

Ο ΕΘΝΙΚΟΣ ΔΙΚΑΙΟΔΟΤΙΚΟΣ ΕΛΕΓΧΟΣ (Ιούλιος 2009)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

1. Η διαρκώς διευρυνόμενη δραστηριότητα των ανθρώπων για την κάλυψη των πολλαπλασιαζόμενων αναγκών της καταναλωτικής κοινωνίας, με τη χρησιμοποίηση νέων τεχνολογιών, μέσων και υλικών, την οποία κατέστησαν δυνατή οι κατακτήσεις της επιστημονικής έρευνας, δημιουργούν νέους, μη υφιστάμενους στο παρελθόν, κινδύνους σοβαρής και μη αναστρέψιμης αλλοίωσης των οικοσυστημάτων και, γενικότερα, καταστροφής του περιβάλλοντος και βλάβης της υγείας. Η συνειδητοποίηση των κινδύνων αυτών οδήγησε στη θέσπιση πυκνού πλέγματος νομικών κανόνων για την εκτέλεση έργων και την άσκηση δραστηριοτήτων που πιθανολογείται ότι επιφέρουν σοβαρές περιβαλλοντικές συνέπειες. Η έγκριση για την εκτέλεση τέτοιων έργων και δραστηριοτήτων, η οποία αποτελούσε κατά βάση πολιτική απόφαση και ανήκε στην ευχέρεια της πολιτικής ηγεσίας των αρμόδιων Υπουργείων και της Διοίκησης, υπόκεινται πλέον σε νομικούς περιορισμούς και απαγορεύσεις. Η έντονη «νομικοποίηση» των αποφάσεων αυτών, η οποία παρατηρείται κυρίως από το τελευταίο τέταρτο του προηγούμενου, του 20ού, αιώνα, έχει ως συνέπεια να καθίσταται ιδιαίτερα αποφασιστική η σημασία του δικαστικού ελέγχου στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Ενόψει των επιταγών του γνωστού άρθρου 24 του Συντάγματος, αλλά και με πολύ συγκεκριμένες διατάξεις της περιβαλλοντικής ευρωπαϊκής νομοθεσίας που έχουν ενσωματωθεί στο εθνικό δίκαιο υπάγονται σε συγκεκριμένους δεσμευτικούς κανόνες όχι μόνον ο τρόπος πραγματοποίησης έργων που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον και τα κριτήρια ανάθεσης της εκτέλεσης τους, αλλά και η ίδια η λήψη της απόφασης για την πραγματοποίηση τους ή όχι. Οι αποφάσεις, επομένως, αυτές δεν αποτελούν πλέον προϊόν αμιγώς πολιτικής επιλογής. Η περιβαλλοντική νομοθεσία εμπλουτίζεται ταχύτατα με νέους θεσμούς και διαδικασίες, τις οποίες η κοινωνία, αλλά και η Διοίκηση και οι πολιτικές ηγεσίες, ακόμη και των αρμόδιων Υπουργείων, αφομοιώνουν με καθυστέρηση. Π.χ. με δυσκολία συνειδητοποιείται η μεταβολή, την οποία επέφερε η κοινοτική Οδηγία για τη διαχείριση των υδάτινων πόρων και η αντίστοιχη, αυξημένης ισχύος λόγω της κοινοτικής καταγωγής της, νομοθεσία, στις προϋποθέσεις και στις

διαδικασίες που πρέπει να τηρούνται προκειμένου να εγκριθούν έργα ή να χορηγηθούν άδειες για τη χρήση υδάτων. Το ίδιο ισχύει και για την υποχρέωση στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης προκειμένου να εγκριθούν σημαντικά σχέδια χωροταξικού ή πολεοδομικού χαρακτήρα. Η παραβίαση, άλλωστε, των κανόνων και διαδικασιών αυτών είναι μία από τις κυριότερες αιτίες ματαίωσης μικρών ή μεγάλων έργων, όχι μόνο λόγω ακύρωσης των σχετικών εγκριτικών πράξεων από το Συμβούλιο της Επικρατείας ή άλλο αρμόδιο δικαστήριο, αλλά πολύ συχνά και λόγω διακοπής της χρηματοδότησης από τις υπηρεσίες της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Αυτός είναι ίσως ο βασικός λόγος, για τον οποίο πολλές φορές οι δικαστικές αποφάσεις με περιβαλλοντικό αντικείμενο υφίστανται την επίκριση ότι υπερβαίνουν τα όρια της εξουσίας της δικαστικής λειτουργίας, ενώ στην πραγματικότητα έχουν απλώς εφαρμόσει συγκεκριμένους νομικούς κανόνες του Συντάγματος και του κοινοτικού δικαίου.

2. Στην Ελλάδα η συμβολή της δικαστηριακής πρακτικής στη διαμόρφωση ισχυρού προστατευτικού νομικού πλαισίου για την προστασία του περιβάλλοντος υπήρξε ιδιαίτερα σημαντική. Το περιβαλλοντικό δίκαιο στη χώρα μας διαμορφώθηκε κυρίως με τη δημιουργική ερμηνεία και εφαρμογή από το Συμβούλιο της Επικρατείας του πρωτοποριακού για την εποχή του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η συμβολή της νομολογίας του δικαστηρίου είχε σε σημαντικό βαθμό διαπλαστικό χαρακτήρα κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής του Συντάγματος, δηλαδή κατά το διάστημα, κατά το οποίο δεν είχαν θεσπιστεί από το νομοθέτη οι ρυθμίσεις που ήταν αναγκαίες για τη συγκεκριμενοποίηση και εξειδίκευση της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του περιβάλλοντος. Με δημιουργική ερμηνεία των γενικών και με αφαιρετική μορφή διατυπωμένων διατάξεων του άρθρου 24 του Συντάγματος, διεθνών συμβάσεων και νομοθετημάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης διαμορφώθηκαν νομικές αρχές και δεσμευτικοί κανόνες, με τους οποίους καλύφθηκαν κενά της νομοθεσίας.

Ήδη, έχει θεσπιστεί σύστημα κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος, το οποίο παρουσιάζει ικανοποιητική εμβέλεια και μπορεί να χαρακτηριστεί ακόμη και πληθωρικό για ορισμένα θέματα και το οποίο, μάλιστα, σε μεγάλο ποσοστό έχει αυξημένη τυπική ισχύ διότι έχει κοινοτική προέλευση. Ενόψει της εξέλιξης αυτής σε επίπεδο νομοθεσίας, έχει μεταβληθεί και η σημασία της περιβαλλοντικής νομολογίας. Η συμβολή της, δηλαδή, δεν έχει πλέον διαπλαστικό αλλά ελεγκτικό, κατά κάποιο

τρόπο αμυντικό, χαρακτήρα που συνίσταται στην εξέταση του κύρους θεσπισμένων νομοθετικών ρυθμίσεων σε σχέση με τις συνταγματικές αρχές και τους λοιπούς αυξημένης τυπικής κανόνες, όπως οι διατάξεις διεθνών συμβάσεων που έχουν κυρωθεί με νόμο και το κοινοτικό δίκαιο.

3. Τα ένδικα βοηθήματα, των οποίων είναι κατά νόμο δυνατή η άσκηση για παραβίαση της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, μπορούν να καταταγούν στις εξής δύο ομάδες: α. Ένδικα βοηθήματα με αίτημα την ακύρωση πράξεων της Διοίκησης ή παραλείψεων των οργάνων της να εκδώσουν τις απαιτούμενες για την ορθή εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας πράξεις ή την αναστολή της εκτέλεσης των πράξεων αυτών, και β. Ένδικα βοηθήματα με αίτημα τη διακοπή της άσκησης παράνομης και βλαπτικής για το περιβάλλον δραστηριότητας ή την άρση της βλάβης που ήδη επήλθε ή την καταβολή αποζημίωσης για τέτοια βλάβη.

Στην πρώτη ομάδα ανήκει κατά βάση το ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης που ασκείται κυρίως στο Συμβούλιο της Επικρατείας και, για ορισμένες πράξεις, στα διοικητικά εφετεία, καθώς και τα ένδικα βοηθήματα που αποβλέπουν σε παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας, δηλαδή η αίτηση αναστολής της εκτέλεσης πράξης που έχει προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης και η αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων κατά πράξεων που αφορούν δημόσια έργα και προμήθειες του Δημοσίου.

Τα βασικά ένδικα βοηθήματα που μπορούν να καταταγούν στη δεύτερη ομάδα είναι αφενός η αγωγή και η αίτηση λήψης ασφαλιστικών μέτρων που ασκούνται στα πολιτικά δικαστήρια (πολυμελές πρωτοδικείο, μονομελές πρωτοδικείο, ειρηνοδικείο, κατά περίπτωση) και έχουν ως νομική βάση το άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα, με το οποίο προστατεύεται το δικαίωμα στην προσωπικότητα του ατόμου, και αφετέρου η αγωγή στα διοικητικά πρωτοδικεία για αποζημίωση με βάση τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα λόγω βλάβης από παράνομες ενέργειες οργάνων του Κράτους, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των λοιπών νομικών προσώπων δημόσιου δικαίου.

Οι αγωγές για αποζημίωση δεν έχουν ως άμεση συνέπεια την αποτροπή περιβαλλοντικής βλάβης. Γενικότερη εμβέλεια και πρακτική σημασία για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν οι αποφάσεις των δικαστηρίων, και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, που εκδίδονται ύστερα από αίτηση ακύρωσης ή αίτηση

αναστολής, διότι έχουν ως συνέπεια, εφόσον το ένδικο βοήθημα γίνει δεκτό, την ακύρωση ή την αναστολή της εκτέλεσης της πράξης «έναντι πάντων». Την ίδια συνέπεια έχουν και οι αποφάσεις των πολιτικών δικαστηρίων, με τις οποίες γίνονται δεκτές αγωγές ή αιτήσεις λήψης ασφαλιστικών μέτρων με βάση το άρθρο 57 του Αστικού Κώδικα, αν και ο αριθμός των ασκούμενων ένδικων αυτών βοηθημάτων είναι ακόμη περιορισμένος.

4. Σύμφωνα με το δικαιοδοτικό σύστημα της Χώρας μας και τα δεδομένα της δικαστηριακής πρακτικής, το κύριο βάρος δικαστικού ελέγχου της τήρησης των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος ανήκει στο Συμβούλιο της Επικρατείας. Με εξαίρεση τον έλεγχο που ασκείται στα σχέδια κανονιστικών προεδρικών διαταγμάτων προληπτικά, πριν την υπογραφή τους από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας ασκεί τη δικαιοδοσία του εκ των υστέρων, μετά την εκδήλωση, με πράξη ή παράλειψη, της διοικητικής δράσης, της οποίας αμφισβητείται η νομιμότητα. Εξάλλου, το ανώτατο αυτό διοικητικό δικαστήριο, όπως, άλλωστε, και τα λοιπά δικαστήρια, με εξαίρεση εκείνα που ασκούν ποινική δικαιοδοσία, δεν επιλαμβάνεται αυτεπαγγέλτως, αλλά ύστερα από την άσκηση ένδικου βοηθήματος.

Η νομοθεσία δεν αναγνωρίζει στο ένδικο βοήθημα της αίτησης ακύρωσης το χαρακτήρα λαϊκής αγωγής. Επομένως, για την άσκηση του απαιτείται, ως δικονομική προϋπόθεση, θεμελίωση έννομου συμφέροντος. Πάντως, το Συμβούλιο της Επικρατείας εφάρμοσε την έννοια του έννομου συμφέροντος, τόσο για τα φυσικά όσο και για τα νομικά πρόσωπα, με ευρύτητα. Μάλιστα, η νομολογιακή αυτή πρακτική έχει επικριθεί από μέρος της θεωρίας με το επιχείρημα ότι οδηγεί στην εξομοίωση της αίτησης ακύρωσης με λαϊκή αγωγή. Μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, όμως, του έτους 2001, κατά την οποία ορίστηκε ρητώς ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί δικαίωμα του καθενός, η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ως προς το θέμα αυτό, η οποία είχε αρχίσει να διαμορφώνεται ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1980, βρίσκει στέρεο συνταγματικό έρεισμα.

5. Το περιβαλλοντικό δίκαιο έχει ιδιαιτερότητες που αντανακλούν και στο δικαστικό έλεγχο της διοικητικής δράσης. Μία ιδιαιτερότητα συνίσταται στη συχνότητα, με την οποία καλούνται σε εφαρμογή κανόνες υπέρτερης τυπικής ισχύος και, επομένως, η σημασία που προσλαμβάνει στην πράξη η εφαρμογή των κανόνων αυτών όχι μόνο με ποιοτικά αλλά και με ποσοτικά κριτήρια. Στη μεγάλη πλειοψηφία

των περιβαλλοντικών υποθέσεων που άγονται στο Συμβούλιο της Επικρατείας ανακύπτει θέμα εφαρμογής διατάξεων του Συντάγματος, και κυρίως του άρθρου 24, καθώς και νομοθετημάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης ή εθνικών νομοθετημάτων που εκδόθηκαν σε συμμόρφωση προς κοινοτικές Οδηγίες.

Μία δεύτερη ιδιαιτερότητα του περιβαλλοντικού δικαίου είναι η σύνδεση των εννοιών, στις οποίες στηρίζονται οι θεσπιζόμενοι κανόνες, με τεχνικά και επιστημονικά δεδομένα και η εξάρτηση της εφαρμογής των κανόνων αυτών από διαπιστώσεις, εκτιμήσεις και αξιολογήσεις τεχνικού χαρακτήρα.

Τα δύο αυτά χαρακτηριστικά των κανόνων του δικαίου προστασίας περιβάλλοντος δημιουργούν νέες παραμέτρους στο δικαστικό έλεγχο των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των κανόνων αυτών. Το ζήτημα που ανακύπτει αφορά τα μέσα δικαστικού ελέγχου των πράξεων αυτών και κυρίως τα όρια του ελέγχου. Το πρόβλημα καθίσταται εντονότερο αν ληφθεί υπόψη ότι οι κυριότερες πράξεις, όπως είναι η περιβαλλοντική αδειοδότηση, ή, σύμφωνα με την ορολογία της ελληνικής νομοθεσίας, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων, η άδεια ίδρυσης ή λειτουργίας βιομηχανικών ή βιοτεχνικών μονάδων, η έγκριση άσκησης ορισμένων δραστηριοτήτων που υπόκεινται σε ειδικές ρυθμίσεις για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, υποβάλλονται μόνο σε ακυρωτικό δικαστικό έλεγχο που περιορίζεται στη νομιμότητα της πράξης και δεν εκτείνεται στην από ουσιαστική άποψη ορθότητα του περιεχομένου τους. Ήλλωστε, δεν θα ήταν, κατά τη γνώμη μου νοητός, ούτε συνταγματικώς επιτρεπτός, ενόψει της αρχής της διάκρισης των λειτουργιών, ο έλεγχος της ουσιαστικής ορθότητας των πράξεων αυτών και η υποκατάσταση της διοίκησης από τα δικαστήρια σε κρίσεις που σε τελευταία ανάλυση ανάγονται σε πολιτικές επιλογές.

Με δεδομένο, όμως, ότι ορισμένες βασικές αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου, όπως η αρχή της αειφορίας ή η, κατά τη γνώμη μου ταυτόσημη, αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, και οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης αποτελούν νομικές δεσμευτικές αρχές και, μάλιστα, αυξημένης τυπικής ισχύος αφού επιβάλλονται από το Σύνταγμα και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα δικαστήρια οφείλουν να ελέγχουν την παραβίαση των αρχών αυτών από τη Διοίκηση ή και από το νομοθέτη.

Από το 2000 το Συμβούλιο της Επικρατείας επιχειρεί να οριοθετήσει το

περιεχόμενο και τα όρια του δικαστικού ελέγχου της τήρησης των αρχών αυτών. Η σχετική νομολογία στηρίζεται στις βασικές θέσεις ότι για την προστασία του περιβάλλοντος τα όργανα του Κράτους οφείλουν να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα, ότι κατά τη λήψη των μέτρων αυτών πρέπει να σταθμίζονται και παράγοντες αναγόμενοι στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης, της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς, για τους οποίους επίσης λαμβάνει πρόνοια ο συνταγματικός νομοθέτης στα άρθρα 106 και 22 παρ. 1 του Καταστατικού Χάρτη, η επιδίωξη, όμως, των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντιστοιχών έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη. Περαιτέρω, η νομολογία δέχεται ότι, προκειμένου να ελέγξει την τήρηση των κανόνων και αρχών προστασίας του περιβάλλοντος, ο δικαστής ερευνά αν τηρήθηκε συννόμως από ουσιαστική και τυπική άποψη η διαδικασία που θεσπίζεται από το νόμο και αν τα στοιχεία, στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη διοικητική πράξη, όπως είναι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής των αρχών αυτών, είναι επαρκή για να προσδώσουν έρεισμα στην πράξη. Πάντως, η ευθεία αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίηση του αντίκειται στις αρχές αυτές, εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση των βασικών αυτών αρχών του περιβαλλοντικού δικαίου, μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή την δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες, ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται τις συνταγματικές αρχές.

Με τις σχετικές αποφάσεις του νομίζω ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας υιοθέτησε κανόνα θεσμικά ισορροπημένο σε σχέση με τα όρια του δικαστικού ελέγχου,

δηλαδή σε σχέση με το ευαίσθητο για τη λειτουργία του Πολιτεύματος πεδίο της οριοθέτησης της εξουσίας των οργάνων της δικαστικής λειτουργίας. Η νομολογιακή αυτή λύση βρίσκει έρεισμα αφενός στις συνταγματικές διατάξεις, με τις οποίες επιβάλλεται ο δικαστικός έλεγχος των πράξεων της Διοίκησης και η εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας και αφετέρου στη νομική αρχή, κατά την οποία τα δικαστήρια έχουν την εξουσία να λαμβάνουν υπόψη τα διδάγματα της κοινής πείρας και η οποία διαπερνά οριζόντια το δίκαιο, δηλαδή έχει εφαρμογή στις δικαστικές διαφορές τόσο του δημόσιου όσο και του ιδιωτικού δικαίου. Είναι, όμως, αλήθεια ότι η εφαρμογή σε συγκεκριμένες δικαστικές διαφορές του πλαισίου που τίθεται με τη νομολογία αυτή δεν είναι ευχερής.

6. Ιδιαίτερες δυσχέρειες παρουσιάζει ο έλεγχος των πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης, οι οποίες στηρίζονται σε μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δηλαδή σε κείμενο με κατ' εξοχήν τεχνικό χαρακτήρα, και των οποίων η νομιμότητα εξαρτάται κατά βάση από την πληρότητα της μελέτης. Σύμφωνα με όσα έχουν ήδη εκτεθεί, η πληρότητα των σχετικών μελετών ελέγχεται δικαστικώς, δεν είναι όμως, δυνατό να ελεγχθεί ευθέως η ορθότητα των εκτιμήσεων, τεχνικών κρίσεων και αξιολογήσεων πραγματικών δεδομένων που περιέχονται στις μελέτες αυτές. Ενόψει αυτού, αναδεικνύεται η ιδιαίτερη σημασία της ουσιαστικής συμμετοχής των πολιτών, με προέχοντα το ρόλο των περιβαλλοντικών οργανώσεων και των ειδικών επιστημονικών φορέων, στη διοικητική διαδικασία αξιολόγησης των μελετών αυτών, δεδομένου ότι η υποβολή εκ μέρους τους τεκμηριωμένων προτάσεων ή αντιρρήσεων, όπως, άλλωστε, και η θεμελίωση σε συγκεκριμένα πραγματικά και επιστημονικά δεδομένα των τυχόν αρνητικών γνωμοδοτήσεων των νομαρχιακών συμβουλίων ή άλλων οργάνων που καλούνται να διατυπώσουν τις απόψεις τους, θα δημιουργούσε την υποχρέωση ειδικότερης αιτιολόγησης από τα αρμόδια διοικητικά όργανα της επιλεγόμενης λύσης και, κατ' ακολουθίαν, θα καθιστούσε δυνατή την ουσιαστικότερη, μέσω του ελέγχου της πληρότητας της αιτιολογίας, και αποτελεσματικότερη δικαστική διερεύνηση της υπόθεσης σε περίπτωση προσβολής της πράξης περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Στις περισσότερες περιπτώσεις η συμμετοχή αυτή, που κατοχυρώνεται από το κοινοτικό και το διεθνές δίκαιο και από τα αντίστοιχα εθνικά νομοθετήματα, είναι μηδενική στη χώρα μας. Το έλλειμμα αυτό δημιουργεί μεγαλύτερες δυσχέρειες στο δικαστικό έλεγχο των πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης, διότι θέματα νομιμότητας, συναρτώμενα με την πληρότητα και ορθότητα των στοιχείων της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων,

τίθενται για πρώτη φορά στο Δικαστήριο, δεδομένου, μάλιστα, ότι κατά τη διοικητική διαδικασία η αξιολόγηση των μελετών αυτών από τις αρμόδιες διοικητικές υπηρεσίες είναι υποτυπώδης και ότι τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης, και, συγκεκριμένα, τα νομαρχιακά συμβούλια, των οποίων επιβάλλεται από το νόμο να ζητηθεί η γνωμοδότηση, διατυπώνουν την άποψη τους, θετική ή αρνητική, κατά κανόνα δογματικά και με τοπικιστικά πολιτικά κριτήρια, χωρίς ουσιαστική αξιολόγηση του περιεχομένου της εξεταζόμενης μελέτης. Πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι η μη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διοικητική διαδικασία και η έλλειψη τεκμηριωμένων γνωμοδοτήσεων της τοπικής αυτοδιοίκησης δεν είναι πάντα αδικαιολόγητες. Η ουσιαστική αξιολόγηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που συχνά αποτελούνται από χιλιάδες σελίδες, προϋποθέτει τη σύνταξη αντιμελέτης, για την οποία απαιτείται διάθεση χρόνου και σημαντικών για ιδιώτες και τους συλλογικούς φορείς τους χρηματικών ποσών.

7. Ο τεχνικός χαρακτήρας των κανόνων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας και των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή τους και οι δυσχέρειες που τίθενται στο δικαστικό έλεγχο λόγω του χαρακτήρα τους αυτού, οδήγησαν σε προβληματισμό, που έχει αναπτυχθεί σε διεθνή fora και συνέδρια, για τη σκοπιμότητα ίδρυσης ειδικών δικαστηρίων για την εκδίκαση των περιβαλλοντικών υποθέσεων κάθε κατηγορίας, δηλαδή όχι μόνο των διοικητικών, αλλά και των αστικών και ποινικών. Στη Σουηδία, μάλιστα, ιδρύθηκε πριν δέκα περίπου έτη και λειτουργεί ειδικό περιβαλλοντικό δικαστήριο, αποτελούμενο από επαγγελματίες δικαστές και ειδικούς επιστήμονες ως τεχνοκράτες δικαστές (technical judges), οι οποίοι μετέχουν ως πλήρη μέλη, δηλαδή με αποφασιστική ψήφο. Η ίδρυση, βεβαίως, τέτοιων ειδικών δικαστηρίων είναι εκτός της λογικής και, μάλλον εκτός των ορίων της ελληνικής συνταγματικής έννομης τάξης. Αποτελεί, όμως, γεγονός ότι στις περιβαλλοντικές υποθέσεις εμφανίζονται νέες πτυχές του δικαστικού ελέγχου, οι οποίες δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν με τις παραδοσιακές μεθόδους που έχουν διαμορφωθεί από τη νομολογία και τη νομική επιστήμη. Στη νομολογία, η οποία έχει την υποχρέωση να επιλύει στην πράξη και στο πλαίσιο συγκεκριμένων πραγματικών συνθηκών τα σχετικά ζητήματα, απόκειται, κατά βάση, να διερευνήσει λύσεις ανταποκρινόμενες στις νέες διοικητικές διαδικασίες που έχουν εισαχθεί με την περιβαλλοντική νομοθεσία, κατά τρόπο ώστε, στο πλαίσιο του δικαιοδοτικού συστήματος της Χώρας μας, να εξασφαλίζεται αποτελεσματική δικαστική προστασία, χωρίς υπέρβαση των ορίων της εξουσίας που ανατίθεται από το Σύνταγμα στα δικαστήρια.

8. Η ελληνική έννομη τάξη παρέχει ευρείες δυνατότητες δικαστικού ελέγχου της εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Και η νομολογία μπορεί να συμβάλλει στη διαμόρφωση αρχών και κανόνων για την εξειδίκευση των συνταγματικών και νομοθετικών ρυθμίσεων και τη συμπλήρωση των κενών της νομοθεσίας και των παραλείψεων της Διοίκησης. Από την άποψη, μάλιστα, αυτή ο απολογισμός του έργου των δικαστηρίων, και ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, μπορεί, κατά τη γνώμη μου, να χαρακτηριστεί εξαιρετικά επιτυχής. Είναι, όμως γεγονός ότι ο δικαστικός έλεγχος, που ασκείται αποσπασματικά αφού ενεργοποιείται μόνο στις υποθέσεις εκείνες, για τις οποίες υποβάλλονται τα οικεία ένδικα βοηθήματα, μικρή συμβολή έχει τελικώς στην προστασία του περιβάλλοντος, αν, μάλιστα ληφθεί υπόψη η παθογένεια που χαρακτηρίζει την ελληνική έννομη τάξη στον τομέα της εφαρμογής των δικαστικών αποφάσεων. Πράγματι, δεν είναι άγνωστες περιπτώσεις άρνησης της Διοίκησης να εφαρμόσει τις λύσεις που υιοθετήθηκαν με δικαστική απόφαση, σε υποθέσεις, όμοιες με εκείνη που επιλύθηκε με την απόφαση αυτή ή περιπτώσεις, αν και σπανιότερες, ευθείας παραβίασης του δεδικασμένου της απόφασης, καθώς και περιπτώσεις, στις οποίες ο νομοθέτης εισάγει διατάξεις με σκοπό την αποδυνάμωση δικαστικών αποφάσεων ή την παρεμπόδιση νέας ανεπιθύμητης δικαστικής κρίσης. Τελικώς, η προστασία του περιβάλλοντος εξαρτάται από τη συνδρομή πολλών παραγόντων, μεταξύ των οποίων σημαντική θέση κατέχουν η ευαισθητοποίηση και συμπεριφορά των επιχειρήσεων και των πολιτών και κυρίως οι πρακτικές των αρμόδιων οργάνων της κρατικής διοίκησης και της τοπικής αυτοδιοίκησης, καθώς και οι κυβερνητικές επιλογές και αποφάσεις.

Το άρθρο αποτελεί εισήγηση στην εκδήλωση "The ombudsman an environmental protection" που διοργάνωσε ο Συνήγορος του Πολίτη στις 22-23 Ιουνίου 2009.