

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΜΟ ΕΙΔΙΚΩΝ ΖΩΝΩΝ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ (ΕΖΔ)

Τελική έκδοση της 14ης Μαΐου 2012

Σκοπός του παρόντος σημειώματος είναι να παράσχει κατευθυντήριες γραμμές για να συνδράμει τα κράτη μέλη στην εκπλήρωση του βασικού καθήκοντος χαρακτηρισμού ειδικών ζωνών διατήρησης δυνάμει της οδηγίας για τους οικοτόπους. Απηχεί τις απόψεις των υπηρεσιών της Επιτροπής όσον αφορά τη σχετική νομολογία.

1. Ο σκοπός του χαρακτηρισμού ΕΖΔ

Ο γενικός στόχος της οδηγίας για τους οικοτόπους ορίζεται στο άρθρο 2. Συγκεκριμένα, το εν λόγω άρθρο ορίζει ότι: *Τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης και της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος.*

Για να εξασφαλιστεί η αποκατάσταση ή η διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και των ειδών κοινοτικού ενδιαφέροντος, θα πρέπει (6η αιτιολογική σκέψη στο προοίμιο και άρθρο 3) να θεσπιστεί, μεταξύ άλλων: Ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών διατηρήσεως, 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 την 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.

Ο όρος «ειδικές ζώνες διατήρησης» ορίζεται στο άρθρο 1 στοιχείο ιβ): «*“ειδική ζώνη διατήρησης”*: ένας τόπος κοινοτικής σημασίας 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».

Από τον ορισμό των ΕΖΔ και τις γενικές αναφορές στις ΕΖΔ στην οδηγία για τους οικοτόπους είναι σαφές ότι ο ρόλος μιας ΕΖΔ είναι η διατήρηση και αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των ειδών και των τύπων οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος.

Το άρθρο 6 παράγραφος 1 ορίζει τα μέτρα διατήρησης που πρέπει να ληφθούν για τις ΕΖΔ: *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 επί τόπου. Οι εκθέσεις των κρατών μελών σύμφωνα με το άρθρο 17 πρέπει να περιλαμβάνουν ιδίως πληροφορίες σχετικά με τα μέτρα διατήρησης που αναφέρονται στο άρθρο 6 παράγραφος*

1, καθώς και μια εκτίμηση των επιπτώσεων αυτών των μέτρων στην κατάσταση διατήρησης των τύπων φυσικών οικοτόπων που αναφέρει το παράρτημα I και των ειδών που αναφέρει το παράρτημα II.

Ο χαρακτηρισμός ενός τόπου κοινοτικής σημασίας (TKΣ) ως ΕΖΔ στην ουσία ενεργοποιεί την εφαρμογή του άρθρου 6 παράγραφος 1, εφόσον όλα τα άλλα μέτρα βάσει του άρθρου 6 – συμπεριλαμβανομένου του καθήκοντος να προλαμβάνεται περαιτέρω υποβάθμιση (άρθρο 6 παράγραφοι 2, 3 και 4) – ήδη ισχύουν για τους TKΣ και, ως εκ τούτου, εφαρμόζονται εκ των πραγμάτων και στις ΕΖΔ.

Η ανάγκη για τέτοια θετικά μέτρα διατήρησης, στο πλαίσιο των ΕΖΔ, καταδεικνύεται από τα πορίσματα της τελευταίας έκθεσης της Επιτροπής σύμφωνα με το άρθρο 17 (για την περίοδο 2000-2006). Στην έκθεση αυτή διαπιστώνεται ότι το 65% των αξιολογήσεων τύπων οικοτόπων που παρατίθενται στο παράρτημα I και το 54% των αξιολογήσεων των ειδών που παρατίθενται στα παραρτήματα II, IV και V βρίσκονται σε δυσμενή κατάσταση διατήρησης.

Ενώ το άρθρο 3 παράγραφος 3 και το άρθρο 10 της οδηγίας για τους οικοτόπους αναγνωρίζουν ότι η βελτίωση της οικολογικής συνοχής του δικτύου Natura 2000 απαιτεί τη λήψη μέτρων εκτός των τόπων για τους τύπους οικοτόπων που παρατίθενται στο παράρτημα I, η εφαρμογή του άρθρου 6 είναι το πρωταρχικό μέτρο που προβλέπεται στο πλαίσιο της οδηγίας για τη διατήρηση και/ή αποκατάσταση των τύπων οικοτόπων του παραρτήματος I σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης. Ενώ ενδέχεται να υπάρχουν επίσης και άλλες διατάξεις περί προστασίας των ειδών δυνάμει της οδηγίας, το άρθρο 6 αποτελεί επίσης βασική διάταξη για την προστασία των ειδών του παραρτήματος II.

Ως εκ τούτου, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο χαρακτηρισμός των ΕΖΔ έχει κεντρική σημασία για την επίτευξη των στόχων της οδηγίας για τους οικοτόπους και τη διατήρηση ή αποκατάσταση, σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των ειδών και των οικοτόπων κοινοτικού ενδιαφέροντος, δεδομένου ότι απαιτεί από τα κράτη μέλη να εφαρμόσουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1.

2. Τι συνεπάγεται ο χαρακτηρισμός ΕΖΔ

Το άρθρο 4 παράγραφος 4 της οδηγίας για τους οικοτόπους αναφέρει ότι *«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»*.

Αυτό υποδηλώνει σαφώς ότι οι πιο σημαντικοί τόποι και/ή εκείνοι που αντιμετωπίζουν απειλές θα πρέπει να έχουν προτεραιότητα στο εξαετές χρονικό πλαίσιο για τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ. Συνεπάγεται επίσης τον καθορισμό προτεραιοτήτων για τα πιο σημαντικά είδη/οικοτόπους με στόχο την ανάληψη δράσης όταν χαρακτηριστούν οι τόποι. Οι εν λόγω προτεραιότητες μπορούν επίσης να καθοριστούν σε ανώτερα επίπεδα (ενωσιακό, βιογεωγραφικό, εθνικό, περιφερειακό επίπεδο).

Κατά τον καθορισμό των προτεραιοτήτων σε επίπεδο τόπου πρέπει να λαμβάνονται πλήρως υπόψη τα εξής:

- οι οικολογικές απαιτήσεις για τα είδη & τους οικοτόπους που παρατίθενται στο τυποποιημένο έντυπο δεδομένων του Natura 2000 (δηλ. που απαντώνται επί τόπου, εκτός από εκείνα των οποίων η παρουσία είναι μη σημαντική σύμφωνα με το ΤΕΔ)
- η τοπική, περιφερειακή, εθνική κατάσταση διατήρησης των οικοτόπων και ειδών

- απειλές και διεργασίες υποβάθμισης στις οποίες εκτίθενται τα είδη και οι οικοτόποι
- η συνολική συνεκτικότητα του δικτύου Natura 2000

Λαμβανομένου υπόψη του ορισμού των «ειδικών ζωνών διατήρησης» που δίνεται στο άρθρο 1 παράγραφος ιβ) και στο άρθρο 4 παράγραφος 4, είναι σαφές ότι:

- ο χαρακτηρισμός μιας ΕΖΔ πρέπει να γίνει μέσω κανονιστικής, διοικητικής και/ή συμβατικής πράξης με δεσμευτική ισχύ¹
- τα αναγκαία μέτρα διατήρησης πρέπει να προσδιοριστούν εντός εξαετίας (άρθρο 6 παράγραφος 1), ούτως ώστε να μπορούν να θεσπιστούν κανονικά και να εφαρμοστούν τη στιγμή του χαρακτηρισμού ως ΕΖΔ.

Καθεμία από τις υποχρεώσεις αυτές διερευνάται περαιτέρω στη συνέχεια (βλ. σημεία 4 και 5).

3. Χρονοδιάγραμμα για τον χαρακτηρισμό ΕΖΔ

Σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 4, εντός έξι ετών από την έγκριση των ευρωπαϊκών καταλόγων τόπων κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ), τα κράτη μέλη πρέπει να ορίζουν τους ΤΚΣ ως ειδικές ζώνες διατήρησης (ΕΖΔ) καθορίζοντας τις προτεραιότητες σε συνάρτηση με τη σημασία των τόπων για τη διατήρηση ή 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 επηρεάζουν τους εν λόγω τόπους¹.

Σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1, 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.

Η απόφαση της Επιτροπής που εγκρίνει τους ΤΚΣ ορίζει σαφώς ότι: *... επιβάλλεται να τονιστεί ότι οι υποχρεώσεις που απορρέουν από το άρθρο 4 παράγραφος 4 και το άρθρο 6 παράγραφος 1 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ πρέπει να εκπληρωθούν το ταχύτερο δυνατόν και το αργότερο εντός έξι ετών από την ημερομηνία έγκρισης των αρχικών ενημερωμένων καταλόγων τόπων κοινοτικής σημασίας για τη βιογεωγραφική περιφέρεια, ανάλογα με τον κατάλογο στον οποίο συμπεριελήφθη ο τόπος κοινοτικής σημασίας ως τοιούτος την πρώτη φορά.*

Αυτό σημαίνει ότι η ημερομηνία κατά την οποία ο τόπος είχε συμπεριληφθεί για πρώτη φορά στην απόφαση της Επιτροπής είναι η ημερομηνία κατά την οποία αρχίζουν να υπολογίζονται τα έξι έτη². Εάν αργότερα μεταγενέστερες αποφάσεις προσαρμόσουν ορισμένες από τις λεπτομέρειες του τόπου, αυτό δεν θα πρέπει να χρησιμοποιείται ως δικαιολογία για την αναβολή του χαρακτηρισμού ως ΕΖΔ. Ωστόσο, οι νέες αυτές προσαρμογές θα χρειαστεί να ενσωματωθούν στη διαδικασία χαρακτηρισμού ως ΕΖΔ και να ληφθούν υπόψη κατά τον καθορισμό των αναγκαίων μέτρων διατήρησης.

¹ Όλες οι αποφάσεις της Επιτροπής για τις διάφορες βιογεωγραφικές περιοχές είναι διαθέσιμες στον δικτυακό τόπο της Επιτροπής, στη διεύθυνση http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites_hab/biogeog_regions/index_en.htm

² Ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας, που έχει καταρτιστεί σε συμφωνία με τα κράτη μέλη σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 2, παρέχει το νομικό πλαίσιο για την επιλογή και την οριοθέτηση των τόπων. Η έγκριση του εν λόγω καταλόγου ΤΚΣ ενεργοποιεί επίσημα την εξαετή προθεσμία για τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ, με την επιφύλαξη περαιτέρω αλλαγών στους τόπους, συμπεριλαμβανομένων των αλλαγών ορίων, οι οποίες δεν θα πρέπει να παρέχουν τη βάση για την καθυστέρηση του χαρακτηρισμού ως ΕΖΔ. Οι αλλαγές στη διάταξη ενός τόπου πρέπει να υπόκεινται σε επικαιροποίηση του καταλόγου ΤΚΣ πριν από τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ.

4. Διαδικασία χαρακτηρισμού ΕΖΔ

Από τη στιγμή που ένας τόπος έχει εγκριθεί ως τόπος κοινοτικής σημασίας, το άρθρο 4 παράγραφος 4 προβλέπει επίσης τον καθορισμό προτεραιοτήτων όσον αφορά τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ. Έτσι, οι τόποι που θεωρούνται πιο σημαντικοί για τα είδη/τους τύπους οικοτόπων που παρατίθενται στο παράρτημα I και στο παράρτημα II και για τη συνεκτικότητα του Natura 2000, και οι οποίοι απειλούνται περισσότερο θα πρέπει να λάβουν σαφή προτεραιότητα στον χαρακτηρισμό και στον καθορισμό στόχων και μέτρων διατήρησης που αντικατοπτρίζουν σαφώς αυτήν τη σημασία. Ιδανικά, τα μέτρα διατήρησης θα πρέπει να θεσπίζονται κατόπιν δημόσιας διαβούλευσης και δέουσας συμμετοχής όλων των ενδιαφερομένων μερών.

Μολονότι η οδηγία απαιτεί από τα κράτη μέλη να ορίζουν τους ΤΚΣ ως ΕΖΔ εντός έξι ετών από την έγκριση του ευρωπαϊκού καταλόγου των ΤΚΣ, δεν ορίζει ειδικές διαδικασίες για τον χαρακτηρισμό των ΕΖΔ. Πρόκειται για θέμα εσωτερικού δικαίου των κρατών μελών, τα οποία διαθέτουν ευρεία διακριτική ευχέρεια όσον αφορά τον καθορισμό του τρόπου με τον οποίο θα ορίζουν τους ΤΚΣ ως ΕΖΔ.

Τα κράτη μέλη μπορούν να εισάγουν νέες διαδικασίες χαρακτηρισμού ή να προσαρμόζουν τις υφιστάμενες και/ή να υποστηρίζουν τον χαρακτηρισμό με άλλες νομικές πράξεις. Έχουν δικαίωμα επιλογής ως προς το είδος της νομικής πράξης που χρησιμοποιούν - αν θα είναι κανονιστικές, συμβατικές ή διοικητικές - και μπορούν να αποφασίζουν σε ποιο διοικητικό επίπεδο (π.χ. εθνικό ή περιφερειακό) είναι πιο σκόπιμο να ορίζονται οι ΕΖΔ. Επίσης εναπόκειται στα κράτη μέλη να αποφασίζουν αν η πράξη χαρακτηρισμού γίνεται για έναν τόπο κάθε φορά ή εάν καλύπτει πολλούς τόπους.

Ωστόσο, ανεξάρτητα από τη διαδικασία που χρησιμοποιείται, θα πρέπει να υπάρχει μια σαφής νομική βάση που υποστηρίζει τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ και τα κράτη μέλη θα πρέπει να διασφαλίζουν την αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ του εν λόγω χαρακτηρισμού. Η ίδια η πράξη χαρακτηρισμού πρέπει να παρέχει επίσης επαρκή σαφήνεια ώστε να πληρούνται οι απαιτήσεις της οδηγίας με ασφάλεια δικαίου.

Αυτό συνάδει με την υφιστάμενη νομολογία (Επιτροπή κατά Βελγίου, C-415/01)³.

- *οι διατάξεις μιας οδηγίας πρέπει να τίθενται σε εφαρμογή με αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ, με την απαιτούμενη ιδιαιτερότητα, ακρίβεια και σαφήνεια προκειμένου να πληρούται η επιταγή της νομικής ασφάλειας. Η αρχή της νομικής ασφάλειας επιβάλλει την κατάλληλη δημοσιότητα για τα θεσπιζόμενα κατ' εφαρμογήν μιας κοινοτικής ρυθμίσεως εθνικά μέτρα, κατά τρόπο ώστε να καθίσταται δυνατό στα υποκείμενα δικαίου, στα οποία αφορούν τέτοια μέτρα, να μπορούν να γνωρίζουν την έκταση των δικαιωμάτων και υποχρεώσεών τους στον διεπόμενο από το κοινοτικό δίκαιο συγκεκριμένο τομέα.*
- *Προκειμένου περί των οριοθετούντων τις ΖΕΠ χαρτών, πρέπει αυτοί να διαθέτουν, κατ' ανάγκη, αναμφισβήτητη δεσμευτική ισχύ. Πράγματι, εάν δεν συνέβαινε κάτι τέτοιο, η γεωγραφική οριοθέτηση των ΖΕΠ θα μπορούσε να αμφισβητείται ανά πάσα στιγμή. Επίσης, θα υπήρχε κίνδυνος ο σχετικός με την προστασία στόχος του άρθρου 4 της οδηγίας περί πτηνών να μην επιτευχθεί πλήρως.*

5. Νομικές διατάξεις που ισχύουν για τις ΕΖΔ ως αποτέλεσμα του χαρακτηρισμού

³ Βλ., για παράδειγμα, την απόφαση της 27.2.2003, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-415/01, Συλλογή 2003, σ. 2081, σκέψη 21. Μολονότι αφορά τόπους που εμπίπτουν στην οδηγία για τα πτηνά αφορά επίσης τόπους που εμπίπτουν στην οδηγία για τους οικοτόπους.

Προκειμένου να παρέχει την απαραίτητη νομική σαφήνεια, η πράξη για τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ πρέπει, πέραν της ονομασίας και της τοποθεσίας του τόπου, να είναι σαφής και νομικά διαφανής όσον αφορά:

- τα είδη και τους τύπους οικοτόπων για τα οποία χαρακτηρίζεται η ΕΖΔ: για παράδειγμα, με παράθεση - στην ίδια την πράξη ή σε ξεχωριστό νομικά δεσμευτικό έγγραφο - όλων των ειδών του παραρτήματος II και των τύπων οικοτόπων του παραρτήματος I που απαντώνται σε σημαντικό βαθμό σε κάθε τόπο [δηλ. όλων των ειδών για τα οποία αναφέρεται στο τυποποιημένο έντυπο δεδομένων (ΤΕΔ) ότι έχουν σημαντικό μέγεθος και πυκνότητα πληθυσμού⁴ σε σχέση με τους πληθυσμούς που απαντώνται στην εθνική επικράτεια (κατηγορία μεγέθους πληθυσμού Α, Β ή Γ) και όλων των τύπων οικοτόπων για τους οποίους αναφέρεται στο ΤΕΔ ότι έχουν άριστη (Α), καλή (Β) ή σημαντική (Γ) αντιπροσωπευτικότητα]⁵,
- Όρια ΕΖΔ: με συμπερίληψη χάρτη ή χαρτών - είτε στην ίδια την πράξη είτε σε χωριστή κανονιστική, διοικητική και/ή συμβατική πράξη (όπως ένα δημόσιο μητρώο) με δεσμευτική ισχύ - όπου εμφανίζονται τα ακριβή όρια του εν λόγω τόπου. Ο χάρτης θα πρέπει να είναι σύμφωνος με τα σχετικά εθνικά/περιφερειακά χαρτογραφικά συστήματα και σε κατάλληλη κλίμακα, ώστε να δίνεται η δυνατότητα σε όλα τα ενδιαφερόμενα και εμπλεκόμενα μέρη να προσδιορίζουν τη χωρική θέση του τόπου σε σχέση με τις χερσαίες εκμεταλλεύσεις. Τα όρια δεν πρέπει να διαφέρουν από εκείνα του αντίστοιχου τόπου κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ), εκτός εάν τα σύνορα ενός ΤΚΣ έχουν ήδη τροποποιηθεί ακολουθώντας την καθιερωμένη διαδικασία (Doc. Hab. 05-06-08) και σύμφωνα με επικαιροποιημένη απόφαση της Επιτροπής.
- Ο σκοπός του χαρακτηρισμού: υπό την ευρύτερη έννοια, θα πρέπει να καθίσταται σαφές ότι ο σκοπός της ΕΖΔ είναι να συμβάλει στην προσπάθεια διατήρησης ή, κατά περίπτωση, αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης των τύπων φυσικών οικοτόπων και των ειδών που απαντώνται επί τόπου. Ιδανικά, οι ειδικοί στόχοι διατήρησης της ΕΖΔ πρέπει να διατυπώνονται ρητά είτε στη νομική πράξη είτε σε συνοδευτικό νομικά δεσμευτικό έγγραφο, ούτως ώστε να είναι σαφές ποιο είναι το κίνητρο για τον χαρακτηρισμό της ΕΖΔ και ότι αυτό συνεπάγεται τη θέσπιση μέτρων διατήρησης εφόσον χρειάζεται (δηλ. όχι μόνο να προστατεύεται από την υποβάθμιση, όπως ορίζεται στα άρθρα 6 παράγραφοι 2 έως 4).
- Νομικές διατάξεις που ισχύουν για τις ΕΖΔ: Ο χαρακτηρισμός ως ΕΖΔ ή η νομοθεσία για τη μεταφορά της οδηγίας για τους οικοτόπους θα πρέπει να καθιστούν σαφές ότι οι διατάξεις του άρθρου 6 παράγραφοι 2, 3 και 4 εφαρμόζονται εκ των πραγμάτων στις ΕΖΔ καθώς και στους ΤΚΣ – παραδείγματος χάριν με διασταυρούμενη παραπομπή στην πράξη χαρακτηρισμού στα σχετικά άρθρα της νομοθεσίας για τη μεταφορά της οδηγίας για τους οικοτόπους ή σε νομική πράξη που έχει θεσπιστεί προγενέστερα με σκοπό την προστασία των ΤΚΣ.

Ο χαρακτηρισμός ως ΕΖΔ θα πρέπει επίσης να καθιστά σαφή την υποχρέωση εφαρμογής των αναγκαίων μέτρων διατήρησης για την ΕΖΔ τα οποία αντιστοιχούν στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος I και των ειδών του παραρτήματος II που απαντώνται επί τόπου (σύμφωνα με το άρθρο 6 παράγραφος 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους). Θα πρέπει επίσης να προβλέπει ή να

⁴ Κριτήριο Β (α) του παραρτήματος III της οδηγίας για τους οικοτόπους: Μέγεθος και πυκνότητα του πληθυσμού του είδους που είναι παρόν στην περιοχή σε σχέση με τους πληθυσμούς που είναι παρόντες στο εθνικό έδαφος.

⁵ Το κριτήριο Α (α) του παραρτήματος III της οδηγίας για τους οικοτόπους, η αντιπροσωπευτικότητα, πρέπει να συνδέεται με το ερμηνευτικό εγχειρίδιο για τους τύπους οικοτόπων του παραρτήματος I, δεδομένου ότι το εν λόγω εγχειρίδιο παρέχει ορισμό, κατάλογο των χαρακτηριστικών ειδών και άλλα σχετικά στοιχεία. Ο βαθμός αντιπροσωπευτικότητας αποτελεί ένδειξη για το «πόσο τυπικός» είναι ένας τύπος οικοτόπου.

συνοδεύεται από διαφανή μηχανισμό για την καθιέρωση και την εφαρμογή αυτών των μέτρων διατήρησης (π.χ. σχέδια διαχείρισης, τομεακά σχέδια κ.λπ.).

Όπως ορίζεται στο άρθρο 6 παράγραφος 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους, τα κράτη μέλη έχουν τη δυνατότητα επιλογής των προσεγγίσεων που μπορούν να χρησιμοποιηθούν σε σχέση με την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης. Αυτό περιλαμβάνει τη χρήση ενδεδειγμένων σχεδίων διαχείρισης ειδικά για τους συγκεκριμένους τόπους ή ενσωματωμένων σε άλλα σχέδια διευθέτησης και των δεόντων κανονιστικών, διοικητικών ή συμβατικών μέτρων. Η Επιτροπή ενθαρρύνει ιδιαίτερα τη χρήση σχεδίων διαχείρισης ως ένα διαφανές εργαλείο το οποίο διευκολύνει την προδραστική διαχείριση των τοποθεσιών Natura 2000. Ανεξάρτητα από το μέτρο που επιλέγεται, ο σκοπός πρέπει να είναι τα σχέδια αυτά να είναι επαρκή για την επίτευξη των στόχων του άρθρου 6 παράγραφος 1 της οδηγίας.

Ο ορισμός της ΕΖΔ καθιστά σαφές ότι τα μέτρα διατήρησης κανονικά πρέπει να θεσπίζονται και να ισχύουν από τη στιγμή του χαρακτηρισμού, ήτοι μέχρι τη λήξη της προθεσμίας των έξι ετών. Αυτό δεν σημαίνει απαραίτητα ότι δεν είναι δυνατόν να προσαρμοστούν μετά τα έξι έτη, λαμβάνοντας υπόψη τις βελτιωμένες γνώσεις και την ανάδραση σχετικά με την πείρα από την εφαρμογή. Η διαχείριση των τόπων, και ειδικότερα ο προσδιορισμός του τι είναι «αναγκαίο» για την εκπλήρωση των «οικολογικών απαιτήσεων» των τόπων δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1, θα συνεχίσει να εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου, πολύ καιρό μετά τον χαρακτηρισμό των τόπων. Οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, για παράδειγμα, και άλλες επιρροές σε τόπους μπορεί να απαιτήσουν στο μέλλον επανεξέταση των μέτρων που πρέπει να ληφθούν δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1.

Ο προσδιορισμός των μέτρων διατήρησης είναι επίσης συχνά μια επαναλαμβανόμενη διαδικασία και σε μεγάλο βαθμό εξαρτάται από τη συμμετοχή και την αποδοχή των ενδιαφερομένων μερών και αναγνωρίζεται ότι αυτό απαιτεί χρόνο. Ωστόσο, το εξαετές χρονικό πλαίσιο από την έγκριση του ΤΚΣ για τον χαρακτηρισμό ως ΕΖΔ συνεπάγεται ότι το έργο του προσδιορισμού και της θέσπισης των αναγκαίων μέτρων διατήρησης για τον τόπο θα πρέπει να ξεκινά αμέσως μόλις ο τόπος εγκριθεί ως ΤΚΣ και όχι κατά τη λήξη της εξαετούς περιόδου.

Είναι σαφές ότι η θέσπιση και εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης πρέπει να βασίζεται σε πλήρη κατανόηση των στόχων διατήρησης. Ενώ, σε τελική ανάλυση, αυτό πρέπει να γίνει κατανοητό σε επίπεδο τόπου, τα κράτη μέλη μπορεί να αποφασίσουν να αναπτύξουν γενικούς στόχους διατήρησης και μέτρα για τα είδη και τους τύπους των οικοτόπων σε ευρύτερη γεωγραφική κλίμακα (π.χ. εθνικά, περιφερειακά) τα οποία στη συνέχεια μπορούν να παραπέμπουν στο επίπεδο τόπου.

6. Το είδος του καθεστώτος νομικής προστασίας που θα καθοριστεί για τις ΕΖΔ

Το άρθρο 6 αποτελεί βασική διάταξη της οδηγίας για τους οικοτόπους, δεδομένου ότι καθορίζει το πλαίσιο για την προστασία και διατήρηση των τόπων και περιλαμβάνει προδραστικές, προληπτικές και διαδικαστικές απαιτήσεις. Το άρθρο 6 παράγραφοι 2, 3 και 4 εφαρμόζεται σε ΤΚΣ (σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 5 της οδηγίας για τους οικοτόπους). Το άρθρο 6 παράγραφος 1 εφαρμόζεται μόνο στις ΕΖΔ, που υπόκεινται επίσης στις απαιτήσεις του άρθρου 6 παράγραφοι 2, 3 και 4.

Όσον αφορά τις απαιτήσεις προστασίας των ΕΖΔ, η σχετική νομολογία⁶ θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον ορισμό του καθεστώτος νομικής προστασίας των ΕΖΔ:

- Το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους θα πρέπει να εκληφθεί ως απαίτηση προς τα κράτη μέλη να παρέχουν στις ΕΖΔ καθεστώς νομικής προστασίας ικανό να επιτρέπει τη διατήρηση ή, κατά περίπτωση, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης για τους οικείους τύπους φυσικών οικοτόπων και τους οικοτόπους των ειδών στην περιοχή της φυσικής τους κατανομής (άρθρο 3).
- Η έλλειψη ειδικών διατάξεων που συνδέουν τον χαρακτηρισμό ενός τόπου ως ΕΖΔ με την εφαρμογή επαρκούς νομικής προστασίας και των αναγκαίων μέτρων διατήρησης για τα είδη ή τους οικοτόπους που απαντώνται σε αυτήν την ΕΖΔ υπονομεύει τον στόχο που καθορίζεται στο άρθρο 3, στο άρθρο 4 παράγραφος 4 και στο άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Συνεπώς, είναι σαφές από την υφιστάμενη νομολογία ότι ο χαρακτηρισμός ως ΕΖΔ πρέπει να συνδέεται με επαρκές καθεστώς νομικής προστασίας και διατήρησης που εφαρμόζεται σύμφωνα με το άρθρο 6 της οδηγίας για τους οικοτόπους.

Τι θα πρέπει να περιλαμβάνει το καθεστώς προστασίας και διατήρησης

Το καθεστώς προστασίας και διατήρησης θα πρέπει να καλύπτει όλες τις διατάξεις του άρθρου 6. Το καθεστώς προστασίας πρέπει, μεταξύ άλλων:

- να περιέχει τα αναγκαία μέτρα διατήρησης που ανταποκρίνονται στις οικολογικές απαιτήσεις των τύπων φυσικών οικοτόπων του παραρτήματος Ι και των ειδών του παραρτήματος ΙΙ που απαντώνται στην ΕΖΔ, εκτός από εκείνα των οποίων η παρουσία θεωρείται μη σημαντική, σύμφωνα με το τυποποιημένο έντυπο δεδομένων του Natura 2000. Τα μέτρα διατήρησης θα πρέπει να είναι αρκετά λεπτομερή και ουσιαστικά, με σκοπό να διασφαλίζεται ότι η εφαρμογή τους εκπληρώνει τους στόχους διατήρησης του τόπου και συμβάλλει στον γενικό στόχο της οδηγίας για τη διατήρηση και αποκατάσταση των οικείων ειδών και τύπων οικοτόπων σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης σε ολόκληρη την περιοχή φυσικής κατανομής τους.

Η θέσπιση και εφαρμογή αυτών των μέτρων διατήρησης εναπόκειται σε κάθε κράτος μέλος. Τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν να εκπονηθούν σχέδια διαχείρισης τα οποία προσδιορίζουν τα αναγκαία μέτρα διατήρησης και προβλέπουν έναν μηχανισμό για την εξασφάλιση της εφαρμογής τους. Τα κράτη μέλη μπορούν να υιοθετήσουν οριζόντια μέτρα που διασφαλίζουν την εφαρμογή των αναγκαίων μέτρων διατήρησης που έχουν οριστεί για τους τύπους οικοτόπων και τα είδη που απαντώνται στην ΕΖΔ. Τα μέτρα αυτά δύνανται να είναι τα δέοντα κανονιστικά, διοικητικά ή συμβατικά.

Ωστόσο, ανεξάρτητα από τον μηχανισμό που χρησιμοποιείται, τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν ότι τα αναγκαία μέτρα διατήρησης είναι επαρκώς συγκεκριμένα, ακριβή και σαφή, ώστε να παρέχουν ασφάλεια δικαίου για τα ενδιαφερόμενα μέρη. Πρέπει επίσης να εξασφαλίζουν ότι τα μέτρα διατήρησης που αναπτύσσονται δυνάμει του άρθρου 6 παράγραφος 1 εφαρμόζονται αποτελεσματικά.

⁶ Βλ. τις ακόλουθες αποφάσεις του Δικαστηρίου: Επιτροπή κατά Ισπανίας, 2 Αυγούστου 1993, C-355/90, Συλλογή 1993, σ.4221, σκέψεις 28-32· Επιτροπή κατά Γαλλίας, 18 Μαρτίου 1999, C-166/97, Συλλογή 1999, σ. 1719, σκέψεις 21 και 25· Επιτροπή κατά Γαλλίας, 25 Νοεμβρίου 1999, C-96/98, Συλλογή 1999, σ.8531, σκέψεις 22-27· Επιτροπή κατά Βελγίου, 27 Φεβρουαρίου 2003, C-415/01, Συλλογή 2003, σ.2081, σκέψεις 15-17 και 21-22· Επιτροπή κατά Ισπανίας, 22 Σεπτεμβρίου 2011, C-90/10, Συλλογή 2011, σ.---, σκέψη 37.

- Να λαμβάνει τα κατάλληλα μέτρα ώστε να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των ειδών, καθώς και η σημαντική όχληση των ειδών για τα οποία έχουν οριστεί οι εν λόγω ζώνες. Και πάλι εναπόκειται στο κράτος μέλος να αποφασίσει τον τρόπο με τον οποίο εφαρμόζεται στην πράξη το άρθρο 6 παράγραφος 2. Για παράδειγμα, τα κράτη μέλη μπορούν να αποφασίσουν να καταρτίσουν έναν κατάλογο δυνητικά επιζήμιων δραστηριοτήτων που απαιτούν προηγούμενη συγκατάθεση για κάθε τόπο ή σειρά τόπων, ή μπορούν να τις αναφέρουν στην εθνική/περιφερειακή νομοθεσία.
- Να διασφαλίζει ότι εφαρμόζεται διαδικασία νομότυπης συγκατάθεσης για κάθε πρόγραμμα ή σχέδιο που δεν συνδέεται άμεσα ή δεν είναι αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, αλλά είναι πιθανόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, είτε καθεαυτό είτε από κοινού με άλλα σχέδια ή έργα, για να διασφαλιστεί ότι η ακεραιότητα της ΕΖΔ δεν επηρεάζεται αρνητικά (εκτός αν γίνεται επίκληση του άρθρου 6 παράγραφος 4).

7. Εφαρμογή στις ΖΕΠ

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 1 της οδηγίας για τους οικοτόπους, οι ζώνες ειδικής προστασίας (ΖΕΠ) που χαρακτηρίζονται δυνάμει της οδηγίας για τα πτηνά αποτελούν μέρος του δικτύου Natura 2000. Το άρθρο 6 παράγραφοι 2, 3 και 4 εφαρμόζεται στους ΤΚΣ (σύμφωνα με το άρθρο 4 παράγραφος 5 της οδηγίας για τους οικοτόπους) και στις ΖΕΠ (σύμφωνα με το άρθρο 7 της οδηγίας για τους οικοτόπους⁷). Οι διατάξεις του άρθρου 6 παράγραφος 1 δεν εφαρμόζονται στις ΖΕΠ. Ωστόσο, ανάλογες διατάξεις εφαρμόζονται στις ΖΕΠ δυνάμει του άρθρου 4 παράγραφοι 1 και 2 της οδηγίας για τα πτηνά. Δηλαδή τα κράτη μέλη οφείλουν να εξασφαλίζουν ότι για τα είδη που αναφέρονται στο παράρτημα Ι καθώς και για αποδημητικά πτηνά που απαντώνται συχνά προβλέπονται μέτρα ειδικής διατήρησης που αφορούν τον οικοτόπο τους, για να εξασφαλιστεί η επιβίωση και η αναπαραγωγή τους στη ζώνη κατανομής τους. Η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου σχετικά με τις εν λόγω διατάξεις είναι ήδη αρκετά εκτεταμένη. Για παράδειγμα, στην υπόθεση C-293/07, το Δικαστήριο διευκρίνισε την ανάγκη για ένα συνεκτικό, συγκεκριμένο και ολοκληρωμένο νομικό καθεστώς ικανό να διασφαλίζει βιώσιμη διαχείριση και αποτελεσματική προστασία των ΖΕΠ. Αυτό σημαίνει ότι οι ΖΕΠ πρέπει να υπόκεινται σε παρόμοιο σαφές καθεστώς προστασίας όπως οι ΕΖΔ (όρια, λόγοι χαρακτηρισμού, στόχοι και μέτρα διατήρησης).

ΣΗΜΕΙΩΜΑ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΟΝ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΜΟ ΕΙΔΙΚΩΝ ΖΩΝΩΝ ΔΙΑΤΗΡΗΣΗΣ (ΕΖΔ). 14ης Μαΐου 2012.

Ευρωπαϊκή Επιτροπή, Doc. Nab.12-04/05, Μαΐου 2012 (Πρωτότυπο αγγλικό κείμενο)
Επιτρέπεται η αναπαραγωγή με αναφορά της πηγής.

Σύνδεσμος στο διαδίκτυο:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_EL.pdf

Επαφή: nature@ec.europa.eu

⁷ «Οι υποχρεώσεις που πηγάζουν από τις παραγράφους 2, 3 και 4 του άρθρου 6 της παρούσας οδηγίας αντικαθιστούν τις υποχρεώσεις που πηγάζουν από την πρώτη πρόταση της παραγράφου 4 του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, όσον αφορά τις ζώνες που χαρακτηρίστηκαν δυνάμει της παραγράφου 1 του άρθρου 4 ή αναγνωρίστηκαν με ανάλογο τρόπο δυνάμει της παραγράφου 2 του άρθρου 4 της εν λόγω οδηγίας, τούτο δε από την ημερομηνία θέσης σε εφαρμογή της παρούσας οδηγίας ή από την ημερομηνία της ταξινόμησης ή της αναγνώρισης εκ μέρους ενός κράτους μέλους δυνάμει της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, εφόσον αυτή είναι μεταγενέστερη.»

