά ζητήματα; Ειδικότερα, αν η εθνική νομοθεσία προβλέπει δύο διαδικασίες λήψεως αποφάσεων, εκ των οποίων μόνο μία διασφαλίζει τη συμμόρφωση με την οδηγία περί οικοτόπων, υποχρεούται το εθνικό δικαστήριο να ερμηνεύσει την εθνική νομοθεσία κατά τρόπο ώστε να μπορεί να γίνει επίκληση μόνο της συμβατής με την ως άνω οδηγία διαδικασίας λήψεως αποφάσεων, παρά το γεγονός ότι η συγκεκριμένη ερμηνεία δεν υποστηρίχθηκε ρητά από τους διαδίκους στην υπόθεση που εκκρεμεί ενώπιόν του;
- 6) Αν η απάντηση στο ερώτημα 2) Α) ανωτέρω είναι ότι είναι σκόπιμο να εξεταστεί αν η άδεια έργου (η διάρκεια ισχύος της οποίας πρόκειται να παραταθεί) χορηγήθηκε βάσει διατάξεως του εθνικού δικαίου η οποία δεν μετέφερε ορθά την οδηγία περί οικοτόπων στην εθνική έννομη τάξη, απαιτείται το εθνικό δικαστήριο να απόσχει από την εφαρμογή κανόνα εσωτερικού δικονομικού δικαίου που δεν επιτρέπει σε ενιστάμενο να αμφισβητήσει το κύρος παλαιότερης άδειας έργου (η ισχύς της οποίας έχει λήξει) στο πλαίσιο νέας αιτήσεως για χορήγηση άδειας έργου; [σελ. 13 του πρωτοτύπου]

Συνάδει ένας τέτοιος κανόνας εσωτερικού δικονομικού δικαίου με την υποχρέωση θεραπείας, όπως αυτή επιβεβαιώθηκε πρόσφατα στην υπόθεση Stadt Wiener (C-348/15);

[ΠΑΡΑΛΕΙΠΟΜΕΝΑ]

High Court of Ireland (Ιρλανδία)

Ημερομηνία: 13 Μαρτίου 2019.