

Η ΣΥΜΒΟΛΗ ΤΟΥ ΘΕΣΜΟΥ ΕΠΕ, ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΩΝ ΟΠΤΙΚΩΝ ΠΟΡΩΝ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ

Μανούρης Γ.¹, Κασσιός Κ.²

¹ Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων

² ΕΜΠ., Σχολή Αγρονόμων και Τοπογράφων Μηχανικών

Περίληψη

Στην παρούσα εργασία εξετάζεται η συμβολή του θεσμού της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην προστασία των φυσικών πόρων στην Ελλάδα. Ο βασικότερος στόχος του εν λόγω θεσμού είναι η εκ των προτέρων εκτίμηση πάσης φύσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων από έργα / δραστηριότητες / σχέδια και προγράμματα. Ο θεσμός αυτός, πρέπει να αποτελεί το βασικό εργαλείο της περιβαλλοντικής διαχείρισης των οπτικών πόρων, οι οποίοι άπτονται εκτός των άλλων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων, καθότι μέσω της εξέτασης εναλλακτικών λύσεων και σεναρίων, θα επιλεγεί το πλέον πρόσφορο σενάριο ή λύση για την προστασία των εξεταζόμενων πόρων.

Η εξέταση του θέματος γίνεται κατά τρόπο συνθετικό. Ειδικότερα, στην αρχή εντοπίζονται τα βασικά τεχνικά στοιχεία μιας διαδικασίας ΕΠΕ καθώς και των ΜΠΕ. Στη συνέχεια εξετάζονται συγκριτικά βασικές μέθοδοι και τεχνικές εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων εξειδικευμένες στην περίπτωση των οπτικών πόρων. Στην επόμενη ενότητα εξετάζεται το θέμα της οικονομικής αποτίμησης των εν λόγω πόρων καθώς και των επιπτώσεων σε αυτούς, θέμα το οποίο εμφανίζει ιδιαιτερότητες που επηρεάζουν τη διαδικασία ΕΠΕ. Ακολουθεί η κριτική αξιολόγηση του υπάρχοντος νομοθετικού και εν γένει κανονιστικού πλαισίου, τόσο του ειδικού όσο και του γενικότερου. Οι θέσεις της νομολογίας και η καταλληλότητα και δυνατότητα του οργανωτικού πλαισίου των φορέων που ασχολούνται με τα εξεταζόμενα θέματα, αποτελούν αντικείμενα ιδιαιτέρων ενοτήτων. Τέλος η εργασία ολοκληρώνεται με μια σειρά συμπερασμάτων και προτάσεων που προέκυψαν από τη συνθετική αυτή προσέγγιση.

CONTRIBUTION OF THE EIA TO THE PROTECTION OF THE VISUAL RESOURCES IN GREECE

Manouris G.¹, Cassios C.²

¹ Hellenic Ministry for the Environment, Physical Planning and Public Works

² National Technical University of Athens (NTUA), Faculty of Rural and Surveying Engineering

Abstract

The Environmental Impact Assessment (EIA) from projects, activities and programmes, plays an important role in the protection of visual resources. In the present work, this issue is examined in an integrated way. The main topics which are examined, are the notion of the EIA in general, the methods and assessment techniques on the basis of the suitability of their use, the economic aspects, the legal framework, the positions of case-law and in general, the action and the situation of the Public Administration concerning the above-mentioned issue. This paper, presents some conclusions and proposals which are drawn by the afore-mentioned integrated approach.

Λέξεις κλειδιά: περιβαλλοντικές επιπτώσεις, οπτικοί πόροι, μέθοδοι εκτίμησης.

Key words: environmental impacts, visual resources, impact assessment methods.

1. Εισαγωγή

Τα διάφορα προβλήματα που συνδέονται με τη μόλυνση, τη ρύπανση και την εν γένει υποβάθμιση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, καθίστανται με την πάροδο του χρόνου οξύτερα, οι δε αρνητικές επιπτώσεις τους επεκτείνονται με ολοένα αυξανόμενους ρυθμούς. Το γεγονός αυτό, μεταξύ άλλων, έχει ως αποτέλεσμα αφενός μεν την αντικατάσταση της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» από τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης, αφετέρου δε την αντικατάσταση της κλασικής μορφής οικονομικής ανάπτυξης από τη βιώσιμη (αειφορική) ανάπτυξη. Βασική προϋπόθεση όμως υλοποίησης των ως άνω αλλαγών, είναι η δημιουργία εκτεταμένης και πρόσφορης περιβαλλοντικής διαχείρισης. Η διαχείριση αυτή, όπως είναι ευνόητο, μπορεί να επιτευχθεί, μόνο εφόσον καταστεί δυνατό να εκτιμηθούν εκ των προτέρων οι κάθε είδους επιπτώσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον από έργα, δραστηριότητες, σχέδια και προγράμματα, δηλαδή μέσω του θεσμού της Εκτίμησης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΕΠΕ) καθοριστικό στοιχείο του οποίου είναι η εκπόνηση αξιόπιστων, πρόσφορων και ολοκληρωμένων Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ).

Η προαναφερθείσα διαχείριση περιλαμβάνει και τη διαχείριση των οπτικών πόρων, (όπως είναι τα τοπία, οι ακτές, τα ρέματα κ.λ.π), στα πλαίσια της οποίας θα πρέπει οι εν λόγω οπτικοί πόροι να τύχουν κατάλληλης προστασίας, λαμβανομένου υπόψη και του γεγονότος ότι άπτονται, εκτός των άλλων και «ευαίσθητων» οικοσυστημάτων. Είναι φανερό, κατόπιν των προαναφερθέντων η σημασία του θεσμού της ΕΠΕ και των ΜΠΕ, στην προστασία των εν λόγω πόρων.

2. Θεσμός εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης, αντικατέστησαν στην πρώτη θέση των περιβαλλοντικών αρχών, την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Το γεγονός αυτό, οφείλεται σε μια σειρά λόγων, όπως είναι η ύπαρξη πληθώρας περιβαλλοντικών προβλημάτων πολλά από τα οποία έχουν αποκτήσει καθολικό χαρακτήρα, η σημαντική πολλές φορές μείωση της «φέρουσας ικανότητας» των διαφόρων οικοσυστημάτων, οι εκτεταμένες επιδράσεις που δημιουργούν 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 τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης, μετατοπίστηκε το βάρος της περιβαλλοντικής προστασίας, από την αποκατάσταση στην πρόληψη.

Η υλοποίηση των αρχών αυτών, 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, 1991). Στην περίπτωση των προγραμμάτων (αναπτυξιακά προγράμματα, προγράμματα χάραξης περιφερειακής πολιτικής, κατάστροφση χωροταξικών σχεδίων κ.λ.π), η εν λόγω εκτίμηση αναφέρεται ως στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων (SEA) (Lee and Walsh, 1992)

Αν και ο θεσμός της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δεν περιορίζεται μόνο στην εκπόνηση των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), εν τούτοις οι τελευταίες αποτελούν τον βασικό μηχανισμό 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, 2006, Λαζαρίδης, 1998)

Στο σημείο αυτό, θα πρέπει να επισημανθούν και τα ακόλουθα:

α) Στις σύγχρονες ιδίως μορφές των ΜΠΕ, συνυπάρχουν ποσοτικοί παράγοντες ή μεταβλητές (οι οποίοι είναι μετρήσιμοι), αλλά και αντίστοιχοι ποιοτικοί (κατ' αρχάς 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 εναλλακτικές λύσεις και να επιλεγεί η πλέον πρόσφορη από αυτές. Η διαπίστωση αυτή, ισχύει ιδιαίτερα στην περίπτωση των οπτικών πόρων, για την εκτίμηση των οποίων χρησιμοποιούνται κατά κανόνα, μέθοδοι και τεχνικές που δεν προσοδιάζουν στην «κλασική» μορφή αντίστοιχων μεθόδων και τεχνικών αποτίμησης ποσοτικού χαρακτήρα παραγόντων και μεταβλητών. Ας σημειωθεί ότι στα πλαίσια των προσπαθειών σχετικής «αντικειμενικοποίησης» της διερεύνησης της αξίας των φυσικών πόρων, οι σχετικές έρευνες συνέκλιναν στο να αναγνωρίσουν ότι κάθε συνθετικός οπτικός πόρος, είναι το αποτέλεσμα των συνδυασμών τεσσάρων βασικών στοιχείων και ειδικότερα της μορφής, της γραμμής, του χρώματος και της υψής, με ιεράρχηση και σπουδαιότητα επικράτησης από το πρώτο προς το τελευταίο (Κασσιός, 2000, 2004).

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 προγραμμάτων.

γ) τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί ότι, η εφαρμογή του θεσμού ΕΠΕ στα προγράμματα, επηρεάζεται σε πολύ μεγάλο βαθμό από τις διαφορές, έργων και προγραμμάτων. (Κασσιός, 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 εξεταζόμενη περίπτωση. 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 οπτικών πόρων. Σημαντικές ατέλειες των ιδίων μεθόδων είναι, μεταξύ άλλων, η αδυναμία ενσωμάτωσης διαφορετικών συντελεστών και η αδυναμία χειρισμού ποιοτικών δεδομένων, ζήτημα ιδιαίτερα σημαντικό για τους οπτικούς πόρους.

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, δίδεται δυνατότητα χειρισμού ποιοτικών δεδομένων, διότι στις πολυκριτηριακές προσεγγίσεις, είναι δυνατός ο χειρισμός μητρώων μικτών ή 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 στους οπτικούς πόρους, αν και η καταλληλότητά τους αυτή 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 επί των οπτικών πόρων. Παρ' όλα αυτά, αρκετές φορές τα αποτελέσματα χρήσης τους δεν είναι ικανοποιητικά, διότι μεταξύ άλλων:

α) ανακύπτουν θεωρητικές δυσκολίες, που έχουν σχέση με τη σύνθεση 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 συστηματική 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 τα 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, γεγονός που όπως είναι ευνόητο δημιουργεί εξαιρετικά σημαντικά προβλήματα στην περίπτωση των οπτικών πόρων. 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 εξεταζόμενη περίπτωση, 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 δίδει το κατάλληλο πλαίσιο για τη λήψη αυτών σε συνθήκες επικινδυνότητας, διότι παρέχει τη δυνατότητα αποτίμησης και των ανεπιθύμητων συνεπειών, που είναι αποτέλεσμα αστοχίας των υπό ανάλυση αποφάσεων. Η ανάπτυξη και επίλυση μοντέλων προσομοίωσης 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. Η προαναφερθείσα καταλληλότητα της εξεταζόμενης μεθόδου είναι ευχερώς διαπιστώσιμη στην περίπτωση των οπτικών πόρων, καθότι εκτός των άλλων, με την εν λόγω μέθοδο, δίδεται η δυνατότητα εκτίμησης ποικίλων παραγόντων και μεταβλητών αποτιμητών και μη αποτιμητών σε χρήμα. Το γεγονός αυτό επιτρέπει τη συνεξέταση των επιπτώσεων τόσο σε ποιοτικούς πόρους, όπως είναι οι οπτικοί, όσο και σε ποσοτικούς. Βεβαίως και πάλι μπορεί να εμφανισθούν ανάλογα με τα αναφερόμενα στις άλλες μεθόδους και τεχνικές προβλήματα. Σε κάθε όμως περίπτωση, η εξεταζόμενη μέθοδος είναι προσφορότερη από τις λοιπές.

Τέλος επισημαίνεται ότι ιδιαίτερα πόρων, όπως είναι οι για την περίπτωση των οπτικών πόρων, θα πρέπει κατά κανόνα, να επιχειρείται η εφαρμογή ενός συνδυασμού κατάλληλων μεθόδων και τεχνικών, για την επίτευξη όσο το δυνατόν πιο πρόσφορου εκτιμητικού αποτελέσματος (Lee and Wood, 1977).

4. Οικονομική προσέγγιση

Η οικονομική παράμετρος παίζει ιδιαίτερο ρόλο στην εξεταζόμενη εκτίμηση. Θέματα που σχετίζονται με αυτή 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 το σχεδιασμό και υλοποίηση των συγκεκριμένων έργων/ δραστηριοτήτων /σχεδίων και προγραμμάτων, ο προσδιορισμός της ίδιας ευημερίας που προέρχεται από τη διατήρηση και προστασία των οπτικών πόρων, ο εντοπισμός και η αξιολόγηση των «οικονομιών κλίμακας» και των «εξωτερικών οικονομιών» (μόλυνση, ρύπανση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος), καθώς και η αδυναμία πλήρους λογιστικής απεικόνισης ωφελειών και κόστους, ιδιαίτερα στους ποιοτικούς παράγοντες, όπως είναι οι οπτικοί πόροι (Coase, 1960, Luken, 1990).

Ιδιαίτερη αναφορά, θα πρέπει να γίνει στο είδος των προβλημάτων που δημιουργούνται λόγω της αδυναμίας της οικονομικής επιστήμης να συμπεριλάβει στους διάφορους «Εθνικούς» και άλλους λογαριασμούς την περιβαλλοντική συνιστώσα, ιδίως στην περίπτωση των ποιοτικών μεταβλητών, με αποτέλεσμα, μεταξύ άλλων, ούτε κατάλληλη «εσωτερικοποίηση» του εξωτερικού κόστους να μπορεί να επιτευχθεί, ούτε επίσης επιλογή των πλέον πρόσφορων εναλλακτικών λύσεων.

Η αντιμετώπιση των εξεταζομένων προβλημάτων που δημιουργούνται, θα πρέπει να γίνει, με βάση τις εξής 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.λ.π. 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 γενικότερα και των οπτικών πόρων ειδικότερα.

5. Νομοθετικό πλαίσιο

Η έκδοση των οδηγιών 97/11ΕΕ 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 εξειδικεύτηκαν με τις ΚΥΑ 69269/5387/90 και 75308/5512/90. Η τροποποίηση έλαβε χώρα

με την έκδοση 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 1022Β/ 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).

Ακόμη κατ’ επιταγή του νόμου εκδόθηκαν μέχρις στιγμής τέσσερις ΚΥΑ, που αφορούν την κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, τη διαδικασία προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης (ΠΠΕΑ) και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΕΠΟ), τη δημοσιοποίηση και την πρόβλεψη υπογραφής των πράξεων ΕΠΟ των έργων και δραστηριοτήτων κατηγορίας Α, υποκατηγορίας 2, από το Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας

Όσον αφορά το θέμα των προγραμμάτων σε επίπεδο κοινοτικού δικαίου έχει εκδοθεί η οδηγία για τη 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 ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη της χώρας μας με ΚΥΑ που δημοσιεύτηκε το Σεπτέμβριο του 2006.

Εκτός της ανωτέρω νομοθεσίας που αφορά την ΕΠΕ, ισχύει κατά περίπτωση και ειδικότερη νομοθεσία που αφορά κατά ένα μεγάλο ποσοστό, οπτικούς πόρους (π.χ. νομοθεσίες για την οριοθέτηση υδατορεμάτων, για εθνικούς δρυμούς, αισθητικά δάση, διατηρητέα μνημεία της φύσης, ακτές, εθνικά πάρκα, προστατευόμενους φυσικούς σχηματισμούς, υγροτόπους, ενδιαιτήματα άγριας ζωής, περιοχές διατήρησης βιολογικής ποικιλομορφίας κ.λ.π). Αξιολογώντας το ανωτέρω θεσμικό πλαίσιο, διαπιστώνεται ότι δεν προωθεί την απαραίτητη σύνδεση του θεσμού της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ως βασικού εργαλείου διαχείρισης και προστασίας των οπτικών πόρων

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)

α) η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος απορρέει απ’ ευθείας από το άρθρο 24 του Συντάγματος, το οποίο έχει άμεση ισχύ,

β) η εκτίμηση θα πρέπει να ξεκινά από το κατάλληλο, κατά περίπτωση επίπεδο σχεδιασμού,

γ) η ίδια εκτίμηση πρέπει να είναι σφαιρική, πλήρης, ολοκληρωμένη και στα πλαίσια αυτής να εξετάζονται οι εναλλακτικές λύσεις και της μηδενικής συμπεριλαμβανομένης,

δ) από τις εναλλακτικές, θα πρέπει να επιλέγεται αυτή που προξενεί τις ηπιότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον και είναι τεχνικά πρόσφορη,

ε) 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,

στ) η προστασία του περιβάλλοντος, αποτελεί τον σπουδαιότερο παράγοντα, από αυτούς που συνθέτουν το δημόσιο συμφέρον.

Εξάλλου, ειδικά για θέματα οπτικών πόρων διατυπώνονται και οι ακόλουθες θέσεις (Μανούρης., 1997):

α) Οι ακτές, κατά τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος, υπόκεινται σε ειδικό προστατευτικό νομικό καθεστώς, αφού αποτελούν ευαίσθητα οικοσυστήματα. Η έννοια της ακτής στις περισσότερες των αποφάσεων, νοείται με την έννοια της παράκτιας ζώνης

β) Οι ακτές, υπό την ανωτέρω έννοια, αποτελούν και πολύτιμους οπτικούς πόρους, με διαρκή αλληλεπίδραση της χερσαίας και της θαλάσσιας ζώνης τους. Με την προαναφερθείσα θέση, προσδίδεται στις ακτές αισθητική αξία, συνταγματικά κατοχυρωμένη και για το λόγο αυτό θα πρέπει να διαφυλάσσεται η μορφολογία

γ) Τα οποιαδήποτε φύσης έργα που πραγματοποιούνται στις παράκτιες ζώνες (λιμενικά, βιομηχανικά, οικοδομικά κ.λ.π), πρέπει να εντάσσονται στη λογική της "ήπιας διαχείρισης". Κατά τη διαμόρφωση αυτής της θέσης της νομολογίας, ιδιαίτερος λαμβάνονται υπόψη, αφ' ενός μεν το γεγονός ότι το έργο επηρεάζει τη χερσαία και θαλάσσια ζώνη μιας παράκτιας περιοχής, των οποίων η πανίδα και η χλωρίδα ευρίσκονται σε στενή αλληλεξάρτηση, ενώ όπως ήδη προαναφέρθηκε, αποτελούν "ευαίσθητα" οικοσυστήματα, αφ' ετέρου δε ότι η επίδραση του έργου στη θαλάσσια υδροδυναμική έχει επιπτώσεις και στα παρακείμενα οικοσυστήματα. Με βάση το ως άνω σκεπτικό, καθόρισε ειδικότερα ότι τα έργα στην παράκτια ζώνη πρέπει, μεταξύ άλλων,

i) να είναι βιώσιμα, δηλαδή "συμβατά" με τα χαρακτηριστικά των ζωνών αυτών, όπως προδιαγράφηκαν,

ii) να μην προκαλούν εκτεταμένη και σοβαρή αλλοίωση της μορφολογίας των ανωτέρων ζωνών,

iii) να μην προσβάλουν την αισθητική του τοπίου,

δ) Τα θέματα των παρακτίων ζωνών είναι μείζονος σημασίας και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθούν ως θέματα τεχνικού ή λεπτομερειακού χαρακτήρα και γενικά δεν εντάσσονται στις περιπτώσεις, που σύμφωνα με το άρθρο 43 του Συντάγματος, είναι δυνατόν, πάντα βεβαίως κατόπιν εξουσιοδότησης νόμου, να εκδοθούν κανονιστικές πράξεις, από άλλα, πλην του Προέδρου της Δημοκρατίας όργανα της διοίκησης και της αυτοδιοίκησης (Υπουργό, Νομάρχη κ.λ.π). Συνεπώς, εάν υπάρχει σχετική εξουσιοδότηση νόμου, η εκδιδόμενη κανονιστική πράξη, που αφορά θέματα παρακτίων ζωνών, πρέπει να έχει τη μορφή προεδρικού διατάγματος

ε) Η οριοθέτηση υδατορέματος αποσκοπεί αφενός μεν στην εξασφάλιση της απρόσκοπτης απορροής των επιφανειακών υδάτων αφετέρου δε στην περιβαλλοντική προστασία του.

ζ) Τα υδατορέματα αποτελούν "ευαίσθητα οικοσυστήματα", προστατευόμενα ευθέως από το άρθρο 24 του Συντάγματος

στ) Η εκτέλεση των απολύτως αναγκαίων τεχνικών έργων για την διευθέτηση της κοίτης και των πρηνών των υδατορεμάτων, επιτρέπεται μόνο για τη διασφάλιση της ελεύθερης ροής των υδάτων, ενώ η εν λόγω παρέμβαση πρέπει σε κάθε περίπτωση να είναι ηπιού χαρακτήρα

ζ) Η οριοθέτηση θα πρέπει να θεσμοθετείται , με προεδρικό διάταγμα.

7. Η στάση της δημόσιας διοίκησης

Από την προαναφερθείσα ανάλυση, καθίσταται φανερό ότι η δημόσια διοίκηση θα πρέπει να προσαρμόσει αναλόγως την εν γένει στάση και δράση της, τόσο με τις τεχνικές και οικονομικές απαιτήσεις μιας πρόσφορης διαδικασίας ΕΠΕ στην περίπτωση των οπτικών πόρων, όσο και με τις θέσεις της νομολογίας. Ειδικότερα, η συμβατή προς τις θέσεις της

νομολογίας διοικητική δράση, επιβάλλεται, εκτός των άλλων και για το λόγο ότι η διοίκηση έχει από το Σύνταγμα την υποχρέωση να συμμορφώνεται με τις αποφάσεις των δικαστηρίων (άρθρο 95 παρ. 5 Σύνταγματος). Δυστυχώς όμως η κατάσταση που επικρατεί δεν είναι η προαναφερθείσα, γεγονός που οφείλεται τόσο σε έλλειψη σχετικών γνώσεων και εμπειριών στα θέματα αυτά από τα στελέχη της Διοίκησης, όσο και σε γενικότερα οργανωτικά προβλήματα. Επισημαίνεται ιδιαίτερα ότι τα εξεταζόμενα ζητήματα είναι κατά βάση «οριζοντίου» χαρακτήρα, ενώ η διοικητική δομή, βασίζεται σε «καθέτου» χαρακτήρα δράσεις.

Ειδικότερα στην Ελλάδα το θέμα της διαχείρισης των οπτικών πόρων αλλά και η εκτίμηση των επιπτώσεων από έργα, προγράμματα ή σχεδιασμούς σε αυτούς, βρίσκεται ακόμα σε πολύ πρώιμο στάδιο τόσο μεθοδολογικά όσο και στο πεδίο έρευνας και εφαρμογών. Η απουσία Εθνικού Χωροταξικού Σχεδιασμού και χαρτογραφικών υποβάθρων που να εμφανίζουν ύστερα από αξιολόγηση τη σπουδαιότητα προστασίας των Τοπίων της Χώρας αλλά και η απουσία της σχετικής παιδείας στη εκτίμηση και διαχείριση των οπτικών πόρων οδηγούν στην καταστροφή ποιοτικούς πόρους με τεράστια εθνική, οικονομική και οικολογική αξία, χωρίς μελλοντική δυνατότητα αποκατάστασης και επαναφοράς τους όταν καταστραφούν.

Επιβάλλεται, εκτός των άλλων, να αξιοποιηθούν άμεσα οι σύγχρονες τεχνολογικές δυνατότητες που και ο τόπος μας διαθέτει όπως Η/Υ, ΓΣΠ, Τηλεπισκόπηση, Δορυφορικές πληροφορίες, Μεθοδολογίες Εκτίμησης Ποιότητας Τοπίου (Scapreviewer) (Mougiakakou et al., 2005) κλπ προκειμένου οι οπτικοί πόροι να προστατευθούν. Αυτό μπορεί να επιτευχθεί άμεσα και να κινητοποιήσει φορείς και μελετητές, αν οι αδειοδοτούσες αρχές στις ΜΠΕ απαιτούν σαφή και εμπειροσταθμισμένη διατύπωση της διαχείρισης και των επιπτώσεων των έργων, προγραμμάτων και σχεδιασμών επί των οπτικών πόρων τόσο στις ΜΠΕ όσο και στις ΣΠΕ (Στρατηγικές Περιβαλλοντικές Μελέτες).

8. 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 των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης. Η εν λόγω εκτίμηση προϋποθέτει, εκτός των άλλων, την εκπόνηση καταλλήλων για την ανωτέρω υλοποίηση ΜΠΕ, στα πλαίσια των οποίων πρέπει να συνεξεταστούν και να συναξιολογηθούν ποσοτικοί με ποιοτικούς παράγοντες και μεταβλητές. Στους τελευταίους περιλαμβάνονται και οι οπτικοί πόροι. Για την εκτίμηση των επιπτώσεων που προκαλούνται στους πόρους αυτούς, από έργα / δραστηριότητες / σχέδια και προγράμματα θα πρέπει να αναζητηθούν, επινοηθούν και εφαρμοστούν κατάλληλες μέθοδοι και τεχνικές εκτίμησης. Για το λόγο αυτό θα πρέπει να ληφθεί μέριμνα από κάθε ενδιαφερόμενο φορέα (δημόσια διοίκηση, πανεπιστήμια, ερευνητικά κέντρα κ.λ.π) για την ανάπτυξη της σχετικής έρευνας.

β) Η χρήση μεθόδων ανάλυσης ευαισθησίας είναι συγκριτικά με άλλες η πλέον κατάλληλη για την εκτίμηση των προαναφερθεισών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Η πράξη όμως έχει επανειλημμένα δείξει ότι πολλές φορές, θα πρέπει να αναζητείται και να εφαρμόζεται κατάλληλος συνδυασμός μεθόδων και τεχνικών και όχι αποκλειστικά μία μόνο μέθοδος και τεχνική

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, κυρίως από τη δημόσια διοίκηση. Η τελευταία, οφείλει να λάβει κατάλληλα μέτρα και κυρίως να ενσωματώσει στις προδιαγραφές των ΜΠΕ σχετικούς όρους, ώστε να λαμβάνεται υπόψη η προαναφερθείσα συνιστώσα

δ) Η νομοθεσία που συνδέεται άμεσα ή έμμεσα με το εξεταζόμενο θέμα, δεν παρουσιάζει

την απαιτούμενη πληρότητα και ευελιξία και θα πρέπει να τροποποιηθεί. Η διαπίστωση αυτή ισχύει τόσο για την κύρια νομοθεσία που αφορά την ΕΠΕ, όσο και την συμπληρωματική που κυρίως αναφέρεται σε κατηγορίες οπτικών πόρων.

ε) Η νομολογία, έχει σε πάρα πολλές περιπτώσεις, διατυπώσει μια σειρά ορθών θέσεων. Δυστυχώς όμως, η δημόσια διοίκηση, για μια σειρά γενικότερων και ειδικότερων λόγων, δεν ακολουθεί πολλές φορές τις θέσεις αυτές, παρότι έχει σχετική υποχρέωση που απορρέει ευθέως από το Σύνταγμα. Οι θέσεις της νομολογίας όμως, πρέπει να λαμβάνονται σοβαρά υπόψη, ιδιαίτερα στη φάση της σύνταξης των σχετικών προδιαγραφών των ΜΠΕ.

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 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, μεταξύ άλλων, να περιλαμβάνονται :

- Η πρόβλεψη εφαρμογής καταλλήλων μεθόδων και τεχνικών εκτίμησης των αντιστοιχών επιπτώσεων. Εκτιμάται ότι σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να αιτιολογείται σε ικανοποιητικό βαθμό, η επιλογή της μεθόδου ή το ορθότερο του συνδυασμού διαφόρων μεθόδων. Γίνεται φανερό ότι η ανάπτυξη του εκπαιδευτικού και ερευνητικού πεδίου αλλά νέων προσεγγίσεων εκτίμησης επιπτώσεων στις ποιοτικές μεταβλητές των πόρων θα πρέπει να επιταχυνθούν στον τόπο μας.
- Η σαφής πρόβλεψη για την υποχρεωτική εκτίμηση των επιπτώσεων στους οπτικούς πόρους, 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 ιδιαίτερες οι θέσεις της για την «έγκαιρη» έναρξη της διαδικασίας εκτίμησης, τη σφαιρικότητα της εκτίμησης αυτής, την αναγκαιότητα εξέτασης των εναλλακτικών λύσεων και της επιλογής της πλέον κατάλληλης κατά περίπτωση, την προσεκτική διαχείριση των οπτικών πόρων, καθόσον αυτοί άπτονται ευαίσθητων οικοσυστημάτων καθώς και την προσεκτική και ήπια ανάπτυξη έργων και δραστηριοτήτων στις ίδιες περιπτώσεις.

Βιβλιογραφία

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

Κασσιός Κ., 2000., «Επιπτώσεις στο περιβάλλον από έργα και προγράμματα. Τεχνικές και μέθοδοι αντιμετώπισής τους», ΕΜΠ, Αθήνα

Κασσιός Κ., 2006., «Οι Επιπτώσεις στο περιβάλλον από έργα και προγράμματα. Απόψεις για την αντιμετώπισή τους», 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 Γεώργιος, 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

ΣΤΕ, Αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας ετών 1990 και εντεύθεν

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

Lee N.- Wood C., 1977: «Methods of Environmental Impact Assesement 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

Mougiakakou S, Tsouchlaraki A, Cassios C et.al ,2005 : SCAPEVIEWER.: "Preliminary Results of a Landscape Quality Classification",in "Ecological Engineering", Vol.24 No 1-2, pp.5-15