

«Νομικές όψεις της Οδηγίας 2001/42 για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση», άρθρο το οποίο δημοσιεύτηκε στη σειρά «Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου» της Νομικής Επιθεώρησης «Νόμος και Φύση», στο πλαίσιο της έκδοσης «Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση: Προκλήσεις και Ευκαιρίες για το Νομοθέτη και τη Διοίκηση» Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2005.

ΝΟΜΙΚΕΣ ΟΨΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ 2001/42 ΓΙΑ ΤΗ ΣΤΡΑΤΗΓΙΚΗ ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩ- ΣΕΩΝ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η αναγνώριση από τη νομοθεσία κατά τη δεκαετία 1970-1980 της υποχρέωσης εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πριν από την πραγματοποίηση ορισμένων ανθρωπογενών δραστηριοτήτων θεωρείται ορθώς ως η αφετηρία γέννησης της σύγχρονης περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Κρίθηκε, δηλαδή, εκείνη την περίοδο ότι θα ήταν κοντόθωρη η μονομερής θεώρηση του οικονομικού κέρδους που προσφέρουν τα διάφορα έργα και δραστηριότητες, αλλά ότι θα έπρεπε παράλληλα να λάβει θεσμική έκφραση η απαίτηση πρόληψης των επιπτώσεων τους στο περιβάλλον.

Το γεγονός αυτό οδήγησε στη συνέχεια από τη μια στη γενικευμένη αναγνώριση της πρόληψης ως βασικής νομικής αρχής στο πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος και από την άλλη της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως του βασικότερου εργαλείου για την εφαρμογή της¹.

Είναι εμφανές ότι την εξέλιξη αυτή στο πεδίο του καθαρά κοινοτικού δικαίου εξέφρασε, καλύτερα από οποιοδήποτε άλλο κοινοτικό κείμενο, η Οδηγία 85/337², η οποία συνέβαλε από την έγκριση της μέχρι σήμερα στη σύγκλιση προς ένα κοινό πλαίσιο ιδεών των επιμέρους εθνικών νομοθεσιών. Έχει, ωστόσο, αξία να αναφερθεί ότι από πολύ νωρίς ο προβληματισμός γύρω από την ανάγκη σύνδεσης της περιβαλλοντικής εκτίμησης με τις εν ευρεία εννοία ανθρώπινες δραστηριότητες, συνδέθηκε όχι μόνον με την πραγματοποίηση συγκεκριμένων έργων αλλά και

¹ M. Prieur, Droit de l'Environnement, 1996, Edit. Dalloz, σελ. 70.

² «για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον» (Ε.Ε. L 175/1985), όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 97/11 (Ε.Ε. L 73/1997).

ευρύτερα με το σχεδιασμό και προγραμματισμό τους³. Η Οδηγία 2001/42⁴ είναι αναμφίβολα το φυσικό προϊόν αυτής της σύνδεσης.

Όπως είναι γνωστό, η κυοφορία της Οδηγίας 2001/42 υπήρξε μακρόχρονη. Χρειάστηκαν δεκαπέντε περίπου χρόνια ώστε να υπάρξει οριστική συμφωνία των χωρών της Ε.Ε. επί ενός κειμένου ικανού να συγκεράσει τις συχνά αντικρουόμενες προσεγγίσεις, αλλά και τους φόβους γύρω από πιθανές παρενέργειες μιας τέτοιας Οδηγίας στην οικονομική ανάπτυξη, ιδιαίτερα μάλιστα των λιγότερο αναπτυγμένων χωρών.

Οι δυσχέρειες που παρουσιάστηκαν στην επίτευξη συμφωνίας είναι εύλογες, αν αναλογιστεί κανείς ότι με την Οδηγία αυτή επιδιώκεται η σύνδεση της περιβαλλοντικής προβληματικής με το σχεδιασμό και προγραμματισμό σημαντικών δημόσιων πολιτικών. Η σύνδεση αυτή παρουσιάζει ξεχωριστό ενδιαφέρον για το δίκαιο και κυρίως τις περιβαλλοντικές και χωροταξικές ρυθμίσεις του, οι οποίες διαγράφουν ούτως ή άλλως ένα ορισμένο πλαίσιο εντός του οποίου οφείλει να εκτυλίσσεται ο σχεδιασμός και η πραγματοποίηση της ανθρώπινης δράσης.

Προς αποφυγή, πάντως, παρερμηνειών γύρω από τη φυσιογνωμία της Οδηγίας, θα πρέπει να αναφερθεί ότι το άνοιγμα της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στο σχεδιασμό, αφορά στον τελευταίο ως ουσιαστική επιλογή και περιεχόμενο μέτρων, που λαμβάνουν τη μορφή σχεδίων η/και προγραμμάτων, στους τομείς στους οποίους αναφέρεται η Οδηγία, και όχι γενικώς στο σχεδιασμό ως τρόπο και διαδικασία λήψης αποφάσεων. Με άλλα λόγια, ή με περισσότερο νομικούς όρους, η Οδηγία εκφράζει και υλοποιεί κατ' εξοχήν την αρχή της ενσωμάτωσης, όπως αυτή αποτυπώνεται ήδη στο άρθρο 6⁵ της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, την αρχή δηλαδή της ένταξης της περιβαλλοντικής διάστασης στις άλλες πολιτικές.

Με βάση την παρατήρηση αυτή αλλά και λαμβάνοντας υπόψη ότι η Οδηγία 2001/42 αποτελεί τη φυσική συνέχεια της μητρικής Οδηγίας 85/337⁶, με την ειδοποιό διαφορά ότι προεκτείνει σε πολύ ευρύτερο (στρατηγικό) επίπεδο την περιβαλλοντική παράμετρο, έχει ιδιαίτερη νομική αξία να διερευνηθούν το εύρος αναφοράς της συγκεκριμένης

³ Λαμβάνοντας υπόψη τη μεγάλη συγγένεια και επικάλυψη, που πολλές φορές μάλιστα αγγίζει τα όρια της ταύτισης, των όρων σχεδιασμός/προγραμματισμός και σχέδιο/πρόγραμμα, στο παρόν άρθρο οι όροι αυτοί χρησιμοποιούνται με αρκετά ελεύθερο τρόπο, δηλαδή άλλοτε χρησιμοποιούνται και οι δύο ως συγγενείς ή και ταυτόσημοι άλλοτε δε μόνον ο ένας.

⁴ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» (Ε.Ε. L 197/2001).

⁵ «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

⁶ *William R Sheate*, *The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Need Boost for Environmental Integration*, σε *European Environmental Law*, December, 2003, σελ. 347.

Οδηγίας και οι ιδιαιτερότητες του (II), όπως και οι απαιτήσεις αλλά και οι «παγίδες» που κρύβει η ένταξη της στην εθνική νομοθεσία (III).

II. Το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας και οι ιδιαιτερότητες του

Κατά κοινή ομολογία⁷ το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2001/42 για τη στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι ιδιαίτερα ευρύ. Δεν θα μπορούσε, άλλωστε, να συμβαίνει διαφορετικά, δεδομένου ότι στόχος ακριβώς της Οδηγίας είναι η συστηματική σύνδεση της περιβαλλοντικής προβληματικής με τον σχεδιασμό ενός μεγάλου φάσματος πολιτικών, η εφαρμογή των οποίων επηρεάζει με τον ένα ή τον άλλο τρόπο το περιβάλλον και την εξέλιξη του.

Προς αποφυγή παρερμηνειών ως προς το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, είναι αναγκαίο να ειπωθούν προκαταρκτικώς τα εξής: Η Οδηγία αποφεύγει επιμελώς να συνδέσει το πεδίο εφαρμογής της με τη διατύπωση ορισμών αναφορικά με τις κρίσιμες έννοιες «σχέδιο» και «πρόγραμμα», επιλέγοντας έτσι την οδό μιας λειτουργικής περισσότερο νομοθεσίας, παρά μιας νομοθεσίας ανοικτής σε εννοιολογικά ζητήματα⁸.

Με βάση αυτή τη γενική γραμμή πλεύσης, η Οδηγία προβαίνει στον προσδιορισμό εκείνων των σχεδίων και προγραμμάτων για τα οποία είναι υποχρεωτική η περιβαλλοντική εκτίμηση των τυχόν επιπτώσεων τους, αφήνοντας ωστόσο, όπως θα αναπτυχθεί αμέσως πιο κάτω, ένα ευρύ πεδίο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη μέλη.

Από τη διατύπωση του άρθρου 3 παρ. 1 και 2 απορρέει ότι η Οδηγία εφαρμόζεται κατά βάση σε τρεις μεγάλες κατηγορίες σχεδίων και προγραμμάτων: α) σε αυτά που υλοποιούν δύο σημαντικές τομεακές πολιτικές περιβάλλοντος (τη διαχείριση αποβλήτων και υδάτινων πόρων), β) σε αυτά που υλοποιούν αριθμό τομεακών πολιτικών με περιβαλλοντικές επιπτώσεις (ενεργειακή, βιομηχανική, γεωργική, αλιευτική, τουριστική κ.λπ.) και γ) τέλος, σε εκείνα που συνδέονται με τις πολιτικές χωροταξίας

⁷ *William R Sheate*, The EC Directive on Strategic Environmental Assessment: A Much-Need Boost for Environmental Integration, ό.π., σελ. 331-333, *G. Moneddi*, Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales: d'Aarhus à Bruxelles, in: *Mondialisation et droit de l'environnement*, Université de Limoges, Actes du 1^{er} Séminaire international de droit de l'environnement : Rio + 10 (Rio de Janeiro, Avril 2002, σελ. 34-38.

⁸ Από τη σκοπιά αυτή είναι χαρακτηριστικός ο ταυτολογικός «ορισμός χρήσεως» που δίνεται από το άρθρο 2 της Οδηγίας όπου «ως σχέδια και προγράμματα νοούνται τα σχέδια και προγράμματα, συμπεριλαμβανομένων εκείνων που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, καθώς και οι τροποποιήσεις τους : 1. που εκπονούνται και/ή εγκρίνονται από μια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που εκπονούνται από μια αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο την Κυβέρνηση, και 2. που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων».

και πολεοδομίας. Επιπροσθέτως, με την Οδηγία αποσαφηνίζεται ότι η «περιβαλλοντική αξιολόγηση» στην οποία υπόκειντο ούτως ή άλλως κατά το άρθρο 6 παρ. 3 της Οδηγίας 92/43 τα σχέδια και προγράμματα που επηρεάζουν με τον ένα ή τον άλλο τρόπο τις περιοχές του Δικτύου Φύση 2000, δεν είναι τίποτε άλλο παρά η περιβαλλοντική εκτίμηση κατά την έννοια της Οδηγίας 2001/42⁹.

Η υπαγωγή, ωστόσο, των τριών προαναφερόμενων κατηγοριών σχεδίων και προγραμμάτων σε περιβαλλοντική εκτίμηση συναρτάται με την αθροιστική πλήρωση των εξής προϋποθέσεων: α) θα πρέπει να πρόκειται για σχέδια και προγράμματα που εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μια Αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή που απλώς εγκρίνονται, μετά την εκπόνηση τους από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση, β) θα πρέπει να απαιτείται η έγκριση τους από συγκεκριμένες ρυθμίσεις της νομοθεσίας και γ) θα πρέπει να επηρεάζουν, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, την αδειοδότηση μελλοντικών έργων και δραστηριοτήτων.

Αν όμως από τη μια η δέσμευση αυτή είναι σαφής, από την άλλη θα πρέπει να σημειωθεί ότι η Οδηγία μέσω των παραγράφων 3 και 4 του άρθρου 3 αναγγέλλει ένα, λιγότερο ή περισσότερο, ευρύ πεδίο ευχέρειας της Διοίκησης. Και τούτο διότι διαθέτει την ευχέρεια τόσο να περιορίσει, υπό προϋποθέσεις, την κλίμακα εφαρμογής των προαναφερόμενων τριών κατηγοριών σχεδίων και προγραμμάτων στα οποία εφαρμόζεται, όσο και επεκτείνει κατά την κρίση της την εφαρμογή της Οδηγίας σε άλλα πεδία, ήτοι σε άλλες κατηγορίες σχεδίων και προγραμμάτων.

Είναι, πάντως, αλήθεια ότι το σημαντικό εύρος ευχέρειας που διαθέτει η Διοίκηση στον τελικό προσδιορισμό σε εθνικό επίπεδο του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας, κινδυνεύει να προσλάβει χαρακτηριστικά αβεβαιότητας λόγω ορισμένων διατυπώσεων της Οδηγίας. Στο πεδίο αυτό εντάσσεται κατ' εξοχήν η διατύπωση της Οδηγίας ότι αυτή καλύπτει μόνον σχέδια ή/και προγράμματα «που απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων». Η χρήση του όρου «απαιτείται» μπορεί να δώσει λαβή σε αντικρουόμενες ερμηνείες¹⁰ ως προς το κατά πόσον η υποχρέωση περιβαλλοντικής εκτίμησης εκτείνεται αποκλειστικά σε σχέδια και προγράμματα που επιβάλλονται από τη νομοθεσία ή αντίθετα και σε σχέδια και προγράμματα που απλώς προβλέπονται από τη νομοθεσία, η δε σύνταξη τους είναι προαιρετική για τη Διοίκηση. Η δεύτερη άποψη θα πρέπει να θεωρηθεί ότι βρίσκεται πολύ πιο κοντά στην όλη «οικονομία» της Οδηγίας και κυρίως στη σύνδεση που επιχειρεί της

⁹ *F. Haumont*, Une directive européenne sur les études d'impact, in: *Etudes Foncières*, 2001/94, σελ. 28.

¹⁰ *G. Monediaire*, Participation du public à l'élaboration des politiques publiques environnementales: d'Aarhus à Bruxelles, ό.π., σελ. 37.

στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων με τη «συμβατική» περιβαλλοντική εκτίμηση της Οδηγίας 85/337¹¹.

Στο σημείο, ωστόσο, αυτό είναι αναγκαίο, να γίνει η ακόλουθη διευκρίνιση: Μολονότι η Οδηγία φαίνεται να αφήνει ένα σχετικά ευρύ πεδίο ευχέρειας στη Διοίκηση, θα ήταν εν τούτοις λάθος να εκληφθεί ως ένα νομικό κείμενο η εφαρμογή του οποίου εναπόκειται στη θέληση των κρατών μελών. Ότι δηλαδή πρόκειται για ένα κείμενο όχι κανονιστικού αλλά προαιρετικού χαρακτήρα.

Αντίθετα, από την ίδια τη γραμματική του διατύπωση είναι σαφές ότι πρόκειται για ένα κείμενο που εισάγει μια συγκεκριμένη υποχρέωση στα κράτη μέλη, την υποχρέωση περιβαλλοντικής εκτίμησης σε συγκεκριμένους τύπους σχεδίων και προγραμμάτων. Ο προαιρετικός χαρακτήρας του εκτείνεται απλώς μόνον σε άλλους πρόσθετους τύπους σχεδίων και προγραμμάτων για τα οποία τυχόν τα κράτη μέλη θα θεωρούσαν ωφέλιμη την υπαγωγή τους σε αυτό το είδος περιβαλλοντικής εκτίμησης¹².

Το γεγονός ότι τα κράτη μέλη υπό αυστηρές, και σε κάθε περίπτωση δικαστικά ελεγχόμενες προϋποθέσεις, μπορούν να περιορίσουν την εφαρμογή της Οδηγίας, είτε θέτοντας κάποια μορφής όρια (κατώφλια), είτε κρίνοντας ότι ορισμένα σχέδια ή προγράμματα έχουν μικρές χωρικές επιπτώσεις ή οι τροποποιήσεις τους είναι ήσσονος σημασίας, δεν αλλάζει τη φυσιογνωμία της Οδηγίας. Και τούτο γιατί το εάν τα σχέδια και προγράμματα αυτά μπορούν να εξαιρεθούν νομίμως από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, είναι ζήτημα ερμηνείας της ίδιας της Οδηγίας είτε από τους εφαρμοστές της, δηλαδή κυρίως τη Διοίκηση, είτε τελικώς, σε περίπτωση διχογνωμίας, από τα εθνικά δικαστήρια αλλά και το ΔΕΚ στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου.

Είναι, άλλωστε, γνωστές αρκετές αποφάσεις του ΔΕΚ το οποίο σε καθαρά ομόλογες υποθέσεις (εφαρμογή των άρθρων 4 παρ. 2 Οδηγίας 85/337 και 6 παρ. 3 Οδηγίας 92/43), που αφορούσαν ακριβώς στο εύρος της διακριτικής ευχέρειας των κρατών μελών να εξαιρούν έργα από περιβαλλοντική εκτίμηση, έκριναν ότι οι εθνικές διοικήσεις δεν διαθέτουν ανέλεγκτη ευχέρεια να προβαίνουν στην εξαίρεση αυτή¹³.

III. Το Εγχείρημα της εναρμόνισης και οι νεωτερικές όψεις της

¹¹ *F. Haumont*, Une directive européenne sur les études d'impact, ό.π., σελ. 26-27.

¹² Βλ. σχετικά την παρ. 4 του άρθρου 3 της Οδηγίας που προβλέπει τη δυνατότητα αυτή για τα κράτη μέλη. Στην ενότητα αυτή θα εντάσσονταν για παράδειγμα σχέδια ή προγράμματα που συνδέονται με την πολιτική προστασία (λ.χ. η αντιμετώπιση των τεχνολογικών και φυσικών καταστροφών) ή και άλλους ευρύτερους τομείς (αναπτυξιακά σχέδια κ.λπ.).

¹³ Βλ. ειδικότερα ΔΕΚ: 2 Μαΐου 1996 (υπόθεση C-133/94) Επιτροπή εναντίον Βελγίου, 21 Σεπτεμβρίου 1999 (υπόθεση C-392/96) Επιτροπή εναντίον Ιρλανδίας, 6 Απριλίου 2000 (υπόθεση C-256/98) Επιτροπή εναντίον Γαλλίας.

Οδηγίας

Η εισδοχή και οι συνακόλουθες επιρροές τις οποίες ασκεί η κοινοτική περιβαλλοντική νομοθεσία στις εθνικές έννομες τάξεις είναι σε όλους γνωστές. Οι επιρροές, μάλιστα, αυτές γίνονται σπουδαιότερες σε έννομες τάξεις όπως η ελληνική με μικρή παράδοση στην αυτόχθονη παραγωγή καινοτόμων νομικών κειμένων περιβαλλοντικού χαρακτήρα. Είναι, έτσι, αδύνατο να αμφισβητηθεί πλέον ότι τα τελευταία χρόνια παρατηρείται μια προϊούσα «κοινοτικοποίηση» του εθνικού δικαίου περιβάλλοντος, η οποία πάντως επιτείνεται από τη χαρακτηριστική απουσία συγκροτημένης παραγωγής νομικών κειμένων τόσο από τον κοινό όσο και από τον κανονιστικό εθνικό νομοθέτη.

Είναι εύλογο ότι οι παρατηρούμενες ανεπάρκειες στον τομέα της νομοθετικής πολιτικής περιβάλλοντος, οι οποίες οφείλονται γενικότερα και στη μη ύπαρξη ευδιάκριτης πολιτικής περιβάλλοντος, επηρεάζουν καθοριστικά και την ποιότητα της επιχειρούμενης κάθε φορά εναρμόνισης προς τις διάφορες κοινοτικές Οδηγίες, ιδίως δε προς τις σπουδαιότερες εξ αυτών.

Η Οδηγία 2001/42 αποτελεί χωρίς καμιά αμφιβολία μια από τις σημαντικότερες περιβαλλοντικές Οδηγίες, η εναρμόνιση προς την οποία θα πρέπει να γίνει με ιδιαίτερη προσοχή στη βάση σαφών νομικών στόχων και μεθόδων, ακολουθώντας επιπροσθέτως τους πιο σύγχρονους τρόπους νομοθέτησης.

Η αρνητική εμπειρία, που υπάρχει ήδη από τη χαμηλή ποιότητα των εναρμονίσεων προς τις Οδηγίες 85/337 και 92/43¹⁴ όπου η εναρμόνιση, λόγω ακριβώς της απουσίας νομοθετικής πολιτικής περιβάλλοντος, εξαντλήθηκε σε μια απλή «μεταφραστικού-εκτελεστικού» τύπου εναρμόνιση δεν θα πρέπει να επαναληφθεί στην περίπτωση της παρούσας Οδηγίας¹⁵.

Τρία είναι, κατά την άποψη μου, τα βασικότερα ουσιαστικά ζητήματα, τα οποία θα πρέπει να προσαχθούν ιδιαίτερα κατά την ένταξη της Οδηγίας στην εθνική έννομη τάξη. Πρόκειται για τον τελικό προσδιορισμό του πεδίου εφαρμογής της, την οργάνωση των διαδικασιών συμμετοχής και διαβούλευσης του κοινού κατά τη φάση έγκρισης των

¹⁴ Κατά την άποψη μου, οι δύο αυτές Οδηγίες μαζί με την Οδηγία του παρόντος άρθρου αλλά και την Οδηγία 2000/60 για την προστασία και διαχείριση των νερών (Ε.Ε. L 327/2000) αποτελούν, λόγω της ευρύτητας των θεμάτων που αντιμετωπίζουν, τα σπουδαιότερα κείμενα της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

¹⁵ Για τις αδυναμίες της εναρμόνισης προς την Οδηγία 92/43 «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (Ε.Ε. L 206/1992) βλ. *Μ. Χαϊνταρλή*, Νομικές και διοικητικές προϋποθέσεις εφαρμογής της Οδηγίας 92/43 στην Ελλάδα: εισαγωγικές σκέψεις και παρατηρήσεις, σε επιστημονικό περιοδικό «Αειχώρος», Πανεπιστημιακές Εκδόσεις Θεσσαλίας, σελ. 101-103.

σχεδίων και προγραμμάτων και τον καθορισμό του περιεχομένου των μελετών.

α) Το πεδίο εφαρμογής

Ως προς το πρώτο και σπουδαιότερο ίσως ζήτημα, δηλαδή αυτό του πεδίου εφαρμογής, είναι προφανές ότι ο κανονιστικός νομοθέτης οφείλει να αντιμετωπίσει ενιαία, και υπό το φως των αναφερόμενων στην προηγούμενη ενότητα προϋποθέσεων, τον αναλυτικό καθορισμό των τριών βασικών κατηγοριών σχεδίων και προγραμμάτων στα οποία αναφέρεται η Οδηγία. Η αντιμετώπιση, ωστόσο, θα πρέπει να ανταποκρίνεται στις ιδιαιτερότητες κάθε κατηγορίας. Αν για παράδειγμα είναι εύκολος ο εντοπισμός των σχεδίων και προγραμμάτων που συναρτώνται με τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων και τους υδάτινους πόρους, είναι αντίθετα περισσότερο περίπλοκος ο εντοπισμός εκείνων που αφορούν στις πολιτικές που συνδέονται με τη χωροταξία και την πολεοδομία ή στις τομεακές πολιτικές με περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Είναι γνωστό ότι η κοινοτική νομοθεσία προβλέπει την εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης για τα στερεά απόβλητα και τους υδάτινους πόρους. Το γεγονός αυτό επιτρέπει εύκολα τη σύνδεση της εκπόνησης τους με την υποχρέωση στρατηγικής εκτίμησης των επιπτώσεων τους, τόσο μάλλον που τα σχέδια αυτά οριοθετούν τις άδειες που απαιτούνται για τη δημιουργία εγκαταστάσεων διαχείρισης των στερεών αποβλήτων ή για τη χρήση το νερού.

Διαφορετικής τάξης, αναμφίβολα, είναι το θέμα της σύνδεσης της στρατηγικής εκτίμησης με τα πολλαπλά εργαλεία χωροταξικού και πολεοδομικού χαρακτήρα που προβλέπονται ήδη, και σε ένα βαθμό εφαρμόζονται, από τη νομοθεσία. Τα σημεία που αξίζει να τονισθούν, εδώ, είναι τα εξής: Ως προς τα νομικά εργαλεία της λεγόμενης στρατηγικής χωροταξίας, ήτοι τα εργαλεία του ν. 2742/1999¹⁶, είναι λογικό να συνδυαστεί η υποχρέωση στρατηγικής εκτίμησης με τα Ειδικά και Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Αντίθετα ο πολιτικός χαρακτήρας του Γενικού Πλαισίου δεν φαίνεται να μπορεί να συνδυαστεί ευθέως με τη στρατηγική εκτίμηση¹⁷.

Από την άλλη πλευρά, ως προς τα νομικά εργαλεία πολεοδομικού χαρακτήρα είναι προφανές ότι η έγκριση των διαφόρων σχεδίων χρήσεων γης (ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ κ.λπ.) συναρτάται άμεσα., λόγω του δεσμευτικού χαρακτήρα αλλά και της χωρικής εμβέλειας τους με τη στρατηγική εκτίμηση. Η συνάρτηση αυτή δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι υφίσταται

¹⁶ «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 207).

¹⁷ Ειδικότερα για τη φυσιογνωμία του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης βλ. *Μ. Χαϊνταρλή, Π. Πλατανιά, Α. Λιάπη*, Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης – Ο στρατηγικός και πολιτικός χαρακτήρας του σε: Νομική Επιθεώρηση «Νόμος και Φύση» (ηλεκτρονική έκδοση, διεύθυνση: www.nomosphysis@org.gr).

σε σχέση με τις πολεοδομικές μελέτες (πολεοδομικά σχέδια), που εξειδικεύουν κατά βάση τις προβλέψεις των εργαλείων του πρώτου επιπέδου πολεοδομικού σχεδιασμού.

Προέχουσα, ωστόσο, προσοχή είναι αναγκαίο να επιδειχθεί από τη Διοίκηση στον καθορισμό των σχεδίων και προγραμμάτων που συνδέονται με τις τομεακές πολιτικές που έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Και τούτο γιατί θα πρέπει στη διάσπαρτη νομοθεσία να εντοπιστούν προβλεπόμενα σχέδια ή ενδεχομένως και να θεσμοθετηθούν νέα σχετικά με τις πολιτικές αυτές (βιομηχανική, γεωργική, αλιευτική, τουριστική κ.λπ.), των οποίων η εκπόνηση και έγκριση θα συνδεθεί με τη στρατηγική εκτίμηση. Είναι μάλιστα πολύ πιθανό η πραγματική εφαρμογή της στρατηγικής εκτίμησης να προϋποθέτει αλλαγές και μεταρρυθμίσεις στην ίδια την εθνική νομοθεσία.

Στην περίπτωση των σχεδίων αυτών θα απαιτηθεί περαιτέρω ο καθορισμός κάποιων κατά το δυνατόν ποσοτικών και αντικειμενικών κριτηρίων, δεδομένου ότι δεν είναι ορθό να συνδεθεί η στρατηγική εκτίμηση με όλα τα ανεξαιρέτως τα σχέδια αυτά, ανεξαρτήτως μεγέθους. Διαφορετικά, υπάρχει ο κίνδυνος επανάληψης των προβλημάτων που παρατηρήθηκαν με την εναρμόνιση προς την Οδηγία 85/337, όπου η αδιάκριτη σύνδεση όλων των έργων και δραστηριοτήτων με την υποχρέωση εκπόνησης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων περισσότερο έβλαψε παρά ωφέλησε το θεσμό της μελέτης αυτής.

β) Η διαβούλευση

Είναι γνωστό ότι η διαβούλευση συνιστά γενικώς ένα προωθημένο τρόπο επικοινωνίας μεταξύ των αρμοδίων αρχών και των ενδιαφερόμενων για ένα θέμα πολιτών. Στην περίπτωση των σχεδίων και προγραμμάτων η επικοινωνία αυτή είναι εύλογο να λαμβάνει τα μορφή της μεταφοράς πληροφοριών αλλά και της κατάθεσης απόψεων γύρω από το περιεχόμενο της περιβαλλοντικής μελέτης αλλά και το ίδιο το σχέδιο-πρόγραμμα¹⁸.

Η αναγκαιότητα της διαβούλευσης στον τομέα του σχεδιασμού των διαφόρων πολιτικών και δραστηριοτήτων, όπως αυτός εκφράζεται μέσω των αντίστοιχων σχεδίων και προγραμμάτων είναι προφανής, αν αναλογισθεί κανείς ότι τα εκπονούμενα σχέδια-προγράμματα αγγίζουν ένα μεγάλο φάσμα πολιτικών και επηρεάζουν συνήθως την εξέλιξη ευρέων τμημάτων του περιβάλλοντος χώρου.

Έτσι, η Οδηγία εκτιμώντας ότι οι μορφές διαβούλευσης θα πρέπει να λαμβάνουν χώρα σε όσο το δυνατό πιο πρώιμο στάδιο, λόγω του ότι ακριβώς πρόκειται περί του σχεδιασμού της ανθρώπινης δράσης, προβλέ-

¹⁸ Βλ. Mise en œuvre de la Directive 2001/42 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, σελ. 38. (Πρόκειται για κείμενο ανάλυσης των διατάξεων της Οδηγίας διαθέσιμο σε ηλεκτρονική μορφή στην ιστοσελίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης).

πει από τη μια τη διαβούλευση με τις αρχές εκείνες, οι οποίες λόγω των αρμοδιοτήτων τους οφείλουν να διατυπώνουν τη γνώμη τους για τις πληροφορίες που είναι καλό να περιέχει η μελέτη, και από την άλλη των αρχών αυτών με τους πολίτες πριν από την έγκριση των σχεδίων-προγραμμάτων.

Υπό το φως των προαναφερόμενων, τα κρίσιμα ερωτήματα προς τα οποία η απάντηση θα καθορίσει σε μεγάλο βαθμό το κατά πόσον η διαβούλευση θα έχει ορθολογικά χαρακτηριστικά και ουσιαστικό περιεχόμενο και δεν θα αποτελεί απλώς άλλοθι προειλημμένων αποφάσεων είναι δύο: Ο χαρακτήρας του οργάνου που θα αναλάβει να οργανώσει τις διαδικασίες διαβούλευσης θα είναι πολιτικός (ή οιονεί πολιτικός) ή αμιγώς διοικητικός, και στη δεύτερη περίπτωση θα πρόκειται αποκλειστικά για ένα όργανο που έχει ως αντικείμενο την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος ή τις διάφορες θεματικές πολιτικές;

Είναι αληθές ότι οι διαδικασίες δημοσιότητας που ακολουθούνται κατά την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων παρουσιάζουν εμφανείς αδυναμίες λόγω του οιονεί πολιτικού χαρακτήρα των Νομαρχιακών Συμβουλίων που οργανώνουν τη δημοσιότητα αυτή. Λαμβάνοντας υπόψη μάλιστα ότι η διαβούλευση είναι μια προωθημένη διαδικασία επαφής και επικοινωνίας του κοινού με τη Διοίκηση, είναι κατ' ουσίαν ένας δημόσιος διάλογος, ο κανονιστικός νομοθέτης κατά την εναρμόνιση θα πρέπει να κινηθεί προς επιλογές οργάνων ικανών να λειτουργήσουν με μεγαλύτερες δόσεις ορθολογικότητας.

Συνεκτιμώντας, συνεπώς, όλες τις προαναφερόμενες παραμέτρους, η οργάνωση του δημόσιου αυτού διαλόγου θα μπορούσε να ανατεθεί είτε αποκλειστικά σε οργανωμένες ήδη αρκετά υπηρεσίες προστασίας και διαχείρισης του περιβάλλοντος σε επίπεδο Περιφέρειας ή Τοπικής Αυτοδιοίκησης, είτε από κοινού στις εν λόγω υπηρεσίες με τις αντίστοιχες που έχουν ως θεματικό αντικείμενο τις πολιτικές με τις οποίες συναρτώνται τα εκπονούμενα προς έγκριση σχέδια-προγράμματα.

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν τα σχέδια και προγράμματα που αγγίζουν «εθνικές επιλογές», για τα οποία η οργάνωση του δημόσιου διαλόγου θα μπορούσε να ανατεθεί, πέρα από τη *stricto sensu* Διοίκηση, και σε άλλους φορείς δημόσιου χαρακτήρα (λ.χ. Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης, Εθνικό Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας κ.λπ.)¹⁹. Κριτήριο, πάντως, στη δράση των φορέων στους οποίους θα ανατεθεί η οργάνωση των διαδικασιών διαβούλευσης

¹⁹ Αφετηρία σχετικού προβληματισμού μπορεί να αποτελέσει η δημιουργία από τον γάλλο νομοθέτη Ανεξάρτητης Διοικητικής Αρχής (Loi n° 2002-276 du 27 fevrier 2002 relative à la démocratie de proximité) με σκοπό την οργάνωση δημόσιου διαλόγου επί θεμάτων μείζονος (εθνικής) χωροταξικής σημασίας. Βλ. σχετικά *P. Le Louarn, Démocratie de proximité et protection de l'environnement: la participation du citoyen local*, σε *Revue Juridique de l'Environnement*, 2002/4, σελ. 600-601.

θα πρέπει να είναι η διασφάλιση της καταγραφής και ανάδειξης όλων των απόψεων. Τούτο σημαίνει, τόσο των απόψεων από την πλευρά των πολιτών όσο και από την πλευρά των διαφόρων κλάδων της Διοίκησης, ήτοι από τη μια των υπηρεσιών που έχουν ως αντικείμενο την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και από την άλλη αυτών που ασχολούνται με τις επιμέρους δράσεις στις οποίες αναφέρεται κάθε σχέδιο-πρόγραμμα (λ.χ. ενέργεια, τουρισμός, γεωργία κ.λπ.).

γ) Το περιεχόμενο της μελέτης

Η Οδηγία 2001/42, ακολουθώντας της μέθοδο της μητρικής Οδηγίας 85/337, οριοθετεί με έναν αρκετά σαφή τρόπο τις θεματικές ενότητες που πρέπει να καλύπτει η στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Είναι ενδιαφέρον να σημειωθεί ότι, μολονότι η Οδηγία στην αγγλική και γαλλική της εκδοχή χρησιμοποιεί αντιστοίχως τους όρους «environmental report» και «rapport sur les incidences environnementales», στην επίσημη μετάφραση της Οδηγίας στα ελληνικά προτιμήθηκε αυτός της «περιβαλλοντικής μελέτης». Η χρήση του όρου «περιβαλλοντική μελέτη» μπορεί να θεωρηθεί ότι ανταποκρίνεται στο περιεχόμενο που κατά την ίδια την Οδηγία οφείλει να διαλαμβάνει η στρατηγική εκτίμηση, περιεχόμενο το οποίο φαίνεται να προσιδιάζει περισσότερο στις απαιτήσεις μιας μελέτης παρά μιας έκθεσης.

Αν δει κανείς τις θεματικές ενότητες, αλλά και τη λογική που τις συνδέει και συνέχει, είναι δυνατό να ειπωθεί αβίαστα ότι το περιεχόμενο της στρατηγικής εκτίμησης συγγενεύει με τη λογική μιας συμβατικής περιβαλλοντικής μελέτης έργου ή δραστηριότητας. Κύριο χαρακτηριστικό μιας στρατηγικής μελέτης εκτίμησης είναι, όπως και σε μια συμβατική μελέτη, η παρουσίαση του σχεδίου και του περιβάλλοντος στο οποίο αυτό αναφέρεται, η ανάλυση των επιπτώσεων του, η αντιμετώπιση τους και η τεκμηρίωση των πραγματοποιούμενων επιλογών.

Εκείνο, ωστόσο, που διαφοροποιεί αισθητά τη στρατηγική εκτίμηση από τη συμβατική εκτίμηση είναι η σχετική αλλά και εύλογη άμβλυνση του «περιβαλλοντοστρεφούς» χαρακτήρα που χαρακτηρίζει τη δεύτερη, δεδομένου ότι η στρατηγική εκτίμηση συναρτάται ευθέως με το σχεδιασμό της ανθρώπινων δραστηριοτήτων, ήτοι με ευρύτερες στο χώρο και στο χρόνο επιλογές. Θα μπορούσε, ίσως, να λεχθεί ότι η στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων βρίσκεται αρκετά κοντά σε μια μελέτη αιμοφορικής κατεύθυνσης, δηλαδή μια μελέτη σύνθεσης των κοινωνικών, οικονομικών και περιβαλλοντικών παραμέτρων ενός θέματος, χωρίς ωστόσο να ταυτίζεται με μια τέτοια μελέτη λόγω του ότι η αμιγώς περιβαλλοντική διάσταση στη στρατηγική εκτίμηση παραμένει ιδιαίτερα ενισχυμένη.

Λαμβάνοντας υπόψη τα ανωτέρω, κυρίως δε το γεγονός ότι η Οδηγία δίνει ένα σαφές περίγραμμα των αξόνων που συνθέτουν μια μελέτη στρατηγικής εκτίμησης, ο έλληνας νομοθέτης θα πρέπει επιλέξει απλώς

στην προκειμένη περίπτωση να αναπαράγει τα στοιχεία του Παραρτήματος Ι, που αναφέρονται στο περιεχόμενο της μελέτης. Θα πρέπει, δηλαδή, να αποφύγει τη διατύπωση πρόσθετων αξόνων ή «τεχνικών» απαιτήσεων, για τις οποίες ούτε η δέουσα εμπειρία υφίσταται, ούτε βεβαίως ικανοποιούν την ανάγκη να διαθέτουν οι περιβαλλοντικές ρυθμίσεις ένα ερμηνευτικά εύπλαστο χαρακτήρα. Με τη θέση αυτή συνηγορεί, επίσης, το ατυχές εγχείρημα των προδιαγραφών που τέθηκαν από την Κ.Υ.Α. 69269/5387/1990²⁰ αναφορικά με τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων, το οποίο ουδόλως συνέβαλε στην ποιότητα των εκπονούμενων μελετών.

IV. Συμπεράσματα

Σύμφωνα με ορισμένους, μεταξύ των οποίων και ο συντάκτης των σκέψεων που προηγήθηκαν, η σύντομη ιστορία της ελληνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, με εξαίρεση ίσως κάποιες σχετικές αναλαμπές, όπως αυτή της ψήφισης του ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος» πριν από πολλά χρόνια, στιγματίζεται από την απουσία μιας ορθολογικά οργανωμένης νομοθετικής πολιτικής. Η απουσία αυτή γίνεται ιδιαίτερα εμφανής όταν ο νομοθέτης και η Διοίκηση καλούνται να ενσωματώσουν στο εθνικό δίκαιο νευραλγικού χαρακτήρα κοινοτικά νομικά κείμενα.

Έτσι, είναι αυτονόητο ότι η χωρίς έμπνευση «μηχανιστική» εναρμόνιση προς τις Οδηγίες 85/337 και 92/43 δεν θα πρέπει να επαναληφθεί στην προκειμένη περίπτωση. Ο κίνδυνος, βεβαίως, είναι υπαρκτός αν ληφθεί υπόψη αφενός ότι οι «προθεσμίες πιέζουν», καθόσον έχει εκπνεύσει ήδη το χρονικό όριο που έχει θέσει προς τα κράτη-μέλη η Οδηγία για να συμμορφωθούν προς αυτήν και αφετέρου οι ιδιαιτερότητες του εγχειρήματος, όπως αυτές πηγάζουν από τα χαρακτηριστικά της ίδιας της Οδηγίας. Πρόκειται, αναμφίβολα, για μια Οδηγία η οποία μπορεί μεν από τη μια να επιτυγχάνει, έστω με γενικούς όρους, τη σύνδεση της περιβαλλοντικής εκτίμησης με το σχεδιασμό από την άλλη, όμως, χαρακτηρίζεται από υψηλό βαθμό αβεβαιότητας ως προς το τελικό εύρος του πεδίου εφαρμογής της.

Αυτός είναι, ίσως, και ο σπουδαιότερος λόγος για τον οποίο στη συγκεκριμένη περίπτωση ο νομοθέτης οφείλει να ακολουθήσει την οδό της λειτουργικής εναρμόνισης και όχι της τυπικής εναρμόνισης, δίνοντας μεταξύ άλλων ιδιαίτερο βάρος στα ζητήματα του πεδίου εφαρμογής της Οδηγίας, του καθορισμού των αρμόδιων διοικητικών οργάνων, της οργάν-

²⁰ «Κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, περιεχόμενο Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), καθορισμός περιεχομένου Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ) και λοιπές συναφείς διατάξεις, σύμφωνα με το ν. 1650/1986» (ΦΕΚ, Β' 678/1990).

νώσης των διαδικασιών διαβούλευσης και των τεχνικών όψεων της Οδηγίας. Θα ήταν ευκαταίε ο ακολουθούμενος τα τελευταία χρόνια «χαλαρός», διφορούμενος και συχνά επιδεχόμενος πολλαπλές αναγνώσεις κοινοτικός τρόπος νομοθέτησης να αποτελέσει ένα είδος πρόκλησης για την Διοίκηση, ώστε να οργανώσει ένα αξιόπιστο καθεστώς στρατηγικής εκτίμησης των επιπτώσεων.

Αν και με βάση το παρελθόν δε μπορούμε να είμαστε αισιόδοξοι για κάτι τέτοιο, το μέλλον είναι εκείνο που τελικώς θα δείξει εάν θα σημειωθούν θετικά βήματα προς αυτή την κατεύθυνση.