

ΟΙ ΝΟΜΟΤΕΧΝΙΚΕΣ ΔΥΣΧΕΡΕΙΕΣ, ΟΙ ΠΡΟΚΛΗΣΕΙΣ ΚΑΙ ΟΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΤΗΣ ΕΦΑΡΜΟΓΗΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Συγγραφέας: ΒΑΣΙΛΙΚΗ ΑΥΓΕΡΟΥ

I. Εισαγωγή

Η πολιτική για την προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί αδιαμφισβήτητα μία από τις κυριότερες και πιο σημαντικές δημόσιες πολιτικές, τόσο σε επίπεδο εθνικού κράτους όσο και σε διακρατικό επίπεδο^[1]. Οι αρμόδιοι για την άσκηση της περιβαλλοντικής πολιτικής, είναι αναγκαίο, να προβάλλουν και να υπογραμμίζουν τα περιβαλλοντικά προβλήματα και η εκάστοτε δημόσια δράση πρέπει να έχει ως στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη και την αειφορία των περιβαλλοντικών αγαθών^[2].

Για να μπορέσουν οι ως άνω στόχοι να επιτευχθούν πρέπει να εφαρμοστεί η περιβαλλοντική νομοθεσία. Η Ελλάδα είναι από τις λίγες ευρωπαϊκές χώρες με συνταγματική πρόβλεψη σχετική με το περιβάλλον. Με το άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος και την αναθεώρησή του, ενσωματώθηκαν οι βασικές νομολογιακές αρχές για την προστασία του περιβάλλοντος και η ελληνική νομική πραγματικότητα προετοιμάστηκε, ώστε να κατορθώσει να εισαγάγει την ανάγκη για την προστασία των αγαθών του περιβάλλοντος και της υγείας σε μία εποχή βασικό χαρακτηριστικό της οποίας είναι η ραγδαία όξυνση των περιβαλλοντικών βλαβών^[3]. Το άρθρο 24 περιέχει μία σειρά νομοθετικών περιβαλλοντικών διατάξεων, σύμφωνα με τις οποίες η προστασία του περιβάλλοντος είναι υποχρέωση του κράτους το οποίο έχει χρέος να λαμβάνει μέτρα προληπτικά και κατασταλτικά για αυτό. Υπάρχουν όμως και οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος, οι οποίοι έχουν αυξημένη τυπική ισχύ, είναι νομικά δεσμευτικοί και πρέπει να εφαρμόζονται.

Κατά τούτο, τις τελευταίες περίπου τρεις δεκαετίες, έχουν γίνει προσπάθειες, προκειμένου το ελληνικό δίκαιο για την προστασία του περιβάλλοντος να προσαρμοστεί σε αυτό της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Το γεγονός αυτό παρουσιάζει πολυσχιδείς δυσχέρειες και διοικητικές αβελτηρίες, καθόσον η υιοθέτηση και η προσαρμογή της νομοθεσίας απαιτεί πολιτικούς συμβιβασμούς, συνεργασία μεταξύ κρατών μελών με διαφορετικές διοικήσεις, οικονομικούς πόρους και φυσικά αποτελεσματικούς ελεγκτικούς και κυρωτικούς μηχανισμούς.

Σε κάθε περίπτωση, η ύπαρξη σαφών και ορθά διατυπωμένων νομοθετικών κειμένων συνιστά αναμφισβήτητη προϋπόθεση για την τελέσφορη εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου. Είναι προφανές ότι η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική νομοθεσία αποτελεί συχνά προϊόν δύσκολων διακρατικών πολιτικών συμβιβασμών με απότοκη

συνέπεια η ποιότητά της, αλλά και η σαφήνεια των υποχρεώσεων των κρατών μελών να μην είναι πάντοτε ικανοποιητικές. Ωσαύτως, το περιβαλλοντικό δίκαιο, ως συστημικής φύσης δίκαιο, έχει έντονα τεχνοκρατικό χαρακτήρα, καθώς οι τεχνικές εν πολλοίς λύσεις οφείλουν να μεταφράζονται σε σαφείς νομικές επιταγές^[4]. Για τους λόγους αυτούς, είναι αδήριτη ανάγκη η εξελισσόμενη νομοτεχνική βελτίωση του προκειμένου οι προκρινόμενες λύσεις να είναι τελέσφορες.

Προς τούτο, η Ευρωπαϊκή Ένωση υιοθέτησε πολυσχιδείς νομοθετικές και soft law πρωτοβουλίες^[5]. Κατά πρώτον, από το Δεκέμβριο του 2003, στη διοργανική συμφωνία για τη βελτίωση της νομοθεσίας, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας επεσήμαναν τη σημασία της απλούστευσης της νομοθεσίας. Ακολουθώντας, το 2005, ξεκίνησε τριετές πρόγραμμα απλούστευσης της νομοθεσίας (2005-2008), όπου στο πλαίσιο αυτό, υπέβαλε 130 σχέδια νομοτεχνικής απλούστευσης. Παράλληλα, εργάστηκε για την κωδικοποίηση των κοινοτικών πράξεων, προκειμένου να μειωθεί ο όγκος τους, η αλληλοκάλυψή τους με άλλα κείμενα με απώτερο στόχο την αναδιατύπωσή τους με σκοπό να απλουστευθεί το κοινοτικό κεκτημένο^[6]. Ακολουθώντας, το 2015 υπό τον Πρόεδρο της *J. C. Juncker*, φιλοδοξώντας να σηματοδοτήσει ένα νέο ξεκίνημα, εξέδωσε ανακοίνωση^[7], όπου επισήμανε ότι η Επιτροπή δεν μπορεί και δεν πρέπει να έχει λόγο για κάθε ζήτημα στην ΕΕ. Προτεραιότητά της (πρέπει να) είναι να παρέχει λύσεις για τα μεγάλα θέματα που δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν μόνο από τα κράτη μέλη^[8].

Υπό το πρίσμα αυτό, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα και ειδικότερα η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επικεντρώθηκε στην ανάληψη πρωτοβουλιών, προκειμένου τα κράτη μέλη της να εκπληρώνουν τις δεσμεύσεις τους στην πράξη, καθώς αναγνώρισε ότι υπάρχουν σημαντικά περιθώρια για τη βελτίωση της οργάνωσης και της διάδοσης των πληροφοριών με τη χρήση των διαθέσιμων νέων τεχνολογικών εργαλείων και των εργαλείων ηλεκτρονικής διακυβέρνησης^[9] και ενθάρρυνε την δυνατότητα των κρατών μελών να αναπτύξουν δομημένα πλαίσια εφαρμογής και πληροφοριών (SIIF) για όλους τους βασικούς «νόμους της ΕΕ» που διέπουν το περιβάλλον. Τα πλαίσια αυτά θα πρέπει να προσδιορίζουν τους τύπους των εύκολα προσβάσιμων πληροφοριών που απαιτούνται, προκειμένου να καταδειχθεί ότι η νομοθεσία τίθεται δεόντως σε εφαρμογή. Το εν λόγω θεσμικό πλαίσιο θα αποτελούσε μέρος μιας ευρύτερης προσπάθειας θέσπισης αποδοτικών συστημάτων πληροφοριών για το περιβάλλον βάσει του ΕΣΠΠ-SEIS (ενιαίο σύστημα πληροφοριών για το περιβάλλον), μιας κυλιόμενης πρωτοβουλίας της Επιτροπής που είχε ήδη ξεκινήσει από το 2008^[10].

Με τον τρόπο αυτό, η Επιτροπή ήδη από τον Μάιο του 2016 δρομολόγησε την επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής, ένα νέο εργαλείο που προορίζεται να συμβάλει στην επίτευξη της πλήρους εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ και το οποίο συμβαδίζει με τον έλεγχο καταλληλότητας (Πρόγραμμα βελτίωσης της καταλληλότητας και της αποδοτικότητας του

κανονιστικού πλαισίου — REFIT) των υποχρεώσεων παρακολούθησης και υποβολής εκθέσεων δυνάμει της υφιστάμενης νομοθεσίας της ΕΕ, ούτως ώστε αυτή να καταστεί απλούστερη και λιγότερο δαπανηρή. Συγχρόνως, θα πρέπει να αναφερθεί ότι η εφαρμογή και η ενσωμάτωση, τόσο της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, όσο και των ερμηνευτικών και νομολογιακών της κατευθύνσεων στο εθνικό δίκαιο, κυρίως μέσω των αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης, της πρόληψης και της προφύλαξης, διεύρυνε το δικαστικό έλεγχο, με αποτέλεσμα να καταστεί δυνατόν να επιτευχθεί η πληρέστερη προστασία των θεμελιωδών ανθρωπίνων δικαιωμάτων.

Αξίζει να επισημανθεί ότι αρχικά υπήρξε δισταγμός και απειρία στην εφαρμογή των σύγχρονων αρχών και στη συνέχεια οριακές δικαιοδοτικές κρίσεις. Τελικά όμως, το κοινοτικό κεκτημένο επηρέασε τη στάση του εθνικού δικαστή και τον διενεργούμενο από αυτόν ακυρωτικό έλεγχο σε ό,τι αφορά τις σταθμίσεις που έπρεπε να γίνουν στο πλαίσιο της σύγκρουσης του περιβάλλοντος με άλλα συνταγματικά αγαθά και διαμόρφωσε μια δυναμική θεώρηση της βιώσιμης ανάπτυξης^[11].

II. Η αναζήτηση μηχανισμών εφαρμογής της κοινοτικής πολιτικής περιβάλλοντος από τους Κοινοτικούς Θεσμούς

Ο έλεγχος για την εφαρμογή του κοινοτικού διακαίου περιβάλλοντος^[12] ασκείται κατά πρώτον μέσω των οργάνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η παρακολούθηση της εφαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής και νομοθεσίας καθίσταται εφικτή δια μέσου καταρχήν των Αναφορών (Reports), ακολούθως της Επισκόπησης σχετικά με την κατάσταση εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας της ΕΕ (Scoreboards)^[13] με θεματική προσέγγιση στους τομείς ατμοσφαιρικής ρύπανσης^[14], χημικών, βιομηχανίας, θορύβου^[15], αποβλήτων^[16], φύσης και βιοποικιλότητας και τέλος των Εκτιμήσεων Αναθεώρησης (Implementation Review).

Προς τούτο, τα θεσμικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν έναν πολυσήμαντο ρόλο ως προς την εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής και την ουσιαστική μεταλαμπάδευση των κανόνων δικαίου στα κράτη μέλη. Ειδικότερα, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο εκτός από την νομοθετική (θέσπιση κοινοτικής νομοθεσίας), και τη δημοσιονομική αποστολή και ευθύνη του (αποφασίζεται ο ετήσιος προϋπολογισμός της Ε.Ε. από κοινού με το Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο), διαθέτει ωσαύτως και ελεγκτική αρμοδιότητα (ασκεί έλεγχο επί των υπολοίπων κοινοτικών θεσμικών οργάνων). Το Κοινοβούλιο εκπροσωπεί με τον πιο άμεσο τρόπο τους Ευρωπαίους πολίτες. Ασκεί δημοκρατικό έλεγχο στην Επιτροπή, ενώ υπάρχει επίπεδο κοινοβουλευτικού ελέγχου και για τις δραστηριότητες του Συμβουλίου. Τα μέσα που διαθέτει το Κοινοβούλιο για να ασκεί έλεγχο είναι ο έλεγχος εκθέσεων που υποβάλλει η Επιτροπή, ερωτήσεις ευρωβουλευτών προς την Επιτροπή, εξέταση αναφορών πολιτών, σύσταση εξεταστικών επιτροπών για παραβάσεις ή κακή εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας και ο δημοσιονομικός έλεγχος. Κατά την όγδοη

κοινοβουλευτική περίοδο έχει ασχοληθεί με τη νομοθεσία που απορρέει από το σχέδιο δράσης για την κυκλική οικονομία (απόβλητα, μπαταρίες, οχήματα στο τέλος του κύκλου ζωής τους, υγειονομική ταφή, κ.λπ.), τα ζητήματα της κλιματικής αλλαγής (επικύρωση της συμφωνίας του Παρισιού, επιμερισμός των προσπαθειών, καταλογισμός των χρήσεων γης, των αλλαγών χρήσεων γης και της δασοκομίας στο πλαίσιο των σχετικών με την κλιματική αλλαγή δεσμεύσεων της Ένωσης, μεταρρύθμιση του συστήματος εμπορίας εκπομπών (ETS), κ.λπ.) και άλλα.

Το Κοινοβούλιο έχει αναγνωρίσει επανειλημμένα, ως κεντρική προτεραιότητα, την ανάγκη βελτιωμένης ολιστικής εφαρμογής των συνιστωσών της πολιτικής περιβάλλοντος. Σε ψήφισμά του, με τίτλο «Βελτίωση των οφελών από τα περιβαλλοντικά μέτρα της ΕΕ: οικοδόμηση εμπιστοσύνης, μέσω της βελτίωσης της γνωστικής βάσης και της ικανότητας απόκρισης»^[17], το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο επέκρινε το ανεπαρκές επίπεδο εφαρμογής της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στα κράτη μέλη και διατύπωσε ορισμένες συστάσεις για μια αποτελεσματικότερη εφαρμογή, όπως η διάχυση των βέλτιστων πρακτικών μεταξύ των κρατών μελών και μεταξύ περιφερειακών και τοπικών αρχών. Στη θέση του αναφορικά με το τότε τρέχον πρόγραμμα περιβαλλοντικής δράσης, το Κοινοβούλιο τόνισε την ανάγκη αυστηρότερης επιβολής της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ζήτησε επίσης περισσότερη ασφάλεια για τις επενδύσεις που στηρίζουν την περιβαλλοντική πολιτική και τις προσπάθειες καταπολέμησης της κλιματικής αλλαγής και υποστήριξε ότι πρέπει να λαμβάνονται περισσότερο και με πιο ουσιαστικό τρόπο υπόψη τα περιβαλλοντικά ζητήματα στις άλλες πολιτικές.

Αντιστοίχως, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ενεργώντας ως «θεματοφύλακας των Συνθηκών», είναι καθ' ύλην αρμόδια για τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής της ισχύουσας ευρωπαϊκής νομοθεσίας ή την υποβολή σχεδίων αναθεώρησης των ευρωπαϊκών συνθηκών. Στο πλαίσιο αυτού του ρόλου, έχει το δικαίωμα να κινεί τις σχετικές νομικές διαδικασίες, όταν ένα κράτος μέλος παραβιάζει τη νομοθεσία και να προσφεύγει στο [Δικαστήριο των Ευρωπαϊκής Ένωσης](#) για την επιβολή χρηματικών ποινών ή άλλων κυρώσεων. Κατά τούτο, εάν διαπιστώσει ότι ένα κράτος-μέλος δεν εφαρμόζει κοινοτική νομοθεσία, (η ΕΕ) λαμβάνει μέτρα για τη διόρθωση της κατάστασης. Πρώτα, κινεί μία διαδικασία που ονομάζεται «διαδικασία επί παραβάσει». Αποστέλλει στην εθνική κυβέρνηση επιστολή όπου αναφέρονται οι λόγοι για τους οποίους η Επιτροπή θεωρεί ότι η συγκεκριμένη χώρα παραβιάζει την κοινοτική νομοθεσία και τάσσεται προθεσμία για την αποστολή λεπτομερούς απάντησης στην Επιτροπή. Αν δεν υπάρξει συμμόρφωση, η Επιτροπή οφείλει να προσφύγει στο Δικαστήριο, το οποίο μπορεί να επιβάλλει χρηματικές ποινές. Οι αποφάσεις του Δικαστηρίου είναι δεσμευτικές για τα κράτη-μέλη και για τα θεσμικά όργανα της Ένωσης. Παράλληλα, προτείνει νομοθεσία στο Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο, και διαχειρίζεται και εκτελεί τις πολιτικές και τον προϋπολογισμό της Ένωσης (εκτελεστικές αρμοδιότητες)^[18].

Πέραν των κατ' εξοχήν αποφασιστικών της αρμοδιοτήτων η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει και συντρέχουσες αρμοδιότητες που υλοποιούνται με την επισκόπηση της εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής προκειμένου να βοηθήσει τα κράτη μέλη να αποκομίσουν πολυσχιδή οφέλη, όπως είναι η συμβολή στην εξοικονόμηση 50 δισεκατομμυρίων euros ετησίως για την ευρωπαϊκή οικονομία, αναφορικά με τις υγειονομικές δαπάνες και τις άμεσες δαπάνες για το περιβάλλον, αλλά και η δημιουργία εκατοντάδων χιλιάδων θέσεων εργασίας και η βελτίωση της ποιότητας ζωής για τους πολίτες, προστατεύοντας παράλληλα τη φύση και τη βιοποικιλότητα με την αποτελεσματική εφαρμογή των περιβαλλοντικών κανόνων της ΕΕ. Πρόκειται για έναν διετή κύκλο ανάλυσης, διαλόγου και συνεργασίας, που ξεκινά φέτος με τη δημοσίευση των εκθέσεων των χωρών, καθώς και με συζητήσεις μεταξύ της Επιτροπής, των κρατών μελών και άλλων ενδιαφερόμενων φορέων. Η πρωτοβουλία αυτή της πολιτικής της Επιτροπής για καλύτερη νομοθεσία, έχει ως απότοκη συνέπεια την εξέταση της άνισης εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ και την εξεύρεση λύσεων σε προβλήματα προτού αυτά να οξυνθούν και να οδηγήσουν στην κίνηση διαδικασιών παράβασης^[19].

Η Επισκόπηση περιλαμβάνει τις εκθέσεις για τις 28 χώρες, όπου αναλύονται διεξοδικά τα πλεονεκτήματα, οι ευκαιρίες και μειονεκτήματα κάθε χώρας που θα αποτελέσουν τη βάση για συζητήσεις με ενδιαφερόμενους φορείς τόσο από τον δημόσιο όσο και από τον ιδιωτικό τομέα με στόχο την καλύτερη εφαρμογή της περιβαλλοντικής πολιτικής. Οι εκθέσεις δημοσιεύονται μαζί με μια σύνοψη στην οποία διατυπώνονται κοινές τάσεις, συστάσεις και πολιτικά συμπεράσματα. Ενδεικτικά, η επισκόπηση του έτους 2017 διαπίστωσε ότι όλα τα κράτη μέλη αντιμετωπίζουν προκλήσεις όσον αφορά την επίλυση προβλημάτων που αφορούν τη διαχείριση αποβλήτων, ενώ έξι εξ αυτών δεν έχουν καταφέρει να περιορίσουν την υγειονομική ταφή των βιοδιασπώμενων δημοτικών αποβλήτων, παρά το γεγονός ότι η πλήρης συμμόρφωση με την πολιτική αποβλήτων της ΕΕ έως το 2020 θα μπορούσε να δημιουργήσει 400.000 πρόσθετες θέσεις εργασίας. Όσον αφορά την ποιότητα και τη διαχείριση του νερού, τα περισσότερα κράτη μέλη επίσης δυσκολεύονται να επιτύχουν την πλήρη συμμόρφωση όσον αφορά τη συλλογή και επεξεργασία των αστικών λυμάτων, ενώ για 13 κράτη μέλη έχει ασκηθεί προσφυγή. Σε σχέση με την ποιότητα του αέρα, έχει σημειωθεί υπέρβαση των προτύπων σε 23 από τις 28 χώρες, παρά το γεγονός ότι η ρύπανση του αέρα εξακολουθεί να συνδέεται με περισσότερους από 500.000 πρόωρους θανάτους κάθε χρόνο στην ΕΕ. Η ελλιπής εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου και των περιβαλλοντικών πολιτικών έχει πολλές αρνητικές επιπτώσεις, που εκφράζονται κυρίως με τη μορφή περιβαλλοντικού, οικονομικού και κοινωνικού κόστους^[20]. Μόνο μέσω της ανταλλαγής γνώσεων, της βελτίωσης του συντονισμού και της συνεργασίας με τη δημόσια διοίκηση, τις επιχειρήσεις και τους πολίτες σε όλα τα κράτη μέλη μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά αυτά τα προβλήματα.

Από τα ως άνω συνάγεται ότι οι προσπάθειες της Επιτροπής να ενισχύσει την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας ανταποκρίνονται άμεσα στις ανησυχίες των πολιτών της ΕΕ. Το περιβάλλον αποτελεί πυλώνα προβληματισμού για πάνω από το 95% των Ευρωπαίων πολιτών. Τρεις στους τέσσερις ανθρώπους θεωρούν τη νομοθεσία της ΕΕ αναγκαία για την προστασία του περιβάλλοντος στη χώρα τους και περίπου τέσσερις στους πέντε συμφωνούν ότι τα θεσμικά όργανα της ΕΕ θα πρέπει να μπορούν να ελέγχουν κατά πόσο η περιβαλλοντική νομοθεσία εφαρμόζεται σωστά.

Παράλληλα προς τα κοινοτικά όργανα, ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής ως οριζόμενος ήδη από το 1992 από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, παραλαμβάνει αναφορές/καταγγελίες φυσικών ή νομικών προσώπων της Ένωσης, σχετικά με περιπτώσεις κακοδιοίκησης ή παραβάσεων του κοινοτικού δικαίου από Κοινοτικά Όργανα ή Οργανισμούς. Το γραφείο του Διαμεσολαβητή είναι αρμόδιο για την διενέργεια ερευνών, είτε μόλις λάβει καταγγελία είτε «αυτεπαγγέλτως». Ως αμερόληπτη και ανεξάρτητη Ευρωπαϊκή «Υπηρεσία/Αρχή», δεν λαμβάνει εντολές από καμία κυβέρνηση ή άλλον κοινοτικό φορέα. Υποβάλλει δε ετήσια έκθεση δραστηριοτήτων στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Σε ορισμένες περιπτώσεις, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να λύσει το πρόβλημα απλά ενημερώνοντας το αρμόδιο όργανο. Στο μέτρο του δυνατού, ο Διαμεσολαβητής συνεργάζεται με το εμπλεκόμενο θεσμικό ή άλλο εθνικό όργανο, προκειμένου να εξευρεθεί ικανοποιητική λύση για τον ενδιαφερόμενο. Εάν ο Διαμεσολαβητής διαπιστώσει περίπτωση κακοδιοίκησης, παραπέμπει τις συστάσεις του στο εμπλεκόμενο θεσμικό ή άλλο όργανο, το οποίο με τη σειρά του έχει στη διάθεσή του προθεσμία τριών μηνών προκειμένου να εκθέσει στον Διαμεσολαβητή την άποψή του. Εάν το όργανο δεν αποδεχθεί τις προτεινόμενες συστάσεις, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να συντάξει ειδική έκθεση και να την υποβάλει στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο. Το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο μπορεί, με τη σειρά του, να συντάξει έκθεση σχετικά με την ειδική έκθεση του Διαμεσολαβητή. Τέλος, ο Διαμεσολαβητής ενημερώνει τον ενδιαφερόμενο για το αποτέλεσμα της έρευνας, για τη γνωμοδότηση που εξέδωσε το εμπλεκόμενο θεσμικό ή άλλο όργανο καθώς και για τις δικές του συστάσεις. Αν χρειαστούν περαιτέρω ενέργειες, καταβάλλεται κάθε δυνατή προσπάθεια για την εξεύρεση συναινετικής λύσης που θα αποκαταστήσει τα πράγματα. Αν αυτό αποτύχει, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να κάνει συστάσεις προς το συγκεκριμένο όργανο. Αν οι συστάσεις αυτές δεν γίνουν δεκτές, ο Διαμεσολαβητής μπορεί να συντάξει ειδική αναφορά προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το οποίο οφείλει να προβεί στη λήψη κατάλληλων μέτρων^[21].

III. Τα μέσα εφαρμογής του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού κεκτημένου

Η διαδικασία παράβασης Κράτους Μέλους συνιστά το πλέον σημαντικό μηχανισμό εφαρμογής του ευρωπαϊκού περιβαλλοντικού κεκτημένου στην φαρέτρα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Ειδικότερα, το άρθρο 258 της ΣΛΕΕ καθιστά την Ευρωπαϊκή Επιτροπή αρμόδια να κινεί διαδικασίες επί παραβάσει κατά των κρατών μελών, όταν

θεωρεί ότι παραβιάζουν τις υποχρεώσεις τους, που απορρέουν από το κοινοτικό δίκαιο. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ελέγχει την εφαρμογή του δικαίου, είτε αυτεπάγγελα, είτε κατόπιν υποβολής καταγγελιών από τους ευρωπαίους πολίτες. Η μη τήρηση της νομοθεσίας έχει ως αποτέλεσμα την παραπομπή του κράτους μέλους στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ) και την επιβολή κυρώσεων, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 258 ΣΛΕΕ^[22].

Ωστόσο, η παρακολούθηση της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου δεν συνίσταται απλώς στην αξιολόγηση της μεταφοράς με ποσοτικούς όρους, αλλά και στην αξιολόγηση της ποιότητας της μεταφοράς και των πρακτικών που ακολουθούνται κατά την εφαρμογή του δικαίου στην πράξη^[23]. Κατά τούτο, η Επιτροπή εξακολουθεί να μεριμνά για την ορθή εφαρμογή και επιβολή των κανόνων της ΕΕ, υποστηρίζοντας τις εθνικές και περιφερειακές αρχές στην εφαρμογή σαφών κανόνων, αναλαμβάνοντας επίσης δράση κατά κρατών μελών που δεν τήρησαν τις δεσμεύσεις τους και δεν εφάρμοσαν τους κανόνες της ΕΕ.

Ως εκ τούτου, η Ετήσια έκθεση για την παρακολούθηση της εφαρμογής του δικαίου της ΕΕ το 2018 κατέδειξε ελαφρά αύξηση (κατά 0,8 %) των εκκρεμών υποθέσεων *επί παραβάσει* σε σύγκριση με τις 1559 υποθέσεις το 2017^[24]. Έτσι, ο αριθμός των υποθέσεων *επί παραβάσει*, αφού έφτασε στο υψηλότερο επίπεδο πενταετίας το 2016, άρχισε να σταθεροποιείται στο 5 % το 2018. Μεταξύ άλλων, οι κύριοι τομείς πολιτικής αφορούσαν το περιβάλλον, την κινητικότητα και τις μεταφορές, καθώς και την εσωτερική αγορά, τη βιομηχανία, την επιχειρηματικότητα και τις ΜΜΕ. Ειδικότερα, στον τομέα του περιβάλλοντος, η Επιτροπή συνέχισε να λαμβάνει μέτρα για να διασφαλίσει την πλήρη συμμόρφωση με την οδηγία για την ποιότητα του αέρα, όσον αφορά τις οριακές τιμές για τα σωματίδια PM10 και το διοξείδιο του αζώτου (NO₂), καθώς και τα συστήματα παρακολούθησης σε ολόκληρη την ΕΕ. Αντιστοίχως, αναφορικά με τις υποθέσεις καθυστερημένης μεταφοράς, η Κύπρος, το Βέλγιο, και η Ισπανία είχαν τον μεγαλύτερο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων, ενώ τον μικρότερο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων είχαν η Εσθονία, η Δανία και η Ιταλία. Η Ισπανία, η Ιταλία και η Γερμανία είχαν τον μεγαλύτερο αριθμό εκκρεμών υποθέσεων για μη ορθή μεταφορά και/ή εσφαλμένη εφαρμογή του δικαίου της ΕΕ, ενώ η Εσθονία είχε τον χαμηλότερο συνολικό αριθμό εκκρεμών υποθέσεων κατά το έτος 2018.

Συνάγεται ευθέως από τα ως άνω, ότι προκειμένου οι πολίτες και οι επιχειρήσεις να μπορέσουν να αξιοποιήσουν τα πλεονεκτήματα από την εφαρμογή των πολιτικών της ΕΕ, είναι σημαντικό να μεταφέρουν τα κράτη μέλη στο εθνικό τους δίκαιο τις ευρωπαϊκές οδηγίες εντός των προθεσμιών που έχουν ταχθεί, με το αυτό περιεχόμενο που ο κοινοτικός νομοθέτης ήθελε να αποδώσει. Αξίζει να επισημανθεί ότι κατά το έτος 2018, ο αριθμός των νέων διαδικασιών *επί παραβάσει* που αφορούσαν καθυστερημένη μεταφορά, μειώθηκε σημαντικά, κατά το ένα τέταρτο (από 558 υποθέσεις το 2017 σε 419 το 2018). Ωστόσο, ο μεγαλύτερος αριθμός νέων υποθέσεων

καθυστερημένης μεταφοράς κατά τη διάρκεια της Επιτροπής Γιούνκερ ήταν το 2016 (847 περιπτώσεις)^[25].

IV. Εθνικοί Μηχανισμοί Ελέγχου για την Εφαρμογή του Δικαίου Περιβάλλοντος

1. Οι διοικητικοί μηχανισμοί ελέγχου

Το ελληνικό Σύνταγμα, με μια σειρά ρυθμίσεων του, και κυρίως με τις διατάξεις του άρθρου 24 Σ, κατοχυρώνει την υποχρέωση για το σχεδιασμό και τη λειτουργία κατάλληλων διοικητικών μηχανισμών και πρακτικών, προκειμένου να εξασφαλίζεται η αποτελεσματική εφαρμογή των κανόνων του εθνικού δικαίου^[26]. Επίσης, οι διοικητικοί μηχανισμοί που ελέγχουν την εφαρμογή των κανόνων δικαίου ισχύουν, φυσικά, και στην περίπτωση του περιβαλλοντικού δικαίου^[27]. Έτσι, τα διοικητικά όργανα όταν ασκούν τις αρμοδιότητές τους οφείλουν να συμμορφώνονται με τους κανόνες που διέπουν την προστασία του περιβάλλοντος^[28].

Ο ιεραρχικός έλεγχος, η διοικητική εποπτεία και η διοικητική προσφυγή αποτελούν τους βασικότερους διοικητικούς μηχανισμούς μέσω των οποίων τα διοικητικά όργανα μπορούν να ελέγχονται^[29]. Πέραν, όμως, των ως άνω κύριων μηχανισμών ελέγχου, λόγω της συνεχούς ωρίμανσης του διοικητικού συστήματος και της εξέλιξης της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας σε ότι αφορά το περιβαλλοντικό δίκαιο και την εφαρμογή αυτού, δημιουργήθηκε η ανάγκη, κατά τη δεκαετία του 1990 και έπειτα, για τη δημιουργία νεότερων μηχανισμών ελέγχου εφαρμογής των κανόνων που διέπουν το περιβαλλοντικό δίκαιο.

Με το άρθρο 26 του νόμου 1650/1986 (όπως αντικαταστάθηκε από την παράγραφο 4 του άρθρου 20 και την παράγραφο 8 του άρθρου 31 του ν.4014/2011, (ΦΕΚ Α' 209/21.9.2011) και συμπληρώθηκε με το άρθρο 55 παρ.1 του ν.4042/2012, (ΦΕΚ Α' 24/13.2.2012), προβλέφθηκαν για πρώτη φορά τα Κλιμάκια Ελέγχου Ποιότητας Περιβάλλοντος (Κ.Ε.Π.ΠΕ) για την προστασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με το άρθρο 20 παρ. 4 του νόμου 4014/2011 τα ΚΕ.Π.ΠΕ. συγκροτούνται με απόφαση του Περιφερειάρχη κάθε έξι μήνες υποχρεωτικά και η σύνθεση τους αποτελείται κυρίως από το προσωπικό των περιβαλλοντικών υπηρεσιών της Περιφέρειας. Μπορούν να μετέχουν και εκπρόσωποι του οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης στην περιοχή των οποίων γίνεται ο έλεγχος. Τα κλιμάκια ελέγχουν την τήρηση των περιβαλλοντικών όρων και γενικά την εφαρμογή της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος στην περιοχή της χωρικής αρμοδιότητάς τους. Διενεργούν αυτοψίες σε έργα, εγκαταστάσεις ή δραστηριότητες κυρίως όταν υπάρχει πιθανότητα με τη λειτουργία τους να υποβαθμίζουν το περιβάλλον ή να έχουν πραγματοποιηθεί καθ' υπέρβαση της κείμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας, κάνουν τις απαραίτητες συστάσεις για τη λήψη των αναγκαίων μέτρων, συντάσσουν εκθέσεις και εισηγούνται κυρώσεις.

Ακολούθως, σύμφωνα με τα οριζόμενα στο ν. 4042/2012 καθορίστηκε ότι ο έλεγχος που ασκούν τα Κ.Ε.Π.Π.Ε. δεν περιορίζεται μόνο στα έργα και δραστηριότητες κατηγορίας Α` ή Β`. Τα Κ.Ε.Π.Π.Ε. είναι αρμόδια για τον έλεγχο της εφαρμογής γενικά της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην περιοχή της χωρικής αρμοδιότητάς τους.

Με το νόμο 2947/2001, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, και σε εφαρμογή γενικότερων δεσμεύσεων που απορρέουν από την ευρωπαϊκή νομοθεσία, συγκροτήθηκε μία οργανωτική μονάδα, η Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Περιβάλλοντος (Ε.Υ.Ε.Π.), αποσκοπώντας στην ενίσχυση των υφιστάμενων μηχανισμών ελέγχου και στην αποτελεσματικότερη προστασία του περιβάλλοντος. Με το Προεδρικό Διάταγμα 165/2003 καθορίστηκε η διοικητική οργάνωση της Υπηρεσίας αυτής. Ως βασική αρμοδιότητα έχει τη διενέργεια ελέγχων για να διαπιστώνει αν τηρείται η περιβαλλοντική νομοθεσία, οι εγκεκριμένοι περιβαλλοντικοί όροι και οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στα έργα και τις δραστηριότητες του δημοσίου, του ευρύτερου δημόσιου και του ιδιωτικού τομέα σε ολόκληρη τη χώρα (τουριστικές εγκαταστάσεις, βιομηχανίες, εξορυκτικές δραστηριότητες, κ.ά. δραστηριότητες). Επιπλέον, έχει αρμοδιότητα σε θέματα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος από καταπατήσεις δημόσιων εκτάσεων, ανέγερσης και συντήρησης αυθαίρετων κατασκευών οπουδήποτε και ιδιαίτερα σε προστατευόμενες περιοχές, επεμβάσεις σε ρέματα, αιγιαλό και παραλία. Η σύστασή της αποτέλεσε συμμόρφωση της Ελλάδας προς την Κοινοτική Σύσταση 2001/331 «Ελάχιστες απαιτήσεις για περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις»^[30].

Ο Συνήγορος του Πολίτη είναι Ανεξάρτητη Διοικητική Αρχή (ΑΔΑ), η οποία ιδρύθηκε το έτος 1997 με το Νόμο 2477/1997. Η αποστολή της καθορίζεται με το Νόμο 3094/2003, όπως ισχύει. Ειδικότερα διαμεσολαβεί μεταξύ των πολιτών και των δημοσίων υπηρεσιών, των ΟΤΑ, των ΝΠΔΔ και κάποιων ΝΠΙΔ με στόχο την προστασία των δικαιωμάτων του πολίτη και του παιδιού, την καταπολέμηση τους κακοδιοίκησης και την τήρηση της νομιμότητας και της ισότητας. Η Αρχή ερευνά μόνο ατομικές διοικητικές πράξεις, παραλείψεις ή υλικές ενέργειες οργάνων των δημοσίων υπηρεσιών (εξαιρέση ισχύει για τον Συνήγορο του Παιδιού, που μπορεί να ελέγχει και ιδιώτες). Για ζητήματα περιβάλλοντος και προβλήματα σχετικής κακοδιοίκησης αρμόδιος είναι ο Κύκλος Ποιότητας Ζωής.

Στους ως άνω μηχανισμούς ελέγχου, ήλθε να προστεθεί η «Εθνική Αρχή Διαφάνειας» (ΕΑΔ), η οποία ιδρύθηκε με τον νόμο 4622/2019 (ΦΕΚ Α'133), ο οποίος στα άρθρα 82-103 και 118-119 ορίζει το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της. Η ΕΑΔ ανέλαβε το σύνολο των αρμοδιοτήτων, υποχρεώσεων και δικαιωμάτων πέντε βασικών ελεγκτικών δημόσιων φορέων (ΓΕΔΔ^[31], ΣΕΕΔΔ^[32], ΣΕΥΥΠ, ΣΕΔΕ, ΣΕΕΜΕ) και της Γενικής Γραμματείας Καταπολέμησης της Διαφθοράς.

Επιπλέον, στους μηχανισμούς ελέγχου μπορεί να προστεθεί και ο Κοινοβουλευτικός

Έλεγχος, ο οποίος ορίζεται από τον Κανονισμό της Βουλής και, εκτός από την πρόταση δυσπιστίας η οποία κατατίθεται από τα κόμματα της Βουλής κατά της κυβέρνησης, ασκείται και με τα εξής μέσα: α) αναφορές, β) ερωτήσεις, γ) επίκαιρες ερωτήσεις, δ) επερωτήσεις, ε) επίκαιρες επερωτήσεις, στ) αιτήσεις κατάθεσης εγγράφων. Οι αναφορές υποβάλλονται από τους πολίτες, ενώ τα λοιπά μέσα ασκούνται από τους Βουλευτές.

V. Δικαστικοί θεσμοί για τον έλεγχο εφαρμογής του περιβαλλοντικού κεκτημένου στην εθνική έννομη τάξη

Η προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στο περιβαλλοντικό κοινοτικό κεκτημένο αποτελεί αφενός «συνταγματική επιταγή» της Ευρωπαϊκής Ένωσης για την ομοιόμορφη εφαρμογή των κανόνων κοινοτικής προέλευσης^[331], αφετέρου εντάσσεται στη θεσμική ανάγκη ερμηνείας εθνικών κανόνων υπό το πρίσμα του κοινοτικού δικαίου. Τα θεμέλια της ενοποιητικής πορείας και της διαδικασίας προσαρμογής της εθνικής νομοθεσίας στη κοινοτική έννομη τάξη, εντοπίζονται στις παραγράφους 2 και 3 του άρθρου 28 του Συντάγματος του 1975, οι οποίες περιελήφθησαν στο Συνταγματικό Χάρτη της χώρας ενόψει της σχεδιαζόμενης προσχώρησης της Ελλάδος στην τότε Ευρωπαϊκή Οικονομική Κοινότητα^[341]. Στο πλαίσιο αυτό, η αναζήτηση ερεισμάτων στο χώρο του κοινοτικού δικαίου αποτέλεσε μια σύνθετη διαδικασία, που έχει ως θεσμική αφετηρία, αφενός την έλλειψη των συνταγματικής φύσης περιβαλλοντικών ρυθμίσεων και προτεραιοτήτων του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου^[351] και τον επακόλουθο οικονομικό προσανατολισμό της Κοινότητας, αφετέρου τις στρεβλές διοικητικές δομές του ελληνικού κράτους, όπου η κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική διοίκηση και στους «υποεθνικούς φορείς» ως προς την υλοποίηση της σχετικής κοινοτικής νομοθεσίας, καθώς και την ανάληψη πρωτοβουλιών ελέγχου για την επιβολή των αντιστοίχων υποχρεώσεων, κατέστησαν άνευρους τους μηχανισμούς εφαρμογής των, ούτως ή άλλως, αρχικώς, αποσπασματικών κοινοτικών ρυθμίσεων περιβαλλοντικού χαρακτήρα^[361].

Ωστόσο, από τη δεκαετία του '70, η αντιμετώπιση των ζητημάτων που σχετίζονται με τη διαρκή υποβάθμιση του περιβάλλοντος από τον εθνικό δικαστή και τη δημόσια διοίκηση, εντάσσεται στον αστερισμό ενός οικολογικού συνταγματισμού^[371], τα όρια του οποίου είναι υπό συνεχή εξέλιξη και διαμόρφωση. Στη χάραξη του πλαισίου αυτού, η διαλεκτική λειτουργία του «περιβαλλοντικού συντάγματος»^[381], έδωσε την ώθηση στον διοικητικό δικαστή να εμπλουτίζει συνεχώς το περιεχόμενο του νεόδμητου περιβαλλοντικού δικαίου^[391] με νέες δικαϊκές αρχές, επιχειρώντας τις απαραίτητες αξιακές σταθμίσεις και προτάσσοντας την ανάγκη διαφύλαξης του «περιβαλλοντικού κεκτημένου». Παράλληλα, έδωσε το έναυσμα, αφενός στην ακαδημαϊκή κοινότητα^[401], αφετέρου στην εκτελεστική και νομοθετική εξουσία να εγκαινιάσουν τον διάλογο

γύρω από την αποτελεσματικότερη προστασία του, συνταγματική^[41] και νομοθετική. Η θεσμική αυτή αναγνώριση επέτρεψε την αναβάπτιση του δικαίου περιβάλλοντος «είτε με την μορφή της επιτάχυνσης της διαδικασίας εφαρμογής των εσωτερικών κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος, που αλλιώς κινδύνευαν να ατονήσουν, είτε με την μορφή εμπλουτισμού της εθνικής νομοθεσίας με νέες αρχές και κανόνες, που παρείχαν έδαφος για νομικούς νεωτερισμούς»^[42]. Οι βασικές συνιστώσες στη σύλληψη της νέας πραγματικότητας που ήθελε το περιβάλλον μιας από τις βασικές προτεραιότητες του συνταγματικού νομοθέτη ήδη από το 1975, συνίστανται, αφενός στην καθιέρωση της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος ως συνταγματικής υποχρέωσης της Πολιτείας^[43], με ειδική μεταχείριση των δασών^[44], αφετέρου στην επιβεβαίωση της ρυθμιστικής αποστολής του Κράτους «ως θεμιτού λόγου συρρίκνωσης της ιδιωτικής σφαίρας, με την αναγκαστική συμμετοχή των ιδιωτών στην πολεοδόμηση ή την ανοχή περιορισμών της ιδιοκτησίας για την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος»^[45].

Στην καλλιέργεια αυτού του διαλόγου και στην πανηγυρική αναγνώριση με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001 της αειφόρου ανάπτυξης ως σημαντικής συνιστώσας της οικονομικής ανάπτυξης, η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας υπήρξε πλουραλιστική^[46] και πολυσήμαντη ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990. Η νομολογία αυτή, όπως διαμορφώθηκε με αποφάσεις της Ολομέλειας και του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας σύμφωνα με την ερμηνεία του άρθρου 24 πριν από την αναθεώρησή του εφαρμόστηκε, ενδεχομένως, μερικές φορές, με υπερβολική σε σχέση με τα όρια του δικαστικού ελέγχου ευρύτητα, αλλά σε γενικές γραμμές επιτυχώς.

Στο πλαίσιο αυτό, η ένταξη του περιβάλλοντος στον αστερισμό του οικολογικού συνταγματισμού επηρεάστηκε αναπόδραστα από τα ενωσιακά κείμενα των καταστατικών συνθηκών, καθώς επίσης και από τις βασικές αρχές του κοινοτικού δικαίου, τις οποίες ο εθνικός δικαστής κλήθηκε να μεταλαμπαδεύσει και να προσαρμόσει με την μορφή ουσιαστικών κανόνων στην εθνική έννομη τάξη. Στην προσπάθεια του αυτή, ο διοικητικός δικαστής επέδειξε συχνά ένα έντονο περιβαλλοντικό ακτιβισμό, ο οποίος άλλες φορές περιοριζόταν στην ορθή ερμηνεία και εφαρμογή των κανόνων του δευτερογενούς κοινοτικού δικαίου, και άλλες φορές στην ορθή στάθμιση συγκρουόμενων διακυβευμάτων^[47]. Στη συγκρουσιακή αυτή διαδικασία προσαρμογής της ελληνικής έννομης τάξης στο κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο, σημαντικό ρόλο διαδραμάτισαν οι αρρυθμίες της δημόσιας διοίκησης και οι ανάγκες άμβλυνσης του διοικητικού και πολιτικού κόστους προσαρμογής της κοινοτικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

Η από το 1975 εισαγωγή του άρθρου 24 στο νέο Καταστατικό Χάρτη της Χώρας^[48], αποτέλεσε όχι μόνο τον προνομιακό χώρο συνάντησης των ατομικών^[49] με τα

σύγχρονα κοινωνικά και πολιτικά δικαιώματα^[50], αλλά και την θεσμική αφετηρία ενός δημόσιου διαλόγου γύρω από τα όρια και τις προϋποθέσεις της βιώσιμης ανάπτυξης. Ο κοινωνικός παρεμβατισμός του κράτους δεν περιοριζόταν πλέον από τον οικονομικό προσανατολισμό της ανάπτυξης^[51], αλλά επέτρεπε την εμφιλοχώρηση άλλων κοινωνικών και πολιτικών κριτηρίων τα οποία αποτελούσαν αντικείμενο κρατικής μέριμνας. Παράλληλα, ο διάλογος που εγκαινίασε ο συνταγματικός νομοθέτης το 1975, δεν περιορίστηκε στους θεωρητικούς προβληματισμούς της νομικής επιστημονικής κοινότητας, αλλά επέδρασε σημαντικά στη διαμόρφωση μιας σύγχρονης προβληματικής σχετικά με τις προοπτικές μιας βιώσιμης ανάπτυξης που οφείλει να μην παρορά τις οικονομικές προοπτικές της Χώρας.

Η ανάδειξη της δημόσιας πολιτικής περιβάλλοντος στον αστερισμό του οικολογικού συνταγματισμού εντάσσεται λοιπόν σε ένα «τριγωνικό» σύστημα κανόνων, όπου τις πλευρές του συνιστούν το Ενωσιακό, το Διεθνές δίκαιο και το Σύνταγμα^[52]. Η αμφίδρομη επίδραση των κανόνων του Ενωσιακού και Διεθνούς Δικαίου στις επιλογές του συνταγματικού νομοθέτη συνδιαμόρφωσαν το πλαίσιο δράσης του διοικητικού δικαστή, ο οποίος από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 κλήθηκε να αντιμετωπίσει το ζήτημα «της συνδυασμένης ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού και του εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος»^[53].

Το αναθεωρημένο Σύνταγμα του 2001, καθιερώνοντας την αρχή της αειφορίας, στην πρώτη πρόταση της πρώτης παραγράφου του άρθρου 24, αποτέλεσε το ουσιαστικότερο κανονιστικό θεμέλιο του δικαίου περιβάλλοντος και κατ' επέκταση κάθε δημόσιας δράσης στον τομέα αυτό. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ευθυγραμμίστηκε νωρίς με τις αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία έλκει το περιεχόμενο της από το κοινοτικό δίκαιο. Παράλληλα και πέρα από την αρχή της βιωσιμότητας, μια σειρά άλλων αρχών κοινοτικής προελεύσεως, διείσδυσαν στην εθνική έννομη τάξη και διαμόρφωσαν ένα συνεκτικό κορμό του δικαίου περιβάλλοντος. Πρόκειται για τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης στην πηγή, της αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας, της διαφάνειας και της διάχυσης της περιβαλλοντικής πληροφόρησης. Η παρέμβαση του διοικητικού δικαστή υπήρξε ουσιώδης και καθοριστική, τόσο ως προς την ερμηνεία, όσο και ως προς την προσαρμογή των κοινοτικής προέλευσης εννοιών στο ελληνικό δίκαιο. Έννοιες, όπως της προφύλαξης και της αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", της φέρουσας ικανότητας, παρά την κοινοτική τους προέλευση, αποτέλεσαν σημαντικά ερμηνευτικά εργαλεία για τον Έλληνα δικαστικό λειτουργό.

Από την άλλη πλευρά, οι ιδρυτικές συνθήκες για την ευρωπαϊκή κοινότητα διαπνέονταν από τον οικονομικό προσανατολισμό τους^[54]. Η πρόοδος που επιτελέστηκε με την αναγωγή της προστασίας του περιβάλλοντος σε κοινοτική δράση^[55] και που επιβεβαιώθηκε στη συνέχεια με τη συνθήκη του Μάαστριχτ^[56], συνέπεσε χρονικά με τα πολυάριθμα μικρά, μεσαία και μεγαλύτερης εμβέλειας έργα,

τα οποία η ελληνική πολιτεία κλήθηκε να υλοποιήσει στο πλαίσιο των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης. Παράλληλα, η προετοιμασία για τη διοργάνωση των Ολυμπιακών Αγώνων^[57], επέδρασε αναπόδραστα στην αναγνώριση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης σε συνταγματική αρχή, τόσο σε κοινοτικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Οι Συνθήκες του Άμστερνταμ^[58] και της Νίκαιας αποτέλεσαν την θεσμική διαδρομή ενός συνταγματικού διαλόγου που εμπλουτίστηκε με την αναγωγή του δικαιώματος στο περιβάλλον στο πλαίσιο του σχεδίου του Ευρωπαϊκού Συντάγματος^[59], η τελευταία δε Συνθήκη, συμπίπτει χρονικά με τη πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Στο πλαίσιο αυτό, η όσμωση και η συνάρθρωση των δύο βάθρων, του εθνικού και του ενωσιακού, σε ανώτατο κανονιστικό επίπεδο, προσδιορίζουν εν τέλει την τελέσφορη προστασία του περιβάλλοντος στις βασικές πτυχές της.

Υπό το πρίσμα αυτό, η νομολογία του ΣτΕ, χαρακτηρίστηκε από μια αναζήτηση ενωσιακού ερείσματος, προκειμένου να θεμελιώσει τις αποφάσεις της.^[60] Αρχικά, ο διοικητικός δικαστής για την προστασία του περιβάλλοντος επιχείρησε κατά τρόπο ατελή, την όσμωση του ενωσιακού και του εθνικού δικαίου, παραθέτοντας διακριτά τις νομιμοποιητικές βάσεις και χωρίς να προβαίνει σε ουσιαστική ερμηνεία και ανάλυση των κοινοτικών κανόνων. Στο πλαίσιο αυτό έκρινε^[61] ότι είναι σύμφωνη με το Σύνταγμα και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ η διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου της χώρας για τη μεταβίβαση του ακεραίου στις επόμενες γενιές, δίχως ωστόσο να κάνει επίκληση των νομικών αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης. Πιο συγκεκριμένα, εκτίμησε ότι, εφόσον δεν προκαλείται οποιαδήποτε διατάραξη του θαλασσίου οικοσυστήματος, επιτρέπεται η κατασκευή και λειτουργία βιομηχανικών και τεχνικών εγκαταστάσεων στην παράκτια ζώνη και κοντά στη θάλασσα, εντούτοις στην περίπτωση του Παγασητικού κόλπου υπάρχει ιδιαίτερη ανάγκη προστασίας λόγω της αυξημένης ρύπανσης, δίχως όμως να θεμελιώσει και να εξειδικεύσει τη δικανική του πεποίθηση στις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης.

Ακολουθώντας την ίδια νομική αφετηρία, σε μια μεταγενέστερη απόφασή της, η Ολομέλεια του ΣτΕ^[62], έκρινε ότι είχε λήξει η ισχύς της υπ' αριθμ. 35404/94/28-7-1995 ΚΥΑ του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, του Υπουργού Πολιτισμού, του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του Υφυπουργού Γεωργίας περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων σχετικά με την κατασκευή και λειτουργία της Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού, δεδομένου ότι το ίδιο θέμα ρυθμίστηκε με το άρθρ. 11 ν. 2338/1995. Στην συγκεκριμένη υπόθεση οι αιτούντες ισχυρίζονταν ότι η προσβαλλόμενη πράξη εξακολουθούσε να ισχύει, «γιατί η νομοθετική κύρωση της με το άρθρο 11 του ν. 2338/1995 παραβίαζε τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος, που προστατεύουν το περιβάλλον, και τις διατάξεις των άρθρων 2 και 130P της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, που θεσπίζουν τις αρχές της πρόληψης και της βιώσιμης ανάπτυξης, σύμφωνα με τις οποίες τα μέτρα προστασίας της ποιότητας ζωής, όπως είναι οι επίδικοι περιβαλλοντικοί όροι, θα πρέπει να

λαμβάνονται πριν οι περιβαλλοντικές βλάβες καταστούν ανεπανόρθωτες»^[63].

Η όσμωση των νομοθετικών ερεισμάτων (ενωσιακού και εθνικού) και η συνδυασμένη υπαγωγή των νομιμοποιητικών βάσεων κατέστη σαφής με βάση την ΣτΕ 480/2019 σύμφωνα με την οποία επισημαίνεται ότι η αρχή προφύλαξης επιτρέπει στην αρμόδια αρχή να δώσει στον υπεύθυνο ρύπανσης εγγράφως εντολές και οδηγίες για τα αναγκαία μέτρα πρόληψης, τα οποία υποχρεούται να λάβει ή να επιβάλει η ίδια η Αρχή τα αναγκαία προληπτικά μέτρα. Σε περίπτωση επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς την ύπαρξη κινδύνου πρόκλησης ζημίας για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον, η αρχή της προφύλαξης επιτρέπει την έγκαιρη λήψη προληπτικών μέτρων προκειμένου να προληφθεί ή να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος πρόκλησης ζημίας, καθώς «[...] στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος του 1975, όπως ισχύει μετά την αναθεώρηση του 2001, ορίζεται ότι: «1. Η προστασία του φυσικού ... περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. ...». Εξάλλου, το άρθρο 191 της Ενοποιημένης Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) ορίζει τα εξής: «1. Η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των ακόλουθων στόχων: - τη διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, - την προστασία της υγείας του ανθρώπου, [...]. 2. Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας [...]. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”. [...]». Περαιτέρω, στο π.δ. 148/2009 (Α΄ 190), με θέμα «Περιβαλλοντική ευθύνη για την πρόληψη και την αποκατάσταση των ζημιών στο περιβάλλον - Εναρμόνιση με την οδηγία 2004/35/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 21ης Απριλίου 2004, όπως ισχύει», το οποίο αποδίδει τις αντίστοιχες διατάξεις της οδηγίας, ορίζονται τα εξής: Στο άρθρο 2 ότι «Σκοπός του παρόντος διατάγματος είναι η θέσπιση περιβαλλοντικής ευθύνης βάσει της αρχής “ο ρυπαίνων πληρώνει”, με τον καθορισμό μέτρων, όρων και διαδικασιών, ώστε κάθε φορέας εκμετάλλευσης, η δραστηριότητα του οποίου προκάλεσε περιβαλλοντική ζημία ή άμεση απειλή περιβαλλοντικής ζημίας να είναι κατ’ αρχήν οικονομικά υπεύθυνος για τη λήψη των απαραίτητων μέτρων πρόληψης ή/και αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ζημίας». Το ΣτΕ με την ως άνω Απόφαση του επισημαίνει ότι «[...] οι ανωτέρω κανονιστικές (συνταγματικές και ενωσιακές) επιταγές δεν πρέπει να μεταπίπτουν σε θεωρητικές διακηρύξεις αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον πρέπει να μην παραμένει άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε καταστροφή (πρβλ. ΣτΕ 975/2015 επταμ., 3976/2010 επταμ., 1242/2008, 2818/1997). Εξάλλου, οσάκις αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του κινδύνου πρόκλησης ζημίας λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων της αξιολογήσεως της επικινδυνότητας ενός αποβλήτου, και η πιθανότητα ενός πραγματικού κινδύνου για το περιβάλλον ή τη δημόσια υγεία

εξακολουθεί να υπάρχει στην υποθετική περίπτωση που ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε να επέλθει, η αρχή της προφυλάξεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων (αποφάσεις της 2ας Δεκεμβρίου 2004, Επιτροπή κατά Κάτω Χωρών, C-41/02, EU:C:2004:762, σκέψη 54? της 28ης Ιανουαρίου 2010, Επιτροπή κατά Γαλλίας, C-333/08, EU:C:2010:44, σκέψη 93? και της 19ης Ιανουαρίου 2017, *Queisser Pharma*, C-282/15, EU:C:2017:26, σκέψη 57). Στο πλαίσιο τέτοιων μέτρων, και κατ' εφαρμογή της κοινοτικής αρχής "ο ρυπαίνων πληρώνει", τις οικονομικές συνέπειες από βλάβες που επαπειλούνται στο περιβάλλον (βιοποικιλότητα, έδαφος, νερά) επωμίζεται ο "ρυπαίνων". Για την επίτευξη δε της πρακτικής αποτελεσματικότητας (*effet utile*) του καθιερούμενου από τις ενωσιακές διατάξεις μηχανισμού ευθύνης, ως υπεύθυνος ρύπανσης νοείται ο φορέας όχι μόνον λειτουργούσας εκμετάλλευσης, αλλά και ο έχων τον έλεγχο της επαγγελματικής δραστηριότητας που προκάλεσε την περιβαλλοντική ζημία ή την άμεση απειλή αυτής, ακόμα και εάν η εν λόγω δραστηριότητα έχει πάψει να λειτουργεί. Περαιτέρω, σε περίπτωση επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς την ύπαρξη κινδύνου πρόκλησης ζημίας για την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον η αρχή της προφύλαξης, η οποία επίσης διαπνέει, σύμφωνα με το άρθρο 191 παράγραφος 2 ΣΛΕΕ, την περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης, μαζί με την αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει", επιτρέπει, ή ενίοτε επιτάσσει, την έγκαιρη λήψη προληπτικών μέτρων προκειμένου να προληφθεί ή να ελαχιστοποιηθεί ο κίνδυνος πρόκλησης ζημίας. Προς τούτο, όταν ο υπεύθυνος ρύπανσης καθυστερεί στην εκπλήρωση των υποχρεώσεών του, η αρχή προφύλαξης επιτρέπει στην αρμόδια αρχή να ενεργήσει και να δώσει στον υπεύθυνο ρύπανσης εγγράφως εντολές και οδηγίες για τα αναγκαία μέτρα πρόληψης που πρέπει να πάρει ή να λάβει η ίδια τα αναγκαία προληπτικά μέτρα. Και στην τελευταία, όμως, περίπτωση η ευθύνη του ρυπαίνοντος εξακολουθεί να παραμένει ακέραιη».

Η εξέταση της σύγκρουσης δικαιωμάτων αποτέλεσε επίσης πεδίο αναφοράς στην ΣΤΕ 644/2019, όπου το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο έκρινε ότι «[...] από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 24 παρ. 1, 106 παρ. 1 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο συντακτικός νομοθέτης, σταθμίζοντας, αφενός, την ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος και, αφετέρου, άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως εκείνους που σχετίζονται με την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, την αξιοποίηση του εθνικού πλούτου, την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης, τη διασφάλιση της οικονομικής ελευθερίας και την εξασφάλιση εργασίας στους πολίτες, επιτάσσει το συγκερασμό των σκοπών αυτών, κατά τρόπο που θα διασφαλίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη (πρβ. ΣΤΕ 549/2015 7μ., 1492/2013 7μ. κ.ά.). Περαιτέρω, το άρθρο 117 παρ. 3 του Συντάγματος επιβάλλει την υποχρέωση κήρυξης ως αναδασωτέων των δημοσίων και ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων που καταστρέφονται από πυρκαγιά ή αποψιλώνονται από οποιαδήποτε αιτία, με σκοπό την ανάκτηση της δασικής μορφής τους, και απαγορεύει τη διάθεσή τους για άλλο προορισμό, ανεξαρτήτως, κατ' αρχήν, της παρόδου μακρού χρόνου από την καταστροφή τους (ΣΤΕ 1713/2018, 1441, 696/2016, 3168/2015,

2153/2015 Ολομ., 4249/2014 7μ., 677/2010 Ολομ., 2862/2007 7μ., 2778/1988 Ολομ. κ.ά.). Η συνταγματική αυτή διάταξη δεν επιτρέπει επεμβάσεις σε αναδασωτέες εκτάσεις για την εξυπηρέτηση συνήθους δημοσίου συμφέροντος που θα δικαιολογούσε, σύμφωνα με το προπαρατεθέν άρθρο 24 παρ. 1 [εδ. τελευταίο] του Συντάγματος, τη θυσία δασικής γης μη υπαγομένης στο αυξημένο προστατευτικό καθεστώς των αναδασωτέων εκτάσεων (πρβ. ΣτΕ 2153/2015 Ολομ., σκ. 12). Παρά την απόλυτη διατύπωση, όμως, του ως άνω άρθρου 117 παρ. 3, δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ο συνταγματικός νομοθέτης είχε τη βούληση να απαγορεύσει τη χρησιμοποίηση αναδασωτέων εκτάσεων, ακόμη και για σκοπούς ιδιαίτερης σημασίας για το δημόσιο συμφέρον, που δεν μπορούν να καλυφθούν με άλλο τρόπο. Ως εκ τούτου, δεν αποκλείεται η θέσπιση από το νομοθέτη ρυθμίσεων, με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα να εγκριθεί, σε εξαιρετικές περιπτώσεις δημοσίου συμφέροντος, επέμβαση σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν αυτή ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεσθεί έργο το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, αν η εκτέλεση του έργου στην έκταση αυτή είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική, με αποτέλεσμα η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος να οδηγούσε σε ματαίωση του επιδιωκόμενου δημόσιου σκοπού (ΣτΕ 2499/2012 Ολομ., πρβ. ΣτΕ 453/2014 7μ.). Εξαρχής, άλλωστε, ο εκτελεστικός του Συντάγματος ν. 998/1979, διέκρινε τα σημαντικά, κατά τις αντιλήψεις της εποχής εκείνης, έργα υποδομής, δηλαδή τα στρατιωτικά έργα, για τα οποία αναγνώρισε τη δυνατότητα να εκτελούνται και σε αναδασωτέες εκτάσεις, το αυτό δε προβλέφθηκε από το νομοθέτη μεταγενεστέρως, για την εκτέλεση σημαντικών έργων υποδομής, όπως, μεταξύ άλλων, των σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας [Α.Π.Ε.] και των συνοδών τους έργων. Ειδικότερα, για τα έργα αυτά εκδίδεται έγκριση επέμβασης ακόμη και σε αναδασωτέες εκτάσεις, κατόπιν ειδικής αιτιολογίας για την ιδιαίτερη σημασία του έργου και την αναγκαιότητα εκτέλεσής του στην αναδασωτέα έκταση πριν από την πραγματοποίηση της αναδάσωσης, βάσει διατάξεων που κρίθηκαν σύμφωνες με το Σύνταγμα, με την απόφαση 2499/2012 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου, λόγω της εξαιρετικής σημασίας των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας για τη βιώσιμη ανάπτυξη και ενόψει του ότι, πάντως, η άδεια επέμβασης, σε αντίθεση με την άρση της αναδάσωσης, δεν συνεπάγεται μεταβολή του νομικού χαρακτήρα της αναδασωτέας έκτασης, αλλά μόνο προσωρινή δυνατότητα επέμβασης, με την υποχρέωση αποκατάστασης του δασικού χαρακτήρα της έκτασης, μετά την παύση λειτουργίας της δραστηριότητας, κατά τρόπον ώστε να διατηρείται ο προστατευτικός χαρακτήρας της αναδάσωσης».

Ωσαύτως, η Ολομέλεια του ΣτΕ έκρινε με την 1305/2019 απόφασή της αναφορικά με την αίτηση ακύρωσης του 28.2.2018 π.δ/τος για την «Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής», ότι το προσβαλλόμενο διάταγμα, για το οποίο εκπονήθηκε και ειδική ΣΜΠΕ, εκδόθηκε βάσει και του ν. 4277/2014, ο οποίος

εκδόθηκε ομοίως βάσει ΣΜΠΕ, ωστόσο η τηρηθείσα διαδικασία διαβούλευσης συνάδει με την οδηγία 2001/42/ΕΚ, διότι η σύντμηση της 30νθήμερης προθεσμίας σε 20ήμερη προβλέπεται από διάταξη τυπικού νόμου, που κείται εντός των ορίων της οδηγίας, η δε θερινή περίοδος δεν αποτελεί εξαίρεση. Η απόρριψη του σχεδίου συμφωνίας κατά το διεξαχθέν στις 5.7.2015 Δημοψήφισμα ουδόλως αφορά το χωροταξικό περιεχόμενο του ν. 4062/2012 . Η Διοίκηση δεν κωλυόταν από την αρχή της λαϊκής κυριαρχίας ή άλλη συνταγματική αρχή να προβεί στη λήψη μέτρων για την υλοποίηση της “ιδωτικοποίησης” του Ελληνικού^[64].

Σε διακριτή νομική βάση, το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ^[65] με την απόφαση 963/2019, έκρινε ότι μολονότι από την κοινοτική νομοθεσία καταλείπεται ευχέρεια στα κράτη μέλη για την επιλογή του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων και των μεθόδων επεξεργασίας, με την υποχρέωση θέσπισης κριτηρίων που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και στην υλοποίηση των αρχών της πρόληψης και της εγγύτητας, με τις ρυθμίσεις του ενωσιακού και εθνικού δικαίου (άρθρο 1 της οδηγίας 2008/98/ΕΚ «για τα απόβλητα και την κατάργηση ορισμένων οδηγιών» (L 312), η οποία μεταφέρθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη με τα άρθρα 10-48 του ν. 4042/2012 (ΦΕΚ Α΄ 24) «εισάγεται ωστόσο αυστηρό κανονιστικό πλαίσιο, το οποίο ρυθμίζει συνολικά το ζήτημα της διαχείρισης των αποβλήτων, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας, και το οποίο προβλέπει ολοκληρωμένο σχεδιασμό, τόσο σε εθνικό επίπεδο με την κατάρτιση προδιαγραφών και γενικών προγραμμάτων, όσο και σε περιφερειακό επίπεδο με την εξειδίκευση των εθνικών στόχων και την επιλογή, σε συμφωνία προς τον υπερκείμενο σχεδιασμό, των κατάλληλων χώρων για την εγκατάσταση των μονάδων, οι οποίες εν συνεχεία χωροθετούνται και αδειοδοτούνται σύμφωνα με την κείμενη περιβαλλοντική νομοθεσία (πρβλ. ΣτΕ 4357/2011 7μ. σκ. 10). Εντός δε του κανονιστικού αυτού πλαισίου η τήρηση των στόχων, των κατευθύνσεων και των προβλέψεων του εθνικού και περιφερειακού σχεδιασμού και των σχετικών προγραμμάτων για τη διαχείριση των αποβλήτων είναι, κατ΄ αρχήν, υποχρεωτική για όλες τις πράξεις και τις διαδικασίες διαχείρισης των αποβλήτων. Από τις ίδιες όμως αυτές διατάξεις συνάγεται ότι καταλείπεται ευχέρεια στα κράτη μέλη για την επιλογή του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων και των μεθόδων επεξεργασίας, με την υποχρέωση θέσπισης κριτηρίων που αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας και στην υλοποίηση των τασσομένων από τις οδηγίες στόχων και αρχών και ειδικότερα της αρχής της πρόληψης, η οποία συνίσταται στην πρόληψη ή μείωση της παραγωγής και της βλαπτικότητας των αποβλήτων και εν συνεχεία στην αξιοποίησή τους με επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση και ανάκτηση ή χρήση ως πηγής ενέργειας, της αρχής της εγγύτητας, ώστε να επιτυγχάνεται η διάθεση των αποβλήτων στις πλησιέστερες στον τόπο παραγωγής τους εγκαταστάσεις και της αρχής της ασφαλούς διάθεσης των αποβλήτων, με την οποία εξασφαλίζεται ότι η τελική διάθεση θα γίνεται με τρόπο και μέθοδο που δεν θα προκαλεί βλάβη στο περιβάλλον και την ανθρώπινη υγεία (πρβλ. ΣτΕ 4357/2011 7μ. σκ. 10, 4940/2013 σκ.

7). Περαιτέρω, η ευχέρεια των κρατών μελών ως προς την επιλογή της μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων διατηρήθηκε και υπό το καθεστώς της ισχύουσας οδηγίας 2008/98/ΕΚ, στην οποία (βλ. άρθρο 3 παρ. 19 και Παράρτημα Ι) παρατίθεται ένας μη εξαντλητικός κατάλογος εργασιών διάθεσης, που περιλαμβάνει και την υγειονομική ταφή, χωρίς να προκρίνεται η επιλογή κάποιας εξ αυτών (πρβλ. ΣτΕ 4357/2011 7μ. σκ. 10). Από αυτά παρέπεται ότι η επιλογή της καταλληλότερης μεθόδου επεξεργασίας των αποβλήτων σε συγκεκριμένη εγκατάσταση εναπόκειται στην, ανέλεγκτη ακυρωτικά, τεχνική κρίση της Διοίκησης, με την προϋπόθεση, όμως, ότι τηρούνται οι ανωτέρω κανόνες και αρχές και ότι η επιλεγόμενη μέθοδος εντάσσεται στο πλαίσιο του εθνικού σχεδιασμού (πρβλ. ΣτΕ 4357/2011 7μ. σκ. 10, πρβλ. επίσης ΣτΕ 2405/2016 7μ. σκ. 10). Εξάλλου, η ιεράρχηση του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων που προβλέπεται στην ισχύουσα νομοθεσία (πρόληψη, προετοιμασία για επαναχρησιμοποίηση, ανακύκλωση, άλλου είδους ανάκτηση, διάθεση), εφαρμόζεται μέσω της ασκούμενης πολιτικής και αποτελεί σύνθεση της εν γένει δράσης της Διοίκησης και των ΟΤΑ, και μάλιστα σε διαφορετικά επίπεδα (κεντρικών, περιφερειακών και τοπικών οργάνων καθώς και των φορέων διαχείρισης αποβλήτων), περιλαμβάνει δε, μεταξύ άλλων, την έγκριση σχεδίων, προγραμμάτων και μελετών, τη διάθεση ικανών οικονομικών πόρων, την εξεύρεση κατάλληλων χώρων διάθεσης αποβλήτων, τη συγκέντρωση στατιστικών στοιχείων, την υλοποίηση εκπαιδευτικών προγραμμάτων και προγραμμάτων ενημέρωσης του κοινού, την έκδοση αποφάσεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, τη διενέργεια διαγωνισμών, τη χορήγηση αδειών, τη διενέργεια ελέγχων, την επιβολή κυρώσεων, τη λήψη μέτρων για την αποκατάσταση χώρων υγειονομικής ταφής κ.ά. Συνεπώς, η ιεράρχηση του τρόπου διαχείρισης των αποβλήτων δεν αποτελεί θέμα το οποίο αφορά τη νομιμότητα και το περιεχόμενο της άδειας λειτουργίας ΧΥΤΑ, με δεδομένο, άλλωστε, ότι κατά τον νόμο η άδεια αυτή εντάσσεται στο τελικό στάδιο της όλης διαδικασίας διαχείρισης των αποβλήτων και συνιστά εφαρμογή της οικείας απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων που έχει προηγηθεί και η οποία έχει λάβει υπόψη τα περιφερειακά ή τοπικά σχέδια και προγράμματα διαχείρισης των αποβλήτων. Είναι δε κατ' αρχήν διαφορετικό, το ζήτημα της υποχρέωσης των αρμόδιων οργάνων να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα στο πλαίσιο της προβλεπόμενης από τον νόμο διαδικασίας διαχείρισης των αποβλήτων, ώστε, τελικώς, η διάθεση αποβλήτων να πληροί τις απαιτήσεις των οικείων σχεδίων και προγραμμάτων και να επιτυγχάνει τους στόχους που αυτά θέτουν σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο (πρβλ. ΣτΕ 2880/2017 σκ. 10, 13)».

Περαιτέρω, αξίζει να επισημανθεί ότι ο διοικητικός δικαστής επέδειξε από την πρώτη στιγμή μια αξιοπρόσεκτη προσαρμοστικότητα. Με την απόφαση 613/2002 της Ολομέλειας του ΣτΕ^[66], σχετικά με την αίτηση ακυρώσεως κατά αποφάσεως Γενικού Γραμματέα ΠΕΧΩΔΕ με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή και λειτουργία εγκαταστάσεων παραγωγής χρυσού στη Χαλκιδική, κρίθηκε ότι «επειδή, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, όπως αυτό ίσχυε κατά τον χρόνο

εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως, οριζόταν ότι «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα...». Διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος και για την αρχή της αειφόρου αναπτύξεως περιέχουν, εξ άλλου, τόσο η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, όσο και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, όπως ισχύουν μετά την τροποποίησή τους με την Συνθήκη του Άμστερνταμ, που κυρώθηκε με τον ν. 2691/1999 (Α' 47) και τέθηκε σε ισχύ από 1.5.1999 [...]. Ειδικότερα, η μεν Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση ορίζει μεταξύ των στόχων της Ενώσεως την επίτευξη ισόρροπης και αειφόρου αναπτύξεως (έβδομη παράγραφος του προοιμίου και άρθρο Β, ήδη άρθρο 2 με την νέα αρίθμηση), η δε Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα ορίζει ως αποστολή της Κοινότητας την προαγωγή αρμονικής, ισόρροπης και αειφόρου αναπτύξεως των οικονομικών δραστηριοτήτων και ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται, μεταξύ άλλων, στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσεως (άρθρα 2 και 130 Ρ παρ. 2, ήδη άρθρα 2 και 174 παρ. 2 με την νέα αρίθμηση)». Ο ακυρωτικός δικαστής επιχείρησε με μια στάθμιση κόστους - οφέλους, προκειμένου να σταθμίσει τα αντικρουόμενα συμφέροντα και συνεκτίμησε, αφενός τον ενδεχόμενο κίνδυνο που εγκυμονεί η δραστηριότητα παραγωγής χρυσού, αφετέρου το δημόσιο όφελος που εξυπηρετείται για την εθνική οικονομία¹⁶⁷¹. Υπό το πρίσμα αυτό, ο ακυρωτικός δικαστής έκρινε προσφάτως με την 1686/2019 Απόφασή του ότι «[...]Επειδή, σύμφωνα με τα παγίως κριθέντα, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου πράξεων εκδιδομένων κατ' εφαρμογήν της νομοθεσίας για την εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον σχεδιαζομένων έργων, ή δραστηριοτήτων, στον οποίο έλεγχο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της απορρέουσας από τις ανωτέρω διατάξεις αρχής της πρόληψης και προφύλαξης, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του Νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας, τις συνταγματικές επιταγές και τους ορισμούς της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση από μέρους του Δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης 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 τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες, ώστε

προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή (ΣτΕ 3478/2000 Ολ., ΣτΕ 613/2002 Ολ., ΣτΕ 2547/2005, 2125/2009, 570/2012, 3049/2015, 2787/2017)».

Σε κάθε περίπτωση, η αρχιτεκτονική της νομικής κατασκευής του «οικολογικού δημοσίου συμφέροντος»^[68] φαίνεται ότι προσιδιάζει εκείνης της οικονομικής ανάπτυξης και πολλές φορές την ενσωματώνει στη διαμόρφωση της δικανικής σκέψης του έλληνα δικαστή^[69]. Άλλωστε, ο έλεγχος της συνταγματικότητας με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί συνήθως μία ιδιαίτερα δυσχερή και πολύπλοκη διαδικασία, στο μέτρο που η εν λόγω αρχή επιβάλλει σύνθετες σταθμίσεις. Στο πλαίσιο αυτό, το ΣτΕ με την απόφαση 2219/2004 του Ε' Τμήματος είχε ήδη κρίνει ότι «ο συντακτικός νομοθέτης σταθμίζοντας την προστασία του περιβάλλοντος, την εθνική οικονομία και την οικονομική ελευθερία, επιτάσσει τον συγκεκριασμό τους κατά τρόπο που θα διασφαλίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη»^[70].

VI. Συμπεράσματα

Λαμβάνοντας υπόψη τα ως άνω, γίνεται αντιληπτό ότι ο έλεγχος για την ορθή εφαρμογή των κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου συντελεί με καθοριστικό τρόπο στην αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, πόσο μάλλον σε χώρες, όπως η Ελλάδα, όπου παρουσιάζονται φαινόμενα διαφθοράς και δυσλειτουργίας στη Διοίκηση. Τόσο από την ελληνική έννομη τάξη όσο και από το κοινοτικό δίκαιο, απορρέει η υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου να εξασφαλιστεί η προστασία του περιβάλλοντος. Για το λόγο αυτό, αφενός μεν σε κοινοτικό επίπεδο, αφετέρου δε σε εθνικό επίπεδο έχουν θεσπιστεί διοικητικοί και δικαστικοί μηχανισμοί, αρμόδιοι να επιτελέσουν το έργο του ελέγχου της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου. Είναι γεγονός ότι έγιναν σημαντικά βήματα ώστε να διασφαλιστεί ένα πιο ολοκληρωμένο και αποτελεσματικότερο σύστημα περιβαλλοντικής προστασίας, ως αποτέλεσμα της ενσωμάτωσης και εφαρμογής αρχών ενωσιακής προέλευσης. Επίσης, κατά την παράλληλη εφαρμογή των κοινοτικών και εθνικών περιβαλλοντικών κανόνων δημιουργήθηκαν εντάσεις. Προκειμένου να καταστεί εφικτή η απαλοιφή τέτοιων εντάσεων, θεωρείται αναγκαίο η ερμηνεία των εθνικών διατάξεων να επικαθορίζεται από το περιεχόμενο των κοινοτικών.

[1] Βλ. Τζ. Χαροκόπου, Ευ. Μαρία, Ο τομέας του περιβάλλοντος στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στη νομολογία του ΔΕΚ, εκδ. Αφοι Σάκκουλα, 1993, σελ. 15 και εξής.

[2] Βλ., Χαρίκλεια Αθανασοπούλου, *Οικονομική ελευθερία και προστασία του περιβάλλοντος* εκδ. Σάκκουλα, 2002, σελ. 12 και εξής.

[3] Σύμφωνα με την Γλ. Σιούτη, *Δίκαιο Περιβάλλοντος* εκδ. Σάκκουλα, «το δικαίωμα στο περιβάλλον, αποτελεί και πολιτικό δικαίωμα, με ενεργητικό περιεχόμενο, που θεμελιώνει αξίωση για συμμετοχή των ατόμων στην προστασία του περιβάλλοντος. Βασικό στοιχείο του δικαιώματος συμμετοχής στην προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί το δικαίωμα για πληροφόρηση που έχουν τα άτομα απέναντι στη διοίκηση για όλα τα θέμα-τα που αφορούν το περιβάλλον τους. Απαραίτητη λοιπόν προϋπόθεση για την προστασία του περιβάλλοντος είναι η σωστή ενημέρωση των πολιτών και η δυνατότητα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία και ειδικότερα σε πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον. Με τη γνώση των θεμάτων που αφορούν το περιβάλλον, οι πολίτες θα είναι σε θέση να συμμετέχουν, να συμβάλλουν και να ελέγχουν τις ενέργειες για την προστασία του».

[4] Βλ. ΔΕΚ Απ. Maatschappij BV Συλλ. 3277 της 17.12.1981. Το άρθρο 30 της τελευταίας Συνθ. Άμστερνταμ, αναφέρει ότι οι ποσοτικοί περιορισμοί που προβλέπονται από τα άρθρα 28 (επί των εισαγωγών) και 29 (επί των εξαγωγών), δεν αντιτίθενται στις απαγορεύσεις ή στους περιορισμούς εισαγωγών εξαγωγών ή διαμετακομίσεων που δικαιολογούνται από λόγους δημόσιας ηθικής, δημοσίας τάξεως, δημοσίας ασφαλείας, προστασίας της υγείας και της ζωής των ανθρώπων και των ζώων ή προφυλάξεως των φυτών Οι απαγορεύσεις ή οι περιορισμοί αυτοί δεν δύναται πάντως να αποτελούν ούτε μέσο αυθαίρετων διακρίσεων ούτε συγκεκριμένο περιορισμό στο εμπόριο μεταξύ των κρατών μελών.

[5] Ενδεικτικά, σύμφωνα με την Έκθεση Mandelkern 2001 (European Commission, 2001a) της ειδικής ομάδας εμπειρογνομόνων που αποτέλεσε σχέδιο δράσης της ΕΕ ώστε να υλοποιηθούν οι στόχοι της συνόδου της Λισαβόνας, επισημαίνεται ότι η βελτίωση της νομοθεσίας είναι μια προσπάθεια βελτίωσης της διαδικασίας χάραξης πολιτικής, με την χρήση αποτελεσματικών εργαλείων και όχι την προσπάθεια επιβολής περαιτέρω γραφειοκρατικών επιβαρύνσεων. Περιγράφει μια συνολική προσέγγιση με ένα σύνολο επτά βασικών αρχών Καλής Νομοθέτησης που υιοθετήθηκαν για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα Κ-Μ και στοχεύουν στην : α) Αναγκαιότητα: διερεύνηση όλων των εναλλακτικών, συμπεριλαμβανομένης και της επιλογής της μη ρύθμισης, προκειμένου να επιλεγεί, βάσει συγκεκριμένων εργαλείων και κριτηρίων αποτελεσματικότητας, η ορθότερη, β) Αναλογικότητα: αντιστοίχιση επιδιωκόμενων στόχων και επιλεγόμενων ρυθμιστικών εργαλείων. Η χρήση ενός αυστηρού νομικού πλαισίου, όπως ο κανονισμός ή η οδηγία για ζητήματα που άπτονται ηπιότερης αντιμετώπισης, στερείται νομιμοποίησης, γ) Επικουρικότητα: το τεκμήριο αρμοδιότητας βρίσκεται πάντα εγγύτερα στο τοπικό επίπεδο από ότι στο εθνικό ή στο κοινοτικό. Μόνο στην περίπτωση που η λύση σε ένα ζήτημα δεν είναι δυνατό να βρεθεί στο τοπικό επίπεδο μπορεί να μεταφερθεί στο εθνικό και μετά στο

κοινοτικό, δ) Διαφάνεια: αύξηση της συμμετοχής μέσω της κοινωνικής διαβούλευσης, μείωση του δημοκρατικού ελλείμματος, αύξηση της αποτελεσματικότητας των ρυθμίσεων μέσω της εκ των προτέρων εκτίμησης των αντιδράσεων των άμεσα ενδιαφερόμενων μερών, ε) Λογοδοσία: δημοκρατικός έλεγχος των ρυθμιστικών αρχών, στ) Προσβασιμότητα: διασφάλιση της πρόσβασης στα έγγραφα σε εκείνους που είναι άμεσα ενδιαφερόμενοι, η) Απλοποίηση των νομοθετικών κειμένων: να γίνονται κατανοητά στο ευρύ κοινό και στις επιχειρήσεις.

[6] Βλ., Γενική Έκθεση ΕΕ 2006.

[7] Βλ., Ανακοίνωση Ευρωπαϊκή Επιτροπή, 2015.

[8] Αυτή η αλλαγή προσέγγισης αποτυπώνεται στο πρώτο πρόγραμμα εργασίας της Επιτροπής, όπου περιλαμβάνονται 23 νέες πρωτοβουλίες, εναρμονισμένες με τις συμφωνηθείσες πολιτικές προτεραιότητες. Η Επιτροπή ανακοίνωσε τις παρακάτω ενέργειες α) Περισσότερη διαβούλευση, καλύτερη συνεκτίμηση, β) Σαφέστερη εξήγηση του έργου και των λόγων της δράσης της Επιτροπής, γ) Επίτευξη των στόχων, δ) Κοινή δέσμευση των θεσμικών οργάνων της ΕΕ, ε) Πρόγραμμα REFIT.

[9] Αξίζει να επισημανθεί ότι τον Μάιο του 1995, έξι οικολογικές οργανώσεις υπέβαλλαν τις παρατηρήσεις τους στη Διακυβερνητική Σύνοδο για την τροποποίηση της Συνθήκης του Μάαστριχ και πρότειναν την εισαγωγή ενός άρθρου 8 Δ bis στο Κείμενο της Συνθήκης σύμφωνα με το οποίο «κάθε πολίτης της Ένωσης έχει το δικαίωμα σε ένα καθαρό και υγιεινό περιβάλλον και πρόσβαση στη διαδικασία λήψης αποφάσεων, στην πληροφόρηση και στην δικαστική προστασία ως συνιστώσες ενός γενικού δικαιώματος σε ένα ανθρώπινο περιβάλλον», Climate action network, European Environmental Bureau, European Federation for Transport & Environment, Friends of the Earth, Greenpeace, WWF, Greening the Treaty II, 1995.

[10] Ένα πιθανό πρότυπο είναι η ετήσια έκθεση της Επιτροπής για την ποιότητα των υδάτων κολύμβησης, η οποία καλύπτει περισσότερες από 21.000 τοποθεσίες στην Ευρώπη. Ένας δικτυακός τόπος επιτρέπει στους χρήστες να μεταφορτώνουν δεδομένα και να ελέγχουν διαδραστικούς χάρτες σε επίπεδο μεμονωμένων παραλιών. Ο Ευρωπαϊκός Οργανισμός Περιβάλλοντος προβαίνει τώρα σε πιλοτικές ασκήσεις σχετικά με την ποιότητα του αέρα και των αποβλήτων. Δίνεται επίσης, προσοχή στη χρήση δορυφόρων και τεχνικών γεωεπισκόπησης για την παρακολούθηση της εφαρμογής στην πράξη,
https://ec.europa.eu/environment/legal/law/com_improving.htm.

[11] Βλ. Δελλής Γ., *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος*, εκδ. Σάκκουλα, σελ. 299.

[12] Βλ., Better Regulation Guidelines (SWD(2015) 110, section V, [... «Monitoring

needs to consider the objectives of the intervention and what evidence needs to be collected to track its progress and performance. This is linked to understanding both the logic of the intervention and how the evidence collected will be used»].

[13] Βλ., <https://ec.europa.eu/environment/legal/law/statistics.htm>.

[14] Βλ., <https://www.eea.europa.eu/themes/air>.

[15] Βλ., EEA Report No 10/2014.

[16] Βλ., Implementation of EU Waste Legislation – Period 2013 – 2015.

[17] Βλ. Ανακοίνωση της επιτροπής στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή και Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Περιφερειών, Βελτίωση των οφελών από τα περιβαλλοντικά μέτρα της ΕΕ: οικοδόμηση εμπιστοσύνης μέσω της βελτίωσης της γνωστικής βάσης και της ικανότητας απόκρισης COM/2012/095 final.*

[18] Βλ., Communication on Improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness COM/2012/095 final.

[19] Ο επίτροπος αρμόδιος για το περιβάλλον, τις θαλάσσιες υποθέσεις και την αλιεία, Karmenu Vella, δήλωσε: «*Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει δεσμευτεί ότι θα βοηθήσει τα κράτη μέλη να διασφαλίσουν ότι η ποιότητα του αέρα, του νερού και της διαχείρισης αποβλήτων για τους πολίτες τους είναι πολύ υψηλού επιπέδου. Η παρούσα επισκόπηση παρέχει τις πληροφορίες, τα εργαλεία και το χρονοδιάγραμμα για να το πετύχουμε.*» https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/IP_16_4358.

[20] Βλ. https://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book_el.pdf.

[21] Από το πεδίο αρμοδιοτήτων του, εξαιρούνται το έργο του Δικαστηρίου και του Γενικού Δικαστηρίου, όταν ασκούν τα δικαστικά τους καθήκοντα. Οι έρευνες του Διαμεσολαβητή σχετικά με το ΔΕΕ αφορούν μόνο τις μη δικαστικές δραστηριότητές του, όπως είναι οι διαγωνισμοί, οι συμβάσεις και οι υπαλληλικές υποθέσεις, οι καταγγελίες κατά τοπικών, περιφερειακών ή εθνικών αρχών, ακόμη και όταν οι καταγγελίες αυτές αφορούν θέματα που συνδέονται με την Ευρωπαϊκή Ένωση, οι δραστηριότητες των εθνικών δικαστηρίων ή των εθνικών διαμεσολαβητών: ο Ευρωπαίος Διαμεσολαβητής δεν αποτελεί αρχή προσφυγής κατά των αποφάσεων των οργάνων αυτών, οι πράξεις που δεν έχουν προηγουμένως αποτελέσει αντικείμενο των κατάλληλων διοικητικών διαδικασιών εντός των σχετικών οργανισμών και οι καταγγελίες κατά μεμονωμένων υπαλλήλων της ΕΕ σε σχέση με τη συμπεριφορά τους.

[22] Η παρακολούθηση της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή συνίσταται στον έλεγχο, εάν τα κράτη μέλη έχουν θεσπίσει και κοινοποιήσει στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή εθνικά μέτρα μεταφοράς της νομοθεσίας εντός της προβλεπόμενης προθεσμίας. Έγκειται, επίσης στον έλεγχο της συμβατότητας των εθνικών μέτρων μεταφοράς με την κοινοτική νομοθεσία, καθώς και στην έμπρακτη εφαρμογή, στη διασφάλιση δηλαδή της πραγματικής τήρησης των διατάξεων από ιδιωτικούς και δημόσιους φορείς και αρχές.

[23] Βλ. Έκθεση Πεπραγμένων του ΔΕΚ για το έτος 2006 COM (2007) 398, 17.7.07. Σύμφωνα με τα στατιστικά στοιχεία που περιλαμβάνονται στην 7η Έκθεση Εφαρμογής της Περιβαλλοντικής Νομοθεσίας κατά το έτος 2005, που δημοσίευσε το 2006 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, σε συνδυασμό με την 24η Έκθεση Εφαρμογής του Κοινοτικού Δικαίου, όπου επισημαίνονται τα ακόλουθα: α) πολύ συχνά η προθεσμία της μεταφοράς των νομοθετικών πράξεων εκπνέει, προτού αρχίσει η διαδικασία θέσπισης των μέτρων μεταφοράς, β) Το 2006 ο τομέας του περιβάλλοντος αποτελούσε το 1/5 περίπου του συνολικού αριθμού εκκρεμών υποθέσεων λόγω μη συμμόρφωσης με το κοινοτικό δίκαιο, γ) Ο συνολικός αριθμός των διαδικασιών παράβασης που κινήθηκαν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανήλθε σε 2.518 υποθέσεις (έναντι 2.653 το 2005), δ) Ο συνολικός αριθμός καταγγελιών που υποβλήθηκαν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή ανήλθε σε 1.049 το 2006 (έναντι 1.154 το 2005). Από τις υποθέσεις για το περιβάλλον, το 17,81% είναι υποθέσεις μη ορθής εφαρμογής, το 22,61% είναι υποθέσεις για παραβάσεις, 250 υποθέσεις αφορούν τον τομέα της φύσης, 119 υποθέσεις αφορούν τον τομέα των αποβλήτων, 103 υποθέσεις αφορούν τον τομέα των υδάτων, 98 υποθέσεις αφορούν την αξιολόγηση επιπτώσεων, 89 υποθέσεις αφορούν τον αέρα, 26 υποθέσεις αφορούν τους λοιπούς τομείς. Προκύπτει επίσης ότι οι περατωθείσες υποθέσεις για το έτος 2006 για περιβάλλον και καταναλωτές είναι 40 επί συνόλου 426 υποθέσεων, που καλύπτουν όλες τις ευρωπαϊκές πολιτικές, ενώ οι εισαχθείσες υποθέσεις είναι 60 επί συνόλου 518, από τις οποίες 59 ευθείες προσφυγές. Οι παραβάσεις του κοινοτικού δικαίου γενικά της Ελλάδας είναι 25 τοποθετώντας την στη β' χειρότερη θέση με την Ιταλία, επί συνόλου 193 υποθέσεων των 25 κρατών μελών.

[24] Βλ., https://ec.europa.eu/info/publications/2018-commission-report-and-factsheets-monitoring-application-eu-law_en.

[25] Επιπροσθέτως, μόλις το προηγούμενο έτος η Επιτροπή παρέπεμψε 5 κράτη μέλη στο Δικαστήριο της ΕΕ, ζητώντας να επιβληθούν χρηματοοικονομικές κυρώσεις: Σλοβενία (3 υποθέσεις: C-628/18, C-69/18 και C-188/18), Ισπανία (3 υποθέσεις: C-430/18, C-165/18 και C-164/18), και Βέλγιο (C-676/18), Ιρλανδία (C-550/18) και Ρουμανία (C-549/18) (1 υπόθεση το κάθε ένα).

[26] Βλ., Σιούτη Γλ., *Δίκαιο Περιβάλλοντος, Γενικό μέρος*, εκδ. Σάκκουλα σελ 34, Καράκωστας Ι., *Η συναλλακτική υποχρέωση της ζωής υγείας και σωματικής ακεραιότητας ως συναλλακτική υποχρέωση προληπτικής προστασίας του περιβάλλοντος*, Περιβάλλον και Δίκαιο, νο 3 1999.

[27] Στην ελληνική έννομη τάξη η διαδικασία προσαρμογής επιτυγχάνεται με την ενεργοποίηση του κανονιστικού και σπανίως του κοινού νομοθέτη, το δε Σύνταγμα καθιερώνει στο άρθρο 43 παρ. 1, 2 & 4 ένα σύγχρονο, λειτουργικό και συνεκτικό σύστημα κανονιστικής αρμοδιότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 1 και 2 του νόμου 1338/1983 όπως ισχύει τροποποιημένος από τους νόμους 1440/1984, 1775/1998 και 1892/1990 και ο οποίος θέσπισε ένα ειδικό θεσμικό μηχανισμό γενικής εμπέλειας ως προς την προσαρμογή της εθνικής προς την κοινοτική έννομη τάξη: «για τη συμμόρφωση προς οδηγίες και αποφάσεις (ΕΚ, ΕΚΑΕ) συστάσεις και ατομικές αποφάσεις (ΕΚΑΧ) και την εκτέλεση κανονισμών (ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και γενικών αποφάσεων (ΕΚΑΧ) που εκδίδονται από τα κοινοτικά όργανα, εφαρμόζονται αναλόγως οι ήδη υφιστάμενες ως και οι εκάστοτε παρεχόμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις προς κανονιστική ρύθμιση σχετικών θεμάτων, υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 2. Με τις κανονιστικές πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, δύναται να λαμβάνεται και κάθε αναγκαίο συμπληρωματικό μέτρο για την εφαρμογή των ανωτέρω κοινοτικών πράξεων, όπως είναι η ίδια η σύσταση των οργάνων και θέσεων, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών και η θέσπιση διοικητικών κυρώσεων». Παράλληλα, στα άρθρα 1 και 3 του νόμου αυτού επαναλήφθηκε το κανονιστικό πλαίσιο που προϋπήρχε με το ν. 945/1979. Στον ίδιο νόμο θεσπίζεται εξάλλου στο άρθρο 2 και νέος εξουσιοδοτικός μηχανισμός κανονιστικών πράξεων με σκοπό την διαρκή και διαρκώς διευρυνόμενη προσαρμογή του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποιήσεως*, τ. Α' *Η ενοποιητική λειτουργία και η συνταγματική θεμελίωσή της*, 1982 σελ. 18.

[28] Βλ., Ευ. Κουτούπα Ρεγκάκου, *Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στο δίκαιο περιβάλλοντος στο συλλογικό τόμο Κοινοτικό Δίκαιο, 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Εκδ. Σάκκουλα 2006, σελ. 73; Γ. Γιαννακούρου, *Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο συλλογικό τόμο Κοινοτικό Δίκαιο, 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Εκδ. Σάκκουλα 2006, σελ. 139.

[29] Ο ιεραρχικός έλεγχος πηγάζει από τον τρόπο που είναι διαρθρωμένη η Διοίκηση και η έννοιά του έγκειται στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να δίνει οδηγίες και διαταγές προς το υφιστάμενο όργανο, καθώς και στην αρμοδιότητα του ανώτερου οργάνου να ασκεί έλεγχο στις πράξεις του υφιστάμενου οργάνου, με απώτερο σκοπό τη διασφάλιση της ενότητας της δράσης των οργάνων της Διοίκησης. Μπορεί να είναι έλεγχος νομιμότητας ή σκοπιμότητας, προληπτικός ή κατασταλακτικός και να οδηγήσει σε ακύρωση ή τροποποίηση της πράξης.

Ως διοικητική εποπτεία ορίζεται η αρμοδιότητα επέμβασης στη λειτουργία δημόσιων νομικών προσώπων από όργανα του Κράτους ή άλλων δημόσιων νομικών προσώπων. Έχει ως σκοπό την ενότητα του Κράτους και τη συνοχή της έννομης τάξης, την εφαρμογή της κυβερνητικής πολιτικής και την παρακολούθηση της πραγματοποίησης των σκοπών που έχουν ανατεθεί στα δημόσια νομικά πρόσωπα. Η εποπτεία μπορεί να είναι προληπτική και να αφορά στην έγκριση πράξεων του εποπτευόμενου οργάνου μετά από έλεγχο νομιμότητας ή σκοπιμότητας αυτών ή κατασταλτική και να αφορά στην ακύρωση ή την αναστολή των πράξεων αυτών. Επίσης, μπορεί να περιλαμβάνει την υποκατάσταση των οργάνων του προσώπου που εποπτεύεται, εφόσον αυτό προβλέπεται στο νόμο. Τέλος, η διοικητική προσφυγή είναι η αίτηση προς τη Διοίκηση με την οποία ζητείται η επανεξέταση δυσμενούς για το διοικούμενο διοικητικής πράξης. Σύμφωνα με τον Κώδικα Διοικητικής Διαδικασίας, οι προσφυγές διακρίνονται σε αιτήσεις θεραπείας μέσω των οποίων ο ενδιαφερόμενος έχει δικαίωμα να απευθύνεται στην διοικητική αρχή που εξέδωσε τη δυσμενή για εκείνον πράξη και να ζητά την ανάκληση ή την τροποποίηση αυτής και σε ιεραρχικές προσφυγές μέσω των οποίων ο διοικούμενος απευθύνεται στην αρχή που προϊστάται εκείνης που εξέδωσε την πράξη και ζητά την ακύρωση αυτής. Παράλληλα, το διοικητικό όργανο, ανάλογα με τις σχετικές διατάξεις, δύναται να εξετάζει είτε μόνο τη νομιμότητα της πράξης (ειδική διοικητική προσφυγή), είτε τόσο τη νομιμότητα όσο και την ουσία της υπόθεσης (ενδικοφανής προσφυγή). Είναι φανερό ότι μέσω των διαδικασιών αυτών ο κάθε ενδιαφερόμενος μπορεί να προσφύγει στα διοικητικά όργανα με σκοπό να αποτραπεί πιθανή βλάβη στο περιβάλλον από ορισμένη διοικητική πράξη. Τότε το αρμόδιο όργανο υποχρεούται να ελέγξει την ορθή εφαρμογή των κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου.

[\[30\]](#) Βάσει των τηρούμενων στοιχείων, κατά το χρονικό διάστημα από 1/1/2004 έως 31/12/2015, οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος διεξήγαγαν άνω των 2.300 περιβαλλοντικών ελέγχων σε ιδιωτικά και δημόσια έργα και δραστηριότητες και, στις περιπτώσεις όπου βεβαιώθηκαν παραβάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, εισηγήθηκαν σχετικά πρόστιμα, συνολικού ύψους άνω των σαράντα εκατομμυρίων (40.000.000) ευρώ. Σύμφωνα με τη θεσμοθετημένη διαδικασία ελέγχου, παράλληλα με την εισήγηση επιβολής διοικητικών κυρώσεων οι φάκελοι των υποθέσεων αποστάλθηκαν στους αρμόδιους εισαγγελείς για τη διερεύνηση τυχόν ποινικών αδικημάτων. Στο χρονικό αυτό διάστημα, κατά πολύ μεγαλύτερος είναι ο αριθμός των υποθέσεων που έχουν χειριστεί με άλλους τρόπους, δηλαδή με διενέργεια χημικών αναλύσεων ή άλλων μετρήσεων, συλλογή των στοιχείων της υπόθεσης, διαβίβασή της σε άλλη αρχή ελέγχου με οδηγίες για το χειρισμό της, παρακολούθηση των αποτελεσμάτων του ελέγχου και ενημέρωση των αρμόδιων εισαγγελέων ή του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης στις περιπτώσεις όπου εντοπίζονται διοικητικά παραπτώματα ή ενδείξεις ποινικών ευθυνών. Επιπλέον, οι Επιθεωρητές Περιβάλλοντος έχουν προανακριτικά καθήκοντα, βάσει των οποίων διεξάγουν προκαταρκτικές εξετάσεις, προανακρίσεις και λοιπές προανακριτικές πράξεις, υπό τις

εντολές των αρμόδιων εισαγγελέων. Έχουν το δικαίωμα ελέγχου στα αρχεία κάθε υπηρεσίας, με πρόσβαση σε όλα τα έγγραφα περιλαμβανομένων και των απορρήτων, πλην εκείνων που άπτονται της εξωτερικής πολιτικής, της εθνικής άμυνας και της κρατικής ασφάλειας. Από την αξιολόγηση των έως τώρα ελέγχων, το βαθμό συμμόρφωσης των ελεγχόμενων και τη συνεργασία με τις άλλες δημόσιες υπηρεσίες, εξάγονται χρήσιμα συμπεράσματα και υποβάλλονται προτάσεις προς την πολιτική ηγεσία για τη βελτίωση της νομοθεσίας και της λειτουργίας της διοίκησης.

[\[31\]](#) Ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης (Γ.Ε.Δ.Δ.) συνιστούσε ελεγκτική διοικητική αρχή, σύμφωνα με το ν. 3074/2002, προκειμένου να οργανωθεί ο χώρος των ελεγκτικών μηχανισμών σύμφωνα με τα διεθνή πρότυπα και τις διεθνείς υποχρεώσεις της χώρας. Έχει ως κύριο αντικείμενο τον συντονισμό και την αξιολόγηση του έργου όλων των ελεγκτικών σωμάτων της δημόσιας διοίκησης, τον εντοπισμό των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης, τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της διοίκησης, την επίτευξη της νομιμότητας στη διοικητική δράση. Επρόκειτο για όργανο με ευρείες αρμοδιότητες και αυξημένες δυνατότητες παρέμβασης και ελέγχου. Ο ρόλος του είναι ταυτόχρονα ελεγκτικός, συντονιστικός και πειθαρχικός. Ο Γενικός Επιθεωρητής μπορούσε να ζητήσει την άσκηση πειθαρχικής δίωξης υπαλλήλου ή λειτουργού των ελεγχόμενων φορέων. Εάν στοιχειοθετούνταν αξιόποινες πράξεις, συνέτασσε πόρισμα το οποίο διαβιβαζόταν στον αρμόδιο Εισαγγελέα. Επίσης, πέραν όλων των άλλων, είχε υποχρέωση να διαγνώσει και να προτείνει στο Κοινοβούλιο και την Κυβέρνηση νομοθετικές και οργανωτικές ρυθμίσεις για την βελτίωση της αποτελεσματικότητας της διοίκησης και των ακολουθούμενων διαδικασιών. Οι αρμοδιότητες του δεν ήταν μόνο κατασταλτικές, αλλά και προληπτικές, καθώς μπορούσε να παρεμβαίνει στη Διοίκηση προκειμένου να λαμβάνονταν διοικητικά μέτρα, αλλά και στην Κυβέρνηση προκειμένου να θεσπίζονταν νομοθετικές ρυθμίσεις που αποσκοπούσαν στην απαρέγκλιτη τήρηση τους νομιμότητας και την καταπολέμηση των φαινομένων διαφθοράς και κακοδιοίκησης που διαπιστώνονταν. Κατά τούτο, ο Γενικός Επιθεωρητής Δημόσιας Διοίκησης μπορούσε να διατάσσει, αυτεπαγγέλτως, τη διενέργεια επιθεωρήσεων, ελέγχων και ερευνών από το Σώμα Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και από τα ιδιαίτερα Σώματα και Υπηρεσίες Επιθεώρησης και Ελέγχου των Υπουργείων, των Περιφερειών, των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού, των επιχειρήσεων τους, των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, των κρατικών νομικών προσώπων ιδιωτικού δικαίου και των δημόσιων επιχειρήσεων ή επιχειρήσεων τη διοίκηση των οποίων ορίζει άμεσα ή έμμεσα το Δημόσιο με διοικητική πράξη ή ως μέτοχος. Επίσης, δύνατο να παρακολουθεί τη δράση του Σώματος Επιθεωρητών Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης και των ιδιαίτερων Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου. Ειδικότερα δύνατο να παρακολουθεί την πορεία των ελέγχων που διενεργούνται και ενημερώνεται για τα πορίσματα αυτών οποτεδήποτε το ζητήσει, να αξιολογεί το έργο των Σωμάτων Επιθεώρησης και Ελέγχου. Σημειώνεται, ότι η εφαρμογή των κανόνων περιβάλλοντος

κατείχε δεσπόζουσα θέση στους τομείς δράσης του Γενικού Επιθεωρητή, οι οποίοι είχαν ως άμεσο στόχο την ενδυνάμωση των ελέγχων προστασίας του, την βελτίωση της αξιοπιστίας των ελεγκτικών κρατικών υπηρεσιών, και την εξασφάλιση της αμεροληψίας κατά την επιβολή κυρώσεων. Οι κυριότερες ελεγκτικές δράσεις του ΓΕΔΔ για περιβαλλοντικά θέματα ήταν οι εξής: Μελέτη τοξικών στερεών αποβλήτων – εισήγηση στην πολιτική ηγεσία Νοσοκομειακά απόβλητα (συνεργασία Γ.Ε.Δ.Δ.-Ε.Υ.Ε.Π. – Σ.Ε.Υ.Υ.Π.) Προστασία Βιοτόπων (Εθνικού Πάρκου Ζακύνθου, Βιότοποι νήσου ΚΩ, Υγροβιότοποι Μεσολογγίου-Λούρου-Αιτωλικού [με σειρά παρεμβάσεων για την αυθαίρετη δόμηση]) Προστασία Λίμνης Κορώνειας (εισήγηση στην πολιτική ηγεσία και παρέμβαση στην ΕΕ) Διοικητικός έλεγχος των αδειών λειτουργίας βιομηχανιών στην περιοχή του Ασωπού, οι οποίες παράγουν επικίνδυνα απόβλητα, του εξασθενούς χρωμίου (Διενεργήθηκε έλεγχος από μικτό κλιμάκιο Γ.Ε.Δ.Δ.-Ε.Υ.Ε.Π.-Σ.Ε.Υ.Υ.Π.. Στο πόρισμα, το οποίο κοινοποιήθηκε τους αρμόδιους Υπουργούς και αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Γ.Ε.Δ.Δ., κωδικοποιείται η σχετική νομοθεσία, αναδεικνύονται ανάγλυφα η αβελτηρία και οι ευθύνες τους κεντρικής διοίκησης και των περιφερειακών οργάνων, ενώ διατυπώνονται θεσμικές προτάσεις). Έλεγχος του καθεστώτος των αυθαιρέτων κατασκευών στην παραλία Σχοινιά-Μαραθώνα (διενεργήθηκε έλεγχος από μικτό κλιμάκιο ελέγχου Γ.Ε.Δ.Δ.-Σ.Ε.Ε,Δ,Δ.-Οικ. Επιθεώρηση. Το Πόρισμα διαβιβάστηκε τους αρμόδιους Υπουργούς και αναρτήθηκε στην ιστοσελίδα του Γ.Ε.Δ.Δ.) Έλεγχος των Υπηρεσιών που εμπλέκονται στην αδειοδότηση και την εποπτεία επιχειρήσεων που δραστηριοποιούνται στη ζώνη του Κηφισού ποταμού (διενεργήθηκε έλεγχος από μικτό κλιμάκιο ελέγχου Γ.Ε.Δ.Δ.-Ε.Υ.Ε.Π.) Έλεγχος των αιτιών καταστροφής τους ιχθυοπανίδας του Μαλιακού (διενεργείται έλεγχος από μικτό κλιμάκιο ελέγχου Γ.Ε.Δ.Δ.-Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.-Σ.Ε.Υ.Υ.Π.-Ε.Υ.Ε.Π.) Διερεύνηση τους ρύπανσης των υπογείων υδάτων και του εδάφους σε περιοχές των νομών Βοιωτίας, Εύβοιας και Αργολίδας (σε συνεργασία με την Ε.Υ.Ε.Π.). Ως επιμέρους δράση, συγκροτήθηκε μικτό κλιμάκιο ελέγχου Γ.Ε.Δ.Δ.-Ε.Υ.Ε.Π., για τον έλεγχο τους αδειοδότησης εταιρειών που ασχολούνται με τη διακίνηση και επεξεργασία αποβλήτων. Σύμπραξη για την άσκηση περιβαλλοντικών ελέγχων μετά από καταγγελίες ή εντολή του Γ.Ε.Δ.Δ. Υποστήριξη έργου τους Ε.Υ.Ε.Π. (παροχή νομικών υπηρεσιών – επιβολή είσπραξης προστίμων) Πιλοτική αξιολόγηση τους ΕΥΕΠ από τον ΓΕΔΔ σε θέματα πολιτικής/ στρατηγικής/προγραμματισμού. Οι δράσεις των ελεγκτικών μηχανισμών σε κεντρικό, περιφερειακό και νομαρχιακό επίπεδο θα πρέπει να εντατικοποιηθούν όσον αφορά τους διαδικασίες συμμόρφωσης των παραβατών, με μέτρα και παρεμβάσεις τα οποία προβλέπονταν στο άρθρο 30 του ν. 1650/86.

[\[32\]](#) Το 1997, με το Νόμο 2477/1997, συστάθηκε το Σώμα Επιθεωρητών – Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης (Σ.Ε.Ε.Δ.Δ.), βασισμένο στα πρότυπα της Γενικής Επιθεώρησης Δημόσιας Διοίκησης της Γαλλίας. Αποτέλεσε όργανο εσωτερικού ελέγχου και επιθεώρησης της Δημόσιας Διοίκησης, που υπαγόταν στον Υπουργό Διοικητικής Μεταρρύθμισης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης (σύμφωνα με το ΠΔ 65/2011) και είχε ως αποστολή τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής λειτουργίας της

Δημόσιας Διοίκησης, ώστε να εντοπίζονταν και να ελέγχονταν, κυρίως, φαινόμενα διαφθοράς, κακοδιοίκησης, αδιαφανών διαδικασιών, χαμηλής παραγωγικότητας και χαμηλής ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών. Η λειτουργία και οι αρμοδιότητες του ρυθμίζονταν από το Ν. 3074/2002, ενώ στην αρμοδιότητά του υπαγόταν ο έλεγχος των δημόσιων υπηρεσιών, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης Α΄ και Β΄ βαθμού και άλλων Νομικών Προσώπων Δημοσίου Δικαίου.

[33] Βλ., Ευ. Κουτούπα Ρεγκάκου, *Η επίδραση του ευρωπαϊκού δικαίου στο δίκαιο περιβάλλοντος στο συλλογικό τόμο Κοινοτικό Δίκαιο, 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Εκδ. Σάκκουλα 2006, σελ. 73; Γ. Γιαννακούρου, *Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο συλλογικό τόμο Κοινοτικό Δίκαιο, 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Εκδ. Σάκκουλα 2006, σελ. 139.

[34] Στην ελληνική έννομη τάξη η διαδικασία προσαρμογής επιτυγχάνεται με την ενεργοποίηση του κανονιστικού και σπανίως του κοινού νομοθέτη, το δε Σύνταγμα καθιερώνει στο άρθρο 43 παρ. 1, 2 & 4 ένα σύγχρονο, λειτουργικό και συνεκτικό σύστημα κανονιστικής αρμοδιότητας. Σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγραφος 1 και 2 του νόμου 1338/1983 όπως ισχύει τροποποιημένος από τους νόμους 1440/1984, 1775/1998 και 1892/1990 και ο οποίος θέσπισε ένα ειδικό θεσμικό μηχανισμό γενικής εμπέλειας ως προς την προσαρμογή της εθνικής προς την κοινοτική έννομη τάξη: «για τη συμμόρφωση προς οδηγίες και αποφάσεις (ΕΚ, ΕΚΑΕ) συστάσεις και ατομικές αποφάσεις (ΕΚΑΧ) και την εκτέλεση κανονισμών (ΕΟΚ, ΕΚΑΕ) και γενικών αποφάσεων (ΕΚΑΧ) που εκδίδονται από τα κοινοτικά όργανα, εφαρμόζονται αναλόγως οι ήδη υφιστάμενες ως και οι εκάστοτε παρεχόμενες νομοθετικές εξουσιοδοτήσεις προς κανονιστική ρύθμιση σχετικών θεμάτων, υπό την επιφύλαξη των οριζόμενων στο άρθρο 2. Με τις κανονιστικές πράξεις της προηγούμενης παραγράφου, δύναται να λαμβάνεται και κάθε αναγκαίο συμπληρωματικό μέτρο για την εφαρμογή των ανωτέρω κοινοτικών πράξεων, όπως είναι η ίδια η σύσταση των οργάνων και θέσεων, ο καθορισμός αρμοδιοτήτων και διοικητικών διαδικασιών και η θέσπιση διοικητικών κυρώσεων». Παράλληλα, στα άρθρα 1 και 3 του νόμου αυτού επαναλήφθηκε το κανονιστικό πλαίσιο που προϋπήρχε με το ν. 945/1979. Στον ίδιο νόμο θεσπίζεται εξάλλου στο άρθρο 2 και νέος εξουσιοδοτικός μηχανισμός κανονιστικών πράξεων με σκοπό την διαρκή και διαρκώς διευρυνόμενη προσαρμογή του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο, βλ. Γ. Παπαδημητρίου, *Το Σύνταγμα και η διαδικασία της ευρωπαϊκής ενοποιήσεως*, τ. Α΄ Η ενοποιητική λειτουργία και η συνταγματική θεμελίωσή της, 1982 σελ. 18.

[35] Οι ιδρυτικές Συνθήκες για την ΕΟΚ δεν περιλάμβαναν ειδικές προβλέψεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο οικονομικός προσανατολισμός της Κοινότητας είχε ως συνέπεια την αποσπασματική δράση στον τομέα του περιβάλλοντος, με την πρώτη θεσμοθέτηση περιβαλλοντικών κανόνων να χρονολογείται με τη θέση σε ισχύ της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης το 1987. Στο πλαίσιο αυτό για πρώτη φορά με το άρθρο

130Π, η Κοινότητα ανήγε την προστασία του περιβάλλοντος σε κοινοτική δράση προσδιορίζοντας με πολύ γενικό τρόπο, τις αρχές που τη διέπουν, εισάγοντας τις αρχές της ενσωμάτωσης και της επικουρικότητας. Στη συνέχεια η Συνθήκη του Μάαστριχτ επέφερε με το άρθρο 130Ρ Συνθ ΕΚ περιορισμένες μάλλον τροποποιήσεις, αναδύοντας όμως και διεθνοποιώντας το χαρακτήρα της περιβαλλοντικής πολιτικής προσθέτοντας στους στόχους της «την προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, την ανάληψη μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων. Βλ., Ch. Pétrou, *Le régime de la protection de l'environnement dans le cadre de la Communauté Européenne*, éd. Bruyant, Bruxelles, 2000, σελ. 25.

[36] Βλ., Χ. Κουταλάκης, *Η συμμόρφωση των κρατών μελών προς το περιβαλλοντικό δίκαιο της ΕΕ ως διαδικασία διοικητικής διαπραγμάτευσης*, www.nomosphysis.org.gr, Δεκέμβριος 2003, Απ. Παπακωνσταντίνου, *Διοικητικοί μηχανισμοί ελέγχου της εφαρμογής του δικαίου περιβάλλοντος*, www.nomosphysis.org.gr Μάρτιος 2006.

[37] Ο όρος έχει χρησιμοποιηθεί από τον Απ. Παπακωνσταντίνου, οπ. παρ., C. Pétrou, *Les nouvelles tendances du droit de l'environnement en Grèce*, *Revue européenne de droit de l'environnement*, no 2, 2001, σελ. 169.

[38] Βλ., Γ. Παπαδημητρίου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, Θεμελίωση περιεχόμενο λειτουργία*, Νόμος και Φύση, τ. 2, 1994, σελ. 375.

[39] Βλ., Β. Μ. Ρώτη, Νόμος και Φύση, τ. 1, 1994 σελ. 51; Μ. Δεκλερής, *Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, Εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως*, εκδ. Α. Σάκκουλας, 1996, , *Ανοίγματα της νομολογία για την προστασία του περιβάλλοντος*, εκδ. Α. Σάκκουλας, 1984; *ibid*, *Επισκόπηση της αναφερόμενης στο περιβάλλον νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας των ετών 1984 έως και 1993*σελ. 36.

[40] Ως κορύφωση της διαλεκτικής λειτουργίας του «περιβαλλοντικού Συντάγματος», μπορεί αναμφίβολα να θεωρηθεί ο έντονος και συχνά γεμάτος πάθος, καθαρά δημόσιος διάλογος, που προηγήθηκε της αναθεώρησης του 2001, αλλά και εκείνος που συνοδεύει τις προτάσεις για τη νέα αναθεώρηση, βλ., C. Petrou, *La protection de l'environnement en quête de nouveaux défis*, *Εισήγηση στο πλαίσιο του Διεθνούς Συνεδρίου με θέμα «Σύνταγμα και αναθεώρηση / The constitution and its reform»*, που διοργανώθηκε στην Αθήνα από τις 4 έως 06.05.2006 από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Δημοσίου Δικαίου, υπό την αιγίδα του Υπουργείου Εσωτερικών Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, *Revue Européenne de Droit Public*, υπό δημοσίευση.

[41] Βλ. και το πρακτικό 4/2001 της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας σε συμβούλιο, όπου έγινε κατά πλειοψηφία δεκτό ότι δεν ενδείκνυται η αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος. Η βασική σκέψη ήταν ότι οι διατάξεις του υπάρχοντος

συντάγματος προστάτευαν επαρκώς το περιβάλλον, επιτρέποντας τη στάθμιση και συνεκτίμηση άλλων εννόμων αγαθών, ενώ κάθε αναθεώρηση του, εφόσον μάλιστα οι χρησιμοποιούμενοι όροι είναι αμφίσημοι, ενέχει τον κίνδυνο να δημιουργηθούν μεγαλύτερα ερμηνευτικά προβλήματα. Ωστόσο, το πρακτικό αυτό διατυπώθηκε με βάση το σχέδιο, το οποίο είχε εγκριθεί από την Επιτροπή Αναθεώρησης και το οποίο διαφέρει από το κείμενο του άρθρου 24 που τελικώς ψηφίστηκε από την Ολομέλεια της Ζ' Αναθεωρητικής Βουλής.

[42] Βλ., G. Sioutis, *La protection de l'environnement depuis la révision constitutionnelle de 2001*, Revue Européenne de Droit de l'environnement, no 1, 2003 σελ. 39; Γ. Γιαννακούρου, οπ. παρ., *ibid*, *The implementation of EU environmental policy in Greece. Europeanisation and mechanisms of change*, in D. Dimitrakopoulos – A. Passas, *Greece in the European Union*, London and New York, Routledge, 2004 σελ. 28; Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και ο νόμος πλαίσιο 1650/1986 «Για την προστασία του Περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α'160), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

[43] Όπως χαρακτηριστικά σημείωνε ο καθ. Δ. Τσάτσος, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Β'. *Οργάνωση και λειτουργία της Πολιτείας*, 1992, «η αρχή της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος ως υποχρέωσης του κράτους κατά το άρθρο 24 παρ. 1, εφόσον συνιστά αρχή που ανάγεται πλέον στις πραγματικές προϋποθέσεις επιβίωσης του ανθρώπου, ουσιαστικά πρέπει να θεωρηθεί θεμελιώδης». Σύμφωνα με τον συγγραφέα αυτόν, εξάλλου, «ο θεμελιώδης χαρακτήρας μιας συνταγματικής αρχής προκύπτει είτε επειδή το Σύνταγμα το ορίζει (τυπικό κριτήριο), είτε από τον κεντρικό νοηματικό (πολιτικό και θεσμικό) ρόλο που έχει η αρχή αυτή στο όλο οικοδόμημα του Συντάγματος (ουσιαστικό κριτήριο), είτε και από τα δυο. Ο ρόλος αυτός ούτε αμετάκλητος είναι ούτε οριστικός και δεν αποκλείεται να επεκταθεί και σε αρχές άλλες, που τον αποκτούν μέσα από τη δημιουργία νέων ιστορικών δεδομένων».

[44] Βλ., ενδεικτικά Γ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου του Περιβάλλοντος*, εκδ Α. Σάκκουλας 2003 σελ 48. Τα άρθρα 24 Συντ. και 3 του ν. 998/1979, όπως τροποποιήθηκε, προσδιορίζουν την επιστημονική έννοια του «δάσους», σύμφωνα με την οποία «δάσος» ή «δασικό οικοσύστημα» είναι οργανικό σύνολο αγρίων φυτών με ξυλώδη κορμό επί της επιφανείας εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν, δια της αμοιβαίας αλληλεξαρτήσεως και αλληλεπιδράσεώς τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασο-βιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο ανωτέρω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά. Παράλληλα, το άρθρο 3 του ν. 998/1979 ορίζει ως ικανή και αναγκαία συνθήκη για τον ορισμό της έννοιας του δάσους, την οργανική ενότητα της δασικής βλάστησης. Η πράξη χαρακτηρισμού μίας έκτασης ως δασικής πρέπει να περιέχει ειδική αιτιολογία. Η πρόσφατη συνταγματική αναθεώρηση συμπεριέλαβε ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 24 σύμφωνα με την οποία «ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο αγρίων φυτών με ξυλώδη κορμό

πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία, μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα, αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά». Η Δήλωση αυτή επιβεβαιώθηκε και με τη Απόφαση του ΑΕΔ 27/1999.

[45] Βλ., Γ. Δελλής, οπ. π.. Σύμφωνα, με τον ορισμό της Ολομέλειας του ΣτΕ, στην Απόφ. 3279/2003, «πολιτιστικό περιβάλλον είναι τα μνημεία και τα λοιπά πολιτιστικά αγαθά που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους την εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας»

[46] Βλ., Κ. Μενουδάκος, *Η Αναθεώρηση του συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη*. Νόμος και Φύση, εκδ. Σάκκουλα 2002, σελ. 31. Επίσης τις αποφάσεις 2755/1994, 2537/1996 και 3478/2000 της Ολομελείας, www.ste.gr.

[47] Ο αδόκιμος όρος διακύβευμα χρησιμοποιείται στην παρούσα μελέτη, επειδή είναι ευρύτερος της έννοιας του δικαιώματος.

[48] Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1, «η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον».

[49] Βλ., Γ. Ι. Δελλής, *Το ατομικό δικαίωμα αντιμέτωπο στο οικονομικό και το οικολογικό γενικό συμφέρον. 1953-2003: Η συρρίκνωση της ατομικότητας*, www.nomosphysics.org.gr, Ιανουάριος 2004. Στο σημείο αυτό είναι σκόπιμο να επισημανθεί και συγκριτικά να αξιολογηθεί η απουσία των οικολογικών αναφορών στα προγενέστερα συνταγματικά κείμενα. Χαρακτηριστικά το Σύνταγμα του 1952, μολονότι διαπνέεται από φιλελεύθερο χαρακτήρα, αγνοεί το ζήτημα της περιβαλλοντικής προστασίας και αντιμετωπίζει με αποσπασματικό τρόπο τα όποια θέματα ανακύπτουν από τις ανθρώπινες παρεμβάσεις στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Βλ., Α. Σβώλος, Γ. Βλάχος, *Το Σύνταγμα της Ελλάδας*, τ. Α' 1951, σελ. 38; Χ. Σγουρίτσας, *Συνταγματικό Δίκαιο*, τ. Γ', 1966, σελ. 56.

[50] Βλ., ενδεικτικώς, Μ. Δεκλερής, *Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος*. Εγκόλπιο βιώσιμου αναπτύξεως, 1996, σελ. 36; Κ. Μενουδάκος, *Προστασία του περιβάλλοντος*

στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομοθεσίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση 1997*, σελ. 9; Β. Μποτόπουλος, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Αρμ. 1993, Γ. Παπαδημητρίου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, Νόμος και Φύση 1994*, σελ. 375; Ρώτης, *Ανοίγματα της νομολογίας για την προστασία του περιβάλλοντος*, 1984, Γλ. Σιούτη, *Δίκαιο περιβάλλοντος. Γενικό μέρος*, 1993, σελ. 15; Αν. Τάχος, *Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος*, 1998, σελ. 120; Β. Γιωτάκης, *Η συνταγματική προστασία των δασών (με το μάτι ενός μη νομικού)*, *Ελληνική Δικαιοσύνη 2000*, Ε. Α. Μαρία, *Η νομική προστασία των δασών*, 1998, Σ. Χαραλαμπίδης, *Το φλέγον πρόβλημα της προστασίας των δασών, Νόμος και Φύση 1994*, σελ. 113; *ibid*, *Συνταγματική προστασία δασών και αναθεώρηση του Συντάγματος*, www.nomosphysis.org.gr, Νοέμβριος 2006.

[51] Όπως παρατηρεί ο Αν. Τάχος, «η επέμβασις του Κράτους προς ανάπτυξης του κοινωνικού συνόλου όριον έχει το Σύνταγμα, διότι η προσωπική ελευθερία είναι απαραβίαστος και αυτή περιορίζεται μόνον όταν και όπως ορίζει» Α. Τάχος, *Δημόσιον Οικονομικόν Δίκαιο*, 1979, σελ. 121.

[52] Βλ., Απ. Παπακωνσταντίνου, όπ.π.

[53] Βλ., Γ. Γιανακούρου, όπ.π.

[54] Γ. Παπαδημητρίου, *Η επίδραση των καταστατικών συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*, www.nomosphysis.org.gr, Ιανουάριος 2006.

[55] Βλ., άρθρα 130Π - 130Σ Ε.Ε.Π.

[56] Βλ., A Aubin., *La Communauté Européenne face à la pollution atmosphérique*, éd. *Apogée*, 1993, σελ. 39; E. Bachir Moulim, *L'énergie et la protection de l'environnement dans la Communauté Européenne*, *Thèse Tours 1993*, σελ. 178; S. Baziadoly, *Le droit communautaire de l'environnement depuis l'Acte Unique européen*, *Thèse Paris II*, 1993, σελ 87; M. Bodiguel, *La qualité des eaux dans l'Union européenne, pratique d'une réglementation commune*, *collection Environnement*, éd. *L'Harmattan*, 1996, σελ. 18; J. Charpentier, *La protection de l'environnement par les Communautés Européennes*, éd. *Pedone 1989*, σελ. 27; J.-Y. Chérot et autres, *Droit de l'environnement, propos pluridisciplinaire sur un droit en construction*, éd. *Presses universitaires d'Aix Marseille*, 1995, σελ. 28; N. Flandin., *L'incidence de la régionalisation sur l'application du droit communautaire*, *Thèse Paris 1993*, σελ. 267; W Fremau, G. Vitzthum, C. Imperiali, *La protection régionale de l'environnement marin (approche européenne)*, éd. *Economica*, 1992, σελ. 10; A. Kiss, *Droit International de l'environnement*, éd. *Pedone*, 1989, σελ. 34; L. Krämer, *The implementation of environmental laws by the European Communities*, *German Yearbook of International*

Law 1992, σελ. 28; M. Prieur, Sites contaminés en droit comparé de l'environnement, éd. Pulim 1995, σελ. 12; M. Prieur - S. Doumbé-Billé, Droit de l'environnement et développement durable, éd. Pulim, 1994, σελ. 47; R. Romi, L'Europe et la protection juridique de l'environnement, éd. Litec 1991, σελ. 8; N. (de) Sadeleer, Le droit communautaire et les déchets, éd. LGDJ, Bruyant, 1995, σελ. 12; P. Sands, Principles of International Environmental law, Manchester University Press, Manchester 1995, σελ. 12; L. Susskind, Environmental diplomacy: negotiating more effective agreements, New York, Oxford University Press, 1994, σελ. 18; P. Thieffry, Droit européen de l'environnement, éd. Dalloz 1998, σελ. 12; Γ. Δελλής, Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος, εκδ. Σάκκουλας 1998, σελ. 303.

[57] Αξίζει βέβαια να επισημανθεί και η σχετική μεταστροφή της νομολογίας του ΣτΕ, ύστερα από την ολοκλήρωση των Ολυμπιακών αγώνων. Χαρακτηριστική είναι άλλωστε η περίπτωση της κατασκευής Κέντρου Υπερυψηλής Τάσης Αργυρούπολης, η οποία μολονότι είχε ενταχθεί σύμφωνα με το ν. 2947/2001 στα έργα Ολυμπιακής υποδομής, εντούτοις η σημασία του έργου φαίνεται να «υποχωρεί» μετά την ολοκλήρωση των Αγώνων.

[58] Η προστασία του περιβάλλοντος κατέστη με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1998 βασική προτεραιότητα της κοινοτικής πολιτικής. Το άρθρο 174 ΣΕΚ, το οποίο περιλαμβάνει στους στόχους και τις αρχές της κοινοτικής πολιτικής την πολιτική περιβάλλοντος, η οποία «αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας [...]. Στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Το άρθρο 175 ΣΕΚ προβλέπει τη διαδικασία θέσπισης μέτρων στον τομέα αυτόν, ενώ στο άρθρο 176 διευκρινίζεται ότι τα κράτη μέλη μπορούν να διατηρούν και να θεσπίζουν μέτρα ενισχυμένης προστασίας. Ιδιαίτερη σημασία έχει επίσης το άρθρο 6 ΣΕΚ, το οποίο κατοχυρώνει την αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής προστασίας στις άλλες κοινοτικές πολιτικές «ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Τέλος, στο άρθρο 2 ΣΕΚ ορίζεται ότι η Κοινότητα έχει ως αποστολή, μεταξύ των άλλων, τη διασφάλιση «υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος», ενώ στο άρθρο 3 προβλέπεται ότι στις δράσεις που αναλαμβάνει η Κοινότητα περιλαμβάνεται «μια πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος».

[59] Βλ., σχετικά *G. Kremlis, The Treaty Establishing a Constitution for Europe and its Implications on Environmental Policy and Civil Protection: maintenance of the Status Quo of Upgrade?*, www.nomosphysis.org.gr. Σύμφωνα με το άρθρο 37 του ως άνω σχεδίου «Οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο άρθρο 3, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Ωστόσο, όπως εύστοχα παρατηρεί και ο Γ. Παπαδημητρίου, οπ. παρ., «μετά τη δοκιμασία που υπέστη

το Σύνταγμα στα πρόσφατα δημοψηφίσματα που διεξήχθησαν στη Γαλλία και την Ολλανδία φαίνεται προς το παρόν αβέβαιη η τύχη του [Ευρωπαϊκού Συντάγματος]. Η επίκληση των διατάξεων του στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δεν θα ήταν δυνατόν να αποτελέσει έρεισμα για τις σκέψεις και, πολύ περισσότερο, για τις κρίσεις του Δικαστηρίου, αφού πρόκειται για μη ισχύουσες διατάξεις. Έτσι εξηγείται γιατί στη συνέχεια δεν γίνεται καθόλου λόγος γι' αυτές».

[60] Σύμφωνα με τον Γ. Παπαδημητρίου «είναι προφανές ότι η εν γένει αναφορά στις Καταστατικές Συνθήκες παρουσιάζεται προβληματική, αφού δεν είναι ευδιάκριτο σε ποιες συγκεκριμένα διατάξεις τους γίνεται σε κάθε περίπτωση παραπομπή. Αξίζει να σημειωθεί ότι το Δικαστήριο, και όταν μνημονεύει άρθρα τους, παραλείπει να εξειδικεύσει ποιες διατάξεις ή, πολύ περισσότερο, ποιοι ορισμοί τους επικεντρώνουν το ενδιαφέρον του. Τέλος, και μετά τη θέση σε ισχύ, το Μάρτιο του 1999 της Συνθήκης του Άμστερνταμ, εξακολουθεί συχνά να μνημονεύει τις σχετικές διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ και όχι, όπως ίσως θα έπρεπε ενόψει του ιστορικού και των διατάξεων στις οποίες ερείδεται η εξεταζόμενη πράξη, τις διατάξεις του ενοποιημένου κειμένου», βλ., Γ. Παπαδημητρίου, όπ.π.

[61] Βλ. Απόφ. ΣτΕ Ε' Τμήμα 5235/1996, www.ste.gr.

[62] Βλ. Απόφ ΣτΕ (Ολ.) 4365/1997, www.ste.gr.

[63] Σύμφωνα με την ως άνω Απόφαση ο ισχυρισμός αυτός απορρίφθηκε, αφενός μεν γιατί, οι διατάξεις του άρθρου 11 του παραπάνω νόμου δεν κύρωναν την προσβαλλόμενη πράξη, η οποία θα μπορούσε να ελεγχθεί ακυρωτικώς και μετά την παύση ισχύος της, αν οι αιτούντες μπορούσαν να επικαλεστούν και να αποδείξουν ιδιαίτερο έννομο συμφέρον για τη συνέχιση της δίκης, αφετέρου δε γιατί ο καθορισμός με το ίδιο άρθρο των περιβαλλοντικών όρων που θα διείπαν, από την έναρξη ισχύος του, την κατασκευή και λειτουργία της επίδικης λεωφόρου, η οποία θα είχε σημαντικές επιπτώσεις στην εθνική οικονομία, είχε ως σκοπό να δοθεί, μέσα από τη συζήτηση στη Βουλή, η μέγιστη δυνατή δημοσιότητα των περιβαλλοντικών όρων του σημαντικού αυτού έργου και να κατοχυρωθούν οι όροι αυτοί. (Βλ. εισηγητική έκθεση νόμου 2338/1995, άρθρο έβδομο).

[64] Το ΣτΕ έκρινε ότι Δεν υπάγεται στην αρμοδιότητα της αρχαιολογικής αρχής η έγκριση χωρικού σχεδίου για λόγους προστασίας του τοπίου. Τέτοια αρμοδιότητα δεν θεμελιώνουν ούτε η Σύμβαση της Φλωρεντίας ούτε το ν.ΡΣΑ, προκειμένου περί του "αττικού τοπίου". Αντιθέτως, αρμοδιότητα εγκρίσεως του σχεδίου από την αρχαιολογική αρχή θεμελιώνει η ύπαρξη αρχαιολογικών χώρων και μνημείων, ακόμη και όταν οι σχετικές πράξεις του Υπουργού Πολιτισμού για την κήρυξή τους εκδόθηκαν ακριβώς επ' ευκαιρία της διαδικασίας θεσμοθέτησης του υπό αρχαιολογική έγκριση σχεδίου. Η ρήτρα της απόφασης της Υπουργού Πολιτισμού και

Αθλητισμού, με την οποία εγκρίθηκε από πλευράς αρχαιολογικής νομοθεσίας το ίδιο το ΣΟΑ και η προηγηθείσα ΣΜΠΕ στερείται νομικής δεσμευτικότητας και δεν εμπόδιζε την έκδοση του προσβαλλομένου διατάγματος, ούτε αναπτύσσει νομική δεσμευτικότητα κατά το μέρος που αναφέρεται στο μνημείο της Ακρόπολης. Το προσβαλλόμενο νομίμως από πλευράς τηρήσεως των διαδικαστικών προϋποθέσεων του αρχαιολογικού νόμου, προβλέπει τα επίδικα ύψη των κτιρίων. Το περιεχόμενο των όρων δόμησης ορισμένης περιοχής υπόκειται σε οριακό ακυρωτικό έλεγχο ως προς τη συνταγματικότητα των ρυθμίσεων. Στοιχείο της συνταγματικότητας των θεσπιζομένων όρων δόμησης αποτελεί η εναρμόνισή τους και με τη συνταγματική επιταγή της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς. Δεν προβλέπεται καθορισμός όρων δόμησης με τη συμμετοχή και υπό τον έλεγχο των αρχαιολογικών υπηρεσιών σε οποιαδήποτε περιοχή και σε οποιαδήποτε απόσταση από τα μνημεία, ακόμη και τα πλέον εμβληματικά. Από το Σύνταγμα δεν θεσπίζεται γενική απαγόρευση κατασκευής κτιρίων με τα προβλεπόμενα από το προσβαλλόμενο διάταγμα ύψη, από τον κανόνα δε αυτό δεν εξαιρείται η Αττική.

[65] Ως προς τη «διακριτότητα» της νομικής βάσης στην οποία συχνά καταφεύγει ο Έλληνας δικαστής, αξίζει να επισημανθεί η παρατήρηση του Γ. Παπαδημητρίου, σύμφωνα με την οποία «αν ο κανόνας εμπεριέχεται τόσο στο Σύνταγμα όσο και στις Καταστατικές Συνθήκες (και προσεχώς στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα) -όπως συμβαίνει με την αρχή της πρόληψης-, πρέπει να γίνεται σχετική μνεία του και στα δύο θεμελιώδη κείμενα. Αντίθετα, αν περιλαμβάνεται μόνο στις Καταστατικές Συνθήκες και θα μπορούσε να προκύψει ερμηνευτικά από το Σύνταγμα -όπως συμβαίνει με την αρχή της προφύλαξης και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»-, πρέπει να γίνεται αναφορά του, ώστε να διευκολύνεται η θεμελίωσή του και στο Σύνταγμα. Τέλος, επιβάλλεται ο πορισμός του περιεχομένου και της λειτουργίας των συναφών κανόνων, ώστε να προσδιοριστεί ο λόγος για την επίκληση και την εφαρμογή τους αλλά και η ανάγκη συνάρθρωσής τους με τους αντίστοιχους κανόνες του Συντάγματος», βλ., Γ. Παπαδημητρίου, Η επίδραση των καταστατικών συνθηκών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην περιβαλλοντική νομολογία του ΣτΕ, www.nomosphysis.org.gr Ιανουάριος 2006.

[66] Στο ίδιο πνεύμα εντάσσονται και οι αποφάσεις του ΣτΕ (Ε΄) 2506/2002, με την οποία ακυρώθηκε η χωροθέτηση του τουριστικού λιμένα στο Πόρτο-Ράφτη και έγινε μνεία των άρθρων [B], 2, 130P της Συνθήκης του Μάαστριχτ, της Διακήρυξης του Ρίο και της Agenda 21, η απόφαση 3057/2002 (Δ΄), με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως για την ανάθεση του έργου διάνοιξης οδού στο Χαλάνδρι, και έγινε επίκληση της Συνθήκης του Μάαστριχτ (άρθρο 130P) και της αρχής της προληπτικής δράσης, η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 258/2004, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως κατά της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για το τραμ στην περιοχή της Γλυφάδας, και έγινε αναφορά του άρθρου 130P της Συνθήκης του Μάαστριχτ και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1264/2005, με την οποία ακυρώθηκε άδεια για την εγκατάσταση κεραίας κινητής τηλεφωνίας, επειδή δεν είχαν προηγηθεί η

δημοσίευση Κ.Υ.Α. για τα μέτρα προφύλαξης του κοινού και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Εν προκειμένω έγινε επίκληση στις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που προβλέπονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (άρθρα 2 και 130P) και στο άρθρο 174 παρ. 2 των ενοποιημένων Καταστατικών Συνθηκών, η απόφαση ΣτΕ (Ολ.) 1672/2005, με την οποία ακυρώθηκε έγκριση περιβαλλοντικών όρων για το Κέντρο Υψηλής Τάσης στην Αργυρούπολη και έγινες μνεία του άρθρου 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και των άρθρων 2 και 174 παρ. 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, η απόφαση ΣτΕ (Ε΄) 1804/2005, με την οποία ακυρώθηκε η άρνηση της Γενικής Γραμματείας Επικοινωνιών του Υπουργείου Μεταφορών και Επικοινωνιών να ανακαλέσει άδεια εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας σε κτίριο του Δήμου Αμπελοκήπων Θεσσαλονίκης, και έγινε επίκληση στη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, και ειδικότερα στις αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που προβλέπονται στο άρθρο 174 παρ. 2 των ενοποιημένων Καταστατικών Συνθηκών.

[\[67\]](#) Σύμφωνα με το σκεπτικό της ως άνω απόφασης «εν όψει της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής εξεδόθη ο ν. 1650/1986 (Α΄ 160), με τον οποίο θεσπίζονται κανόνες αναφερόμενοι, πλην άλλων, στις προϋποθέσεις και στην διαδικασία για την έγκριση της εγκαταστάσεως δραστηριοτήτων ή εκτελέσεως έργων από τα οποία απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ, με βάση εξουσιοδοτήσεις των άρθρων 3, 4 παράγραφοι 10 και 11 και 5 παράγραφος 1 του νόμου αυτού αλλά και σε συμμόρφωση προς τις Οδηγίες 84/360/ΕΟΚ και 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου των Ε.Κ., εξεδόθη η κοινή υπουργική απόφαση 69269/5387/24.10.1990 (Β΄ 678) με την οποία καθορίζονται, μεταξύ άλλων, τα απαιτούμενα στοιχεία και προδιαγραφές του περιεχομένου των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων καθώς και η διαδικασία εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων[...]. Επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις, το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επομένων γενεών. [...] Ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά την λήψη, εξ άλλου, των μέτρων αυτών τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της ανωτέρω διατάξεως, ερμηνευομένης εν όψει 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 αναπτύξεως, της αξιοποιήσεως του εθνικού πλούτου, της ενισχύσεως της περιφερειακής αναπτύξεως και της εξασφαλίσεως εργασίας στους

πολίτες, δηλαδή σκοπούς για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και, συγκεκριμένα, στα προαναφερόμενα άρθρα 106 και 22 παρ. 1. Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντιστοιχών εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεπε ο συντακτικός αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης. Κατά την στάθμιση εξ άλλου αυτή, σε συμμόρφωση προς την αρχή της προλήψεως και προφυλάξεως στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, που απορρέει από τις ανωτέρω διατάξεις, τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπ' όψιν την τυχόν ύπαρξη ιδιαιτέρου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας και να μη παρέχουν τη σχετική έγκριση αν διαπιστώσουν αιτιολογημένα ότι ο κίνδυνος αυτός, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο επαπειλούμενος από ενδεχόμενη πλημμυλή λειτουργία του έργου, υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από την λειτουργία του. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση πρέπει, προκειμένου η στάθμιση αυτή να γίνεται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στην ανάγκη προστασίας των εκατέρωθεν διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται κατά τρόπο επαρκή αφενός μεν ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας της συγκεκριμένης εγκαταστάσεως και αφετέρου ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο προσδοκείται ότι θα εξυπηρετηθεί από το έργο ή την δραστηριότητα αυτή, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω επιβαλλόμενη στάθμιση συναρτάται εκάστοτε με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και την φύση της εξυπηρετούμενης με την εκτέλεση του έργου ανάγκης. Περαιτέρω, σε περίπτωση προσβολής με αίτηση ακυρώσεως των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά την διαδικασία με την οποία τα αρμόδια όργανα της Διοικήσεως εκτιμούν εκ των προτέρων τις αναμενόμενες συνέπειες για το περιβάλλον από σχεδιαζόμενα έργα ή δραστηριότητες και κρίνουν αν και με ποιους όρους μπορεί να πραγματοποιηθεί το έργο ή η δραστηριότητα ώστε να μη παραβιάζεται η αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως, ο ακυρωτικός δικαστής ερευνά εάν τηρήθηκε συννόμως από ουσιαστική και τυπική άποψη η διαδικασία αυτή και αν τα στοιχεία στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη διοικητική πράξη είναι σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς της νομοθεσίας και επαρκή για να προσδώσουν έρεισμα στην πράξη. Ειδικότερα, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της προλήψεως και προφυλάξεως, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητος και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν

επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, 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 την ανωτέρω συνταγματική αρχή (πρβλ. Ολομ. ΣτΕ 3478/2000)».

[68] Σύμφωνα με τη νομολογία που αρχικά διαμορφώθηκε από τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24 γεννάται ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να αποφασίζει «εν συνεκτιμήσει πάντων των συνθετόντων το εθνικόν συμφέρον παραγόντων προκρινομένης, κατά την εκάστοτε κρίσιν της Διοικήσεως, της καλύτερον εξυπηρετούσης το γενικώτερον εθνικόν συμφέρον λύσεως», βλ., ΣτΕ (Ολ.) 810-11/77.

[69] Ο συγκερασμός της οικονομικής ανάπτυξης στην φιλοπεριβαλλοντική προσέγγιση του ΣτΕ καταδεικνύεται και από την ΣτΕ (Ολ) 1468/2004, το οποίο συνεκτίμησε τις διατάξεις του π.δ. 84/1984 και 4 του ν. 1360/1983 που πρόβλεπαν ότι «κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου αυτού ή άλλων νόμων, εφόσον πρόκειται για ιδιαίτερα σημαντικές παραγωγικές επενδύσεις και ιδίως για εγκατάσταση βιομηχανιών που συμβάλλουν στην επιτάχυνση του ρυθμού ανάπτυξης της Εθνικής Οικονομίας».

[70] Βλ. ΣτΕ 1569/2005.