

ΕΚΤΙΜΗΣΗ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΩΝ ΕΠΙΠΤΩΣΕΩΝ ΚΑΙ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ. ΜΙΑ ΣΥΝΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ (Οκτώβριος 2005)

Συγγραφέας: ΓΕΩΡΓΙΟΣ ΜΑΝΟΥΡΗΣ

1. Εισαγωγή

Το θέμα της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από το σχεδιασμό και την υλοποίηση των χωροταξικών προγραμμάτων παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον. Το ενδιαφέρον αυτό στηρίζεται κυρίως στο γεγονός ότι, εκτός των άλλων τα προγράμματα αυτά είναι συνήθως εκτεταμένα, ασκούν σημαντική κοινωνικοοικονομική επιρροή σε ευρύτερες περιοχές από τις αντίστοιχες των κλασικού χαρακτήρα έργων και παρουσιάζουν αλληλεξάρτηση με μια σειρά άλλων έργων και προγραμμάτων. Συνεπώς, επηρεάζουν ένα πλήθος παραγόντων και μεταβλητών του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό, η προσέγγιση του θέματος επιβάλλεται να είναι όσο το δυνατόν ολοκληρωμένη και πλήρης. Μια τέτοια προσέγγιση επιχειρείται εν προκειμένω. Το αναφερόμενο θέμα εξετάζεται ειδικότερα από τεχνική, οικονομική, νομοθετική και νομολογιακή άποψη.

2. Ο θεσμός εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Η αρχή της πρόληψης αντικατέστησε στην πρώτη θέση των περιβαλλοντικών αρχών, την αρχή του ρυπαίνοντος. Το γεγονός αυτό οφείλεται σε μια σειρά λόγων, όπως είναι η ύπαρξη πληθώρας περιβαλλοντικών προβλημάτων, πολλά των οποίων έχουν αποκτήσει καθολικό χαρακτήρα, η σημαντική πολλές φορές μείωση της «φέρουσας ικανότητας» των διαφόρων οικοσυστημάτων, οι εκτεταμένες επιδράσεις

που προκαλούν ιδιαίτερα τα μεγάλα έργα και τα προγράμματα στους παράγοντες και μεταβλητές του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος και η υιοθέτηση σε διεθνές επίπεδο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Με την αρχή της πρόληψης, μετατοπίστηκε το βάρος της περιβαλλοντικής προστασίας από την αποκατάσταση στην πρόληψη.

Η υλοποίηση της αρχής αυτής επιτυγχάνεται σε σημαντικό βαθμό μέσω της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΕΠΕ), στα πλαίσια της οποίας, επιχειρείται να εκτιμηθούν εκ των προτέρων πάσης φύσεως επιδράσεις (θετικές-αρνητικές, μεγάλες-μικρές, άμεσες-έμμεσες, κ.λ.π) που προκαλούνται στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον από το σχεδιασμό και υλοποίηση έργων, δραστηριοτήτων και προγραμμάτων (Κασσιός Κ., 1991). Στην περίπτωση των προγραμμάτων (αναπτυξιακά προγράμματα, προγράμματα χάραξης περιφερειακής πολιτικής, κατάστρωση χωροταξικών σχεδίων κ.λ.π), η εν λόγω εκτίμηση αναφέρεται ως στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (SEA) (Lee N. - Walsh F., 1992).

Αν και ο θεσμός της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δεν περιορίζεται μόνο στην εκπόνηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ), οι τελευταίες αποτελούν το βασικό μηχανισμό της λειτουργίας του. Η πληρότητα, η αξιοπιστία αλλά και η σφαιρική προσέγγιση των επιδράσεων μιας ΜΠΕ είναι προφανές ότι συμβάλουν αποτελεσματικά στην υλοποίηση της αρχής της πρόληψης. Βασικά στοιχεία που επηρεάζουν, μεταξύ των άλλων, την αξιοπιστία των μελετών αυτών είναι η συνύπαρξη ποσοτικών και ποιοτικών μεταβλητών, η υποκειμενικότητα των κρίσεων, η καταλληλότητα των χρησιμοποιούμενων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης, η ιδιαιτερότητα των σχεδίων και προγραμμάτων και οι διαφορές τους με τα έργα, η οριοθέτηση του πεδίου μελέτης (scoring), η επιλογή των έργων που υποβάλλονται σε εκτίμηση (screening), η πρόβλεψη στα πλαίσια της μελέτης μηχανισμού παρακολούθησης της λειτουργίας του έργου και της υλοποίησης του προγράμματος κ.λ.π. (Κασσιός Κ., 1991, Λαζαρίδης Λ., 1998).

Στο σημείο αυτό θα πρέπει να επισημανθούν και τα ακόλουθα:

α. Στις σύγχρονες ιδίως μορφές των ΜΠΕ συνυπάρχουν ποσοτικοί παράγοντες (οι οποίοι είναι μετρήσιμοι), αλλά και αντίστοιχοι ποιοτικοί (κατ' αρχήν μη μετρήσιμοι). Η ανάγκη συνεξέτασης των εν λόγω ποσοτικών και ποιοτικών

παραγόντων επιβάλλει την αναζήτηση μεθόδων και τεχνικών που επιτυγχάνουν σχετική τουλάχιστον ποσοτικοποίηση ποιοτικών μεταβλητών, με αποτέλεσμα, εκτός των άλλων, τον περιορισμό της υποκειμενικότητας των κρίσεων. Η αναζήτηση αυτή επιβάλλεται, για να εξευρεθούν πρόσφορες εναλλακτικές λύσεις και να επιλεγεί η πλέον πρόσφορη από αυτές.

β. η οριοθέτηση του πεδίου μελέτης αποτελεί καθοριστικό παράγοντα, ο οποίος θα καθορίσει την εκπόνηση των αναγκαίων μελετών, οι οποίες πρέπει να καλύψουν όλα τα στάδια σχεδιασμού και υλοποίησης των εξεταζομένων προγραμμάτων.

Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η εφαρμογή του θεσμού ΕΠΕ στα εν λόγω προγράμματα, επηρεάζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις διαφορές έργων και προγραμμάτων, οι κυριότερες των οποίων είναι οι ακόλουθες:

α. Ο σκοπός του έργου είναι περιορισμένος, ενώ του προγράμματος ευρύτερος που αυξάνεται με το επίπεδο.

β. Οι εναλλακτικές λύσεις στα έργα σχετίζονται κυρίως με τη θέση και τις τεχνολογίες, ενώ στα προγράμματα με τεχνικούς, θεσμικούς και ενδοϋπηρεσιακούς παράγοντες.

γ. Οι χρόνοι είναι σχετικά μικροί για τα έργα και μεγάλοι για τα προγράμματα.

δ. Η υλοποίηση ενός έργου είναι σχετικά άμεση, ενώ ενός προγράμματος μέσο/μακροχρόνια.

ε. Η γνώση του μέλλοντος είναι κατά το μάλλον ή ήττον «εφικτή» για τα έργα, αλλά όχι για τα προγράμματα.

στ. Το μελετώμενο περιβάλλον καθώς και το περιβάλλον προς παρακολούθηση, είναι σχετικά συγκεκριμένο για τα έργα, σε αντίθεση με τα προγράμματα (Κασσιός Κ., 1991).

3. Μέθοδοι και τεχνικές εκτίμησης

Κατόπιν των προαναφερθεισών επισημάνσεων καθίσταται προφανές ότι οι μέθοδοι και τεχνικές εκτίμησης που χρησιμοποιούνται δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν από τον ίδιο βαθμό καταλληλότητας για την περίπτωση της ΕΠΕ των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων. Στα πλαίσια της ενότητας αυτής επιχειρείται μία συγκριτική αξιολόγηση γνωστών μεθόδων και τεχνικών.

Η χρήση των «κλασικών» μεθόδων είναι περιορισμένη και έχει κατά κανόνα συμπληρωματικό χαρακτήρα, διότι για τη χρήση των μεθόδων αυτών επιβάλλεται να ισχύουν ορισμένες προϋποθέσεις, όπως το μη αβέβαιο περιβάλλον, το περιβάλλον εκλογικευμένης επιλογής και το στατικό περιβάλλον, προϋποθέσεις που ουδόλως ισχύουν στην περίπτωση των εξεταζομένων προγραμμάτων. Σημαντικές ατέλειες των ιδίων μεθόδων είναι, μεταξύ άλλων, η αδυναμία ενσωμάτωσης διαφορετικών συντελεστών και η αδυναμία χειρισμού ποιοτικών δεδομένων.

Οι μέθοδοι «πολυκριτηριακής» ανάλυσης παρουσιάζουν σημαντικά πλεονεκτήματα σε σχέση με τις κλασικές κυρίως διότι:

α. Μπορεί να αναπτυχθούν σε αβέβαιο περιβάλλον.

β. Το περιβάλλον μπορεί να είναι μη στατικό, με αποτέλεσμα ο σχεδιασμός να διαμορφώνεται στο πλαίσιο μιας διαρκούς διάδρασης σκοπών και μέσων.

γ. Τα αποτελέσματα των εν λόγω μεθόδων μπορούν να σχετίζονται με διαφορετικές διαβαθμίσεις, εναλλακτικά ως προς κάποια κριτήρια, με διαφορετικές προτεραιότητες (ειδικά βάρη κριτηρίων). Επίσης, προσφέρεται δυνατότητα χειρισμού ποιοτικών δεδομένων, διότι στις πολυκριτηριακές προσεγγίσεις είναι δυνατός ο χειρισμός μητρώων μικτών η και αποκλειστικά μητρώων ποιοτικών δεδομένων (αριθμητικές/η και τακτικές κλιμακώσεις τιμών στα κριτήρια). Για τους λόγους αυτούς, κρίνονται κατ' αρχήν κατάλληλες για την εκτίμηση των επιπτώσεων από χωροταξικά προγράμματα, αν και η εν λόγω καταλληλότητα μπορεί να περιορισθεί, λόγω της ύπαρξης διαφόρων προβλημάτων. Μεταξύ αυτών, περιλαμβάνονται

προβλήματα αδυναμίας στα θέματα «αντικειμενικής» αποτίμησης και μέτρησης ποιοτικών μεταβλητών, προσδιορισμού του συνόλου των σχέσεων μεταξύ των περιβαλλοντικών παραγόντων και μεταβλητών, καθώς και αδυναμίας πλήρους προσδιορισμού και «εσωτερικοποίησης» του εξωτερικού κόστους, θέμα για το οποίο θα γίνει ειδικότερη αναφορά στη συνέχεια.

Τα πολυκριτηριακά μοντέλα λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων, που ονομάζονται και διαχειριστικά ή τεχνολογικά μοντέλα, έχουν καθοριστική συμβολή στην περιγραφή των περιβαλλοντικών συστημάτων και συνεπακόλουθα στη λήψη των περιβαλλοντικών αποφάσεων και θεωρούνται κατ' αρχήν κατάλληλα για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από το σχεδιασμό και την υλοποίηση χωροταξικών προγραμμάτων. Παρ' όλα αυτά, αρκετές φορές τα αποτελέσματα χρήσης τους δεν είναι ικανοποιητικά, διότι μεταξύ άλλων:

α. Ανακύπτουν θεωρητικές δυσκολίες, που έχουν σχέση με την κατασκευή των μοντέλων. Οι δυσκολίες αυτές οφείλονται κυρίως στην αδυναμία ακριβούς μαθηματικού προσδιορισμού διαφόρων εννοιών που περιγράφουν τα πραγματικά φαινόμενα.

β. Η προϋπόθεση της ύπαρξης επαρκών και αξιόπιστων στοιχείων δεν ισχύει πάντα, με αποτέλεσμα την αδυναμία κατασκευής κατάλληλων μοντέλων.

γ. Η έλλειψη επαρκών γνώσεων για τα περιβαλλοντικά προβλήματα και των αλληλοσυσχετίσεων και αλληλεπιδράσεων των προσδιοριστικών τους παραγόντων (ιδιαίτερα αυτών που έχουν καθολικό χαρακτήρα) συντελεί και πάλι στην αδυναμία κατασκευής ενός αξιόπιστου μοντέλου.

Η συστημική μέθοδος μπορεί υπό ορισμένες προϋποθέσεις να ενταχθεί στην κατηγορία των κατ' αρχήν κατάλληλων μεθόδων. Πολλές φορές όμως δημιουργούνται προβλήματα που περιορίζουν την εν λόγω καταλληλότητα. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι στο στάδιο του προσδιορισμού του συστήματος προβλήματα μπορεί να δημιουργηθούν από την έλλειψη επαρκών σε ποσότητα και ποιότητα στοιχείων, καθώς και την έλλειψη γνώσης του πλήρους εύρους των στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος και των αλληλεπιδράσεων αυτών. Κατά την κατασκευή του υποδείγματος μπορεί επιπλέον να δημιουργηθούν πρόσθετα προβλήματα επιλογής των στοιχείων του, αφού είναι

γνωστό ότι ένα τέτοιο υπόδειγμα θα πρέπει να περιλαμβάνει για λόγους δυνατότητας χειρισμού μικρό αριθμό στοιχείων, κατάλληλα επιλεγμένων και τις σχέσεις που τις συνδέουν κατάλληλα ορισμένες. Στο στάδιο επιλογής/καθορισμού του συνόλου των κριτηρίων εμφανίζεται επιπλέον το πρόβλημα της ποσοτικοποίησης, αφού όλα τα φαινόμενα θα πρέπει να ποσοτικοποιηθούν κατά τάξη ή πλήθος. Ανάλογα με τα προηγούμενα προβλήματα μπορεί να ανακύψουν και σε άλλα στάδια της διαδικασίας, όπως επί παραδείγματι στο στάδιο της εξεύρεσης εναλλακτικών λύσεων, της αξιολόγησης αυτών και στην επιλογή της πιο πρόσφορης.

Πλέον κατάλληλη μέθοδος για την ΕΠΕ χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων εμφανίζεται αυτή που στηρίζεται στην ανάλυση αποφάσεων. Σύμφωνα με την εν λόγω μέθοδο, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση των έργων/προγραμμάτων περιγράφεται ως μια διαδικασία λήψης αποφάσεων, δηλαδή επιλογής μιας λύσης, μετά πολλών εναλλακτικών σε συνθήκες αβεβαιότητας. Η θεωρία των αποφάσεων προσφέρει το κατάλληλο πλαίσιο για τη λήψη αυτών σε συνθήκες επικινδυνότητας, διότι παρέχει την δυνατότητα αποτίμησης και των ανεπιθυμητών συνεπειών, που είναι αποτέλεσμα αστοχίας των υπό ανάλυση αποφάσεων. Η ανάπτυξη και επίλυση μοντέλων προσομείωσης των φυσικών φαινομένων που λαμβάνει χώρα οδηγεί στον υπολογισμό των πιθανοτήτων αστοχίας, δεδομένου ότι η αξιολόγηση των επιπτώσεων από την πιθανή αστοχία των έργων/προγραμμάτων λαμβάνει χώρα στο στάδιο της τεχνικής ανάλυσης, η οποία ενσωματώνεται στην όλη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Σημαντικό συγκριτικό πλεονέκτημα της εν λόγω μεθόδου, έναντι κυρίως της κλασικής κόστους/οφέλους, είναι ότι δίδεται η δυνατότητα αποτίμησης συνεπειών και επιπτώσεων που δεν μεταφράζονται εύκολα σε χρήμα, όπως ασθένειες, δυστυχήματα, απώλειες ζωών, ρύπανση ατμόσφαιρας και υδάτων, οικολογικές καταστροφές κ.λ.π. Η προαναφερθείσα καταλληλότητα της μεθόδου είναι ευχερώς διαπιστώσιμη στην εξεταζόμενη περίπτωση, αφού ο σχεδιασμός και η υλοποίησή των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων παρουσιάζουν, μεταξύ άλλων, τα χαρακτηριστικά της αβεβαιότητας, των πιθανών αστοχιών, της αναγκαιότητας αντιμετώπισης των σχετικών θεμάτων με βάση τις μεθόδους περισσότερων επιστημονικών περιοχών (στατιστική θεωρία, ανάλυση συστημάτων, επιχειρησιακή έρευνα, οικονομία, ψυχολογία κ.λπ), της αναγκαιότητας εκτίμησης ποικίλων παραγόντων και μεταβλητών αποτιμητών και μη αποτιμητών σε χρήμα κ.λπ, χαρακτηριστικά δηλαδή που προσιδιάζουν με τη χρήση της εν λόγω μεθόδου. Βεβαίως και πάλι μπορεί να εμφανισθούν προβλήματα ανάλογα με τα αναφερόμενα στις άλλες μεθόδους και

τεχνικές. Σε κάθε όμως περίπτωση, η εξεταζόμενη μέθοδος είναι προσφορότερη από τις λοιπές.

Τέλος, επισημαίνεται ότι ιδιαίτερα για την περίπτωση των προγραμμάτων εν γένει και των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων ειδικότερα θα πρέπει, κατά κανόνα, να επιχειρείται η εφαρμογή ενός συνδυασμού μεθόδων και τεχνικών για την επίτευξη όσο το δυνατόν πρόσφορου εκτιμητικού αποτελέσματος (*Lee N. - Wood C., 1977*).

4. Οικονομική προσέγγιση

Η οικονομική παράμετρος παίζει ιδιαίτερο ρόλο στην εξεταζόμενη εκτίμηση. Θέματα που σχετίζονται με αυτήν είναι, μεταξύ άλλων, η δυνατότητα «εσωτερικοποίησης» του εξωτερικού κόστους, η δυνατότητα χρήσης των πλέον πρόσφορων, κατά περίπτωση, οικονομικών μέσων, ο προσδιορισμός της κοινωνικής ευημερίας που προκαλείται από τον σχεδιασμό και υλοποίηση των συγκεκριμένων σχεδίων και προγραμμάτων, ο εντοπισμός και η αξιολόγηση των «οικονομιών κλίμακας» και των «εξωτερικών οικονομιών» (μόλυνση, ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος), η αδυναμία πλήρους λογιστικής απεικόνισης ωφελειών και κόστους, ιδιαίτερα στους ποιοτικούς παράγοντες, και οι τρόποι χρηματοδότησης (*Coase K., 1960, Luken R.A., 1990*)

Ιδιαίτερη αναφορά θα πρέπει να γίνει, για το είδος των προβλημάτων που δημιουργούνται, λόγω της αδυναμίας της οικονομικής επιστήμης να συμπεριλάβει στους διαφόρους «Εθνικούς» και άλλους λογαριασμούς την περιβαλλοντική συνιστώσα, όπως συμβαίνει ιδίως στην εξεταζόμενη περίπτωση, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, ούτε κατάλληλη «εσωτερικοποίηση» του εξωτερικού κόστους να είναι δυνατόν να επιτευχθεί ούτε επίσης επιλογή των πλέον πρόσφορων εναλλακτικών λύσεων.

Αξίζει εν προκειμένω να επισημανθεί ότι στα περισσότερα προγράμματα, όπως

είναι τα χωροταξικά, παρουσιάζονται εξαιρετικές δυσκολίες ακόμη και στον κλασικό υπολογισμό κόστους και οφέλους, με μεθόδους όπως είναι η μέθοδος της «παρούσας αξίας», κυρίως διότι, εκτός των άλλων, τα μελλοντικά υπό εκτίμηση κόστη και οφέλη περικλείουν μεγάλο βαθμό αβεβαιότητας εκτίμησης. Αυτό συμβαίνει διότι τα εν λόγω προγράμματα επηρεάζονται πολύ περισσότερο έναντι των έργων από αστάθμητους και μη ελεγχόμενους παράγοντες.

Η αντιμετώπιση των εξεταζομένων προβλημάτων θα πρέπει να αντιμετωπισθούν με βάση τις εξής ιδίως κατευθύνσεις:

α. Την κατεύθυνση της πλήρους και πλέον πρόσφορης εκμετάλλευσης των υπαρχόντων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης.

β. Την κατεύθυνση της συνεξέτασης των βασικών τουλάχιστον κοινωνικοοικονομικών παραμέτρων με τις λοιπές τεχνικού, νομικού, οργανωτικού κ.λπ. χαρακτήρα στα πλαίσια εκπόνησης ΜΠΕ

γ. Την κατεύθυνση της λήψης ενιαίων μέτρων από την πολιτεία, όταν η συμπεριφορά της ιδιωτικής πρωτοβουλίας οδηγεί στη δημιουργία εκτεταμένων αρνητικών εξωτερικών οικονομιών, μεταξύ των οποίων προέχουσα θέση έχει η υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

5. Νομοθετικό πλαίσιο

Η έκδοση των οδηγιών 97/11 της ΕΕ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (τροποποίηση της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ) και 96/61/ΕΕ για την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης, επέβαλαν, μεταξύ άλλων, την ανάγκη τροποποίησης των άρθρων 3, 4, 5 του ν. 1650/86 για το περιβάλλον, όπως εξειδικεύθηκαν με τις ΚΥΑ 69269/5387/90 και 75308/5512/90. Η τροποποίηση έλαβε χώρα με τη θέσπιση του ν. 3010/2002 (ΦΕΚ 91Α /25-4-2002) «Εναρμόνιση του ν. 1650/1986 με τις οδηγίες 97/11 ΕΕ και 96/61 ΕΕ, διαδικασία οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα και άλλες διατάξεις». Σε συνέχεια του παρόντος νόμου εκδόθηκε η ΚΥΑ ΗΠ 15393/2332/2002

(ΦΕΚ 1022B/ 5-8-2002 «Κατάταξη δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες και υποκατηγορίες, σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3010/2002 "Εναρμόνιση του ν. 1650/86 με τις οδηγίες 97/11ΕΕ και 96/61ΕΕ κ.α (Α91)"», στα πλαίσια της οποίας, τα έργα και οι δραστηριότητες της Α και Β κατηγορίας υποδιαιρούνται στις υποκατηγορίες 1 και 2 (για τη Α) και 3 και 4 (για τη Β). Ορισμένα από τα καθοριζόμενα έργα και δραστηριότητες άπτονται θεμάτων χωροταξικού σχεδιασμού. Σημειώνεται ότι η αναφερομένη ΚΥΑ υπέστη πρόσφατα περιορισμένη συμπλήρωση και τροποποίηση («Συμπλήρωση της υπ' αριθμ. Η.Π. 15393/2332/2002 ΦΕΚ 1002B/18-7-05).

Ακόμη εκδόθηκαν η αριθ. Η.Π. 11014/703/Φ104 (ΦΕΚ Β' 332/20.03.2003) «Διαδικασία Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης (Π.Π.Ε.Α.) και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Ε.Π.Ο.) σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 1650/1986 (Α' 160) όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002 "Εναρμόνιση του ν. 1650/1986 με τις οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61/ΕΕ ...και άλλες διατάξεις" (Α' 91)», η αριθ. 25535/3281 (ΦΕΚ Β' 1463/20.11.2002) «Έγκριση περιβαλλοντικών όρων από το Γενικό Γραμματέα της Περιφέρειας των έργων και δραστηριοτήτων που κατατάσσονται στην υποκατηγορία 2 της Α' κατηγορίας σύμφωνα με την υπ αρ. ΗΠ 15393/2332/2002 ΚΥΑ "Κατάταξη δημόσιων και ιδιωτικών έργων σε κατηγορίες κ.λπ." (Β' 1022)» καθώς και η Η.Π 37111/2021 (ΦΕΚ Β' 1391/29.9.03) «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 5 του ν. 1650/1986 όπως αντικαταστάθηκε με τις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 3 του ν. 3010/2002», ΚΥΑ.

Η ανωτέρω νομοθεσία αφορά κατά βάση έργα και δραστηριότητες και όχι προγράμματα, τα οποία καλύπτει μόνο σε «οριακές» περιπτώσεις. Μέχρις στιγμής για το θέμα των προγραμμάτων σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου έχει εκδοθεί η οδηγία για την στρατηγική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, η οποία έπρεπε να μεταφερθεί στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών-μελών έως την 21 Ιουλίου 2004). Η εν λόγω οδηγία διανοίγει νέες προοπτικές βελτίωσης της ΕΠΕ από προγράμματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα χωροταξικά.

Πάντως «πτυχές» ΕΠΕ από χωροταξικά προγράμματα μπορούν να ανευρεθούν και σε

άλλα νομοθετήματα, που ανήκουν στο γενικότερο και ειδικότερο νομοθετικό πλαίσιο της χωροταξίας (π.χ. ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 207Α/7-10-99), κ.λπ.). Τέλος, δεν απέχει της πραγματικότητας η άποψη, σύμφωνα με την οποία η νομοθεσία που αναφέρεται στην ΕΠΕ από προγράμματα όπως είναι τα εξεταζόμενα, είναι ανεπαρκής και αποσπασματική, με αποτέλεσμα να δημιουργούνται σοβαρά προβλήματα τόσο νομιμότητας όσο και ουσίας.

6. Οι θέσεις της νομολογίας

Η νομολογία έχει κατ' επανάληψη ασχοληθεί με ζητήματα τα οποία συνδέονται με το εξεταζόμενο θέμα μεταξύ των θέσεων που έχει διατυπώσει και αναφέρονται στην ΕΠΕ γενικά, περιλαμβάνονται και οι εξής: (Αποφάσεις και πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ, ιδίως από 1990 έως σήμερα)

1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος απορρέει απ' ευθείας από το άρθρο 24 του Συντάγματος, το οποίο έχει άμεση ισχύ.

2. Η εκτίμηση θα πρέπει να ξεκινά από το κατάλληλο, κατά περίπτωση, επίπεδο σχεδιασμού.

3. Η ίδια εκτίμηση πρέπει να είναι σφαιρική, πλήρης, ολοκληρωμένη και στα πλαίσια αυτής να εξετάζονται οι εναλλακτικές λύσεις, και της μηδενικής συμπεριλαμβανομένης.

4. Από τις εναλλακτικές θα πρέπει να επιλέγεται αυτή που προξενεί τις ηπιότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον και είναι τεχνικά πρόσφορη.

5. Η ΕΠΕ θα πρέπει να είναι προσανατολισμένη προς την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, που απορρέει τόσο από το Σύνταγμα όσο και από το Ευρωπαϊκό Κοινοτικό Δίκαιο, αλλά και από Διεθνείς Συνθήκες.

6. Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί το σπουδαιότερο παράγοντα, από

αυτούς που συνθέτουν το δημόσιο συμφέρον.

Εξάλλου, ειδικά για τα εξεταζόμενα σχέδια και προγράμματα έχει διατυπώσει, μεταξύ άλλων, και τις ακόλουθες θέσεις (Μανούρης Γ., 1997 - Ρόζος Ν., 1994) :

1. Το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος προβλέπει χωροταξική μελέτη, κανόνες ρυθμιστικούς, μακρόπνοο πρόγραμμα, χωροταξικό σχέδιο ή σχέδια κ.λπ.

2. Βασικός σκοπός του ιδίου άρθρου, είναι η ορθολογική διάταξη των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στο γεωγραφικό χώρο, λαμβανομένης υπόψη, πρωτίστως, της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος.

3. Τα χωροταξικά προγράμματα κινούνται εντός των πλαισίων προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης.

4. Η χωροταξική οργάνωση της χώρας θα πρέπει να γίνει σε εύλογο χρόνο, μετά την πάροδο του οποίου δεν είναι πλέον νόμιμη η κατάρτιση οιασδήποτε περιορισμένης κλίμακας πολεοδομικών σχεδίων, διότι η προκαλουμένη από τα τελευταία δέσμευση και εν γένει ματαίωση των επιλογών του ευρύτερου χωροταξικού σχεδίου είναι συνταγματικά ανεπίτρεπτη.

5. Τη βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη της χώρας διασφαλίζουν κατά τον άριστο ορθολογικό τρόπο τα ολοκληρωμένα εθνικά και περιφερειακά χωροταξικά σχέδια.

6. Τα έργα στις ακτές πρέπει, μεταξύ των άλλων, να εμπίπτουν σε γενικότερο σχεδιασμό και προγραμματισμό, στα πλαίσια της βιώσιμης ανάπτυξης.

7. Το κράτος οφείλει να καταρτίζει γενικό χωροταξικό σχέδιο της χώρας ή χωροταξικά σχέδια μειζόνων περιφερειών.

8. Δεν επιτρέπεται ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός να περιορίζεται στην παραδοχή πραγματικών καταστάσεων από τους ιδιώτες.

9. Σε καμία περίπτωση στα πλαίσια του χωροταξικού και του πολεοδομικού σχεδιασμού δεν επιτρέπεται να υποβαθμίζεται το υφιστάμενο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον.

10. Από τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 προκύπτει ότι ο καθορισμός χρήσεων γης σε ορισμένο τμήμα της πρέπει να στηρίζεται σε συνολική και πλήρως τεκμηριωμένη τεχνική μελέτη σε σχέση με την ευρύτερη περιοχή, περιέχουσα τα κριτήρια που υπαγόρευαν τις λύσεις που υιοθετήθηκαν.

7. Συμπεράσματα- Προτάσεις

Από την προαναφερθείσα ανάλυση του θέματος μπορεί να διατυπωθούν τα ακόλουθα συμπεράσματα και προτάσεις:

α. Η ΕΠΕ, αποτελεί ένα κατ' εξοχήν μέσο πρόσφορης υλοποίησης της αρχής της πρόληψης. Η εν λόγω εκτίμηση προϋποθέτει, εκτός των άλλων, την εκπόνηση καταλλήλων για την ανωτέρω υλοποίηση ΜΠΕ, οι οποίες εμφανίζουν πλέον τη μορφή ολοκληρωμένων μελετών «αναπτυξιακού χαρακτήρα». Το γεγονός αυτό, που ιδιαίτερα ισχύει και στην περίπτωση των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, επιβάλλει την αναζήτηση, επινοήση και εφαρμογή αναλόγων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης. Συνεπώς, θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα από κάθε ενδιαφερόμενο φορέα (δημόσια διοίκηση, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα κ.λπ) για την ανάπτυξη της σχετικής έρευνας.

β. Η φύση των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, η συνθετότητά τους, η ποικιλία και η έκταση των επιδράσεών τους σε πλείστους όσους παράγοντες και μεταβλητές του φυσικού, πολιτιστικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος είναι μερικά από τα χαρακτηριστικά τους που επιβάλλουν τη χρήση μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης, οι οποίες θα πρέπει να λαμβάνουν, εκτός των άλλων, υπόψη τους και τις πιθανότητες αστοχίας αυτών των σχεδίων και προγραμμάτων (π.χ. ανάλυση ευαισθησίας κ.λπ). Θα πρέπει να μην παροράται το γεγονός ότι τα εξεταζόμενα σχέδια και προγράμματα επηρεάζονται από ένα μεγάλο αριθμό παραγόντων, αρκετοί των οποίων είναι εξαιρετικά δύσκολο να ελεγχθούν, να επηρεασθούν και να εκτιμηθούν από τους μελετητές.

γ. Ιδιαίτερα θα πρέπει να ληφθεί υπόψη και η οικονομική συνιστώσα των επιδράσεων, με βάση κυρίως τις ανάγκες «εσωτερικοποίησης» του εξωτερικού

κόστους, δημιουργίας οικονομιών κλίμακας και αποφυγής δημιουργίας αρνητικών εξωτερικών οικονομιών, της χρήσης οικονομικών μεθόδων για τον περιορισμό της ρύπανσης, ανάγκες που δεν φαίνεται αρκετές φορές να συνεκτιμώνται. Για την αντιμετώπιση αυτού του προβλήματος, θα πρέπει να ληφθούν κατάλληλα μέτρα, όπως είναι η ενσωμάτωση στις προδιαγραφές των ΜΠΕ κατάλληλων όρων, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η προαναφερθείσα συνιστώσα.

δ. Η νομοθεσία που συνδέεται άμεσα η έμμεσα με το εξεταζόμενο θέμα, δεν μπορεί να θεωρηθεί «προσαρμοσμένη» προς τις προαναφερθείσες τεχνικές και κοινωνικοοικονομικές απαιτήσεις, και συχνά εμφανίζει αποσπασματικότητα. Η νομοθεσία αυτή υπολείπεται σαφώς της αντίστοιχης των έργων και δραστηριοτήτων

ε. Η νομολογία έχει σε πάρα πολλές περιπτώσεις κινηθεί στα πλαίσια των αντιστοίχων τεχνικών και κοινωνικοοικονομικών απαιτήσεων, διατυπώνοντας μια σειρά ορθών θέσεων. Οι θέσεις της πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη, ιδιαίτερα στη φάση της σύνταξης των σχετικών προδιαγραφών των ΜΠΕ. Η δημιουργία σημαντικών προβλημάτων στο σχεδιασμό και στην υλοποίηση των χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, λόγω ακύρωσης ατομικών και κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται σε εφαρμογή αυτών, αποτελεί βασικό λόγο που ενισχύει την προαναφερθείσα άποψη.

στ. Η διεπιστημονικότητα που χαρακτηρίζει τόσο τη διαδικασία ΕΠΕ, όσο και τις ΜΠΕ επιβάλλει την ανάγκη εκπόνησης και ελέγχου των τελευταίων από κατάλληλη, κατά περίπτωση, διεπιστημονική ομάδα.

ζ. Τέλος, βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την όλη εξέταση του θέματος είναι ότι ιδιαίτερα στην περίπτωση των προγραμμάτων εν γένει και των χωροταξικών ειδικότερα επιβάλλεται να υπάρξουν σύνθετες και ολοκληρωμένες προσεγγίσεις των σχετικών με αυτά θεμάτων. Αυτού του είδους οι προσεγγίσεις, για να έχουν ουσιαστικό πρακτικό αποτέλεσμα, θα πρέπει, εκτός των άλλων, να ενσωματωθούν στις διαδικασίες ΕΠΕ και ιδιαίτερα στις αντίστοιχες προδιαγραφές σύνταξης των ΜΠΕ. Στις εν λόγω προδιαγραφές, θα πρέπει να περιλαμβάνονται:

- Η πρόβλεψη εφαρμογής καταλλήλων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης των αντιστοίχων επιπτώσεων. Εκτιμάται ότι σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να

αιτιολογείται σε ικανοποιητικό βαθμό η επιλογή της μεθόδου η το ορθότερο του συνδυασμού διαφόρων μεθόδων.

- Η σαφής πρόβλεψη για την υποχρεωτική εκτίμηση, πέραν των φυσικών και των σχετικών κοινωνικοοικονομικών επιπτώσεων, σε συνδυασμό με την χρήση αναλόγων με την εξεταζόμενη περίπτωση καταλλήλων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης.

- Η ενσωμάτωση στις προδιαγραφές των θέσεων της νομολογίας. Απόλυτα δεκτικές ενσωμάτωσης είναι ιδιαιτέρως οι θέσεις της για την «έγκαιρη» έναρξη της διαδικασίας εκτίμησης, την σφαιρικότητα της εκτίμησης αυτής, την αναγκαιότητα εξέτασης των εναλλακτικών λύσεων και της επιλογής της πλέον κατάλληλης κατά περίπτωση, τη συμβατότητα των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης με τα χωροταξικά σχέδια και προγράμματα και την ανάγκη σχεδιασμού, κατασκευής και λειτουργίας των έργων και δραστηριοτήτων, στα πλαίσια ευρύτερων χωροταξικών και άλλων αναλόγων σχεδίων και προγραμμάτων.

Βιβλιογραφία

Κασσιός Κ., 1991, «Σημειώσεις επιπτώσεων στο περιβάλλον από τεχνικά έργα και προγράμματα», ΕΜΠ, Αθήνα.

Λαζαρίδης Λ., 1998, «Ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός των Υδραυλικών Έργων. Η σημερινή κατάσταση. Προβλήματα και προοπτικές», Σεμινάριο ΜΟΔ με θέμα: Ο θεσμός των ΜΠΕ. Εφαρμογή και Ευαισθητοποίηση, Λουτράκι, 1998.

Μανούρης Γ., 1997, «Διαμόρφωση του νομικού και οικονομικού πλαισίου για την εφαρμογή σε περιφερειακό κοινοτικό επίπεδο, των μελετών επιπτώσεων στο περιβάλλον από τεχνικά έργα και προγράμματα», Διδακτορική διατριβή, ΕΜΠ, Αθήνα, 1997.

Ρόζος Ν., 1994, «Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού», Εκδόσεις

Σάκκουλα, Αθήνα, 1994.

Coase K., 1960, « *The problem of Social Cost* », Journal of Law and Economics, October, 1960.

Lee N. - Wood C., 1977, «*Methods of Environmental Impact Assessment for major projects and Physical Plans*», EEC, ENV/137/78-EN, December 1977.

Lee N.- Walsh.,1992, «*Strategic environmental assessment*», EIA Leaflet series No 13, Manshester.

Luken R.A., 1990, «*Efficiency in Environmental Regulation: A Benefit - Cost Analysis of*

Alternative Approaches», in « *Studies in Risk and Uncertainty*», Norwell, Mass, Kluwer Academic, 1990.