

Υπόθεση C-411/19

Σύνοψη της αιτήσεως προδικαστικής αποφάσεως κατά το άρθρο 98, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου

Ημερομηνία καταθέσεως:

27 Μαΐου 2019

Αιτούν δικαστήριο:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Ιταλία)

Ημερομηνία της αποφάσεως του αιτούντος δικαστηρίου:

16 Ιανουαρίου 2019

Προσφεύγοντες:

WWF Italia o.n.l.u.s. κ.λπ.

Καθών:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

Αντικείμενο της κύριας δίκης

Προσφυγή που ασκήθηκε ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (περιφερειακού διοικητικού πρωτοδικείου του Λατίου, στο εξής: αιτούν δικαστήριο), με αίτημα την ακύρωση των πράξεων με τις οποίες οι ιταλικές αρχές κήρυξαν συμβατό με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις το προκαταρκτικό σχέδιο οδικού έργου.

Αντικείμενο και νομική βάση της αιτήσεως για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως

Το προδικαστικό ερώτημα, το οποίο υποβλήθηκε δυνάμει του άρθρου 267 ΣΛΕΕ, έχει ως αντικείμενο την ενδεχόμενη αντίθεση με το δίκαιο της Ένωσης της ιταλικής κανονιστικής ρυθμίσεως και των διοικητικών αποφάσεων με τις οποίες, εν προκειμένω, εγκρίθηκε ως περιβαλλοντικά συμβατό το προκαταρκτικό σχέδιο οδικού έργου επί του οποίου, αντιθέτως, άλλη διοικητική αρχή, η οποία είχε

κληθεί προηγουμένως να αποφανθεί όσον αφορά την περιβαλλοντική του συμβατότητα, είχε εκφέρει αρνητική γνώμη.

Προδικαστικά ερωτήματα

1) Έχει το άρθρο 6 της οδηγίας 1992/43/ΕΟΚ, σε συνδυασμό με την οδηγία 2009/47/ΕΚ, κατά το μέτρο που τυγχάνει εφαρμογής εν προκειμένω, την έννοια ότι αντίκεινται σε αυτό πρωτογενής εθνική νομοθεσία και οι εκδοθείσες δυνάμει της νομοθεσίας αυτής εκτελεστικές πράξεις κανονιστικού χαρακτήρα όπως αναφέρονται ανωτέρω, η οποία επιτρέπει στο όργανο «τελευταίου βαθμού», που είναι αρμόδιο να εκδώσει απόφαση περί περιβαλλοντικής συμβατότητας του προκαταρκτικού σχεδίου έργου σε περίπτωση αιτιολογημένης αντίθετης γνώμης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας, να εγκρίνει και ως εκ τούτου να επιτρέψει τη συνέχιση της διαδικασίας, επικαλούμενο την ύπαρξη σημαντικού δημόσιου ενδιαφέροντος, παρά το γεγονός ότι το αρμόδιο για την προστασία του περιβάλλοντος κρατικό όργανο έχει διαπιστώσει ότι δεν είναι δυνατή η θέσπιση τυχόν απαιτήσεων και μέτρων μετριασμού για το υπό έγκριση σχέδιο του έργου, για το οποίο ήδη διατυπώθηκε αρνητική γνώμη στο πλαίσιο της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ);

2) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα σύμφωνα με την οποία, με σκοπό την έγκριση του προκαταρκτικού σχεδίου ενός έργου που υπόκειται στη διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ), κρίνεται ότι υπερισχύει του συμφέροντος της προστασίας του περιβάλλοντος το καλούμενο «σημαντικό δημόσιο συμφέρον», μολοντί αυτό βασίζεται αποκλειστικά στη μεγαλύτερη οικονομικότητα του έργου, στη συμμόρφωσή του με τις απαιτήσεις επίσης της προστασίας του τοπίου, της ιστορίας, του πολιτισμού και των κοινωνικοοικονομικών πτυχών, καθώς και στην ανάγκη ολοκλήρωσής ενός διευρωπαϊκού οδικού δικτύου, εν προκειμένω του ΔΕΔ-[Μ], το οποίο χαρακτηρίζεται «εκτεταμένο» βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 1315/2013 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 11ης Δεκεμβρίου 2013, παρά το γεγονός ότι υφίσταται εναλλακτική λύση η οποία έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση;

3) Συμβιβάζεται με τις ως άνω παρατεθείσες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα, στο πλαίσιο της οποίας κρίθηκε ότι είναι δυνατό να μετατεθεί στο στάδιο του οριστικού σχεδίου η διεξαγωγή περαιτέρω ερευνών και μελετών, μεταξύ των οποίων της εκτίμησης επιπτώσεων στον τόπο, σχετικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του οδικού άξονα ο οποίος δεν εγκρίθηκε στο πλαίσιο της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ), αντί να ζητηθούν από τον φορέα του έργου περαιτέρω έρευνες και μελέτες για τον μετριασμό των επιπτώσεων στην οικονομία και το τοπίο του εναλλακτικού άξονα ο οποίος έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση;

4) Λαμβανομένων υπόψη των ανωτέρω, σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως όσον αφορά τη συμβατότητα [με το δίκαιο της Ένωσης] του πρώτου,

δευτέρου και τρίτου ερωτήματος, αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα, σύμφωνα με την οποία δεν κρίνεται ως δεσμευτική απόρριψη η γνώμη περί ελλείψεως περιβαλλοντικής συμβατότητας, που διατυπώθηκε από το αρμόδιο όργανο στο πλαίσιο της διαδικασίας εγκρίσεως του προκαταρκτικού σχεδίου έργου, και με την οποία μετατίθεται στο στάδιο του οριστικού σχεδίου η διεξαγωγή ενδεδειγμένων εκτιμήσεων των επιπτώσεων στον οικείο τόπο από απόψεως τοπίου και περιβάλλοντος, με ειδική αναφορά στην εκτίμηση των επιπτώσεων στον τόπο και στη συνακόλουθη λήψη κατάλληλων μέτρων αντισταθμίσεως και μετριασμού των επιπτώσεων;

5) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα, σύμφωνα με την οποία ο φορέας που εισηγήθηκε την παρέμβαση κλήθηκε να ενσωματώσει, κατά την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του έργου, τις απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις όσον αφορά το τοπίο και το περιβάλλον που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της διασκέψεως των αρμοδίων υπηρεσιών η οποία διεξήχθη όσον αφορά το προκαταρκτικό σχέδιο, παρά το γεγονός ότι το αρμόδιο για την περιβαλλοντική προστασία όργανο διαπίστωσε αδυναμία θεσπίσεως τυχόν απαιτήσεων και μέτρων μετριασμού για το υπό έγκριση σχέδιο του έργου;

6) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα σύμφωνα με την οποία ο φορέας που εισηγήθηκε την παρέμβαση κλήθηκε επίσης να καταρτίσει τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου, που να συμπεριλαμβάνει την καλούμενη «κατάλληλη εκτίμηση», κατά πλήρη συμμόρφωση προς τις επιταγές της ισχύουσας νομοθεσίας, με βάση τις οποίες πρέπει να πραγματοποιηθεί η επίμαχη εκτίμηση επιπτώσεων;

7) Αντιτίθενται οι ως άνω οδηγίες σε λύση όπως η εν προκειμένω υιοθετηθείσα, στην οποία ορίζεται τρίτος φορέας (Regione Lazio, περιφέρεια του Λατίου) και όχι το κανονικά αρμόδιο όργανο (η Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας) ως υπεύθυνος για την έγκριση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που επισυνάπτεται στο οριστικό σχέδιο του έργου, επίσης με σκοπό τον καθορισμό των τυχόν μεταγενέστερων μέτρων μετριασμού και αντισταθμίσεως που απαιτούνται για την προστασία και τη διαφύλαξη από απόψεως τοπίου και περιβάλλοντος του οικείου τόπου, ενώ στην Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας καταλείπεται μόνον η αρμοδιότητα να διατυπώσει, κατά την έννοια και για τους σκοπούς του άρθρου 185, παράγραφοι 4 και 5, του νομοθετικού διατάγματος 163/06, εκ των υστέρων τη γνώμη της όσον αφορά τη συμμόρφωση του οριστικού σχεδίου του επίμαχου οδικού έργου με τις απαιτήσεις προστασίας του τοπίου και του περιβάλλοντος, μετά την παροχή της εν λόγω εγκρίσεως;

Παρατιθέμενες διατάξεις του δικαίου της Ένωσης και νομολογία του Δικαστηρίου

Οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (οδηγία περί οικοτόπων). Συγκεκριμένα, αιτιολογικές σκέψεις 1, 7 και 10, καθώς και το άρθρο 2, παράγραφος 3, το άρθρο 3, παράγραφος 1, το άρθρο 4, παράγραφος 5 και το άρθρο 6.

Οδηγία 2009/147/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών. Συγκεκριμένα, αιτιολογικές σκέψεις 6 και 12, καθώς και το άρθρο 2, το άρθρο 3, παράγραφος 2, στοιχείο β', και το άρθρο 4, παράγραφος 4.

Επίσης αποτέλεσαν αντικείμενο επικλήσεως οι ακόλουθες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης: απόφαση της 21ης Ιουλίου 2016, Orleans κ.λπ., C-387/15 και C-388/15, EU:C:2016:583, σκέψεις 32, 35, 36, 39, 40, 43-48, 52-54, 57-64, απόφαση της 3ης Απριλίου 2014, Cascina Tre Pini, C-301/12, EU:C:2014:214, απόφαση της 16ης Φεβρουαρίου 2012, Solvay κ.λπ., C-182/10, EU:C:2012:82, σκέψεις 68-77, απόφαση της 21ης Ιουλίου 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini και Eolica di Altamura, C-2/10, EU:C:2011:502; απόφαση της 24ης Νοεμβρίου 2011, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-404/09, EU:C:2011:768, απόφαση της 14ης Ιανουαρίου 2010, Stadt Papenburg, C-226/08, EU:C:2010:10, απόφαση της 20ης Σεπτεμβρίου 2007, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-304/05, EU:C:2007:532, απόφαση της 11ης Ιουλίου 1996, Royal Society for the Protection of Birds, C-44/95, EU:C:1996:297.

Παρατιθέμενες διατάξεις του εθνικού δικαίου

Decreto legislativo del 12 aprile 2006, n. 163 - Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE (νομοθετικό διάταγμα 163 της 12ης Απριλίου 2006, περί κώδικα δημοσίων συμβάσεων έργων, υπηρεσιών και προμηθειών κατ' εφαρμογήν των οδηγιών 2004/17/ΕΚ και 2004/18/ΕΚ, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 163/06). Συγκεκριμένα:

- το άρθρο 165, παράγραφος 3, που ρυθμίζει το περιεχόμενο του προκαταρκτικού σχεδίου υποδομών, στο οποίο ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι εφόσον το έργο υπόκειται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το προκαταρκτικό σχέδιο πρέπει να συνοδεύεται επίσης από τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων·
- το άρθρο 182, παράγραφοι 1 και 2, στο οποίο κατοχυρώνεται ο υποχρεωτικός χαρακτήρας της διαδικασίας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων·
- το άρθρο 183, παράγραφος 6, το οποίο ορίζει ότι το Consiglio dei ministri (Υπουργικό Συμβούλιο) είναι το αρμόδιο όργανο για την έκδοση αποφάσεως

περί περιβαλλοντικής συμβατότητας στην περίπτωση αιτιολογημένης αντίθετης γνώμης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας·

- το άρθρο 185, παράγραφοι 4 και 5, κατά το οποίο η Επιτροπή εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ΕΠΕ-ΣΠΕ εκφράζει τη γνώμη της σχετικά με τη συμμόρφωση του οριστικού σχεδίου με τους όρους της αποφάσεως περί περιβαλλοντικής συμβατότητας.

Decreto legislativo del 29 dicembre 2011, n. 228 - Attuazione dell'articolo 30, comma 9, lettere a), b), c) e d) della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di valutazione degli investimenti relativi ad opere pubbliche (Νομοθετικό διάταγμα αριθ. 228 της 29ης Δεκεμβρίου 2011 - Εφαρμογή του άρθρου 30, παράγραφος 9, στοιχεία a, b, c, και d, του υπ' αριθ. 196 νόμου της 31ης Δεκεμβρίου 2009, όσον αφορά την εκτίμηση των επενδύσεων που σχετίζονται με τα δημόσια έργα, στο εξής: νομοθετικό διάταγμα 228/11). Συγκεκριμένα:

- το άρθρο 1, παράγραφος 1, το οποίο ορίζει τα εξής: «[τα] Υπουργεία υποχρεούνται να εκτελούν τις δραστηριότητες εκ των προτέρων και εκ των υστέρων εκτιμήσεως που προβλέπονται στο παρόν διάταγμα με σκοπό τη διασφάλιση του εξορθολογισμού, της διαφάνειας καθώς και της αποτελεσματικότητας και της αποδοτικότητας των δαπανών [...] που προορίζονται για την εκτέλεση δημόσιων έργων και έργων κοινής ωφέλειας [...]»·
- το άρθρο 4, το οποίο προβλέπει ότι τα Υπουργεία συντάσσουν μελέτες σκοπιμότητας με σκοπό τον εντοπισμό των βέλτιστων λύσεων σχεδίων έργων για την πλήρωση των σκοπών που ορίζονται στην εκ των προτέρων εκτίμηση. Στην περίπτωση έργων με εκτιμώμενο κόστος άνω των 10 εκατομμυρίων ευρώ, τα Υπουργεία πρέπει να παρουσιάζουν, ως παράρτημα των μελετών σκοπιμότητας, επίσης την ανάλυση κινδύνων·
- το άρθρο 8, παράγραφοι 1 έως 3, κατά το οποίο τα Υπουργεία θεσπίζουν κατευθυντήριες γραμμές για την εκτίμηση των επενδύσεων σε δημόσια έργα στους τομείς της αρμοδιότητάς τους.

Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 agosto 2012 - attuazione dell'articolo 8, comma 3, del [decreto legislativo n. 228/11]. (Διάταγμα του Πρωθυπουργού, της 3ης Αυγούστου 2012 – εφαρμογή του άρθρου 8, παράγραφος 3, του [νομοθετικού διατάγματος 228/2011]). Συγκεκριμένα, το άρθρο 2, παράγραφος 1, στοιχείο b, κατά το οποίο: «Η “εκ των προτέρων εκτίμηση μεμονωμένων έργων” είναι η κατά το άρθρο 4 του νομοθετικού διατάγματος 228/2011 δραστηριότητα εκτιμήσεως, η οποία πραγματοποιείται, κατά κανόνα, μέσω των οικείων τεχνικών αναλύσεως κόστους και οφέλους και σκοπεί στον εντοπισμό των βέλτιστων λύσεων σχεδίων έργων για την εκπλήρωση των σκοπών που ορίζονται στην εκτίμηση των αναγκών από πλευράς υποδομών».

Decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 1997, n. 357 - Regolamento recante attuazione della direttiva 92/43/CEE relativa alla conservazione degli habitat naturali e seminaturali, nonché della flora e della fauna selvatiche (διάταγμα του Προέδρου της Δημοκρατίας της 8ης Σεπτεμβρίου 1997, αριθ. 357 - Κανονισμός σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ σχετικά με τη διατήρηση των φυσικών και ημιφυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, στο εξής: προεδρικό διάταγμα 357/97). Συγκεκριμένα:

- το άρθρο 5, με τίτλο «Εκτίμηση επιπτώσεων», που έχει ως εξής: «[...] 2. Οι προτείνοντες σχέδια χρήσης γης [...] συντάσσουν [...] μελέτη για τον εντοπισμό και την εκτίμηση των συνεπειών του σχεδίου στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών διατηρήσεως του τελευταίου. [...]
- 3. Οι προτείνοντες παρεμβάσεις που δεν συνδέονται άμεσα και απαραίτητα με την σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρηση των ειδών και των οικοτόπων που ευρίσκονται στον τόπο, αλλά είναι δυνατόν να επηρεάσουν σημαντικά τον τόπο, μεμονωμένα ή σε συνδυασμό με άλλες παρεμβάσεις, οφείλουν να παρουσιάσουν, για τους σκοπούς της εκτιμήσεως των επιπτώσεων, μια μελέτη με σκοπό τον εντοπισμό και την εκτίμηση [...] των βασικών συνεπειών που συνεπάγονται οι εν λόγω παρεμβάσεις επί [...] του τόπου κοινοτικής σημασίας ή της ζώνης ειδικής προστασίας, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών διατηρήσεώς τους.
- 4. Για τα σχέδια που υπόκεινται στη διαδικασία εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων [...] που αφορούν [...] τόπους κοινοτικής σημασίας ή ζώνες ειδικής προστασίας, όπως ορίζεται στον παρόντα κανονισμό, η εκτίμηση των επιπτώσεων εντάσσεται στο πλαίσιο της προαναφερθείσας διαδικασίας, κατά την οποία, στην περίπτωση αυτή, εξετάζονται επίσης τα άμεσα και τα έμμεσα αποτελέσματα των σχεδίων επί των οικοτόπων και των ειδών τους για τα οποία προσδιορίστηκαν οι εν λόγω τόποι και ζώνες. Για τους σκοπούς αυτούς, η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που καταρτίζεται από τον προτείνοντα την παρέμβαση πρέπει να περιέχει τα στοιχεία που σχετίζονται με τη συμβατότητα του έργου με τους σκοπούς διατηρήσεως που προβλέπονται στον παρόντα κανονισμό [...]
- [...]
- 9. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, το σχέδιο ή η παρέμβαση πρέπει να πραγματοποιηθεί για επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων των λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η συνολική συνοχή του δικτύου Natura 2000 και ενημερώνουν το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους [...].

- 10. Σε περίπτωση των τόπων στους οποίους ευρίσκονται τύποι φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας και είδη προτεραιότητας, και εάν η περιβαλλοντική εκτίμηση του σχεδίου ή της παρεμβάσεως απέδωσε αρνητικά αποτελέσματα όσον αφορά τον τόπο κοινοτικής σημασίας, [το εν λόγω σχέδιο ή παρέμβαση] μπορεί να πραγματοποιηθεί αποκλειστικά με βάση απαιτήσεις σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με περιβαλλοντικές απαιτήσεις πρωταρχικής σημασίας, ή, κατόπιν γνωμοδότησεως της Επιτροπής, άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος»
- το άρθρο 6, με τίτλο «Ζώνες ειδικής προστασίας», το οποίο ορίζει: «1. Το δίκτυο Natura 2000 περιλαμβάνει τις ζώνες ειδικής προστασίας που προβλέπονται στην οδηγία 79/409/ΕΟΚ [...].
- 2. Οι υποχρεώσεις που απορρέουν από τα άρθρα 4 και 5 εφαρμόζονται ομοίως στις ζώνες ειδικής προστασίας της παραγράφου 1.

Συνοπτική έκθεση των πραγματικών περιστατικών και της πορείας της διαδικασίας

- 1 Το 2015, η Azienda Nazionale Autonoma Stradale SpA (Αυτόνομη Εθνική Οδική Επιχείρηση, στο εξής: ANAS) ζήτησε την κίνηση διαδικασίας «εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων» (στο εξής: ΕΠΕ) του προκαταρκτικού σχεδίου συμπληρώσεως ενός τμήματος της Εθνικής Οδού αριθ. 675 (στο εξής: ΕΟ 675), που συνδέει τον λιμένα της Civitanavecchia με το διατροφικό κέντρο του Orte. Το αίτημά της αφορούσε μία νέα οδική διαδρομή (καλούμενη «πράσινος άξονας») η οποία, σύμφωνα με την ANAS, συνεπαγόταν λιγότερες δαπάνες εκτελέσεως σε σχέση με άλλη διαδρομή (καλούμενη «μοβ άξονας»), που είχε ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση.
- 2 Το 2016, η επιτροπή ελέγχου περιβαλλοντικών επιπτώσεων ΕΠΕ-ΣΠΕ (στο εξής: Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ) που υπάγεται στο Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (στο εξής: Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας) εντόπισε ορισμένα κρίσιμα σημεία του «πράσινου άξονα» από περιβαλλοντικής απόψεως, τονίζοντας συγκεκριμένα ότι ο εν λόγω άξονας αναπτύσσεται σε μήκος 14,4 χιλιομέτρων εντός ζώνης ειδικής προστασίας και βρίσκεται σε απόσταση μικρότερη του 1 χιλιόμετρου από τόπο κοινοτικής σημασίας.
- 3 Στις 20 Ιανουαρίου 2017, η Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ, λόγω των ζητημάτων που εκτίθενται στην προηγούμενη σκέψη, διατύπωσε αρνητική γνώμη όσον αφορά το προκαταρκτικό σχέδιο του «πράσινου άξονα», δηλώνοντας περαιτέρω ότι τα προβλήματα που σχετίζονται με το αυξημένο κόστος του «μοβ άξονα», που είχε εγκριθεί προηγουμένως, θα μπορούσαν να επιλυθούν μέσω της κατατμήσεώς του σε δύο τμήματα.
- 4 Κατόπιν της ως άνω αρνητικής γνώμης, η Presidenza del Consiglio dei Ministri (Προεδρία Υπουργικού Συμβουλίου, Ιταλία), η οποία, δυνάμει του άρθρου 183,

παράγραφος 6, του νομοθετικού διατάγματος 163/06 είχε καταστεί η αρμόδια αρχή για την έκδοση απόφασης περί περιβαλλοντικής συμβατότητας, ζήτησε από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας να προβεί στην εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων υποδεικνύοντας τυχόν μέτρα αντισταθμίσεως και μετριασμού. Με τη γνώμη που εξέδωσε στις 7 Ιουλίου 2017, η Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ εξέφρασε εκ νέου αρνητική γνώμη όσον αφορά τον «πράσινο άξονα» διαπιστώνοντας ότι δεν ήταν δυνατή η λήψη τυχόν μέτρων αντισταθμίσεως ή μετριασμού, όπως είχε ζητηθεί από την Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου.

- 5 Παρά την ως άνω αρνητική γνώμη, η Προεδρία Υπουργικού Συμβουλίου, με απόφαση που εξέδωσε την 1η Δεκεμβρίου 2017, δέχτηκε την περιβαλλοντική συμβατότητα του «πράσινου άξονα», θεμελιώνοντας την εν λόγω απόφαση στο «σημαντικό δημόσιο συμφέρον» που καθιστούσε απαραίτητη την ολοκλήρωση των στρατηγικών διαδρομών ζεύξεως των αξόνων που εμπίπτουν στο διευρωπαϊκό δίκτυο ΔΕΔ-Μ, το οποίο συνιστά «εκτεταμένο» δίκτυο κατά την έννοια του κανονισμού (ΕΕ) 1315/2013. Με την εν λόγω απόφαση η ANAS διατάχθηκε επίσης, στο στάδιο της συντάξεως του οριστικού σχεδίου, να καταρτίσει τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου άξονα, στην οποία θα συμπεριλαμβανόταν η λεγόμενη «κατάλληλη εκτίμηση», με βάση την οποία θα διεξαγόταν η μεταγενέστερη «εκτίμηση επιπτώσεων στον τόπο» εκ μέρους της αρμόδιας αρχής, λαμβανομένων υπόψη των απαιτήσεων, παρατηρήσεων και συστάσεων όσον αφορά το τοπίο και το περιβάλλον που διατυπώθηκαν κατά τη διάρκεια της διασκέψεως των αρμοδίων υπηρεσιών την οποία συγκάλεσε το Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Υπουργείου Υποδομών και Μεταφορών).
- 6 Κατά της εν λόγω απόφασης άσκησαν προσφυγή ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου ορισμένες περιβαλλοντικές οργανώσεις και ορισμένα φυσικά πρόσωπα (στο εξής, από κοινού: προσφεύγοντες), ζητώντας την ακύρωσή της.
- 7 Εν τω μεταξύ, με απόφαση της 28ης Φεβρουαρίου 2018, η Comitato interministeriale per la programmazione economica (Διυπουργική Επιτροπή οικονομικού προγραμματισμού) ενέκρινε το προκαταρκτικό σχέδιο του «πράσινου άξονα» και όρισε την περιφέρεια του Λατίου ως αρμόδιο όργανο για την έγκριση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πρέπει να επισυναφθεί στο οριστικό σχέδιο του επίμαχου έργου.
- 8 Η ως άνω απόφαση προσβλήθηκε από τους προσφεύγοντες για τους λόγους που προστέθηκαν στην κατά την ως άνω σκέψη 6 προσφυγή.

Κύρια επιχειρήματα των διαδίκων της κύριας δίκης

- 9 Προς στήριξη της προσφυγής που υποβλήθηκε ενώπιον του αιτούντος δικαστηρίου, οι προσφεύγοντες επιβεβαιώνουν ότι η απόφαση της 1ης Δεκεμβρίου 2017, με την οποία η Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου ενέκρινε την περιβαλλοντική συμβατότητα του «πράσινου άξονα», αντίκειται στο

άρθρο 6, παράγραφος 4, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, η οποία μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο μέσω του άρθρου 5 του προεδρικού διατάγματος 357/97. Κατά την εν λόγω διάταξη, πράγματι, οι «επιτακτικοί λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος» μπορούν να υπερισχύσουν έναντι λόγων προστασίας του περιβάλλοντος μόνον εφόσον πληρούνται δύο όροι: «η ανυπαρξία εναλλακτικών λύσεων» και η λήψη «κάθε αναγκαίου αντισταθμιστικού μέτρου». Εν προκειμένω, δεν πληρούνται ουδείς εκ των ως άνω όρων και, συγκεκριμένα, όσον αφορά την ανυπαρξία εναλλακτικών λύσεων οι προσφεύγοντες υπογραμμίζουν ότι ο «μοβ άξονας», που άλλωστε έχει ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση από το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας και από τη Διυπουργική Επιτροπή οικονομικού προγραμματισμού, συνιστά εναλλακτική λύση αντί του «πράσινου άξονα», η οποία δύναται να ικανοποιήσει τόσο το δημόσιο συμφέρον της προστασίας του περιβάλλοντος όσο και εκείνο που συνδέεται με την ανάγκη ολοκλήρωσης του έργου.

- 10 Στους πρόσθετους λόγους που υποβλήθηκαν προς συμπλήρωση της προσφυγής, οι προσφεύγοντες αμφισβητούν τη νομιμότητα της απόφασης της Διυπουργικής Επιτροπής οικονομικού προγραμματισμού της 28ης Φεβρουαρίου 2018, με την οποία εγκρίθηκε το προκαταρκτικό σχέδιο του «πράσινου άξονα», κατά το μέτρο που ορίζεται η περιφέρεια του Λατίου ως αρμόδιο όργανο για την έγκριση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που συμπεριλαμβάνει την εκτίμηση επιπτώσεων στον τόπο, και για τον καθορισμό τυχόν μέτρων μετριασμού και αντισταθμίσεως. Συναφώς, οι προσφεύγοντες επισήμαναν ότι ο έλεγχος της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί από την Περιφέρεια του Λατίου κατά το μέτρο που τούτο εμπίπτει στην αρμοδιότητα της Επιτροπής ΕΠΕ-ΣΠΕ η οποία έχει ήδη αποφανθεί σχετικά. Επίσης, οι προσφεύγοντες βεβαιώνουν ότι η εκτίμηση επιπτώσεων στον τόπο, η οποία έχει ήδη αποτελέσει αντικείμενο εξέτασής από την ως άνω Επιτροπή, δεν μπορεί να υποβληθεί εκ νέου κατά το στάδιο του οριστικού σχεδίου.
- 11 Οι καθών επισημαίνουν, στα υπομνήματα αντικρούσεώς τους, τα ακόλουθα: α) οι προσβαλλόμενες αποφάσεις δικαιολογούνται από λόγους δημοσίου συμφέροντος, β) η Προεδρία του Υπουργικού Συμβουλίου έκανε χρήση της εξουσίας που της παρασχέθηκε από τον νόμο ως οργάνου αποφαινόμενου σε τελευταίο βαθμού εν προκειμένω, γ) στο προκαταρκτικό σχέδιο του «πράσινου άξονα» πραγματοποιήθηκε ανάλυση του κόστους και του οφέλους του προς εκτέλεση έργου, δ) στον «μοβ άξονα» σημειώθηκε δυσβάστακτη αύξηση των εξόδων, σε σημείο που να μην είναι πλέον εφικτή η πραγματοποίησή του, ε) η ANAS υιοθέτησε μια καινοφανή και ρηξικέλευθη προσέγγιση στο πεδίο της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ικανή να εκτιμήσει με αντικειμενικό τρόπο τις επιπτώσεις ενός νέου έργου επί των διαφόρων παραμέτρων που σχετίζονται με το περιβάλλον και το τοπίο, καθώς και των ιστορικών, πολιτιστικών και κοινωνικοοικονομικών παραμέτρων.

Συνοπτική παράθεση του σκεπτικού της απόφασης περί παραπομπής

- 12 Το αιτούν δικαστήριο διατηρεί αμφιβολίες σχετικά με το κατά πόσον η διαδικασία εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων του «πράσινου άξονα» συμμορφώνεται με την κανονιστική ρύθμιση του δικαίου της Ένωσης που αποτέλεσε αντικείμενο επικλήσεως.
- 13 Συναφώς, το αιτούν δικαστήριο τονίζει ότι η απόφαση περί περιβαλλοντικής συμβατότητας και η συνακόλουθη απόφαση εγκρίσεως του προκαταρκτικού σχεδίου του επίμαχου άξονα έχουν εκδοθεί με βάση τα εξής:
 - 14 κρίνοντας ότι υπερισχύει του συμφέροντος προστασίας του περιβάλλοντος το σημαντικό δημόσιο συμφέρον που απορρέει από το χαμηλότερο κόστος του έργου και την ολοκλήρωση των στρατηγικών δρομολογίων ζεύξεως των οδικών αξόνων που εμπίπτουν στο διευρωπαϊκό δίκτυο ΔΕΔ-Μ·
 - 15 χωρίς να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι το αρμόδιο κρατικό όργανο (η Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ) είχε ήδη εκφέρει σαφώς αρνητική γνώμη, διαπιστώνοντας ότι δεν ήταν δυνατή η θέσπιση τυχόν απαιτήσεων και μέτρων μετριασμού για το προκαταρκτικό σχέδιο του «πράσινου άξονα» και επισημαίνοντας ότι υφίστατο εναλλακτική λύση, συνιστάμενη στον «μοβ άξονα», ο οποίος είχε ήδη λάβει περιβαλλοντική έγκριση και το κόστος του οποίου μπορούσε να μειωθεί μέσω της κατατμήσεώς του σε δύο τμήματα·
 - 16 επιτρέποντας τη συνέχιση της διαδικασίας σχεδιασμού και υλοποίησης του επίμαχου οδικού έργου και μεταθέτοντας για το χρονικό σημείο του οριστικού σχεδίου έργου την ανάπτυξη ενδεδειγμένων εκτιμήσεων όσον αφορά τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου, με συγκεκριμένη αναφορά στην εκτίμηση επιπτώσεων στον τόπο και τη συνακόλουθη λήψη μέτρων (αποκλειστικά) αντισταθμίσεως και μετριασμού των συνεπειών·
 - 17 ορίζοντας, σύμφωνα με το άρθρο 5, παράγραφος 2, του προεδρικού διατάγματος 357/97, την Περιφέρεια του Λατίου ως το αρμόδιο όργανο για την έγκριση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που επισυνάπτεται στο οριστικό σχέδιο του έργου, επίσης με σκοπό τον καθορισμό των τυχόν μεταγενέστερων μέτρων αντισταθμίσεως και μετριασμού που είναι απαραίτητα για την προστασία και τη διαφύλαξη από απόψεως τοπίου και περιβάλλοντος του οικείου τόπου και καταλείποντας στην Επιτροπή ΕΠΕ-ΣΠΕ του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Προστασίας του Εδάφους και της Θάλασσας, κατά την έννοια του άρθρου 185, παράγραφοι 4 και 5, του νομοθετικού διατάγματος 163/06, την αρμοδιότητα μόνο να διατυπώσει τη γνώμη της κατά το στάδιο του οριστικού σχεδίου ως προς την τήρηση των προαναφερόμενων απαιτήσεων όσον αφορά το τοπίο και το περιβάλλον·
- 18 καλώντας την ANAS να ενσωματώσει κατά την κατάρτιση του οριστικού σχεδίου του έργου τις απαιτήσεις, παρατηρήσεις και συστάσεις όσον αφορά την προστασία του τοπίου και του περιβάλλοντος που διατυπώθηκαν στο πλαίσιο της διασκέψεως των αρμοδίων υπηρεσιών για το προκαταρκτικό σχέδιο,

καταρτίζοντας, επιπλέον, τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επίμαχου έργου, με βάση την οποία πρέπει να πραγματοποιηθεί η εκτίμηση επιπτώσεων στον τόπο.

- 19 Το αιτούν δικαστήριο παραπέμπει επίσης στη βασική επιχειρηματολογία που αναπτύχθηκε από τους καθόν και, συγκεκριμένα, στην περίπτωση που επισημαίνεται στην ως άνω σκέψη 11, στοιχείο ε', ήτοι στο ότι εν προκειμένω, η ANAS υιοθέτησε μια καινοφανή και ρηξικέλευθη προσέγγιση στο πεδίο της εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Υπό το πρίσμα της ως άνω καινοφανούς προσεγγίσεως, και ελλείψει ειδικής νομολογίας όσον αφορά το ζήτημα αυτό, το αιτούν δικαστήριο κρίνει αναγκαία την υποβολή των ως άνω προδικαστικών ερωτημάτων στο Δικαστήριο.

ΕΓΓΡΑΦΟ ΕΡΓΑΣΙΑΣ