

ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΟ ΕΛΛΗΝΙΚΟ ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ (Φεβρουάριος 1997)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις^[1]

1. Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα αποτελεί νομική επιταγή και μάλιστα αυξημένης ισχύος αφού απορρέει από τον Καταστατικό Χάρτη της Χώρας. Συγκεκριμένα, στο άρθρο 24 του Ελληνικού Συντάγματος του έτους 1975 περιέχονται οι εξής διατάξεις: «1. 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. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. 3 ... 4 ... 5 ... 6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

Για να συμμορφωθεί προς τις συνταγματικές αυτές επιταγές ο κοινός νομοθέτης εισήγαγε κατά καιρούς σημαντικές ρυθμίσεις, οι οποίες περιλαμβάνονται είτε σε νομοθετήματα που έχουν γενικό περιεχόμενο -όπως ο βασικός και εξαιρετικής σπουδαιότητας νόμος 1650 του έτους 1986 για την προστασία του περιβάλλοντος- είτε σε ειδικότερους νόμους που αφορούν την προστασία επιμέρους στοιχείων του φυσικού ή του πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπως τα ύδατα, τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, τα μνημεία, οι παραδοσιακοί οικισμοί.

Η λεπτομερής αναφορά σε αυτή την νομοθεσία δεν θα ήταν, νομίζω, τόσο χρήσιμη

στη σημερινή συνάντηση. Με την εισήγησή μου αυτή θα προσπαθήσω να παρουσιάσω σε πολύ γενικές γραμμές ορισμένους κανόνες τους οποίους συνήγαγε το ελληνικό ανώτατο διοικητικό δικαστήριο, δηλαδή το Συμβούλιο της Επικρατείας, από τις συνταγματικές διατάξεις, τις οποίες ανέφερα προηγουμένως. Η παρουσίαση αυτή θα μπορούσε, ίσως, να βοηθήσει την κατανόηση όχι μόνο του γενικότερου πλαισίου που θεσπίζεται στην ελληνική έννομη τάξη για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά και του πνεύματος που επικρατεί κατά την ερμηνεία και εφαρμογή των σχετικών νομοθετικών ορισμών.

2. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο εκτός από το δικαιοδοτικό του έργο έχει και την αρμοδιότητα να γνωμοδοτεί για τη νομιμότητα των σχεδίων των προεδρικών διαταγμάτων κανονιστικού περιεχομένου, είχε πολύ συχνά την ευκαιρία να εφαρμόσει τη νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος κατά την άσκηση τόσο των δικαστικών αρμοδιοτήτων του, δηλαδή κατά την εκδίκαση κυρίως αιτήσεων ακύρωσης κατά ατομικών και κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης, όσο και της γνωμοδοτικής του αυτής αρμοδιότητας. Λόγω δε της φύσης των υποθέσεων που ανήκουν στη δικαιοδοσία του, το Συμβούλιο της Επικρατείας είναι το δικαστήριο, στο οποίο κατά κύριο λόγο ανήκει η ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων που αφορούν το φυσικό, το οικιστικό και το πολιτιστικό περιβάλλον. Και μάλιστα όχι μόνο των διατάξεων των κοινών νόμων αλλά και των συνταγματικών διατάξεων, αφού σύμφωνα με το σύστημα ελέγχου της συνταγματικότητας του περιεχομένου των νόμων, το οποίο ισχύει στην Ελλάδα, ο έλεγχος αυτός ανήκει σε όλα τα δικαστήρια, διοικητικά, πολιτικά, ποινικά, και ασκείται κατά περίπτωση κατά την εκδίκαση συγκεκριμένης διαφοράς. Πρέπει να σημειωθεί ότι στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του το Συμβούλιο της Επικρατείας καλείται πολύ συχνά να εφαρμόσει τις συνταγματικές διατάξεις και έτσι κατέχει την προέχουσα θέση στο δικαστικό έλεγχο της συνταγματικότητας των νόμων στην Ελλάδα γενικότερα και όχι μόνο σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας, λοιπόν, ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, τις οποίες ήδη ανέφερα, καθιέρωσε νομικές αρχές νομίζω πολύ σημαντικές για την προστασία του περιβάλλοντος. Πρόκειται για μία νομολογία που άρχισε να διαπλάσσεται από τις αρχές της δεκαετίας του '80 αλλά που ενισχύθηκε σημαντικά τα τελευταία έτη λόγω και της αλματώδους αύξησης των ένδικων μέσων, στα οποία γίνεται επίκληση των κανόνων προστασίας του

περιβάλλοντος. Οι πολίτες στην Ελλάδα, όπως άλλωστε και στις υπόλοιπες χώρες, τουλάχιστον τις Ευρωπαϊκές, ευαισθητοποιούνται όλο και περισσότερο στην παρατηρούμενη υποβάθμιση του περιβάλλοντος και, κατά συνεκδοχή, της ποιότητας ζωής και αντιδρούν. Έτσι, μεταξύ των άλλων, προσφεύγουν όλο και πιο συχνά στο Συμβούλιο της Επικρατείας επιδιώκοντας την ακύρωση διοικητικών πράξεων, με τις οποίες παρέχεται η δυνατότητα να ασκούνται δραστηριότητες ή να εκτελούνται έργα βλαπτικά για το περιβάλλον.

II. Βασικές αρχές και έννοιες του δικαίου προστασίας περιβάλλοντος - Νομολογιακή εφαρμογή

1. Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης

Θεμελιώδης νομική αρχή, κατά τη νομολογία (ΣΤΕ 5267/1995), αποτελεί η *αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης*. Σύμφωνα με την αρχή αυτή η οικονομική ανάπτυξη δεν επιτρέπεται να υπερβεί ορισμένα όρια και, συγκεκριμένα, τα όρια εκείνα, η υπέρβαση των οποίων δημιουργεί αβεβαιότητα ως προς τη δυνατότητα να συνεχιστεί και στο μέλλον η οικονομική πρόοδος. Με άλλα λόγια, οικονομικού χαρακτήρα δραστηριότητες δεν είναι επιτρεπτές αν έχουν ως συνέπεια την κατασπατάληση φυσικών πόρων και την υποβάθμιση του περιβάλλοντος σε τέτοιο βαθμό, ώστε να τίθεται σε κίνδυνο η ανάπτυξη για τις μελλοντικές γενεές και η ικανοποίηση των δικών τους αναγκών. Ανάπτυξη που επιφέρει τέτοια βλάβη δεν είναι ανεκτή όχι μόνο από ηθική σκοπιά αλλά και από το νόμο. Το δίκαιο, λοιπόν, και μάλιστα ο υπέρτατος νόμος της Χώρας, το Σύνταγμα, επιβάλλουν όρια στον τρόπο επιδίωξης οικονομικής ανάπτυξης.

Έτσι, έργα και κάθε είδους δραστηριότητες που δεν σέβονται την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης είναι απαγορευμένες. Πρόκειται δε για απαγόρευση απόλυτη, χωρίς να υπάρχει στάδιο αξιολόγησης και στάθμισης της χρησιμότητας ορισμένης δραστηριότητας.

2. Αρχή της φέρουσας ικανότητας

Με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης σχετίζεται η *αρχή της φέρουσας ικανότητας*. Μπορεί μάλιστα να υποστηριχθεί ότι η τελευταία αποτελεί ειδικότερη έκφραση της

πρώτης. Με τον όρο φέρουσα ικανότητα, ο οποίος χρησιμοποιείται και στις αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, νοείται η ικανότητα μίας περιοχής να δεχθεί και άλλες δραστηριότητες χωρίς να υποβαθμισθεί κατά τρόπο ανεπανόρθωτο το περιβάλλον.

Κάθε οικοσύστημα έχει ορισμένα όρια αντοχής στις ανθρώπινες δραστηριότητες. Πέρα από αυτά τα όρια, δεν είναι πλέον δυνατή η συνύπαρξη των δραστηριοτήτων αυτών με τη φύση. Η ισορροπία ανατρέπεται, το σύστημα καθίσταται ασταθές και η βλάβη, την οποία υφίσταται το περιβάλλον, καθίσταται οριστική και μη επανορθώσιμη. Πρόκειται ακριβώς για τα όρια της φέρουσας ικανότητας της περιοχής και κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα που βαίνει πέρα από τα όρια αυτά είναι απαγορευμένη αφού και η αρχή της φέρουσας ικανότητας είναι νομική αρχή.

Για να διευκρινισθεί καλύτερα το περιεχόμενο αυτής της νομικής αρχής είναι χρήσιμη ίσως η αναφορά σε παραδείγματα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έχει γίνει δεκτό π.χ. (ΣΤΕ 50/1993) ότι η Διοίκηση, προκειμένου να χορηγήσει άδεια ίδρυσης ξενοδοχείου, οφείλει να ερευνά το χαρακτήρα και την ιδιομορφία της περιοχής και να λαμβάνει υπόψη τον αριθμό των ξενοδοχείων που ήδη λειτουργούν στην ίδια περιοχή και την ικανότητά της να δεχθεί μεγαλύτερο αριθμό τουριστών χωρίς να αλλοιωθούν η φυσιογνωμία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Έχει επίσης κριθεί (Π.Ε. 398/1993 κ.ά.) ότι για την ίδρυση οικισμών από οικοδομικούς συνεταιρισμούς, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, πλην άλλων, η φέρουσα ικανότητα της περιοχής ενόψει των υφιστάμενων οικισμών, του μεγέθους τους και των μεταξύ τους αποστάσεων.

3. Αρχή της πρόληψης

Το ελληνικό Σύνταγμα επιβάλλει όχι μόνο την επανόρθωση της προηγούμενης βλάβης αλλά και την πρόληψη στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Οι συνταγματικές διατάξεις που έχουν μνημονευθεί προηγουμένως προβλέπουν ότι το Κράτος έχει την υποχρέωση να λαμβάνει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον.

Ερμηνεύοντας τις συνταγματικές αυτές διατάξεις αλλά και σχετικές διατάξεις της κοινής νομοθεσίας, το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζει την *αρχή της*

πρόληψης στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος ως δεσμευτικό νομικό κανόνα (ΣΤΕ 53/1993) και, εφαρμόζοντας την αρχή αυτή, η οποία, σημειωτέον, υιοθετείται όχι μόνο από την ελληνική νομοθεσία αλλά και από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δέχεται ειδικότερα ότι η Διοίκηση οφείλει να ερευνά εκ των προτέρων αν μία δραστηριότητα, για την άσκηση της οποίας απαιτείται διοικητική άδεια, δημιουργεί κινδύνους για το περιβάλλον, η δε χορήγηση της άδειας επιτρέπεται μόνο υπό όρους και περιορισμούς ώστε να μη προκαλούνται τέτοιοι κίνδυνοι (ΣΤΕ 601/1989).

Το βασικό μέσο για την πραγματοποίηση της προληπτικής δράσης των κρατικών οργάνων με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος είναι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ο έλληνας νομοθέτης, εισάγοντας στο εσωτερικό δίκαιο κανόνες επιβαλλόμενους από το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα από μία οδηγία του έτους 1985 (85/337/ΕΟΚ), προβλέπει ότι η εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών από έργα ή δραστηριότητες που λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους είναι πιθανό να δημιουργήσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον πρέπει να στηρίζεται σε ειδική μελέτη, η οποία απαιτείται να υποβάλλεται στην Αρχή που είναι αρμόδια να επιτρέψει το έργο ή τη δραστηριότητα (ν. 1650/1986, κοινή υπουργική απόφαση 69269/5387/1990). Πρόκειται για τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία, σύμφωνα με το νόμο (άρθρο 5 ν. 1650/1986), πρέπει να περιέχει τουλάχιστον α) περιγραφή του έργου ή της δραστηριότητας με πληροφορίες για το χώρο εγκατάστασης, το σχεδιασμό και το μέγεθός του, β) εντοπισμό και αξιολόγηση των πιθανολογούμενων βασικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, γ) περιγραφή των αναγκαίων μέτρων για την πρόληψη ή τουλάχιστον τη μείωση ή επανόρθωση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, δ) εξέταση εναλλακτικών λύσεων και παράθεση των κύριων λόγων της επιλογής της προτεινόμενης λύσης και ε) απλή περίληψη του συνόλου της μελέτης.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας καλείται πολύ συχνά να αποφανθεί σχετικά με το περιεχόμενο που πρέπει να έχουν οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τη διαδικασία αξιολόγησής τους από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές και τη διαδικασία δημοσιοποίησής τους ώστε να περιέλθουν σε γνώση του κοινού. Θα παραθέσω ενδεικτικώς δύο νομολογιακά παραδείγματα, από τα οποία προκύπτει εναργώς η αυστηρότητα, με την οποία το Συμβούλιο της Επικρατείας προσεγγίζει το ζήτημα της εκ των προτέρων εκτίμησης των πιθανολογούμενων επιπτώσεων στο περιβάλλον,

καθώς και η σημασία, την οποία αποδίδει στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως το μέσο που εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της προληπτικής δράσης των αρμόδιων οργάνων του Κράτους.

Γίνεται δεκτό (ΣΤΕ 1520/1993 κ.ά.) ότι δεν αρκεί να τίθενται υπόψη των αρμόδιων αρχών απλώς πληροφορίες και εκτιμήσεις σχετικά με το σχεδιαζόμενο έργο και τις πιθανές επιπτώσεις του στο περιβάλλον αλλά απαιτείται να υποβάλλεται ολοκληρωμένη μελέτη που να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων.

Εξάλλου, με δύο σχετικά πρόσφατες αποφάσεις του (ΣΤΕ 2759-60/1994) που έχουν και μεγάλη πρακτική αξία, το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετώπισε περιπτώσεις σύνθετης τεχνικής παρέμβασης που συνίσταται σε εκτέλεση πολλών επιμέρους έργων, τα οποία αλληλοεξαρτώνται και αποτελούν ένα σύνολο. Πρόκειται για το εγχείρημα της εκτροπής υδάτων ενός από τους μεγαλύτερους ποταμούς της Ελλάδας, του Αχελώου, για την πραγματοποίηση του οποίου απαιτείται η εκτέλεση πολλών επιμέρους έργων, όπως φράγματα, ταμιευτήρες ύδατος και τοποθέτηση υπόγειας σήραγγας μήκους πολλών χιλιομέτρων. Με τις αποφάσεις δε αυτές το δικαστήριο δέχθηκε ότι σε περιπτώσεις τεχνικών παρεμβάσεων τέτοιας μορφής δεν αρκεί η σύνταξη χωριστών μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για καθένα από τα τεχνικά έργα που αποτελούν τα μέρη του συνολικού μείζονος έργου, αλλά απαιτείται συνθετική μελέτη για το σύνολο της τεχνικής παρέμβασης διότι μόνο με μία τέτοια μελέτη είναι δυνατή η εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από την παρέμβαση αυτή, δεδομένου ότι η συνολική επίδρασή της δεν αντιστοιχεί με τις επιπτώσεις από τα επιμέρους έργα αλλά είναι πολλαπλάσια λόγω του δυναμικού χαρακτήρα που προσλαμβάνει η διαταραχή από τα έργα αυτά φυσικών και ανθρωπογενών οικοσυστημάτων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση.

4. Περιβαλλοντικό κεκτημένο

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας δέχεται ακόμη ότι από τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος συνάγεται και ο κανόνας κατά τον οποίο νομοθετικές μεταβολές, με τις οποίες εισάγονται διατάξεις δυσμενέστερες για το περιβάλλον σε σχέση με την προϋφιστάμενη νομοθεσία, απαγορεύονται. Με άλλες λέξεις, το Σύνταγμα εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να τροποποιεί το υφιστάμενο νομοθετικό

καθεστώς εφόσον με τις νέες ρυθμίσεις δεν εξασφαλίζεται τουλάχιστον στον ίδιο βαθμό η προστασία του περιβάλλοντος και η ποιότητα της ζωής. Σύμφωνα, λοιπόν, με τη νομολογία αυτή υπάρχει ένα «κεκτημένο» στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος, το οποίο είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένο.

Αυτός ο κανόνας έτυχε εφαρμογής από τη νομολογία κυρίως σε θέματα πολεοδομίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της νομολογίας είναι οι αποφάσεις και τα πρακτικά επεξεργασίας σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων που αναφέρονται σε τροποποιήσεις των κανόνων δόμησης ή του πολεοδομικού σχεδίου. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί (ΣΤΕ 10/1988) ότι μεταβολή των ρυθμίσεων του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού που αφορούν τη θέση του κτιρίου σε σχέση με τα όρια του οικοπέδου είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα κατά το μέρος που με τις νέες διατάξεις παρέχεται δυνατότητα να τοποθετείται το κτίριο σε επαφή με τα όρια του οικοπέδου στις περιοχές εκείνες, στις οποίες κατά το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης, σύμφωνα με το οποίο υπήρχε υποχρέωση να παραμένει ακάλυπτος χώρος μεταξύ της οικοδομής και των ορίων του οικοπέδου. Έχει επίσης κριθεί (ΠΕ 185/1995) ότι δεν είναι κατά το Σύνταγμα επιτρεπτή η τροποποίηση των περιορισμών χρήσης των ακινήτων σε ορισμένη περιοχή κατά τρόπο ώστε στις επιτρεπόμενες χρήσεις να προστίθενται και άλλες, οι οποίες δεν προσιδιάζουν στη φυσιογνωμία της περιοχής και επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης. Ακόμη γίνεται δεκτό με την πρόσφατη νομολογία (ΣΤΕ 2242/1994) ότι κατά το Σύνταγμα απαγορεύονται τροποποιήσεις του πολεοδομικού σχεδίου, με τις οποίες επέρχεται μείωση της συνολικής έκτασης κοινόχρηστων χώρων σε ορισμένη οικιστική περιοχή.

5. Απαγόρευση επεμβάσεων στα δάση και στις δασικές εκτάσεις

Όπως έχει ήδη αναφερθεί, στο ελληνικό Σύνταγμα περιέχονται και ειδικές διατάξεις για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων, σύμφωνα με τις οποίες απαγορεύεται η μεταβολή της μορφής τους, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη χρήση που επιβάλλεται από λόγους δημόσιου συμφέροντος.

Πρέπει να διευκρινισθεί ότι στις έννοιες του δάσους και της δασικής έκτασης εμπίπτουν όχι μόνο τα τμήματα επιφανείας του εδάφους που καλύπτονται από δένδρα

αλλά και εκείνα, στα οποία υπάρχει θαμνώδης βλάστηση δασικού χαρακτήρα. Αλλωστε, στην Ελλάδα η πλειονότητα των δασικών εκτάσεων ανήκει στην τελευταία αυτή κατηγορία.

Η νομολογία εφαρμόζει με ιδιαίτερη αυστηρότητα τις συνταγματικές εγγυήσεις για την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Κατά πρώτο έχει δεχθεί (ΣΤΕ 3754/1981) ότι η κατ' εξαίρεση δυνατότητα μεταβολής της μορφής τους, η οποία παρέχεται με το Σύνταγμα, έχει εφαρμογή μόνο στα δημόσια και όχι στα ιδιωτικά δάση και δασικές εκτάσεις. Για τη μεταβολή δε αυτή απαιτείται να συντρέχουν λόγοι δημόσιου συμφέροντος ιδιαιτέρως σοβαροί, για την ικανοποίηση των οποίων είναι απολύτως απαραίτητη η χρησιμοποίηση εκτάσεων με δασική βλάστηση. Τέτοια παρέμβαση θα ήταν π.χ. επιτρεπτή για την κατασκευή σταθμού βιολογικού καθαρισμού λυμάτων, επιβαλλόμενη για την προστασία της δημόσιας υγείας (ΣΤΕ 2829/1993), όχι όμως και για τη δημιουργία οικιστικής ζώνης (ΣΤΕ 666/1994).

Τέλος, η ανθρώπινη παρέμβαση που έχει ως συνέπεια την καταστροφή δασικής βλάστησης, στις περιπτώσεις βεβαίως που είναι επιτρεπτή, για την ικανοποίηση δηλαδή λόγων δημόσιου συμφέροντος, πρέπει να περιορίζεται στο μέτρο που είναι αναγκαίο για τον επιδιωκόμενο σκοπό ώστε να επιφέρει τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου (ΣΤΕ 2435/1993).

6. Προστασία πολιτιστικού περιβάλλοντος και δικαίωμα ιδιοκτησίας

Θα ήταν παράλειψη αν σε αυτή την έστω και πολύ συνοπτική και αναπόφευκτα ελλειπτική παρουσίαση της νομολογίας του ελληνικού Συμβουλίου της Επικρατείας στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος δεν γίνει αναφορά και στο *πολιτιστικό περιβάλλον*, δεδομένου ότι στην Ελλάδα οι διατάξεις για την προστασία των αρχαίων μνημείων, αλλά και των νεότερων ιστορικών στοιχείων και παραδοσιακών οικισμών, η οποία επίσης επιβάλλεται από το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1 και 6), θεωρούνται αναπόσπαστο τμήμα της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος, στην έννοια του οποίου περιλαμβάνονται όχι μόνο τα στοιχεία της φύσης, αλλά και τα οικιστικά σύνολα και τα πολιτιστικά στοιχεία.

Οι σχετικές διατάξεις, όπως έχουν ερμηνευθεί από τη νομολογία, προβλέπουν, μεταξύ άλλων, αφενός ότι η διατήρηση αλλά και η ανάδειξη των αρχαιοτήτων και των

νεότερων ιστορικών μνημείων αποτελούν λόγους δημόσιας ωφέλειας, για τους οποίους επιτρέπεται απαλλοτρίωση, και αφετέρου ότι η Διοίκηση έχει όχι μόνο την εξουσία αλλά και την υποχρέωση να λαμβάνει μέτρα και να επιβάλλει κάθε αναγκαία απαγόρευση και περιορισμό προκειμένου να προστατευθούν τα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, χωρίς να είναι υποχρεωμένη να κηρύσσει αναγκαστική απαλλοτρίωση. Αυτές οι απαγορεύσεις είναι επιτρεπτές ακόμη και αν αφαιρούν από τον ιδιοκτήτη το δικαίωμα διαχείρισης και εκμετάλλευσης του ακινήτου του.

Είναι προφανές ότι στις περιπτώσεις αυτές δημιουργείται σύγκρουση μεταξύ δύο δικαιωμάτων που προστατεύονται από το Σύνταγμα: το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 του Συντάγματος) και το δικαίωμα στην προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς (άρθρο 24 παρ. 1 και 6). Και βεβαίως δεν μπορεί να υποστηριχθεί ότι το ένα από τα δικαιώματα αυτά υπερισχύει του άλλου, αφού, σύμφωνα με τη γνώμη που έχει επικρατήσει στην Ελλάδα τόσο στη νομολογία όσο και στην επιστήμη, όλες οι διατάξεις του Συντάγματος βρίσκονται στο ίδιο επίπεδο στην ιεραρχία των κανόνων του δικαίου και, επομένως, έχουν ίση νομική αξία, δηλαδή την ίδια τυπική ισχύ. Η νομολογία έδωσε την εξής λύση με την οποία αίρεται, νομίζω με επιτυχία, η σύγκρουση: Επιτρέπεται η επιβολή οποιασδήποτε απαγόρευσης για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Αν όμως η απαγόρευση είναι τέτοια, ώστε να οδηγεί σε πλήρη αποδυνάμωση του δικαιώματος ιδιοκτησίας ή σε περιορισμούς του δικαιώματος αυτού που βαίνουν πέρα από τα επιτρεπτά όρια, τα οποία σημειωτέον πρέπει να καθορίζονται κάθε φορά ενόψει και του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος αυτού ο οποίος αναγνωρίζεται από το Σύνταγμα (άρθρο 17 παρ. 1), ο ιδιοκτήτης δικαιούται να αποζημιωθεί για τη βλάβη που υφίσταται. Έτσι, έγινε δεκτό (ΣτΕ 3146/1986) ότι αν σε κάποιο αστικό ακίνητο ανακαλυφθούν αρχαιότητες, οι διοικητικές αρχές έχουν την εξουσία να αρνηθούν τη χορήγηση αδείας για την ανέγερση οικοδομής και ακόμη να απαγορεύσουν οποιαδήποτε άλλη χρήση στο ακίνητο, στην περίπτωση όμως αυτή ο ιδιοκτήτης έχει δικαίωμα αποζημίωσης παρά το ότι το ακίνητό του δεν έχει απαλλοτριωθεί και έτσι δεν έχει παύσει να ανήκει στη κυριότητά του. Το ενδιαφέρον στη νομολογιακή αυτή λύση είναι ότι αναγνωρίζεται δικαίωμα αποζημίωσης και σε περίπτωση που δεν προβλέπεται από το νόμο. Το δικαίωμα αυτό θεμελιώνεται απευθείας στο Σύνταγμα.

7. Οικολογική συνείδηση

Είναι βέβαιο ότι οι νόμοι, οι αρχές του δικαίου, η νομολογία δεν αρκούν για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Ούτε μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος αυτός μόνο με τις προσπάθειες και τη δράση των διοικητικών αρχών και των κυβερνήσεων. Στον τομέα αυτό η ενεργητική συμμετοχή των πολιτών είναι απολύτως αναγκαία. Με άλλα λόγια, πρέπει οι πολίτες να αποκτήσουν «οικολογική συνείδηση». Αυτό δεν εξαρτάται βεβαίως από νομοθετικές ρυθμίσεις αλλά από άλλους κοινωνικούς παράγοντες. Πάντως, η συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος και των σχετικών ενεργειών των διοικητικών αρχών αναγνωρίζεται από το δίκαιο και έτσι η έννοια της οικολογικής συνείδησης αποκτά και νομική έκφραση, η οποία, μάλιστα, έχει τύχει επεξεργασίας από τη νομολογία. Θα αναφερθώ σε ορισμένα ενδεικτικά παραδείγματα.

Κατά τη διάρκεια της διοικητικής διαδικασίας για την αξιολόγηση των πιθανολογούμενων επιπτώσεων στο περιβάλλον από μελετώμενο έργο ή άλλη δραστηριότητα κάθε ενδιαφερόμενος, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, και κυρίως, βεβαίως οι οικολογικές οργανώσεις, έχουν δικαίωμα να παρέμβουν και να εκθέσουν τις απόψεις τους, οι οποίες και πρέπει να λαμβάνονται υπόψη από τα διοικητικά όργανα που είναι αρμόδια να χορηγήσουν την άδεια για την εκτέλεση του έργου ή την πραγματοποίηση της δραστηριότητας. Για να παρασχεθεί η δυνατότητα στους ενδιαφερομένους να ασκήσουν αυτό το δικαίωμα προβλέπονται διατυπώσεις δημοσιοποίησης του σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας και της αντίστοιχης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Πρέπει επίσης το πλήρες περιεχόμενο της μελέτης και κάθε πληροφορία σχετική με το έργο ή τη δραστηριότητα να βρίσκονται στη διάθεση του κοινού. Ο νόμος (άρθρο 5 παρ. 2 του ν. 1650/1986) προβλέπει ειδικότερα τον τρόπο ενημέρωσης του κοινού. Και η νομολογία θεωρεί υποχρεωτική την τήρηση των διατυπώσεων αυτών (ΣΤΕ 1520/1993).

Το δικαίωμα πληροφόρησης στα θέματα που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος δεν κατοχυρώνεται μόνο σε σχέση με σχεδιαζόμενα συγκεκριμένα έργα ή δραστηριότητες αλλά έχει γενικότερο χαρακτήρα. Εφαρμόζοντας σχετική οδηγία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (90/313/ΕΟΚ) καθώς και διατάξεις του εσωτερικού δικαίου (άρθρο 16 ν. 1599/1986), το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε (ΣΤΕ 3943/1995) ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο έχει δικαίωμα πρόσβασης σε κάθε στοιχείο αναφερόμενο στο περιβάλλον, το οποίο τηρείται στις διοικητικές υπηρεσίες, με την εξαίρεση ορισμένων περιπτώσεων, στις οποίες η άρνηση παροχής

πληροφοριών παρίσταται δικαιολογημένη, όπως π.χ. συμβαίνει στις περιπτώσεις, κατά τις οποίες η παροχή στοιχείων ή πληροφοριών μπορεί να είναι επιβλαβής για την εθνική ασφάλεια ή το δημόσιο συμφέρον ή παραβιάζει τον εμπιστευτικό χαρακτήρα προσωπικών δεδομένων. Αυτό το δικαίωμα συνίσταται όχι μόνο στη δυνατότητα του ενδιαφερομένου να πληροφορηθεί το περιεχόμενο των στοιχείων αλλά και να λάβει αντίγραφο. Πρέπει ακόμη να επισημανθεί ότι για την άσκηση του δικαιώματος αυτού δεν είναι απαραίτητο να υπάρχει ειδικό έννομο συμφέρον.

Αλλά και σε άλλα πεδία της έννομης τάξης μπορεί να διαπιστωθεί η σχέση της εννοίας της οικολογικής συνείδησης με το δίκαιο. Όπως είναι γνωστό, για να ασκηθεί ένα ένδικο μέσο απαιτείται να προκύπτει κάποια σχέση του αιτούντος με το αντικείμενο της διαφοράς. Να υπάρχει, δηλαδή, έννομο συμφέρον. Ειδικότερα, για να ασκηθεί στο Συμβούλιο της Επικρατείας αίτηση, με την οποία επιδιώκεται η ακύρωση διοικητικής πράξης, ο αιτών πρέπει να έχει έννομο συμφέρον προσωπικό και άμεσο. Τα τελευταία χρόνια παρατηρείται ότι στις υποθέσεις που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος η έννοια του έννομου συμφέροντος έχει διευρυνθεί σε μεγάλο βαθμό από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί, χωρίς υπερβολή, ότι στις δίκες, στις οποίες αντικείμενο της διαφοράς είναι διοικητική πράξη βλαπτική για το περιβάλλον, η αίτηση ακύρωσης δεν απέχει πολύ από το να προσλάβει το χαρακτήρα λαϊκής αγωγής. Το κριτήριο της γειτνίασης σταδιακά παραμερίζεται. Γενικώς, για να δεχθεί έννομο συμφέρον η νομολογία δεν απαιτεί να προκύπτει κάποια ιδιαίτερη σχέση του αιτούντος με το αντικείμενο της διαφοράς. Π.χ. κρίθηκε (ΣΤΕ 2281/1992) παραδεκτή αίτηση ακύρωσης που ασκήθηκε από κάτοικο της Αθήνας και στρέφεται κατά αδείας για την ανέγερση οικοδομής σε δασική έκταση που βρίσκεται σε απόσταση 25 περίπου χιλιομέτρων από την πόλη της Αθήνας. Στην περίπτωση αυτή έγινε δεκτό ότι ο αιτών είχε έννομο συμφέρον να ασκήσει την αίτηση επιδιώκοντας την προστασία του δάσους, στο οποίο θα επέφερε βλάβη η κατασκευή του κτίσματος που προϋπέθετε και την εκρίζωση δένδρων. Επίσης κρίθηκε (ΣΤΕ 3818/1995) ότι οι κάτοικοι ενός νησιού έχουν έννομο συμφέρον να ασκήσουν αίτηση ακύρωσης με σκοπό την προστασία τμήματος της ακτής. Συγκεκριμένα, κάθε κάτοικος του νησιού νομιμοποιείται να ασκήσει αίτηση για την ακύρωση διοικητικής πράξης, με την οποία επιτρέπεται η εκτέλεση τεχνικών έργων, με τα οποία αλλοιώνεται η μορφολογία της ακτής.

Αυτή η διεύρυνση της εννοίας του έννομου συμφέροντος αποτελεί δημιούργημα της

νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και ασφαλώς συντείνει στην ανάπτυξη οικολογικής συνείδησης στο χώρο του δικαίου.

III. Επίμετρο

Με όσα ανέφερα προηγουμένως προσπάθησα να παρουσιάσω κάποιες ελάχιστες πλευρές του ελληνικού δημόσιου δικαίου στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος με αφετηρία τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έχω συνείδηση ότι η εικόνα που σχηματίζεται με τις λίγες αυτές σκέψεις είναι θολή και ασφαλώς ατελής. Νομίζω, όμως, ότι μου επιτρέπει να διατυπώσω ορισμένα συμπεράσματα.

Στην Ελλάδα υπάρχουν συνταγματικές διατάξεις, με τις οποίες θεσπίζονται εγγυήσεις για την προστασία του περιβάλλοντος και επιβάλλεται στον κοινό νομοθέτη και στη Διοίκηση η υποχρέωση να λαμβάνουν τα απαραίτητα μέτρα, τόσο προληπτικώς όσο και κατασταλτικώς, ώστε να εξασφαλισθεί αποτελεσματική προστασία. Υπάρχουν επίσης νόμοι και κανονιστικές πράξεις της Διοίκησης, με τις οποίες θεσπίζεται καθεστώς αρκετά αυστηρό στον τομέα αυτόν.

Αυτό το νομικό οπλοστάσιο επέτρεψε στο Συμβούλιο της Επικρατείας να διαμορφώσει και διατυπώσει κανόνες και νομικές αρχές που θα μπορούσαν να αποτελέσουν ισχυρή ασπίδα προστασίας κατά επιβλαβών δραστηριοτήτων. Το ερώτημα που τίθεται είναι αν έχουν πραγματικά αποτελέσει ασπίδα προστασίας, διότι οι νομικοί κανόνες για να καταστούν αποτελεσματικοί πρέπει, βεβαίως, να εφαρμόζονται. Να εφαρμόζονται πλήρως από τους πολίτες αλλά, και μάλιστα θα έλεγα κυρίως, και από τις διοικητικές αρχές, δηλαδή τα όργανα του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Αλλωστε η υποχρέωση εφαρμογής των νόμων αποτελεί γενικότερο και αυτονόητο κανόνα που απορρέει από την αρχή του Κράτους Δικαίου.

Στον τομέα όμως αυτόν, κατά την εφαρμογή, δηλαδή, των νομικών κανόνων, διαπιστώνεται σοβαρό έλλειμμα. Πολύ συχνά τα κρατικά όργανα, αλλά και τα όργανα της τοπικής αυτοδιοίκησης υποτιμούν τη σοβαρότητα του θέματος και είτε αμελούν να συμμορφωθούν στην υποχρέωσή τους να επαγρυπνούν για την προστασία του περιβάλλοντος, είτε προβαίνουν τα ίδια σε ενέργειες βλαπτικές για το περιβάλλον ή επιτρέπουν σε ιδιώτες να ασκούν τέτοιες δραστηριότητες, στη φροντίδα τους, ίσως, να προωθήσουν την οικονομική ανάπτυξη. Τίθεται όμως το ερώτημα αν η οικονομική

ανάπτυξη που επιτυγχάνεται σε βάρος του περιβάλλοντος είναι δυνατό να εξασφαλισθεί μακροχρονίως. Το ερώτημα αυτό οδηγεί στην έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, για την οποία έγινε ήδη λόγος.

Αλλά και οι πολίτες παραβιάζουν τους κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος, και μάλιστα πολλές φορές ενσυνείδητα επιδιώκοντας να προσπορισθούν τα μεγαλύτερα δυνατά κέρδη από τις οικονομικές δραστηριότητές τους. Έχω μάλιστα την εντύπωση ότι το φαινόμενο αυτό παρατηρείται σε μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό σε όλες τις Χώρες και δεν αποτελεί αποκλειστικότητα της Ελλάδας. Άλλωστε, το φαινόμενο αυτό είναι, νομίζω, αναπόφευκτο και είναι πολύ περισσότερο αναπόφευκτο υπό καθεστώς ελεύθερης αγοράς όπου η οικονομία λειτουργεί με κριτήριο το κέρδος. Για το λόγο αυτό η προστασία του περιβάλλοντος αναμφιβόλως προϋποθέτει κρατική παρέμβαση, ώστε να τίθεται φραγμός στις δραστηριότητες των ιδιωτών όταν αυτές οδηγούν σε καταστροφή το φυσικό και τον πολιτιστικό πλούτο μίας Χώρας και να επιβάλλονται κυρώσεις σε περίπτωση παραβίασης των θεσπιζόμενων σχετικών απαγορεύσεων και περιορισμών.

Οι αιτίες, για τις οποίες η νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος και, γενικότερα, οι κανόνες του δικαίου δεν γίνονται σεβαστοί ασφαλώς δεν μπορούν να αναλυθούν στο πλαίσιο αυτής της εισήγησης. Πρόκειται, άλλωστε, για ένα θέμα που αφορά ασφαλώς το Δίκαιο, αλλά συνδέεται κυρίως με λόγους κοινωνικούς, οικονομικούς και πολιτικούς.

[\[i\]](#) Το κείμενο αποδίδει εισήγηση, η οποία παρουσιάσθηκε σε «ελληνο-γαλλική» διημερίδα που πραγματοποιήθηκε στην Ορλεάνη της Γαλλίας στις 10 και 11 Οκτωβρίου 1996 (βλ. παρακάτω σ. 249 επ.). Σκοπός της εισήγησης αυτής ήταν κυρίως να ενημερωθούν οι αλλοδαποί ακροατές για τη νομολογιακή αντιμετώπιση στην Ελλάδα ορισμένων βασικών κανόνων δημοσίου δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος. Για τις ανάγκες της εισήγησης γίνεται αναφορά σε αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία είναι απλώς ενδεικτική και δεν εξαντλεί τη νομολογία στα αντίστοιχα θέματα, η οποία είναι πλουσιότατη.

Νόμος και Φύση

Αστική μη κερδοσκοπική εταιρεία για το περιβάλλον και την αειφόρο ανάπτυξη
<https://nomosphysics.org.gr>
