

EL

EL

EL



ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΩΝ ΚΟΙΝΟΤΗΤΩΝ

Βρυξέλλες, 23.7.2009
COM(2009) 378 τελικό

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ
(Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 97/11/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ)**

**ΕΚΘΕΣΗ ΤΗΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ ΠΡΟΣ ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ, ΤΟ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ
ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ, ΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΚΑΙ ΤΗΝ ΕΠΙΤΡΟΠΗ ΤΩΝ ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΩΝ**

**Για την εφαρμογή και την αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ
(Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 97/11/ΕΚ και 2003/35/ΕΚ)**

1. ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΚΑΙ ΝΟΜΙΚΟ ΠΛΑΙΣΙΟ

Στόχος της παρούσας ανακοίνωσης-έκθεσης είναι η ανασκόπηση της εφαρμογής και αποτελεσματικότητας της οδηγίας του Συμβουλίου 85/337/ΕΟΚ¹ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, όπως τροποποιήθηκε από τις οδηγίες 97/11/ΕΚ² και 2003/35/ΕΚ³ (εν προκειμένω η Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων - οδηγία ΕΠΕ), στην Ευρωπαϊκή Ένωση (ΕΕ).

Η οδηγία ΕΠΕ έχει αποτελέσει αντικείμενο συναφών τακτικών εκθέσεων στο παρελθόν, οι οποίες στηρίζονταν στο άρθρο 11 της οδηγίας. Βάσει των εκθέσεων αυτών, η εν λόγω οδηγία ΕΠΕ τροποποιήθηκε το 1997. Με την οδηγία 97/11/ΕΚ διευρύνθηκε το πεδίο εφαρμογής, ενισχύθηκαν τα διαδικαστικά στάδια και ενσωματώθηκαν οι αλλαγές που προέκυψαν με τη σύμβαση για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακά πλαίσια (σύμβαση του Έσπο). Μετά την υπογραφή, εκ μέρους της Κοινότητας (Ιούνιος 1998) της σύμβασης του Aarhus σχετικά με την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, το κοινοτικό δίκαιο έπρεπε να ευθυγραμμιστεί με την εν λόγω σύμβαση. Έτσι, η οδηγία ΕΠΕ τροποποιήθηκε από την οδηγία 2003/35/ΕΚ, με την οποία επιδιώχθηκε η ευθυγράμμιση των διατάξεων σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού με τις αντίστοιχες διατάξεις της σύμβασης του Aarhus.

Η οδηγία αποβλέπει στην προστασία του περιβάλλοντος και της ποιότητας ζωής, εξασφαλίζοντας εκ παραλλήλου τη σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών όσον αφορά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στα δημόσια και ιδιωτικά έργα. Αποτελεί βασικό μέσο της περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης, καλύπτοντας ευρύ φάσμα έργων και καθιστώντας τα βιώσιμα (αειφόρα) από περιβαλλοντικής πλευράς. Τα μέσα επίτευξης του εν λόγω στόχου καθορίζονται στο άρθρο 2 παράγραφος 1 της οδηγίας, η οποία ορίζει ότι πριν από την αδειοδότηση, τα σχέδια τα οποία, ιδίως, λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της θέσης τους, μπορούν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, υποβάλλονται σε εκτίμηση όσον αφορά τις επιπτώσεις τους. Η οδηγία εναρμονίζει τις αρχές της ΕΠΕ, θεσπίζοντας ελάχιστες απαιτήσεις, ιδίως όσον αφορά τον τύπο των έργων τα οποία υπόκεινται σε εκτίμηση, τις κύριες υποχρεώσεις των κυρίων του έργου, το περιεχόμενο της εκτίμησης και τη συμμετοχή των αρμόδιων αρχών και του κοινού.

¹ ΕΕ L 175, της 5.7. 85, σ. 40.

² ΕΕ L 73, της 14.3. 97, σ. 5.

³ ΕΕ L 156, της 25.6.03, σ.17.

Σήμερα, όλα τα κράτη μέλη (εν προκειμένω «ΚΜ») έχουν θεσπίσει συνολικά ρυθμιστικά πλαίσια. Ωστόσο, το πρόβλημα διασφάλισης της αποτελεσματικής και εναρμονισμένης εφαρμογής της οδηγίας σε όλα τα κράτη μέλη έχει διαρκή και όχι στιγμιαίο χαρακτήρα. Η παρούσα έκθεση αξιολογεί τα 20 έτη εφαρμογής, σε μια προσπάθεια αντιμετώπισης του εν λόγω προβλήματος. Οι κύριες πηγές για τη σύνταξη της παρούσας έκθεσης αναφέρονται στο παράρτημα 1.

Η χρονική στιγμή σύνταξης της έκθεσης είναι κατάλληλη, κι αυτό για πολλούς λόγους:

- μετά τις διευρύνσεις της ΕΕ το 2004 και το 2007, η οδηγία άρχισε να ισχύει σε 12 νέα ΚΜ·
- τα περιβαλλοντικά προβλήματα στους τομείς της αλλαγής του κλίματος και της βιοποικιλότητας βαίνουν επιδεινούμενα
- το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο εξέδωσε σημαντικές αποφάσεις που αποσαφηνίζουν ορισμένες από τις διατάξεις της ΕΠΕ·
- είναι αναγκαίο να δημιουργηθεί συνέργεια μεταξύ της οδηγίας και της σύμβασης Έσπο, συμπεριλαμβανομένου του πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση⁴.
- η οδηγία ΕΠΕ θεωρήθηκε ως ένα ενδεχόμενο μέσο μελλοντικής απλοποίησης,⁵ σκοπός της οποίας είναι ο προσδιορισμός των αλληλεπικαλύψεων, χασμάτων και δυνατοτήτων για τον περιορισμό της ρυθμιστικής και διοικητικής επιβάρυνσης, ιδίως όσον αφορά τα διαμεθοριακά έργα (π.χ. υποθαλάσσιοι αγωγοί ή καλώδια μεταφοράς ηλεκτρικού ρεύματος).

Στην έκθεση υπογραμμίζονται τα ισχυρά χαρακτηριστικά της οδηγίας ΕΠΕ, επισημαίνονται οι κύριοι τομείς όπου χρειάζονται βελτιώσεις και διατυπώνονται συστάσεις, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο. Η έκθεση καταλήγει με την εξέταση προσεγγίσεων βελτίωσης της οδηγίας.

2. ΙΣΧΥΡΑ ΧΑΡΑΚΤΗΡΙΣΤΙΚΑ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΕΠΕ

2.1. Θέσπιση συνολικών καθεστώτων ΕΠΕ σε όλα τα ΚΜ

Εν γένει, τα ΚΜ έχουν προβεί στη μεταφορά και εφαρμογή της οδηγίας ΕΠΕ, ευθυγραμμίζόμενα εν γένει με τους στόχους και τις απαιτήσεις της οδηγίας. Σε πολλές περιπτώσεις, τα ΚΜ έχουν θεσπίσει υποχρεώσεις οι οποίες υπερβαίνουν τις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας. Αυτό ισχύει όσον αφορά τα βασικά στάδια της ΕΠΕ, όπως είναι η «επιλογή» (*screening*) και η «οριοθέτηση πεδίου εφαρμογής» (*scoping*):

- «Επιλογή» είναι το μέρος της διαδικασίας ΕΠΕ που καθορίζει κατά πόσον μια ΕΠΕ είναι απαραίτητη. Σε ορισμένα ΚΜ, η διενέργεια ΕΠΕ είναι υποχρεωτική για ορισμένους τύπους έργων που απαριθμούνται στο παράρτημα II ή για άλλες κατηγορίες έργων, πέραν εκείνων που απαριθμούνται στα παραρτήματα I και II.
- Ως «οριοθέτηση πεδίου εφαρμογής» νοείται το στάδιο της διαδικασίας ΕΠΕ που καθορίζει το περιεχόμενο και την έκταση του πεδίου εφαρμογής σε ό,τι αφορά τις περιβαλλοντικές εφαρμογές που πρέπει να υποβάλλονται σε αρμόδια αρχή.

⁴ Εγκρίθηκε με την απόφαση 2008/871/ΕΚ, ΕΕ L 308, της 19.11.08, σ.33.

⁵ COM(09)15.

Πρόκειται για ένα σημαντικό στοιχείο ενός επαρκούς καθεστώτος ΕΠΕ, κυρίως επειδή βελτιώνει την ποιότητα της ΕΠΕ. Πολλά ΚΜ έχουν προχωρήσει ακόμη περισσότερο απ' ό,τι οι ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας, καθιστώντας την «οριοθέτηση πεδίου εφαρμογής» υποχρεωτική και προβλέποντας δημόσιο διάλογο (διαβούλευση) κατά τη διάρκεια της οριοθέτησης.

2.2. Αύξηση της συμμετοχής του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων

Η οδηγία 2003/35/ΕΚ έπρεπε να έχει ενσωματωθεί στην οικεία έννομη τάξη μέχρι τις 25 Ιουνίου 2005. Τη στιγμή αυτή, μόνο η Ιρλανδία δεν έχει ενσωματώσει πλήρως την οδηγία· η υπόθεση εκκρεμεί ενώπιον του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (C-427/07). Η γενική εντύπωση που επικρατεί είναι ότι η πείρα από την εφαρμογή των νέων διατάξεων που θέσπισε η οδηγία 2003/35/ΕΚ είναι ακόμη περιορισμένη. Βάσει των διαθέσιμων πληροφοριών, στο παράρτημα 2 περιέχονται προκαταρκτικές παρατηρήσεις για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων. Από την τρέχουσα εκτίμηση της συμμόρφωσης των εθνικών μέτρων μεταφοράς θα συναχθούν σημαντικά συμπεράσματα.

Τα περισσότερα ΚΜ δήλωσαν ότι οι τροποποιήσεις που εισήγαγε η οδηγία 2003/35/ΕΚ αυξάνουν τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Επιπλέον, τα ΚΜ που προσχώρησαν στην ΕΕ το 2004 και το 2007 δήλωσαν ότι η οδηγία ΕΠΕ συνέβαλε σημαντικά στην παγίωση της δημοκρατικής ανάπτυξης, βελτιώνοντας τη συμμετοχή του κοινού και τη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης αποφάσεων.

2.3. Αποσαφήνιση των διατάξεων της οδηγίας ΕΠΕ από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) υπογράμμισε ότι η οδηγία έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής και ευρείς στόχους και περιορίζει τη διακριτική ευχέρεια των ΚΜ. Οι περισσότερες αποφάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου εστιάζονται στην «επιλογή» και στην απόφαση για την διενέργεια – ή μη – ΕΠΕ. Το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων έδωσε, επίσης, ερμηνείες για ορισμένες κατηγορίες έργων, καθώς και για την έννοια της «άδειας» και αντιμετώπισε το ζήτημα των αδειών που χορηγούνται για τη ρύθμιση μη εγκεκριμένων αναπτυξιακών έργων. Οι κυριότερες διαπιστώσεις των πρόσφατων αποφάσεων συνοψίζονται στο παράρτημα 3.

2.4. Συνολικά οφέλη της οδηγίας ΕΠΕ

Έχουν επισημανθεί δύο σημαντικά οφέλη. Πρωτίστως, η ΕΠΕ διασφαλίζει τη συνεκτίμηση των περιβαλλοντικών παραμέτρων όσο το δυνατόν ανάντη στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Δεύτερον, εμπλέκοντας το κοινό, η διαδικασία ΕΠΕ διασφαλίζει μεγαλύτερη διαφάνεια στη διαδικασία λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων και, κατ' επέκταση, ευρύτερη κοινωνική αποδοχή. Ακόμη και εάν τα περισσότερα οφέλη της ΕΠΕ δεν μπορούν να εκφραστούν οικονομικά, υπάρχει μια διάχυτη αντίληψη, επιβεβαιούμενη από τις διαθέσιμες μελέτες, ότι τα οφέλη της διεξαγωγής ΕΠΕ υπερακοντίζουν το κόστος της κατάρτισής της⁶.

⁶ Το κόστος της κατάρτισης μιας ΕΠΕ ως μερίδιο του κόστους έργου κυμαίνεται συνήθως από 0,1% για τα μεγάλης κλίμακας έργα σε 1% για τα μικρότερης κλίμακας έργα. Το κόστος αυτό παρέχει μια

Επιπροσθέτως, η πείρα της Επιτροπής από την εκτίμηση συγχρηματοδοτούμενων έργων στο πλαίσιο της περιφερειακής πολιτικής της ΕΕ, ειδικότερα δε έργων μεγάλης κλίμακας, υποδηλώνει ότι οι ΕΠΕ έχουν βελτιώσει το σχεδιασμό των έργων και τη διαδικασία λήψης αποφάσεων (συμπεριλαμβανομένης της συμμετοχής των περιβαλλοντικών αρχών και του κοινού) και συνέβαλαν στη βελτίωση της ενσωμάτωσης των περιβαλλοντικών παραμέτρων.

Τέλος, η εφαρμογή της οδηγίας διαμόρφωσε ειδικές εθνικές δυναμικές. Τα ΚΜ συχνά θεμελίωσαν την πολιτική τους στις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας και προχώρησαν πέραν αυτών, θεσπίζοντας αυστηρότερες διατάξεις (βάσει του άρθρου 176 της συνθήκης ΕΚ), με στόχο τη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας και την αύξηση της διαφάνειας. Πολλά ΚΜ έχουν επίσης αναπτύξει τις δικές τους κατευθυντήριες γραμμές για την καλή πρακτική και για ειδικές κατηγορίες έργων και προβλημάτων. Οι εθνικές αυτές εμπειρίες μπορούν να αποτελέσουν το αντικείμενο ανταλλαγών ανά την ΕΕ.

Είναι επομένως δυνατό να συναχθεί το συμπέρασμα ότι ο κυριότερος στόχος της οδηγίας ΕΠΕ έχει επιτευχθεί και ότι έχει διαμορφωθεί η δυναμική για την αναβάθμιση των ελάχιστων απαιτήσεων της οδηγίας και για τη βελτίωσή της.

3. ΕΝΔΕΙΚΤΙΚΟΙ ΤΟΜΕΙΣ ΤΗΣ ΟΔΗΓΙΑΣ ΕΠΕ ΣΤΟΥΣ ΟΠΟΙΟΥΣ ΧΡΕΙΑΖΟΝΤΑΙ ΕΠΕΝΔΥΣΕΙΣ

Μετά από μια 20ετία εφαρμογής, η οδηγία ΕΠΕ έχει εξελιχθεί. Ταυτόχρονα, έχει αναπτυχθεί και η νομοθεσία ΕΕ, καθώς και νέες πολιτικές. Διασφαλίζοντας ότι η οδηγία ΕΠΕ εφαρμόζεται αποτελεσματικά ανά την ΕΕ, είναι επίσης αναγκαίο να καθοριστούν οι τομείς στους οποίους χρειάζονται βελτιώσεις, όπως είναι τα κενά εφαρμογής, οι αλληλεπικαλύψεις με άλλες νομοθετικές πράξεις και οι ασυνέπειες με άλλες πολιτικές της ΕΕ καθώς και, όπου αυτό κρίνεται σκόπιμο, η εισήγηση προτάσεων.

3.1. Προβληματισμοί σχετικά με τη διαδικασία «επιλογής»

Η οδηγία ΕΠΕ παρέχει στα ΚΜ ευρέα περιθώρια καθορισμού, μέσω μιας κατά περίπτωση εξέτασης ή/και μέσω εθνικών κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων, της ανάγκης διενέργειας ΕΠΕ για έργα που περιέχονται στο παράρτημα ΙΙ. Κατά τον καθορισμό των εν λόγω κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων, τα ΚΜ πρέπει να συνεκτιμούν τα αντίστοιχα κριτήρια επιλογής που καθορίζονται στο παράρτημα ΙΙΙ. Η πρόβλεψη αυτή, η οποία βασίζεται στην αρχή της επικουρικότητας, είχε ως αποτέλεσμα την ευρεία διακύμανση των τύπων και επιπέδων κατωτάτων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζονται από τα ΚΜ.

Από την εφαρμογή και τη νομολογία συνάγεται ότι, κατά τον καθορισμό κατωτάτων ορίων, τα ΚΜ συχνά καταχρώνται της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν, είτε συνεκτιμώντας μόνο ορισμένα κριτήρια επιλογής του παραρτήματος ΙΙΙ, είτε εξαιρώντας εκ προοιμίου ορισμένα έργα. Επιπλέον, μολονότι η τάση είναι αυξητική, οι ΕΠΕ που διενεργούνται στα διάφορα ΚΜ παρουσιάζουν σημαντικές διακυμάνσεις

αρχική προοπτική αλλά, προφανώς, δεν συνεκτιμά άλλους τύπους (π.χ. επακόλουθες τροποποιήσεις, υποβολή εκθέσεων, καθυστερήσεις).

(όχι λιγότερες από 100 έως 5.000), ακόμα και σε σύγκριση με ΚΜ παρομοίου μεγέθους. Τα επίπεδα καθορισμού των κατωτάτων ορίων έχουν σαφέστερες επιπτώσεις για τα επίπεδα της δραστηριότητας ΕΠΕ. Επιπλέον, παραμένουν πολλές περιπτώσεις στις οποίες τα σωρευτικά αποτελέσματα δεν λαμβάνονται υπόψη, ενώ εξακολουθούν να υπάρχουν προβλήματα όσον αφορά την εξάλειψη των πρακτικών «σαλαμοποίησης»⁷ ιδίως για τα μεγάλα επενδυτικά σχέδια. Τα χαρακτηριστικά αυτά θα μπορούσαν να υποσκιάσουν τη νομιμότητα της οδηγίας και τις προσπάθειες καθορισμού κοινών προτύπων επιλογής. Είναι λοιπόν σαφές ότι πρέπει να απλουστευθεί και να αποσαφηνιστεί ο μηχανισμός επιλογής, καθιστώντας, λόγω χάριν, λεπτομερέστερα τα κριτήρια επιλογής που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ και καθορίζοντας κατώτατα κοινοτικά όρια, κριτήρια ή μηχανισμούς που δρομολογούν την ΕΠΕ (π.χ. μέσω επιτροπολογίας). Πρέπει να εξεταστεί η δυνατότητα χορήγησης αδειάς βάσει απλοποιημένης διαδικασίας προηγούμενης εκτίμησης.

3.2. Ανησυχίες όσον αφορά την ποιότητα της ΕΠΕ

Η οδηγία ΕΠΕ θεσπίζει κυρίως διαδικαστικές απαιτήσεις· δεν θεσπίζει υποχρεωτικά περιβαλλοντικά πρότυπα. Οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να συνεκτιμούν τα αποτελέσματα των διαβουλεύσεων και τις πληροφορίες που συγκεντρώνονται και να γνωστοποιούν συγκεκριμένες πληροφορίες με το πέρας της διαδικασίας έκδοσης άδειας (άρθρα 8 και 9), πλην όμως δεν είναι υποχρεωμένα να αντλούν ειδικά συμπεράσματα από τις διαπιστώσεις της ΕΠΕ. Η διασφάλιση του ελέγχου της ποιότητας σε μια ΕΠΕ επαφίεται σε μεγάλο βαθμό στις εθνικές αρμόδιες αρχές. Ωστόσο, η ικανότητα λήψης έγκαιρων αποφάσεων εξαρτάται από την ποιότητα των πληροφοριών που χρησιμοποιούνται στην τεκμηρίωση ΕΠΕ και την ποιότητα της διαδικασίας ΕΠΕ. Ως εκ τούτου, η ποιότητα αποτελεί μια κρίσιμη σημασίας παράμετρο για την αποτελεσματικότητα της οδηγίας.

3.2.1. Ποιότητα των πληροφοριών που χρησιμοποιούνται στην τεκμηρίωση ΕΠΕ

Πολλά ΚΜ επεσήμαναν ότι η έλλειψη επαρκούς ποιότητας των πληροφοριών που χρησιμοποιούνται στην τεκμηρίωση ΕΠΕ συνιστά πρόβλημα. Υπάρχουν σημαντικές διαφορές ποιότητας στην τεκμηρίωση ΕΠΕ, όχι μόνο μεταξύ των διαφόρων ΚΜ, αλλά και στα ίδια τα ΚΜ.

Πολλοί είναι οι τρόποι εξασφάλισης του κατάλληλου ελέγχου ποιότητας της τεκμηρίωσης ΕΠΕ, (που συχνά παρουσιάζεται ως έκθεση): κατάλληλη διαπίστευση συμβούλων που αναλαμβάνουν καθήκοντα ΕΠΕ· κατάρτιση εκθέσεων από ανεξάρτητους συμβούλους· χρήση ανεξάρτητου εξωτερικού ελέγχου ή βοήθειας ειδικών· χρήση κατευθυντηρίων γραμμών επί εξειδικευμένων θεμάτων οι οποίες θα λαμβάνονται υπόψη για ορισμένους τύπους έργων· επικαιροποίηση των δεδομένων· υποχρεωτική «οριοθέτηση πεδίου εφαρμογής»· εισαγωγή επιτροπολογίας προκειμένου να επικαιροποιηθεί το παράρτημα ΙV (οι πληροφορίες παρέχονται από τον κύριο του έργου).

⁷

Η πρακτική του διαχωρισμού των έργων σε 2 το πολύ ή σε περισσότερες χωριστές ενότητες, ούτως ώστε κάθε ξεχωριστή ενότητα να μην απαιτεί ΕΠΕ και, κατ' αυτόν τον τρόπο, το έργο στο σύνολό του να μην υπόκειται σε εκτίμηση· ή, η πρακτική της χορήγησης άδειας για έργο το οποίο υπολείπεται κατωτάτου ορίου (και κατ' αυτόν τον τρόπο δεν υπόκειται σε ΕΠΕ) και σε μεταγενέστερα στάδια επεκτείνεται το έργο ή η δυναμικότητά του πέραν των κατωτάτων ορίων.

3.2.2. Ποιότητα της διαδικασίας ΕΠΕ

Η πείρα από την εφαρμογή υποδηλώνει ότι ορισμένα ζητήματα εγείρονται συχνά στις διαδικασίες ΕΠΕ.

Όσον αφορά τις **εναλλακτικές επιλογές**, η οδηγία προβλέπει, μεταξύ των πληροφοριών που πρέπει να περιλαμβάνονται στην τεκμηρίωση ΕΠΕ, «*σκιαγράφηση των κυριότερων εναλλακτικών λύσεων που εξετάστηκαν από τον κύριο του έργου και υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής*». Ορισμένες ΕΠΕ εισήγαγαν νομική υποχρέωση εξέτασης ειδικών εναλλακτικών επιλογών, ενώ άλλες όχι. Αλλά και οι αρμόδιες αρχές, καθώς και το κοινό, μπορούν επίσης να συμβάλουν στην επιλογή των εναλλακτικών λύσεων. Η εκτίμηση των εναλλακτικών επιλογών στις διαδικασίες ΕΠΕ είναι συνήθως δύσκολη. Μπορεί να χρειάζεται να καθοριστούν οι απαιτήσεις βάσει των διατάξεων της οδηγίας, π.χ. θεσπίζοντας την υποχρεωτική εκτίμηση των εναλλακτικών λύσεων ή εξειδικεύοντας ένα φάσμα εναλλακτικών επιλογών (όπως η επιλογή της απραξίας) προς μελέτη.

Η έλλειψη διατάξεων στην οδηγία σχετικά με λογικά χρονοδιαγράμματα και, κατά προτίμηση καθορισμένα χρονοδιαγράμματα για την χορήγηση αδείας, με τη διάρκεια της **ισχύος** της ΕΠΕ και την **παρακολούθηση** των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων της εφαρμογής των έργων αποτελεί επίσης πηγή ανησυχίας. Τα κενά αυτά πρέπει να αντιμετωπισθούν με την θέσπιση ειδικών διατάξεων στην οδηγία.

3.3. Έλλειψη εναρμονισμένων πρακτικών σε ότι αφορά τη συμμετοχή του κοινού

Παρά την αυξανόμενη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, δεν υπάρχουν ακόμη εναρμονισμένες πρακτικές ανά την ΕΕ. Το γεγονός αυτό επιβεβαιώνεται από τα ακόλουθα:

- Πρέπει να παρέχονται έγκαιρες και ουσιαστικές δυνατότητες, στο κοινό, συμμετοχής στη διαδικασία λήψης περιβαλλοντικών αποφάσεων. Δεν υπάρχει κοινό σημείο αναφοράς για την αρχή του διαλόγου. Σε πολλά ΚΜ, έχει ήδη διενεργηθεί ο διάλογος με το κοινό σε πρώιμο στάδιο (στο στάδιο της επιλογής ή στο στάδιο της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής). Ωστόσο, στις περισσότερες περιπτώσεις, το κοινό ενημερώνεται για πρώτη φορά για τις πληροφορίες που συγκεντρώθηκαν δυνάμει του άρθρου 5, γεγονός που ανταποκρίνεται στην ελάχιστη απαίτηση που καθορίζει η οδηγία.
- Βάσει της οδηγίας ΕΠΕ, το χρονοδιάγραμμα για έναν αποτελεσματικό δημόσιο διάλογο πρέπει να είναι λογικό, δεδομένου ότι τα σφιχτά χρονοδιαγράμματα δημιουργούν προβλήματα. Ωστόσο, τα χρονοδιαγράμματα παρουσιάζουν σοβαρές διακυμάνσεις⁸.
- Οι λεπτομερείς ρυθμίσεις για την ενημέρωση του κοινού και για τον διάλογο μαζί του καθορίζονται από τα ΚΜ. Ωστόσο, η συμμετοχή του κοινού δεν είναι αποτελεσματική όταν συμπίεζονται οι εθνικές ρυθμίσεις (π.χ. όταν η τεκμηρίωση ΕΠΕ διατίθεται μόνο στα γραφεία της αρμόδιας αρχής).

⁸ Στο στάδιο της επιλογής, το εύρος μπορεί να φθάσει τις 45 ημέρες· στα στάδια της επιλογής και των διαβουλεύσεων για την τεκμηρίωση ΕΠΕ, το χρονοδιάγραμμα κυμαίνεται μεταξύ 10 και 60 ημερών.

- Σε ό,τι αφορά την πρόσβαση του ενδιαφερόμενου κοινού σε διαδικασία ανασκόπησης, τα κριτήρια εκπροσώπησης διαφέρουν σημαντικά από το ένα ΚΜ στο άλλο, και το κόστος των διαδικασιών θεωρείται εμπόδιο για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε ορισμένα ΚΜ.

Τα κενά αυτά πρέπει να αντιμετωπιστούν λαμβάνοντας τα κατάλληλα μέτρα για έναν έγκαιρο δημόσιο διάλογο στα στάδια της επιλογής και της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής (συμπεριλαμβανομένης της εμπλοκής των ενδιαφερομένων μερών) και με τον καθορισμό ελάχιστων δυνατών χρονοδιαγραμμάτων. Επίσης πρέπει να αναπτύσσονται κατευθυντήριες γραμμές για τις βέλτιστες τεχνικές, ούτως ώστε να καθίσταται προσιτή στο ενδιαφερόμενο κοινό η τεκμηρίωση ΕΠΕ.

3.4. Δυσκολίες όσον αφορά τις διαμεθοριακές διαδικασίες ΕΠΕ

Προκειμένου περί έργων με διασυνοριακές επιπτώσεις, η οδηγία ΕΠΕ παρέχει στα ΚΜ ευρείες δυνατότητες επιλογής του χρόνου και του τρόπου εμπλοκής άλλων ΚΜ σε διαδικασίες ΕΠΕ.

Πολλά ΚΜ επισημαίνουν ότι οι διασυνοριακές διαδικασίες ΕΠΕ δημιουργούν δυσκολίες που οφείλονται κυρίως στις διαφορές που παρουσιάζουν μεταξύ τους οι εθνικές διαδικασίες ΕΠΕ, όπως είναι τα διαφορετικά στάδια της διαδικασίας εισήγησης των έργων, τα διαφορετικά χρονοδιαγράμματα και οι γλωσσικοί φραγμοί.

Ο κίνδυνος αλληλεπικαλύψεων, ασυνεπειών, επιβαρύνσεων (π.χ. διοικητικών) και ενδεχόμενων συγκρούσεων είναι υψηλός για έργα τα οποία πραγματοποιούνται σε περιοχές που ανήκουν στη δικαιοδοσία περισσοτέρων του ενός ΚΜ (π.χ. σε θαλάσσιες λεκάνες). Επιπλέον, υπάρχει κίνδυνος να μην εκτιμούνται στο σύνολό τους οι επιπτώσεις ενός έργου στο οποίο εμπλέκονται περισσότερες της μιας χώρες.

Χρειάζονται βελτιωμένες επίσημες και ανεπίσημες ρυθμίσεις για τις διαβουλεύσεις σχετικά με τις διασυνοριακές επιπτώσεις με τις γειτονικές χώρες. Αυτό θα μπορούσε να επιτευχθεί με τη χάραξη κατευθυντηρίων γραμμών ή με την ενίσχυση των διατάξεων της οδηγίας (π.χ. ο ορισμός των ελάχιστων χρονικών περιθωρίων για τις διασυνοριακές διαβουλεύσεις, συντονισμένες ή, ενδεχομένως, κοινές διαδικασίες ΕΠΕ για έργα στα οποία εμπλέκονται περισσότερες της μιας χώρες· διερεύνηση της δυνατότητας υιοθέτησης μιας ενιαίας διαδικασίας ΕΠΕ).

Επιπλέον, μετά από έγκριση, εκ μέρους του Συμβουλίου, του πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ) της σύμβασης του Έσο, η οδηγία ΕΠΕ πρέπει να επανεξεταστεί, ώστε να διασφαλιστεί η βελτίωση της εφαρμογής των απαιτήσεων του πρωτοκόλλου.

3.5. Βελτίωση του συντονισμού μεταξύ της ΕΠΕ και άλλων οδηγιών και πολιτικών της ΕΕ

Σε πολλές περιπτώσεις, έργα που καλύπτονται από την οδηγία ΕΠΕ υπόκεινται επίσης στις διατάξεις άλλων περιβαλλοντικών οδηγιών και πολιτικών της ΕΕ. Παρά τον κίνδυνο αλληλεπικαλύψεων σε απαιτήσεις εκτίμησης, δεν έχουν αναφερθεί σημαντικά προβλήματα όσον αφορά τον συντονισμό μεταξύ της οδηγίας ΕΠΕ και άλλων οδηγιών και πολιτικών· εν γένει, ο συντονισμός είναι ομαλός. Ωστόσο, είναι αναγκαίος ο προβληματισμός για τους τρόπους βελτίωσης της συνέργειας μεταξύ

της οδηγίας ΕΠΕ και της νομοθεσίας και πολιτικής σε συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς τομείς όπως είναι η ποιότητα του αέρα, η έκθεση σε θορύβους, η διαχείριση αποβλήτων και υδάτων, η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος, η προστασία του εδάφους, η πρόληψη κινδύνων καταστροφής (συμπεριλαμβανομένου του ελέγχου κινδύνων από σοβαρά ατυχήματα), οι κλιματικές μεταβολές και η βιοποικιλότητα. Για παράδειγμα, υπάρχουν ειδικά ζητήματα τα οποία απαιτούν ολοκληρωτική εκτίμηση ώστε να εξασφαλισθεί η βελτίωση του συντονισμού.

3.5.1. ΕΠΕ και ΣΠΕ

Η οδηγία 2001/42/ΕΚ⁹ (Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση-ΣΠΕ) εφαρμόζεται «ανάντη» σε ορισμένα δημόσια **σχέδια και προγράμματα** ενώ η οδηγία ΕΠΕ εφαρμόζεται «κατόντη» σε ορισμένα δημόσια και ιδιωτικά **έργα**. Οι δύο οδηγίες θίγουν διαφορετικά θέματα και η φύση τους είναι διακριτή. Έχουν εντοπιστεί οι ακόλουθες κύριες διαφορές: Οι στόχοι της ΣΠΕ εκφράζονται υπό το πρίσμα της αειφόρου (βιώσιμης) ανάπτυξης, ενώ οι στόχοι της ΕΠΕ είναι καθαρά περιβαλλοντικοί· η ΣΠΕ απαιτεί το διάλογο με τις αρμόδιες αρχές στο στάδιο της επιλογής· η ΣΠΕ απαιτεί μια εκτίμηση των λογικών εναλλακτικών επιλογών και περιέχει ρητή διάταξη για τη χρήση πληροφοριών από άλλες πηγές· η ΣΠΕ περιλαμβάνει απαιτήσεις για την παρακολούθηση της ποιότητας.

Θεωρητικά, δεν πρέπει να αναμένονται αλληλεπικαλύψεις. Ωστόσο, έχουν εντοπιστεί διαφορετικοί τομείς ενδεχόμενης αλληλεπικάλυψης¹⁰ στην εφαρμογή των δύο οδηγιών. Ειδικότερα, τα όρια μεταξύ του ορισμού σχεδίου, προγράμματος ή έργου δεν είναι πάντοτε σαφή, και ως εκ τούτου ενδέχεται να υπάρχει αμφισημία ως προς το κατά το πόσον το αντικείμενο της εκτίμησης πληροί τα κριτήρια βάσει των οποίων είναι σκόπιμη η εφαρμογή είτε της οδηγίας ΕΠΕ, είτε της οδηγίας ΣΠΕ, είτε αμφοτέρων. Εν προκειμένω, οι ορισμοί ορισμένων κατηγοριών έργων, τα οποία αναφέρονται στις χρήσεις γης, δεν είναι σαφή και το γεγονός αυτό ενδέχεται να δημιουργήσει σύγχυση στο πλαίσιο της ΣΠΕ.

ΤΑ ΚΜ έχουν επιλέξει διαφορετικές προσεγγίσεις για την επίλυση της ενδεχόμενης σύγχυσης που απορρέει από τις αλληλεπικαλυπτόμενες διαδικασίες. Ωστόσο, πολλά ΚΜ συχνά θεωρούν ότι δεν έχουν την κατάλληλη πείρα εντοπισμού και αξιολόγησης τυχόν αλληλεπικαλυπτόμενων προβλημάτων. Αυτός είναι ο λόγος για τον οποίο ελάχιστα ΚΜ συνέστησαν την κωδικοποίηση των δύο οδηγιών. Πολλά ΚΜ υπογράμμισαν ότι κάθε διαδικασία πρέπει να διατηρείται και να διαχωρίζεται, δεδομένου ότι πρόκειται για συμπληρωματικές διαδικασίες που αφορούν διαφορετικά στάδια και διεργασίες· επίσης, τα ΚΜ ζήτησαν την σύνταξη εγγράφων κατευθυντήριων γραμμών.

Λόγω των ιδιοτήτων των δύο διαδικασιών και της περιορισμένης πείρας εφαρμογής της ΣΠΕ, δεν συντρέχουν αυτή τη στιγμή λόγοι συνένωσης των δύο αυτών οδηγιών. Στην παρούσα φάση, μπορεί να επιτευχθεί η βελτίωση του συγχρονισμού με την αντιμετώπιση των διαφορών μεταξύ των διατάξεων των δύο

⁹ ΕΕ L 197, της 21.7.01, σ.30.

¹⁰ Λόγου χάριν, όταν μεγάλης κλίμακας έργα συνίστανται σε σύνολο επιμέρους έργων· έργα τα οποία απαιτούν μεταβολές στα σχέδια χρήσεων γης· σχέδια και προγράμματα τα οποία καθορίζουν δεσμευτικά κριτήρια για την επακόλουθη άδεια εκτέλεσης έργων· και ιεραρχική σύνδεση ΣΠΕ και ΕΠΕ («κατηγοριοποίηση»).

οδηγιών και με την αποσαφήνιση των ορισμών των κατηγοριών έργων για τα οποία μπορούν να παρουσιαστούν αλληλεπικαλύψεις. Το εγχείρημα αυτό είναι δυνατό στο πλαίσιο της ανασκόπησης της ΕΠΕ.

3.5.2. ΣΠΕ και IPPC

Ελάχιστα ΚΜ προχώρησαν στη θέσπιση ενιαίας διαδικασίας για έργα τα οποία εμπίπτουν στην οδηγία ΕΠΕ και στην οδηγία 2008/1/ΕΚ¹¹ (σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης - IPPC)· σε ορισμένα ΚΜ, μπορεί να χρησιμοποιηθεί μια και μόνη διαδικασία, κατόπιν αιτήματος του κύριου του έργου. Ορισμένα ΚΜ έχουν λάβει μέτρα για την υιοθέτηση σταθερών μορφών συνεργασίας (π.χ. το τεκμηριωτικό τμήμα ΕΠΕ της τεκμηρίωσης για εφαρμογές IPPC· άδειες IPPC που εξαρτώνται από την έκδοση θετικής απόφασης ΕΠΕ· χρήση των ίδιων δεδομένων· κοινή διαδικασία συμμετοχής του κοινού).

Εν γένει, δεν έχουν αναφερθεί συγκεκριμένα προβλήματα συντονισμού. Ωστόσο, για τον ίδιο τύπο δραστηριοτήτων, η οδηγία IPPC θεσπίζει ενίοτε κατώτατα όρια τα οποία διαφέρουν από αυτά που χρησιμοποιούνται στην ΕΠΕ· το γεγονός αυτό μπορεί να δημιουργήσει σύγχυση. Η εναρμόνιση των κατωτάτων ορίων και κριτηρίων που χρησιμοποιούνται για τον καθορισμό έργων που υπόκεινται στις απαιτήσεις των εν λόγω οδηγιών (π.χ. μέσω επιτροπολογίας) και εξορθολογισμού των διατάξεων σχετικά με τις απαιτήσεις ενημέρωσης), συνεκτιμώντας την τρέχουσα αναθεώρηση της οδηγίας IPPC), θα έπρεπε, επομένως, να εξετασθεί ως ενδεχόμενο.

3.5.3. ΕΠΕ και βιοποικιλότητα

Τα ΚΜ έχουν θεσπίσει ανεπίσημους και επίσημους δεσμούς μεταξύ της οδηγίας ΕΠΕ και των **οδηγιών για τους οικοτόπους¹² και τα πτηνά¹³** (ιδίως το άρθρο 6 παράγραφοι 3-4¹⁴ της πρώτης οδηγίας). Μολονότι δεν έχουν αναφερθεί σοβαρά προβλήματα, από την πείρα της Επιτροπής από την εφαρμογή συνάγεται ότι οι απαιτήσεις του άρθρου 6 παράγραφοι 3-4 δεν συνεκτιμώνται καταλλήλως στο πλαίσιο των διαδικασιών ΕΠΕ. Επιπλέον, οι διαδικασίες ΕΠΕ εστιάζονται στις επιπτώσεις στους τόπους Natura 2000, ενώ υπάρχει τάση παραμέλησης των διατάξεων που αφορούν την προστασία των ειδών.

Η οδηγία ΕΠΕ δεν αναφέρεται ρητά στην έννοια της βιοποικιλότητας (αναφέρεται μόνο στην πανίδα και στη χλωρίδα). Πολλά ΚΜ απήντησαν ότι οι διατάξεις της οδηγίας ΕΠΕ λαμβάνουν ήδη επαρκώς υπόψη την αρχή που διέπει το **Σχέδιο Δράσης για τη Βιοποικιλότητα¹⁵** (ΣΧΒ) και ότι τα οικεία εθνικά συστήματα ΕΠΕ είναι αποτελεσματικά όσον αφορά την αποτροπή της απώλειας βιοποικιλότητας. Ωστόσο, είναι ιδιαίτερος απίθανο να επιτύχει η ΕΕ το στόχο της για το 2010 όσον αφορά την ανάσχεση της απώλειας βιοποικιλότητας¹⁶. Θα απαιτηθούν σύντομες

¹¹ ΕΕ L της 24, 29.1.08, σ.7.

¹² Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας, ΕΕ L 206, της 22.7.92, σ.7.

¹³ Οδηγία 79/409/ΕΟΚ περί της διατηρήσεως των αγρίων πτηνών, ΕΕ L 103, της 25.4.79, σ.1.

¹⁴ Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει διαδικαστικές και ουσιαστικές διασφαλίσεις για κάθε σχέδιο ή έργο που ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις σε τόπο Natura 2000.

¹⁵ COM(06)216.

¹⁶ COM(08)864.

προσπάθειες. Εν προκειμένω, οι σχετικές με την βιοποικιλότητα παράμετροι θα μπορούσαν να αντικατοπτρίζονται στο κείμενο της οδηγίας ΕΠΕ. Επιπλέον, θα μπορούσε να θεσπιστεί μια ενιαία διαδικασία εκτίμησης για τα έργα που εμπίπτουν στην οδηγία ΕΠΕ και στο άρθρο 6 παράγραφοι 3-4 της οδηγίας περί οικοτόπων.

3.5.4. ΕΠΕ και κλιματικές μεταβολές

Η οδηγία ΕΠΕ δεν αντιμετωπίζει ειδικά τα προβλήματα των κλιματικών μεταβολών. Τα περισσότερα ΚΜ αναγνωρίζουν ότι τα ζητήματα που σχετίζονται με τις κλιματικές μεταβολές δεν εντοπίζονται και εκτιμώνται καταλλήλως στο πλαίσιο της διαδικασίας ΕΠΕ. Οι τυχόν ανασκοπήσεις των επιπτώσεων των κλιματικών μεταβολών συχνά περιορίζονται στο CO₂ και στις εκπομπές άλλων αερίων του θερμοκηπίου από την βιομηχανία και από τις αυξήσεις των εκπομπών που προέρχονται από τις μεταφορές, ως τμήμα των μελετών για την ποιότητα του αέρα ή ως έμμεσες επιπτώσεις. Συχνά η εκτίμηση ΕΠΕ δεν προχωρά πέραν της αξιολόγησης των υφιστάμενων εκπομπών και της διασφάλισης της εκπλήρωσης των προτύπων για την ποιότητα του περιβάλλοντος αέρα. Επιπλέον, οι επιπτώσεις της παγκόσμιας αλλαγής του κλίματος, οι σωρευτικές επιπτώσεις ενός πρόσθετου έργου και της προσαρμογής στις κλιματικές μεταβολές δεν θεωρούνται επαρκείς στο πλαίσιο της ΕΠΕ.

Τα ανωτέρω προβλήματα πρέπει να τύχουν αντιμετώπισης. Έχουν εντοπιστεί ειδικές κατηγορίες έργων στις οποίες οι παράμετροι των κλιματικών μεταβολών πρέπει να αντανακλώνται ρητά στην ΕΠΕ. Οι εν λόγω κατηγορίες αφορούν κυρίως έργα με σημαντικές δυνητικές εκπομπές CO₂, όπως είναι τα ενεργειακά έργα και τα έργα υποδομών μεταφορών, περιλαμβάνουν όμως και έργα για τα οποία η ενεργειακή απόδοση αποτελεί ζωτική παράμετρο. Η θέσπιση επιτροπολογίας θα μπορούσε να αποτελέσει λύση για την επικαιροποίηση των παραρτημάτων I και II.

Επιπλέον, τα ΚΜ απηύθυναν έκκληση για την ανάπτυξη μέσων εκτίμησης (π.χ. για την ενσωμάτωση των σχετικών με τις κλιματικές μεταβολές ζητημάτων στη διαδικασία ΕΠΕ). Μέχρι το 2011, η Επιτροπή θα έχει επεξεργαστεί κατευθυντήριες γραμμές ώστε να διασφαλισθεί η συνεκτίμηση των κλιματικών επιπτώσεων στην οδηγία ΕΠΕ.¹⁷

4. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η παρούσα έκθεση επιβεβαιώνει την εν γένει επίτευξη των στόχων της οδηγίας ΕΠΕ. Οι αρχές της περιβαλλοντικής εκτίμησης έχουν ενσωματωθεί στα εθνικά συστήματα ΕΠΕ. Όλα τα ΚΜ έχουν θεσπίσει συνολικά ρυθμιστικά πλαίσια και εφαρμόζουν την ΕΠΕ κατά τρόπο που ευθυγραμμίζεται σε γενικές γραμμές με τις απαιτήσεις της οδηγίας· σε πολλές περιπτώσεις, τα ΚΜ έχουν στηριχθεί στις ελάχιστες απαιτήσεις της οδηγίας και έχουν προχωρήσει πέραν αυτών. Συνεπεία τούτου, οι περιβαλλοντικές παράμετροι συνεκτιμώνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, η οποία έχει καταστεί διαφανέστερη.

¹⁷ COM(09)147.

Ωστόσο, η ανάπτυξη της ΕΠΕ αποτελεί εξελισσόμενη διαδικασία. Ενώ εξασφαλίζεται ότι η οδηγία ΕΠΕ εφαρμόζεται αποτελεσματικά ανά τη διευρυμένη ΕΕ, είναι επίσης αναγκαίο να εξασφαλιστεί ότι η οδηγία ΕΠΕ είναι προσαρμοσμένη στην κοινοτική πραγματικότητα, στις ανάγκες της διεθνούς πολιτικής και τα αντίστοιχα νομικά πλαίσια. Η παρούσα έκθεση επισημαίνει τομείς που χρειάζονται βελτιώσεις (π.χ. επιλογή, συμμετοχή του κοινού, ποιότητα της ΕΠΕ, διασυνοριακές διαδικασίες ΕΠΕ, συντονισμός μεταξύ της ΕΠΕ και άλλων περιβαλλοντικών οδηγιών και πολιτικών, όπως είναι οι κλιματικές μεταβολές και η βιοποικιλότητα) και προβαίνει σε ορισμένες εισηγήσεις περί του πρακτέου.

Τα ευρήματα αυτά είναι σημαντικά στο πλαίσιο ενός εγχειρήματος απλοποίησης. Η Επιτροπή θα εξετάσει όλες τις μεθόδους απλοποίησης (κωδικοποίηση, κωδικοποίηση σε συνδυασμό με την εισαγωγή επιτροπολογίας, αναδιατύπωση, συγχώνευση, ρύθμιση). Οι τυχόν πρωτοβουλίες απλοποίησης πρέπει να αποβλέπουν στη βελτίωση της περιβαλλοντικής προστασίας, την αύξηση του βαθμού εναρμόνισης και την απλοποίηση των υφιστάμενων διαδικασιών. Ανεξαρτήτως της επιλεγόμενης προσέγγισης, η Επιτροπή πρέπει να εξασφαλίζει ότι κάθε μείζων τροποποίηση αποτελεί το αντικείμενο διαλόγου με όλα τα ενδιαφερόμενα μέρη και θα αποτελέσει το αντικείμενο νομοθετικής εκτίμησης επιπτώσεων.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: Κύριες πηγές της έκθεσης

- Απαντήσεις των ΚΜ στο ερωτηματολόγιο της Επιτροπής σχετικά με την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ (απεστάλησαν το 2007 και 2008).
- Η μελέτη που ανέθεσε η Επιτροπή σχετικά με την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ (2009)
- Τα συμπεράσματα προηγούμενων εκθέσεων για την εφαρμογή και αποτελεσματικότητα της οδηγίας ΕΠΕ.
- Σχετικές μελέτες που ανέθεσε η Επιτροπή: *"The Relationship between the EIA and the SEA Directives"* (2005)· *"Costs and benefits of the EIA Directive"* (2006)· *"Inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters"* (2007)· *"Evaluation of EU legislation - Directive 85/337/EEC (Environmental Impact Assessment, EIA) and associated amendments"* (2007).
- Η πείρα της Επιτροπής στην εφαρμογή της οδηγίας ΕΠΕ (συμπεριλαμβανομένων πληροφοριών από καταγγελίες και προσφυγές καθώς και από τη νομολογία).

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: Προκαταρκτικές παρατηρήσεις σχετικά με την εφαρμογή των νέων διατάξεων που θεσπίστηκαν με την οδηγία 2003/35/ΕΚ

Ορισμοί του «κοινού» και «ενδιαφερόμενου κοινού» (Άρθρο 1 παράγραφος (2)): όλα τα ΚΜ φαίνεται ότι εφαρμόζουν έναν ευρύ ορισμό του «κοινού», επιτρέποντας σε όλα τα νομικά και φυσικά πρόσωπα να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Η εικόνα όσον αφορά τον ορισμό του «ενδιαφερόμενου κοινού» είναι συνθετότερη. Η πλειονότητα των ΚΜ έχουν περιλάβει ορισμό στην οικεία εθνική νομοθεσία. Ορισμένα ΚΜ δεν επιχειρούν διάκριση μεταξύ «κοινού» και «ενδιαφερόμενου κοινού»· δεν είναι ακόμη σαφές κατά πόσον η έλλειψη συγκεκριμένου ορισμού μπορεί να αποτελέσει πρόβλημα.

Η δυνατότητα κατά περίπτωση εξαίρεσης σχεδίων που εξυπηρετούν τους σκοπούς εθνικής άμυνας από ΕΠΕ (άρθρο 1 παράγραφος (4)): Η πλειονότητα των ΚΜ έχουν περιλάβει σχετικές διατάξεις στην οικεία νομοθεσία. Ωστόσο, από τις διαθέσιμες πληροφορίες φαίνεται ότι η δυνατότητα αυτή χρησιμοποιείται σπανίως.

Ενισχυμένες διατάξεις για τη συμμετοχή του κοινού (άρθρο 6 παράγραφοι (2) και (3)): Εν γένει, το κοινό έχει αποδεκτή πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων. Μολονότι απαιτείται λεπτομερέστερη διερεύνηση για να εκτιμηθεί η ουσιαστική εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων, προκύπτουν ορισμένα θετικά στοιχεία: Πολλά ΚΜ ήδη προβλέπουν διάλογο με το κοινό στο στάδιο της οριοθέτησης του πεδίου εφαρμογής, ενώ άλλα ΚΜ προβλέπουν το ίδιο και για το στάδιο της επιλογής.

Μεταβολές ή επεκτάσεις των σχεδίων του παραρτήματος I και II: Όλα τα ΚΜ αναφέρουν ότι έχουν θεσπίσει εθνικά μέτρα συμμόρφωσης με τις μεταβολές που θεσπίζονται με την οδηγία 2003/35/ΕΚ.

Πληροφορίες για τη διαδικασία συμμετοχής του κοινού που περιλαμβάνονται στις πληροφορίες που παρέχονται σχετικά με την τελική απόφαση (άρθρο 9 παράγραφος (1)) και οι διατάξεις για την πρόσβαση του κοινού στη διαδικασία αναθεώρησης (άρθρο 10 σημείο (α)): Στην παρούσα φάση δεν είναι δυνατόν να συναχθούν συμπεράσματα για την εφαρμογή των εν λόγω διατάξεων. Ωστόσο, η Επιτροπή έχει ήδη εντοπίσει προβλήματα ενσωμάτωσης σε ορισμένα ΚΜ και δρομολόγησε διαδικασίες επί παραβάσει, σύμφωνα με το άρθρο 226 της συνθήκης ΕΚ.

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3: Κύρια ευρήματα των πρόσφατων αποφάσεων του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ)

Το ΔΕΚ τόνισε ότι η οδηγία ΕΠΕ έχει ευρύ πεδίο εφαρμογής και σκοπό¹⁸ και επιδιώκει να διασφαλίσει ότι η διακριτική ευχέρεια των ΚΜ δεν υποσκάπτει το στόχο της οδηγίας, δηλαδή ότι ένα σχέδιο που ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κατά την έννοια της οδηγίας, δεν πρέπει να εξαιρείται από την εκτίμηση, εκτός και εάν το εξαιρούμενο ειδικό σχέδιο μπορεί να θεωρηθεί, βάσει συνολικής εκτιμήσεως, ως μη δυνάμενο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Μηχανισμός επιλογής (απόφαση για τη διενέργεια ή όχι ΕΠΕ)

Τα ΚΜ είναι υποχρεωμένα να συνεκτιμούν όλα τα σχετικά κριτήρια επιλογής που περιλαμβάνονται στο παράρτημα ΙΙΙ, κατά τον καθορισμό των κριτηρίων ή κατωτάτων ορίων για τα σχέδια του παραρτήματος ΙΙ. Ένα ΚΜ το οποίο έχει θεσπίσει κατώτατα όρια ή/και κριτήρια στα οποία συνεκτιμάται μόνο το μέγεθος των σχεδίων, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη όλα τα κριτήρια που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ, θα υπερέβαινε το περιθώριο εκτιμήσεως που διαθέτει βάσει της οδηγίας¹⁹.

Απόφαση με την οποία η αρμόδια εθνική αρχή εκτιμά ότι τα χαρακτηριστικά ενός σχεδίου δεν απαιτούν να υποβληθεί σε εκτίμηση των περιβαλλοντικών του επιπτώσεων πρέπει να περιλαμβάνει ή να συνοδεύεται από όλα τα στοιχεία που καθιστούν εφικτή την εξακρίβωση ότι αυτή βασίζεται σε κατάλληλο προηγούμενο έλεγχο που διενεργήθηκε σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας 85/337.²⁰

Ερμηνεία ορισμένων κατηγοριών σχεδίων του παραρτήματος Ι και ΙΙ

Η οδηγία ΕΠΕ πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι προβλέπει την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων ανακατασκευής και βελτίωσης αστικών οδών (σχέδια που καλύπτονται από το παράρτημα Ι, σημείο 7, στοιχείο β' ή γ', της οδηγίας αυτής, είτε για σχέδια του παραρτήματος ΙΙ, σημεία 10, στοιχείο ε', ή 13, πρώτη περίπτωση) τα οποία μπορούν λόγω της φύσεώς τους, των διαστάσεών τους ή της θέσεώς τους, και, ενδεχομένως, λαμβανομένης υπόψη της αλληλεπίδρασης με άλλα σχέδια έργων, να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.²¹

Το παράρτημα ΙΙ σημείο 12, σε συνδυασμό με το παράρτημα Ι σημείο 7 της οδηγίας 85/337, όπως ίσχυαν υπό την αρχική τους διατύπωση, αφορούν και τις εργασίες αναμόρφωσης στην υποδομή ενός υπάρχοντος αεροδρομίου χωρίς επιμήκυνση του διαδρόμου απογειώσεως και προσγειώσεως, εφόσον μπορούν να θεωρηθούν, ιδίως λόγω της φύσης, της σημασίας και των χαρακτηριστικών τους, ως αναμόρφωση του ίδιου του αεροδρομίου. Αυτό ισχύει, μεταξύ άλλων, για τις εργασίες που αποσκοπούν στη σημαντική αύξηση της δραστηριότητας του αεροδρομίου και της εναέριας κυκλοφορίας.²²

¹⁸ E.g.C-121/03.

¹⁹ C-66/06, §§62-63.

²⁰ C-87/02, §49.

²¹ C-142/07.

²² C-2/07.

Εθνικές διατάξεις που απαιτούν τη διενέργεια ΕΠΕ μόνο για **σχέδια έργων αστικής ανάπτυξης** (άρθρο II σημείο 10 στοιχείο β') εκτός αστικών περιοχών περιορίζει το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.²³ Το επιχείρημα ότι ένα έργο το οποίο προορίζεται να υλοποιηθεί σε τελείως αναμορφωμένη έκταση δεν είναι πιθανό να έχει σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, απορρίφθηκε. Όταν αποφαινόμενοι κατά πόσον ο εν λόγω τύπος έργων έχει σημαντικές επιπτώσεις, τα ΚΜ πρέπει να λαμβάνουν υπόψη την φύση, το μέγεθος ή τη θέση και όλα τα κριτήρια ελέγχου που απαριθμούνται στο παράρτημα ΙΙΙ.

Συναίνεση ανάπτυξης (άδεια)

Μία συμφωνία μεταξύ των δημοσίων αρχών και ιδιωτικής επιχείρησης δεν αποτελεί σχέδιο κατά την έννοια της οδηγίας ΕΠΕ: *«εναπόκειται στο αιτούν δικαστήριο να καθορίσει, βάσει της ισχύουσας εθνικής νομοθεσίας, κατά πόσον μια τέτοια σύμβαση ενέχει άδεια κατά την έννοια του άρθρου 1, παράγραφος 2, της οδηγίας 85/337. Στο πλαίσιο αυτό, πρέπει να εξετασθεί αν η άδεια αυτή εντάσσεται σε διαδικασία με πλείονα στάδια, περιλαμβάνουσα μια κύρια απόφαση καθώς και εκτελεστικές αποφάσεις, και αν πρέπει να ληφθεί υπόψη το σωρευτικό αποτέλεσμα πλειόνων σχεδίων των οποίων οι επιπτώσεις στο περιβάλλον πρέπει να εκτιμηθούν σφαιρικώς».*²⁴

Όταν η εθνική νομοθεσία προβλέπει διαδικασία αδειοδότησης η οποία περιλαμβάνει πλείονα του ενός στάδια, ένα το οποίο προβλέπει κύρια απόφαση και άλλο που περιλαμβάνει απόφαση εφαρμογής η οποία δεν μπορεί να επεκταθεί πέραν των παραμέτρων που ορίζονται από την κύρια απόφαση, οι ενδεχόμενες επιπτώσεις έργου στο περιβάλλον πρέπει να καθορίζονται και να εκτιμώνται την στιγμή της διαδικασίας που σχετίζεται με την κύρια απόφαση. Μόνο εάν τα εν λόγω αποτελέσματα δεν είναι προσδιορίσιμα μέχρι τη στιγμή της διαδικασίας που σχετίζεται με την απόφαση εφαρμογής, τότε η εκτίμηση πρέπει να διενεργείται κατά τη διάρκεια της εν λόγω διαδικασίας.²⁵ Μία ΕΠΕ πρέπει να διενεργείται σε μεταγενέστερο στάδιο όταν, στην περίπτωση συναίνεσης που περιλαμβάνει πλείονα του ενός στάδια, καθίσταται εμφανές, κατά τη διάρκεια του δευτέρου σταδίου, ότι το έργο ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Άδειες που λαμβάνονται προκειμένου να νομιμοποιηθεί παράτυπο έργο και «κατόπιν εορτής νομιμοποίησης» παράτυπων πράξεων

Μολονότι δεν είναι αντίθετοι προς το κοινοτικό δίκαιο οι εθνικοί κανόνες που επιτρέπουν, σε ορισμένες περιπτώσεις, τη νομιμοποίηση παράτυπων, κατά το κοινοτικό δίκαιο, δραστηριοτήτων ή πράξεων, *«μια τέτοια δυνατότητα θα έπρεπε να εξαρτάται από την προϋπόθεση ότι δεν παρέχει στους ενδιαφερομένους την ευκαιρία να παρακάμψουν τους κοινοτικούς κανόνες ή να αποφύγουν να τους εφαρμόσουν και ότι παρέχεται κατ' εξαίρεση».*²⁶

²³ C-332/04.

²⁴ C-2/07.

²⁵ C-201/02, §52; C-508/03; C-290/03.

²⁶ C-215/06, §§57-61.

Διοικητικά τέλη

Η επιβολή διοικητικού τέλους για τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία διαλόγου δεν είναι, αυτή καθαυτή, ασυμβίβαστη με τους σκοπούς της οδηγίας ΕΠΕ²⁷. «Τα τέλη αυτά δεν μπορούν, πάντως να καθορίζονται σε τόσο υψηλά επίπεδα, ώστε να εμποδίζουν την οδηγία να παράγει πλήρως τα αποτελέσματά της σύμφωνα με το σκοπό που επιδιώκει». Αυτό θα συνέβαινε εάν, λόγω του ύψους, η επιβολή ενός τέλους ενδέχεται να εμποδίσει την άσκηση των δικαιωμάτων συμμετοχής που παρέχει το άρθρο 6 της οδηγίας.

²⁷ C-216/05, §§37-38 και 42-44. Η παρούσα απόφαση αναφέρεται στην οδηγία πριν από τις τροποποιήσεις που επιφέρθηκαν με την οδηγία 2003/35/ΕΚ.