

**ΖΗΤΗΜΑΤΑ ΣΧΕΤΙΚΑ ΜΕ ΤΗΝ ΕΞΕΤΑΣΗ
ΤΩΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ.
ΜΕ ΑΦΟΡΜΗ ΤΗΝ ΑΠΟΦΑΣΗ ΣΤΕ 3520/2006**

*Γιώργος Μπάλιας**

I. Εισαγωγή

Η ερμηνεία και κατ' επέκταση η εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως τροποποιήθηκε με τις Οδηγίες 97/11/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ (στο εξής: Οδηγία ΕΠΕ) καθώς επίσης και των εθνικών μέτρων μεταφοράς στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών, βρίσκεται σε διαρκή εξέλιξη. Προσαρμόζεται στις συνεχείς αλλαγές του πολιτικού και οικονομικού κλίματος, αλλά ταυτόχρονα επιδρά στις αλλαγές αυτές¹. Η νομολογία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, βασικά όμως ζητήματα παραμένουν σε εκκρεμότητα.

Η εν λόγω απόφαση στηρίζεται στις παραπάνω διατάξεις, καθώς αφορά στο δικαστικό έλεγχο της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ). Τα σημεία στα οποία θα επικεντρώσουμε την προσοχή μας αφορούν, πρώτον, στην εξέταση από το Δικαστήριο των εναλλακτικών λύσεων που προσφέρονται για την εκτέλεση του έργου και δεύτερον στη σύνδεσή τους με τεχνικούς και, κυρίως, με οικονομικούς λόγους. Ειδικότερα, στο κεφάλαιο II θα προσπαθήσουμε να αναδείξουμε το ρόλο και τη σημασία των εναλλακτικών λύσεων στο πλαίσιο της γενικότερης διαδικασίας της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ), στο δε κεφάλαιο III θα αναφερθούμε στο περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ), ιδίως σε σχέση με τις εναλλακτικές λύσεις, όπως επίσης και στη σύνδεση της ΜΠΕ με την τελική απόφαση έγκρισης της εκτέλεσης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας. Τέλος, στο κεφάλαιο IV θα διατυπώσουμε μερικά συμπεράσματα.

II. Οι εναλλακτικές λύσεις

* Δικηγόρος.

¹ J. Holder, Environmental Assessment: The Regulation of Decision Making, Oxford/New York, Oxford University Press, 2006, σ. 285.

Η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων για ένα έργο ή μια δραστηριότητα αποτελεί τον «πυρήνα» των ΜΠΕ και της διαδικασίας γενικότερα της ΕΠΕ, διότι συμπυκνώνει την προληπτική λειτουργία τους². Ειδικότερα, η αναφορά και ο έλεγχος των εναλλακτικών λύσεων, οι οποίες αφορούν κυρίως στην τοποθεσία, στη διαδικασία (χρήση τεχνικών μέσων και τεχνολογιών γενικότερα) και στις πολιτικές (ευρύτερα σχέδια και προγράμματα) αποτελούν ουσιαστική προϋπόθεση για την επιλογή της λιγότερο βλαπτικής για το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου λύσης. Εάν δεν υπάρχει αναφορά των εναλλακτικών λύσεων, η δυνατότητα επίτευξης του στόχου για το μετριασμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων μειώνεται σημαντικά, διότι η παρεχόμενη πληροφόρηση δεν είναι επαρκής ούτε κατάλληλη για τη βέλτιστη λύση. Με άλλες λέξεις, επειδή τα προτεινόμενα κατά περίπτωση μέτρα αντιμετώπισης των οικολογικών επιπτώσεων ποτέ δεν είναι επιτυχή 100%, ο μετριασμός των ως άνω επιπτώσεων στην πηγή θα πρέπει πάντοτε να είναι σε πρώτη προτεραιότητα. Επομένως, με την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων καθίσταται δυνατός ο εντοπισμός των επιλογών, οι οποίες είναι πιθανό να επιφέρουν τις λιγότερο βλαπτικές οικολογικές επιπτώσεις³.

Η νομοθεσία, διεθνώς, αναφέρεται στην εξέταση των εναλλακτικών λύσεων, διαφοροποιείται όμως σε ό,τι αφορά στη σημασία, την ένταση και το εύρος τους. Η Κοινοτική Οδηγία ΕΠΕ δεν δίνει ιδιαίτερη έμφαση στο ζήτημα των εναλλακτικών λύσεων. Αναφέρεται, συγκεκριμένα, στη σύνοψη των κύριων εναλλακτικών λύσεων και στην υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής μίας από αυτές, οι οποίες σημειωτέον πρέπει να περιλαμβάνονται στην υποβαλλόμενη από τον κύριο του έργου ΜΠΕ⁴. Η προηγούμενη ρύθμιση της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (πριν δηλαδή τροποποιηθεί) ήταν ακόμη υποτονικότερη, καθώς μια τέτοια απαίτηση περιλαμβάνονταν στις «συμπληρωματικές πληροφορίες» τις οποίες θα έπρεπε να παράσχει ο αιτών την άδεια⁵. Ωστόσο, στην Οδηγία 2001/42/ΕΚ για τη στρατηγική εκτίμηση των επιπτώσεων δίνεται ιδιαίτερη έμφαση στις εναλλακτικές λύσεις, διότι απαιτείται ο

² *M. Hertz*, *Parallel Universes: NEPA Lessons for the New Property*, 93 *Columbia Law Review*, 1668, 1677 (1993).

³ *J. Treweek*, *Ecological Impact Assessment*, Oxford, Blackwell, 1999, σ. 29-30.

⁴ Άρθρο 5 (3) της Οδηγίας ΕΠΕ, που επαναλαμβάνεται στο Παράρτημα IV. Η ίδια πρόβλεψη υπάρχει και στο άρθρο 5 του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 του ν. 3010/2002. Όμοια πρόβλεψη υπάρχει στην ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (ΦΕΚ Β' 20.3.2003), άρθρα 3 παρ. 1 ι) και 4 παρ. 1 α).

⁵ Άρθρο 5 και Παράρτημα III της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ.

εντοπισμός, η περιγραφή και η αξιολόγησή τους⁶. Ακόμη δε σημαντικότερο -και σε αντίθεση με την Οδηγία ΕΠΕ⁷- προβλέπεται να τίθενται στη διάθεση του κοινού οι λόγοι για την επιλογή μιας λύσης έναντι των άλλων⁸.

Στις ΗΠΑ, αντίθετα με την Οδηγία ΕΠΕ, η σχετική νομοθεσία (The National Environmental Policy Act [NEPA] 1969, όπως τροποποιήθηκε⁹) είναι πιο απαιτητική αναφορικά με τις εναλλακτικές λύσεις¹⁰. Προβλέπεται «η λεπτομερής εξέταση των εναλλακτικών λύσεων»¹¹, όπως επίσης και η απαίτηση για «μελέτη των κατάλληλων εναλλακτικών λύσεων για σχέδια που δημιουργούν μη επιλύσιμες διαφωνίες σχετικά με την εναλλακτική χρήση των διαθέσιμων πόρων»¹². Το ζήτημα λοιπόν των εναλλακτικών λύσεων αποτελεί μια εξαιρετικά σημαντική διάσταση της NEPA, την οποία επιβεβαίωσε η νομολογία στις ΗΠΑ¹³. Ακόμη πιο εμφατική είναι η νέα νομοθεσία, η οποία θεωρεί την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων ως «την καρδιά της ΜΠΕ» που έχει σαν σκοπό να παράσχει «μια σαφή βάση επιλογής μεταξύ των προτεινόμενων από την αρμόδια αρχή ή από το κοινό λύσεων»¹⁴. Μάλιστα δε, επιβάλλεται στην αρμόδια αρχή να εξετάσει τρεις τύπους εναλλακτικών λύσεων: 1) τη μη πραγματοποίηση του έργου, 2) άλλους εύλογους τρόπους πραγματοποίησης και 3) μέτρα μετριασμού της οικολογικής βλάβης εάν δεν υπάρχουν τέτοια στη ΜΠΕ¹⁵.

Στα κράτη μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η αντιμετώπιση του ζητήματος δεν είναι ενιαία, καθώς σε ορισμένα από αυτά η συνεκτίμηση των εναλλακτικών λύσεων αποτελεί κεντρικό στοιχείο της διαδικασίας ΕΠΕ, ενώ σε άλλα δεν κατέχει αυτή τη

⁶ Άρθρο 5 (1) της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Όμοια ρύθμιση προβλέπεται και στο εθνικό μέτρο μεταφοράς της Οδηγίας και ειδικότερα στο άρθρο 6 παρ. 1 της ΚΥΑ αριθ. ΥΠΕΧΩΔΕ/ΕΥΠΕ/ΟΙΚ/107/2006 (ΦΕΚ Β' 5/9/2006), αν και είναι λιγότερο εμφατική σε σχέση με εκείνη της Οδηγίας, καθώς προστίθεται η φράση «σε περιεκτική μορφή».

⁷ Άρθρο 9 της Οδηγίας ΕΠΕ.

⁸ Παράρτημα I, σημείο η) της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ, σε συνδυασμό με τα άρθρα 5 (1) και 6 (1) της ίδιας Οδηγίας.

⁹ 42 U.S.C. 4321-4347.

¹⁰ Η αναφορά μας στη νομοθεσία των ΗΠΑ έχει σημασία διότι η αμερικανική νομοθεσία για την ΕΠΕ αποτέλεσε το πρότυπο για τις αντίστοιχες εθνικές νομοθεσίες, που ακολούθησαν, σε ολόκληρο τον κόσμο, μεταξύ δε αυτών περιλαμβάνεται και η αντίστοιχη κοινοτική νομοθεσία.

¹¹ Sec 102 (2) (C) (iii).

¹² Sec 102 (2) (E), πρώην (D).

¹³ *R. Percival, C. Schroeder, A. Miller, J. Leape, Environmental Regulation: Law, Science, and Policy*, N.Y., Aspen Publishers, 5th Edition 2006, σ. 839. *M.D. Smith, A review of recent NEPA alternatives analysis case law*, 27 *Environmental Impact Assessment Review* 126-144 (2007).

¹⁴ Council of Environmental Quality Regulations, 40 C.F.R. 1502. 14.

¹⁵ *Ibid.* 1508. 25.

θέση¹⁶. Επιχειρώντας μια μικρή συγκριτική επισκόπηση, διαπιστώνουμε ότι υπάρχουν σημαντικές διαφοροποιήσεις. Στη Γαλλία, μέχρι πρόσφατα, η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων δεν ήταν αναγκαία¹⁷, διότι η νομοθεσία¹⁸ ήταν ασαφής, καθώς δεν έκανε μνεία για «εναλλακτικές λύσεις» αλλά για «προτεινόμενες επιλογές»¹⁹. Με την τροποποίηση της νομοθεσίας, τα πράγματα φαίνονται να αποσαφηνίζονται διότι συνεχίζεται μεν να γίνεται αναφορά σε «προτεινόμενες επιλογές», οι οποίες όμως πρέπει να «περιγράφονται»²⁰. Μένει λοιπόν να δούμε πώς θα ερμηνεύσει η νομολογία τη νέα ρύθμιση δεδομένου ότι, επειδή στη Γαλλία υπήρχαν ρυθμίσεις για τις ΜΠΕ πριν από την Οδηγία 85/337, έχει ήδη δημιουργηθεί μια διοικητική και νομολογιακή πρακτική, η οποία «αντιστέκεται» στις συγκεκριμένες ρυθμίσεις του κοινοτικού δικαίου²¹. Στη Γερμανία προβλέπεται η υποχρέωση να συμπεριλαμβάνονται στη ΜΠΕ οι εναλλακτικές λύσεις, η δε διοίκηση μπορεί να εξετάσει και επί πλέον λύσεις. Τα διοικητικά δικαστήρια της χώρας, αν και ασκούν περιορισμένο έλεγχο, εν τούτοις δεν θεωρούν ότι το ζήτημα των εναλλακτικών ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης και συνεπώς η τελευταία είναι υποχρεωμένη να τις απαιτήσει και να τις αξιολογήσει²². Στην Ολλανδία, απαιτείται πλήρης αναφορά και εξέταση των εναλλακτικών λύσεων²³, στη δε Μ. Βρετανία, ενώ αρχικά υπήρχε μια εφεκτικότητα για την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων, κυρίως ως προς την επιλογή του χώρου – καθώς εθεωρείτο ότι η υποχρέωση εναλλακτικής λύσης ως προς το χώρο συνιστούσε

¹⁶ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας ΕΠΕ, COM (2003) 334 τελικό, Σύνοψη συμπερασμάτων, αριθ. 7.

¹⁷ Conseil d'Etat, απόφαση της 24.2.1997, *Revue Juridique de l'Environnement*, 1997, σ. 440.

¹⁸ Décret No 77-1141, 12.10.1977 (άρθρο 2 παρ. 3).

¹⁹ *M. Prieur*, *Droit de l'Environnement*, Paris, Dalloz, 4e Edition, 2001, σ. 83.

²⁰ Décret No 2003-767, 1.8.2003, το οποίο τροποποίησε το décret 77-1141, 12.10.1977 (άρθρο 2 παρ. 3). Κατ' αυτό, οι ΜΠΕ πρέπει να περιλαμβάνουν, μεταξύ των άλλων, «les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisages qui feront l'objet d'une description, le projet présente a été retenu».

²¹ Είναι, άλλωστε, ενδεικτικό το γεγονός ότι η Γαλλία έχει καταδικαστεί από το ΔΕΚ για τις ελλείψεις στη νομοθεσία για τις ΜΠΕ (υπόθεση C-348-01 Επιτροπή κατά Γαλλίας.) Για μια γενικότερη ανάλυση της σχετικής γαλλικής νομοθεσίας και νομολογίας βλ. *M. Spiliotopoulou*, *Le droit communautaire de l'évaluation des incidences sur l'environnement: Le cas français*, Athènes/Bruxelles, Ant.N. Sakkoulas, Bruylant, 2005.

²² *K. Ladeur, R. Prell*, *Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors: A European and Comparative Law Analysis*, 13 *Journal of Environmental Law*, 185, 192 (2001).

²³ *J. Treweek*, *Ecological Impact Assessment*, όπ.π., σ. 29.

περιορισμό της εκμετάλλευσης της ιδιοκτησίας²⁴, με τη νέα νομοθεσία η εξέτασή τους κατέστη ευκολότερη και ουσιαστικότερη²⁵. Με την τελευταία, μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη η Οδηγία 97/11/EK, στο δε ζήτημα των εναλλακτικών λύσεων η μεταφορά είναι πιστή αντιγραφή του άρθρου 5 (3) της Οδηγίας²⁶. Ο δικαστικός έλεγχος της καταλληλότητας των εναλλακτικών λύσεων έχει ενταθεί σημαντικά, όπως φαίνεται από αρκετές αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν μετά την εφαρμογή της νέας νομοθεσίας²⁷. Στην υπόθεση, π.χ., *ex parte Murray* (No. 2)²⁸ ο δικαστής επισήμανε ότι η σύγκριση στην οποία προέβη η αρμόδια αρχή αναφορικά με τις εναλλακτικές λύσεις ήταν ακριβώς αυτή στην οποία είχε προβεί ο αιτών. Δίνοντας λοιπόν βαρύτητα στην παρασχεθείσα από τον αιτούντα την άδεια πληροφόρηση, η αρμόδια αρχή έσφαλε, διότι δεν αναζήτησε τις ειδικές για την περίπτωση περιβαλλοντικές πληροφορίες, οι οποίες έλειπαν από την υποβληθείσα ΜΠΕ²⁹.

Στην Ελλάδα, οι ρυθμίσεις για τις εναλλακτικές λύσεις είναι αυτές που προβλέπονται στο άρθρο 5 (3) της Οδηγίας ΕΠΕ³⁰. Στη νομολογία δίνεται ιδιαίτερο βάρος στην ύπαρξη και την έρευνα των εναλλακτικών λύσεων, οι οποίες πρέπει να περιλαμβάνονται στις ΜΠΕ και στις προκαταρκτικές περιβαλλοντικές εκτιμήσεις και αξιολογήσεις (Π.Π.Ε.Α), αυτή δε η αντίληψη υποστηρίχθηκε από τη θεωρία³¹. Ειδικότερα, το ΣΤΕ ασχολήθηκε ιδιαίτερα με την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων πριν από την τροποποίηση της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (βλ. ΣΤΕ 1035/1993), η δε εξέτασή τους θεωρείται αναγκαίο και ουσιώδες στοιχείο της ΜΠΕ (ΣΤΕ 3988/2001.) Ιδιαίτερη σημασία δίνεται από το ΣΤΕ στη συγκριτική αξιολόγηση των εναλλακτικών τεχνικών λύσεων και στην επαρκή αιτιολόγηση της προτεινόμενης επιλογής (ΣΤΕ 1675/1999 Ολ. 3478/2000 Ολ.). Λιγότερη έμφαση δίνει η νομολογία στην εναλλακτική λύση που αφορά σε επιλογή διαφορετικής τοποθεσίας, ιδίως όταν ένα έργο καθορίζεται σε διάγραμμα ρυθμιστικού σχεδίου (ΣΤΕ Ολ. 2805/2002.) Τέλος, αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαστήριο θεωρεί ότι οι εναλλακτικές λύσεις δεν

²⁴ *J. Holder*, *Environmental Assessment*, όπ.π., σ. 182.

²⁵ *Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1999* (SI 1999, No. 293), Schedules 2, 3, 4.

²⁶ Βλ. *Ibid.*, Schedule 4, Regulation 2 (1), Part 1, 2.

²⁷ Βλ. *J. Holder*, *Environmental Assessment*, όπ.π., σ. 155-162.

²⁸ *R v Hampshire County ex parte Murray* (No. 2) [2002] EWHC 2491.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Βλ. σημ. 4.

³¹ Βλ. *Γ. Σιούτη*, *Εγχειρίδιο δικαίου του περιβάλλοντος: Δημόσιο δίκαιο και περιβάλλον*, Αθήνα-Κομοτηνή, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 165. *Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου*, *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2005, σ. 108.

περιορίζονται σε αυτές που περιλαμβάνονται στη ΜΠΕ αλλά μπορούν να προτείνουν λύσεις και οι πολίτες, εφόσον υποβάλλονται τεκμηριωμένα και εμπρόθεσμα (ΣΤΕ 1495/2002 Ολ., 1756-9/2002 Ολ., 258/2004 Ολ.). Από την παραπάνω συνοπτική παρουσίαση προκύπτει ότι η νομολογιακή προσέγγιση στη χώρα μας του ζητήματος των εναλλακτικών λύσεων το ανέδειξε σε ένα από τα σημαντικότερα της διαδικασίας ΕΠΕ.

Στο ίδιο πνεύμα λοιπόν κινείται και η σχολιαζόμενη απόφαση. Ασκώντας ένα υποδειγματικό έλεγχο των εναλλακτικών λύσεων που περιλαμβάνονται στη ΜΠΕ, το Δικαστήριο παραθέτει τα υπέρ και τα κατά (από περιβαλλοντικής απόψεως) των προβαλλόμενων εναλλακτικών λύσεων (σκ. 10). Ειδικότερα, επισημαίνει ότι με την ΣΤΕ Ολ. 2805/2002 ακυρώθηκαν αποφάσεις ΕΠΟ που αφορούσαν στο ίδιο έργο με την αιτιολογία ότι οι ΜΠΕ δεν περιείχαν εξέταση εναλλακτικών λύσεων και συγκεκριμένα την εναλλακτική λύση της υπογειοποίησης. Κατόπιν αυτού υποβλήθηκε νέα ΜΠΕ, στην οποία περιλαμβάνονται τέσσερις εναλλακτικές λύσεις. Από αυτές προκρίθηκε από τους μελετητές εκείνη που διατηρεί τη σημερινή υψομετρία του σιδηροδρομικού διαδρόμου και απορρίφθηκε εκείνη της τμηματικής ανισοπεδοποίησής με το επιχείρημα ότι, αν και κρίνεται βέλτιστη από περιβαλλοντικής πλευράς και τεχνικώς εφικτή, εν τούτοις δεν προκρίνεται εν όψει των τεχνικών δυσχερειών και του οικονομικού κόστους για την πραγματοποίησή της. Το Δικαστήριο ακύρωσε την πράξη ΕΠΟ, κατά το μέρος που αφορά στον αποκλεισμό της εναλλακτικής λύσης της υπογειοποίησης λόγω μη επαρκούς αιτιολόγησής. Στο σημείο αυτό εντοπίζεται, κατά τη γνώμη μου, το βασικό πρόβλημα στη σχολιαζόμενη απόφαση, το οποίο θα προσπαθήσουμε να οριοθετήσουμε.

III. Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων ή Μελέτη Βιωσιμότητας;

Το Δικαστήριο εκκινεί με την αναφορά -στη μείζονα κρίση του- ότι τα αρμόδια όργανα της πολιτείας «πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις δυσμενείς επιπτώσεις στο φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και να επιλέγουν, μεταξύ περισσοτέρων εναλλακτικών λύσεων, τη βέλτιστη από περιβαλλοντική πλευρά ή και να μην παρέχουν έγκριση για την εκτέλεση του έργου αν οι απειλούμενες δυσμενείς συνέπειες υπερακοντίζουν τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου» (σκ. 9). Στηριζόμενο στην παραπάνω αναφορά, καταλήγει αρχικά ότι «η επίκληση οικονομικών

και τεχνικών λόγων....., που επιβάλλεται, άλλωστε, ως αυτονόητη υποχρέωση από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, δεν αποτελεί επαρκή αιτιολόγηση του αποκλεισμού της βέλτιστης από περιβαλλοντική πλευρά και κατ' αρχήν εφικτής, σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε., τεχνικής λύσης της υπογειοποίησης.....». Στη συνέχεια δε τονίζει ότι «η επίκληση, αόριστη, άλλωστε, των οικονομικών λόγων για τον αποκλεισμό, προς το παρόν, της βέλτιστης εναλλακτικής λύσης της υπογειοποίησης ενέχει και την αντίφαση ότι, οι κατά τη μελέτη δύο φάσεις του έργου αποτελούν, κατ' ουσίαν, δύο αυτοτελή έργα..... με προφανή επιβάρυνση και του κόστους του έργου» (σκ. 11). Πρόκειται κατά τη γνώμη μας για λανθασμένη και μη νόμιμη αιτιολογία. Στο ζήτημα αυτό θα αφιερώσουμε τις σκέψεις που ακολουθούν.

A. Σύμφωνα με την Οδηγία ΕΠΕ, η ΜΠΕ αξιολογεί αποκλειστικά τις οικολογικές επιπτώσεις του έργου, σε καμία δε περίπτωση δεν το συναρτά με το οικονομικό κόστος³². Αυτό, όπως είναι προφανές, ισχύει και στην εξέταση των εναλλακτικών λύσεων, όπου τονίζεται ότι στην περιγραφή του έργου περιλαμβάνεται, εκτός των άλλων στοιχείων που παρατίθενται, και η «σκιαγράφηση των κυριότερων εναλλακτικών λύσεων που εξετάστηκαν από τον κύριο του έργου και υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής, σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον»³³. Η συσχέτιση λοιπόν είναι στενή και αφορά μόνο στις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ομοίως, στη ΝΕΡΑ (Η.Π.Α.), ισχύουν σχετικά με τη διαδικασία ΕΠΕ οι ίδιες ακριβώς προβλέψεις³⁴, οι οποίες εξειδικεύονται περισσότερο στη νεώτερη νομοθεσία, όπου τονίζεται ότι η ΜΠΕ πρέπει να περιλαμβάνει, σε σχέση με τις εναλλακτικές λύσεις «τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των εναλλακτικών λύσεων, συμπεριλαμβανομένης της προτεινόμενης λύσης»³⁵. Η συσχέτιση και εδώ γίνεται αποκλειστικά με τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η κάθε μια από τις προτεινόμενες εναλλακτικές λύσεις. Στις περιπτώσεις δε που κρίνεται αιτιολογημένα ότι πρέπει να υπάρχει και οικονομική ανάλυση του κόστους των εναλλακτικών λύσεων, αυτή πρέπει να είναι σε ξεχωριστό παράρτημα της ΜΠΕ και θα έχει σαν σκοπό απλώς να βοηθήσει στην αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων³⁶. Αυτό σημαίνει ότι δεν αποτελεί

³² Άρθρα 3, 5 (3) και Παράρτημα IV της Οδηγίας ΕΠΕ. Βλ. σχετικά *J. Holder*, *Environmental Assessment*, όπ.π., σ. 33-39.

³³ Παράρτημα IV, αριθ. 2 της Οδηγίας ΕΠΕ. Ομοίως, άρθρο 5 (3) της Οδηγίας.

³⁴ ΝΕΡΑ, sec 102.

³⁵ Council of Environmental Quality Regulations, 40 C.F.R. 1502. 16 (d).

³⁶ *Ibid.*, 1502.23.

αυτή καθαυτή στοιχείο της αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των προτεινόμενων εναλλακτικών λύσεων.

Στις ισχύουσες εθνικές ρυθμίσεις υπάρχουν, βασικά, οι ίδιες προβλέψεις με την Οδηγία ΕΠΕ με μερικές ωστόσο διαφοροποιήσεις, τις οποίες θα εξετάσουμε αν αποκλίνουν από τις κοινοτικές ρυθμίσεις. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η ΜΠΕ περιλαμβάνει τουλάχιστον, μεταξύ των άλλων αναφερόμενων στοιχείων, και «σύνοψη των κύριων εναλλακτικών λύσεων και υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής της προτεινόμενης λύσης³⁷». Παρατηρούμε ότι στην εθνική ρύθμιση παραλείπεται η φράση «σχετικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον», ενώ στην ΚΥΑ, η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του νόμου, συμπληρώνεται η παράλειψη αυτή και στοιχίζεται με την αντίστοιχη κοινοτική ρύθμιση³⁸. Σε ό,τι αφορά στην ΕΠΟ, οι ρυθμίσεις για το περιεχόμενό της, στις οποίες περιλαμβάνεται προφανώς και η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων, αναφέρονται αποκλειστικά στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις του έργου ή της δραστηριότητας³⁹. Μια διαφοροποίηση σε σχέση με την ΕΠΟ αποτελεί η ρύθμιση για την Π.Π.Ε.Α. Γί' αυτήν λαμβάνονται υπόψη, εκτός των άλλων στοιχείων που παρατίθενται, και «τα οφέλη για την εθνική οικονομία, την εθνική ασφάλεια, τη δημόσια υγεία και η εξυπηρέτηση άλλων λόγων δημοσίου συμφέροντος»⁴⁰. Η ΚΥΑ η οποία καθορίζει το περιεχόμενο της ΠΠΕ, δεν απαιτεί να συμπεριλαμβάνονται και τέτοιες αξιολογήσεις⁴¹, αναγνωρίζοντας στη συγκεκριμένη περίπτωση (της Π.Π.Ε.Α.), ότι η διοίκηση έχει περιθώρια διακριτικής ευχέρειας. Αυτά όμως εξαλείφονται στη μετέπειτα φάση της ΕΠΟ, στην οποία δεν αναγνωρίζονται τέτοια περιθώρια⁴² και κατά συνέπεια είναι άνευ αντικειμένου. Θα είχε περιεχόμενο αυτή η πρόβλεψη εάν οι ρυθμίσεις για την ΕΠΟ ήταν διαφορετικές.

Από την παράθεση των εθνικών ρυθμίσεων για τη διαδικασία ΕΠΕ και ειδικότερα για το ζήτημα της εξέτασης των εναλλακτικών λύσεων προκύπτει ότι η τελευταία συναρτάται αποκλειστικά με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην υγεία του ανθρώπου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τεχνικά και κυρίως οικονομικά κριτήρια υπό τη μορφή του κόστους. Σε κάθε περίπτωση, μια διαφορετική ανάγνωση θα

³⁷ Άρθρο 5 παρ. 1 ε) του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 3 του ν. 3010/2002.

³⁸ ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (ΦΕΚ Β' 20.3.2003), άρθρο 4 παρ. 1 α).

³⁹ Ibid, άρθρο 12, όπου περιλαμβάνονται εκτενέστερα οι ρυθμίσεις του άρθρου 4 παρ. 1 β. του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002.

⁴⁰ Άρθρο 4 παρ. 6 δδ) του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002.

⁴¹ ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (ΦΕΚ Β' 20.3.2003), άρθρο 3.

⁴² Βλ. σημ. αρ. 37-39 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

συνιστούσε, αναμφισβήτητα, ευθεία παράβαση της Οδηγίας ΕΠΕ σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν παραπάνω. Τίθεται όμως το ερώτημα: είναι δυνατή η επίκληση των διατάξεων των Οδηγιών ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων; Η απάντηση δίνεται από τη θεωρία του άμεσου αποτελέσματος των οδηγιών, η οποία αποτελεί μια νομολογιακή κατασκευή⁴³.

Κατ' αυτή, οι οδηγίες εφαρμόζονται ευθέως από τον εθνικό δικαστή, στην περίπτωση που αναγνωρίζουν δικαιώματα στους ιδιώτες. Η Οδηγία ΕΠΕ, αν και δεν αναγνωρίζει ρητά τέτοια δικαιώματα, ωστόσο εκτιμήθηκε από τον κοινοτικό δικαστή ότι τέτοια δικαιώματα περιλαμβάνονται στα άρθρα 1 (1), 2(1), 4(2), 5 και 6 (1). Συγκεκριμένα, στην υπόθεση Kraaijeveld⁴⁴ το ΔΕΚ αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας ΕΠΕ και τόνισε ότι τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να την εφαρμόζουν αυτεπαγγέλτως, καθώς δεν είναι απαραίτητο να την επικαλεστούν οι αιτούντες. Στην υπόθεση Bolzano το Δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα της Οδηγίας ΕΠΕ, χωρίς μάλιστα να κάνει αναφορά στο αν και κατά πόσο η οδηγία παραχωρεί δικαιώματα σε ιδιώτες⁴⁵. Στην υπόθεση Linster το δικαστήριο αναγνώρισε το άμεσο αποτέλεσμα των άρθρων 5 (1) και 6 (2) της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ⁴⁶. Τέλος, στην υπόθεση Delena Wells -εδώ επρόκειτο για ιδιωτικό έργο- εξετάστηκε αν η ενδεχόμενη απόφαση υπέρ του άμεσου αποτελέσματος θα είχε αρνητικές επιπτώσεις στα έννομα συμφέροντα τρίτων. Το Δικαστήριο έλυσε το ζήτημα, τονίζοντας ότι «οι αρνητικές επιπτώσεις στα δικαιώματα τρίτων ακόμη και αν αυτές είναι βέβαιες, δεν μπορούν να εμποδίσουν κάποιον να επικαλεστεί τις προβλέψεις της οδηγίας εναντίον του κράτους⁴⁷». Πρέπει να σημειώσουμε ότι, στην τελευταία υπόθεση, το Δικαστήριο δεν εξέτασε αν η οδηγία είναι σαφής και ορισμένη ούτε αν παρέχει δικαιώματα σε ιδιώτες ή αν ο αιτών υπέστη βλάβη στην ποιότητα της ζωής του. Με άλλες λέξεις, διέυρυνε σημαντικά το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας⁴⁸. Με βάση λοιπόν τα παραπάνω, στην περίπτωση όπου θα υιοθετούνταν η -λανθασμένη- ερμηνεία της επιτρεπτής, από την εθνική νομοθεσία, διέυρυνσης του περιεχομένου της ΜΠΕ και

⁴³ Βλ. αντί πολλών, *A.-M. Moreno*, Environmental Impact Assessment in EC Law: A Critical Appraisal, στο έργο: *R. Macrory* (ed.), Reflections on 30 Years of EU Environmental Law, Groningen, Europa Law Publishing, 2006, σ. 44 επ.

⁴⁴ Υπόθ. C-72/95 Kraaijeveld [1996], Συλλ I-5403.

⁴⁵ Υπόθ. C-435/97 Bolzano [1999], Συλλ I-5613, παρ. 71.

⁴⁶ Υπόθ. C-287/98 Linster [2000], Συλλ I-6917, παρ. 39.

⁴⁷ Υπόθ. C-201/02 Delena Wells [2004], Συλλ I-723, παρ. 57.

⁴⁸ *A.-M. Moreno*, Environmental Impact Assessment in EC Law, όπ.π., σ. 46.

της ΕΠΟ, ώστε να συμπεριληφθούν και έτσι να αποτελέσουν αντικείμενο στάθμισης με το περιβάλλον τα οικονομικά δεδομένα, αυτή θα συνιστούσε ευθεία παράβαση του κοινοτικού δικαίου.

Β. Σε ό,τι αφορά στο περιεχόμενο της ΜΠΕ, όπως ήδη τονίσαμε, αναφέρεται αποκλειστικά στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Ωστόσο, βρίσκεται σε εξέλιξη μια προσπάθεια να ενταχθούν σε αυτό, κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα με το επιχείρημα ότι ο στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης (οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική ανάπτυξη και περιβαλλοντική προστασία) υπηρετείται από μια συνολική Μελέτη Βιωσιμότητας⁴⁹. Αυτή, όμως, η ενσωμάτωση παρουσιάζει δύο σοβαρά μειονεκτήματα, τα οποία ανατρέπουν τον πυρήνα της διαδικασίας ΕΠΕ: Πρώτον, οδηγεί αυτομάτως στην περιθωριοποίηση της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία υποτίθεται ότι είναι το αντίβαρο στην εγγενή υπέρ των οικονομικών συμφερόντων του κύριου του έργου ανισορροπία, που διαπερνά την Οδηγία ΕΠΕ και κατ' επέκταση τις εθνικές νομοθεσίες. Μάλιστα δε ενισχύει ακόμη περισσότερο αυτή την ανισορροπία⁵⁰.

Ειδικότερα, η τελευταία προκύπτει αφενός μεν από το ότι η ΜΠΕ υποβάλλεται από τον κύριο του έργου και συνεπώς κατατείνει, αδήλως, στην επίτευξη των οικονομικών συμφερόντων του, αφετέρου δε από το ότι υπάρχουν, αναμφισβήτητα, εκ προοιμίου αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ο δε κύριος στόχος της ΜΠΕ είναι ο μετριασμός τους και όχι η απάλειψή τους, η οποία άλλωστε είναι αδύνατη. Δεύτερον, -σε συνάρτηση με το πρώτο, αλλά ακόμη σημαντικότερο- εντάσσει υποχρεωτικά στην αξιολόγηση, την ανάλυση κόστους-οφέλους, διότι διαφορετικά δεν μπορούν να οριοθετηθούν οι τρεις διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης⁵¹. Στις ΗΠΑ, π.χ., σε ό,τι αφορά συγκεκριμένα στις εναλλακτικές λύσεις, προτείνεται η αλλαγή της νομοθεσίας έτσι ώστε να θεωρούνται εύλογες και επομένως αναγκαίες μόνο εκείνες οι οποίες είναι τεχνικά και οικονομικά βιώσιμες⁵². Με άλλες λέξεις, προτείνεται, η διοίκηση να είναι υποχρεωμένη να αξιολογήσει τις εναλλακτικές λύσεις των οποίων το

⁴⁹ *B. Sadler*, Environmental Sustainability and Assurance, στο έργο: *J. Petts* (ed.) Handbook of EIA: Vol. I. Process, Methods and Potential, Oxford, Blackwell, 1999, σ. 27-30.

⁵⁰ *J. Holder*, Environmental Assessment, ό.π., σ. 59. Royal Commission on Environmental Pollution, Environmental Planning, Twenty-Third Report, Cm 5459 (London: HMSO, 2002), παρ. 7. 47.

⁵¹ *B. Sadler*, Environmental Sustainability and Assurance, ό.π.

⁵² Στη ΝΕΡΑ γενικότερα δεν προβλέπεται η ενσωμάτωση της ανάλυσης κόστους/οφέλους στη διαδικασία ΕΠΕ, παρά το ότι επιχειρήθηκε αρκετές φορές στο παρελθόν. Βλ. σχετ., *J.B. Wiener*, Better Regulation in Europe, 59 Current Legal Problems (2006).

οικονομικό κόστος δεν υπερβαίνει το όφελος της προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου⁵³. Πρέπει εδώ να τονίσουμε ότι τόσο στο κοινοτικό όσο και στο αμερικανικό δίκαιο περιβάλλοντος, η ανάλυση κόστους-οφέλους δεν αποτελεί στοιχείο των κανονιστικών ρυθμίσεων είτε οριζόντιου είτε κάθετου χαρακτήρα⁵⁴. Η συμπερίληψή της σε αυτές προτείνεται από όσους αντιμετωπίζουν με σκεπτικισμό το υπάρχον κανονιστικό πλαίσιο⁵⁵, θεωρώντας το αδικαιολόγητα αυστηρό και αναποτελεσματικό σε ό,τι αφορά στην οικονομική ανάπτυξη⁵⁶. Μια τέτοια αλλαγή, όμως, θα συνιστούσε θεμελιώδη αλλοίωση του χαρακτήρα του δικαίου του περιβάλλοντος, νοούμενου ως δικαίου της προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου⁵⁷. Τούτο διότι η ανάλυση κόστους-οφέλους προϋποθέτει την αποτίμηση σε χρήμα του περιβάλλοντος και της ζωής του ανθρώπου, ώστε να αντιπαραβληθεί προς το κόστος των προστατευτικών μέτρων και να προκύψει το ισοζύγιο: είτε θετικό, όταν το όφελος της προστασίας του περιβάλλοντος και της ζωής του ανθρώπου είναι υπέρτερο του κόστους των προστατευτικών μέτρων, είτε αρνητικό, όταν το όφελος της προστασίας του περιβάλλοντος και της ζωής του ανθρώπου είναι υποδεέστερο του κόστους των προστατευτικών μέτρων⁵⁸. Όπως

⁵³ Committee on Resources, U.S. House of Representatives. Task Force on improving the national environmental policy act and task force on updating the national environmental policy act: initial findings and draft recommendations, Washington D.C.: Committee on Resources, U.S. House of Representatives, 21.12.2005, σ. 19 επ.

⁵⁴ Η μοναδική εξαίρεση, όπου προβλέπεται η ανάλυση κόστους-οφέλους, είναι ο νόμος Safe Drinking Water Act 1974, όπως τροποποιήθηκε το 1986 και το 1996, 42 U.S.C. 300g-I (b) (5) και συγκεκριμένα στις ρυθμίσεις που αφορούν στην αφαίρεση του αρσενικού από το πόσιμο νερό. Προβλέπεται και σε άλλες νομοθεσίες αλλά δεν εφαρμόστηκε ποτέ. Βλ., σχετ., *F. Ackerman, L. Heinzerling, Priceless. On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New York/London, New Press, 2004.

⁵⁵ *C. Campbell-Mohn - J.S. Applegate*, Learning from NEPA: Guidelines for Responsible Risk Regulation, 102 Columbia Law Review 903, 912 (2002).

⁵⁶ Το ζήτημα αυτό είναι πολύ σημαντικό και δεν μπορούμε να το αναλύσουμε στα πλαίσια του άρθρου αυτού. Να τονίσουμε απλώς ότι το τελευταίο διάστημα παρατηρείται μια τάση αμφισβήτησης των σύγχρονων περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και υπέρ της απορύθμισης, στην οποία πρωταγωνιστικό ρόλο διαδραματίζει η ανάλυση κόστους-οφέλους, η κανονιστική ευλυγισία και η προώθηση των μηχανισμών της αγοράς. Βλ. σχετικά *R.J. Lazarus*, *The Making of Environmental Law*, Chicago/London, University of Chicago Press, 2004, σ. 240-2, 248 (ο οποίος τονίζει ότι η παραπάνω στροφή άρχισε με τη διοίκηση Bush.)

⁵⁷ Για μια συνολική και σε βάθος θεώρηση του θέματος βλ. *D.M. Driesen*, *Is Cost-Benefit Analysis Neutral?*, 77 University of Colorado Law Review 335-405 (2006).

⁵⁸ *R. Percival-C. Schroeder-A. Miller-J. Leape*, *Environmental Regulation*, όπ.π., σ. 230 επ. Πρέπει να σημειώσουμε εδώ ότι γενικά χρησιμοποιούνται αδιακρίτως οι όροι «ανάλυση ή στάθμιση κινδύνου-οφέλους» και «ανάλυση ή στάθμιση κόστους-οφέλους». Ωστόσο προκαλείται σύγχυση, διότι τοποθετούν τη λέξη «όφελος» σε διαφορετικές πλευρές της σταθμιζόμενης εξίσωσης: τα «οφέλη» στην «ανάλυση ή στάθμιση κινδύνου-οφέλους» είναι τα οφέλη τα οποία προκύπτουν από μια κανονιστικά ρυθμιζόμενη δραστηριότητα, προϊόν ή ουσία

υπογραμμίζουν όμως οι *Frank Ackerman* και *Liza Heinzerling* «το να μεταφράζει κανείς σε χρήμα τη ζωή, την υγεία και τη φύση δεν είναι ο κατάλληλος τρόπος για να αποφασίσει πόση προστασία θα τους παράσχει. Ένας άλλος διαφορετικός τρόπος σκέψης και απόφασης απαιτείται⁵⁹». Άλλωστε η αποτροπή ή η ελαχιστοποίηση της υποβάθμισης του περιβάλλοντος δεν μπορεί να ιδωθεί ως οικονομικό κόστος αλλά ως υποχρέωση αντιμετώπισης μιας δημόσιας βλάβης⁶⁰.

Επανερχόμενοι στην απόφαση του ΣτΕ, σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν μπορούμε να συμπεράνουμε ότι η αιτιολογία της σχετικά με τη μη επιλογή της βέλτιστης από περιβαλλοντικής απόψεως λύσης, η οποία στηρίζεται στη στάθμιση των μεγεθών της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης υπό τη μορφή μάλιστα της ανάλυσης κόστους-οφέλους⁶¹ είναι *contra legem*. Επιπρόσθετα, ταυτίζει, άρρητα, την ανάλυση κόστους-οφέλους με την αρχή της αναλογικότητας, στην οποία προσδίδει ένα τέταρτο κριτήριο, 'τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου'⁶². Αυτή όμως η αντίληψη είναι ξένη προς την αρχή της αναλογικότητας, όπως διαπλάστηκε με πειστικό τρόπο από τον κοινοτικό δικαστή⁶³.

Αντίθετα, η εξέταση του περιεχομένου της ΜΠΕ επιβάλλει στο δικαστή να εφαρμόσει την αρχή της αναλογικότητας για να αξιολογήσει αν αυτό είναι σε αντιστοιχία με τη σπουδαιότητα του έργου και με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον, εάν

(τα οποία είναι το «κόστος» στην «ανάλυση ή στάθμιση κόστους-οφέλους». Ενώ τα «οφέλη» στην «ανάλυση ή στάθμιση κόστους-οφέλους» είναι το κέρδος για την υγεία ή το περιβάλλον από την κανονιστική ρύθμιση των κινδύνων (ο «κίνδυνος» στην «ανάλυση ή στάθμιση κινδύνου-οφέλους»).

⁵⁹ *F. Ackerman - L. Heinzerling - Priceless, On Knowing the Price of Everything and the Value of Nothing*, New York/London, New Press, 2004, σ. 8-9.

⁶⁰ *M. Sagoff, Price, Principle, and the Environment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, σ. 106.

⁶¹ Η σχολιαζόμενη απόφαση, χρησιμοποιώντας τη φράση «αν οι επαπειλούμενες δυσμενείς συνέπειες υπερακοντίζουν τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου» (σκ. 9), φαίνεται ότι υιοθετεί την προσέγγιση του τύπου «ανάλυση ή στάθμιση κινδύνου-οφέλους». Βλ. σημ. αρ. 58.

⁶² *Θ.Δ. Αντωνίου*, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μερικές σκέψεις με αφορμή τις 3478/2000 και 613/2002 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο έργο: Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, Εκδ. Σάκκουλα, 2004, σ. 971. (Να σημειώσουμε ότι στο σημείο αυτό η απόφαση ακολούθησε την άποψη της προηγούμενης ΣτΕ Ολ 613/2002).

⁶³ Τα κριτήρια της αναλογικότητας είναι τα εξής: ένα μέτρο είναι δυσανάλογο, πρώτον, εάν είναι «προφανώς ακατάλληλο μέσο για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού». Δεύτερον, εάν «άλλα λιγότερο περιοριστικά μέτρα θα μπορούσαν να είχαν ληφθεί». Τρίτον, εάν «οι επιβαρύνσεις που προκλήθηκαν από τις αμφισβητούμενες ρυθμίσεις είναι προφανώς δυσανάλογες με τον επιδιωκόμενο σκοπό». Βλ. ενδεικτικά υπόθ. C-157/96, Regina κατά Υπουργείου Γεωργίας [1998], Συλλ. I-2211, παρ. 60.

δηλαδή έχει λάθη, αντιφάσεις ή κενά, ιδίως σε ό,τι αφορά στις εναλλακτικές λύσεις και τις επιπτώσεις κάθε μιας στο περιβάλλον⁶⁴. Αλλά ακόμη και αν κρίνουμε την απόφαση στο πεδίο της ανάλυσης κόστους/οφέλους -και με την επιφύλαξη ότι δεν γνωρίζουμε τα ακριβή στοιχεία του φακέλου- η αιτιολογία της είναι ελλιπής, διότι δεν προσδιορίζει ποια είναι, συγκεκριμένα, τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου, ώστε να τα αντιπαραβάλει προς τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες. Με αυτή την έννοια, η άποψη της μειοψηφίας είναι συνεπέστερη και πληρέστερη, καθώς σύμφωνα με αυτή, η υπογειοποίηση «είναι, ασφαλώς, η βέλτιστη λύση, με δυσανάλογο όμως, κόστος» το οποίο «στηρίζεται στα δεδομένα της κοινής πείρας» και κατά συνέπεια η προσβαλλόμενη απόφαση ΕΠΟ «αιτιολογείται νομίμως και επαρκώς» (σκ. 11). Εν κατακλείδι λοιπόν, η σύννομη αιτιολογία θα ήταν εκείνη η οποία θα παρέμεινε στη διαπίστωση της ίδιας της ΜΠΕ, ότι δηλαδή η βέλτιστη από περιβαλλοντική πλευρά λύση είναι η υπογειοποίηση, χωρίς να ασχοληθεί με τους προβαλλόμενους από αυτή οικονομικούς λόγους, διότι δεν περιλαμβάνονται στη νομοθεσία για το περιεχόμενο τόσο της ΜΠΕ όσο και της ΕΠΟ. Ωστόσο, τίθεται το ζήτημα: υφίσταται (ή πρέπει να υφίσταται) διακριτική ευχέρεια της διοίκησης στα πλαίσια της οποίας χωρεί στάθμιση των μεγεθών της περιβαλλοντικής προστασίας και της οικονομικής ανάπτυξης; Σε αυτό το ζήτημα θα στρέψουμε τώρα την προσοχή μας.

Γ. Κατ' αρχάς πρέπει να επισημάνουμε ότι στην Οδηγία ΕΠΕ δεν προβλέπεται ρητή υποχρέωση της διοίκησης για διενέργεια επίσημης εξέτασης της υποβαλλόμενης ΜΠΕ⁶⁵. Άλλα κράτη έχουν υιοθετήσει την επίσημη εξέταση, όπως π.χ. η Πορτογαλία και η Ελλάδα, εκδίδεται μάλιστα διοικητική πράξη ΕΠΟ, η οποία ελέγχεται (και μέσω αυτής ελέγχεται και η ΜΠΕ) από τα δικαστήρια⁶⁶. Σε άλλες χώρες δεν υφίσταται επίσημη εξέταση και δεν εκδίδεται διοικητική πράξη ΕΠΟ, με αποτέλεσμα να μην ελέγχεται (ούτε βέβαια και η ΜΠΕ) αυτοτελώς από τα δικαστήρια, παρά μόνο με την ευκαιρία της προσβολής της διοικητικής πράξης παροχής άδειας ή έγκρισης του έργου ή της δραστηριότητας⁶⁷. Στη Γαλλία, π.χ., η ΜΠΕ υποβάλλεται στην αρμόδια

⁶⁴ *M. Prieur*, *Droit de l'Environnement*, όπ.π., σ. 90-91.

⁶⁵ Έκθεση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της Οδηγίας ΕΠΕ, COM (2003) 334 τελικό, Σύνοψη συμπερασμάτων, αριθ. 5.

⁶⁶ Στη χώρα μας, όπως ήδη αναφέρθηκε, προβλέπεται στο άρθρο 4 παρ. 1.α, 1.β και 1.γ του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002.

⁶⁷ *A.-M. Moreno*, *Environmental Impact Assessment in EC Law*, όπ.π., σ. 52-53.

διοικητική αρχή και περιλαμβάνεται στο φάκελο που συνοδεύει την αίτηση για παροχή άδειας. Η αξιολόγησή της διεξάγεται από τις τεχνικές υπηρεσίες της αρμόδιας αρχής, οι οποίες βεβαιώνουν: α) την ύπαρξη ΜΠΕ, και β) αν αυτή είναι πλήρης. Η παραπάνω διπλή βεβαίωση είναι απαραίτητη προϋπόθεση για να γίνει παραδεκτή, από τυπικής απόψεως, η αίτηση για παροχή άδειας. Δεν υφίσταται δηλαδή επίσημος έλεγχος, ώστε να ακολουθήσει πράξη ΕΠΟ, καθώς πρόκειται για απλή έκφραση γνώμης επί της ΜΠΕ⁶⁸. Στην Ισπανία, αν και εκδίδεται διοικητική πράξη ΕΠΟ, εν τούτοις -κατά την πάγια νομολογία του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου της χώρας- δεν προσβάλλεται αυτοτελώς αλλά μέσω της τελικής πράξης παροχής άδειας ή έγκρισης⁶⁹.

Ανακύπτει όμως το ερώτημα κατά πόσο είναι υποχρεωτικό να λαμβάνονται υπόψη τα συμπεράσματα της ΜΠΕ -όταν αυτά δείχνουν ότι θα υπάρξουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον- για την έκδοση της παροχής άδειας ή έγκρισης⁷⁰. Με άλλες λέξεις, αν είναι υποχρεωμένη η αρμόδια αρχή να αρνηθεί ένα σχέδιο το οποίο θα έχει σημαντικές δυσμενείς συνέπειες στο περιβάλλον. Στην Οδηγία ΕΠΕ φαίνεται ότι δεν είναι υποχρεωτικό, λόγω του πρωτεύοντος διαδικαστικού χαρακτήρα της οδηγίας. Όπως τονίζει ο Γενικός Εισαγγελέας Elmer στις Προτάσεις του στην υπόθεση *Grosskrotzenburg*⁷¹: «Πρέπει να υπογραμμίσουμε ότι οι διατάξεις της οδηγίας έχουν βασικά διαδικαστικό χαρακτήρα. Ενσωματώνοντας τις περιβαλλοντικές πληροφορίες στη διαδικασία έγκρισης, εξασφαλίζεται ότι οι επιπτώσεις του σχεδίου στο περιβάλλον εισάγονται στη δημόσια συζήτηση και ότι η απόφαση να δοθεί ή όχι η άδεια στηρίζεται σε κατάλληλη βάση. Από την άλλη πλευρά είναι δύσκολο να χρησιμοποιηθεί η οδηγία σαν εργαλείο ελέγχου, στη βάση περιβαλλοντικών κριτηρίων, του περιεχομένου των αδειοδοτήσεων. Ακόμη και αν η έκφραση «πρέπει να λαμβάνονται υπόψη» του άρθρου 8 της οδηγίας σημαίνει ότι πρέπει να υποβάλλονται όλες οι πληροφορίες σε αυτόνομο και κριτικό έλεγχο, η οδηγία δεν εμποδίζει την αρμόδια αρχή να παραχωρήσει άδεια σε ένα σχέδιο, ακόμη και αν η ΜΠΕ δείχνει ότι το σχέδιο θα έχει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον»⁷². Το Δικαστήριο δεν τοποθετήθηκε με σαφήνεια στο παραπάνω επιχείρημα, καθώς

⁶⁸ *M. Prieur*, *Droit de l'Environnement*, όπ.π., σ. 88-89.

⁶⁹ *A.-M. Moreno*, *Environmental Impact Assessment in EC Law*, όπ.π., σ. 52-53.

⁷⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 2 της Οδηγίας ΕΠΕ, όλα τα έργα τα οποία υποβάλλονται σε ΜΠΕ απαιτούν χορήγηση άδειας ή έγκρισης εκτέλεσης.

⁷¹ Υπόθεση C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας [1995], Συλλ I-2189.

⁷² *Ibid*, παρ. 35 των Προτάσεων.

περιορίστηκε σε γενικού χαρακτήρα επισημάνσεις⁷³. Ωστόσο, θα πρέπει να σημειώσουμε ότι, παρά την αναγνώριση από την Οδηγία ΕΠΕ της παραπάνω δυνατότητας, αυτή περιορίζεται από το γεγονός ότι η απόφαση για την άδεια εκτέλεσης του έργου πρέπει να είναι αιτιολογημένη, διότι είναι υποχρεωμένη η διοίκηση να αναφέρει «τους κύριους λόγους και τις εκτιμήσεις στους οποίους βασίστηκε η απόφαση»⁷⁴.

Σε ό,τι αφορά στη ΝΕΡΑ (Η.Π.Α.), αυτή αφήνει στη διακριτική ευχέρεια της διοίκησης το αν θα λάβει ή δεν θα λάβει υπόψη της τα πορίσματα της ΜΠΕ⁷⁵. Στην υπόθεση *Robertson*⁷⁶ το Ανώτατο Δικαστήριο (U.S. Supreme Court) τόνισε ότι «η ΝΕΡΑ δεν αποσκοπεί σε ιδιαίτερα αποτελέσματα αλλά απλώς περιγράφει τις αναγκαίες διαδικασίες», πράγμα που σημαίνει ότι η αρμόδια αρχή δεν είναι υποχρεωμένη να μειώσει ή να απαλείψει τις αρνητικές συνέπειες που περιγράφονται στη ΜΠΕ. Ωστόσο, το δικαστήριο επισημαίνει στη συνέχεια ότι οι ως άνω διαδικασίες που θεσπίζει η ΝΕΡΑ «είναι σχεδόν βέβαιο ότι επιδρούν στην ουσιαστική απόφαση της διοίκησης⁷⁷».

Στην Ελλάδα, ομοίως, δεν προβλέπεται ρητή υποχρέωση της διοίκησης να αρνηθεί την άδεια εκτέλεσης ενός έργου, όταν από τη ΜΠΕ προκύπτει ότι θα υπάρξουν σημαντικές δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Περιορίζεται όμως σημαντικά η διακριτική της ευχέρεια, στο βαθμό που η πράξη ΕΠΟ «επιβάλλει προϋποθέσεις, όρους, περιορισμούς και διαφοροποιήσεις για την πραγματοποίηση του έργου», λαμβανομένου επί πλέον υπόψη ότι αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση των μετέπειτα διοικητικών πράξεων της άδειας ή έγκρισης εκτέλεσης του έργου ή της δραστηριότητας⁷⁸. Περαιτέρω, επειδή οι ως άνω όροι και

⁷³ Το δικαστήριο απλώς τόνισε την υποχρέωση των κρατών να λαμβάνουν υπόψη τους τα συλλεγμένα πληροφοριακά στοιχεία, όπως ακριβώς διατυπώνεται στο άρθρο 8 της Οδηγίας ΕΠΕ («Τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων και οι πληροφορίες που συγκεντρώνονται βάσει των άρθρων 5, 6 και 7 πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο πλαίσιο της διαδικασίας χορήγησης άδειας.»). Βλ. Υπόθεση C-431/92, όπ.π., παρ. 39 και 44.

⁷⁴ Άρθρο 9 (1) της Οδηγίας ΕΠΕ.

⁷⁵ *B.C. Karkkainen*, *Toward a Smarter NEPA: Monitoring and Managing Government's Environmental Performance*, 102 *Columbia Law Review* 903, 910 (2002).

⁷⁶ *Robertson v Methow Valley Citizens Council*, 490 U.S. 332.

⁷⁷ *Ibid*, σ. 350-2.

⁷⁸ Άρθρο 4 παρ. 1. β. και 1. γ. του ν. 1650/86, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002. Να σημειώσουμε ότι, τι θεωρείται 'άδεια' δεν είναι χωρίς προβλήματα, δεδομένου ότι υπάρχουν διαφοροποιήσεις στα διοικητικά δίκαια των κρατών μελών. Το ΔΕΚ αποσαφήνισε ότι 'ως άδεια, κατά το άρθρο 1 παρ. 2 της Οδηγίας 85/337, ορίζεται η απόφαση της ή των αρμόδιων αρχών που δίνει το δικαίωμα στον κύριο του έργου να πραγματοποιήσει

περιορισμοί δεν συνιστούν μέτρα αποτροπής των σημαντικών αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, αλλά μέτρα μετριασμού τους⁷⁹, η διοίκηση μπορεί να συνεκτιμήσει, στην τελική φάση της διαδικασίας για την παροχή άδειας ή έγκρισης εκτέλεσης του έργου, το επίπεδο της προστασίας του περιβάλλοντος -όπως προκύπτει από την επιβολή των παραπάνω μέτρων- με την οικονομική ανάπτυξη, όπως υλοποιείται μέσω του συγκεκριμένου έργου ή δραστηριότητας. Η διαφοροποίηση λοιπόν των σταδίων της διαδικασίας ΕΠΕ, αν και είναι θολή είναι όμως υπαρκτή, πράγμα που δεν συμβαίνει με τη συγγενή προς αυτή, διαδικασία της εκτίμησης του κινδύνου (risk assessment). Η τελευταία εφαρμόζεται σε ειδικές περιπτώσεις, οι οποίες προβλέπονται από τη νομοθεσία και αφορά –κυρίως- στην αξιολόγηση του κινδύνου από την έκθεση σε χημικές ουσίες, όπως είναι οι τοξικές, οι καρκινογόνες, οι υπαγόμενες στις κατηγορίες των έμμονων οργανικών ρύπων ή των ενδοκρινικών διαταρακτών κλπ⁸⁰. Εν προκειμένω, υπάρχει το αρχικό στάδιο της επιστημονικής εκτίμησης του κινδύνου (ταυτοποίηση του κινδύνου, εκτίμηση δόσης-συγκέντρωσης, εκτίμηση έκθεσης και χαρακτηρισμός του κινδύνου) για να ακολουθήσει στη συνέχεια το στάδιο της διαχείρισης του κινδύνου⁸¹. Κατά το ύστερο αυτό στάδιο συνεκτιμώνται τα πορίσματα της πρότερης επιστημονικής εκτίμησης του κινδύνου με τα κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα, ώστε να προκύψει ο αποδεκτός κίνδυνος, ο οποίος όμως ταυτίζεται πάντοτε με το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και της υγείας του ανθρώπου⁸².

Με βάση τα παραπάνω, κατά τη διαδικασία ΕΠΕ, μετά την υποβολή της ΜΠΕ και την ΕΠΟ, η διοίκηση συνεκτιμά τις μετριαζόμενες, με βάση την ΕΠΟ, επιπτώσεις στο περιβάλλον με την οικονομική παράμετρο του έργου για να προσδιορίσει εάν οι παραπάνω επιπτώσεις είναι αποδεκτές δεδομένου ότι, παρά τον μετριασμό τους, σε πολλές περιπτώσεις παραμένουν σημαντικές. Ως οικονομική παράμετρος του έργου νοούνται οι οικονομικές επιπτώσεις που θα προκύψουν για τον κύριο του έργου από

το σχέδιο. Ο δε 'χαρακτηρισμός μιας απόφασης ως αδείας κατά την έννοια του παραπάνω άρθρου πρέπει να γίνεται κατ'εφαρμογήν του εθνικού δικαίου σε συμφωνία με το κοινοτικό δίκαιο' (υπόθεση *Barker C-290/03*, παρ. 39 και 41, μη συμπεριληφθείσα ακόμη στη Συλλογή.)

⁷⁹ Τέτοια είναι τα μέτρα που προβλέπονται στην ΚΥΑ αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (ΦΕΚ Β' 20.3.2003), άρθρο 12.

⁸⁰ Βλ., π.χ., Οδηγία 93/67/ΕΟΚ για τον καθορισμό των αρχών εκτίμησης των κινδύνων που διατρέχει ο άνθρωπος και το περιβάλλον από τις ουσίες που γνωστοποιούνται σύμφωνα με την οδηγία 67/548/ΕΟΚ, ΕΕ L 227 της 8/9/1993, σ. 9-18.

⁸¹ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης COM (2000) 1 τελικό.

⁸² *N. de Sadeleer*, *The Precautionary Principle in EC Health and environmental Law*, 12 (2) *European Law Journal* 139, 146 (2006).

την υιοθέτηση των διαθέσιμων εναλλακτικών λύσεων και ειδικότερα το κόστος κάθε μιας εξ αυτών, χωρίς να αντιπαραβάλλεται προς τα οφέλη⁸³. Το δικαστήριο ελέγχει τη νομιμότητα της αποδοχής⁸⁴, προσφεύγοντας στις διατάξεις των άρθρων 2 ΕΚ, 174 (1)ΕΚ και 24 (1) Σ ως έρεισμα της δικαιοδοτικής του κρίσης, δεδομένου ότι η Οδηγία ΕΠΕ δεν απαιτεί ούτε στο Προοίμιο ούτε στα άρθρα 8 και 9 την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος, πράγμα που συμβαίνει και με τις εθνικές ρυθμίσεις⁸⁵.

IV. Συμπεράσματα

Η διαδικασία ΕΠΕ αποτελεί αναμφισβήτητα ένα παράδειγμα σύγχρονης περιβαλλοντικής διακυβέρνησης, το οποίο χαρακτηρίζεται από το στόχο του εκδημοκρατισμού της λήψης απόφασης, συμβάλλοντας στην κατανόηση των περιβαλλοντικών προβλημάτων και στην κατανομή των ευθυνών σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Ωστόσο, οι ασάφειες και οι παραλείψεις της Οδηγίας ΕΠΕ, όπως επίσης οι σημαντικές διαφοροποιήσεις των εθνικών νομοθεσιών, δημιουργούν αβεβαιότητα δικαίου. Πάνω απ' όλα όμως η διαδικασία ΕΠΕ υποφέρει εγγενώς από μια ανισορροπία. Ο κύριος του έργου, έχοντας την ευθύνη σύνταξης της ΜΠΕ διαθέτει αυτομάτως μεγάλη ελευθερία να χειριστεί τα ζητήματα προς όφελός του. Χρειάζονται λοιπόν αντίβαρα εξισορρόπησης, μεταξύ δε αυτών σπουδαία θέση κατέχει ο έλεγχος της ΜΠΕ από την αρμόδια αρχή σε ό,τι αφορά στην πληρότητα της, στη σοβαρότητά της και-ιδίως- στις εναλλακτικές λύσεις. Σε αυτή τη φάση της διαδικασίας ΕΠΕ εξετάζονται μόνο οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις, έτσι ώστε να επιτευχθεί ο μέγιστος δυνατός μετριασμός τους. Από το σημείο αυτό αρχίζει η διακριτική ευχέρεια της διοίκησης να σταθμίσει το επίπεδο της προστασίας που καθορίστηκε, με τα οικονομικά και κοινωνικά δεδομένα στηριζόμενη στην αρχή της αναλογικότητας, στην οποία τα κριτήρια είναι ποιοτικού και όχι ποσοτικού χαρακτήρα. Η παραπάνω στάθμιση υπόκειται πάντοτε στο δικαστικό έλεγχο, ο οποίος καθορίζει τα νομικά της όρια.

⁸³ *D.M. Driesen*, Distributing the Costs of Environmental, Health, and Safety Protection: the Feasibility Principle, Cost-Benefit Analysis, and Regulatory Reform, 32 Boston College Environmental Affairs Law Review 1, 8-15 (2005).

⁸⁴ *K. Ladeur - R. Prell*, Environmental Assessment and Judicial Approaches to Procedural Errors: A European and Comparative Law Analysis, ό.π., σ. 192-3.

⁸⁵ *J. Holder*, Environmental Assessment, ό.π., σ. 268-9.