

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟΥ (έκτο τμήμα)

της 17ης Δεκεμβρίου 2020 (*)

«Παράβαση κράτους μέλους – Περιβάλλον – Οδηγία 92/43/ΕΟΚ – Διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας – Ειδικές ζώνες διατήρησης – Άρθρο 4, παράγραφος 4 – Υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης – Άρθρο 6, παράγραφος 1 – Υποχρέωση λήψης μέτρων διατήρησης – Απόφαση 2006/613/ΕΚ – Μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή»

Στην υπόθεση C-849/19,

με αντικείμενο προσφυγή του άρθρου 258 ΣΛΕΕ λόγω παραβάσεως, η οποία ασκήθηκε στις 21 Νοεμβρίου 2019,

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, εκπροσωπούμενη από τους Α. Μπουχάγιαρ και C. Hermes,

προσφεύγουσα,

κατά

Ελληνικής Δημοκρατίας, εκπροσωπούμενης από την Ε. Σκανδάλου,

καθής,

ΤΟ ΔΙΚΑΣΤΗΡΙΟ (έκτο τμήμα),

συγκείμενο από τους L. Bay Larsen, πρόεδρο τμήματος, C. Toader (εισηγήτρια) και M. Safjan, δικαστές,

γενική εισαγγελέας: J. Kokott

γραμματέας: A. Calot Escobar

έχοντας υπόψη την έγγραφη διαδικασία,

κατόπιν της αποφάσεως που έλαβε, αφού άκουσε τη γενική εισαγγελέα, να εκδικάσει την υπόθεση χωρίς ανάπτυξη προτάσεων,

εκδίδει την ακόλουθη

Απόφαση

- 1 Με την προσφυγή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ζητεί από το Δικαστήριο να διαπιστώσει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη λαμβάνοντας εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών όλα τα απαραίτητα μέτρα για τον καθορισμό των κατάλληλων στόχων διατήρησης και των κατάλληλων μέτρων διατήρησης όσον αφορά τους 239 τόπους κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ) οι οποίοι βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια και περιλαμβάνονται στην απόφαση 2006/613/ΕΚ της Επιτροπής, της 19ης Ιουλίου 2006, σχετικά με την έγκριση, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή (ΕΕ 2006,

L 259, σ. 1) (στο εξής: επίδικος ΤΚΣ), παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας (ΕΕ 1992, L 206, σ. 7), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2006/105/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2006 (ΕΕ 2006, L 363, σ. 368) (στο εξής: οδηγία για τους οικοτόπους), καθώς και από τη Συνθήκη ΛΕΕ.

Το νομικό πλαίσιο

Το δίκαιο της Ένωσης

- 2 Κατά την τέταρτη, την όγδοη, τη δέκατη και την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας για τους οικοτόπους:

«[Εκτιμώντας] ότι, στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών, οι φυσικοί οικοτόποι υποβαθμίζονται συνεχώς και αυξάνεται ο αριθμός των άγριων ειδών που απειλούνται σοβαρά· ότι εφόσον οι απειλούμενοι οικοτόποι και τα απειλούμενα είδη αποτελούν τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Κοινότητας και τα απειλούμενα στοιχεία είναι γενικά διασυννοριακής φύσεως, είναι αναγκαίο να ληφθούν σε κοινοτικό επίπεδο μέτρα για τη διατήρησή τους·

[...]

ότι, σε κάθε χαρακτηρισμένη ζώνη, θα πρέπει να εφαρμόζονται τα αναγκαία μέτρα σε σχέση με τους στόχους διατήρησης που έχουν οριστεί·

[...]

ότι κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα που ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τους στόχους διατήρησης ενός τόπου που έχει χαρακτηριστεί ή θα χαρακτηριστεί στο μέλλον πρέπει να υπόκειται στην κατάλληλη εκτίμηση·

ότι αναγνωρίζεται πως η θέσπιση μέτρων που ευνοούν τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και ειδών προτεραιότητας κοινοτικού ενδιαφέροντος αποτελεί κοινή ευθύνη όλων των κρατών μελών·
[...]

- 3 Το άρθρο 1 της οδηγίας αυτής, το οποίο ορίζει τις κύριες έννοιες που χρησιμοποιούνται στην οδηγία, προβλέπει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας νοούνται ως:

[...]

- ια) “[ΤΚΣ]”: ένας τόπος ο οποίος, στη βιογεωγραφική περιοχή ή στις βιογεωγραφικές περιοχές στις οποίες ανήκει, συνεισφέρει σημαντικά στη διατήρηση ή την αποκατάσταση ενός τύπου φυσικού οικοτόπου του παραρτήματος I ή ενός είδους του παραρτήματος II, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης και ο οποίος μπορεί επί πλέον να συνεισφέρει σημαντικά στη συνοχή της “Φύσης 2000” (Natura 2000) που αναφέρεται στο άρθρο 3 ή/και να συνεισφέρει σημαντικά στη συντήρηση της βιολογικής πολλαπλότητας στις συγκεκριμένες βιογεωγραφικές περιοχές.

Για τα ζωικά είδη που καταλαμβάνουν εκτετάμενα εδάφη, οι [ΤΚΣ] αντιστοιχούν στις τοποθεσίες, μέσα στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών, οι οποίες παρουσιάζουν τα ουσιώδη για τη ζωή και αναπαραγωγή τους φυσικά ή βιολογικά στοιχεία·

ιβ) “ειδική ζώνη διατήρησης”: ένας [ΤΚΣ] ορισμένος από τα κράτη μέλη μέσω κανονιστικής, διοικητικής ή/και συμβατικής πράξης, στον οποίο εφαρμόζονται τα μέτρα διατήρησης που απαιτούνται για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων ή/και των πληθυσμών των ειδών για τα οποία ορίστηκε ο τόπος·

[...]».

4 Το άρθρο 2 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Η παρούσα οδηγία σκοπό έχει να συμβάλει στην προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατήρησης των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η συνθήκη.

2. Τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος.

[...]»

5 Το άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της ίδιας οδηγίας ορίζει τα ακόλουθα:

«1. [Συνιστάται] ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών, επονομαζόμενο “Natura 2000”. Το δίκτυο αυτό, που αποτελείται από τους τόπους όπου ευρίσκονται τύποι φυσικών οικοτόπων που εμφανίζονται στο παράρτημα I και τους οικοτόπους των ειδών που εμφανίζονται στο παράρτημα II, πρέπει να διασφαλίζει τη διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών.

Το δίκτυο “Natura 2000” περιλαμβάνει και τις ζώνες ειδικής προστασίας που έχουν ταξινομηθεί από τα κράτη μέλη σύμφωνα με τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ [του Συμβουλίου, της 2ας Απριλίου 1979, περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών (ΕΕ ειδ. έκδ. 15/001, σ. 202)].

2. Κάθε κράτος μέλος συμβάλλει στη σύσταση του Natura 2000 ανάλογα με τα είδη φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών τα οποία αναφέρει η παράγραφος 1, που υπάρχουν στο έδαφός του. Προς το σκοπό αυτό κάθε κράτος μέλος ορίζει, σύμφωνα με το άρθρο 4, τόπους ως ειδικές ζώνες διατήρησης, λαμβάνοντας υπόψη του τους σκοπούς που αναφέρει η παράγραφος 1.»

6 Το άρθρο 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπει τα ακόλουθα:

«1. Κάθε κράτος μέλος, βασιζόμενο στα κριτήρια που ορίζονται στο παράρτημα III (στάδιο 1) και στις σχετικές επιστημονικές πληροφορίες, προτείνει έναν κατάλογο τόπων, όπου υποδεικνύεται ποιοι τύποι φυσικών οικοτόπων από τους αναφερόμενους στο παράρτημα I και ποια τοπικά είδη από τα απαριθμούμενα στο παράρτημα II, απαντώνται στους εν λόγω τόπους. [...]

[...]

2. Η Επιτροπή, βασιζόμενη στα κριτήρια του παραρτήματος III (στάδιο 2) και στα πλαίσια μιας από τις εννέα βιογεωγραφικές περιοχές που αναφέρονται στο στοιχείο γ) σημείο iii) του άρθρου 1 και του συνόλου του εδάφους που αναφέρεται στο άρθρο 2 παράγραφος 1, καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου [ΤΚΣ] όπου καθίστανται πρόδηλοι οι τόποι στους οποίους απαντώνται ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας.

[...]

Ο κατάλογος των τόπων των επιλεγμένων ως [TKΣ], στον οποίο καταδεικνύονται οι τόποι όπου απαντώνται ένας ή περισσότεροι τύποι φυσικών οικοτόπων προτεραιότητας ή ένα ή περισσότερα είδη προτεραιότητας καταρτίζεται από την Επιτροπή με τη διαδικασία του άρθρου 21.

[...]

4. Όταν ένας [TKΣ], υπ' αυτή του την ιδιότητα, επιλέχθηκε δυνάμει της διαδικασίας της παραγράφου 2, το οικείο κράτος μέλος ορίζει τον εν λόγω τόπο ως ειδική ζώνη διατήρησης το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, μέσα σε μια εξαετία, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενός τύπου φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I ή ενός είδους του παραρτήματος II και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000, καθώς και σε συνάρτηση με τους κινδύνους υποβάθμισης ή καταστροφής που επαπειλούν τους εν λόγω τόπους.

[...]»

7 Το άρθρο 6 της εν λόγω οδηγίας ορίζει τα εξής:

«1. Για τις ειδικές ζώνες διατήρησης, 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.

2. 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.

3. Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησής του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο και εξαιρουμένης της περίπτωσης των διατάξεων της παραγράφου 4, οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνον αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβλάψει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη.

4. Εάν, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της εκτίμησης των επιπτώσεων και ελλείψει εναλλακτικών λύσεων, ένα σχέδιο πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως, το κράτος μέλος λαμβάνει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ώστε να εξασφαλισθεί η προστασία της συνολικής συνοχής του Natura 2000. Το κράτος μέλος ενημερώνει την Επιτροπή σχετικά με τα αντισταθμιστικά μέτρα που έλαβε.

Όταν ο τόπος περί του οποίου πρόκειται είναι τόπος όπου ευρίσκονται ένας τύπος φυσικού οικοτόπου προτεραιότητας ή/και ένα είδος προτεραιότητας, είναι δυνατόν να προβληθούν μόνον επιχειρήματα σχετικά με την υγεία ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια ή σχετικά με θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, ή, κατόπιν γνωμοδοτήσεως της Επιτροπής, άλλοι επιτακτικοί [...] λόγοι σημαντικού δημοσίου συμφέροντος.»

8 Ο κατάλογος των 239 TKΣ για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή καταρτίστηκε με την απόφαση

2006/613. Ο κατάλογος αυτός περιλαμβάνεται στο παράρτημα I της εν λόγω απόφασης.

Το ελληνικό δίκαιο

Ο νόμος 1650/1986

- 9 Το άρθρο 18, παράγραφος 5, στοιχείο α', του νόμου 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος (ΦΕΚ Α' 160), όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον νόμο 3937/2011 για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας (ΦΕΚ Α' 60) (στο εξής: νόμος 1650/1986), προβλέπει τα ακόλουθα:

«Για τα αντικείμενα προστασίας και διατήρησης της παραγράφου 3 και τις ζώνες που τα περιβάλλουν καταρτίζονται σχέδια διαχείρισης, με τα οποία, στο πλαίσιο των όρων και προϋποθέσεων που τίθενται στις πράξεις χαρακτηρισμού:

- (α) καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα οργάνωσης και λειτουργίας για τη διατήρηση των αντικειμένων που προστατεύονται,
- (β) εξειδικεύονται οι όροι και περιορισμοί άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων [...],
- (γ) προσδιορίζονται αναλυτικά οι κατευθύνσεις και οι προτεραιότητες για την υλοποίηση έργων, δράσεων και μέτρων που απαιτούνται για την αποτελεσματική προστασία, διαχείριση και αποκατάσταση των αντικειμένων που προστατεύονται κατά περίπτωση. [...]

- 10 Το άρθρο 19, παράγραφος 4, του νόμου 1650/1986 ορίζει τα εξής:

«α) Ως περιοχές προστασίας οικοτόπων και ειδών [...] χαρακτηρίζονται εκτάσεις χερσαίες, υγροτοπικές ή θαλάσσιες που υπόκεινται σε διαχείριση για τη διασφάλιση ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης των προστατευτέων οικοτόπων και ειδών.

β) Διακρίνονται σε [Ειδικές Ζώνες Διατήρησης (Ε.Ζ.Δ.)], [Ζώνες Ειδικής Προστασίας (Ζ.Ε.Π.)] και Καταφύγια Άγριας Ζωής (Κ.Α.Ζ.).

4.1 Ειδικές Ζώνες Διατήρησης [...]

- α) Οι περιοχές που περιέχονται στον κατάλογο των [ΤΚΣ], ο οποίος περιλαμβάνεται στο παράρτημα 1 της απόφασης [2006/613], χαρακτηρίζονται με τον παρόντα νόμο ως [Ειδικές Ζώνες Διατήρησης] και επισυνάπτονται ως παράρτημα στον παρόντα νόμο [...]
- β) Περιοχές της κατηγορίας αυτής μπορούν επιπλέον να ενταχθούν σε οποιαδήποτε άλλη κατηγορία προστασίας του παρόντος άρθρου σύμφωνα με τη διαδικασία που προβλέπεται. Στην περίπτωση αυτή, διασφαλίζεται ότι η οριοθέτηση, η πιθανή ζώνωση και οι θεσμοθετούμενες ρυθμίσεις, απαγορεύσεις, όροι και περιορισμοί συνάδουν με το στόχο προστασίας τους.

4.2 Ζώνες Ειδικής Προστασίας [...]

- α) Με τον παρόντα νόμο, οι περιοχές της Ελληνικής Επικράτειας που έχουν ταξινομηθεί ως [Ζώνες Ειδικής Προστασίας] βάσει του άρθρου 4 της Οδηγίας 2009/147/ΕΚ [του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 30ής Νοεμβρίου 2009, περί της διατήρησης των αγρίων πτηνών (ΕΕ 2010, L 20, σ. 7),] και περιλαμβάνονται στα παραρτήματα Β' και Γ' του άρθρου 14 της [κοινής υπουργικής απόφασης 37338/1807], αποτελούν μέρος του δικτύου προστατευόμενων περιοχών Natura 2000. Με κοινή απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και των εκάστοτε συναρμόδιων υπουργών, ο κατάλογος αυτός μπορεί να συμπληρώνεται με νέες [Ζώνες Ειδικής Προστασίας], σύμφωνα με τη διαδικασία που

προβλέπεται στο άρθρο 4 της [κοινής υπουργικής απόφασης] 37338/1807/Ε.103/1.9.2010 (ΦΕΚ Β' 1495).

[...]

β) Οι [Ζώνες Ειδικής Προστασίας] μπορούν επιπλέον να ενταχθούν σε οποιαδήποτε άλλη κατηγορία προστασίας σύμφωνα με την προβλεπόμενη από το παρόν άρθρο διαδικασία. Στην περίπτωση αυτή, διασφαλίζεται ότι η οριοθέτηση, η ζώνωση και οι θεσμοθετούμενες ρυθμίσεις, απαγορεύσεις, όροι και περιορισμοί των προστατευόμενων περιοχών συνάδουν με το στόχο προστασίας τους.

γ) Εφόσον δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της περίπτωσης β', είναι δυνατός ο καθορισμός ειδικότερων όρων και περιορισμών δόμησης, χρήσεων γης, καθώς και κάθε άλλου ζητήματος που αφορά στην προστασία και οικολογική διαχείριση των [Ζωνών Ειδικής Προστασίας] με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, σε εφαρμογή ειδικής έκθεσης.»

11 Κατά το άρθρο 21, παράγραφος 1, στοιχείο α', του νόμου αυτού:

«Με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ύστερα από γνώμη της “Επιτροπής Φύση 2000” και του Γενικού Γραμματέα της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης, σε εφαρμογή ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης (Ε.Π.Μ.), γίνεται ο χαρακτηρισμός των προστατευόμενων περιοχών 1, 2 και 3.1 του άρθρου 19, καθώς και η οριοθέτηση και ο καθορισμός χρήσεων γης και δραστηριοτήτων μέσα σε αυτές. Η ανάθεση της σύνταξης Ε.Π.Μ. και η τελική έγκρισή της πραγματοποιείται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής.»

Η κοινή υπουργική απόφαση 33318/1998

12 Η κοινή υπουργική απόφαση 33318/1998 (ΦΕΚ Β' 1289), όπως τροποποιήθηκε με την κοινή υπουργική απόφαση 14849/2008 (ΦΕΚ Β' 645) (στο εξής: κοινή υπουργική απόφαση 33318/1998), διασφάλισε τη μεταφορά της οδήγίας για τους οικοτόπους στην ελληνική έννομη τάξη. Το άρθρο 4 της κοινής υπουργικής απόφασης 33318/1998 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Α. [...]

3. Για τόπους που έχουν περιληφθεί στον εθνικό κατάλογο επιβάλλονται σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, μετά από γνώμη της Επιτροπής Φύση 2000 (άρθρο 5) όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις για επεμβάσεις και δραστηριότητες που ενδέχεται να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις στους τόπους αυτούς. Οι πράξεις αυτές λαμβάνονται υπ' όψιν και κατά την έκδοση των [προεδρικών διαταγμάτων] χαρακτηρισμού των τόπων αυτών ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης σύμφωνα με την παραγρ. Β2 του άρθρου αυτού.

[...]

Β. [...]

1. Όταν ένας τόπος ορισθεί ως [ΤΚΣ] σύμφωνα με τη διαδικασία της παραγρ. 2 προσδίδεται στον εν λόγω τόπο, μέσα σε έξι (6) χρόνια από την κατάρτιση του σχετικού Κοινοτικού καταλόγου, εκτός του χαρακτηρισμού που ενδεχομένως προβλέπεται σε άλλες ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας, και ο πρόσθετος χαρακτηρισμός του ως Ειδική Ζώνη Διατήρησης».

13 Κατά το άρθρο 6, παράγραφος 1, της εν λόγω κοινής υπουργικής απόφασης:

«Για την προστασία και διατήρηση των Ειδικών Ζωνών Διατήρησης και την αποφυγή της υποβάθμισης των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι και των οικοτόπων των ειδών του παραρτήματος ΙΙ του άρθρου 20 που βρίσκονται στις Ειδικές αυτές Ζώνες καθώς και των οχλήσεων που έχουν επιπτώσεις στα είδη αυτά, λαμβάνονται τα αναγκαία και ενδεδειγμένα μέτρα που αναφέρονται κυρίως:

- (α) στις κανονιστικές πράξεις που καταρτίζονται σύμφωνα με τις διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας του άρθρου 4 παραγ. Α3 και παράγραφος Β2.
- (β) στην έκδοση των κανονισμών ή ειδικών σχεδίων ανάπτυξης και διαχείρισης που προβλέπονται στην παραγ. 2 (εδάφ. 1) του άρθρου 21 [του νόμου] 1650/1986 ή σε άλλες ειδικές διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας [...].
- (γ) στη δυνατότητα σύστασης ειδικών υπηρεσιών για την παρακολούθηση και την αποτελεσματικότερη προστασία των Ειδικών Ζωνών Διατήρησης όπως προβλέπεται στην παραγ. 2 (εδ. 2) του άρθρου 21 [του νόμου 1650/1986], ή σε άλλες διατάξεις της κείμενης νομοθεσίας (εθνικής και κοινοτικής).

[...]

- (ζ) στη λήψη άλλων αναγκαίων κανονιστικών, διοικητικών ή συμβατικών μέτρων που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των ως άνω τόπων».

Ο νόμος 2742/1999

- 14 Το άρθρο 15 του νόμου 2742/1999 (ΦΕΚ Α' 207), όπως αυτός τροποποιήθηκε με τον νόμο 3937/2011 και τον νόμο 4109/2013 (ΦΕΚ Α' 16) (στο εξής: νόμος 2742/1999), καθορίζει τις διαδικασίες διοίκησης και διαχείρισης των ειδικών ζωνών διατήρησης και προβλέπει τη δυνατότητα σύστασης φορέων διαχείρισης για το σύνολο των προστατευόμενων αντικειμένων μιας γεωγραφικής ή διοικητικής ενότητας.
- 15 Το άρθρο 16, παράγραφος 1, του νόμου 2742/1999 προβλέπει ότι τα αντικείμενα προστασίας και η διατήρηση των αντικειμένων αυτών διέπονται από κανονισμούς στους οποίους καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα οργάνωσης και λειτουργίας των προστατευόμενων αντικειμένων και εξειδικεύονται οι όροι και περιορισμοί εκτέλεσης έργων και άσκησης δραστηριοτήτων, οι οποίοι καθορίζονται στο προεδρικό διάταγμα περί χαρακτηρισμού της οικείας ζώνης. Η διάταξη αυτή διευκρινίζει επίσης ότι τα πενταετή σχέδια διαχείρισης των προστατευόμενων αντικειμένων εγκρίνονται με υπουργικές αποφάσεις. Με τα σχέδια διαχείρισης προσδιορίζονται, τηρουμένων των γενικότερων όρων και προϋποθέσεων που τίθενται στα προεδρικά διατάγματα, οι κατευθύνσεις και οι προτεραιότητες για την εφαρμογή των έργων, δράσεων και μέτρων που απαιτούνται για την αποτελεσματική προστασία και διαχείριση των κατά περίπτωση προστατευόμενων αντικειμένων.
- 16 Το άρθρο 16, παράγραφος 2, του νόμου 2742/1999 προβλέπει τα ακόλουθα:

«Με το [...] προεδρικό διάταγμα [που διαλαμβάνεται στην παράγραφο 1] καθορίζονται οι αναγκαίοι για την προστασία του συγκεκριμένου αντικειμένου 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. [...]

Ο νόμος 3937/2011

- 17 Ο νόμος 3937/2011 για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας (ΦΕΚ Α' 60/31.3.2011), ο οποίος, μεταξύ άλλων, αντικατέστησε τα άρθρα 18, 19 και 21 του νόμου 1650/1986, φέρεται ότι ήταν, κατά τον χρόνο κατάθεσης του υπομνήματος αντικρούσεως από την Ελληνική Δημοκρατία, ο πλέον πρόσφατος νόμος-

πλαίσιο σχετικά με τη διατήρηση της βιοποικιλότητας στο εν λόγω κράτος μέλος.

18 Το άρθρο 8 του νόμου 3937/2011 ορίζει τα εξής:

«1. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, κατόπιν γνωμοδότησης της Επιτροπής “Φύση 2000”, καθορίζονται εθνικοί στόχοι διατήρησης των τύπων οικοτόπων και των ειδών κοινοτικής σημασίας (Παραρτήματα I και II της Οδηγίας [για τους οικοτόπους]) που απαντώνται στην Ελληνική επικράτεια με στόχο την επίτευξη ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησής τους στο σύνολο της εξάπλωσής τους μέχρι το 2020. Με την ίδια ή άλλες αποφάσεις ανά [ειδική ζώνη διατήρησης] ή ομάδες [ειδικών ζωνών διατήρησης], καθορίζονται επίσης στόχοι διατήρησης, με στόχο την επίτευξη ικανοποιητικής κατάστασης διατήρησης των τύπων οικοτόπων και των ειδών που απαντώνται σε κάθε μια περιοχή, και περιγράφονται στο τυποποιημένο έντυπο δεδομένων [...].

2. Οι στόχοι διατήρησης είναι μετρήσιμοι, ενδεδειγμένοι για την κάθε [ειδική ζώνη διατήρησης], περιεκτικοί και συνεκτικοί. Στις περιπτώσεις που η κατάσταση διατήρησης ενός τύπου οικοτόπου ή ενός είδους δεν είναι γνωστή, οι αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής εκπονούν κατά προτεραιότητα προγράμματα έρευνας και συγκέντρωσης στοιχείων και πληροφοριών, με στόχο τον εμπλουτισμό της γνώσης ώστε να καθοριστεί η κατάσταση διατήρησ[ης του τύπου οικοτόπου ή του είδους].

3. Οι στόχοι και τα μέτρα διατήρησης των [ειδικών ζωνών διατήρησης] ενσωματώνονται στο σχέδιο διαχείρισης που προβλέπει η παράγραφος 5 του άρθρου 18 [του νόμου 1650/1986], από τις εποπεύουσες υπηρεσίες, κατόπιν αξιολόγησης των δεδομένων για την κάθε περιοχή και των σχετικών στόχων διατήρησης.

[...]

6. Εφόσον δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις της περιπτώσεως 4.1.β, του άρθρου 5 είναι δυνατός ο καθορισμός ειδικότερων όρων και περιορισμών δόμησης, χρήσεων γης, καθώς και κάθε άλλου ζητήματος που αφορά στην προστασία και οικολογική διαχείριση των [ειδικών ζωνών διατήρησης] με προεδρικά διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και σε εφαρμογή ειδικής έκθεσης.»

Η προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία

19 Με επιστολές της 13ης Ιουνίου 2012 και της 23ης Απριλίου 2013, η Επιτροπή ζήτησε πληροφορίες από την Ελληνική Δημοκρατία σχετικά με τα μέτρα που έλαβε το εν λόγω κράτος μέλος προκειμένου να συμμορφωθεί με τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, ιδίως σχετικά με τον χαρακτηρισμό ειδικών ζωνών διατήρησης (ΕΖΔ) που να αντιστοιχούν στους επίδικους ΤΚΣ καθώς και σχετικά με το στάδιο στο οποίο βρισκόταν η προετοιμασία των σχεδίων διαχείρισης των ΤΚΣ ή άλλων μέτρων διατήρησης.

20 Με επιστολή της 4ης Οκτωβρίου 2012, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι, με τον νόμο 3937/2011, είχαν χαρακτηρίσει ως ΕΖΔ το σύνολο των επίδικων ΤΚΣ. Υποστήριξαν επίσης, αφενός, ότι ορισμένες από τις περιοχές που είχαν χαρακτηριστεί ως ΕΖΔ διέπονταν ήδη από μέτρα διατήρησης. Αφετέρου, υποστήριξαν ότι είχαν εκδοθεί νομοθετήματα προστασίας, τα οποία αφορούσαν έκταση 18,5 % του συνόλου των ΕΖΔ, και ότι είχαν συσταθεί φορείς διαχείρισης για το 22 % περίπου της συνολικής αυτής έκτασης. Οι υπόλοιπες ΕΖΔ βρίσκονταν υπό τη διαχείριση και την προστασία των αρμόδιων αρχών, όπως είναι η δασονομία και το λιμενικό σώμα.

21 Με δεύτερη επιστολή, της 28ης Ιουνίου 2013, οι ελληνικές αρχές ανέφεραν ότι η διαδικασία για τον

καθορισμό των στόχων διατήρησης και των προτεραιοτήτων διατήρησης των επίδικων ΤΚΣ εκκρεμούσε ακόμη λόγω των ιδιαίτερα χρονοβόρων εθνικών διαδικασιών.

- 22 Εκτιμώντας ότι οι διευκρινίσεις αυτές ήταν ανεπαρκείς και ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν είχε εκπληρώσει τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, η Επιτροπή απέστειλε, στις 27 Φεβρουαρίου 2015, προειδοποιητική επιστολή στο εν λόγω κράτος μέλος.
- 23 Με απάντηση της 28ης Απριλίου 2015, οι ελληνικές αρχές επισήμαναν ότι, μολονότι υφίσταντο ήδη ορισμένα μέτρα, η κατάρτιση των μέτρων διατήρησης θα πραγματοποιούνταν στο πλαίσιο εθνικού διαχειριστικού προγράμματος, με τίτλο «Υποδομές Μεταφορών, Περιβάλλον και Αειφόρος Ανάπτυξη 2014-2020», το οποίο περιλάμβανε τη δράση «Ολοκλήρωση εθνικού συστήματος προστατευόμενων περιοχών και διαχειριστικών δομών περιοχών Natura 2000», η οποία είχε ως σκοπό την ολοκλήρωση του σχεδιασμού προστασίας και διαχείρισης των περιοχών Natura 2000.
- 24 Στις 26 Φεβρουαρίου 2016 η Επιτροπή απέστειλε στις ελληνικές αρχές αιτιολογημένη γνώμη, η οποία στηριζόταν σε παράβαση των υποχρεώσεων που υπέχει η Ελληνική Δημοκρατία, αφενός, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, καθόσον το εν λόγω κράτος μέλος δεν χαρακτήρισε ως ΕΖΔ τους επίδικους ΤΚΣ ούτε καθόρισε τις προτεραιότητες και τους στόχους διατήρησης, και, αφετέρου, από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας, λόγω μη λήψης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης. Το ως άνω θεσμικό όργανο κάλεσε την Ελληνική Δημοκρατία να διευθετήσει την κατάσταση αυτή εντός προθεσμίας δύο μηνών.
- 25 Με απάντηση της 27ης Απριλίου 2016, οι ελληνικές αρχές αμφισβήτησαν την ύπαρξη της παράβασης αυτής.
- 26 Με συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη της 9ης Μαρτίου 2018, η Επιτροπή ενέμεινε στην άποψη της ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν είχε καθορίσει τις προτεραιότητες διατήρησης, τους στόχους διατήρησης και τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που θα ανταποκρίνονταν στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I της οδηγίας για τους οικοτόπους και των ειδών του παραρτήματος II της ίδιας οδηγίας που απαντούν στους επίδικους ΤΚΣ, όπως αυτοί καθορίστηκαν στην απόφαση 2006/613.
- 27 Οι ελληνικές αρχές απάντησαν στην ως άνω συμπληρωματική αιτιολογημένη γνώμη με επιστολή της 4ης Μαΐου 2018, επισημαίνοντας ότι εκκρεμούσε ακόμη η διαδικασία για τον καθορισμό των στόχων διατήρησης και των προτεραιοτήτων διατήρησης.
- 28 Στις 21 Νοεμβρίου 2019 η Επιτροπή άσκησε την υπό κρίση προσφυγή λόγω παραβάσεως.

Επί της προσφυγής

Επί της πρώτης αιτίας, η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 29 Η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη καθορίζοντας τους στόχους διατήρησης σχετικά με τις ΕΖΔ που βρίσκονται στην επικράτειά της το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, εντός έξι ετών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης 2006/613, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους.
- 30 Κατά την Επιτροπή, η υποχρέωση καθορισμού συγκεκριμένων στόχων διατήρησης για κάθε ΕΖΔ

- προκύπτει από τη συστηματική ερμηνεία των διατάξεων αυτών καθώς και από τον σκοπό της εν λόγω οδηγίας.
- 31 Επιπλέον, από το άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας για τους οικοτόπους, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της δέκατης αιτιολογικής σκέψης της οδηγίας αυτής, προκύπτει ότι ο καθορισμός των στόχων διατήρησης είναι αναγκαίος για τη δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων στον οικείο τόπο. Ομοίως, η ανάλυση των αντισταθμιστικών μέτρων, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 4, της εν λόγω οδηγίας, δεν μπορεί να πραγματοποιηθεί χωρίς να έχουν προηγουμένως καθοριστεί οι στόχοι αυτοί.
- 32 Οι εν λόγω στόχοι έπρεπε να καθοριστούν εντός της προθεσμίας του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, δηλαδή εντός έξι ετών από την έκδοση της απόφασης με την οποία εγκρίθηκε ο κατάλογος των ΤΚΣ.
- 33 Η Επιτροπή φρονεί ότι η Ελληνική Δημοκρατία δεν καθόρισε τέτοιους στόχους για κανέναν από τους επίδικους ΤΚΣ.
- 34 Συναφώς, κατά το ως άνω θεσμικό όργανο, μολονότι η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι έχει καθορίσει ορισμένους στόχους, οι οποίοι αφορούν δύο εθνικά πάρκα –«Σχινιά-Μαραθώνα» και «Κορώνειας-Βόλβης»–, οι στόχοι αυτοί δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους. Αφενός, οι εν λόγω στόχοι δεν είναι συγκεκριμένοι ούτε ως προς την ΕΖΔ για την οποία έχουν καθοριστεί ούτε ως προς το χαρακτηριστικό ενδιαφέροντος το οποίο αφορούν. Αφετέρου, δεν είναι πλήρεις, καθώς δεν καλύπτουν όλους τους τύπους φυσικών οικοτόπων και όλα τα είδη ενωσιακού ενδιαφέροντος.
- 35 Η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει, από την πλευρά της, ότι ούτε το άρθρο 4, παράγραφος 4, ούτε το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπουν συγκεκριμένη υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης. Αναφορά σε τέτοιους στόχους υπάρχει μόνο στο προοίμιο και στο άρθρο 6, παράγραφος 3, της οδηγίας αυτής. Εν πάση περιπτώσει, το γράμμα των εν λόγω διατάξεων είναι ασαφές και χρήζει διευκρινίσεων.
- 36 Επικουρικώς, η Ελληνική Δημοκρατία εκτιμά ότι έχει προβεί στις αναγκαίες ενέργειες για τον καθορισμό των στόχων διατήρησης.
- 37 Έχει προβλεφθεί, μεταξύ άλλων, η εκπόνηση ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης για τον προσδιορισμό του κανονιστικού και θεσμικού πλαισίου βάσει του οποίου θα καθοριστούν οι στόχοι διατήρησης και τα αναγκαία μέτρα.
- 38 Συναφώς, τα αποτελέσματα μιας πρώτης διερεύνησης εκτέθηκαν σε έγγραφο με τίτλο «Παραδοτέο Γ12», το οποίο καθορίζει γενικούς και ειδικούς στόχους διατήρησης για τους διάφορους τύπους φυσικών οικοτόπων και τα διάφορα είδη ενωσιακού ενδιαφέροντος που απαντούν σε 219 περιοχές οι οποίες έχουν χαρακτηριστεί ως ΕΖΔ. Το έγγραφο αυτό κοινοποιήθηκε στην επιτροπή «Φύση 2000», στο πλαίσιο της διαδικασίας που προβλέπεται στο άρθρο 8 του νόμου 3937/2011. Η εν λόγω επιτροπή έκρινε, όμως, ότι η πρώτη αυτή διερεύνηση δεν ήταν επαρκής και ότι απαιτούνταν περαιτέρω ανάλυση, η οποία ήταν σε εξέλιξη κατά τον χρόνο της προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασίας.
- 39 Πάντως, με εν εξελίξει ή μελλοντικά έργα επιδιώκεται ο καθορισμός των στόχων και των μέτρων διατήρησης, τα δε μέτρα αυτά συναρτώνται με τους εν λόγω στόχους, όπερ αποδεικνύει εμπράκτως ότι οι στόχοι διατήρησης, έστω και αν δεν κρίθηκαν ως αρκούντως ώριμοι για θεσμοθέτηση, αποτελούν καθοριστική παράμετρο για τον προσδιορισμό των μέτρων διατήρησης που θα ενταχθούν στα σχέδια διαχείρισης των περιοχών Natura 2000.
- 40 Εν πάση περιπτώσει, κατά το εν λόγω κράτος μέλος, ο καθορισμός των στόχων αυτών αποτελεί

σύνθετο έργο και συνεπάγεται μεγάλο όγκο εργασίας, λαμβανομένης υπόψη της ανάγκης πραγματοποίησης εμπειριστατωμένων και ολοκληρωμένων επιστημονικών μελετών για την εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της προστασίας των ΕΖΔ.

- 41 Με την έκδοση του νόμου 3937/2011, οι επίδικοι ΤΚΣ χαρακτηρίστηκαν, στο σύνολό τους, ως ΕΖΔ και, κατ' αυτόν τον τρόπο, η Ελληνική Δημοκρατία κάλυψε τη βασική υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

- 42 Προκαταρκτικώς, τονίζεται ότι το άρθρο 3, παράγραφος 2, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη να συμβάλλουν στη δημιουργία του δικτύου Natura 2000 αναλόγως των οικείων τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικείων οικοτόπων των ειδών που έкаστο κράτος μέλος έχει στο έδαφός του και να χαρακτηρίζουν, για τον σκοπό αυτόν, σύμφωνα με το άρθρο 4 της εν λόγω οδηγίας και μετά την ολοκλήρωση της διαδικασίας που αυτή θεσπίζει, τόπους ως ΕΖΔ [απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 33 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 43 Συναφώς, πρέπει επίσης να υπομνησθεί ότι η διαδικασία χαρακτηρισμού των ΕΖΔ διεξάγεται σε τρία στάδια, τα οποία απαριθμούνται στο άρθρο 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Πρώτον, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 1, κάθε κράτος μέλος προτείνει έναν κατάλογο τόπων στον οποίον αναγράφονται οι τύποι φυσικών οικοτόπων και τα αυτόχθονα είδη που απαντούν στους εν λόγω τόπους, ο κατάλογος δε αυτός διαβιβάζεται στην Επιτροπή. Δεύτερον, σύμφωνα με το άρθρο 4, παράγραφος 2, η Επιτροπή καταρτίζει, σε συμφωνία με καθένα από τα κράτη μέλη και βάσει των καταλόγων των κρατών μελών, σχέδιο καταλόγου των ΤΚΣ. Βάσει του εν λόγω σχεδίου καταλόγου, η Επιτροπή εγκρίνει τον κατάλογο των τόπων που έχουν επιλεγεί. Τρίτον, κατ' εφαρμογήν του άρθρου 4, παράγραφος 4, μετά την επιλογή ενός ΤΚΣ, το οικείο κράτος μέλος τον χαρακτηρίζει ως ΕΖΔ το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, εντός εξαετίας, καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενός τύπου φυσικού οικοτόπου ή ενός είδους και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000 (απόφαση της 12ης Ιουνίου 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, σκέψη 37).
- 44 Με την πρώτη αιτίασή της, η Επιτροπή προσάπτει στην Ελληνική Δημοκρατία ότι δεν καθόρισε τους συγκεκριμένους στόχους διατήρησης που αφορούν τις ΕΖΔ τις οποίες το εν λόγω κράτος μέλος χαρακτήρισε βάσει του καταλόγου των επίδικων ΤΚΣ που περιλαμβάνεται στην απόφαση 2006/613.
- 45 Εξάλλου, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, μια διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται με γνώμονα όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται καθώς και τους σκοπούς που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας η διάταξη αποτελεί μέρος [αποφάσεις της 11ης Ιουνίου 2020, Alianța pentru combaterea abuzurilor, C-88/19, EU:C:2020:458, σκέψη 29, καθώς και της 2ας Ιουλίου 2020, Magistrat der Stadt Wien (Κρικητός), C-477/19, EU:C:2020:517, σκέψη 23 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 46 Όσον αφορά το γράμμα της διάταξης αυτής, διαπιστώνεται ότι, μολονότι στο κείμενο του άρθρου 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους δεν μνημονεύεται ρητώς η υποχρέωση καθορισμού στόχων διατήρησης, εντούτοις κατά το άρθρο αυτό οι αρμόδιες αρχές του οικείου κράτους μέλους οφείλουν, κατά τον χαρακτηρισμό της ΕΖΔ, να καθορίζουν τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή την αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, ενός τύπου οικοτόπου. Ο καθορισμός, όμως, των προτεραιοτήτων αυτών απαιτεί να έχουν ήδη καθοριστεί οι εν λόγω στόχοι διατήρησης.

- 47 Όσον αφορά το πλαίσιο στο οποίο εντάσσεται το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους, διαπιστώνεται ότι η οδηγία αυτή κάνει λόγο για τους στόχους διατήρησης στην όγδοη και τη δέκατη αιτιολογική σκέψη καθώς και στο άρθρο 6, παράγραφος 3.
- 48 Πράγματι, από την τελευταία αυτή διάταξη, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα των ως άνω αιτιολογικών σκέψεων, προκύπτει ότι τα αναγκαία μέτρα πρέπει να εφαρμόζονται λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησης που έχουν καθοριστεί και ότι κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τους στόχους διατήρησης ενός χαρακτηρισμένου τόπου πρέπει να εκτιμάται δεόντως.
- 49 Επιπλέον, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προβλέπει μιν ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II που απαντούν στους τόπους, πλην όμως ο προσδιορισμός των οικολογικών απαιτήσεων προϋποθέτει επίσης τον καθορισμό τέτοιων στόχων διατήρησης.
- 50 Όσον αφορά τον σκοπό της οδηγίας για τους οικοτόπους, από τη νομολογία του Δικαστηρίου προκύπτει ότι ο καθορισμός των στόχων διατήρησης συνιστά αναγκαίο προαπαιτούμενο στο πλαίσιο του χαρακτηρισμού περιοχών ως ΕΖΔ και του καθορισμού των προτεραιοτήτων και των μέτρων διατήρησης. Ειδικότερα, τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της εν λόγω οδηγίας, πρέπει να καθορίζονται στο πλαίσιο των ΕΖΔ και, σε κάθε χαρακτηρισμένη ζώνη, θα πρέπει να «εφαρμόζονται» τα μέτρα αυτά σε σχέση με τους στόχους διατήρησης που έχουν καθοριστεί [πρβλ. αποφάσεις της 17ης Απριλίου 2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψη 214, και της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 52].
- 51 Εξάλλου, το Δικαστήριο έχει κρίνει επανειλημμένως, αφενός, ότι υπό το πρίσμα των στόχων διατήρησης πρέπει να προσδιοριστεί το περιεχόμενο της υποχρέωσης να διενεργείται δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων ενός σχεδίου ή ενός έργου σε προστατευόμενο τόπο και, αφετέρου, ότι η οδηγία για τους οικοτόπους απαιτεί από την αρμόδια εθνική αρχή να εντοπίζει και να αξιολογεί όλες εκείνες τις πτυχές ενός σχεδίου ή ενός έργου που ενδέχεται να επηρεάσουν τους στόχους διατήρησης του προστατευόμενου τόπου πριν από τη χορήγηση της σχετικής άδειας (πρβλ. απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, Holohan κ.λπ., C-461/17, EU:C:2018:883, σκέψεις 36 και 45).
- 52 Επομένως, ο καθορισμός των στόχων διατήρησης συνιστά υποχρεωτικό και αναγκαίο στάδιο μεταξύ του χαρακτηρισμού των ΕΖΔ και της εφαρμογής μέτρων διατήρησης.
- 53 Συνεπώς, μολοντί από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους προκύπτει ότι ο χαρακτηρισμός των ΕΖΔ και ο καθορισμός των προτεραιοτήτων διατήρησης πρέπει να πραγματοποιούνται το ταχύτερο δυνατόν και, σε κάθε περίπτωση, το αργότερο εντός προθεσμίας έξι ετών από το χρονικό σημείο της επιλογής ενός ΤΚΣ στο πλαίσιο της διαδικασίας του άρθρου 4, παράγραφος 2, η προθεσμία αυτή ισχύει και για τον καθορισμό των στόχων διατήρησης, δεδομένου ότι οι εν λόγω στόχοι είναι αναγκαίοι για τον καθορισμό των ως άνω προτεραιοτήτων και πρέπει, ως εκ τούτου, να προηγούνται του καθορισμού των προτεραιοτήτων αυτών.
- 54 Εν προκειμένω, η εξαετής προθεσμία που είχε ταχθεί στην Ελληνική Δημοκρατία έληξε στις 19 Ιουλίου 2012.
- 55 Συναφώς, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, αφενός, οι διατάξεις των οδηγιών πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή κατά τρόπο που να παράγει αναμφισβητήτως δεσμευτικά αποτελέσματα, με την εξειδίκευση, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτούνται προκειμένου να ικανοποιείται η απαίτηση περί ασφάλειας δικαίου [απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας

(Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 35 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

- 56 Αφετέρου, η ύπαρξη παράβασης πρέπει να εκτιμάται σε συνάρτηση με την κατάσταση του κράτους μέλους ως είχε κατά τη λήξη της ταχθείσας με την αιτιολογημένη γνώμη προθεσμίας, τυχόν δε νομοθετικές ή κανονιστικές μεταβολές που επήλθαν εν συνεχεία δεν μπορούν να ληφθούν υπόψη από το Δικαστήριο [απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 36 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].
- 57 Στο πλαίσιο της υπό κρίση υπόθεσης, η Ελληνική Δημοκρατία αναγνώρισε ότι δεν προέβη στον θεσμοθετημένο καθορισμό, εντός της εθνικής έννομης τάξης, των συγκεκριμένων στόχων διατήρησης που αφορούν τους επίδικους ΤΚΣ που έχουν χαρακτηριστεί ως ΕΖΔ. Σύμφωνα με τις διευκρινίσεις της, οι στόχοι αυτοί πρέπει να καθοριστούν σύμφωνα με τις διαδικασίες του άρθρου 18, παράγραφος 5, του νόμου 1650/1986 και του άρθρου 8 του νόμου 3937/2011, κατόπιν αξιολόγησης των δεδομένων που αφορούν κάθε περιοχή, διαδικασίες οι οποίες δεν είχαν ακόμη ολοκληρωθεί κατά τη λήξη της προθεσμίας που είχε ταχθεί με την αιτιολογημένη γνώμη της Επιτροπής.
- 58 Επιπλέον, όσον αφορά το γεγονός ότι, κατά την Ελληνική Δημοκρατία, έχουν ήδη καθοριστεί οι στόχοι σχετικά με τις ΕΖΔ που καλύπτονται από τα δύο εθνικά πάρκα του «Σχινιά-Μαραθώνα» και της «Κορώνειας-Βόλβης», αρκεί η διαπίστωση ότι οι στόχοι αυτοί δεν αφορούν συγκεκριμένα καθορισμένες ΕΖΔ και δεν λαμβάνουν υπόψη τα χαρακτηριστικά ενδιαφέροντος των οικείων ζωνών.
- 59 Πράγματι, στόχοι όπως η «διατήρηση του υγροτόπου του Σχινιά» και η «διατήρηση των οικοσυστημάτων της περιοχής» είναι υπερβολικά γενικοί και αόριστοι για να θεωρηθούν ως «στόχοι διατήρησης» κατά την έννοια της οδηγίας για τους οικοτόπους. Ομοίως, όπως υποστήριξε η Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής της, η ελληνική νομοθεσία δεν προβλέπει στόχους διατήρησης σχετικά με τους κύριους τύπους φυσικών οικοτόπων και τα κύρια είδη που απαντούν στις εν λόγω ΕΖΔ και παρουσιάζουν ενδιαφέρον για την Ένωση, όπως είναι, όσον αφορά τους φυσικούς οικοτόπους, οι «θίνες με δάση από *Pinus pinea* και/ή *Pinus pinaster*» καθώς και τα «Νότια παρόχθια δάση-στοές και λόγχμες (*Nerio-Tamaricetea* και *Securinegion tinctoriae*)» και, όσον αφορά τα είδη, ο «Λαγόγυρος *Spermophilus citellus*».
- 60 Τέλος και εν πάση περιπτώσει, όσον αφορά τις οργανωτικές φύσεως δυσκολίες τις οποίες επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία, αρκεί να υπομνησθεί ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, τα κράτη μέλη δεν μπορούν να επικαλούνται διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξης τους προκειμένου να δικαιολογήσουν τη μη εφαρμογή μιας οδηγίας εντός της ταχθείσας προθεσμίας [πρβλ. αποφάσεις της 19ης Δεκεμβρίου 2012, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-279/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:834, σκέψη 71, της 16ης Ιουλίου 2015, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-653/13, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2015:478, σκέψη 39 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, καθώς και της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 57].
- 61 Κατόπιν όλων των ανωτέρω σκέψεων, διαπιστώνεται ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη καθορίζοντας τους στόχους διατήρησης σχετικά με τις ΕΖΔ που βρίσκονται στην επικράτειά της το ταχύτερο δυνατόν και, το αργότερο, εντός έξι ετών από την ημερομηνία έκδοσης της απόφασης 2006/613, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 4, παράγραφος 4, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Επί της δεύτερης αιτίας, η οποία αφορά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους

Επιχειρήματα των διαδίκων

- 62 Με τη δεύτερη αιτίασή της, η Επιτροπή υποστηρίζει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη καθορίζοντας τα απαραίτητα μέτρα διατήρησης στις ΕΖΔ που αντιστοιχούν στους επίδικους ΤΚΣ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.
- 63 Το θεσμικό αυτό όργανο υποστηρίζει, ότι, σύμφωνα με την ως άνω διάταξη, τα κράτη μέλη δεν διαθέτουν περιθώριο εκτίμησης κατά τον καθορισμό των εν λόγω μέτρων, δεδομένου ότι το περιθώριο αυτό περιορίζεται στον προσδιορισμό, κατά περίπτωση, των μέσων εφαρμογής καθώς και των τεχνικής φύσεως επιλογών που τα κράτη μέλη θεωρούν καταλληλότερα. Επομένως, τα κράτη μέλη έχουν, μεταξύ άλλων, την υποχρέωση να λαμβάνουν τα μέτρα διατήρησης τα οποία ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων και των ειδών που μνημονεύονται, αντιστοίχως, στα παραρτήματα I και II της οδηγίας για τους οικοτόπους.
- 64 Τα εν λόγω μέτρα διατήρησης πρέπει να εφαρμόζονται με αποτελεσματικό τρόπο, η δε υποχρέωση αυτή σημαίνει ότι πρέπει να καθορίζονται μέτρα πλήρη, σαφή και επακριβή. Ειδικότερα, για να είναι πλήρη, τα μέτρα πρέπει να καλύπτουν όλους τους τύπους φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και όλα τα είδη του παραρτήματος II της εν λόγω οδηγίας που απαντούν στην οικεία ΕΖΔ. Όσον αφορά την προϋπόθεση περί σαφούς και επακριβούς χαρακτήρα, η προϋπόθεση αυτή συνεπάγεται ότι τα εν λόγω μέτρα δεν μπορούν να είναι πράξεις που έχουν απλώς γενικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα. Εξάλλου, κατά την Επιτροπή, για να είναι αποτελεσματικά, τα μέτρα πρέπει επίσης να είναι οριστικά και να βασίζονται στους στόχους διατήρησης που έχουν καθοριστεί συγκεκριμένα για κάθε ΕΖΔ.
- 65 Επιπλέον, από τη συστηματική ερμηνεία του άρθρου 4, παράγραφος 4, και του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους προκύπτει ότι η προθεσμία για τον καθορισμό των μέτρων αυτών είναι η προβλεπόμενη στο εν λόγω άρθρο 4, παράγραφος 4.
- 66 Εν προκειμένω, κατά την Επιτροπή, η Ελληνική Δημοκρατία δεν καθόρισε τα απαραίτητα μέτρα διατήρησης για κανέναν από τους επίδικους ΤΚΣ.
- 67 Τα «20 νομοθετήματα προστασίας», οι «διαχειριστικές πράξεις», η «διαχείριση και φύλαξη» και τα «άλλα μέτρα οριζόντιου χαρακτήρα» που επικαλέστηκε η Ελληνική Δημοκρατία κατά την προ της ασκήσεως της προσφυγής διαδικασία συνιστούν πράξεις οι οποίες δεν ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, διότι πρόκειται για μέτρα που διατυπώνονται κατά τρόπο αόριστο και γενικό. Επίσης, τα μέτρα αυτά δεν προορίζονται να εφαρμοστούν σε συγκεκριμένες ΕΖΔ.
- 68 Βεβαίως, κάποιες υπουργικές αποφάσεις μνημονεύουν ορισμένα μέτρα τα οποία αφορούν δύο εθνικά πάρκα, του «Σχινιά-Μαραθώνα» και της «Κορώνειας-Βόλβης», και καλύπτουν τέσσερις ΕΖΔ. Ωστόσο, η Επιτροπή φρονεί ότι τα μέτρα αυτά δεν πληρούν τις απαιτήσεις του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, λαμβανομένου υπόψη του γενικού και ελλιπούς χαρακτήρα τους.
- 69 Απαντώντας, η Ελληνική Δημοκρατία προβάλλει ότι οι διαδικασίες που έχει ακολουθήσει μέχρι σήμερα βασίζονται σε εθνικό νομικό πλαίσιο το οποίο προϋπήρχε της δημιουργίας του δικτύου Natura 2000 και, ως εκ τούτου, ο τρόπος λήψης των μέτρων διατήρησης δεν ανταποκρίνεται κατ' ανάγκη στις απαιτήσεις που απορρέουν από τις κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής και από τη νομολογία του Δικαστηρίου σχετικά με την ερμηνεία του άρθρου 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους. Συναφώς, οι πραγματοποιούμενες ενέργειες τελούσαν πάντοτε σε γνώση της Επιτροπής.
- 70 Το εν λόγω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι θέσπισε μέτρα διατήρησης μέσω «24 νομοθετημάτων», υπό τη μορφή προεδρικών διαταγμάτων, κοινών υπουργικών αποφάσεων, υπουργικών αποφάσεων και σχεδίων διαχείρισης, τα οποία καλύπτουν το 18,5 % της συνολικής έκτασης των επίδικων ΤΚΣ.
- 71 Όσον αφορά τις λοιπές υποχρεώσεις που υπέχει από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους

οικοτόπους, η Ελληνική Δημοκρατία διευκρινίζει ότι οι υποχρεώσεις αυτές θα καλυφθούν πλήρως με την ολοκλήρωση των έργων «Εκπόνηση Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) και Σχεδίων Διαχείρισης για περιοχές του Δικτύου Natura 2000» και «Τεχνικός και επιστημονικός συντονισμός της κατάρτισης Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών, Προεδρικών Διαταγμάτων και Σχεδίων Διαχείρισης για τις περιοχές του δικτύου Natura 2000», δηλαδή στο τέλος του 2021.

72 Επιπλέον, το ως άνω κράτος μέλος υποστηρίζει ότι πρόσφατα εξέδωσε τον νόμο 4685/2020, της 7ης Μαΐου 2020, Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις (ΦΕΚ Α' 92). Τα κεφάλαια Γ' και Δ' του νόμου αυτού αφορούν, αντιστοίχως, τη διαχείριση των προστατευόμενων περιοχών και τις ζώνες εντός των εν λόγω περιοχών.

73 Επομένως, όλες οι αρμόδιες υπηρεσίες της Ελληνικής Δημοκρατίας έχουν τη βούληση τόσο να καθορίσουν τους στόχους διατήρησης όσο και να ολοκληρώσουν τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων διατήρησης.

Εκτίμηση του Δικαστηρίου

74 Υπενθυμίζεται ότι το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους επιβάλλει στα κράτη μέλη μια σειρά ειδικών υποχρεώσεων και διαδικασιών με σκοπό τη διασφάλιση, όπως προκύπτει από το άρθρο 2, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής, της διατήρησης ή, ενδεχομένως, της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας ενωσιακού ενδιαφέροντος, ώστε να επιτευχθεί ο γενικότερος σκοπός της εν λόγω οδηγίας που συνίσταται στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος όσον αφορά τους τόπους που προστατεύονται δυνάμει της οδηγίας αυτής (απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, *Holohan κ.λπ.*, C-461/17, EU:C:2018:883, σκέψη 30).

75 Ειδικότερα, η υποχρέωση λήψης των μέτρων διατήρησης απορρέει από το γράμμα του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, το οποίο προβλέπει ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να καθορίζουν, για κάθε ΕΖΔ, 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 τα οποία ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II της οδηγίας αυτής που απαντούν στους οικείους τόπους.

76 Συναφώς, καταρχάς, από πάγια νομολογία προκύπτει ότι τα αναγκαία μέτρα διατήρησης, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους, πρέπει να καθορίζονται και να εφαρμόζονται στο πλαίσιο των εν λόγω ΕΖΔ. Τούτο προκύπτει, μεταξύ άλλων, από το άρθρο 1, στοιχείο ιβ', της οδηγίας αυτής, ερμηνευόμενο υπό το πρίσμα της όγδοης αιτιολογικής σκέψης της, δεδομένου ότι το εν λόγω άρθρο και η εν λόγω αιτιολογική σκέψη αναφέρουν ότι ως ΕΖΔ νοείται ένας ΤΚΣ στον οποίο «εφαρμόζονται» μέτρα διατήρησης και ότι, σε κάθε χαρακτηρισμένη ζώνη, θα πρέπει να «εφαρμόζονται» τα αναγκαία μέτρα σε σχέση με τους στόχους διατήρησης που έχουν καθοριστεί [απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 52 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία].

77 Περαιτέρω, το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους επιτάσσει όχι μόνον τη θέσπιση των μέτρων διατήρησης που είναι αναγκαία για την παραμονή σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των προστατευόμενων οικοτόπων και ειδών εντός της οικείας περιοχής, αλλά επίσης, και προ πάντων, την ουσιαστική εφαρμογή τους μέσω πλήρων, σαφών και επακριβών μέτρων, ώστε να μην καταστεί η διάταξη αυτή άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας [πρβλ. αποφάσεις της 10ης Μαΐου 2007, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-508/04, EU:C:2007:274, σκέψη 73, καθώς και της 17ης Απριλίου

2018, Επιτροπή κατά Πολωνίας (Δάσος της Białowieża), C-441/17, EU:C:2018:255, σκέψεις 213 και 214].

- 78 Συγκεκριμένα, από την τέταρτη και την ενδέκατη αιτιολογική σκέψη της οδηγίας αυτής προκύπτει ότι οι απειλούμενοι οικοτόποι και τα απειλούμενα είδη αποτελούν τμήμα της φυσικής κληρονομιάς της Ένωσης, τα δε απειλούντα στοιχεία είναι γενικά διασυνοριακής φύσεως και, ως εκ τούτου, η θέσπιση μέτρων διατήρησης αποτελεί κοινή ευθύνη όλων των κρατών μελών. Συνεπώς, η ακριβής μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο έχει ιδιαίτερη σημασία όταν, όπως προβλέπει η οδηγία για τους οικοτόπους, η διαχείριση της κοινής κληρονομιάς έχει ανατεθεί στα κράτη μέλη, όσον αφορά το έδαφος του καθενός από αυτά (πρβλ. αποφάσεις της 20ής Οκτωβρίου 2005, Επιτροπή κατά Ηνωμένου Βασιλείου, C-6/04, EU:C:2005:626, σκέψη 25, και της 15ης Μαρτίου 2012, Επιτροπή κατά Πολωνίας, C-46/11, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2012:146, σκέψη 26 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).
- 79 Τέλος, η οδηγία για τους οικοτόπους επιβάλλει τη λήψη των αναγκαίων μέτρων διατήρησης, πράγμα το οποίο αποκλείει οποιοδήποτε περιθώριο εκτίμησης των κρατών μελών συναφώς και περιορίζει τις τυχόν κανονιστικές ή αποφασιστικές αρμοδιότητες των εθνικών αρχών στα μέσα εφαρμογής και στις τεχνικές φύσεως επιλογές που επιτρέπονται στο πλαίσιο των εν λόγω μέτρων (απόφαση της 10ης Μαΐου 2007, Επιτροπή κατά Αυστρίας, C-508/04, EU:C:2007:274, σκέψη 76).
- 80 Όσον αφορά την υπό κρίση υπόθεση, πρώτον, διαπιστώνεται ότι η Ελληνική Δημοκρατία υποστηρίζει ότι, μέσω 24 νομοθετημάτων, καθόρισε μέτρα διατήρησης για το 18,5 % περίπου της συνολικής έκτασης των επίδικων ΤΚΣ.
- 81 Επομένως, κατά την ημερομηνία έκδοσης της αιτιολογημένης γνώμης, το 81,5 % των ΕΖΔ που αντιστοιχούσαν στους εν λόγω ΤΚΣ δεν καλυπτόταν από κανένα μέτρο διατήρησης. Επί του ζητήματος αυτού, αρκεί να υπομνησθεί ότι τα νομοθετήματα που επικαλείται το ως άνω κράτος μέλος, υποστηρίζοντας ότι αποσκοπούν στη μελλοντική εκπλήρωση των εν λόγω υποχρεώσεων, δεν μπορούν, σύμφωνα με τα όσα υπομνήσθηκαν στη σκέψη 60 της παρούσας απόφασης, να ληφθούν συναφώς υπόψη.
- 82 Όσον αφορά, δεύτερον, τα μέτρα τα οποία επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία και τα οποία, κατά τους ισχυρισμούς της, εφαρμόζονται στο 18,5 % των επίδικων ΤΚΣ, από τη δικογραφία που έχει στη διάθεσή του το Δικαστήριο προκύπτει ότι το κανονιστικό πλαίσιο που παρουσίασε η Ελληνική Δημοκρατία έχει γενικό και κατευθυντήριο χαρακτήρα και απαιτεί μέτρα συγκεκριμενοποίησης για την ουσιαστική εφαρμογή του, με αποτέλεσμα να μην πληροί τις απαιτήσεις που υπομνήσθηκαν στις σκέψεις 75 έως 79 της παρούσας απόφασης.
- 83 Συγκεκριμένα, από τα προεδρικά διατάγματα και τις υπουργικές αποφάσεις, μεταξύ άλλων, που προσκόμισε η Ελληνική Δημοκρατία σε παράρτημα του υπομνήματος αντικρούσεως της προκύπτει ότι τα νομοθετήματα αυτά προβλέπουν ορισμένα μέτρα τα οποία εφαρμόζονται σε 22 περιοχές της Ελληνικής Δημοκρατίας.
- 84 Η Ελληνική Δημοκρατία δεν απέδειξε, όμως, ότι τα εν λόγω νομοθετήματα αφορούν συγκεκριμένες ΕΖΔ. Αντιθέτως, τα νομοθετήματα αυτά αφορούν ευρύτερες περιοχές, οι οποίες επικαλύπτονται εν μέρει με ΕΖΔ, και, ως εκ τούτου, είναι δύσκολο να προσδιοριστεί σε ποια ζώνη αναφέρεται το εκάστοτε μέτρο.
- 85 Επιπλέον, όπως επισημαίνει η Επιτροπή με το δικόγραφο της προσφυγής της, δεδομένου ότι δεν καθορίστηκαν στόχοι διατήρησης για τις εν λόγω ΕΖΔ, τα «μέτρα» που επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία δεν είναι προσαρμοσμένα σε συνάρτηση με τους στόχους αυτούς και, ιδίως, σε συνάρτηση με τη σειρά των προτεραιοτήτων που αφορούν κάθε ΕΖΔ, κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

- 86 Επιπροσθέτως, τα μέτρα αυτά είναι ελλιπή, καθόσον δεν συνιστούν μέτρα διατήρησης καθορισθέντα με συστηματικό τρόπο, σε συνάρτηση με τις οικολογικές απαιτήσεις κάθε τύπου οικοτόπου και κάθε είδους που απαντά σε έκαστο των επίδικων ΤΚΣ. Πράγματι, τα εν λόγω μέτρα έχουν είτε υπερβολικά γενικό είτε υπερβολικά αποσπασματικό χαρακτήρα, καθόσον, παραδείγματος χάριν, αποσκοπούν μόνο στην προστασία των υδρόβιων πτηνών ή των λιμναίων οικοτόπων, αλλά δεν μεριμνούν για την προστασία των θαλάσσιων οικοτόπων και ειδών. Συνεπώς, η Ελληνική Δημοκρατία δεν εκπλήρωσε, με τα υποτιθέμενα αυτά μέτρα διατήρησης, την υποχρέωσή της να μεταφέρει την οδηγία για τους οικοτόπους στο εσωτερικό δίκαιο με επαρκή σαφήνεια ή ακρίβεια [βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 5ης Σεπτεμβρίου 2019, Επιτροπή κατά Πορτογαλίας (Χαρακτηρισμός και προστασία των ειδικών ζωνών διατήρησης), C-290/18, μη δημοσιευθείσα, EU:C:2019:669, σκέψη 55].
- 87 Εξάλλου, όσον αφορά την εθνική νομοθεσία την οποία επικαλείται η Ελληνική Δημοκρατία και η οποία μνημονεύεται στη σκέψη 72 της παρούσας απόφασης, αρκεί η διαπίστωση ότι η νομοθεσία αυτή θεσπίστηκε στις 7 Μαΐου 2020, δηλαδή μετά τη λήξη της δίμηνης προθεσμίας που έταξε η Επιτροπή με την αιτιολογημένη γνώμη της 26ης Φεβρουαρίου 2016, και, ως εκ τούτου, δεν μπορεί να ληφθεί υπόψη στην παρούσα διαδικασία.
- 88 Επομένως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η αιτίαση που αφορά παράβαση του άρθρου 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους είναι βάσιμη.
- 89 Από το σύνολο των ανωτέρω σκέψεων προκύπτει ότι η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών όλα τα απαραίτητα μέτρα για τον καθορισμό των κατάλληλων στόχων διατήρησης και των κατάλληλων μέτρων διατήρησης όσον αφορά τους επίδικους ΤΚΣ, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αντιστοίχως, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Επί των δικαστικών εξόδων

- 90 Κατά το άρθρο 138, παράγραφος 1, του Κανονισμού Διαδικασίας του Δικαστηρίου, ο ηττηθείς διάδικος καταδικάζεται στα δικαστικά έξοδα, εφόσον υπάρχει σχετικό αίτημα του νικήσαντος διαδίκου. Δεδομένου ότι η Ελληνική Δημοκρατία ηττήθηκε, πρέπει να καταδικαστεί στα δικαστικά έξοδα σύμφωνα με το σχετικό αίτημα της Επιτροπής.

Για τους λόγους αυτούς, το Δικαστήριο (έκτο τμήμα) αποφασίζει:

- 1) **Η Ελληνική Δημοκρατία, μη θεσπίζοντας εντός των προβλεπόμενων προθεσμιών όλα τα αναγκαία μέτρα για τον καθορισμό των κατάλληλων στόχων διατήρησης και των κατάλληλων μέτρων διατήρησης όσον αφορά τους 239 τόπους κοινοτικής σημασίας οι οποίοι βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια και περιλαμβάνονται στην απόφαση 2006/613/ΕΚ της Επιτροπής, της 19ης Ιουλίου 2006, σχετικά με την έγκριση, σύμφωνα με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, του καταλόγου των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή, παρέβη τις υποχρεώσεις που υπέχει, αντιστοίχως, από το άρθρο 4, παράγραφος 4, και από το άρθρο 6, παράγραφος 1, της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου, της 21ης Μαΐου 1992, για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2006/105/ΕΚ του Συμβουλίου, της 20ής Νοεμβρίου 2006.**
- 2) **Καταδικάζει την Ελληνική Δημοκρατία στα δικαστικά έξοδα.**

Bay Larsen

Toader

Safjan

Δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση στο Λουξεμβούργο στις 17 Δεκεμβρίου 2020.

Ο Γραμματέας

Ο Πρόεδρος του έκτου
τμήματος

A. Calot Escobar

L. Bay Larsen

* Γλώσσα διαδικασίας: η ελληνική.