

ΟΙ ΜΕΛΕΤΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΑΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Απρίλιος 1994)

Συγγραφέας: ΜΑΤΙΝΑ ΑΣΗΜΑΚΟΠΟΥΛΟΥ

I. Το θεσμικό πλαίσιο

1. Ο θεσμός των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων (στο εξής: ΜΠΕ) για την κατασκευή ορισμένων έργων και την ανάπτυξη συναφών δραστηριοτήτων υιοθετήθηκε σχετικά πρόσφατα στη Χώρα μας με ρυθμίσεις διαφορετικής χρονικής, ιεραρχικής και συστηματικής προέλευσης. Ως βασικότερα νομοθετήματα αξίζει να αναφερθούν κατά χρονολογική σειρά: α) το π.δ. 1180/1981^[1], που επέβαλε τη σύνταξη «Μελέτης Περιβαλλοντολογικών Επιπτώσεων» ως προς ορισμένες απολύτως προσδιορισμένες βιομηχανικές δραστηριότητες, β) τον ν. 1650/1986^[2] -ιδίως το Κεφάλαιο Β' (άρθρα 3-6)- που έθεσε σε σύγχρονη βάση τον έλεγχο των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την πραγματοποίηση νέων έργων και δραστηριοτήτων, καθιερώνοντας την εκπόνηση ΜΠΕ ως προϋπόθεση για τη χορήγηση των αδειών ίδρυσης, εγκατάστασης και λειτουργίας και, τέλος, γ) την ΚΥΑ 69269/5387/1990^[3] (στο εξής: ΚΥΑ/1990) που ρύθμισε ειδικότερα ζητήματα για την εφαρμογή των βασικών διατάξεων του ν. 1650/1986 που προαναφέρθηκαν. Με την ίδια κανονιστική πράξη επιχειρήθηκε επίσης η εναρμόνιση της νομοθεσίας μας προς την Κοινοτική Οδηγία 85/337/ΕΟΚ4, με την οποία το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων κατέστρωσε σύστημα προληπτικού ελέγχου των επιπτώσεων ορισμένων έργων και δραστηριοτήτων στο ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον. Το σύστημα αυτό εξακολουθεί να ισχύει και σήμερα a fortiori, όπως συνάγεται και από την προσαρτηθείσα στην Τελική Πράξη της Σύμβασης του Μάαστριχτ «Δήλωση για την εκτίμηση των επιπτώσεων των κοινοτικών μέτρων στο περιβάλλον»⁵. 2. Στο κείμενο που ακολουθεί παρουσιάζονται τα κρίσιμα ζητήματα που απασχόλησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά το πρώτο εξάμηνο του έτους 1993 ως προς την εφαρμογή των πιο πρόσφατων από τα προαναφερθέντα νομοθετήματα για το θεσμό των ΜΠΕ. Πρέπει να σημειωθεί ότι οι υποθέσεις που υποβλήθηκαν στον έλεγχο νομιμότητας του Δικαστηρίου συγκαταλέγονται στα πρώτα δείγματα εφαρμογής του νέου νομοθετικού πλαισίου στην πράξη⁶. Οι θέσεις του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου επί των τεθέντων ζητημάτων διατυπώνονται στις καθοδηγητικές αποφάσεις 37, 1035-1040 και 1520/1993⁷. II. Τα κριθέντα ζητήματα Οι προαναφερθείσες δικαστικές αποφάσεις σχολιάζονται με βασικό σκοπό να αποτυπωθεί η διαγραφόμενη τάση στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την οργάνωση και εφαρμογή του θεσμού των ΜΠΕ στη χώρα μας. Με αυτές επιχειρείται ειδικότερα να προσδιορισθεί η

σημασία της ΜΠΕ για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την πραγματοποίηση ενός νέου έργου ή την ανάπτυξη νέας δραστηριότητας και, περαιτέρω, να αναδειχθούν τα ειδικότερα στοιχεία που πρέπει να τη χαρακτηρίζουν, ώστε να εξυπηρετείται ο σκοπός για τον οποίο θεσπίστηκε (βλ. παρακάτω III). Επίσης, επιδιώκεται να καθορισθεί επακριβώς η χρονική στιγμή υποβολής στην αρμόδια διοικητική αρχή της ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης καθώς επίσης και της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων με προφανή στόχο τη δημιουργία σαφέστερων προϋποθέσεων εφαρμογής του θεσμού (βλ. παρακάτω IV). Τέλος, εξετάζεται η συμβατότητα προς το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο ορισμένων ειδικών εξαιρέσεων που έχουν προβλεφθεί από τη γενική υποχρέωση της προηγούμενης εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (βλ. παρακάτω V). Τα παραπάνω ζητήματα είναι ασφαλώς από τα βασικότερα που αναμένεται να αναδείξει η εφαρμογή του θεσμού στην πράξη. Το Συμβούλιο της Επικρατείας τα αντιμετώπισε επισταμένως κατά τον έλεγχο νομιμότητας των προϋποθέσεων πραγματοποίησης τριών γνωστών δημοσίων έργων. Πρόκειται συγκεκριμένα για την επέκταση του Κρατικού Αερολιμένα της Χίου που κρίθηκε με την απόφαση 37/1993, τη διάνοιξη της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού για την οποία εκδόθηκαν οι αποφάσεις 1035-1040/1993 της Ολομελείας και, τέλος, την εγκατάσταση μονάδας βιολογικού καθαρισμού στο Δήμο Γυθείου που κρίθηκε με την απόφαση 1520/1993. **III. Η ΜΠΕ** 1. Με το άρθρο 3 του ν. 1650/1986, όπως εξειδικεύθηκε κατόπιν από την ΚΥΑ/1990, καθορίστηκαν οι ειδικότερες κατηγορίες των έργων και δραστηριοτήτων για την πραγματοποίηση των οποίων απαιτείται προηγουμένως η υποβολή της ειδικής ΜΠΕ του άρθρου 4 παρ. 2α του ίδιου νόμου. Τα έργα αυτό είναι ιδιαίτερα διευρυμένα, ποιοτικά και ποσοτικά, σε σχέση με τα αντίστοιχα του π.δ. 1180/1980 και συμπίπτουν, πλην ελαχίστων εξαιρέσεων, με τα οριζόμενα στα Παραρτήματα I και II της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ⁸. Πρόκειται συγκεκριμένα για τα έργα και τις δραστηριότητες της Α΄ Κατηγορίας του άρθρου 4 της ΚΥΑ/1990 που διακρίνονται σε δύο Ομάδες (I και II), ανάλογα με την όχληση που αναμένεται ότι θα προκαλέσουν στο περιβάλλον. Η *περιβαλλοντική μελέτη* -που εκπονείται για την πραγματοποίηση οποιουδήποτε εκ των έργων της Α΄ Κατηγορίας- πρέπει να προβαίνει προεχόντως σε ειδική εκτίμηση και αξιολόγηση των επιπτώσεων που ενδέχεται να έχει το προγραμματιζόμενο έργο στο περιβάλλον, ώστε, βάσει αυτής, να μπορούν να τεθούν -κατά το άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 1650/1986- οι αναγκαίοι ειδικοί περιβαλλοντικοί όροι για την εκτέλεσή του. Με αφετηρία την ΜΠΕ εξετάζεται επίσης, σε περίπτωση σοβαρού κινδύνου, ακόμη και το ενδεχόμενο της μη πραγματοποίησής του. Υπό αυτά τα δεδομένα, η σύνταξή της αναγορεύεται σε *πρωταρχική προϋπόθεση και κινητήριο μοχλό για την ενεργοποίηση, την εξέλιξη και την ολοκλήρωση της ενγένη διοικητικής διαδικασίας έγκρισης (ή απόρριψης) του σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας*. Μόνο η υποβολή της μελέτης και η βάσει αυτής έγκριση των περιβαλλοντικών όρων -των όρων δηλαδή που πρέπει να τηρηθούν κατά την πραγματοποίηση του έργου προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον⁹- μπορεί να σηματοδοτήσει, από κοινού με την χρονικά προηγούμενη *προέγκριση χωροθέτησης*¹⁰, την έναρξη εκτέλεσης του σχεδιαζόμενου έργου (ΣΤΕ

1035-1040/1993). Είναι χαρακτηριστική εν προκειμένω η μείζων σκέψη που περιλαμβάνεται στην ΣτΕ 1520/1993. Σύμφωνα με αυτήν η ΜΠΕ έχει ως κύριο σκοπό «να διαφωτιστούν τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης ως προς τα στοιχεία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του σχεδιαζόμενου νέου έργου ή δραστηριότητας και να παρασχεθεί στα όργανα αυτά η δυνατότητα να εκτιμήσουν τις αναμενόμενες επιδράσεις στο περιβάλλον από το νέο αυτό έργο ή δραστηριότητα». Με την προβλεπόμενη στο άρθρο 4 παρ. 2β του ν. 1650/1986 υπουργική απόφαση για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων θεσπίζονται εξάλλου οι ειδικές προδιαγραφές και καθορίζονται οι ειδικές προϋποθέσεις και περιορισμοί, υπό τους οποίους είναι επιτρεπτή σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση η πραγματοποίηση του σχεδιαζόμενου έργου ή η ανάπτυξη της σχετικής δραστηριότητας¹¹. Οι περιορισμοί αυτοί, που είναι πρόσθετοι όσων προβλέπονται κατά περίπτωση από την οικεία νομοθεσία για την πραγματοποίηση παρόμοιων έργων, μπορεί να ενσωματώνουν και όρους για τη λήψη μέτρων τεχνικού ή άλλου χαρακτήρα για την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος καθώς επίσης και τη μείωση ή την άρση των δυσμενών συνεπειών τις οποίες ενδέχεται να επιφέρει η πραγματοποίηση του σχεδιαζόμενου έργου¹². Στο θεσμικό πλαίσιο που διαγράφηκε η υποβολή της ΜΠΕ και η έγκριση των περιβαλλοντικών όρων *εξασφαλίζουν από κοινού την έγκαιρη και ορθή πρόγνωση των συνεπειών κάθε σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας, ώστε να αποφεύγονται τυχόν δυσεπανόρθωτες συνέπειες για το περιβάλλον*. Η άποψη αυτή αποτυπώνεται ρητά στη ΣτΕ 1520/1993. Σύμφωνα με αυτήν «επιβάλλεται εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων που θα επιφέρει στο περιβάλλον ορισμένη δραστηριότητα προκειμένου να κριθεί από τα οικεία όργανα της Διοίκησης, κατά την προβλεπόμενη από τον ίδιο νόμο διοικητική διαδικασία, αν, σε ποιά θέση και με ποιούς όρους είναι από την άποψη αυτή, επιτρεπτή η άσκηση της δραστηριότητας». Με την εκπόνηση της ΜΠΕ και την, δι' αυτής, διοικητική έγκριση των όρων πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας, *πραγματώνεται κατ'Α εξοχήν η θεμελιώδης αρχή της πρόληψης για την προστασία του περιβάλλοντος* που βρίσκει σωρευτικά στέρεο έρεισμα στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., το άρθρο 2 παρ. 5 του ν. 1650/1986, τα άρθρα 130Π, 130Ρ, 130Σ ΣυνθΕΟΚ (άρθρο 25 ΕΕΠ) και το άρθρο 2 παρ. 1 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ. Σύμφωνα με την αρχή της πρόληψης, η οποία αναδεικνύεται ήδη σε καθοριστική συνιστώσα της νομολογίας¹³, η προστασία του περιβάλλοντος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. πρέπει να αποτελεί σταθερό γνώμονα κατά τη λήψη των διοικητικών αποφάσεων που αναφέρονται στην άσκηση δραστηριοτήτων που κατατείνουν στην υποβοήθηση της οικονομικής ανάπτυξης. Στις περιπτώσεις αυτές επιβάλλεται δηλαδή *σφαιρική στάθμιση όλων των συναφών περιβαλλοντικών, οικονομικών και τεχνικών παραμέτρων και, εντέλει, η επιλογή της φιλικότερης προς το περιβάλλον λύσης*. Η αναπτυξιακή πολιτική ασκείται επομένως σε συσχετισμό προς τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος, με προέχουσα μάλιστα μέριμνα την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, «ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη»¹⁴. 2. Σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 1650/1993 και το προοίμιο της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, η αξιολόγηση των επιπτώσεων από την εκτέλεση ενός σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας με

την ΜΠΕ πρέπει να γίνεται με γνώμονα την ανάγκη προστασίας του ανθρωπογενούς (υγεία, ποιότητα ζωής, πολιτισμός κλπ.), αλλά και του φυσικού (οικοσυστήματα, φυσικοί πόροι κλπ.) περιβάλλοντος¹⁵. Για τον λόγο αυτό, κάθε περιβαλλοντική μελέτη είναι απαραίτητο να περιλαμβάνει με πληρότητα τουλάχιστον τις εξής πληροφορίες¹⁶: α) περιγραφή του έργου ή της δραστηριότητας με στοιχεία για τον χώρο εγκατάστασης, το σχεδιασμό και το μέγεθός του, β) εντοπισμό και αξιολόγηση των βασικών επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον, γ) περιγραφή των μέτρων για την πρόληψη, μείωση ή αποκατάσταση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, δ) εξέταση εναλλακτικών λύσεων και υπόδειξη των κυρίων λόγων επιλογής της προτεινόμενης λύσης, και ε) απλή περίληψη του συνόλου της μελέτης¹⁷. Τα στοιχεία αυτά, καθώς επίσης και όσα λεπτομερέστερα αναφέρονται στο Παράρτημα ΙΙΙ της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, είναι ιδιαίτερα κρίσιμα και ουσιώδη για το σχεδιασμό οχληρών έργων ή δραστηριοτήτων, ώστε μόνο η προσεκτική αξιολόγησή τους μπορεί να εξασφαλίσει τις αναγκαίες συνθήκες διαφάνειας και αντικειμενικής εκτίμησης των αντίστοιχων περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Με τις κρινόμενες αποφάσεις το Συμβούλιο της Επικρατείας επεξεργάσθηκε ερμηνευτικά τα παραπάνω στοιχεία κατά συστηματικό τρόπο και προς την κατεύθυνση της εξεύρεσης ενός πειστικού και επιστημονικά τεκμηριωμένου προτύπου περιβαλλοντικής μελέτης. Έμφαση δίνεται έτσι στην ακριβή περιγραφή του χώρου όπου πρόκειται να τοποθετηθεί το έργο (: χωροθέτηση) , τη μορφολογία του εδάφους, τον προσδιορισμό του μεγέθους του έργου, την αναλυτική (εξαντλητική) παρουσίαση των επιπτώσεών του για το ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον και την αναζήτηση πιθανών εναλλακτικών λύσεων. Ειδικότερα, ως προς την αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων, το Δικαστήριο επισημαίνει εύστοχα ότι είναι απαραίτητο να γίνεται από το συντάκτη της μελέτης ειδική μνεία και να περιγράφονται όλες οι εξετασθείσες προτάσεις για την ακριβή θέση του έργου, την προσφορότερη τεχνολογία και μέθοδο κατασκευής του. Από τη συγκριτική παρουσίαση και στάθμισή τους πρέπει να προκύπτει ότι η επιλεγείσα λύση είναι η πλέον προστατευτική και επιφέρει το μικρότερο κόστος για το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον (ΣτΕ (Ολ.) 1035-1040/1993). Το Ε΄ Τμήμα, εντοπίζοντας τη σημασία της επιστήμης για την αντιμετώπιση των ζητημάτων προστασίας του περιβάλλοντος, διατύπωσε μάλιστα με απόλυτη ευκρίνεια τη θέση ότι η ΜΠΕ πρέπει να είναι οπωσδήποτε αποτέλεσμα ειδικής επιστημονικής μελέτης και επισταμένης έρευνας. Όπως αναφέρεται ρητά στην απόφαση ΣτΕ 1520/1993, κάθε μελέτη πρέπει απαραίτητως «να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και η τεκμηρίωση των κρίσεων», οι οποίες αφορούν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που συνεπάγεται η πραγματοποίηση του σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας. 3. Οι προαναφερθείσες αποφάσεις αποτελούν αναμφισβήτητο αξιοσημείωτο άνοιγμα στην προηγούμενη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία του περιβάλλοντος. Το Δικαστήριο, εμψυώνοντας πνοή στον θεσμό, προβαίνει σε μια συστηματική και «ευαίσθητη» ερμηνεία των κρίσιμων εθνικών και κοινοτικών διατάξεων για τις ΜΠΕ, με σκοπό τη δημιουργία ενός αποτελεσματικότερου θεσμικού πλαισίου προστασίας. Αξίζει πάντως

να υπενθυμίσουμε στο σημείο αυτό την προηγούμενη απόφαση ΣτΕ 53/1992¹⁸, όπου το ίδιο Δικαστήριο, ελέγχοντας την εφαρμογή της αρχής της πρόληψης της βλάβης του περιβάλλοντος στις νέες εγκαταστάσεις της ΠΕΤΡΟΛΑ, αρκέστηκε απλώς στη διαπίστωση ότι οι υποβληθείσες ΜΠΕ θεωρήθηκαν από τη Διοίκηση και ορισμένους επιστήμονες ως ικανοποιητικές και σύμφωνες προς τις προδιαγραφές της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, αρνούμενο να εξετάσει το ίδιο -ως όφειλε- τη συμβατότητά τους προς τις εν λόγω διατάξεις¹⁹.

IV. Χρονική στιγμή για την υποβολή της ΜΠΕ

1. Με τα άρθρα 4 παρ. 6 του ν. 1650/1986 και 8 της ΚΥΑ/1990 προβλέπεται η προέγκριση της χωροθέτησης των σχεδιαζομένων έργων και δραστηριοτήτων της Α' Κατηγορίας. Κατά τις ίδιες διατάξεις, η θέση πραγματοποίησης του έργου πρέπει να εγκρίνεται με ειδική πράξη της διοίκησης πριν από την υποβολή της περιβαλλοντικής μελέτης και την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων²⁰. Με την εξαίρεση που εισάγει το άρθρο 4 παρ. 6 εδ. β' του ν. 1650/1986 δεν απαιτείται ωστόσο προέγκριση χωροθέτησης, όταν το σχεδιαζόμενο έργο βρίσκεται σε βιομηχανική ζώνη ή σε ζώνη ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων ή σε καθορισμένη βιομηχανική, μεταλλευτική ή λατομική περιοχή ή η θέση του προβλέπεται από εγκεκριμένο χωροταξικό ή πολεοδομικό ή ρυθμιστικό σχέδιο. Εξάλλου, κατά τη ρητή πρόβλεψη του άρθρου 8 της προαναφερθείσας ΚΥΑ/1990 για την έκδοση της πράξης προέγκρισης χωροθέτησης αρκεί η συμπλήρωση και υποβολή στη διοίκηση από τον ενδιαφερόμενο εντύπου ερωτηματολογίου το οποίο περιέχει γενικά στοιχεία και μονολεκτικές απαντήσεις, χωρίς τεκμηρίωση για το σχεδιαζόμενο έργο ή δραστηριότητα. Οι πληροφορίες αυτές είναι συνοπτικές σε σχέση με τις απαιτούμενες από τις ίδιες διατάξεις για την εκπόνηση ΜΠΕ και την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων. Με τη συγκεκριμένη ρύθμιση, το στάδιο της προέγκρισης χωροθέτησης αποχωρίζεται σαφώς ως φάση της διαδικασίας από τη γενική αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και αντιμετωπίζεται αποσπασματικά και όχι σφαιρικά. Οι συνέπειες είναι προφανείς. Η προέγκριση της χωροθέτησης, ανεξαρτήτως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων που θα επέλθουν, «προϊδεάζει» τη διοικητική έγκριση των περιβαλλοντικών όρων. Αφού δηλαδή το σχεδιαζόμενο έργο έχει ήδη χωροθετηθεί, η διοίκηση δεσμεύεται από την εν λόγω απόφαση στις περαιτέρω επιλογές της. Συνεπώς, η εκπόνηση ΜΠΕ και η, βάσει αυτής, έγκριση των περιβαλλοντικών όρων, *περιορίζεται αναπόφευκτα στη μείωση μόνο των δυσμενών επιπτώσεων που αναμένεται ότι θα προκληθούν*. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, αντιλαμβανόμενο τις σοβαρότατες συνέπειες από την έγκριση χωροθέτησης ενός έργου της Α' Κατηγορίας, πριν καν υπάρξει ειδική περιβαλλοντική μελέτη που να επιτρέπει να εκτιμηθούν έγκαιρα οι επιπτώσεις από την πραγματοποίησή του στην συγκεκριμένη θέση, αντιμετώπισε το ζήτημα με ιδιαίτερη ευαισθησία. Με την απόφαση 1520/1993 θεώρησε τη διαδικασία που είχε επιλεγεί (πρόταξη χωροθέτησης και μετά εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων) ανίσχυρη, *ως στερούμενη νομίμου ερείσματος στις αντίστοιχες εξουσιοδοτικές διατάξεις*. Κατά το σκεπτικό της απόφασης, εφόσον η προέγκριση της χωροθέτησης αποτελεί «υποκατάστατο του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, στον οποίο έχει υποχρέωση να προβεί η Πολιτεία σύμφωνα με τη σχετική επιταγή που περιέχεται στο

άρθρο 24 παρ. Συντ.»), η διοίκηση πρέπει στις περιπτώσεις αυτές να στηρίζει την κρίση της για την χωροθέτηση του έργου στην προβλεπόμενη από τις οικείες διατάξεις επιστημονική ΜΠΕ και όχι σε απλό ερωτηματολόγιο. Ήρα, όταν απαιτείται κατά νόμο προέγκριση χωροθέτησης, η ΜΠΕ πρέπει να υποβάλλεται, επί ποινή απαραδέκτου, στην αρμόδια διοικητική αρχή μαζί με την αντίστοιχη αίτηση, το περιεχόμενό της δε να συνεκτιμάται για τη λήψη της σχετικής απόφασης. 2. Η λειτουργία στην πράξη των προβλεπομένων εξαιρέσεων από τον κανόνα της προέγκρισης χωροθέτησης φαίνεται ότι απασχολεί επίσης έντονα το Συμβούλιο της Επικρατείας. Στις αποφάσεις 1035-1040/1993 της Ολομελείας η πλειοψηφία δεκαπέντε (15) μελών του δέχθηκε ότι η χωροθέτηση με «αδρές γραμμές» της λεωφόρου Υμηττού στο ρυθμιστικό σχέδιο της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας (ν. 1515/1985) είναι επαρκής και δεν αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., διότι το συγκεκριμένο έργο εντάσσεται σε ένα ευρύτερο σχέδιο που αποβλέπει ευθέως στην προστασία του περιβάλλοντος της μείζονος περιοχής των Αθηνών. Αντίθετα, κατά την μειοψηφία οκτώ (8) μελών η στάθμιση της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος στη συγκεκριμένη περιοχή και τα ληπτέα μέτρα προστασίας έπρεπε να προκύπτουν από ειδική μελέτη, προηγούμενη του ν. 1515/1985. Εκεί θα αναφέρονταν, μεταξύ άλλων, τα προσδοκώμενα από την χωροθέτηση της λεωφόρου οφέλη για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, θα καθορίζονταν η αντίστοιχη επιβάρυνση για το φυσικό περιβάλλον του Υμηττού και της ευρύτερης περιοχής και θα παρουσιάζονταν οι λοιπές εναλλακτικές λύσεις που εξετάστηκαν για την επίλυση του κυκλοφοριακού προβλήματος του λεκανοπεδίου κλπ. Η άποψη της μειοψηφίας εγγυάται, κατά την γνώμη μας, αποτελεσματικότερα την προστασία του περιβάλλοντος, ιδίως όταν πρόκειται για την εκτέλεση έργων σε ιδιαίτερα βεβαρυμένες περιοχές που χρήζουν εντονότερης προστασίας²¹. 3. Το Συμβούλιο Επικρατείας με πειστική επιχειρηματολογία προσδιόρισε λοιπόν, με τις διαφοροποιήσεις που εντοπίστηκαν, τη γενετική στιγμή για την υποβολή της ΜΠΕ και την εφαρμογή του θεσμού των ΜΠΕ από το (μεταγενέστερο) στάδιο του καθορισμού των περιβαλλοντικών όρων, ήδη στο στάδιο της χωροθέτησης του σχεδιαζόμενου έργου. Η θέση αυτή είναι ορθότερη, γιατί ευθυγραμμίζεται προς την αρχή της πρόληψης και τις επιταγές του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ. και διασφαλίζει με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την προστασία του περιβάλλοντος από τον κίνδυνο της πραγματοποίησης νέων οχληρών έργων. Αντίθετα, η άποψη της πλειοψηφίας καθιστά ενπροκειμένω προβληματική την προστασία του περιβάλλοντος. **V. Αρχή πραγματοποίησης** 1. Όπως αναφέρθηκε ήδη παραπάνω²², για την έναρξη πραγματοποίησης ενός έργου ή δραστηριότητας που υπάγεται στην Α' Κατηγορία του άρθρου 4 της ΚΥΑ/1990 απαιτείται κατά την ισχύουσα νομοθεσία²³ να έχει καταρτισθεί προηγουμένως η ΜΠΕ και να έχει εκδοθεί η υπουργική απόφαση για την έγκριση των αντίστοιχων περιβαλλοντικών όρων. Ο προσδιορισμός εν προκειμένω της έννοιας «έναρξη πραγματοποίησης» είναι ασφαλώς κρίσιμος για την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων, οι οποίες καταλαμβάνουν όλα τα έργα που αρχίζουν να εκτελούνται σε χρόνο μεταγενέστερο της έναρξης της ισχύος τους. Όπως ήταν αναμενόμενο, το ζήτημα αυτό δεν άργησε να απασχολήσει το

Συμβούλιο της Επικρατείας, ιδίως ενόψει της σημασίας του για τη διευκρίνιση των εκάστοτε εφαρμοστέων κανόνων δικαίου. Στις αποφάσεις της Ολομελείας 1035-1040/1993 γίνεται αποδεκτή και θεμελιώνεται με στέρεο τρόπο η άποψη ότι *έναρξη πραγματοποίησης του έργου συνιστά «όχι μόνο η υλική ενέργεια εκτελέσεως, αλλά και η έκδοση οποιασδήποτε διοικητικής πράξεως που αποτελεί προϋπόθεση για την έναρξη της κατασκευής του (από ιδιωτικό ή δημόσιο φορέα)...»*. Είναι σαφές ότι με τη διατύπωση αυτή επιχειρείται να αποτραπεί κάθε ενέργεια που θα αποτελούσε απαρχή εκτέλεσης του έργου, έστω και «επί χάρτου», πριν ολοκληρωθεί η έρευνα για τις επιπτώσεις του στο περιβάλλον και καθοριστούν οι περιβαλλοντικοί όροι που θα επιτρέψουν την πραγματοποίησή του με το μικρότερο δυνατό κόστος. Συνεπώς, κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου *κάθε προπαρασκευαστική ενέργεια συνιστά αρχή εκτέλεσης του έργου και προϋποθέτει την εκπόνηση ΜΠΕ και την πρόβλεψη περιβαλλοντικών όρων*. Εάν λοιπόν διαπιστώνεται έναρξη πραγματοποίησης καθ'ά έν χρόνο ισχύουν οι νεώτερες περιβαλλοντικές διατάξεις, αυτές εφαρμόζονται *ratione temporis* και σ'Α αυτή την περίπτωση. Όπως δέχεται το Δικαστήριο, αρχή πραγματοποίησης θεωρείται ήδη η κήρυξη αναγκαστικής απαλλοτρίωσης των απαιτούμενων εκτάσεων για την εκτέλεση του έργου (ΣτΕ 37/1993) ή η προκήρυξη διαγωνισμού για την ανάθεση της εκτέλεσής του (ΣτΕ (Ολ.) 1036-1040/1993)²⁴. 2. Ενα άλλο συναφές ζήτημα που απασχόλησε το Συμβούλιο Επικρατείας ως προς την εφαρμογή των περιβαλλοντικών ρυθμίσεων του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ/1990, σε συνδυασμό με την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, ήταν η έναρξη ισχύος των σχετικών διατάξεων ενόψει της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 17 παρ. 1 της ΚΥΑ/1990. Σύμφωνα με την τελευταία, για τα έργα και τις δραστηριότητες που «υφίστανται ή βρίσκονται στο στάδιο της κατασκευής ή έχει εκδοθεί η σχετική άδεια εγκατάστασης κατά το χρόνο έναρξης της ισχύος της ΚΥΑ/1990», επιβάλλεται να καθοριστούν περιβαλλοντικοί όροι μέσα σε διάστημα τεσσάρων (4) το πολύ ετών από την έναρξη ισχύος της υπουργικής απόφασης. Όπως όμως σωστά έκρινε το Δ' Τμήμα στην απόφαση 37/1993, *η εξεταζόμενη ρύθμιση, κατά το μέρος που αναφέρεται σε έργα για τα οποία έχει απλώς δοθεί έγκριση αλλά δεν έχει αρχίσει η καθ'ά οιονδήποτε τρόπο πραγματοποίησή τους*²⁵, είναι εκτός της εξουσιοδοτήσεως του άρθρου 4 παρ. 11 του ν. 1650/1986. Ως γνωστόν, με την ενλόγω διάταξη προβλέπεται η έκδοση κανονιστικής πράξης για τον καθορισμό του «αναγκαίου χρόνου προσαρμογής» στις διατάξεις του ν. 1650/1992 των έργων και δραστηριοτήτων που κατά την έναρξη ισχύος του βρίσκονται ήδη στο «στάδιο της κατασκευής». Η θέση του Δικαστηρίου για τα χρονικά όρια της ενλόγω εξουσιοδοτήσεως είναι ορθή, αναμένεται δε εύλογα ότι θα έχει ως άμεση συνέπεια τον περιορισμό των οχληρών έργων και δραστηριοτήτων, που αρχικά καταλαμβάνονταν από τη μεταβατική ρύθμιση του άρθρου 17 παρ. 1 της ΚΥΑ/1990. Αλλωστε η διάταξη του άρθρου 17 παρ. 1 της ΚΥΑ/1990 *στερείται ratione temporis εντελώς νομίμου ερείσματος*. Όπως αναφέρθηκε ήδη²⁶, με την ΚΥΑ/1990 αποσκοπείται ταυτόχρονα η εναρμόνιση προς τις διατάξεις της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ. Στην ακροτελεύτια διάταξή της παρείχετο προθεσμία τριών ετών από την δημοσίευσή της (5.7.1985 - 4.7.1988) για την ενσωμάτωση των διατάξεών της στο εσωτερικό

δίκαιο των Κρατών-Μελών²⁷. Υπό αυτά τα δεδομένα και ενόψει του άρθρου 28 παρ. 2 και 3 Συντ., η ΚΥΑ που εκδόθηκε δύο έτη μετά την εκπνοή της προθεσμίας προσαρμογής έπρεπε να προβλέπει την αναδρομική ή, εν πάση περιπτώσει, τουλάχιστον την άμεση ισχύ των διατάξεών της για όλα γενικά τα έργα και δραστηριότητες και ιδίως για όσα είχαν εγκριθεί και είχαν αρχίσει να πραγματοποιούνται μετά την 4.7.1988. Είναι φανερό ότι με τη θεσπισθείσα μεταβατική ρύθμιση η ελληνική Πολιτεία επιχείρησε να διευρύνει αυθαίρετα τα χρονικά όρια προσαρμογής από τρία τουλάχιστον σε πέντε συνολικά έτη. Οι δυσμενείς συνέπειες από την επιλογή αυτή για το ήδη πολύπαθο ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον είναι προφανείς. **VI. Συμπεράσματα** 1. Από όσα εκτέθηκαν γίνεται σαφές ότι κατά το πρώτο εξάμηνο του 1993 η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας συνέχισε να συμβάλλει καθοριστικά στη διευκρίνιση του κανονιστικού περιεχομένου και της λειτουργίας των ΜΠΕ. Το Δικαστήριο είχε, ως γνωστόν επιδείξει και σε άλλες περιπτώσεις ευαισθησία για θέματα προστασίας του περιβάλλοντος, ιδίως όταν επρόκειτο να σταθμίσει παράλληλα τις ανάγκες της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας²⁸. Με αφορμή τους νέους κανόνες για το θεσμό των ΜΠΕ η νομολογία του εξελίχθηκε και αποκτά ορισμένες φορές, όπως ενπροκειμένω, πρωτοποριακό χαρακτήρα²⁹. Ζητούμενο πάντως παραμένει, αν και κατά πόσο η διοίκηση θα ευθυγραμμιστεί στην πράξη με τις προωθημένες προδιαγραφές που τάσσει το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο για την προστασία του περιβάλλοντος. 2. Οι σχολιασθείσες αποφάσεις του πρώτου εξαμήνου 1993 -που, ως σημειωθεί, προέρχονται από τρεις διαφορετικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου της Επικρατείας (Ολομέλεια, Δ' και Ε' Τμήμα)- χαρακτηρίζονται τόσο για την μεθοδολογική συνέπεια όσο και για τη συστηματική συνοχή τους. Η νομολογία του Δικαστηρίου εξακολουθεί να διαπλάθεται δημιουργικά σε κρίσιμα ζητήματα της προστασίας του περιβάλλοντος με ευπρόσδεκτα ανοίγματα προς την επιθυμητή κατεύθυνση³⁰.

[1] «Περί ρυθμίσεως θεμάτων αναγομένων εις τα της ιδρύσεως και λειτουργίας βιομηχανιών, βιοτεχνιών, πάσης φύσεως μηχανολογικών εγκαταστάσεων και αποθηκών και της εκ των διασφαλίσεως του περιβάλλοντος εν γένει», ΕτΚ, τ. Α', φ. 293. [2] «Για την προστασία του περιβάλλοντος», ΕτΚ, τ. Α', φ. 160. [3] «Για την κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, περιεχόμενο Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), καθορισμός περιεχομένου ειδικών περιβαλλοντικών μελετών (ΕΜΠ) και λοιπές συναφείς διατάξεις, σύμφωνα με το ν. 1650/1986», ΕτΚ, τ. Β', φ. 678. 4 «Για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον», Επίσημη Εφημερίδα Ε.Κ., L. 175/5.7.1985, σ. 40 επ. [5] «Η Συνδιάσκεψη σημειώνει ότι η Επιτροπή στα πλαίσια των προτάσεων της και τα κράτη μέλη κατά την εφαρμογή αυτών των προτάσεων, δεσμεύονται να λαμβάνουν πλήρως υπόψη τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον καθώς και την αρχή της σταθερής και διαρκούς ανάπτυξης». [6] Άλλες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που εξετάζουν παρόμοια ζητήματα είναι οι ακόλουθες: 2755/1988, 2498/1992, 2586/1992, 3732/1992, 53/1993, 304/1993. [7] Βλ. παρακάτω σ. 219, 224 και 209 αντίστοιχα. [8] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Οι μελέτες

Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του Ελληνικού προς το Κοινοτικό Δίκαιο, ΕΕΕυρΔ 1992, σ. 246 επ. [9](#) Βλ. ήδη ΣτΕ 3732/1992, ΕλλΔνη 1993, σ. 856 επ. [10](#) Βλ. παρακάτω IV. [11](#) «Οι διοικητικές πράξεις καθορισμού περιβαλλοντικών όρων, ενόψει των συνεπειών που επάγονται οι όροι αυτοί και για τους διοικούμενους, έχουν εκτελεστό χαρακτήρα τόσο στις περιπτώσεις κατά τις οποίες η πράξη προηγήθηκε της έκδοσης ή ανανέωσης της αρχικής άδειας εγκατάστασης ή λειτουργίας, όσο και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες καθορίζονται περιβαλλοντικοί όροι μετά την έκδοση της άδειας εγκατάστασης και λειτουργίας για έργα ή δραστηριότητες υφιστάμενα κατά την έναρξη ισχύος της ΚΥΑ/1990» (ΣτΕ 3732/1992). [12](#) Βλ. σχετικά και ΣτΕ 3732/1992. [13](#) ΣτΕ 53 και 1520/1993. [14](#) Πρβλ. και την παραπεμπτική απόφαση ΣτΕ 304/1993. [15](#) Γ. Παπαδημητρίου, όπ.π., σ. 250 επ. [16](#) Βλ. άρθρο 5 παρ. 1 εδ. β' του ν. 1650/1986. [17](#) Οι πληροφορίες αυτές επεξηγήθηκαν και διευκρινίστηκαν ήδη από τον κανονιστικό νομοθέτη στους Πίνακες 1 και 2 που ακολουθούν ως Παράρτημα την ΚΥΑ/1990. [18](#) Βλ. παρακάτω σ. 290 επ., με ενημερωτικό σημείωμα της Μ. Φλώρου. [19](#) Πρβλ. επίσης τις αποφάσεις 2586/1992 (Αρμ. 1993, σ. 484 επ.) και 2755/1988 (Αρμ. 1990, σ. 72 επ.) επί υποθέσεων που ανάγονται πάντως σε χρόνο προγενέστερο της ισχύος της ΚΥΑ/1990. Το Δικαστήριο δεν θεώρησε ως αμέσου εφαρμογής τις διατάξεις της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ στην πρώτη περίπτωση, διότι το έργο υπάγονταν στην κατηγορία εκείνων για τα οποία η εκτίμηση εναπόκειτο στην διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους και στην δεύτερη, διότι κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης δεν είχε εκπνεύσει η καταληκτική στιγμή της προσαρμογής. [20](#) Εύλογα δέχεται η ΣτΕ 1520/1993 ότι η πράξη αυτή έχει εκτελεστό χαρακτήρα. [21](#) Ενδιαφέρον παρουσιάζει η πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 304/1993 (παραπεμπτική), κατά την οποία η έλλειψη χωροταξικής οργάνωσης της Χώρας και συγκεκριμένα η μη θέσπιση οριοθετημένων ζωνών ανάπτυξης ιχθυοτροφείων, καθιστά αδύνατη την εφαρμογή της διαδικασίας του άρθρου 8 της ΚΥΑ 69269/5387/1990 για την προέγκριση χωροθέτησης ανάλογης δραστηριότητας. [22](#) Βλ. III,1. [23](#) Άρθρο 4 παρ. 1-2 του ν. 1650/1986. [24](#) Κατά την ΣτΕ 3732/1992 ο καθορισμός των περιβαλλοντικών όρων για την πραγματοποίηση ενός έργου πρέπει οπωσδήποτε να προηγείται των ειδικών αδειών εγκατάστασης και λειτουργίας που απαιτούνται κάθε φορά από την νομοθεσία και να αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοσή τους. Ως εκ τούτου, το περιεχόμενο των αδειών αυτών δεν επιτρέπεται να έρχεται σε αντίθεση προς τους ειδικώς καθορισθέντες περιβαλλοντικούς όρους. [25](#) Βλ. παραπάνω υπό 1. [26](#) Βλ. I, 1. [27](#) Για την ανάγκη εναρμόνισης του εσωτερικού μας δικαίου προς την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ βλ. την απόφαση 2586/1992. Σύμφωνα με αυτή την απόφαση η άμεση ισχύς συγκεκριμένων διατάξεων της Οδηγίας δεν πρέπει να αμφισβητείται όταν υπάρχει πληρότητα στο περιεχόμενό τους και δεν χρήζουν αποσαφηνίσεως. Βλ. επίσης την απόφαση 53/1993, με την οποία το Δικαστήριο προέβη σε έλεγχο νομιμότητας αναφορικά με τις διατάξεις της υπόψη Οδηγίας, που πάντως δεν είχε ακόμη ενσωματωθεί στην ελληνική έννομη τάξη. [28](#) Αντί πολλών, βλ. την καθοδηγητική απόφαση ΣτΕ 1615/1988, Αρμ. 1988, σ. 805 επ. [29](#) Προς την κατεύθυνση αυτή συνέβαλε σημαντικά

και η δημιουργία ειδικού Τμήματος περιβαλλοντικών υποθέσεων (βλ. Πορίσματα Συνεδρίου, Ε.Ευρ.Δ., 1993, σ. 311 επ.), αλλά και η διευρυνόμενη ευαισθητοποίηση κοινωνικών φορέων σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος. Είναι χαρακτηριστικό ότι στις σχολιαζόμενες περιπτώσεις, μεταξύ των αιτούντων, συγκαταλέγονται και κοινωνικοί φορείς που μεταξύ των άλλων επιδιώκουν την προστασία του περιβάλλοντος. [30](#)Χαρακτηριστικές προς αυτήν την κατεύθυνση είναι οι αποφάσεις 1520/1993 για τις προϋποθέσεις της προέγκρισης χωροθέτησης και η 304/1993 (παραπεμπτική) για τη δυνατότητα χωροθέτησης έργου ή δραστηριότητας πριν από τον καθορισμό Ζωνών Ανάπτυξης κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1993).