

Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση
της οδηγίας 2001/42/ΕΚ
και οι προεκτάσεις της για το ελληνικό δημόσιο δίκαιο
«Ουδεις επιβλημα ιματιου καινου επιβαλλει επι ιματιον παλαιον»;

Γιώργος Ι. Δελλής**

Strategic Environmental Assessment under EC Directive 2001/42 and its implementation in Greek public law

Abstract

The aim of the study is to present EC Directive 2001/42 which imposes a Strategic Environmental Assessment (SEA) of major plans and programs that may have effects to the environment. The provisions of the directive are examined under the light of primary EC law and in comparison with similar national legislations and the provisions of EEC directive 85/337 on Environmental Impact Assessment. Through SEA, EC law indirectly expands its competence in the framework of planning law and imposes better regulation obligations to the national authorities, including the Parliaments. Apart from strengthening environmental protection, SEA is a major step towards the improvement of decision making processes at national level. Nevertheless, its implementation in Greece is far from being successful in terms of procedural clarity and practical efficiency. (Georgios I. Dellis, Lecturer at the University of Athens, Law Faculty, former legal assistant at the European Court of Justice)

Εισαγωγή

1. Η οδηγία 2001/42/ΕΚ¹ και ο θεσμός της «στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης» έχουν μπει πλέον για τα καλά στην ελληνική πραγματικότητα: η οδηγία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη —τουλάχιστον τύποις— με την ΚΥΑ 107017/2006² και τα περιθώρια επίκλησης των μεταβατικών διατά-

* Κατά Λουκάν Ε:36.

** Λέκτορας Νομικής Σχολής Αθηνών, τ. Εισηγητής στο Δικαστήριο των ΕΚ.

¹ Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001 σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, ΕΕ L197/30/21.7.2001.

² (ΦΕΚ Β' 1225/2006).

ξεων για την αποφυγή της εφαρμογής της είναι ιδιαίτερος στενά³· το Συμβούλιο της Επικρατείας καλείται σε κάθε μείζονα περιβαλλοντική υπόθεση να αποφανθεί κατά πόσον η συγκεκριμένη οδηγία τυγχάνει εφαρμογής και εάν τηρήθηκε προσηκόντως⁴· η θεωρία —και όχι μόνον η νομική— έχει ενσκήψει στα ζητήματα τα οποία αναφέρονται από τη συγκεκριμένη νομοθεσία⁵. Ωστόσο, μία απλή ανάγνωση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και μία βιαστική αντιπαράβολή της με την πολύ πιο γνωστή οδηγία 85/337/ΕΟΚ⁶ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων έργων στο περιβάλλον ενδέχεται να προκαλέσει σύγχυση. Τα δύο κείμενα μοιάζουν τόσο πολύ μεταξύ τους ώστε να μην είναι σαφές με μία πρώτη ματιά γιατί χρειαζόταν μία επιπλέον νομοθεσία για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Η μεγάλη καινοτομία εντοπίζεται κατά κύριο λόγο σε μερικές μόνο λέξεις: η οδηγία 2001/42/ΕΚ δεν αξιώνει πλέον την μελέτη και την έγκριση ενός «έργου» ή μίας «δραστηριότητας» με ενδυνάμει σημαντικές συνέπειες στο περιβάλλον· επιτάσσει το ίδιο και για τα «σχέδια» ή «προγράμματα» τα οποία προαναγγέλλουν τα ως άνω έργα και δραστηριότητες. Με άλλα λόγια, πριν την *ad hoc*, ειδική περιβαλλοντική άδεια, απαιτείται μία *ex ante* περιβαλλοντική αποδοχή των επεμβάσεων *lato sensu* στο περιβάλλον.

³ Καταρχήν, η οδηγία 2001/42/ΕΚ εφαρμόζεται σε σχέδια ή προγράμματα των οποίων «η πρώτη τυπική προπαρασκευαστική πράξη» είναι μεταγενέστερη της 21^{ης} Ιουλίου 2004 (άρθρο 13 §§ 1 και 3 της οδηγίας). Ωστόσο και σχέδια ή προγράμματα, η προπαρασκευή των οποίων χρονολογείται τυπικά πριν τη συγκεκριμένη ημερομηνία, εμπίπτουν στην οδηγία εάν «εγκρίνονται ή υποβάλλονται στη νομοθετική διαδικασία μετά την πάροδο περισσότερων από 24 μήνες» από την ως άνω ημερομηνία. Επομένως, από το καλοκαίρι του 2006, κάθε εγκρινόμενο σχέδιο ή πρόγραμμα θα πρέπει να εξετάζεται εάν προϋποθέτει την εκπόνηση στρατηγικής εκτίμησης ακόμη και εάν ξεκίνησε η σύνταξη του πριν από την 21^η Ιουλίου 2004.

⁴ Η μη τήρηση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ προβλήθηκε ως λόγος ακυρώσεως στην πλέον πρόσφατη αίτηση ακύρωσης κατά της εκτροπής του Αχελώου, στις αιτήσεις ακυρώσεως για τη νέα εθνική οδό Αθηνών- Πατρών, για τη μεταφορά του γηπέδου του ΠΑΟ στο Βοτανικό, για τη μεταολυμπιακή χρήση των Ολυμπιακών ακινήτων και σε πολλές άλλες περιπτώσεις.

⁵ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Η οδηγία 2001/42/ΕΚ και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη, σε ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ/ΚΡΕΜΛΗΣ/ΣΙΟΥΤΗ (επιμ), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, 1981-2006*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.131, ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., *Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση*. Πρακτικά Ημερίδας, Νόμος & Φύση 17, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, ΤΑΤΣΗΣ Γ., *Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων και χωρικός σχεδιασμός*, <http://www.nomosphysis.org.gr>, ΚΑΣΣΙΟΣ Κ., ΜΑΝΟΥΡΗΣ Γ., ΛΑΜΠΡΟΥ Μ., Η κοινοτική οδηγία 2001/42/ΕΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, ΖΑΓΟΡΙΑΝΑΚΟΣ Ε., *An Ex-ante Appraisal of the Possible Implementation of the Proposed Directive on Strategic Environmental Assessment (SEA) in England and Greece. Planning Practice and Research* (14), 1999.4.445.

⁶ Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, ΕΕ L 175/40/5.7.1985, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει σήμερα.

2. Συνεπώς, το νεωτεριστικό στοιχείο το οποίο εμφανώς κομίζει η οδηγία 2001/42/ΕΚ συνίσταται στο ότι επιβάλλει την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής παραμέτρου, ένα ή περισσότερα επίπεδα πριν και πιο πάνω από εκείνο της οδηγίας 85/337/ΕΚ. Η επιστημονική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών κινδύνων δεν μπορεί πλέον να είναι μονοδιάστατη αλλά *πολυεπίπεδη*, όπως πολυεπίπεδο είναι και το σύγχρονο σύστημα λήψης των αποφάσεων. Από τη συγκεκριμένη σκοπιά, η υπό εξέταση οδηγία δεν αποτελεί ένα μεμονωμένο κανονιστικό γεγονός, αλλά αποτυπώνει την επικράτηση μίας νέας μεθόδου οργάνωσης και αντίληψης της δημόσιας δράσης η οποία ξεφεύγει από το αυστηρό πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας⁷. Υπό το ανωτέρω πρίσμα θα αξιολογηθεί και η ενσωμάτωση της οδηγίας στο ελληνικό δίκαιο· η σχετική εθνική νομοθεσία συνιστά μία αβασάνιστη απλώς αντιγραφή διατάξεων ή καταδεικνύει μία βαθύτερη κατανόηση της *ratio* της στρατηγικής εκτίμησης και την προσχώρηση του έλληνα κανονιστικού νομοθέτη σε αυτή;

Ι. Το δικαιοπολιτικό πλαίσιο της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και η σχέση της με τους θεμελιώδεις κανόνες του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος

3. Η εκπόνηση της υπό εξέταση οδηγίας εντάσσεται σε ένα ευρύτερο πλαίσιο εξελίξεων. Αποτελεί το προϊόν μίας κοινής διαπίστωσης περισσότερων εννόμων τάξεων —η οποία συμπίπτει με την επικράτηση της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης στο δίκαιο— ότι η αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν είναι επαρκής εάν περιορίζεται στο στάδιο της χορήγησης της τελικής άδειας για συγκεκριμένα έργα.

4. Στο πεδίο του διεθνούς δικαίου⁸, ήδη η Συνθήκη του Aarhus (1998)⁹ έχει διευρύνει το δικαίωμα συμμετοχής του κοινού τόσο στο επίπεδο της προετοιμασίας «*σχεδίων, προγραμμάτων και πολιτικών*» σχετιζόμενων με το περιβάλλον¹⁰, όσο και στην εκπόνηση εκτελεστικών κανονισμών ή άλλων γενικά εφαρμοστέων κανόνων που ενδέχεται να έχουν ουσιαστικές επιπτώσεις στο περιβάλλον¹¹. Ακόμη, στο πλαίσιο της συζήτησης για τη συμπλήρωση της διεθνούς σύμβασης για τη διασυνοριακή εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώ-

⁷ Για το λόγο αυτό, μάλλον, προτιμήθηκε η εκπόνηση μίας νέας οδηγίας αντί για την τροποποίηση του προϋφισταμένου παραγώγου δικαίου.

⁸ Ακόμη και στο πλαίσιο του διεθνούς οικονομικού δικαίου: βλ. Strategic Environmental Assessment (SEA) of the New Round of Multilateral Trade Negotiations at the WTO (November 1999). <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tanac/sea-net-e.asp>.

⁹ Σύμβαση του Άαρχους, της 25^{ης} Ιουνίου 1998, για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα.

¹⁰ Βλ. άρθρο 7 της Σύμβασης του Άαρχους.

¹¹ Άρθρο 8 της Σύμβασης του Άαρχους.

σεων η οποία υπογράφηκε στο Εσροο το 1991¹², προτάθηκε πριν την οδηγία 2001/42/ΕΚ, η προσθήκη ενός πρωτοκόλλου ώστε η εκτίμηση αυτή να περιλαμβάνει και τις στρατηγικής σημασίας κρατικές αποφάσεις¹³.

5. Σε εθνικό επίπεδο, πολλές έννομες τάξεις εντός της ΕΕ¹⁴ είχαν εντάξει στο σύστημά τους την προβληματική της στρατηγικής εκτίμησης πριν τη θέση σε ισχύ της οδηγίας. Στο Ηνωμένο Βασίλειο¹⁵, οι βάσεις για τη λήψη περιβαλλοντικά ευαίσθητων κυβερνητικών αποφάσεων (Greening Government Society)¹⁶ τέθηκαν με τη Λευκή Βίβλο του 1991 για την κοινή κληρονομιά¹⁷. Ειδικότερες προδιαγραφές περιβαλλοντικής βιωσιμότητας κατά τη χάραξη πολιτικής υιοθετήθηκαν με *ad hoc* κείμενα το 1994 και το 1999¹⁸ και τηρούνται έκτοτε στην πράξη. Στη Γαλλία¹⁹, η ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής παραμέ-

¹² Σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο, της 25ης Φεβρουαρίου 1991.

¹³ Η συζήτηση αυτή συγκεκριμενοποιήθηκε στη δεύτερη σύνοδο των συμβαλλόμενων μερών της σύμβασης του Εσροο στη Σόφια και οδήγησε στην υπογραφή πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στο Κίεβο, στις 21 Μαΐου 2003.

¹⁴ LEE N. & HUGHES J., Strategic Environmental Assessment Legislation and procedures in the community. Final Report Vol.1, EIA Centre Manchester, 1995, Ευρωπαϊκή Επιτροπή, (1997) Case Studies on Strategic Environmental Assessment, Final Report, Vol. 1,2. Ειδικά για τις Κάτω Χώρες, βλ. MARSDEN S., (1999). Legislative EA in the Netherlands: The E-Test As a Strategic and Integrative Instrument, *European Environment*. Τομ. 9, σελ. 1999.90, VERHEEM R., Dutch SEA Practice and the Proposed EU SEA Directive. Paper σε Environmental Evaluation of Plans and Programmes, Angers, Γαλλία, σε Aménagement et Nature, Σεπτέμβριος 1999, Παρίσι και de VRIES Y., Strategic Environmental Assessment of Government Policies σε The Netherlands. *EIA Newsletter* 16, 1997, <http://www.art.ac.uk/eia/nl19gov.htm>

¹⁵ BAUMOL W. J. και OATES W. E., *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge University Press, 1988, Becker J., Sustainable development assessment for local land uses, *International Journal of Sustainable Development and World Ecology*, 5, 1998.1.59, COUCH, C. και DENNEMANN A., Urban regeneration and sustainable development in Britain - The example of the Liverpool Ropewalks Partnership, *Cities* Vol. 17, 2000.2 .137.

¹⁶ Βλ. σχετικά, το κεφάλαιο Policy Appraisal and the Environment (1991).

¹⁷ This Common Inheritance, White Paper (1991).

¹⁸ Βλ. UK Strategy for Sustainable Development (1994) και Sustainable Development Strategy (1999).

¹⁹ ROMI R., *Droit international et européen de l'environnement*, Montchrestien Paris, 2005.44, LAMURE C., Strategic Environmental Assessment for Transportation in France. Σε KLEINSCHMIDT, V. και WAGNER, D. *Strategic Environmental Assessment in Europe - Fourth European Workshop on Environmental Impact Assessment*. Kluwer Academic Publishers, 1998, LARRUE C., *Evaluation Environnementale Préalable Des Contrats De Plan Etat- Région et Documents Uniques De Programmation 2000 - 2006.*, Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 1999, TURLIN M., Strategic Impact Assessment in France. International Association for Impact Assessment, 14th Annual Meeting. Quebec, June 14-18, 1994, FALQUE M., Environmental Assessment within the European Union. Environmental Assessment in France. *EIA Newsletter* 1995, <http://www.art.man.ac.uk/eia/nl10eufr.html>.

τρου σε ευρύτερης σημασίας δημόσιες επιλογές ξεκίνησε στο πεδίο του χωροταξικού σχεδιασμού ήδη από το 1976 με τη θέσπιση θεσμικών εργαλείων οργανωμένης ανάπτυξης όπως οι Zones d'Aménagement Concerté (ZAC), τα Plans d'Occupation des Sols και τα Schémas Directeurs. Από τη δεκαετία του 1980, τα χωροταξικά αυτά σχέδια συνοδεύονται πριν την έγκρισή τους, από στρατηγική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων²⁰. Αντίστοιχα, η περιβαλλοντική συνιστώσα έχει προ πολλού ενταχθεί στο χωροταξικό σχεδιασμό στη Γερμανία²¹ κατά την εκπόνηση του Landesentwicklungsprogramm σε εθνικό επίπεδο και των Flächennutzungspläne και Grünordnungspläne στο επίπεδο των ομόσπονδων κρατών, η δε συστάθμισή της (*Abwägung*) με κοινωνικές και οικονομικές πολιτικές στη βάση επιστημονικών αναλύσεων αποτελεί διαδικαστική και ουσιαστική υποχρέωση των κρατικών αρχών, υπό την ενεργό εποπτεία ειδικού κεντρικού φορέα (Umweltbundesamt). Με την εκπόνηση στρατηγικού σχεδίου προσομοιάζει και η περιβαλλοντική έκθεση την οποία η ομοσπονδιακή κυβέρνηση υποχρεούται να συντάσσει στο τέλος κάθε βουλευτικής περιόδου. Αλλά και άλλες χώρες εκτός ΕΕ είχαν συμπεριλάβει αντίστοιχους θεσμούς και διαδικασίες στο σύστημά τους αρκετά χρόνια πριν την οδηγία 2001/42/ΕΚ²².

6. Στην κοινοτική έννομη τάξη, η ανάγκη σύζευξης του στρατηγικού σχεδιασμού με την περιβαλλοντική προστασία έχει ευρύτερα αποτυπωθεί στο παράγωγο δίκαιο. Οδηγίες οι οποίες αφορούν συγκεκριμένους τομείς περιβαλλοντικής σημασίας, όπως είναι τα ύδατα²³, η ποιότητα του αέρα²⁴, η διαχείριση των αποβλήτων²⁵ και η προστασία των οικοτόπων²⁶ περιλαμβάνουν συγκεκριμένες διατάξεις με τις οποίες επιβάλλεται η εκπόνηση σχεδίων και προγραμμάτων στη βάση περιβαλλοντικών εκτιμήσεων²⁷. Την ίδια λογική υιοθετεί και ο κανονισμός (ΕΚ) 1260/1999 για την κοινοτική χρηματοδότηση μέσω των διαρθρωτικών ταμείων της ΕΕ. Η μεταφύτευση των θεμελιωδών εγγυήσεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ σε εθνικές διαδικασίες οι οποίες προσφέρονται καταρχήν για την υιοθέτηση στρατηγικού χαρακτήρα επιλογών, όπως είναι κατεξοχήν η νομοθετική, αποτέλεσε αίτημα και του κοινοτικού δικαστή. Καθιστώ-

²⁰ Etudes Stratégiques d'Impact sur l'Environnement (ESIE).

²¹ VON HAAREN C. κλπ., Landschaftsplanung und Strategische Umweltprüfung (SUP), σε: UVP-report, 2000.1.44.

²² Όπως ο Καναδάς, η Αυστραλία και η Νέα Ζηλανδία. Βλ. τη σχετική έκθεση του ΟΗΕ σε <http://www.un.org/esa/agenda21/natinfo/country>.

²³ Οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα 2000/60/ΕΚ.

²⁴ Οδηγία για την ποιότητα του αέρα 96/62/ΕΚ.

²⁵ Οδηγία πλαίσιο για τα στερεά απόβλητα (75/442/ΕΟΚ) όπως κωδικοποιήθηκε και ισχύει με την οδηγία 2006/12/ΕΚ.

²⁶ Οδηγία για τους οικοτόπους (92/43/ΕΟΚ).

²⁷ Βλ. και παραπάνω, σημ. 12.

ντας με την απόφαση C-287/98, *Linster*²⁸, «κενό γράμμα» την εξαίρεση του άρθρου 1§5 της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, για «σχέδια που εγκρίνονται καταλεπτώς με ειδική εθνική νομοθετική πράξη», το ΔΕΚ κατέστησε σαφές ότι η δημόσια περιβαλλοντική εκτίμηση δεν μπορεί να τίθεται εκποδών από τη διαδικασία με μόνη την ανάμιξη σε αυτή των εθνικών Κοινοβουλίων²⁹.

7. Πράγματι, η περιβαλλοντική εκτίμηση —και δη στο επίπεδο των δράσεων στρατηγικής σημασίας— αποτελεί τη συνισταμένη των θεμελιωδών κανόνων και αρχών του κοινοτικού δικαίου, όπως αυτές καταγράφονται στη Συνθήκη ΕΚ και διέπουν, όχι μόνο τη λήψη συγκεκριμένων αποφάσεων αλλά και τη χάραξη πολιτικής για το περιβάλλον³⁰. Πρώτον, των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης (άρθρο 174§2 ΣυνθΕΚ). Η αξιολόγηση των περιβαλλοντικών συνεπειών των σχεδίων και προγραμμάτων διευρύνει την προληπτική παρεμβατική δράση των δημόσιων φορέων σε πεδία στα οποία δεν υφίσταται ακόμη βεβαιότητα, όχι μόνον επιστημονική, αλλά και πραγματική, ως προς την ακριβή έκταση των ως άνω συνεπειών. Δεύτερον, της αρχής της ενσωμάτωσης, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ και επιβάλλει τη συνεκτίμηση της περιβαλλοντικής παραμέτρου στον καθορισμό και την εφαρμογή των υπολοίπων πολιτικών. Τρίτον, της απαίτησης να διασφαλίζεται «υψηλό επίπεδο προστασίας» του περιβάλλοντος (άρθρο 174§2 ΣυνθΕΚ), προϋπόθεση για την τήρηση της οποίας είναι, βεβαίως, η *ex ante*, συνολική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Τέταρτον, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση συμβάλλει και στην εφαρμογή της αρχής της επανόρθωσης των περιβαλλοντικών προσβολών στην πηγή τους και της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» (άρθρο 174§2 ΣυνθΕΚ) με το εξής σκεπτικό: η αξιολόγηση των περιβαλλοντικών συνεπειών ήδη πριν από την υιοθέτηση μίας ευρύτερης αναπτυξιακής πολιτικής καθιστά δυνατή τη συστημική αντιμετώπιση των συνεπειών αυτών, αφενός με την εξάρτηση της έγκρισής της από γενικά μέτρα επανόρθωσης των περιβαλλοντικών προσβολών *ανά δραστηριότητα* και όχι μόνο ανά έργο, αφετέρου με την επίρριψη του κόστους πρόληψης και επανόρθωσης (κόστη τα οποία συνθέτουν την περιβαλλοντική ευθύνη *lato sensu*) σε όλους τους *en dynamie* φορείς της επίμαχης δραστηριότητας. Πέμπτον, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση ίσως αποτελεί την πλέον χαρακτηριστική εφαρμογή της απαίτησης της Συνθήκης να λαμβάνονται υπόψη «τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα» (άρθρο 174§3 ΣυνθΕΚ). Έκτον, ενόψει της στενής σχέσης της με το σύνολο σχεδόν των θεμελιωδών αρχών του κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος, δεν θα ήταν υπερβολικό να υποστηριχθεί ότι το μεθοδολογικό εργαλείο το οποίο επιτάσσει η οδηγία 2001/42/ΕΚ, αποτελεί την σημαντικότερη εγγύη-

²⁸ ΔΕΚ, απόφαση της 19 Σεπτεμβρίου 2000, *Linster*, C-287/98, Συλλ. I-6917. MICHEL G., *La jurisprudence de la CJCE sur les plans et programmes en matière d'environnement*, RE-Deur 2003.1.3.

²⁹ Βλ. σχετικά και ΣτΕ (Ολ.) 1847/2008, για το γήπεδο της ΑΕΚ.

³⁰ Βλ. σχετικά, ΔΕΛΛΗ Γ., *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος*, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998.

ση για την επίτευξη της «αιφόρου ανάπτυξης», την οποία τάσσει ως αποστολή της Κοινότητας το άρθρο 2 της Συνθήκης. Ως εκ τούτου, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση συνιστά καταρχήν μία γενική απαίτηση η οποία διατρέχει οριζόντια και διατομεακά την κοινοτική έννομη τάξη και επιβάλλεται αντίστοιχα στα εσωτερικά δίκαια.

II. Το περιεχόμενο της οδηγίας 2001/42/ΕΚ

8. Υπό το φως των ανωτέρω παρατηρήσεων, ενδείκνυται μία σύντομη επισκόπηση των κρισιμότερων διατάξεων της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Μπορεί μεν η φραστική ομοιότητά της με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ να δημιουργεί μία, επιφανειακή τουλάχιστον, σύγχυση, επιτρέπει ωστόσο την αξιοποίηση του ερμηνευτικού κεκτημένου της εν λόγω οδηγίας, η οποία έχει αποτελέσει αντικείμενο μακράς νομολογίας, εθνικής και κοινοτικής. Επί μέρους ζητήματα —όπως, για παράδειγμα, η επιστημονική αρτιότητα της περιβαλλοντικής μελέτης³¹, τα μέσα δημοσιοποίησης της τελευταίας, τα κριτήρια «διασυννοριακότητας» ενός σχεδίου— θα κριθούν και υπό το πρίσμα της μέχρι σήμερα νομολογίας για τις ΜΠΕ, λαμβανομένων βεβαίως υπόψη των διαφορών της στρατηγικής από την «κοινή» περιβαλλοντική εκτίμηση. Περαιτέρω, αξίζει να σημειωθεί ότι οι βασικές επιλογές της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ ως προς τις θεσμικές, ουσιαστικές και διαδικαστικές συνιστώσες της εκτίμησης αυτής, ακολουθούνται και στην οδηγία 2001/42/ΕΚ. Ο κοινοτικός νομοθέτης επιβάλλει εν πρώτοις μία θεμελιώδη επιταγή αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για σχέδια ή προγράμματα τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και τα διακρίνει με κριτήριο το αν και σε τι βαθμό εμπίπτουν στο πεδίο της οδηγίας. Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ) συνίσταται στην *ex ante* έρευνα των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και των εναλλακτικών λύσεων μέσω επιστημονικής μελέτης, στην υποβολή του σχεδίου/προγράμματος και της εν λόγω μελέτης σε διαδικασίες διαβούλευσης και δημοσιότητας —ενδεχομένως διασυννοριακής— και στην τελική έγκριση των κρατικών επιλογών αφού πρώτα ληφθούν υπόψη τα πορίσματα της διαβούλευσης. Τα εγκεκριμένα σχέδια και προγράμματα υπόκεινται εν συνεχεία σε διαρκή παρακολούθηση με την εφαρμογή συγκεκριμένων μέτρων ελέγχου. Έχοντας κατά νου τη γενική αυτή περιγραφή του μηχανισμού στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης ενδείκνυται να γίνουν οι ακόλουθες διευκρινίσεις.

9. Αναφορικά με το πεδίο εφαρμογής, *ratione materiae*, της υπό εξέταση οδηγίας, επισημαίνεται καταρχάς η ερμηνευτική ασάφεια των όρων «σχέδιο» και «πρόγραμμα». Σαφής ορισμός των όρων αυτών δεν παρέχεται στο άρθρο 2 της οδηγίας, ενώ μόνον εξ αντιδιαστολής μπορεί ο ερμηνευτής να ανατρέξει στην εμπειρία από την εφαρμογή της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ. Η πιο εύστοχη ίσως απόδοση των συγκεκριμένων όρων ανήκει στην ίδια την Επιτροπή κατά την οποία «θα πρέπει να εκλαμβάνονται ως έννοιες που καλύπτουν οποιαδήποτε

³¹ Βλ. άρθρο 5 § 1 και παράρτημα I της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

επίσημη διακήρυξη η οποία υπερβαίνει τις απλές βλέψεις και προβάλλει μια συγκεκριμένη πορεία μελλοντικής δράσης»³². Τα σχέδια αποτυπώνουν συνήθως μία προς εφαρμογή πολιτική, τη στιγμή που τα προγράμματα είναι καταρχήν σαφέστερα και καταγράφουν έναν αριθμό προς εκτέλεση έργων. Ωστόσο, οι εννοιολογικές διαφορές αλλά και η ίδια η διάκριση είναι εν τέλει επουσιώδεις. Προϋπόθεση ώστε τα συγκεκριμένα κείμενα να εμπίπτουν καταρχήν στο πεδίο της οδηγίας είναι να εκπονούνται, να εγκρίνονται ή να τροποποιούνται από έναν φορέα δημόσιας εξουσίας —με τη λειτουργική έννοια του όρου³³— και να έχουν διττά υποχρεωτικό χαρακτήρα, με την έννοια ότι η υιοθέτησή τους προβλέπεται δεσμευτικά από εθνική πράξη³⁴ και το περιεχόμενό τους οριστικοποιεί, σε στρατηγικό επίπεδο, τις επιλογές των αρμοδίων φορέων³⁵.

10. Στη συνέχεια, τα ως άνω σχέδια και προγράμματα διακρίνονται ανάλογα με το αν υπόκεινται ευθέως στις επιταγές της οδηγίας (άρθρο 3§2 της οδηγίας), εξαιρούνται εντελώς από αυτή (άρθρο 3§8 της οδηγίας³⁶) ή η υπαγωγή τους επαφίεται κατά ένα μέρος στη διακριτική εξουσία των εθνικών αρχών (άρθρο 3§§ 3-7 της οδηγίας). Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει δύο υποκατη-

³² Κατευθυντήριες γραμμές της Επιτροπής για την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, βλ. http://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/030923_sea_guidance_el.pdf.

³³ Συμπεριλαμβανομένων και των νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου στους οποίους έχει εκχωρηθεί η άσκηση της εξουσίας αυτής, στο μέτρο που για το κοινοτικό δίκαιο είναι αδιάφορα τα εξωτερικά τυπικά χαρακτηριστικά του εθνικού φορέα ο οποίος ασκεί για λογαριασμό του κράτους-μέλους αρμοδιότητα με κοινοτικό ενδιαφέρον: βλ. την κλασική νομολογία του ΔΕΚ, απόφαση της 12^{ης} Ιουλίου 1990, C-188/89, *Foster και άλλοι κατά British Gas*, Συλλ. I-3313. Για παράδειγμα, εάν ήθελε θεωρηθεί στην Ελλάδα ότι η ανώνυμη εταιρία «Ελληνικά Τουριστικά Ακίνητα» (ΕΤΑ ΑΕ) αξιοποιεί τουριστικά την περιουσία του Δημοσίου κάνοντας χρήση δημόσιας εξουσίας, ο προγραμματισμός της προϋποθέτει κατά πάσα πιθανότητα την εκπόνηση στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης.

³⁴ Νομοθετική, κανονιστική ή διοικητική. Εξαιρούνται τα σχέδια ή προγράμματα τα οποία εκπονούνται οικειοθελώς για την καλύτερη οργάνωση της δημόσιας δράσης. Τίθεται βεβαίως το ζήτημα σε ποιες περιπτώσεις θα πρέπει να επιβάλλεται ως υποχρέωση η σύνταξη τέτοιων κειμένων. Σε ό,τι αφορά το κοινοτικό δίκαιο, τέτοιες υποχρεώσεις τίθενται από ειδικότερα νομοθετήματα για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα (2000/60/ΕΚ) ή η οδηγία-πλαίσιο για τα στερεά απόβλητα (75/442/ΕΟΚ). Σε ό,τι αφορά το ελληνικό δίκαιο, σημαντικότερη είναι η υποχρέωση ή οποία απορρέει από το άρθρο 24§2 Σ σύμφωνα με το οποίο η «χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών ... υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους».

³⁵ *A contrario*, αμιγώς προπαρασκευαστικά κείμενα δεν προϋποθέτουν την τήρηση διαδικασίας ΣΠΕ. Ο κοινοτικός νομοθέτης φαίνεται να απαιτεί για την εφαρμογή της οδηγίας ένα *minimum* τυπότητας του σχεδίου ή προγράμματος και δη της έγκρισής τους. Στη βάση του ως άνω σκεπτικού, θα πρέπει να διακρίνονται τα (τελικά) «σχέδια» τα οποία υπόκεινται σε στρατηγική εκτίμηση από τα (μη τελικά) «σχέδια απόφασης» τα οποία εκφεύγουν του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας.

³⁶ Πρόκειται για σχέδια και προγράμματα τα οποία εξυπηρετούν «αποκλειστικά» (άρα όχι μερικά) σκοπούς εθνικής άμυνας και καταστάσεων έκτακτης ανάγκης καθώς και όσα έχουν αμιγώς δημοσιονομικό χαρακτήρα ή αφορούν τον προϋπολογισμό.

γορίες, μία γενική και μία ειδική. Η ειδική³⁷ αφορά την προστασία των περιοχών του δικτύου Natura και συγκεκριμένα, τις «ειδικές ζώνες προστασίας» (ΕΖΠ) των αγρίων πτηνών της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ και τους «τόπους κοινοτικής σημασίας» (ΤΚΣ) της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Η διαφύλαξη των οικοτόπων αυτών προϋποθέτει τη «δέουσα εκτίμηση» κάθε σχεδίου το οποίο είναι δυνατόν να τους επηρεάζει σημαντικά³⁸. Η γενική αφορά μία σειρά από εξαντλητικά απαριθμούμενες, πλην όμως εκτεταμένες, ανθρώπινες δραστηριότητες: χωροταξία και χρήση του εδάφους, γεωργία και αλιεία, τουρισμός, τηλεπικοινωνίες και ενέργεια, διαχείριση αποβλήτων και υδάτων, βιομηχανία και μεταφορές. Τα σχέδια και προγράμματα που εκπονούνται στους εν λόγω τομείς υπόκεινται στο κοινοτικό σύστημα στρατηγικής εκτίμησης υπό την προϋπόθεση ότι «καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ». Δύο παρατηρήσεις στο σημείο αυτό: Πρώτον, ένα σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο δρομολογεί περαιτέρω έργα που χρήζουν περιβαλλοντικής αξιολόγησης κατά την οδηγία 85/337/ΕΟΚ δεν είναι προφανές ότι μπορεί να μην υποβληθεί σε στρατηγική εκτίμηση ακόμη και εάν δεν εντάσσεται ρητά και ευθέως στους τομείς που μνημονεύει η οδηγία 2001/42/ΕΚ. Για παράδειγμα, η δικαιοσύνη και ο αθλητισμός δεν περιλαμβάνονται στους συγκεκριμένους τομείς: ωστόσο ένα σχέδιο ή πρόγραμμα αναφορικά με τη δημιουργία δικαστικών μεγάρων ή αθλητικών εγκαταστάσεων, κατά το μέρος τουλάχιστον που άπτεται της χωροθέτησης των συγκεκριμένων υποδομών, φαίνεται να προϋποθέτει τη διενέργεια ΣΠΕ³⁹. Δεύτερον, «*πλαίσιο για μελλοντικές άδειες*» —παρά την έλλειψη συγκεκριμένου ορισμού στην οδηγία 2001/42/ΕΚ— φαίνεται συστηματικά ορθότερο να θεωρηθεί ότι συνιστά κάθε στρατηγικού χαρακτήρα κείμενο μέσω του οποίου οι εθνικοί φορείς αυτοδεσμεύονται ως προς τα κριτήρια και τις προϋποθέσεις χορήγησης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε συγκεκριμένα έργα⁴⁰. Είναι δε κρίσιμο να τονισθεί ότι στο σημείο αυτό, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν καταλείπει καμία διακριτική ευχέρεια στο εσωτερικό δίκαιο. Από τη στιγμή που το σχέδιο θέτει το «*πλαίσιο αδειοδότησης*» έργων κατά την έννοια της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, η υποχρέωση διενέργειας ΣΠΕ απορρέει ευθέως από την κοινοτική νομοθεσία. Εξαίρεση εισάγει μόνον η παράγραφος 3 του άρθρου 3 της οδηγίας, είναι ό-

³⁷ Εδάφιο β, της παραγράφου 2, του άρθρου 3.

³⁸ Βλ. άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, στην οποία παραπέμπει η οδηγία 2001/42/ΕΚ.

³⁹ *A contrario*, εάν το συγκεκριμένο σχέδιο ή πρόγραμμα δεν αφορά την τοποθέτηση των δικαστικών ή αθλητικών υποδομών στο χώρο —διότι, υποθετικά, η χωροθέτηση των εν λόγω υποδομών εγκρίνεται στο πλαίσιο άλλου σχεδίου ή προγράμματος (π.χ., ειδικού χωροταξικού πλαισίου κατά την έννοια του ν. 2742/1999)— δεν απαιτείται ΣΠΕ.

⁴⁰ Χρήσιμη είναι στο σημείο αυτό η παραπομπή στο παράρτημα II της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, όπου γίνεται λόγος για το «*πλαίσιο*» το οποίο θέτει ένα σχέδιο ή πρόγραμμα για έργα ή άλλες δραστηριότητες «*είτε όσον αφορά τον τόπο, τη φύση, το μέγεθος και τις συνθήκες λειτουργίας είτε με τη χορήγηση πόρων*».

μως ιδιαίτερος περιορισμένη: αφορά σχέδια ή προγράμματα τα οποία αναφέρονται σε «μικρές περιοχές σε τοπικό επίπεδο» ή «ήσσονες τροποποιήσεις» σχεδίων και προγραμμάτων τα οποία υπεβλήθησαν ήδη σε στρατηγική εκτίμηση. Τίθενται επιπλέον δύο προϋποθέσεις για τη συνδρομή της εξαίρεσης, μία ουσιαστική και μία διαδικαστική. Αφενός, θα πρέπει να κρίνεται *ad hoc*⁴¹ ότι τα εν λόγω σχέδια και προγράμματα δεν επιφέρουν «ουσιαστικές επιπτώσεις» στο περιβάλλον· παρά το ότι η σχετική κρίση ανατίθεται στους εθνικούς φορείς, οι συντάκτες της οδηγίας έχουν περιλάβει στο παράρτημα II αυτής, αναλυτικές ερμηνευτικές υποδείξεις ως προς τα κριτήρια με τα οποία διαπιστώνεται η συνδρομή ή μη «ουσιαστικών επιπτώσεων»⁴². Αφετέρου, η εθνική απόφαση περί μη υπαγωγής ενός σχεδίου ή προγράμματος σε ΣΠΕ λόγω έλλειψης σοβαρών συνεπειών στο περιβάλλον τίθεται σε διαβούλευση και δημοσιότητα.

11. Γενικότερα, η οδηγία 2001/42/ΕΚ διαμορφώνει ένα πλέγμα διαδικαστικών εγγυήσεων και επιβεβαιώνει την καιρία σημασία των εγγυήσεων αυτών στο σύστημα της περιβαλλοντικής αξιολόγησης, σημασία η οποία έχει ήδη αναδειχθεί με τη νομολογιακή επεξεργασία της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ την τελευταία εικοσαετία. Δεν είναι τυχαίο, εξάλλου, ότι, σύμφωνα με τον ορισμό της «εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων» στην οδηγία 2001/42/ΕΚ⁴³, συστατικό στοιχείο της εκτίμησης αυτής δεν είναι μόνον η εκπόνηση επιστημονικής μελέτης —όπως έχουμε συνηθίσει να θεωρούμε— αλλά και «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», δηλαδή οι αμιγώς τυπικές και διαδικαστικές όψεις του μηχανισμού περιβαλλοντικής προστασίας. Σε ορισμένα σημεία, πάντως, η οδηγία 2001/42/ΕΚ αφίσταται των διατάξεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ιδίως ως προς το ότι η απαίτηση της διαβούλευσης δεν επιβάλλεται με την ίδια αυστηρότητα και το ίδιο εύρος σε όλες τις φάσεις της διαδικασίας και για όλες τις πράξεις οι οποίες σχετίζονται με την στρατηγική εκτίμηση. Η διαδικασία διαχωρίζεται στα ακόλουθα στάδια: Καταρχάς, σε εκείνο κατά το οποίο ερευνάται κατά πόσον θα πρέπει να διενεργηθεί ΣΠΕ ή μία περίπτωση εμπίπτει στις εξαιρέσεις του άρθρου 3§3 της οδηγίας· μπορεί μιν οι κρίσιμες πληροφορίες να

⁴¹ Σύμφωνα με την παράγραφο 5 του άρθρου 3, το ουσιώδες ή μη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κάθε σχεδίου ή έργου το οποίο καταρχήν εμπίπτει στην παράγραφο 3 του ίδιου άρθρου κρίνεται καταρχήν για κάθε περίπτωση ξεχωριστά. Όπως παρατηρεί η Επιτροπή στην προμνησθείσα ανακοίνωσή της για την ερμηνεία της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, η εναλλακτική επιλογή που δίνεται στις εθνικές αρχές να καθορίζουν «συγκεκριμένους τύπους σχεδίων και προγραμμάτων» οι οποίοι εξαιρούνται από τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, «δεν συνιστά γενικό δικαίωμα για απαλλαγή ολόκληρων τάξεων σχεδίων και προγραμμάτων εκτός κι αν τα εν λόγω σχέδια και προγράμματα μπορούν, αντιμετωπιζόμενα ως σύνολο, να θεωρηθούν ως απίθανο να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον (βλ. υπόθεση C-72/95, Kraaijeveld). Στο βαθμό που αυτό μπορεί να αντιπροσωπεύει παρέκκλιση από την οδηγία, θα πρέπει να ερμηνευτεί στενά (βλ. σχόλιο στην παράγραφο 65 της υπόθεσης C-435/97, Autonome Provinz Bozen)».

⁴² Πρόκειται, εξάλλου, για έννοια του κοινοτικού δικαίου.

⁴³ Άρθρο 2 (β) της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

τίθενται στη διάθεση του «κοινού»⁴⁴, πλην όμως η σχετική απόφαση περί μη υπαγωγής σε ΣΠΕ τίθεται σε διαβούλευση μόνον με δημόσιες αρχές οι οποίες «*ενόψει των ειδικών περιβαλλοντικών αρμοδιοτήτων τους, ενδέχεται να ενδιαφέρονται για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εφαρμογής των σχεδίων και προγραμμάτων*»⁴⁵. Σε διαβούλευση μόνο με «αρχές» και όχι με το «κοινό» τίθεται και η κρατική απόφαση η οποία καθορίζει την έκταση και το επίπεδο ανάλυσης των πληροφοριών που θα πρέπει να περιλαμβάνονται στην περιβαλλοντική μελέτη⁴⁶. Αντιθέτως, στο τρίτο στάδιο της διαδικασίας το οποίο συνίσταται στη δημόσια αξιολόγηση της μελέτης αυτής καθώς και του προτεινόμενου σχεδίου ή προγράμματος, δεν αρκεί η δημοσιοποίηση των συγκεκριμένων στοιχείων και η συλλογή απόψεων από άλλους δημόσιους φορείς· απαιτείται και η διαβούλευση, ενδεχομένως διασυννοριακή⁴⁷, με τους ιδιώτες και τις περιβαλλοντικές οργανώσεις⁴⁸. Η οδηγία διακρίνει μεταξύ του «κοινού» εν γένει, υπέρ του οποίου κατοχυρώνει το δικαίωμα πληροφόρησης στα διάφορα στάδια της διαδικασίας, και του «κοινού» υπέρ του οποίου αναγνωρίζεται η δυνατότητα συμμετοχής στη διαβούλευση, δηλαδή η «*έγκαιρη και πραγματική ευκαιρία, εντός εύλογων χρονικών περιθωρίων, να εκφράσουν τη γνώμη τους*» επί της μελέτης και του προς αξιολόγηση σχεδίου ή προγράμματος. Η δεύτερη αυτή ομάδα περιλαμβάνει οπωσδήποτε —αλλά δεν εξαντλείται υποχρεωτικά σε αυτό— το κοινό «*που πλήττεται ή είναι πιθανόν να πληγεί από τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ... ή που έχει συμφέρον απ'αυτήν, συμπεριλαμβανομένων των αρμοδίων μη κυβερνητικών οργανώσεων ... και άλλων ενδιαφερόμενων οργανισμών*»⁴⁹. Η επιλογή των λέξεων δεν είναι χωρίς σημασία: ο κοινοτικός νομοθέτης φαίνεται να επιθυμεί τη συμμετοχή στη στρατηγική διαβούλευση, ενός μεγαλύτερου κύκλου προσώπων και φορέων της ιδιωτικής κοινωνίας από το «ενδιαφερόμενο κοινό» της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ακόμη και εκείνων οι οποίοι δεν έχουν ως στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Τα πορίσματα της διαβούλευσης λαμβάνονται

⁴⁴ Άρθρο 3 § 7 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁴⁵ Άρθρο 6 § 3 σε συνδυασμό με το άρθρο 3§6 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁴⁶ Άρθρο 5 § 4 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Η «φάση καθορισμού έκτασης» της περιβαλλοντικής εκτίμησης δεν προβλέπεται στην οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Αποτελεί καινοτομία της οδηγίας για την ΣΠΕ και αποσκοπεί αφενός στη βελτίωση της ποιότητας της περιβαλλοντικής μελέτης, αφετέρου στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου ως προς το συγκεκριμένο ζήτημα. Θα ήταν σκόπιμο η ίδια δυνατότητα *ex ante* και *ad hoc* συγκεκριμενοποίησης της μελέτης να εισαχθεί από τον Έλληνα νομοθέτη και για τις ΜΠΕ του άρθρου 4 του ν. 1650/1986.

⁴⁷ Άρθρο 7 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁴⁸ Άρθρο 6 §§ 1 και 2 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁴⁹ Άρθρο 6 §§2 και 4 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Κατά συνέπεια, εθνικός ορισμός του κοινού που δικαιούται να συμμετέχει στη διαδικασία διαβούλευσης της ΣΠΕ, ο οποίος δεν θα συμπεριελάμβανε κάθε πρόσωπο το οποίο πλήττεται, πραγματικά ή δυνητικά από το σχέδιο ή πρόγραμμα και κάθε μη κυβερνητική οργάνωση με αντικείμενο την προστασία του περιβάλλοντος, θα προσέκρουε τόσο στο γράμμα όσο και στο πνεύμα της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

υποχρεωτικά υπόψη κατά την έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος⁵⁰ (τέταρτο στάδιο της διαδικασίας) η οποία και επιβάλλεται να δημοσιοποιείται⁵¹. Δικαίωμα πληροφόρησης —αλλά όχι διαβούλευσης— κατοχυρώνεται και κατά το πέμπτο στάδιο της διαδικασίας, την παρακολούθηση (*monitoring*) των πραγματικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την εφαρμογή των σχεδίων και προγραμμάτων, με έμφαση στην αντιμετώπιση «απρόβλεπτων δυσμενών επιπτώσεων»⁵². Ας σημειωθεί, ωστόσο, ότι η οδηγία 2001/42/ΕΚ δεν απαιτεί ρητώς την τροποποίηση ενός σχεδίου ή προγράμματος λόγω των ευρημάτων της παρακολούθησης· μία τέτοια υποχρέωση ενδέχεται όμως να απορρέει από την αρχή της πρόληψης. Σε κάθε περίπτωση, η τροποποίηση του σχεδίου ή προγράμματος υπόκειται σε νέα ΣΠΕ εκτός εάν εμπίπτει στο πεδίο του άρθρου 3 § 3 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

12. Ένα επιπλέον ζήτημα το οποίο καλείται να αντιμετωπίσει η οδηγία 2001/42/ΕΚ —το οποίο δεν είχε απασχολήσει τον κοινοτικό νομοθέτη κατά την εκπόνηση της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ— άπτεται της ορθολογικής ένταξης της ΣΠΕ στο υφιστάμενο σύστημα περιβαλλοντικής αξιολόγησης. Το πρόβλημα δημιουργείται από το γεγονός ότι, ενώ η ΣΠΕ προηγείται λογικά και χρονικά των υπολοίπων, ειδικότερων μηχανισμών περιβαλλοντικής αξιολόγησης, η νομοθετική της κατοχύρωση με την οδηγία 2001/42/ΕΚ έπεται των μηχανισμών αυτών. Γεννώνται επομένως δύο ερωτήματα, το πρώτο για την κοινοτική έννομη τάξη, το δεύτερο για το εσωτερικό δίκαιο: Αφενός, ποια η σχέση μεταξύ της στρατηγικής εκτίμησης και των συναφών επιταγών που επιβάλλονται από άλλα κείμενα του παραγωγού δικαίου; Αφετέρου, ποια η σχέση της ΣΠΕ με μελέτες και εκτιμήσεις οι οποίες είτε έχουν ήδη διενεργηθεί σε εθνικό επίπεδο σε κατώτερα στάδια —π.χ., υφιστάμενες ΜΠΕ και εγκρίσεις για συγκεκριμένα έργα— είτε πρόκειται να διενεργηθούν κατά τη σταδιακή εφαρμογή των προς έγκριση σχεδίων ή προγραμμάτων; Απαντώντας στα ανωτέρω ερωτήματα, η οδηγία 2001/42/ΕΚ διευκρινίζει καταρχάς ότι η εφαρμογή της δεν εξαιρεί από την υποχρέωση τήρησης της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, δηλαδή από την επιπλέον περιβαλλοντική μελέτη και έγκριση των επί μέρους έργων τα όσα περιγράφονται σε ένα σχέδιο ή πρόγραμμα⁵³. Αντιθέτως, είναι δυνατή —και μάλλον ενδείκνυται— η θέσπιση συντονισμένων και κοινών διαδικασιών για την τήρηση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και άλλων, τομεακού χαρακτήρα οδηγιών οι οποίες επιτάσσουν την περιβαλλοντική εκτίμηση σχεδίων ή προγραμμάτων⁵⁴. Ακόμη μεγαλύτερος συντονισμός είναι σκόπιμο να υπάρξει σε εθνικό

⁵⁰ Άρθρο 8 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵¹ Άρθρο 9 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵² Άρθρο 10 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵³ Άρθρο 11 § 1 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵⁴ Βλ. και παραπάνω, σημείο 6. Σύμφωνα με τις ερμηνευτικές κατευθύνσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ΣΠΕ ενδέχεται να χρειάζεται (χωρίς αυτό να είναι απόλυτο) για τα προγράμματα μέτρων και τα σχέδια διαχείρισης λεκανών απορροής ποταμών τα οποία προβλέπει η οδηγία πλαίσιο για τα ύδατα (2000/60/ΕΚ), για τα προγράμματα δράσης περιο-

επίπεδο ώστε ο μηχανισμός της ΣΠΕ να διασυνδεθεί λειτουργικά με τους υπόλοιπους θεσμούς περιβαλλοντικής εκτίμησης. Ο κοινοτικός νομοθέτης επιτρέπει εναλλακτικά την ενσωμάτωση της ΣΠΕ σε υφιστάμενες διαδικασίες⁵⁵ καθώς και τη λήψη μέτρων ώστε να αποφεύγεται η «επανάληψη της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων»⁵⁶. Στο πλαίσιο αυτό, όταν ο σχεδιασμός έχει οργανωθεί σε εθνικό επίπεδο ως «ιεραρχημένο σύνολο» —όπως, για παράδειγμα, ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα με βάση το ν. 2742/1999— λαμβάνεται υπόψη κατά τον προσδιορισμό του περιεχομένου της ΣΠΕ, το εύρος και το βάθος της περιβαλλοντικής εκτίμησης η οποία θα διενεργηθεί σε προηγούμενα ή επόμενα στάδια. Γενικότερα, προβλέπεται ως κριτήριο του περιεχομένου της ΣΠΕ, η συνεκτίμηση των υπολοίπων σταδίων περιβαλλοντικής εκτίμησης και η δυνατότητα αξιοποίησης υφιστάμενης περιβαλλοντικής πληροφορίας⁵⁷. Με τις ανωτέρω διατάξεις, ο συντάκτης της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ φαίνεται να θέσπιζει την αρχή της ορθολογικής διενέργειας των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων. Η συγκεκριμένη ερμηνευτική αρχή επιτάσσει τη δημιουργία ενός δικτύου αλληλοτροφοδοτούμενων περιβαλλοντικών εκτιμήσεων κατά τρόπο ώστε, πρώτον, να συλλέγονται οι πληροφορίες και να διενεργούνται οι μελέτες που είναι αναγκαίες για την περιβαλλοντική αξιολόγηση η οποία προσήκει σε κάθε συγκεκριμένο στάδιο δημόσιας δράσης, δεύτερον, πληροφορίες και μελέτες οι οποίες διενεργήθηκαν σε ένα πλαίσιο περιβαλλοντικής εκτίμησης να αξιοποιούνται και εκτός του πλαισίου αυτού και τρίτον, να αποφεύγονται οι επαναλήψεις και η περιττή επιβάρυνση της διαδικασίας. Η τήρηση της ανωτέρω αρχής είναι ιδιαίτερος κρίσιμος στο μέτρο που ο στρατηγικός σχεδιασμός της δημόσιας δράσης έχει από τη φύση του ασαφές περιεχόμενο και όρια, τόσο από τη σκοπιά της ιεράρχησης των σχεδίων όσο και από εκείνη της κατανομής των αντικειμένων τους, οπότε οι επικαλύψεις είναι δεδομένες.

III. Η ευρύτερη σημασία της οδηγίας 2001/42/ΕΚ για το δημόσιο δίκαιο και η ενσωμάτωσή της στην ελληνική έννομη τάξη

13. Επιχειρώντας μια *in globo* αξιολόγηση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, παρατηρείται ότι η σημασία και οι προεκτάσεις της υπερβαίνουν, όχι μόνον τις άμεσες κανονιστικές συνέπειές της —δηλαδή τη θέσπιση ενός συστήματος περιβαλλοντικής εκτίμησης των στρατηγικών επιλογών των κρατών μελών— αλλά και το πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος. Η εφαρμογή της ΣΠΕ επιφέρει

χών που απειλούνται από ρύπανση από νιτρικά (οδηγία 91/676/ΕΟΚ), Αντιθέτως, φαίνεται να επιβάλλεται η τήρηση ΣΠΕ για ορισμένα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων (άρθρο 7 της οδηγίας 2006/12/ΕΚ η οποία κωδικοποίησε την οδηγία-πλαίσιο 75/442/ΕΟΚ), και βεβαίως, για τα σχέδια που μνημονεύονται στην οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους (Natura 2000).

⁵⁵ Άρθρο 4 § 2 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵⁶ Άρθρο 4 § 3 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵⁷ Άρθρο 5 §§ 3 και 4 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

επαναστατικές αλλαγές στον παραδοσιακό τρόπο αντίληψης του δημοσίου δικαίου, ανατρέποντας παγιωμένες αντίληψεις και πρακτικές.

14. Καταρχάς, αναδεικνύει τη νομική σημασία του κρατικού σχεδιασμού και των πράξεων που τον αποτυπώνουν. Η ιδιαιτερότητα και η νομική δεσμευτικότητα των σχεδίων και προγραμμάτων, ως πράξεις οι οποίες εκπονούνται από φορείς δημόσιας εξουσίας, ουδέποτε απασχόλησε σοβαρά το ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Η θεωρία αλλά και η νομολογία επικεντρώθηκαν σχεδόν αποκλειστικά στην έννοια της εκτελεστής διοικητικής πράξης, δηλαδή σε κρατικές αποφάσεις οι οποίες επάγονται άμεσες εξωτερικές έννομες συνέπειες στους διοικουμένους. Στην πλειονότητά τους —και με εξαίρεση τα κατώτερα εργαλεία του πολεοδομικού σχεδιασμού— τα σχέδια ή προγράμματα υποβαθμίζονται σε προπαρασκευαστικά κείμενα τα οποία μπορούν να αμφισβητηθούν δικαστικά μόνο κατά το μέρος που οι επιλογές που διατυπώνουν, συγκεκριμενοποιηθούν με την έκδοση άλλων, εκτελεστών διοικητικών πράξεων. Η οδηγία 2001/42/EK μας καλεί να αξιολογήσουμε εκ νέου το νομικό ορισμό των σχεδίων και προγραμμάτων, τουλάχιστον εκείνων με ουσιώδεις περιβαλλοντικές προεκτάσεις, ξεφεύγοντας από τις αγκυλώσεις των παραδοσιακών ορισμών για την ατομική και την κανονιστική διοικητική πράξη. Η αφοριστική προδιάθεση του εθνικού διοικητικού δικαίου να θεωρεί ως αμιγώς «διακηρυκτικού χαρακτήρα» και ήσσονος σημασίας, τα κείμενα που συγκεκριμενοποιούν μελλοντικές δράσεις, δεν συνάδει με την οπτική του κοινοτικού δικαίου.

15. Περαιτέρω, στο μέτρο που η επιταγή για διενέργεια ΣΠΕ αφορά και σχέδια ή προγράμματα τα οποία εγκρίνονται με τυπικό ή ουσιαστικό νόμο, η οδηγία 2001/42/EK κλονίζει μία θεμελιώδη θέση του ελληνικού διοικητικού δικαίου, το επί της ουσίας ανέλεγκτο του νομοθέτη και το ανατιολόγητο των κανόνων δικαίου. Η παγιωμένη αντίληψη για την αρχή της διάκρισης των λειτουργιών επέβαλε στο διοικητικό δικαστή να περιορίζει τον έλεγχο του μόνον στο κατά πόσον μία κανονιστική πράξη είναι εντός ή εκτός εξουσιοδότησης και σε καμία περίπτωση να μην αναζητεί την αιτιολογία των λαμβανόμενων μέτρων. Ακόμη πιο ανέλεγκτη ήταν η δράση του Κοινοβουλίου. Ωστόσο, με την εισαγωγή του θεσμού της στρατηγικής εκτίμησης, εισάγονται εμμέσως, δικαστικά ελέγξιμες, τυπικές και ουσιαστικές, προϋποθέσεις στη δράση του κοινού και του κανονιστικού νομοθέτη, όταν αυτός εγκρίνει σχέδια ή προγράμματα με περιβαλλοντική σημασία. Η έγκριση αυτή εξαρτάται καταρχάς από τη συνδρομή ενός ουσιώδους τύπου, την τήρηση συγκεκριμένης διαδικασίας. Επιβάλλεται, επίσης, η εν τοις πράγμασι αιτιολόγηση της έγκρισης, ακόμη και όταν αυτή περιάπτεται τον τύπο κανονιστικού διατάγματος ή τυπικού νόμου· αυτή την έννοια έχει τελικά η επιταγή της οδηγίας να δημοσιοποιείται δήλωση των κρατικών αρχών «σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ενσωματώθηκαν τα περιβαλλοντικά ζητήματα στο σχέδιο ή πρόγραμμα και σχετικά με τον τρόπο με τον οποίο ... ελήφθησαν υπόψη η περιβαλλοντική μελέτη ... τυχόν γνώμες ... και τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων, καθώς και σχετικά με τους λόγους για τους οποίους επελέ-

γη το σχέδιο ή πρόγραμμα όπως εγκρίθηκε, λαμβάνοντας υπόψη και τις άλλες λογικές εναλλακτικές λύσεις»⁵⁸. Μέσω της αιτιολόγησης αυτής καθίσταται δυνατός και ο ευρύτερος ουσιαστικός έλεγχος του εγκριθέντος με νόμο σχεδίου ή προγράμματος, ιδίως από τη σκοπιά της συμβατότητάς του με τα πορίσματα της περιβαλλοντικής μελέτης και της αιτιολογημένης αντίκρουσης των τυχόν αιτιάσεων οι οποίες διατυπώθηκαν στο στάδιο της διαβούλευσης. Το ελληνικό διοικητικό δίκαιο καλείται να αφομοιώσει τις συγκεκριμένες εξελίξεις, αναθεωρώντας ορισμένες από τις παραδοχές του⁵⁹.

16. Σε κάθε περίπτωση, οι εξελίξεις αυτές επηρεάζουν ακόμη και την πάγια αντίληψη του ηπειρωτικού δικαίου για τη δημοκρατική αρχή και την έννοια της νομιμότητας. Οριοθετώντας με σαφή τρόπο το πλαίσιο λήψης των στρατηγικών αποφάσεων σε μία έννομη τάξη, έστω και υπό την ειδική οπτική γωνία της περιβαλλοντικής προστασίας, η οδηγία 2001/42/ΕΚ ανατρέπει την παραδοχή ότι η δημοκρατική διαδικασία υιοθέτησης των αποφάσεων αυτών (συνήθως από αιρετά όργανα) αρκεί από μόνη της για να νομιμοποιήσει το περιεχόμενό τους. Η πολιτική όψη των στρατηγικών αποφάσεων μπορεί μεν να παραμένει κυρίαρχη, περιορίζεται όμως από την υποχρέωση επιστημονικής τεκμηρίωσης των αποφάσεων αυτών· *mutatis mutandis*, ο πολιτικός εκχωρεί μοιραία μέρος της εξουσίας του στον τεχνοκράτη ο οποίος συντάσσει την περιβαλλοντική μελέτη. Συναφώς, η εξάρτηση της λαμβανόμενης απόφασης (έγκριση σχεδίου ή προγράμματος) από τη λαϊκή κυριαρχία δεν εξαντλείται στη νομιμοποίηση του αιρετού άρχοντα ο οποίος διαθέτει την αποφασιστική αρμοδιότητα ή προΐσταται των υπηρεσιών οι οποίες εκδίδουν τη σχετική πράξη. Παράλληλα με τη γενική αυτή νομιμοποίηση, απαιτείται μία ειδικότερη νομιμοποίηση, σαφώς πιο δεσμευτική για τους αιρετούς άρχοντες σε σύγκριση με την ελεύθερη εντολή την οποία λαμβάνουν μέσω των εκλογών. Η απόφαση έγκρισης του σχεδίου προϋποθέτει την προηγούμενη ανάμιξη ενός σώματος προσώπων μικρότερου από το εκλογικό σώμα, του «κοινού» που οριοθετείται στο άρθρο 6 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Το «κοινό» αυτό δεν καλείται να ψηφίσει πρόσωπα αλλά δικαιούται να συμμετάσχει ενεργά στη διαδικασία διαβούλευσης και να εξαναγκάσει τα κρατικά όργανα να αιτιολογήσουν τις τελικές επιλογές τους. Αντίστοιχα, η «νομιμότητα» των επιλογών αυτών —με την ευ-

⁵⁸ Άρθρο 9 § 1(β) της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

⁵⁹ Ίσως η πιο «βολική» οδός για να συνδυαστούν οι, εκ πρώτης όψεως, αντίθετες θέσεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ με τις εν λόγω παραδοχές, θα ήταν να θεωρηθεί ότι ο τυπικός ή ο ουσιαστικός νόμος με τον οποίο εγκρίνεται ένα σχέδιο ή πρόγραμμα δεν υιοθετεί κανόνες δικαίου με τη στενή έννοια του όρου, οπότε και η εξάρτησή του από επιπλέον τυπικές και ουσιαστικές προϋποθέσεις νομιμότητας δικαιολογεί μία διαφορετική νομική μεταχείρισή του. Η συγκεκριμένη ερμηνεία σώζει όμως μόνο τα προσχήματα και δεν μειώνει τη σημασία των κοσμογονικών αλλαγών τις οποίες επιφέρει η οδηγία στη θεωρία του δημοσίου δικαίου. Η προσέγγιση αυτή συνάδει με τη σύγχρονη τάση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας να μην αντιμετωπίζει έναν τυπικό νόμο ως «νόμο» στις περιπτώσεις που αυτός περιέχει ατομικού χαρακτήρα πολεοδομικές ρυθμίσεις. Βλ. ΣτΕ (Ολ) 1847/2008 (υπόθεση γηπέδου ΑΕΚ).

ρεία έννοια του όρου, συμπεριλαμβανομένης της συνταγματικότητας και της συμβατότητας με τους, υπέρτερης τυπικής ισχύος, κανόνες του κοινοτικού δικαίου— δεν αποτελεί μία κρίση η οποία γίνεται *in abstracto* σε συνθήκες «εργαστηρίου» από νομικούς. Προϋπόθεση για να θεωρηθεί ένα σχέδιο ή πρόγραμμα σύμφωνο με τις επιταγές της οδηγίας είναι να έχουν εκτιμηθεί *αποτελεσματικά* οι περιβαλλοντικές του επιπτώσεις· η περιβαλλοντική ποιότητα του σχεδίου ή προγράμματος κρίνεται στη βάση οντολογικών και *επιστημονικά μετρήσιμων* στοιχείων, των *πραγματικών* δηλαδή επιδόσεών του, μέσω της περιβαλλοντικής μελέτης και του αποτελεσματικού ελέγχου των συνεπειών του κατά το στάδιο παρακολούθησης της εφαρμογής του. Ένα σχέδιο ή πρόγραμμα το οποίο αποτυγχάνει προδήλως να διασφαλίσει την περιβαλλοντική προστασία, λόγω αναποτελεσματικότητας και έλλειψης ορθολογικής διάρθρωσης του συστήματος εκτίμησης των περιβαλλοντικών συνεπειών του, δεν είναι μόνο «κακό»· είναι και παράνομο. Η ουσιαστική αυτή παρανομία έχει συνήθως και μία διαδικαστική—άρα ευκολότερα ελέγξιμη δικαστικά— όψη: μία «κακή» επί της ουσίας ΣΠΕ καταδεικνύει την πλημμελή τήρηση των διαδικαστικών πτυχών της στρατηγικής εκτίμησης και αντιστρόφως.

17. Εν τέλει, οι νεωτερισμοί τους οποίους εισάγει η οδηγία 2001/42/ΕΚ σε σχέση με τη λήψη των στρατηγικών κρατικών αποφάσεων έχουν γενικότερη αξία. Μπορεί μιν ο κοινοτικός νομοθέτης να αναφέρεται αποκλειστικά στις περιβαλλοντικές και όχι στις συνολικές συνέπειες των σχεδίων και προγραμμάτων—κάτι το οποίο εξηγείται από τη «μεταβλητή γεωμετρία» του κοινοτικού δικαίου— ωστόσο, ο μηχανισμός εκτίμησης τον οποίο εγκαθιστά θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την αξιολόγηση κάθε κοινωνικής και οικονομικής παραμέτρου των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων. Εξάλλου, η συνολική, *συστημική* αξιολόγηση των παραμέτρων αυτών αποτελεί το μέσο για την ορθή τήρηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στην οποία παραπέμπει ρητά και η οδηγία 2001/42/ΕΚ. Η συγκεκριμένη προβληματική είναι ακόμη πιο εμφανής στην περίπτωση της ΣΠΕ σε σύγκριση με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, δεδομένου ότι η υπό εκτίμηση κρατική πράξη—ένα προς έγκριση σχέδιο ή πρόγραμμα— δεν έχει αμιγώς περιβαλλοντικό αντικείμενο όπως η «περιβαλλοντική άδεια» της οδηγίας 85/337/ΕΚ, αλλά από τη φύση του αναπτυξιακό σκοπό στον οποίο ενυπάρχουν η οικονομική, η κοινωνική και η οικολογική συνιστώσα. Με άλλα λόγια, η οδηγία 2001/42/ΕΚ αποτελεί έκφραση μίας γενικότερης ανάγκης—την οποία όμως το κοινοτικό δίκαιο δεν έχει ακόμη καταστήσει υποχρεωτική— να αξιολογούνται οι *συνολικές* επιπτώσεις κάθε κρατικής απόφασης με ευρύτερη σημασία, ανεξάρτητα από τον εξωτερικό τύπο τον οποίο αυτή περιάπτεται (σχέδιο, πρόγραμμα, νομοθεσία, διοικητική πράξη κλπ). Εντάσσεται επομένως στην ευρύτερη προβληματική της «εκτίμησης ρυθμιστικών επιπτώσεων» (*regulatory impact assessment - RIA*) η οποία αναπτύ-

χθηκε στο αμερικανικό δίκαιο, έχει όμως εδώ και καιρό περάσει και στην άλλη πλευρά του Ατλαντικού⁶⁰.

18. Δυστυχώς, οι ανωτέρω προεκτάσεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ δεν αποτέλεσαν «τροφή για σκέψη» για τον Έλληνα κανονιστικό νομοθέτη κατά την ενσωμάτωσή της ΣΠΕ στο εσωτερικό δίκαιο με την ΚΥΑ 107017/2006. Η ενσωμάτωση αυτή στερείται φαντασίας και πάνω απ' όλα, θάρρους. Και όμως, οι βασικοί άξονες της εν λόγω οδηγίας δεν είναι εντελώς άγνωστοι στην ελληνική έννομη τάξη. Η σημασία της ένταξης της περιβαλλοντικής παραμέτρου στη χάραξη της κρατικής αναπτυξιακής πολιτικής είχε ήδη αναδειχθεί με το ν. 2742/1999 για το χωροταξικό σχεδιασμό και την αειφόρο ανάπτυξη. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του νόμου αυτού, σκοπός του σχεδιασμού είναι «η θέσπιση θεμελιωδών αρχών και η θεσμοθέτηση σύγχρονων οργάνων, διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που ... διασφαλίζουν την προστασία του περιβάλλοντος στο σύνολο του εθνικού χώρου και στις επί μέρους ενότητες του». Συναφώς, η ανάγκη να διενεργείται επιστημονική εκτίμηση των επιπτώσεων του ως άνω σχεδιασμού κατοχυρώνεται ευθέως από το Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, στο εισαχθέν δεύτερο εδάφιο της παραγράφου 2 του άρθρου 24, σύμφωνα με το οποίο οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις «γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης». Στην εν λόγω διάταξη στηρίχθηκε, εξάλλου, το Συμβούλιο της Επικρατείας για να αξιώσει την περιβαλλοντική εκτίμηση τροποποιήσεων των πολεοδομικών σχεδίων που εισάγονται με τυπικό νόμο⁶¹. Γενικότερα, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση αποτελεί το σημείο συνάντησης της πρώτης με τη δεύτερη παράγραφο του άρθρου 24 του Συντάγματος, δηλαδή της αμιγώς περιβαλλοντικής με την ευρύτερη χωροταξική και ρυθμιστική διάσταση της δημόσιας δράσης με απώτερο σκοπό την αειφόρο ανάπτυξη.

19. Τα βασικά ζητήματα τα οποία ανακύπτουν από το περιεχόμενο των επί μέρους διατάξεων της ΚΥΑ 107017/2006, μπορούν να ομαδοποιηθούν σε τρεις κατηγορίες. Πρώτον, σε σχέση με το πεδίο εφαρμογής της ΣΠΕ στην Ελλάδα. Η ΚΥΑ αντιγράφει μεν πιστά την οδηγία όταν προσδιορίζει, στα άρθρα 2 και 3, τα σχέδια και προγράμματα τα οποία υπόκεινται υποχρεωτικά σε ΣΠΕ. Ωστόσο, περιλαμβάνει και το παράρτημα Ι στο οποίο υποτίθεται ότι απαριθμούνται εξαντλητικά τα συγκεκριμένα σχέδια ή προγράμματα. Το παράρτημα αυτό είναι ελλιπές: για παράδειγμα, δεν μνημονεύει το Γενικό (εθνικό) Χωροταξικό Πλαίσιο Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης του άρθρου 6 του ν. 2742/1999, τον ενεργειακό σχεδιασμό σε επίπεδο ΔΕΣΜΗΕ και ΔΕΣΦΑ και τους άξονες τουριστικής ανάπτυξης που χαράσσονται από τον ΕΟΤ δυνάμει του ν. 3270/2004 και του π.δ. 343/2001. Η απαρίθμηση του παραρτήματος δεν μπορεί παρά να είναι ενδεικτική και προδήλως δεν υπερیشύει των διατάξεων της οδηγίας. Για τα σχέδια τα οποία ενδέχεται να επηρεάζουν τους οικοτόπους

⁶⁰ Βλ. ΔΕΛΛΗΣ Γ., Κοινή Ωφέλεια και Αγορά, τομ. Β', εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2008.186, ΝΑΛΠΑΝΤΙΔΟΥ Σ, ΧΑΤΖΗΣ Α., Η ανάλυση επιπτώσεων των κανονιστικών ρυθμίσεων, Εφαρμογές ΔΔ (ΚΑ) 2008.33.

⁶¹ ΣτΕ Ε' (7μελής) 391/2008.

του δικτύου Natura 2000, ο έλληνας κανονιστικός νομοθέτης κάνει χρήση της ευχέρειας την οποία φαίνεται να του εκχωρεί η οδηγία, να ερευνά κατά πόσον οι οικότοποι «επηρεάζονται σημαντικά»⁶² από το σχέδιο πριν τα υποβάλει σε ΣΠΕ. Η ίδια λύση —του «περιβαλλοντικού προελέγχου»⁶³ ως προς τη διενέργεια ή όχι ΣΠΕ— ακολουθείται και αναφορικά με σχέδια ή προγράμματα τα οποία εμπίπτουν στην ήδη αναλυθείσα εξαίρεση του άρθρου 6 § 3 της οδηγίας. Ειδική μνεία αξίζει να γίνει στα σχέδια ή προγράμματα που εγκρίνονται με τυπικό νόμο. Τα κείμενα αυτά υποβάλλονται —και ορθώς— σε ΣΠΕ, με βάση τα άρθρα 2(α) και 3 §1 της ΚΥΑ, εφόσον τούτο απαιτείται από το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο. Δεν είναι όμως σαφές εάν τα εν λόγω σχέδια ή προγράμματα, πριν υιοθετηθούν από το Κοινοβούλιο, (προ) εγκρίνονται και με διοικητική πράξη σύμφωνα με το άρθρο 7 § 9 της ΚΥΑ 107017/2006. Μία τέτοια ερμηνεία, εκτός του ότι συνάγεται από το γράμμα των διατάξεων της ΚΥΑ, εμφανίζει το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει την ευθεία δικαστική αμφισβήτηση του (προ)εγκριθέντος σχεδίου, κάτι το οποίο δεν είναι καταρχήν δυνατό εάν η έγκριση δίνεται το πρώτον με τυπικό νόμο.

20. Δεύτερον, σε σχέση με την τήρηση των διαδικαστικών κανόνων της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Προβληματικός φαίνεται ο ορισμός από την ΚΥΑ 107017/2006, του «κοινού» το οποίο δικαιούται να συμμετάσχει στη διαβούλευση της ΣΠΕ. Ο Έλληνας κανονιστικός νομοθέτης αντιγράφει στο σημείο αυτό τον ορισμό του «ενδιαφερόμενου κοινού» της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ· ωστόσο, όπως επισημάνθηκε ανωτέρω, ο ορισμός αυτός είναι στενότερος από εκείνον της οδηγίας 2001/42/ΕΚ⁶⁴ και κακώς χρησιμοποιείται εν προκειμένω. Υπέρμετρα περιοριστική φαίνεται να είναι και η απαρίθμηση των δημοσίων «αρχών» με τις οποίες θα πρέπει να διενεργείται διαβούλευση κατά την έννοια του άρθρου 6 § 3 της οδηγίας. Από το στάδιο του «περιβαλλοντικού προελέγχου» αλλά και από την κύρια φάση της διαδικασίας απουσιάζουν εντελώς οι ΟΤΑ πρώτου και δεύτερου βαθμού, σε ότι αφορά τουλάχιστον τα σχέδια και προγράμματα μείζονος σημασίας⁶⁵. Δεν φαίνεται να συνάδει με τις διατάξεις της οδηγίας και η ευχέρεια την οποία αναγνωρίζει η ΚΥΑ 107017/2006 ως προς τη διενέργεια ή όχι διαβούλευσης με τις ενδιαφερόμενες δημόσιες αρχές σε σχέση με την έκταση και το βαθμό λεπτομερειών οι οποίες θα πρέπει να περιλαμβάνονται στη στρατηγική περιβαλλοντική μελέτη⁶⁶. Αναφορικά με τη δημοσιότητα της

⁶² Κατά την έννοια των άρθρων 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΚ.

⁶³ Άρθρο 5 της ΚΥΑ 107017/2006.

⁶⁴ Η ΚΥΑ δεν περιλαμβάνει στο «ενδιαφερόμενο κοινό», εκτός από τους εν δυνάμει θιγόμενους ιδιώτες και τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, και κάθε τρίτο οργανισμό ο οποίος προωθεί την προστασία των περιβάλλοντος ή άλλους «ενδιαφερόμενους οργανισμούς», όπως για παράδειγμα ο ΣΕΒ.

⁶⁵ Άρθρα 5 § 3 και 7 § 4(1) της ΚΥΑ 107017/2006.

⁶⁶ Στο άρθρο 5 § 4 της οδηγίας αναφέρεται ότι ως προς το ζήτημα αυτό «διεξάγονται διαβουλεύσεις με τις αρχές». Αντιθέτως, στο άρθρο 6 § 3 της ΚΥΑ ορίζεται πως «αρμόδια αρχή, εφόσον το κρίνει σκόπιμο ... ζητά τη γνώμη των κατά περίπτωση δημοσίων αρχών».

διαδικασίας και ιδίως των αποφάσεων οι οποίες λαμβάνονται αναφορικά με τη διενέργεια ΣΠΕ και την τελική έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος, η εθνική νομοθεσία καταφεύγει στο παραδοσιακό μέσο της «δημοσίευσης σχετικής ανακοίνωσης σε δύο (2) τουλάχιστον εφημερίδες»⁶⁷. Σε μία εποχή όπου η ηλεκτρονική ανάρτηση πληροφοριών είναι πλέον ευχερής, οικονομική και πρωτίστως εύχρηστη, δεν είναι προφανές ότι η δημοσίευση ανακοίνωσης στον τύπο και μόνο ικανοποιεί την απαίτηση της οδηγίας να «τίθενται στη διάθεση» του κοινού αναλυτικές περιβαλλοντικές πληροφορίες. Πόσο μάλλον όταν ο κοινοτικός νομοθέτης αξιώνει την πρόσβαση ενός ευρύτατου κύκλου προσώπων και φορέων στο σώμα των εγκριθέντων σχεδίων και προγραμμάτων και πριν από αυτό, στα προσχέδιά τους και στην εκπονηθείσα περιβαλλοντική μελέτη· η ανάρτηση των κειμένων αυτών σε δικτυακό τρόπο αποτελεί τον πλέον αποτελεσματικό τρόπο για να διασφαλίζονται τα δικαιώματα ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού. Ακόμη πιο ελλιπής αποδεικνύεται η μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο, της κοινοτικής επιταγής για παρακολούθηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και μετά την έγκριση του σχεδίου ή προγράμματος, αδυναμία η οποία χαρακτηρίζει συνολικά τον ελληνικό μηχανισμό περιβαλλοντικής εκτίμησης. Η ΚΥΑ 107017/2006 αρκείται στην αναπαραγωγή του κοινοτικού κανόνα⁶⁸, δηλαδή της γενικής υποχρέωσης παρακολούθησης, χωρίς όμως να εξειδικεύει την υποχρέωση αυτή με τη θέσπιση συγκεκριμένων μέτρων, διαδικασιών ή μηχανισμών.

21. Τρίτον, σε σχέση με την ορθολογική ένταξη της ΣΠΕ στον υφιστάμενο, εθνικό μηχανισμό περιβαλλοντικής εκτίμησης. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται η μεγαλύτερη αδυναμία της ΚΥΑ 107017/2006. Ο κανονιστικός νομοθέτης ουδόλως προβληματίζεται για τον τρόπο με τον οποίο ο θεσμός της ΣΠΕ θα εισαχθεί στο, πολυεπίπεδο και από τη φύση του ασαφές, σύστημα λήψης αποφάσεων στην ελληνική έννομη τάξη και σε ένα υφιστάμενο —με αρκετές ακόμη ατέλειες— μηχανισμό περιβαλλοντικής εκτίμησης. Απλώς μηρυκάζει τις διατάξεις της οδηγίας χωρίς να μεριμνά για τον τρόπο με τον οποίο, στην πράξη, αφενός δεν θα διενεργούνται επικαλυπτόμενες μελέτες και διαδικασίες περιβαλλοντικής εκτίμησης, αφετέρου θα αξιοποιούνται οι υφιστάμενες κατά την εκπόνηση νέων, είτε στρατηγικού είτε σημειακού χαρακτήρα. Συναφώς, δεν λαμβάνεται καμία ειδική μέριμνα ώστε να κατανέμεται ορθολογικά και εκ των προτέρων, η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στα περισσότερα στάδια του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού. Η ΚΥΑ 107017/2006 αναφέρει μάλιστα ότι τα ειδικά και τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια, το γενικό πολεοδομικό σχέδιο και άλλα εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού με ειδικότερο αντικείμενο υπόκεινται σε ΣΠΕ, χωρίς ωστόσο να παρέχει καμία απολύτως κατεύθυνση ως προς τον τρόπο με τον οποίο θα καθοριστεί επί της ουσίας, το βάθος περιβαλλοντικής ανάλυσης και η σχέση των περισσότερων αυτών στρατηγικών ε-

⁶⁷ Άρθρα 5 § 9 και 7 § 4.2 και 7 § 9 της ΚΥΑ 107017/2006.

⁶⁸ Άρθρο 9 της ΚΥΑ 107017/2006.

κτιμήσεων. Κοντολογίς, δεν φαίνεται να σέβεται την αρχή της ορθολογικής διενέργειας των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων. Και όμως, η όσο το δυνατόν σαφέστερη διάρθρωση των επιπέδων του σχεδιασμού στην Ελλάδα —κατεξοχήν του χωροταξικού— και η αντιστοίχιση τους με την προσήκουσα στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση για καθένα από τα επίπεδα αυτά αποτελούν τη λυδία λίθο για την επιτυχή ενσωμάτωση του θεσμού της περιβαλλοντικής αξιολόγησης στη Χώρα μας. Το κενό από την έλλειψη αυτή φαντάζει ακόμη μεγαλύτερο, λαμβανομένου υπόψη ότι δεν μπορεί να καλυφθεί ερμηνευτικά από τα διοικητικά δικαστήρια. Προϋποθέτει την ανάληψη πρωτοβουλιών και την αλλαγή αντιλήψεων αποκλειστικά από τους φορείς της εκτελεστικής και δευτερευόντως, της νομοθετικής εξουσίας.

Συμπέρασμα

22. Εν κατακλείδι, η οδηγία 2001/42/ΕΚ αξιώνει την επιστημονικά άρτια, συμμετοχική και διαφανή λήψη απόφασης για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις υπό έγκριση σχεδίων και προγραμμάτων · αλλά όχι μόνο. Απαιτεί από τα κράτη μέλη να προσαρμόσουν την αναπτυξιακή τους πολιτική στις μεθοδολογικές απαιτήσεις μίας πολυεπίπεδης και σύγχρονης δημόσιας διακυβέρνησης. Από τη σκοπιά αυτή, ο θεσμός της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης κάθε άλλο παρά αποτελεί ένα νέο μπάλωμα στο χρησιμοποιημένο «ρούχο» της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Δυστυχώς όμως, ως τέτοιο φαίνεται ακόμη να τον αντιλαμβάνεται και να τον αντιμετωπίζει η ελληνική διοίκηση. Το κοινοτικό δίκαιο υιοθέτησε μία θεμελιώδη —όχι αμιγώς περιβαλλοντική ούτε αμιγώς νομική— θέση, αξιώνοντας μία επίκαιρη, συνολική ανάγνωση του θεσμού της περιβαλλοντικής εκτίμησης και της δημόσιας δράσης γενικότερα · και πάνω από όλα, μία αλλαγή νοοτροπίας στον τρόπο θεώρησης των πραγμάτων. Για το λόγο αυτό, η οδηγία 2001/42/ΕΚ εισάγει περισσότερο ένα πλαίσιο παρά επί μέρους διατάξεις. Η απλή αντιγραφή τους στο εσωτερικό δίκαιο είναι τόσο ανεπαρκής όσο η στείρα επανάληψη μίας εντολής χωρίς καμία προσπάθεια ή πρόθεση πραγματικής τήρησής της. Ή αν προτιμάτε, σαν να καταστρέφει κανείς ένα καινούργιο ύφασμα, μετατρέποντάς το σε μπαλώματα και επεκτάσεις παλαιών ενδυμάτων.