

# **Η ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΛΛΑΔΑ. ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ ΚΑΙ ΠΡΟΟΠΤΙΚΗ (Μάρτιος 2008)**

**Συγγραφέας:** ΓΙΩΡΓΟΣ ΠΑΠΑΔΗΜΗΤΡΙΟΥ

## **1. Εισαγωγή**

Η προστασία του περιβάλλοντος στη χώρα μας εγκαινιάσθηκε ουσιαστικά το 1975 με τη θέσπιση του άρθρου 24 του Συντάγματος, οι διατάξεις του οποίου λειτούργησαν ως καταλύτης για την προώθηση νόμων και κανονιστικών πράξεων. Το περιβαλλοντικό δίκαιο άρχισε να εμπλουτίζεται σημαντικά με κοινοτικούς κανόνες, οι οποίοι από την αρχή της δεκαετίας του '80 διεισδύουν στην έννομη τάξη μας. Τέλος, διεθνείς συμβάσεις, με ευρεία ή περιορισμένη εμβέλεια, ενίσχυαν και αυτές με τη σειρά τους το σώμα των σχετικών κανόνων. Με αυτούς τους όρους αποκτήσαμε, παρά τα κενά και τις αντιφάσεις που συναντούμε αναπόφευκτα, μια σύγχρονη κατά βάση περιβαλλοντική νομοθεσία.

Θα μπορούσε να πει λοιπόν κανείς ότι με την πάροδο του χρόνου το περιβαλλοντικό δίκαιο εισήλθε στη φάση της ενηλικίωσης. Κατά τη μακρά σχετικά αυτή διαδρομή διακρίνουμε τρεις περιόδους: α) από τη θέσπιση του Συντάγματος ως την ίδρυση του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου Επικρατείας (1975-1991), β) από την ίδρυσή του ως την αναθεώρηση του Συντάγματος (1991-2001), και γ) από το 2001 ως σήμερα. Στη συνέχεια θα προσπαθήσω να σκιαγραφήσω ορισμένα χαρακτηριστικά κάθε περιόδου.

## **2. Η περίοδος των αναζητήσεων**

Η σημασία και η εμβέλεια των ορισμών του άρθρου 24 του Συντάγματος άργησε να αναδειχθεί. Τα πρώτα χρόνια της ισχύος του η νομοθετική κίνηση για την προστασία του περιβάλλοντος ήταν περιορισμένη. Το ίδιο ισχύει και για τη νομολογία των Δικαστηρίων, αφού οι περιβαλλοντικές υποθέσεις που καλούνταν να κρίνουν ήταν λιγοστές. Επίσης, άνκαι η επιστημονική καλλιέργεια του περιβαλλοντικού δικαίου έκανε τα πρώτα βήματα, δεν είναι δυνατόν να γίνει σοβαρά λόγος για τη διαμόρφωση ενός ειδικού κλάδου.

Η συμμετοχή της Ελλάδας στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες από το 1981 αποτέλεσε ορόσημο για τη θεαματική αύξηση των περιβαλλοντικών κανόνων καθ' όλη τη διάρκεια της δεκαετίας του '80. Η εναρμόνιση της νομοθεσίας μας προς το κοινοτικό δίκαιο έδωσε το έναυσμα για τη ρύθμιση περιοχών, στις οποίες ο νομοθέτης δεν είχε εκδηλώσει ως τότε ενδιαφέρον. Παράλληλα, θεσπίσθηκαν τα πρώτα σημαντικά εθνικά νομοθετήματα, όπως ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος, η συχνότερη επίκληση και εφαρμογή των ορισμών του άρθρου 24 του Συντάγματος από το Συμβούλιο Επικρατείας και οι προσπάθειες της επιστήμης για την αναζήτηση του κανονιστικού πλούτου που περιέκλειαν έδιναν ώθηση στη διαμόρφωση του περιβαλλοντικού δικαίου.

### **3. Προς την ενηλικίωση**

Στην αρχή της δεκαετίας του '90 είχαν έτσι δημιουργηθεί οι προϋποθέσεις για την πορεία προς την ενηλικίωση της προστασίας του περιβάλλοντος και του περιβαλλοντικού δικαίου. Καθοριστική τομή αποτελεί εν προκειμένω, κατά γενική παραδοχή, η υπαγωγή των περιβαλλοντικών υποθέσεων σε ειδικό σχηματισμό του Συμβουλίου Επικρατείας, το Ε΄ Τμήμα. Κατά τη διάρκεια αυτής της περιόδου διαπλάστηκε ο κορμός της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου και οι βασικές θέσεις της. Αυτή με τη σειρά της έδωσε πλούσια εναύσματα στην επιστήμη, ενώ ο γόνιμος διάλογος θεωρίας και νομολογίας έθεσε στέρεες βάσεις για την παραπέρα ανάπτυξη του περιβαλλοντικού δικαίου.

Άνκαι η πρόοδος που συντελέστηκε σε όλα τα επίπεδα ήταν σημαντική, η εφαρμογή των κανόνων του εξακολούθησε να παρουσιάζει μεγάλα προβλήματα. Είχε ήδη διαφανεί ότι η παραπέρα διείσδυση της νέας γενιάς κοινοτικών κανόνων και η εξειδίκευση της νομολογίας του Συμβουλίου Επικρατείας δεν αρκούσαν από μόνες τους για την αποτελεσματική αντιμετώπιση των προβλημάτων που συσσωρεύονταν. Εκτός αυτού, η ένταση στη σχέση αφενός ιδιοκτησίας και περιβάλλοντος και αφετέρου ανάπτυξης και αειφορίας άρχισε να προσλαμβάνει από περιεχόμενο και να απασχολεί ολοένα και περισσότερο την πολιτική.

#### **4. Προς μια νέα ισορροπία**

Η αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 έδωσε λαβή για την πιο έντονη συζήτηση που έγινε ως σήμερα στη χώρα μας σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Ενώ η κυβέρνηση επιδίωκε να προωθήσει ρυθμίσεις για τον «εξορθολογισμό» ορισμένων διατάξεων του άρθρου 24, οι περιβαλλοντικές οργανώσεις επέτυχαν να συμπτύξουν ένα ισχυρό κοινωνικό μέτωπο για να εκφράσουν την αντίθεσή τους σε κάθε τροποποίησή του. Από την αντιπαράθεση αυτή κερδισμένη βγήκε η προστασία του περιβάλλοντος, αφού το Σύνταγμα εμπλουτίστηκε με νέες φιλικότερες προς αυτήν ρυθμίσεις. Πρόκειται για μια παραδοξότητα, η οποία δεν είναι ίσως εύκολο να εξηγηθεί.

Αξίζει να σημειωθεί ότι ο σχεδιασμός και η εκτέλεση των ολυμπιακών έργων και των αναγκαίων υποδομών για την πραγματοποίηση των Ολυμπιακών Αγώνων αποτέλεσαν δοκιμασία για το περιβαλλοντικό κεκτημένο που είχε διαπλάσσει η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας. Η χωροταξική και πολεοδομική επιβάρυνση του Λεκανοπεδίου και τα ασφυκτικά χρονοδιαγράμματα επέβαλαν την παρέμβαση του νομοθέτη και τη θέσπιση ad hoc ρυθμίσεων οριακής κάποτε συνταγματικότητας. Όπως ήταν αναμενόμενο, τα περισσότερα έργα υποβλήθηκαν στην κρίση του Δικαστηρίου, χωρίς όμως κατά κανόνα επιπτώσεις για την κατασκευή τους.

Τα πρώτα χρόνια της δεκαετίας που διανύουμε σφραγίστηκαν γενικότερα από

την προσπάθεια του Συμβουλίου Επικρατείας να αμβλύνει υπερβολές και να εξορθολογίσει ορισμένες θέσεις της νομολογίας του που, σύμφωνα με επικριτές του, φαίνεται να υπερέβαιναν τα εσκαμμένα. Με το ίδιο πνεύμα κινήθηκε βασικά και ο νομοθέτης στις περιορισμένες μάλλον πρωτοβουλίες του. Τέλος, συνεχίσθηκε η καλλιέργεια του περιβαλλοντικού δικαίου, ενώ άρχισε με δειλά βήματα ο διάλογος μεταξύ νομικών και εκπροσώπων άλλων επιστημών.

### **5. Απόπειρα ανατροπής**

Η ανακίνηση της αναθεώρησης του άρθρου 24 τον Ιανουάριο του 2006 έθεσε πάλι επί τάπητος την προστασία που επιφυλάσσει το Σύνταγμα στο περιβάλλον. Η ιστορία έμοιασε προς στιγμήν να επαναλαμβάνεται με όρους ανάλογους με εκείνους που γνωρίσαμε την περίοδο 1999-2001. Τη φορά αυτή η πρόταση προβλέπει μάλιστα την ίδρυση Συνταγματικού Δικαστηρίου, η οποία ως στόχο έχει, μεταξύ των άλλων, την αποδυνάμωση της δικαιοδοσίας σε περιβαλλοντικά ζητήματα του Συμβουλίου Επικρατείας και ιδίως του Ε΄ Τμήματος.

Η πρωτοβουλία αυτή φαίνεται όμως ότι θα έχει άδοξο τέλος. Μια ακόμη πολιτική σκιαμαχία θα αποδειχθεί έτσι μάταιη. Είναι καιρός να συνειδητοποιήσουμε ότι η αναθεώρηση του Συντάγματος δεν συμβάλλει στην αντιμετώπιση των οξυμένων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Μήπως έφταιξε το Σύνταγμα που δεν προωθήθηκε η χωροταξική αναδιοργάνωση της χώρας, η πολεοδομική ανασυγκρότησή της, η κατάρτιση δασικών χαρτών και η σύνταξη δασολογίου, η διαφύλαξη του δασικού πλούτου, η αειφορική διαχείριση ευαίσθητων οικοσυστημάτων και η προστασία των μνημείων; Μήπως οι παραπάνω σκοποί δεν είναι πρωταρχικό μέλημα κάθε σύγχρονης πολιτείας; Βέβαιο είναι ότι η μη ικανοποίησή τους δεν μπορεί να αποδοθεί στο Σύνταγμα.

### **6. Το χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους**

Από όσα ανέφερα προκύπτει ότι για τη διαχείριση του περιβάλλοντος και την αειφόρο ανάπτυξη ισχύουν παράλληλα εθνικοί, κοινοτικοί και διεθνείς κανόνες. Άνκαι διαπιστώνουμε ακόμη κενά, ασάφειες και ανεπάρκειες, δεν υπάρχει αμφιβολία ότι τα τελευταία χρόνια έχει επιτευχθεί σημαντική πρόοδος στην περιβαλλοντική νομοθεσία. Προβλήματα πάντως, και μάλιστα εκρηκτικά, συναντούμε κατά την εφαρμογή των περιβαλλοντικών κανόνων στην πράξη.

Αρκεί να αναλογισθεί κανείς τις διάχυτες δυσλειτουργίες και παθογένειες που ενδημούν τόσο στο πολιτικό όσο και στο διοικητικό μας σύστημα. Από παλιά έχουμε ενστερνιστεί 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 συσσωρευόμενα 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 δράσεις.

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

Με άλλα λόγια, επιβάλλεται να στρέψουμε το ενδιαφέρον μας στην εκπόνηση και την προώθηση ολοκληρωμένων σχεδίων, τα οποία θα ήταν σε θέση να επιλύουν κατά τρόπο ικανοποιητικό τα προβλήματα. Απαιτείται δηλαδή η οργάνωση ενός αξιόπιστου συστήματος, το οποίο εγγυάται την εφαρμογή των κανόνων με προσωπικό υψηλών προδιαγραφών, την κατάλληλη στέγαση των υπηρεσιών, τον απαραίτητο 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 πολιτεία για την περιβαλλοντική διακυβέρνηση.

## 7. Προοπτική

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 όχι μόνον εθνικοί αλλά ενωσιακοί και διεθνείς κανόνες. Η συρροή τους, άνκαι 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. Τόσο η κοινοτικοποίηση όσο και η διεθνοποίηση της προστασίας του περιβάλλοντος έχουν λοιπόν 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 διεθνών κανόνων θέτει ένα μείζον πρόβλημα, το οποίο δεν έχει ακόμη συνειδητοποιηθεί: την ανάγκη επεξεργασίας και προώθησης προγραμμάτων, δράσεων και μέτρων με από περιεχόμενο και μετρήσιμες αποδόσεις. Με άλλα λόγια, το κανονιστικό πρέπει να συνυπάρχει λειτουργικά με το επιχειρησιακό πρότυπο, ώστε η εφαρμογή των κανόνων να μη μετεωρίζεται επί μακρόν. Αυτό συμβαίνει σε μας, όπου δεσπόζει ανέκαθεν το κανονιστικό πρότυπο.

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 επίπεδό της δοκιμάζεται άλλωστε στην πράξη όχι μόνο το εθνικό αλλά και το ενωσιακό και το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο. Δεν υπάρχει αμφιβολία ότι το μεγάλο χάσμα μεταξύ κανόνων και εφαρμογής τους οφείλεται στις αδυναμίες του πολιτικού και του διοικητικού συστήματός μας. Για τη λειτουργία του δεν είμαστε βέβαια άμοιροι ευθύνης. Ελπίζω να συμφωνήσουμε όλοι ότι ήρθε η ώρα να γυρίσουμε σελίδα και να αλλάξουμε

παράδειγμα.

### 8. Επίμετρο

Πρωταγωνιστής σε αυτήν την προοπτική πρέπει να είναι η κοινωνία των πολιτών. Μόνο με την ενεργοποίησή της 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 διασφαλίσει 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 να ενστερνισθεί τη λογική μιας σύγχρονης περιβαλλοντικής διακυβέρνησης.

Το κείμενο αποτελεί εισήγηση στα διαλογικά μαθήματα «Περιβάλλον και Πολιτισμός» που διοργάνωσε η Ελληνική Εταιρεία στις 12 Νοεμβρίου 2007.