



ΕΠΙΣΤΗΜΟΝΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

ΑΝΑΡΤΗΤΕΑ ΣΤΗΝ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΕΥΤΙΚΗ ΔΙΑΦΑΝΕΙΑ

ΕΚΘΕΣΗ ΕΠΙ ΤΟΥ ΝΟΜΟΣΧΕΔΙΟΥ

«Κύρωση του Πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στη Σύμβαση της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη "για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο διασυνοριακό πλαίσιο", που κυρώθηκε με τον ν. 2540/1997»

I. Γενικές παρατηρήσεις

A. Το υπό συζήτηση και ψήφιση νομοσχέδιο, όπως το επεξεργάστηκε η Διάρκης Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου, διαρθρώνεται σε τρία (3) Μέρη και αποτελείται από πέντε (5) άρθρα, συμπεριλαμβανομένου του ακροτελεύτιου άρθρου, που ορίζει τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου.

Σύμφωνα με την Ανάλυση Συνεπειών Ρύθμισης που συνοδεύει το νομοσχέδιο, οι ρυθμίσεις αποσκοπούν, ιδίως, στην ενίσχυση της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης μέσω της ενσωμάτωσής της σε σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν σημαντικές διασυνοριακές περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Με το Μέρος Α΄, υπό τον τίτλο «Κύρωση του Πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στη Σύμβαση για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο», κυρώνεται το εν λόγω Πρωτόκολλο. Με το άρθρο πρώτο κυρώνεται και έχει την ισχύ που ορίζει η παρ. 1 του άρθρου 28 του Συντάγματος το Πρωτόκολλο για τη Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση («Πρωτόκολλο ΣΠΕ») στη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο («Σύμβαση Espoo»), που κυρώθηκε με τον ν. 2540/1997 (Α΄ 249), το οποίο υπεγράφη στο Κίεβο την 21η Μαΐου 2003.

2

Το υπό κύρωση Πρωτόκολλο αποτελείται από το Προοίμιο, είκοσι έξι (26) άρθρα και πέντε (5) Παραρτήματα. Με το Προοίμιο αιτιολογείται η σημασία της εκπόνησης ενός νομικά δεσμευτικού Πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση. Αναφέρονται, ιδίως, τα οφέλη για την υγεία και την ευημερία της σημερινής γενιάς και των μελλοντικών γενιών μέσω της ενδυνάμωσης της διεθνούς συνεργασίας για την εκτίμηση των διασυνοριακών επιπτώσεων προτεινόμενων σχεδίων και προγραμμάτων. Με το άρθρο 1 ορίζεται ο σκοπός του Πρωτοκόλλου, ήτοι η προώθηση ενός υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος, συμπεριλαμβανομένης της υγείας, μέσω στρατηγικών περιβαλλοντικών εκτιμήσεων, οι οποίες διεξάγονται με σαφείς, διαφανείς και αποτελεσματικές διαδικασίες, και τη συμμετοχή του κοινού. Με το άρθρο 2 τίθενται οι ορισμοί που είναι αναγκαίοι για την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου. Με το άρθρο 3, κάθε Μέρος αναλαμβάνει μία σειρά γενικών υποχρεώσεων για την εφαρμογή και την επίτευξη των στόχων του Πρωτοκόλλου. Με το άρθρο 4 καθορίζεται το πεδίο εφαρμογής του Πρωτοκόλλου. Συγκεκριμένα, ορίζεται ότι τα Μέρη δεσμεύονται να διεξάγουν στρατηγικές περιβαλλοντικές εκτιμήσεις για σχέδια τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένης της υγείας, στους τομείς της γεωργίας, της δασοκομίας, της αλιείας, της ενέργειας, της βιομηχανίας, της περιφερειακής ανάπτυξης, της διαχείρισης αποβλήτων, της διαχείρισης υδάτων, των τηλεπικοινωνιών, του τουρισμού, της πολεοδομίας και χωροταξίας ή της χρήσης του εδάφους. Με το άρθρο 5 καθορίζεται η διαδικασία επιλογής των σχεδίων και προγραμμάτων για τα οποία απαιτείται η διεξαγωγή στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης μέσω της κατά περίπτωση εξέτασης ή του καθορισμού συγκεκριμένων τύπων σχεδίων και προγραμμάτων ή συνδυάζοντας τις ως άνω προσεγγίσεις. Με το άρθρο 6, κάθε Μέρος αναλαμβάνει να καθορίσει τη διαδικασία οριοθέτησης του πεδίου εκτίμησης της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης μέσω του καθορισμού σχετικών πληροφοριών που θα περιλαμβάνονται στην περιβαλλοντική έκθεση, τη διεξαγωγή διαβουλεύσεων με τις αρμόδιες αρχές και τη διασφάλιση συμμετοχής του ενδιαφερόμενου κοινού. Με το άρθρο 7 ορίζεται το περιεχόμενο της περιβαλλοντικής έκθεσης, η οποία θα πρέπει να περιλαμβάνει τις πληροφορίες που προσδιορίζονται στο Παράρτημα IV, λαμβανομένων υπόψη των υφιστάμενων γνώσεων και μεθόδων εκτίμησης, του περιεχομένου και του επιπέδου λεπτομερειών του σχεδίου ή προγράμματος, του σταδίου της διαδικασίας λήψης απόφασης, των συμφερόντων του κοινού και των αναγκών πληροφόρησης του οργάνου που λαμβάνει την απόφαση. Με το άρθρο 8, τα Μέρη δεσμεύονται να εξασφαλίσουν ότι το κοινό έχει τη δυνατότητα να συμμετέχει στη στρατηγική περιβαλλοντική εκτί-

μηση των σχεδίων έγκαιρα και αποτελεσματικά. Με το άρθρο 9, τα Μέρη δεσμεύονται να εξασφαλίζουν ότι οι αρμόδιες περιβαλλοντικές και υγειονομικές αρχές έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους επί του προκαταρκτικού σχεδίου ή του προγράμματος και της περιβαλλοντικής έκθεσης έγκαιρα και αποτελεσματικά. Με το άρθρο 10 ορίζεται η διαδικασία διασυννοριακών διαβουλεύσεων. Συγκεκριμένα, όταν το Μέρος προέλευσης κρίνει ότι η εφαρμογή σχεδίου ή προγράμματος ενδέχεται να έχει σημαντικές διασυννοριακές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στην υγεία, δεσμεύεται να ειδοποιεί το θιγόμενο Μέρος, το οποίο δηλώνει εάν επιθυμεί να προβεί σε διαβουλεύσεις πριν από την έγκριση του σχεδίου ή του προγράμματος. Η ειδοποίηση περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, το προκαταρκτικό σχέδιο ή πρόγραμμα, την περιβαλλοντική έκθεση και πληροφορίες σχετικά με τη διαδικασία λήψης απόφασης. Με το άρθρο 11, τα Μέρη δεσμεύονται, κατά την έγκριση σχεδίου ή προγράμματος, να λαμβάνουν δεόντως υπόψη τα συμπεράσματα της περιβαλλοντικής έκθεσης, τα μέτρα για την πρόληψη, μείωση ή ελαχιστοποίηση των δυσμενών συνεπειών που εντοπίζονται στην περιβαλλοντική έκθεση και τα σχόλια που ελήφθησαν από το ενδιαφερόμενο κοινό, τις αρμόδιες αρχές και τις διασυννοριακές διαβουλεύσεις. Με το άρθρο 12, κάθε Μέρος δεσμεύεται να παρακολουθεί τις σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εφαρμογή σχεδίων και προγραμμάτων προκειμένου, μεταξύ άλλων, να εντοπίσει σε πρώιμο στάδιο απρόβλεπτες δυσμενείς συνέπειες και να λάβει κατάλληλα διορθωτικά μέτρα, καθώς και να καθιστά διαθέσιμα τα αποτελέσματα της διαδικασίας παρακολούθησης στις αρμόδιες περιβαλλοντικές και υγειονομικές αρχές. Με το άρθρο 13 ορίζεται ότι τα Μέρη οφείλουν, μεταξύ άλλων, να προσπαθούν να εξασφαλίσουν την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών πτυχών κατά την προετοιμασία των προτάσεων τους για πολιτικές και νομοθεσία που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Με το άρθρο 14 καθορίζονται ο τρόπος διεξαγωγής της Συνόδου των Μερών και οι αρμοδιότητές της. Με το άρθρο 15 ορίζεται η σχέση του Πρωτοκόλλου με άλλες Συμβάσεις της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη του ΟΗΕ. Με το άρθρο 16 προβλέπεται ότι κάθε Μέρος έχει δικαίωμα μίας ψήφου. Με το άρθρο 17 ορίζεται ότι η Γραμματεία που συστάθηκε από τη Σύμβαση Esproo επέχει ρόλο Γραμματείας του Πρωτοκόλλου. Με το άρθρο 18 προβλέπεται ότι τα Παραρτήματα του Πρωτοκόλλου αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του. Με το άρθρο 19 ορίζεται η διαδικασία τροποποιήσεων του Πρωτοκόλλου από τα Μέρη. Με το άρθρο 20 προβλέπεται η εφαρμογή του άρθρου 15 της Σύμβασης Esproo για την επίλυση διαφορών που ανακύπτουν από την εφαρμογή του Πρωτοκόλλου. Με το άρθρο 21 ορίζονται η προθεσμία υπογραφής του Πρωτο-

κόλλου, η οποία παρήλθε στις 31 Δεκεμβρίου 2003, και τα Μέρη που είχαν τη δυνατότητα προσχώρησης στο Πρωτόκολλο. Με το άρθρο 22 ορίζεται ως θεματοφύλακας του Πρωτοκόλλου ο Γενικός Γραμματέας των Ηνωμένων Εθνών. Με το άρθρο 23 ορίζεται η διαδικασία επικύρωσης, αποδοχής και έγκρισης του Πρωτοκόλλου, καθώς και η διαδικασία προσχώρησης σε αυτό. Με το άρθρο 24 καθορίζονται τα προαπαιτούμενα για τη θέση του Πρωτοκόλλου σε ισχύ. Με το άρθρο 25 προβλέπεται η δυνατότητα αποχώρησης των Μερών από το Πρωτόκολλο. Με το άρθρο 26 ορίζεται ότι το πρωτότυπο κείμενο του Πρωτοκόλλου έχει συνταχθεί στα αγγλικά, τα γαλλικά και τα ρωσικά και έχει κατατεθεί στον Γενικό Γραμματέα των Ηνωμένων Εθνών. Στο Παράρτημα I περιλαμβάνεται ο κατάλογος των έργων για τα οποία απαιτείται στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση. Στο Παράρτημα II περιλαμβάνονται τα λοιπά έργα για τα οποία απαιτείται στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση. Στο Παράρτημα III περιλαμβάνονται κριτήρια τα οποία τα Μέρη οφείλουν να λαμβάνουν υπόψη για τον καθορισμό των ενδεχόμενων σημαντικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, συμπεριλαμβανομένων των επιπτώσεων στην υγεία. Με το Παράρτημα IV προσδιορίζονται οι πληροφορίες που πρέπει να περιλαμβάνει κάθε περιβαλλοντική έκθεση. Με το Παράρτημα V προσδιορίζονται οι πληροφορίες σχετικά με την ενημέρωση του κοινού, τις διαβουλεύσεις με το ενδιαφερόμενο κοινό καθώς και τη δημοσιοποίησή τους.

Με το Μέρος Β', υπό τον τίτλο «Επιπρόσθετες διατάξεις για την εφαρμογή του Κυρούμενου Πρωτοκόλλου για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση στη Σύμβαση για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε διασυνοριακό πλαίσιο», τίθενται οι απαιτούμενες πρόσθετες διατάξεις για την εφαρμογή του υπό κύρωση Πρωτοκόλλου. Με το άρθρο δεύτερο ορίζεται ως αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του υπό κύρωση Πρωτοκόλλου το Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Με το άρθρο τρίτο τίθενται οι εξουσιοδοτικές διατάξεις για την εφαρμογή του υπό κύρωση Πρωτοκόλλου σχετικά με τη ρύθμιση ειδικότερων θεμάτων και την έγκριση τροποποιήσεων και επιπρόσθετων συμφωνιών. Με το άρθρο τέταρτο αντικαθίσταται η εξουσιοδοτική διάταξη του ν. 2540/1997 (Α' 249) και διευρύνονται οι αρμοδιότητες των αρμόδιων οργάνων όπως προβλέπει το άρθρο τρίτο του παρόντος.

Με το Μέρος Γ', υπό τον τίτλο «Έναρξη ισχύος», ορίζεται η έναρξη ισχύος του παρόντος. Με το άρθρο πέμπτο ορίζεται ότι η ισχύς του παρόντος νόμου αρχίζει από τη δημοσίευσή του στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, και του Πρωτοκόλλου που κυρώνεται, από την πλήρωση των προϋποθέσεων της παρ. 3 του άρθρου 24 αυτού.

Β. Οι συμβατικοί κανόνες του διεθνούς δικαίου δηλώνονται στο Σύνταγμα με σειρά όρων («διεθνείς συμβάσεις» (άρθρο 28 παρ. 1), «συνθήκη η συμφωνία» (άρθρο 28 παρ. 2), «διεθνείς συνθήκες» (άρθρο 36 παρ. 4)). Η ορολογική αυτή πολυμορφία οφείλεται σε έλλειψη συντακτικού συντονισμού, και όχι σε οποιαδήποτε νομοτεχνική ανάγκη (βλ. Κ. Ιωάννου σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Σχέσεις Διεθνούς και Εσωτερικού Δικαίου, 1990, σελ. 163). Ο όρος «πρωτόκολλο» δεν απαντά στο Σύνταγμα. Είναι, όμως, όρος, που χρησιμοποιείται ευρέως στο διεθνές δίκαιο και παραπέμπει, μεταξύ άλλων, σε συμφωνίες μεταξύ Κρατών, λιγότερο επίσημες μεν, εξίσου νομικά δεσμευτικές δε. Τα πρωτόκολλα ενδέχεται να εξυπηρετούν πολλαπλούς σκοπούς, επί παραδείγματι, την εξειδίκευση γενικών υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα συμβαλλόμενα σε μία διεθνή συνθήκη Μέρη.

Ως προς την κύρωση των διεθνών συμβάσεων, το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζει ότι οι διεθνείς συμβάσεις, από την επικύρωσή τους (κύρωσή τους) με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους εκάστης, αποτελούν αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν κάθε αντίθετης διάταξης νόμου, ενώ το άρθρο 36 παρ. 2 απαιτεί ως όρο για την ισχύ ορισμένων κατηγοριών διεθνών συνθηκών, την κύρωσή τους με τυπικό νόμο. Τα ως άνω ισχύουν και στην περίπτωση νομικά δεσμευτικά πρωτοκόλλων τα οποία συνοδεύουν διεθνείς συμβάσεις.

Το Σύνταγμα κατοχυρώνει τη διττή λειτουργία του κυρωτικού νόμου, όπως αυτή είχε διαμορφωθεί υπό το κράτος των προηγούμενων Συνταγμάτων από τη θεωρία, τη νομοθετική πρακτική και τη νομολογία, η οποία συνίσταται στο ότι με την ψήφιση του κυρωτικού νόμου, αφενός, γίνεται αποδοχή του περιεχομένου της συνθήκης και παρέχεται συγκατάθεση προς επικύρωσή της στο αρμόδιο όργανο της εκτελεστικής εξουσίας και, αφετέρου, εντάσσεται η συνθήκη στο εσωτερικό δίκαιο και επιτάσσεται η εκτέλεσή της από τα όργανα του κράτους (βλ., ενδεικτικά, Εμμ. Ρούκουνα, Σύνταγμα και Διεθνές Δίκαιο, σε Η επίδρασις του Συντάγματος του 1975 επί του ιδιωτικού και επί του δημοσίου δικαίου, 1976, σελ. 91, Αγγ. Γιόκαρη, Η πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου, 2001, σελ. 83, Κ. Οικονομίδη, σε Ιωάννου – Οικονομίδη – Ροζάκη – Φατούρου, Δημόσιο Διεθνές Δίκαιο – Θεωρία των πηγών, παρ. 44. Βλ., όμως, και Κ. Ιωάννου, οπ. π., σελ. 163 επ. και 168 επ., κατά τον οποίο ο κυρωτικός νόμος δεν αποτελεί ταυτόχρονα και εξουσιοδότηση η συγκατάθεση για την επικύρωση).

Η διαδικασία της κύρωσης των διεθνών συνθηκών η συμβάσεων ρυθμίζεται από το άρθρο 112 του Κανονισμού της Βουλής (ΚτΒ). Η ψήφιση των σχετικών κυρωτικών νομοσχεδίων (η προτάσεων νόμων) γίνεται με τη διαδικα-

σία του άρθρου 108 του ΚτΒ, χωρίς συζήτηση ή μετά από περιορισμένη συζήτηση, με εξαίρεση τα νομοσχέδια που αφορούν στην κύρωση συμβάσεων σύμφωνα με τα άρθρα 27 και 28 παρ. 2 και 3 του Συντάγματος. Οι κυρωτικοί νόμοι περιέχουν δύο κατηγοριών διατάξεις: α) τις κυρωτικές, οι οποίες περιλαμβάνουν την κυρωτική ρήτρα και το κείμενο της συνθήκης, καθώς και διατάξεις των οποίων το περιεχόμενο αντιστοιχεί στο περιεχόμενο δηλώσεων που η συνθήκη επιτρέπει ή επιβάλλει να συνοδεύουν την υπογραφή, την επικύρωση ή την έγκρισή της, η τυχόν επιτρεπόμενες επιφυλάξεις και β) τις κοινές νομοθετικές, με τις οποίες ρυθμίζονται ζητήματα εφαρμογής των διατάξεων της σύμβασης στην εσωτερική έννομη τάξη ή προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στις διατάξεις αυτές. Κοινές νομοθετικές θεωρούνται και εκείνες που ρυθμίζουν την έναρξη της ουσιαστικής ισχύος του κυρωτικού νόμου.

II. Παρατηρήσεις επί του πίνακα περιεχομένων

1. Επί του άρθρου 1 του Πρωτοκόλλου

Παρατηρείται η απουσία διαστήματος μεταξύ της λέξης «άρθρο» και του αριθμού 1. Θα ήταν ορθό να προστεθεί ένα διάστημα μεταξύ τους. Επίσης, παρατηρείται ότι ο τίτλος του άρθρου 1 στον πίνακα περιεχομένων παρουσιάζεται ως «Σκοπός», εν αντιθέσει με τον τίτλο του ίδιου άρθρου στην επίσημη μετάφραση του Πρωτοκόλλου, όπου παρουσιάζεται ως «Στόχος». Χάριν ομοιομορφίας, θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο ο τίτλος της διάταξης στον πίνακα περιεχομένων να συμφωνεί με τον τίτλο της επίσημης μετάφρασης. Εν προκειμένω, θα ήταν, ενδεχομένως, ενδεδειγμένη η χρήση του όρου «Σκοπός» και στις δύο περιπτώσεις, καθώς αποτελεί ειδικότερη δήλωση όσον αφορά τι προβλέπεται να επιτύχει το Πρωτόκολλο και απαντά εύρως σε διεθνείς συνθήκες.

2. Επί του άρθρου 14 του Πρωτοκόλλου

Παρατηρείται ότι απουσιάζει το οριστικό άρθρο «Η» πριν από τη Σύνοδο των Μερών της Σύμβασης, το οποίο θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο να προστεθεί.

III. Παρατηρήσεις επί των άρθρων

1. Επί του άρθρου 1

Με το άρθρο 1 κυρώνεται το Πρωτόκολλο. Θα ήταν, ενδεχομένως, ορθότερο να απαλειφθούν τα εισαγωγικά από τους τίτλους του Πρωτοκόλλου και της Σύμβασης και να διατηρηθούν (καθώς και να προστεθούν) μόνο στη σύντομη παράθεση των τίτλων, επί παραδείγματι, «Πρωτόκολλο ΣΠΕ» και «Σύμβαση Εσποο».

2. Επί του άρθρου 3 παρ. 3

Με το άρθρο 3 τίθεται οι εξουσιοδοτικές διατάξεις. Δεδομένου ότι με το άρθρο 2 του παρόντος ορίζεται ως αρμόδια αρχή για την εφαρμογή του υπό κύρωση Πρωτοκόλλου ο Υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας, θα ήταν, για λόγους σαφήνειας, ενδεχομένως, ορθότερο η προτεινόμενη διάταξη να αναδιατυπωθεί ως εξής: «Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος και Ενέργειας, Εξωτερικών και των κατά περίπτωση συναρμόδιων Υπουργών, εγκρίνονται συμφωνίες, καθώς και πρόσθετες ρυθμίσεις που συνάπτονται από τα Μέρη για την εφαρμογή του παρόντος Πρωτοκόλλου».

3. Επί του άρθρου 4

Με το άρθρο 4 αντικαθίσταται το άρθρο τρίτο του ν. 2540/1997 (Α' 249). Παρατηρείται η απουσία διαστήματος μεταξύ του Α' και του αριθμού 249.

Αθήνα, 3 Σεπτεμβρίου 2024

Η εισηγήτρια
Σοφία Γαλάνη
Επιστημονική Συνεργάτις
Επίκουρη Καθηγήτρια
του Παντείου Πανεπιστημίου

Ο Προϊστάμενος του Α' Τμήματος
Νομοτεχνικής Επεξεργασίας
Ξενοφών Παπαρρηγόπουλος
τ. Καθηγητής του Πανεπιστημίου Πελοποννήσου

Ο Προϊστάμενος της Β' Διεύθυνσης
Επιστημονικών Μελετών
Αστέρης Πλιάκος
Καθηγητής του Οικονομικού
Πανεπιστημίου Αθηνών

Ο Πρόεδρος του Επιστημονικού Συμβουλίου
Κώστας Μαυριάς
Ομότιμος Καθηγητής της Νομικής Σχολής του Πανεπιστημίου Αθηνών