

ΤΟ ΧΑΣΜΑ ΜΕΤΑΞΥ ΚΑΝΟΝΩΝ ΚΑΙ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΟΥΣ (Φεβρουάριος 2008)

Συγγραφέας: ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

I. Εισαγωγικά

Οι προσεγγίσεις που απασχόλησαν το Συνέδριό μας αντιστοιχούν σε τρεις έννομες τάξεις: την εθνική, την ενωσιακή και τη διεθνή. Η εξέταση των επιμέρους θεματικών σε τρία διακριτά επίπεδα μας επιτρέπει να αποκομίσουμε μια σαφή εικόνα για την όσμωση που συντελείται μεταξύ τους σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη. Η επιλογή τόσο των θεματικών όσο και των επιπέδων για τη διερεύνηση των δυνατοτήτων που προσφέρει το περιβαλλοντικό δίκαιο στη χώρα μας είναι από κάθε άποψη επιτυχής. Πρέπει, γι' αυτό, να συγχαρούμε θερμά όσους είχαν την επιστημονική ευθύνη για την επιλογή των εισηγήσεων του Συνεδρίου.

Το πρώτο ζήτημα, στο οποίο αξίζει να επικεντρώσουμε το ενδιαφέρον μας, είναι το χάσμα που χωρίζει τους κανόνες του περιβαλλοντικού δικαίου από την εφαρμογή τους. Όλες οι εισηγήσεις ανέδειξαν, λίγο ως πολύ, ότι την προσοχή μας πρέπει να στρέψουμε όχι τόσο στην επάρκεια των κανόνων δικαίου αλλά στα ελλείμματα που συναντούμε κατά την άρθρωσή τους στην πράξη. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια έχει επιτευχθεί στο επίπεδο της νομοθεσίας σημαντική πρόοδος, αν και διαπιστώνουμε ακόμη κενά, ασάφειες και ανεπάρκειες στο εθνικό, στο ενωσιακό και στο διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Κατά την εφαρμογή των κανόνων του, στην πράξη, το πρόβλημα προσλαμβάνει, όπως θα δούμε, εκρηκτικές διαστάσεις.

II. Κανονιστικό και επιχειρησιακό πρότυπο

Η παραπάνω επισήμανση είναι πρόδηλη, αν αναλογισθούμε τις διάχυτες δυσλειτουργίες και παθογένειες που ενδημούν τόσο στο πολιτικό όσο και στο διοικητικό μας σύστημα. Στη χώρα μας έχουμε ενστερνιστεί από παλιά το κανονιστικό πρότυπο και εξακολουθούμε να παραμένουμε προσηλωμένοι στη λογική του. Πιστεύουμε δηλαδή ότι με την εισαγωγή νέων θεσμών και τη θέσπιση νέων κανόνων είναι δυνατόν να αντιμετωπιστούν τα συσσωρευμένα προβλήματα. Η αντίληψη αυτή είναι όμως απρόσφορη για τη λύση τους, σε περιοχές μάλιστα όπως το περιβάλλον και η αειφόρος ανάπτυξη που απαιτούν στην εποχή μας σύγχρονες, σύνθετες και απαιτητικές πολιτικές και δράσεις.

Αν δεν προσανατολιστούμε χωρίς άλλη καθυστέρηση στο επιχειρησιακό πρότυπο, το χάσμα μεταξύ των κανόνων και της εφαρμογής τους θα παραμείνει μεγάλη και θα διευρύνεται. Θα περίμενε κανείς, ύστερα από εικοσιπέντε χρόνια συμμετοχής μας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, να μην αγνοούμε τη λογική που δεσπόζει σ' αυτήν. Προ πολλού θα έπρεπε να είχαμε υιοθετήσει το επιχειρησιακό, διατηρώντας βέβαια ό,τι είναι αναγκαίο και χρήσιμο από το κανονιστικό πρότυπο.

Με άλλα λόγια, στην περιβαλλοντική πολιτική μας επιβάλλεται να συνεκτιμώνται πραγματικοί και όχι μόνο κανονιστικοί όροι, με την εκπόνηση και την προώθηση ολοκληρωμένων σχεδίων, τα οποία είναι σε θέση να επιλύουν κατά τρόπο ικανοποιητικό τα προβλήματα. Απαιτείται δηλαδή η οργάνωση ενός αξιόπιστου συστήματος που εγγυάται την εφαρμογή των κανόνων με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών, την κατάλληλη στέγαση των υπηρεσιών, το σύγχρονο εξοπλισμό τους, τη διάθεση των αναγκαίων πόρων, την επεξεργασία προγραμμάτων δράσης, την παρακολούθηση της εφαρμογής τους και την αποκρυστάλλωση σταθερών και βέλτιστων πρακτικών. Κοντολογίς, πρέπει να υιοθετήσουμε τις προδιαγραφές που ακολουθεί κάθε σύγχρονη, όχι μόνο ευρωπαϊκή, πολιτεία για την περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

III. Η αειφορική διαχείριση των υδάτων

Τις σκέψεις που προηγήθηκαν θα προσπαθήσω να διευκρινίσω με βάση ορισμένες θεματικές που απασχόλησαν το Συνέδριο. Επιτρέψτε μου να αρχίσω με τη διαχείριση του υδάτινου πλούτου, όπως ρυθμίζεται στην Οδηγία 2000/60/EK και το ν. 3199/2003. Θα θυμάστε ίσως ότι πριν από είκοσι περίπου χρόνια είχε θεσπισθεί ο προοδευτικός για την εποχή του ν. 1739/1987. Οι περισσότεροι κανόνες του έμειναν όμως αδρανείς για τους λόγους που θα εξηγήσω με κάθε δυνατή συντομία. Εν πρώτοις, δεκαέξι ολόκληρα χρόνια μετά την ισχύ του δεν είχαν εκδοθεί οι περισσότερες κανονιστικές πράξεις που προέβλεπε για την ολοκλήρωση του θεσμικού πλαισίου. Επίσης, δεν συγκροτήθηκαν νέες υπηρεσίες, δεν ανανεώθηκε η στελέχωσή τους, οι υφιστάμενες δεν αποκεντρώθηκαν, δεν διατέθηκαν οι απαραίτητοι πόροι, δεν εκπονήθηκαν σχέδια δράσης. Είναι προφανές ότι με ένα διάτρητο κανονιστικό πλαίσιο και μία γερασμένη διοίκηση ήταν αδύνατη η μετουσίωση των βασικών επιλογών του σε πράξη.

Αλλά και μετά την ισχύ του ν. 3199/2003, με τον οποίο επιχειρείται η εναρμόνιση της ελληνικής νομοθεσίας προς την οδηγία 2000/60/EK, παρατηρείται ουσιαστικά ανάλογη αδράνεια. Επί μακρόν καθυστερούσε έτσι αδικαιολόγητα η έκδοση των κανονιστικών πράξεων -προεδρικών διαταγμάτων και υπουργικών αποφάσεων- που προέβλεπε ο νόμος. Αποτέλεσμα της ολιγωρίας ήταν να παραμένει μετέωρη η εναρμόνιση του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο. Εκτός αυτού, παραλείψαμε να εκπονήσουμε ένα επιχειρησιακό σχέδιο που θα δημιουργούσε τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή της οδηγίας και του νόμου, την πραγμάτωση δηλαδή της κοινοτικής πολιτικής για την αειφορική διαχείριση των υδάτων. Οι συνέπειες της στάσης μας ήταν αναμενόμενες. Μετά από πολλές ειδοποιήσεις η Επιτροπή προσέφυγε στο Δικαστήριο εναντίον της χώρας μας για πλημμελή εναρμόνιση της οδηγίας.

Με βάση όσα αναφέρθηκαν προηγουμένως τίθενται εύλογα τα ακόλουθα ερωτήματα. Πώς είναι δυνατόν χωρίς σοβαρή και αξιόπιστη πολιτική να προστατεύσουμε ένα από τα σημαντικότερα περιβαλλοντικά αγαθά, χωρίς την εναρμόνιση της νομοθεσίας μας με το κοινοτικό δίκαιο, χωρίς τη δημιουργία των προϋποθέσεων που θα επιτρέψουν την εφαρμογή της οδηγίας και του νόμου στην πράξη; Χωρίς, τέλος, επιχειρησιακά σχέδια που εγγυώνται την αειφορική διαχείριση των υδάτων επί του πεδίου;

Θα ήταν χρήσιμο να θυμηθούμε τί συμβαίνει επί δεκαετίες με την εκτροπή του Αχελώου. Οι κάτοικοι της Θεσσαλίας ζητούν επίμονα να εκτραπούν τα νερά του προς αυτήν, αφού κατασπατάλησαν τα υδάτινα αποθέματά της για την καλλιέργεια ενός προϊόντος, του βαμβακιού, που είχε προ καιρού ημερομηνία λήξεως. Τελευταία προβάλλεται μάλιστα η ανάγκη κατασκευής του έργου και για την υδροδότηση της Θεσσαλίας. Ως γνωστό, το καλοκαίρι ψηφίσθηκε ο ν. 3481/2006 για να καταστήσει

δυνατή την εκτροπή του Αχελώου ύστερα από τρεις διαδοχικές ακυρωτικές αποφάσεις του Συμβουλίου Επικρατείας. Το παράδειγμα που σχολιάζουμε μας δείχνει με τρόπο ανάγλυφο ότι οι δυνατότητες του Δικαστηρίου για την προστασία του περιβάλλοντος είναι συχνά ατελέσφορες. Και είναι ατελέσφορες, αφενός γιατί ασχολείται μόνο με όσες υποθέσεις υποβάλλονται στην κρίση του και αφετέρου γιατί η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τις αποφάσεις του είναι συχνά αμφίβολη.

IV. Κλιματικές αλλαγές

Ας περάσουμε τώρα από τα νερά σε ένα άλλο ύψιστης σημασίας περιβαλλοντικό αγαθό, το κλίμα. Οι κλιματικές αλλαγές και το φαινόμενο του θερμοκηπίου αποτελούν την τελευταία δεκαετία, όπως μας έδειξε η ωραία εισήγηση του συναδέλφου Αντ. Μπρεδήμα, το κορυφαίο ζήτημα στην ατζέντα της διεθνούς περιβαλλοντικής πολιτικής. Σε αυτήν την περιοχή συμπλέκονται μάλιστα, λόγω της φύσης του προβλήματος, περισσότερες έννομες τάξεις, η συνάρθρωση των οποίων θα μας διευκόλυνε να επιτύχουμε απτά αποτελέσματα. Ερωτάται, λοιπόν, ποιά είναι η στάση της χώρας μας απέναντι στο πρόβλημα. Η απάντηση δεν είναι ίσως εύκολη, γιατί συχνά επιχειρούνται αντιφατικές εκτιμήσεις και δημοσιοποιούνται ανακριβείς πληροφορίες που συσκοτίζουν τα δεδομένα για την αντιμετώπισή του.

Όπως είναι γνωστό, η Ελλάδα κύρωσε το Πρωτόκολλο του Κιότο, παρακινούμενη από το γεγονός ότι η πλειονότητα των κρατών της Ευρωπαϊκής Ένωσης το είχε ήδη πράξει. Με την κύρωσή του αναλάβαμε τις υποχρεώσεις που απορρέουν από αυτό, χωρίς να αναλογισθούμε -όπως συμβαίνει συχνά- αν είμαστε σε θέση να τις τηρήσουμε. Στο Πρωτόκολλο προσχώρησε επίσης και η Ευρωπαϊκή Ένωση αυτοτελώς. Με την παράλληλη ισχύ έτσι κανόνων εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου διαμορφώθηκε ένα εξαιρετικά ενδιαφέρον θεσμικό περιβάλλον. Από τη στιγμή αυτή οφείλαμε να ετοιμαστούμε με σοβαρότητα για την εκπλήρωση των υποχρεώσεών μας όχι μόνο ως μεμονωμένη πολιτεία και ως μέλος της διεθνούς κοινωνίας, αλλά, το σημαντικότερο, και ως μέλος της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Τις υποχρεώσεις που απορρέουν από το Πρωτόκολλο θα καθόριζε πια η Ευρωπαϊκή Ένωση με ένα συγκροτημένο πρόγραμμα που εκπονήθηκε με τη συνεργασία των μελών της και υιοθετήθηκε από τα αρμόδια όργανά της. Κατά την επεξεργασία του συνεκτιμήθηκε ο βαθμός υστέρησης στην ανάπτυξη της χώρας μας με βάση την αρχή της διανεμητικής περιβαλλοντικής δικαιοσύνης που τείνει να καταστεί αρχή του σύγχρονου διεθνούς δικαίου. Η Ελλάδα καλούνταν έτσι να αναλάβει λιγότερες υποχρεώσεις από τις υποχρεώσεις που αναλάμβαναν άλλες αναπτυγμένες χώρες της

Ένωσης, να αυξηθεί δηλαδή, με βάση το έτος 1990, την εκπομπή ρύπων του θερμοκηπίου ως το 2012 κατά +25%. Αν παρήγαγε 100 μονάδες το 1990, θα έπρεπε, με δυο λόγια, να παράγει 125 το 2010.

Την εκπλήρωση των υποχρεώσεων που αναλάβαμε απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση με βάση το δεύτερο εθνικό πρόγραμμα για την καταπολέμηση του φαινομένου του θερμοκηπίου θα παρακολουθούσε εφεξής η Επιτροπή. Παρακολούθηση και έλεγχος έπαυσε να ανήκει στη δικαιοδοσία της ελληνικής πολιτείας, ενώ η παραβίασή τους θα είχε ως (έσχατη) συνέπεια την παραπομπή της χώρας στο ΔΕΚ και ενδεχομένως την επιβολή κυρώσεων. Σε αυτό το πλαίσιο η Ελλάδα οφείλει να ενημερώνει περιοδικά την Επιτροπή για την τήρηση των δεσμεύσεων της με βάση μετρήσιμους δείκτες που διευκολύνουν τον έλεγχο και δεν επιτρέπουν αντιπαραγωγικές αμφισβητήσεις.

Το 2006 η εκπομπή των ρύπων του θερμοκηπίου έτρεχε με ρυθμό +24%. Αν συνεχιστεί με αυτούς τους ρυθμούς, η αύξηση θα ανέλθει το 2012, σύμφωνα με αντικειμενικές εκτιμήσεις, στο +37%-39%. Με αυτά τα δεδομένα, η αθέτηση των υποχρεώσεών μας πρέπει όχι μόνο να θεωρείται δεδομένη, αλλά και να προσλάβει πολύ μεγάλες διαστάσεις. Και αν λοιπόν εντείνουμε τις προσπάθειές μας, είναι μάλλον απίθανο -όπως εξελίσσονται τα πράγματα- να μπορέσουμε να ανταποκριθούμε σε αυτές. Ως μόνη διέξοδος προσφέρεται η αγορά ρύπων από άλλες μη ανεπτυγμένες χώρες. Αυτή όμως αποτελεί το έσχατο *refugium*, είναι ξένη προς την αρχή της περιβαλλοντικής διανεμητικής δικαιοσύνης, αυξάνει το κόστος παραγωγής και συμπιέζει την παραγωγικότητα της ελληνικής οικονομίας. Τα πιο χαρακτηριστικά παραδείγματα αντλούμε από την περιοχή της ενέργειας.

Αν επικαλούμασταν και αξιοποιούσαμε με σοβαρότητα την αρχή της αειφορίας (άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.), έπρεπε -χωρίς το Πρωτόκολλο του Κιότο και χωρίς το κοινοτικό πρόγραμμα που εξειδικεύει τις υποχρεώσεις των κρατών μελών απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση- να επεξεργασθούμε ένα εθνικό πρόγραμμα για να συμβάλουμε, στο μέτρο των δυνατοτήτων μας, με αίσθηση ευθύνης στην καταπολέμηση του φαινομένου του θερμοκηπίου. Αντί αυτού, συνεχίζουμε απερίσκεπτα την αύξηση των ρύπων. Θα αρκούσε δηλαδή εν προκειμένω η δημιουργική αξιοποίηση του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η αναγωγή στους κανόνες του Πρωτοκόλλου του Κιότο, αν και δεν προβλέπουν ένα συνεκτικό σύστημα για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεών μας, θα ήταν φυσικά ιδιαίτερα χρήσιμη.

Πλήρες και συνεκτικό σύστημα διαθέτει μόνο η Ευρωπαϊκή Ένωση. Γι' αυτό ακριβώς με την προσχώρησή της στο Πρωτόκολλο άλλαξε, νομικά και πολιτικά, η ποιότητα των δεσμεύσεων που ανέλαβε η χώρα μας. Αυτές εντάσσονται ήδη σ' ένα ευρύτερο θεσμικό πλαίσιο, ενώ η τήρησή τους παρακολουθείται από την Επιτροπή. Η προσχώρησή της στο Πρωτόκολλο του Κιότο επενεργεί ως όχημα που προσδίδει στις

διεθνείς υποχρεώσεις μας το χαρακτήρα συγκεκριμένων υποχρεώσεων απέναντι σ' αυτήν. Το γεγονός αυτό ακριβώς επιτρέπει τον έλεγχο και, σε περίπτωση αθέτησής τους, την επιβολή κυρώσεων.

Αν η απόσταση που χωρίζει ένα κανόνα δικαίου και την εφαρμογή του είναι στη χώρα μας συνήθως πολύ μεγάλη, η συρροή εθνικών, διεθνών και ιδίως κοινοτικών κανόνων συμβάλλει αισθητά στη μείωσή της. Αυτό δεν σημαίνει βέβαια ότι είναι σε θέση από μόνη της να εγγυηθεί την εφαρμογή τους. Η συνάρθρωσή τους έχει ωστόσο θετικά αποτελέσματα. Το παράδειγμα της καταπολέμησης του φαινομένου του θερμοκηπίου είναι, νομίζω, το πιο χαρακτηριστικό. Η χώρα μας αναγκάστηκε να υποβάλει δεύτερο εθνικό πρόγραμμα, ενώ επεξεργάζεται ήδη τρίτο για να περιορίσει την καθυστέρηση που διαπιστώθηκε ως προς την εκπλήρωση των υποχρεώσεων της για την μείωση των ρύπων.

Στο παράδειγμα που εξετάζουμε φαίνεται καθαρά η υπεροχή των ενωσιακών κατά τη συνάρθρωσή τους με τους συναφείς εθνικούς και διεθνείς κανόνες, γιατί η εφαρμογή τους συνοδεύεται από συνεκτικούς και αξιόπιστους θεσμικούς μηχανισμούς, οι οποίοι επιτρέπουν την παρακολούθηση και τον έλεγχο της τήρησης των υποχρεώσεων που αναλαμβάνουν τα κράτη μέλη απέναντι στην Ένωση. Ενώ έτσι η χώρα μας θα ήταν δυνατόν να αδιαφορεί για την παραβίαση των υποχρεώσεων της που απορρέουν από το Πρωτόκολλο του Κιότο, δεν μπορεί να πράξει χωρίς συνέπειες το ίδιο ως προς τις συναφείς υποχρεώσεις της απέναντι στην Ευρωπαϊκή Ένωση.

V. Η Σύμβαση του Aarhus

Το επόμενο παράδειγμα αντλώ από τη Σύμβαση του Aarhus, που μας παρουσίασε η συνάδελφος *Μαρία Γαβουνέλη*. Η Σύμβαση, στην οποία συναντούμε ανάλογες προδιαγραφές με αυτές που ισχύουν για τις κλιματικές αλλαγές, καθιερώνει τρία αλληλένδετα δικαιώματα: το δικαίωμα περιβαλλοντικής πληροφόρησης, το δικαίωμα συμμετοχής στη λήψη περιβαλλοντικών αποφάσεων και το δικαίωμα δικαστικής προστασίας σε περιβαλλοντικά ζητήματα. Μετά την προσχώρηση σ' αυτήν της Ευρωπαϊκής Ένωσης, οι κανόνες της από διεθνή απέκτησαν και ενωσιακή ποιότητα. Ο έλεγχος της εφαρμογής τους στο πλαίσιο της ενωσιακής, και κατά προέκταση της εθνικής, έννομης τάξης αναμένεται έτσι να αποβεί, αργά ή γρήγορα, λυσιτελέστερος.

Όπως γνωρίζετε, οι πολίτες ζητούν συχνά πληροφορίες από το ΥΠΕΧΩΔΕ ή άλλα αρμόδια Υπουργεία για περιβαλλοντικά ζητήματα που τους ενδιαφέρουν. Η απάντηση των αρμοδίων υπηρεσιών καθυστερεί αδικαιολόγητα, ενώ συνήθως είναι

ελλιπής και αποσπασματική. Η πρακτική που ακολουθούν συνιστά τις περισσότερες φορές μεθοδευμένη περιγραφή του δικαιώματος που διασφαλίζει η Σύμβαση του Aarhus για την περιβαλλοντική πληροφόρηση των πολιτών. Αντίκειται όμως επίσης τόσο προς το άρθρο 10 παρ. 3 του Συντάγματος, που εγγυάται το δικαίωμα πληροφόρησης, όσο και προς το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος που εγγυάται το δικαίωμα προστασίας του περιβάλλοντος. Σε ανάλογες περιπτώσεις παραβιάζονται δηλαδή σωρευτικά οι συναφείς κανόνες του Συντάγματος, της Σύμβασης του Aarhus και του κοινοτικού δικαίου.

Θα μου επιτρέψετε να αναφέρω ένα παράδειγμα από τη δικηγορική μου εμπειρία. Όταν ξεκινήσαμε το 1993 την πρώτη δίκη για την εκτροπή του Αχελώου, ζητήσαμε πρόσβαση στους φακέλους της υπόθεσης. Ξέρετε ποιά ήταν η απάντηση των υπηρεσιών του ΥΠΕΧΩΔΕ; Οι φάκελοι βρίσκονται στο τάδε δωμάτιο του Υπουργείου Εθνικής Οικονομίας σε πολλούς φωριαμούς. Μπορείτε να αναζητήσετε εκεί ό,τι επιθυμείτε. Επρόκειτο για πολυάριθμους ογκώδεις φακέλους, από τους οποίους ήταν αδύνατο να αντλήσει κανείς τις αναγκαίες πληροφορίες, ακόμη και με τη βοήθεια τεχνικού συμβούλου. Πώς είναι λοιπόν δυνατόν να ασκήσει κανείς, με αυτούς τους όρους, το δικαίωμα της περιβαλλοντικής πληροφόρησης και έπειτα το δικαίωμα δικαστικής προστασίας;

Για να κατανοήσουμε καλύτερα τις ελλείψεις που συναντούμε στη χώρα μας, θα ήθελα να σχολιάσω μία δυσκολία σχετικά με την άσκηση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας. Σύμφωνα με τη Σύμβαση του Aarhus το δικαίωμα αυτό διασφαλίζεται μόνο σε αναγνωρισμένες οργανώσεις. Πόσες όμως από τις ΜΚΟ που δραστηριοποιούνται στην περιοχή του περιβάλλοντος πληρούν αυτή την προϋπόθεση; Οι παρωχημένες διατάξεις του Αστικού Κώδικα αναγνωρίζουν νομική προσωπικότητα ιδίως στα σωματεία, στα ιδρύματα και στις μη κερδοσκοπικές εταιρίες του αστικού δικαίου. Πολλές περιβαλλοντικές ΜΚΟ δεν πληρούν όμως, ως γνωστόν, τις προδιαγραφές που προβλέπει η νομοθεσία μας για τις παραπάνω μορφές νομικών προσώπων. Η πραγματικότητα αυτή δεν επιτρέπει πολλές φορές την αξιοποίηση των δυνατοτήτων που προσφέρει η Σύμβαση σχετικά με την υπαγωγή περιβαλλοντικών υποθέσεων στην κρίση των δικαστηρίων.

Δύο χαρακτηριστικά παραδείγματα μας βοηθούν να κατανοήσουμε το πρόβλημα. Η WWF-Ελλάς μπορεί να ασκεί το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, όχι όμως μία πρωτοβουλία πολιτών λ.χ. για την προστασία του Δέλτα του Νέστου. Στην τελευταία περίπτωση ως διέξοδος προβάλλει η άσκησή του εκ μέρους όσων

συμμετέχουν σε αυτήν με την ατομική ιδιότητά τους. Επιβάλλεται συνεπώς σ' αυτό το σημείο να εκσυγχρονίσουμε το θεσμικό οπλοστάσιό μας, για να διευκολύνουμε όχι μόνο την ατομική αλλά και τη συλλογική άσκηση των σχετικών δικαιωμάτων.

Οι σκέψεις που προηγήθηκαν μας διευκολύνουν να εκτιμήσουμε τη σημασία που έχει η συνάρθρωση κανόνων που προέρχονται από διαφορετικές έννομες τάξεις. Στο παράδειγμα της Σύμβασης του Aarhus αποκαλύπτονται με ανάγλυφο τρόπο οι υστερήσεις του ελληνικού δικαίου σε σχέση με το δίκαιο των άλλων χωρών της Ευρωπαϊκής Ένωσης και οι δυσκολίες που συναντούμε στις προσπάθειες για την προστασία του περιβάλλοντος.

Οι θεσμικές αγκυλώσεις που επιβιώνουν σε μας και στέκονται συχνά εμπόδιο στην έκφραση των ευαισθησιών μας και στην ανάπτυξη πρωτοβουλιών μπορεί ορισμένες φορές να συναιρούνται με τη δημιουργική αξιοποίηση κανόνων του διεθνούς και του ενωσιακού δικαίου. Όσο πάντως δεν διαθέτουμε την αναγκαία πληροφόρηση, όσο δεν συμμετέχουμε στη λήψη αποφάσεων και όσο δυσκολευόμαστε να ασκήσουμε το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, είναι δύσκολο να δώσουμε ώθηση στο περιβαλλοντικό κράτος δικαίου και στην περιβαλλοντική δημοκρατία.

VI. Ο αγωγός Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης

Το πρόβλημα που παρουσίασε στις βασικές πτυχές του ο συνάδελφος *E. Ραυτόπουλος* σχετικά με τον αγωγό Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης είναι ίσως πιο σύνθετο. Η εγκατάσταση και η λειτουργία του, η μεταφορά διαμέσου αυτού μεγάλου όγκου υγρών καυσίμων και η απόληξή τους στο ευαίσθητο οικοσύστημα του Αιγαίου συνιστούν ένα εξαιρετικά σημαντικό περιβαλλοντικό διακύβευμα. Επί δεκαπέντε χρόνια καταβάλλονταν επίμονες προσπάθειες για την υπογραφή της σχετικής συμφωνίας. Κανείς δεν ασχολήθηκε όμως με τους μεγάλους περιβαλλοντικούς κινδύνους που περικλείει και δεν φρόντισε να εκπονηθεί έγκαιρα μια προκαταρκτική έστω μελέτη για την ανάδειξη και την αντιμετώπισή τους.

Αδιάψευστος μάρτυρας είναι το γεγονός ότι στο Πρωτόκολλο που υπέγραψαν η Ρωσία, η Βουλγαρία και η Ελλάδα -και το οποίο πρόκειται να κυρωθεί από τα κοινοβούλιά τους- περιλαμβάνεται μία μόνο ακροθιγής αναφορά στο περιβάλλον. Αντίθετα, προβλέπεται σ' αυτό μία δέσμη λεπτομερών σχετικά ρυθμίσεων για τους οικονομικούς και επιχειρησιακούς όρους του εγχειρήματος. Το Πρωτόκολλο αγνοεί δηλαδή ουσιαστικά την περιβαλλοντική παράμετρό του, αν και είναι καθοριστική. Παραγνωρίζει επίσης ότι το εγχείρημα διέπεται από πολυάριθμους περιβαλλοντικούς, -εθνικούς, ενωσιακούς και διεθνείς- κανόνες που έλκονται εν προκειμένω σε εφαρμογή. Η συνάρθρωσή τους θα έπρεπε να καθορίζει τους όρους τόσο για την κατασκευή όσο και για τη λειτουργία του αγωγού.

Από τη συρροή και την εφαρμογή των σχετικών κανόνων ενισχύεται η προστασία του περιβάλλοντος, αφού η παρακολούθηση για την τήρηση ορισμένων -όπως των ενωσιακών- εναπόκειται στους θεσμικούς μηχανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η επισήμανση αυτή ισχύει όχι μόνο για την Ελλάδα αλλά και για τη Βουλγαρία μετά την προσχώρησή της σ' αυτήν και την αποδοχή εκ μέρους της του ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου. Και στο παράδειγμα λοιπόν του αγωγού Μπουργκάς-Αλεξανδρούπολης φαίνεται ότι η αξιοποίηση κανόνων από διάφορες έννομες τάξεις, αν και παρουσιάζει ορισμένες εγγενείς δυσχέρειες, συμβάλλει σημαντικά στην προστασία του περιβάλλοντος και εγγυάται την αειφόρο ανάπτυξη. Αξίζει, τέλος, να σημειωθεί ότι οι εθνικοί κανόνες υπερισχύουν των άλλων, εφόσον παρέχουν μεγαλύτερη προστασία.

VII. Προοπτική

Από όσα ανέφερα προηγουμένως προκύπτει ότι η προστασία του περιβάλλοντος και η αειφόρος ανάπτυξη αποτελούν στην εποχή μας εξαιρετικά σύνθετο και δύσκολο εγχείρημα. Για την αντιμετώπιση των βασικών περιβαλλοντικών προβλημάτων θεσπίζονται σε ολόένα και μεγαλύτερη έκταση και ένταση όχι μόνον εθνικοί αλλά ενωσιακοί και διεθνείς κανόνες. Σε ορισμένες μάλιστα περιοχές η πλειονότητα των κανόνων προέρχεται από την Ευρωπαϊκή Ένωση ή τη διεθνή

κοινωνία, ισχύουν δε στο πλαίσιο της πολιτείας είτε αυτούσιοι είτε διαμέσου της εναρμόνισης της νομοθεσίας της προς αυτούς.

Η συρροή εθνικών, ενωσιακών και διεθνών κανόνων, αν και παρουσιάζει ορισμένες εγγενείς δυσχέρειες κατά τη συνάρθρωσή τους στην πράξη, ενισχύει ασφαλώς την προστασία του περιβάλλοντος. Τούτο συμβαίνει, όταν -όπως στην περίπτωση ιδίως των ενωσιακών κανόνων- συνοδεύονται από αξιόπιστους μηχανισμούς για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής τους. Οι σχετικοί μηχανισμοί δεν είναι φυσικά δυνατόν από μόνοι τους να την εγγυηθούν. Ωστόσο, τόσο η κοινοτικοποίηση όσο και η διεθνοποίηση της προστασίας του περιβάλλοντος έχουν θετικές επιπτώσεις, ιδίως σε χώρες, όπως η Ελλάδα, όπου το χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους αποτελεί ενδημικό φαινόμενο και έχει προσλάβει εκρηκτικές διαστάσεις.

Η παράλληλη ισχύς εθνικών, ενωσιακών και, δευτερευόντως, διεθνών κανόνων θέτει ένα μείζον πρόβλημα, το οποίο δεν έχει ακόμη συνειδητοποιηθεί: την ανάγκη επεξεργασίας και προώθησης προγραμμάτων, δράσεων και μέτρων με από περιεχόμενο. Με άλλα λόγια, το κανονιστικό πρέπει να συνυπάρχει λειτουργικά με το επιχειρησιακό πρότυπο, ώστε η εφαρμογή των κανόνων να μην μετεωρίζεται επί μακρόν. Αυτό συμβαίνει σε χώρες, όπως η Ελλάδα, όπου ανέκαθεν δεσπόζει το κανονιστικό πρότυπο και επικρατεί εν πολλοίς η αδιέξοδη αντίληψη ότι για την αντιμετώπιση των προβλημάτων θα αρκούσαν η εισαγωγή νέων θεσμών και η θέσπιση νέων κανόνων δικαίου.

Οι επισημάνσεις που προηγήθηκαν επιβάλλουν να σκεφθούμε ορισμένα πράγματα από την αρχή. Η προστασία του περιβάλλοντος και η αειφόρος ανάπτυξη πρέπει να αποτελούν πρωταρχικό μέλημα της Πολιτείας. Στο επίπεδο της άλλωστε δοκιμάζεται στην πράξη όχι μόνο το εθνικό αλλά και το ενωσιακό και το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Το μεγάλο χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους οφείλεται προ πάντων στην προσήλωση στο κανονιστικό πρότυπο και στις αδυναμίες του πολιτικού μας συστήματος, για τη λειτουργία του οποίου δεν είμαστε βέβαιοι άμοιροι ευθύνης. Μήπως εμείς δεν το διαμορφώνουμε; Μήπως εμείς δεν το νομιμοποιούμε; Μήπως εμείς δεν ανεχόμαστε τις αρνητικές εκδηλώσεις του; Μήπως εμείς δεν επιτρέπουμε τη διαιώνιση των παθολογικών συμπτωμάτων του; Ελπίζω να συμφωνήσουμε όλοι ότι ήρθε η ώρα να γυρίσουμε σελίδα και να αλλάξουμε

παράδειγμα.

Πρωταγωνιστής σε αυτήν την προσπάθεια πρέπει να είναι η κοινωνία των πολιτών, με την ενεργοποίηση της οποίας θα καταστεί δυνατή η σφυρηλάτηση μιας σύγχρονης οικολογικής συνείδησης. Η Πολιτεία σε όλες τις εκφάνσεις της, όπως δείχνουν καθημερινά οι πράξεις και οι παραλείψεις της, δεν είναι σε θέση να εγγυηθεί την προστασία του περιβάλλοντος και τη βιώσιμη ανάπτυξη. Τις δυνατότητές της τις δοκιμάσαμε και τις γνωρίζουμε καλά. Πρέπει γι' αυτό να εντείνουμε τις πιέσεις μας με τις πρωτοβουλίες και τους αγώνες μας για να πεισθεί η Πολιτεία να υιοθετήσει ένα σύγχρονο οικολογικό λόγο και μια δημιουργική οικολογική πράξη, να ενστερνισθεί δηλαδή τη λογική μιας σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής και διακυβέρνησης.

VIII. Επίμετρο

Τελειώνοντας, θα ήθελα να εκφράσω τα ειλικρινή συγχαρητήριά μου στο Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για την εξαιρετική πρωτοβουλία που είχε να υποβάλει στην κρίση των οργάνων του Ευρωπαϊκού Κοινωνικού Χάρτη τη συμβατότητα προς τις διατάξεις του της λειτουργίας των λιγνιτικών μονάδων της ΔΕΗ στην Πτολεμαΐδα και τη Μεγαλόπολη. Η απόφασή τους, που υπήρξε άλλωστε η αφορμή για τη διοργάνωση του ωραίου Συνεδρίου, αποτελεί μια από τις ευτυχέστερες στιγμές στη δράση του Ιδρύματος. Όσο πυκνώνουν ανάλογα δείγματα θεσμικής γραφής, μπορεί να ελπίζουμε ότι η Ελλάδα θα παύσει κάποτε να αδιαφορεί για την τήρηση των υποχρεώσεων που αναλαμβάνει απέναντι τόσο στην Ευρωπαϊκή Ένωση όσο και στη διεθνή κοινωνία.

Οι ευχαριστίες μας ανήκουν βέβαια πρωταρχικά στην ψυχή του Ιδρύματος, την καθηγήτρια *Αλίκη Μαραγκοπούλου*. Με το φωτεινό παράδειγμά της μας δείχνει διαρκώς νέους δρόμους για την προστασία των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, προτείνει νέους ευρηματικούς τρόπους για την προάσπιση της ελευθερίας και της αξιοπρέπειας του ανθρώπου και πρωτοστατεί σε κάθε σχετική προσπάθεια στην ενεργοποίηση της επιστήμης και της κοινωνίας. Της εκφράζουμε, γι' αυτό, όχι μόνο τις θερμές ευχαριστίες αλλά και την ευγνωμοσύνη μας για όσα προσέφερε και εξακολουθεί να προσφέρει με μοναδική αφοσίωση, γνώση, έμπνευση και έλλογο πάθος στην «ιερή» αυτή υπόθεση.

Το κείμενο αποτελεί σύνοψη των πορισμάτων στο Συνέδριο «Το διεθνές και ευρωπαϊκό δίκαιο του περιβάλλοντος και η Ελλάδα» που διοργάνωσε το Ίδρυμα Μαραγκοπούλου στις 5-7 Ιουνίου 2007, στην Αθήνα.