

50 Χρόνια Δίκαιο Περιβάλλοντος

Από τη Διακήρυξη της Στοκχόλμης στη Νομική της Αθήνας –
Συμβάλλοντας στην εξέλιξη του Δικαίου Περιβάλλοντος

Αφιέρωμα
στην Καθηγήτρια
Γλυκερία Σιούτη
από τους φοιτητές της

ΠΡΩΤΗ ΕΝΟΤΗΤΑ:

**ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ,
Η ΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΚΑΙ Ο ΔΙΚΑΣΤΗΣ**

1

Περιβαλλοντική Αδειοδότηση Οι πρόσφατες νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις

Βασιλοπούλου Ιωάννα, Δικηγόρος ΜΔΕ

Μπάνου Ευαγγελία, Δικηγόρος ΜΔΕ

I. Εισαγωγή

Η ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος είναι δεδομένη, είτε αυτό γίνεται αντιληπτό ως αγαθό άξιο προστασίας καθεαυτό (*οικολογική προσέγγιση*), είτε ως αγαθό άμεσα συνδεδεμένο με τη ζωή, την υγεία και την ποιότητα του ζωτικού χώρου των ατόμων (*ανθρωποκεντρική προσέγγιση*)¹. Η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος και ως εκπορευόμενη από αυτό, απέκτησε ιεραρχική θέση υπερκείμενη του κοινού νόμου². Πολύ συχνά, το δικαίωμα στο περιβάλλον έρχεται σε σύγκρουση με τα επίσης συνταγματικώς κατοχυρωμένα δικαιώματα της οικονομικής ελευθερίας και ανάπτυξης, όπως αυτά θεμελιώνονται στο άρθρο 5 παρ. 1 και στο άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, αντίστοιχα. Δυστυχώς, κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα, παραγωγική ή μη, ασκεί κάποια επίδραση και επιφέρει αλλοιώσεις στο φυσικό περιβάλλον³. Απαιτείται, λοιπόν, συγκερασμός και εξισορρόπηση μεταξύ των -φαινομενικά μόνο- αντικρουόμενων δικαιωμάτων, ώστε να εξασφαλιστεί η όσο το δυνατόν σύμμετρη ικανοποίησή τους, όπως προστάζει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

1 Καράκωστας Ι., «Περιβάλλον και Δίκαιο», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σελ. 1- 4.

2 Ντουχάνης Χ., «Δίκαιο του Περιβάλλοντος στην Ελλάδα σήμερα: Η ανατομία μιας στιγμής» σε «Το Βιώσιμο κράτος: Τιμητικός τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου», Ελληνική Εταιρεία Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2022, σελ. 341.

3 Σιούτη Γ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 161-162.

Η περιβαλλοντική εκτίμηση και αδειοδότηση συνιστά ακριβώς το κομβικό εργαλείο πρακτικής εφαρμογής της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά και των αρχών της πρόληψης και προφύλαξης, που είναι θεμελιώδεις για το δίκαιο περιβάλλοντος⁴. Αποτελεί σύζευξη τεχνικών και νομικών παραμέτρων, με απώτερο στόχο την ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στον αναπτυξιακό σχεδιασμό⁵. Είναι ένας μηχανισμός διαφάνειας, δημόσιας συμμετοχής και λήψης της βέλτιστης δυνατής απόφασης, ύστερα από την εξισορρόπηση των περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών απαιτήσεων.

Η περιβαλλοντική εκτίμηση, είτε έχει τη μορφή της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) είτε της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ), εκφράζει την απαίτηση του περιβαλλοντικού ελέγχου και της έκδοσης σχετικής άδειας για έργα/δραστηριότητες ή για σχέδια/προγράμματα, που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον. Περιλαμβάνει την εκπόνηση μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τη διεξαγωγή διαβούλευσης με τις δημόσιες αρχές και το κοινό, τη συνεκτίμηση της μελέτης και των αποτελεσμάτων της διαβούλευσης κατά τη λήψη απόφασης, καθώς και την ενημέρωση σχετικά με την απόφαση αυτή.

Δεδομένης της σημασίας και της πολυπλοκότητας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, η παρούσα μελέτη δεν είναι δυνατό να εξαντλήσει όλα τα ζητήματα που προκύπτουν από αυτήν. Γι' αυτό και θα περιοριστεί στις νομοθετικές και νομολογιακές εξελίξεις των τελευταίων ετών.

II. Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων

A. Εισαγωγικά

Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μαζί με τη νομοθεσία για την προστασία της φύσης, ήταν από τα πρώτα νομοθετικά κείμενα του

4 Καραγεώργου Β., πρόλογος σε «Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αδειοδότηση: Μια μεταβαλλόμενη γεωμετρία», Γαλάνης Π., Νομική Βιβλιοθήκη, 2022.

5 Όπως προστάζει άλλωστε και το άρθρο 11 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ρήτρα ενσωμάτωσης).

ενωσιακού κεκτημένου για το περιβάλλον. Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί ότι η διαδικασία της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) πρωτοεμφανίστηκε στις ΗΠΑ το 1967 και συγκεκριμένα κατά τη διάρκεια των κοινοβουλευτικών συζητήσεων του νόμου 1967 για την Εθνική Πολιτική για το Περιβάλλον (*National Environmental Policy Act*)⁶.

Η αρχική Οδηγία για την ΕΠΕ, 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, εφαρμόστηκε σε ένα ευρύ φάσμα καθορισμένων δημόσιων και ιδιωτικών έργων. Τροποποιήθηκε τρεις φορές, το 1997, το 2003 και το 2009. Το 2011, η Οδηγία ΕΠΕ, μαζί με τις τρεις τροποποιήσεις της, κωδικοποιήθηκε με την Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η οποία τροποποιήθηκε περαιτέρω το 2014 με την Οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου.

Στην ελληνική έννομη τάξη, η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης εισήχθη αρχικώς με το Ν. 1650/1986, κατ' ενσωμάτωση της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου, αλλά και κατ' επιταγή της συνταγματικής αρχής της πρόληψης⁷.

Β. Νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα και πρόσφατες εξελίξεις

Σήμερα, η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων διέπεται εξ ολοκλήρου από το Ν. 4014/2011, ο οποίος από τη θέση του σε ισχύ έχει τροποποιηθεί αρκετές φορές, με την πλέον σημαντική και ουσιώδη τροποποίηση να επέρχεται με το Ν. 4685/2020.

Το κεφάλαιο Α' του Ν. 4685/2020, στο οποίο περιλαμβάνονται οι τροποποιήσεις του Ν. 4014/2011, φέρει *-καθόλου τυχαία-* τον τίτλο «*Απλοποίηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης*». Πράγματι, από μία συνδυαστική επισκόπηση των διατάξεων του νέου νόμου και των τροποποιήσεων της

6 Παπαπετρόπουλος Α., «Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην Ευρωπαϊκή και στην Ελληνική έννομη τάξη», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 51 - 54.

7 Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος «Για την διαφύλαξη του (ενν. του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος) το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας».

διαδικασίας που αυτές εισάγουν, διάχυτη είναι η πρόθεση ελαχιστοποίησης της γραφειοκρατίας, που έως τώρα παρακωλύει και κυρίως καθυστερεί τη διαδικασία έκδοσης Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (ΑΕΠΟ), και επιτάχυνσης της διαδικασίας, σ' ένα γενικότερο πλαίσιο ενίσχυσης της βιώσιμης ανάπτυξης και των επενδύσεων. Άλλωστε, στην αιτιολογική έκθεση του ανωτέρω νόμου, σαφώς αναφέρεται ότι οι αλλαγές στις ρυθμίσεις του Ν. 4014/2011 που εισάγονται «[...]αποτελούν οριζόντια παρέμβαση εκσυγχρονισμού στο πλαίσιο της ενωσιακής νομοθεσίας και εισάγουν ένα ταχύτερο, ασφαλέστερο και αποτελεσματικότερο πλαίσιο περιβαλλοντικής αδειοδότησης. [...]» και τούτο, «[...] προκειμένου να αντιμετωπισθούν χρόνια προβλήματα καθημερινότητας και να δημιουργηθεί ένα επενδυτικά φιλικό περιβάλλον στην Ελλάδα [...]»⁸.

Οι κυριότερες τροποποιήσεις που επέφερε ο Ν. 4685/2020 αναφέρονται στη διάρκεια ισχύος της ΑΕΠΟ, την επιτάχυνση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, το θεσμό των Πιστοποιημένων Αξιολογητών και την έναρξη λειτουργίας του Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου (ΗΠΜ).

1. Διάρκεια ισχύος ΑΕΠΟ

Δυνάμει του άρθρου 1 του Ν. 4685/2020, τροποποιήθηκε η παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011 και προβλέφθηκε πως η ΑΕΠΟ ενός έργου ή μιας δραστηριότητας θα ισχύει πλέον για δεκαπέντε (15) έτη, αντί για δέκα (10) που ίσχυε βάσει του προηγούμενου καθεστώτος. Μάλιστα, εάν το έργο ή η δραστηριότητα διαθέτει Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης, η διάρκεια της ΑΕΠΟ παρατείνεται για ακόμη έξι (6) ή τέσσερα (4) χρόνια, ανάλογα με το εάν έχει επιλεγεί ως Σύστημα η Οικολογική Διαχείριση και Οικολογικός Έλεγχος (EMAS) ή το ISO 14001, αντίστοιχα⁹. Συνάγεται, λοιπόν, πως πλέον είναι δυνατή η έκδοση ΑΕΠΟ

⁸ Αιτιολογική έκθεση Ν. 4685/2020, σελ. 1.

⁹ Πριν την τροποποίησή της, η περ. α' της παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011, εκτός από τη δεκαετή διάρκεια ισχύος της ΑΕΠΟ, όριζε δυνατότητα παράταξής της για τέσσερα (4) ή δύο (2) έτη, εφόσον το έργο διέθετε -για τουλάχιστον πέντε (5) έτη πριν από την παρέλευση

με συνολική διάρκεια τα είκοσι ένα (21) έτη. Σε κάθε περίπτωση, βέβαια, τα ανωτέρω ισχύουν υπό την προϋπόθεση ότι στο μεταξύ δεν θα εμφανιστούν ουσιώδεις μεταβολές των δεδομένων, δυνάμει των οποίων εκδόθηκε αρχικώς η ΑΕΠΟ.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η καθιέρωση της μεγαλύτερης διάρκειας ισχύος της ΑΕΠΟ αποτελεί εθνική επιλογή, αφού στην Οδηγία ΕΠΕ δεν υπάρχει κάποια εξειδικευμένη ρύθμιση σχετικά. Είναι γεγονός πως αποτελεί μια τροποποίηση που γεννά έντονους προβληματισμούς, δεδομένης της αδυναμίας που παρουσιάζει συχνά η Διοίκηση να εξετάζει αποτελεσματικά τη λειτουργία ενός έργου ή μιας δραστηριότητας και να διαπιστώνει την επέλευση ουσιωδών μεταβολών, δυνατών να επιφέρουν δυσμενέστερες για το περιβάλλον επιπτώσεις. Γι' αυτό κρίνεται σκόπιμο -δεδομένης πια της αλλαγής αυτής- να υπάρξουν τα κατάλληλα αντίβαρα που θα ενισχύσουν τους εποπτικούς μηχανισμούς, ώστε αυτοί να είναι ικανοί να επανεξετάζουν, να αναθεωρούν και να προσαρμόζουν πράγματι τους όρους μιας εν ισχύ ΑΕΠΟ στις νέες περιβαλλοντικές, επιστημονικές και τεχνολογικές εξελίξεις. Πρέπει να διασφαλιστεί η συνεχής παρακολούθηση εκ μέρους της Διοίκησης της ουσιαστικής συμμόρφωσης του φορέα με τους εγκριθέντες όρους, καθ' όλη τη διάρκεια λειτουργίας του έργου ή της δραστηριότητας. Η απαίτηση αυτή έχει ιδιαίτερη βαρύτητα ενόψει της κλιματικής αλλαγής και της προσπάθειας που γίνεται σε διεθνές και ενωσιακό επίπεδο για ενεργειακή ουδετερότητα¹⁰.

Πάντως, η επιπλέον παράταση κατά έξι (6) ή τέσσερα (4) χρόνια, στην περίπτωση που υπάρχει εν ισχύ Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης, φαίνεται να μπορεί να λειτουργήσει καταρχήν ως κίνητρο πι-

της δεκαετίας από την έκδοση της ΑΕΠΟ- ως Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης την Οικολογική Διαχείριση και Οικολογικό Έλεγχο (EMAS) ή ISO 14001, αντίστοιχα. Πλέον και μετά την τροποποίηση, απαιτείται να υπάρχει εν ισχύ Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης μόνο ένα (1) χρόνο πριν την παρέλευση δεκαετίας.

10 Ενδεικτικώς, η ΕΕ τα τελευταία χρόνια και ενόψει της κλιματικής κρίσης έχει υιοθετήσει την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (EU Green Deal) και το 8ο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, που περιλαμβάνουν στόχους για την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής.

στοποίησης για τους φορείς των έργων και των δραστηριοτήτων, χωρίς βέβαια να υποκαθιστά την περιβαλλοντική αδειοδότηση. Εξάλλου, η πιστοποίηση αποτελεί εγγύηση συμμόρφωσης του φορέα με τις περιβαλλοντικές απαιτήσεις, και γι' αυτό κρίνεται ως κατ' αρχήν σύμφωνη με το προστατευτικό για το περιβάλλον καθεστώς.

Εντονότεροι προβληματισμοί γεννώνται ως προς την παρ. 2 του άρθρου 1 του Ν. 4685/2020, η οποία ενσωματώθηκε στην περ. γ' της παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011, και προβλέπει πως η ρύθμιση περί δεκαπενταετούς διάρκειας της ΑΕΠΟ καταλαμβάνει και τις ήδη υφιστάμενες κατά την δημοσίευση του Ν. 4685/2020 ΑΕΠΟ, των οποίων η διάρκεια παρατείνεται μέχρι τη συμπλήρωση των δεκαπέντε (15) ετών από την έκδοσή τους. Όμως, κατ' αυτόν τον τρόπο η ρύθμιση καταλήγει να ευνοεί όχι μόνο ΑΕΠΟ που είχαν εκδοθεί βάσει του Ν. 4014/2011 και είχαν δεκαετή διάρκεια ισχύος, αλλά και ΑΕΠΟ του ακόμη προγενέστερου καθεστώτος, του Ν. 1650/1986, που είχαν εκδοθεί με ισχύ πολύ μικρότερη, πολλές φορές πέντε (5) έτη και με την περ. γ' της παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011¹¹, η διάρκεια ισχύος τους είχε παραταθεί, χωρίς την εκπόνηση νέας ΜΠΕ¹². Άδειες, δηλαδή, για τις οποίες είχε εκπονηθεί ΜΠΕ βάσει των προβλέψεων της επόμενης δεκαετίας ή και πενταετίας και βασίστηκαν σε επιστημονικά και τεχνολογικά δεδομένα που σήμερα πιθανώς θεωρούνται ξεπερασμένα, παρατείνονται για διάστημα που δεν καταλαμβάνεται από τις προβλέψεις αυτές, χωρίς μάλιστα να προηγηθεί εξατομικευμένη έρευνα και ειδικώς αιτιολογημένη κρίση των αρμόδιων διοικητικών οργάνων.

Κρίσιμο είναι πως σύμφωνα με την περ. γ' της παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011, όπως τροποποιήθηκε από το Ν. 4685/2020 και ισχύει σήμερα, η μόνη προϋπόθεση για την παράταση της διάρκειας ισχύος της

11 ΣτΕ 2752/2013, ΣτΕ 4445/2013 και ΣτΕ 160/2019.

12 Κανελλοπούλου Θ., «Η νομολογία του ΣτΕ σε ζητήματα περιβαλλοντικής αδειοδότησης», σε «Το Δίκαιο του Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ», Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 163 - 165.

ΑΕΠΟ είναι η υποβολή υπεύθυνης δήλωσης από τον υπόχρεο φορέα ότι δεν έχει επέλθει ουσιαστική μεταβολή των δεδομένων της ΑΕΠΟ. Ωστόσο, η εν λόγω παράταση αποτελεί, επί της ουσίας, *δια νόμου παράταση ισχύος ΑΕΠΟ*¹³, ζήτημα το οποίο έχει επανειλημμένως απασχολήσει τη νομολογία¹⁴, η οποία έχει αποφανθεί ότι κάτι τέτοιο είναι κατ' αρχήν συνταγματικώς ανεκτό, μόνο εφόσον η Διοίκηση, με διαπιστωτική της πράξη, βεβαιώσει ότι δεν έχουν μεταβληθεί τα δεδομένα επί των οποίων στηρίχθηκε η αρχική έγκριση των περιβαλλοντικών όρων¹⁵. Τέτοια απαίτηση για προηγούμενη διαπιστωτική πράξη της Διοίκησης δεν περιέχεται στην υπό κρίση διάταξη.

Και ενώ οι ανωτέρω τροποποιήσεις είχαν επικριθεί εντονότατα στο στάδιο της διαβούλευσης του νομοσχεδίου που οδήγησε στην ψήφιση

13 Γκούμας Β., Τσέβας Σ., «Μια πρώτη ματιά στην περιβαλλοντική αδειοδότηση μετά το Ν. 4685/2020», ΘΠΔΔ, 7/2020, σελ. 587-600.

14 ΣτΕ 1616/2019 και ΣτΕ 424/2015.

15 Σχετικά με το συγκεκριμένο ζήτημα, ενδιαφέρον παρουσιάζει η απόφαση ΔΕΕ 2.6.2022 επί της υπόθεσης C-43/21 FCC Česká republika, s.r.o. κατά Ministerstvo životního prostředí κ.λ.π, στην οποία το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το άρθρο 20 παρ. 2 της Οδηγίας 2010/75/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, περί βιομηχανικών εκπομπών (ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχος ρύπανσης), δεν επιβάλλει στα κράτη-μέλη να υποχρεώνουν το φορέα εκμετάλλευσης χώρου υγειονομικής ταφής να υποβάλει αίτηση για νέα άδεια, όταν αυτός απλώς προτίθεται να παρατείνει την απόθεση των αποβλήτων στον χώρο υγειονομικής ταφής, εντός των ορίων της συνολικής αποθηκευτικής χωρητικότητας, για την οποία έχει χορηγηθεί άδεια (σκ. 44). Τούτο διότι, σύμφωνα με το ΔΕΕ, το άρθρο 3 σημείο 9 της ως άνω Οδηγίας, έχει την έννοια ότι απλώς και μόνον η παράταση της περιόδου απόθεσης των αποβλήτων στον χώρο υγειονομικής ταφής, χωρίς να τροποποιούνται ούτε οι εγκεκριμένες μέγιστες διαστάσεις της εγκατάστασης ούτε η συνολική χωρητικότητά της, δεν συνιστά «ουσιαστική μετατροπή» κατά την εν λόγω διάταξη. Ωστόσο, εξ αντιδιαστολής με την ανωτέρω κρίση και από το σκεπτικό δυνάμει του οποίου το ΔΕΕ κατέληξε σε αυτήν, συνάγεται ότι κάθε μεταβολή που ενδέχεται να έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία ή στο περιβάλλον, άρα και κάθε τυχόν παράταση ισχύος, για την οποία συντρέχουν σωρευτικώς οι ανωτέρω προϋποθέσεις, θεωρείται «ουσιαστική», κατά την έννοια του άρθρου 3 σημείο 9 της Οδηγίας 2010/75 (σκ. 34) και κατά συνέπεια, τα κράτη-μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίσουν ότι καμία ουσιαστική μετατροπή, η οποία προβλέπεται από το φορέα εκμετάλλευσης, δεν πραγματοποιείται χωρίς άδεια, η οποία χορηγείται σύμφωνα με την Οδηγία.

του Ν. 4685/2020, τον Ιούλιο του 2022 δημοσιεύθηκε ο Ν. 4951/2022¹⁶ και με το **άρθρο 163** τροποποίησε εκ νέου την παρ. 8 του άρθρου 2 του Ν. 4014/2011 προσθέτοντας σ' αυτήν την περ. δ', δυνάμει της οποίας **η παράταση διάρκειας της ισχύος μιας ΑΕΠΟ στα δεκαπέντε (15) έτη ισχύει και για τις ΑΕΠΟ που έχουν λήξει**. Η παράταση αυτή χορηγείται από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή, κατόπιν εξέτασης σχετικού αιτήματος του φορέα του έργου ή της δραστηριότητας από το Κεντρικό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΚΕΣΠΑ), εφόσον δεν έχει παρέλθει δεκαπενταετία από την έκδοσή της -ληγμένης κατά τα λοιπά- ΑΕΠΟ και δεν έχουν επέλθει ουσιώδεις μεταβολές των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από αλλαγές στο σχεδιασμό ή τη λειτουργία του έργου ή της δραστηριότητας. Καμία μεία δεν γίνεται στα κριτήρια βάσει των οποίων το ΚΕΣΠΑ θα κρίνει, εάν πρέπει να δοθεί η παράταση ή όχι, σε αντιδιαστολή με την απαίτηση διαφάνειας της δράσης της δημόσιας διοίκησης. Περαιτέρω, προβλέπεται ότι η παράταση δίνεται ακόμη και εάν οι μεταβολές που έχουν επέλθει στα δεδομένα δυνάμει των οποίων εκδόθηκε η υπό κρίση ΑΕΠΟ είναι ουσιώδεις, παράλληλα όμως οι μεταβολές αυτές δεν αυξάνουν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις¹⁷.

Όσα λέχθηκαν ανωτέρω, περί παράτασης ανεπίκαιρων ΑΕΠΟ, παρά τις εξαιρετικά σημαντικές εξελίξεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος και της τεχνολογίας που λαμβάνουν χώρα διαρκώς, ισχύουν πολύ περισσότερο στην περίπτωση «αναβίωσης» έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, οι οποίοι έχουν λήξει. Εξάλλου, με τη ρύθμιση αυτή φαίνεται να μένουν κενές περιεχομένου οι διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 5

16 Ν. 4951/2022, με τίτλο «Εκσυγχρονισμός της αδειοδοτικής διαδικασίας Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας Β' φάση, Αδειοδότηση παραγωγής και αποθήκευσης ηλεκτρικής ενέργειας, πλαίσιο ανάπτυξης Πιλοτικών Θαλάσσιων Πλωτών Φωτοβολταϊκών Σταθμών και ειδικότερες διατάξεις για την ενέργεια και την προστασία του περιβάλλοντος», όπως δημοσιεύθηκε στο ΦΕΚ Α' 209/4.7.2022.

17 Ενδεικτικώς, στην διάταξη αναφέρονται η αλλαγή σε καύσιμο με μικρότερο ρυπαντικό φορτίο ή εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου, η μείωση του μεγέθους του έργου ή η χρήση πρόσθετης ή νεότερης αντιρρυπαντικής τεχνολογίας.

και της παρ. 5 του άρθρου 6 του Ν. 4014/2011, οι οποίες προβλέπουν ότι εμπρόθεσμη υποβολή φακέλου ανανέωσης και τροποποίησης ΑΕΠΟ, αντίστοιχα, θεωρείται αυτή που γίνεται τουλάχιστον δύο μήνες πριν τη λήξη της υφιστάμενης ΑΕΠΟ. Καταδεικνύεται, κατ' αυτόν τον τρόπο, ο αποσπασματικός και ο εκτός συστηματικής θεώρησης του συνόλου των διατάξεων του Ν. 4014/2011 χαρακτήρας της ρύθμισης.

2. Επιτάχυνση διαδικασίας

Το άρθρο 2 του Ν. 4685/2020 περιέχει μία δέσμη διατάξεων τροποποιητικών των άρθρων 3 και 4 του Ν. 4014/2011, με σκοπό, -όπως δηλώνει και ο ίδιος ο τίτλος του άρθρου,- την επιτάχυνση της διαδικασίας έκδοσης ΑΕΠΟ, η οποία κατά τα προηγούμενα χρόνια παρουσίαζε πολύ μεγάλες καθυστερήσεις.

Η πρώτη τροποποίηση που επήλθε στο πλαίσιο επιτάχυνσης της διαδικασίας είναι η **σύντμηση των προθεσμιών** των διαφόρων αδειοδοτικών σταδίων. Πιο συγκεκριμένα, για τα έργα ή δραστηριότητες της Κατηγορίας Α1, προβλέπεται ότι μετά την υποβολή του φακέλου ΜΠΕ και των συνοδευτικών εγγράφων, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή ελέγχει την πληρότητα του φακέλου εντός αποκλειστικής προθεσμίας δέκα (10) ημερών, αντί δεκαπέντε (15), ως ίσχυε προηγουμένως. Εν συνεχεία, ο φάκελος αποστέλλεται στους αρμοδίους δημόσιους φορείς και η ΜΠΕ δημοσιοποιείται για τη διενέργεια διαβούλευσης εντός μίας (1) εργάσιμης ημέρας, μετά από την ολοκλήρωση του ελέγχου πληρότητας, αντί για (2) εργάσιμες ημέρες, ως ίσχυε προηγουμένως, η δε συλλογή των γνωμοδοτήσεων από τους αρμοδίους γνωμοδοτούντες φορείς και υπηρεσίες, καθώς και των απόψεων του κοινού συντελείται εντός αποκλειστικής προθεσμίας τριάντα (30) ημερών, αντί σαράντα πέντε (45) ημερών. Τέλος, η ΑΕΠΟ ή η απόφαση απόρριψής της εκδίδεται εντός προθεσμίας δέκα (10) εργάσιμων ημερών, αντί είκοσι πέντε (25) ημερών.

Αντίστοιχες συντμήσεις προβλέφθηκαν και για τα αδειοδοτικά στάδια της Κατηγορίας Α2, για τα οποία οι προθεσμίες ήταν ούτως ή άλλως

συντομότερες. Δυνάμει του τροποποιημένου άρθρου 4 του Ν. 4014/2011, ο έλεγχος πληρότητας του υποβληθέντος φακέλου ολοκληρώνεται εντός προθεσμίας πέντε (5) ημερών, αντί για δέκα (10), η αποστολή του φακέλου στους αρμόδιους προς γνωμοδότηση φορείς και η δημοσιοποίηση της ΜΠΕ για τη διενέργεια διαβούλευσης γίνεται εντός μίας (1) εργάσιμης ημέρας, αντί για δύο (2). Η διαβούλευση πλέον ολοκληρώνεται εντός προθεσμίας τριάντα (30) ημερών, αντί για τριάντα πέντε (35) και η ΑΕΠΟ ή η απόφαση απόρριψής της εκδίδεται εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών, αντί για δεκαπέντε (15).

Βεβαίως, εκ των ανωτέρω γίνεται εύκολα αντιληπτό ότι οι σημαντικότερες καθυστερήσεις της περιβαλλοντικής αδειοδότησης έως τώρα, δεν έγκειντο στις, κατά περίπτωση, μία (1), πέντε (5) ή δέκα πέντε (15) επιπλέον ημέρες του προηγούμενου καθεστώτος, κατά τις οποίες συντιμήθηκε η προθεσμία των αδειοδοτικών σταδίων. Οι προβλεπόμενες από το Ν. 4014/2011 προθεσμίες ουδέποτε τηρήθηκαν, με αποτέλεσμα η έκδοση ΑΕΠΟ να καθυστερεί σε πολλές περιπτώσεις για χρόνια. Ακόμη, όμως, και οι νέες, συντεταγμένες προθεσμίες είναι αμφίβολο εάν τηρούνται για τα υπό αδειοδότηση σήμερα έργα¹⁸.

Το γεγονός αυτό αποτελεί την έμπρακτη απόδειξη ότι η σύντμηση των προθεσμιών, ως μέτρο επιτάχυνσης της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, είναι αλυσιτελής, και αυτό γιατί ποτέ δεν αποτέλεσε την πραγματική αιτία των καθυστερήσεων. Το πραγματικό πρόβλημα εντοπίζεται στην έλλειψη διαθέσιμων πόρων και στην απουσία ειδικώς καταρτισμένου προσωπικού της Διοίκησης, ζητήματα που εντείνουν την πρακτική της αδυναμία να ανταποκριθεί στις νέες απαιτήσεις ταχύτητας που υιοθετούνται με το Ν. 4685/2020. Υπό τα δεδομένα αυτά, είναι αμφίβολο εάν μπορεί πράγματι να διασφαλιστεί υψηλό επίπεδο προστασίας του

18 Αξιοσημείωτο είναι ότι η δυνατότητα παράτασης των προβλεπόμενων προθεσμιών στο διπλάσιο, με απόφαση του Γενικού Γραμματέα του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, κατόπιν τεκμηριωμένης εισήγησης της υπηρεσίας, η οποία προβλεπόταν στην παρ. 4 του άρθρου 3 του Ν. 4014/2011, καταργήθηκε.

περιβάλλοντος, ειδικά εάν ληφθεί επιπλέον υπόψιν ότι η σύντμηση των προθεσμιών συνεπάγεται κατά λογική αναγκαιότητα και συσσώρευση μεγαλύτερου όγκου εργασίας σε μικρότερο χρονικό διάστημα¹⁹.

Σε μια προσπάθεια εξισορρόπησης αυτού του όγκου εργασίας με τις απαιτήσεις ταχύτητας, το άρθρο 2 του Ν. 4685/2020 προέβλεψε μια σειρά από περαιτέρω μεταρρυθμίσεις. Πιο συγκεκριμένα, υπό το νέο καθεστώς, εάν κατά το αρχικό στάδιο του ελέγχου πληρότητας διαπιστωθεί ότι ο φακέλος της ΜΠΕ δεν είναι πλήρης, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή ζητά από το φορέα του έργου ή της δραστηριότητας, να υποβάλει τα απαραίτητα συμπληρωματικά στοιχεία, χωρίς όμως η διαπίστωση των ελλείψεων να αναστέλλει τις προβλεπόμενες προθεσμίες. Άρα, εντός της τιθέμενης για το στάδιο αυτό προθεσμίας των πέντε (5) ή δέκα (10) ημερών, ανάλογα με την κατηγορία του έργου, πρέπει να λάβει χώρα ο έλεγχος του φακέλου από την αρχή και η τυχόν διαπίστωση της έλλειψης, το αίτημα προς το φορέα για συμπλήρωσή της και η κατάθεση των απαραίτητων συμπληρωματικών στοιχείων. Επί του συμπληρωμένου φακέλου η αρμόδια αρχή αποφαινεται εντός αποκλειστικής προθεσμίας πέντε (5) ημερών, ενώ με την παρέλευση άπρακτης της προθεσμίας αυτής ο φάκελος θεωρείται πλήρης.

Και ενώ η νέα πρόβλεψη για συμπλήρωση του φακέλου (αντί για απόρριψή του, όπως συνέβαινε στο προηγούμενο καθεστώς), κινείται πράγματι στην κατεύθυνση εξοικονόμησης χρόνου και διοικητικού κόστους, η καθιέρωση του τεκμηρίου υπέρ της πληρότητας του φακέλου σε συνδυασμό με τη μη παράταση της διαδικασίας ελλοχεύει τον κίνδυνο να καταστεί η περιβαλλοντική αδειοδότηση εικονική. Πολύ περισσότερο, ευνοεί την εμφάνιση παρελκυστικών συμπεριφορών από τους υπό αδειοδότηση φορείς, οι οποίοι ενδέχεται να καθυστερούν σκόπιμα την υποβο-

19 Γκούμας Β., Τσέβας Σ., «Μια πρώτη ματιά στην περιβαλλοντική αδειοδότηση μετά το Ν. 4685/2020», ΘΠΔΔ, 7/2020, σελ. 587 - 600.

λή των δικαιολογητικών που τυχόν ζητήθηκαν από την περιβαλλοντική αρχή, ώστε να προκαλέσουν την άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας²⁰.

Τελευταία σημαντική τροποποίηση που επέφερε το άρθρο 2 του Ν. 4685/2020 στο πλαίσιο επιτάχυνσης της διαδικασίας, είναι η διάκριση των γνωμοδοτήσεων των αρμόδιων φορέων σε ουσιώδεις και μη ουσιώδεις. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι με την παρέλευση της προθεσμίας των τριάντα (30) ημερών που τίθεται στους φορείς για να γνωμοδοτήσουν, η διαδικασία προχωρά στο επόμενο στάδιο, ακόμη και ελλείψει γνωμοδότησης από κάποια δημόσια αρχή, εφόσον αυτή δεν θεωρείται ουσιώδης. Εάν όμως η ελλείπουσα γνωμοδότηση παρίσταται ουσιώδης, τότε συγκαλείται υποχρεωτικά το Κεντρικό Συμβούλιο Περιβαλλοντικής Αδειοδότησης (ΚΕΣΠΑ), εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) εργάσιμων ημερών²¹. Σύμφωνα με τη νέα διάταξη «ως ουσιώδεις [...] θεωρούνται οι γνωμοδοτήσεις των δημόσιων φορέων, το αντικείμενο της αρμοδιότητας των οποίων συνδέεται άμεσα με τα χαρακτηριστικά του αιτούμενου έργου και τις τυχόν επιπτώσεις αυτού στο περιβάλλον.»

Οι νέες αυτές προβλέψεις είναι ασαφείς ως προς το ποιος²² θα κρίνει και με ποια κριτήρια, εάν η γνώμη κάποιας δημόσιας υπηρεσίας είναι ή δεν είναι απαραίτητη για τη διαμόρφωση της κρίσης επί των περιβαλλοντικών όρων του προτεινόμενου έργου ή της δραστηριότητας, δεδομένου μάλιστα ότι οι φορείς αυτοί καλούνται εκ του νόμου να εκφράσουν γνώμη, οπότε η σύνδεσή τους με το σχεδιαζόμενο έργο τεκμαίρεται.

Φυσικά, η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης δεν είναι δυνατόν να καθυστερεί επ' αόριστον εξαιτίας της ολιγωρίας ή της αδυναμίας

20 Γκούμας Β., Τσέβας Σ., «Μια πρώτη ματιά στην περιβαλλοντική αδειοδότηση μετά το Ν. 4685/2020», ΘΠΔΔ, 7/2020, σελ. 587 - 600.

21 Σημειωτέον ότι και η διαδικασία σύγκλησης ΚΕΣΠΑ απλοποιείται ουσιωδώς δυνάμει του άρθρου 6 του Ν. 4685/2020.

22 Στο τροποποιηθέν άρθρο 16 του Ν. 4014/2011, που αφορά τον θεσμό των Πιστοποιημένων Αξιολογητών (βλ. κατωτέρω) αναφέρεται ότι η κρίση περί του ουσιώδους ή μη χαρακτήρα των γνωμοδοτήσεων ανήκει στην αρμόδια περιβαλλοντική αρχή. Η πρόβλεψη, όμως, αυτή σε άλλο άρθρο του Νόμου καταδεικνύει την αποσπασματικότητα των διατάξεων.

μιας υπηρεσίας να γνωμοδοτήσει εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος. Άλλωστε, και η παρ. 1 του άρθρου 6 της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ, όπως έχει τροποποιηθεί από την Οδηγία 2014/52/ΕΕ, προβλέπει πως τα κράτη - μέλη οφείλουν να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα, ώστε οι αρχές, τις οποίες ενδέχεται να αφορά το έργο, να έχουν την δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους, ανεξάρτητα από το εάν πράγματι θα το κάνουν. Ωστόσο, κρίνεται πως οι ρυθμίσεις του εσωτερικού δικαίου θα έπρεπε να ενθαρρύνουν τις αρχές να παράσχουν γνώμη, δεδομένης της σημασίας που έχει η αξιοποίηση όλων των διαθέσιμων επιστημονικών γνώσεων στη λήψη της βέλτιστης περιβαλλοντικά απόφασης, και όχι να ευνοούν την περαιτέρω ολιγωρία τους.

Η προσπάθεια επιτάχυνσης της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, όπως αποτυπώνεται στις τροποποιήσεις που περιγράφηκαν ανωτέρω, καταδεικνύει ένα από τα χρόνια προβλήματα της Ελλάδας. Πολλά αναπτυξιακά έργα εκκινούσαν με την εκπόνηση ΜΠΕ αλλά, λόγω των μεγάλων καθυστερήσεων, έως το τέλος της αδειοδοτικής διαδικασίας το εύλογο συμφέρον του επενδυτή είχε απολεσθεί ή ακόμη χειρότερα τα δεδομένα των μελετών είχαν μεταβληθεί σε τέτοιο βαθμό που ήταν πλέον ανεπίκαιρα. Είναι προφανές ότι κάτι τέτοιο πλήττει όχι μόνο το συνταγματικής περιωπής οικονομικό δικαίωμα του εκάστοτε φορέα ενός έργου²³ να προσδοκά ευλόγως την υλοποίησή του, δεδομένου του χρόνου και του κόστους που έχει δαπανήσει για το σχεδιασμό του²⁴, αλλά και την εξίσου συνταγματικώς κατοχυρωμένη απαίτηση αποτελεσματικής περιβαλλοντικής προστασίας. Και αυτό, γιατί οι καθυστερήσεις και η αδυναμία της έγκαιρης πραγματοποίησης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας οδηγούσαν πολλούς φορείς στην υιοθέτηση πρακτικών, προ-

23 Τσιλιώτης Χ., «Η επαγγελματική και οικονομική ελευθερία» σε «Θεμελιώδη Δικαιώματα», Βλαχόπουλος Σ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2017, σελ. 376.

24 Γώγος Κ., «Η ένταση δικαστικού ελέγχου της περιβαλλοντικής αδειοδότησης υπό το φως του ενωσιακού δικαίου» σε «Το βιώσιμο Κράτος – Τιμητικός Τόμος για την Κατερίνα Σακελλαροπούλου», Ελληνική Εταιρεία Δικαίου Περιβάλλοντος, Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σελ. 769 - 770.

κειμένου να αποφύγουν στάδια της περιβαλλοντικής αδειοδότησης με φανερό τον κίνδυνο της περιβαλλοντικής υποβάθμισης.

Υπό τα ανωτέρω δεδομένα και λαμβάνοντας υπόψιν τη σημασία της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, συνάγεται πως η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης έρχεται πράγματι αλλαγής με σκοπό την απλούστευση και τον εκσυγχρονισμό. Φαίνεται, όμως, ότι οι περιβαλλοντικές εκπτώσεις, που οι νέες ρυθμίσεις συνεπάγονται, είναι μεγαλύτερες απ' ό,τι η ίδια η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ανέχεται.

3. Πιστοποιημένοι Αξιολογητές Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων

Ο θεσμός των Πιστοποιημένων Αξιολογητών θεσπίστηκε για πρώτη φορά το 2014, παραμένοντας όμως ανενεργός για πολλά χρόνια²⁵. Με το άρθρο 7 του Ν. 4685/2020 τροποποιήθηκε το άρθρο 16 του Ν. 4014/2011, στο οποίο ο θεσμός είχε αρχικώς προβλεφθεί και κατ' εξουσιοδότηση αυτού του νέου άρθρου εκδόθηκε το προεδρικό διάταγμα 50/2021 (ΦΕΚ Α' 126/19.7.2021), το οποίο ρυθμίζει τα βασικά θέματα για την πιστοποίηση και τα προσόντα των Αξιολογητών, καθώς και τη σύσταση και λειτουργία του Μητρώου Πιστοποιημένων Αξιολογητών Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων.

Με τον Ν. 4685/2020 ενισχύθηκαν οι αρμοδιότητες των Πιστοποιημένων Αξιολογητών και κατ' επέκταση ο ρόλος τους στην περιβαλλοντική αδειοδότηση. Εν συνόψει, οι Αξιολογητές, υπό το νέο καθεστώς, κατόπιν αιτήματος της ίδιας της αρμόδιας αρχής ή του φορέα του έργου, δύνανται να συμμετέχουν ενεργά σε πολλά στάδια της περιβαλλοντικής διαδικασίας, από τον έλεγχο πληρότητας και την αξιολόγηση της ΜΠΕ έως την σύνταξη σχεδίου ΑΕΠΟ²⁶. Στη συνέχεια, αποστέλλουν το σχέδιο αυτό στην αρμόδια περιβαλλοντική αρχή, η οποία, αφού αξιολογή-

25 Έκθεση διαβούλευσης Ν. 4685/2020, σελ. 634.

26 Αντίστοιχες αρμοδιότητες δύνανται να αναλάβουν οι Πιστοποιημένοι Αξιολογητές και στο πλαίσιο της αναθεώρησης ή της τροποποίησης ΑΕΠΟ.

σει ολόκληρο το φάκελο ΜΠΕ, τις γνωμοδοτήσεις των φορέων και τις απόψεις του κοινού, είτε το εγκρίνει, με ή χωρίς τροποποιήσεις, είτε το απορρίπτει εντός αποκλειστικής προθεσμίας είκοσι (20) ημερών.

Οι Πιστοποιημένοι Αξιολογητές αποτελούν εντεταλμένους ιδιώτες με επιστημονική κατάρτιση και επαγγελματική εμπειρία²⁷, που έχουν ως σκοπό να αποφορτίσουν δραστικά τις αρμόδιες υπηρεσίες από τον όγκο εργασίας τους και να τις συνδράμουν να επιτελέσουν αποτελεσματικότερα και ταχύτερα το έργο τους²⁸. Βέβαια, η Διοίκηση διατηρεί την αρμοδιότητα της αξιολογικής κρίσης, ήτοι τον χαρακτηρισμό των γνωμοδοτήσεων ως ουσιωδών ή μη και της τελικής απόφασης περί έγκρισης ή απόρριψης του αιτήματος χορήγησης ΑΕΠΟ. Άλλωστε, η έκδοση της ΑΕΠΟ, ως έκδοση διοικητικής πράξης ατομικού χαρακτήρα ανήκει στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας και δεν θα θεωρείτο συνταγματικώς ανεκτό να εκδοθεί από ιδιώτη. Το γεγονός αυτό αποτελεί μεν δικλείδα ασφαλείας για την δράση των Αξιολογητών, η οποία τίθεται υπό παρακολούθηση, γεννά δε αμφιβολίες ως προς την αποτελεσματικότητα του θεσμού, αφού είναι αμφίβολο εάν θα μπορέσει πράγματι να επιταχύνει τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης ή αν θα δημιουργήσει στην Διοίκηση μία επιπλέον υποχρέωση αξιολόγησης (της δράσης και των πορισμάτων των Αξιολογητών), επιβαρύνοντας τελικά ακόμη περισσότερο τη διαδικασία. Δεδομένου του ελάχιστου χρονικού διαστήματος που έχει παρέλθει από την έκδοση του σχετικού προεδρικού διατάγματος, αυτό είναι κάτι που μέλλεται να κριθεί στην πράξη.

Ακόμη, κρίσιμο είναι πως οι διατάξεις του Ν. 4685/2020 αλλά και το π.δ. 50/2021 παρέχουν καταρχήν επαρκείς εγγυήσεις αμεροληψίας και

27 Ενδεικτικώς, σύμφωνα με το άρθρο 3 του π.δ. 50/2021, για να λάβει κάποιος άδεια Πιστοποιημένου Αξιολογητή ΜΠΕ πρέπει να έχει εκπονήσει τουλάχιστον έξι (6) ΜΠΕ για έργα ή δραστηριότητες, για τα οποία έχει εκδοθεί ΑΕΠΟ και εμπίπτουν στο Πεδίο ή στα Πεδία Πιστοποίησης που επιλέγει.

28 Γαλάνης Π., «Περιβαλλοντική Εκτίμηση και Αδειοδότηση. Μια μεταβαλλόμενη Γεωμετρία», Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σελ. 183.

ακεραιότητας των Αξιολογητών, αφού -μεταξύ άλλων- προβλέπουν ότι αυτοί λαμβάνουν την πιστοποίηση από το ίδιο το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας, επιλέγονται κατόπιν κλήρωσης, χωρίς το όνομα τους να είναι εκ των προτέρων γνωστό, και ελέγχονται από την Επιτροπή Ελέγχου και Παρακολούθησης των Πιστοποιημένων Αξιολογητών ΜΠΕ, η οποία μπορεί να τους επιβάλει κυρώσεις, εάν διαπιστώσει παράβαση των καθηκόντων τους²⁹.

4. Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο

Ήδη από το 2011, ο Ν. 4014/2011 στο άρθρο 18 προέβλεπε τη δημιουργία Ηλεκτρονικού Περιβαλλοντικού Μητρώου (ΗΠΜ) σε μια προσπάθεια ηλεκτρονικής διαχείρισης της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Στην παρ. 5 του ίδιου άρθρου προβλεπόταν προθεσμία έξι (6) μηνών για την έκδοση υπουργικής απόφασης σχετικής με τις προδιαγραφές και τις λεπτομέρειες οργάνωσης του Μητρώου και ενός (1) έτους για την έναρξη λειτουργίας του. Οι προθεσμίες αυτές δεν τηρήθηκαν και το ΗΠΜ τέθηκε, τελικά, σε πλήρη εφαρμογή την 1^η Ιανουαρίου 2021, μετά την τροποποίηση του άρθρου 18 του Ν. 4014/2011 από το άρθρο 8 του Ν. 4685/2020³⁰.

Σήμερα, ολόκληρη η διαδικασία έκδοσης, ανανέωσης, τροποποίησης και παρακολούθησης της εφαρμογής μιας ΑΕΠΟ ή των Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ) λαμβάνει χώρα επί τη βάση της συγκεκριμένης ηλεκτρονικής πλατφόρμας. Όλα τα έργα ή οι δραστηριότητες της Κατηγορίας Α' και Β' με την έναρξη της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης στο πλαίσιο του ΗΠΜ, λαμβάνουν αυτόματα μια Περιβαλλοντική Ταυτότητα (ΠΕΤ), που τα συνοδεύει σε όλον τον κύκλο ζωής τους, ακόμη δηλαδή και σε περίπτωση ανανέωσης, τροποποίησης ή κατάργησης της αντίστοιχης ΑΕΠΟ ή των ΠΠΔ ή αλλαγής του φορέα τους. Διασφα-

29 Άρθρο 8 του π.δ. 50/2021.

30 Είχε ήδη προηγηθεί η έκδοση της Οδηγίας 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η οποία απαιτούσε την ενημέρωση του κοινού μέσω διαδικτύου και γενικά την διάθεση των πληροφοριών σε ψηφιακή μορφή.

λίζεται με τον τρόπο αυτό η διαφάνεια και η «συνέχεια» των περιβαλλοντικών παραβάσεων που τυχόν βαρύνουν ένα έργο ή μια δραστηριότητα.

Μάλιστα, πλέον η διαδικασία γνωμοδότησης από τους αρμόδιους φορείς, αλλά και η υποβολή απόψεων του κοινού στο πλαίσιο της δημόσιας διαβούλευσης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας γίνεται μέσω του ΗΠΙΜ, το οποίο λειτουργεί ως δίαυλος για τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων. Η διακίνηση όλων των εγγράφων, αιτήσεων, μελετών, αλλά και η σχετική αλληλογραφία διακινούνται αποκλειστικά μέσω του ΗΠΙΜ.

Με την τροποποίηση που επέφερε ο Ν. 4685/2020 επήλθε ουσιαστικός εκσυγχρονισμός της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και η προσαρμογή της στην ψηφιακή εποχή. Το ΗΠΙΜ είναι πράγματι εύκολα προσβάσιμο στο κοινό και φαίνεται να μπορεί να μειώσει το χρόνο και το κόστος των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων, με την ταχύτερη και απλούστερη διακίνηση των στοιχείων τους³¹. Παράλληλα, εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή διαφάνεια, τόσο της δράσης της Διοίκησης, όσο και των φορέων (δημόσιων και ιδιωτικών) των επικείμενων έργων ή δραστηριοτήτων. Μέλλει να φανεί εάν το ΗΠΙΜ θα συνεχίσει να λειτουργεί ως ουσιαστικό εργαλείο περιβαλλοντικής πληροφόρησης και συμμετοχής και όχι απλώς ως ένα μέσο ηλεκτρονικής διεκπεραίωσης μιας διοικητικής διαδικασίας.

Γ. Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις

Οι νομοθετικές αλλαγές στο καθεστώς της περιβαλλοντικής αδειοδότησης είναι εξαιρετικά πρόσφατες και, δεδομένης της αναστολής των περισσότερων κρατικών ενεργειών εξαιτίας της πανδημίας Covid-19, η οποία είχε ήδη φτάσει στην χώρα μας κατά το χρόνο δημοσίευσης του Ν. 4685/2020, δεν υπάρχουν ουσιώδεις νομολογιακές εξελίξεις επί του θέματος. Είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσει κανείς κατά το επόμενο διάστημα πώς θα αντιμετωπίσει το ΣτΕ τις νέες αυτές διατάξεις και αν θα δημιουργηθούν ανάλογοι προβληματισμοί με όσους εκτέθηκαν ανωτέρω.

31 Βλ. Αιτιολογική Έκθεση Ν. 4685/2020, σελ. 7.

Το σίγουρο είναι πως τα τελευταία χρόνια το ανώτατο ακυρωτικό τείνει να υποστηρίζει την υλοποίηση μεγάλων έργων, πάντοτε βέβαια στο πλαίσιο της αρχής της βιωσιμότητας, όχι μόνο για λόγους ενίσχυσης της εθνικής οικονομίας, ιδίως στα χρόνια που ακολουθούν την οικονομική κρίση, αλλά και διότι πλέον αποδέχεται ότι η βέλτιστη προστασία του περιβάλλοντος επιτυγχάνεται μέσω της υγιούς οικονομικής ανάπτυξης. Όπως έγινε δε επί λέξει δεκτό με την υπ' αριθ. 1305/2019³² απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ «[...] ο συνταγματικός (άρθρο 24 παρ. 1) σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος και της εξασφάλισης των άριστων δυνατών όρων διαβίωσης του πληθυσμού είναι, καταρχήν, επιτεύξιμος, κατά την έννοια των οικείων συνταγματικών διατάξεων, μέσω της σύνδεσης της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη, επίσης θαλπόμενη από το Σύνταγμα, η οποία κατά το γράμμα της οικείας συνταγματικής διάταξης (άρθρο 106 παρ. 1) καταλαμβάνει όλους τους τομείς της οικονομίας και, επομένως, επηρεάζει όλες τις κρατικές αποστολές και αυτήν της προστασίας του περιβάλλοντος, συνδιαμορφώνοντας το περιεχόμενό τους. Τούτο δε διότι ο σεβασμός του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού και η διατήρηση της ποιότητάς του, όχι απλώς δεν αποκλείουν, αλλά προϋποθέτουν την οικονομική ανάπτυξη και διευκολύνονται από αυτή. Αντιστρόφως, όμως, η οικονομική ανάπτυξη, που επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της αξιοποίησης των φυσικών πόρων, δεν επιτρέπεται να επιδιώκεται χωρίς τα αρμόδια νομοθετικά και διοικητικά όργανα να μεριμνούν για την προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος, τούτο δε προκειμένου η οικονομική ανάπτυξη να καθίσταται βιώσιμη, οριοθετούμενη από την αρχή της αειφορίας, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα.[...]».

32 Η απόφαση αφορά το Σχέδιο Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού.

III. Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση σχεδίων και προγραμμάτων

A. Εισαγωγικά

Στο πλαίσιο της αρχής της πρόληψης και της προσπάθειας συγκεκριμένου της περιβαλλοντικής προστασίας με την αναπτυξιακή και οικονομική πολιτική, όπως προστάζει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, έχει θεσμοθετηθεί ήδη από το 2001, με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ).

Με την Οδηγία αυτή, που αποτελεί τη συνέχεια της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την ΕΠΕ, καθιερώνεται η υποχρέωση των κρατών-μελών για *ex ante* έρευνα και εκτίμηση των πιθανών περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων (σε αντιδιαστολή με τα έργα και τις δραστηριότητες που αποτελούν αντικείμενο της ΕΠΕ). Μεταξύ των στόχων της Οδηγίας συγκαταλέγονται η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών θεωρήσεων στην προετοιμασία και υιοθέτηση σχεδίων και προγραμμάτων, με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης³³.

Η ΣΠΕ αποτελεί και αυτή, όπως η ΕΠΕ, μια σύνθετη διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία όμως έχει ευρύτερο πεδίο εφαρμογής, αφού αφορά σχέδια ή προγράμματα που εκπονούνται σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο και αποτελούν το «πλαίσιο», τον «προάγγελο» επιμέρους έργων και δραστηριοτήτων. Αντιθέτως, η ΕΠΕ και η εκδοθείσα στο πλαίσιο αυτής ΑΕΠΟ, αφορούν συγκεκριμένα και εξατομικευμένα έργα³⁴. Περαιτέρω, η ΣΠΕ πραγματοποιείται σε ένα πολύ πρώιμο στάδιο της διαδικασίας λήψης αποφάσεων, σ' αυτό του σχεδιασμού και της προετοιμασίας, πριν ακόμη από την εκκίνηση της επίσημης

33 Εισήγηση ΝΣΚ με θέμα «Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στην Ελλάδα σύμφωνα με την πρακτική και τη νομολογία», Εισηγήτρια Δ. Καββαδά.

34 Σιούτη Γ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», Εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 272-276.

διαδικασίας έγκρισης των ειδικών έργων, ότε και οι εναλλακτικές λύσεις που δύνανται να αξιολογηθούν είναι περισσότερες³⁵. Ο όρος «στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση», αν και δεν αναφέρεται καθαυτός στον τίτλο ή το κείμενο της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ, καθιερώνεται στο ελληνικό κανονιστικό κείμενο, καθότι η περιγραφόμενη στην Οδηγία αυτή διαδικασία θέτει την περιβαλλοντική εκτίμηση σε ένα υψηλότερο, πιο «στρατηγικό» επίπεδο, με τελικό στόχο την υιοθέτηση «στρατηγικών» επιλογών, για την επίτευξη ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος.

B. Νομοθετικό πλαίσιο στην Ελλάδα και πρόσφατες εξελίξεις

Στην ελληνική έννομη τάξη, η Οδηγία 2001/42/ΕΚ ενσωματώθηκε, με μεγάλη καθυστέρηση το 2006, με την ΚΥΑ 107017/2006 (ΦΕΚ Β' 1225/5.9.2006). Η τελευταία, της άλλωστε και η Οδηγία 2001/42/ΕΚ, είναι διαδικαστικής φύσεως και, έως σήμερα, έχει τροποποιηθεί τρεις (3) φορές, με την πλέον πρόσφατη τροποποίηση να λαμβάνει χώρα τον Ιούλιο του 2022. Αξίζει να σημειωθεί ότι οι δύο (2) πρώτες τροποποιήσεις³⁶ δεν επέφεραν σημαντικές αλλαγές της διαδικασίας, αλλά εντάσσονταν κυρίως στο γενικότερο πνεύμα εκσυγχρονισμού και απλούστευσης των επιμέρους σταδίων της.

Η μεγαλύτερη αλλαγή στο νομοθετικό πλαίσιο της ΣΠΕ και δη στη διαδικασία διαβούλευσης με το ενδιαφερόμενο κοινό και τον τρόπο ενημέρωσής του για τη δημοσίευση του φακέλου ΣΜΠΕ, συντελέστηκε με την ΚΥΑ ΥΠΕΝ/ΔΙΠΑ/76515/5170 (ΦΕΚ Β' 3999/29.7.2022). Έως τώρα και σύμφωνα με την παρ. 4.2 του άρθρου 7 της ΚΥΑ 107017/2006, όπως ίσχυε, η δημοσιοποίηση του φακέλου της ΣΜΠΕ στο κοινό γινόταν από την αρχή σχεδιασμού, με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες εθνικής, περιφερειακής ή ευρύτερης

35 Εκμετζόγλου – Newson Θ., «Η Οδηγία 2001/42/ΕΚ σχετικά με την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων», ΠερΔικ, 1/2006, σελ. 73-76.

36 Οι δύο πρώτες τροποποιήσεις έγιναν με τις Υ.Α. οικ. 40238/2017 (ΦΕΚ Β' 3759/25.10.2017) και Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΔΙΠΑ/38181/2695/2022 (ΦΕΚ Β' 1923/18.4.2022), αντίστοιχα.

χωρικής εμβέλειας, ανάλογα με το χαρακτήρα του σχεδίου ή προγράμματος ως εθνικού, περιφερειακού, διαπεριφερειακού ή τοπικού επιπέδου. Πλέον, και μετά την τροποποίηση της ως άνω παραγράφου από το άρθρο 2 της ΥΠΕΝ/ΔΙΠΑ/76515/5170, προβλέπεται ότι η αρχή σχεδιασμού προβαίνει σε δημοσιοποίηση προς το ενδιαφερόμενο κοινό με ανάρτηση σχετικής ανακοίνωσης στην ιστοσελίδα της ή με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον ημερήσιες εφημερίδες χωρικής εμβέλειας ίδιας ή μεγαλύτερης της έκτασης του προγράμματος³⁷.

Προφανώς, η ανωτέρω τροποποίηση αποσκοπεί και αυτή στην εξοικονόμηση χρόνου, ενδεχομένως και στην εξοικονόμηση κόστους. Και παρ' όλο που, εκ πρώτης όψης, δεν φαίνεται να αποτελεί ριζική αλλαγή, εντούτοις δημιουργεί το ερώτημα έως ποιο βαθμό δύνανται να γίνουν ανεκτές οι «εκπτώσεις» στην ενημέρωση και τη συμμετοχή του κοινού στη ΣΠΕ.

Καταρχάς, ζήτημα γεννάται σχετικά με την ως άνω τροποποίηση, δεδομένων των προβλέψεων της Συνθήκης του Aarhus³⁸, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Σύμφωνα με την Συνθήκη αυτή, τα άτομα, προκειμένου να ασκήσουν το δικαίωμά τους για ζωή σε ένα περιβάλλον κατάλληλο για την υγεία και την ευημερία, αλλά και να εκπληρώσουν το παράλληλο καθήκον τους για προστασία και βελτίωση του περιβάλλοντος, **πρέπει να ενημερώνονται με κατάλληλο, έγκαιρο και αποτελεσματικό τρόπο για τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που τα αφορούν** (δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση – πρώτος πυλώνας της Συνθήκης Aarhus)³⁹. Όταν, μάλιστα, η πληροφορία αφορά αποφάσεις με τόσο έντονο περιβαλλοντικό αποτύπωμα, η πρόσβαση σ' αυτήν

37 Ανάλογη τροποποίηση επήλθε και στην περ. γ' της παρ. 4.2 του άρθρου 7 της ΚΥΑ 107017/2006, η οποία αφορά την αποστολή των αποδεικτικών διενέργειας της δημοσιοποίησης από την αρχή σχεδιασμού προς την αρμόδια αρχή.

38 Η σύμβαση του Aarhus υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 1998 στην πόλη Aarhus της Δανίας, από τριάντα πέντε (35) Κράτη, μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα και η Ευρωπαϊκή Ένωση. Σήμερα έχει 47 μέλη. Ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με το Ν. 3422/2005 (ΦΕΚ Α' 303/13.12.2005).

39 Άρθρο 6 παρ. 2 της Συνθήκης.

πρέπει να είναι δυνατή ήδη σε πρώιμο στάδιο, όταν οι επιλογές είναι ακόμη ανοικτές, ώστε η συμμετοχή του ενδιαφερομένου κοινού να είναι πραγματική και ουσιαστική, να μπορεί δηλαδή πράγματι να επηρεάσει τη λήψη των περιβαλλοντικών αποφάσεων (δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων – δεύτερος πυλώνας της Συνθήκης Aarhus)⁴⁰. Με τον τρόπο αυτό βελτιώνεται η ποιότητα των αποφάσεων και διασφαλίζεται η εφαρμογή τους, αφού αυτές απολαμβάνουν την υποστήριξη των πολιτών, ενώ παράλληλα, η δυνατότητα συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων συντελεί και στην περιβαλλοντική ευαισθητοποίησή του. Όλα τα ανωτέρω, βέβαια, προκύπτουν και από τις αρχές της πρόληψης⁴¹ και προφύλαξης, αλλά και από την αρχή της διαφανούς δράσης της Διοίκησης και του κράτους δικαίου.

Αντίστοιχες προβλέψεις περί έγκαιρης πληροφόρησης περιέχει και η Οδηγία 2001/42/ΕΚ (Οδηγία ΣΜΠΕ), η οποία στην παρ. 2 του άρθρου 6 ορίζει ότι στο ενδιαφερόμενο κοινό, όπως άλλωστε και στις αρμόδιες αρχές, πρέπει να παρέχεται έγκαιρη και πραγματική ευκαιρία, εντός εύλογων χρονικών περιθωρίων, να εκφράσουν τη γνώμη τους επί του προκαταρκτικού σχεδίου ή προγράμματος και της περιβαλλοντικής μελέτης που το συνοδεύει. Η εν λόγω Οδηγία, όπως και η Συνθήκη του Aarhus, δεν προβλέπουν τον ακριβή τρόπο με τον οποίο θα γίνεται κάθε φορά η ενημέρωση του κοινού (δημοσίευση στον τύπο, διαδικτυακή ανάρτηση κ.α.), αλλά αυτή είναι μια επιλογή που καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών (αρχή επικουρικότητας)⁴². Σε κάθε, όμως, περίπτωση η απόφαση που θα υιοθετήσουν τα κράτη οφείλει να πληροί τα ελάχιστα κριτήρια που τίθενται από τα νομοθετικά αυτά κείμενα, ήτοι την με κάθε πρόσφορο

40 Άρθρο 7 της Συνθήκης.

41 Εμφανής η αναγωγή του δικαιώματος πληροφόρησης για περιβαλλοντικά ζητήματα σε επίπεδο συνταγματικής προστασίας της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο η Διοίκηση οφείλει να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος. (Σιούτη Γ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», Εκδόσεις Σάκκουλα., 2018, σελ. 277- 290).

42 Άρθρο 6 παρ. 5 της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

μέσο έγκαιρη και αποτελεσματική ενημέρωση του κοινού. Όπως κρίθηκε δε προσφάτως, με την υπ' αριθμ. 1037/2022 απόφαση του ΣτΕ, η οποία εκδόθηκε σε συνέχεια της υπ' αριθμ. C-280/2018 απόφασης του ΔΕΕ⁴³, οι αρμόδιες αρχές πρέπει να διασφαλίζουν ότι οι χρησιμοποιούμενοι διάλογοι ενημερώσεως μπορούν ευλόγως να θεωρούνται πρόσφοροι για την πληροφόρηση των μελών του ενδιαφερόμενου κοινού, προκειμένου να δώσουν σε αυτά επαρκή δυνατότητα να τηρούνται ενήμερα για τις σχεδιαζόμενες δραστηριότητες, τη διαδικασία λήψεως αποφάσεων και τις δυνατότητές τους να συμμετάσχουν εγκαίρως στη διαδικασία.

43 Πρόκειται για την υπόθεση Flausch, όπως είναι γνωστή η υπόθεση C-280/18, στο πλαίσιο της οποίας εκδόθηκε η απόφαση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Πρώτο Τμήμα) της 7ης Νοεμβρίου 2019, μετά την υποβολή σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων από το ελληνικό ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 674/2018 απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του Έ' Τμήματος. Αν και η υπόθεση αφορά την ερμηνεία διατάξεων της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ (Οδηγία ΕΠΕ), εντούτοις είναι διαφωτιστική γενικότερα ως προς το ζήτημα της ενημέρωσης του ενδιαφερόμενου κοινού για την ύπαρξη σχεδίου έργου και τη διαβούλευση, της οποίας αντικείμενο πρόκειται να αποτελέσει αυτό. Πιο συγκεκριμένα, αφού το δικαστήριο μνημόνευσε ότι στο ενδιαφερόμενο κοινό πρέπει να παρέχονται πραγματικές δυνατότητες να συμμετάσχει εγκαίρως στη διαδικασία λήψης αποφάσεων σχετικών με το περιβάλλον, επεσήμανε ότι δεν αρκεί απευθείας οποιαδήποτε μορφή ανακοίνωσης. Στην υπό κρίση υπόθεση, η δημοσιοποίηση του έργου που επρόκειτο να πραγματοποιηθεί στην Ίο έγινε σε τοπική εφημερίδα της Σύρου (και τα δύο νησιά ανήκουν στην Περιφέρεια Νοτίου Αιγαίου), πράγμα που δεν φαίνεται -κατά το ΔΕΕ- να μπορούσε να συμβάλει επαρκώς στην ενημέρωση του ενδιαφερόμενου κοινού, ώστε να συμμετάσχει στην διαδικασία της διαβούλευσης. Η άποψη αυτή του ΔΕΕ επικυρώθηκε τελικώς και από την υπ' αριθμ. 1037/2022 απόφαση του ΣτΕ, στην οποία το ελληνικό ακυρωτικό δικαστήριο αναγνώρισε πως οι διάλογοι που χρησιμοποιήθηκαν για την ενημέρωση του κοινού σχετικά με το επικείμενο έργο και τη δυνατότητα συμμετοχής του στη διαβούλευση δεν ήταν επαρκείς και αποτελεσματικοί, ώστε να θεωρηθεί ότι είχαν εξασφαλισθεί πραγματικές δυνατότητες συμμετοχής, κατά τον κρίσιμο χρόνο, στη διαδικασία λήψης της επίμαχης απόφασης. Περαιτέρω, αυτό σήμαινε πως το τεκμήριο πλήρους γνώσης που δημιουργείται κατά το άρθρο 19α του Ν. 4014/2011 από την ανάρτηση της ΑΕΠΟ σε ειδικό διαδικτυακό τόπο, δεν μπορούσε να αντιταχθεί στους αιτούντες την ακύρωση του έργου, εφόσον, όπως είχε ήδη γίνει δεκτό, δεν είχαν ενημερωθεί έγκαιρα και αποτελεσματικά. Τελικά, και ύστερα από την κρίση και άλλων περιβαλλοντικών ζητημάτων, η αίτηση ακυρώσεως έγινε δεκτή, παρά το γεγονός ότι είχε ασκηθεί σχεδόν δύο έτη μετά την έκδοση της πρώτης προσβαλλόμενης απόφασης και σχεδόν ένα έτος από την έκδοση της δεύτερης προσβαλλομένης.

Κατά συνέπεια, με τη νέα αυτή τροποποίηση της ΚΥΑ 107017/2006 είναι αμφίβολο εάν εξασφαλίζεται για το ενδιαφερόμενο κοινό ο πρόσφορος και αποτελεσματικός τρόπος ενημέρωσης για επικείμενα σχέδια και προγράμματα που θα έχουν αντίκτυπο στο περιβάλλον, προκειμένου περαιτέρω να διασφαλιστεί και η πραγματική συμμετοχή του στη διαδικασία λήψης της απόφασης. Εάν δεν προηγηθεί δημοσίευση σε εφημερίδα ευρείας εμβέλειας ή σε άλλο μέσο ενημέρωσης αντίστοιχης κλίμακας, δεν θα δημιουργηθεί στο ενδιαφερόμενο κοινό το εύλογο ενδιαφέρον να επισκεφθεί την διαδικτυακή ιστοσελίδα της αρχής σχεδιασμού και να λάβει γνώση της ΣΜΠΕ, των όρων του σχεδίου/προγράμματος, των τυχόν γνωμοδοτήσεων των αρχών και των λοιπών κρίσιμων στοιχείων. Άλλωστε, δεν θα είναι σε θέση να γνωρίζει ποια είναι κάθε φορά η αρχή σχεδιασμού του σχεδίου ή προγράμματος που τυχόν το αφορά. Η απόφαση έγκρισης της ΣΜΠΕ ενός σχεδίου ή προγράμματος αφορά έναν ευρύτατο κύκλο ατόμων, εξαιτίας της φύσης που έχουν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις ως άμεσα συναρτώμενες με την ανθρώπινη υγεία, ζωή και ευημερία. Τα άτομα, όμως, αυτά, αν δεν ενημερωθούν προσηκόντως, δεν θα μπορέσουν να ασκήσουν το δικαίωμα και ταυτόχρονο καθήκον της για προστασία του περιβάλλοντος προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών.

Επιπλέον, η δυνατότητα επιλογής της αρχής σχεδιασμού να δημοσιοποιήσει στο κοινό την ΣΜΠΕ διαζευκτικώς, **είτε** με ανάρτηση σχετικής ανακοίνωσης στην ιστοσελίδα της, **είτε** με δημοσίευση σχετικής ανακοίνωσης σε δύο τουλάχιστον εφημερίδες, δεν φαίνεται να μπορεί να επιλύσει το πρόβλημα, διότι δεν είναι σαφές με ποιο κριτήριο θα γίνεται κάθε φορά η επιλογή.

Και όλα αυτά δημιουργούν ακόμη πιο έντονους προβληματισμούς, δεδομένου ότι στη Συνθήκη του Aarhus, εκτός από το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και το δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων, κατοχυρώνεται και το δικαίωμα της αποτελεσματικής πρόσβασης στην δικαιοσύνη, όταν τα ανωτέρω δύο δικαιώματα προσβάλλονται (δικαίωμα αποτελεσματικής δικαστικής προστασί-

ας - τρίτος πυλώνας της Συνθήκης του Aarhus)⁴⁴. Οι τρεις αυτοί πυλώνες της Συνθήκης του Aarhus, όπως είθισται να λέγονται, είναι αλληλένδετοι και άρρηκτα συνδεδεμένοι μεταξύ τους. Σε περίπτωση, λοιπόν, που η υποχρέωση περιβαλλοντικής ενημέρωσης (που αντιστοιχεί στο δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφορία) δεν έχει εκπληρωθεί, ως όφειλε, και προκύπτει ότι πράγματι το ενδιαφερόμενο κοινό δεν είχε ενημερωθεί εγκαίρως, ώστε να μπορεί να συμμετάσχει ουσιαστικά στη διαδικασία λήψης της απόφασης, τότε το κοινό θα έχει δικαίωμα να προσφύγει στο αρμόδιο δικαστήριο και να ζητήσει ακύρωση του εγκριθέντος σχεδίου ή προγράμματος. Είναι, λοιπόν, σαφές ότι κάτι τέτοιο θα δημιουργήσει, συν τοις άλλοις, και μεγάλη ανασφάλεια δικαίου, καθώς καταστάσεις που θα θεωρούνται παγιωμένες μετά την έκδοση και δημοσίευση της απόφασης έγκρισης του σχεδίου ή προγράμματος, θα μπορούν να ανατραπούν. Μια τέτοια ανατροπή συνεπάγεται μεγάλο οικονομικό και διοικητικό κόστος, καθώς και κλονισμό της επενδυτικής εμπιστοσύνης προς τους κρατικούς θεσμούς και τις διαδικασίες.

Σε κάθε περίπτωση, δεδομένου και του ελάχιστου χρονικού διαστήματος που έχει παρέλθει από τη θέσπιση της ανωτέρω τροποποίησης, δεν καταλείπεται αμφιβολία ότι πρόκειται για ζητήματα που μέλλει να κριθούν στο άμεσο μέλλον από τη νομολογία, ως προς την εφαρμογή τους.

Γ. Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις

Μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζουν και οι νομολογιακές εξελίξεις στο πεδίο της ΣΠΕ. Βεβαίως, δεδομένης της ομοιότητας μεταξύ των διαδικασιών ΜΠΕ και ΣΜΠΕ, για τα επιμέρους ζητήματα της τελευταίας, όπως η επιστημονική αρτιότητα της μελέτης ή τα μέσα δημοσιοποίησης, αξιοποιήθηκε -και εξακολουθεί να αξιοποιείται- η πλούσια νομολογιακή ερμηνεία των συναφών διατάξεων για την ΜΠΕ έργων και δραστηριοτήτων.

Αυτό το οποίο έχει παραδοσιακά απασχολήσει, όχι μόνο τον εθνικό, αλλά και τον ενωσιακό δικαστή, είναι η σχέση μεταξύ της ΕΠΕ και της

44 Άρθρο 9 της Συνθήκης.

ΣΠΕ⁴⁵, με τη δεύτερη να επιτάσσει την *ex ante* περιβαλλοντική αποδοχή των επεμβάσεων *lato sensu* στο περιβάλλον, ενσωματώνοντας την περιβαλλοντική παράμετρο ένα επίπεδο πριν από την εκπόνηση ΜΠΕ ενός συγκεκριμένου έργου, καθότι η επιστημονική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών κινδύνων δεν μπορεί να είναι μονοδιάστατη, αλλά πολυεπίπεδη, όπως πολυεπίπεδο είναι το σύγχρονο σύστημα λήψης αποφάσεων⁴⁶.

Κατά τα τελευταία έτη ωστόσο, τα ζητήματα που έχουν αποτελέσει κυρίως αντικείμενο νομολογιακής ερμηνείας αφορούν αφενός στη διασαφήνιση των όρων «σχέδιο» και «πρόγραμμα»⁴⁷ και αφετέρου σε ποια στάδια της ζωής ενός σχεδίου ή προγράμματος πρέπει να εκπονείται η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση των επιπτώσεών του, με τη νομολογία να συγκλίνει υπέρ της υποχρεωτικής εκπόνησης ΣΜΠΕ, όχι μόνο πριν από την έγκριση ενός σχεδίου, αλλά και πριν από την τροποποίησή του, ακόμη και πριν από την κατάργησή του.

1. Απόφαση ΔΕΕ 22.3.2012 επί της C-567/10 υπόθεσης

Απόφαση ορόσημο, αλλά και αφετηρία των πλέον πρόσφατων νομολογιακών εξελίξεων αποτέλεσε η απόφαση ΔΕΕ της 22.3.2012 επί της C-567/10 υπόθεσης, γνωστής ως *Inter-Environnement Bruxelles*. Το Cour Constitutionnelle του Βελγίου, στο πλαίσιο εξέτασης αιτήματος των μη κερδοσκοπικού χαρακτήρα ενώσεων βελγικού δικαίου, *Inter-Environnement Bruxelles ASBL*, *Pétitions-Patrimoines ASBL* και *Atelier de Recherche et d'Action Urbaines ASBL*, περί μερικής ακυρώσεως της διατάξεως της 14.3.2009, λόγω ασυμβατότητας των άρθρων 58 και 59 του CoBAT⁴⁸ με την Οδηγία 2001/42/EK, στο μέτρο που δεν προβλέπουν την

45 Βλ. ενδεικτικώς αποφάσεις ΣτΕ 2760/1994 και ΣτΕ 3478/2000, σχετικά με την υπόθεση εκτροπής Αχελώου.

46 Δελλής Γ., «Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της Οδηγίας 2001/42/EK και οι προεκτάσεις της για το ελληνικό δημόσιο δίκαιο».

47 Απόφαση ΔΕΕ 22.3.2012 επί της C – 567/10 υπόθεσης, απόφαση ΔΕΕ 27.10.2016 επί της C – 290/15 υπόθεσης και απόφαση ΔΕΕ 25.6.2020 επί της C – 24/19 υπόθεσης.

48 Le Code Bruxellois de l' Aménagement du Territoire (Χωροταξικός Κώδικας Βρυξελλών).

εκπόνηση μελέτης για τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις στην περίπτωση εν όλω ή εν μέρει καταργήσεως ενός ειδικού σχεδίου χρήσεως του εδάφους, απέστειλε σχετικό προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ, σύμφωνα με το άρθρο 267 ΣΛΕΕ, αιτούμενο διευκρίνιση, σχετικά με το εάν η εν όλω ή εν μέρει κατάργηση σχεδίου ή προγράμματος στο πλαίσιο της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ πρέπει να υποβάλλεται στη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια του άρθρου 3 της Οδηγίας.

Με αφορμή το ανωτέρω προδικαστικό ερώτημα, το ΔΕΕ έθεσε κριτήρια που χαρακτηρίζουν ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, τα οποία έχουν έκτοτε παγιωθεί στη νομολογία⁴⁹. Ειδικότερα, προκειμένου να θεωρηθεί κάτι ως σχέδιο ή πρόγραμμα, κατά την έννοια του στοιχ. α' του άρθρου 2 της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ, θα πρέπει να πληρούνται σωρευτικά δύο προϋποθέσεις, ήτοι αφενός αυτό να έχει εκπονηθεί ή και να έχει εγκριθεί από αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή να έχει εκπονηθεί από αρχή, προκειμένου να εγκριθεί μέσω νομοθετικής διαδικασίας από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση και, αφετέρου, να «απαιτείται» η εκπόνησή του βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων⁵⁰. Ως προς την πλήρωση της δεύτερης προϋπόθεσης, συγκεκριμένα, ένα μέτρο θεωρείται ότι «απαιτείται να ληφθεί», όταν η εξουσία λήψης του έχει ως νομική βάση μια διάταξη, η οποία προβλέπει τη θέσπισή του, έστω και αν δεν υφίσταται, κατά κυριολεξία, υποχρέωση θέσπισης του εν λόγω μέτρου⁵¹. Για την θεμελίωση δε της θέσης του, ως προς τη διευρυμένη έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων», συνεπεία της ευρείας θεώρησης που υιοθετείται για την πλήρωση της δεύτερης προϋπόθεσης, το Δικαστήριο έλαβε αφενός υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων και των πρακτικών των εθνικών αρχών και, αφετέρου

49 Απόφαση ΔΕΕ 27.10.2016 επί της C-290/15 υπόθεσης και απόφαση ΔΕΕ 7.6.2018 επί της C-160/17 υπόθεσης.

50 σκ. 31.

51 σκ. 38 - 40.

την επίτευξη του βασικού σκοπού της Οδηγίας, που συνίσταται στη διασφάλιση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος⁵².

Εν συνεχεία, υπό το πρίσμα των ανωτέρω παραδοχών και προς απάντηση του συγκεκριμένου ερωτήματος που τέθηκε από το Cour Constitutionnelle του Βελγίου, το ΔΕΕ προέβη σε μία διασταλτική ερμηνεία των διατάξεων της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ, συμπεριλαμβάνοντας στην έννοια των πράξεων **τροποποίησης** σχεδίων και **τις πράξεις κατάργησης σχεδίων**. Τούτο διότι, λαμβανομένων υπόψη των χαρακτηριστικών και των αποτελεσμάτων των πράξεων καταργήσεως σχεδίου ή προγράμματος, ο άνευ ετέρου αποκλεισμός τους από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ - και άρα από την υποχρεωτική διαδικασία ΣΠΕ -, θα ήταν εντελώς αντίθετος από το σκοπό του νομοθέτη της Ένωσης, δυνάμενος να θίξει εν μέρει την ίδια την πρακτική αποτελεσματικότητα της Οδηγίας⁵³.

Αξίζει εντούτοις να αναφερθεί, ότι το Δικαστήριο άφησε ανοιχτό το ενδεχόμενο εξαίρεσης των πράξεων κατάργησης σχεδίων από την υποχρεωτική ΣΠΕ, υπό την αυστηρή προϋπόθεση ότι τούτες εντάσσονται σε ένα ιεραρχικό σύνολο χωροταξικού περιεχομένου πράξεων που έχουν ήδη προηγουμένως αποτελέσει οι ίδιες αντικείμενο ΣΠΕ.

2. Απόφαση ΔΕΕ 10.9.2015 επί της υπ' αριθ. C-473/14 υπόθεσης & ΣτΕ Ολ 2355/2017

Με αφορμή ακριβώς την ανωτέρω εξέλιξη, το 2014, στο πλαίσιο εξέτασης αίτησης ακύρωσης επτά (7) Δήμων της Αττικής κατά του από 14.6.2011 προεδρικού διατάγματος *«περί καθορισμού ζωνών ρυθμίσεως και προστασίας της περιοχής του όρους Ψηφτού»*, που εκδόθηκε επί σκο-

52 Καραγεώργου Β., «Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: Η επιρροή της Σύμβασης του Aarhus και του Ενωσιακού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 278 - 279.

53 σκ. 41 και 42.

πώ ενίσχυσης του προστατευτικού πλαισίου του όρους του Υμηττού⁵⁴ και προσαρμογής των προγενέστερων ρυθμίσεων στις διατάξεις του «Ρυθμιστικού Σχεδίου Αθηνών» (ΡΣΑ)⁵⁵, το ΣτΕ απέστειλε προς το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης τέσσερα ερωτήματα⁵⁶, σχετικά με την έννοια των διατάξεων της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ και την ανάγκη, κατά τις διατάξεις αυτές, τηρήσεως στην προκειμένη περίπτωση της διαδικασίας ΣΜΠΕ⁵⁷. Συγκεκριμένα, το ΔΕΕ κλήθηκε να απαντήσει καταρχάς, στο κατά πόσο το «Ρυθμιστικό σχέδιο μητροπολιτικού πολεοδομικού συγκροτήματος», το οποίο θέτει γενικούς στόχους, κατευθύνσεις και προγράμματα για τη χωροταξική και πολεοδομική οργάνωση της ευρύτερης περιοχής, συνιστά σχέδιο, επιτρέπον στην αρμόδια διοικητική αρχή να μην υποβάλει σε διαδικασία ΣΠΕ νέο σχέδιο, που εκδίδεται ακολούθως κατ' εξουσιοδότηση αυτού και θεσπίζει ζώνες προστασίας και επιτρεπόμενες χρήσεις και δραστηριότητες, κατά την ερμηνεία που δόθηκε στο άρθρο 3 της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ από το ΔΕΕ με την προαναφερθείσα απόφαση της 22.3.2022, και εν συνεχεία, σε περίπτωση καταφατικής απάντησης στο προηγούμενο ερώτημα, εάν επ' ευκαιρία της νέας εκδιδόμενης πράξεως, με την οποία εξειδικεύεται το σχέδιο, επιβάλλεται η πραγματοποίηση ΣΜΠΕ για το σχέδιο, που ως εκ του χρόνου θεσπίσεώς του δεν είχε διέλθει της ΣΠΕ.

Με την απόφαση της 10^{ης} Σεπτεμβρίου 2015, το ΔΕΕ απαντώντας στα ανωτέρω ερωτήματα, επανέλαβε καταρχάς την προαναφερθείσα νομο-

54 Διευκρινίζεται ότι το όρος Υμηττού υπαγόταν ήδη σε πλείονα καθεστώτα ειδικής προστασίας, τα οποία εντούτοις είχαν αποδειχτεί στην πράξη ανεπαρκή για να αποτρέψουν την υποβάθμισή του, γεγονός που οφείλεται πρωτίστως στη γεωγραφική του θέση και διη στη γεινιάσή του με τον οικιστικό ιστό της Αττικής, που καθιστά έντονες τις οικιστικές και αναπτυξιακές πιέσεις για τη χωροθέτηση χρήσεων μη συμβατών με την προστατευόμενη περιοχή.

55 Ν. 1515/1985 (ΦΕΚ Α' 18/18.2.1985).

56 Τα ερωτήματα στάλθηκαν με την υπ' αριθμ. ΣτΕ 2996/2014. Το ΔΕΕ αποφάνθηκε μόνο επί των δύο εκ των τεσσάρων ερωτημάτων.

57 Σπανού Α., «Ο διάλογος του ακυρωτικού δικαστή με τη Διοίκηση – Με αφορμή τις ΣτΕ ΟΛ 2355 – 2361/2017 για την προστασία του Υμηττού», ΘΠΔΔ, 10/2017, σελ. 1010 - 1014.

λογία του⁵⁸, σύμφωνα με την οποία οι σκοποί της Οδηγίας 2001/42/EK δεν αποκλείουν καταρχάς το ενδεχόμενο να εξαιρεθεί από την υποχρέωση ΣΠΕ πράξη με την οποία καταργείται εν όλω ή εν μέρει σχέδιο ή πρόγραμμα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας, υπό την προϋπόθεση ένταξης του προς κατάργηση σχεδίου σε ιεραρχικό σύνολο χωροταξικού περιεχομένου πράξεων, που έχουν οι ίδιες αποτελέσει αντικείμενο ΣΠΕ. Έκρινε, εντούτοις, ότι σε αντίθεση με τις πράξεις κατάργησης σχεδίων, που εμπίπτουν στις πράξεις τροποποίησης σχεδίων, κατά διασταλτική μόνο ερμηνεία των διατάξεων της Οδηγίας 2001/42/EK, οι πράξεις τροποποίησης σχεδίων και προγραμμάτων καθαυτές, περιλαμβάνονται **ρητώς** εντός του ρυθμιστικού πεδίου της Οδηγίας, μη δυνάμενες, εξ αυτού του λόγου, να εξαιρεθούν από την υποχρεωτική διαδικασία ΣΠΕ.

Κατά συνέπεια, το ΔΕΕ απεφάνθη ότι το επίμαχο προεδρικό διάταγμα, με το οποίο, επί της ουσίας, **τροποποιείται το σχέδιο προστασίας** της περιοχής του Υμηττού, επ' ουδενί δύναται να εξαιρεθεί από την υποχρέωση προηγούμενης ΣΠΕ, καθότι κάτι τέτοιο έρχεται σε αντίθεση με το σκληρό πυρήνα της Οδηγίας. Η τροποποίηση των όρων προστασίας μιας περιοχής, ακόμη και όταν αποσκοπεί στην ενίσχυσή τους, όπως εν προκειμένω, εξ ορισμού έχει έντονο αντίκτυπο στο περιβάλλον. Τα ανωτέρω δε, το Δικαστήριο έκρινε ότι ισχύουν κατά μείζονα λόγο στην συγκεκριμένη περίπτωση, λαμβανομένου υπόψιν ότι για την κατάρτιση του ΡΣΑ δεν είχε προηγηθεί ΣΠΕ, αδιαφόρως του ότι τούτο οφείλεται στη χρονική προτεραιότητα του Ν. 1515/1985 έναντι της Οδηγίας 2001/42/EK. Κατά συνέπεια, μετά από την ανωτέρω απάντηση του ΔΕΕ, η αίτηση ακύρωσης δεν μπορούσε παρά να γίνει δεκτή και το προεδρικό διάταγμα να ακυρωθεί.

Αξίζει εδώ να παρατηρηθεί, ότι μετά από την ακύρωση του προεδρικού διατάγματος θα επανέρχονταν αυτομάτως σε ισχύ οι προγενέστεροι κανόνες, αυτοί δηλαδή που είχαν κριθεί ήδη ανεπαρκείς από τη Διοίκηση και που ακριβώς για τον εκσυγχρονισμό τους είχε προταθεί η ψήφιση του

58 Απόφαση ΔΕΕ 22.3.2012 επί της C-567/10 υπόθεσης, σκ. 42.

-ακυρωθέντος- προεδρικού διατάγματος. Μπροστά σε αυτό το δίλημμα, το ΣτΕ, με την υπ' αριθμ. 2355/2017 απόφαση της Ολομέλειας, σεβόμενο τόσο την ενωσιακή και εθνική επιταγή αυξημένης προστασίας του περιβάλλοντος, όπως αυτή αποτυπώνεται στην Οδηγία 2001/42/ΕΚ, όσο και την αρμοδιότητα του ακυρωτικού δικαστή, έκανε δεκτή την αίτηση ακύρωσης, αναπέμποντας επί της ουσίας την υπόθεση στη Διοίκηση, με την παράλληλη, όμως, προτροπή προς αυτήν, εφόσον εξακολουθεί να κρίνει την αναγκαιότητα ενίσχυσης του προστατευτικού πλαισίου της περιοχής του Υμηττού, να πράξει τούτο σε συμμόρφωση *«με κάθε προβλεπόμενο στην έννομη τάξη μέτρο προς διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του νέου νομικού πλαισίου προστασίας που θα επιχειρηθεί.»* Το ΣτΕ, δηλαδή, δεν έδωσε *λευκή επιταγή* στη διοίκηση να τροποποιήσει το σχέδιο προστασίας του Υμηττού, χωρίς να εκτιμήσει προηγουμένως στρατηγικά όλες τις πιθανές επιπτώσεις του, αποκλειστικώς και μόνο επειδή ο στόχος του εκδοθησόμενου προεδρικού διατάγματος θα ήταν η συμμόρφωση με τις επιταγές του ΡΣΑ και η περαιτέρω ενίσχυση του προστατευτικού πλαισίου του Υμηττού.

3. Απόφαση ΣτΕ Ολ 547/2022

Μετά από τις ανωτέρω αποφάσεις κι ενώ είχε στο μεταξύ τεθεί σε εφαρμογή το Νέο ΡΣΑ, δυνάμει του Ν. 4277/2014, επήλθε η πλέον πρόσφατη νομολογιακή εξέλιξη στο ζήτημα της ΣΠΕ και συγκεκριμένα η υπ' αριθμ. 547/2022 απόφαση του ΣτΕ. Με τη συγκεκριμένη απόφαση, κρίθηκαν μη νόμιμες οι πράξεις της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (ΕΣΑΛ) του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, με τις οποίες είχαν εγκριθεί το Γενικό Προγραμματικό Σχέδιο (Master Plan) του Οργανισμού Λιμένος Πειραιώς (ΟΛΠ ΑΕ), οι υποχρεωτικές επενδύσεις – βάσει της Σύμβασης Παραχώρησης που συνήφθη μεταξύ του Ελληνικού Δημοσίου και της ΟΛΠ ΑΕ και κυρώθηκε με το Ν. 4404/2016 – και οι πρόσθετες επενδύσεις της ΟΛΠ ΑΕ στο λιμάνι του Πειραιά, το οποίο έχει χαρακτηριστεί ως Λιμένας Διεθνούς Ενδια-

φέροντος⁵⁹. Κρίθηκαν δε μη νόμιμες οι ανωτέρω πράξεις, εξαιτίας της προηγούμενης παράλειψης διενέργειας ΣΜΠΕ επί του επενδυτικού σχεδιασμού, κατά παράβαση της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ περί της ΣΠΕ.

Με το ανωτέρω σκεπτικό, το ΣτΕ, παρ' όλο που οδηγήθηκε στην απόρριψη της αίτησης ακύρωσης κατοίκων του Πειραιά κατά του τυπικού νόμου 4406/2016, προχώρησε στην εξέταση της ουσίας της, ως προς το σκέλος που στρεφόταν κατά του Προγραμματικού Σχεδίου (Master Plan). Μάλιστα, η Ολομέλεια απέδωσε στο Master Plan την ιδιότητα του σχεδίου/προγράμματος, κάνοντας μια διασταλτική ερμηνεία των κριτηρίων υπαγωγής των σχεδίων/προγραμμάτων στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας ΣΠΕ, σύμφωνα με τα καθορισθέντα από τη νομολογία κριτήρια⁶⁰, εξειδικεύοντας ταυτόχρονα και το χρονικό στάδιο υλοποίησης της Οδηγίας, πριν από την έγκριση του οικείου σχεδίου/προγράμματος ή από την έναρξη της νομοθετικής διαδικασίας εγκρίσεώς του⁶¹.

Ειδικότερα, το Master Plan για το Λιμένα Πειραιώς περιλαμβάνει όλες τις μελλοντικές ρυθμίσεις και δη το σχέδιο για την ανάπτυξη, την αναβάθμιση και τον εκσυγχρονισμό του λιμένος, σε ορίζοντα εικοσαετίας, στο οποίο πρόκειται να βασιστούν όλες οι μεταγενέστερες αδειοδοτήσεις των επί μέρους έργων εντός της ζώνης του λιμένα. Αποτελείται από δύο μέρη, με το πρώτο να αφορά στο Προγραμματικό Σχέδιο Διαχείρισης καθεαυτό και το δεύτερο να τιτλοφορείται ΣΜΠΕ. Η συγκεκριμένη διάρθρωση προέκυψε από τους όρους της σύμβασης παραχώρησης του λιμένος από το Ελληνικό Δημόσιο προς τον ΟΛΠ και τις κυρωθείσες προδιαγραφές Αναπτυξιακών Προγραμμάτων και Μελετών Διαχείρισης Λιμένων Διεθνούς Ενδιαφέροντος, από τις οποίες προβλέπεται επίσης

59 ΚΥΑ 8315/2.2.2007 «Κατάταξη Λιμένων» (ΦΕΚ Β' 202/16.2.2007).

60 Αποφάσεις ΔΕΕ στην υπόθεση C-160/17 Terre Wallone ASBL κλπ κατά Region Wallone, και στις υποθέσεις C-105/09 και C-110/09.

61 Απόφαση ΔΕΕ στην υπόθεση C-160/17, σκ. 40-43, όπου κρίθηκε σχετικώς ότι ο σκοπός διασταλτικής ερμηνείας των επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων που απαιτείται να υπάγονται στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας ΣΠΕ συνίσταται στην εξασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας.

ότι, παρ' όλο που το Master Plan πρέπει να περιλαμβάνει και ΣΜΠΕ, καταρχήν δεν απαιτείται η έγκρισή της να προηγηθεί της έγκρισης ολόκληρου του Σχεδίου. Εξάλλου, στο Ν. 2932/2001 ρητώς ορίζεται ότι δεν απαιτείται αξιολόγηση και έγκριση ΣΜΠΕ του Master Plan του λιμένα, εφόσον μετά από την έγκρισή του, ακολουθείται η διαδικασία της ΕΠΕ για κάθε επιμέρους έργο, σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4014/2011.

Τα βασικά επιχειρήματα του Δημοσίου και των παρεμβαίνόντων στη διανοιχθείσα δίκη ενώπιον του ΣτΕ, υπέρ της νομιμότητας της ανωτέρω διάταξης γενικά και της έγκρισης του Master Plan χωρίς την προηγούμενη έγκριση της ΣΜΠΕ ειδικά, στηρίχθηκαν αφενός στο χαρακτήρα της έγκρισης του Master Plan από την ΕΣΑΛ, ως μία *«αρχική αποδοχή του περιεχομένου του»* μόνο, δεδομένου ότι στη συνέχεια θα εγκριθεί ούτως ή άλλως και η ΣΜΠΕ που συνυποβλήθηκε και, αφετέρου, στη μη αναφορά των εμπορικών-επιβατικών λιμένων στη λίστα του παραρτήματος Ι της ΚΥΑ 107017/2006, με την οποία μεταφέρθηκε η Οδηγία 2001/42/ΕΚ στην εσωτερική έννομη τάξη. Περαιτέρω, οι παρεμβαίνοντες υποστήριξαν ότι ούτως ή άλλως ο λιμένας Πειραιώς υφίσταται ήδη εδώ και πολλά χρόνια και ότι δεν πρόκειται να αναπτυχθεί εκ του μηδενός, με αποτέλεσμα να μην απαιτείται ΣΜΠΕ και γι' αυτό το λόγο, δεδομένου ότι, ούτως ή άλλως, πριν από την εκτέλεση οποιουδήποτε επιμέρους έργου εντός του λιμένα, πρόκειται να εκπονηθεί και να εγκριθεί ειδική ΜΠΕ. Τέλος, εν αντιθέσει με το προγενέστερο προεδρικό διάταγμα για την έγκριση του προστατευτικού πλαισίου του Πάρκου του Ύμηττού, σύμφωνα με το παλαιό ΡΣΑ, το συγκεκριμένο αναπτυξιακό πρόγραμμα περιλαμβάνει ρυθμίσεις, ειδικά για τη νότια επέκταση του Λιμένα, η οποία εντάσσεται στο νέο ΡΣΑ, που κυρώθηκε με το Ν. 4277/2014 κατόπιν διαδικασίας ΣΠΕ, με αποτέλεσμα να μην απαιτείται ως προς αυτό εκ νέου εκπόνηση ΣΜΠΕ.

Ωστόσο, τα ανωτέρω επιχειρήματα απορρίφθηκαν από το ΣτΕ, που δέχθηκε την αίτηση ακύρωσης των κατοίκων Πειραιά, κρίνοντας ότι από την παρ. 1 του άρθρου 4 και την παρ. 2 του άρθρου 6 της Οδηγίας, προκύπτει πως η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πρέπει να

πραγματοποιείται κατά την εκπόνηση ενός σχεδίου ή προγράμματος και πριν από την έγκρισή του, «όσο το δυνατόν νωρίτερα, ώστε τα αποτελέσματά της να μπορούν ακόμη να επηρεάσουν ενδεχόμενες αποφάσεις», εφόσον «αυτό ακριβώς είναι το στάδιο κατά το οποίο μπορούν να αναλυθούν οι διάφορες εναλλακτικές λύσεις και να πραγματοποιηθούν οι στρατηγικές επιλογές»⁶².

Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να αποτρέπονται πιθανές μεθοδεύσεις για την καταστρατήγηση των υποχρεώσεων που προβλέπει η Οδηγία 2001/42/ΕΚ, μέσω του κατακερματισμού των μέτρων, με αποτέλεσμα τη μείωση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της. Η ενωσιακή και η εθνική νομοθεσία επιβάλλει την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων πριν από την υλοποίηση σχεδίων και προγραμμάτων, στο πλαίσιο μιας ισόρροπης ανάπτυξης και επί τη βάση της αρχής της προφύλαξης, η οποία εφαρμόζεται μέσω της θέσπισης υποχρεωτικών προληπτικών μέτρων προστασίας κι έχει ως κορυφαίο αυτών, τον υποχρεωτικό προληπτικό έλεγχο των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, μέσω της διαδικασίας ΣΠΕ πριν και κατά τη διάρκεια της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης ενός σχεδίου ή προγράμματος⁶³.

Εν προκειμένω, η έγκριση του Master Plan περιλαμβάνει την επέκταση του λιμένα, την πρόβλεψη νέων δραστηριοτήτων και την περιβαλλοντική επιβάρυνση σε τρεις λιμενικές υποπεριοχές, με αποτέλεσμα να εμπίπτει αδιαμφισβήτητα στο πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Συν τοις άλλοις, η ΕΣΑΛ αποτελεί ταυτοχρόνως και γνωμοδοτικό όργανο για την έκδοση προεδρικού διατάγματος χρήσεων γης και όρων δόμησης, με αποτέλεσμα διά του συγκεκριμένου Master Plan να προ-

62 Απόφαση ΔΕΕ στην υπόθεση C-671/16, σκ. 63.

63 Τσακαλογιάννη Ι., «Παρατηρήσεις στη ΣτΕ Ολ 547/2022 – Ακύρωση Πράξεων έγκρισης του Γενικού Προγραμματικού Σχεδίου (Master Plan) ΟΛΠ λόγω παράλειψης Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης – Η σημασία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης για την αξιολόγηση και έγκριση ενιαίου επενδυτικού σχεδιασμού, ΠερΔικ, 2/2022, σελ. 307-309.

καταλαμβάνεται ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων δόμησης⁶⁴, των οποίων η έγκριση χωρίς την προηγούμενη έγκριση της ΣΜΠΕ είναι μη νόμιμη⁶⁵.

Η άπαξ διενεργούμενη ΣΜΠΕ είναι, τελικά, το μοναδικό μέσο που δύναται να εκτιμήσει κατά τρόπο ενιαίο όλα τα ζητήματα, τόσο από πλευράς σχεδιασμού, όσο και από άποψη χρήσεων γης – όρων δόμησης, σε ένα αδιάσπαστο συνεκτικό σύνολο⁶⁶, μη καταλείποντας κίνδυνο πολλαπλής εκπόνησης μελετών και διενέργειας παραλλήλων διαδικασιών διαβούλευσης.

64 Καταρχάς, δυνάμει των διατάξεων των παρ. 5β και 5γ του άρθρου 19 του Ν. 2932/2001, όπως είχε τροποποιηθεί από το άρθρο 44 του Ν. 4150/2013, μεταξύ των αρμοδιοτήτων της ΕΣΑΛ περιλαμβάνονταν, εκτός από την έγκριση του Master Plan, και ο καθορισμός των χρήσεων γης και των όρων δόμησης, κατόπιν πρότασης του οικείου φορέα διοίκησης και εκμετάλλευσης λιμένος. Ωστόσο, με τις υπ' αριθμ. 716 και 717/2015 αποφάσεις του ΣτΕ κρίθηκε ότι η συγκεκριμένη πρόβλεψη αντίκειται στην παρ. 2 του άρθρου 24 και στην παρ. 2 του άρθρου 43 του Συντάγματος, καθότι ο καθορισμός χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δόμησης, δηλαδή οι ρυθμίσεις πολεοδομικού χαρακτήρα και εν γένει ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί ζήτημα γενικού ενδιαφέροντος, στο οποίο πρέπει να έχουν λόγο, κατά συνταγματική επιταγή, τα κεντρικά όργανα και, κατά συνέπεια, η έγκριση και τροποποίηση των πολεοδομικών σχεδίων οποιασδήποτε κλίμακας, καθώς και η θέσπιση με ρυθμίσεις κανονιστικού χαρακτήρα πάσης φύσεως όρων δόμησης δεν μπορεί να θεωρηθεί ειδικότερο θέμα κατά την έννοια του άρθρου 43 παρ. 2 του Συντάγματος, αλλά ούτε θέμα τοπικού ενδιαφέροντος ή τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα. Συνεπώς, οι ρυθμίσεις αυτές μπορούν να γίνονται μόνο με την έκδοση προεδρικού διατάγματος. Ως εκ τούτου, με το άρθρο 31 του Ν. 4368/2016, η συγκεκριμένη ρύθμιση της περ. ε' της παρ. 4 του άρθρου 19 του Ν. 2932/2001 τροποποιήθηκε ως προς τις αρμοδιότητες της ΕΣΑΛ, περιλαμβάνοντας σε αυτές απλώς την παροχή σύμφωνης γνώμης (και όχι της έγκρισης) κατά το μέρος που διά του Master Plan προτείνονται χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης, ώστε στη συνέχεια να εκδοθεί προεδρικό διάταγμα για τον καθορισμό τους.

65 Αξίζει να γίνει αναφορά και στην μειοψηφούσα άποψη σύμφωνα με την οποία, το ΡΣΑ έχει κατευθυντήριο χαρακτήρα, εν είδει σχεδίου, με ρυθμίσεις επιδεδεικτές εξειδίκευσης και άρα οι συγκεκριμένες κανονιστικές πυκνές ρυθμίσεις του νέου ΡΣΑ θα αρκούσαν, ώστε να υπαχθούν στη συνέχεια οι επιμέρους δραστηριότητες σε διαδικασία ΕΠΕ, ακόμη και αν το Master Plan απουσίαζε παντελώς. Επομένως, η υπαγωγή σε αυτοτελή και διακεκριμένη όμοια διαδικασία ΣΠΕ και του Master Plan, θα επιβάρυνε την όλη διαδικασία, χωρίς αποχρώντα λόγο και θα ενέπλεκε τη Διοίκηση και το κοινό σε παράλληλες διαδικασίες γνωμοδοτήσεων και διαβούλευσης.

66 ΣτΕ Ολ 3661/2005.

IV. Επίλογος – Συμπεράσματα

Συμπερασματικά, αυτό το οποίο διαπιστώνει κανείς από την συνδυαστική επισκόπηση των πρόσφατων εξελίξεων στο πεδίο τόσο της ΕΠΕ, όσο και της ΣΠΕ, είναι αφενός η διάχυτη στη νομοθεσία πρόθεση απλούστευσης των διοικητικών διαδικασιών, επί σκοπώ εξοικονόμησης χρόνου, η οποία ενίοτε τείνει να θέσει υπό αμφισβήτηση ακόμη και βασικές αρχές που διέπουν το περιβαλλοντικό δίκαιο. Αφετέρου, διαφαίνεται η τάση διεύρυνσης του προστατευτικού πλαισίου από τη νομολογία, ώστε να τεθούν υπό την ομπρέλα των Οδηγιών 2011/92/ΕΕ και 2001/42/ΕΚ, όχι μόνο τα σχεδιαζόμενα έργα/δραστηριότητες και σχέδια/προγράμματα, αλλά και τμήματα αυτών, καθώς επίσης και οι πράξεις τροποποίησης ή κατάργησής τους, με βασικό κριτήριο τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον. Η τάση αυτή είναι σημαντική για την ενδυνάμωση της παρεχόμενης δικαστικής προστασίας στο πεδίο του δικαιώματος στο περιβάλλον, ασκώντας σημαντική επιρροή στον τρόπο, με τον οποίο τα εθνικά δικαστήρια θα πρέπει να ερμηνεύουν τις πράξεις που είναι δεκτικές προσβολής⁶⁷. Παρ' όλα αυτά, δεν είναι αρκετή.

Η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενός έργου ή ενός σχεδίου δεν πρέπει να σταματά στην έγκριση των περιβαλλοντικών του όρων. Όσο σημαντική είναι η εκ των προτέρων αξιολόγηση των συνεπειών ενός σχεδίου ή ενός έργου, άλλο τόσο σημαντικός είναι και ο *ex post* έλεγχος από τη Διοίκηση της συμμόρφωσης του φορέα με τους εκάστοτε εγκριθέντες περιβαλλοντικούς όρους στο διηνεκές. Διαφορετικά, η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων αφεαυτή, χωρίς την παράλληλη τήρησή τους, δεν μπορεί σε καμία περίπτωση να εξασφαλίσει την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Η Διοίκηση πρέπει να ενδυναμωθεί και προς την κατεύθυνση αυτή, της εποπτείας και του ελέγχου.

67 Καραγεώργου Β., «Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων: Η επιρροή της Σύμβασης του Aarhus και του Ενωσιακού Δικαίου», Νομική Βιβλιοθήκη, 2021, σελ. 280 - 281.

Τέλος, η περιβαλλοντική αδειοδότηση δεν πρέπει να αντιμετωπίζεται ως ένα πρόσκομμα στις επενδύσεις και την ανάπτυξη, αλλά ως ένα εργαλείο αποτελεσματικότερου σχεδιασμού. Μια ελλιπής διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης τείνει να παραβλάψει τόσο το ίδιο το περιβάλλον, όσο και την αναπτυξιακή πολιτική, ενώ η διευρυμένη δικαστική προστασία δεν είναι αρκετή για να *θεραπεύσει* το συγκεκριμένο έλλειμμα. Αντιθέτως, συνεπάγεται την ανατροπή καταστάσεων, οι οποίες εξαιτίας του χρόνου παρέλευσης, θα έπρεπε να είχαν παγιωθεί.