

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΔΙΚΑΙΟΥ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Η ΕΦΑΡΜΟΓΗ
ΤΟΥ
ΚΟΙΝΟΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ
ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

1981 - 2006

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ - Γ. ΚΡΕΜΛΗΣ - ΓΛ. ΣΙΟΥΤΗ

ΠΡΟΛΟΓΟΣ

ΣΤΑΥΡΟΥ ΔΗΜΑ



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΑΝΤ. Ν. ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΚΟΜΟΤΗΝΗ 2007

Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη

*Γεωργία Γιαννακούρου,
Αναπληρώτρια Καθηγήτρια Πανεπιστημίου Θεσσαλίας*

I. Ο θεσμός της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην κοινοτική έννομη τάξη: από την οδηγία 85/337/ΕΟΚ στην οδη- γία 2001/42/ΕΚ

Η οδηγία 2001/42 για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ)¹ αποτελεί τη νομική συνέχεια του θεσμού της εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, ο οποίος καθιερώθηκε στην κοινοτική έννομη τάξη με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, γνωστή και ως οδηγία ΕΠΕ². Αν και η οδηγία ΕΠΕ συνέβαλε σημαντικά στην ενσωμάτωση περιβαλλοντικών κριτηρίων κατά την πραγματοποίηση μεμονωμένων έργων και δραστηριοτήτων, εν τούτοις η πείρα από την εφαρμογή της στα διάφορα κράτη-μέλη κατέδειξε ότι δεν ήταν σε θέση να εγγυηθεί εξίσου την προστασία του περιβάλλοντος και κατά το στάδιο της κατάρτισεως σχεδίων και προγραμμάτων, των οποίων η υλοποίηση γίνεται με τα επιμέρους έργα. Πράγματι, οι αποφάσεις για την τοποθεσία ενός έργου ή τους όρους πραγματοποίησής του λαμβάνονται συχνά στο πλαίσιο σχεδίων για έναν ολόκληρο τομέα ή μία γεωγραφική περιοχή και, ως εκ τούτου, οι δυνατότητες να γίνουν κά-

1. ΕΕ L 197, 21.7.2001. Αν και η λέξη «στρατηγική» δεν εμφανίζεται ούτε στον τίτλο ούτε στο κείμενο της οδηγίας, συχνά αυτή αναφέρεται ως οδηγία «στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης» (οδηγία ΣΠΕ) επειδή αφορά εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε υψηλότερο, πιο στρατηγικό, επίπεδο από το επίπεδο έργων (projects) που καλύπτονται από την οδηγία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ή οδηγία ΕΠΕ (οδηγία 85/337/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/11/ΕΚ).

2. ΕΕ L 175, 5.7.1985.

ποιες σημαντικές αλλαγές στο στάδιο που προηγείται της πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας είναι περιορισμένες. Η οδηγία ΣΠΕ φιλοδοξεί να καλύψει αυτό το κενό, θεσπίζοντας την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον και στο στάδιο της κατάρτισης ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, που αποτελούν το «πλαίσιο» πραγματοποίησης επιμέρους έργων και δραστηριοτήτων. Με τον τρόπο αυτό, όπως αναφέρεται και στο προοίμιο της οδηγίας, θα εξασφαλισθεί ότι «οι ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων λαμβάνονται υπόψη κατά την εκπόνηση και πριν από την έγκρισή τους» ενώ παραλλήλως θα επωφεληθούν οι επιχειρήσεις «με την παροχή σαφέστερου πλαισίου για την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων τους με το να συμπεριληφθούν οι σχετικές περιβαλλοντικές πληροφορίες στη διαδικασία λήψης αποφάσεων»³.

Στόχοι της οδηγίας, κατά το άρθρο 1 αυτής, είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών θεωρήσεων στην προετοιμασία και υιοθέτηση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι στόχοι αυτοί συνδέουν την οδηγία με τους γενικούς στόχους της πολιτικής της Κοινότητας για το περιβάλλον, όπως αυτοί θεσπίζονται στα άρθρα 2, 6⁴ και 174 της Συνθήκης.

Η οδηγία 2001/42 ακολουθεί εν πολλοίς τη λογική της «μητρικής» οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11. Η εννοιολογική και διαδικαστική αυτή συγγένεια δεν υποδηλώνει πάντως μία μηχανιστική μεταφορά της φιλοσοφίας της οδηγίας ΕΠΕ σε μία ανώτερη ιεραρχικά κλίμακα, αυτήν των σχεδίων και προγραμμάτων. Και τούτο διότι, σε αντίθεση με την απλή εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων η οποία περιλαμβάνεται στην περιβαλλοντική αξιολόγηση του τελικού προϊόντος μιας αναπτυξιακής επιλογής, η στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στοχεύει στην καρδιά αυτού του συστήματος λήψης αποφάσεων του δημοσίου τομέα, μεταβάλλοντας τόσο την ουσία όσο και τη διαδικασία του δημόσιου σχεδιασμού και προγραμματισμού. Σε ουσιαστικό επίπεδο, η μεταβολή αυτή συνεπάγεται την ενσωμάτωση περιβαλλοντικών παραμέτρων στο δημόσιο σχεδιασμό και προγραμματισμό με απώτερο στόχο την ενιαία χάραξη και έκφραση της αναπτυξιακής κο-

3. Προοίμιο, σημεία 4 και 5.

4. Το άρθρο 6 της Συνθήκης προβλέπει ότι στον ορισμό κοινοτικών πολιτικών και δραστηριοτήτων πρέπει να ενσωματώνονται απαιτήσεις για την προστασία του περιβάλλοντος με σκοπό, ιδίως, την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

προηγείται της πραγματοποιή-
σι περιορισμένες. Η οδηγία ΣΠΕ
είζοντας την υποχρέωση εκτίμη-
σι στο στάδιο της κατάρτισεως
που αποτελούν το «πλαίσιο»
δραστηριοτήτων. Με τον τρόπο
ο της οδηγίας, θα εξασφαλισθεί
ώσεις από την εφαρμογή σχεδίων
ατά την εκπόνηση και πριν από
πωφεληθούν οι επιχειρήσεις «με
ν ανάπτυξη των δραστηριοτήτων
έξ περιβαλλοντικές πληροφορίες

αυτής, είναι η υψηλού επιπέδου
ωμάτωση περιβαλλοντικών θεω-
η σχεδίων και προγραμμάτων με
τυξης. Οι στόχοι αυτοί συνδέουν
; πολιτικής της Κοινότητας για το
άρθρα 2, 6⁴ και 174 της Συνθήκ.
λοίς τη λογική της «μητρικής» ο-
την οδηγία 97/11. Η εννοιολογική
τοδηλώνει πάντως μία μηχανιστι-
ς ΕΠΕ σε μία ανώτερη ιεραρχικά
αμμάτων. Και τούτο διότι, σε α-
λοντικών επιπτώσεων η οποία πε-
γηση του τελικού προϊόντος μιας
εκτίμηση των περιβαλλοντικών
ού τούτου του συστήματος λήψης
ιάλλοντας τόσο την ουσία όσο και
ού και προγραμματισμού. Σε συ-
νεπάζεται την ενσωμάτωση περι-
ο σχεδιασμό και προγραμματισμό,
και έκφραση της αναπτυξιακής και

σι στον ορισμό κοινοτικών πολιτικών και
απαιτήσεις για την προστασία του περι-
ς βιώσιμης ανάπτυξης.

περιβαλλοντικής πολιτικής. Αντίστοιχα, σε διαδικαστικό επίπεδο, η μετα-
βολή αυτή συνεπάγεται την προώθηση και εμπέδωση ενός εξωστρεφούς
προτύπου σχεδιασμού και προγραμματισμού, που μπορεί να ανταποκριθεί
αποτελεσματικά στις απαιτήσεις της οδηγίας για διαφάνεια, αξιοπιστία
και ποιότητα της διαδικασίας εκτίμησης.

Για χώρες, όπως η Ελλάδα, που έχουν ελάχιστη εξοικείωση με πρότυ-
πα στρατηγικής περιβαλλοντικής αξιολόγησης, η ενσωμάτωση της οδηγί-
ας 2001/42 στο εσωτερικό δίκαιο αναμένεται να αποδειχθεί μία μάλλον
δύσκολη υπόθεση. Η εκτίμηση αυτή φαίνεται ήδη να επιβεβαιώνεται από
την μακρά καθυστέρηση μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο,
λόγος για τον οποίο άλλωστε η Επιτροπή έχει παραπέμψει την Ελλάδα
στο ΔΕΚ⁵. Ενισχύεται δε περαιτέρω και από τη γενικότητα και ασάφεια
των ορισμών του κοινοτικού κειμένου, γεγονός που καθιστά το έργο του
εσωτερικού νομοθέτη ιδιαιτέρως επίπονο και απαιτητικό.

Μεταξύ των βασικών ζητημάτων που θα πρέπει να αντιμετωπισθούν
στο στάδιο της ενσωμάτωσης, συγκαταλέγονται ο ακριβής καθορισμός
των επιμέρους σχεδίων και προγραμμάτων που πρέπει να υπαχθούν σε
στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, το περιεχόμενο της περιβαλλοντι-
κής μελέτης και η οργάνωση των διαδικασιών πληροφόρησης και δια-
βούλευσης, καθώς και ο συντονισμός της διαδικασίας στρατηγικής εκτί-
μησης με άλλες διαδικασίες εκτίμησης που προβλέπονται από την κοινο-
τική νομοθεσία. Στα ζητήματα αυτά, θα επιχειρήσουμε εν συνεχεία να
καταθέσουμε ορισμένες προκαταρκτικές σκέψεις και παρατηρήσεις, που
θα μπορούσαν να συμβάλλουν στην πληρέστερη προσαρμογή του εσωτε-
ρικού δικαίου προς τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

II. Το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/42 και η δυσχέρεια οριο- θέτησής του

A. Ο ορισμός των σχεδίων και προγραμμάτων

Στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας υπάγονται, σύμφωνα με το άρθρο 2
αυτής, τα σχέδια και προγράμματα που πληρούν σωρευτικώς τις ακόλου-

⁵ Η καταληκτική ημερομηνία μεταφοράς της οδηγίας στα κράτη-μέλη ήταν η
21^η Ιουλίου 2004. Στην Ελλάδα μέχρι και την ολοκλήρωση της παρούσης μελέ-
της (Ιούνιος 2006), η οδηγία δεν είχε ακόμη ενσωματωθεί στο εσωτερικό δίκαιο.
Για το λόγο αυτό άλλωστε, στις 6 Φεβρουαρίου 2006, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή
παρέπεμψε τη χώρα στο ΔΕΚ (υπόθεση C-68/06).

θες προϋποθέσεις: πρώτον, εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από μία αρχή⁶ σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή εκπονούνται από μία αρχή προκειμένου να εγκριθούν, μέσω νομοθετικής διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση και, δεύτερον, απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων.

Στα πιο πάνω σχέδια και προγράμματα περιλαμβάνονται και εκείνα που συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα⁷, καθώς και οι τροποποιήσεις τους. Σύμφωνα όμως με το άρθρο 3 παρ. 9, σχέδια και προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται στο πλαίσιο των τρεχουσών περιόδων προγραμματισμού, που ορίζονται από τους κανονισμούς 1260/1999/EK και 1257/1999/EK⁸, εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας. Η εξαίρεση αυτή υπαγορεύεται από το γεγονός ότι τα σχέδια και τα προγράμματα που υπάγονται στους εν λόγω κανονισμούς έχουν στη συν-

6. Όπως αναφέρεται και στον κατευθυντήριο οδηγό που εξέδωσε η Επιτροπή το 2003 για να διευκολύνει την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 από τα κράτη-μέλη, «3.12. Βάσει της νομολογίας του ΔΕΚ, η έννοια του όρου 'αρχή' έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής. Μπορεί να οριστεί ως οργανισμός, άσχετα με τη νομική του μορφή και την έγκταση (εθνική, περιφερειακή ή τοπική) των εξουσιών του, ο οποίος έχει οριστεί υπεύθυνος, βάσει πράξεως εκδοθείσας από το κράτος, για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας υπό τον έλεγχο του κράτους, και, για το σκοπό αυτό, έχει ειδικές εξουσίες πέραν από εκείνες που προκύπτουν από τους κανονικούς κανόνες που έχουν εφαρμογή στις σχέσεις μεταξύ ατόμων (υπόθεση C-188/89 *Foster* και άλλοι κατά *British Gas*). Για παράδειγμα, ιδιωτικοποιημένες εταιρείες κοινής ωφελείας μπορεί να απαιτείται να αναλάβουν ορισμένα έργα ή καθήκοντα (όπως εκπόνηση μακροπρόθεσμων σχεδίων για διασφάλιση υδάτινων πόρων) τα οποία, σε μη ιδιωτικοποιημένα καθεστώτα, θα ανέμενε κανείς να εκτελούνται από δημόσιες αρχές. Σε σχέση με τα καθήκοντά τους αυτά, και για τους σκοπούς της οδηγίας, θα πρέπει να αντιμετωπίζονται ως αρχές. Σε σχέση με άλλες πλευρές, (όπως παροχή συμβουλευτικών υπηρεσιών υπερπόντιως), δεν θα πρέπει να θεωρούνται ως αρχές κατά την έννοια της οδηγίας.» Βλ. αναλυτικά, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (2003), Εφαρμογή της οδηγίας 2001/42 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, σ. 8-9.

7. Πρόκειται για προγράμματα που συγχρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία της Κοινότητας, δηλαδή το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο, το Ευρωπαϊκό Γεωργικό Ταμείο Προσανατολισμού και Εγγυήσεων και το Χρηματοδοτικό Μέσο Προσανατολισμού της Αλιείας (βλ. αναλυτικά τον Κανονισμό 1260/1999/EK).

8. Η περίοδος προγραμματισμού κατά τον κανονισμό 1260/1999/EK εκτείνεται από το 2000 έως και το 2006, ενώ κατά τον κανονισμό 1257/1999/EK από το 2000 έως και το 2007.

και εγκρίνονται από μία αρχή⁶ ή εκπονούνται από μία αρχή της διαδικασίας, από το Κοινοβούλιο, απαιτούνται βάσει νομοθετικής διαδικασίας.

Τα περιλαμβάνονται και εκείνα τα σχέδια Κοινότητας⁷, καθώς και οι προγράμματα άρθρο 3 παρ. 9, σχέδια και προγράμματα στο πλαίσιο των τρεχουσών περιόδων από τους κανονισμούς 1260/2000 του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας, το γεγονός ότι τα σχέδια και τα προγράμματα κανονισμούς έχουν στη συν-

το οδηγό που εξέδωσε η Επιτροπή το 2001/42 από τα κράτη-μέλη, του όρου 'αρχή' έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής με τη νομική του μορφή και την ουσία του, ο οποίος έχει οριστεί υπέρ, για την παροχή δημόσιας υπηρεσίας, αυτό, έχει ειδικές εξουσίες πέραν από κανόνες που έχουν εφαρμογή στις σχέσεις και άλλοι κατά British Gas). Για παράδειγμα μπορεί να απαιτείται να αναλαμβάνει μακροπρόθεσμων σχεδίων για ιδιωτικοποιημένα καθεστώτα, θα ανέμενε σχέση με τα καθήκοντά τους αυτά, και αντιμετωπίζονται ως αρχές. Σε σχέση με υπηρεσιών υπερποντίως), δεν θα πρέπει η οδηγία.» Βλ. αναλυτικά, Ευρωπαϊκή 2001/42 σχετικά με την εκτίμηση των περιπτώσεων και προγραμμάτων, σ. 8-9.

χρηματοδοτούνται από τα Διαρθρωτικά Ταμεία, Περιφερειακής Ανάπτυξης, το Κοινωνικό Ταμείο Προσανατολισμού και Προσανατολισμού της Αλιείας (βλ.

τον κανονισμό 1260/1999/ΕΚ εκτείνεται ο κανονισμός 1257/1999/ΕΚ από το 2000

τριτογενή τους πλειονότητα συμφωνηθεί πριν από την 21^η Ιουλίου 2004, καταληκτική ημερομηνία μεταφοράς της οδηγίας στα κράτη-μέλη, και ως εκ τούτου δεν μπορούν να καταληφθούν αναδρομικώς από τις ρυθμίσεις της. Η εξαίρεση αυτή δεν ισχύει πάντως για μελλοντικές περιόδους προγραμματισμού, όπως επιβεβαιώνεται σαφώς και από το άρθρο 12 παρ. 4 της οδηγίας, το οποίο απαιτεί την υποβολή εκθέσεως εκ μέρους της Επιτροπής για τη σχέση μεταξύ της οδηγίας και των πιο πάνω κανονισμών πριν από την εκπνοή των τρεχουσών περιόδων προγραμματισμού, με στόχο τη διασφάλιση μιας συνεκτικής προσέγγισης μεταξύ των προβλέψεων της οδηγίας και των μεταγενέστερων κοινοτικών κανονισμών.

Όπως διαπιστώνεται, η οδηγία δεν περιέχει ακριβή ορισμό της έννοιας των σχεδίων και προγραμμάτων, αλλά αρκείται σε μία περιγραφή των λειτουργικών ιδιοτήτων που αυτά πρέπει να διαθέτουν προκειμένου να υπαχθούν στο πεδίο εφαρμογής της. Η επιλογή αυτή υποδηλώνει την αδυναμία του κοινοτικού νομοθέτη να προχωρήσει σε κοινά αποδεκτούς εννοιολογικούς προσδιορισμούς, ενώ αντανάκλα περαιτέρω την ανυπαρξία κοινού λεξιλογίου και μεθοδολογίας στα διάφορα κράτη-μέλη⁹. Σε κάθε περίπτωση, η επιλογή αυτή αναδεικνύει το ευρύτατο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας και τις δυσκολίες οριοθέτησής του. Εν όψει της ευρύτητας αυτής, ίσως θα πρέπει να συμφωνήσουμε εν τέλει με τα αναφερόμενα στον κατευθυντήριο οδηγό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ότι οι σχετικοί όροι «θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως έννοιες που καλύπτουν οποιαδήποτε επίσημη διακήρυξη η οποία υπερβαίνει τις απλές βλέψεις και προβάλλει μία συγκεκριμένη πορεία μελλοντικής δράσης»¹⁰.

Β. Ο προσδιορισμός των σχεδίων και προγραμμάτων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον

Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 3, τα κατά τα ανωτέρω σχέδια και προγράμματα καταλαμβάνονται από τις ρυθμίσεις της οδηγίας εφόσον ενδέχεται να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Περαιτέρω, η οδηγία διακρίνει δύο περιπτώσεις εφαρμογής της ΣΠΕ, ανάλογα με το αν παρέχεται ή όχι περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στα κράτη-μέλη να

9. Για την έλλειψη κοινού λεξιλογίου στο πεδίο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και την ποικιλία των όρων που χρησιμοποιούνται από τα διάφορα κράτη-μέλη, βλ. ειδικότερα και EC, 1997, The EU compendium of spatial planning systems and policies, Regional development studies, 28. Luxembourg: CEC.

10. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003, ό.π., (σημ. 6), σ. 6.

υπαγάγουν τα σχέδια σε διαδικασία εκτίμησης. Στην πρώτη κατηγορία ανήκουν τα σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στην παρ. 2 του άρθρου 3, τα οποία θεωρείται πιθανόν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και υπάγονται υποχρεωτικά για το λόγο αυτό σε προηγούμενη στρατηγική εκτίμηση, χωρίς να παρέχεται σχετικό περιθώριο εκτίμησης στα κράτη-μέλη. Στη δεύτερη κατηγορία υπάγονται αντίστοιχα τα σχέδια και προγράμματα που αναφέρονται στις παρ. 3 και 4 του άρθρου 3¹¹, η υπαγωγή των οποίων σε στρατηγική εκτίμηση επιπτώσεων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών-μελών.

Ειδικότερα, η παράγραφος 2 του άρθρου 3 ορίζει δύο τάξεις σχεδίων και προγραμμάτων που θεωρείται πιθανόν να έχουν σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις και υπόκεινται υποχρεωτικά σε διαδικασία εκτίμησης. Αφενός, τα σχέδια και προγράμματα τα οποία εκπονούνται για τη γεωργία, δασοπονία, αλιεία, ενέργεια, βιομηχανία, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων, διαχείριση υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χωροταξία ή χρήση του εδάφους και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και I της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ και αφετέρου εκείνα για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (οδηγία για τους οικοτόπους)¹².

11. Στην παρ. 3 του άρθρου 3 ορίζεται ότι «Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο και οι ήσσονες τροποποιήσεις των αναφερόμενων στην παράγραφο 2 σχεδίων και προγραμμάτων υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν κράτη-μέλη αποφασίζουν ότι ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον», ενώ στην παρ. 4 του ίδιου άρθρου ορίζεται αντιστοίχως ότι «Τα κράτη-μέλη αποφασίζουν εάν τα σχέδια και προγράμματα, πλην των αναφερόμενων στην παράγραφο 2, τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.»

12. Τα άρθρα αυτά απαιτούν εκτίμηση «κάθε σχεδίου ή έργου, μη άμεσα συνδεδεμένου ή αναγκαίου για τη διαχείριση ενός τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο.» Συνεπώς, αν ένα σχέδιο διαπιστωθεί ότι έχει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις για έναν ορισμένο τόπο ή τόπους, η διαπίστωση αυτή επιβάλλει την εφαρμογή της οδηγίας ΣΠΕ. Οι τόποι, στους οποίους μπορεί να έχει εφαρμογή η στρατηγική εκτίμηση επιπτώσεων, είναι εκείνοι που χαρακτηρίζονται ως ειδικές ζώνες προστασίας, βάσει του άρθρου 4 της οδηγίας 79/4 περί διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, και εκείνοι που προτείνονται να ταξινομηθούν ως τόποι κοινοτικής σημασίας, βάσει του άρθρου 4 της οδηγίας 92/43 για τη δια-

μησης. Στην πρώτη κατηγορία αναφέρονται στην παρ. 2 του 1 έχουν σημαντικές επιπτώσεις ικά για το λόγο αυτό σε προη- 1 παρέχεται σχετικό περιθώριο κατηγορία υπάγονται αντίστοιχα ονται στις παρ. 3 και 4 του άρθ- ρατηγική εκτίμηση επιπτώσεων κρατών-μελών.

του 3 ορίζει δύο τάξεις σχεδίων 1 να έχουν σημαντικές περιβαλ- χρεωτικά σε διαδικασία εκτίμη- τα τα οποία εκπονούνται για τη ομηχανία, μεταφορές, διαχείριση , τηλεπικοινωνίες, τουρισμό, χω- ποία καθορίζουν το πλαίσιο για ούνται στα παραρτήματα I και II εκείνα για τα οποία, λόγω των ρισμένους τύπους, απαιτείται ε- ων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 ; οικότοπους)¹².

1 «Τα αναφερόμενα στην παράγραφο 2 ήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο 1 στην παράγραφο 2 σχεδίων και προ- λλοντικών επιπτώσεων μόνον όταν τα 1 των σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλ- 1 ιζεται αντιστοίχως ότι «Τα κράτη-μέλη 1 πλην των αναφερόμενων στην παράγρα- 1 οντικές άδειες έργων, ενδέχεται να έχουν

κάθε σχεδίου ή έργου, μη άμεσα συνδέ- 1 ου, το οποίο όμως είναι δυνατόν να επι- 1 ως, αν ένα σχέδιο διαπιστωθεί ότι έχει 1 έναν ορισμένο τόπο ή τόπους, η διαπι- 1 γίας ΣΠΕ. Οι τόποι, στους οποίους μπο- 1 τη επιπτώσεων, είναι εκείνοι που χαρα- 1 άσει του άρθρου 4 της οδηγίας 79/409 1 κείνοι που προτείνονται να ταξινομηθούν 1 θρου 4 της οδηγίας 92/43 για τη διατή-

Η υπαγωγή ενός σχεδίου ή προγράμματος στο πεδίο εφαρμογής του εδαφίου α' της παραγράφου 2 του άρθρου 3 προϋποθέτει τη σωρευτική συνδρομή και των δύο προϋποθέσεων που τίθενται στη διάταξη αυτή, δηλαδή της εκπόνησης του σχεδίου ή προγράμματος για έναν ή περισσότερους από τους προαναφερόμενους τομείς και του ταυτόχρονου καθορισμού, μέσω αυτού, του πλαισίου για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στην οδηγία ΕΠΕ. Κρίσιμη αποδεικνύεται για την εφαρμογή της διάταξης, η έννοια του «πλαίσιο» για μελλοντικές άδειες έργων. Αν και στο άρθρο 3 δεν δίδεται σχετικός ορισμός, εν τούτοις στο Παράρτημα II της οδηγίας αναφέρονται, κατά τρόπο ενδεικτικό, οι τρόποι με τους οποίους μπορεί να ορίζεται ένα τέτοιο «πλαίσιο», είτε με τον καθορισμό του τόπου, της φύσης, του μεγέθους ή των συνθηκών λειτουργίας μελλοντικών έργων, είτε με τη χορήγηση πόρων. Από τη διατύπωση αυτή συνάγεται ότι ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, προκειμένου να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, πρέπει να περιέχει (ποσοτικά ή/και ποιοτικά) κριτήρια ή όρους που υποδεικνύουν τον τρόπο με τον οποίο η αδειοδοτούσα αρχή αποφασίζει σχετικά με κάποια αίτηση για άδεια. Τα κριτήρια αυτά μπορεί να θέτουν δεσμευτικά όρια στον τύπο δραστηριότητας ή ανάπτυξης που επιτρέπεται σε μία περιοχή ή σε έναν τομέα παραγωγής, όπως επί παραδείγματι τα σχέδια χρήσεων γης και εν γένει τα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια, ή μπορεί αντίστοιχα να περιέχουν, κατά τρόπο λεπτομερή και συγκεκριμένο, τα επιμέρους έργα που πρόκειται να πραγματοποιηθούν σε ορισμένες περιοχές ή τομείς δραστηριότητας, όπως επί παραδείγματι τα εθνικά ή περιφερειακά προγράμματα υποδομών που καταρτίζονται σε αρκετές χώρες και ταυτοποιούν έργα με το όνομα, την τοποθεσία και το κόστος τους.

Εξ αντιδιαστολής πρέπει να γίνει δεκτό ότι σχέδια ή προγράμματα με μη δεσμευτικό χαρακτήρα, στα οποία απλώς αποτυπώνονται κατευθύνσεις πολιτικής που δεν δεσμεύουν –έστω και σε αδρές γραμμές– τη μετέπειτα αδειοδοτική διαδικασία, δεν καταλαμβάνονται από την οδηγία, ανεξαρτήτως του αν προβλέπονται από εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις και εγκρίνονται από τις κατά περίπτωση αρμόδιες εθνικές αρ- χές¹³.

13. Στην κατηγορία αυτή φαίνεται να εμπίπτει το Εθνικό Πλαίσιο Χωροταξικού και Αειφόρου Ανάπτυξης, που προβλέπεται στο άρθρο 6 του ν. 2742/1999. Την άποψη αυτή υποστηρίζει και ο Μ. Χαϊνταρλής στο: «Νομικές όψεις της οδηγίας 2001/42

Γ. Οι μηχανισμοί επιλογής (screening)

Ένα άλλο κρίσιμο ζήτημα που συναρτάται με την απόσαφήνιση του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας και το οποίο πρέπει να αντιμετωπισθεί κατά τη μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο είναι ο προσδιορισμός των σχεδίων και προγραμμάτων εκείνων για τα οποία προνοούν οι παράγραφοι 3 και 4 του άρθρου 3 και για τα οποία παρέχεται διακριτική ευχέρεια στα κράτη-μέλη να αποφασίζουν αν έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αν, κατ' επέκταση, υπάγονται στη διαδικασία της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης. Πρόκειται αφενός για σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν τη χρήση μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο ή για τροποποιήσεις ήσσονος σημασίας των ήδη εγκεκριμένων σχεδίων και προγραμμάτων και αφετέρου για σχέδια και προγράμματα που, αν και καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων, δεν υπάγονται στους περιοριστικά οριζόμενους τομείς της παρ. 2 του άρθρου 3. Για τα σχέδια αυτά, η οδηγία 2001/42, ακολουθώντας το πρότυπο της οδηγίας ΕΠΕ, προβλέπει τρεις εναλλακτικές προσεγγίσεις (ή μηχανισμούς επιλογής) για τη λήψη της σχετικής απόφασης: κατά περίπτωση εξέταση, καθορισμό συγκεκριμένων τύπων σχεδίων και προγραμμάτων ή συνδυασμό των δύο αυτών προσεγγίσεων.

Η εξέταση κάθε περίπτωσης χωριστά απαιτεί κάθε σχέδιο ή πρόγραμμα να εξετάζεται σε μεμονωμένη βάση για να διαπιστώνεται αν ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Η προσέγγιση αυτή έχει το πλεονέκτημα ότι μπορεί να λαμβάνει πληρέστερα υπόψη τις επιμέρους καταστάσεις και τα χαρακτηριστικά κάθε σχεδίου ή προγράμματος, ενώ στα μειονεκτήματά της συγκαταλέγονται ο υψηλός διοικητικός φόρτος και η νομική και διοικητική αβεβαιότητα που αναπόφευ-

για τη στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων», εις: Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση. *Πρακτικά Ημερίδας*, Νόμος & Φύση-17, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 103-120 (ιδίως 113). Αντίστοιχο ζήτημα θα μπορούσε ενδεχομένως να εγερθεί και για ορισμένα από τα Ειδικά Πλαίσια του άρθρου 7 του ν. 2742/1999. Για τα τελευταία, πάντως, η υλοποίησή τους ή μη πρέπει να κριθεί κατά περίπτωση, ανάλογα με την κανονιστική πυκνότητα ενός εκάστου και τη συμπερίληψη ή μη διατάξεων άμεσου εφαρμογής. Σημειώνεται, πάντως, ότι τα πρώτα Περιφερειακά Πλαίσια που καταρτίστηκαν, δυνάμει του άρθρου 8 του ν. 2742/1999, για τις 12 Περιφέρειες της χώρας φαίνεται να αποτελούν περισσότερο εκθέσεις πολιτικών απόψεων παρά σχέδια με δεσμευτικό περιεχόμενο. Βλ. και Σ. Ρίζο, Χωροταξία και Δάσος στη Γερμανία, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 3/2004, σ. 317-323 (ιδίως 321).

αι με την αποσαφήνιση του πρέπει να αντιμετωπισθεί κα-
είναι ο προσδιορισμός των
ποία προνοούν οι παράγρα-
τρέχεται διακριτική ευχέρεια
σημαντικές επιπτώσεις στο
στη διαδικασία της στρατη-
αφενός για σχέδια και προ-
περιοχών σε τοπικό επίπεδο
ήδη εγκεκριμένων σχεδίων
και προγράμματα που, αν και
δίες έργων, δεν υπάγονται
παρ. 2 του άρθρου 3. Για τα
τας το πρότυπο της οδηγίας
ίσεις (ή μηχανισμούς επιλο-
ατά περίπτωση εξέταση, κα-
προγραμμάτων ή συνδυασμό

παιτεί κάθε σχέδιο ή πρό-
για να διαπιστώνεται αν εν-
περιβάλλον. Η προσέγγιση
ιβάνει πληρέστερα υπόψη τις
τικά κάθε σχεδίου ή προ-
καταλέγονται ο υψηλός διοι-
αβεβαιότητα που αναπόφευ-

επιπτώσεων», εις: Γ. Παπαδημη-
προκλήσεις και ευκαιρίες για το
ος & Φύση-17. Εκδόσεις Αντ. Ν.
ημα θα μπορούσε ενδεχομένως να
υ άρθρου 7 του ν. 2742/1999. Για
να κριθεί κατά περίπτωση, ανάλο-
ι τη συμπερίληψη ή μη διατάξεων
ρώτα Περιφερειακά Πλαίσια που
/1999, για τις 12 Περιφέρειες της
ς πολιτικών απόψεων παρά σχέδια
γοταξία και Δάσος στη Γερμανία,
21).

κτα προκαλεί. Αντίστοιχα, ο καθορισμός συγκεκριμένων τύπων σχεδίων
και προγραμμάτων που θα αποτελέσουν αντικείμενο στρατηγικής εκτίμη-
σης, εφόσον πληρούνται και οι λοιπές προϋποθέσεις της οδηγίας, έχει το
πλεονέκτημα της νομικής και διοικητικής βεβαιότητας, αφού οριοθετεί με
σαφήνεια το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Ανεξάρτητα πάντως από την
προσέγγιση που θα επιλεγεί, η παράγραφος 5 του άρθρου 3 της οδηγίας
απαιτεί από τα κράτη-μέλη να λαμβάνουν υπόψη τα κατάλληλα κριτήρια
του παραρτήματος II, όταν αποφασίζουν αν σχέδια ή προγράμματα των
πιο πάνω περιπτώσεων ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο
περιβάλλον. Όπως σημειώνεται στον κατευθυντήριο οδηγό της Ευρωπαϊ-
κής Επιτροπής, η εφαρμογή των κριτηρίων αυτών, κατά τον καθορισμό
συγκεκριμένων τύπων σχεδίων και προγραμμάτων, μπορεί να οδηγήσει
στον καθορισμό κατωφλίων με ποιοτικά κριτήρια, ενώ πρέπει να αποφεύ-
γονται μηχανισμοί επιλογής που βασίζονται μόνο στο μέγεθος ή σε χρη-
ματοδοτικά όρια (κατώφλια) ή στη φυσική περιοχή που καλύπτεται από
το σχέδιο ή πρόγραμμα, καθώς μπορεί να μην είναι σύμφωνα με την οδη-
γία¹⁴.

Σε κάθε περίπτωση, όπως υποδεικνύεται και στο σχετικό οδηγό της
Ευρωπαϊκής Επιτροπής, η ευχέρεια που παρέχεται στα κράτη-μέλη από το
άρθρο 3 παρ. 5 της οδηγίας δεν θεμελιώνει δικαίωμα για απαλλαγή ολό-
κληρων κατηγοριών σχεδίων και προγραμμάτων από τη διαδικασία εκτί-
μησης, εκτός και αν τα εν λόγω σχέδια και προγράμματα, αντιμετω-
πιζόμενα ως σύνολο, μπορεί να θεωρηθεί απίθανο να έχουν σημαντικές
επιπτώσεις στο περιβάλλον¹⁵. Στο βαθμό πάντως που αυτό μπορεί να α-
ντιπροσωπεύει παρέκκλιση από την οδηγία, θα πρέπει να ερμηνεύεται
στενά, ενώ μπορεί να ελεγχθεί τόσο από τα εθνικά δικαστήρια όσο και
από το ΔΕΚ. Η παρατήρηση αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία για τη μεταφο-
ρά της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη, καθώς η εμπειρία του παρελ-
θόντος από τη μεταφορά της οδηγίας ΕΠΕ αποδεικνύει ότι ο έλληνας κα-
νονιστικός νομοθέτης προτίμησε τη βεβαιότητα της απαρίθμησης συγκεκρι-
μένων έργων και δραστηριοτήτων έναντι της πιο απαιτητικής διαδικα-
σίας της κατά περίπτωση εξέτασης. Ο κίνδυνος που υφέρπει στην περι-
πτωση αυτή είναι διττός: είτε να περιοριστεί ανεπίτρεπτα το πεδίο εφαρ-
μογής της οδηγίας, είτε αντίθετα να διευρυνθεί υπερβολικά, με τη συμπε-
ρίληψη σε αυτό μη αναγκαίων σχεδίων και προγραμμάτων που το μόνο

14. Ό.π. (σημ. 6), σ.17.

15. Πρβλ. και υπόθεση C-72/95 *Kraaijeveld*.

που θα επιτύχουν είναι να επιβαρύνουν υπέρμετρα τη σχετική διοικητική διαδικασία.

III. Η διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης κατά την οδηγία 2001/42: συνοπτική επισκόπηση

Η διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, όπως προβλέπεται από τα άρθρα 5-9 της οδηγίας, περιλαμβάνει την εκπόνηση περιβαλλοντικής μελέτης, τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με τις αρχές και το κοινό, καθώς και με άλλα κράτη-μέλη, τη λήψη αποφάσεων και την ενημέρωση σχετικά με την απόφαση.

A. Η περιβαλλοντική μελέτη

Η περιβαλλοντική μελέτη αποτελεί το βασικό εργαλείο για την πραγματοποίηση της στρατηγικής εκτίμησης των επιπτώσεων. Συνιστά επίσης το κύριο μέσο για την παρακολούθηση των σημαντικών επιπτώσεων της εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος, σύμφωνα με το άρθρο 10 της οδηγίας.

Το άρθρο 2 της οδηγίας ορίζει την περιβαλλοντική μελέτη ως τμήμα του συνόλου των εγγράφων του σχεδίου ή προγράμματος, το οποίο περιέχει τις πληροφορίες που απαιτούνται βάσει του άρθρου 5 και του Παραρτήματος I. Με βάση τον ανωτέρω ορισμό, συνάγεται ότι η περιβαλλοντική μελέτη πρέπει να είναι ένα συνεκτικό κείμενο, είτε ενσωματωμένο στο ίδιο το σχέδιο ή πρόγραμμα, είτε με αυτοτελή χαρακτήρα. Η ενσωμάτωση ή μη της περιβαλλοντικής μελέτης στο σχέδιο ή το πρόγραμμα εξαρτάται από τη φύση, το περιεχόμενο και τις προδιαγραφές του σχεδίου ή του προγράμματος. Έτσι, παρίσταται εύλογο και πιο ορθό από λειτουργικής απόψεως η περιβαλλοντική μελέτη να αποτελεί μέρος του σχεδίου στην περίπτωση που αυτό προβλέπει ήδη ευρύτερη διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων (χωρικών, οικονομικών, κοινωνικών ή και περιβαλλοντικών), υπό την προϋπόθεση ότι θα είναι ευχερώς διακριτή ως θεματική ενότητα, ώστε να μπορεί να εξυπηρετήσει τις ανάγκες των διαβουλεύσεων με τις αρχές και το κοινό που ορίζονται στα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας.

Το περιεχόμενο της περιβαλλοντικής μελέτης περιγράφεται σε αδρές γραμμές στο άρθρο 5 παρ. 1 της οδηγίας και περιλαμβάνει τον εντοπισμό, την περιγραφή και την αξιολόγηση των ενδεχόμενων σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον του σχεδίου ή προγράμματος και τις λογικές

μετρα τη σχετική διοικητική

Λογιστικής εκτίμησης κατά τη

ής εκτίμησης, όπως προβλέ-
μιναι την εκπόνηση περι-
εχόμενων με τις αρχές και το
ψη αποφάσεων και την ενη-

σικό εργαλείο για την πραγ-
ματική επιπτώσεων. Συνιστά επίσης
σημαντικών επιπτώσεων της
ύμφωνα με το άρθρο 10 της

ιαλλοντική μελέτη ως τμήμα
προγράμματος, το οποίο πε-
ριέχει του άρθρου 5 και του Πα-
ρ. 1, συνάγεται ότι η περιβαλλο-
ντική μελέτη, είτε ενσωματωμένο
στο σχέδιο ή το πρόγραμμα ε-
πίσης προδιαγραφές του σχεδίου
για και πιο ορθό από λειτουργ-
ει αποτελεί μέρος του σχεδίου
πρώτερη διαδικασία εκτίμησης
ονικών ή και περιβαλλοντι-
χώς διακριτή ως θεματική
τις ανάγκες των διαβουλευ-
στα άρθρα 6 και 7 της οδηγί-

λέτης περιγράφεται σε αδρές
ι περιλαμβάνει τον εντοπισμό,
ινδεχόμενων σημαντικών επι-
προγράμματος και τις λογικές

εναλλακτικές δυνατότητες, λαμβανομένων υπόψη των στόχων και του
γεωγραφικού πεδίου εφαρμογής του σχεδίου ή του προγράμματος. Οι
πληροφορίες που πρέπει να περιέχονται στην περιβαλλοντική μελέτη κα-
θορίζονται στο Παράρτημα Ι της οδηγίας και αποτελούν το ελάχιστο πε-
ριεχόμενο της απαιτούμενης κατά την οδηγία στρατηγικής εκτίμησης.
Υπό την έννοια αυτή, η δομή του Παραρτήματος Ι μπορεί να αποτελέσει
και δομή της περιβαλλοντικής μελέτης.

Όπως και στην περίπτωση των εναλλακτικών λύσεων που απαιτούνται
να εξετάζονται κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων βάσει της οδηγίας
ΕΠΕ, έτσι και στην περίπτωση της στρατηγικής εκτίμησης των επιπτώ-
σεων κρίσιμη αποδεικνύεται από νομικής και ουσιαστικής απόψεως η
έννοια των «λογικών εναλλακτικών δυνατοτήτων» που εισάγεται από την
οδηγία 2001/42.

Η υποχρέωση εντοπισμού, περιγραφής και αξιολόγησης λογικών ε-
ναλλακτικών δυνατοτήτων υπηρετεί το στόχο της οδηγίας οι επιπτώσεις
από την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων να λαμβάνονται υπόψη
κατά τη διάρκεια της εκπόνησής τους και πριν από την έγκρισή τους. Το
κείμενο της οδηγίας δεν προσδιορίζει την έννοια της «λογικής εναλλακτι-
κής δυνατότητας», αν και τη συνδέει με τους στόχους και τη γεωγραφική
κάλυψη του σχεδίου ή προγράμματος. Με βάση τη σύνδεση αυτή, μπορεί
να συναχθεί ότι οι λογικές εναλλακτικές δυνατότητες αφορούν εναλλα-
κτικούς τρόπους εκπλήρωσης των στόχων του σχεδίου ή προγράμματος
και ποικίλουν μεθοδολογικά ανάλογα με τη γεωγραφική κλίμακα, το πε-
ριεχόμενο και την κανονιστική πυκνότητα του σχεδίου ή του προγράμμα-
τος. Έτσι, μπορεί να γίνει δεκτό ότι, προκειμένου για σχέδια χρήσεων
γης, οι εναλλακτικές αυτές δυνατότητες προσλαμβάνουν τη μορφή ανα-
ζήτησης εναλλακτικών περιοχών για την υποδοχή των προτεινόμενων
χρήσεων ή διάφορων τρόπων ανάπτυξης μιας περιοχής. Αντίστοιχα, για
σχέδια με πιο τεχνικό περιεχόμενο, όπως τα σχέδια διαχείρισης αποβλή-
των, η αναζήτηση εναλλακτικών δυνατοτήτων μπορεί να προσλάβει τη
μορφή εναλλακτικών μεθόδων διαχείρισης, ενώ για χωροταξικά σχέδια ή
προγράμματα εθνικού ή περιφερειακού χαρακτήρα που εκτείνονται σε
χρονικό ορίζοντα αρκετών ετών, η διερεύνηση αυτή μπορεί να γίνει με
την επεξεργασία εναλλακτικών σεναρίων χωρικής ανάπτυξης. Η διαφο-
ροποίηση αυτή υπαγορεύεται άλλωστε και από το άρθρο 5 παρ. 2 της ο-
δηγίας, το οποίο ορίζει ότι η περιβαλλοντική μελέτη περιλαμβάνει τις
πληροφορίες που «εισλόγως μπορεί να απαιτηθούν», λαμβάνοντας υπόψη,

μεταξύ άλλων, και «το περιεχόμενο και το επίπεδο λεπτομερειών στο σχέδιο ή το πρόγραμμα».

Β. Η παροχή πληροφοριών και η διεξαγωγή διαβουλεύσεων με τις αρχές και το κοινό

Όπως προκύπτει από τον ορισμό της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που δίδεται στο άρθρο 2 της οδηγίας¹⁶, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων αποτελεί συστατικό στοιχείο και αναπόσπαστο τμήμα της διαδικασίας στρατηγικής εκτίμησης, ενώ τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης. Εξ αντιδιαστολής προκύπτει ότι αν κάποιο από τα στοιχεία αυτά λείπει, δεν υφίσταται εξ ορισμού εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με την οδηγία. Το γεγονός αυτό υπογραμμίζει τη σπουδαιότητα που αποδίδει η οδηγία στη διεξαγωγή διαβουλεύσεων και στην ανάγκη ορθής τήρησής τους.

Ειδικότερα, οι διατάξεις της οδηγίας υποχρεώνουν τα κράτη-μέλη να δίνουν την ευκαιρία σε ορισμένες αρχές και στο ενδιαφερόμενο κοινό να εκφράζουν τη γνώμη τους για την περιβαλλοντική μελέτη και το προκαταρκτικό σχέδιο ή πρόγραμμα. Η τήρηση της διαδικασίας αυτής φιλοδοξεί αφενός να εμπλουτίσει την ποιότητα των πληροφοριών που παρέχονται στους υπευθύνους κατά τη στρατηγική εκτίμηση των επιπτώσεων και αφετέρου να ενισχύσει την αξιοπιστία των αποφάσεων που λαμβάνονται μετά την ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας. Πράγματι, οι διαβουλεύσεις μπορεί μερικές φορές να αποκαλύψουν κάποιες σημαντικές νέες πληροφορίες που οδηγούν σε ουσιώδεις αλλαγές στο σχέδιο ή πρόγραμμα και, κατά συνέπεια, σε επανεξέταση των ενδεχόμενων επιπτώσεων του στο περιβάλλον. Στην περίπτωση αυτή, μπορεί να καταστεί αναγκαία η αναθεώρηση της μελέτης και, εφόσον δικαιολογείται από τις αλλαγές, η πραγματοποίηση νέων διαβουλεύσεων.

Οι βασικές απαιτήσεις για τις διαβουλεύσεις περιλαμβάνονται στα άρθρα 6 και 7, ενώ το άρθρο 9 της οδηγίας αναφέρεται στις διατυπώσεις δημοσιότητας που πρέπει να τηρούνται μετά τη λήψη της απόφασης. Στον

16. Σύμφωνα με το άρθρο 2 β) της οδηγίας «Ως "εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων" νοείται η εκπόνηση περιβαλλοντικής μελέτης, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων, η συνεκτίμηση της περιβαλλοντικής μελέτης και των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων κατά τη λήψη αποφάσεων καθώς και η παροχή πληροφοριών σχετικά με την απόφαση σύμφωνα με τα άρθρα 4 έως 9.»

πίπεδο λεπτομερειών στο σχέ-

γωγή διαβουλεύσεων με τις

τίμησης περιβαλλοντικών επι-
ίας¹⁶, η διεξαγωγή διαβουλευ-
πόσπαστο τμήμα της διαδικα-
ελέσματα των διαβουλεύσεων
ψη της απόφασης. Εξ αντιδια-
ριχεία αυτά λείπει, δεν υφίστα-
επιπτώσεων σύμφωνα με την
σπουδαιότητα που αποδίδει η
στην ανάγκη ορθής τήρησής

ποχρεώνουν τα κράτη-μέλη να
και στο ενδιαφερόμενο κοινό να
λλοντική μελέτη και το προκα-
της διαδικασίας αυτής φιλοδο-
των πληροφοριών που παρέχο-
τή εκτίμηση των επιπτώσεων και
ων αποφάσεων που λαμβάνονται
δικασίας. Πράγματι, οι διαβου-
λύσουν κάποιες σημαντικές νέες
αλλαγές στο σχέδιο ή πρόγραμμα
ων ενδεχόμενων επιπτώσεων του
μπορεί να καταστεί αναγκαία η
αιολογείται από τις αλλαγές, η

λεύσεις περιλαμβάνονται στα άρ-
ίας αναφέρεται στις διατυπώσεις
μετά τη λήψη της απόφασης. Στον

ας «Ως εκτίμηση περιβαλλοντικών επι-
μελέτης, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων, η
των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων
ή πληροφοριών σχετικά με την απόφαση,

πίνακα που ακολουθεί, καταγράφονται οι απαιτήσεις της οδηγίας περί πλη-
ροφοριών και διαβουλεύσεων στα διάφορα στάδια της διαδικασίας ΣΠΕ.

Απαιτήσεις της οδηγίας περί παροχής πληροφοριών και διεξαγωγής διαβουλεύσεων

Στάδιο ΣΠΕ	Απαιτήσεις διαβου- λεύσεων σε εσωτερικές καταστάσεις	Πρόσθετες απαιτή- σεις σε διασυνοριακές καταστάσεις
Απόφαση για το αν ένα σχέδιο ή πρό- γραμμα απαιτεί ΣΠΕ	- Διαβουλεύσεις με αρχές (άρθρο 3 παρ. 6) - Διάθεση πληροφο- ριών στο κοινό (άρ- θρο 3 παρ. 7)	
Απόφαση για την έκταση και το επίπε- δο λεπτομερειών της εκτίμησης	- Διαβουλεύσεις με αρχές (άρθρο 5 παρ. 4)	
Περιβαλλοντική μελέτη και προκα- ταρκτικό σχέδιο ή πρόγραμμα	- Διάθεση πληροφο- ριών στο κοινό (άρθ. 6 παρ. 1) - Διαβουλεύσεις με αρχές (άρθρο 6 παρ. 2) - Διαβουλεύσεις με το ενδιαφερόμενο κοινό (άρθρο 6 παρ. 2)	- Διαβουλεύσεις με αρχές στα κράτη-μέλη που είναι πιθανόν να επηρεαστούν (άρθρο 7 παρ. 2) - Διαβουλεύσεις με το ενδιαφερόμενο κοινό στα κράτη-μέλη που εί- ναι πιθανόν να επηρεα- στούν (άρθρο 7 παρ. 2)
Κατά τη διάρκεια της εκπόνησης σχεδίου ή προγράμματος	- Λήψη υπόψη της περιβαλλοντικής μελέτης και γνώμων που εκφράστηκαν βάσει του άρθρου 6 (άρθρο 8)	- Λήψη υπόψη των αποτελεσμάτων των διασυνοριακών δια- βουλεύσεων (άρθρο 8)
Μετά την έγκριση του σχεδίου ή προ- γράμματος	- Διάθεση πληροφο- ριών σε αρχές (άρ- θρο 9 παρ. 1) - Διάθεση πληροφο- ριών στο κοινό (άρ- θρο 9 παρ. 1)	- Διάθεση πληροφο- ριών στα κράτη-μέλη με τα οποία έγιναν διαβουλεύσεις (άρ- θρο 9 παρ. 1)

Πηγή: Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2003.

Κρίσιμες για την ορθή μεταφορά και την εφαρμογή της οδηγίας, σε ό,τι αφορά τις απαιτήσεις διαβουλεύσεων και πληροφόρησης, είναι οι εξής παρατηρήσεις:

- Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 της οδηγίας, τα κράτη-μέλη ορίζουν τις αρχές με τις οποίες πραγματοποιούνται διαβουλεύσεις και οι οποίες, ενόψει των ειδικών περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων τους, ενδέχεται να ενδιαφέρονται για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εφαρμογής των σχεδίων και προγραμμάτων. Αν και η οδηγία δεν διακρίνει αν ο καθορισμός των αρμοδίων αρχών από τα κράτη-μέλη θα γίνεται κατά γενικό τρόπο ή κατά περίπτωση, ειδικά για τις ανάγκες της ελληνικής περίπτωσης θα πρέπει να επιλεγεί η πρώτη λύση. Τούτο υπαγορεύεται για λόγους ασφάλειας δικαίου και αποτελεσματικότητας, αλλά και εν όψει του μεγάλου αριθμού δημοσίων υπηρεσιών και οργανισμών με περιβαλλοντικές αρμοδιότητες γενικού ή ειδικού χαρακτήρα που λειτουργούν στο ελληνικό διοικητικό στερέωμα. Έτσι, πέραν των οικείων οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης η συμμετοχή των οποίων στη σχετική διαδικασία θα απαιτηθεί στη συντριπτική πλειονότητα των περιπτώσεων, ως αρμόδιες αρχές για τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων μπορεί να οριστούν δημόσια ερευνητικά κέντρα ή ινστιτούτα για ειδικές κατηγορίες σχεδίων ή προγραμμάτων, όπως επί παραδείγματι το Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας για τα σχέδια που αφορούν τον οικείο τομέα ή το ΕΘΙΑΓΕ για σχέδια και προγράμματα που έχουν επιπτώσεις στον αγροτικό χώρο ή που αφορούν έργα και δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα. Επίσης, ως αρμόδιες αρχές μπορεί να οριστούν οι Οργανισμοί Ρυθμιστικών Σχεδίων Αθήνας και Θεσσαλονίκης για τα έργα και τα προγράμματα που εμπίπτουν στα γεωγραφικά τους όρια, καθώς και το Εθνικό Κέντρο Περιβάλλοντος και Αειφόρου Ανάπτυξης για τα έργα και προγράμματα εθνικής εμβέλειας.
- Επιπροσθέτως, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 4 της οδηγίας, τα κράτη-μέλη οφείλουν να ορίσουν το κοινό που πλήττεται ή είναι πιθανόν να πληγεί από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ή που έχει συμφέρον απ' αυτήν και στο οποίο πρέπει να δίδεται η ευκαιρία να εκφράσει τη γνώμη του για το προκαταρκτικό σχέδιο ή πρόγραμμα και την περιβαλλοντική μελέτη που το συνοδεύει, πριν το σχέδιο ή το πρόγραμμα εγκριθεί ή αρχίσει η σχετική νομοθετική διαδικασία. Το κοινό αυτό, στο οποίο ρητά κατά την οδηγία συμπεριλαμβάνονται και οι αρμόδιοι μη κυβερνητικοί οργανισμοί που προωθούν την προστασία του περιβάλλοντος, συνιστά υποσύνολο του κοινού εν γένει που ορίζεται στο

εφαρμογή της οδηγίας, σε και πληροφόρησης, είναι οι

ς, τα κράτη-μέλη ορίζουν τις διαβουλευσεις και οι οποίες, οδιοτήτων τους, ενδέχεται να επιπτώσεις της εφαρμογής των ηγία δεν διακρίνει αν ο καθο- τη-μέλη θα γίνεται κατά γενι- τις ανάγκες της ελληνικής πε- η λύση. Τούτο υπαγορεύεται λεσματικότητας, αλλά και εν πηρεσιών και οργανισμών με η ειδικού χαρακτήρα που λει- ωμα. Έτσι, πέραν των οικείων ημμετοχή των οποίων στη σχε- ριπτική πλειονότητα των περι- ζαγωγή διαβουλευσεων μπορεί α ή ινστιτούτα για ειδικές κα- ρς επί παραδείγματι το Κέντρο σχέδια που αφορούν τον οικείο ογράμματα που έχουν επιπτώ- ιν έργα και δραστηριότητες του ιες αρχές μπορεί να οριστούν οι ήνας και Θεσσαλονίκης για τα ουν στα γεωγραφικά τους όρια, οντος και Αειφόρου Ανάπτυξης μβέλειας.

6 παρ. 4 της οδηγίας, τα κράτη- ου πλήττεται ή είναι πιθανόν να ράσεων ή που έχει συμφέρον απ' ται η ευκαιρία να εκφράσει τη έδιο ή πρόγραμμα και την περι- , πριν το σχέδιο ή το πρόγραμμα, τική διαδικασία. Το κοινό αυτό, περιλαμβάνονται και οι αρμόδιοι οωθούν την προστασία του περι- κοινού εν γένει που ορίζεται στο

άρθρο 2 της οδηγίας και το οποίο περιλαμβάνει «ένα ή περισσότερα φυσικά ή νομικά πρόσωπα και, σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία ή πρακτική, τις ενώσεις, οργανώσεις ή ομάδες τους». Το ενδιαφερόμενο κοινό μπορεί να διαφέρει από το ένα σχέδιο ή πρόγραμμα στο άλλο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, όπως επί παραδείγματι στην περίπτωση σχεδίων ή προγραμμάτων πανεθνικής εμβέλειας, το κοινό που έχει συμφέρον ή είναι πιθανόν να πληγεί μπορεί να συμπίπτει με το γενικό κοινό και ο σχετικός ορισμός θα πρέπει να το λαμβάνει υπόψη.

- Η οδηγία δεν καθορίζει επακριβώς τις μεθόδους με τις οποίες πρέπει να καθίστανται διαθέσιμες οι πληροφορίες στο ενδιαφερόμενο κοινό και τις αρμόδιες αρχές, ούτε αντιστοιχα τα χρονικά περιθώρια εντός των οποίων θα πρέπει να διεξάγονται οι σχετικές διαβουλευσεις. Ωστόσο, τόσο τα διαθέσιμα χρονικά περιθώρια όσο και οι μέθοδοι δημοσιοποίησης και οι τεχνικές διαβούλευσης πρέπει να παρέχουν έγκαιρη και πραγματική ευκαιρία έκφρασης γνώμης στο κοινό και τις αρχές, όπως ορίζεται στο άρθρο 6 παρ. 2 της οδηγίας. Η γενική αυτή απαίτηση δεν αποκλείει πάντως τη θέσπιση διαφορετικών χρονικών περιθωρίων ή τρόπων δημοσιότητας και διαβούλευσης, ανάλογα με την κλίμακα, το περιεχόμενο και τον εν γένει τύπο των σχεδίων και προγραμμάτων. Σε κάθε περίπτωση, οι απαιτήσεις αυτές μπορεί να ενσωματωθούν σε διαδικασίες δημοσιότητας σχεδίων και προγραμμάτων που ήδη προβλέπονται από το εσωτερικό δίκαιο¹⁷, με τις αναγκαίες κατά περίπτωση προσαρμογές των εθνικών νομοθετικών και κανονιστικών διατάξεων, όπου αυτό παρίσταται αναγκαίο από τις διατάξεις της οδηγίας. Η παρατήρηση αυτή προσλαμβάνει ιδιαίτερη σημασία εν όψει της επικείμενης μεταφοράς της οδηγίας 2001/42 στο ελληνικό δίκαιο προκειμένου και η αναγκαία οικονομία διαδικασιών να επιτευχθεί και η αποτελεσματική ενσωμάτωση και εφαρμογή της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο να διασφαλισθεί.

17. Βλ. άλλωστε και τη ρητή προς τούτο διατύπωση του άρθρου 4 παρ. 2 της οδηγίας, σύμφωνα με το οποίο «Οι απαιτήσεις της οδηγίας είτε ενσωματώνονται στις υφιστάμενες διαδικασίες στα κράτη-μέλη για την έγκριση σχεδίων και προγραμμάτων είτε συμπεριλαμβάνονται σε διαδικασίες που θεσπίζονται για τη συμμόρφωση προς την παρούσα οδηγία.»

IV. Ο συντονισμός της διαδικασίας ΣΠΕ με άλλες διαδικασίες εκτίμησης επιπτώσεων

Η σχέση μεταξύ της οδηγίας ΣΠΕ και άλλων κοινοτικών νομοθετημάτων ρυθμίζεται από το άρθρο 11 της οδηγίας. Η ανάγκη ρύθμισης της σχέσης αυτής υπαγορεύεται από το γεγονός ότι, συχνά, μεταξύ των πιο πάνω κοινοτικών κειμένων ενδέχεται να υπάρχουν επικαλύψεις, στο μέτρο που η εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον για ορισμένες κατηγορίες σχεδίων και προγραμμάτων ρυθμίζεται παράλληλα και από άλλες οδηγίες, οι οποίες μάλιστα απαιτούν περαιτέρω ή διαφορετικά είδη εκτίμησης από εκείνα που προβλέπονται στην οδηγία 2001/42/ΕΚ.

Για τις πιο πάνω περιπτώσεις προνοεί το άρθρο 11 παρ. 2 της οδηγίας, το οποίο προβλέπει τη δυνατότητα καθιέρωσης συντονισμένων ή κοινών διαδικασιών που να πληρούν τις απαιτήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας και να αποφεύγουν την άσκοπη επανάληψη των εκτιμήσεων.

Επί παραδείγματι, επικαλύψεις μεταξύ της οδηγίας ΣΠΕ και της οδηγίας ΕΠΕ μπορεί να υπάρχουν στις περιπτώσεις όπου ένα σχέδιο ή πρόγραμμα συνιστά ταυτόχρονα και άδεια για την πραγματοποίηση έργου¹⁸. Στις περιπτώσεις αυτές, η εφαρμογή των δύο οδηγιών είναι σωρευτική. Σωρευτική όμως εφαρμογή δεν συνεπάγεται και διενέργεια δύο εκτιμήσεων για το ίδιο σχέδιο ή πρόγραμμα. Στις περιπτώσεις αυτές, για την αποφυγή της επανάληψης εκτιμήσεως, είναι επιθυμητή η πρόβλεψη μιας συντονισμένης διαδικασίας που να καλύπτει τις πτυχές τόσο της ΕΠΕ όσο και της ΣΠΕ. Ο απαιτούμενος συντονισμός καθίσταται σχετικά ευχερής, αν ληφθεί μάλιστα υπόψη ότι οι βασικές απαιτήσεις των δύο οδηγιών είναι παρόμοιες, ενώ οι μεταξύ τους διαφορές εντοπίζονται σε επιμέρους σημεία της όλης διαδικασίας, τα οποία δεν εμποδίζουν πάντως τη σωρευτική εφαρμογή τους¹⁹.

18. Το άρθρο 11 παρ. 1 ορίζει ρητά ότι «η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία διεξάγεται βάσει της παρούσας οδηγίας, δεν θίγει οποιεσδήποτε απαιτήσεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ...». Κατά κανόνα, δεν υπάρχουν επικαλύψεις μεταξύ των δύο οδηγιών, εφόσον η οδηγία ΕΠΕ αναφέρεται σε έργα (projects), ενώ η οδηγία ΣΠΕ σε σχέδια και προγράμματα που καθορίζουν το πλαίσιο για τέτοια έργα.

19. Η οδηγία ΕΠΕ δεν απαιτεί τη διενέργεια διαβουλεύσεων με άλλες αρχές, έχει διαφορετικές απαιτήσεις για την κοινοποίηση αποφάσεων στις περιπτώσεις επιλογής έργων για εκτίμηση (screening), ενώ δεν περιλαμβάνει διατάξεις περί ποιότητας ή παρακολούθησης.

ς ΣΠΕ με άλλες διαδικασίες ε-

και άλλων κοινοτικών νομοθετημάτων, οδηγίας. Η ανάγκη ρύθμισης της εγρονός ότι, συχνά, μεταξύ των πιο να υπάρχουν επικαλύψεις, στο μέ-πο περιβάλλον για ορισμένες κατη-θμίζεται παράλληλα και από άλλες τεραιτέρω ή διαφορετικά είδη εκτί-την οδηγία 2001/42/EK.

οεί το άρθρο 11 παρ. 2 της οδηγίας, ιθιέρωσης συντονισμένων ή κοινών ιτήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας ληψη των εκτιμήσεων.

ταξύ της οδηγίας ΣΠΕ και της οδη-επιπτώσεις όπου ένα σχέδιο ή πρό-ια για την πραγματοποίηση έργου¹⁸.

των δύο οδηγιών είναι σωρευτική, πάγεται και διενέργεια δύο εκτιμή-ια. Στις περιπτώσεις αυτές, για την ζ, είναι επιθυμητή η πρόβλεψη μιας ιλύπτει τις πτυχές τόσο της ΕΠΕ όσο νισμός καθίσταται σχετικά ευχερής-ικές απαιτήσεις των δύο οδηγιών εί-διαφορές εντοπίζονται σε επιμέρους ια δεν εμποδίζουν πάντως τη σωρευ-

«η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων-γίας, δεν θίγει οποιεσδήποτε απαιτήσεις της εν υπάρχουν επικαλύψεις μεταξύ των δύο αι σε έργα (projects), ενώ η οδηγία ΣΠΕ σε το πλαίσιο για τέτοια έργα.

έργεια διαβουλεύσεων με άλλες αρχές, έχη-ση αποφάσεων στις περιπτώσεις επιλογής-περιλαμβάνει διατάξεις περί ποιότητας η

Ο τρόπος επίτευξης του προβλεπόμενου στο άρθρο 11 παρ. 2 συντονι-σμού δεν είναι πάντως εξίσου ευχερής σε όλες τις περιπτώσεις. Αυτό επί παραδείγματι συμβαίνει στην περίπτωση της οδηγίας-πλαίσιο για τα ύδα-τα (οδηγία 2000/60/EK), η οποία εισάγει προγράμματα μέτρων και σχέ-δια διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών. Τα σχέδια και προγράμματα αυτά δεν μπορεί εκ προοιμίου να θεωρηθούν ότι καταλαμβάνονται από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας ΣΠΕ, αλλά πρέπει να εξετάζονται κατά πε-ρίπτωση με βάση τα κριτήρια των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας 2001/42. Λεπτομερέστερη ανάλυση των δύο οδηγιών αποκαλύπτει ότι, παρά την καταρχήν ομοιότητα των προβλεπόμενων διαδικασιών εκτίμησης, υφί-στανται σημαντικές διαφορές μεταξύ τους, ιδίως σε ό,τι αφορά τη συμμε-τοχή του κοινού, για την οποία οι διατάξεις της οδηγίας για τα νερά επι-κεντρώνονται στα βήματα που χρειάζονται για την κατάρτιση, ανασκό-πηση και ενημέρωση των σχεδίων διαχείρισης λεκανών απορροής, ενώ εκείνες της οδηγίας ΣΠΕ σε θέματα γενικότερου χαρακτήρα. Ενδεχόμενη κατά συνέπεια θέσπιση κοινής διαδικασίας κατά τη μεταφορά της οδηγίας πρέπει να ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις και των δύο οδηγιών.

Η θέσπιση συντονισμένων ή και κοινών διαδικασιών, πέραν της οδη-γίας 85/337 και της οδηγίας-πλαίσιο για τα νερά, αφορά και τις ακόλου-θες οδηγίες: την οδηγία 92/43 για την προστασία των οικοτόπων, την ο-δηγία-πλαίσιο για την ποιότητα του αέρα (οδηγία 96/62/EK), την οδηγία 75/442 για τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων²⁰, συμπεριλαμβανομέ-νων των απαιτήσεων των οδηγιών 91/676/EOK για τα επικίνδυνα από-βλητα και 94/62/EK για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευα-σιών, καθώς και την οδηγία 91/676/EK για τα νιτρικά²¹.

Η αναγκαία πάντως συσχέτιση μεταξύ της διαδικασίας στρατηγικής εκτίμησης που προβλέπεται από την οδηγία 2001/42/EK και των λοιπών διαδικασιών εκτίμησης που καθιερώνονται από τις πιο πάνω οδηγίες είναι αμφίβολο αν μπορεί να εξασφαλισθεί με μία απλή πράξη μεταφοράς της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο. Σε αρκετές περιπτώσεις, ενδέχεται να α-παιτηθεί και αυτή τούτη η τροποποίηση άλλων, προγενέστερων, πράξεων

20. Ήδη, έχει εκδοθεί η οδηγία 2006/12/EK, η οποία κωδικοποιεί σε ενιαίο κείμε-νο την οδηγία 75/442/EOK και όλες τις μεταγενέστερες συμπληρώσεις και τροπο-ποιήσεις της.

21. Βλ. αναλυτικά, τον κατευθυντήριο οδηγό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ό.π., (σημ. 6), σ. 53-61. Επίσης, Ε. Ζαγοριανάκου, 2004, Παρουσίαση της οδηγίας ΣΕΠΕ και διεθνής εμπειρία, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 3/2004, σ. 340-352.

του δικαίου προσαρμογής, ως προς τα σημεία τους εκείνα που θεσπίζουν παράλληλες διαδικασίες εκτίμησης επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και προγράμματα. Στο μέτρο πάντως που απαιτηθούν τέτοιες συμπληρωματικές διατάξεις εφαρμογής, αυτές πρέπει να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή, σύμφωνα και με το άρθρο 13 παρ. 1 της οδηγίας, ώστε να καταστεί σαφής η μέθοδος ενσωμάτωσης που υιοθετήθηκε από κάθε κράτος-μέλος.

V. Η ενσωμάτωση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη: προκλήσεις για το νομοθέτη και τη διοίκηση

Όπως διαπιστώνεται και από την ανάλυση που προηγήθηκε, η οδηγία 2001/42/ΕΚ εγκαινιάζει ένα νέο θεσμό προστασίας του περιβάλλοντος με πολλά νεωτερικά χαρακτηριστικά αλλά και πολλαπλές δυσκολίες οριοθέτησης και εφαρμογής. Στις σημαντικές καινοτομίες της οδηγίας συγκαταλέγονται αναμφισβήτητα ο ολιστικός προσανατολισμός της διαδικασίας στρατηγικής εκτίμησης, η συμμετοχή του κοινού και των αρχών ως παραγόντων νομιμοποίησης και διασφάλισης της αξιοπιστίας και της πληρότητας της διαδικασίας εκτίμησης, καθώς και η καθιέρωση συντονισμένων ή κοινών διαδικασιών όταν η διαδικασία εκτίμησης απορρέει και από άλλες διατάξεις της κοινοτικής νομοθεσίας. Οι καινοτομίες αυτές προδιαγράφουν και τις δυσκολίες που αναμένεται να αντιμετωπίσει αφενός ο εσωτερικός νομοθέτης κατά τη μεταφορά της οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο και αφετέρου η διοίκηση κατά την ουσιαστική εφαρμογή της.

Ζητήματα όπως η επιλογή των σχεδίων και προγραμμάτων που υπόγονται σε στρατηγική εκτίμηση και η αιτιολόγηση των θεμάτων εξαιρέσεων, ο προσδιορισμός των αρμοδίων αρχών και του ενδιαφερόμενου κοινού ή ο τρόπος διεξαγωγής των αναγκαίων διαβουλεύσεων, είναι προφανές ότι απαιτούν προσεκτική μελέτη και κατανόηση των κοινοτικών ορισμών και συστηματική εξειδίκευσή τους στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου, ώστε να αποφευχθούν τόσο οι μαξιμαλιστικές όσο και οι μινιμαλιστικές εκδοχές ενσωμάτωσης της οδηγίας που μπορεί να οδηγήσουν είτε σε υπέρμετρη και άσκοπη διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της ή αντίστοιχα σε ανεπίτρεπτο περιορισμό του κανονιστικού της περιεχομένου. Επιπροσθέτως, εν όψει της μεταφοράς της οδηγίας, πρέπει να ληφθεί ιδιαίτερη μέριμνα για τη δικαιοτεχνική αρτιότητα των διατάξεων προσαρμογής, ιδίως εν όψει της πρόδηλης γενικότητας και ασάφειας των σχετικών κοινοτικών ορισμών. Τέλος, μέσω της ίδιας διαδικασίας, οφείλει να αντιμετωπισθεί και το ζήτημα των συμπληρώσεων και τροποποιή-

σημεία τους εκείνα που θεσπίζουν επιπτώσεων για ορισμένα σχέδια και απαιτηθούν τέτοιες συμπληρωματικές να κοινοποιηθούν στην Επιτροπή, της οδηγίας, ώστε να καταστεί σαφές ηκε από κάθε κράτος-μέλος.

2001/42/EK στην ελληνική έννομη τάξη και τη διοίκηση

Ανάλυση που προηγήθηκε, η οδηγία 2001/42/EK, η οποία προστασίας του περιβάλλοντος με λά και πολλαπλές δυσκολίες οριοθέ-ξες καινοτομίες της οδηγίας συγκατα-τάσσονται ως προανατολισμός της διαδικασίας του κοινού και των αρχών ως παρα-τηρήσεις της αξιοπιστίας και της πληρότη-τος και η καθιέρωση συντονισμένων ή-ως εκτίμησης απορρέει και από άλλες-ες. Οι καινοτομίες αυτές προδιαγρά-φονται να αντιμετωπίσει αφενός ο εσω-ερά της οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο-ευσιαστική εφαρμογή της.

Σχεδίων και προγραμμάτων που υπά-τι η αιτιολόγηση των θεμιτών εξαιρέ-δίων αρχών και του ενδιαφερόμενου-αναγκαίων διαβουλεύσεων, είναι προ-ελέτη και κατανόηση των κοινοτικών-οσή τους στο επίπεδο του εσωτερικού-ο οι μαζικιστικές όσο και οι μινιμα-ις οδηγίας που μπορεί να οδηγήσουν-εξέταση του πεδίου εφαρμογής της ή-ισμό του κανονιστικού της περιεχομέ-ταφοράς της οδηγίας, πρέπει να ληφθεί-εχνική αρτιότητα των διατάξεων προ-οδηγής γενικότητας και ασάφειας των-λος, μέσω της ίδιας διαδικασίας, οφεί-μα των συμπληρώσεων και τροποποιή-

σεων που πρέπει να επέλθουν σε άλλες διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, όπως επί παραδείγματι στις διατάξεις των νόμων 2508/1997, 2742/1999, 3010/2002 και 3199/2003, ώστε να επιτευχθεί η συνάρθρωσή τους με τις διατάξεις της οδηγίας και η ουσιαστική ενσωμάτωση της στρατηγικής εκτίμησης επιπτώσεων κατά την κατάρτιση των ποικίλων σχεδίων και προγραμμάτων.

Προκειμένου να ανταποκριθεί στις πιο πάνω απαιτήσεις, ο έλληνας νομοθέτης καλείται να ακολουθήσει στη συγκεκριμένη περίπτωση την οδό της λειτουργικής εναρμόνισης, αναβαθμίζοντας ταυτόχρονα και τον τύπο της πράξεως με τον οποίο θα επενδύσει τη διαδικασία μεταφοράς της οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο. Για τον σκοπό αυτό, οφείλει να προσφύγει είτε στη λύση του τυπικού νόμου είτε αντίστοιχα σε αυτήν του προεδρικού διατάγματος είτε σε συνδυασμό των δύο προσεγγίσεων, ώστε να διασφαλίσει τις πρόσθετες εγγυήσεις νομιμότητας και νομοτεχνικής αρτιότητας που συνοδεύουν την έκδοση των πράξεων αυτών, μέσω της επεξεργασίας τους αντίστοιχα από την Κεντρική Νομοπαρασκευαστική Επιτροπή (ΚΕΝΕ) και από τους γνωμοδοτικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, το δίκαιο προσαρμογής μπορεί να αποκτήσει την αναγκαία πληρότητα και ποιότητα που μπορεί να εγγυηθεί την ορθή ενσωμάτωση της οδηγίας.

Αντίστοιχες απαιτήσεις γεννώνται και ως προς τις διοικητικές και οργανωτικές προϋποθέσεις εφαρμογής της οδηγίας. Η πρόβλεψη συγκεκριμένων οργάνων και μηχανισμών παρακολούθησης των επιπτώσεων των σχεδίων και προγραμμάτων που έχουν υπαχθεί σε διαδικασία εκτίμησης, η δημιουργία αξιόπιστου συστήματος συλλογής και ανάλυσης πληροφοριών, καθώς και η επεξεργασία νέων τεχνικών μεθόδων και δεικτών, παρίστανται ως αναγκαίοι όροι για την ανταπόκριση στο άρθρο 10 της οδηγίας που καθιερώνει την υποχρέωση των κρατών-μελών να παρακολουθούν τις σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εφαρμογή των σχεδίων και προγραμμάτων, προκειμένου να εντοπίσουν εγκαίρως τις απρόβλεπτες δυσμενείς επιπτώσεις και να είναι σε θέση να αναλάβουν την κατάλληλη επανορθωτική δράση. Τη λήψη ανάλογων θεσμικών μέτρων σκιαγραφεί άλλωστε και το άρθρο 12 παρ. 1 της οδηγίας που αναφέρεται στη διασφάλιση της ποιότητας της περιβαλλοντικής μελέτης.

Εν κατακλείδι, θα μπορούσε να υποστηρίξει κανείς ότι η επικείμενη μεταφορά της οδηγίας 2001/42/EK στην ελληνική έννομη τάξη θέτει τον εθνικό νομοθέτη και τη διοίκηση ενώπιον πολλαπλών και επάλληλων

προκλήσεων. Η αναμενόμενη εναρμόνιση έχει πιθανότητες να αποδειχθεί επιτυχής και αποτελεσματική μόνο αν συνοδευτεί από τις κατάλληλες μεταρρυθμίσεις στην περιβαλλοντική –και όχι μόνο– νομοθεσία και στην οργάνωση και λειτουργία της περιβαλλοντικής διοίκησης. Αυτό υποδεικνύει η προσεκτική μελέτη του περιεχομένου της οδηγίας αλλά και η πείρα από την εικοσιπενταετή εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στη χώρα μας.

VI. Επίμετρο

Μετά την ολοκλήρωση της συγγραφής της παρούσας μελέτης (Μάιος 2006) και ενώ ο υπό έκδοση τόμος βρισκόταν ήδη σε τελικό στάδιο τυπογραφικών διορθώσεων (Σεπτέμβριος 2006), εκδόθηκε η Κοινή Απόφαση γραφικών διορθώσεων (Σεπτέμβριος 2006), εκδόθηκε η Κοινή Απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του Υφυπουργού Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης 107017/28.08.2006 (ΦΕΚ 1225 Β' / 5.9.2006), με την οποία μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο η οδηγία 2001/42/ΕΚ. Η εξέλιξη αυτή κατέστησε αναγκαία την προσθήκη του επιμέτρου αυτού, μέσω του οποίου επιχειρείται η διατύπωση κάποιων προκαταρκτικών παρατηρήσεων επί του περιεχομένου της πιο πάνω ΚΥΑ.

Η επιλογή της Κοινής Υπουργικής Αποφάσεως ως μεθόδου εναρμόνισης επιβεβαιώνει ότι, και στο πεδίο της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, ο έλληνας κανονιστικός νομοθέτης δεν απέστη από τις πάγιες επιλογές του ως προς τον τρόπο ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην εθνική έννομη τάξη. Αν και η επιλογή αυτή καθίσταται εκ πρώτης όψεως ευεξήγητη εν όψει και της εκκρεμούσας παραπομπής της χώρας ενώπιον του ΔΕΚ, εν τούτοις είναι προφανές ότι δεν διασφαλίζει τις πρόσθετες εγγυήσεις νομιμότητας που θα παρείχε η προσφυγή στον τυπικό νόμο ή στο προεδρικό διάταγμα εν όψει και του ειδικού βάρους και των πολλών απαιτήσεων της συγκεκριμένης οδηγίας. Εντύπωση προκαλεί επίσης πλέον το γεγονός ότι την εκδοθείσα ΚΥΑ συνυπογράφουν τρεις μόνο από τους καθ' ύλην αρμόδιους Υπουργούς με βάση το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, χωρίς πάντως μεταξύ αυτών να συμπεριλαμβάνονται οι Υπουργοί στην αρμοδιότητα των οποίων εμπίπτουν τα σχέδια και τα προγράμματα που αφορούν τους τομείς της γεωργίας, δασοπονίας, αλιείας, ενέργειας, βιομηχανίας, μεταφορών, τηλεπικοινωνιών και τουρισμού.

Η παράλειψη αυτή δεν φαίνεται πάντως να είναι η μόνη. Επιπροσθέτως, όπως προκύπτει αφενός από το άρθρο 3 της ΚΥΑ, στο οποίο επιχει-

τη έχει πιθανότητες να αποδειχθεί συνοδευτεί από τις κατάλληλες και όχι μόνο— νομοθεσία και στην οντικής διοίκησης. Αυτό υποδεικνύει της οδηγίας αλλά και η πείρα κοινοτικού δικαίου περιβάλλο-

ής της παρούσας μελέτης (Μάιος 2006), εκδόθηκε η Κοινή Απόφαση μικρών και Περιβάλλοντος Χωρο-υπουργού Εσωτερικών Δημόσιας 17017/28.08.2006 (ΦΕΚ 1225) στο ελληνικό δίκαιο η οδηγία : αναγκαία την προσθήκη του επι-ρεϊται η διατύπωση κάποιων προ-λεχομένου της πιο πάνω ΚΥΑ.

Αποφάσεως ως μεθόδου εναρμόνι-ς οδηγίας 2001/42/ΕΚ, ο Έλληνας : τις πάγιες επιλογές του ως προς : δικαίου περιβάλλοντος στην ε-ωτή καθίσταται εκ πρώτης όψεως : παραπομπής της χώρας ενώπιον : η προσφυγή στον τυπικό νόμο ή : ειδικού βάρους και των πολλα-οδηγίας. Εντύπωση προκαλεί επι-Α συνυπογράφουν τρεις μόνο από : με βάση το πεδίο εφαρμογής της : συμπεριλαμβάνονται οι Υπουρ-ίπτον τα σχέδια και τα προγράμ-οργίας, δασοπονίας, αλιείας, ενέρ-κοινωνιών και τουρισμού.

ντως να είναι η μόνη. Επιπροσθέ-ο 3 της ΚΥΑ, στο οποίο επιχει-

ρείται ο προσδιορισμός του πεδίου εφαρμογής της ΣΠΕ, και αφετέρου από το Παράρτημα Ι του άρθρου 11, στο οποίο αναφέρονται ονομαστικά τα σχέδια και προγράμματα που υπάγονται υποχρεωτικά σε διαδικασία στρατηγικής εκτίμησης, από τη διαδικασία ΣΠΕ φαίνεται να έχει εξαιρε-θεί αδικαιολόγητα ένας μεγάλος αριθμός σχεδίων και προγραμμάτων απ' αυτά που ορίζονται στο άρθρο 3 παρ. 2 της οδηγίας 2001/42. Ειδικότερα, εντύπωση προκαλεί το γεγονός ότι το Παράρτημα Ι της ΚΥΑ περιλαμβάνει αποκλειστικά και μόνο τα σχέδια και προγράμματα που εντάσσονται στα Επιχειρησιακά Προγράμματα του Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης ή συγχρηματοδοτούνται από την Ευρωπαϊκή Ένωση, ενώ εξαιρεί κατά τα λοιπά σιωπηρά όλα τα αντίστοιχα σχέδια ή προγράμματα που χρηματοδο-τούνται αποκλειστικά από εθνικούς πόρους. Η συρρίκνωση αυτή του πε-δίου εφαρμογής της οδηγίας 2001/42 δεν μπορεί προφανώς να θεραπευθεί από την παρεχόμενη, βάσει του άρθρου 3 παρ. 1 της ΚΥΑ, (υπ)εξουσιοδότηση στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ να συμπληρώνει κατά περί-πωση το περιεχόμενο του Παραρτήματος Ι με άλλα σχέδια και προγράμ-ματα μετά από εισήγηση της αρμόδιας υπηρεσίας περιβάλλοντος του υ-πουργείου.

Πολλές επιμέρους παρατηρήσεις θα μπορούσαν να διατυπωθούν για την πληρότητα και άλλων διατάξεων της εν λόγω ΚΥΑ, όπως ιδίως αυ-τών που αφορούν τη διαδικασία περιβαλλοντικού προελέγχου (άρθρο 5), τις διαδικασίες διαβούλευσης με το κοινό και τις αρχές (άρθρο 7) ή το περιεχόμενο της μελέτης ΣΠΕ (Παράρτημα ΙΙΙ). Τούτο όμως υπερβαίνει προφανώς το σκοπό και την εμβέλεια του επιμέτρου αυτού.

Όπως προεκτέθηκε στην εισαγωγή της παρούσας μελέτης, η ορθή με-ταφορά της οδηγίας 2001/42/ΕΚ θα μπορούσε να συμβάλλει στην ουσια-στική ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών παραμέτρων στο δημόσιο σχε-διασμό και προγραμματισμό. Οι επιλογές της ΚΥΑ 107017/28.08.2006 (ΦΕΚ 1225 Β' 5.9.2006) δεν επιβεβαιώνουν τις προσδοκίες αυτές. Η μη συσχέτιση της ΣΠΕ με άλλες διαδικασίες εκτίμησης που προβλέπονται από το κοινοτικό ή το εσωτερικό δίκαιο, καθώς και η μη θέσπιση κοινών ή συντονισμένων διαδικασιών μεταξύ της ΣΠΕ και των σχεδίων και προ-γραμμάτων που καταρτίζονται κατά το εθνικό δίκαιο, συνιστούν μείζονες ελλείψεις της πιο πάνω κανονιστικής απόφασης. Οι ελλείψεις αυτές δεν προσιωμίζονται μόνο νομικές τριβές και εντάσεις που αναπόφευκτα θα κλήσουν τη βιωσιμότητα της επιδιωχθείσας εναρμόνισης. Ενέχουν περαι-τέρω τον κίνδυνο να μετατρέψουν την ελληνική εκδοχή της ΣΠΕ σε μία

μηχανιστική διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων που θα αντιστρατεύεται όχι μόνο το γράμμα αλλά και τον σκοπό της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.