

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΠΟΛΙΤΙΚΗ ΣΕ ΠΕΡΙΟΔΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΚΡΙΣΗΣ. ΚΑΠΟΙΕΣ ΓΕΝΙΚΕΣ ΔΙΑΠΙΣΤΩΣΕΙΣ ΚΑΙ ΣΚΕΨΕΙΣ

Συγγραφέας: Κ. Μενουδάκος

I. Σεμινάριο Γιώργου Παπαδημητρίου: Μνήμη και συνέχεια*

Εδώ και κάποια χρόνια το ετήσιο σεμινάριο, το οποίο οργάνωσε και διηύθυνε ο καθηγητής Γιώργος Παπαδημητρίου, διεξάγεται χωρίς να είναι εκείνος παρών. Όσοι χρόνος όμως και αν περάσει, ο Γιώργος θα παραμείνει στη σκέψη των φίλων, των συνεργατών και των μαθητών του. Όλοι όσοι είμαστε παρόντες στο σημερινό σεμινάριο για να τιμήσουμε τη μνήμη του, διατηρούμε ζωντανή την εικόνα της χαρισματικής, πληθωρικής και ταυτόχρονα ανθρώπινης και ζεστής προσωπικότητάς του, καθώς και της διάθεσης προσφοράς στην κοινωνία και σε πρόσωπα. Και όταν ανατρέχουμε στα γραπτά κείμενά του, ξανασυναντάμε την επιστημονική συνέπειά του, όπως και τη διεισδυτικότητα και την ευρύτητα πνεύματος, με την οποία αντιμετώπιζε τα νομικά και τα ευρύτερα κοινωνικά και πολιτικά θέματα.

Το θέμα του σημερινού σεμιναρίου ανταποκρίνεται σε δύο από τους βασικούς τομείς δραστηριότητας του Γιώργου Παπαδημητρίου ως επιστήμονα και ως δασκάλου. Όλοι θυμόμαστε ότι υπήρξε πρωτοπόρος στην ανάδειξη της σημασίας της ένταξης στη συνταγματική έννομη τάξη κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος και ότι περιλαμβάνεται στους πανεπιστημιακούς καθηγητές οι οποίοι νωρίς, λίγο μετά την ψήφιση του Συντάγματος του έτους 1975, μελέτησαν και ανέλυσαν το περιβαλλοντικό σύνταγμα σε συσχέτιση με το οικονομικό σύνταγμα, όπως ο ίδιος ονόμαζε τις διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος αφενός και εκείνες που αναφέρονται κυρίως στην προστασία της προσωπικότητας, στην οικονομική ελευθερία, στην ιδιοκτησία και στην υποχρέωση του Κράτους να μεριμνά για την οικονομική ανάπτυξη αφετέρου. Με τις μελέτες του, αλλά και στο πλαίσιο της άσκησης του δικηγορικού λειτουργήματος, κυρίως στο Συμβούλιο της Επικρατείας, ο Παπαδημητρίου συνέβαλε αποφασιστικά στην εξοικείωση του νομικού κόσμου, όπως και των αρμόδιων υπηρεσιών, με το ευρωπαϊκό περιβαλλοντικό δίκαιο σε μία εποχή, κατά την οποία οι σχετικές κοινοτικές ρυθμίσεις ήταν ακόμη άγνωστες στη χώρα μας καθώς δεν είχαν ακόμη εκδοθεί τα αντίστοιχα νομοθετήματα για την ενσωμάτωσή τους στη ελληνική νομοθεσία. Παράλληλα καλλιέργησε το διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος, τόσο με προσωπικές εργασίες όσο και με την ενθάρρυνση νέων επιστημόνων να ασχοληθούν με τον κλάδο αυτό του δικαίου, αλλά και με την ουσιαστική βοήθεια που τους προσέφερε και την φιλοξενία σχετικών μελετών τους στο νομικό περιοδικό Νόμος + Φύση, του οποίου ήταν ο δημιουργός.

II. Προστασία περιβάλλοντος και οικονομική ανάπτυξη. Ένα δίπολο που πρέπει να ισορροπεί

1. Συχνά τίθεται το ερώτημα κατά πόσο η συνταγματική μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος έρχεται σε αντίθεση με την οικονομική ανάπτυξη, η επιδίωξη της οποίας αποτελεί υποχρέωση του Κράτους που επίσης επιβάλλεται ρητώς από το Σύνταγμα. Το ερώτημα τίθεται με μεγαλύτερη ένταση σε περιόδους ύφεσης, κατά τις οποίες η πραγματοποίηση επενδύσεων, που συνδέονται κατά κανόνα και με εκτέλεση τεχνικών έργων, αποτελεί ανάγκη επιτακτική. Στο ερώτημα αυτό αντανακλάται ένα γενικότερο ζήτημα που ανακύπτει στην έννομη τάξη κατά την εφαρμογή των συνταγματικών κανόνων και αρχών και, γενικότερα, των κανόνων δικαίου. Η ανάγκη εναρμονισμένης ερμηνείας και εφαρμογής τους.

Η κατασκευαστική δραστηριότητα, που συνιστά σημαντικό παράγοντα της οικονομικής ανάπτυξης, αλλά συχνά και η άσκηση άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων έχουν βλαπτικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ορισμένες φορές, μάλιστα, επισύρουν και σοβαρούς κινδύνους. Η επιχειρηματική δραστηριότητα, ακόμη και αν ασκείται με συνετό και ορθολογικό τρόπο, δεν παύει να αποβλέπει στο κέρδος και, σε κάθε περίπτωση, λειτουργεί με ωφελιμιστική λογική. Για την αποτροπή ή, έστω, το μετριασμό των δυσμενών αυτών επιπτώσεων απαιτείται κρατική παρέμβαση. Είναι δηλαδή αναγκαία η επιβολή μέτρων που κατ' αποτέλεσμα δημιουργούν προσκόμματα στην οικονομική και επιχειρηματική δραστηριότητα. Στην πράξη τα προσκόμματα αυτά δεν απορρέουν μόνο από ουσιαστικές απαγορεύσεις και υποχρεώσεις, όπως η θέσπιση ορίων στην παραγωγική δυνατότητα μιας βιομηχανικής ή βιοτεχνικής μονάδας ή η επιβολή της υποχρέωσης να λαμβάνονται πρόσθετα μέτρα κατά την εγκατάσταση και τη λειτουργία της μονάδας, τα οποία συχνά συνεπάγονται σημαντική αύξηση του κόστους παραγωγής. Σοβαρά προσκόμματα δημιουργούνται και από τις θεσπιζόμενες διαδικασίες, όπως εκείνες που αποσκοπούν στον προληπτικό περιβαλλοντικό έλεγχο, στον έλεγχο, δηλαδή, πριν από την αδειοδότηση.

2. Η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ανάπτυξη αποτελούν σκοπούς δημόσιου και κοινωνικού συμφέροντος, των οποίων απαιτείται, και κατά συνταγματική επιταγή, η παράλληλη επιδίωξη. Στο δίπολο αυτό η εναρμόνιση επιτυγχάνεται στο πλαίσιο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης που επίσης αναγνωρίζεται και επιβάλλεται από το Σύνταγμα με τον ταυτόσημο όρο της αειφορίας. Είναι, λοιπόν, αναγκαίο να αναζητείται, τόσο σε περίοδο οικονομικής ομαλότητας όσο και σε περίοδο κρίσης, η ορθή ισορροπία των τριών συνιστωσών της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, που έχουν ως περιεχόμενο, αντιστοίχως, το περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνική συνοχή.

Πρέπει να σημειωθεί ότι στη χώρα μας οι πολιτικές προστασίας του περιβάλλοντος έχουν σχεδόν αποκλειστική κατεύθυνση την αναζήτηση μεθόδων και μέτρων

αμυντικού χαρακτήρα που αποβλέπουν απλώς στην αποτροπή περιβαλλοντικών βλαβών και συνίστανται στην επιβολή σχετικών κανόνων, ουσιαστικών και διαδικαστικών, των οποίων η αυστηρότητα διαφοροποιείται κατά περιόδους και εμφανίζεται να υποχωρεί σε εποχές οικονομικής κρίσης. Δεν εφαρμόζονται, δηλαδή, μέτρα οικονομικής πολιτικής που θα αντιμετώπιζαν το περιβάλλον ως παράγοντα αύξησης των κρατικών εσόδων. Επιχειρείται, αν και με ελλείμματα, η αξιοποίηση του φυσικού και πολιτιστικού πλούτου της χώρας κυρίως, ίσως και αποκλειστικά, στον τομέα του τουρισμού που θεωρείται η ελληνική «βαριά βιομηχανία». Δεν φαίνεται να αναζητούνται με συστηματικότητα μέτρα οικονομικού χαρακτήρα, τα οποία θα αποτελούσαν κίνητρο για τη χρήση φιλικών προς το περιβάλλον λειτουργιών και ταυτοχρόνως πηγή δημοσίων εσόδων και τα οποία είναι γνωστά και εφαρμόζονται σε άλλες χώρες, όπως είναι η επιβολή «περιβαλλοντικών» φόρων και άλλων οικονομικών επιβαρύνσεων σε περίπτωση τήρησης από τις επιχειρήσεις και τους ιδιώτες των λιγότερο φιλικών προς το περιβάλλον διαδικασιών και μεθόδων.

III. Περιβαλλοντική νομοθεσία στην περίοδο της κρίσης

Η άποψη ότι η οικονομική κρίση δεν επηρεάζει την περιβαλλοντική πολιτική μιας χώρας, οποιασδήποτε χώρας, στερείται ρεαλισμού. Η αλήθεια είναι ότι την επηρεάζει διττώς. Καταρχήν οδηγεί σε μεταφορά πόρων, οι οποίοι προορίζονται για την χρηματοδότηση δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων περιβαλλοντικής προστασίας, για την αντιμετώπιση άλλων αναγκών. Σοβαρότερο, όμως, είναι το γεγονός στην προσπάθεια προώθησης των επενδύσεων καταργούνται απαγορεύσεις και περιορισμοί που είχαν θεσπιστεί για περιβαλλοντικούς σκοπούς και παραλλήλως διευρύνονται οι δυνατότητες εκμετάλλευσης φυσικών πόρων.

Για τη σχέση περιβαλλοντικής και οικονομικής πολιτικής μπορούν να συναχθούν κάποια συμπεράσματα από την παρακολούθηση της εξέλιξης της νομοθεσίας κατά τις τελευταίες δεκαετίες, οι οποίες περιλαμβάνουν περιόδους οικονομικής ευημερίας και οικονομικής κρίσης, τόσο στην Ελλάδα, όσο και στην ευρύτερο ευρωπαϊκό χώρο.

Κατά τη δεκαετία 1980 άρχισε να παράγεται σημαντική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την προστασία του περιβάλλοντος, κυρίως του φυσικού περιβάλλοντος. Η νομοθεσία αυτή συμπληρώθηκε και ενισχύθηκε σε αριθμό και περιεχόμενο κατά τη δεκαετία του 1990. Οι σχετικές ρυθμίσεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας μεταφέρθηκαν στην ελληνική νομοθεσία, η οποία, μάλιστα, σε ορισμένες περιπτώσεις υπερακόντισε την υποχρέωση που είχε από το κοινοτικό δίκαιο και θέσπισε ακόμη αυστηρότερους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς κανόνες. Το νομικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος συμπληρώθηκε από την πρακτική του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο με δημιουργική ερμηνεία των διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος οδηγήθηκε σε αυστηρή εφαρμογή της νομοθεσίας και διαμόρφωσε, με ευθεία αναγωγή στις συνταγματικές αυτές διατάξεις, κανόνες προστασίας τόσο του φυσικού

περιβάλλοντος όσο και του αστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Την τελευταία δεκαετία περίπου, δηλαδή την περίοδο, κατά την οποία έγινε εμφανής σε πολλές χώρες της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και δυστυχώς επιβεβαιώθηκε, η απειλή της οικονομικής κρίσης, η τάση αυτή στην ευρωπαϊκή νομοθεσία έχει ανακοπεί, στην Ελλάδα, μάλιστα, φαίνεται να ακολουθείται αντίστροφη πορεία. Είναι εύλογο, λοιπόν, να υποθέσει κάποιος ότι η μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος αποδυναμώνεται στην προσπάθεια διευκόλυνσης των επενδύσεων και της πραγματοποίησης μεγάλων ή και μικρότερων έργων ως μέσου για την αντιμετώπιση της κρίσης.

IV. Περιβαλλοντική νομολογία στην περίοδο της κρίσης

Μετά από μία περίοδο δημιουργικής και πραιτορικού χαρακτήρα ερμηνευτικής προσέγγισης των προστατευτικών του περιβάλλοντος διατάξεων του Συντάγματος, του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου και των σχετικών διεθνών συμβάσεων, φαίνεται να υπάρχει κάποια διαφοροποίηση στη νομολογιακή πρακτική του Συμβουλίου της Επικρατείας. Ακολούθησε περίοδος λιγότερο επιθετικής νομολογίας.

Εύλογη θα ήταν καταρχήν η σκέψη ότι η όποια μεταβολή μπορεί να διαπιστωθεί στις τάσεις της νομολογίας οφείλεται ακριβώς στις νέες οικονομικές και δημοσιονομικές πραγματικότητες. Είναι αλήθεια ότι για να διατηρείται η συνοχή της έννομης τάξης, η εφαρμογή του Συντάγματος και των νόμων δεν πρέπει να πραγματοποιείται σε συνθήκες αποστειρωμένου εργαστηρίου, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη τα κρίσιμα για το κράτος στοιχεία που συναρτώνται με ιστορικά και κοινωνικά συμφραζόμενα και συσχετισμούς. Δηλαδή, η εφαρμογή των συνταγματικών αρχών και, γενικώς, των κανόνων δικαίου επιβάλλεται να συναντά τις υφιστάμενες πραγματικότητες. Ως προς την περιβαλλοντική νομολογία, όμως, θεωρώ ότι λίγο επηρεάστηκε από τις νέες πραγματικότητες και τις ανάγκες που διαμορφώθηκαν λόγω της οικονομικής κρίσης, αφού, άλλωστε, τάση διαφοροποίησης είχε διαφανεί πριν από την εκδήλωση της κρίσης στην Ελλάδα και την επιβολή εξαιρετικών μέτρων για την αντιμετώπισή της. Η αυστηρή και σε κάποιες περιπτώσεις ανελαστική νομολογία της πρώτης περιόδου ήταν αναγκαία προκειμένου οι νέες την εποχή εκείνη συνταγματικές διατάξεις να αποκτήσουν εμβέλεια που ανταποκρίνεται στους σκοπούς του συνταγματικού νομοθέτη, αλλά και προκειμένου να ενταχθούν στην έννομη τάξη και να εμπεδωθούν στη συνείδηση των εφαρμοστών του δικαίου και της κοινωνίας γενικότερα. Η εμφανιζόμενη σε κάποια ζητήματα μεταβολή στη δικαστηριακή πρακτική, πρέπει να αποδοθεί κυρίως στο γεγονός ότι είχε ήδη διαμορφωθεί το αναγκαίο αυστηρό νομολογιακό πλαίσιο και αρκούσε για τη διατήρησή του και την τήρηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης περισσότερο κλασσικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις. Ήταν, δηλαδή, αναγκαίο ή και αναπόφευκτο μετά την αρχική περίοδο αυστηρότητας η νομολογία να ακολουθήσει περισσότερο ήπιες προσεγγίσεις, χωρίς να ανατραπούν βασικές αρχές και κανόνες.

V. Η βιώσιμη ανάπτυξη ως νομική αρχή

Ερωτάται αν η στάση της έννομης τάξης, όπως περιγράφεται προηγουμένως, είναι θεμιτή ή συνιστά οπισθοχώρηση του δικαίου και υποταγή συνταγματικών αξιών στην πραγματικότητα. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα όρια των τριών όψεων της βιώσιμης ανάπτυξης, της οικονομικής, της περιβαλλοντικής και της κοινωνικής, δεν είναι ανελαστικά και στεγανά. Στην αναζήτηση ισορροπίας υπάρχουν περιθώρια εκτίμησης, για την οποία δεν είναι δυνατόν να αγνοούνται οι υφιστάμενες κάθε φορά συνθήκες, καθώς και οι οικονομικές και οι ευρύτερες κοινωνικές ανάγκες. Επομένως, οι προτεραιότητες που επιβάλλονται από τις περιστάσεις δικαιολογούν καταρχήν την απόδοση μεγαλύτερης βαρύτητας σε κάποια από τις συνιστώσες της βιωσιμότητας και μετακίνηση του σημείου, στο οποίο επιτυγχάνεται ο ορθός συγκερασμός τους.

Σε κάθε τομέα και οπωσδήποτε στα θέματα περιβαλλοντικής πολιτικής οι απόλυτες θέσεις μακροχρονίως αποδεικνύονται ιδιαίτερα ζημιογόνες. Το περιθώριο στάθμισης, όμως, στη σχέση του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη έχει ένα όριο. Σε κάθε περίπτωση δεν πρέπει να τίθεται υπό αμφισβήτηση η ανάγκη να διαμορφώνεται η οικονομική και αναπτυξιακή πολιτική στη βάση της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία αποτελεί νομική, και μάλιστα συνταγματικού επιπέδου, υποχρέωση τόσο σε περίοδο οικονομικής ομαλότητας, όσο και σε περίοδο κρίσης. Οφείλουν, επομένως, τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας να θεσπίζουν και εφαρμόζουν πολιτικές και μέτρα ώστε να ελέγχεται ή και να εμποδίζεται η άσκηση οικονομικών δραστηριοτήτων, οι οποίες έχουν ως αποτέλεσμα να αφαιρούνται περιβαλλοντικοί πόροι από τις επόμενες γενιές και να υποσκάπτεται η ποιότητα ζωής τους και οι οποίες με τον τρόπο αυτό παραβιάζουν την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στον πυρήνα της. Διότι αν για την οικονομική κρίση υπάρχει ελπίδα ανάταξης, δεν συμβαίνει το ίδιο και για την οικολογική.

VI. Αντί επιλόγου

Οι προηγούμενες σκέψεις αποτελούν γενική, συνοπτική και μη επαρκώς τεκμηριωμένη προσέγγιση. Τα δεοντολογικά, θεωρητικά και πρακτικά, θέματα που σχετίζονται με τη σχέση του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, δηλαδή δύο συνταγματικών αξιών, και με το περιεχόμενο της ορθής περιβαλλοντικής πολιτικής σε περιόδους οικονομικής κρίσης, όπως και η αναζήτηση και αξιολόγηση της στάσης του νομοθέτη και του δικαστή στο θέμα αυτό, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον όχι μόνο για τους νομικούς, αλλά και για την κοινωνία γενικότερα. Η σχετική συζήτηση σε πολιτικό και επιστημονικό επίπεδο μέχρι σήμερα είναι πλούσια και ασφαλώς θα συνεχιστεί.

*Το κείμενο αποτελεί εισαγωγικό σημείωμα από το Σεμινάριο Συνταγματικών Θεσμών στη μνήμη Γιώργου Παπαδημητρίου, με τίτλο «Οικονομική κρίση και περιβάλλον» και πρόκειται να δημοσιευθεί στον τόμο 3 της Σειράς «Πολιτεία – Θεσμοί – Δικαιώματα»

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη
<http://nomosphysis.org.gr>

από τις Εκδόσεις Παπαζήση.