

# **Η ΕΠΙΔΡΑΣΗ ΤΩΝ ΚΑΤΑΣΤΑΤΙΚΩΝ ΣΥΝΘΗΚΩΝ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Ιανουάριος 2006)**

**Συγγραφέας:** ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

I. Η προστασία του περιβάλλοντος στις Καταστατικές Συνθήκες

## *1. Οι αρχές*

Στην ιδρυτική Συνθήκη για την ΕΟΚ δεν περιλήφθηκε, εύλογα, πρόβλεψη για την προστασία του περιβάλλοντος. Αποκλειστικός στόχος ήταν η δημιουργία της κοινής αγοράς. Αξίζει άλλωστε να σημειωθεί ότι το 1957 δεν υπήρχε σχετική συζήτηση, αφού το πρώτο Προγράμμα Δράσης για το Περιβάλλον υιοθετήθηκε το 1972. Από τη δεκαετία του '70 άρχισε, αποσπασματικά πρώτα και με μεγαλύτερη πυκνότητα στη συνέχεια, να θεσπίζονται συναφείς κανόνες. Έτσι, συγκροτήθηκε σταδιακά το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος.

Η προστασία του κατοχυρώθηκε, για πρώτη φορά, στις Καταστατικές Συνθήκες με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987). Το άρθρο 130Π την ανήγαγε σε κοινοτική δράση και προσδιόρισε, με πολύ γενικό τρόπο, τις αρχές που τη διέπουν. Πρόκειται για την αρχή της ενσωμάτωσης και της επικουρικότητας. Λίγα χρόνια αργότερα, η Συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) επέφερε με το άρθρο 130Ρ ΣυνθΕΚ[1] περιορισμένες μάλλον τροποποιήσεις. Διεθνοποιώντας την περιβαλλοντική πολιτική, προσέθεσε στους στόχους της «την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων».

*Η Συνθήκη του Άμστερνταμ*

Η προστασία του περιβάλλοντος κατέστη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1998) προτεραιότητα της κοινοτικής πολιτικής, συνοψίζεται δε ιδίως στον Τίτλο ΧΙΧ της ΣυνθΕΚ, ο οποίος περιλαμβάνει τα άρθρα 174-176. Σύμφωνα με το άρθρο 174 (πρώην άρθρο 130Ρ)[\[2\]](#), το οποίο αναφέρεται στους στόχους και τις αρχές της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος, η εν λόγω πολιτική «αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας... Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Εξάλλου, το άρθρο 175 (πρώην άρθρο 130Σ) προβλέπει τη διαδικασία θέσπισης μέτρων στον τομέα αυτόν, ενώ στο άρθρο 176 (πρώην άρθρο 130Τ) διευκρινίζεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας.

Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης το άρθρο 6 ΣυνθΕΚ[\[3\]](#), το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας στις άλλες κοινοτικές πολιτικές «ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Τέλος, στο άρθρο 2 ΣυνθΕΚ αναφέρεται ότι η Κοινότητα έχει ως αποστολή, μεταξύ των άλλων, τη διασφάλιση «υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος», ενώ στο άρθρο 3 προβλέπεται ότι στις δράσεις που αναλαμβάνει η Κοινότητα περιλαμβάνεται «μια πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος».

Οι παραπάνω διατάξεις επαναλαμβάνονται και εμπλουτίζονται στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα, σε ένα ευρύτερο πάντως κανονιστικό πλαίσιο, που επιτρέπει και επιβάλλει την αναβάθμιση της προστασία του περιβάλλοντος και την προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης[\[4\]](#). Μετά τη δοκιμασία που υπέστη το Σύνταγμα στα πρόσφατα δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν στη Γαλλία και την Ολλανδία φαίνεται προς το παρόν αβέβαιη η τύχη του. Η επίκληση των διατάξεών του στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν θα ήταν δυνατόν να αποτελέσει έρεισμα για τις σκέψεις και, πολύ περισσότερο, για τις κρίσεις του Δικαστηρίου, αφού πρόκειται για μη ισχύουσες διατάξεις. Έτσι εξηγείται γιατί στη συνέχεια δεν γίνεται καθόλου λόγος γι' αυτές.

## II. Οι Καταστατικές Συνθήκες στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας

Εν πρώτοις παρουσιάζονται οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, στις οποίες γίνεται επίκληση διατάξεων των Καταστατικών Συνθηκών. Η παρουσίαση, χωρίς να είναι εξαντλητική, αναφέρεται στις σημαντικότερες αποφάσεις, προσφέρει δε ένα αντιπροσωπευτικό δείγμα για την αντιμετώπισή τους από το Δικαστήριο. Προσπάθεια καταβλήθηκε να επισημανθεί ο τρόπος με τον οποίο γίνεται κάθε φορά η σχετική επίκληση των διατάξεων, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με διατάξεις άλλων διεθνών κειμένων ή γενικών περιβαλλοντικών αρχών.

Η χρονολογική ταξινόμηση που ακολουθείται έχει ως αφετηρία την επίκληση για πρώτη φορά των Καταστατικών Συνθηκών στη νομολογία του Δικαστηρίου και καταλήγει στις εντελώς πρόσφατες αποφάσεις του. Το 2001 χρησιμοποιείται ως ορόσημο για τις δύο επιμέρους περιόδους, γιατί συμπίπτει με τη θέση σε ισχύ του αναθεωρημένου Συντάγματος και την πυκνότερη προσφυγή στις Καταστατικές Συνθήκες. Από τη στιγμή αυτή συνυπάρχουν και συλλειτουργούν με μεγαλύτερη ένταση δύο παράλληλα συστήματα «συνταγματικής» περιωπής για την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη, το Σύνταγμα και οι Καταστατικές Συνθήκες.

### 1. Από το 1994 ως την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001

Μετά την ισχύ της Συνθήκης του Μάαστριχτ για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Ένωσης[5] εγκαινιάζεται, με αρκετή καθυστέρηση, η αναφορά των περιβαλλοντικών διατάξεων της στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η μνεία τους γίνεται άλλοτε αποκλειστικά και άλλοτε σωρευτικά είτε με την επίκληση διατάξεων κειμένων διαφορετικής προέλευσης είτε απλώς με την επίκληση αρχών που προσδιορίζουν την αειφόρο ανάπτυξη. Σχετικά πρέπει να επισημανθούν τα εξής:

ί. Στην απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 6210/1996 το Δικαστήριο περιορίστηκε σε γενική επίκληση της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της αρχής της βιωσιμότητας, χωρίς να μνημονεύει συγκεκριμένη διάταξή της. Με αυτήν ακυρώθηκαν η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή τεχνητών λιμενοδεξαμενών στην Αγία Ειρήνη Κεφαλονιάς.

ίί. Στις ακόλουθες αποφάσεις γίνεται επίκληση της Συνθήκης του Μάαστριχτ όχι (μόνο) εν γένει αλλά και στα άρθρα [B], 2 και 130P που διαγράφουν το πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος. Πρόκειται συγκεκριμένα για:

- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 5325/1996, με την οποία ακυρώθηκαν η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή δεξαμενής αποθήκευσης υγρών καυσίμων στον όρμο Σούρπης του Νομού Μαγνησίας.

- Την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 4365/1997, που εκδόθηκε επί αιτήσεως ακυρώσεως κατά της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία της Δυτικής Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού.

- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 772/1998, με την οποία ακυρώθηκε άδεια εξόρυξης βωξίτη στο Πολύδροσο του Νομού Φωκίδας.

- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 375/2000, με την οποία ακυρώθηκε η έγκριση περιβαλλοντικών όρων «για το έργο έρευνας με γεώτρηση βωξίτη στο Νομό Φωκίδας».

- Τις αποφάσεις ΣτΕ (Ολ.) 2839-2840/2000, με τις οποίες ακυρώθηκαν αντίστοιχα η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για το έργο διασύνδεσης και μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας στις Κυκλάδες (Άνδρο, Τήνο, Μύκονο, Σύρο).

- Την απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 3478/2000, με την οποία ακυρώθηκε η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την εκτροπή του Αχελώου στο φράγμα Συκιάς.

ίίί. Σε μία μόνο απόφαση, την ΣτΕ (Ε΄) 4633/1997, γίνεται μνεία των άρθρων [B], 2, 130P της Συνθήκης του Μάαστριχτ αλλά και της αρχής της βιωσιμότητας. Με

αυτήν ακυρώθηκε η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την εγκατάσταση υγρών καυσίμων στο Κόλπο Γέρας του Νομού Λέσβου.

iv. Εξάλλου, σε αρκετές αποφάσεις γίνεται σωρευτικά επίκληση των άρθρων [B], 2, 130P της Συνθήκης του Μάαστριχτ, της Διακήρυξης του Ρίο ή/και της Agenda 21. Πρόκειται για:

- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 4634/1997, με την οποία ακυρώθηκαν η προέγκριση χωροθέτησης και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την επέκταση του λιμένα Ραφήνας.
- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 2805/1997, με την οποία ακυρώθηκε η χωροθέτηση της εναέριας γραμμής μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας υψηλής τάσης για τη σύνδεση των νησιών Σύρου, Τήνου, Μυκόνου με το εθνικό διασυνδεδεμένο σύστημα μέσω Ευβοίας, καθώς και των απαραίτητων υποσταθμών.
- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 637/1998, με την οποία ακυρώθηκε η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για τα έργα της μαρίνας του Αγίου Χαράλαμπου στη Μύκονο.
- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 1434/1998, με την οποία ακυρώθηκε η άδεια αλιευτικού καταφυγίου στις Ράχες του Νομού Φθιώτιδας.
- Την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 1507/2000, με την οποία ακυρώθηκε η άδεια κατασκευής αλιευτικού καταφυγίου στα Στύρα του Νομού Εύβοιας.

v. Σε μία, τέλος, μόνο απόφαση γίνεται επίκληση της Agenda 21 και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Πρόκειται για την ΣτΕ (Ε΄) 3698/2000, με την οποία ακυρώθηκε η χωροθέτηση παραθεριστικού οικισμού στην Επανωμή του Νομού Θεσσαλονίκης.

*2. Από την αναθεώρηση του Συντάγματος ως σήμερα*

Τα τελευταία χρόνια, μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ με το ν. 2691/1999<sup>[6]</sup> αλλά και την αναθέωρηση του Συντάγματος το 2001, παρατηρούνται ορισμένες διαφοροποιήσεις σχετικά με την επίκληση των Καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η εικόνα διαμορφώνεται ως εξής:

- Με την απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 3029/2001 απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως κατά της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την εκμετάλλευση λατομικού χώρου μαρμάρων στην Βυτίνα Αρκαδίας κατ' επίκληση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και της Συνθήκης του Μάαστριχτ (άρθρα Β, 2 και 130Ρ).
- Στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 613/2002, με την οποία ακυρώθηκε έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία εγκαταστάσεων παραγωγής χρυσού στην Ολυμπιάδα του Νομού Χαλκιδικής, γίνεται επίκληση της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της Συνθήκης του Άμστερνταμ που επέφερε εκτεταμένες τροποποιήσεις της. Συγκεκριμένα, αναφέρονται τα άρθρα 2 και 174 παρ. 2 των ενοποιημένων Καταστατικών Συνθηκών.
- Στην απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 2506/2002, με την οποία ακυρώθηκε η χωροθέτηση του τουριστικού λιμένα στο Πόρτο-Ράφτη, γίνεται μνεία των άρθρων [Β], 2, 130Ρ της Συνθήκης του Μάαστριχτ, της Διακήρυξης του Ρίο και της Agenda 21.
- Στην απόφαση 3057/2002 (Δ΄), με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως της ανάθεσης το έργου διάνοιξης οδού στο Χαλάνδρι, γίνεται επίκληση της Συνθήκης του Μάαστριχτ (άρθρο 130Ρ) και της αρχής της προληπτικής δράσης.
- Στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 258/2004, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως κατά έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για το τραμ στην περιοχή της Γλυφάδας, γίνεται αναφορά του άρθρου 130Ρ της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.
- Στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1264/2005, με την οποία ακυρώθηκε άδεια για την εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας, επειδή δεν είχαν προηγηθεί η δημοσίευση Κ.Υ.Α. για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Αξίζει να σημειωθεί ότι σ' αυτήν γίνεται επίκληση στις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που προβλέπονται στη

Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (άρθρα 2 και 130P) και ήδη στο άρθρο 174 παρ. 2 των ενοποιημένων Καταστατικών Συνθηκών.

- Στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1672/2005, με την οποία ακυρώθηκε έγκριση περιβαλλοντικών όρων για το Κέντρο Υψηλής Τάσης στην Αργυρούπολη, γίνεται απλώς μνεία του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στα άρθρα 2 και 174 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα.

- Στην απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 1804/2005, με την οποία ακυρώθηκε η άρνηση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνιών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών να ανακαλέσει άδεια εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας σε κτίριο του Δήμου Αμπελοκήπων Θεσσαλονίκης, γίνεται επίκληση -όπως και στην απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1264/2005 - στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και ειδικότερα στις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που προβλέπονται στο άρθρο 174 παρ. 2 των ενοποιημένων Καταστατικών Συνθηκών.

### III. Κριτική αποτίμηση

#### 1. Επισημάνσεις

Από την παράθεση του αντιπροσωπευτικού δείγματος των αποφάσεων του Δικαστηρίου που προηγήθηκε προκύπτει η εξής εικόνα. Εμπρώτις, η επίκληση των Καταστατικών Συνθηκών επιχειρείται με περισσότερους τρόπους. Θα περίμενε κανείς το Δικαστήριο να επιλέξει μια ενιαία διατύπωση, την οποία θα ήταν δυνατόν να διαφοροποιήσει στη συνέχεια, αν έκρινε ότι συντρέχουν προς τούτο λόγοι. Η αναβάθμιση της προστασίας του περιβάλλοντος που επέφερε η Συνθήκη του Άμστερνταμ με πιο απτούς ορισμούς θα έπρεπε να το οδηγήσει στη μνεία όχι της Συνθήκης και άρθρων της αλλά των σχετικών κάθε φορά διατάξεών της, ώστε να

καταστεί ευδιάκριτο το ενωσιακό έρεισμα που επιστρατεύει για τις κρίσεις του.

Είναι προφανές ότι η αναφορά στις Καταστατικές Συνθήκες εν γένει παρουσιάζεται προβληματική, αφού δεν είναι ευδιάκριτο σε ποιές συγκεκριμένα διατάξεις τους γίνεται σε κάθε περίπτωση παραπομπή. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο, και όταν μνημονεύει άρθρα τους, παραλείπει να εξειδικεύσει ποιες διατάξεις ή, πολύ περισσότερο, ποιοι ορισμοί τους επικεντρώνουν το ενδιαφέρον του. Τέλος, και μετά τη θέση σε ισχύ, το Μάρτιο του 1999 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, εξακολουθεί συχνά να μνημονεύει τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ και όχι, όπως ίσως θα έπρεπε ενόψει του ιστορικού και των διατάξεων στις οποίες ερείδεται η εξεταζόμενη πράξη, τις διατάξεις του ενοποιημένου κειμένου.

Εντύπωση προκαλεί, εξάλλου, το γεγονός ότι για τη θεμελίωση των κρίσεών του αναζητά ερείσματα σε διεθνή κείμενα διαφορετικής προέλευσης. Κείμενα που, παρά τη μεγάλη ιδεολογική και πολιτική ακτινοβολία τους, στερούνται κανονιστικού περιεχομένου[7]. Πρόκειται για τη Διακήρυξη του Ρίο και την Agenda 21 που υιοθετήθηκαν το 1992 στην ομώνυμη Διάσκεψη. Εκτός αυτού, γίνεται επανειλημμένα αναφορά στην αρχή της βιωσιμότητας ή την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, χωρίς να διευκρινίζονται τυχόν διαφοροποιήσεις τους ως προς το κανονιστικό περιεχόμενο και τη λειτουργία τους[8]. Το αναθεωρημένο Σύνταγμά μας καθιερώνει εν προκειμένω την αρχή της αειφορίας (άρθρο 24 παρ. 1 προτ. 1). Οι λεπτές αποχρώσεις που προσδιορίζουν το περιεχόμενο και τη λειτουργία της αρχής στις διάφορες εκδοχές της δεν φαίνεται, ιδίως μετά το 2001, να απασχόλησαν ακόμη το Δικαστήριο.

Μια τελευταία επισήμανση δεν πρέπει να διαφύγει της προσοχής μας. Η Ολομέλεια του Δικαστηρίου περιορίζεται στην επίκληση είτε εν γένει των Καταστατικών Συνθηκών είτε συγκεκριμένων διατάξεών τους, δηλαδή των άρθρων 2 και 174 παρ. 2 του ενοποιημένου κειμένου. Αντίθετα, το Ε΄ Τμήμα χρησιμοποίησε -σε μια παρένθεση, είναι αλήθεια, της διαμόρφωσης της νομολογίας του- αναφορές στη Διακήρυξη του Ρίο και την Agenda 21, παραλείποντας κάθε αναφορά στις Συνθήκες.



## 2. Η επίκληση των Καταστατικών Συνθηκών

Η νομολογία του Δικαστηρίου που παρουσιάστηκε προηγουμένως αποκαλύπτει ότι η επίκληση των Καταστατικών Συνθηκών δεν διακρίνεται πάντοτε για τη συνέπειά της. Σε όσες έτσι περιπτώσεις το Δικαστήριο έκρινε ότι έπρεπε να αναχθεί σ' αυτές, θα ήταν ορθό να προσφεύγει, κατά το λόγο της ισχύος τους, είτε στη Συνθήκη του Μάαστριχτ είτε στη Συνθήκη του Άμστερνταμ, μνημονεύοντας κάθε φορά τις κρίσιμες διατάξεις τους. Εν προκειμένω παρεκκλίνει ωστόσο συχνά, επιδεικνύοντας επιλεκτική στάση. Η ακριβής διατύπωση του ερείσματος των κρίσεων του στις Καταστατικές Συνθήκες θα επέβαλε την αναφορά των συγκεκριμένων άρθρων και διατάξεων της Συνθήκης του Μάαστριχτ και, μετά τη θέση σε ισχύ της Συνθήκης του Άμστερνταμ, του ενοποιημένου κειμένου. Τα άρθρα, στα οποία έστρεψε το ενδιαφέρον του το Δικαστήριο, είναι άλλωστε μόνον δύο, το άρθρο 2 και το άρθρο 174 στην τελευταία εκδοχή τους.

Κατά την αναζήτηση ερεισμάτων σε ανώτατο κανονιστικό επίπεδο για τη θεμελίωση των κρίσεων του θα αρκούσε εν πρώτοις η επίκληση των συγκεκριμένων άρθρων ή επιμέρους διατάξεων των Καταστατικών Συνθηκών με την ευρεία κανονιστική εμβέλειά τους. Αυτό άλλωστε επιβάλλει το άρθρο 28 παρ. 2 Συντ., που -υιοθετώντας την ενοποιητική λειτουργία<sup>[9]</sup>- διαγράφει τους όρους για τη συνάρθρωση της ελληνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης. Η μνεία έτσι διεθνών κειμένων, όπως η Διακήρυξη του Ρίο και η Agenda 21, χωρίς (δεσμευτικό) κανονιστικό περιεχόμενο προκαλεί εύλογη απορία. Η αναφορά τους θα μπορούσε να προσδιορίσει μόνον επικουρικά το ευρύτερο πλαίσιο, εντός του οποίου θα ήταν δυνατόν να προσληφθεί, με μία δυναμική και διεισδυτικότερη προσέγγιση, το περιεχόμενο και η λειτουργία ισχυόντων (εθνικών, ενωσιακών ή και διεθνών) κανόνων.

Το Δικαστήριο δεν ακολουθεί με συνέπεια αυτή τη λογική. Από τις διατυπώσεις που υιοθετεί φαίνεται να εκλαμβάνει τα δύο παραπάνω κείμενα, χωρίς μάλιστα μνεία συγκεκριμένων διατάξεων ή σημείων τους, ως αυτοδύναμα, χρησιμοποιώντας τα, είτε σε συνδυασμό με τις Καταστατικές Συνθήκες είτε κατ' εξαίρεση μόνον τους, ως αυτοτελή ερείσματα για τις κρίσεις του. Η στάση του αυτή εμφανίζεται στην πιο ακραία εκδοχή της στις λιγοστές αποφάσεις, στις οποίες μνημονεύεται γενικόλογα

μόνο η Διακήρυξη του Ρίο και η Agenda 21 ή μόνο η τελευταία. Όπως πάντως σημειώθηκε προηγουμένως, η εκδοχή αυτή αποτελεί παρένθεση στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Θα ήταν ασφαλώς ορθότερο το Δικαστήριο να περιοριζόταν στην επίκληση συγκεκριμένων διατάξεων αφενός του Συντάγματος (ιδίως του άρθρου 24) και αφετέρου των Καταστατικών Συνθηκών (ιδίως των άρθρων 2 και 174 ΣυνθΕΚ). Αυτές άλλωστε αποτελούν τον κορμό του περιβαλλοντικού Συντάγματος στο πλαίσιο, αντιστοίχως, της εθνικής και της ενωσιακής έννομης τάξης. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι με την εμβέλειά τους αλλά και με επιδέξιους ερμηνευτικούς χειρισμούς θα ήταν δυνατόν να συμβάλλουν στη δημιουργική επίλυση κάθε σημαντικού περιβαλλοντικού ζητήματος.

Η επισήμανση αυτή πρέπει να ληφθεί σοβαρά υπόψη και για τις θέσεις που υιοθετεί το Δικαστήριο, όταν κρίνει ότι επιβάλλεται να αναχθεί σε διατάξεις των Καταστατικών Συνθηκών. Αυτό ισχύει ιδίως σε όσες περιπτώσεις φαίνεται ότι δεν καλύπτονται άμεσα σε ανώτατο κανονιστικό επίπεδο από το Σύνταγμά μας, όπως λ.χ. συμβαίνει με την αρχή της προφύλαξης και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Έχουν ήδη, νομίζω, ωριμάσει οι συνθήκες για τη διαμόρφωση μιας ενιαίας κατά βάση διατύπωσης που θα επαναλαμβάνεται στις αποφάσεις τόσο της Ολομελείας όσο και των Τμημάτων. Παρεκκλίσεις από αυτήν θα ήταν ενδεχομένως αναγκαίες, σε όσες περιπτώσεις εντοπίζονται τυχόν διαφορές και αποκλίσεις στο περιεχόμενο αφενός των εθνικών και αφετέρου των ενωσιακών κανόνων του περιβαλλοντικού Συντάγματος. Η προοπτική αυτή δεν φαίνεται πάντως, για τα αμέσως επόμενα χρόνια, να αποκτήσει επικαιρότητα, αφού γι' αυτό πρέπει να προηγηθούν πιο ώριμες και ευρηματικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις.

### *Η αξιοποίηση των Καταστατικών Συνθηκών*

Με αυτά τα δεδομένα, είναι δυσδιάκριτο τι εισφέρει η επίκληση των Καταστατικών Συνθηκών στη διαμόρφωση των κρίσεων του Δικαστηρίου και

γενικότερα ποια είναι η προστιθέμενη αξία τους για την περιβαλλοντική νομολογία του. Η συγκομιδή της μπορεί να παρουσιάζεται αριθμητικά πλούσια. Αμφίβολη όμως είναι η πραγματική επίδρασή της. Εύλογα λοιπόν ερωτάται, τι θα συνέβαινε αν παραλείπονταν η αναφορά στις διατάξεις των Καταστατικών Συνθηκών. Από την ανάλυση που προηγήθηκε προκύπτει ότι η αναγωγή σε αυτές δεν συμβάλλει στη συγκρότηση των νομολογιακών κανόνων για την αντιμετώπιση των μεγάλων περιβαλλοντικών μας προβλημάτων.

Αν η διαπίστωση αυτή είναι ορθή, το Δικαστήριο πρέπει να προβληματιστεί για τον τρόπο με τον οποίο προσεγγίζει τις Καταστατικές Συνθήκες. Η εξακολούθηση της συμβατικής αναφοράς σε επιμέρους διατάξεις τους, και μάλιστα κατά τρόπο γενικό, που επικρατεί σήμερα, δεν είναι σε θέση να προσδώσει προστιθέμενη αξία στη νομολογία του. Γι' αυτό απαιτείται η δημιουργική αξιοποίησή τους. Προς αυτή την κατεύθυνση επιβάλλεται να επιλέγεται και να αναφέρεται κάθε φορά, ενόψει του πραγματικού και των εφαρμοστέων (εθνικών ή κοινοτικών) κανόνων, η συγκεκριμένη διάταξη ή, αναλυτικότερα, ο συγκεκριμένος κανόνας των Συνθηκών (λ.χ. η αρχή της πρόληψης, η αρχή της προφύλαξης ή η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»), ο οποίος προσφέρεται για την επίλυση του εξεταζόμενου περιβαλλοντικού ζητήματος.

Αν ο κανόνας εμπεριέχεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στις Καταστατικές Συνθήκες (και προσεχώς στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα) –όπως συμβαίνει με την αρχή της πρόληψης-, πρέπει να γίνεται σχετική μνεία του και στα δύο θεμελιώδη κείμενα. Αντίθετα, αν περιλαμβάνεται μόνο στις Καταστατικές Συνθήκες και θα μπορούσε να προκύψει ερμηνευτικά από το Σύνταγμα –όπως συμβαίνει με την αρχή της προφύλαξης και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»-, πρέπει να γίνεται αναφορά του, ώστε να διευκολύνεται η θεμελίωσή του και στο Σύνταγμα. Τέλος, επιβάλλεται ο πορισμός του περιεχομένου και της λειτουργίας των συναφών κανόνων, ώστε να προσδιοριστεί ο λόγος για την επίκληση και την εφαρμογή τους αλλά και η ανάγκη συνάρθρωσής τους με τους αντίστοιχους κανόνες του Συντάγματος.

#### IV. Συμπεράσματα

Από την επισκόπηση της αναφοράς των Καταστατικών Συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προκύπτουν τα εξής:

Η επίκληση από το Δικαστήριο διατάξεων των Καταστατικών Συνθηκών αποτελεί, με αφετηρία το 1996, αναντίρρητη πραγματικότητα. Μετά το 2001 η αναφορά τους πυκνώνει.

Από την προσεκτική μελέτη των σχετικών αποφάσεων συνάγεται ότι η σχετική επίκληση γίνεται κατά κανόνα με τρόπο συμβατικό και όχι δημιουργικό.

Απόδειξη αποτελεί το γεγονός ότι το Δικαστήριο προσφεύγει στις Καταστατικές Συνθήκες με πολύ γενικές αναφορές, χωρίς να διευκρινίζει τις συγκεκριμένες διατάξεις και, πολύ περισσότερο, τους συγκεκριμένους κανόνες που χρησιμοποιεί ως έρεισμα για τις κρίσεις του.

Έτσι, η επίδραση των Καταστατικών Συνθηκών στη διάπλαση και εξέλιξη της περιβαλλοντικής νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι, αν όχι ανύπαρκτη, εξαιρετικά περιορισμένη.

Η ωρίμανση της ενωσιακής έννομης τάξης και η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη θα επέβαλαν την επανεξέταση των προϋποθέσεων, με τις οποίες διεξάγεται ο διάλογος μεταξύ των δύο εννόμων τάξεων. Αυτό ισχύει ιδίως στο επίπεδο του Δικαστηρίου (και του Πρωτοδικείου) των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων και του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Η προστασία του περιβάλλοντος στηρίζεται προ πολλού σε δύο βασικά βάρη, το εθνικό και το ενωσιακό. Η όσμωση και η συνάρθρωσή τους, ιδίως σε ανώτατο κανονιστικό επίπεδο (Σύνταγμα και Καταστατικές Συνθήκες), προσδιορίζουν εν τέλει την προστασία του περιβάλλοντος στις βασικές πτυχές της.

Η πραγματικότητα αυτή πρέπει να συνειδητοποιηθεί, ώστε να εγκαινιαστεί μια περισσότερο ανοικτή και περισσότερο δημιουργική περιβαλλοντική νομολογία.

[1] Σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου: «Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Οι ανάγκες στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στον καθορισμό και την εφαρμογή των άλλων πολιτικών της Κοινότητας...».

[2] Η παράγραφος 2 του άρθρου επαναλαμβάνει ουσιαστικά την παράγραφο 2 του άρθρου 130P της Συνθήκης του Μάαστριχτ.

[3] Σύμφωνα με το άρθρο: «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη».

[4] Βλ. σχετικά *G. Kremlis, The Treaty Establishing a Constitution for Europe and its Implications on Environmental Policy and Civil Protection: maintenance of the Status Quo of Upgrade?*, [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr)

[5] Κυρωτικός νόμος 2077/1992 για την κύρωσή της, ΕτΚ Α΄, φ. 136 της 7ης Αυγούστου 1992.

[6] ΕτΚ, τ, Α΄, φ. 47 της 12ης Μαρτίου 1999.

[7] Πρβλ. Δ. Μακρή, Το διεθνές συμβατικό δίκαιο του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας, 75 χρόνια, σ. 1107 επ.

[8] Σημειώνεται ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης θεμελιώνεται ιδίως στα άρθρα 24 και 106 Συντ. Είναι αμφίβολο, αν η αρχή της αειφορίας που περιλήφθηκε με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. ταυτίζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικό ότι στο άρθρο δεν περιλαμβάνεται αναφορά στην έννοια της ανάπτυξης, η οποία θεωρείται συστατικό στοιχείο της -ευρύτερης εννοιολογικά- αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

[9] Βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποίησης. Τόμος πρώτος. Η ενοποιητική λειτουργία και η συνταγματική θεμελίωσή

## **Νόμος και Φύση**

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

---

της, 1982.