

Η ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΑΑΡΧΟΥΣ ΚΑΙ Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΛΗΡΟΦΟΡΗΣΗ ΚΑΙ ΣΥΜΜΕΤΟΧΗ ΤΩΝ ΠΟΛΙΤΩΝ (Νοέμβριος 2007)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Σύμβαση του Άαρχους και κοινοτική νομοθεσία

Με τη διεθνή σύμβαση που υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 1998 στην πόλη Άαρχους της Δανίας από τριάντα πέντε Κράτη^[1], μεταξύ των οποίων και η Ελλάδα, και από την Ευρωπαϊκή Ένωση κατοχυρώνονται συγκεκριμένα δικαιώματα στον τομέα του περιβάλλοντος και, ειδικότερα, τα δικαιώματα: α) της πρόσβασης σε πληροφορίες για θέματα περιβάλλοντος, τις οποίες κατέχουν οι δημόσιες αρχές, β) της συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων που αφορούν τα θέματα αυτά, και γ) της δικαστικής προστασίας σε περίπτωση παραβίασης των παραπάνω δύο δικαιωμάτων. Η διεθνής αυτή σύμβαση, την οποία υπέγραψαν εκ των υστέρων ή στην οποία προσχώρησαν άλλα δέκα κράτη^[2], κυρώθηκε από την Ελλάδα το Δεκέμβριο του 2005 με το ν. 3422/2005 (ΦΕΚ Α΄303) και, επομένως, αποτελεί στη χώρα μας θετικό δίκαιο και, μάλιστα, με τυπική ισχύ υπέρτερη των κοινών νόμων.

Στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης η υποχρέωση των αρχών να παρέχουν στους πολίτες πληροφορίες σε θέματα περιβάλλοντος και το δικαίωμα των τελευταίων να συμμετέχουν, με τη διατύπωση απόψεων και προτάσεων, στις διαδικασίες αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων που ενδέχεται να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις δεν θεσπίστηκε για πρώτη φορά με τη Σύμβαση του Άαρχους. Σχετικές ρυθμίσεις είχαν περιληφθεί σε προγενέστερα κοινοτικά νομοθετήματα, κυρίως στις Οδηγίες 90/313/ΕΟΚ και 85/337/ΕΟΚ που συμπληρώθηκε με την Οδηγία 97/11/ΕΚ. Οι Οδηγίες αυτές είχαν μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο της χώρας μας, αντιστοίχως, με την κοινή απόφαση 77921/1440/1995 των Υπουργών Προεδρίας της Κυβέρνησης, Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (ΦΕΚ Β΄795) αφενός και με το άρθρο 5 του ν. 1650/1986 (ΦΕΚ Α΄160), που στη συνέχεια αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 3010/2002 (ΦΕΚ Α΄91), και την κοινή απόφαση 75308/5512/1990 των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Εθνικής Οικονομίας (ΦΕΚ Β΄691) αφετέρου.

Με τη Σύμβαση του Άαρχους δεν διευρύνεται μόνο ο γεωγραφικός χώρος, στον οποίο κατοχυρώνονται τα παραπάνω δικαιώματα, με την επέκτασή του σ' εκείνες από τις συμβαλλόμενες χώρες που δεν είναι μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, αλλά εξειδικεύονται, συγκεκριμενοποιούνται και τελικώς ενισχύονται σε σημαντικό βαθμό τα δικαιώματα αυτά και παράλληλα θεσπίζονται διαδικαστικές εγγυήσεις για να εξασφαλιστεί η δυνατότητα αποτελεσματικής άσκησής τους. Από τη σύγκριση των προοιμίων αφενός των Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και αφετέρου της Σύμβασης διαφαίνεται ότι οι αντιστοίχως εισαγόμενοι κανόνες και αρχές θεμελιώνονται σε διαφορετική θεωρητική αντίληψη. Οι προγενέστερες Οδηγίες επικαλούνται κυρίως τεχνοκρατικού χαρακτήρα στοιχεία, κριτήρια και επιχειρήματα, ενώ στο προοίμιο της Σύμβασης η κατοχύρωση των σχετικών δικαιωμάτων συνδέεται με τα ατομικά δικαιώματα, την αρχή της αειφορίας και την αρχή της διαφάνειας και εξαγγέλλεται ρητώς ότι στους σκοπούς της Σύμβασης περιλαμβάνεται και η ενίσχυση της Δημοκρατίας.

Οι διαφορές μεταξύ του συστήματος που είχε θεσπιστεί με τις προϋφιστάμενες κοινοτικές Οδηγίες και εκείνου που εισάγεται με τη Σύμβαση μπορούν να εντοπιστούν σε πλείστες επιμέρους διατάξεις των αντίστοιχων κειμένων, η απαρίθμηση των οποίων δεν είναι απαραίτητη για τις ανάγκες της παρούσας εισήγησης. Πρέπει, όμως, να επισημανθούν τα παρακάτω δύο σημεία, διότι συνιστούν σημαντική εξέλιξη στην κατεύθυνση της ενίσχυσης των σχετικών δικαιωμάτων: α. Με τη Σύμβαση δεν κατοχυρώνεται μόνον η παθητική ενημέρωση, δηλαδή η υποχρέωση χορήγησης των πληροφοριών, τις οποίες αναζητεί κάθε φορά ο πολίτης, αλλά επιβάλλεται ενημέρωση ενεργητική, δηλαδή η υποχρέωση των αρμόδιων αρχών να διαδίδουν με δική τους πρωτοβουλία τις κρίσιμες περιβαλλοντικές πληροφορίες, να διευκολύνουν το κοινό στην αναζήτησή τους και να ενημερώνουν τους πολίτες σχετικά με τα δικαιώματά τους για ενημέρωση και συμμετοχή. β. Στη Σύμβαση περιέχεται και δικονομική εγγύηση για την εξασφάλιση της δυνατότητας άσκησης των αναγνωριζόμενων ουσιαστικών δικαιωμάτων. Κατοχυρώνεται, δηλαδή, ρητώς, όπως έχει ήδη αναφερθεί, το δικαίωμα δικαστικής προστασίας κατά της άρνησης των αρμόδιων υπηρεσιών να παράσχουν περιβαλλοντική πληροφόρηση με την παραπάνω έννοια και κατά των πράξεων ή παραλείψεών τους, οι οποίες έχουν ως συνέπεια την παρεμπόδιση της συμμετοχής των ενδιαφερομένων στις διαδικασίες για την έκδοση αποφάσεων που αφορούν ζητήματα περιβάλλοντος. Γενικώς, μπορεί να υποστηριχθεί ότι η Σύμβαση περιέχει ρύθμιση ευρύτερη και περισσότερο συστηματική, με την οποία ενισχύεται η κατοχύρωση του δικαιώματος συμμετοχής των πολιτών στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων από τις αρχές, το οποίο εμφανίστηκε στο δίκαιο του περιβάλλοντος ήδη από τη Διακήρυξη του Ρίο και τείνει να αναγνωρισθεί γενικότερα ως βασικό ατομικό δικαίωμα στο σύγχρονο συνταγματικό δίκαιο.

Οι κοινοτικοί κανόνες και η Σύμβαση του Άαρχους αλληλοτροφοδοτούνται και αλληλοεπηρεάζονται. Βασικοί κανόνες της Σύμβασης έχουν ως πηγή έμπνευσης τις προαναφερόμενες κοινοτικές Οδηγίες. Και με τη σειρά της η Σύμβαση κατέστησε αναγκαία τη συμπλήρωση της προϋφιστάμενης κοινοτικής αυτής νομοθεσίας, αφού περιέλαβε πρόσθετες και ειδικότερες ρυθμίσεις, προς τις οποίες όφειλε να συμμορφωθεί η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία περιλαμβάνεται μεταξύ των αρχικών συμβαλλόμενων μερών, όπως έχει ήδη εκτεθεί, και στη συνέχεια, το Φεβρουάριο του έτους 2005, προσχώρησε στη Σύμβαση^[3].

Οι νέες κοινοτικές ρυθμίσεις αφορούν τόσο τους δύο από τους τρεις πυλώνες της Σύμβασης, δηλαδή τα θέματα πληροφόρησης και συμμετοχής του κοινού, για τα οποία είχαν ήδη θεσπιστεί κοινοτικοί κανόνες με τις προγενέστερες Οδηγίες, όσο και τον τρίτο πυλώνα, δηλαδή το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, για το οποίο δεν υπήρχε κοινοτικό νομοθέτημα. Για το λόγο αυτόν εκδόθηκαν το έτος 2003 δύο Οδηγίες και, συγκεκριμένα, η Οδηγία 2003/4/ΕΚ, που αφορά την πρόσβαση του κοινού στις περιβαλλοντικές πληροφορίες και αντικατέστησε την Οδηγία 90/313/ΕΟΚ, και η Οδηγία 2003/35/ΕΚ, η οποία αφορά την συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία κατάρτισης σχεδίων και προγραμμάτων με περιβαλλοντικές επιπτώσεις και με την οποία τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν οι Οδηγίες 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ. Για την εναρμόνιση προς τις Οδηγίες αυτές έχουν ήδη εκδοθεί σχετικές κοινές υπουργικές αποφάσεις. Ειδικότερα, η πρώτη από τις Οδηγίες αυτές μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με την κοινή απόφαση 11764/653/2006 των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Δικαιοσύνης (ΦΕΚ Β΄327). Για τη δεύτερη Οδηγία εκδόθηκε αρχικά η κοινή απόφαση 37111/2021/2003 των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων (ΦΕΚ Β΄1391), η οποία αναφέρεται στην ενημέρωση και συμμετοχή του κοινού κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και πρόσφατα η κοινή απόφαση 9269/470/2007 των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Δικαιοσύνης (ΦΕΚ Β΄286) που αναφέρεται στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη. Με την τελευταία αυτή κοινή υπουργική απόφαση θεσπίζεται διαδικασία διοικητικών προσφυγών κατά πράξεων ή παραλείψεων της Διοίκησης και, ως προς τη δικαστική προστασία, γίνεται παραπομπή σε ένδικα μέσα προβλεπόμενα από το εθνικό δικονομικό σύστημα και, συγκεκριμένα, στην

αίτηση ακύρωσης και στην αγωγή αποζημίωσης. Η παραπομπή αυτή δεν αναφέρεται γενικώς σε παραβάσεις των διατάξεων του περιβαλλοντικού δικαίου, αλλά μόνον σε μη τήρηση των κανόνων που αναφέρονται στην ενημέρωση και συμμετοχή του κοινού. Αντίστοιχο κενό υπάρχει, άλλωστε, και στην κοινοτική Οδηγία. Δεν νομίζω, πάντως, ότι παραμένει ουσιαστικό έλλειμμα, διότι η εθνική έννομη τάξη καταρχήν παρέχει δυνατότητα δικαστικής προστασίας για τις παραβιάσεις των κανόνων προστασίας περιβάλλοντος[4].

II. Ένταξη των ορισμών της Σύμβασης στην ελληνική έννομη τάξη

Μετά την ενσωμάτωση των παραπάνω Οδηγιών και την κύρωση της Σύμβασης του Άαρχους αναγνωρίζεται και κατοχυρώνεται από το δίκαιο στη χώρα μας, κατά τρόπο ειδικό και σαφή, το δικαίωμα μεμονωμένων προσώπων και συλλογικών φορέων, στους οποίους περιλαμβάνονται οπωσδήποτε οι περιβαλλοντικές οργανώσεις, να έχουν πρόσβαση στις πληροφορίες, που κατέχουν οι αρμόδιες αρχές και αφορούν θέματα περιβάλλοντος και να μετέχουν στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων για τα θέματα αυτά, όπως είναι, κατά κύριο λόγο, η διαδικασία αξιολόγησης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελούν το βασικό μέτρο ελέγχου του σεβασμού των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος[5]. Τα δικαιώματα, μάλιστα, αυτά πηγάζουν από κανόνες με αυξημένη τυπική ισχύ και, επομένως, συνεπάγονται δεσμεύσεις και υποχρεώσεις όχι μόνο για τη Διοίκηση, αλλά και για το νομοθέτη. Δεδομένου δε ότι η αυξημένη τυπική αυτή ισχύς ερείδεται σε διττή νομική βάση, δηλαδή αφενός τη Σύμβαση και αφετέρου τις κοινοτικές Οδηγίες, δεν έχει πρακτική σημασία η απάντηση στο ερώτημα αν οι διατάξεις της Σύμβασης ή ορισμένες από αυτές έχουν ευθεία εφαρμογή.

Πρέπει να σημειωθεί ότι μετά την κύρωση της Σύμβασης του Άαρχους ανακύπτει και το ζήτημα αν συνάδει με τις επιταγές της η πρακτική της χορήγησης αδειών εκτέλεσης έργων ή άσκησης δραστηριοτήτων από τον ίδιο το νομοθέτη καθ' υποκατάσταση των οικείων διοικητικών αρχών, δεδομένου ότι η κοινοβουλευτική διαδικασία ψήφισης των νόμων δεν παρέχει τη δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής

του κοινού στην αξιολόγηση των σχετικών μελετών, ανεξάρτητα από το περαιτέρω πρόβλημα ότι με τον τρόπο αυτό παρεμποδίζεται ή πάντως δυσχεραίνεται ουσιωδώς η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για την αμφισβήτηση της νομιμότητας των σχετικών σχεδίων. Έτσι, το ζήτημα αυτό, το οποίο έχει απασχολήσει το Συμβούλιο της Επικρατείας σε σχέση με το Σύνταγμα και το κοινοτικό δίκαιο^[6], τίθεται πλέον και σε νέα νομική βάση.

Οι αρχές της Σύμβασης του Άαρχους αποτελούν εκφάνσεις ενός γενικότερου δικαιώματος στο περιβάλλον, που ανήκει στα λεγόμενα δικαιώματα τρίτης γενιάς, δηλαδή εκείνα, τα οποία αναγνωρίζονται πλέον από διεθνή νομικά κείμενα και από εθνικούς συνταγματικούς χάρτες ως αυτοτελή δικαιώματα και τα οποία τις περισσότερες φορές αποτελούν ειδικότερες εκφράσεις της αξίας του ανθρώπου ή πολλών από τα κλασικά, γνωστά από τον 18ο αιώνα, ατομικά δικαιώματα. Οι αρχές αυτές αποτελούν επίσης εφαρμογή στο χώρο του περιβαλλοντικού δικαίου ενός άλλου ατομικού δικαιώματος τρίτης γενιάς, του δικαιώματος στην πληροφόρηση.

Με την παραπάνω έννοια, οι ορισμοί της Σύμβασης όχι μόνο δεν προκαλούν προβλήματα αντίθεσης προς την εν γένει ελληνική έννομη τάξη, αλλ' αντιθέτως είναι εναρμονισμένες προς συγκεκριμένες διατάξεις του Συντάγματος, ιδίως μετά την αναθεώρηση του έτους 2001. Πρόκειται κυρίως για το άρθρο 5Α του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην πληροφόρηση, το άρθρο 24, με το οποίο, εκτός από την επιταγή για τη λήψη μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος και την κατοχύρωση της αρχής της αειφορίας, αναγνωρίζεται ρητώς το δικαίωμα στο περιβάλλον ως ατομικό δικαίωμα, και για το άρθρο 20 παρ. 1, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα σε δικαστική προστασία.

III. Νομολογιακές λύσεις

Δεδομένου ότι δεν έχει ακόμη μεσολαβήσει ικανό χρονικό διάστημα από την κύρωση της Σύμβασης και την ενσωμάτωση των Οδηγιών που εκδόθηκαν σε εφαρμογή της, τα ελληνικά δικαστήρια δεν είχαν μέχρι σήμερα την ευκαιρία να εφαρμόσουν τις

σχετικές διατάξεις. Υπάρχει, όμως, νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με βάση την προηγούμενη νομοθεσία που κάλυπτε τους δύο από τους τρεις πυλώνες της Σύμβασης, δηλαδή τα δικαιώματα πρόσβασης σε περιβαλλοντική πληροφόρηση και συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης των αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον. Η νομολογία αυτή είναι σημαντική, αν και, σε αντίθεση προς την εντύπωση που έχει επικρατήσει, περιορισμένη αριθμητικά.

Είναι γνωστό ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας διαμόρφωσε νομολογία ιδιαίτερα προωθημένη στα θέματα του περιβάλλοντος. Ερμηνεύοντας δημιουργικά τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, κάλυψε τα κενά της νομοθεσίας και συνέβαλε στη διαμόρφωση ενός αυστηρού και αρκετά συνεκτικού συστήματος προστασίας του περιβάλλοντος, τουλάχιστον στο επίπεδο κανόνων δικαίου. Πρέπει ειδικότερα να επισημανθεί η ευρύτητα, με την οποία οριοθετείται η έννοια του έννομου συμφέροντος για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά διοικητικών πράξεων, των οποίων η εκτέλεση έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ως προς τα θέματα, όμως, που αφορούν τη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες έκδοσης πράξεων κατ' εφαρμογή διατάξεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και την άσκηση του δικαιώματος στην πληροφόρηση το δικαστήριο έχει μέχρι σήμερα ακολουθήσει γενικά πρακτική μάλλον περιοριστική, αν και με την πρώτη απόφασή του που εκδόθηκε σε υπόθεση αναφερόμενη ευθέως σε ζήτημα περιβαλλοντικής πληροφόρησης, υιοθετήθηκε ερμηνευτικός χειρισμός, ο οποίος οδηγούσε στη μέγιστη δυνατή, στο πλαίσιο των τότε ισχυουσών διατάξεων, διασφάλιση της δυνατότητας των διοικουμένων να ασκούν λυσιτελώς το σχετικό δικαίωμά τους. Πρόκειται για απόφαση του Ε΄ Τμήματος του έτους 1995^[7], με την οποία 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. Με την απόφαση αυτή το δικαστήριο, 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, οι οποίες αντλούνται τόσο από δημόσια έγγραφα όσο και από έγγραφα και από στοιχεία με οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή που δεν έχουν εκδοθεί αλλ' απλώς τηρούνται στις δημόσιες υπηρεσίες. Ως προς τα τελευταία αυτά έγγραφα και στοιχεία, μάλιστα, για τα οποία η εθνική νομοθεσία δεν επέβαλε την υποχρέωση

χορήγησης αντιγράφων, κρίθηκε ότι το σχετικό δικαίωμα θεμελιώνεται ευθέως στην προαναφερόμενη Οδηγία. Με την ίδια απόφαση έγινε επίσης δεκτό ότι, αν υποβληθεί σχετική αίτηση σε κάποια καταρχήν αρμόδια υπηρεσία που δεν κατέχει, όμως, τα ζητούμενα στοιχεία, ανακύπτει υποχρέωσή της να αναζητήσει τα στοιχεία από την υπηρεσία που τα τηρεί και να απαντήσει η ίδια στον ενδιαφερόμενο ιδιώτη ή φορέα.

Ακολούθησε η έκδοση ορισμένων αποφάσεων, από τις οποίες διαφαίνεται ότι δεν αποδίδεται βαρύνουσα νομική αξία στη συμμετοχή των πολιτών ως τύπου των διοικητικών διαδικασιών, κατά τις οποίες λαμβάνονται αποφάσεις περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος. Ενδεικτικά, μπορούν να αναφερθούν ορισμένες χαρακτηριστικές περιπτώσεις που αφορούν την εφαρμογή των σχετικών διατάξεων της νομοθεσίας για την αξιολόγηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

Όπως είναι γνωστό, με τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και της κοινής απόφασης 75308/5512/1990 του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και του Υφυπουργού Εθνικής Οικονομίας, με τις οποίες, σε εναρμόνιση προς αντίστοιχη κοινοτική Οδηγία, θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για την αξιολόγηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την εκτέλεση έργων ή την ανάπτυξη δραστηριοτήτων που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, προβλέπεται δημοσιοποίηση τόσο των μελετών όσο και της πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Ύστερα από αποφάσεις τόσο του Ε΄ Τμήματος[8] όσο και της Ολομελείας[9] του Συμβουλίου της Επικρατείας των ετών 1994 και 1998, αντιστοίχως, στις οποίες γίνεται διάκριση μεταξύ της δημοσιοποίησης αφενός των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και αφετέρου της πράξης περιβαλλοντικής αδειοδότησης, δηλαδή της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, και από τις οποίες σαφώς συνάγεται ότι μόνον η τελευταία αυτή δημοσιοποίηση κρίθηκε ότι δεν αποτελεί συστατικό τύπο της διαδικασίας, ακολούθησαν αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος[10], με τις οποίες έγινε δεκτό ότι δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της διαδικασίας η παράλειψη οποιασδήποτε από τις διατυπώσεις αυτές, δηλαδή όχι μόνον η παράλειψη εκείνων που αφορούν την τελική πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, αλλά και των διατυπώσεων δημοσιοποίησης των μελετών, οι οποίες έχουν ως σκοπό να παρασχεθεί στους ενδιαφερομένους η δυνατότητα μετάσχουν στη διαδικασία αξιολόγησης με την κατάθεση απόψεων και προτάσεων. Η νομολογία αυτή, όμως, μεταβλήθηκε πρόσφατα με απόφαση του Ε΄ Τμήματος[11], με την οποία έγινε δεκτό

ότι η δημοσιοποίηση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αποτελεί ουσιώδη τύπο της διαδικασίας έκδοσης της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, η παράλειψη του οποίου συνεπάγεται ακυρότητα της απόφασης.

Η επιφυλακτικότητα του δικαστηρίου να αναγνωρίσει νομική σημασία στη συμμετοχή των πολιτών στις διοικητικές διαδικασίες αποτυπώνεται και σε αποφάσεις της Ολομελείας του έτους 2002^[12]. Συγκεκριμένα, με τις αποφάσεις αυτές έγινε δεκτό ότι γνωμοδοτήσεις οργάνων της τοπικής αυτοδιοίκησης, με τις οποίες διατυπώθηκαν αντιρρήσεις στο περιεχόμενο μελέτης περιβαλλοντικών, δεν ήταν «ληπτές υπόψη» από την αρμόδια για την περιβαλλοντική αδειοδότηση υπηρεσία, διότι περιήλθαν στην υπηρεσία αυτή μετά τη συμπλήρωση της προβλεπόμενης από τη σχετική κανονιστική κοινή υπουργική απόφαση τριακονθήμερης προθεσμίας, καίτοι κατά το χρόνο της λήψης των γνωμοδοτήσεων αυτών από την αρμόδια υπηρεσία δεν είχε ακόμη εκδοθεί η πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Η λύση αυτή φαίνεται καταρχήν σύμφωνη προς το γράμμα της κανονιστικής απόφασης, πρέπει, όμως, να παρατηρηθεί ότι υιοθετήθηκε χωρίς προβληματισμό ως προς το ζήτημα, αν η τασσόμενη από την απόφαση τριακονθήμερη προθεσμία είναι επαρκής για την εξέταση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την υποβολή τεκμηριωμένων, με βάση επιστημονικά δεδομένα, απόψεων και, επομένως, αν εξυπηρετείται ο σκοπός της σχετικής κοινοτικής Οδηγίας, δηλαδή αν παρέχεται δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής των ενδιαφερομένων φορέων και πολιτών στη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Νομίζω ότι υπό το κράτος ισχύος της Σύμβασης του Άρχους πρέπει να επανεξεταστούν ορισμένες από τις νομολογιακές λύσεις σχετικά με την εφαρμογή των κανόνων που αφορούν την ενημέρωση των πολιτών για τα περιβαλλοντικά ζητήματα και τη συμμετοχή τους στις σχετικές διαδικασίες.

IV. Εφαρμογή της Σύμβασης - Γενικές παρατηρήσεις

Η Σύμβαση του Άρχους συγκροτεί αναμφισβήτητα ένα ικανοποιητικό θεσμικό πλαίσιο που εξειδικεύει και συγκεκριμενοποιεί το γενικότερο δικαίωμα στο

περιβάλλον. Οι νομοθετικές ρυθμίσεις, όμως, δεν αρκούν. Πρέπει να εξασφαλίζονται οι προϋποθέσεις πρακτικής εφαρμογής τους, ώστε να δημιουργηθεί στους πολίτες η αίσθηση ότι η συμμετοχή τους θα ληφθεί υπόψη και μπορεί να επηρεάσει τις λαμβανόμενες αποφάσεις. Με τον τρόπο αυτό θα ενθαρρυνθούν οι πολίτες και οι συλλογικοί φορείς εκπροσώπησής τους να μετέχουν δημιουργικά στις αποφάσεις που συνδέονται με τα θέματα περιβάλλοντος και να μην περιορίζονται σε καταγγελτική ρητορεία, η οποία ορισμένες φορές έχει θετικά αποτελέσματα, συχνά όμως παρεμβάλλει απλώς εμπόδια στην ορθολογική αντιμετώπιση των προβλημάτων από τις αρμόδιες αρχές και, πάντως, δεν συμβάλλει στην προώθηση μέτρων ορθής περιβαλλοντικής πολιτικής.

Η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών που διακηρύσσονται με τη Σύμβαση εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που σχετίζονται με το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του, τη νοοτροπία των πολιτών και των στελεχών και υπαλλήλων που ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες στα διάφορα επίπεδα εξουσίας και την υποδομή των υπηρεσιών του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επίτευξη των σκοπών, στους οποίους απέβλεψαν τα συμβαλλόμενα Μέρη, προϋποθέτει κυρίως καλή οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης, πολιτική κουλτούρα και διοικητική πρακτική αποδεδειγμένη από μυστικοπάθεια και από εμμονές στις έννοιες του απορρήτου και του εμπιστευτικού και, αντιστοίχως, νοοτροπία των διοικουμένων απαλλαγμένη από την καχυποψία έναντι των Αρχών, καθώς και συνειδητοποίηση από τους πολίτες, τα στελέχη της Διοίκησης και τους δικαστικούς λειτουργούς της σημασίας που έχει για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά, τελικώς, και για την εμβάθυνση του περιεχομένου της δημοκρατίας η τήρηση των κανόνων της πληροφόρησης των πολιτών στα διάφορα στάδια των διαδικασιών νομοθέτησης και διοικητικής δράσης και η ενεργή συμμετοχή της κοινωνίας στις διαδικασίες αυτές. Στη χώρα μας, η πολιτική ηγεσία και η Διοίκηση δεν φαίνεται ότι έχουν συνειδητοποιήσει τη σημασία της συμμετοχής αυτής. Είναι χαρακτηριστικό ότι η κύρωση της Σύμβασης πέρασε απαρατήρητη. Παρά το γεγονός ότι η ίδια η Σύμβαση επιβάλλει ευρεία δημοσιοποίηση των δυνατοτήτων πληροφόρησης και συμμετοχής που παρέχονται στο κοινό, ουδεμία ή, έστω, ελάχιστη δημοσιότητα δόθηκε στην υπογραφή της και στη ψήφιση του σχετικού κυρωτικού νόμου.

Η Σύμβαση του Άαρχους περιέχει σοβαρές εγγυήσεις για την κατοχύρωση των ειδικών δικαιωμάτων, τα οποία διακηρύσσονται από την ίδια. Η αποτελεσματικότητά τους, όμως, θα δοκιμαστεί στο στάδιο της εφαρμογής. Είναι, επομένως, προφανές ότι

εξαιρετικά σημαντικός θα είναι ο ρόλος των δικαστών στην υλοποίηση των αρχών της Σύμβασης. Από την πρακτική των δικαστηρίων θα εξαρτηθεί τελικώς, αν οι ρήτρες της Σύμβασης θα παραμείνουν στο χώρο του soft law ή θα αναχθούν σε δεσμευτικούς κανόνες με συγκεκριμένες συνέπειες σε περίπτωση παραβίασής τους.

[1] Αλβανία, Αρμενία, Αυστρία, Βέλγιο, Βουλγαρία, Κροατία, Κύπρος, Τσεχία, Δανία, Εσθονία, Φιλανδία, Γαλλία, Γεωργία, Ελβετία, Ελλάδα, Ενωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Ισλανδία, Ισπανία, Ιταλία, Καζακστάν, Κάτω Χώρες, Λετονία, Λιθουανία, Λιχτενστάιν, Λουξεμβούργο, Μολδαβία, Μονακό, Νορβηγία, Ουκρανία, Πολωνία, Πορτογαλία, Ρουμανία, Σλοβενία και Σουηδία. Πέντε από τα Κράτη αυτά, και συγκεκριμένα, η Ελβετία, η Ιρλανδία, η Ισλανδία, το Λιχτενστάιν και το Μονακό δεν είχαν επικυρώσει τη Σύμβαση κατά τους κανόνες του εσωτερικού δικαίου τους έως το τέλος Σεπτεμβρίου 2007.

[2] Αζερμπαϊτζάν, Γερμανία, Κιργιστάν, Λευκορωσία, Μάλτα, Ουγγαρία, Πρώην Γιουγκοσλαβική Δημοκρατία της Μακεδονίας, Σλοβακία, Τατζικιστάν, και Τουρκμενιστάν.

[3] Απόφαση του Συμβουλίου 2005/370/ΕΕ.

[4] Ρήγμα στο σύστημα δικαστικής προστασίας κατά των παράνομων πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης, το οποίο ισχύει στην ελληνική έννομη τάξη, επιχειρείται από το νομοθέτη με την πρακτική να χορηγούνται άδειες εκτέλεσης έργων απευθείας με διάταξη νόμου, χωρίς να προβλέπεται η έκδοση σχετικής διοικητικής πράξης, κατά της οποίας θα ήταν δυνατή η άσκηση αίτησης ακύρωσης. Η πρακτική αυτή, η οποία εφαρμόζεται την τελευταία δεκαετία κυρίως σε περιβαλλοντικά και πολεοδομικά θέματα, και μάλιστα με αυξανόμενη συχνότητα, οδηγεί σε στέρηση ή, πάντως, σε σημαντική αποδυνάμωση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας που κατοχυρώνεται από το Σύνταγμα και την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, εκτός αν το Συμβούλιο της Επικρατείας, προκειμένου να προστατεύσει το δικαίωμα αυτό, εγκαταλείψει το οργανικό κριτήριο, με βάση το οποίο εξετάζεται το παραδεκτό της αίτησης ακύρωσης, και μεταβάλλει την πάγια μέχρι σήμερα νομολογία του, σύμφωνα με την οποία διατάξεις νόμου δεν υπόκεινται στο ένδικο αυτό βοήθημα, ακόμη και αν κατ' ουσίαν έχουν περιεχόμενο ατομικής διοικητικής πράξης.

[5] Αμφιβολίες μπορεί να εγερθούν ως προς το ζήτημα, αν ορισμένες διατάξεις των κανονιστικών πράξεων, με τις οποίες ενσωματώνονται οι σχετικές Οδηγίες, εξασφαλίζουν τη δυνατότητα λυσιτελούς άσκησης των δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται από τις Οδηγίες.

[6] Βλ. Σ.τ.Ε. 1567/2005, 1568/2005.

[7] Σ.τ.Ε. 3943/1995.

[8] Σ.τ.Ε. 2759/1994, 2760/1994.

[9] Σ.τ.Ε. 4498/1998.

[10] Σ.τ.Ε. 1239/2000, 2238/2000.

[11] Σ.τ.Ε. 970/2007.

[12] Σ.τ.Ε. 1756/2002, 1757/2002, 1758/2002, 1759/2002.