

ΠΕΡΙ (ΜΗ) ΣΤΑΘΜΙΣΕΩΝ ΣΤΟΝ ΤΟΜΕΑ ΤΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (Απρίλιος 2007)

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

I

Η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί σύμφωνα με το άρθρο 24 Συντ., όπως αυτό έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και τύχει επεξεργασίας από τη θεωρία του Συνταγματικού Δικαίου, μια από τις πλέον σημαντικές υποχρεώσεις του κράτους. Η διατήρηση του φυσικού και του πολιτιστικού κεφαλαίου της χώρας αποτελεί βασική παράμετρο που πρέπει να συνεκτιμάται κατά τον προσδιορισμό και την άσκηση κάθε δημόσιας πολιτικής. Το πρωταρχικό ζήτημα που τίθεται εν προκειμένω αφορά τη σχέση της προστασίας αυτής με άλλα συνταγματικά αγαθά. Διότι, από τη φύση του περιεχομένου της, η περιβαλλοντική προστασία έρχεται συχνά αντιμέτωπη με την άσκηση σειράς ατομικών δικαιωμάτων (ιδίως δικαίωμα ιδιοκτησίας και οικονομική ελευθερία), κοινωνικών δικαιωμάτων (λ.χ. δικαίωμα στην εργασία, στην κατοικία κ.ά.) ή συνταγματικά προβλεπόμενων κρατικών στόχων (οικονομική ανάπτυξη, περιφερειακή ανάπτυξη, τουριστική ανάπτυξη κ.ά.). Το εν λόγω ζήτημα αναδεικνύεται τα τελευταία ιδίως χρόνια, επιστημονικά και πολιτικά, στο πλέον ίσως επίμαχο στους τομείς της προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων, της αναπτυξιακής πολιτικής και του οικονομικού Συντάγματος.

II

Σύμφωνα με άποψη που υποστηρίζει μερίδα της νομικής θεωρίας η προστασία του περιβάλλοντος δεν επιδέχεται, εν πολλοίς, στάθμιση με οποιοδήποτε άλλο έννομο αγαθό, με εξαίρεση «την αξία του ανθρώπου με την οποία είναι ισότιμη». Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται δεκτό ότι η νομοθεσία για το περιβάλλον αποτελεί «κεκτημένο» που επιδέχεται μόνον «προφανή βελτίωση» (απόλυτο κεκτημένο) [βλ. *Ι. Καράκωστα*, Η προστασία του περιβάλλοντος αδιαπραγμάτευτο νομικό και κοινωνικό κεκτημένο,

www.nomosphysis.org.gr (Απρίλιος 2007), καθώς και -σχετικά με τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων- Γ. Μπάλια, Σχόλιο στην Σ.τ.Ε. 3851/2006, www.nomosphysis.org.gr].

III

Σημειώνεται εν πρώτοις ότι το ζήτημα το οποίο γεννάται -που είναι ουσιαστικά ζήτημα αναζήτησης ορίων- έχει καταστεί αρκετά σύνθετο, ενόψει ιδίως της ιδιαίτερης νομικοπολιτικής σημασίας που έχει προσλάβει η προστασία του περιβάλλοντος τα τελευταία χρόνια, γεγονός που δεν είναι άμοιρο συνεπειών σε ερμηνευτικό (άρα, κανονιστικό) επίπεδο. Σε κάθε περίπτωση, η απάντησή του πρέπει να επιχειρηθεί -λόγω της συνταγματικής του υφής- προεχόντως στο πλαίσιο των μεθοδολογικών αρχών και των ερμηνευτικών κανόνων που υιοθετεί η επιστήμη του Συνταγματικού Δικαίου. Κρίσιμο ρόλο στη σχετική γνωστική διεργασία διαδραματίζει η μεθοδολογική αρχή της ενότητας του Συντάγματος, η οποία εκκινεί από την παραδοχή της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών διατάξεων, και κατατείνει στην πρακτική εναρμόνισή τους σε περίπτωση σύγκρουσης των νοημάτων τους.

Επομένως, τυχόν συγκρούσεις που ανακύπτουν ανάμεσα στο άρθρο 24 Συντ. και σε άλλες συνταγματικές διατάξεις πρέπει να επιλύονται με γνώμονα την ενότητα του συνταγματικού κειμένου και την πρακτική εναρμόνιση των ορισμών του. Για παράδειγμα, η προστασία του περιβάλλοντος δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταλύει το δικαίωμα στην ιδιοκτησία (άρθρο 17 Συντ.), όπως και αντίστροφα το δικαίωμα αυτό δεν αναιρεί την περιβαλλοντική προστασία. Στοιχειώδης δε όρος στο κοινωνικό κράτος δικαίου για την επίλυση συγκρούσεων κατά την εφαρμογή των ανωτέρω συνταγματικών ορισμών είναι η διαδικασία της στάθμισης μεταξύ των διακυβευόμενων κάθε φορά συμφερόντων, την οποία πραγματοποιεί ο εφαρμοστής του Συντάγματος (κοινός νομοθέτης - διοίκηση - δικαστής). Ως διακυβευόμενα αγαθά νοούνται, κατά κανόνα, ορισμένο θεμελιώδες δικαίωμα, από τη μια πλευρά, και συγκεκριμένο δημόσιο συμφέρον, από την άλλη. Το απώτατο όριο στις σταθμίσεις αυτές είναι η αρχή της αναλογικότητας, η οποία περιλαμβάνεται, μετά την αναθεώρηση του 2001, και ρητά στο συνταγματικό κείμενο (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ').

Εξαίρεση από τις ανωτέρω σταθμίσεις αποτελεί η αρχή του σεβασμού και της

προστασίας της αξίας του ανθρώπου, η οποία κατοχυρώνεται στο άρθρο 2 παρ. 1 Συντ. Λόγω του -κυριολεκτικά- καταστατικού της χαρακτήρα για το συνταγματικό μας σύστημα, γίνεται δεκτό ότι δεν υπόκειται σε στάθμιση με κανένα άλλο συνταγματικό αγαθό. Έχει αναχθεί, άραγε, η προστασία του περιβάλλοντος σε τέτοια είδους αρχή, η οποία είναι ανεπίδεκτη σταθμίσεων, όπως φαίνεται να υποστηρίζει πρόσφατα μερίδα της νομικής επιστήμης; Η απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν μπορεί να βασίζεται ασφαλώς σε θεολογικού, μεταφυσικού ή φιλοσοφικού χαρακτήρα επιχειρηματολογία, αφού αυτή, πέραν των άλλων, έχει αμιγώς υποκειμενικό χαρακτήρα. Αντίθετα, πρέπει να θεμελιώνεται σε σαφή συνταγματικά και νομικοπολιτικά επιχειρήματα, από τα οποία να προκύπτει σαφώς ότι η εξέλιξη της κοινωνικοπολιτικής πραγματικότητας επιδρά σε τέτοιο βαθμό στο κανονιστικό περιεχόμενο του Συντάγματος, ώστε να θέτει εκτός κάθε δικαιικής στάθμισης το περιβάλλον. Ακόμη και αν παραβλέπαμε τα ερμηνευτικά όρια αντοχής του (γράμματος του) συνταγματικού κειμένου, τυχόν καταφατική απάντηση στο ερώτημα αυτό δεν θα μπορούσε να θεωρηθεί αναμφίβολη.

Αξίζει να σημειωθεί εν προκειμένω ότι το άρθρο 24 Συντ. δεν περιλαμβάνεται, σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει με τα άρθρα 2 παρ. 1 (αξία του ανθρώπου) και 5 παρ. 1 Συντ. (οικονομική ελευθερία), στο λεγόμενο «σκληρό πυρήνα» του Συντάγματος, δηλαδή στις μη υποκείμενες σε αναθεώρηση διατάξεις, σύμφωνα με το άρθρο 110 παρ. 1 Συντ. Επομένως, ακόμη και αν υποθέσουμε ότι ορισμένες πτυχές του πυρήνα της περιβαλλοντικής προστασίας δεν υπόκεινται -κυρίως εξ αντανακλάσεως- σε αναθεώρηση, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η περιβαλλοντική προστασία δεν νοείται ως «καταστατική» αρχή του συνταγματικού συστήματος.

Κατά την ορθότερη άποψη, η προστασία του περιβάλλοντος υπόκειται σε στάθμιση με άλλα συνταγματικά αγαθά. Το γεγονός αυτό συνιστά άλλωστε τον νοηματικό, ιδεολογικό και κανονιστικό πυρήνα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία θεμελιώνεται στον συνδυασμό ιδίως των άρθρων 24 και 106 Συντ. και αποτελεί τον σημαντικότερο κανόνα στο Δίκαιο Περιβάλλοντος. Σύμφωνα με αυτήν, η οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη πρέπει να συμπορεύεται με την προστασία του περιβάλλοντος. Πρόκειται για μια κατ' εξοχήν σύνθετη συνταγματική αρχή που επιβάλλει σταθμίσεις και αποβλέπει στην εξισορρόπηση μεταξύ ανταγωνιστικών κρατικών σκοπών.

Οι σχετικές δικαιικές σταθμίσεις, συχνά πολύπλοκες και οριακές είναι αλήθεια, βασίζονται στο κριτήριο της στάθμισης κόστους-οφέλους και έχουν ως απώτατο όριο την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή νοείται στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Χωρίς να αρνείται κανείς σε ερμηνευτικό επίπεδο την αξιακή σημασία που έχει αποκτήσει η ανάγκη προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών, δεν μπορεί να νοηθεί -και μάλιστα a priori- άρνηση εφαρμογής της ανωτέρω συνταγματικής αρχής, πολύ δε περισσότερο στο όνομα μιας -αυτοαναφερόμενης κατά βάση- αναγωγής σε μεταφυσικές αναζητήσεις.

Εξάλλου, τυχόν υιοθέτηση αντίθετης άποψης θα οδηγούσε σε αδικαιολόγητα αποτελέσματα, τόσο από συνταγματική όσο και από δικαιοπολιτική άποψη. Πράγματι, η εξαίρεση της προστασίας του περιβάλλοντος από τη διαδικασία των σταθμίσεων θα καθιστούσε ουσιαστικά παράνομη την αδειοδότηση του συνόλου σχεδόν των έργων και δραστηριοτήτων, που συνεπάγονται δυσμενείς επιπτώσεις για το περιβάλλον. Το γεγονός αυτό θα οδηγούσε σε ανάσχεση της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και σε στασιμότητα. Θα επέφερε επιπρόσθετα αρνητικές συνέπειες για το περιβάλλον λόγω της πιθανής ενίσχυσης παράνομων πρακτικών. Δεν αποκλείεται, μάλιστα, να δρομολογούσε αναθεώρηση επί το δυσμενέστερο των ορισμών του άρθρου 24 Συντ. Η πρόσφατη νομοθετική πρωτοβουλία της Κυβέρνησης βεβαιώνει τη βασιμότητα των κινδύνων αυτών.

IV

Την προσφυγή στη δικαιική στάθμιση μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών υιοθετεί άλλωστε και το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας, ανεξάρτητα από την κριτική που θα επιδέχονταν ίσως η εφαρμογή της σε ορισμένες περιπτώσεις. Σύμφωνα με την πάγια νομολογία του, κατά τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος που προβλέπονται στο άρθρο 24 Συντ. «τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως, ερμηνευομένης ενόψει και των άρθρων 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξεως, της αξιοποιήσεως του

εθνικού πλούτου, της ενισχύσεως της περιφερειακής αναπτύξεως και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και, συγκεκριμένα, στα προαναφερόμενα άρθρα 106 και 22 παρ. 1» (βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002 και 3478/2000).

V

Αλλά και στο επίπεδο της ενωσιακής έννομης τάξης η στάθμιση της περιβαλλοντικής προστασίας με άλλα συμφέροντα θεωρείται αυτονόητη. Αναφέρεται χαρακτηριστικά ότι κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος η Κοινότητα, σύμφωνα με το άρθρο 174 παρ. 3 ΣυνθΕΚ, λαμβάνει υπόψη, μεταξύ των άλλων, «την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Κοινότητας στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της» (πρβλ. ιδίως *L. Kramer, EC Treaty and Environmental Law, 1995, σ. 68 επ.*). Εξάλλου, η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας, που θεμελιώνεται στο άρθρο 6 ΣυνθΕΚ, έχει το νόημα ότι αυτή πρέπει να συνεκτιμάται κατά τρόπο ουσιαστικό στη διαμόρφωση και την άσκηση όλων των άλλων κοινοτικών πολιτικών και όχι, ασφαλώς, να εξαρτάται κάθε πολιτική από την περιβαλλοντική προστασία. Η ανωτέρω διάταξη δεν προσδίδει επομένως απόλυτη ή σχετική προτεραιότητα στην προστασία του περιβάλλοντος έναντι της οικονομικής ή κοινωνικής πολιτικής, αλλά θέτει ένα θεμελιώδη κανόνα για τη στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών με σκοπό την πρακτική εναρμόνισή τους (βλ. *A. Epiney, Umweltrecht in der Europäischen Union, 1997, σ. 107-108*).

Το Δ.Ε.Κ. υιοθετεί, εξάλλου, με συνέπεια τις δικαιικές σταθμίσεις μεταξύ των διακυβευόμενων κάθε φορά αγαθών, προκειμένου να κρίνει αν συντρέχει παραβίαση των ορισμών του άρθρου 174 ΣυνθΕΚ για την προστασία του περιβάλλοντος ή συναφών κανόνων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου. Την πρακτική αυτή ακολουθεί ακόμη και στη νομολογία του για τις περιοχές που εντάσσονται στο δίκτυο NATURA 2000 και θεωρούνται, λόγω της οικολογικής σημασίας τους, ιδιαίτερα προστατευόμενες. Σύμφωνα με το άρθρο 3 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 21ης Μαΐου 1992 «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας», το δίκτυο αυτό «πρέπει να διασφαλίζει τη διατήρηση ή, ενδεχομένως, την αποκατάσταση σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των

τύπων φυσικών οικοτόπων και των οικοτόπων των οικείων ειδών στην περιοχή της φυσικής κατανομής των ειδών αυτών». Σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 4 της Οδηγίας είναι, ωστόσο, δυνατόν να πραγματοποιηθεί ένα σχέδιο σε περιοχή NATURA, ακόμη και αν τα συμπεράσματα της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι αρνητικά, εφόσον το εν λόγω σχέδιο «πρέπει να πραγματοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, περιλαμβανομένων λόγων κοινωνικής ή οικονομικής φύσεως».

Το Δ.Ε.Κ. είχε την ευκαιρία να ασχοληθεί κατ' επανάληψη με την εφαρμογή των διατάξεων της Οδηγίας. Μάλιστα, με την απόφασή του της 29ης Απριλίου 2004 (ΔΕΚ C-117/02, Επιτροπή κατά Δημοκρατίας της Πορτογαλίας) έκρινε ζητήματα εφαρμογής της ανωτέρω Οδηγίας για «σχέδιο τουριστικών εγκαταστάσεων, που περιλαμβάνουν συγκροτήματα κατοικιών, ξενοδοχεία και γήπεδα γκολφ». Σύμφωνα με τη σχετική κρίση του Δικαστηρίου: «Δεν αρκεί να αποδειχθεί ότι ένα σχέδιο πρόκειται να πραγματοποιηθεί στην περιφέρεια ενός εθνικού πάρκου για να συναχθεί το συμπέρασμα ότι το σχέδιο αυτό θα έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον... Πράγματι, δεν αρκεί η γενική αναφορά ότι η τοποθεσία ενός σχεδίου σε μια ζώνη που ορίζεται από την εθνική νομοθεσία ως «τουριστικής προτεραιότητας» δεν εγγυάται εκ φύσεως ότι δεν θα έχει σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον σε μια συγκεκριμένη περίπτωση... Επιβάλλεται η διαπίστωση ότι ο φάκελος που υπέβαλε η Επιτροπή στηρίχτηκε στην υπόθεση ότι ένα σχέδιο που βρίσκεται στο έδαφος εθνικού πάρκου ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον» (σκ. 85, 87-88). Το γεγονός αυτό οδήγησε το Δικαστήριο στην απόρριψη της προσφυγής που είχε ασκήσει η Επιτροπή, αφού δεν στοιχειοθετούνταν ότι το εν λόγω έργο θα είχε σημαντική επίπτωση στο περιβάλλον.

Τέλος, σύμφωνα με τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου το καθεστώς προστασίας των περιοχών που περιλαμβάνονται στο ανωτέρω δίκτυο «επιβάλλει στα κράτη μέλη να μην επιτρέπουν παρεμβάσεις που ενδέχεται να θέσουν σοβαρά σε κίνδυνο τα οικολογικά χαρακτηριστικά των τόπων αυτών» (βλ. απόφαση της 14ης Σεπτεμβρίου 2006, C-244/05, Bund Naturschutz in Bayern και λοιποί κατά Freistaat Bayern, σκ. 47). Κρίσιμο επομένως κριτήριο προκειμένου να θεωρηθεί ότι ένα έργο δεν εναρμονίζεται με την ανωτέρω Οδηγία 92/43/ΕΟΚ είναι οι επιπτώσεις του στο περιβάλλον και κυρίως ο βαθμός σοβαρότητας των κινδύνων που συνεπάγεται για τα οικολογικά χαρακτηριστικά της περιοχής. Οι επιπτώσεις αυτές πρέπει να είναι

σημαντικές και να επιφέρουν σοβαρούς κινδύνους για τα οικολογικά χαρακτηριστικά της περιοχής. Οι επιπτώσεις αυτές και οι κίνδυνοι πρέπει, σε κάθε περίπτωση, να τεκμηριώνονται με πληρότητα και να βασίζονται σε επιστημονική μελέτη.

VI

Επισημαίνεται, τέλος, ότι την ανάγκη στάθμισης μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών αναγνωρίζει και η νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, ιδιαίτερα κατά την εφαρμογή του άρθρου 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα στην περιουσία. Όπως δέχεται παγίως το Δικαστήριο: «Μία ρύθμιση που επεμβαίνει στο δικαίωμα σεβασμού της περιουσίας πρέπει να διασφαλίζει μία “δίκαιη ισορροπία” μεταξύ των απαιτήσεων του γενικού συμφέροντος του κοινωνικού συνόλου και της ανάγκης διασφάλισης των θεμελιωδών δικαιωμάτων του ατόμου» (βλ. τελείως ενδεικτικά απόφαση της 10ης Ιουλίου 2003, Κωνσταντόπουλος Α.Ε. κατά Ελλάδα και απόφαση της 9ης Δεκεμβρίου 1994, Ιερές Μονές κατά Ελλάδα). Η αναζήτηση της «δίκαιης ισορροπίας» προϋποθέτει, σύμφωνα με τη σχετική νομολογία, τη «δίκαιη στάθμιση» μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων. Επομένως, τυχόν εξαίρεση της προστασίας του περιβάλλοντος από την εν λόγω στάθμιση θα οδηγούσε πιθανόν σε ευθεία αντίθεση με τους ορισμούς της ΕΣΔΑ.

VII

Από τα ανωτέρω προκύπτει νομίζουμε ότι ζήτημα εξαίρεσης της προστασίας του περιβάλλοντος από τη διαδικασία των δικαιικών σταθμίσεων, ως αναγκαίου όρου για την επίλυση συγκρούσεων, δεν τίθεται. Αντίθετα μάλιστα, οι εν λόγω σταθμίσεις αποκτούν επιτακτικό χαρακτήρα ενόψει της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία διαθέτει κομβική λειτουργία σ' αυτόν τον τομέα. Με το σύνθετο και δυναμικό περιεχόμενό της στοχεύει στην εξισορρόπηση μεταξύ της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και της περιβαλλοντικής προστασίας. Εξισορρόπηση, η οποία μόνο μέσω των δικαιικών σταθμίσεων μπορεί να επιτευχθεί. Βασικό μεθοδολογικό εργαλείο αλλά και απώτατο όριο των σταθμίσεων αυτών αποτελεί η αρχή της αναλογικότητας (άρθρο 25 παρ. 1 εδ. δ' Συντ.), η οποία βασίζεται ουσιαστικά σε κριτήρια αξιολόγησης

Νόμος και Φύση

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

κόστους-οφέλους.