ΠΕΡΙΟΧΕΣ NATURA 2000 ΚΑΙ ΠΡΟΫΠΟΘΕΣΕΙΣ ΕΓΚΡΙΣΗΣ ΕΡΓΩΝ Σ' ΑΥΤΕΣ (Φεβρουάριος 2010)

Συγγραφέας: ΤΑΚΗΣ ΝΙΚΟΛΟΠΟΥΛΟΣ

Είναι γνωστή η υστέρηση της προστασίας της φύσης και ειδικότερα των φυσικών οικοτόπων στην Ελλάδα, όπως είναι γνωστά και τα αίτια αυτής της υστέρησης που ανάγονται αφενός στην «τυφλή» αναπτυξιο/μεγεθυνσιοκρατία και ανεξέλεγκτη «αγοραποίηση» (marketisation) του χώρου που έχει εμποτίσει και την πολιτεία και την κοινωνία (των πολιτών) και αφετέρου στην παθογένεια και το έλλειμμα της δημόσιας διοίκησης, η οποία καλείται να υλοποιήσει την «εξευρωπαϊσμένη», στον τομέα αυτό όπως και σε άλλους, πολιτική της χώρας. Πράγματι, η Ελλάδα καλείται να εφαρμόσει τη φιλόδοξη κοινοτική οδηγία 92/43/ΕΟΚ, η οποία στο πλαίσιο της διατήρησης της βιοποικιλότητας στην ΕΕ αποσκοπεί στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού συνεκτικού οικολογικού δικτύου προστασίας των φυσικών οικοτόπων (Natura 2000), μέσω του καθορισμού από τα κράτη-μέλη Ειδικών Ζωνών Διατήρησης (ΕΖΔ). Οι ΕΖΔ αποτελούν το τελευταίο (τρίτο) στάδιο μιας μακράς διαδικασίας, η οποία δεν έχει ακόμα περατωθεί. Ας σημειωθεί δε ότι τα κράτη με τον καθορισμό των ΕΖΔ υποχρεούνται να λαμβάνουν θετικά μέτρα διαχείρισης των π.π. που θα καθορίζουν τα ίδια (σχέδια κ.λπ.) κανονιστικού ή διοικητικού ή συμβατικού χαρακτήρα, με σκοπό τη διατήρηση του τόπου. Στην Ελλάδα μάλιστα ο καθορισμός αυτός των ΕΖΔ αποτελεί νομικό και διοικητικό γρίφο, αν κρίνει κανείς από την ΚΥΑ 33318/3028/1998 (όπως τροποποιήθηκε το 2008) που ενσωματώνει-μεταφέρει στην ελληνική έννομη τάξη την οδηγία, όχι χωρίς προβλήματα εφαρμογής , κυρίως στο βαθμό που συνδέει την εφαρμογή της οδηγίας με το ν. 1650/86. Αυτό όμως δεν σημαίνει ότι οι φυσικοί οικότοποι και οι οικότοποι των ειδών δεν προστατεύονται ήδη ως Τόποι Κοινοτικής Σημασίας (ΤΚΣ) (δεύτερο στάδιο που έχει περαιωθεί για την Ελλάδα).

Το δυσκολότερο πρόβλημα που τίθεται κατά την εφαρμογή του σταδίου αυτού σχετίζεται με την αδειοδότηση έργων σε περιοχές του προστατευτικού δικτύου Natura 2000, όπως προβλέπεται από το άρθρο 6 παρ. 2-4 της οδηγίας (βλ. την εξαίρετη μελέτη του Κ. Γώγου, η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων σε περιοχές του

δικτύου Natura 2000, σειρά Δίκαιο και Κοινωνία στον 21ο αιώνα, Εκδ. Σάκκουλα, 2009). Ας σημειωθεί ότι η πολυπλοκότητα του ζητήματος μέσα και από μια «άτεχνη διατύπωση» των σχετικών διατάξεων της οδηγίας και οι διακυβεύσεις που κρίνονται, οδήγησαν την Επιτροπή των ΕΚ να εκδώσει δύο μέχρι σήμερα οδηγούς πάνω στο επίμαχο αυτό θέμα. Στην Ελλάδα, όπου το 21% της χερσαίας επιφάνειας εντάσσεται στο δίκτυο αυτό, το πρόβλημα είναι εντονότερο με τις κατασκευές μεγάλων έργων υποδομής (π.χ. αυτοκινητόδρομοι) αλλά και περιβαλλοντικών έργων (ΧΥΤΑ –ΧΥΤΥ, αιολικών πάρκων κ.λπ.).

Πέραν από τη γενική διαφυλακτική υποχρέωση προστασίας προς αποτροπή-πρόληψη των βλαβών στις προστατευόμενες περιοχές (π.π.- ΤΚΣ) με (ολιστικό-συστημικό) σκοπό τη «διατήρηση ικανοποιητικού επιπέδου» της ακεραιότητας των φυσικών οικοτόπων και των ειδών που προβλέπει αρχικά η οδηγία, το κρίσιμο ζητούμενο είναι υπό ποίους όρους μπορούν να εγκριθούν-αδειοδοτηθούν κατασκευαστικά ή άλλα σχέδια που δεν άπτονται της (συνήθους) διαχείρισης των π.π. και τα οποία ενδεχομένως να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην ακεραιότητα των π.π. Εδώ πρόκειται για ειδική διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης που συγγενεύει με τη γνωστή διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ) της οδηγίας 85/337 (όπως έχει τροποποιηθεί) και του Ν. 1650/86 στον οποίο παραπέμπει η προαναφερθείσα ΚΥΑ μεταφοράς της οδηγίας 92/43, και ιδίως ως προς την μεταφορά του άρθρου 6 παρ. 3 αυτής. Η αποκλειστική αυτή σύνδεση-παραπομπή, ειδικότερα ως προς την απαίτηση αναζήτησης εναλλακτικών λύσεων, η οποία δεν προβλέπεται κατά το στάδιο της εκτίμησης των επιπτώσεων-κινδύνων της παρ. 3 του άρθρου 6 της οδηγίας, δεν πρέπει να θεωρείται ευτυχής (βλ. και Γ. Μπάλια, σχ. στη ΣτΕ 293/2009 Ε τμ., www.nomosphysis.org.gr), ακόμα κι αν η διαδικασία ΕΠΟ της οδηγίας 85/337 μπορεί να συμπληρώνει τη διαδικασία της έγκρισης έργων σε π.π.ως προς άλλα σημεία (π.χ. ως προς την έννοια «σχεδίου» -ως προς τα έργα που μπορεί να μην είναι μόνο κατασκευαστικά αλλά και χωρικά-, εφαρμογή ratione temporis της διαδικασίας του άρθρου 6 παρ. 3, κ.ά.). Όμως σε αντίθεση με την αδειοδότηση στο πλαίσιο της οδηγίας 85/337, η έγκριση των σχεδίων σε π.π (άρθρο 6 παρ. 3 και 4) υπόκειται όχι μόνο σε διαδικαστικές απαιτήσεις αλλά και ουσιαστικές. Η τελευταία γίνεται με επίκληση της αρχής της προφύλαξης, η οποία εφαρμόζεται ακριβώς ένεκα της αβεβαιότητας, απροσδιοριστίας και πολυπλοκότητας που διακρίνει μια σύγχρονη οικοσυστημική αντίληψη την επιστήμη της οικολογίας. Σύμφωνα με το στάδιο αυτό του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας η αδειοδότηση διέρχεται τρεις

εσωτερικές φάσεις: α) το screening -ο περιβαλλοντικός προέλεγχος από την αρμόδια αρχή των σχεδίων που θα υποβληθούν προς έγκριση, για να φανεί αν το σχέδιο προκαλεί ενδεχομένως αρνητικές συνέπειες στην π.π., β) η συνολική «δέουσα» (κυρίως) εκτίμηση των επιπτώσεων, και γ) η απόφαση της έγκρισης ή ματαίωσης του σχεδίου, με πρόγνωση των μελλοντικών (αβέβαιων για τα οικοσυστήματα, όπως προελέχθη) εξελίξεων και με βάση την ακεραιότητα της π.π. Η διαδικασία σ' αυτή τη φάση δεν λαμβάνει υπόψη - δεν συνεκτιμά το σκοπό που εξυπηρετεί το έργο ούτε τις εναλλακτικές λύσεις και το κόστος τους. Κρίσιμο πάντως στη διαδικασία αυτή είναι τα στοιχεία της περιβαλλοντικής μελέτης να αναφέρονται (και το σχέδιο αξιολόγησης να συνδέεται) με συγκεκριμένους στόχους (της) διατήρησης της π.π.

Με άλλα λόγια: 1) εάν δεν υπάρχει καμία επιστημονική αμφιβολία ως προς την απουσία αρνητικών επιπτώσεων, το σχέδιο εγκρίνεται, 2) εάν το σχέδιο θίγει την ακεραιότητα της π.π. ή υπάρχει ακόμα αβεβαιότητα ως προς τις συνέπειές του (δεν υφίσταται «βέβαιη πρόγνωση» της αρμόδιας Αρχής ότι δεν θα επέλθει βλάβη -υπάρχει δηλαδή επιστημονική αμφιβολία ως προς την απουσία αρνητικών επιπτώσεων), επιβάλλεται κατ' αρχήν η απόρριψή του με βάση την αρχή της προφύλαξης και (με) παράλληλη εφαρμογή- όχι χωρίς ενστάσεις στο συγκεκριμένο πεδίο -της αντιστροφής του βάρους της τεκμηρίωσης. Τέλος στο σημείο αυτό, πριν τη λήψη της απόφασης, η οδηγία, σε μια ελλειπτική και αόριστη διατύπωση -που συναντάμε και σε άλλα κοινοτικά κείμενα (π.χ. οδηγία για την εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων διαφόρων δραστηριοτήτων, οδηγία για τους γενετικά τροποποιημένους οργανισμούς, κανονισμός Reach για τις επικίνδυνες χημικές ουσίες) -και πάντως όχι δεσμευτική για την αρμόδια αρχή, προβλέπει ότι το «κοινό» (;) μπορεί «ενδεχομένως» να συμμετάσχει στη διατύπωση γνώμης (;) εν όψει της έγκρισης του σχεδίου.

Η ελλειπτική αυτή διατύπωση συμπληρώνεται από την (ηθελημένη) απουσία (οφειλόμενη σε όχι αδικαιολόγητη πολλές φορές δυσπιστία των Αρχών) στην Ελλάδα, η οποία καλείται να υλοποιήσει και εξειδικεύσει τις κοινοτικές προβλέψεις (και ιδίως την οδηγία 2003/35/ΕΚ)- ολοκληρωμένου θεσμικού πλαισίου και μηχανισμών ουσιαστικών συμμετοχικών διαδικασιών στον τομέα των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων ή δραστηριοτήτων, πέρα από την απλή πληροφόρηση και δημοσιότητα. Ένα τέτοιο πλαίσιο, το οποίο αποτελεί χρόνιο αίτημα κοινωνικών ομάδων και οργανώσεων και το οποίο μάλιστα, ας μη ξεχνάμε, απαιτείται στο ν.

1650/86 (δημοκρατικός συγκεντρωτισμός στο πλαίσιο γενικότερα της διαμόρφωσης περιβαλλοντικής πολιτικής), αφενός καθίσταται αναγκαίο λόγω της πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας των επιπτώσεων (περιβαλλοντική διακινδύνευση) αλλά και της ασύμμετρης πληροφόρησης εις βάρος των πολιτών, αφετέρου θα οδηγούσε σε άμβλυνση των (τοπικών κυρίως) αντιθέσεων αλλά και ουσιαστικότερο - άμεσο έλεγχο της Διοίκησης (Χ. Κουταλάκης, «Θα τα πούμε στα δικαστήρια». Δημοκρατική λογοδοσία και έλεγχος των περιβαλλοντικών πολιτικών στην Ελλάδα, ΕφημΔΔ5/2009, σ. 686-699). Σε άλλες χώρες της ΕΕ και των ΗΠΑ, όπου έχουν θεσπισθεί δημόσιες ακροάσεις, τοπικές ή διαμερισματικές συνελεύσεις, «συνδιασκέψεις των πολιτών», διαβουλεύσεις τοπικών φορέων με επενδυτές-κατασκευαστές κ.ά. Πάντως στη συγκεκριμένη εδώ περίπτωση των έργων σε π.π. , η συμμετοχή των κατοίκων συνδέεται ενδεχομένως και με τη μορφή και το είδος της οικο-οικονομικής και πολιτικής διαχείρισης της π.π.

Στην συνέχεια, προβλέπεται η δυνατότητα, κατ’ εξαίρεση και παρά τα αρνητικά αποτελέσματα της περιβαλλοντικής εκτίμησης, έγκρισης ενός σχεδίου με τους αυστηρούς όρους που εκεί προβλέπονται, ήτοι για «επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημόσιου συμφέροντος» (συμπεριλαμβανομένων λόγων οικονομικής ή κοινωνικής φύσης), στους οποίους αναγνωρίζεται υπέρτερη αξία από την προστασία των προστατευόμενων φυσικών οικοτόπων και των ειδών, και υπό την προϋπόθεση ότι δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις. Πρόκειται για εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας (στάθμιση -από την αρμόδια προς έγκριση του σχεδίου διοικητική αρχή- του σκοπού του δημοσίου συμφέροντος και της μείωσης της προστασίας του τόπου) η οποία συναρτάται προς την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης . Όπως και να’ χει οι όροι θα πρέπει να υπερισχύουν καταφανώς της βλάβης ή της μείωσης που θα υποστεί η π.π. (Κ.Γώγος, όπ.π.). Ως εξαιρετική δε διάταξη πρέπει να ερμηνεύεται περιοριστικά και εν πάσει περιπτώσει, εάν εφαρμοσθεί, το κράτος (όχι ο φορέας του σχεδίου) υποχρεούται να λάβει κάθε αναγκαίο αντισταθμιστικό μέτρο ενημερώνοντας σχετικά την Επιτροπή, η δε έγκριση του σχεδίου υπό τους εξαιρετικούς παραπάνω όρους υπόκειται σε έλεγχο από το ΔΕΚ και ιδίως εάν έχει προηγουμένως πιστά εφαρμοσθεί το προηγούμενο στάδιο της περιβαλλοντικής εκτίμησης επιπτώσεων του άρθρου 6 παρ. 3 της οδηγίας (κυρίως ως προς την έκταση της βλάβης αλλά και για τον έλεγχο των εναλλακτικών λύσεων οι οποίες βρίσκονται σε σταθμιστική συνάρτηση με την έκταση της βλάβης). Ακόμα αυστηρότερες γίνονται οι παραπάνω προϋποθέσεις όταν στην π.π «βρίσκονται»

φυσικοί τόποι προτεραιότητας ή/και είδη προτεραιότητας. Στην περίπτωση αυτή, μόνο λόγοι δημόσιας υγείας, δημόσιας ασφάλειας αλλά και η προστασία υπέρτερων «πρωταρχικής σημασίας» περιβαλλοντικών αγαθών, μπορεί να δικαιολογήσουν την κατ΄ εξαίρεση υλοποίηση του σχεδίου. Διαφορετικά ή άδεια μπορεί να δοθεί για «άλλους επιτακτικούς λόγους υπέρτατου δημόσιου συμφέροντος». Δύσκολο εδώ είναι το ερώτημα αν περιλαμβάνονται, όπως και στις περιπτώσεις των μη προτεραιότητας οικοτόπων ή/και ειδών και λόγοι κοινωνικοί και οικονομικοί για να συμπεριληφθούν στο υπέρτερο δημόσιο συμφέρον. Γενικότερα, η οδηγία παρόλο τον αυστηρά προστατευτικό χαρακτήρα της - δεν αφίσταται τελικά, και εδώ, από τη «συνταγματική» αναπτυξιο-μεγεθυνσιακή φιλοσοφία της Κοινότητας, έστω κι’ αν αυτή κάμπτεται in concreto σε μια προσπάθεια ανεύρετης ουσιαστικής ισορροπίας των εννόμων αγαθών.

Το άρθρο δημοσιεύθηκε στο περιοδικό «ΔΑΙΜΩΝ ΤΗΣ ΟΙΚΟΛΟΓΙΑΣ», τ. 101, Φεβρουάριος 2010, σ. 17-18.