

ΑΡΙΣΤΟΤΕΛΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗΣ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ, ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ

Μεταπτυχιακός κύκλος σπουδών
του κλάδου δημοσίου δικαίου και πολιτικών επιστημών

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ

Διπλωματική Εργασία
της
Άννας Τουρτούρα

Θέμα:

Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στην προστασία του περιβάλλοντος

Επιβλέπων καθηγητής: Μαντζούφας Παναγιώτης

Δεκέμβριος 2012

*“For most of history, man has had to fight nature to survive;
in this century he is beginning to realize that, in order to survive, he must protect it.”*

Jacques-Yves Cousteau

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ	3
II. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΚΑΙ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ	7
1. Διακρίσεις του Δικαίου του Περιβάλλοντος στην Ελλάδα και η συνταγματική του προστασία βάσει του άρθρου 24.1 Σ.	7
2. Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του Δικαίου της Ένωσης (πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο)	9
3. Η εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος της Ε.Ε.	11
III. Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣτΕ	14
1. Έλεγχος συμφωνίας δικαίου προσαρμογής προς το Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Κάλυψη κενών εθνικής νομοθεσίας	15
2. Έλεγχος συμβατότητας. Ερμηνεία εθνικών κανόνων υπό το φως του Ενωσιακού Δικαίου Περιβάλλοντος	19
IV. ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΕΕ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΤΕ ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ	26
1. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)	26
1.1. Ο ρόλος του ΔΕΕ και η αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών	28
1.2. Ο έλεγχος των παραβάσεων των κρατών-μελών σ' ένα διευρυμένο πλαίσιο προστασίας	32
1.3. Η τυπολογία των υποθέσεων που αφορούν στο περιβάλλον και παραδείγματα	35
2. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ): Η σύγκρουση του δικαιώματος στο περιβάλλον με την ιδιοκτησία και την οικονομική ανάπτυξη στη νομολογία του ΣτΕ.	39
Α. Περιβάλλον και Ιδιοκτησία	40
Α.1. Κυριότεροι περιορισμοί στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος	41
Α.2. Η νομολογία του ΣτΕ: δικανικές επιλογές προσανατολισμένες οικοκεντρικά	44

B. Περιβάλλον και οικονομική ανάπτυξη	45
B.1. Η βιώσιμη ανάπτυξη και οι ερμηνευτικές προεκτάσεις της στο πεδίο σύγκρουσης των διακυβευόμενων εννόμων αγαθών	45
B.2. Η εξέλιξη της νομολογίας του ΣτΕ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα	55
3. Η Σταθμιστική διαδικασία και ο έλεγχος κατά τη σύγκρουση των δικαιωμάτων στη δικαστική πρακτική	56
3.1. Στην Ενωσιακή έννομη τάξη	57
3.1.1. Η σημασία εξασφάλισης ενότητας και τήρησης του δικαίου της Ένωσης γνώμονας κατά τον έλεγχο των πράξεων των κρατών-μελών που εμπίπτουν στο ρυθμιστικό αυτό πεδίο	57
3.1.2. Η πρόκριση μοντέλου διάχυτου ελέγχου από τον δικαστή της ΕΕ	60
3.2. Στην Εθνική έννομη τάξη	62
3.2.1. Σταθμίσεις κατά τη σύγκρουση δικαιωμάτων: Η αρχή της αναλογικότητας	68
3.2.2. Σταθμιστικά κριτήρια νομολογιακής προέλευσης/ερμηνείας. Οι ερμηνευτικές χρήσεις και εξειδικεύσεις της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης	72
3.2.3. Διείσδυση της αρχής της προφύλαξης στην ελληνική έννομη τάξη	75
 V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	
Η εξέλιξη (μετατόπιση) των θέσεων του ΣτΕ ως απόρροια της εμπέδωσης ή πληρέστερης εφαρμογής του κοινοτικού κεκτημένου	80
 ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	84

I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Η εφαρμογή καθώς και η ενσωμάτωση τόσο της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας όσο και των ερμηνευτικών και νομολογιακών της κατευθύνσεων στο εσωτερικό εθνικό δίκαιο (όπως μέσω των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης, της πρόληψης και της προφύλαξης) διεύρυνε το δικαστικό έλεγχο προκειμένου να επιτευχθεί η πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην σύγχρονη εποχή της διακινδύνευσης. Τον αρχικό δισταγμό ή την απειρία εφαρμογής των “σύγχρονων” αρχών διαδέχτηκαν οριακές δικαιοδοτικές κρίσεις. Τελικά, το κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο επηρέασε τη στάση του εθνικού δικαστή και τον διενεργούμενο από αυτόν ακυρωτικό έλεγχο σε ότι αφορά τις πραγματοποιούμενες σταθμίσεις στο πλαίσιο σύγκρουσης του περιβάλλοντος με άλλα συνταγματικά αγαθά και διαμόρφωσε μια δυναμική θεώρηση της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου που πραγματοποιείται στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης εγείρει προβληματισμούς σχετικά με τα όρια της δικαιопλαστικής εξουσίας του δικαστή. Το κοινοτικό κεκτημένο, με τις διατάξεις του πρωτογενούς, του παράγωγου δικαίου καθώς και με τις γενικές αρχές (ενδεικτικά αρχή επικουρικότητας, αναλογικότητας, προφύλαξης) διεισδύει στην ελληνική έννομη τάξη και εμπλουτίζει συνολικά το περιβαλλοντικό δίκαιο με κριτήρια ελέγχου και με νέες ερμηνευτικές αρχές όπως αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης, της πρόληψης, της προφύλαξης, της φέρουσας ικανότητας και του περιβαλλοντικού κεκτημένου. Η βιώσιμη ανάπτυξη κατά την πρακτική εφαρμογή της ως ένα κανονιστικό εργαλείο κοινοτικής προέλευσης εμφανίζει ποικίλες ερμηνευτικές χρήσεις ενώ ταυτόχρονα διατηρεί τον σαφή προσανατολισμό της, δηλαδή την αναζήτηση ισορροπίας μεταξύ ανάπτυξης και περιβάλλοντος¹. Κατ’ αυτόν τον τρόπο επηρεάζεται το δικαιοδοτικό έργο του δικαστή στο μέτρο που ο τελευταίος *διαμορφώνει διαπλαστικά* επιμέρους αρχές και κριτήρια ως ειδικότερες εκφάνσεις της βιώσιμης ανάπτυξης όπως είναι: η βιοποικιλότητα, η φέρουσα ικανότητα του οικοσυστήματος, το βιώσιμο έργο και η ήπια ανάπτυξη, ενώ συγχρόνως απομακρύνεται από τις συγκεκριμένες επιλογές του εθνικού νομοθέτη και της διοίκησης².

Η ενσωμάτωση των κοινοτικών αρχών της μη διάκρισης και της αποτελεσματικότητας καθιστά εφικτή την επίτευξη της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών εναρμονισμένης με τις επιταγές τόσο της εθνικής όσο και της ενωσιακής έννομης τάξης. Η εξασφάλιση της προστασίας των

1 Γ. ΔΕΛΛΗΣ, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η “βιώσιμη ανάπτυξη” μεταξύ δικαιопλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004, σ. 1078

2 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία- ιδιωτικότητα-περιβάλλον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006, σ. 401 επ.

δικαιωμάτων που αντλούν οι ιδιώτες από το ενωσιακό δίκαιο ορίζεται σύμφωνα με την εκάστοτε εθνική έννομη τάξη. Καθορίζονται δηλαδή τα δικαστήρια που έχουν δικαιοδοσία και αρμοδιότητα καθώς και οι διαδικασίες εκδίκασης των ενδίκων βοηθημάτων προς το σκοπό αυτό. Η δικονομική αυτή αυτονομία των κρατών-μελών κάμπτεται μπροστά στην ανάγκη αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, δηλαδή πλήρους αποτελεσματικότητας του ενωσιακού δικαίου. Ο εθνικός δικαστής επιχειρεί αρχικά μια σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία και εφαρμογή των εθνικών δικονομικών διατάξεων και αν αυτή δεν είναι εφικτή τότε εφαρμόζοντας τις ενωσιακές αρχές της μη διάκρισης (όχι δικονομικές διαδικασίες λιγότερο ευνοϊκές από αυτές που εφαρμόζονται σε ένδικα βοηθήματα που αφορούν δικαιώματα προερχόμενα από εθνικό δίκαιο) και την αρχή της αποτελεσματικότητας (όχι εξαιρετικά δύσκολη ή αδύνατη η άσκηση των δικαιωμάτων που παρέχει το ενωσιακό δίκαιο) θα πρέπει να παραμερίσει τις εθνικές δικονομικές διατάξεις και να υποβάλλει προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ³.

Το κοινοτικό κεκτημένο επιδρά καθοριστικά στην ένταση του ακυρωτικού ελέγχου μέσω των κανονιστικών αιτημάτων που εισάγει. Ο ακυρωτικός έλεγχος διευρύνεται και μεταλλάσσεται μέσα από μια εξελισσόμενη και διαρκώς ανανοηματοδοτούμενη προσέγγιση της προστασίας του περιβάλλοντος και της αντιμετώπισης των επαπειλούμενων “σύγχρονων” περιβαλλοντικών κινδύνων. Οι ειδικότεροι κανόνες που προκύπτουν από την εμπέδωση και εφαρμογή των κοινοτικών αρχών παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την ελληνική έννομη τάξη και δικαστική πρακτική στο πλαίσιο της παρούσας προβληματικής. Η εξέλιξη της ελληνικής νομοθεσίας στην προσπάθειά της να συμβαδίσει αφενός με την ενωσιακή πραγματικότητα και αφετέρου με τις τεχνολογικές εξελίξεις περιγράφεται στο πρώτο τμήμα της παρούσας εργασίας. Στα κεφάλαια που ακολουθούν, σκιαγραφείται, η πρόσφατη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΕ σε σχέση πάντα με την προστασία του περιβάλλοντος, ο *διαφορετικός έλεγχος* που τα δύο δικαστήρια πραγματοποιούν καθώς και οι επιχειρούμενες από αυτά σταθμίσεις και αξιολογήσεις. Τέλος, στο τελευταίο κομμάτι της εργασίας επιχειρείται να αναδειχθεί ο τρόπος αλλά και σε ποιά βαθμό το κοινοτικό και ενωσιακό εν γένει κεκτημένο έχει επιδράσει στην έκταση του ακυρωτικού ελέγχου του δικαστή του ΣτΕ.

Στο σημείο αυτό, αξίζει να γίνει μια μεθοδολογική προσέγγιση του ακυρωτικού ελέγχου ώστε να αναδειχθεί και η διαφοροποίησή του από τον έλεγχο του ΔΕΕ. Ο ακυρωτικός έλεγχος του ΣτΕ συνίσταται αποκλειστικά σε έλεγχο νομιμότητας της επίμαχης διοικητικής πράξης. Προκειμένου για παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, σύμφωνα με το δικαιοδοτικό σύστημα της χώρας μας και τα δεδομένα της δικαστηριακής πρακτικής το κύριο βάρος του δικαστικού ελέγχου ανήκει στο ΣτΕ το

3 Σ. ΚΟΥΚΟΥΛΗ – ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα από την επίδραση του Κοινοτικού Δικαίου στην παροχή δικαστικής προστασίας, ΝομΒ τόμος 40, 1992, σ.834.

οποίο επιλαμβάνεται ύστερα από την άσκηση του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακυρώσεως η οποία στρέφεται κατά πράξεων ή παραλείψεων της Διοίκησης να εκδώσουν τις απαιτούμενες για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας πράξεις. Ιδιαίτερα στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου ο ακυρωτικός δικαστής καλείται πολύ συχνά να εφαρμόσει πέραν από το άρθρο 24 του Συντάγματος και διατάξεις ενωσιακής προέλευσης. Ωστόσο, κατά την πρακτική εφαρμογή των διατάξεων και των αρχών αυτών, παρατηρείται ένας ιδιαίτερα αυξημένος δικαιοπλαστικός ρόλος του ακυρωτικού δικαστή και μια δικαιοδοτική κρίση που βρίσκεται στα όρια μεταξύ του ελέγχου νομιμότητας και σκοπιμότητας. Η υπέρβαση αυτή των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου αποδίδεται στην ένταξη στο δικανικό συλλογισμό της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης. Στο πλαίσιο των διαφορών αυτών, έχει αναπτυχθεί πλούσια νομολογία η οποία κυμαίνεται από οριακές δικαιοδοτικές κρίσεις, στις οποίες ο δικαστής εισχωρεί βαθιά στο πεδίο των ουσιαστικών εκτιμήσεων της Διοίκησης, έως νομολογιακές αποφάσεις που κατόρθωσαν να οριοθετήσουν το δικαστικό έλεγχο και να προσδιορίσουν το πεδίο δράσης του ερμηνευτή του δικαίου. Ειδικότερα, μέσα από τις αποφάσεις για την εκτροπή του Αχελώου ποταμού (ΣτΕ (Ολ) 3478/2000) και για τα μεταλλεία χρυσού στην Κασσάνδρα Χαλκιδικής (ΣτΕ (Ολ) 613/2002) δημιουργήθηκε ο νομολογιακός κανόνας σύμφωνα με τον οποίο η αξιολόγηση των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση περί του αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή, μόνο εάν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή. Σε αντίθετη περίπτωση, η σχετική κρίση του δικαστή εξέρχεται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτει διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές⁴.

Όσον αφορά τα θέματα του κύρους και της ερμηνείας διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που εκδικάζονται ενώπιον του ΔΕΕ, αυτά μπορούν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: Στην πρώτη περίπτωση, ο έλεγχος του δικαστή του ΔΕΕ συνίσταται σε *έλεγχο νομιμότητας της ενωσιακής συμπεριφοράς* (αίτηση ακύρωσης άρθρο 263, ένσταση παρανομίας 277 ΣΛΕΕ και ενόψει προδικαστικής παραπομπής 267 ΣΛΕΕ), δηλαδή έλεγχο των πράξεων ή των παραλείψεων των ενωσιακών οργάνων υπό την έννοια της συμφωνίας των πράξεων αυτών με τους ιεραρχικά υπέρτερους κανόνες του ενωσιακού δικαίου. Στην δεύτερη περίπτωση ο έλεγχος ενώπιον του ΔΕΕ γίνεται κατόπιν προσφυγής

4 Κ. ΣΑΚΚΕΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, "Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Δικονομική οργάνωση ή περιορισμός του διάχυτου ελέγχου;" Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2007, www.nomosphysis.org.gr

της Επιτροπής κατά κράτους-μέλους, σύμφωνα με τα άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ (πρώην άρθρο 226 της ΣΕΚ) και αφορά περιπτώσεις παραβάσεων του δικαίου της Ένωσης εκ μέρους των κρατών-μελών. Η παρακολούθηση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνίσταται στον έλεγχο εάν τα κράτη-μέλη έχουν θεσπίσει και κοινοποιήσει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εθνικά μέτρα μεταφοράς της νομοθεσίας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας, στον έλεγχο της συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς με την κοινοτική νομοθεσία και στην έμπρακτη εφαρμογή, στη διασφάλιση δηλαδή της πραγματικής τήρησης των διατάξεων από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς και αρχές. Για παράδειγμα, τα κράτη-μέλη, στο πλαίσιο της υποχρέωσης συμμόρφωσης με τις δεσμεύσεις οι οποίες πηγάζουν από τις Συνθήκες, οφείλουν να μεταφέρουν εμπροθέσμως και πλήρως (άρθρο 288 παρ. 3 ΣΛΕΕ) τις διατάξεις κάθε οδηγίας της Ένωσης εντός της εθνικής νομοθεσίας. Αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί τότε άγεται ενώπιον του ΔΕΕ. Στη συνέχεια, αν και μετά την απόφαση του Δικαστηρίου, δεν ενσωματωθεί η οδηγία στο εθνικό δίκαιο τότε δύναται να επιβληθεί, με δεύτερη προσφυγή ενώπιον του ΔΕΕ, η καταβολή κατ' αποκοπήν ποσού η χρηματικής ποινής από το κράτος μέλος⁵. Περαιτέρω, το ΔΕΕ διαμόρφωσε μια νομολογία (υπόθεση Francovich⁶) σύμφωνα με την οποία όταν από το κείμενο μιας οδηγίας, η οποία δεν έχει μεταφερθεί όπως θα έπρεπε στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης, αναγνωρίζονται δικαιώματα στους πολίτες, τότε εάν συντρέχουν ορισμένες προϋποθέσεις η οδηγία αποκτά άμεση ισχύ και ένας ιδιώτης μπορεί να προσφύγει στα εθνικά δικαστήρια και να ζητήσει έννομη προστασία επί τη βάση της εν λόγω οδηγίας. Στη συνέχεια, με την υπόθεση Brasserie du Pêcheur⁷, κρίθηκε ότι σε περίπτωση που ο ιδιώτης υπέστη ζημία λόγω παραβίασης του ενωσιακού δικαίου εκ μέρους του κράτους τότε στοιχειοθετείται ευθύνη του Δημοσίου προς αποζημίωση υπό τις εξής προϋποθέσεις: ο παραβιασθείς κανόνας του ενωσιακού δικαίου να απονέμει δικαιώματα στους ιδιώτες, η παραβίαση να είναι κατάφωρη και να υπάρχει αιτιώδης σύνδεσμος μεταξύ παραβίασης κράτους-μέλους και ζημίας του ιδιώτη. Τέλος, με αποφάσεις που εκδόθηκαν μετά τη θέση σε ισχύ της συνθήκης της Λισαβόνας, η αρχή της αστικής ευθύνης των κρατών-μελών για ζημιές που προκαλούν στους ιδιώτες αναγνωρίστηκε ως σύμφυτη προς το σύστημα των Συνθηκών, στις οποίες η Ευρωπαϊκή Ένωση στηρίζεται⁸.

5 Π. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, Το Δίκαιο της ΕΕ - Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδ. Σάκκουλας Α.Ε, 2010

6 ΔΕυρΚ 19.11.1991, C-6/90 και C-9/90 Francovich, Συλλογή 1991, σελ I-5403

7 ΔΕυρΚ 5.3.1996, C-46/93 και C-48/93 Brasserie du Pêcheur, Συλλογή 1996, σελ. I-1029

8 Πρβλ σχετικά σε ΔΕΕ 26.1.2010 C- 118/08 Transportes Urbanos σκ. 29

II. Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΚΑΙ ΣΤΟ ΔΙΚΑΙΟ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

1. Διακρίσεις του Δικαίου του Περιβάλλοντος στην Ελλάδα και η συνταγματική προστασία του βάσει του άρθρου 24.1 Σ

Το άρθρο 24 του Συντάγματος και η αναθεώρησή του, μέσω της οποίας επιτεύχθηκε η ενσωμάτωση βασικών νομολογιακών αρχών για την προστασία του περιβάλλοντος, προετοιμάζει την ελληνική νομική πραγματικότητα προκειμένου να την εισάγει στην εποχή της διακινδύνευσης, μια εποχή στην οποία η ραγδαία όξυνση των περιβαλλοντικών βλαβών και η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων καθιστούν επιτακτική την ανάγκη προστασίας των έννομων αγαθών του περιβάλλοντος και της υγείας.

Το αναθεωρημένο κείμενο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 24 έχει ως εξής:

“1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει την υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης.

Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους.

Ερμηνευτική δήλωση

Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησής και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει, όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.”

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η προστασία του περιβάλλοντος χαρακτηρίστηκε ρητά, όχι απλώς υποχρέωση του κράτους αλλά και δικαίωμα του

καθενός⁹, κατοχυρώθηκε η αρχή της αειφορίας (ταυτόσημη με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης), εξισώθηκε η προστασία δημοσίων και ιδιωτικών δασών και θεσπίστηκε η υποχρέωση της Διοίκησης να συντάξει δασολόγιο¹⁰. Επιπλέον, όσον αφορά τη χωροταξία και την πολεοδομία, ορίστηκε ότι οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης, και θεσπίστηκε η υποχρέωση του κράτους να προβεί στη σύνταξη εθνικού κτηματολογίου. Ειδικότερα, το δικαίωμα στο περιβάλλον νοείται ως το δικαίωμα για ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισορροπο. Η νομολογία το χαρακτηρίζει ενίοτε ως κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος (ΣτΕ Ολομ. 3146/86, Ολομ. 2304/95)¹¹. Περαιτέρω, η κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον είχε ως δικονομικό αντίκρουσμα τη διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος, ως στοιχείο του παραδεκτού στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1, η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνει τόσο το φυσικό όσο και το ανθρωπογενές (πολιτιστικό και οικιστικό) περιβάλλον. Το δικαίωμα στο περιβάλλον έχει σύνθετο περιεχόμενο υπό την έννοια ότι προστατεύει και προσωπικά αγαθά (ζωή και υγεία του ατόμου) και το κοινό αγαθό του περιβάλλοντος ως σύνολο δικαίωμα συλλογικό (τρίτη γενιά δικαιωμάτων και δικαίωμα αλληλεγγύης). Η νομική φύση του περιβάλλοντος όπως αυτή διατυπώνεται νομολογιακά περιλαμβάνει τα φυσικά οικοσυστήματα (χερσαίο, υδάτινο, εναέριο) αλλά και τα τεχνητά (ΣτΕ 3698/2000). Σ' ένα δεύτερο επίπεδο η νομική έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος αντιμετωπίζεται από το συντακτικό και αναθεωρητικό νομοθέτη ως το διαδικαστικής φύσης δικαίωμα του καθενός να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και να το προασπίζεται ενώπιον των δικαστηρίων ενώ παράλληλα δίνεται έμφαση στην ανθρωποκεντρική διάσταση της εν λόγω προστασίας. Στο νόμο-πλαίσιο Ν.1650/86 άρθρο 2 παρ.5 η προστασία του περιβάλλοντος ορίζεται ως το σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή του¹².

Πέρα από την συνταγματική του κατοχύρωση στο άρθρο 24 του Σ και τη ρύθμιση ή εξειδίκευση ορισμένων περιβαλλοντικών παραμέτρων σε εθνικά νομοθετικά κείμενα, σημαντικό παράγοντα για τη δημιουργία εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος αποτέλεσε η ενσωμάτωση και εφαρμογή της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Εκτιμάται μάλιστα ότι το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων του ελληνικού δικαίου περιβάλλοντος

9 Στο άρθρο 24 Σ κατοχυρώθηκε η αρχή της αειφορίας, η οποία θεωρείται συνώνυμη της βιώσιμης ανάπτυξης.

10 Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη, στο τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του, Αντ. Σάκκουλας, Νόμος και Φύση, 2002, σ. 78 επ.

11 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 22 επ.

12 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2011

είναι κοινοτικής προέλευσης¹³ Επιπλέον, η εφαρμογή του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου παράλληλα με το αντίστοιχο εθνικό όσο και με το Σύνταγμα (άρθρο 24) εξειδικεύει προοδευτικά τα καθήκοντα και τις εξουσίες του εθνικού δικαστή, ο οποίος δρα και ως εφαρμοστής του ενωσιακού δικαίου, και εμπλουτίζει με νέες ερμηνευτικές αρχές το δικανικό συλλογισμό του (βιώσιμη ανάπτυξη, πρόληψη, προφύλαξη, φέρουσα ικανότητα οικοσυστήματος) που ενισχύουν ακόμη περισσότερο την προστασία του περιβάλλοντος.

Τέλος, το δικαίωμα σ' ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισορροπο είναι ένα δικαίωμα με μεταβλητό περιεχόμενο το οποίο αλλάζει, διευρύνεται και ανανεώνεται ανάλογα με την οικονομική ανάπτυξη, τα τεχνολογικά δεδομένα και την χωροταξική πολιτική. Επομένως, ανάλογα με τις μεταβαλλόμενες παραμέτρους αλλάζει και το περιβαλλοντικό πλαίσιο προστασίας τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Η συστηματική διαδικασία διείσδυσης κοινοτικών κανόνων και αρχών στην εθνική έννομη τάξη, μέσω της διαδικασίας της *εναρμόνισης*, έχει ως αποτέλεσμα την αναγκαία προσαρμογή του εσωτερικού προς το ενωσιακό δίκαιο, την πραγματοποίηση ευρύτερων μεταβολών στους εθνικούς κανόνες και θεσμούς καθώς επίσης και στη διοικητική και δικαστική πρακτική. Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η περιγραφή και η ανάλυση της πραγματοποιούμενης μεταβολής στο νομολογιακό πεδίο υπό την επίδραση του κοινοτικού και ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου.

2. Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Ενωσιακού Δικαίου (πρωτογενές και παράγωγο κοινοτικό δίκαιο)

Είναι γνωστό ότι οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν πραγματεύονταν καθόλου το ζήτημα των περιβαλλοντικών προβλημάτων. Σταδιακά, το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος άρχισε να διαμορφώνεται μέσα από μια σειρά αποφάσεων και διατάξεων που συνθέτουν το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος το οποίο και διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο.

Το πρωτογενές κοινοτικό και ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο στηρίχτηκε στις διατάξεις που προστέθηκαν αφενός στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) και αφετέρου στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, γνωστή και ως συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1993. Η συνθήκη αυτή, εμπλούτισε και αναδιατύπωσε τις αρχικές ρυθμίσεις και ανακήρυξε ως στόχο της ευρωπαϊκής πολιτικής την αειφόρο ανάπτυξη και εισήγαγε την αρχή της πρόληψης στην περιβαλλοντική πολιτική¹⁴. Η συνθήκη του

13 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 22 επ.

14 Βλ και Π. ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος και οι δραστηριότητές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Νόμος και Φύση 1994.

Άμστερνταμ, το 1997, τόνισε περισσότερο την αειφόρο ανάπτυξη ως πρωταρχικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης¹⁵. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 191.2 ορίζεται ότι η πολιτική της Κοινότητας θεμελιώνεται στην αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Η παρ. 3 του ίδιου άρθρου υπογραμμίζει ότι για την εκπόνηση της περιβαλλοντικής πολιτικής της η Ένωση λαμβάνει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Ένωσης, τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία της δράσης και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της. Τέλος, η συνθήκη της Λισαβόνας για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, καθορίζει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής στα άρθρα 191 έως 193 ΣΛΕΕ με γνώμονα την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης αποτελεί πλέον ρητή υποχρέωση της Ε.Ε. και στις εξωτερικές σχέσεις της με τις αναπτυσσόμενες χώρες σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣΕΕ. Στο παραπάνω πλαίσιο, η περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης εμπλουτίζεται (έστω και σε περιορισμένη έκταση) με διατάξεις για την αειφόρο ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος καθώς και με την ένταξη της περιβαλλοντικής (άρθρο 4 ΣΛΕΕ) και ενεργειακής πολιτικής στις *συντρέχουσες αρμοδιότητες* της Ένωσης και των κρατών-μελών. Κατ' αυτόν τον τρόπο ενισχύεται το κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο και συντελείται η πληρέστερη συνειδητοποίηση της περιβαλλοντικής διάστασης από τον κοινοτικό νομοθέτη¹⁶ με την συνακόλουθη εμπέδωση της ανάγκης αναβάθμισής του σε επίπεδο νομοθετικής αλλά και δικαστικής πρακτικής.

Το παράγωγο ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο αποτελείται από κοινοτικές νομοθετικές πράξεις όπως οδηγίες και κανονισμούς. Έτσι, η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης με διάυλο και κανονιστικές πράξεις υπό τη μορφή κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων προσαρμόζεται στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο και στη σοβαρότητα και περιπλοκότητα των περιβαλλοντικών κινδύνων, ενώ συγχρόνως ενσωματώνεται *σταδιακά* και στις άλλες πολιτικές της Ένωσης και εντάσσεται σ' ένα πλαίσιο μακροπρόθεσμων στρατηγικών στόχων¹⁷. Μέσω αυτής της διαρκώς εξελισσόμενης και ανανεούμενης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξασφαλίζεται

15 Ι.ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ, Περιβάλλον και Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011.

16 Ε.ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ.299

17 Είναι χαρακτηριστικό ότι το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον θέτει ως στόχο την προώθηση *“της διαδικασίας ένταξης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές και δραστηριότητες, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης, προκειμένου να μειωθούν οι διάφορες πιέσεις επί του περιβάλλοντος από διάφορες πηγές”*, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L.242/1-10/9/2002, Απόφαση αριθ. 1600/2002/ΕΚ του Ευρ. Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002.

τελικά η πληρέστερη προστασία του περιβάλλοντος τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Διεύρυνση του προστατευτικού για το περιβάλλον αποτελέσματος επιτυγχάνεται και μέσω της ενωσιακής νομολογίας. Ειδικότερα, η νομολογία του ΔΕΕ ερμηνεύει με ευρύ τρόπο την έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος προς όφελος και των ιδιωτών που μπορούν να εκμεταλλευτούν και να επικαλεστούν τις σχετικές διατάξεις έτσι ώστε να πραγματώνεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων τους¹⁸.

3. Η εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος της ΕΕ

Η εξέλιξη των κοινοτικών και ενωσιακών ρυθμίσεων παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον: σύμφωνα με την αρχική διατύπωση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η βασική της αποστολή συνίστατο στην επίτευξη οικονομικών σκοπών ενώ η προστασία του περιβάλλοντος και η αντίστοιχη πολιτική απουσίαζε από τις προτεραιότητες της ιδρυτικής Συνθήκης. Ακολούθως, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αναμορφώθηκαν τόσο η αποστολή όσο και τα μέσα δράσεως της Κοινότητας. Προστέθηκε η ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, η σταθερή, διαρκής, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, η οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των κρατών-μελών. Η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής αντικαταστάθηκε από την Ο.Ν.Ε. ως μέσο για την επίτευξη των παραπάνω στόχων. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι στόχοι της Κοινότητας εμπλουτίστηκαν με την επιδίωξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την ισότητα ανδρών και γυναικών και αποτυπώνονται πλέον στο άρθρο 2 της Ενοποιημένης Συνθήκης¹⁹. Τέλος, στο άρθρο 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζεται ότι *“η Ένωση εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος.”* Παρατηρείται δηλαδή η προσπάθεια σύζευξης οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών στόχων και ενίσχυσης του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου. Επιπλέον, η περιβαλλοντική πολιτική εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών-μελών το οποίο σημαίνει ότι στον συγκεκριμένο τομέα η Ένωση και τα κράτη-μέλη δύνανται να νομοθετούν, μόνο που τα κράτη-μέλη ασκούν την εν λόγω αρμοδιότητα στο μέτρο που δεν έχει ασκηθεί από την ΕΕ.

18 Σ. ΚΟΥΚΟΥΛΗ- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα από την Επίδραση του Κοινοτικού Δικαίου στην Παροχή Δικαστικής Προστασίας, ΝοΒ 40 (1992). σ.827

19 βλ. Β. ΣΚΟΥΡΗ, Ερμηνεία συνθηκών για την Ε.Ε. Και την Ε.Κ, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 217 επ.

Είναι κοινός τόπος ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν εισάγονται καινοτομίες και ρηξικέλευθες αλλαγές στον περιβαλλοντικό τομέα. Μια σημαντική αδυναμία συνιστά και η παράλειψη καθιέρωσης ρητού δικαιώματος σ' ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον. Το άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σύμφωνα με το οποίο "το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης" συνιστά μια κατευθυντήρια οδηγία πολιτικού χαρακτήρα με αποδέκτες τα όργανα της Ένωσης, έστω και αν έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες²⁰.

Σημειώνεται ότι το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος έχει δύο εκφάνσεις: την *ουσιαστική*, η οποία συνίσταται στον καθορισμό του περιεχομένου του δικαιώματος (πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων κ.λπ.) και τη *δικονομική*, η οποία συνίσταται στη δικαστική πραγμάτωση του δικαιώματος μέσω της δυνατότητας πρόσβασης του φορέα του στο δικαστή και την εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας²¹. Η μη καθιέρωση στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο ενός ουσιαστικού δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος έχει άμεσες και σοβαρές συνέπειες στο *locus standi* των ιδιωτών ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων για την αμφισβήτηση κοινοτικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων γενικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών είναι άκρως περιορισμένη καθώς η έννοια της "πράξης που αφορά έναν ιδιώτη" του άρθρου 230 εδ. τέταρτο ΣυνθΕΚ ερμηνεύεται στενά σύμφωνα και με τη νομολογία που καθιέρωσε το Δικαστήριο (νομολογία Plauman 1963).

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί το άρθρο 230 εδ. τέταρτο. Το νέο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, ορίζει ότι "Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί...να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα". Επιπλέον, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο χωρίς να καθιερώνει ρητώς δικαίωμα για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον ρυθμίζει ωστόσο σημαντικές επιμέρους πτυχές αυτού του δικαιώματος, όπως για παράδειγμα η Οδηγία 2003/4/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες η οποία λαμβάνει υπόψη της και τις σχετικές ρυθμίσεις της Σύμβασης του Aarhus (ν.3422/2005), καθώς επίσης και η Οδηγία 2003/35/ΕΚ με την οποία καθιερώνεται ρητά το δικαίωμα δημόσιας συμμετοχής σχετικά με την κατάρτιση

20 Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ. 305

21 Μ. ΒΗΛΑΡΑΣ, Συνταγματικές πτυχές του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος, (Ιούνιος 2004), <http://www.nomosphysis.org.gr> (το κείμενο αποτελεί συνεισφορά στην θεματική ενότητα "Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Σύνταγμα" του Περιβαλλοντικού forum στο δικτυακό τόπο της Νόμος + Φύση).

σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον²².

Οι εξελίξεις αυτές στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο μαζί με τις αντίστοιχες στο παράγωγο (Κανονισμοί, Οδηγίες, κλπ) συνθέτουν το λεγόμενο “κοινοτικό κεκτημένο” για το περιβάλλον, το οποίο επιδεικνύει έντονο δυναμισμό και μολονότι δεν επικρατεί έναντι της οικονομικής ανάπτυξης, παρεμβαίνει οριοθετώντας την ολοένα και συχνότερα.

²² Τροποποίηση όσον αφορά στη συμμετοχή του κοινού και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη των οδηγίων 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου.

III. Η ΑΞΙΟΠΟΙΗΣΗ ΤΩΝ ΕΝΩΣΙΑΚΩΝ ΡΥΘΜΙΣΕΩΝ ΑΠΟ ΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΕ

Η επίδραση του ενωσιακού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος ασκείται τόσο μέσω της ενωσιακής νομοθεσίας όσο και μέσω της νομολογιακής πρακτικής του ΔΕΕ. Η Ελληνική Δημοκρατία είναι υποχρεωμένη είτε να εφαρμόζει άμεσα είτε να μεταφέρει στο εσωτερικό δίκαιο τις σχετικές αρχές και ρυθμίσεις του πρωτογενούς και παράγωγου ενωσιακού δικαίου, καθιστώντας τες μέρος της ελληνικής έννομης τάξης. Επιπλέον, τα ελληνικά δικαστήρια δεσμεύονται και από την ερμηνεία των ενωσιακών διατάξεων που δίνεται από το ΔΕΕ επί προδικαστικών ερωτημάτων ή επί προσφυγών παραβάσεως κρατών-μελών²³.

Η σταδιακή ενσωμάτωση του ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου από το δικαστή του Συμβουλίου της Επικρατείας στη νομολογία του, παρά τις όποιες καθυστερήσεις, συνετέλεσε στη διαμόρφωση ενός ισχυρού προστατευτικού νομικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος. Κατά τη διαδικασία εμπέδωσης και εφαρμογής των προαναφερόμενων ρυθμίσεων παρουσιάστηκαν εντάσεις και τριβές μεταξύ του εσωτερικού και του ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος οι οποίες και αντικατοπτρίζονται στη νομολογία του ΣτΕ. Στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου, ο δικαστής του ΣτΕ κλήθηκε να καλύψει τα κενά και τις ατέλειες προσαρμογής του εσωτερικού προς το ενωσιακό δίκαιο μέσω διορθωτικών ερμηνειών και επί τη βάση της αρχής της αρμονικής συνύπαρξης των δύο εννόμων τάξεων²⁴. Ο έλεγχος της *συμφωνίας* του δικαίου προσαρμογής προς το ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος και η υπό το φως του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος *ερμηνεία* των εθνικών κανόνων είναι πτυχή και αποτέλεσμα της ουσιαστικής αξιοποίησης των ενωσιακών ρυθμίσεων από το δικαστή του ΣτΕ.

Στο σημείο αυτό, αναφέρονται ενδεικτικά ορισμένα πεδία του *ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος* που απασχόλησαν το δικαστή του ΣτΕ και αποτυπώθηκαν στις αποφάσεις του, τα οποία μπορούν να αναλυθούν στα εξής: στην έννοια και την έκταση του δικαστικού ελέγχου της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (αρχή της αειφορίας), χαρακτηριστική είναι η απόφαση εκτροπής Αχελώου III, ΣτΕ Ολ. 3478/00 και η απόφαση για το εργοστάσιο Χρυσού στη Χαλκιδική ΣτΕ Ολ. 613/02 και στην αρχή της προφύλαξης αναφέρονται ενδεικτικά η απόφαση για τις κεραιές κινητής τηλεφωνίας ΣτΕ Ολ. 1264/05 και η απόφαση ΣτΕ Ολ. 3219/2010 σχετικά με την έγκριση περιβαλλοντικών όρων για έργο μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας στο Κρυονέρι.

Ο “διάλογος” μεταξύ ενωσιακού και εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος

23 Α.ΠΑΝΤΟΣ, Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σακκουλας, 2007, σ.96.

24 Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), <http://www.nomosphysis.org.gr>

αποτυπώνεται εναργέστερα μέσα από νομολογιακά παραδείγματα στα οποία ο δικαστής καλείται να εφαρμόσει τις ενωσιακές διατάξεις είτε προκειμένου να καλύψει κενά και ατέλειες προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας (έλεγχος συμφωνίας) είτε προκειμένου να συγκεράσει αντιτιθέμενους κανόνες μέσω της σύμφωνης με το ενωσιακό δίκαιο ερμηνείας (έλεγχος συμβατότητας). Στην προσπάθεια να καλύψει κάποια από τα ανωτέρω κενά, η νομολογία χρησιμοποιεί, κατά περίπτωση, και το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας, δηλαδή τη δυνατότητα ευθείας επικλήσεως ορισμένων διατάξεων της και χωρίς μεταφορά ή χωρίς πλήρη μεταφορά στο εσωτερικό δίκαιο.

1. Έλεγχος συμφωνίας δικαίου προσαρμογής προς το Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος και η κάλυψη κενών εθνικής νομοθεσίας

Ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που απασχόλησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την τελευταία δεκαπενταετία ήταν ο έλεγχος της συμφωνίας του δικαίου προσαρμογής προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Το Δικαστήριο, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, βρέθηκε αντιμέτωπο με το πρόβλημα των ελλείψεων, των κενών και των αποκλίσεων που γέννησε η πλημμελής μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, τόσο από νομοτεχνικής όσο και από ουσιαστικής απόψεως.

Το βασικό πρόβλημα που ανέκυψε στις περιπτώσεις αυτές δεν ήταν η *stricto sensu* αντίθεση μεταξύ κοινοτικών και εθνικών κανόνων, αλλά η μη επίτευξη, δια της προσαρμογής, του επιδιωκόμενου σκοπού της οδηγίας²⁵. Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα της παθογένειας αυτής ήταν η μεταφορά των οδηγιών 84/360 και 85/337 στο εσωτερικό δίκαιο με τις διατάξεις της ΚΥΑ 69269/5387/1990 (ΦΕΚ 678 Β'), οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο επανειλημμένης κριτικής από τη θεωρία, που χαρακτήρισε μάλιστα τη συγκεκριμένη κανονιστική απόφαση «ως ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος» [26](#)

Ο έλεγχος της προαναφερόμενης ΚΥΑ από τους δικαστικούς σχηματισμούς του ΣτΕ έδωσε τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να προβεί σε μια *εναρμονισμένη ερμηνεία και εφαρμογή* των διατάξεων της συγκεκριμένης απόφασης και των διατάξεων των σχετικών οδηγιών, καλύπτοντας εμμέσως τα κενά και τις παρατηρούμενες ελλείψεις.

Έτσι, το Δικαστήριο, με τη θεμελιώδη απόφαση 1520/1993 του Ε' Τμήματος έκρινε ότι για τα έργα και τις δραστηριότητες που έχουν καταταγεί στην πρώτη

25 Μ. ΠΙΚΡΑΜΕΝΟΣ, Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, Α.Ν.Σάκκουλας, 1994, σ. 142-152.

26 Γ. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ, Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, ΕΕΕυρΔ, 1992, σ. 243 επ.

κατηγορία, δηλαδή εκείνα που είναι πιθανό να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον (άρθρο 3 παρ. 2 εδ. πρώτο ν. 1650/1986), «*απαιτείται να υποβληθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων τόσο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, όπως ρητώς ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 2α του παραπάνω νόμου (1650/1986), όσο και για τη χωροθέτηση*».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το Δικαστήριο, «η μελέτη αυτή ... πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων», ενώ οφείλει, παράλληλα, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου 5 του ν. 1650/1986, να γνωστοποιείται «*στο οικείο νομαρχιακό συμβούλιο, με μέριμνα του οποίου ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και συλλογικοί φορείς, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους*».

Με την απόφαση αυτή, που έμελλε να αποτελέσει την αφετηρία μεταγενέστερης πολυπληθούς νομολογίας του Δικαστηρίου, το ΣτΕ έθεσε ως θεμελιώδη κανόνα την υποχρέωση επιστημονικής τεκμηρίωσης της σχεδιαζόμενης χωροθέτησης του έργου ή της δραστηριότητας, μέσω της υποβολής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων²⁷. Μέσω της ερμηνείας αυτής, το Δικαστήριο επιχείρησε να θεραπεύσει την (εγγενή στο ν. 1650/1986 και την ΚΥΑ 69269/5387/1990) παθογένεια της κατάτμησης της διαδικασίας εκτίμησης των επιπτώσεων σε δύο διακριτά στάδια: αυτό της προέγκρισης χωροθέτησης καταρχάς, στο οποίο αποφασιζόταν κατά τρόπο δεσμευτικό η θέση του έργου, και εκείνο της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων εν συνεχεία, στο οποίο εξειδικευόταν το μέγεθος και τα λοιπά τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου, καθώς και τα ληπτέα μέτρα για την αποφυγή και τη μείωση των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Η λύση που επέλεξε το Δικαστήριο πρέπει να χαρακτηρισθεί ως 'νομολογιακός μονόδρομος'. Αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στο παράδοξο, η θέση του έργου να αποφασίζεται χωρίς υποβολή και αξιολόγηση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και να επέρχεται έτσι καταστρατήγηση της οδηγίας 85/337, η οποία απαιτεί αξιολόγηση της θέσης του έργου με περιβαλλοντικά κριτήρια.

Αντίστοιχη θέση έλαβε το Δικαστήριο και στο ζήτημα της επιστημονικής τεκμηρίωσης των διοικητικών αποφάσεων που αφορούν την ετήσια άσκηση της θηρευτικής δραστηριότητας στην Ελλάδα. Ήδη από το 1993, το Δικαστήριο με την υπ' αρ. 366/1993 απόφασή του, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του δικαίου προσαρμογής (ΚΥΑ 414985/1985, ΦΕΚ Β' 757) σε συνδυασμό προς τις διατάξεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ και τις διατάξεις της Σύμβασης της Βέρνης, έκρινε ότι η θήρα συγκεκριμένων ειδών άγριας πανίδας είναι καταρχήν επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση έκδοσης, για κάθε κυνηγετικό

27 Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), <http://www.nomosphysis.org.gr>

έτος, κανονιστικής υπουργικής αποφάσεως και προηγούμενης επιστημονικής έρευνας «εν σχέσει προς την κατάστασιν των πληθυσμών των θηρευσίμων αυτών ειδών και την επίδρασιν της θήρας επ' αυτών ως και επί των απολύτως προστατευτέων μη θηρευσίμων ειδών».

Με επανειλημμένες αποφάσεις του²⁸, το Δικαστήριο έκρινε ότι, προκειμένου να τηρηθούν οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 79/409, πρέπει οι εθνικές κανονιστικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις ημερομηνίες της επιτρεπόμενης θήρας και τα είδη των θηρευσίμων ειδών να ερείδονται επί έγκυρης επιστημονικής μελέτης που να εκκινεί από την πραγματική κατάσταση την υφιστάμενη όσο το δυνατόν εγγύτερα χρονικώς και πάντως οπωσδήποτε μεταγενέστερη της λήξεως της προηγούμενης θηρευτικής περιόδου. Επί τη βάση της ανωτέρω ερμηνείας, το ΣτΕ, με τις υπ' αρ. 2580/2000 και 1047/2001 αποφάσεις του, ακύρωσε υπουργικές αποφάσεις για την κυνηγετική περίοδο 1999-2000 και 2000-2001 αντιστοίχως, διότι δεν προέκυπτε ότι στηρίχτηκαν σε συνολική επιστημονική μελέτη ως προς τον κίνδυνο αφανισμού ή μειώσεως του πληθυσμού σε μη ικανοποιητικό επίπεδο για καθένα από τα θηρεύσιμα είδη, ούτε ότι είχε προηγηθεί ειδική έρευνα ως προς την επίδραση των χρονικών ορίων ενάρξεως και λήξεως της κυνηγετικής περιόδου στην αναπαραγωγική ικανότητα των ειδών, καθώς και τεκμηριωμένη έκθεση ως προς την επίδραση της θηρευτικής δραστηριότητας στα απολύτως προστατευόμενα είδη, όπως υπαγορεύει η Συνθήκη της Βέρνης και η οδηγία 79/409/ΕΟΚ. Η επιστημονική αυτή μελέτη, όπως κρίθηκε από το Δικαστήριο, πρέπει να είναι οπωσδήποτε μεταγενέστερη της λήξεως της προηγούμενης κυνηγετικής περιόδου και πριν από την έκδοσή της πρέπει να προηγείται ακρόαση των οικολογικών οργανώσεων.

Έχουμε, εν προκειμένω, σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου με την οποία, εν όψει της ανταπόκρισης στις απαιτήσεις της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ, δημιουργείται από τον εθνικό δικαστή κανόνας περί της αναγκαίας επιστημονικής τεκμηρίωσης των αποφάσεων της Διοίκησης που έχουν επιπτώσεις στην κατάσταση των θηρευσίμων ειδών²⁹. Ο κανόνας αυτός προεκτείνει και ενισχύει την προβλεπόμενη στο δίκαιο προσαρμογής (ΚΥΑ 414985/1985) υποχρέωση των εθνικών αρχών να εξασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία στα επίμαχα είδη, ώστε να αποτραπεί ο κίνδυνος μειώσεως ή αφανισμού τους από το κυνήγι και εντεύθεν η διατάραξη της βιολογικής ισορροπίας και της βιοποικιλότητας. Έτσι, δίνεται πραγματικό περιεχόμενο και αντίκρισμα στην οδηγία 79/409/ΕΟΚ και ιδίως στο άρθρο 7 αυτής, το οποίο ορίζει ότι τα αποδημητικά είδη δεν πρέπει να θηρεύονται κατά την περίοδο αναπαραγωγής τους, καθώς και ότι η διάρκεια της θηρευτικής περιόδου πρέπει να

28 ΣτΕ 1174/94, 324/1999, 2580/2000

29 Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), <http://www.nomosphysis.org.gr>

καθορίζεται βάσει μεθόδου που θα εγγυάται την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη προστασία των συγκεκριμένων ειδών.

Περαιτέρω, το ΣτΕ κάλυψε τα κενά της εθνικής νομοθεσίας ερμηνεύοντας δημιουργικά τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος σε συνδυασμό με τις διατάξεις κοινοτικής οδηγίας στο πλαίσιο της υποχρέωσης περιβαλλοντικής ενημέρωσης. Ειδικότερα, στην απόφαση ΣτΕ 3943/1995, υιοθετήθηκε ερμηνευτικός χειρισμός ο οποίος οδήγησε στη μέγιστη δυνατή, στο πλαίσιο των τότε ισχυουσών διατάξεων, διασφάλιση της δυνατότητας των διοικουμένων να ασκούν λυσιτελώς το σχετικό δικαίωμά τους. Με την απόφαση αυτή, έγινε δεκτή αίτηση ακύρωσης περιβαλλοντικών οργανώσεων κατά της άρνησης του τότε Υπουργείου Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας να χορηγήσει στατιστικά υδρολογικά στοιχεία για τις λεκάνες απορροής των ποταμών Αχελώου, Παμίσου, Πορταϊκού και Ευήνου. Επομένως, το ΣτΕ, ερμηνεύοντας δημιουργικά πλέγμα διατάξεων νόμων και της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ, και μάλιστα πριν από την ενσωμάτωσή της στην εθνική νομοθεσία, έκρινε ότι υπάρχει υποχρέωση των δημόσιων αρχών να χορηγούν πληροφορίες για θέματα περιβάλλοντος.

Τέλος, πάλι στο πεδίο της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, ένα κρίσιμο θέμα το οποίο κλήθηκε να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο ήταν ο ουσιαστικός προσδιορισμός της έννοιας της ενάρξεως πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας, έννοια η οποία δεν είχε εξειδικευθεί στο εσωτερικό δίκαιο προσαρμογής και η οποία για το λόγο αυτό παρέιχε στη Διοίκηση τη δυνατότητα παράκαμψης των σκοπών της οδηγίας. Και στο πεδίο αυτό, οι δικαστικοί σχηματισμοί του ΣτΕ κλήθηκαν να εξειδικεύσουν, μέσω της αρχής της προλήψεως που καθιερώνεται τόσο στο άρθρο 24 του Συντάγματος όσο και στην οδηγία 85/337/ΕΟΚ, σύμφωνα και με τον σκοπό της οδηγίας, την έννοια της ενάρξεως της πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας πριν από την οποία πρέπει να προηγείται η προέγκριση χωροθέτησης του έργου -όπου απαιτείται- και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Ως «*έναρξη πραγματοποίησης*», το Δικαστήριο θεώρησε όχι μόνον τις πράξεις που μαρτυρούν υλική εκτέλεση του έργου, αλλά και τις διοικητικές πράξεις που αποτελούν κατά νόμο προϋπόθεση για την έναρξη των εργασιών εκτέλεσης του έργου ή της δραστηριότητας. Έτσι, κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι έναρξη εκτέλεσης του έργου συνιστά η προκήρυξη διαγωνισμού για την ανάθεση εκτέλεσής του, καθώς και η έγκριση του αποτελέσματος της σχετικής δημοπρασίας, η χορήγηση άδειας εγκατάστασης σε μονάδα συμπαραγωγής ατμού και ηλεκτρικής ενέργειας με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου καθώς και η έγκριση τεχνικής μελέτης για έργο εκμετάλλευσης μεταλλείου³⁰. Η μη τήρηση της διαδικασίας προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης

30 ΣτΕ Ολ. 3615/2002. Με την απόφαση αυτή, αν και έγινε δεκτό κατ' αρχάς ότι, πριν από την έναρξη των υλικών εργασιών της εκμετάλλευσης μεταλλείου, καθώς και πριν από την έγκριση της τεχνικής μελέτης του έργου, απαιτείται η προηγούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εν τούτοις κρίθηκε περαιτέρω ότι δεν απαιτείται τήρηση της ως άνω διαδικασίας σε περίπτωση επέκτασης υφιστάμενου έργου,

περιβαλλοντικών όρων συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής πράξεως, η οποία δεν μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων, δηλαδή με τη μεταγενέστερη έκδοση των πράξεων προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων, ακόμη και αν οι πράξεις αυτές διαφύγουν τον ακυρωτικό έλεγχο ή προσβληθούν ανεπιτυχώς επί ακυρώσει ενώπιον του Δικαστηρίου.

2. Έλεγχος συμβατότητας. Η υπό το φως του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος ερμηνεία εθνικών κανόνων

Σε άλλες περιπτώσεις, το ΣτΕ κλήθηκε να ελέγξει τη *συμβατότητα* εθνικών κανόνων (διάφορων του δικαίου προσαρμογής) με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος ή ακόμη και να ερμηνεύσει διατάξεις του εσωτερικού δικαίου «εν συνδυασμό» ή «ενόψει» γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, προκειμένου να ενισχύσει ή να διευρύνει το κανονιστικό περιεχόμενο των ερμηνευμένων διατάξεων.

Αντιπροσωπευτική περίπτωση *δημιουργικής αξιοποίησης* από το Συμβούλιο της Επικρατείας των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος συνιστά η χρήση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του Δικαστηρίου³¹. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί μια σύνθετη έννοια που περιλαμβάνει τρεις επιμέρους διαστάσεις: την προστασία του περιβάλλοντος, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή. Στο εννοιολογικό και κανονιστικό πλαίσιο της αρχής, επιχειρείται η διαλεκτική σύνθεση και η εξισορρόπηση των αντίρροπων τάσεων για ανάπτυξη και οικολογική πρόνοια³². Η βιώσιμη ανάπτυξη κατοχυρώνεται, μετά την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, στο άρθρο 24 Σ, ενώ η διάσταση της κοινωνικής συνοχής, ως παράμετρος της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, βρίσκει συνταγματικό έρεισμα στο άρθρο 25 Σ, όπου το Κράτος ορίζεται ως εγγυητής των δικαιωμάτων των μελών του κοινωνικού συνόλου.

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης χρησιμοποιείται για πρώτη φορά από το Συμβούλιο της Επικρατείας το 1992 και αποτελεί εφεξής το θεμέλιο στο οποίο θα στηριχτεί η περιβαλλοντική νομολογία του συγκεκριμένου δικαστηρίου³³. Ήδη, από τα

εφόσον η Διοίκηση βεβαιώσει αρμοδίως ότι από την επιδιωκόμενη επέκταση δεν επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ως προς το τελευταίο ζήτημα, υπήρξε ισχυρή μειοψηφία, που διατύπωσε την άποψη ότι, κάθε εξαίρεση στην τασσομένη από την οδηγία υποχρέωση εκπόνησης Μ.Π.Ε είναι στενώς ερμηνευτέα.

31 Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), <http://www.nomosphysis.org.gr>

32 Διπλωματική εργασία Ε. Αχτσιόγλου. Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, 2008.

33 Βλ και Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σελ. 9 επ.

μέσα της δεκαετίας του '90, το Δικαστήριο θεμελίωσε την εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης όχι μόνο στο Σύνταγμα (άρθρα 24 και 106 παρ.1) αλλά και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρα 2 και 130P), που είχε κυρωθεί με το ν. 2077/1992³⁴. Η προστασία των ακτών, των μικρών νησιών και του οικιστικού περιβάλλοντος, καθώς και η διαχείριση των υδατικών πόρων, αποτέλεσαν τα προνομιακά πεδία για την εφαρμογή της αρχής αυτής. Έτσι, σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, κρίθηκε ότι τα μικρά νησιά, ως ευπαθή οικοσυστήματα, είναι δεκτικά μόνον ήπιας αναπτύξεως γεγονός που αποκλείει τη μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης³⁵, την κατασκευή τουριστικού λιμένα σκαφών αναψυχής³⁶, τη θυσία φυσικού κεφαλαίου ή αγροτικής γης για τη δημιουργία νέων οικισμών από συνεταιρισμούς ή ιδιωτικές επιχειρήσεις ή, τέλος, την ίδρυση μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων που δε συμβιβάζονται με την κλίμακα του νησιωτικού τοπίου.

Η νομολογιακή εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, μέσω της ερμηνευτικής αξιοποίησής της, δημιουργεί ένα ευρύ πεδίο *δικαιοπλαστικής δράσης* του δικαστή λόγω της αοριστίας που ενέχει και θέτει επιπλέον ζητήματα ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Στις αποφάσεις των ετών 1996-2000, υπάρχουν πολλές περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο, υπό το πρίσμα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, εισχώρησε σε κρίσεις ουσίας που υπερέβησαν τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου³⁷. Η τάση αυτή φαίνεται πάντως να εγκαταλείπεται στις πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου, με τις οποίες τίθενται τα όρια της δικαστικής θεώρησης της βιώσιμης ανάπτυξης και αυτοπροσδιορίζεται ο ακυρωτικός έλεγχος που ασκείται³⁸.

Πέραν της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και άλλες γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος έτυχαν επίκλησης και εφαρμογής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αντιπροσωπευτική της νομολογίας αυτής, είναι η απόφαση ΣτΕ ΟΛ.

34 Ο Γ. ΔΕΛΛΗΣ, σημειώνει χαρακτηριστικά ότι “η εννοιολογική εκμετάλλευση της βιωσιμότητας ως πηγής έμπνευσης του δικαστή έχει σαφώς υπερεθνική αφετηρία”, ενώ “μέσω της νομολογίας περί βιωσιμότητας, ο ανώτατος εθνικός δικαστής ενισχύει τη θέση του εντός του ελληνικού συνταγματικού πλαισίου”, Από το Καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η “βιώσιμη ανάπτυξη” μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας” σε Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, Σάκκουλας, σ. 1074.

35 ΣτΕ 2805/1997

36 ΣτΕ 637/1998

37 Όπως συνέβη στην περίπτωση της ΣτΕ 2731/1997, με την οποία ακυρώθηκε η χάραξη της Εγνατίας οδού, κατά το τμήμα που διερχόταν από το βιότοπο της καφετιάς αρκούδας, με το σκεπτικό ότι η εναλλακτική λύση που είχε υιοθετήσει η Διοίκηση δεν ήταν βιώσιμη, εφόσον, κατά τη δικανική κρίση του Δικαστηρίου, οδηγούσε σε βέβαιο κίνδυνο απώλειας ατόμων του πληθυσμού της φαιάς άρκτου. Το Δικαστήριο, δηλαδή, προχώρησε στη διατύπωση συγκεκριμένης θέσης ως προς το ποιά επιλογή μπορεί να είναι “βιώσιμη”.

38 ΣτΕ ΟΛ. 3478/2000, σύμφωνα με την οποία “η ευθεία αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές”. βλ. Επίσης και ΣτΕ ΟΛ. 613/2002.

1264/2005, στην οποία γίνεται, μεταξύ άλλων, ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων του εσωτερικού δικαίου και «ενόψει» των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, όπως καθιερώνονται στις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε αφενός ότι δεν είναι δυνατή η χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας πριν από την έκδοση της προβλεπόμενης στην παρ. 5 του άρθρου 24α του ν. 2075/1992 κανονιστικής αποφάσεως για τον καθορισμό των προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού από την έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και αφετέρου ότι είναι απαιτητή και για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας η προηγούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/5387/1990, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων³⁹.

Το ενδιαφέρον στην απόφαση αυτή, είναι ότι οι σταθμοί ραδιοεπικοινωνίας δεν περιλαμβάνονται στις δραστηριότητες και στα έργα του Παραρτήματος Ι της οδηγίας 85/337, για τα οποία επιβάλλεται υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον κατά το κοινοτικό δίκαιο. Πάντως, το γεγονός αυτό δεν εμπόδισε το Δικαστήριο να ελέγξει τις κρίσιμες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου και υπό το φως των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, όπως αυτές απορρέουν από τις διατάξεις των Συνθηκών (άρθρα 2 και 130Ρ, ήδη άρθρα 2 και 174 παρ. 2), προκειμένου να διατυπώσει το δικανικό του συλλογισμό. Στο συλλογισμό αυτό, η επίκληση των προεκτεθεισών αρχών κατέχει κεντρική θέση ως προς την διατύπωση του επιχειρήματος ότι η έκδοση της προβλεπόμενης στο άρθρο 24α του ν. 2075/1992 κανονιστικής αποφάσεως καθίσταται επιβεβλημένη πριν από τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιάς, «ανεξαρτήτως της υπάρξεως ή μη στο παρόν στάδιο επιστημονικής ερεύνης οριστικών συμπερασμάτων και προτύπων για τις επιπτώσεις από την έκθεση ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία». Αντιστοίχως, η αναφορά στις ίδιες αρχές φαίνεται να ενισχύει και το άλλο σκέλος του δικανικού συλλογισμού και ιδίως την ερμηνεία που αποδίδεται στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία, η εκ του νόμου υποχρέωση υπαγωγής των κεραιών κινητής τηλεφωνίας σε διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων στο περιβάλλον δεν καθίσταται περιττή μετά την έκδοση της κανονιστικής αποφάσεως για την εφαρμογή μέτρων προφύλαξης του κοινού, αλλά χωρεί παραλλήλως προς αυτήν.

Στις προαναφερθείσες αποφάσεις, η επίκληση και η ερμηνευτική αξιοποίηση διατάξεων και αρχών της κοινοτικής νομοθεσίας φαίνεται να αποβλέπει στην ενίσχυση της ήδη παρεχόμενης από τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς να υπολανθάνει -κατά κανόνα- κάποια αντίθεση των κρίσιμων

39 Σχετικές αποφάσεις και ΣτΕ Ολ. 1569/2005, ΣτΕ Ολ. 3219/2010.

εθνικών κανόνων προς το κοινοτικό δίκαιο. Άλλωστε, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων, πρόκειται περί διατάξεων και αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος οι οποίες παρουσιάζουν υψηλό βαθμό αοριστίας και δεν έχουν άμεση εφαρμογή στο εσωτερικό δίκαιο⁴⁰.

Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται *σύγκρουση* μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, η αρχή της *αρμονικής συνύπαρξης και αλληλοσυμπλήρωσης* μεταξύ της κοινοτικής και της εσωτερικής έννομης τάξης, όπως έχει διαμορφωθεί στη νομολογία του ΔΕΕ, υποχρεώνει τον εθνικό δικαστή να αναζητήσει την σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών κανόνων, εφόσον βέβαια οι τελευταίοι παρέχουν ανάλογα περιθώρια ερμηνευτικής πρωτοβουλίας στον εφαρμοστή του δικαίου⁴¹.

Χαρακτηριστικά της προσέγγισης αυτής, είναι τα πρακτικά επεξεργασίας 54 και 56/2002 του Ε΄ Τμήματος του ΣτΕ, στα οποία, με αφορμή την επεξεργασία *σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων* για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων και την πολεοδομική οργάνωση των περιοχών εγκατάστασης ορισμένων Ολυμπιακών έργων, ετέθη το ζήτημα αν η δια τυπικού νόμου χωροθέτηση των έργων ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, όπως οι τελευταίες είχαν ερμηνευθεί από τη νομολογία του ΔΕΚ⁴².

Κατά την επεξεργασία των σχετικών σχεδίων, το αρμόδιο Τμήμα θεώρησε τα σχέδια νόμιμα, εν όψει και των διατάξεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, οι οποίες δεν αποκλείουν την έγκριση ενός σχεδίου έργου σε δύο στάδια (χωροθέτηση και έγκριση περιβαλλοντικών όρων) με τήρηση αντιστοίχως της νομοθετικής και της διοικητικής διαδικασίας, υπό την προϋπόθεση ότι κατά την έκδοση της διοικητικής πράξεως τηρούνται οι *προϋποθέσεις της οδηγίας* και ιδίως ότι καθίσταται δυνατή η εξέταση τυχόν *εναλλακτικών λύσεων* για τον τόπο και τον τρόπο κατασκευής του έργου και η περιγραφή των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν για να αποφευχθούν ή να μειωθούν οι σημαντικότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ συγχρόνως εξασφαλίζεται η εξέταση αντιρρήσεων, προτάσεων ή εναλλακτικών λύσεων που προτείνονται από το κοινό. Τούτο συνεπάγεται, σύμφωνα με τα σχετικά πρακτικά, ότι, όταν συντρέχει περίπτωση έγκρισης σχεδίου έργου σε δύο στάδια (νομοθετικό και διοικητικό), «η τυχόν αποδοχή από την αρμόδια διοικητική αρχή, ως καταλληλότερης, εναλλακτικής λύσεως που προτείνεται

40 Χ. ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ, Ο διάλογος του Συμβουλίου της Επικρατείας με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΝοΒ (48), 2000, σ.197 επ.

41 Π.ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ, Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Α.Ν.Σάκκουλας, 1993, σ.81 επ.

42 ΔΕΚ 16.9.1999, υπόθεση C-435/97, WWF κλπ. Συλλ I-5637, ΔΕΚ 19.9.2000, υπόθεση C-287/98, Linster. Με τις αποφάσεις αυτές, έγινε δεκτό ότι, όταν επιχειρείται η έγκριση του σχεδίου έργου αποκλειστικώς με ειδική νομοθετική πράξη, κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 5 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11/ΕΚ), απαιτείται ο νομοθέτης να έχει στη διάθεσή του πληροφορίες για τις επιπτώσεις στο περιβάλλον αντίστοιχες προς εκείνες που θα παρέχονταν στην αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συνήθους διαδικασίας εγκρίσεως ενός έργου, ώστε να επιτυγχάνονται οι σκοποί της οδηγίας.

από το κοινό και είναι διαφορετική από την επιλογή του νομοθέτη συνεπάγεται αδυναμία εγκρίσεως του έργου μέχρι τη νομοθετική μεταβολή της χωροθετήσεως».

Πρόκειται για μια σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία, η οποία *διαφοροποίησε* την έννοια της χωροθέτησης των συγκεκριμένων *ολυμπιακών έργων*, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ν. 2730/1999, σε σχέση με εκείνη που συνήθως αποδίδεται στον όρο αυτό σε άλλες νομοθετικές πράξεις. Η ερμηνευτική εκδοχή που προκρίθηκε, δηλαδή ότι η επιλογή των συγκεκριμένων χώρων από το νομοθέτη δε γίνεται κατά τρόπο οριστικό και δεσμευτικό για τη Διοίκηση, η οποία μπορεί ως εκ τούτου να αναζητήσει κατά το στάδιο έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων και άλλες εναλλακτικές λύσεις ως προς το χώρο και τον τρόπο κατασκευής του έργου, παρίσταται ως η επικρατέστερη προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι σκοποί της οδηγίας. Αντίθετη άλλωστε ερμηνεία, θα προσέκρουε στις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11, οι οποίες επιτάσσουν η επιλογή της θέσεως πραγματοποίησης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας να αποτελεί *προϊόν προηγούμενης περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης*, σύμφωνα με τους ειδικότερους ορισμούς της οδηγίας (υποβολή μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εξέταση εναλλακτικών λύσεων για τον τόπο και τον τρόπο κατασκευής του, διαδικασία δημοσιότητας και ενημέρωσης του κοινού)⁴³.

Ας σημειωθεί πάντως ότι η ερμηνευτική προσέγγιση που υιοθέτησαν στη συγκεκριμένη περίπτωση οι γνωμοδοτικοί σχηματισμοί του Ε΄ Τμήματος κατέστη υποστηρίξιμη *εν όψει και της συγκεκριμένης γραμματικής διατύπωσης* των ερμηνευθεισών νομοθετικών διατάξεων, αλλά και της σχετικής αιτιολογικής τους έκθεσης. Αντιθέτως, σε άλλες παρεμφερείς, περιπτώσεις, όπου τόσο η γραμματική κατάστρωση της υπό κρίση νομοθετικής διάταξης όσο και το ιστορικό κριτήριο (προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου) δεν παρείχαν ανάλογα ερμηνευτικά περιθώρια στον εφαρμοστή του δικαίου, το Δικαστήριο δεν μπόρεσε να προσδώσει στη σχετική διάταξη περιεχόμενο που να συνάδει με τους ορισμούς των σχετικών οδηγιών. Έτσι, η επταμελής σύνθεση του Ε΄ Τμήματος, υιοθέτησε τη θέση, επ' αφορμή αιτήσεως ακυρώσεως κατά της πράξεως έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του γηπέδου της ΑΕΚ στη Ν. Φιλαδέλφεια, ότι οι διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 3044/2002, με τις οποίες τροποποιήθηκε το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο της περιοχής και καθορίσθηκε κατά τρόπο δεσμευτικό για τη Διοίκηση, ο χώρος και ο τρόπος ανέγερσης του γηπέδου, ευρίσκονται σε *ευθεία αντίθεση* με τις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε από την

43 Ζήτημα γεννάται μετά την έκδοση των πρακτικών αυτών σε σχέση με την πάγια νομολογία του ΣτΕ που δέχεται ότι παρέλκει η εξέταση εναλλακτικών λύσεων για τη θέση του έργου ή της δραστηριότητας, όταν ο χώρος πραγματοποιήσεώς τους έχει καθοριστεί κατά τρόπο δεσμευτικό από τη Διοίκηση με χωροταξικό ή πολεοδομικό σχέδιο. Η εξαίρεση δικαιολογείται από το γεγονός ότι η διαδικασία εκπόνησης των σχεδίων αυτών περιλαμβάνει κατά κανόνα και εκτίμηση των αναμενόμενων επιπτώσεων τους στο περιβάλλον. βλ. ΣτΕ Ολ. 1035/1993, ΣτΕ 1507/1997, ΣτΕ Ολ. 304/1998.

οδηγία 97/11, εφόσον δεν είχε προηγηθεί η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων και η διαδικασία δημοσιότητας της σχετικής μελέτης καθώς και η απαιτούμενη ενημέρωση του κοινού⁴⁴. Η θέση αυτή, η οποία επιβεβαιώθηκε και από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου (ΣτΕ Ολ. 1847/2008), όπου παραπέμφθηκε η υπόθεση, αποτελεί *μεταστροφή* προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία είχε κριθεί, επ' ευκαιρία προσβολής με αίτηση ακυρώσεως της οικοδομικής αδειάς για την ανέγερση μουσείου σύγχρονης τέχνης στην οδό Ρηγίλλης των Αθηνών, ότι η οδηγία 85/337 δεν τυγχάνει εφαρμογής επί σχεδίων που εγκρίνονται λεπτομερώς με ειδική νομοθετική πράξη, άλλως ότι δεν τυγχάνει αμέσου εφαρμογής επί των «εργασιών πολεοδομίας», η εξειδίκευση της έννοιας των οποίων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους-μέλους⁴⁵.

Τη σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία επέλεξε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας και στην περίπτωση της εξαιρέσεως των μεταλλείων και λατομείων από την υποχρέωση προέγκρισης χωροθέτησης (άρθρο 12 παρ.1 του ν. 2837/2000)⁴⁶. Το Δικαστήριο δέχθηκε κατ' αρχάς ότι η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε δύο αυτοτελή διαδικαστικά στάδια (προέγκριση χωροθέτησης και έγκριση περιβαλλοντικών όρων) δεν έχει έρεισμα ούτε στο Σύνταγμα ούτε στο κοινοτικό δίκαιο. Η εξαίρεση, όμως, των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων από τη διαδικασία της προέγκρισης χωροθέτησης δεν μπορεί να συνεπάγεται ως δεδομένη τη θέση πραγματοποίησης της δραστηριότητας, αλλά προϋποθέτει τον έλεγχο και την αξιολόγηση από τη διοίκηση του συγκεκριμένου χώρου εγκατάστασης κατά το στάδιο έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων και ιδίως την εξέταση εναλλακτικών λύσεων για την επιλογή της προσφορότερης θέσεως και του τρόπου κατασκευής του έργου, μη αποκλεισμένης ακόμη και αυτής της μηδενικής λύσης, δηλαδή της παντελούς αδυναμίας ασκήσεως της δραστηριότητας, εφόσον αυτή δε συμβαδίζει με τις απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας. Και στην περίπτωση αυτή, η προκριθείσα από την πλειοψηφία της Ολομέλειας ερμηνεία κατέστη εφαρμόσιμη εν όψει και της γραμματικής διατυπώσεως της επίμαχης νομοθετικής διατάξεως⁴⁷, η οποία, υπό άλλη εκδοχή, θα έπρεπε να θεωρηθεί ως αντικείμενη στις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως άλλωστε υποστήριξε η μειοψηφία του Δικαστηρίου.

Τέλος, την *υπό το φως* του κοινοτικού δικαίου ερμηνεία των εθνικών κανόνων φαίνεται να υιοθετεί το Δικαστήριο και στην πρόσφατη απόφαση ΣτΕ Ολ.1688/2005, με την οποία ακυρώθηκαν (για τρίτη φορά) οι πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για

44 ΣτΕ 1567/2005 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια) και η ΣτΕ Ολ. 1847/2008

45 ΣτΕ Ολ. 4947/1995.

46 ΣτΕ Ολ. 998/2005, ΣτΕ Ολ. 3688/2009.

47 Η "εκ του νόμου" χωροθέτηση των έργων αυτών έχει ως έννομη συνέπεια την εξαίρεσή τους από την υποχρεωτική προέγκριση χωροθέτησης, όχι όμως και από την έγκριση περιβαλλοντικών όρων.

το έργο της εκτροπής του Αχελώου ποταμού. Στην απόφαση αυτή, το ΣτΕ, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ν. 1739/1987 υπό το φως της οδηγίας 2000/60/ΕΚ, έκρινε ότι κάθε χρήση των υδάτων «υπόκειται στις αρχές και τους περιορισμούς που συνθέτουν τη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων». Θεμελιώδεις αρχές της βιώσιμης διαχείρισης είναι, κατά το Δικαστήριο, «ότι αυτή γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού (υδατικά διαμερίσματα του ν. 1739/1987) και ότι κατά τον προγραμματισμό της διαχείρισης των υδατικών πόρων λαμβάνεται υπόψη η σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων, η ποσότητα διαθεσίμων αποθεμάτων και η ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων», ενώ, λόγω της αλληλεξαρτήσεως των υδάτων με τα ποικίλα υδάτινα οικοσυστήματα και τους υγροτόπους, «η βιώσιμη διαχείριση πρέπει να περιλαμβάνει και την εκτίμηση και αξιολόγηση της συγκεκριμένης διαχείρισης σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδάτινου οικοσυστήματος που αυτή επηρεάζει». Εν όψει της ερμηνείας αυτής, το Δικαστήριο επανέλαβε τη θέση που είχε ήδη αποτυπώσει σε προηγούμενες αποφάσεις του⁴⁸, σύμφωνα με την οποία, αν δεν έχει εγκριθεί το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 του ν. 1739/1987 πρόγραμμα διαχείρισης, δεν είναι δυνατή η χρήση υδάτινων πόρων για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποιήσεως και επομένως, δεν επιτρέπεται η έκδοση αδειάς για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου. Οι προσβληθείσες πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ακυρώθηκαν εφόσον δεν είχε τηρηθεί η ανωτέρω διαδικασία.

Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αξιοποιεί τις διατάξεις της οδηγίας 2000/60⁴⁹, εν συνδυασμώ προς τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που κατοχυρώνονται στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στο άρθρο 24 του Συντάγματος, προκειμένου να ενισχύσει την (ήδη προκριθείσα στις προηγούμενες αποφάσεις του) ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1739/1987, η οποία αναγόταν αποκλειστικά στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου. Πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι δεν πρόκειται για γνήσια περίπτωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας, υπό την έννοια του συγκεκριμένου αντιτιθέμενων κανόνων του εσωτερικού και του κοινοτικού δικαίου, αλλά μάλλον περί συνδυασμένης εφαρμογής των σχετικών κοινοτικών και εθνικών διατάξεων, οι οποίες εναρμονίζονται μέσω της σωρευτικής εφαρμογής των απαιτήσεών τους.

48 βλ. ΣτΕ 2316/2002, 2129/2003.

49 Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το ν. 3199/2003 και κατέστη δεσμευτικός κανόνας για τις εθνικές αρχές. Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί στις προηγούμενες αποφάσεις του ΣτΕ (2316/2002, 2129/2003) που εκδόθηκαν πριν από την ενσωμάτωση της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν έγινε επίκληση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, αλλά αποκλειστικά του εθνικού.

IV. ΤΕΧΝΙΚΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΔΕΕ ΚΑΙ ΤΟΥ Στε ΣΕ ΣΧΕΣΗ ΜΕ ΤΗΝ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ ΚΑΙ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

1. Το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)

Το δίκαιο της Ένωσης ισχύει και εφαρμόζεται τόσο στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, μέσω του διαμορφωμένου συστήματος δικαστικής προστασίας, από το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΔΕΕ) όσο και εντός της εθνικής έννομης τάξης των κρατών-μελών. Ειδικότερα, σύμφωνα με την αρχή της καλόπιστης συνεργασίας που καθιερώνεται στο άρθρο 4 παρ. 3 ΣΕΕ, κάθε κράτος υποχρεούται να λαμβάνει μέτρα ικανά να διασφαλίσουν την εκτέλεση των υποχρεώσεών του που απορρέουν από τις Συνθήκες ή προκύπτουν από πράξεις των θεσμικών οργάνων της Ένωσης. Στο πλαίσιο της υποχρέωσης αυτής, τα κράτη-μέλη και τα κρατικά όργανα αυτών υποχρεούνται να εφαρμόζουν την ενωσιακή νομοθεσία και να απονέμουν στους πολίτες της Ένωσης τα προβλεπόμενα δικαιώματα⁵⁰. Οφείλουν να μεταφέρουν εμπροθέσμως και πλήρως τις διατάξεις κάθε οδηγίας της Ένωσης εντός της εθνικής νομοθεσίας. Σε αντίθετη περίπτωση, το κράτος παραβιάζει τα άρθρα 4 παρ. 3 και 288 παρ. 3 της ΣΛΕΕ και άγεται ενώπιον του ΔΕΕ κατόπιν προσφυγής που ασκεί κατά του κράτους-μέλους η Επιτροπή σύμφωνα με τα οριζόμενα στα άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ.⁵¹ Η υποχρέωση παροχής αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας για παραβίαση ενωσιακού δικαίου εντός της εθνικής έννομης τάξης, ενώ ρυθμίζεται σύμφωνα με τις διατάξεις της εθνικής έννομης τάξης, απορρέει από την ενωσιακή έννομη τάξη και θεμελιώνεται, σύμφωνα και με το ΔΕΕ⁵², στις γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου και στα άρθρα 6 και 13 της ΕΣΔΑ, σε συνδυασμό με το άρθρο 47 παρ.1 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Συνεπώς, η παροχή δικαστικής προστασίας, στο πλαίσιο εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, υφίσταται τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο.

Ειδικότερα, όσον αφορά τη δικαστική προστασία σε ενωσιακό επίπεδο, η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ), στο άρθρο 13 παρ.1, έχει περιλάβει μεταξύ των θεσμικών οργάνων της Ένωσης “Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης” το οποίο περιλαμβάνει το Δικαστήριο, το Γενικό Δικαστήριο και ειδικευμένα δικαστήρια. Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (στο εξής ΔΕΕ) ως το ανώτατο δικαστήριο της ΕΕ, εφαρμόζει και ερμηνεύει τη νομοθεσία της Ένωσης, μια εκτεταμένη νομοθεσία που

50 Τα δικαιώματα ιδιωτών δύνανται να θιγούν από την εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ εντός της εθνικής έννομης τάξης σε δύο περιπτώσεις: είτε λόγω της ορθής εφαρμογής, από την πλευρά των εθνικών αρχών, διατάξεων του ενωσιακού δικαίου που περιέχουν νομικό σφάλμα είτε λόγω εσφαλμένης εφαρμογής εκ μέρους των κρατών-μελών διατάξεως του ενωσιακού δικαίου.

51 Π.ΚΑΝΕΛΛΟΥΛΟΣ, Το δίκαιο της ΕΕ – Συνθήκη της Λισαβόνας, Σάκκουλας, 2010.

52 Βλ ΔΕΚ, απόφαση της 15.5.1986, υπόθεση JOHNSTON, 222/84, Συλλογή 1986, σ. 1651 σκ. 17 και 18, επίσης απόφαση της 15.10.1987, υπόθεση UNECTEF, 222/86, Συλλογή 1987.

άπτεται πολλών διαφορετικών πεδίων⁵³. Συναφώς, το ΔΕΕ ελέγχει τη νομιμότητα της ενωσιακής συμπεριφοράς υπό την έννοια της συμφωνίας των πράξεων ή παραλείψεων των ενωσιακών οργάνων με τους ιεραρχικά υπέρτερους κανόνες του ενωσιακού δικαίου. Περαιτέρω, ελέγχει τυχόν παραβάσεις των υποχρεώσεων των κρατών-μελών που πηγάζουν από τις Συνθήκες, εντός των ορίων των αρμοδιοτήτων οι οποίες έχουν παραχωρηθεί στην Ένωση. Κύρια αποστολή του ΔΕΕ, στις παραπάνω περιγραφόμενες διαδικασίες, είναι η εξασφάλιση της ενότητας και της τήρησης του δικαίου της Ένωσης κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών⁵⁴.

Το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας αποτελείται από ένα σύνολο ένδικων βοηθημάτων, τα οποία ασκούνται ενώπιον του ΔΕΕ. Με το πρώτο ένδικο βοήθημα, την *Προσφυγή κατά κράτους-μέλους*⁵⁵, επιδιώκεται η συμμόρφωση των κρατών-μελών προς το δίκαιο της Ένωσης. Η προσφυγή αυτή ασκείται όταν ένα κράτος μέλος έχει παραβεί υποχρέωσή του η οποία πηγάζει από τις Συνθήκες. Η συμμόρφωση του κράτους αυτού επιτυγχάνεται με την έκδοση απόφασης από το Δικαστήριο, με την οποία διαπιστώνεται η παράβαση. Η δικαστική κρίση στην περίπτωση αυτή, αν και αναγνωριστική στη φύση της, είναι δεσμευτική ως προς τα αποτελέσματά της, με το καθού κράτος να υποχρεούται να λάβει τα μέτρα που συνεπάγεται η εκτέλεσή της, δηλαδή να συμμορφωθεί προς τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου⁵⁶.

Άλλα ένδικα βοηθήματα που ασκούνται ενώπιον του ΔΕΕ, αφορούν στον έλεγχο νομιμότητας της ενωσιακής συμπεριφοράς. Ο έλεγχος αυτός ασκείται στο πλαίσιο άσκησης της *Αίτησης ακύρωσης*⁵⁷ κατά πράξεων των ενωσιακών οργάνων. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, ο έλεγχος που ασκείται πρέπει να περιορίζεται στη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης. Το Δικαστήριο δεν έχει την εξουσία να ελέγχει τη σκοπιμότητα των πράξεων που θεσπίζει ο κοινοτικός νομοθέτης⁵⁸. Περαιτέρω, η νομιμότητα των ενωσιακών πράξεων μπορεί να ελεγχθεί είτε στο πλαίσιο μιας άλλης -ενώπιον του ΔΕΕ- εκκρεμούσης δίκης με τη μορφή της *Ένστασης Παρανομίας* (άρθρο 277 ΣΛΕΕ), είτε στο πλαίσιο μιας άλλης δίκης που εκκρεμεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου με τη μορφή της *προδικαστικής παραπομπής* (άρθρο 267 ΣΛΕΕ). Το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας συμπληρώνεται με την *προσφυγή κατά παραλείψεως* (άρθρο 265 ΣΛΕΕ) των οργάνων της Ένωσης να αποφασίσουν, με την *αγωγή αποζημίωσης* (άρθρο 340 παρ. 2 ΣΛΕΕ) προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιδίωξη της αποκατάστασης τυχόν ζημίας για

53 Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, “Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, <http://www.constitutionalism.gr>

54 Άρθρο 19 παρ.1 ΣΕΕ.

55 Άρθρα 258-260 ΣΛΕΕ.

56 Π. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, Το δίκαιο της ΕΕ – Συνθήκη της Λισαβόνας, Σάκκουλας, 2010.

57 Σύμφωνα με το άρθρο 263 ΣΛΕΕ το δικαίωμα αυτό παρέχεται στα κράτη-μέλη, στα όργανα της Ένωσης και, υπό προϋποθέσεις, στους ιδιώτες.

58 Βλ. απόφαση της 12ης Νοεμβρίου 1996, υπόθεση C-84/94, Ηνωμένο Βασίλειο κατά Συμβουλίου, Συλλογή 1996, Συλλογή Ι – 5755, σκ. 23

τους ιδιώτες, και τέλος με την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας με τη λήψη προσωρινών μέτρων, για τις υποθέσεις που εκκρεμούν ενώπιον του ΔΕΕ⁵⁹.

1.1 Ο ρόλος του ΔΕΕ και η αποτελεσματική προστασία των ιδιωτών

Η νομολογία του ΔΕΕ συνέβαλε καθοριστικά στην ενίσχυση της προστασίας των δικαιωμάτων των ιδιωτών. Κατά τη διαμόρφωση της νομολογίας του Δικαστηρίου τα θεμελιώδη δικαιώματα των ιδιωτών διαδραμάτισαν σημαντικό ρόλο και αντιμετωπίστηκαν ως αναπόσπαστο τμήμα των γενικών αρχών του δικαίου. Όσον αφορά ειδικότερα στο Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων⁶⁰ και στην αναγωγή του σε νομικά δεσμευτικό κείμενο ανώτερης τυπικής ισχύος, δυνάμει του άρθρου 6 παρ.1 της ΣΛΕΕ, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι αυτός καθίσταται πλέον, με την κύρωση της συνθήκης της Λισαβόνας, μέρος του πρωτογενούς δικαίου της Ένωσης και επιτελεί σημαντική λειτουργία στο πλαίσιο της δικαστικής πρακτικής. Συνεπώς, η αναγνώριση ουσιαστικών δικαιωμάτων σε επίπεδο πρωτογενούς δικαίου έχει ως δικονομικό αντίκρουσμα, την ανάλογη διεύρυνση και εμβάθυνση της έννομης προστασίας που προσφέρεται σε ενωσιακό επίπεδο προς όφελος των ιδιωτών⁶¹.

Προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών συνέβαλε η κλασική θεωρία περί *αμέσου αποτελέσματος* των οδηγιών που ανέπτυξε το ΔΕΕ. Σύμφωνα με αυτή, όταν ένα κράτος-μέλος είτε παραλείπει να μεταφέρει την οδηγία στο εθνικό δίκαιο, είτε τη μεταφέρει κατά τρόπο εσφαλμένο, τότε στην περίπτωση που οι διατάξεις της οδηγίας εμφανίζονται ως *ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς* απονέμοντας μ' αυτόν τον τρόπο δικαιώματα στους ιδιώτες, οι τελευταίοι νομιμοποιούνται να τις επικαλούνται έναντι του κράτους-μέλους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων⁶². Τη θεωρία αυτή υιοθέτησε το ΔΕΕ και στο πεδίο των περιβαλλοντικών οδηγιών καθώς δέχτηκε *ερμηνευτικά* την καθιέρωση στο παράγωγο κοινοτικό και ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο ορισμένων δικαιωμάτων υπέρ των ιδιωτών⁶³.

59 Π. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ, Το δίκαιο της ΕΕ – Συνθήκη της Λισαβόνας, Σάκκουλας, 2010.

60 Στο άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, που υπογράφηκε στην Σύνοδο Κορυφής της Νίκαιας στις 7 Δεκεμβρίου του 2000 ορίζεται ότι: “ Το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητας του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης”.

61 Β. ΣΚΟΥΡΗΣ, Η μεταρρύθμιση του συστήματος δικαστικής προστασίας της Ε.Ε με αφορμή τη Συνθήκη της Λισαβόνας, Περιοδικό “Ευρωπαίων Πολιτεία”, τεύχος 1/2008, σ.126-136.

62 βλ. απόφαση ΔΕΚ της 10.4.1984, Von Colson and Kamann, C-14/83 σκέψη 26 και απόφαση ΔΕΚ της 14.7.1994, Faccini Dori, C-91/92, σκέψη 26 όπου ορίζεται ότι “το εθνικό δικαστήριο, εφαρμόζοντας το εθνικό δίκαιο

και ιδίως τις διατάξεις εθνικού νόμου που έχει θεσπιστεί ειδικά για την εκτέλεση της οδηγίας, οφείλει να ερμηνεύει το εθνικό του δίκαιο υπό το φως των διατάξεων και του στόχους της οδηγίας, προκειμένου να επιτευχθεί το αποτέλεσμα”

63 Απόφαση ΔΕΚ της 28.2.1991, Επιτροπή/Γερμανίας, C-131/88, Συλλ. I-865, σκ. 61 “οι διατάξεις της Οδηγίας 80/68/ΕΟΚ για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική προστασία των υπογείων υδάτων, περιέχουν ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις που έχουν ως σκοπό τη θεμελίωση δικαιωμάτων και

Το ζήτημα του άμεσου αποτελέσματος των κοινοτικών οδηγιών που αφορούν στο περιβάλλον ετέθη ενώπιον των δικαστικών σχηματισμών του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, με την επίκληση εκ μέρους των αιτούντων της ακύρωσης πράξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως λόγου περί παραβάσεως της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου περί εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον έργων και δραστηριοτήτων⁶⁴. Το ΣτΕ στην απόφαση υπ' αριθμ. 2755/1988 απέρριψε τον λόγο αυτό ως απαράδεκτο, με το σκεπτικό ότι, κατά το χρόνο εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως αλλά και κατά την εκδίκαση της σχετικής αιτήσεως ακυρώσεως, δεν είχε ακόμη εκπνεύσει η τεθείσα δια της οδηγίας προθεσμία προς συμμόρφωση με τις διατάξεις της, αρνούμενο έτσι ρητώς να αναγνωρίσει το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας κατά το στάδιο που αυτή δεν είχε ακόμη καταστεί δεσμευτικός κανόνας για τις εθνικές αρχές.

Η θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στη συγκεκριμένη περίπτωση συμβάδιζε και με την μέχρι τότε διαμορφωθείσα νομολογία του ΔΕΚ, η οποία ομοίως δεν αναγνώριζε υποχρέωση εφαρμογής των οδηγιών κατά τη χρονική περίοδο που ο κοινοτικός κανόνας δεν έχει καταστεί ακόμη δεσμευτικός. Σε επόμενες αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν μετά την μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, όπως η ΣτΕ 2586/1992, το Δικαστήριο απέρριψε ανάλογο λόγο ακυρώσεως ως αβάσιμο, δεχόμενο πλέον ότι δεν τυγχάνουν αμέσου εφαρμογής οι διατάξεις εκείνες της οδηγίας που προϋποθέτουν *εκτίμηση αποκειμένη στη διακριτική ευχέρεια* του κράτους-μέλους, εναρμονιζόμενο και στην περίπτωση αυτή με τα κριτήρια του άμεσου αποτελέσματος των πράξεων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, όπως είχαν προσδιοριστεί από το ΔΕΚ και τα οποία αναλύονται στη σαφήνεια και στον ανεπιφύλακτο χαρακτήρα της υπό κρίση διατάξεως της κοινοτικής οδηγίας⁶⁵.

Ζήτημα άμεσου αποτελέσματος των κοινοτικών οδηγιών 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ ετέθη ενώπιον της Ολομέλειας του Δικαστηρίου και κατά την εκδίκαση της υποθέσεως της *εκτροπής των υδάτων του Αχελώου ποταμού* (ΣτΕ Ολ. 3478/2000). Και στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο, όπως και στην προαναφερθείσα απόφαση ΣτΕ 2755/1988, απέρριψε τον ισχυρισμό των αιτούντων με το σκεπτικό ότι, κατά τον χρόνο

υποχρεώσεων των ιδιωτών" και απόφαση ΔΕΚ της 30.5.1991, Επιτροπή/Γερμανίας, C-361/88, Συλλ. σ. I-2567, σκ. 16 "η επιβαλλόμενη στα κράτη-μέλη υποχρέωση ...επιβάλλεται προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία. Επομένως, οσάκις η υπέρβαση των ανωτάτων τιμών θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, θα μπορούν αυτοί να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες διεκδίκησης των δικαιωμάτων τους".

64 Γ.ΔΕΛΛΗ, Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Α.Ν. Σάκκουλας, 1998, σ. 303 επ.

65 Βλ απόφαση ΔΕΚ της 19.1.1982, Becker, C-8/81 (και ειδικότερα σκέψεις 29 και 30) σύμφωνα με την οποία το Δικαστήριο αρνείται το άμεσο αποτέλεσμα διάταξης οδηγίας, εφόσον τα κράτη διαθέτουν ένα περιθώριο χειρισμού σχετικά με την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης ακόμα και αν αυτό το περιθώριο είναι μικρό.

εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως, δεν είχε ακόμη παρέλθει ούτε το τασσόμενο από τη δεύτερη οδηγία χρονικό διάστημα για την κατάρτιση καταλόγου προστατευμένων περιοχών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ούτε είχε υποβληθεί από την Ελλάδα ο κατάλογος των προστατευόμενων περιοχών, στον οποίο υποδεικνύονταν μεταξύ άλλων και τα προσωρινά όρια της κοιλάδας του Αχελώου ποταμού, όπου και εκτελείτο το επίδικο έργο. Ιδιαίτερο ενδιαφέρον, σχετικά με την εφαρμογή της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, παρουσιάζει η απόφαση C-127/2002 που εκδόθηκε το Σεπτέμβριο του 2004, σύμφωνα με την οποία υπάρχει υποχρέωση από πλευράς των κρατών-μελών να εκτιμήσουν τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις από δραστηριότητες, για τις οποίες δεν μπορεί να αποκλειστεί βάσει αντικειμενικών κριτηρίων ότι επηρεάζουν μια περιοχή. Μάλιστα, τα κράτη-μέλη οφείλουν να απέχουν από την πραγματοποίησή τους σε μια περιοχή του οικολογικού δικτύου, όταν πρόκειται να βλάψει την ακεραιότητά του. Η εκτίμηση αυτή δεν διαφεύγει του εθνικού δικαστικού ελέγχου, έστω και αν η επίμαχη διάταξη της οδηγίας δεν έχει ενσωματωθεί στην εθνική νομοθεσία.

Τομή στη νομολογία του ΔΕΕ, ως προς το χρόνο έναρξης των συνεπειών των κοινοτικών οδηγιών έναντι των κρατών-μελών, αποτέλεσε η απόφαση της 18.12.1997 του ΔΕΚ, C-129-96, *Inter-Environnement Wallonie*, η οποία αναγνώρισε την υποχρέωση σεβασμού μη μεταφερθείσας οδηγίας, δηλαδή κατά το στάδιο στο οποίο *δεν έχει ακόμη εκπνεύσει η προθεσμία για τη μεταφορά της*, εφόσον επιχειρείται η λήψη εθνικών μέτρων που μπορεί να υπονομεύσουν σοβαρά την επίτευξη του περιβαλλοντικού αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία⁶⁶.

Σ' αυτό το πνεύμα κινείται η απόφαση ΣτΕ 3943/1995⁶⁷ του Ε' Τμήματος, με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε άμεσο αποτέλεσμα στην οδηγία 90/313/ΕΟΚ περί περιβαλλοντικής πληροφόρησης. Έτσι, ακύρωσε πράξη του Υπουργού Βιομηχανίας με την οποία απορρίφθηκε αίτημα περί χορήγησης στατιστικών υδρολογικών στοιχείων. Με την απόφαση αυτή, το ΣτΕ, συμπορευόμενο με το ΔΕΚ, το οποίο αναγνωρίζει άμεσο αποτέλεσμα ιδίως στις διατάξεις εκείνες με τις οποίες ο κοινοτικός νομοθέτης απονέμει ευθέως διαδικαστικά δικαιώματα σε ιδιώτες για την προστασία του περιβάλλοντος⁶⁸, επεξέτεινε το δικαίωμα προς πληροφόρηση, που είχε καθιερωθεί στο εσωτερικό δίκαιο

66 Γ. ΔΕΛΛΗ, *Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, Α.Ν. Σάκκουλας, 1998, σ. 303 επ.

67 Βλέπε επίσης και τις αποφάσεις ΣτΕ 4357/2011 και ΣτΕ 4358/2011 στις οποίες επίσης η οδηγία λαμβάνεται υπόψη και προ της ενσωμάτωσής της στο εσωτερικό δίκαιο. Επιπλέον, σύμφωνα με τις σκέψεις 16 και 14 αντίστοιχα ορίζεται ότι *“όπως έχει κριθεί από το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατά το χρονικό διάστημα από την έναρξη ισχύος οδηγίας έως τη λήξη της οριζόμενης για τη συμμόρφωση των κρατών-μελών προθεσμίας, τα εθνικά όργανα οφείλουν να απέχουν από τη θέσπιση διατάξεων ή τη λήψη μέτρων ικανών να θέσουν σοβαρά σε κίνδυνο την υλοποίηση του επιδιωκόμενου από την οδηγία αποτελέσματος”*.

68 Γ. ΔΕΛΛΗ, *Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, Α.Ν. Σάκκουλας, 1998, σ. 303 επ.

με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986, και στα έγγραφα και στα άλλα στοιχεία που έχουν οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή, αδιαφόρως αν αυτά έχουν συνταχθεί, εκδοθεί ή παραχθεί από δημόσια υπηρεσία ή απλώς τηρούνται σε αυτήν. Παράλληλα, η κύρωση της Σύμβασης του Άαρχους σχετικά με την πρόσβαση στην ενημέρωση, τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, στο ελληνικό δίκαιο με το ν. 3422/2005, διευρύνει επιπλέον το δικαίωμα πρόσβασης στα δικαστήρια.

Χαρακτηριστικό παράδειγμα εξέλιξης της παραπάνω θεωρίας του άμεσου αποτελέσματος αποτελούν και οι υποθέσεις Kraaijeveld (C-72/95) και WWF (C-435/97) στις οποίες το Δικαστήριο θεμελίωσε το δικαίωμα των ιδιωτών να επικαλούνται ορισμένες διατάξεις της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ στην *πρακτική αποτελεσματικότητα* της τελευταίας⁶⁹. Η νομολογιακή αυτή εξέλιξη σκιαγραφεί την τάση για αναγνώριση και καθιέρωση ενός “αντικειμενικού άμεσου αποτελέσματος” των Οδηγιών στο όνομα της εξασφάλισης του ωφέλιμου αποτελέσματος τους (effet utile) και ως εκ τούτου και της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών στον τομέα του περιβάλλοντος.

Εξίσου σημαντική παράμετρος που εξασφαλίζει την αποτελεσματική προστασία των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης, αποτελεί και η καθιέρωση της, συνταγματικής περιωπής, *αρχής της αστικής ευθύνης* του κράτους-μέλους σε *αποζημίωση* για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης.

Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι ο ιδιώτης που υπέστη ζημία από τη μη έγκαιρη και πλήρη μεταφορά της οδηγίας στην εθνική νομοθεσία, έχει δικαίωμα αποζημίωσης κατά του συγκεκριμένου κράτους-μέλους (αστική ευθύνη αποζημίωσης) εφόσον συντρέχουν τρεις προϋποθέσεις: α) ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, β) η παράβαση να είναι κατάφωρη και γ) να υφίσταται άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης του κράτους και της βλάβης που υπέστησαν οι ζημιωθέντες⁷⁰. Στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι μια παραβίαση είναι κατάφωρη όταν το κράτος υπερβαίνει κατά τρόπο κατάδηλο τα όρια που επιβάλλονται στην άσκηση των εξουσιών του. Στην περίπτωση που το κράτος διαθέτει μειωμένο ή ανύπαρκτο περιθώριο εκτίμησης και μόνο η ύπαρξη παραβίασης του κοινοτικού δικαίου μπορεί να αρκεί για να

69 “Ειδικότερα, στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες οι κοινοτικές αρχές υποχρεώνουν, μέσω της οδηγίας, τα κράτη-μέλη να υιοθετήσουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της πράξεως αυτής θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους ιδιώτες να την επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να διαπιστώσουν αν, εντός των ορίων της ευχέρειας που του αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα για την εφαρμογή της οδηγίας, ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που χαράσσει η οδηγία.”

70 Αποφάσεις της 19.11.1991 C-6/90 και C-9/90, Francovich κ.λπ., Συλλογή 1991, σ I-5357, σκέψη 35 και απόφαση της 5.3.1996, C-46/93 και C-48/93, Brasserie du Pecheur σκέψη 51

διαπιστωθεί κατάφωρη παραβίαση.

Ενδιαφέρουσα, στο πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος, είναι η απόφαση του Δικαστηρίου στην υπόθεση Wells⁷¹, όπου κρίθηκε ότι οι ιδιώτες αντλούν δικαιώματα ακόμα και από την υποχρέωση των κρατών-μελών να διασφαλίσουν την, εκ μέρους των αρμόδιων αρχών, αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων δημόσιων και ιδιωτικών έργων σύμφωνα με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, η παραβίαση της οποίας θα πρέπει να οδηγεί σε αποκατάσταση της ζημίας που αυτοί υπέστησαν.

Η εικοσαετής νομολογιακή εξέλιξη της αρχής της κρατικής ευθύνης σε αποζημίωση κατατάσσει την τελευταία στις διακριτές αρχές (συνταγματικής περιωπής) της ενωσιακής έννομης τάξης⁷². Το ΔΕΕ έχει μ' αυτόν τον τρόπο διαμορφώσει ένα λειτουργικό σύστημα αστικής ευθύνης, αντλώντας στοιχεία από το διεθνές, το ενωσιακό και το εθνικό νομικό περιβάλλον, ιδρύοντας ένα κοινό δίκαιο για όλα τα κράτη-μέλη και για την ίδια την Ένωση⁷³ και βελτιώνοντας την προστασία των δικαιωμάτων που οι ιδιώτες αντλούν από το δίκαιο της Ένωσης.

Αναφορά πρέπει να γίνει στο σημείο αυτό και στη δυνατότητα που παρέχεται στους ιδιώτες να ασκήσουν αίτηση ακύρωσης κατά ενωσιακής πράξης σύμφωνα με τα οριζόμενα στην παρ. 4 του άρθρου 263 ΣΛΕΕ. Πιο συγκεκριμένα, για να ασκηθεί αίτηση ακύρωσης από έναν ιδιώτη πρέπει να ισχύουν σωρευτικά τα εξής: α) η προσβαλλόμενη πράξη να αποτελεί κατ' ουσία απόφαση β) η αίτηση ακύρωσης να ασκείται από τον αποδέκτη της προσβαλλόμενης απόφασης ή αν η απόφαση απευθύνεται σε τρίτον να αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα και ατομικά (υπόθεση *Aluisi*). Επιπλέον, η συνθήκη της Λισαβόνας προέβλεψε την προσθήκη σύμφωνα με την οποία αίτηση ακύρωσης δύναται να ασκηθεί και κατά κανονιστικής πράξης, που αφορά τον προσφεύγοντα άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνει εκτελεστικά μέτρα (δεν τον αφορά ατομικά υπό την ανωτέρω έννοια).

1.2 Ο έλεγχος των παραβάσεων των κρατών-μελών σ' ένα διευρυμένο πλαίσιο προστασίας

Η συμμόρφωση των κρατών-μελών προς το δίκαιο της Ένωσης, ελέγχεται κατά κύριο λόγο από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Ειδικότερα, η Επιτροπή με βάση τα άρθρα 258 επ. ΣΛΕΕ, δύναται να ασκήσει προσφυγή κατά κράτους-μέλους και να ζητήσει από το ΔΕΕ να αναγνωρίσει ότι το συγκεκριμένο κράτος μέλος έχει παραβεί την υποχρέωσή του από τις Συνθήκες. Αν το κράτος μέλος δεν συμμορφωθεί με την απόφαση του Δικαστηρίου, η

71 Απόφαση της 7.1.2004, C-201/02, Wells, Συλλογή 2004, σελ I-723, σκέψεις 61 και 66.

72 Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, 20 χρόνια Francovich. Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του Ενωσιακού Δικαίου, Αρμενόπουλος, 2012, σ.202 επ.

73 R. CARANTA, Governmental liability after Francovich, Cambridge Law Journal, 1993, σελ. 297.

Επιτροπή με δεύτερη προσφυγή, δύναται να ζητήσει από το Δικαστήριο να επιβάλλει στο κράτος μέλος την καταβολή κατ' αποκοπή ποσού ή χρηματικής ποινής (260 ΣΛΕΕ). Σύμφωνα με το δικαιοσύνη της ΕΕ, η Επιτροπή φέρει το βάρος αποδείξεως αν και στην πράξη φαίνεται ότι το βάρος αποδείξεως πολλές φορές κατανέμεται, με την έννοια ότι θα πρέπει και το ίδιο το κράτος να αποδείξει ότι οι ισχυρισμοί της Επιτροπής είναι νόμιμοι και ουσία αβάσιμοι.

Όσον αφορά τον τρόπο αντιμετώπισης των υποθέσεων παραβίασης του περιβαλλοντικού δικαίου, οι οποίες στη συνέχεια θα τεθούν ενώπιον του Δικαστηρίου με τη διαδικασία της προσφυγής, παρατηρείται ότι η Επιτροπή αντιμετωπίζει τα προβλήματα συμμόρφωσης και κακής εφαρμογής στο πλαίσιο μιας *συστημικής/δομικής θεώρησης*. Παραδείγματα τέτοιας συστημικής αντιμετώπισης αποτελούν οι ανεξέλεγκτες χωματερές στην Ελλάδα, την Ιταλία, τη Γαλλία και, την Ιρλανδία (υποθέσεις C-45/91, C-387/97, C-502/03, C-183/05, C-76/08)⁷⁴. Αξίζει να σημειωθεί η φιλο-περιβαλλοντική στάση που ανιχνεύεται στις αποφάσεις του ΔΕΕ⁷⁵, μολονότι στις πιο πρόσφατες από αυτές, το Δικαστήριο ζήτησε μεγαλύτερη τεκμηρίωση από πλευράς της Ευρωπαϊκής Επιτροπής⁷⁶.

Συνεπώς, η νομολογία του ΔΕΕ συνέβαλε στην προαγωγή του περιβαλλοντικού δικαίου περιβάλλοντος δεδομένου ότι χαρακτηρίζεται από μια περιβαλλοντική ευαισθησία, όπως αναφέρθηκε παραπάνω. Η ερμηνεία του Δικαστηρίου συμπληρώνει τους κανόνες του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού κεκτημένου το οποίο καλύπτει το μεγαλύτερο τμήμα του περιβαλλοντικού δικαίου στα κράτη-μέλη. Οι κανόνες αυτοί με τη σειρά τους εφαρμόζονται από τον εθνικό δικαστή, όπως *φωτίζονται* από τη νομολογία του ΔΕΕ και από την πρακτική της Επιτροπής⁷⁷. Το ενωσιακό περιβαλλοντικό κεκτημένο καταλαμβάνει ένα νομοθετικό σώμα (corpus) το οποίο υπερβαίνει τα 330 κοινοτικά νομοθετήματα, με 160 περίπου κοινοτικές οδηγίες και εξελίσσεται συνεχώς προκειμένου να αντιμετωπίσει τα πρόσφατα δεδομένα, να επικαιροποιήσει τις διατάξεις του περιβαλλοντικού δικαίου με βάση τις νέες τεχνολογίες και τις νέες διαπιστώσεις στα θέματα του περιβάλλοντος.

Η διεύρυνση της περιβαλλοντικής προστασίας σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, μέσω νομοθετημάτων, κοινοτικών οδηγιών και ερμηνευτικών κατευθύνσεων, και η συνακόλουθη ενσωμάτωση των τελευταίων στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών-μελών είχε

74 Οδηγίες 77/442/ΕΟΚ, 2006/12/ΕΚ και 2008/98/ΕΚ για τη διαχείριση των αποβλήτων, βλ και ΣτΕ (επτ.) 4357-8/2011 για τη διαχείριση απορριμμάτων Αττικής όπου και εφαρμόζεται η αρχή της πρόληψης

75 Βλ. μεταξύ άλλων, υποθέσεις: απόφαση ΔΕΚ της 31.1.2008, C-264/07 σχετικά με την προστασία των υπόγειων υδάτων από τη ρύπανση και την υποβάθμιση σύμφωνα με την οδηγία 2006/118/ΕΚ, C-147/07, C-69/07, C-522/06, C-186/06, C-6/04.

76 C-179/06 σε σχέση με την οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη μελέτη των περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ)

77 Γ.ΚΡΕΜΛΗΣ, Περιβάλλον – Η νομολογία του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου και η Ελλάδα, σε Η Προστασία του Περιβάλλοντος στο Δίκαιο και στην Πράξη, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008, σ.51 επ.

ως αποτέλεσμα την εφαρμογή της διευρυμένης αυτής προστασίας από τα εθνικά δικαστήρια. Χαρακτηριστικό παράδειγμα “διεύρυνσης”, συνιστά η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη⁷⁸, αλλά και η οδηγία 2008/99/ΕΚ⁷⁹ για την ποινικοποίηση των παραβάσεων του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου. Ειδικότερα, βασικό στοιχείο της οδηγίας 2004/35/ΕΚ, η οποία ενσωματώθηκε εκπρόθεσμα στο ελληνικό δίκαιο με το π.δ. 148/2009⁸⁰, αποτελεί η έννοια της περιβαλλοντικής ζημίας, διότι, μέχρι την έκδοσή της, τα οικολογικά αγαθά τύγχαναν προστασίας μόνο εφόσον συνεπέφεραν και οικονομική ζημία⁸¹. Η οδηγία 2008/99/ΕΚ ενσωματώθηκε επίσης εκπρόθεσμα με το ν. 4042/2012 (άρθρα 2 έως 9), ο οποίος τροποποίησε το νομοθετικό πλαίσιο που ίσχυε υπό το καθεστώς του ν. 1650/1986 (άρθρο 28) και ενίσχυσε την παρεχόμενη προστασία. Μ’ αυτόν τον τρόπο προσαρμόστηκαν οι προβλεπόμενες ποινικές κυρώσεις στα νέα δεδομένα ώστε να έχουν τον επιδιωκόμενο αποτρεπτικό και αποτελεσματικό χαρακτήρα, σύμφωνα με το κοινοτικό “κεκτημένο” και τις εθνικές ανάγκες. Η οδηγία θεσμοθετεί ένα μηχανισμό περιβαλλοντικής ποινικής ευθύνης, τον οποίο χρησιμοποιεί ως μέσο περιβαλλοντικής προστασίας και ειδικότερα ως μέσο καταπολέμησης των περιβαλλοντικών εγκλημάτων. Ως περιβαλλοντικά αδικήματα ορίζονται αποκλειστικά και μόνο ορισμένες δραστηριότητες που παραβιάζουν τους βασικότερους κανόνες του κοινοτικού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος και οι οποίοι απαριθμούνται στα Παραρτήματα της οδηγίας. Παράλληλα, εκτός από την περιβαλλοντική ευθύνη των φυσικών προσώπων η οδηγία περιλαμβάνει ρυθμίσεις για την εν γένει ευθύνη των νομικών προσώπων σε περίπτωση τέλεσης περιβαλλοντικών αδικημάτων. Παρατηρείται σχετικά ότι ποινικοποιείται όχι μόνο η πρόκληση βλάβης αλλά και το ενδεχόμενο πρόκλησης βλάβης στα προστατευόμενα υπό την οδηγία έννομα αγαθά. Η πρόβλεψη αυτή επιτρέπει την επιβολή ποινικών κυρώσεων στο στάδιο της *διακινδύνευσης των έννομων αγαθών*, όπως επιτάσσουν οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης⁸², γεγονός ιδιαίτερα σημαντικό για την περιβαλλοντική προστασία.

78 Οδηγία 2004/35/ΕΚ σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη όσον αφορά στην πρόληψη και την αποκατάσταση περιβαλλοντικής ζημίας, 21.4.2004. και οδηγία 2008/99/ΕΚ σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος μέσω του ποινικού δικαίου.

79 Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε (εκπρόθεσμα) στην ελληνική έννομη τάξη με το ν. 4042/2012 στις 13.2.2012.

80 Αφού προηγήθηκε καταδικαστική απόφαση από το ΔΕΚ στις 19.5.2009 για μη ενσωμάτωση της οδηγίας, C-368/08 το π.δ. 148/2009 εκδόθηκε στις 29.9.2009.

81 CHR. PALME/A.U. J. SCHUMACHER/M. SCHLEE, Die europäische Umwelthaftungsrichtlinie, EurUP 5/2004, σ. 204 επ.

82 Άρθρο 191 παρ. 2 ΣΛΕΕ, οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης επιβάλλουν εν γένει τη λήψη κάθε πρόσφορου μέτρου για την αντιμετώπιση αφενός του αποδεδειγμένου κινδύνου για το περιβάλλον με βάση την αρχή της πρόληψης, αφετέρου του ενδεχόμενου κινδύνου για το περιβάλλον με βάση την αρχή της προφύλαξης

1.3 Η τυπολογία των υποθέσεων που αφορούν το περιβάλλον και παραδείγματα

Οι περιβαλλοντικές υποθέσεις της Ελλάδας δεν αντικατοπτρίζονται στο σύνολό τους από τις αποφάσεις που κρίθηκαν ενώπιον του ΔΕΕ. Το μεγαλύτερο μέρος περιβαλλοντικών παραβιάσεων είτε δεν περιέρχεται ποτέ σε γνώση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής μέσω καταγγελιών ή άλλων πηγών πληροφόρησης είτε άγεται στα εθνικά δικαστήρια. Πρέπει, στο σημείο αυτό, να γίνει αναφορά στα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα⁸³ που υποβλήθηκαν στο ΔΕΕ από το ΣτΕ ως προς την ερμηνεία διατάξεων του κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου, γεγονός που αποτελεί σημαντική εξέλιξη στην πρακτική που ακολουθούσε το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο της χώρας μέχρι και το 2008. Το Δικαστήριο είχε την ευκαιρία να κρίνει επί παραβιάσεων περιβαλλοντικού ενωσιακού δικαίου αποδιδόμενων κυρίως στη νομοθετική αλλά και στην εκτελεστική λειτουργία, ενώ υπήρχαν και περιπτώσεις στις οποίες αμέσως μετά την παραπομπή στο ΔΕΕ, η Ελλάδα συμμορφώθηκε προς τις επιταγές του ενωσιακού δικαίου και επομένως η Επιτροπή παραιτήθηκε από το δικόγραφό της.

Ειδικότερα, η τυπολογία αυτών των υποθέσεων μπορεί να αναλυθεί στις εξής περιπτώσεις:

- α. Καθυστερημένη μεταφορά κοινοτικών οδηγιών
- β. Πλημμελής/μη ορθή μεταφορά μιας οδηγίας (non conformite)
- γ. Πλημμελής εφαρμογή του δικαίου προσαρμογής από τη διοίκηση (ακόμα κι αν η οδηγία έχει μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο) (mauvaise application)
- δ. Υποθέσεις επιβολής προστίμου ή χρηματικής ποινής, σύμφωνα με το άρθρο 260 ΣΛΕΕ.

Επιπλέον, το ΔΕΕ έχει αρμοδιότητα να επιλαμβάνεται υποθέσεων που αφορούν σε κακή εφαρμογή κανονισμού από ένα κράτος-μέλος. Συγκεκριμένα, κατά της Ελλάδας εκδόθηκε η απόφαση C-390/05 λόγω κακής εφαρμογής των άρθρων 16 και 17 του κανονισμού (ΕΚ) αριθ. 2037/2000 σχετικά με τις ουσίες που καταστρέφουν τη στιβάδα του όζοντος. Αντίθετα, το ΔΕΕ στερείται αρμοδιότητας σε υποθέσεις παραβιάσεων άρθρων της Συνθήκης που, λόγω της διατύπωσής τους, δεν παράγουν άμεσα αποτελέσματα⁸⁴.

Όσον αφορά την πρώτη περίπτωση, δηλαδή τις υποθέσεις για τις οποίες εκδόθηκε καταδικαστική απόφαση λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας, μπορεί να υποστηριχτεί ότι η καθυστέρηση αυτή οφείλεται, μεταξύ άλλων, στη συμμετοχή περισσότερων εμπλεκόμενων υπουργείων, στη συνυπογραφή ΚΥΑ, που αποτελούν τα κατεχοχόν νομοθετήματα μεταφοράς οδηγιών, ή στο χρόνο επεξεργασίας

83 Με τις αποφάσεις: ΣτΕ 2389/2008, ΣτΕ 3559/2008, ΣτΕ (Ολ.) 3053/2009 και ΣτΕ (Ολ.) 3650/2010

84 Γ.ΚΡΕΜΛΗΣ, Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007, σελ. 117 επ.

των ΠΔ που απαιτείται στο ΣτΕ⁸⁵. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελεί η *οδηγία 2004/35/ΕΚ* για την περιβαλλοντική ευθύνη, μια εξαιρετικά δύσκολη οδηγία η οποία είχε προθεσμία μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο την 30ή Απριλίου 2007. Η Ελλάδα καταδικάστηκε από το ΔΕΚ με την απόφαση C-368/08 στις 19.5.2009 για παράβαση λόγω μη εμπρόθεσμης μεταφοράς της οδηγίας και τελικά η οδηγία ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο με το ΠΔ 148/29-9-2009.

Υπάρχει και η περίπτωση της *οδηγίας 2001/42/ΕΚ* για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από προγράμματα. Η οδηγία αυτή αποτελεί τη νομική συνέχεια του θεσμού της εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον, ο οποίος καθιερώθηκε στην ενωσιακή έννομη τάξη με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, προκειμένου να εγγυηθεί εξίσου την προστασία του περιβάλλοντος και κατά το στάδιο της κατάρτισης σχεδίων και προγραμμάτων των οποίων η υλοποίηση γίνεται με τα επιμέρους έργα. Στόχος της οδηγίας, κατά το άρθρο 1 αυτής, είναι η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών θεωρήσεων στην προετοιμασία και υιοθέτηση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης. Η Ελλάδα, ως χώρα με ελάχιστη εξοικείωση με πρότυπα στρατηγικής περιβαλλοντικής αξιολόγησης, αντιμετώπισε προβλήματα σχετικά με τη μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο⁸⁶. Είναι χαρακτηριστικό, ότι, μέχρι την προθεσμία μεταφοράς της (21 Ιουλίου 2004), η οδηγία δεν είχε ακόμη ενσωματωθεί. Για το λόγο αυτό, η Επιτροπή άσκησε στις 6 Φεβρουαρίου 2006 προσφυγή κατά της Ελλάδας για τη μη ενσωμάτωση της οδηγίας (υπόθεση C-68/06). Τελικά, οι αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές διατάξεις θεσπίστηκαν στις 5.9.2006 με την 107017/28-8-2006 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών (ΦΕΚ Β-1225/5.9.2006) και η Επιτροπή παραιτήθηκε από το δικόγραφο της προσφυγής. Πρόσφατα, το ΣτΕ με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3650/2010, απέστειλε προδικαστικό ερώτημα στο ΔΕΕ για την ερμηνεία διατάξεων της ίδιας οδηγίας, μετά από προσφυγή του Συλλόγου Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών για τη μη ορθή μεταφορά της στο εσωτερικό δίκαιο. Το ΔΕΕ με την απόφαση C-177/11 στις 21.6.2012 απάντησε επί του προδικαστικού ερωτήματος ερμηνείας του άρθρου 3 της οδηγίας 2001/42/ΕΚ αναγνωρίζοντας μεγάλο περιθώριο διακριτικής ευχέρειας στην εφαρμογή της επίμαχης διάταξης της οδηγίας από τα κράτη-μέλη⁸⁷.

85 Γ. ΚΡΕΜΛΗΣ, Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007, σελ. 117 επ.

86 Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007, σελ. 139 επ.

87 Ειδικότερα, έκρινε ότι "Η εξέταση για να εξακριβωθεί αν πληρούται η προϋπόθεση να ενδέχεται το σχέδιο να επηρεάσει σημαντικά τον περι ου πρόκειται τόπο περιορίζεται αναγκαστικά στο ζήτημα αν δύναται να αποκλειστεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι το εν λόγω σχέδιο θα επηρεάσει σημαντικά τον περι ου πρόκειται τόπο".

Όσον αφορά τις υποθέσεις παραβάσεως για *κακή μεταφορά μιας οδηγίας*, πρέπει να σημειωθεί ότι στην ελληνική έννομη τάξη, η παράβαση αυτή αποτελεί σπάνιο φαινόμενο, ιδίως όταν μεταφέρονται με ΠΔ λόγω της επεξεργασίας τους από το ΣτΕ. Η Οδηγία, η οποία δεν έχει μεταφερθεί ορθά στην εθνική έννομη τάξη, δημιουργεί προβλήματα και, συχνά, δεν εξυπηρετεί τους στόχους για τους οποίους έχει υιοθετηθεί και όταν αυτό διαπιστωθεί από την Επιτροπή, τότε κινείται η διαδικασία παραβίασεως. Ενδεικτικά, για την Ελλάδα έχουν εκδοθεί δύο καταδικαστικές αποφάσεις για την κακή μεταφορά της οδηγίας 79/409/ΕΟΚ για τη διατήρηση των άγριων πτηνών και συγκεκριμένα οι αποφάσεις C-293/07 και C-259/08 σχετικά με τις οποίες το Δικαστήριο έκρινε αντίστοιχα ότι η Ελλάδα έλαβε ανεπαρκή μέτρα προστασίας *“..για τη θέσπιση και εφαρμογή ενός συνεκτικού, συγκεκριμένου και ολοκληρωμένου νομικού καθεστώτος, ικανού να εξασφαλίσει τη βιώσιμη διαχείριση και την αποτελεσματική προστασία των ζωνών ειδικής προστασίας που έχουν χαρακτηριστεί λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατηρήσεως που θέτει η οδηγία”* και ότι δε θέσπισε όλα τα αναγκαία μέτρα για να ενσωματώσει πλήρως και ορθώς στο ελληνικό δίκαιο τις υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία. Αντίθετα, στην υπόθεση C-494/07 που αφορούσε τη μη ορθή μεταφορά της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ η Επιτροπή παραιτήθηκε από την προσφυγή διότι η Ελληνική Δημοκρατία συμμορφώθηκε. Σε γενικές γραμμές ωστόσο, οι οδηγίες ενσωματώνονται ορθά.

Οι πιο σημαντικές υποθέσεις, από πλευράς αντικειμένου και αριθμού, είναι εκείνες για τις οποίες εκδόθηκε καταδικαστική απόφαση λόγω *κακής εφαρμογής* οδηγίας. Αυτές διαρθρώνονται σε δύο κατευθύνσεις: Πρώτον, στις περιπτώσεις στις οποίες η Επιτροπή προσπαθεί να πετύχει την ορθή εφαρμογή των οδηγιών, ακόμη και αν η *μεταφορά* τους στο εθνικό δίκαιο δεν είναι ορθή και επιδιώκεται ένα είδος “άμεσης εφαρμογής” των οδηγιών, τουλάχιστον των βασικών διατάξεών τους για λόγους αναπτυξιακής πολιτικής της Κοινότητας⁸⁸, και δεύτερον, στις περιπτώσεις στις οποίες παρά το ότι μια οδηγία έχει μεταφερθεί ορθά στο εθνικό δίκαιο, η εφαρμογή της στην πράξη γίνεται κατά τρόπο που συνιστά κακή εφαρμογή της οδηγίας.

Στην δεύτερη κατηγορία εμπίπτουν οι υποθέσεις που έχουν αχθεί στο ΔΕΕ με σημαντικότερη την υπόθεση του Κουρουπητού⁸⁹ βάσει της οποίας εκδόθηκε στη συνέχεια μια δεύτερη καταδικαστική απόφαση⁹⁰ με την οποία το ΔΕΚ επέβαλε για πρώτη

88 Η πρακτική αυτή απαντάται σε περιπτώσεις όπου συγκεκριμένο έργο χρηματοδοτείται από τα Διαρθρωτικά ταμεία και αφορά στις περιβαλλοντικές οδηγίες, των οποίων οι διατάξεις, λόγω της φύσης τους, δεν είναι αρκετά σαφείς και πλήρεις ώστε να παράγουν δικαιώματα υπέρ των ιδιωτών μέσω του άμεσου αποτελέσματός τους. Σχετική είναι και η υπόθεση Brinkman (C-319/96) στην οποία οι δανικές διοικητικές αρχές, παρά την έλλειψη ενσωμάτωσης της επίδικης οδηγίας, έσπευσαν να προσδώσουν άμεσο αποτέλεσμα στις διατάξεις της, έστω και κατά εσφαλμένο τρόπο, εφαρμόζοντάς την στην πράξη.

89 C-45/91 στις 7.4.1992.

90 C-387/97, η πρώτη απόφαση, στα χρονικά της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, επιβολής χρηματικής ποινής με τη διαδικασία του άρθρου 260 ΣΛΕΕ.

φορά χρηματική ποινή σε κράτος μέλος. Γνωστή είναι επίσης η υπόθεση που αφορά την προστασία της καρέτα-καρέτα⁹¹ καθώς και η υπόθεση των Πέρα Γαληνών⁹² που αφορά το χώρο ανεξέλεγκτης διάθεσης των αποβλήτων (ΧΑΔΑ) στο Νομό Ηρακλείου Κρήτης. Συχνά, η κακή εφαρμογή οφείλεται σε κάποια κενά στη μεταφορά της οδηγίας, τα οποία αυξάνουν τη διακριτική ευχέρεια των αρχών που καλούνται να την εφαρμόσουν.

Χαρακτηριστικές είναι οι υποθέσεις των χωματερών, οι οποίες οδήγησαν την Επιτροπή να κινήσει μια διαδικασία που θα καταλάμβανε όλους τους εν ενεργεία ΧΑΔΑ μέχρι το οριστικό κλείσιμο τους. Η προσφυγή “σκούπα” αποσκοπούσε σε λόγους οικονομίας της διαδικασίας, δεδομένου ότι, κατά τον χρόνο της κατάθεσης της προσφυγής, οι χωματερές ήταν 1.458 και αν έπρεπε να κατατεθούν ισάριθμες προσφυγές, το ΔΕΚ δεν θα μπορούσε να ανταποκριθεί επιτυχώς⁹³. Η καταδικαστική απόφαση στην οποία κατέληξε η προσφυγή αυτή, εκδόθηκε στις 6.10.2005 (απόφαση C-502/03). Σύμφωνα με την απόφαση, διαπιστώθηκε ότι η Ελλάδα δεν έλαβε όλα τα αναγκαία μέτρα για να διασφαλίσει την τήρηση των άρθρων 4, 8 και 9 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ, και, ως εκ τούτου, παρέβη τις υποχρεώσεις της. Ωστόσο, ανεστάλη η διαδικασία του άρθρου 260 ΣΛΕΕ βάσει δεσμεύσεως της Ελλάδας ότι οι ανεξέλεγκτες αυτές χωματερές θα κλείσουν σύντομα. Πρέπει εδώ να σημειωθεί ότι, λαμβάνοντας υπόψη ότι το πρόστιμο λειτουργεί *αναδρομικά* από την ημέρα έκδοσης της πρώτης απόφασης του ΔΕΕ που διαπιστώνει την παράβαση⁹⁴, ακόμα και αν η Ελλάδα συμμορφωθεί με την απόφαση του ΔΕΚ και άρα δε συντρέχει περίπτωση επιβολής χρηματικής ποινής, η Επιτροπή έχει κάθε έννομο συμφέρον, εάν κινήσει τη διαδικασία προσφυγής σύμφωνα με το 260 ΣΛΕΕ, να επιδιώξει την έκδοση της δεύτερης καταδικαστικής απόφασης ώστε να επιβληθεί το πρόστιμο αναδρομικά.

Τέλος, στην τελευταία κατηγορία εντάσσονται οι *υποθέσεις επιβολής προστίμου ή χρηματικής ποινής*, σύμφωνα με το άρθρο 260 ΣΛΕΕ. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση Κουρουπητού. Ειδικότερα, το Δικαστήριο, με την απόφαση C-45/91 στις 7.4.1992 διαπίστωσε ότι η Ελληνική Κυβέρνηση, παραλείποντας να λάβει τα αναγκαία μέτρα, ώστε τα στερεά, τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα της περιοχής των Χανίων να διατίθενται χωρίς να θέτουν σε κίνδυνο την υγεία του ανθρώπου και χωρίς να βλάπτουν το περιβάλλον και παραλείποντας να καταρτίσει για την περιοχή αυτή προγράμματα για τη διάθεση των στερεών καθώς και των τοξικών αποβλήτων, παρέβη τις υποχρεώσεις που

91 C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδας, 30.1.2002.

92 C-420/02, Επιτροπή κατά Ελλάδας, 18.11.2004.

93 Γ. ΚΡΕΜΛΗΣ, Περιβάλλον – Η νομολογία του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου και η Ελλάδα σε Η προστασία του Περιβάλλοντος στο Δίκαιο και στην Πράξη, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.

94 Σε αντίθεση με τη χρηματική ποινή που λειτουργεί από την ημέρα εκδόσεως της δεύτερης καταδικαστικής απόφασης που επιβάλλει και το πρόστιμο και τη χρηματική ποινή για κάθε μέρα μη συμμόρφωσης.

υπέχει από τα άρθρα 4 και 6 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα στερεά απόβλητα και από τα άρθρα 5 και 12 της οδηγίας 78/319/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τα τοξικά και επικίνδυνα απόβλητα. Στη συνέχεια, το 2000, με την απόφαση C-387/97, το Δικαστήριο καταδίκασε την Ελλάδα στην υπόθεση που αφορούσε την παράλειψη λήψης αναγκαίων μέτρων, ώστε η διάθεση των αποβλήτων στην περιοχή του Κουρουπητού του νομού Χανίων να γίνεται χωρίς να βλάπτεται το περιβάλλον και χωρίς να τίθεται σε κίνδυνο η υγεία των ανθρώπων. Γι' αυτό το λόγο, επέβαλε στη χώρα μας, για πρώτη φορά, κατ' εφαρμογή του 260 ΣΛΕΕ, χρηματική ποινή ύψους 20.000 Ε /την ημέρα εξαιτίας της μη συμμόρφωσής της με την προηγούμενη απόφαση του Δικαστηρίου. Είναι αξιοσημείωτο ότι η ολιγωρία στη λήψη μέτρων αντιμετώπισης από τις αρμόδιες κρατικές αρχές συνεχίστηκε και στο πρώτο διάστημα μετά την έκδοση της καταδικαστικής απόφασης, όταν δηλαδή η ημερήσια χρηματική ποινή είχε ήδη αρχίσει να τρέχει⁹⁵.

Από την άλλη πλευρά, ως προς το ζήτημα της καρέτα-καρέτα⁹⁶ για την προστασία της θαλάσσιας χελώνας στη Ζάκυνθο, η κινητοποίηση των αρμόδιων κρατικών αρχών ήταν αρκετά αποτελεσματική. Ειδικότερα, παρά το ότι κινήθηκε η διαδικασία του άρθρου 260 ΣΛΕΕ με προοπτική να επιβληθεί πρόστιμο και χρηματική ποινή, η διαδικασία αυτή έφτασε στο στάδιο της αιτιολογημένης γνώμης όπου διαπιστώθηκε ότι υπήρξε μεγάλη πρόοδος από πλευράς των ελληνικών αρχών, η οποία οδηγεί σε ένα ποσοστό συμμόρφωσης αρκετά υψηλό και για το λόγο αυτό η υπόθεση τέθηκε στο αρχείο τον Ιούνιο του 2007.

2. Το Συμβούλιο της Επικρατείας (ΣτΕ) :

Η σύγκρουση του δικαιώματος στο περιβάλλον με την ιδιοκτησία και την οικονομική ανάπτυξη στη νομολογία του ΣτΕ

Μολονότι στο ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος, όπως αναφέρθηκε παραπάνω, δεν υπάρχει ρητή καθιέρωση ατομικού δικαιώματος για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον σε αντίθεση με άλλα δικαιώματα ή ελευθερίες, όπως η επιχειρηματική ελευθερία ή το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, η νομολογία του ΔΕΕ έχει διαμορφώσει ένα ενισχυμένο και ιδιαίτερα προστατευτικό πλαίσιο προστασίας του. Στην ελληνική έννομη τάξη αντιθέτως, μετά από τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το περιβάλλον κατοχυρώθηκε ως

95 Γ.ΚΡΕΜΛΗΣ, Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007, σελ. 130 επ.

96 C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδας, 30.1.2002. Σύμφωνα με την οποία το ΔΕΚ έκρινε ότι η έλλειψη ενός αποτελεσματικού συστήματος αυστηρής προστασίας της χελώνας στη Ζάκυνθο, τόσο από θεσμικής άποψης όσο και από πλευράς εφαρμογής μέτρων προστασίας επί του πεδίου(πχ. Φύλαξη, περίφραξη, κατάργηση οχλοσών εγκαταστάσεων) στοιχειοθετεί παραβίαση των υποχρεώσεων του άρθρου 12 παρ. 1 στ β και δ της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ (γνωστή και ως Natura 2000) για τη διαχείριση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

έννομο αγαθό αυτοτελώς προστατευόμενο στο άρθρο 24 Σ⁹⁷.

Η ανάγκη προστασίας, στο πλαίσιο της *εμπλουτισμένης με ενωσιακά στοιχεία* εθνικής έννομης τάξης, τόσο του δικαιώματος στο περιβάλλον όσο και του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και της οικονομικής ανάπτυξης αφενός οριοθετεί και αφετέρου σχετικοποιεί την προστασία τους, χωρίς να παραγνωρίζεται το γενικότερο δημόσιο και κοινωνικό συμφέρον.

Η νομολογία του Ε' τμήματος αλλά και η Ολομέλεια του ΣτΕ ανέπτυξε καινοφανείς νομικούς συλλογισμούς τους, διαμόρφωσε νέες ερμηνείες των συνταγματικών διατάξεων⁹⁸ και δημιούργησε συχνά ακραίες αντιδράσεις καθώς ενώ θεωρήθηκε από μεγάλες κοινωνικές ομάδες ως μέσο διαφύλαξης και συντήρησης του φυσικού περιβάλλοντος, αμφισβητήθηκε έντονα στο χώρο της οικονομικής ανάπτυξης διότι, η φιλο-περιβαλλοντική πολιτική που ανέπτυξε επέφερε υπέρμετρους περιορισμούς στα συνταγματικά κατοχυρωμένα δικαιώμα της ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας.

Ο δικαστής του ΣτΕ, στο πλαίσιο του ελέγχου που διενεργεί, προσπαθεί να ενσωματώσει και να αφομοιώσει στο δικανικό του συλλογισμό νομοθετικές διατάξεις και γενικές αρχές του ενωσιακού δικαίου, καθώς και να προσαρμοστεί στα νέα δεδομένα που επιτάσσουν τα τεχνολογικά και επιστημονικά επιτεύγματα. Για το λόγο αυτό, επεκτείνει τις παραμέτρους (οικονομικές, κοινωνικές και περιβαλλοντικές) που συνεκτιμά και διαμορφώνει νέα ερμηνευτικά κριτήρια προκειμένου να πραγματοποιήσει τις απαραίτητες σταθμίσεις κατά τη σύγκρουση του δικαιώματος προστασίας του περιβάλλοντος με άλλα συνταγματικά κατοχυρωμένα αγαθά.

Ωστόσο, παρατηρείται συχνά, μέσα από την επισκόπηση της νομολογίας, η κάμψη των θεμελιωδών δικαιωμάτων και ιδίως του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, χάριν της περιβαλλοντικής προστασίας. Η ένταση και η έκταση των παρεμβάσεων στο πεδίο προστασίας της ιδιοκτησίας και της οικονομικής ελευθερίας διευρύνεται ιδίως μετά την ενσωμάτωση, στην ελληνική έννομη τάξη, της ενωσιακής προέλευσης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

A. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ

Στη σύγχρονη έννομη τάξη, ο απόλυτος χαρακτήρας της ιδιοκτησίας έχει αμβλυνθεί και έχει αναγνωριστεί το κοινωνικό περιεχόμενό της. Αυτό συνεπάγεται την επιβολή περιορισμών στις εξουσίες του ιδιοκτήτη και την υποχρέωση ανοχής ορισμένων κοινωνικώς αναγκαίων ενεργειών επί της ιδιοκτησίας του. Οι περιορισμοί που μπορούν

97 Ενδεικτικά, ΣτΕ (Ολ.) 2537/1996 σχετικά με την υποχρέωση υποβολής Μ.Π.Ε και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000 Αχελώος ΙΙΙ (βιώσιμη ανάπτυξη και βιώσιμη διαχείριση υδάτων).

98 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001 σε Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.

να επιβληθούν στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος, αναφέρονται: α) στην εξουσία χρήσης και απόλαυσης της ιδιοκτησίας, β) στην εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας, γ) στην επιβάρυνση της ιδιοκτησίας και δ) στην ελεύθερη διάθεση της ιδιοκτησίας⁹⁹.

Στις αποφάσεις στις οποίες το ΣτΕ κλήθηκε να επιλύσει τη σύγκρουση μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της ιδιοκτησίας, μέσα από τη στάθμιση συμφερόντων, ο σχετικός δικανικός συλλογισμός καταλήγει συχνά στη διαπίστωση ότι η προστασία του περιβάλλοντος συνιστά μορφή δημοσίου συμφέροντος, για την επίτευξη του οποίου είναι επιτρεπτή η επιβολή περιορισμών στην ατομική ιδιοκτησία. Ειδικότερα, η ιδιοκτησία προστατεύεται ως δικαίωμα κατόπιν του πρωτογενούς καθορισμού του περιεχομένου του, δηλαδή του προορισμού της ιδιοκτησίας, ο οποίος περιλαμβάνει και τις δυνατές χρήσεις της¹⁰⁰. Όπως η μεταβολή του προορισμού¹⁰¹, έτσι και η θέσπιση περιορισμών της ιδιοκτησίας είναι δυνατή και στην περίπτωση που αυτό επιβάλλεται για την επίτευξη του συνταγματικού στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος. Η επιβολή περιορισμών δημιουργεί την υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 17 του Σ, όταν σε αυτούς, αν και δεν αφαιρείται η ιδιοκτησία, επέρχεται *ουσιώδης* οριστική στέρηση της χρήσης της *κατά τον προορισμό της*. Ωστόσο, η νομολογιακή αντιμετώπιση των περιπτώσεων περιορισμού της ιδιοκτησίας για λόγους προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος καταλήγει, τις περισσότερες φορές, στο συμπέρασμα ότι η αποδυνάμωση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας δεν είναι απόλυτη, με την έννοια ότι δεν οδηγεί σε προσβολή του πυρήνα του εν λόγω δικαιώματος. Η επιβολή περιορισμών στο περιεχόμενο και στην έκταση του δικαιώματος της κυριότητας είναι θεμιτή, εφόσον θεσπίζονται χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της¹⁰².

A.1.Κυριότεροι περιορισμοί στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος

Οι κυριότεροι περιορισμοί στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος μπορούν να αναλυθούν: στους περιορισμούς δόμησης και χρήσης σε ορισμένη περιοχή, στην υποχρέωση παροχής ελεύθερης πρόσβασης στις ακτές¹⁰³, στη

99 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2011, σ. 162 επ.

100 Ο προορισμός αυτός γίνεται είτε απ' ευθείας από συνταγματικές διατάξεις, είτε από το νομοθέτη ή κατ' εξουσιοδότησή του από τη Διοίκηση σε συμφωνία με το Σύνταγμα.

101 Οι ρυθμίσεις μεταβολής του προορισμού μιας ιδιοκτησίας ανάγονται τελικά σε περιορισμούς των εξουσιών που πηγάζουν από το σχετικό δικαίωμα.

102 ΣτΕ (Ολ.) 695/1986 στην οποία αναπτύσσεται το παραπάνω σκεπτικό.

103 ΣτΕ 3521/1992 με την οποία το Δικαστήριο έκρινε ότι είναι σύμφωνη με το Σ διάταξη νόμου με την οποία απαγορεύεται στους ιδιοκτήτες ακινήτων εκτός σχεδίου να περιφράζουν τις ιδιοκτησίες τους και αναγνωρίστηκε η αρμοδιότητα στις πολεοδομικές αρχές να κατεδαφίζουν υπάρχουσες περιφράξεις που παρεμπόδιζαν την πρόσβαση στην ακτή. Στην απόφαση αυτή υπήρξε ισχυρή

θέσπιση της αρχής του “πολεοδομικού κεκτημένου”¹⁰⁴ και στο θεσμό της Μεταφοράς του Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ)¹⁰⁵.

Ο ακυρωτικός δικαστής προβαίνει σε μια διπλή διασταλτική ερμηνεία, προκειμένου να επιλύσει τη σύγκρουση των διακυβευόμενων αγαθών. Ερμηνεύει διασταλτικά τόσο τις διατάξεις που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος (24 Σ.), όσο και της ρήτρας επιφύλαξης υπέρ του δημοσίου συμφέροντος που διατυπώνεται στην παράγραφο 1 του άρθρου 17 Σ. Ακολουθώντας αυτήν την πορεία, το Δικαστήριο καταλήγει, τις περισσότερες φορές, να αναγνωρίσει ως σύμφωνες με το Σύνταγμα τις συνθήκες περιορισμού των περιουσιακών δικαιωμάτων των ιδιοκτητών, που διαμορφώνονται κατά τη διασταλτική εφαρμογή των κρίσιμων διατάξεων¹⁰⁶. Οι πλέον γνωστές και σημαντικές εφαρμογές της νομολογιακής αυτής τάσης είναι οι αποφάσεις με τις οποίες επικυρώνεται η θέσπιση σχεδόν απόλυτων περιορισμών δόμησης και εκμετάλλευσης ακινήτων που βρίσκονται εκτός σχεδίου, διότι έχει κριθεί πως οι εκτάσεις αυτές “έχουν, από τη φύση τους, ως προορισμό την αγροτική, κτηνοτροφική ή άλλης μορφής σχετική εκμετάλλευση και όχι την αστική (οικοδομική)”¹⁰⁷.

Χαρακτηριστική απόφαση, στο πεδίο θέσπισης περιορισμών δόμησης, αποτελεί η ΣτΕ (Ολ.) 695/1986. Στην απόφαση αυτή, η επιβολή περιορισμών έγινε ενόψει της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος, όπως αυτό συγκεκριμενοποιήθηκε υπό τη μορφή του ελέγχου της πολεοδομικής ανάπτυξης της περιοχής και της προστασίας του είδους της θαλάσσιας χελώνας. Συναφής δικανικός συλλογισμός, στο πεδίο που αφορά την προστασία της καρέτα-καρέτα, συναντάται και στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1821/1995. Το Δικαστήριο έκρινε, εν προκειμένω, ότι είναι δικαιολογημένη η επιβολή περιορισμών στη χρήση ιδιόκτητης γης, ακόμη και αν οδηγούν στην απόλυτη απαγόρευση άσκησης ορισμένης δραστηριότητας. Οι περιορισμοί αυτοί, δεν προσβάλλουν τον πυρήνα του δικαιώματος της επαγγελματικής ελευθερίας, όπως η τελευταία κατοχυρώνεται στο άρθρο 5 Σ (προστασία της προσωπικής ελευθερίας), εφόσον ιδρύονται, κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό, για λόγους δημοσίου συμφέροντος (προστασία της θαλάσσιας χελώνας).

Όσον αφορά το ζήτημα της αναγνώρισης του δικαιώματος αποζημίωσης στους

μειοψηφία που υποστήριξε την παραβίαση του συνταγματικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας καθώς και της αρχής της αναλογικότητας.

104 ΣτΕ (Ολ.) 1158/89, ΣτΕ (Ολ.) 3688/90, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

105 Οριοθέτηση, με βάση πολεοδομικά κριτήρια, του πεδίου εφαρμογής της αρχής της αντιστάθμισης ή της αντικατάστασης σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η αύξηση της δόμησης σε μια περιοχή, εάν μειωθεί αντίστοιχα ο συντελεστής σε μια άλλη περιοχή— ΣτΕ Ολ. 1071/1994, ΣτΕ Ολ. 2366/2007.

106 Γ.ΔΡΟΣΟΣ, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προστασία της ιδιοκτησίας και ΕΣΔΑ, Νομική Βιβλιοθήκη 1997, σ. 198.

107 ΣτΕ (Ολ.) 695-6/1986, ΣτΕ 1169/1994, ΣτΕ (Ολ.) 1821/1995, ΣτΕ (Ολ.) 4950/1995, όπου ορίζεται ότι οι διατάξεις για την εκτός σχεδίου δόμηση αποβλέπουν στη διαφύλαξη του ιδιαίτερου χαρακτήρα των περιοχών αυτών.

θιγόμενους ιδιοκτήτες, λόγω υπέρμετρου περιορισμού του εν λόγω δικαιώματός τους, η νομολογία απάντησε, καταρχήν, αποφαστικά. Ειδικότερα, με την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 4950-53/1995, αναπτύσσεται το σκεπτικό ότι η προστασία της θαλάσσιας χελώνας αποτελεί εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος και επομένως οι περιορισμοί που επιβάλλονται χάριν αυτής σε μια εκτός σχεδίου περιοχή, δε συνιστούν υπέρμετρο βάρος της ιδιοκτησίας ούτε την καθιστούν αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της, εφόσον δεν αποκλείουν την αγροτική, κτηνοτροφική ή άλλης μορφής σχετική εκμετάλλευση. Συνεπώς, με βάση το παραπάνω σκεπτικό, δε θεμελιώνεται αξίωση για αποζημίωση βάσει των άρθρων 105-106 του ΕισΝΑΚ. Περαιτέρω, με την απόφαση ΣτΕ 3067/2001 κρίθηκε ότι οι επιβληθέντες περιορισμοί ήταν συναφείς προς τον προορισμό της ιδιοκτησίας εν όψει της περιοχής στην οποία αυτή βρίσκεται και μάλιστα δεν έχουν ως αποτέλεσμα την ουσιώδη και οριστική στέρηση της χρήσης της, εφόσον οι περιορισμοί δόμησης που εισάγουν επιτρέπουν την παροχή τουριστικών υπηρεσιών και τις συνεπαγόμενες εγκαταστάσεις εντός της ιδιοκτησίας. Επομένως, δεν οφείλεται αποζημίωση κατά το άρθρο 17 του Σ, αλλά κατά το άρθρο 22 του ν. 1650/1986. Επιπλέον, η Διοίκηση *δικαιούται* να καταβάλλει την αποζημίωση αυτή κατά το μέτρο του δυνατού, όπως ορίζεται στο ΠΔ που θέτει τους επίμαχους περιορισμούς.

Με νεότερη απόφαση επί του θέματος (ΣτΕ 2601/2005) διευκρινίστηκε ότι, αν τα περιοριστικά μέτρα που τίθενται έχουν ως αποτέλεσμα ουσιώδη στέρηση της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, η αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν ανήκει στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά γεννάται αξίωσή του προς αποζημίωση. Το δικαίωμά του αυτό ασκείται με υποβολή αίτησης στη Διοίκηση, με την οποία επιλέγεται και συγκεκριμένος τρόπος αποζημίωσης. Αν η Διοίκηση επιλέξει άλλον τρόπο αποζημίωσης από τους νομοθετικά προβλεπόμενους, οφείλει να δικαιολογήσει την επιλογή της αυτή. Είναι αξιοσημείωτη στην απόφαση αυτή, η χρήση του μεθοδολογικού εργαλείου της στάθμισης, κατά τη διαμόρφωση της δικανικής κρίσης, καθώς και η επίκληση της αρχής της αναλογικότητας¹⁰⁸. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η βιώσιμη ανάπτυξη αντιμετωπίζεται, ως εξισορροπητική των κρατικών σκοπών αρχή και οδηγεί στην *ad hoc* στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων από το Δικαστή και όχι σε μια εκ των προτέρων υπεροχή της περιβαλλοντικής διάστασης της αρχής. Τέλος, η προστασία της χελώνας καρέτα-καρέτα απασχόλησε και το ΔΕΕ¹⁰⁹(απόφαση C-103/2000),

108 “ προκειμένου να επιτευχθεί ο συνταγματικός στόχος της διαφύλαξης του φυσικού περιβάλλοντος, επιτρέπεται η λήψη μέτρων...Τα μέτρα αυτά πρέπει να θεσπίζονται με σεβασμό προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή να είναι πρόσφορα για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου και να μην υπερβαίνουν το αναγκαίο προς τούτο μέτρο” και “..οι ανωτέρω ρυθμίσεις, οι οποίες, κατά την ουσιαστική εκτίμηση της Διοικήσεως, η ορθότητα της οποίας δεν υπόκειται στον ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο, είναι αναγκαίες για την ικανοποίηση των προαναφερόμενων δημοσίου συμφέροντος σκοπών, δεν παραβιάζουν την αρχή της αναλογικότητας”.

109 C-103/00, Επιτροπή κατά Ελλάδα, 30.1.2002

στο πλαίσιο ελέγχου εφαρμογής της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, για τη διαχείριση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

Περιορισμό της ιδιοκτησίας συνιστά και η αρχή του “πολεοδομικού κεκτημένου”, σύμφωνα με την οποία ο κοινός νομοθέτης, υπό τον *οριακό έλεγχο* του ακυρωτικού δικαστή, μπορεί να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις μόνο με σκοπό να βελτιώσει τους όρους διαβίωσης των κατοίκων. Διατάξεις του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού (ΓΟΚ) με τις οποίες αυξήθηκε ο συντελεστής κάλυψης της επιφάνειας του οικοπέδου και επιτράπηκε η ελεύθερη τοποθέτηση των κτηρίων, κρίθηκαν αντίθετες στο άρθρο 24 Σ, διότι υποβάθμιζαν τις συνθήκες φωτισμού και αερισμού των ήδη οικοδομημένων ακινήτων¹¹⁰.

A.2. Η νομολογία του ΣτΕ: δικανικές επιλογές προσανατολισμένες οικοκεντρικά

Οι πράξεις της Διοίκησης με τις οποίες εκφράζονται οι επιλογές της πολιτικής εξουσίας και εφαρμόζονται οι κρατικές παρεμβάσεις, υπόκεινται στον οριακό έλεγχο του δικαστή, ο οποίος οφείλει, βάσει των δεδομένων της κοινής πείρας, να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον. Επιπλέον, σύμφωνα με την ουσιαστική θεώρηση των δικαιοκρατικών εγγυήσεων, η χρήση της αόριστης έννοιας του γενικού συμφέροντος είχε ως συνέπεια ο έλεγχος της κρατικής αυτής πράξης να περιλαμβάνει και το σκοπό που επιδιώκει να εξυπηρετήσει αλλά και την αντιπαράθεση αξιών που κρύβονται πίσω από την κρινόμενη βιοτική διαφορά¹¹¹.

Η εισδοχή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στο δικανικό συλλογισμό και η εφαρμογή της, στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας, είχε ως αποτέλεσμα αφενός να εμπλουτιστεί το ρυθμιστικό και εννοιολογικό κανονιστικό περιεχόμενο του 24 Σ και αφετέρου να προκριθεί η προστασία του περιβάλλοντος ως αξία με προέχουσα σημασία. Ειδικότερα, ενώ η ουσιαστική πραγμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης συντελείται μέσω της εξισορρόπησης των επιμέρους παραμέτρων¹¹² που τη συνθέτουν και της *ad hoc* στάθμισης των αντικρουόμενων συμφερόντων, η πρακτική εφαρμογή της, αποτέλεσε συχνά το νομικό θεμέλιο αποδοχής μιας εκ των προτέρων δεδομένης ιεραρχικής δομής των συνταγματικών αξιών. Η νομολογία για το περιβαλλοντικό κεκτημένο, περιόρισε μ’ αυτόν τον τρόπο, τα περιθώρια άσκησης των ατομικών δικαιωμάτων οικονομικού χαρακτήρα με δογματικής υφής παραδοχές περί προτεραιότητας του περιβάλλοντος έναντι της ιδιοκτησίας. Πιο αναλυτικά, με τις σχετικές αποφάσεις¹¹³, το ΣτΕ προχώρησε σε αξιολογικές εκτιμήσεις σχετικά με τον τρόπο

110 ΣτΕ (Ολ.) 10/88, ΣτΕ (Ολ.) 1159/89, ΣτΕ (Ολ.) 3688/90, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

111 Βλ. Α.ΜΑΝΙΤΑΚΗ, Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Σάκκουλας, 1994.

112 Οι οποίες είναι: η προστασία του περιβάλλοντος, η οικονομική ανάπτυξη και η επίτευξη κοινωνικής συνοχής.

113 ΣτΕ (Ολ.) 10/88 “Για την διατήρηση δε των παραπάνω κριτηρίων, κατά την άσκηση της συναφούς

παρέμβασης των κρατικών οργάνων στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας “επιβάλλοντας” στην πολιτική εξουσία να δρα κατά τρόπο που θα οδηγήσει σε διαρκή βελτίωση του περιβαλλοντικού καθεστώτος ή, τουλάχιστον, θα διατηρεί το υπάρχον “status quo”¹¹⁴ και απαγορεύοντας πάντως απόλυτα και σε κάθε περίπτωση την υποβάθμισή του¹¹⁵.

Επιπλέον, το εύρος της προστασίας των περιουσιακής φύσης δικαιωμάτων κατέστη περισσότερο επιρρεπές σε περιορισμούς, διαμέσου της ειδικότερης αρχής της πρόληψης¹¹⁶. Με άλλα λόγια, η διακινδύνευση (και όχι η βλάβη) των περιβαλλοντικών αγαθών αντιμετωπίζεται πλέον στο δικανικό συλλογισμό ως το οριακό σημείο ανάπτυξης της κανονιστικής εμβέλειας των περιουσιακών δικαιωμάτων¹¹⁷. Η εφαρμογή της αρχής της πρόληψης, στο πλαίσιο της στάθμισης κόστους – οφέλους¹¹⁸ προκειμένου για τον ad hoc προσδιορισμό της βιώσιμης κάθε φορά λύσης, εγείρει προβληματισμούς και όσον αφορά την ενίσχυση του δικαστικού έργου, διότι δεν είναι πάντοτε σαφές κατά πόσο ο Δικαστής αρκείται στον οριακό έλεγχο των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης ή προβαίνει σε πλήρη έλεγχο των διοικητικών επιλογών¹¹⁹.

Συμπερασματικά, η αυξημένη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος είναι μεν σημαντική για την ελληνική έννομη τάξη, ωστόσο, είναι συνταγματικά επιβαλλόμενη η εναρμόνιση του αιτήματος για περιβαλλοντική προστασία και των εγγυήσεων των ατομικών δικαιωμάτων περιουσιακού χαρακτήρα, ώστε να επιτευχθεί μια ισόρροπη σχέση μεταξύ τους¹²⁰.

B. ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

B.1. Η βιώσιμη ανάπτυξη και οι ερμηνευτικές προεκτάσεις της στο πεδίο σύγκρουσης των διακυβευόμενων εννόμων αγαθών.

Σε έντονη σύγκρουση έρχονται το δικαίωμα στο περιβάλλον και το δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας και ανάπτυξης (άρθρα 5.1 και 106.1). Η σύγκρουση αυτή δεν μπορεί να λυθεί με την αναφορά σε ιεραρχική κλίμακα ισχύος αλλά μέσω των

ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους, επιβάλλεται σ' αυτό η λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος προς τον σκοπόν της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής”, ΣτΕ(ΟΛ.) 106/91.

114 Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005, σ. 61.

115 Γ. ΔΕΛΛΗΣ, Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπιση στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953- 2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας, nomosphysis.org.gr, Ιανουάριος, 2004.

116 Ε. ΑΧΤΣΙΟΓΛΟΥ, Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ (διπλωματική εργασία), Δεκέμβριος 2008.

117 Γ. ΜΠΑΛΙΑ, Η αρχή της πρόληψης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, Α.Ν. Σάκκουλας, 2005.

118 Βλ γενικά Θ. ΦΟΡΤΣΑΚΗ, Η προδήλως εσφαλμένη κρίση και η αρχή της στάθμισης κόστους-οφέλους, ΝοΒ 1987.

119 Βλ χαρακτηριστικά την απόφαση ΣτΕ 613/2002, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

120 Γ. ΔΡΟΣΟΣ, Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προστασία της ιδιοκτησίας και ΕΣΔΑ, Νομική Βιβλιοθήκη, 1997, σ. 200.

συνταγματικών αρχών της πρακτικής αρμονίας, της στάθμισης κόστους-οφέλους και της αναλογικότητας. Με τη χρήση των αρχών αυτών, επιδιώκεται η στάθμιση και συνεκτίμηση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων ενόψει και της σπουδαιότητας του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού και ο σύμμετρος περιορισμός των δικαιωμάτων ενόψει του σκοπούμενου οφέλους¹²¹.

Η νομολογία που διαμορφώθηκε στο πεδίο σύγκρουσης των εννόμων αγαθών του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης αρχίζει να αναπτύσσεται από τη δεκαετία του '80, με αφορμή την απόφαση σχετικά με την εγκατάσταση ναυπηγικής μονάδας στον όρμο της Πύλου¹²² και υιοθετεί ως μέθοδο άρσης της σύγκρουσης την αρχή της *στάθμισης συμφερόντων*. Ειδικότερα, σύμφωνα με αυτήν, η Διοίκηση έχει την υποχρέωση, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για ζητήματα περιβάλλοντος, εργασίας και, οικονομικής ανάπτυξης, να λαμβάνει υπόψη και να συνεκτιμά όλους τους παράγοντες που συνθέτουν το *εθνικό συμφέρον*, προκρίνοντας, κατά την εκάστοτε κρίση της, τη λύση που εξυπηρετεί καλύτερα το εθνικό συμφέρον.

Στη συνέχεια, με την ενσωμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης¹²³ και των επιμέρους εξειδικεύσεών της στο συλλογισμό του δικαστή του ΣτΕ, η οικονομική ανάπτυξη ως έννομο αγαθό που προστατεύεται από το άρθρο 106 Σ, χάνει την αυτοτέλειά της κατά την ερμηνευτική διαδικασία. Η μόνη συνταγματικά ανεκτή μορφή οικονομικής ανάπτυξης είναι πλέον η βιώσιμη ανάπτυξη¹²⁴. Υπό την έννοια αυτή, η οικονομική ανάπτυξη δεν μπορεί να πραγματοποιείται σε συνθήκες υποβάθμισης του περιβάλλοντος και η προστασία του τελευταίου αποτελεί το όριο για την οικονομική ανάπτυξη¹²⁵. Επιπλέον, σε αρκετές αποφάσεις, ο δικαστής αντιμετωπίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη ως αρχή που συμπυκνώνει αξιολογικά ανισότιμες παραμέτρους, προκρίνοντας έτσι την περιβαλλοντική προστασία έναντι της οικονομικής ελευθερίας¹²⁶.

Η νομολογική αυτή στροφή πραγματοποιήθηκε με την απόφαση ΣτΕ 304/93 που αφορούσε την εγκατάσταση ιχθυοτροφείου και επικυρώθηκε με την απόφαση ΣτΕ (επ.) 2844/93. Σύμφωνα με αυτήν, από τις διατάξεις του άρθρου 24.1 Σ σε συνδυασμό με το

121 Γ.ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2011, σ.138.

122 ΣτΕ 810-811/77, ΤοΣ 1977, σ.442.

123 Βλ γενικά Μ. ΔΕΚΛΕΡΗΣ, Το Δίκαιο της Βιώσιμης Ανάπτυξης, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2000

124 ΣτΕ 613/2002 (ΤΥΧ) "Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο συντακτικός αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης".

125 βλ. Γενικά U. COLLIER, *Deregulation, subsidiarity and sustainability: new challenges for EU environmental policy*, European University Institute, Robert Schuman Center, Firenze 1996, σελ 19 επ και 43 επ.

126 ΣτΕ 3065/2001: " Με τις πιο πάνω συνταγματικές διατάξεις ο συντακτικός νομοθέτης σταθμίσεως τις αξίες του περιβάλλοντος και της οικονομικής ελευθερίας, αξίωσε τον συγκερασμό τους μέσα στην νέα αξία της βιώσιμης ανάπτυξης στην οποία, όμως, *προέχουσα σημασία*, λόγω του προληπτικού χαρακτήρα της, έχει η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος".

άρθρο 106.1 Σ, προκύπτει ότι η αναπτυξιακή πολιτική ασκείται σε συνδυασμό με τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη. Μ' αυτόν τον τρόπο, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης εισάγεται στη νομολογία του ΣτΕ και προσδιορίζεται ο τρόπος που την αντιλαμβάνεται ο ακυρωτικός δικαστής.

Χαρακτηριστική περίπτωση ανάσχεσης της ιδιωτικής οικονομικής δράσης, χάριν της περιβαλλοντικής προστασίας, είναι ο νομολογιακός περιορισμός της δυνατότητας εγκατάστασης νέων και εκσυγχρονισμού υφιστάμενων βιομηχανικών μονάδων. Με την απόφαση ΣτΕ (Ολ) 2755/94 κρίθηκε ότι τα όργανα του Κράτους έχουν αρμοδιότητα να παρεμβαίνουν, στο αναγκαίο μέτρο, στην οικονομική δραστηριότητα προκειμένου να διαφυλάσσουν το περιβάλλον. Ακόμα και αν ο νομοθέτης δεν έχει θεσπίσει πρόσφορα μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, η σχετική υποχρέωση της Διοίκησης για τη λήψη μέτρων¹²⁷ πηγάζει ευθέως από το Σύνταγμα¹²⁸. Γνώμονας, κατά τη στάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ελευθερίας, είναι η εξασφάλιση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Με νεότερη νομολογία κρίθηκε ότι, γενικότερα, δεν είναι νόμιμη η εγκατάσταση βιομηχανίας σε περιοχή, η οποία δεν έχει αναγνωριστεί με διοικητική πράξη ως κατάλληλη για την ανάπτυξη βιομηχανικής δραστηριότητας, με εξαίρεση στοιχειώδεις παραγωγικές δραστηριότητες χαμηλής όχλησης¹²⁹.

Στη συνέχεια, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, το συνταγματικό έρεισμα της οποίας βρίσκεται στο άρθρο 24 Σ, άρχισε να θεμελιώνεται και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (ν. 2077/92), ενώ, μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001, η πρακτική αυτή ενισχύεται μέσω της επίκλησης διατάξεων τόσο του πρωτογενούς όσο και του παράγωγου ενωσιακού δικαίου. Κάποια χαρακτηριστικά παραδείγματα ενσωμάτωσης της βιώσιμης ανάπτυξης, ως αρχής με συνταγματικό και ενωσιακό έρεισμα, στη νομολογία του δικαστηρίου αναλύονται παρακάτω.

Στην απόφαση ΣτΕ 3818/1995, σύμφωνα με την οποία οι ακτές αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα και επομένως κάθε επέμβαση σ' αυτές πρέπει να γίνεται υπό τους όρους της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (τόσο από την άποψη της χωροθέτησης του έργου, όσο και από την άποψη της περιβαλλοντικής μελέτης και των όρων αυτής) γίνεται επίκληση, πέραν της συνταγματικής διάταξης του 24 Σ, των άρθρων [B] 2 και 130 Ρ της Συνθήκης του Μάαστριχτ. Το ίδιο συμβαίνει και στην απόφαση που αφορά τη μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης σε μικρά νησιά καθώς και την απόφαση απαγόρευσης κατασκευής και λειτουργίας μαρίνας σε παράκτιο παραδοσιακό οικισμό

127 Παραδεκτώς προσβάλλεται και η παράλειψη λήψης μέτρων ΣτΕ 1242/2008, ΣτΕ 1672/2010, ΣτΕ 2274/2011.

128 Βλ. Επίσης ΣτΕ (Ολ.) 2282/1992, ΣτΕ (Ολ) 2537/1996, ΣτΕ 2062/2004 (θεμελίωση της βιώσιμης ανάπτυξης στο συνδυασμό των άρθρων 24 Σ και 106 Σ), ΣτΕ 3974/2010 (Ασωπός).

129 ΣτΕ 3822/2010, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

μικρού νησιού, το οποίο αποτελεί, στο σύνολό του, τόπο ιδιαίτερου φυσικού κάλους¹³⁰.

Επιπλέον, στην απόφαση ΣτΕ 2731/1997 σχετικά με την προστασία της πανίδας (ειδικότερα της αρκούδας της Πίνδου) από τη διάνοιξη τμήματος της Εγνατίας οδού, εκτός από τη θεμελίωση στο 24 Σ της απαίτησης για προληπτική προστασία του περιβάλλοντος, η οποία πρέπει να ενσωματώνεται σε κάθε δημόσια πολιτική και ενέργεια του Κράτους, έτσι ώστε η τελευταία να καθίσταται βιώσιμη και επιτρεπτή, γίνεται παράλληλα και επίκληση της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου “για τη διατήρηση των φυσικών οικότοπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας”.

Όσον αφορά το χωροταξικό σχεδιασμό και τη διαμόρφωση του κατάλληλου οδικού δικτύου, η ενσωμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, επιτάσσει τον προγραμματισμό και συντονισμό όλων των αναγκαίων παρεμβάσεων προς το σκοπό αυτό. Συνεπώς, όταν πρόκειται να κατασκευαστούν μεγάλα τεχνικά έργα, όπως είναι τα σιδηροδρομικά, πρέπει κατά το σχεδιασμό τους από τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας “να επιλέγεται η βέλτιστη από περιβαλλοντική πλευρά λύση και να μην παρέχεται έγκριση για την εκτέλεση του έργου αν οι *επαπειλούμενες* δυσμενείς συνέπειες υπερακοντίζουν τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου. Πρέπει, συνεπώς, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται επαρκώς ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου και ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημόσιου συμφέροντος που θα εξυπηρετηθεί από αυτό”. Μ’ αυτόν τον τρόπο επιτυγχάνεται η βέλτιστη συνύπαρξη και λειτουργικότητα των υφιστάμενων και των νέων εγκαταστάσεων και υποδομών, προς όφελος των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων¹³¹.

Η εμπέδωση της πρακτικής εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του ΣτΕ είχε ως αποτέλεσμα τον εμπλουτισμό της τελευταίας με νέα ερμηνευτικά κριτήρια και αρχές και την ενίσχυση του ρόλου του δικαστή. Είναι χαρακτηριστικό ότι, για όσο διάστημα η στάθμιση του αγαθού της περιβαλλοντικής προστασίας με εκείνο της οικονομικής ανάπτυξης γινόταν στο πλαίσιο αναζήτησης του γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, ο δικαστής περιοριζόταν σε χαλαρό έλεγχο της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης¹³², αφού ο προσδιορισμός του δημοσίου συμφέροντος γινόταν μέσω αξιολογικών εκτιμήσεων της τελευταίας. Με την ενσωμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στο συλλογισμό του, η αρμοδιότητα του δικαστή διευρύνεται, μέσω του προσδιορισμού των εννοιολογικών προεκτάσεων της βιωσιμότητας. Τέτοιες ερμηνευτικές προεκτάσεις αποτελούν η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων¹³³, η αρχή αποκατάστασης διαταραχθέντων

130 ΣτΕ 2805/1997 και ΣτΕ 637/98 αντίστοιχα, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

131 ΣτΕ 3520/2006 και ΣτΕ 1295/2011, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

132 Γ. ΔΕΛΛΗΣ, Το ατομικό δικαίωμα αντμέτωπο στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας, 2004, <http://www.nomoshpysis.org.gr>

133 ΣτΕ (Ολ.) 2304/1995, ΣτΕ 2805/1997 και ΣτΕ (Ολ.) 2939/2000, ΣτΕ (Ολ.) 894/2008, ΣτΕ 2274/2011.

οικοσυστημάτων¹³⁴, η αρχή της βιοποικιλότητας¹³⁵ και η αρχή της φέρουσας ικανότητας των οικοσυστημάτων¹³⁶.

Ειδική μνεία πρέπει να γίνει και στην ενσωμάτωση των αρχών της πρόληψης¹³⁷, και της προφύλαξης. Βασικό μέσο εφαρμογής των αρχών αυτών συνιστά η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)¹³⁸, η οποία εκδίδεται στο πλαίσιο της διαδικασίας έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για έργα και δραστηριότητες που ενδέχεται να έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον¹³⁹. Η αρχή της πρόληψης κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 24 παρ.1 του Συντάγματος καθώς και στο άρθρο 191 της ΣΛΕΕ και ορίζει ότι η αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών απαιτεί την προληπτική λήψη περιβαλλοντικών μέτρων¹⁴⁰. Η αρχή της προφύλαξης, η οποία επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης, καθιστά θεμιτή τη λήψη περιοριστικών μέτρων για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας σε βάρος επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, ακόμη και όταν δεν υφίσταται επιστημονική βεβαιότητα ως προς την ακριβή επικινδυνότητα των δραστηριοτήτων αυτών. Έτσι, μπροστά στη δυνατότητα πρόκλησης βλάβης, στη διακινδύνευση με άλλα λόγια, του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος, η οικονομική ελευθερία καθίσταται περισσότερο επιρρεπής σε περιορισμούς, όπως αποτυπώνεται στη νομολογία του ΣτΕ¹⁴¹.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να γίνει αναφορά και στη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη. Συγκεκριμένα, η οικιστική αξιοποίηση συγκεκριμένης έκτασης πρέπει να γίνεται στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και επομένως να βασίζεται σε έναν ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό, πριν από τη δημιουργία καταστάσεων και εννόμων σχέσεων που

134 ΣτΕ (Ολ.) 1543/2008 (Ασωπός ΒΙ.ΠΕ Τανάγρας), ΣτΕ 3977/2010 (Ασωπός).

135 Ενδεικτικά αναφέρονται ΣτΕ 2731/1997 (καφέ αρκούδα), ΣτΕ 2304/1995 (νησί Πιπέρι Β. Σποράδων), ΣτΕ (Ολ.) 3067/2001 (καρέτα-καρέτα).

136 ΣτΕ 50/1993 (ξενοδοχείο στα Ζαγοροχώρια – όρια κορεσμού περιοχής), ΣτΕ 4207/1997 (εγκατάσταση νέων βιομηχανιών στο λεκανοπέδιο Αττικής), ΣτΕ 772/98 (βιώσιμη μεταλλεία) ΣτΕ 1569/2005 (λατομεία – ορθολογική εκμετάλλευση πλουτοπαραγωγικών φυσικών πόρων).

137 ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000, ΣτΕ (Ολ.) 613/2002, ΣτΕ 3977/2010, ΣτΕ (επτ.) 4357-58/2011.

138 βλ. Ενδεικτικά αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 3478/00, ΣτΕ (Ολ.) 2173/02, ΣτΕ 3977/2010 (αρχή πρόληψης) και ΣτΕ (Ολ.) 2511/02, ΣτΕ 12164/2005, ΣτΕ3219/2010 (αρχή προφύλαξης).

139 Μέχρι το ν. 3010/02 και την ΚΥΑ 15393/2002, η διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων διακρίνονταν σε δύο στάδια: την προέγκριση χωροθέτησης και την κυρίως έγκριση περιβαλλοντικών χώρων. Με τη θέσπιση του εν λόγω νόμου, η προέγκριση καταργήθηκε με το σκεπτικό ότι δεν συνιστούσε ούτε κοινοτική, ούτε συνταγματική απαίτηση η διαδικασία δύο σταδίων ΣτΕ (Ολ.) 998/2005 και ΣτΕ (Ολ.) 3688/09.

140 ΣτΕ 2769/94, ΣτΕ 3698/00 και η πρόσφατη ΣτΕ (επτ.) 4357-8/2011 για την πρόληψη και τη μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων (διαχείριση απορριμμάτων Αττικής).

141 ΣτΕ (Ολ.) 613/2002 (TVX) "...τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπόψη την τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας και να μη παρέχουν τη σχετική έγκριση αν διαπιστώσουν αιτιολογημένα ότι ο κίνδυνος αυτός, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο *επαπειλούμενος* από ενδεχόμενη πλημμελή λειτουργία του έργου, υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από την λειτουργία του", Βλέπε επίσης ΣτΕ (Ολ.)1264/2005 (κεραίες κινητής τηλεφωνίας μέτρα προφύλαξης του κοινού από την ακτινοβολία και υποχρέωση υποβολής μελέτης περιβαλλοντικών όρων), ΣτΕ 293/2009 (λατομεία), ΣτΕ (Ολ.) 3219/2010 (ΔΕΗ Κρουονέρι).

χρήζουν προστασίας. Οι προβλέψεις των χωροταξικών σχεδίων εξειδικεύονται στη συνέχεια με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, ο οποίος συνιστά τοπικό σχεδιασμό με μονάδες αναφοράς το οικοδομικό τετράγωνο, συγκεκριμένο οικόπεδο ή και οικοδομή. Το βιώσιμο αστικό περιβάλλον, στο οποίο αποσκοπεί ο πολεοδομικός σχεδιασμός συνίσταται στη διασφάλιση υγιεινών συνθηκών στέγασης και εργασίας με βάση τις αρχές της φειδωλής και φιλικής προς το περιβάλλον χρησιμοποίησης του εδάφους, των δασικών εκτάσεων και υδάτων, της προστασίας του εδάφους από την υποβάθμιση που προκαλείται από την πυκνή δόμηση, την κατάτμηση και την εκτέλεση έργων υποδομής, της διαφύλαξης των αδόμητων χώρων, της οργανωμένης ανάπτυξης στα μεγάλα αστικά κέντρα για την αποτροπή του κατακερματισμού του χώρου από την οικιστική εξάπλωση, μεταξύ άλλων¹⁴². Ειδικά για τα λατομεία και προκειμένου να εξασφαλίζεται η μείωση των δυσμενών επιπτώσεων για το περιβάλλον και ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας της περιοχής αλλά και η ορθολογική και με φειδώ εκμετάλλευση των φυσικών περιοχών, καθορίζονται λατομικές περιοχές σε κάθε νομό της χώρας. Εξαιρετικά, επιτρέπεται και η λειτουργία τους εκτός λατομικών περιοχών, με τη συνδρομή ειδικών όρων¹⁴³. Σύμφωνα με τις σχετικές μεταβατικές διατάξεις τα εκτός λατομικών περιοχών λατομεία που λειτουργούν δυνάμει άδειας μπορούν να λειτουργούν για πέντε ακόμη χρόνια, ενώ κρίθηκε αντισυνταγματική η δυνατότητα που παρέχεται στη Διοίκηση για περαιτέρω διαδοχική παράταση, ανά πενταετία, μέχρι τη συμπλήρωση τριακονταετίας από την αρχική άδεια ή μίσθωση¹⁴⁴. Επιπλέον, κατά τη νομολογία, η μεταβολή της μορφής ιδιωτικών δασικών εκτάσεων για τη δημιουργία λατομικής περιοχής δεν είναι δυνατή, σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 του Σ¹⁴⁵.

Σε άλλες υποθέσεις, που αφορούν την εκμετάλλευση λατομείου ή μεταλλείου σε ευπαθή οικοσυστήματα¹⁴⁶, παρατηρείται η υποχώρηση της κρατικής πολιτικής για οικονομική ανάπτυξη μπροστά στην ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος. Χαρακτηριστική είναι η υπόθεση εκμετάλλευσης λατομείου σε δασική έκταση¹⁴⁷. Ειδικότερα, το ΣτΕ έκρινε ότι η ύπαρξη ανάγκης που θα δικαιολογούσε την εκμετάλλευση λατομείου σε δασική έκταση, είναι σε κάθε περίπτωση εξεταστέα στο πλαίσιο του επιδιωκόμενου από το Σύνταγμα σκοπού της διαφύλαξης του δασικού πλούτου. Ο σκοπός αυτός συνδεόμενος με την εθνική οικονομία επικρατεί των κριτηρίων που σχετίζονται με το ύψος του πιθανολογούμενου οικονομικού κέρδους από την

142 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2011, σ. 157 επ.

143 ΣτΕ 2675/03, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

144 ΣτΕ (Ολ.)1569/2005, ΣτΕ (Ολ.) 705/2006, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

145 ΣτΕ 3263/2010 η πράξη καθορισμού λατομικής περιοχής έχει κανονιστικό χαρακτήρα και επομένως το κύρος της μπορεί να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως επ' ευκαιρία της προσβολής ατομικών πράξεων.

146 Βλ αποφάσεις ΣτΕ 161/2000, ΣτΕ 613/2002, ΣτΕ 1569/2005, ΣτΕ 1990/2007, ΣτΕ 2059/2007, ΣτΕ 293/2009, όλες δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

147 ΣτΕ 962/1996, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

εκμετάλλευση του λατομείου. Πρέπει να σημειωθεί ότι η βιώσιμη ανάπτυξη, όπως αυτή προσλαμβάνεται από το Δικαστή, ενισχύει, στην υπόθεση αυτή, την αντιμετώπιση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας έννομο αγαθό αξιολογικά υποδεέστερο της προστασίας του περιβάλλοντος. Στη συνέχεια, όμως, με την ΣτΕ (Ολ.) 613/2002, που αφορούσε την κατασκευή και λειτουργία εγκαταστάσεων παραγωγής χρυσού από τις οποίες απειλούνταν δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, η θέαση της βιώσιμης ανάπτυξης ως αρχής εξισορροπητικής των αντικρουόμενων συμφερόντων, έχει ως αποτέλεσμα την εξαντλητική χρήση του μεθοδολογικού εργαλείου της *στάθμισης*. Η νομολογιακή αυτή εξέλιξη συνοψίζεται στη μετάβαση από την αναζήτηση διαπίστωσης της θεμιτής ή μη προσβολής του περιβάλλοντος σε εκείνη της ανεκτής ή μη διακινδύνευσής του χρησιμοποιώντας για το σκοπό αυτό την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ως μια εκδοχή της *stricto sensu* αναλογικότητας¹⁴⁸. Περαιτέρω, το ΣτΕ, κάνοντας χρήση του ίδιου μεθοδολογικού εργαλείου (*στάθμιση*), στην πολύ πρόσφατη απόφαση της επιτροπής αναστολών ΣτΕ 398/2012, σχετικά με την αίτηση αναστολής εκτελέσεως πράξεων που αφορούν στην εξόρυξη μεταλλευμάτων σε τμήμα δασικής έκτασης στη Χαλκιδική, έκρινε ότι υπάρχει πρόβλεψη αποφυγής υπέρμετρης καταστροφής του περιβάλλοντος καθώς και ότι η επένδυση είναι ιδιαίτερα συμφέρουσα για την εθνική οικονομία λόγω της δημιουργίας νέων θέσεων απασχόλησης και εισροής φόρων στα ταμεία του κράτους, μεταξύ άλλων. Στη συνέχεια αυτής της συλλογιστικής πορείας, απέρριψε την αίτηση. Εν προκειμένω, διαπιστώνεται ότι η εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, στη συγκεκριμένη περίπτωση, οδηγεί στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος, εφόσον οι αναπτυξιακοί και κοινωνικοί στόχοι, που πρόκειται να εξυπηρετηθούν από την ανάπτυξη της δραστηριότητας αυτής, κρίνονται από τη Διοίκηση ως υπερέχουσας σημασίας.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης διέπει και την προστασία των υδάτων, με τη μορφή της *βιώσιμης διαχείρισης υδατικών πόρων*. Οι αποφάσεις για την εκτροπή του Αχελώου αποτυπώνουν με ενάργεια το πώς αντιμετωπίζει ο δικαστής την εν λόγω αρχή. Ειδικότερα, στην απόφαση ΣτΕ 2760/94 (Αχελώος Ι)¹⁴⁹ συνάγει από τη διάταξη 24 Σ την υποχρέωση διατήρησης της οικολογικής ισορροπίας και διαφύλαξης των φυσικών πόρων για την παρούσα αλλά και για τις μέλλουσες γενιές (ταύτιση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης με την αρχή της αειφορίας). Καταλήγει μ' αυτόν τον τρόπο στο συμπέρασμα ότι "από την ίδια διάταξη απορρέουν οι περιορισμοί εκείνοι στην αναπτυξιακή πολιτική της πολιτείας, που είναι αναγκαίοι για την πρόληψη της βλάβης του φυσικού

148 Σ. ΟΡΦΑΝΟΥΔΑΚΗΣ, Η Αρχή της αναλογικότητας, Σάκκουλας, 2003, σ. 190 επ. (ο συγγραφέας αποδέχεται τη θέση ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνιστά μια εκδοχή της *stricto sensu* αναλογικότητας αλλά με επιφυλάξεις, κυρίως για τα ευρύτατα περιθώρια που αφήνει στο δικαστή κατά την εφαρμογή της).

149 Όμοια και η απόφαση ΣτΕ (επταμ.) 2759/94 σχετικά με την υποχρέωση εκπόνησης συνθετικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

περιβάλλοντος, σε τρόπο ώστε όχι κάθε ανάπτυξη αλλά μόνο η βιώσιμη, δηλαδή εκείνη που δεν επιφέρει βλάβη στο περιβάλλον, να είναι επιτρεπτή από το Σύνταγμα". Το Δικαστήριο δηλαδή, επιχειρώντας να προσεγγίσει και να εξειδικεύσει τη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης¹⁵⁰ καταλήγει στο συμπέρασμα ότι αυτή επιβάλλει απόλυτη απαγόρευση στην με κάθε τρόπο προσβολή του φυσικού περιβάλλοντος και οδηγείται σε μια ιεράρχηση των επιμέρους διαστάσεων της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, αξιολογώντας ως υπέρτερη την προστασία του περιβάλλοντος. Σε επόμενες αποφάσεις για τον Αχελώο, στις οποίες γίνεται επίκληση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, με διαφοροποιημένη κάθε φορά πρόσληψη, το ΣτΕ έκρινε διαδοχικά: με την ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000 (Αχελώος II), σχετικά με το έργο της εκτροπής του ποταμού, κρίθηκε ότι δεν υφίσταται άμεσο αποτέλεσμα οδηγίας 79/409/ΕΟΚ πριν εκπνεύσει η προθεσμία για την ενσωμάτωσή της στην εθνική έννομη τάξη. Με την ΣτΕ (Ολ.) 1688/2005 (Αχελώος III), κρίθηκε ότι, προκειμένου για τη βιώσιμη διαχείριση υδάτων, πρέπει επίσης να λαμβάνεται υπόψη ο προσανατολισμός της ζήτησης στις χρήσεις νερού, στις οποίες αποβλέπουν τα προγράμματα ανάπτυξης. Ιδιαίτερα σημαντική, στην απόφαση αυτή, είναι η ανάγνωση των διατάξεων του ν. 1739/1987 υπό το φως της οδηγίας 2000/60/ΕΚ. Στη συνέχεια, με την ΣτΕ (Ολ.) 3053/2009 (Αχελώος IV) το ΣτΕ απέστειλε 14 προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ, σχετικά με την ερμηνεία των κοινοτικών και ενωσιακών οδηγιών¹⁵¹. Εν αναμονή της απόφασης του ΔΕΕ, το τμήμα της επιτροπής αναστολών του ΣτΕ εξέδωσε δύο αποφάσεις¹⁵² με τις οποίες αποφασίστηκε η αναστολή όλων των έργων εκτροπής του ποταμού, ώστε να μη δημιουργηθούν καταστροφικές συνέπειες στο περιβάλλον πριν κριθεί δικαστικά η υπόθεση από το ΔΕΕ.

Τελικά, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απάντησε στα προδικαστικά ερωτήματα του ΣτΕ με την πολύ πρόσφατη απόφαση C-43/2010 στις 11.9.2012. Λαμβάνοντας υπόψη την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων των οδηγιών που δόθηκε με την προαναφερόμενη απόφαση του ΔΕΕ, συνάγεται το συμπέρασμα ότι το έργο της εκτροπής του Αχελώου δεν κρίθηκε συμβατό με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή εξειδικεύεται στις επιμέρους διατάξεις των επίμαχων οδηγιών. Ειδικότερα, το ΔΕΕ θέτει, μεταξύ άλλων, το ζήτημα πληρότητας και επικαιρότητας των στοιχείων της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του έργου και διαπιστώνει επιπλέον ότι παρόλο που η λεκάνη απορροής ποταμού ή η περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού υποδοχής

150 Πριν ακόμα από την "επίσημη" υιοθέτηση της αρχής στην υπόθεση Πετρόλα ΣτΕ 2537/1996.

151 Οδηγίες : 85/337/ΕΟΚ, 92/43/ΕΟΚ, 2000/60/ΕΚ και 2001/42/ΕΚ. Βασικό ερώτημα ήταν για το αν είναι εφικτό να προχωρήσει η εκτροπή χωρίς να έχει προηγηθεί δημόσια διαβούλευση (όπως απαιτεί η ευρωπαϊκή νομοθεσία) και κυρίως για το αν επιτρέπεται η μεταφορά ύδατος από μια Περιοχή Λεκάνης Απορροής Ποταμού (ΠΛΑΠ) σε γειτονική ΠΛΑΠ και αν αυτή η μεταφορά ύδατος, εκτός από την κάλυψη αναγκών ύδρευσης, μπορεί να χρησιμοποιηθεί και για αρδευτικούς και ενεργειακούς σκοπούς.

152 ΣτΕ (ΑΝΑΣΤ) 141/2010 και ΣτΕ (ΑΝΑΣΤ) 151/201, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

αδυνατεί να καλύψει τις ανάγκες της για ύδρευση, άρδευση ή παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με τους δικούς της υδάτινους πόρους, το γεγονός αυτό δεν αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση προκειμένου η μεταφορά αυτή να είναι σύμφωνη με την οδηγία 2000/60/ΕΟΚ.

Η τάση του Συμβουλίου της Επικρατείας να διευρύνει, διαμέσου του άρθρου 24 και του ενωσιακού δικαίου, την περιβαλλοντική προστασία αναδεικνύεται εξίσου και στη νομολογία του δικαστηρίου που αφορά τα δάση¹⁵³. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στο πεδίο αυτό, συνδέεται με τη διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων. Ειδικότερα, κρίθηκε¹⁵⁴ ότι για τη βιώσιμη ανάπτυξη των δασών, πρέπει να εξασφαλίζεται από τη Διοίκηση, αφενός η παροχή έγκυρης, αξιόπιστης και ακριβούς πληροφόρησης και αφετέρου η απογραφή τους, η οποία πρέπει να ενημερώνεται και να σταθεροποιείται σε συσχέτιση με το σχεδιασμό των χρήσεων της γης (κατάρτιση δασολογίου). Πρέπει, στο σημείο αυτό, να γίνει αναφορά στην απόφαση ΣτΕ 3559/2008 με την οποία το Δικαστήριο διατύπωσε 3 προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ που αφορούσαν την ερμηνεία του Κανονισμού (ΕΚ) 2152/2003 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Η αίτηση έκδοσης προδικαστικής απόφασης υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ του Δήμου Αγίου Νικολάου Κρήτης και του Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, σχετικά με την απόφαση με την οποία κηρύχθηκε αναδασωτέα έκταση του εν λόγω Δήμου. Η απόφαση του ΔΕΕ (C-89/09 που εκδόθηκε στις 22.4.2010) διευκρινίζει ότι η κοινοτική νομολογία στον τομέα του περιβάλλοντος δεν αποσκοπεί στην πλήρη εναρμόνιση και διαπιστώνει ότι το ρυθμιστικό πεδίο του Κανονισμού περιορίζεται αποκλειστικά στο ζήτημα της παρακολούθησης της ατμοσφαιρικής ρύπανσης και των συνεπειών της καθώς και την παρακολούθηση και πρόληψη των πυρκαγιών στα δάση, ενώ η διαφορά της κύριας δίκης αναγόταν στο (διαφορετικό) ζήτημα της αναδάσωσης. Συνεπώς, ο ορισμός που δίνεται στον εν λόγω Κανονισμό δεν μπορεί να αποκλείσει κάθε άλλο ορισμό των δασών και των δασικών εκτάσεων για τη ρύθμιση άλλων θεμάτων πλην εκείνων που διέπονται από τον Κανονισμό. Ενδιαφέρουσα είναι η σκέψη της μειοψηφίας στην απόφαση 3559/2008 του ΣτΕ, σύμφωνα με την οποία και αν ακόμα ενέπιπτε το κρίσιμο ζήτημα στο πεδίο εφαρμογής του Κανονισμού, δεν αποκλείεται η θέσπιση εθνικών ορισμών του δάσους που διαφοροποιούνται από αυτόν του Κανονισμού, εφόσον απολήγουν σε πλέον προστατευτικό για το δάσος αποτέλεσμα¹⁵⁵.

Επιπλέον, η απόλυτη απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των ιδιωτικών δασών¹⁵⁶, η οποία ισοδυναμούσε με πλήρη αποδυνάμωση της δυνατότητας

153 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου του Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2011, σ. 63 επ.

154 ΣτΕ 2818/1997, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

155 βλ. Κ. ΠΑΝΑΓΟΥΛΙΑΣ, παρατηρήσεις στην απόφαση C-82/2009, περιοδικό ΠερΔικ 1/2011, σελ 193 επ.

156 ΣτΕ (ΟΛ.) 3754/1981, ΣτΕ 2196/82, ΣτΕ 4005/83, ΣτΕ 1009/87 και ΣτΕ 884/87. Η απόλυτη αυτή θέση

εκμετάλλευσης των ιδιοκτησιών αυτών, άρχισε να αμβλύνεται μετά από σχετική απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ. Ειδικότερα, με την ΣτΕ (Ολ.) 1675/99, αναγνωρίστηκε, για πρώτη φορά, η δυνατότητα κάμψης της απόλυτης αυτής προστασίας ύστερα από εφαρμογή του μεθοδολογικού εργαλείου της στάθμισης συμφερόντων. Το Δικαστήριο έκρινε ότι πρέπει να εκτιμηθούν αφενός η σημασία της διαφύλαξης του δάσους και αφετέρου η σημασία που έχει ο σκοπός της απαλλοτρίωσης. Η μεταβολή του προορισμού του δάσους, τον οποίο συνεπάγεται η απαλλοτρίωση, επιτρέπεται μόνο “αν η εκπλήρωση του δημόσιου σκοπού που επιδιώκει η απαλλοτρίωση δεν μπορεί να εκπληρωθεί με άλλο τρόπο, που έστω και δαπανηρότερος δε θα έθιγε πάντως το δάσος”. Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001, επικύρωσε την προηγούμενη θέση της νομολογίας. Η απαγόρευση μεταβολής του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων αφορά πλέον ρητώς και τα δημόσια και τα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις και η εξαίρεση από την απαγόρευση αυτή αφορά εξίσου και τις δύο κατηγορίες. Συνεπώς, μ’ αυτόν τον τρόπο, εξομοιώνεται η προστασία δημόσιων και ιδιωτικών δασών. Στη συνέχεια, με τη ΣτΕ 1062/03, αποσαφηνίστηκε ότι δεν είναι δυνατόν να νομιμοποιηθούν εκ των υστέρων, επεμβάσεις σε ιδιωτικά δάση που συντελέστηκαν με αποφάσεις που εκδόθηκαν κατά παράβαση του συνταγματικού καθεστώτος που ίσχυε κατά το χρόνο έκδοσής τους.

Περαιτέρω, όσον αφορά τις αναδασωτέες εκτάσεις σημειώθηκε μια σημαντική νομολογιακή εξέλιξη σχετικά με τη δυνατότητα επέμβασης σε αυτές. Ειδικότερα, με την ΣτΕ (Ολ.) 2499/2012, κρίθηκε ότι, είναι μεταξύ των επιτρεπόμενων επεμβάσεων σε αναδασωτέες εκτάσεις είναι η κατασκευή κάθε τεχνικού έργου που αφορά την υποδομή και εγκατάσταση σταθμών ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας. Συγκεκριμένα, υποστηρίζεται στη σκέψη υπ’ αριθμ. 13 της απόφασης ότι “δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει, μέσω του άρθρου 117 παρ.3, τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο...Και τούτο, προκειμένου να εκτελεστεί έργο, το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, εφόσον η εκτέλεση του υπόψη έργου στην έκταση αυτή είναι *απολύτως αναγκαία και επιτακτική*, στο μέτρο που η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος, θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού...Ενόψει, πάντως, του *εξαιρετικού* χαρακτήρα της επέμβασης στις περιπτώσεις αυτές, η σχετική εγκριτική απόφαση πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς, με κριτήρια αναφερόμενα τόσο στην ιδιαίτερη σημασία του

ανατράπηκε με την πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση αλλά και πριν από αυτή με την ΣτΕ (Ολ.) 1675/1999.

έργου,... όσο και στην αναγκαιότητα εκτέλεσής του στην αναδασωτέα έκταση πριν από την πραγματοποίηση της αναδάσωσης, με γνώμονα αφενός την ανάγκη προστασίας του δασικού οικοσυστήματος και αφετέρου την εξυπηρέτηση του δημόσιου σκοπού στον οποίο αποβλέπει το έργο”.

Β.2.Η εξέλιξη της νομολογίας του ΣτΕ. Χαρακτηριστικά παραδείγματα

Με βάση τα νομολογιακά παραδείγματα που αναλύθηκαν παραπάνω παρατηρείται η σταδιακή εξέλιξη της νομολογίας του ΣτΕ στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, κυρίως προς μια κατεύθυνση που εξασφαλίζει, τις περισσότερες φορές, ένα πλέον προστατευτικό αποτέλεσμα για το περιβάλλον. Χαρακτηριστικά παραδείγματα της φιλοπεριβαλλοντικής αυτής τάσης αναφέρονται παρακάτω.

Όσον αφορά την *ανανέωση των περιβαλλοντικών όρων*, με τις αποφάσεις ΣτΕ 4357/2011 και 4358/2011 (επτ.), κρίθηκε ότι, εφόσον βάσει της περιβαλλοντικής αδειοδότησης δημιουργούνται νομικές και πραγματικές καταστάσεις που χρήζουν προστασίας, δε δικαιολογείται άρνηση ανανέωσης των περιβαλλοντικών όρων λόγω μεταβολής των απόψεων της Διοικήσεως, στηριζομένης σε διαφορετική αξιολόγηση των στοιχείων που είχαν ήδη ληφθεί υπόψη κατά την έγκριση, εκτός αν συνέτρεξε πλάνη περί τα πράγματα κατά το στάδιο της αρχικής άδειας ή μεταβλήθηκαν τα πραγματικά δεδομένα, σύμφωνα και με την αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Επιπλέον, κρίθηκε ότι η ύπαρξη τυχόν πλημμέλειας στην ΜΠΕ για μεγάλα έργα υποδομής δεν οδηγεί στην αυτόματη ακύρωση της πράξης, αλλά δύναται να παρασχεθεί προθεσμία στη Διοίκηση προκειμένου να συμπληρώσει την έλλειψη αυτή, σύμφωνα με την αρχή της νομιμότητας και της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης.

Με την απόφαση ΣτΕ 1058/2012, αμβλύθηκε μια απόλυτη νομολογιακή θέση που αφορά τη δυνατότητα *αναγκαστικής απαλλοτρίωσης* δασών και δασικών εκτάσεων ή ανταλλαγής τους με εκτάσεις του Δημοσίου που περιλαμβάνονται σε οικιστική περιοχή, εφόσον συντρέχει αδυναμία πολεοδόμησης, έστω και αν αυτή οφείλεται σε νομικούς λόγους, όπως είναι η συνταγματικώς επιβαλλόμενη απαγόρευση. Η σχετική ρύθμιση δεν έρχεται σε αντίθεση με τις απαγορεύσεις που απορρέουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος, μόνο όταν και επειδή αφορά εκτάσεις, ως προς τις οποίες ο οικοδομικός συνεταιρισμός όπου ανήκουν είχε αποκτήσει ιδιοκτησιακό δικαίωμα, με οποιοδήποτε τρόπο, προ της ενάρξεως ισχύος του Συντάγματος 1975, δεδομένου ότι από το χρονικό σημείο αυτό και έπειτα δεν είναι θεμιτή η απόκτηση δασών και δασικών εκτάσεων με σκοπό την οικιστική τους αξιοποίηση. Επιπλέον, κρίθηκε ενόψει του άρθρου 17 του Συντάγματος, του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Ε.Σ.Δ.Α. και της αρχής της εμπιστοσύνης, ως ειδικότερης έκφρασης του Κράτους Δικαίου, ότι δημιουργείται *υποχρέωση* της Διοίκησης, ύστερα από σχετικό αίτημα για ανταλλαγή ή απαλλοτρίωση, μόνο εφόσον έχει εγκριθεί η οικιστική αξιοποίηση με πράξεις των

πολεοδομικών αρχών πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 998/1979 (29.12.1979). Επομένως, η Διοίκηση δημιούργησε την εύλογη προσδοκία στο συνεταιρισμό ότι η επίδικη έκταση θα ήταν οικιστικώς αξιοποιήσιμη, και άρα όφειλε να προβεί στις απαραίτητες ενέργειες για την απαλλοτρίωση ή την έγκριση της ανταλλαγής.

Επίσης, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, με την ΣτΕ(Ολ.) 2499/2012, κρίθηκε ότι, είναι επιτρεπτή η επέμβαση σε αναδασωτέα έκταση προκειμένου να εκτελεστεί έργο με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική και οικονομική σημασία, που αφορά την αξιοποίηση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας (ΑΠΕ). Σε ό,τι αφορά τον υπολογισμό του Συντελεστή Δόμησης (ΣΔ) των “τακτοποιούμενων” με το ν. 3843/2010 ημιυπαίθριων χώρων, σχετική είναι η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1971/2012. Σύμφωνα με αυτήν, ανεξάρτητα από τη συνταγματικότητα της διάταξης που προβλέπει τη διατήρηση με την καταβολή προστίμου επί σαράντα έτη των ημιυπαίθριων και των άλλων χώρων που έχουν μετατραπεί αυθαιρέτως σε χώρους κύριας χρήσεως, δεν παρέχεται η δυνατότητα έκδοσης νέας οικοδομικής άδειας για προσθήκη ή επέκταση κτηρίου, καθ’ υπέρβαση των ισχυόντων όρων δόμησης. Επομένως, κρίθηκε ότι πρέπει να ακυρωθεί πράξη της Πολεοδομίας, με την οποία επετράπη η ανέγερση νέας οικοδομής σε ακίνητο με την εσφαλμένη αντίληψη ότι οι χώροι που υπάγονται στις ρυθμίσεις του ν. 3843/2010 δεν υπολογίζονται στον συντελεστή δόμησης και ως εκ τούτου είναι δυνατό να ανεγερθεί και νέα οικοδομή, όταν υπάρχει υπόλοιπο συντελεστή δόμησης.

Συμπερασματικά, μπορεί να υποστηριχθεί η άποψη ότι οι μεταβολές που επήλθαν στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και σε επίπεδο ερμηνείας και εφαρμογής της από τα δικαστήρια είχαν θετικό πρόσημο. Ο ακυρωτικός δικαστής, επηρεασμένος από το κοινοτικό και ενωσιακό κεκτημένο καθώς και από την Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, φαίνεται να αφομοιώνει στο δικανικό του συλλογισμό τα προστάγματα και τις επιταγές της εθνικής και ενωσιακής έννομης τάξης και να προβαίνει πολλές φορές σε επανεκτίμηση των εξαγγελόμενων εννόμων συνεπειών με βάση τα νέα πραγματικά και τεχνολογικά δεδομένα. Η ερμηνευτική προσέγγιση των επίμαχων συνταγματικών δικαιωμάτων ενισχύει το διαλεκτικό (σε αντίθεση με το δογματικό) χαρακτήρα της, μέσω της χρήσης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης ως σταθμιστικού γνώμονα ικανού να εξισοροπήσει τις αντιπαρατιθέμενες αξίες.

3. Η σταθμιστική διαδικασία και ο έλεγχος κατά τη σύγκρουση των δικαιωμάτων στη δικαστική πρακτική

Η σταθμιστική διαδικασία που επιτελείται στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου, όπως αναδεικνύεται και από τα παραπάνω αναφερόμενα νομολογιακά παραδείγματα, επηρεάζεται από το κοινοτικό και ενωσιακό περιβαλλοντικό κεκτημένο. Όσον αφορά

στην έννοια του κεκτημένου, αυτή περιλαμβάνει τις ενωσιακές διατάξεις πρωτογενούς και παράγωγου δικαίου, τις γενικές αρχές (ουσιαστικού και διαδικαστικού περιεχομένου) του ενωσιακού δικαίου, καθώς και τις ερμηνευτικές κατευθύνσεις που διαμορφώνονται νομολογιακά. Έχει υποστηριχθεί, μάλιστα, η θέση ότι το περιβαλλοντικό κεκτημένο αποτελεί τον πυρήνα του δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος, το ελάχιστο, δηλαδή, περιεχόμενο στην εν λόγω προστασία, το οποίο δε δύναται να προσβληθεί¹⁵⁷. Επομένως, η ύπαρξη ενός διαμορφωμένου και ειδικού προστατευτικού πεδίου που δεν μπορεί να προσβληθεί, εγγυάται, κατά τη στάθμιση μεταξύ της περιβαλλοντικής προστασίας και των άλλων επιδιωκόμενων από το κράτος κοινωνικών και αναπτυξιακών στόχων, την προβλεψιμότητα (σε ένα βαθμό) της προστασίας του φυσικού κεφαλαίου.

Ωστόσο, η παραπάνω άποψη δε συμβαδίζει με την ουσιαστική πραγμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Σύμφωνα με αντίθετη άποψη που έχει υποστηριχθεί, η περιβαλλοντική νομολογία, μπορεί να καταλήξει σε μια διεύρυνση της προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς να υποβιβάσει παράλληλα και τους άλλους συνταγματικούς σκοπούς. Το αποτέλεσμα αυτό επιτυγχάνεται στην περίπτωση που ο δικαστής του ΣτΕ, αντιμετωπίζοντας την προστασία του περιβάλλοντος σύμφωνα με τις επιταγές της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης¹⁵⁸, προσδιορίσει το προστατευτικό του πεδίο στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας.

Τέλος, στο σημείο αυτό, θα πρέπει διακριθεί ο ακυρωτικός έλεγχος νομιμότητας που ασκεί ο δικαστής του ΣτΕ από τον έλεγχο νομιμότητας που ασκεί ο δικαστής του ΔΕΕ, έλεγχος που αποσκοπεί αποκλειστικά στην επίτευξη ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου.

3.1. Στην ενωσιακή έννομη τάξη

3.1.1 Η σημασία εξασφάλισης ενότητας και τήρησης του δικαίου της ένωσης

Σύμφωνα με το ενωσιακό σύστημα δικαστικής προστασίας, το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) εξασφαλίζει την τήρηση του δικαίου κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των Συνθηκών¹⁵⁹. Η Συνθήκη για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), έχει εγκαθιδρύσει σύστημα δικαστικής προστασίας εντός της ΕΕ που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της τήρησης του δικαίου της ΕΕ από τα ενωσιακά όργανα, και από τα κράτη-μέλη εντός των οποίων εφαρμόζεται το δίκαιο αυτό. Αυτό το σύστημα δικαστικής

157 Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ, Το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον και το περιβαλλοντικό κεκτημένο, σε Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, Πρακτικά ημερίδας, Νόμος και Φύση, Α.Ν. Σάκκουλας, 2002, σ. 112.

158 Συχνά η βιώσιμη ανάπτυξη ταυτίζεται στο δικανικό συλλογισμό με την αρχή της αειφορίας, γεγονός που συντελεί στην παράλειψη της *in concreto* στάθμισης των άλλων διακυβευόμενων συνταγματικών αγαθών (οικονομική ανάπτυξη και επίτευξη κοινωνικής συνοχής) που συγκροτούν, μαζί με την περιβαλλοντική προστασία, το πλήρες περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

159 Άρθρο 19 παρ. 1 ΣΕΕ.

προστασίας αποτελείται από ένα σύνολο ενδίκων βοηθημάτων, τα οποία ασκούνται ενώπιον του ΔΕΕ: όπως η Προσφυγή κατά κράτους-μέλους (258 ΣΛΕΕ) με την οποία επιδιώκεται η συμμόρφωση των κρατών-μελών προς το δίκαιο της Ένωσης, και η προδικαστική παραπομπή (267 ΣΛΕΕ), η οποία ασκείται στο πλαίσιο μιας άλλης δίκης που εκκρεμεί ενώπιον εθνικού δικαστηρίου και αφορά είτε την ερμηνεία διατάξεων των Συνθηκών είτε το κύρος και την ερμηνεία διατάξεων των λοιπών ενωσιακών πράξεων που καλείται ο εθνικός δικαστής να εφαρμόσει στο εσωτερικό δίκαιο. Στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου, αυτά τα δύο ένδικα βοηθήματα έχουν ιδιαίτερη σημασία στη διαμόρφωση και αποσαφήνιση του περιβαλλοντικού κεκτημένου και στην *ομοιόμορφη* ερμηνεία και εφαρμογή του εντός της έννομης τάξης των κρατών-μελών.

Το ΔΕΕ, σε περίπτωση προσφυγής που ασκεί η Επιτροπή κατά κράτους-μέλους ελέγχει αν το τελευταίο έχει παραβεί κάποια από τις υποχρεώσεις του που πηγάζουν από τις Συνθήκες και, σε περίπτωση που διαπιστώσει παράβαση, το υποχρεώνει, με απόφασή του, σε συμμόρφωση. Από την άλλη, ενόψει της προδικαστικής παραπομπής, το είδος του ελέγχου που ασκείται από το δικαστή του ΔΕΕ, αναλύεται σε έλεγχο της νομιμότητας των ενωσιακών πράξεων των οποίων το κύρος αμφισβητείται, υπό την έννοια της συμφωνίας τους με τους ιεραρχικά υπέρτερους κανόνες του ενωσιακού δικαίου.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να σημειωθεί ότι, σύμφωνα με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και την κατηγοριοποίηση των αρμοδιοτήτων της Ένωσης σε αποκλειστικές, συντρέχουσες και υποστηρικτικές, το περιβάλλον εντάχθηκε στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης. Τούτο σημαίνει ότι η Ένωση και τα κράτη-μέλη δύνανται να νομοθετούν, πλην όμως τα κράτη-μέλη ασκούν τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση δεν έχει ασκήσει τη δική της. Περαιτέρω, τα κράτη-μέλη ασκούν εκ νέου τις αρμοδιότητές τους κατά το μέτρο που η Ένωση αποφάσισε να παύσει να ασκεί τη δική της¹⁶⁰. Επιπλέον, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο αποτελεί το ειδικό και ουσιαστικό θεμέλιο της ενωσιακής περιβαλλοντικής πολιτικής, θέτει δεσμευτικούς κανόνες δικαίου, οι οποίοι συγκεκριμενοποιούν τη γενική υποχρέωση προστασίας και διαπνέουν το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος. Ωστόσο, οι κανόνες αυτοί διακρίνονται από μια γενικότητα στη διατύπωσή τους, η οποία παρέχει στον κοινοτικό/ενωσιακό νομοθέτη ευρεία *διακριτική ευχέρεια* ως προς την εξειδίκευσή τους σε κάθε μέτρο περιβαλλοντικής πολιτικής με αποτέλεσμα τον αντίστοιχο περιορισμό του δικαστικού ελέγχου από το ΔΕΕ. Συνεπώς, ο δικαστικός έλεγχος ενωσιακής πράξης σχετικής με την εξειδίκευση του άρθρου 191 ΣΛΕΕ, πρέπει να περιορίζεται στο ζήτημα ύπαρξης προδήλου σφάλματος εκτιμήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής της κρίσιμης διάταξης της

160 Κ.ΣΤΕΦΑΝΟΥ, Τα νέα όρια δράσης της ΕΕ. Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της Συνθήκης της Λισαβόνας και τα προσαρτημένα σ' αυτήν Πρωτόκολλα και Δηλώσεις, ΕυρΠολ, 1/2008, σ. 39.

Συνθήκης¹⁶¹ ή πρόδηλης υπέρβασης των ορίων της διακριτικής ευχέρειας των ενωσιακών οργάνων. Ειδικά για τα προφυλακτικά μέτρα που θεσπίζουν τα ενωσιακά όργανα, χρήσιμη είναι η αναφορά στην απόφαση Pfizer¹⁶², στην οποία διευκρινίστηκαν τα όρια του δικαστικού ελέγχου. Έτσι, κρίθηκε ότι ο κοινοτικός δικαστής, προκειμένου να κρίνει αν νομίμως ελήφθησαν τα προφυλακτικά μέτρα, εξετάζει αν το ενωσιακό όργανο αποφάσισε, έχοντας υπόψη του όλα τα δεδομένα (έκταση αρνητικών επιδράσεων, αντιστρεψιμότητα και πιθανά αποτελέσματα ζημιών μεταξύ άλλων) χωρίς ο ίδιος να μπορεί να υπεισέλθει σε παρόμοια στάθμιση, διότι θα υποκαθιστούσε το αρμόδιο όργανο και θα υπερέβαινε τη δικαιοδοσία του. Αυτό που τελικά απαιτεί το Δικαστήριο από τα ενωσιακά μέτρα προφύλαξης είναι να είναι ειδικά αιτιολογημένα.

Στην ειδική περίπτωση κατά την οποία η παραβίαση ενωσιακού δικαίου εκ μέρους κράτους-μέλους (η οποία δύναται να αποδοθεί σε κάθε μια από τις 3 εκφάνσεις της κρατικής λειτουργίας), θεμελιώνει δικαίωμα αποζημίωσης για τον θιγόμενο ιδιώτη, η νομολογία του ΔΕΕ ανέπτυξε τρεις προϋποθέσεις υπό τις οποίες θεμελιώνεται η ευθύνη των κρατών-μελών προς αποζημίωση¹⁶³. Οι προϋποθέσεις αυτές είναι: α) ο παραβιασθείς κανόνας δικαίου να αποσκοπεί στην απονομή δικαιωμάτων στους ιδιώτες, β) η παραβίαση να είναι κατάφωρη και γ) να υπάρχει άμεση αιτιώδης συνάφεια μεταξύ της παραβίασης της υποχρέωσης του κράτους-μέλους και της ζημίας που προκλήθηκε στον ιδιώτη. Αυτή η συνταγματικής περιωπής, για την ενωσιακή έννομη τάξη, αρχή της αστικής/κρατικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του δικαίου της Ένωσης, και οι προϋποθέσεις με την οποία θεμελιώνεται, εξειδικεύτηκε περαιτέρω, μέσα από τη συνεχή εφαρμογή της στη νομολογία του ΔΕΕ. Ωστόσο, υπήρχαν πολλές περιπτώσεις στις οποίες το ΔΕΕ *παρείδε την αποκλειστική αρμοδιότητα των εθνικών δικαστηρίων* αναφορικά με την υπαγωγή στα πραγματικά περιστατικά της έννομης διαφοράς των εν λόγω προϋποθέσεων ευθύνης και τη συνακόλουθη διαπίστωση περί συνδρομής τους ή μη¹⁶⁴. Έτσι, αφού έκρινε ότι διέθετε όλα τα αναγκαία στοιχεία, προχώρησε το ίδιο στην εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών που συνέτρεχαν εντός της εθνικής έννομης τάξης, καθώς και στην απόδοση του κρίσιμου χαρακτηρισμού (κατάφωρη παραβίαση, ύπαρξη αιτιώδους συνδέσμου) στην προσβαλλόμενη πράξη της κρατικής δράσης (νομοθετική, εκτελεστική, δικαστική)¹⁶⁵.

161 Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ. 302.

162 ΔΕΚ, 11.9.2002, T-13/99.

163 Νομολογία Francovich και Brasserie du Pecher

164 Ε. ΝΙΚΟΛΑΟΥ, 20 Χρόνια Francovich. Μια επισκόπηση της νομολογίας του δικαστηρίου της ΕΕ στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του ενωσιακού δικαίου, Αρμενόπουλος 2012, σ. 202 επ.

165 Την ύπαρξη κατάφωρης παραβίασης καταλόγισε το ΔΕΕ στην δράση του Σουηδού νομοθέτη στην υπόθεση ΔΕΕ C-150/99, ενώ στην υπόθεση Brinkmann C-319/96 προχώρησε το ίδιο στην εξέταση της ύπαρξης αιτιώδους συνδέσμου μεταξύ της παράβασης της υποχρέωσης που υπέχει το κράτος μέλος

Σε επίπεδο ενωσιακής έννομης τάξης, παρά την παράλειψη καθιέρωσης ρητού δικαιώματος σ' ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον στη συνθήκη της Λισαβόνας, είναι ασφαλής η διαπίστωση ότι η διαμόρφωση και ο εμπλουτισμός του ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου συνέβαλε στην πληρέστερη προστασία του δικαιώματος αυτού έναντι των προσβολών του από τις οικονομικές αναπτυξιακές και άλλες πιέσεις. Ειδικότερα, όσον αφορά τη στάθμιση της περιβαλλοντικής προστασίας με άλλα συμφέροντα στο ενωσιακό πλαίσιο, αυτή πραγματοποιείται μέσω της εφαρμογής της (κοινοτικών καταβολών) αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι κατά την εκπόνηση της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων, "η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και η ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της". Εξάλλου, η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας, που θεμελιώνεται στο άρθρο 11 ΣΛΕΕ, σημαίνει ότι η περιβαλλοντική συνιστώσα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τη χάραξη κάθε δημόσιας πολιτικής, όχι, όμως, και ότι θα πρέπει να αποκλείεται κάθε πολιτική που θέτει σε διακινδύνευση κάποιο περιβαλλοντικό αγαθό. Συνεπώς, η ανωτέρω διάταξη δεν αναγνωρίζει κάποια προτεραιότητα στην περιβαλλοντική προστασία έναντι των άλλων επιδιωκόμενων σκοπών και στόχων της Ένωσης. Αντίθετα, αναδεικνύει την ανάγνωση *εκείνη* της προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με την οποία η πραγμάτωσή της ολοκληρώνεται μέσω μιας *ad hoc* στάθμισης συμφερόντων με σκοπό την πρακτική εναρμόνισή τους¹⁶⁶. Άλλωστε, η παραπάνω θέση αποτυπώνει τον νοηματικό, ιδεολογικό και κανονιστικό πυρήνα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, το περιεχόμενο της οποίας στοχεύει στην εξισορρόπηση μεταξύ της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και της περιβαλλοντικής προστασίας.

3.1.2 Η πρόκριση ενός μοντέλου διάχυτου ελέγχου από τον δικαστή της ΕΕ

Σε ό,τι αφορά τον έλεγχο της *συμβατότητας* των εθνικών νόμων με το κοινοτικό δίκαιο, έχει υποστηριχτεί, από τη θεωρία, η θέση ότι ο κοινοτικός δικαστής επιβάλλει τον διάχυτο έλεγχο, δηλαδή την αρμοδιότητα κάθε εθνικού δικαστηρίου να ελέγχει τη συμβατότητα των νόμων με το κοινοτικό δίκαιο και εμμέσως προκρίνει, αν δεν απαιτεί, τον διάχυτο έλεγχο και της συνταγματικότητας¹⁶⁷. Στο εσωτερικό της έννομης τάξης κάθε κράτους-μέλους ο δικαστής ελέγχει αν ένας νόμος είναι σύμφωνος με το Σύνταγμα, με το διεθνές δίκαιο (ιδίως ΕΣΔΑ), ή με το κοινοτικό/ενωσιακό δίκαιο. Ενώ, υπάρχει ένα κοινό πεδίο, στο πλαίσιο του δικαστικού ελέγχου για καθεμία από τις τρεις αυτές

από το ενωσιακό δίκαιο και της επελευθέρωσης στον θιγόμενο ζημίας.

166 Α. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Περι (μη) σταθμίσεων στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, nomosphysis.org.gr, Απρίλιος 2007.

167 Κ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ, Ο διάχυτος και παρεμπίπτων δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, ΕφημΔΔ2009, σ. 825 επ.

παραμέτρους, παρατηρούνται σημαντικές διαφοροποιήσεις ως προς τις προϋποθέσεις, τις τεχνικές και τις έννομες συνέπειες στις οποίες καταλήγει το κάθε είδος ελέγχου. Οι διαφοροποιήσεις αυτές σημειώνονται τόσο σε συστήματα στα οποία ο έλεγχος είναι και στις τρεις περιπτώσεις διάχυτος, όπως είναι και το δικό μας, όσο και σε συστήματα όπου ο μόνος έλεγχος της συνταγματικότητας είναι συγκεντρωτικός, ενώ οι άλλες μορφές ελέγχου μπορούν να ασκούνται κατά τρόπο διάχυτο και παρεμπόδιτο.

Πρέπει στο σημείο αυτό να γίνει μια σημαντική τοποθέτηση σε ό,τι αφορά τον δικαστικό έλεγχο της *συμβατότητας* μιας διάταξης νόμου προς το ενωσιακό δίκαιο. Ειδικότερα, ο εθνικός δικαστής δικάζει μεν ως κοινοτικός δικαστής, σύμφωνα όμως με τη δικονομία της διαφοράς που δικάζει. Οι κανόνες αναφοράς ή ελέγχου είναι το κοινοτικό δίκαιο, οι ελεγχόμενοι όμως κανόνες είναι το εθνικό δίκαιο και ελέγχονται με βάση τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες της συγκεκριμένης διαφοράς. Η υποχρέωση δηλαδή του δικαστή να δικάζει ως κοινοτικός δικαστής και να κυρώνει την τυχόν παραβίαση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου δε σημαίνει ότι μπορεί να δικάζει έξω από τη δικονομία της διαφοράς¹⁶⁸.

Ωστόσο, η διαπλοκή των δύο μορφών ελέγχου (συνταγματικότητας και συμβατότητας νόμου προς το κοινοτικό δίκαιο) σε έννομη τάξη στην οποία εφαρμόζεται το σύστημα του συγκεντρωτικού ελέγχου της συνταγματικότητας¹⁶⁹ φαίνεται να οδήγησε το ΔΕΕ στην πρόκριση ενός διάχυτου μοντέλου ελέγχου που εκτείνεται και στις δύο μορφές ελέγχου, θεμελιώνοντας την κρίση του αυτή στην κοινοτική/ενωσιακή αρχή της ισοδυναμίας, σύμφωνα με την οποία το εθνικό δίκαιο δεν επιτρέπεται να θέτει δυσμενέστερες προϋποθέσεις για την αποκατάσταση ζημίας από παραβίαση του κοινοτικού δικαίου σε σχέση με τη ζημία από παραβίαση του εθνικού δικαίου¹⁷⁰. Στην προκειμένη περίπτωση, κρίθηκε ότι η ενωσιακή αυτή αρχή παραβιάστηκε, διότι η αγωγή αστικής ευθύνης για ζημία από διοικητική πράξη που εκδόθηκε βάσει αντικοινοτικού νόμου μπορεί να ασκηθεί μόνο μετά την εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων κατά της πράξης αυτής, ενώ, αντίθετα η προϋπόθεση αυτή δεν ισχύει όταν η διοικητική πράξη εκδόθηκε βάσει αντισυνταγματικού νόμου. Στην τελευταία περίπτωση, η αγωγή αστικής αποζημίωσης μπορεί να ασκηθεί οποτεδήποτε και ανεξάρτητα από την προσβολή της διοικητικής πράξης. Η διαφοροποίηση αυτή, αναφορικά με τις προϋποθέσεις άσκησης της αγωγής αστικής ευθύνης σε αποζημίωση, έγκειται στο γεγονός ότι η προσβολή διοικητικής πράξης που στηρίζεται σε αντισυνταγματικό νόμο κρίνεται ενώπιον του συνταγματικού δικαστηρίου (Tribunal Constitucional) της Ισπανίας. Αντιθέτως, σε

168 Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ, Ο αυτεπάγγελτος δικαστικός έλεγχος της συμβατότητας των νόμων και οι όροι του παραδεκτού ενόψει του παρεμπόδιτου χαρακτήρα του, Δεκέμβριος 2010, www.constitutionalism.gr.

169 ΔΕΕ, απόφαση C-118/08 στις 26.1.2010, Transportes Urbanos.

170 Α. ΚΑΙΔΑΤΖΗΣ, Έλεγχος συνταγματικότητας και έλεγχος συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο. Η απόφαση Transportes Urbanos του ΔΕΕ, Μάιος 2010, greek-critical-legal.blogspot.gr.

οποιαδήποτε δίκη μπορεί να κριθεί, παρεμπιπτόντως, ότι ο νόμος βάσει το οποίου εκδόθηκε μια διοικητική πράξη είναι αντικοινοτικός. Επιπλέον, η επίμαχη ρύθμιση δικαιολογείται και από το γεγονός ότι, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, η διαπίστωση της παραβίασης του ενωσιακού δικαίου από το κράτος-μέλος, δεν αποτελεί προαπαιτούμενο για τη θεμελίωση αστικής ευθύνης που προκλήθηκε από την παραβίαση του ενωσιακού δικαίου¹⁷¹, επιχείρημα που ωστόσο δε στάθηκε ικανό να μεταβάλλει την κρίση του ΔΕΕ.

3.2. Στην εθνική έννομη τάξη

Ο δικαστής του ΣτΕ οφείλει, στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης, να δομεί την κρίση του σε ένα καθολικό αξιολογικό σύστημα που έχει ως αφετηρία την τυπική ισοδυναμία των συνταγματικών διατάξεων και καταλήγει στην πρακτική εναρμόνισή τους σε περίπτωση σύγκρουσης των νοημάτων τους. Ειδικότερα, στις περιβαλλοντικές διαφορές, όπου αναπτύσσουν την εμβέλειά τους πολλά κανονιστικά πεδία, ο ερμηνευτής του δικαίου καλείται να προβεί σε λεπτές και ενίοτε οριακές σταθμίσεις προκειμένου να διασφαλιστούν τα εκατέρωθεν διακυβευόμενα έννομα αγαθά. Σ' αυτό το σημείο, ο δικαστής οφείλει να πραγματοποιήσει έναν έλεγχο πολύ πιο σύνθετο και βαθύ από εκείνον της πληρότητας της αιτιολογίας, χωρίς, ωστόσο, να ολισθαίνει σε ουσιαστικές εκτιμήσεις, υπερβαίνοντας τα όρια του δικαστικού αυτοπεριορισμού. Ο έλεγχος αυτός πρέπει επίσης να θέτει ως στόχο την αποδοχή εκείνης της, επιλεγόμενης από τη Διοίκηση, λύσης που εναρμονίζει καλύτερα τα επιμέρους συμφέροντα και συνεπώς αναδεικνύει πιο ικανοποιητικά το δημόσιο συμφέρον¹⁷². Επιπλέον, έχει υποστηριχθεί¹⁷³ ότι η μορφή δικαστικού ελέγχου, που ασκείται στο πεδίο της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, κινείται στο μεταίχμιο ακυρωτικής και ουσιαστικής δικαστικής κρίσης και διαφέρει από την πρώτη, διότι αξιώνει διά του ελέγχου της αιτιολογίας κρίση επί ουσιαστικών πτυχών της διοικητικής πράξης, διευρύνοντας τα δεδομένα που μπορούν να υπαχθούν στην κοινή πείρα¹⁷⁴, ενώ υπολείπεται της δεύτερης, διότι δε νομιμοποιείται να υποκαταστήσει τη διοίκηση σε όλο το φάσμα των ουσιαστικών της εκτιμήσεων.

Η διείσδυση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του ΣτΕ και η υιοθέτησή της στο δικανικό συλλογισμό *επηρέασε* τη δικαιοδοτική κρίση του δικαστή ενισχύοντας το δικαιοπλαστικό της χαρακτήρα. Τούτο συνέβη, διότι κατά τη νομολογιακή εφαρμογή της αόριστης αυτής έννοιας, ο δικαστής καλείται να την εξειδικεύσει

171 Σκέψη 38 της απόφασης *Transportes Urbanos* καθώς επίσης και ΔΕΕ απόφαση C-435/06 σκέψη 37.

172 Ε. ΑΧΤΣΙΟΓΛΟΥ, Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ, διπλωματική εργασία, Δεκέμβριος 2008, σ. 114.

173 Γ. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗ, Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, σελ. 1049 επ.

174 Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, “Τα διδάγματα της κοινής πείρας” στα πλαίσια της διοικητικής δίκης, ΕΔΔΔ 1992, σ. 520 επ..

διαμορφώνοντας μερικότερες αρχές, όπως η αρχή της ήπιας ανάπτυξης, της φέρουσας ικανότητας και της αποκατάστασης του διαταραχθέντος οικοσυστήματος. Κατά την ερμηνευτική προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης, ο δικαστής οφείλει να λάβει υπόψη του ότι πρόκειται για μια αρχή που επιτελεί διπλή λειτουργία. Αφενός λειτουργεί ως άξονας χάραξης της περιβαλλοντικής πολιτικής για το νομοθέτη και αφετέρου αποτελεί γνώμονα/κριτήριο για το δικαστικό έλεγχο των μέτρων που θα ληφθούν στο πλαίσιο της πολιτικής αυτής. Ως κανόνας (norme) συνταγματικής ισχύος η βιώσιμη ανάπτυξη αποτελεί το πλαίσιο για την εναρμόνιση τριών επιμέρους συνταγματικά κατοχυρωμένων στόχων (προστασία περιβάλλοντος, οικονομική ανάπτυξη, κοινωνική συνοχή) και συγκεκριμενοποιεί, μέσω του εξισορροπητικού αυτού προσανατολισμού, το περιεχόμενο της αόριστης έννοιας του δημόσιου συμφέροντος. Ως έννοια, που με τη σειρά της ενέχει υψηλό βαθμό αοριστίας, αποτελεί για το δικαστή ρήτρα, κατά το στάδιο της διατύπωσης της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού. Σ' αυτήν την περίπτωση, η ανάγκη συγκεκριμενοποίησης της αόριστης έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης ενισχύει τη δικαιολογική δράση του δικαστή, η οποία, αν και κρίνεται αναγκαία, πρέπει εντούτοις να ενεργείται με φειδώ¹⁷⁵. Σε διαφορετική περίπτωση, υπάρχει κίνδυνος υπέρβασης αρμοδιοτήτων στον ακυρωτικό έλεγχο μεταξύ νομιμότητας και σκοπιμότητας.

Η νομολογιακή εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία διευρύνει το προστατευτικό πεδίο του δικαιώματος στο περιβάλλον, δεν πρέπει να συντελείται επί τη βάση μιας συστημικής θεώρησης που δίνει προτεραιότητα στο περιβάλλον ως υπέρτατο αγαθό. Αντίθετα, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης βασίζεται στην κεντρική θέση ότι το περιβάλλον δεν αποτελεί απόλυτο αγαθό, αλλά αγαθό που *σταθμίζεται* με άλλους συνταγματικούς σκοπούς. Συνεπώς, η *μέθοδος οργάνωσης* του δικανικού συλλογισμού και επίλυσης των συγκρούσεων μεταξύ των διακυβευόμενων έννομων αγαθών πρέπει να στηρίζεται στη *συγκεκριμένη στάθμιση*, στο πλαίσιο της οποίας η θέαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, ως έννοιας με προσανατολισμό την αναζήτηση ισορροπίας μεταξύ οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και περιβάλλοντος, συντελεί στην οριοθέτηση της δικαιοδοτικής κρίσης, ώστε να μην συντελεστεί υπέρβαση των ορίων της ακυρωτικής αρμοδιότητας.

Σημαντικό σταθμό στην καθιέρωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στο δικανικό συλλογισμό, υπήρξε η σταδιακή ενσωμάτωση των κοινοτικών οδηγιών για το περιβάλλον και ειδικότερα εκείνων που αφορούν την εκτροπή των Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)¹⁷⁶. Μ' αυτόν τον τρόπο, το περιεχόμενο της

175 Ε. ΑΧΤΣΙΟΓΛΟΥ, Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ, διπλωματική εργασία, Δεκέμβριος 2008, σ. 145.

176 Το ΣτΕ αξιοποίησε το θεσμό αυτό στις πρώτες αποφάσεις για την εκτροπή του Αχελώου 2759-60-61/1994, στις οποίες έκρινε ότι απαιτείται η σύνταξη συνολικής μελέτης πριν από την έναρξη κάθε επέμβασης, που θα έχει συνέπειες για το περιβάλλον.

βιώσιμης ανάπτυξης διευρύνεται μέσω των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης, βασικό μέσο εφαρμογής των οποίων αποτελεί η ΜΠΕ¹⁷⁷. Ειδικότερα, από τη ΜΠΕ πρέπει να προκύπτει η προσφορότερη θέση για την πραγματοποίηση του, δυνητικά να προκαλέσει επιπτώσεις στο περιβάλλον, έργου. Η κρίση περί της βιωσιμότητας της λύσης συνιστά ουσιαστική εκτίμηση, η οποία ανήκει στη διοίκηση, επομένως, είναι δικαστικώς ανέλεγκτη. Ο δικαστής ελέγχει τη νομιμότητα της διοικητικής πράξης και των σύνθετων διοικητικών σταθμίσεων που εμπεριέχονται σ' αυτήν, οι οποίες οδήγησαν στην επιλογή μιας λύσης. Η νομιμότητα των (διοικητικών) πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης εξαρτάται κατά βάση από την πληρότητα της μελέτης, η οποία ελέγχεται δικαστικώς. Γι' αυτό το λόγο, στις ΜΠΕ πρέπει να αναπτύσσονται, με τη μεγαλύτερη δυνατή καθαρότητα και σαφήνεια, όλοι οι ενδεχόμενοι, βάσει ενδείξεων και μελετών κίνδυνοι, που απειλούν το περιβάλλον και την υγεία, όλα τα επιστημονικά δεδομένα που συνεκτιμήθηκαν, η τεχνική δυσκολία του έργου, το οικονομικό κόστος, αλλά και η εξέταση εναλλακτικών λύσεων για τη χωροθέτηση του έργου, έτσι ώστε να αιτιολογείται επαρκώς η επιλογή της διοίκησης. Αν η ΜΠΕ κριθεί ως ανεπαρκώς αιτιολογημένη, το γεγονός αυτό συνιστά λόγο ακύρωσης της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης.

Η ευθύνη, λοιπόν, του νομοθέτη και της Διοίκησης δεν περιορίζεται στη λήψη πρόσφορων μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά εκτείνεται και στην πραγματοποίηση των αναγκαίων σταθμίσεων με τα άλλα εξίσου προστατευόμενα συνταγματικά αγαθά. Γι' αυτό και η κρατική δράση δεν μπορεί να ερείδεται σε μια αποσπασματική εκτίμηση των πραγματικών δεδομένων, αλλά σ' ένα καθολικό σύστημα αξιολόγησης¹⁷⁸. Επομένως, ο εμπλουτισμός της αιτιολογίας μιας διοικητικής πράξης συνεπάγεται και την αντίστοιχη επέκταση των ορίων του δικαστικού ελέγχου¹⁷⁹. Δεν είναι όμως δυνατό να ελεγχθεί ευθέως η ορθότητα των επιστημονικών εκτιμήσεων, των τεχνικών κρίσεων¹⁸⁰ και των αξιολογήσεων πραγματικών δεδομένων που περιέχονται

177 ΣτΕ (Ολ.) 613/2002 όπου γίνεται ρητή αναφορά στις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης και αποτυπώνονται οι σκέψεις του Δικαστηρίου σχετικά με τον έλεγχο της αιτιολογίας της ΜΠΕ. Ειδικότερα " η ΜΠΕ αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της πρόληψης και της προφύλαξης ...το δικαστήριο ελέγχει κατά πόσο ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές, ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριθώσουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή τους είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος"

178 Ε. ΑΧΤΣΙΟΓΛΟΥ, Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ (διπλωματική εργασία), Δεκέμβριος 2008.

179 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 361 επ.

180 Νεότερη νομολογία δίνει έμφαση στο ανέλεγκτο των επιστημονικών απόψεων όπως ενδεικτικά η ΣτΕ (Ολ.) 3219/2010 σχετικά με την περίπτωση των επιπτώσεων των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και στην ανθρώπινη υγεία. Κινούμενες προς την αντίθετη κατεύθυνση, οι σκέψεις του δικαστηρίου για την αναβάθμιση του αεροδρομίου της Χίου (ΣτΕ 1950/99) έκριναν ότι η σχετική τεχνική μελέτη δεν διέθετε τεχνική επάρκεια, χωρίς να στηρίζεται η

στις μελέτες αυτές εκτός αν υπάρχει αμφισβήτηση σχετικά με την αξιοπιστία της εφαρμοζόμενης επιστημονικής μεθόδου ή με την εγκυρότητα των τεχνικών δεδομένων που έχουν ενσωματωθεί στο περιεχόμενο της ΜΠΕ και η διοίκηση δεν τα έχει λάβει υπόψη¹⁸¹. Περαιτέρω, ο ενδεδειγμένος και λεπτομερής περιγραφόμενος δικαστικός έλεγχος, περιόρισε βαθμιαία τόσο τη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, όσο και την ελευθερία του κοινού νομοθέτη, μέσω της εξειδίκευσης του εννοιολογικού περιεχομένου της βιώσιμης ανάπτυξης.

Ενόψει αυτού, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία της *ουσιαστικής συμμετοχής* των πολιτών, με προέχοντα ρόλο των περιβαλλοντικών οργανώσεων και των ειδικών επιστημονικών φορέων, στη διοικητική διαδικασία αξιολόγησης των μελετών αυτών, δεδομένου ότι η υποβολή εκ μέρους τους τεκμηριωμένων προτάσεων ή αντιρρήσεων θα δημιουργούσε την υποχρέωση ειδικότερης αιτιολόγησης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα της επιλεγόμενης λύσης. Το γεγονός αυτό, θα καθιστούσε δυνατή την ουσιαστικότερη, μέσω του ελέγχου αιτιολογίας, και αποτελεσματικότερη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης σε περίπτωση προσβολής της πράξης περιβαλλοντικής αδειοδότησης, χωρίς τον κίνδυνο υπέρβασης των ορίων της εξουσίας ακυρωτικού ελέγχου. Το έλλειμμα στον τομέα αυτό που σημειώνεται στην ελληνική έννομη τάξη δημιουργεί μεγαλύτερες δυσχέρειες στο *δικαστικό έλεγχο* των πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης, διότι θέματα νομιμότητας, συναρτώμενα με την πληρότητα και ορθότητα των στοιχείων της ΜΠΕ, τίθενται για πρώτη φορά στο Δικαστήριο, δεδομένου, μάλιστα, ότι, κατά τη διοικητική διαδικασία, η αξιολόγηση των μελετών αυτών από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες είναι υποτυπώδης¹⁸².

Την ορθή τοποθέτηση για τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου έθεσε η νομολογία της Ολομέλειας στην απόφαση για την εκτροπή του Αχελώου¹⁸³ και στην απόφαση για τα μεταλλεία χρυσού στην Κασσάνδρα Χαλκιδικής¹⁸⁴. Ειδικότερα κρίθηκε ότι, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η ΜΠΕ ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές. Η ευθεία όμως αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση

κρίση αυτή σε τεκμηριωμένες αντιρρήσεις στη δικογραφία.

181 Γ. ΜΠΑΛΙΑΣ, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και διεθνές δίκαιο, Α. Ν. Σάκκουλας, 2005, σελ. 43.

182 Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Ο εθνικός δικαιοδοτικός έλεγχος, Ιούλιος 2009, nomosphysis.org.gr.

183 ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

184 ΣτΕ (Ολ.) 613/2002 και ΣτΕ (Ολ.) 2173/2002, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές.

Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή *μόνον αν* από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή. Η νομολογιακή αυτή στάση, τηρήθηκε και σε νεότερες αποφάσεις. Σύμφωνα με την ΣτΕ (Ολ.) 1675/05, κρίσιμη σημασία έχει η *στάθμιση συμφερόντων*. Επιβάλλεται λοιπόν προς τα διοικητικά όργανα, η στάθμιση μεταξύ της επαπειλούμενης βλάβης στο περιβάλλον και της εξυπηρετούμενης ανάγκης (υπό τη μορφή αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης, βελτίωσης της ποιότητας ζωής κ.ά.), ώστε να διαπιστώνεται αιτιολογημένα, προκειμένου για την έγκριση για ένα έργο ή δραστηριότητα, ότι τα προσδοκώμενα οφέλη υπερακοντίζουν τις επαπειλούμενες για το περιβάλλον δυσμενείς συνέπειες¹⁸⁵. Η στάθμιση αυτή πρέπει να συμπορεύεται με την υποχρέωση της προστασίας του περιβάλλοντος, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία αποβλέπουν τόσο ο κοινοτικός όσο και ο συντακτικός νομοθέτης.

Συνεπώς, ο ακυρωτικός δικαστής, στο πλαίσιο του ελέγχου που διενεργεί, ερευνά αν τηρήθηκε τυπικά και ουσιαστικά η διαδικασία αυτή και αν τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η διοικητική πράξη είναι σύμφωνα με τους νομοθετικούς ορισμούς και επαρκή για να αποτελέσουν έρεισμα της πράξης. Ελέγχει με άλλα λόγια, την τυχόν υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και αναζητά πιθανά πρόδηλα σφάλματα¹⁸⁶ στη στάθμιση των αναπτυξιακών και κοινωνικών προοπτικών με τους περιβαλλοντικούς κινδύνους στηριζόμενος αποκλειστικά στα στοιχεία του φακέλου και στα διδάγματα της κοινής πείρας. Ερευνάται επίσης, όπως αναφέρθηκε και παραπάνω, αν η ΜΠΕ, η οποία συμπεριλαμβάνεται στα στοιχεία του φακέλου, ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του νόμου (νομιμότητα ΜΠΕ) και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές (πληρότητα ΜΠΕ) ώστε τα διοικητικά όργανα να προβούν στις αναγκαίες σταθμίσεις.

Στην περίπτωση των αμφισβητήσεων που ανέκυψαν ενόψει της πραγματοποίησης σημαντικών έργων¹⁸⁷ για τη διοργάνωση των Ολυμπιακών αγώνων, ενδιαφέρον παρουσιάζει η διαφορετική προσέγγιση που υπήρξε κατά την αξιολόγηση των ίδιων δεδομένων στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου. Ειδικότερα, στην υπόθεση

185 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2011, σ. 158 επ.

186 Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005, σ. 148.

187 Τα έργα αυτά προϋπέθεταν μια συνολική χωροταξική και οικιστική ανασυγκρότηση, υπό τους όρους της βιώσιμης ανάπτυξης και των διεθνών δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα.

του Γυμναστηρίου του Γαλατσίου¹⁸⁸, η πλειοψηφία επέλεξε να αυτοπεριοριστεί ως προς τον έλεγχο της επάρκειας των προστατευτικών μέτρων που έπρεπε να ληφθούν υπόψη προκειμένου να επιτευχθεί η προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, στοιχεία τα οποία εμπεριέχονταν στη ΜΠΕ. Αντίθετα, η μειοψηφία θεώρησε ότι ο έλεγχος της πληρότητας της ΜΠΕ έπρεπε να προχωρήσει σε περισσότερο βάθος, καθώς έκρινε ότι υπάρχουν ακόμα στοιχεία στο φάκελο που δεν έχουν απαντηθεί επαρκώς. Και οι δύο απόψεις, σέβονται τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου και μένουν προσηλωμένες στα διδάγματα της κοινής πείρας. Αξιολογούν ωστόσο, υπό διαφορετική οπτική τα κοινά δεδομένα και ως προς αυτό το στοιχείο μεταβάλλεται αντίστοιχα το εύρος του ελέγχου¹⁸⁹.

Αντιθέτως, στην περίπτωση που ο έλεγχος υπεισέρχεται σε ουσιαστικές κρίσεις και σταθμίσεις, που ανήκουν στην αρμοδιότητα της Διοίκησης, συντελείται προφανής υπέρβαση των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου. Τέτοιο νομολογιακό παράδειγμα αποτελεί η απόφαση για την καφέ αρκούδα¹⁹⁰ στην οποία το δικαστήριο έκρινε ότι η εναλλακτική λύση που είχε επιλεγεί από τη διοίκηση οδηγούσε με βεβαιότητα στον κίνδυνο απώλειας του πληθυσμού του ζώου και επομένως, όπως υποδεικνύει η δικαστική κρίση, η μόνη συνταγματικά βιώσιμη χάραξη οφείλει να παρακάμπτει την ευαίσθητη περιοχή. Στο ίδιο πλαίσιο ουσιαστικών εκτιμήσεων κινήθηκε το Δικαστήριο και με τις αποφάσεις ΣτΕ 2805/1997, 2937 και 2940/2000, σχετικά με το ενεργειακό σύστημα των μικρών νησιών. Ειδικότερα, το ΣτΕ απέκλεισε στη διοίκηση, ρητά και σε κάθε περίπτωση, την επιλογή του τεχνικού έργου της σύνδεσης των μικρών νησιών με το εθνικό δίκτυο υψηλής τάσης, υποδεικνύοντας τον ενδεδειγμένο τρόπο ηλεκτροδότησής τους.

Συνοψίζοντας, είναι δεδομένο ότι ο ακυρωτικός χαρακτήρας του ελέγχου τον περιορίζει στον έλεγχο της νομιμότητας της διοικητικής πράξης και όχι στις ουσιαστικές εκτιμήσεις που εμπεριέχονται σ' αυτήν. Ωστόσο, οι ιδιαιτερότητες του περιβαλλοντικού δικαίου δημιουργούν νέες παραμέτρους στο δικαστικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων που σχετίζονται κυρίως με τα όρια του ελέγχου αυτού. Ειδικότερα, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης επηρεάζουν σημαντικά το δικαιοδοτικό έλεγχο, καθώς η εφαρμογή τους στη δικαστική πρακτική είναι επιβεβλημένη τόσο από το Σύνταγμα όσο και από το ενωσιακό δίκαιο. Επιπλέον, στρεβλώσεις στο δικανικό συλλογισμό σημειώνονται και εξαιτίας του γεγονότος ότι οι έννοιες στις οποίες θεμελιώνεται το περιβαλλοντικό δίκαιο συνδέονται στενά με διαπιστώσεις, εκτιμήσεις και αξιολογήσεις τεχνικού χαρακτήρα που, όπως είναι γνωστό,

188 ΣτΕ 1682/2002.

189 Π ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 394-395.

190 ΣτΕ 2731/1997, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου¹⁹¹.

3.2.1 Οι σταθμίσεις κατά τη σύγκρουση δικαιωμάτων: η αρχή της αναλογικότητας

Στις περιπτώσεις στις οποίες το Δικαστήριο τοποθετείται εντός του συνταγματικού πλαισίου του ακυρωτικού ελέγχου, παρατηρείται ότι στο τελευταίο στάδιο της σταθμιστικής διαδικασίας προβαίνει σε μια στάθμιση κόστους – οφέλους επικαλούμενο την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Υποστηρίζει, ειδικότερα, ότι μια προφανής δυσαναλογία μεταξύ περιβαλλοντικής βλάβης και προσδοκώμενου οφέλους αντιστρατεύεται την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης¹⁹², αντιμετωπίζοντάς την ως παράμετρο της αρχής της αναλογικότητας. Να σημειωθεί όμως, ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης διαφοροποιείται από εκείνη της *stricto sensu* αναλογικότητας, καθώς μπορεί να εφαρμοστεί μόνο σε εκείνες τις διαφορές στις οποίες διακινδυνεύουν, μεταξύ άλλων, περιβαλλοντικά αγαθά¹⁹³.

Στο σημείο αυτό, πρέπει να γίνει μια αναφορά στην ίδια την αρχή της αναλογικότητας, η εφαρμογή της οποίας μπορεί να διασφαλίσει την αποφυγή μιας εντατικής εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης. Η αρχή της αναλογικότητας κατοχυρώνεται στο άρθρο 25 παρ. 1 του Σ και διακρίνεται σε τρεις επιμέρους αρχές: την αρχή της αναγκαιότητας, την αρχή της καταλληλότητας και την αρχή της αναλογικότητας υπό στενή έννοια. Επιπλέον, η αρχή της αναλογικότητας ενυπάρχει και στο άρθρο 191 παρ. 3 ΣΛΕΕ, όπου προβλέπεται ότι κατά την εκπόνηση της περιβαλλοντικής πολιτικής της, η Ένωση θα λάβει υπόψη τα πλεονεκτήματα και τα μειονεκτήματα που μπορεί να απορρεύσουν από την ανάληψη δράσης ή από την απουσία δράσης. Κατ' αυτή την έννοια, τα μέτρα που θεμελιώνονται στην αρχή της προφύλαξης θα πρέπει να είναι *ιδιαίτερα αναλογικά* με το επίπεδο της σκοπούμενης προστασίας, να μην εισάγουν διακρίσεις ως προς την εφαρμογή τους, να συνιστούν απόρροια εξέτασης των δυνητικών πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων δράσης και απουσίας δράσης, να συμπεριλαμβάνουν -όταν αυτό απαιτείται- και μια ανάλυση οικονομικής αποδοτικότητας και να τυγχάνουν επανεξέτασης υπό το φως των νέων επιστημονικών δεδομένων. *Η αναλογικότητα απαιτεί να προσαρμόζονται τα μέτρα στο επίπεδο της προστασίας που έχει επιλεγεί.* Τα μέτρα που θεμελιώνονται σε αυτή την αρχή δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα με το επίπεδο της σκοπούμενης προστασίας. Μια απόλυτη απαγόρευση δεν αποτελεί ως εκ τούτου μια αναλογική λύση σε μια δυνητική διακινδύνευση. Ωστόσο, σε

191 Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Ο εθνικός δικαιοδοτικός έλεγχος, Ιούλιος 2009, nomosphysis.org.gr.

192 ΣτΕ (Ολ.) 613/2002, σκέψη 7, τελευταίο σημείο, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

193 Β. ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ (Ολ.) 613/2002: Αναλογικότητα και βιώσιμη ανάπτυξη, ΝοΒ 2002, σελ. 1978 επ.

ορισμένες περιπτώσεις, μπορεί να αποτελεί τη μόνη δυνατή επιλογή σε μια δεδομένη διακινδύνευση¹⁹⁴.

Σε κάθε περίπτωση, η χρήση της αρχής της αναλογικότητας, ως αρχής κοινής στην ελληνική και ενωσιακή έννομη τάξη, ενισχύει τον διαλεκτικό χαρακτήρα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και συντελεί στον εμπλουτισμό της έννοιας της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης όπως αυτή θεμελιώνεται στο 24 Σ με την αντίστοιχη έννοια του ενωσιακού δικαίου. Η αναλογικότητα, δηλαδή, χρησιμοποιείται έμμεσα, εκτός από σταθμιστική μέθοδος συγκρουόμενων συνταγματικών αγαθών και ως μηχανισμός εναρμόνισης της εθνικής με την ενωσιακή έννομη τάξη.

i) Όταν η προστασία του περιβάλλοντος συμπλέκεται με την προστασία της υγείας

Στο πλαίσιο του ακυρωτικού ελέγχου, είναι θεμελιώδους σημασίας το εκάστοτε διαμορφούμενο σύστημα των προστατευόμενων αγαθών, καθώς και οι συγκεκριμένες σταθμίσεις αξιών που επιβάλλονται. Στις περιπτώσεις στις οποίες το έννομο αγαθό “περιβάλλον” διαπλέκεται στενά με την υγεία, πρέπει η πρόσληψη της αρχής της αναλογικότητας υπό στενή έννοια να μη λειτουργεί ως όριο το οποίο, συρρικνώνοντας τα σταθμιζόμενα μεγέθη στις οικονομικές τους συνιστώσες, αποτρέπει τη λήψη προφυλακτικών μέτρων. Ειδικότερα, στην περίπτωση που τα επιστημονικά δεδομένα δεν οδηγούν σε ασφαλή συμπεράσματα για τους κινδύνους που απειλούνται, πρέπει να γίνει δεκτό ότι το περιβάλλον και η υγεία διαθέτουν ισχυρά κανονιστικά θεμέλια, ώστε να υπερέχουν σε σταθμίσεις με άλλους ενωσιακούς σκοπούς και συνεπώς να δικαιολογούν τη λήψη προφυλακτικών μέτρων¹⁹⁵. Κατά τούτο, η αρχή της προφύλαξης συνιστά ένα ιδιαίτερο κανονιστικό εργαλείο¹⁹⁶, μέσω του οποίου οι δημόσιες αρχές μπορούν να παρεμβαίνουν προληπτικά, προκειμένου να αποσοβούν κινδύνους και να λαμβάνουν θετικά μέτρα, τα οποία υπό άλλες συνθήκες θα θεωρούνταν αντίθετα με τις ενωσιακές, αλλά και τις συνταγματικές αρχές των κρατών – μελών. Κατά το ίδιο μέτρο, το πεδίο εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας (υπό την έννοια της στάθμισης κόστους - οφέλους) περιορίζεται στα όρια που προδιαγράφουν οι προστατευτικές ανάγκες του περιβάλλοντος και της υγείας.

Συνεπώς, όταν το απειλούμενο αγαθό είναι η υγεία, η εγκριτική πράξη μιας εγκατάστασης, η οποία πιθανολογείται ότι θα δημιουργήσει βλάβη στην υγεία (όπως στην περίπτωση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας), μπορεί, με βάση την αρχή της

194 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας 2011, σελ. 57-58.

195 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 349.

196 Ν. DE . SADELLER, Le statut juridique du principe de precaution en droit communautaire: du slogan a la regle, Cahier Droit European, 2001, σ. 91 επ.

προφύλαξης, είτε να ακυρωθεί είτε να απαιτηθεί η λήψη νέων μέτρων, που να παρέχουν πρόσθετες εγγυήσεις μείωσης του κινδύνου. Αυτός, ο δικαιοδοτικός έλεγχος ουσιαστικά δεν αρκείται σε μια πλήρη αιτιολογία, διότι ακόμα και η πληρέστερη αιτιολογία σε σχέση με μια συνέπεια που απλώς πιθανολογείται, υπολείπεται της ικανοποίησης του *προστατευτικού σκοπού*. Το συγκεκριμένο όμως σχήμα ελέγχου δεν μπορεί να μεταφερθεί άνευ ετέρου σε όλες τις περιπτώσεις, στις οποίες απειλούνται περιβαλλοντικά αγαθά, διότι, τότε, θα υπερέβαινε σαφώς τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου¹⁹⁷.

Σύμφωνα με τα παραπάνω, η σύμπλευση των περιβαλλοντικών απειλών με τους κινδύνους για την υγεία, μεταβάλλει τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Στο πεδίο σύγκρουσης αφενός του δικαιώματος στο περιβάλλον και στην υγεία και αφετέρου των συνταγματικών δικαιωμάτων περιουσιακής/οικονομικής φύσης, ο δικαστής, εφαρμόζοντας την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και κυρίως την αρχή της προφύλαξης, οδηγείται σε πληρέστερο έλεγχο της διοικητικής πράξης κατά το μέτρο που απαιτεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων σε οικονομικές δραστηριότητες για τις οποίες υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα για το μέγεθος των κινδύνων. Με άλλα λόγια, η ανοχή των περιβαλλοντικών προσβολών, όπως αυτή έχει οριοθετηθεί τόσο στο συνταγματικό κείμενο όσο και μέσω του ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου, στενεύει όταν διακινδυνεύεται το έννομο αγαθό της υγείας με την αντίστοιχη μεταβολή των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι θεμέλια δικανικών κρίσεων αποτελούν πλέον και προγνώσεις υπό συνθήκες αβεβαιότητας¹⁹⁸. Ως εκ τούτου, περιθώριο στάθμισης του διακινδυνευόμενου σύνθετου εννόμου αγαθού (περιβάλλον και υγεία) υφίσταται μόνο εφόσον έχει προηγηθεί η ερμηνευτική αποσαφήνιση του ελάχιστου προστατευτικού πυρήνα του εν λόγω δικαιώματος.

ii) Σύγκρουση προστασίας περιβάλλοντος με στόχους οικονομικής ανάπτυξης

Αντίθετα, στην περίπτωση των επιμέρους περιβαλλοντικών αγαθών ένα τεκμήριο υπέρ της περιβαλλοντικής προστασίας δεν πρέπει να έχει εφαρμογή στο πλαίσιο της συγκεκριμένης στάθμισης των εκατέρωθεν αντικρουόμενων συμφερόντων. Στην προκειμένη περίπτωση, ο έλεγχος που πραγματοποιεί ο δικαστής, εφαρμόζοντας την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, πρέπει να στηρίζεται σε μια ολιστική αναζήτηση του δημοσίου συμφέροντος το οποίο καλείται να ρυθμιστεί με τρόπο καθολικό, αφού ληφθούν υπόψη και σταθμιστούν συνολικά από τη διοίκηση όλα τα διακυβεύόμενα έννομα αγαθά. Να σημειωθεί ότι τόσο η προστασία του περιβάλλοντος όσο και η

197 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 410.

198 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 402 επ.

οικονομική ανάπτυξη συνιστούν εκφάνσεις του δημόσιου συμφέροντος, τις οποίες ο δικαστής καλείται, σύμφωνα με τις επιταγές της βιώσιμης ανάπτυξης, να εναρμονίσει.

Συνεπώς, στόχος της περιβαλλοντικής νομολογίας όσον αφορά το συγκεκριμένο πεδίο, είναι η διεύρυνση της προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να υποβιβάζονται άλλοι συνταγματικοί σκοποί. Σύμφωνα με τα σχετικά νομολογιακά παραδείγματα προκύπτει ότι το περιβαλλοντικό δίκαιο εμπλουτίστηκε συνολικά, μέσω της εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Η κοινοτική καταγωγή της αρχής αυτής λειτούργησε ως πηγή έμπνευσης του δικαστή προκειμένου να διαμορφώσει επιμέρους αρχές, κανόνες και κριτήρια ελέγχου και να καταλήξει στην διασφάλιση ενός πληρέστερου πλαισίου προστασίας του εννόμου αγαθού του περιβάλλοντος.

Χαρακτηριστικό νομολογιακό παράδειγμα στο οποίο η βιώσιμη ανάπτυξη εφαρμόζεται με τέτοιο τρόπο, ώστε να επιτυγχάνεται ο εξισορροπητικός προσανατολισμός που ενσωματώνει, είναι η απόφαση για τα ναυπηγεία της Πύλου. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, το Δικαστήριο προσέγγισε τη χωροταξική διάρθρωση σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και διαπίστωσε ότι μπορεί να ειπωθεί τόσο ως αναπτυξιακός στόχος όσο και ως μέτρο προστασίας του περιβάλλοντος. Με το σκεπτικό αυτό, απαίτησε από τη διοίκηση να προβεί στις αναγκαίες σταθμίσεις οι οποίες θα συνεκτιμούσαν τα περιβαλλοντικά δεδομένα αλλά και έναν αριθμό παραγόντων που συνθέτουν το γενικότερο εθνικό συμφέρον κάνοντας ρητή αναφορά στο δικαίωμα στην εργασία (22 παρ. 1 Σ), στην εξασφάλιση της οικονομικής ανάπτυξης, στην αξιοποίηση των πηγών εθνικού πλούτου (106Σ) και στην προστασία κεφαλαίων εξωτερικού (107 Σ). Διαφαίνεται επομένως, ότι ο Δικαστής αντιμετωπίζει τα έννομα αγαθά που διακινδυνεύουν με αφετηρία την τυπική ισοδυναμία των συνταγματικών διατάξεων των δικαιωμάτων αυτών και δεν δίνει κάποια νομική προτεραιότητα στο περιβάλλον. Για το λόγο αυτό απαιτεί από τη διοίκηση να προβεί σε συγκεκριμένη στάθμιση των δικαιωμάτων και να αξιολογήσει όλα τα δεδομένα που συναποτελούν το γενικό συμφέρον, ακόμα και όταν απουσιάζουν ειδικότερες νομοθετικές ρυθμίσεις¹⁹⁹.

Βέβαια, στο πλαίσιο ερμηνείας και εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, ο δικαστής οφείλει να αυτοπεριορίζεται ώστε να μην υπερβαίνει τα όρια των αρμοδιοτήτων του προβαίνοντας σε ουσιαστικές εκτιμήσεις των επιλογών της διοίκησης. Στοιχεία που επηρεάζουν τον τρόπο με τον οποίο ο δικαστής ασκεί τα δικαιοδοτικά του καθήκοντα ανάγονται στα χαρακτηριστικά γνωρίσματα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, ως αρχής που αφενός συμπροσδιορίζεται υπερεθνικά λόγω της κοινοτικής της προέλευσης και αφετέρου ενέχει μικρότερο βαθμό αοριστίας από την έννοια του γενικού συμφέροντος, λόγω του προσδιορισμένου προσανατολισμού της.

199 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 383-384.

3.2.2. Σταθμιστικά κριτήρια νομολογιακής προέλευσης. Ερμηνευτικές χρήσεις και εξειδικεύσεις της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης

Η βιώσιμη ανάπτυξη, η οποία αντλεί πολλά από τα βασικά της γνωρίσματα από τη διεθνή και την ενωσιακή έννομη τάξη, συνιστά ένα πολυδύναμο κανονιστικό εργαλείο στα χέρια του εθνικού δικαστή. Συνακόλουθα, στο πλαίσιο της δικαιοδοτικής κρίσης, εκδηλώνεται μια ενισχυμένη διαπλαστική τάση του δικαστή, η οποία συνδέεται στενά με την πρόσληψη της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και με την δημιουργία ανάλογης πεποίθησης στο δικαστή σχετικά με τη δέσμευσή του από τις συγκεκριμένες επιταγές του εθνικού νομοθέτη και τα μέτρα της διοίκησης. Όταν ο δικαστής κρίνει ότι ο έλεγχός του οφείλει να είναι περισσότερο διεισδυτικός, προχωρεί στη διαμόρφωση επιμέρους κριτηρίων με αφετηρία την κρίσιμη αυτή αρχή. Όροι όπως βιοποικιλότητα, φέρουσα ικανότητα οικοσυστήματος, βιώσιμο έργο και ήπια ανάπτυξη προκύπτουν κατά την ερμηνευτική προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης, ως ειδικότερες εκφάνσεις της. Ο Δικαστής εκφεύγει των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου όταν, κατά την ερμηνευτική προσέγγιση και εξειδίκευση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, προβάλλει ένα πρότυπο βιώσιμης ανάπτυξης, στο οποίο, κατά την κρίση του, δεν προσαρμόζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, όπως την αντιλαμβάνεται και την εκδηλώνει με τα συγκεκριμένα μέτρα που λαμβάνει η διοίκηση. Στην τελευταία αυτή περίπτωση, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης απομακρύνεται από το πραγματικό της περιεχόμενο και εργαλειοποιείται από το δικαστή ως ένας *“ιδεολογικός μηχανισμός επιβολής προκατασκευασμένων περιβαλλοντικών απόψεων”*, ο οποίος στηρίζεται στην αντίληψη ότι η περιβαλλοντική προστασία είναι ένα συνταγματικό αγαθό που υπερέχει έναντι όλων των άλλων²⁰⁰.

Η παραπάνω θέση, δεν πρέπει να οδηγεί αβίαστα στο συμπέρασμα ότι κάθε ερμηνευτική χρήση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης άγει σε υπέρβαση των ορίων του δικαστικού ελέγχου. Το ζήτημα έγκειται στη *συγκεκριμένη* χρήση της αρχής από τη νομολογία και ειδικότερα, στον τρόπο με τον οποίο ασκείται ο δικαστικός έλεγχος σε συγκεκριμένες επιλογές της διοίκησης. Όσον αφορά, λοιπόν, τη νομολογιακή εφαρμογή των επιμέρους εξειδικεύσεων της βιώσιμης ανάπτυξης, κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι: βιώσιμο μεταλλείο είναι εκείνο που σέβεται τα μεταλλευτικά αποθέματα και δεν τα εξαντλεί²⁰¹, βιώσιμη βιομηχανία είναι εκείνη που δεν υποβαθμίζει συνολικά το περιβάλλον²⁰², βιώσιμο οδικό δίκτυο είναι εκείνο που υπόκειται σε συνολικότερο χωροταξικό σχεδιασμό²⁰³ και βιώσιμο λατομείο εκείνο που εξορύσσει υλικά σε ελεγχόμενες ζώνες, σεβόμενο τη φέρουσα ικανότητα του οικοσυστήματος²⁰⁴. Στα

200 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 407 επ.

201 ΣτΕ 772/1998, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

202 ΣτΕ 5267/1995, ΣτΕ 4207/1997, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

203 ΣτΕ 2502/1999, ΣτΕ 199/2006, ΣτΕ (Ολ.) 1295/2011.

204 ΣτΕ 734/1997, ΣτΕ 1124/1999, ΣτΕ 2675/2003, ΣτΕ 1569/2005, δημοσιευμένες στην τράπεζα νομικών

παραδείγματα αυτά, είναι εμφανής η κρίση της νομολογίας, σύμφωνα με την οποία η οικονομική ανάπτυξη της χώρας υπό τη συντονιστική παρέμβαση του κράτους (άρθρο 106 παρ. 1) νοείται μόνο υπό τη μορφή της βιώσιμης ανάπτυξης²⁰⁵.

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης χρησιμοποιήθηκε από το ΣτΕ προκειμένου να ρυθμιστεί η προστασία και άλλων σημαντικών περιβαλλοντικών αγαθών, όπως τα λεγόμενα *ευπαθή οικοσυστήματα*. Στα οικοσυστήματα αυτά περιλαμβάνονται οι ακτές²⁰⁶ οι κόλποι και τα μικρά νησιά²⁰⁷, οι υγροβιότοποι, οι βιότοποι και τα δάση²⁰⁸. Στο ευρύτερο αυτό πεδίο, το Δικαστήριο επεξεργάστηκε επιμέρους κανόνες ελέγχου της βιώσιμης ανάπτυξης και διέπλασε μερικότερες αρχές, όπως η αρχή της ήπιας ανάπτυξης. Ειδικότερα, ο ευπαθής χαρακτήρας των παραπάνω αναφερόμενων οικοσυστημάτων τα καθιστά επιρρεπή σε αποσταθεροποιήσεις από εξωγενείς παρεμβάσεις (χρήση, ρύπανση, εξόρυξη φυσικών πόρων), και ως εκ τούτου μόνο ήπια τεχνικά έργα και παρεμβάσεις μπορούν να χαρακτηριστούν ως βιώσιμα και επιτρεπτά στα οικοσυστήματα αυτά. Η αρχή της ήπιας ανάπτυξης συνιστά επομένως την κανονιστική συνέπεια του χαρακτηρισμού ενός οικοσυστήματος ως ευπαθούς. Οι πιο χαρακτηριστικές αποφάσεις στο πεδίο αυτό αφορούν τις περισσότερες φορές νησιωτικές περιοχές, οι οποίες πρέπει να εντάσσονται σε ευρύτερο σχεδιασμό σύμφωνα με το οικοσύστημά τους και την αισθητική του τοπίου²⁰⁹. Τα κριτήρια της ήπιας ανάπτυξης εξειδικεύονται περαιτέρω σύμφωνα με το κάθε ξεχωριστό οικοσύστημα και πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά, η δε συνδρομή τους, που πληροί την έννοια της ήπιας ανάπτυξης, ελέγχεται από τα δικαστήρια²¹⁰.

Στο σημείο αυτό, γίνεται αντιληπτό ότι με τη χρήση της αρχής της ήπιας ανάπτυξης ως νομικού όρου, στη βάση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού μπαίνουν θεμέλια ενός *εκτεταμένου δικαστικού ελέγχου*, δεδομένου ότι η κρίση περί της βιωσιμότητας ενός ευπαθούς οικοσυστήματος, υπό την ειδικότερη μορφή της ήπιας ανάπτυξης και των στοιχείων στα οποία αυτή συνίσταται, στηρίζεται σε ουσιαστικές εκτιμήσεις που υπερβαίνουν τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Αντίστοιχες “αυθαιρεσίες” του δικαστή όσον αφορά στα όρια του ελέγχου, σημειώνονται και κατά την αξιοποίηση της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης προς την κατεύθυνση της

πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

205 ΣτΕ 3065/2001 “...η μόνη θεμιτή κατά το Σύνταγμα, μορφή οικονομικής ανάπτυξης είναι η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη, δηλαδή εκείνη που βρίσκεται σε αλληλεξάρτηση και αρμονία με το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, σεβόμενη την φέρουσα ικανότητα και των δύο, ούτως ώστε να μην διακυβεύεται η ικανοποίηση των αναγκών της παρούσας και των μελλουσών γενεών”.

206 ΣτΕ 3818/1995, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

207 ΣτΕ (Ολ.) 2304/1995, ΣτΕ 2805/1997.

208 ΣτΕ 772/1998, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

209 ΣτΕ 1588/1999, ΣτΕ 637/1998, ΣτΕ 2939/2000, ΣτΕ 3629/2009.

210 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 397-398.

αποκατάστασης του διαταραχθέντος οικοσυστήματος και την επαναφορά του στην προηγούμενη κατάσταση σταθερής ισορροπίας²¹¹ καθώς και στην διαμόρφωση της αρχής της φέρουσας ικανότητας²¹² ενός οικοσυστήματος (με τις επιμέρους εξειδικεύσεις της: σε περιορισμένη οικιστική επέκταση των υφιστάμενων οικισμών²¹³, σε ήπια τουριστική ανάπτυξη²¹⁴ και σε ήπια χρήση ενέργειας²¹⁵). Η δυσκολία, σ' αυτές τις περιπτώσεις, έγκειται στο γεγονός ότι συνιστούν μεγέθη που δεν μπορούν να σταθμιστούν με ακρίβεια από τη διοίκηση. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο πρέπει να αυτοπεριοριστεί κατά τον έλεγχο των σχετικών διοικητικών πράξεων και να μην προχωρήσει στην υπόδειξη του τρόπου με τον οποίο πρέπει να γίνει η αποκατάσταση της διασαλευθείσας ισορροπίας ή ακόμα στην υπόδειξη συγκεκριμένης μορφής οικιστικής, ενεργειακής και τουριστικής ανάπτυξης των μικρών νησιών, διότι σε αντίθετη περίπτωση θα υποκαθιστούσε τη διοίκηση και το νομοθέτη²¹⁶.

Τέλος, μια αντίστοιχα διευρυμένη έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, συνιστά η αρχή της *βιοποικιλότητας*, με την οποία ορίζεται ο συνολικός αριθμός των ειδών που συναπαρτίζουν τα χερσαία και τα υδάτινα οικοσυστήματα της βιόσφαιρας. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, αναγνωρίζεται εγγενής αξία σε όλα τα είδη της άγριας χλωρίδας και πανίδας και παρέχεται νομική προστασία σε όλη την ποικιλία των ειδών αυτών. Η βιοποικιλότητα συνδέεται με την επίτευξη του στόχου της βιώσιμης ανάπτυξης και ρυθμίζεται μέσω ενωσιακών οδηγιών, οι σημαντικότερες από τις οποίες είναι η 79/409/ΕΟΚ και 92/43/ΕΟΚ (γνωστή και ως NATURA 2000) καθώς και μέσω διεθνών συμβάσεων²¹⁷. Η διατήρηση της βιοποικιλότητας χαρακτηρίζεται από τη νομολογία ως αναπόσπαστο μέρος της προστασίας του περιβάλλοντος, ουσιώδες στοιχείο του οποίου είναι η πανίδα και ιδίως τα είδη αυτής που κινδυνεύουν ή απειλούνται. Επομένως, κάθε ανθρώπινη ενέργεια, η οποία δύναται να επιφέρει αποσταθεροποίηση του οικοσυστήματος και επικίνδυνη μείωση (ή ακόμη και αφανισμό) μέρους του πληθυσμού

211 ΣτΕ 5235/1996 (εγκατάσταση αποθήκευσης υγρών καυσίμων στον Παγασητικό), ΣτΕ (Ολ.) 1543/2008 και ΣτΕ 3977/2010 (Ασωπός – υποχρέωση της διοίκησης να λάβει μέτρα για τη λειτουργία βιομηχανικών μονάδων της περιοχής και την προστασία και αποκατάσταση του υδάτινου οικοσυστήματος).

212 Ως φέρουσα ικανότητα ορίζεται στη νομολογία η ικανότητα ενός οικοσυστήματος να ανταποκρίνεται στις ανθρώπινες δραστηριότητες, χωρίς να διαταράσσεται η ισορροπία του και χωρίς να υποβαθμίζεται.

213 ΣτΕ 4207/1997 (σχετικά με την εγκατάσταση νέων βιομηχανιών στο λεκανοπέδιο Αττικής) δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

214 ΣτΕ 50/1993 (Ξενοδοχείο στα Ζαγοροχώρια – όρια κορεσμού της περιοχής), ΣτΕ 2425/2000 (σχετικά με την κατασκευή δημοτικού δρόμου στη Σύρο).

215 ΣτΕ 2805/2007 (σχετικά με την απαγόρευση σύνδεσης μικρού νησιού με εθνικό δίκτυο υψηλής τάσης).

216 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 399-400.

217 Τα σημαντικότερα διεθνή κείμενα είναι: η σύμβαση του Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992 (ν. 2204/94), η σύμβαση της Βέρνης το 1979 για τη διατήρηση της άγριας ζωής (ν. 1335/83) και η σύμβαση της Βόννης το 1997 (ν. 2719/99)

του, πρέπει να οριοθετηθεί στο πλαίσιο της αρχής της βιοποικιλότητας. Υπό το πρίσμα αυτό, κρίθηκε ότι οι αεροψεκασμοί²¹⁸ παραβιάζουν την αρχή της βιοποικιλότητας διότι απειλούν με αφανισμό ορισμένα είδη, η χάραξη δρόμου δεν πρέπει να διέρχεται από τον βιότοπο της φαιάς άρκτου²¹⁹ και ότι η νησίδα Μαραθωνήσι, χώρος αναπαραγωγής της θαλάσσιας χελώνας καρέτα-καρέτα, είναι περιοχή απόλυτης προστασίας²²⁰.

3.2.3 Η διεύθυνση της αρχής της προφύλαξης στην ελληνική έννομη τάξη

Η αρχή της προφύλαξης, η οποία επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης, αποτελεί σήμερα την πλέον επίκαιρη έκφραση της αγωνίας για την προστασία του ανθρώπου από τις καταστροφικές επιδράσεις του περιβάλλοντος ενόψει της επιστημονικής αβεβαιότητας για τους κινδύνους που το απειλούν²²¹. Η αρχή της προφύλαξης, δεν διατυπώνεται ρητά ούτε στο Ελληνικό Σύνταγμα (σε αντίθεση με την αρχή της προληπτικής προστασίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 2 Σ), αλλά ούτε και σε κάποια κανονιστική ρύθμιση του εσωτερικού δικαίου. Δεδομένης της ρητής καθιέρωσης της αρχής στο πρωτότυπο (άρθρο 191 παρ. 2 ΣΛΕΕ) και παράγωγο ενωσιακό δίκαιο, η εφαρμογή της από το ΣτΕ αναδεικνύει τις κανονιστικές της διαστάσεις ως προς την προστασία του περιβάλλοντος, ειδικά στην περίπτωση που αυτή συμπλέκεται με την προστασία της υγείας.²²²

Σύμφωνα με την αρχή της προφύλαξης, τα προστατευτικά μέτρα του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται ακόμα και όταν δεν υπάρχει πλήρης επιστημονική βεβαιότητα, οριστικά συμπεράσματα και απόδειξη για τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες μιας δραστηριότητας. Αρκεί να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για πιθανές περιβαλλοντικές βλάβες. Επομένως, η στάθμιση, στην περίπτωση εφαρμογής της αρχής αυτής, είναι πιο σύνθετη, καθώς ο αιτιώδης σύνδεσμος ανάμεσα στην επικίνδυνη δραστηριότητα και την οικολογική βλάβη (στάθμιση κόστους - οφέλους) δεν μπορεί να καταδειχθεί, λόγω της αβεβαιότητας που περιβάλλει τη διακινδύνευση²²³. Περαιτέρω, η αξιολόγηση του κινδύνου που οδηγεί στη λήψη προφυλακτικών μέτρων πρέπει, στο πλαίσιο μιας κοινωνίας που διαρκώς μεταβάλλεται μαζί με τις αντιλήψεις της περι

218 Στε 3953/1995, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

219 Στε 2731/97, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ.

220 ΣτΕ (Ολ.) 695/86, ΣτΕ (Ολ.) 2301/95 και η πρόσφατη απόφαση του ΔΕΕ C-103/00 της 30.1.2002.

221 Α. ΓΚΙΖΑΡΗ – ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ, Η διεύθυνση της αρχής της προφύλαξης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 174 παρ. 2 ΣΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη (σκέψεις με αφορμή την απόφ. ΜονΠρωτΑθ. 4531/2004), Αρμενόπουλος 2005, σελ. 473.

222 Κατά την άποψη του Μαντζούφα η επίδραση του διεθνούς και κοινοτικού δικαίου στη νομολογία του Συμβουλίου οφείλεται μεταξύ άλλων και στο γεγονός ότι τη δεκαετία του 1990 και στις αρχές του αιώνα μας όλα τα μεγάλα αναπτυξιακά έργα της χώρας μας (αεροδρόμια Ελ. Βενιζέλος, γέφυρα Ρίου-Αντιρρίου, Αττική Οδός κτλ) συγχρηματοδοτήθηκαν από κοινοτικά κονδύλια, βλ. Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική Προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης, Υγεία-Ιδιωτικότητα-Περιβάλλον, ό.π., σ. 391.

223 Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Σάκκουλας 2011, σ. 57 επ.

κινδύνου, να στηρίζεται σε ένα μη απόλυτο/ επιστημονικά μετρήσιμο μέγεθος. Ο αποδεκτός κίνδυνος, ως κανονιστικό εργαλείο που αποδίδει το όριο της κοινωνικά αποδεκτής προστασίας, αποτελεί ένα τέτοιο μέγεθος και υιοθετείται στο πλαίσιο της αρχής της προφύλαξης, προκειμένου να επιτευχθούν τα υψηλά επίπεδα προστασίας που επιβάλλει το πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο. Ως εκ τούτου, είναι αδύνατο να προσδιορισθεί το όριο, εκείνος ο βαθμός αβεβαιότητας, πέραν του οποίου δικαιολογείται η λήψη των προφυλακτικών μέτρων²²⁴. Η προσφυγή στην αρχή της αναλογικότητας, ως τεχνικής ελέγχου νομιμότητας των μέτρων προφύλαξης²²⁵, μπορεί να μετριάσει τις όποιες ακραίες θέσεις/εφαρμογές της αρχής και να αποτελέσει την ερμηνευτική κατεύθυνση και εγγύηση που θα διασφαλίσει τη σκοπούμενη προστασία. Έτσι, προκειμένου να επιτευχθεί μια δυναμική και ουσιαστική οικολογική ισορροπία²²⁶ πρέπει, με όχημα την αρχή της αναλογικότητας, να συνεκτιμώνται, μεταξύ άλλων, τα νέα επιστημονικά δεδομένα, ώστε τα προφυλακτικά μέτρα να υποβάλλονται σε συνεχή επαναξιολόγηση, τροποποίηση ή κατάργηση, ενόψει των μεταβολών αυτών.

Συνεπώς, δεδομένου ότι η αρχή της προφύλαξης καλείται να ρυθμίσει τη διακινδύνευση υπό συνθήκες επιστημονικής αβεβαιότητας, διαμορφώνεται ένα νέο δικαιοκώ πρότυπο. Το πρότυπο αυτό στηρίζεται στο ίδιο το κανονιστικό πεδίο της αρχής, το οποίο δεν υπακούει στον κλασικό κανόνα της υπαγωγής (βέβαιων) πραγματικών περιστατικών σε έννομες συνέπειες. Η ιδιαιτερότητα αυτή οδήγησε στην υιοθέτηση μιας *διαφορετικής πρόσληψης του ρόλου του εφαρμοστή του δικαίου*, γεγονός που φαίνεται μέσα από τις νομολογιακές αποφάσεις. Ειδικότερα, ενώ οι τεχνικές κρίσεις²²⁷ της διοίκησης που βασίζονται σε ασφαλή επιστημονικά δεδομένα εκφεύγουν του δικαστικού ελέγχου, στην περίπτωση των προφυλακτικών μέτρων, η διοικητική πράξη στηρίζεται σε ενδείξεις μόνο επικινδυνότητας. Επομένως, υπάρχει περιθώριο ευρείας διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, γεγονός που επηρεάζει αντίστοιχα τα όρια του δικαστικού ελέγχου²²⁸.

Συγκεκριμένα, το ΣτΕ, ενέταξε την αρχή της προφύλαξης στο δικανικό του

224 Γ. ΜΠΑΛΙΑ, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, Α.Ν. Σάκκουλας 2005, σ. 340 επ.

225 Π. ΣΤΑΓΚΟΣ, Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, Σάκκουλας 2004, σ. 87 επ.

226 Π. ΜΑΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ. 347.

227 Βέβαια ο χαρακτηρισμός μιας απόφασης ως τεχνικής κρίσης που εξαρτάται από ειδικές γνώσεις και αφήνει στη διοίκηση ευρύτατα περιθώρια ουσιαστικών εκτιμήσεων είναι ζήτημα ερμηνείας. Βλ γενικά Ε. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, στον τόμο: Κ. ΣΤΑΜΑΤΗ (επιμ.), Όψεις του κράτους δικαίου, Σάκκουλας 1990, σ. 82 επ.

228 Ο δικαστικός έλεγχος νομιμότητας της αρχής της προφύλαξης διεύρυνε το πεδίο δράσης του δικαστή προς κατευθύνσεις που μέχρι τότε ήταν άγνωστες, βλ. C. CANS, Le Principe de précaution, nouvel élément de contrôle de légalité, RFDA, 1999, σ. 755 επ.

συλλογισμό, κυρίως μέσω του ελέγχου της πληρότητας της αιτιολογίας των ΜΠΕ²²⁹, στην οποία πρέπει να περιλαμβάνονται ακόμα και οι μειωθηφούσες επιστημονικές απόψεις για τις πιθανές επιπτώσεις ενός έργου ή μιας δραστηριότητας. Μέσω της ΜΠΕ, η οποία αποτελεί αναπόσπαστο στοιχείο των διοικητικών πράξεων, εισάγονται πολύ περισσότερα στοιχεία που καλούνται να σταθμιστούν από τη διοίκηση απ' ό,τι στις λοιπές διοικητικές πράξεις. Στο μέτρο αυτό, επεκτείνονται και τα όρια του δικαστικού ελέγχου. Υπήρξαν μάλιστα περιπτώσεις, στις οποίες ο ακυρωτικός δικαστής προχώρησε σε έναν πιο διεισδυτικό έλεγχο των ΜΠΕ, εξετάζοντας την αρτιότητα και την επιστημονική τους τεκμηρίωση. Έτσι, υπό το φως της αρχής της προφύλαξης, πραγματοποιείται ένας εκτεταμένος δικαστικός έλεγχος της αξιοπιστίας και εγκυρότητας των επιστημονικών απόψεων, με νομιμοποιητικό έρεισμα τη διασφάλιση της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων²³⁰. Δεν λείπουν βέβαια και οι αποφάσεις στις οποίες το ΣτΕ δε διακρίνει με σαφήνεια μεταξύ της αρχής της πρόληψης και της αρχής της προφύλαξης. Έτσι, είτε κάνει αδιάκριτη επίκληση και των δύο αρχών²³¹, είτε επικαλείται μόνο την αρχή της πρόληψης και κάνει έμμεση εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης παραβιάζοντας ταυτόχρονα και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου²³².

Η αρχή της προφύλαξης βρήκε αρχικά εφαρμογή στην περίπτωση της επίδρασης των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων²³³. Χαρακτηριστική, στην κατηγορία αυτή, είναι η γνωστή απόφαση 4503/1997 του Ε' Τμήματος του ΣτΕ²³⁴. Ειδικότερα, το δικαστήριο δέχτηκε ότι στην περίπτωση που υπάρχει διαπιστωμένη επιστημονική διχογνωμία, όπως στην προκειμένη περίπτωση συμβαίνει για τις επιπτώσεις από την έκθεση ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία, βρίσκει εφαρμογή η αρχή της προφύλαξης. Επομένως, η υποβαλλόμενη προς έγκριση ΜΠΕ, δεν μπορεί να αρκείται μόνο στην *τεχνική αρτιότητα* του υπό κατασκευή έργου, ούτε ακόμα στις συνέπειες αυτού επί του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά επειδή το θέμα κατά κύριο λόγο αφορά την ανθρώπινη *υγεία*, απαιτείται η μελέτη να συνεκτιμά και τις συνολικές επιπτώσεις του έργου στην υγεία των κατοίκων της περιοχής.

229 Βλ. γενικά Α. ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ, Περιβαλλοντικές Μελέτες, ΝκΦ 1998, σ. 73, Κ. ΑΡΑΒΩΣΗ, Η χρήση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση έργων, ΠερΔικ 2002, σ. 74 επ.

230 Γ. ΜΠΑΛΙΑΣ, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, Α.Ν. Σάκκουλας 2005, σ. 43.

231 ΣτΕ 613/2002, ΝοΒ 2002, σ. 1972, αναφέρεται ότι "...σε συμμόρφωση προς την αρχή της πρόληψης και της προφύλαξης..."

232 Όπως συμβαίνει στην απόφαση ΣτΕ 2805/1997 και ΣτΕ (Ολ.) 2939-40/2000, ΤοΣ 2001 (με σχόλιο του Α. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ), σελ. 605 επ σχετικά με το θέμα της μεταφοράς ρεύματος υψηλής τάσης στα νησιά του Αιγαίου.

233 Γ. ΜΠΑΛΙΑΣ, Τα ηλεκτρομαγνητικά πεδία. Οι κίνδυνοι βλάβης της υγείας και του περιβάλλοντος και οι προληπτικοί μηχανισμοί, ΠερΔικ 1/2002, σ. 49-59.

234 Δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ, βλ και σχετική απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3219/2010 επίσης δημοσιευμένη στη ΝΟΜΟΣ.

Το δικαστήριο, στην περίπτωση αυτή, δεν αρκείται στον εξωτερικό έλεγχο της ΜΠΕ, υπό την έννοια της εξέτασης της πληρότητάς της, αλλά εισέρχεται σε ουσιαστικές κρίσεις αναφορικά με το ίδιο το αντικείμενο της μελέτης που πρέπει να υποβληθεί, υποδεικνύοντας μάλιστα τον κατάλληλο στην προκειμένη περίπτωση επιστημονικό κλάδο, στον οποίο η Διοίκηση πρέπει να απευθυνθεί προκειμένου να αξιολογήσει τους σχετικούς κινδύνους. Η θέση αυτή του δικαστηρίου διευρύνει τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου. Πρέπει ωστόσο να σημειωθεί, ότι η παραπάνω πρόσληψη του ρόλου του δικαστή ενόψει της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης²³⁵, δεν αποτελεί τον κανόνα στη νομολογία του δικαστηρίου.

Η απόφαση²³⁶ για τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική επίσης επικαλείται ρητά την αρχή της προφύλαξης, βάζοντας παράλληλα και την οικονομική παράμετρο στάθμισης κόστους – οφέλους (αρχή αναλογικότητας *stricto sensu*). Ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε, στην προκειμένη περίπτωση, ότι η ισορροπία μεταξύ του προσδοκώμενου οφέλους από την εκτέλεση του έργου και της επικινδυνότητας της κατασκευής και της λειτουργίας του ήταν ελαττωματική και προχώρησε στην ακύρωση της πράξης. Περαιτέρω, έχει υποστηριχθεί η άποψη ότι στην περίπτωση αυτή, εφόσον είχε διαπιστωθεί συγκεκριμένος κίνδυνος για το περιβάλλον και την υγεία, παρήλκε η οποιαδήποτε επίκληση της αναλογικότητας ή σταθμίσεων με προσδοκώμενα οφέλη για την οικονομική ανάπτυξη.

Στην απόφαση της Ολομέλειας του δικαστηρίου²³⁷ σχετικά με το γνωστό ζήτημα της εκτροπής του Αχελώου ποταμού, κρίθηκε ότι η ΜΠΕ ήταν πλημμελώς αιτιολογημένη²³⁸, γεγονός που συνιστούσε λόγο ακύρωσης της πράξης για παράβαση ουσιώδους τύπου. Ειδικότερα, το δικαστήριο έκρινε ότι η προσβαλλόμενη πράξη δεν εκδόθηκε νομίμως, διότι απαιτείται να πραγματοποιηθεί ευρύτερη και συνολικότερη μελέτη σε σχέση με τη ΜΠΕ των συγκεκριμένων μερικότερων έργων για την εκτροπή του ποταμού²³⁹. Υπό την έννοια αυτή, η υποβληθείσα ΜΠΕ στερείται πληρότητας καθώς

235 Γενικά η στάση του ΣτΕ να υπεισέρχεται σε ουσιαστικές εκτιμήσεις με αφορμή το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος έχει επικριθεί έντονα από τη θεωρία. Βλ. ενδεικτικά Ε. ΒΕΝΙΖΕΛΟΥ, Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ. 183, Τ. ΒΙΔΑΛΗ, Πέρα από τον προστατευτισμό: Αναζητώντας μια ατομική ελευθερία στο περιβάλλον, στο συλλογικό τόμο: Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975, Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση, τόμος II, Αντ. Σάκκουλα, 1998, σ. 53, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΥ, Ο ρόλος του δικαστή κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων: αυτοπεριορισμός ή ακτιβισμός;, ΤοΣ 1998, σ. 339 επ., Α. ΤΑΧΟΥ, Η περιφρόνηση του Συντάγματος. Η περίπτωση της μη προστασίας του περιβάλλοντος, ΝκΦ 1998, σ. 281 επ. και Ε. ΤΡΟΒΑ, Αχελώος: Ο θεός ποταμός (σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολομ. 3478/2000), ΠερΔικ 2001, σ. 35 επ.

236 ΣτΕ 613/2002, ΝοΒ 2002, σ. 1972.

237 Βλ. ΣτΕ Ολομ. 1688/2005, ΕΔΔΔ 2005, σ. 591 επ. (με σχόλιο Α. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ).

238 Ενόψει των επιταγών της αρχής της προφύλαξης.

239 Η θέση αυτή εγκαταλείφθηκε στη συνέχεια με αφορμή τα Ολυμπιακά έργα, πιθανόν υπό το βάρος του «εθνικού στόχου», όπως χαρακτηρίστηκε η διενέργεια των Ολυμπιακών Αγώνων από τη χώρα μας, βλ. 1495/2002, ΝοΒ 2003, σ. 122, 1759/2002, δημοσιευμένη στην τράπεζα νομικών πληροφοριών ΝΟΜΟΣ. Στις περιπτώσεις αυτές το ΣτΕ έκρινε ότι δεν απαιτείται συνολική εκτίμηση

όφειλε να διαλαμβάνει στα πορίσματά της το σύνολο των πιθανών επιπτώσεων του έργου και όχι αποκλειστικά τις συνέπειές του σε μια δεδομένη χωρική-χρονική έκταση. Για να καταλήξει εκεί, βέβαια, προϋπέθεσε λογικά ότι η υλοποίηση ενός τέτοιου έργου εγκυμονεί ενδεχομένως κινδύνους για την ισορροπία των υδάτινων οικοσυστημάτων και ως εκ τούτου, εν όψει της αρχής της προφύλαξης, απαιτείται ολοκληρωμένη μελέτη σε σχέση με τη χρησιμοποίηση των υδάτων δεδομένης της αλληλεξάρτησής τους με τα ποικίλα υδάτινα οικοσυστήματα και τους υδροβιότοπους.

Από όλα τα παραπάνω, συνάγεται το συμπέρασμα ότι η αρχή της προφύλαξης είναι μια νομική αρχή με συγκεκριμένες κανονιστικές διαστάσεις, που μέσα από τη νομολογική και θεωρητική της επεξεργασία έχει τυποποιήσει ορισμένα *στάδια ελέγχου* των διοικητικών μέτρων που λαμβάνονται. Δεν είναι μια αφηρημένη κατευθυντήρια διάταξη²⁴⁰ που νομιμοποιεί το δικαστή να κρίνει μια διοικητική πράξη βάσει ενός κατά την κρίση του προτύπου βιώσιμης ανάπτυξης. Αντίθετα, στο πλαίσιο του ελέγχου νομιμότητας που οφείλει να ασκεί ο δικαστής, φωτίζει ερμηνευτικά μια ρύθμιση, ώστε να κριθεί αν η επιλεγόμενη από τη διοίκηση λύση, εναρμονίζεται με τις απαιτήσεις της αρχής. Συνεπώς, η νομολογία του δικαστηρίου του ΣτΕ πρέπει, προσαρμοζόμενη και με τις ενωσιακές δεσμεύσεις, να εμπεδώσει την πρόσληψη εκείνη της αρχής της προφύλαξης που ενισχύει την προστατευτική διάσταση του δικαιώματος στην υγεία και του δικαιώματος στο περιβάλλον, χωρίς ωστόσο να οδηγεί στη διασάλευση της ισορροπίας μεταξύ των κρατικών λειτουργιών.

των συνεπειών του έργου (κόμβος Κηφισίας και κόμβος Σταδίου Ειρήνης και Φιλίας, αντίστοιχα). Για μια μελέτη των νομικών ζητημάτων που προέκυψαν με αφορμή τους Ολυμπιακούς αγώνες της Αθήνας, βλ. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ/Ε. ΤΡΟΒΑ, Ολυμπιακοί αγώνες και δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, 2001, σ. 215

240 Π. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, Σάκκουλας, 2006, σ.365.

V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η εξέλιξη (μετατόπιση) των θέσεων του ΣτΕ ως απόρροια της εμπέδωσης ή πληρέστερης εφαρμογής του κοινοτικού και ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου.

Από το σύνολο του σώματος της νομολογίας που εξετάστηκε ανωτέρω, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην κατεύθυνση διασφάλισης ενός πληρέστερου και αποτελεσματικότερου επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, ως απόρροια της ουσιαστικής ενσωμάτωσης και εφαρμογής αρχών ενωσιακής προέλευσης. Η καθοριστική επιρροή του ενωσιακού δικαίου είναι γεγονός αναντίρρητο, ειδικά όσον αφορά την πρόσληψη της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης και την εφαρμογή της κατά την κατάσταση του δικανικού συλλογισμού.

Προκειμένου να αποσοβηθούν οι εντάσεις που δημιουργούνται κατά την παράλληλη εφαρμογή των ενωσιακών και των εθνικών περιβαλλοντικών κανόνων καθίσταται επιτακτική η ερμηνεία των διατάξεων των τελευταίων να επικαθορίζεται από το περιεχόμενο των πρώτων. Στην κατεύθυνση της εναρμόνισης των δύο εννόμων τάξεων, η διαλεκτική ερμηνευτική προσέγγιση και η αποκρυστάλλωση του αληθινού περιεχομένου της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης συμβάλλει τελικά τόσο στην αναγνώριση της *τυπικής ισοδυναμίας* των συνταγματικών δικαιωμάτων περιορίζοντας τις όποιες ερμηνευτικές αυθαιρεσίες του δικαστή, όσο και στην *οριοθέτηση του δικαστικού ελέγχου*. Είναι δεδομένο, ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και οι τεχνικές και οι έννοιες της αναλογικότητας και της στάθμισης, συνιστούν έννοιες που προσφέρονται για διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου, είτε λόγω της εγγενούς αοριστίας που ενέχουν, είτε διότι είναι δύσκολο να τεθούν εξαρχής σε σωστή βάση. Μία από τις αρχές αυτές που, λόγω της ιδιαίτερης κανονιστικής της φύσης, οδήγησε σε εκτεταμένο δικαστικό έλεγχο είναι η αρχή της προφύλαξης. Η διακριτική ευχέρεια την οποία επιφυλάσσει η αρχή αυτή στη διοίκηση, στάθηκε σε πολλές περιπτώσεις ο δικαιολογητικός λόγος προκειμένου να προβεί ο δικαστής σε έλεγχο των ουσιαστικών εκτιμήσεων και των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης, υποδεικνύοντας μάλιστα σε πλείονες περιπτώσεις και το κατάλληλο, κατά την κρίση του πάντα, πρότυπο “βιώσιμης λύσης”.

Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, ο δικαστής περιορίζεται στον έλεγχο του *τρόπου* με τον οποίο η διοίκηση, αξιοποιώντας το σύνολο των δεδομένων που είχε στη διάθεσή της, προέβη στις απαραίτητες σταθμίσεις και κατέληξε σε μια βιώσιμη λύση, την οποία μάλιστα έχει επαρκώς αιτιολογήσει. Ο δικαστικός αυτός έλεγχος, υπό την επιρροή των ενωσιακών αρχών και την ενσωμάτωσή τους στο δικανικό συλλογισμό, διευρύνθηκε μέσω επίκλησης και εφαρμογής ειδικότερων εκφάνσεων της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (όπως η βιοποικιλότητα, η φέρουσα ικανότητα, η

αποκατάσταση του διαταραχθέντος οικοσυστήματος). Ωστόσο, στην προσπάθεια να αναδειχθεί το προστατευτικό πλαίσιο του εννόμου αγαθού “περιβάλλον”, επιβλήθηκαν συχνά απόλυτοι περιορισμοί στην ιδιοκτησία και στην οικονομική ελευθερία. Η πρόκριση της περιβαλλοντικής προστασίας έναντι κάθε εκτίμησης οικονομικού ή τεχνικού χαρακτήρα θα μπορούσε να θεωρηθεί “εργαλειοποίηση” της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στην κατεύθυνση αυτή. Η μονοσήμαντη και μονομερής πραγμάτωση της αρχής στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης έρχεται σε αντίθεση με την κατοχύρωσή της σε ενωσιακό επίπεδο, η οποία προστατεύει και τις τρεις διαστάσεις της αρχής που αναλύονται στην περιβαλλοντική προστασία, στην οικονομική ανάπτυξη καθώς και στην επίτευξη κοινωνικής συνοχής.

Η αστάθεια και η αρχική απειρία στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος, όπως χαρακτηριστικά αναδεικνύει αφενός η μη διάκριση μεταξύ των διαφορετικών κανονιστικών προεκτάσεων που έχουν οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης σε σχέση με τον προστατευτικό σκοπό και αφετέρου η μη αποστολή προδικαστικών ερωτημάτων για περιβαλλοντικά ζητήματα στο ΔΕΕ, άρχισε σταδιακά να δίνει τη θέση της σε μια διαφορετική/ διαφοροποιημένη πρόσληψη της περιβαλλοντικής προστασίας. Η εμπλουτισμένη αλλά και “ώριμη” πια εθνική περιβαλλοντική νομολογία αντιλαμβάνεται στις σωστές διαστάσεις της το ρόλο του δικαστή ως ερμηνευτή του δικαίου, ο οποίος δεν επεκτείνεται στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής, έργο που ανήκει στο νομοθέτη και στη διοίκηση. Συνεπώς, μέσω αυτής της νομολογίας, επιτυγχάνεται ο στόχος μιας διευρυμένης προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να υποβιβάζονται και οι άλλοι συνταγματικοί σκοποί.

Προς επίρρωση της παραπάνω θέσης, πρέπει να γίνει αναφορά στα *τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα* που απέστειλε το ΣτΕ στο ΔΕΕ με τις αποφάσεις: ΣτΕ 2389/2008 που αφορά την αλιεία και την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος (βλ απόφαση C-453/08 στις 2.9.2010), ΣτΕ 3559/2008 για την έννοια του “δάσους” και του “δασικού οικοσυστήματος” (C-82/09 στις 22.4.2010), ΣτΕ (Ολ.) 3053/2009 η γνωστή απόφαση για την εκτροπή των υδάτων του Αχελώου ποταμού (C-43/10 στις 11.9.2012 και τέλος ΣτΕ (Ολ.) 3650/2010 σχετικά με την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (C-177/11 στις 21.6.2012).

Επιπλέον, πρέπει να γίνει αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής έννομης προστασίας των ιδιωτών ενώπιον του ΣτΕ για δικαιώματα που αντλούν από το δίκαιο της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτό, η στροφή της νομολογίας, όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών και ενωσιακών οδηγιών, συμβαδίζει με την πορεία της νομολογίας του ΔΕΕ. Ειδικότερα, στην απόφαση ΣτΕ 2755/1988 το Δικαστήριο δε δέχτηκε το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας πριν την ενσωμάτωση και περαιτέρω στην ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000 δεν δέχτηκε τη λήψη υπόψη διατάξεων της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, που αφορούν στην κατάρτιση ειδικού καταλόγου προστατευόμενων περιοχών πριν συμπληρωθεί το χρονικό

διάστημα της εξαετίας που ορίζεται στην οδηγία. Αντίθετα, στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1688/2005, το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία υπό το φως της οδηγίας για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων ακόμα και πριν την ενσωμάτωσή της στο εσωτερικό δίκαιο. Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και με τις αποφάσεις ΣτΕ 4357-8/2011 (σκέψεις 16 και 14 αντίστοιχα).

Αλλά και η νομολογιακή διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος στην ακυρωτική περιβαλλοντική δίκη συνέβαλε στην κατεύθυνση της πληρέστερης προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, το ΣτΕ αναγνώρισε την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος για την προσβολή διοικητικής πράξης ή παράλειψης όχι μόνο στους αποδέκτες της πράξης, αλλά και σε τρίτους, οι οποίοι έχουν μια έννομη σχέση με το χώρο στον οποίο εκδηλώνεται η περιβαλλοντική βλάβη. Η διευρυμένη αυτή τάση, με άξονα την έννοια της “οικολογικής γειτνίασης” και της ιδιότητας του περιοίκου, αναγνωρίζει την ιδιαίτερη φύση του προστατευόμενου αγαθού “περιβάλλον” και συμβάλλει στη διασφάλιση του ελάχιστου προστατευτικού του πυρήνα. Η θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος συναρτάται από τη φύση του προστατευόμενου αγαθού. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση του φυσικού περιβάλλοντος συνυπάρχουν η ατομική αλλά και η συλλογική διάσταση της προστασίας του, ενώ αντίθετα το οικιστικό περιβάλλον δε νοείται ότι μπορεί να είναι συλλογικό και κοινό σε όλους του κατοίκους μιας περιοχής. Χαρακτηριστικές, σ’ αυτό το πλαίσιο, ήταν οι αποφάσεις ΣτΕ 4766/1995 και ΣτΕ 1682/2002 με τις οποίες αναγνωρίστηκε έννομο συμφέρον στους δημότες της περιοχής, καθώς και η ΣτΕ (Ολ.) 2281/1992 με την οποία το λεκανοπέδιο Αττικής αντιμετωπίστηκε ως αδιάσπαστη οικιστική ενότητα και έτσι αναγνωρίστηκε έννομο συμφέρον σε κάτοικο του κέντρου της Αθήνας να προσβάλει πράξεις σχετικές με την εκχέρσωση του Πεντελικού όρους. Αντίθετα, στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, η προσέγγιση του ΔΕΕ όσον αφορά τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος αναλύεται στην απαίτηση αυτό να είναι ειδικότερο, με την έννοια της εγγραφής των αιτούντων σε κύκλο συμφερόντων στενότερο αυτού του συνόλου των πολιτών.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η επίδραση του ενωσιακού δικαίου και η ουσιαστική ενσωμάτωσή του, όπως αποτυπώνεται στο δικανικό συλλογισμό, είχαν και έχουν καθοριστικό ρόλο στη δυνατότητα παροχής ευρύτερης περιβαλλοντικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, η χορήγηση εκτεταμένης προστασίας σε ένα δικαίωμα εμπεριέχει πάντα τον κίνδυνο της αποδυνάμωσης της προστασίας άλλων δικαιωμάτων. Το αγαθό “περιβάλλον” αποτελεί μέρος του συνόλου των αγαθών που χρήζουν έννομης προστασίας και ως τέτοιο οφείλει να εντάσσεται στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας. Στο σημείο αυτό, η επιταγή της στάθμισης των αξιακών συγκρούσεων πραγματώνεται με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί την κοινή συνιστώσα για τις δύο έννομες τάξεις. Ειδικότερα, η αρχή της αναλογικότητας ως εξισοροπητικός παράγοντας, για την οριοθέτηση της σταθμιστικής

διαδικασίας και τον προσδιορισμό ενός πλαισίου “αποδεκτών προσβολών” των εκατέρωθεν διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, συνετέλεσε στην πρόσληψη της βιώσιμης ανάπτυξης (με όποιον τρόπο κι αν αυτή εκφέρεται) στις ουσιαστικές της διαστάσεις. Ουσιαστικό ρόλο παίζει, στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας, και ο προσδιορισμός του ελάχιστου προστατευτικού πυρήνα του δικαιώματος στο περιβάλλον ο οποίος του εξασφαλίζει εκείνο το αξιακό υπόστρωμα που είναι σύμφωνο με το σύστημα περιορισμών που επιδέχεται κάθε δικαίωμα. Κατά τον προσδιορισμό αυτό, πρέπει να συνεκτιμάται και ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του δικαιώματος στο περιβάλλον, ο οποίος συγκαθορίζεται από τις κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται σε κάθε δεδομένη στιγμή, από τις νέες απειλές και τις τεχνολογικές εξελίξεις. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, το Δικαστήριο οδηγείται τελικά στη διασφάλιση ενός ουσιαστικά προστατευτικού πεδίου του δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 Σ., στο πλαίσιο της συνταγματικής νομιμότητας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

ΕΛΛΗΝΙΚΗ

1. ΑΡΑΒΩΣΗ Κ., Η χρήση Μελετών Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στο σχεδιασμό και την αξιολόγηση έργων, ΠερΔικ 2002, σ.74επ..
2. ΑΧΤΣΙΟΓΛΟΥ Ε., Η βιώσιμη ανάπτυξη και ο δικαστικός της έλεγχος στη νομολογία του ΣτΕ (Διπλωματική Εργασία), Δεκέμβριος 2008.
3. ΒΕΝΙΖΕΛΟΣ Ε., Το αναθεωρητικό κεκτημένο, Αντ. Σάκκουλας, 2002.
4. ΒΗΛΑΡΑΣ Μ., Συνταγματικές πτυχές του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος, (Ιούνιος 2004), www.nomosphysis.org.gr (το κείμενο αποτελεί συνεισφορά στην θεματική ενότητα “Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Σύνταγμα” του Περιβαλλοντικού forum στο δικτυακό τόπο της Νόμος + Φύση).
5. ΒΙΔΑΛΗΣ Τ., Πέρα από τον προστατευτισμό: Αναζητώντας μια ατομική ελευθερία στο περιβάλλον, στο συλλογικό τόμο: Τα εικοσάχρονα του Συντάγματος 1975, Χαρμόσυνο Αριστόβουλου Μάνεση, τόμος II, Αντ. Σάκκουλα, 1998.
6. ΒΟΥΤΣΑΚΗΣ Β., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ (Ολ.) 613/2002: Αναλογικότητα και βιώσιμη ανάπτυξη, ΝοΒ 2002, σελ. 1978 επ.
7. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥΛΟΣ Κ., Ο διάχυτος και παρεμπίπτων δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα υπό το πρίσμα του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου, ΕφημΔΔ2009, σ. 825 επ..
8. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007.
9. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), www.nomosphysis.org.gr
10. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ./ΤΡΟΒΑ Ε., Ολυμπιακοί αγώνες και δίκαιο, Αντ. Σάκκουλας, 2001
11. ΓΚΙΖΑΡΗ – ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ Α., Η διείδυση της αρχής της προφύλαξης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 174 παρ. 2 ΣΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη (σκέψεις με αφορμή την απόφ. ΜονΠρωτΑθ. 4531/2004), Αρμενόπουλος 2005, σ. 473.
12. ΔΕΚΛΕΡΗΣ Μ., Το Δίκαιο της Βιωσίμου Αναπτύξεως, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2000.
13. ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗΣ Γ., Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια.
14. ΔΕΛΛΗΣ Γ., Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η “βιώσιμη ανάπτυξη” μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
15. ΔΕΛΛΗΣ Γ., Το ατομικό δικαίωμα αντιμετώπις στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας,

www.nomosphysis.org.gr, Ιανουάριος 2004.

16. ΔΕΛΛΗΣ Γ., Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Α.Ν. Σάκκουλας, 1998.
17. ΔΡΟΣΟΣ Γ., Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προστασία της ιδιοκτησίας και ΕΣΔΑ, Νομική Βιβλιοθήκη 1997.
18. ΚΑΝΕΛΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., Το Δίκαιο της ΕΕ - Συνθήκη της Λισαβόνας, εκδ. Σάκκουλας, 2010
19. ΚΑΙΔΑΤΖΗΣ Α., Έλεγχος συνταγματικότητας και έλεγχος συμβατότητας με το κοινοτικό δίκαιο. Η απόφαση Transportes Urbanos του ΔΕΕ, Μάιος 2010, greek-critical-legal.blogspot.gr.
20. ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
21. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΣ Γ., “Τα διδάγματα της κοινής πείρας” στα πλαίσια της διοικητικής δίκης, ΕΔΔΔ 1992, σ. 520 επ.
22. ΚΟΥΚΟΥΛΗ Σ. - ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα από την Επίδραση του Κοινοτικού Δικαίου στην Παροχή Δικαστικής Προστασίας, ΝοΒ 40 (1992), σ.827.
23. ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε. - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005.
24. ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε. - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, στον τόμο Κ. Σταμάτη (επιμ.), Όψεις του Κράτους Δικαίου, Σάκκουλας, 1990.
25. ΚΡΕΜΛΗΣ Γ., Περιβάλλον – Η νομολογία του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου και η Ελλάδα, σε Η Προστασία του Περιβάλλοντος στο Δίκαιο και στην Πράξη, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2008.
26. ΚΡΕΜΛΗΣ Γ., Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007.
27. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ Α., Κράτος δικαίου και δικαστικός έλεγχος της συνταγματικότητας Ι, Σάκκουλας, 1994.
28. ΜΑΝΤΖΟΥΦΑΣ Π., Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: υγεία – ιδιωτικότητα – περιβάλλον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2006.
29. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ Κ., Ο εθνικός δικαιοδοτικός έλεγχος, Ιούλιος 2009, www.nomosphysis.org.gr.
30. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ Κ., Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη, στο τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του, Αντ. Σάκκουλας, 2002, σ.78 επ.
31. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ Κ., Η προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 9 επ.
32. ΜΠΑΛΙΑΣ Γ., Η αρχή της πρόληψης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο,

- A.N. Σάκκουλας, 2005.
33. ΜΠΑΛΙΑΣ Γ., Τα ηλεκτρομαγνητικά πεδία. Οι κίνδυνοι βλάβης της υγείας και του περιβάλλοντος και οι προληπτικοί μηχανισμοί, ΠερΔικ 1/2002, σ. 49-59
 34. ΝΙΚΟΛΑΟΥ Ε., 20 χρόνια Francovich. Μια επισκόπηση της νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ στον τομέα της αστικής ευθύνης σε αποζημίωση για παραβιάσεις του Ευρωπαϊκού Δικαίου, Αρμενόπουλος, 2012, σ. 202 επ..
 35. ΟΡΦΑΝΟΥΔΑΚΗΣ Σ., Η Αρχή της αναλογικότητας, Σάκκουλας, 2003.
 36. ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΣ Π., Η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος και οι δραστηριότητές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Νόμος και Φύση 1994.
 37. ΠΑΝΑΓΟΥΛΙΑΣ Κ., Παρατηρήσεις στην απόφαση C-82/2009, περιοδικό ΠερΔικ 1/2011, σ. 193 επ..
 38. ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ Γ., Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, ΕΕΕυρΔ, 1992, σ. 243 επ.
 39. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ Α., Περι (μη) σταθμίσεων στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, nomosphysis.org.gr, Απρίλιος 2007.
 40. ΠΑΡΑΣΚΕΥΟΠΟΥΛΟΣ Α., Περιβαλλοντικές Μελέτες, ΝκΦ 1998, σ. 73 επ..
 41. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ε., Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ. 299.
 42. ΠΑΥΛΟΠΟΥΛΟΣ Π., Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο, Α.Ν.Σάκκουλας, 1993.
 43. ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ Μ., Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) Η διείδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, Α.Ν.Σάκκουλας, 1994, σ. 142-152.
 44. ΡΑΝΤΟΣ Α., Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σακκουλας, 2007.
 45. ΣΑΚΚΕΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ Α., “Ο έλεγχος της συνταγματικότητας των νόμων και το άρθρο 100 παρ. 5 του Συντάγματος. Δικονομική οργάνωση ή περιορισμός του διάχυτου ελέγχου;” Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2007, www.nomosphysis.org.gr.
 46. ΣΙΟΥΤΗ ΓΛ., Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2011.
 47. ΣΙΟΥΤΗ ΓΛ., Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001 σε Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.
 48. ΣΚΟΥΡΗΣ Β., Ερμηνεία συνθηκών για την Ε.Ε. Και την Ε.Κ, Α.Ν. Σάκκουλα, 2003.
 49. ΣΤΑΓΚΟΣ Π., Η δικαστική προστασία των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην κοινοτική έννομη τάξη, Σάκκουλας 2004,
 50. ΣΤΕΦΑΝΟΥ Κ., Τα νέα όρια δράσης της ΕΕ. Σκέψεις με αφορμή τις καινοτομίες της

Συνθήκης της Λισαβόνας και τα προσαρτημένα σ' αυτήν Πρωτόκολλα και Δηλώσεις, ΕυρΠολ, 1/2008, σ.39 επ..

51. ΣΥΝΟΔΙΝΟΣ Χ., Ο διάλογος του Συμβουλίου της Επικρατείας με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΝοΒ (48), 2000, σ. 197.
52. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Γ., Το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον και το περιβαλλοντικό κεκτημένο, σε Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, Πρακτικά ημερίδας, Α.Ν. Σάκκουλας, 2002.
53. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Γ., Ο ρόλος του δικαστή κατά τον έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων: αυτοπεριορισμός ή ακτιβισμός;, Το Σ.Επιστ.Συνεδ. τα 20 χρόν. του Συντ. 1998, σ. 339 επ.
54. ΤΑΧΟΣ Α., Η περιφρόνηση του Συντάγματος. Η περίπτωση της μη προστασίας του περιβάλλοντος, ΝκΦ 1998, σ. 281 επ.
55. ΤΡΟΒΑ Ε., Αχελώος: Ο θεός ποταμός (σκέψεις με αφορμή την ΣτΕ Ολομ. 3478/2000), ΠερΔικ 2001, σ. 35 επ..
56. ΦΟΡΤΣΑΚΗΣ Θ., Η προδήλως εσφαλμένη κρίση και η αρχή της στάθμισης κόστους-οφέλους, ΝοΒ 1987, σ. 1315 επ..

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ

- 1.CANS C., Le Principe de précaution, nouvel élément de contrôle de légalité, RFDA, 1999, p. 755.
- 2.CARANTA R., Governmental liability after Francovich, Cambridge Law Journal, 1993, p.297.
- 3.COLLIER U., Deregulation, subsidiarity and sustainability: new challenges for EU environmental policy, European University Institute, Robert Schuman Center, Firenze 1996, pp. 19 & 43.
- 4.SADELLER N., Le statut juridique du principe de precaution en droit communautaire: du slogan a la regle, Cahier Droit European, 2001, p. 91.