

ΣΥΜΒΑΣΗ ΤΟΥ ΑΑΡΧΟΥΣ ΚΑΙ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ: ΜΙΑ ΣΥΓΚΡΙΤΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ (Σεπτέμβριος 2003)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η σημασία της Διεθνούς Σύμβασης του Ααρχους για το δίκαιο του περιβάλλοντος, και γενικότερα για την υπόθεση της προστασίας του, είναι αναμφισβήτητη. Παρά το γεγονός ότι, πέντε χρόνια μετά την υπογραφή της και περίπου δύο από την ημερομηνία, κατά την οποία τέθηκε σε ισχύ (30.10.2001), η Σύμβαση δεν έχει ακόμη κυρωθεί στις περισσότερες από τις συμβαλλόμενες χώρες, όπως άλλωστε και στην Ελλάδα, ο σχετικός διάλογος έχει ήδη αρχίσει. Πριν ένα περίπου έτος είχαμε τη δυνατότητα μιας πρώτης προσέγγισης του θέματος σε εκδήλωση, την οποία πραγματοποίησε στο Πανεπιστήμιο Αθηνών το επιστημονικό περιοδικό «Νόμος και Φύση».[\[1\]](#)

Η συνάντηση που οργάνωσε η Ελληνική Εταιρεία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς και το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος αποτέλεσε μια ακόμη ευκαιρία γόνιμου προβληματισμού γύρω από ένα κείμενο του διεθνούς περιβαλλοντικού δικαίου, το οποίο ασφαλώς θα καταστεί σύντομα θετικό δίκαιο στη Χώρα μας είτε ευθέως με την κύρωση της Σύμβασης από τη Βουλή είτε εμμέσως με την ενσωμάτωση Οδηγιών της Ευρωπαϊκής Κοινότητας που εκδόθηκαν ή θα εκδοθούν σε συμμόρφωση προς τη Σύμβαση, και με τον τρόπο αυτόν θα αποκτήσει άμεση πρακτική αξία.

II. Σύμβαση του Ααρχους και περιβαλλοντική δημοκρατία

Με τη Σύμβαση του Ααρχους επιδιώκεται να υλοποιηθεί στον τομέα του δικαίου του περιβάλλοντος ένα γενικότερο ζητούμενο της σύγχρονης Δημοκρατίας: η διαφάνεια στη δράση των οργάνων της Πολιτείας, η παροχή στους πολίτες της δυνατότητας ενημέρωσης και παρέμβασης στις διαδικασίες διαμόρφωσης προγραμμάτων και κανονιστικών ρυθμίσεων αλλά και λήψης ατομικών μέτρων, καθώς και η εξασφάλιση αποτελεσματικού ελέγχου της νομιμότητας της δράσης των δημόσιων αρχών.

Η Σύμβαση, όπως διαφαίνεται και από το προοίμιό της, στηρίζεται στην παραδοχή ότι η ενημέρωση και η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες που σχετίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος, εκτός του ότι παρέχουν τη δυνατότητα καλύτερης προάσπισης των δικών τους συμφερόντων, συνιστούν σημαντικό παράγοντα αφενός για τη διαμόρφωση οικολογικής συνείδησης που αναστέλλει συμπεριφορές εχθρικές προς το περιβάλλον και αφετέρου για την ενεργοποίηση της κοινωνίας που μπορεί να επηρεάσει προς θετική κατεύθυνση τις αποφάσεις των κυβερνητικών και άλλων αρμόδιων οργάνων που χαράσσουν πολιτική και ασκούν αρμοδιότητες σε τομείς, οι οποίοι άπτονται των θεμάτων του περιβάλλοντος. Οι σκέψεις αυτές φαίνονται σωστές. Σε εποχή αλματώδους τεχνολογικής εξέλιξης, κατά την οποία αποκτά αποφασιστική σημασία για το μέλλον της ανθρωπότητας η απάντηση στο ερώτημα αν τα μέσα που παρέχει η επιστήμη θα χρησιμοποιηθούν με σεβασμό στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή με σεβασμό στη φύση, η δράση πολιτών σωστά ενημερωμένων μπορεί, όπως έχει άλλωστε αποδειχθεί σε αρκετές περιπτώσεις, να αποτελέσει ισχυρό ανάχωμα στις δυνάμεις της αγοράς που, από την ίδια ίσως τη φύση τους, διέπονται κατά κανόνα από την αντίθετη λογική και ενεργούν με προέχον κριτήριο το οικονομικό όφελος και με παραγνώριση του περιβαλλοντικού παράγοντα. Όπως αναφέρεται και στις ρήτρες του προοιμίου, η ενημέρωση και η ενεργοποίηση της κοινωνίας των πολιτών αποτελούν σημαντικό παράγοντα στην προστασία του περιβάλλοντος διότι συμβάλλουν στη λήψη των ορθών αποφάσεων στον τομέα της πολιτικής περιβάλλοντος και στην αποτελεσματική εφαρμογή τους.

Η Σύμβαση του Ααρχους δεν είναι το πρώτο νομικό κείμενο που προβλέπει υποχρεωτικές διαδικασίες ώστε ο πολίτης να ενημερώνεται και να έχει βήμα για να διατυπώνει τη γνώμη του σε σχέση με υφιστάμενες ή και με σχεδιαζόμενες δραστηριότητες που μπορεί να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Την τελευταία εικοσαετία του περασμένου (20ου) αιώνα μια νέα γενιά δικαιωμάτων που αφορούν την ενημέρωση και τη συμμετοχή της κοινωνίας των πολιτών είχε αρχίσει να εμφανίζεται στο δίκαιο του περιβάλλοντος, κυρίως στο χώρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και συγκεκριμένα σε Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, αλλά και στο πεδίο του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος με χαρακτηριστικό παράδειγμα την Αρχή 10 της Διακήρυξης του Ρίο. Μπορεί να υποστηριχθεί ότι πρόκειται για επιμέρους εκφράσεις και εφαρμογές ενός γενικότερου δικαιώματος στο περιβάλλον, το οποίο αναγνωρίζεται πλέον στο εθνικό, στο ευρωπαϊκό και στο διεθνές δίκαιο και σε ορισμένες μάλιστα περιπτώσεις κατοχυρώνεται με ρητή διάταξη, όπως το άρθρο 24

του ελληνικού Συντάγματος. Παράλληλα, αποτελούν εφαρμογή στο χώρο του περιβαλλοντικού δικαίου του γενικότερου δικαιώματος στην πληροφόρηση, το οποίο περιλαμβάνεται μεταξύ των νέων ατομικών δικαιωμάτων που αναγνωρίζονται πλέον στο σύγχρονο συνταγματικό δίκαιο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ανευρίσκεται και στο αναθεωρημένο ελληνικό Σύνταγμα, και συγκεκριμένα στο νέο άρθρο 5Α που έχει προστεθεί στο Κεφάλαιο για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα κατά την πρόσφατη αναθεώρηση. Με τη Σύμβαση του Ααρχους τα δικαιώματα πληροφόρησης και συμμετοχής εξειδικεύονται και συγκεκριμενοποιούνται. Επιπλέον θεσπίζονται συγκεκριμένες διαδικαστικές εγγυήσεις με σκοπό να διασφαλιστεί η δυνατότητα αποτελεσματικής άσκησής τους.

III. Σύμβαση του Ααρχους και κοινοτικό δίκαιο

Πρόδρομες της Σύμβασης του Ααρχους ρυθμίσεις περιέχονται κυρίως στην Οδηγία 90/313/ΕΟΚ ως προς την πληροφόρηση των πολιτών για θέματα περιβάλλοντος, στο άρθρο 6 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ που τροποποιήθηκε με την Οδηγία 97/11/ΕΚ και προβλέπει τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία αξιολόγησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον από σχεδιαζόμενο έργο, καθώς και στην Οδηγία 96/61/ΕΚ «σχετικά με την ολοκληρωμένη πρόληψη και έλεγχο της ρύπανσης».

Πρέπει να σημειωθεί ότι ως προς την περιβαλλοντική πληροφόρηση έχει πρόσφατα εκδοθεί η Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, με την οποία ορίστηκε ημερομηνία συμμόρφωσης η 14.2.2005, από την οποία και καταργείται η παραπάνω Οδηγία 90/313/ΕΟΚ., ενώ ως προς τη συμμετοχή στη διαδικασία αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων υπάρχει εκκρεμής διαδικασία έκδοσης νέας Οδηγίας που βρίσκεται προς την ολοκλήρωσή της.^[2]

Η ενημέρωση των πολιτών και η συμμετοχή τους σε διαδικασίες που αφορούν το περιβάλλον αποτελούν τους δύο πρώτους πυλώνες της Σύμβασης του Ααρχους, η οποία καλύπτει και ένα τρίτο ζήτημα που αφορά την εξασφάλιση δικαστικής προστασίας σε περίπτωση παραβίασης των δικαιωμάτων ενημέρωσης και συμμετοχής που αναγνωρίζονται με τη Σύμβαση, αλλά, και γενικότερα, σε κάθε περίπτωση παράβασης του δικαίου περιβάλλοντος που ισχύει σε κάθε Χώρα.

Ως προς τα ζητήματα της ενημέρωσης και της συμμετοχής των πολιτών, για τα οποία

υπήρχε προηγούμενη ευρωπαϊκή νομοθεσία, η Σύμβαση του Ααρχους περιέχει ρύθμιση ευρύτερη και πιο συστηματική. Αν συγκρίνει κάποιος τη Σύμβαση με τα προγενέστερα και τα μεταγενέστερα κοινοτικά κείμενα διαπιστώνει ότι οι σχετικές Οδηγίες της Ευρωπαϊκής Κοινότητας υπήρξαν το πρότυπο που ενέπνευσε τους συντάκτες της Σύμβασης και, στη συνέχεια, η Σύμβαση οδήγησε στη βελτίωση και συμπλήρωση του δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία, άλλωστε, περιλαμβάνεται στα συμβαλλόμενα μέρη και έχει δρομολογήσει διαδικασίες εναρμόνισης του δικαίου της προς τις απαιτήσεις της Σύμβασης.

Συνοπτικά μπορούν να επισημανθούν ορισμένα σημεία, στα οποία η Σύμβαση περιέχει προωθημένες και πληρέστερες ρυθμίσεις σε σχέση με το κοινοτικό δίκαιο που ίσχυε κατά τη σύναψή της.

Κατά πρώτον, υπάρχει διαφορά ως προς τη θεωρητική σύλληψη και θεμελίωση, δηλαδή ως προς τη «φιλοσοφία» των σχετικών κειμένων. Η διαφορά αυτή διαφαίνεται καθαρά από τη σύγκριση των προοιμίων αφενός των Οδηγιών και αφετέρου της Σύμβασης. Συγκεκριμένα, ενώ οι Οδηγίες επικαλούνται στοιχεία, κριτήρια και επιχειρήματα «τεχνικού» χαρακτήρα για να θεμελιώσουν και να εξηγήσουν τις εισαγόμενες ρυθμίσεις, το προίμιο της Σύμβασης εντάσσει την αναγνώριση των σχετικών δικαιωμάτων και των αντίστοιχων διαδικαστικών εγγυήσεων σε μια γενικότερη αντίληψη συνδεδεμένη με βασικές αρχές της δημοκρατίας. Συνδέει γενικότερα τις υιοθετούμενες ρυθμίσεις με τα ατομικά δικαιώματα, με την αρχή της αειφορίας, με την αρχή της διαφάνειας και, τελικώς, εξαγγέλλει ρητώς ότι στους σκοπούς της Σύμβασης περιλαμβάνεται «η ενίσχυση της Δημοκρατίας». Βεβαίως, οι ρήτρες του προοιμίου δεν έχουν κανονιστικό περιεχόμενο, αποτελούν, όμως, σημαντικό ερμηνευτικό βοήθημα, η εμβέλεια του οποίου εκτείνεται, πέρα από τις διατάξεις της ίδιας της Σύμβασης, στα νομοθετήματα της Ευρωπαϊκής Κοινότητας αλλά και του εσωτερικού δικαίου που θα εκδοθούν σε συμμόρφωση προς τις αρχές, οι οποίες εισάγονται με τη Σύμβαση και οι οποίες θα χρειαστεί να εξειδικευθούν τελικώς από τον εθνικό νομοθέτη.

Η εξαντλητική και στις λεπτομέρειες σύγκριση της Σύμβασης με τις προγενέστερες κοινοτικές διατάξεις θα ήταν μάλλον κουραστική και όχι απαραίτητη για μία σε γενικές γραμμές προσέγγιση που επιχειρείται με την παρούσα εισήγηση. Υπάρχουν πολλές διαφορές και μάλιστα προς την κατεύθυνση της διεύρυνσης των δικαιωμάτων

των πολιτών και των συλλογικών φορέων τους. Είναι, όμως, σκόπιμη η αναφορά στις καινοτόμες διατάξεις της Σύμβασης, οι οποίες, από την πρώτη επαφή με τα κείμενα, εμφανίζονται περισσότερο σημαντικές, αν και πρέπει να τονιστεί ότι κάποιες τεχνικού χαρακτήρα διατάξεις, που κατά τη θεωρητική αντιμετώπισή τους εμφανίζονται δευτερεύουσας σημασίας, στην πρακτική εφαρμογή τους αποδεικνύονται συχνά σημαντικότερες και από τις βασικές ρυθμίσεις αρχών. Συγκεκριμένα, αξίζει να επισημανθούν τα εξής σημεία:

α. Διευρύνεται η έννοια της δημόσιας αρχής, έναντι της οποίας μπορεί να ασκηθεί το δικαίωμα της πληροφόρησης. Ειδικότερα, στην έννοια αυτή περιλαμβάνονται και τα φυσικά πρόσωπα και νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ασκούν έργο δημόσιας υπηρεσίας κατά παραχώρηση καθώς και όργανα υπερεθνικών οργανισμών.^[3] Η πρόβλεψη αυτή της Σύμβασης είναι ασφαλώς εύλογη, αν ληφθεί υπόψη η τάση που παρατηρείται διεθνώς αλλά κυρίως στον ευρωπαϊκό χώρο, αφενός να συρρικνώνονται οι δημόσιες υπηρεσίες και οι αρμοδιότητές τους και να μεταβιβάζονται ακόμη και κλασικά κρατικά καθήκοντα σε ιδιώτες κατά παραχώρηση δημόσιας υπηρεσίας και αφετέρου να μεταφέρεται εξουσία από τα εθνικά σε υπερεθνικά όργανα.

β. Διευρύνεται η έννοια της σχετικής με το περιβάλλον πληροφορίας, ώστε να περιλάβει και στοιχεία οικονομικά, όπως είναι τα στοιχεία κόστους-οφέλους.^[4]

Η ρύθμιση είναι εναρμονισμένη με το περιεχόμενο της αρχής της αειφορίας, που, όπως είναι γνωστό, στηρίζεται σε τρεις πυλώνες, στους οποίους περιλαμβάνεται ο «οικονομικός», εκτός από τον περιβαλλοντικό και τον κοινωνικό.

Και ναι μεν πρέπει να θεωρηθεί ότι, κατά την έννοια των διατάξεων των Οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 97/11/ΕΚ και των αντίστοιχων εθνικών νομοθετημάτων, που πρέπει να ερμηνεύονται ενόψει της αρχής της αειφορίας, στοιχεία οικονομικού χαρακτήρα, και ιδίως όσα ανάγονται στη σχέση κόστους-οφέλους, είναι συνεκτιμητέα κατά την τήρηση των διαδικασιών, οι οποίες εισάγονται με τις διατάξεις αυτές και αφορούν την κατάρτιση και αξιολόγηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Δεν είναι, όμως, αυτονόητο ούτε θα μπορούσε ευχερώς να συναχθεί ερμηνευτικά ότι τα στοιχεία κόστους-οφέλους περιλαμβάνονται στην έννοια της «σχετικής με το περιβάλλον πληροφορίας» για την εφαρμογή της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ, η οποία, όπως έχει ήδη αναφερθεί, αφορά την πληροφόρηση του κοινού και ισχύει έως 14.2.2005. Επομένως,

η ρύθμιση της Σύμβασης δεν αποτελεί απλώς επανάληψη και αποσαφήνιση του κοινοτικού δικαίου αλλά επεκτείνει το πεδίο εφαρμογής τουλάχιστον της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ.

γ. Η υποχρέωση των δημόσιων αρχών να παρέχουν πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον έχει κατά τη Σύμβαση ενεργητικό και δυναμικό χαρακτήρα. Δεν εξαρτάται από την υποβολή σχετικής αίτησης και δεν περιορίζεται σε όποια στοιχεία τυχαίνει κάθε φορά να βρίσκονται στη διάθεση της υπηρεσίας, αλλά επιβάλλεται στις αρχές η υποχρέωση να τηρούν τα χρήσιμα για την άσκηση του έργου τους στοιχεία και να δημιουργούν τις απαραίτητες προϋποθέσεις ώστε να καθίσταται εφικτή η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος πληροφόρησης.

Πρόκειται για σημαντική ρύθμιση που διευρύνει και μπορεί να προσδώσει ουσιαστικότερο περιεχόμενο στο δικαίωμα του πολίτη να ενημερώνεται για τα θέματα που αφορούν το περιβάλλον. Ως προς τον τρόπο εφαρμογής όμως, στις συμβαλλόμενες Χώρες της υποχρέωσης αυτής που εισάγεται με τη Σύμβαση γεννώνται μεγάλα ερωτηματικά, τα οποία αναφέρονται τόσο στην ψήφιση των αναγκαίων εκτελεστικών ρυθμίσεων εθνικού δικαίου (δεδομένου ότι είναι πολύ αμφίβολο αν η ρήτρα της Σύμβασης περιέχει πλήρη ρύθμιση, η οποία θα μπορούσε να εφαρμοστεί ευθέως) όσο και στο επίπεδο της υλοποίησης της υποχρέωσης αυτής. Είναι εύλογο να διερωτηθεί κάποιος αν όλες οι συμβαλλόμενες Χώρες και εκείνες που προσχώρησαν μεταγενεστέρως στη Σύμβαση έχουν την υποδομή να συμμορφωθούν στη ρήτρα αυτή της Σύμβασης.

Σχετικά με το θέμα της πληροφόρησης η Σύμβαση περιέχει αρκετά λεπτομερείς ρυθμίσεις, πολλές από τις οποίες ακολουθούν κατά βάση προϋφιστάμενες διατάξεις του κοινοτικού δικαίου. Μεταξύ άλλων απαριθμούνται και οι περιπτώσεις, κατά τις οποίες η αρχή δικαιούται να απορρίψει αίτηση παροχής πληροφοριών. Στις περιπτώσεις αυτές περιλαμβάνεται και εκείνη, κατά την οποία η αίτηση υποβάλλεται σε αρχή που δεν κατέχει τις ζητούμενες πληροφορίες, υπάρχει, όμως, η πρόβλεψη ότι η αρχή αυτή είτε γνωστοποιεί, σε σύντομο χρόνο, στο πρόσωπο που υπέβαλε την αίτηση την αρχή, στην οποία πρέπει να απευθυνθεί, είτε διαβιβάζει η ίδια την αίτηση στην αρμόδια αρχή. Ως προς το θέμα αυτό, πρέπει να επισημανθεί ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας έχει υιοθετήσει από το έτος 1995 λύση που διευκολύνει περισσότερο την αποτελεσματική άσκηση του σχετικού δικαιώματος του πολίτη.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση 3943/1995 το Ε΄ τμήμα του δικαστηρίου, χωρίς να στηρίζεται σε ρητή διάταξη, με δημιουργική ερμηνεία πλέγματος διατάξεων, μεταξύ των οποίων και η Οδηγία 90/313/ΕΟΚ, έκρινε ότι αν υποβληθεί αίτηση σε μία καταρχήν αρμόδια, ενόψει του περιεχομένου του αιτήματος, υπηρεσία που δεν κατέχει τα ζητούμενα στοιχεία, ανακύπτει υποχρέωση της υπηρεσίας αυτής να αναζητήσει τα στοιχεία από την αρχή που τα τηρεί και να απαντήσει η ίδια στον ενδιαφερόμενο.

δ. Σύμφωνα με τη Σύμβαση, το δικαίωμα συμμετοχής δεν περιορίζεται στις προβλεπόμενες από την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ περιπτώσεις, δηλαδή στις διαδικασίες αξιολόγησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον από σχεδιαζόμενο έργο, αλλά κατοχυρώνεται για κάθε διοικητική διαδικασία χορήγησης αδειας άσκησης δραστηριότητας που μπορεί να επηρεάσει το περιβάλλον και, ακόμη, για κάθε διαδικασία σχεδιασμού και διαμόρφωσης προτάσεων κανονιστικών ρυθμίσεων που αφορούν το περιβάλλον.

Πρέπει να σημειωθεί ότι το κύριο μέσο αξιολόγησης της επίδρασης στο περιβάλλον από σχεδιαζόμενο έργο είναι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, κατά την εξέταση της οποίας προβλέπεται συμμετοχή των πολιτών και από την ελληνική νομοθεσία, σε συμμόρφωση προς την κοινοτική Οδηγία. Πάντως, αποτελεί αναμφισβήτως θετική εξέλιξη η επιχειρούμενη με τη Σύμβαση διεύρυνση των περιπτώσεων, για τις οποίες κατοχυρώνεται το δικαίωμα συμμετοχής που αποκτά πλέον το χαρακτήρα γενικού δικαιώματος, το οποίο εφαρμόζεται σε οποιαδήποτε διαδικασία επεξεργασίας μέτρων και ρυθμίσεων, ακόμη και κανονιστικών ή και απλώς προγραμματικού χαρακτήρα. Με τον τρόπο αυτό εξυπηρετούνται η διαφάνεια και οι αρχές της δημοκρατίας, των οποίων γίνεται επίκληση στο προοίμιο της Σύμβασης. Αμφιβολία δημιουργείται μόνον ως προς το ζήτημα αν το τελευταίο εδάφιο του άρθρου 7 της Σύμβασης, στο οποίο προβλέπεται η συμμετοχή στη διαμόρφωση σχετικών με το περιβάλλον πολιτικών, εισάγει ρύθμιση αναγκαστικού δικαίου ή, με δεδομένη και την αοριστία του χρησιμοποιούμενου όρου «πολιτικές», συνιστά κατευθυντήρια απλώς διάταξη, όπως γίνεται δεκτό στην Ευρωπαϊκή Ένωση^[5].

Μένει να παρακολουθήσουμε σε ποιο βαθμό θα υλοποιηθούν οι προβλέψεις της Σύμβασης και ειδικότερα αν θα οργανωθεί από το νομοθέτη ο τρόπος δημοσιοποίησης των σχεδιαζόμενων ρυθμίσεων και μέτρων κατά τρόπο ώστε να παρέχεται στους πολίτες η ευχέρεια να ασκήσουν αποτελεσματικά το αναγνωριζόμενο δικαίωμά τους,

αλλά και αν η κοινωνία των πολιτών θα χρησιμοποιήσει το δικαίωμα αυτό για να συμβάλλει δημιουργικά στην υπόθεση της προστασίας του περιβάλλοντος. Διότι η εμπειρία από την εφαρμογή στην Ελλάδα των σχετικών διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, που έχουν μάλιστα περιορισμένο, σε σχέση με τη Σύμβαση, αντικείμενο αφού, όπως έχει ήδη αναφερθεί, αφορούν μόνο τη συμμετοχή στη διαδικασία αξιολόγησης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δείχνει ότι υπάρχει, τουλάχιστον μέχρι σήμερα, έλλειμμα σε αμφοτέρους τους τομείς αυτούς. Ενδεικτική είναι η εμπειρία που προέκυψε από τη λειτουργία της Επιτροπής, η οποία συγκροτήθηκε σε εφαρμογή της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ και της σχετικής κοινής υπουργικής απόφασης (77921/1440/1995) προκειμένου να εξετάζει ενστάσεις κατά την άρνηση των δημόσιων αρχών να χορηγούν πληροφορίες σχετικές με το περιβάλλον και να παρέχει σχετικές υποδείξεις στις δημόσιες αρχές ύστερα από αίτησή τους. Αν και πολύ συχνά διατυπώνονται παράπονα για μυστικοπάθεια των υπηρεσιών του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης και για άρνηση πληροφόρησης ή για παραπληροφόρηση, είναι μηδαμινός ο αριθμός των αιτήσεων που ασκήθηκαν στην Επιτροπή αυτή κατά τα τέσσερα περίπου έτη της λειτουργίας της, και μάλιστα όσες υποβλήθηκαν ήταν ασήμαντες κατά το περιεχόμενο ή απαράδεκτες, διότι δεν είχαν ως αίτημα πληροφόρηση για στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον, ενώ περισσότερα, αν και επίσης αριθμητικά ασήμαντα, είναι τα ερωτήματα που υποβλήθηκαν στην Επιτροπή από δημόσιες αρχές. Όμοια παθητική συμπεριφορά και αδράνεια των πολιτών παρατηρείται κατά κανόνα και στις διαδικασίες αξιολόγησης των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Και ναι μεν ο τρόπος συμμετοχής που ορίστηκε με την κοινή υπουργική απόφαση (75308/5512/1990), η οποία εκδόθηκε για την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας προς την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, δεν είναι πρόσφορος και καταλείπει, μάλιστα, αμφιβολίες αν ανταποκρίνεται στην υποχρέωση που απορρέει από την Οδηγία, κυρίως λόγω της βραχείας (δεκαπενθήμερης από τη δημοσιοποίηση της μελέτης) προθεσμίας που τάσσεται για τη διατύπωση γνώμης, αλλά και η κοινωνία των πολιτών δεν έχει αξιοποιήσει τις δυνατότητες, στο βαθμό, έστω, που παρέχονται, ώστε να υποβάλει συγκροτημένες και τεκμηριωμένες προτάσεις για την αποτροπή έργων και δραστηριοτήτων βλαπτικών για το περιβάλλον ή τη βελτίωση των όρων κατασκευής και λειτουργίας τους, αλλά πιο συχνά αρκείται σε γενικόλογες ανακοινώσεις και καταγγελίες δια του τύπου ή, εκ των υστέρων, σε άσκηση ένδικων μέσων. Η δυνατότητα, όμως, δικαστικής προστασίας θα ήταν ασφαλώς σημαντικά ενισχυμένη αν είχε προηγηθεί συμμετοχή στη διοικητική διαδικασία εκείνου που ασκεί το ένδικο βοήθημα.

ε. Τέλος, πρέπει να επισημανθεί η διάκριση που γίνεται στη Σύμβαση μεταξύ «κοινού» και «ενδιαφερόμενου κοινού». Στη δεύτερη κατηγορία ανήκουν τα πρόσωπα, των οποίων τα συμφέροντα ενδέχεται να επηρεαστούν από αποφάσεις σχετιζόμενες με το περιβάλλον και στα οποία, κατά ρητή πρόβλεψη της Σύμβασης, περιλαμβάνονται οι μη κυβερνητικές οργανώσεις που έχουν ως σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος.^[6] Η διάκριση αυτή παρέχει τη δυνατότητα να εξειδικευθεί και ενισχυθεί το δικαίωμα συμμετοχής που αναγνωρίζεται στα φυσικά και νομικά πρόσωπα που ανήκουν στον κύκλο του ενδιαφερόμενου κοινού και με τον τρόπο αυτό αποφεύγεται η εξομοίωσή τους, από την άποψη αυτή, με τους πολίτες, οι οποίοι δεν έχουν οποιοδήποτε δεσμό με τη συγκεκριμένη διαδικασία, που θα είχε ως αποτέλεσμα τη διάχυση του δικαιώματος και τελικώς την αποδυνάμωσή του.

IV. Περιβάλλον και δικαστική προστασία

Ο τρίτος πυλώνας της Σύμβασης του Ααρχους αφορά τη δικαστική προστασία σε υποθέσεις σχετιζόμενες με το περιβάλλον. Πρόκειται για νέες, σε σχέση με τις κοινοτικές Οδηγίες που προηγήθηκαν, διατάξεις που περιέχουν κυρίως κατευθυντήριες αρχές, των οποίων η εξειδίκευση και κυρίως η ομοιόμορφη εφαρμογή στα Κράτη που υπέγραψαν ή προσχώρησαν εκ των υστέρων στη Σύμβαση φαίνεται ότι θα συναντήσει δυσκολίες με δεδομένη τη διαφοροποίηση μεταξύ των δικονομικών συστημάτων που ισχύουν στα εθνικά δίκαια. Για τον ίδιο λόγο δεν φαίνεται ευχερής η θέσπιση κοινοτικής ρύθμισης με επαρκώς εξειδικευμένο περιεχόμενο.^[7]

Στην Ελλάδα, πάντως, το δικαιοδοτικό σύστημα ικανοποιεί καταρχήν τις αρχές που διακηρύσσονται με τη Σύμβαση διότι εξασφαλίζει επαρκώς δικαστική προστασία και στις υποθέσεις που αφορούν το περιβάλλον, ανεξαρτήτως αν η διαφορά προκύπτει από δραστηριότητα ιδιωτών ή από πράξεις ή παραλείψεις δημόσιων αρχών και αν το αίτημα δικαστικής προστασίας αφορά την αποτροπή βλαπτικής για το περιβάλλον μεταβολής ή την αποκατάσταση βλάβης που ήδη επήλθε ή την καταβολή χρηματικής αποζημίωσης, αν μάλιστα ληφθεί υπόψη και η ευρύτητα, με την οποία αντιμετωπίζεται από τη νομολογία το έννομο συμφέρον φυσικών και νομικών προσώπων για την άσκηση ένδικων βοηθημάτων στις υποθέσεις αυτές. Παρά ταύτα, η Σύμβαση δεν στερείται πρακτικής σημασίας, αφού πάντως, δημιουργεί την υποχρέωση να μεταβληθούν στη Χώρα μας, όπως, άλλωστε, σε πολλές από τις συμβαλλόμενες Χώρες, ορισμένες πρακτικές της Διοίκησης και των δικαστηρίων, οι οποίες δεν

εναρμονίζονται με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τη Σύμβαση, όπως είναι η υποχρέωση αφενός να ενημερώνεται ο πολίτης για τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής σε διοικητική αρχή ή σε δικαστήριο κατά βλαπτικής πράξης ή παράλειψης και αφετέρου να περατώνεται σε σύντομο χρόνο η επίλυση των σχετικών διαφορών.

Εξάλλου, προκειμένου να καταστεί δυνατή η εφαρμογή της Σύμβασης υπό τα διαφορετικά συστήματα δικαίου που ισχύουν στις συμβαλλόμενες Χώρες, χρησιμοποιούνται όροι και έννοιες, των οποίων το περιεχόμενο δεν είναι σαφώς προσδιορισμένο ούτε είναι δεκτικό ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής σε όλες τις Χώρες. Ενδεικτικό παράδειγμα είναι η ρήτρα της Σύμβασης, κατά την οποία τα Κράτη πρέπει να εξασφαλίζουν τη δυνατότητα άσκησης προσφυγής ενώπιον «δικαστικού οργάνου ή άλλου οργάνου ανεξάρτητου και αμερόληπτου, που ιδρύθηκε από το νόμο», ή, κατά το γαλλικό κείμενο, «devant une instance judiciaire ou un autre organe indépendant et impartial établi par la loi». Η ρήτρα αυτή δημιουργεί ερωτηματικά κυρίως ως προς τις προϋποθέσεις που πρέπει να συγκεντρώνουν τα άλλα, πλην των δικαιοδοτικών, όργανα ώστε να ανταποκρίνονται στις απαιτήσεις της Σύμβασης αλλά ακόμη και ως προς την έννοια του δικαστικού οργάνου. Ερωτάται, πλην άλλων, αν, και με ποιες προϋποθέσεις, θα ενέπιπτε στην έννοια της Σύμβασης διοικητικό όργανο που ιδρύεται από το νόμο με αρμοδιότητα να επιλύει τις σχετικές διαφορές, εφόσον οργανώνεται, στελεχώνεται και λειτουργεί με συνθήκες ώστε να μπορεί να εξασφαλιστεί η ανεξαρτησία και αμεροληψία του, όπως θα ήταν ο διορισμός των μελών του με ορισμένη θητεία μη ανανεώσιμη ή η συμμετοχή σε αυτό δικαστών (ανεξαρτήτως του ζητήματος ότι στην Ελλάδα, μετά την πρόσφατη αναθεώρηση του άρθρου 89 του Συντάγματος, είναι αμφίβολο αν θα μπορούσαν να συμμετέχουν δικαστικοί λειτουργοί σε ένα τέτοιο όργανο).

Πρέπει να παρατηρηθεί ότι ο δικαστικός έλεγχος στις υποθέσεις που αφορούν το περιβάλλον παρουσιάζει ιδιαιτερότητες, οι οποίες αυξάνουν τις δυσκολίες του έργου του δικαστή. Ο έλεγχος της συμμόρφωσης προς τις αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου, όπως είναι οι βασικές αρχές της αειφορίας, της πρόληψης ή της προφύλαξης, που είναι και νομικές, δηλαδή δεσμευτικές, αρχές, ανήκει στην εξουσία αλλά αποτελεί και υποχρέωση του δικαστή κάθε φορά που ανακύπτει σχετικό ζήτημα στις υποθέσεις, οι οποίες άγονται ενώπιον του. Ο έλεγχος, όμως, αυτός προϋποθέτει διαπιστώσεις, εκτιμήσεις και αξιολογήσεις για πραγματικά περιστατικά και δεδομένα και για τεχνικά ζητήματα, οι οποίες δυσχερώς μπορούν να γίνουν πρωτογενώς από το

δικαστή, ενώ είναι ασφαλέστερη και περισσότερο σύμφωνη με το έργο των δικαστηρίων η εξέταση της νομιμότητας σχετικής κρίσης της Διοίκησης που προηγήθηκε. Για το λόγο αυτόν, η υποβολή κατά τη διοικητική διαδικασία συγκεκριμένων ισχυρισμών και προτάσεων, που αναφέρονται σε κρίσιμα για τη συγκεκριμένη περίπτωση στοιχεία, δημιουργεί στα αρμόδια διοικητικά όργανα την υποχρέωση να ερευνήσουν τα σχετικά ζητήματα και να τεκμηριώσουν την κρίση τους, με αποτέλεσμα να ανοίγεται ο δρόμος για ουσιαστικό δικαστικό έλεγχο της ενέργειας της Διοίκησης. Αντιθέτως, παράπονα, τα οποία αναφέρονται σε ειδικότερα ζητήματα εξαρτώμενα από ουσιαστικές εκτιμήσεις και από αξιολόγηση πραγματικών δεδομένων, εφόσον προβληθούν για πρώτη φορά στο δικαστήριο χωρίς να έχουν τεθεί προηγουμένως υπόψη των αρμόδιων οργάνων της Διοίκησης, κινδυνεύουν να τύχουν οριακού μόνον ελέγχου από το δικαστή της νομιμότητας, ο οποίος δεν μπορεί, για λόγους ουσιαστικούς αλλά και δικονομικούς, να διερευνήσει σε βάθος τα παράπονα αυτά στο μέτρο που στηρίζονται σε αμφισβήτηση πραγματικών δεδομένων και καταστάσεων και σε εκτίμηση τεχνικών παραμέτρων του αναφερόμενου ζητήματος. Η αναγνώριση, λοιπόν, του ουσιαστικού δικαιώματος πληροφόρησης και συμμετοχής των πολιτών στις σχετικές διαδικασίες και η άσκηση του δικαιώματος αυτού δημιουργεί προϋποθέσεις λυσιτελούς άσκησης του δικονομικού δικαιώματος που αναγνωρίζεται από τη Σύμβαση, δηλαδή του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, δεδομένου ότι η ουσιαστική συμμετοχή των ενδιαφερομένων και προβολή τεκμηριωμένων επιχειρημάτων στη διοικητική διαδικασία, εκτός του ότι μπορεί να οδηγήσει στην ικανοποίηση των παραπόνων τους στο πλαίσιο της διαδικασίας αυτής, δημιουργούν το υπόβαθρο για αποτελεσματικότερη διεκδίκηση των δικαιωμάτων και αιτημάτων τους στα δικαστήρια, ιδίως αν αυτά ασκούν έλεγχο μόνο νομιμότητας, όπως κατά κανόνα ισχύει στην Ελλάδα για τις διαφορές από πράξεις ή παραλείψεις της Διοίκησης που αφορούν το περιβάλλον.

Από τις σκέψεις που προηγήθηκαν καθίσταται εμφανής η σύνδεση που υπάρχει μεταξύ των τριών πυλώνων της Σύμβασης του Ααρχους. Ορθά ενημερωμένοι πολίτες έχουν τη δυνατότητα ενεργής συμμετοχής και ουσιαστικής παρέμβασης στο στάδιο της επεξεργασίας από τη Διοίκηση μέτρων και αποφάσεων που μπορούν να έχουν επιπτώσεις στην κατάσταση του περιβάλλοντος. Και η συμμετοχή τους αυτή, αν και καταρχήν δεν αποτελεί προϋπόθεση για την επιδίωξη δικαστικής προστασίας, πάντως δημιουργεί ευνοϊκές συνθήκες για ουσιαστικότερο δικαστικό έλεγχο στις ακυρωτικές τουλάχιστον διαφορές. Η συμμετοχή των πολιτών στις διαδικασίες αξιολόγησης των

περιβαλλοντικών επιπτώσεων διευρύνει τα όρια του δικαστικού ελέγχου από το Συμβούλιο της Επικρατείας, στη δικαιοδοσία του οποίου εμπίπτουν κατά κανόνα οι σχετικές διαφορές. Η συμμετοχή αυτή, μάλιστα, αποτελεί παράγοντα που μπορεί να αξιοποιηθεί από τη νομολογία, κατά την αναζήτηση νέων οδών που οδηγούν σε αποτελεσματικό και μέσα στο πλαίσιο της εξουσίας του δικαστή έλεγχο της ουσιαστικής νομιμότητας της δράσης της Διοίκησης στην παραπάνω κατηγορία υποθέσεων, στις οποίες δεν φαίνεται πρόσφορη η κλασική μέθοδος ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου, δηλαδή ο έλεγχος της αιτιολογίας, όπως τουλάχιστον έχει διαμορφωθεί μέχρι σήμερα στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας.

V. Συμπερασματικές παρατηρήσεις

Η Σύμβαση του Ααρχους συγκροτεί αναμφισβήτητα ένα ικανοποιητικό θεσμικό πλαίσιο που εξειδικεύει και συγκεκριμενοποιεί το γενικότερο δικαίωμα στο περιβάλλον, το οποίο ρητώς πλέον αναγνωρίζεται από το αναθεωρημένο Σύνταγμά μας ότι αποτελεί και ατομικό δικαίωμα.

Πρέπει, όμως, να παρατηρηθεί ότι η αποτελεσματική εφαρμογή των αρχών που διακηρύσσονται με τη Σύμβαση εξαρτάται από πολλούς παράγοντες που σχετίζονται με το πολιτικό σύστημα στο σύνολό του, τη νοοτροπία των πολιτών και των προσώπων που ασκούν τις σχετικές αρμοδιότητες στα διάφορα επίπεδα εξουσίας, την υποδομή των υπηρεσιών του Κράτους και της τοπικής αυτοδιοίκησης. Η επίτευξη των σκοπών, στους οποίους απέβλεψαν τα συμβαλλόμενα Μέρη, προϋποθέτει κυρίως καλή οργάνωση και λειτουργία της Διοίκησης, πολιτική κουλτούρα και διοικητική πρακτική αποδεσμευμένη από τις εμμονές στις έννοιες του εμπιστευτικού και, αντιστοίχως, νοοτροπία των πολιτών απαλλαγμένη από την καχυποψία έναντι των Αρχών, και συνειδητοποίηση από τους πολίτες, τα στελέχη της Διοίκησης και τους δικαστικούς λειτουργούς της σημασίας που έχει για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά, τελικώς, και για την εμβάθυνση του περιεχομένου της δημοκρατίας η τήρηση των κανόνων της πληροφόρησης των πολιτών στα διάφορα στάδια των διαδικασιών νομοθέτησης και διοικητικής δράσης και η ενεργός συμμετοχή της κοινωνίας στις διαδικασίες αυτές.

Πάντως, για την ορθή εφαρμογή της Σύμβασης σημαντικός θα είναι ο ρόλος των δικαστηρίων. Είναι δεδομένη η συμβολή της νομολογίας στη εξέλιξη του ουσιαστικού

δικαίου περιβάλλοντος και στη διαμόρφωση ενός αυστηρού προστατευτικού νομικού καθεστώτος με βάση κυρίως το άρθρο 24 του Συντάγματος. Οι διατάξεις του άρθρου αυτού, διατυπωμένες με γενικότητα, έδιναν λαβή σε μια ρηχή ερμηνεία που θα προσέδιδε στις σχετικές ρήτρες το χαρακτήρα κατευθυντήριων απλώς αρχών χωρίς συγκεκριμένες νομικές κυρώσεις και συνέπειες. Παρά τούτα, το Ε΄ τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας αλλά και η ολομέλεια του δικαστηρίου αυτού, ερμηνεύοντας κατά τρόπο δημιουργικό τις συνταγματικές αυτές διατάξεις, διαμόρφωσαν αρχές και γενικούς κανόνες που συγκροτούν ένα αυστηρό καθεστώς, δεσμευτικό για τα όργανα της νομοθετικής και της διοικητικής λειτουργίας.

Η Σύμβαση του Ααρχους περιέχει διαδικαστικές εγγυήσεις με σκοπό την κατοχύρωση των κανόνων του ουσιαστικού δικαίου περιβάλλοντος. Από την πρακτική των δικαστηρίων θα εξαρτηθεί τελικώς αν οι ρήτρες της Σύμβασης θα παραμείνουν στο χώρο του soft law, ή θα αναχθούν σε δεσμευτικούς κανόνες με συγκεκριμένες συνέπειες σε περίπτωση παραβίασής τους. Στην Ελλάδα, η μέχρι σήμερα νομολογία, κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, φαίνεται να οδηγεί προς τη δεύτερη λύση.

[1] Οι εισηγήσεις που παρουσιάστηκαν στην εκδήλωση από τους Γ. Ζιάμο, Π. Παναγιώπουλο και Β. Ρουμελιώτου και οι παρεμβάσεις των Β. Δωροβίνη, Π.-Μ. Ευστρατίου, Τ. Νικολόπουλου, Γ. Παπαδημητρίου, Σ. Ρίζου, Χ. Χρυσανθάκη και Αγγ. Ψάϊλα έχουν περιληφθεί στον τόμο «Περιβαλλοντική πληροφόρηση και συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων» που εκδόθηκε στη σειρά Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου του «Νόμος και Φύση» από τις εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.

[2] Ήδη έχει εκδοθεί η Οδηγία 2003/35/ΕΚ «σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη των Οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου».

[3] Σύμφωνα με την πρόσφατη Οδηγία 2003/35/ΕΚ η έννοια του όρου δημόσια αρχή περιλαμβάνει τα φυσικά και τα νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου που ασκούν έργο δημόσιας υπηρεσίας κατά παραχώρηση.

[4] Ήδη, στην Οδηγία 2003/4/ΕΚ η έννοια της σχετικής προς το περιβάλλον υπηρεσίας έχει εναρμονιστεί με τον ορισμό που δίνεται με τη Σύμβαση.

[5] Βλ. την αιτιολογική έκθεση στην πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τη συμμετοχή του κοινού και την τροποποίηση των Οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ.

[6] Η διάκριση αυτή υιοθετείται ήδη και με την Οδηγία 2003/35/ΕΚ.

[7] Ήδη, με την Οδηγία 2003/35/ΕΚ (άρθρα 3 παρ. 7 και 4 παρ.4, με τα οποία προστέθηκαν άρθρα 10α και 15α, αντιστοίχως, στις Οδηγίες 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ) αποπειράται εναρμόνιση προς το τρίτο σκέλος της Σύμβασης, αλλά οι σχετικές διατάξεις της έχουν περιεχόμενο εξίσου γενικό με τις ρήτρες της Σύμβασης.