

Σχόλιο στη ΣτΕ 1953/2007 Ε' Τμ.

Βασικά σημεία της απόφασης

(να παρατεθούν η σκέψη 21 και η σκέψη 32)

Η σχολιαζόμενη απόφαση –όπως και η ΣτΕ 1151/2007 Ε' Τμ.- αφορά στη διαχείριση των αποβλήτων στην Αττική, δηλαδή σε ένα μείζον περιβαλλοντικό πρόβλημα. Το δικαστήριο αντιμετωπίζει με επιτυχία τα πολλαπλά ζητήματα που τέθηκαν ενώπιόν του, με παραδειγματικό δε και πειστικό τρόπο δίνει τις πρέπουσες λύσεις. Ωστόσο υπάρχουν δύο ζητήματα -στα οποία αναφέρονται οι παρατιθέμενες παραπάνω σκέψεις- που δημιουργούν αμφιβολίες σχετικά με την ορθότητα των απαντήσεων που δόθηκαν. Πρόκειται α) για τη σχέση μεταξύ της Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (Π.Π.Ε.Α.) και της Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Ε.Π.Ο.) και β) για τις ειδικότητες των μελετητών οι οποίες είναι απαραίτητες για τη σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.)

α) Όπως είναι γνωστό, η διαδικασία Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) χαρακτηρίζεται από διάφορα στάδια. Το πρώτο είναι αυτό της επιλογής των έργων που υποβάλλονται σε προηγούμενη εκτίμηση ("screening")¹, για να ακολουθήσει στη συνέχεια εκείνο του "scoring". Το τελευταίο ορίζεται ως "η διαδικασία καθορισμού του περιεχομένου και του εύρους των θεμάτων τα οποία πρέπει να καλύπτονται από τις περιβαλλοντικές πληροφορίες που πρέπει να υποβάλλονται στην αρμόδια αρχή για έργα τα οποία υπόκεινται σε ΕΠΕ"². Το στάδιο αυτό, το οποίο ορίζεται ρητά στη νομοθεσία³, αν και δεν έχει μελετηθεί μέχρι τώρα

¹ Άρθρα 2 και 4 της Οδηγίας ΕΠΕ (οδηγία 85/337/ΕΟΚ όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.)

² CEC (2001) Environmental Impact Assessment Guidance on Scoping. Διαθέσιμο στο: <http://www.europa.eu.int/comm/environment/eia/eia-guidelines/g-scoping-full-text.pdf>

³ Άρθρο 5 παρ. 2 της Οδηγίας ΕΠΕ. Στο ελληνικό δίκαιο προσαρμογής προβλέπεται στο άρθρο 4 του Ν. 1650/86, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 3010/2002 και εξειδικεύεται στην ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (ΦΕΚ Β' 332 της 20.3.2003), άρθρα 3 και 6.

ικανοποιητικά⁴, ωστόσο είναι κεφαλαιώδους σημασίας για τη συνέχιση της διαδικασίας ΕΠΕ και για την ποιότητα της απόφασης που θα ληφθεί⁵. Εάν, δηλαδή, το πεδίο εφαρμογής οριοθετηθεί στενά μπορεί να αφήσει εκτός έρευνας σημαντικά ζητήματα, ενώ αν είναι ευρύ υπάρχει ο κίνδυνος να γίνει η εκτίμηση των επιπτώσεων επιφανειακά και ελλειπτικά. Επομένως το κατάλληλο "scoring" είναι καθοριστικό διότι συμβάλλει στο να διερευνηθούν οι σοβαρές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων των έμμεσων και σωρευτικών, από την αρχή της διαδικασίας ΕΠΕ⁶. Τέλος, πρέπει να τονιστεί ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την αποτελεσματική εφαρμογή του σταδίου "scoring" είναι η υποχρέωση διεξαγωγής του. Αυτό όμως δεν συμβαίνει διότι στην Οδηγία ΕΠΕ προβλέπεται η εκούσια τήρησή της από τα κράτη μέλη⁷. Η Ελλάδα όμως ανήκει στα κράτη μέλη στα οποία είναι υποχρεωτική η τήρηση αυτού του σταδίου (όπως στη Μ. Βρετανία, στην Ολλανδία, στη Σουηδία κλπ)⁸.

Το συμπέρασμα στο οποίο οδηγήθηκε το δικαστήριο, ότι δηλαδή δεν έχει έννομες συνέπειες η διαφοροποίηση της Π.Π.Ε.Α σε σχέση με την ΕΠΟ, καθώς δεν προκύπτει από την Π.Π.Ε.Α. «οποιαδήποτε δεσμευτικότητα ακόμη και ως προς το καταρχήν επιτρεπτό και τη θέση του προτεινόμενου έργου», εγείρει σοβαρές αμφιβολίες κατά πόσο είναι σύμφωνο με τις κοινοτικές και εθνικές ρυθμίσεις στις οποίες αναφερθήκαμε. Συγκεκριμένα, ο εθνικός νομοθέτης θεώρησε ότι για ορισμένα έργα ή δραστηριότητες απαιτείται η σύνταξη Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Π.Π.Ε.) και η αξιολόγησή της (Π.Π.Ε.Α.) από την αρμόδια αρχή πριν από την υποβολή ΜΠΕ και την ΕΠΟ⁹. Μάλιστα προέβλεψε ρητά τι πρέπει να περιλαμβάνεται στην Π.Π.Ε. και κατ' επέκταση τι πρέπει να περιλαμβάνει η Π.Π.Ε.Α., μεταξύ δε των υποχρεωτικά περιλαμβανόμενων στοιχείων είναι και η αξιολόγηση της θέσης, του μεγέθους και του είδους του έργου ή της δραστηριότητας¹⁰. Εν προκειμένω δεν αξιολογήθηκε στην Π.Π.Ε.Α. η Μονάδα Προεπεξεργασίας Αποβλήτων

⁴ P. Mulvihill, "Expanding the scoping community", Environmental Impact Assessment Review, Vol. 23, 2003, σ. 40.

⁵ T. Snell, R. Cowell, "Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?" Environmental Impact Assessment Review, Vol. 26, 2006, σ. 360.

⁶ P. Mulvihill, "Expanding the scoping community", ό.π., σ. 41.

⁷ T. Snell, R. Cowell, "Scoping in environmental impact assessment: Balancing precaution and efficiency?", ό.π., σ. 364-5.

⁸ Άρθρο 4 του Ν. 1650/86, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του Ν. 3010/2002 και άρθρα 3 και 6 της ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003, ό.π.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

αλλά αποτέλεσε αντικείμενο αξιολόγησης του ύστερου σταδίου της ΕΠΟ. Ωστόσο, είναι αναμφισβήτητο ότι η Μονάδα Προεπεξεργασίας Αποβλήτων είναι στοιχείο που καθορίζει το είδος και κυρίως το μέγεθος του επίδικου έργου.

Επομένως, εφόσον η ως άνω Μονάδα δεν περιλαμβάνεται στην Π.Π.Ε.Α. η εκ των υστέρων συμπερίληψή της στην ΜΠΕ και στην πράξη ΕΠΟ διαφοροποιεί ανεπίτρεπτα το είδος και το μέγεθος του έργου, καθώς είναι άλλο το έργο στο στάδιο της Π.Π.Ε.Α. και άλλο στο στάδιο της Ε.Π.Ο. Επί πλέον, η μη συμπερίληψη της ως άνω Μονάδας στην Π.Π.Ε.Α. στερεί από τους πολίτες τη δυνατότητα να λάβουν πλήρη γνώση όλων των δεδομένων του ζητήματος σ' αυτό το πρώιμο στάδιο¹¹ και περιορίζει την παραπάνω γνώση τους στο ύστερο στάδιο της ΜΠΕ και της Ε.Π.Ο. Συνεπώς, δεν νοείται διαφοροποίηση μεταξύ της Π.Π.Ε.Α. και της Ε.Π.Ο. σε ό,τι αφορά στο από το νόμο προσδιοριζόμενο περιεχόμενό τους, πράγμα που σημαίνει ότι η δεσμευτικότητα της Π.Π.Ε.Α. ως προς όλα τα στοιχεία της που προβλέπονται από τις οικείες διατάξεις είναι δεδομένη.

Προς επίρρωση των ανωτέρω να τονίσουμε ότι, κατά πόσο είναι υποχρεωτική η μη διαφοροποίηση της Π.Π.Ε. και της Π.Π.Ε.Α. σε σχέση με τη Μ.Π.Ε. και την Ε.Π.Ο. ως προς τα από το νόμο καθοριζόμενα στοιχεία τους και κατ' επέκταση κατά πόσο υπάρχει δεσμευτικότητα της Π.Π.Ε.Α., συναρτάται με το αν και κατά πόσο υπόκεινται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή. Με άλλες λέξεις, στο βαθμό που τόσο η Π.Π.Ε. και η Π.Π.Ε.Α. όσο η Μ.Π.Ε. και η Ε.Π.Ο. υπόκεινται στον ως άνω έλεγχο, η τήρηση των από το νόμο καθοριζόμενων στοιχείων τους και η δεσμευτικότητά τους είναι δεδομένες. Διαφορετικά θα ήταν λογικά ανακόλουθο να περιλαμβάνονται στο δικαστικό έλεγχο. Στο εν λόγω ζήτημα λοιπόν απάντησε θετικά –και απολύτως ορθά– η ΣτΕ 3851/2006 Ε' Τμ. Εκεί αναφέρεται ότι «κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ των άλλων, αν η προμελέτη και η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελούν το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της πρόληψης, ανταποκρίνονται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό τους είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας.....»¹². Με βάση την παραπάνω εκτίμηση το δικαστήριο προχώρησε στον έλεγχο των στοιχείων του περιεχομένου της Π.Π.Ε.Α. και στήριξε

¹¹ Άρθρο 3 παρ. 6 της ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003, ό.π.

¹² ΣτΕ 3851/2006, σκ. 17.

την απόφασή του στη νομιμότητα των ως άνω στοιχείων¹³. Ωστόσο, στο σημείο αυτό πρέπει να παρατηρήσουμε ότι επιτρέπεται η διαφοροποίηση της Π.Π.Ε.Α. σε σχέση με την ΕΠΟ μόνο όμως προς τα στοιχεία τους, τα οποία διαφοροποιούνται από τον ίδιο το νόμο. Στην προκείμενη περίπτωση αυτό δεν συμβαίνει διότι αυτό που μας αφορά δηλαδή το στοιχείο του είδους και του μεγέθους του έργου καθορίζεται από το νόμο αδιαφοροποιήτα τόσο για την Π.Π.Ε.Α. όσο και για την Ε.Π.Ο.¹⁴

β) Σύμφωνα με την απόφαση, η οποία ακολουθεί την πάγια νομολογία του δικαστηρίου, «αναγκαίο στοιχείο της επιστημονικής εγκυρότητας της Μ.Π.Ε. είναι η συμμετοχή στην κατάρτισή της των επιστημόνων εκείνων, οι οποίοι έχουν την απαιτούμενη για την εξέταση των επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας ειδικότητα. Αντιθέτως, η συμμετοχή επιστημόνων ορισμένης ειδικότητας δεν είναι αναγκαία, όταν δεν αναμένεται να υπάρξουν ουσιώδεις επιπτώσεις στον τομέα της ειδικότητάς τους από την κατασκευή ενός έργου.¹⁵» Με βάση την παραπάνω επισήμανση το δικαστήριο θεώρησε ότι ο ισχυρισμός των αιτούντων περί μη νομιμότητας της Μ.Π.Ε. για το λόγο ότι δεν συμμετείχαν επιστήμονες με τις ειδικότητες του δασολόγου και του συγκοινωνιολόγου δεν ευσταθεί. Επ' αυτών έχουμε να παρατηρήσουμε τα ακόλουθα:

Κατ' αρχάς, όπως τονίζεται στην απόφαση, «σε ό,τι αφορά στη μη συμμετοχή δασολόγου στην ομάδα εκπόνησης της μελέτης, ο σχετικός λόγος είναι απορριπτέος, διότι ενόψει της φύσης του έργου και του μεγέθους της επέμβασης, η έλλειψη αυτή δεν επηρεάζει την εγκυρότητα της μελέτης.....¹⁶» Εδώ όμως βρισκόμαστε μπροστά σε μια αντίφαση: πώς γνωρίζουμε ότι δεν θα υπάρξουν επιπτώσεις στον τομέα της ειδικότητας του δασολόγου αφού αυτός δεν συμμετέχει στη Μ.Π.Ε. για να τις αξιολογήσει; Εναπόκειται βεβαίως στο δικαστήριο να ορίσει ποιες ειδικότητες μπορούν να συμμετάσχουν στη σύνταξη της Μ.Π.Ε. υπό τον όρο όμως ότι οι επιλεγόμενες ειδικότητες αντιστοιχούν στο αντικείμενο της συγκεκριμένης μελέτης. Ένα διαφωτιστικό παράδειγμα μας δίνεται από τη νομολογία του ΔΕΚ. Στην

¹³ *Ibid.*, σκ. 20 και 21.

¹⁴ Άρθρα 3 και 12 αντίστοιχα της ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003, ό.π.

¹⁵ Σκ. 32 της απόφασης

¹⁶ *Ibid.*

υπόθεση Hauptzollamt¹⁷ το ΔΕΚ έκρινε ότι μια ομάδα ειδικών δεν μπορεί να εκτελέσει το καθήκον της ορθά παρά μόνο εάν συντίθεται από πρόσωπα που κατέχουν την αναγκαία τεχνική γνώση σε επιστημονικούς τομείς οι οποίοι σχετίζονται με την υπόθεση ή εάν συμβουλευούνται πρόσωπα τα οποία κατέχουν την απαιτούμενη γνώση¹⁸. Το δικαστήριο προσδιόρισε ότι οι σχετιζόμενοι με τη συγκεκριμένη υπόθεση επιστημονικοί τομείς είναι η χημεία, η βιολογία και η γεωγραφία. Συμπέρανε δε ότι ούτε οι συναντήσεις της Επιτροπής με τους ειδικούς ούτε η προφορική διαδικασία ενώπιον του δικαστηρίου έδειξαν ότι τα μέλη της ομάδας των ειδικών κατείχαν την αναγκαία γνώση στους παραπάνω τομείς ή ότι συμβουλευτήκαν πρόσωπα που κατείχαν αυτή τη γνώση. Συνεπώς, κατά το δικαστήριο, "η Επιτροπή παραβίασε την υποχρέωσή της να εξετάσει προσεκτικά και αμερόληπτα όλες τις όψεις του ζητήματος¹⁹." Αυτό που προκύπτει λοιπόν από την απόφαση του δικαστηρίου είναι ότι στις αρμόδιες αρχές ανήκει το βάρος να δείξουν ότι έστρεψαν την προσοχή τους προς όλους τους απαραίτητους επιστημονικούς τομείς και ότι εξασφάλισαν την επιλογή των αρμόδιων ειδικών²⁰.

Στην προκείμενη περίπτωση έχουμε το δεδομένο ότι η επίδικη εγκατάσταση θα δημιουργηθεί σε δασική έκταση, η οποία καταστράφηκε, κηρύχθηκε αναδασωτέα και στη συνέχεια για ένα σημαντικό τμήμα της άρθηκε η αναδάσωση. Περαιτέρω, στην ευρύτερη περιοχή υπάρχουν μεμονωμένα άτομα δάσους χαλεπίου πεύκης²¹. Εν όψει του ως άνω δεδομένου, είναι προφανές ότι η επιστήμη της δασολογίας -κατά κύριο λόγο- μπορεί να παράσχει τις πιο αξιόπιστες εκτιμήσεις σχετικά με τις αρνητικές επιπτώσεις από την κατασκευή του έργου. Αυτό, επί πλέον, επιβάλλεται λόγω του πολύπλοκου χαρακτήρα της λειτουργίας των δασικών οικοσυστημάτων. Σε κάθε δε περίπτωση ανήκει στην αρμόδια αρχή να δείξει ότι δεν είναι αναγκαία η συνδρομή της επιστήμης της δασολογίας. Στο βαθμό που δεν το έπραξε, η Μ.Π.Ε. δεν μπορεί να θεωρηθεί έγκυρη.

¹⁷ Υπόθεση C-269/90 Technische Universitat Munchen κατά Hauptzollamt Munchen-Mitte [1991] Συλλ I-5469.

¹⁸ *Ibid.*, παρ. 32.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *J. Scott, S.P. Sturm*, "Courts as catalysts: Rethinking the judicial role in new governance", Columbia Law School Public Law & Legal Theory Working Paper Group, 2007, σ. 19. Διαθέσιμο στο: <http://ssrn.com/abstract=982281>

²¹ Σκ. 25 και 26 της απόφασης.

Τέλος, παρά τις παραπάνω κριτικές παρατηρήσεις, θα ήθελα να υπογραμμίσω ότι η εν λόγω απόφαση - όπως και η ΣΤΕ 1151/2007 Ε' Τμ. που ασχολείται με τα ίδια περίπου ζητήματα- διακρίνεται από στέρεη λογική δομή και αξιοπρόσεκτα περιεκτική προσέγγιση των κρίσιμων ζητημάτων. Ιδιαίτερη μνεία πρέπει να γίνει στην ορθή κρίση του δικαστηρίου ότι για λόγους που αφορούν στο σημαντικό ζήτημα της προστασίας της δημόσιας υγείας είναι δυνατή η περαιώση του περιφερειακού σχεδιασμού με τυπικό νόμο²². Αυτή η πραγματιστική προσέγγιση συνάδει απόλυτα και υπηρετεί τους στόχους της οδηγίας για τη διαχείριση των αποβλήτων²³. Παράλληλα, αξίζει να τονιστεί ότι το δικαστήριο τολμά και επεκτείνει τον έλεγχο και σε πραγματικά ζητήματα χωρίς αυτός να εξικνείται σε de novo αξιολόγηση, υπερβαίνοντας έτσι τη γνωστή εφεκτικότητά του αναφορικά με τον ως άνω έλεγχο. Ευτυχώς αυτό συνέβη στη συγκεκριμένη περίπτωση όπου δεν ακυρώθηκαν οι πράξεις της διοίκησης, καθώς, σε διαφορετική περίπτωση, θα ήμασταν αναγκασμένοι να υποστούμε (πάλι) τις αδολεσχίες περί 'δικαστικού ακτιβισμού'.

²² Σκ. 13 και 14 της απόφασης.

²³ Άρθρο 4 της Οδηγίας 75/442/ΕΟΚ όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.