

ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΕΣ ΠΤΥΧΕΣ ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ (Ιούνιος 2004)

I. ΣΧΕΔΙΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΗΣ ΚΑΙ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ: ΚΑΙΝΟΤΟΜΙΑ Η ΚΩΔΙΚΟΠΟΙΗΣΗ[1]

Κοινή είναι η διαπίστωση ότι οι σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος διατάξεις του Σχεδίου Συνθήκης για τη θέσπιση Συντάγματος της Ευρώπης (στο εξής: «Σχέδιο Συντάγματος»), που εκπόνησε και υπέβαλε στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο της Θεσσαλονίκης, στις 20 Ιουνίου 2003, η Ευρωπαϊκή Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης δεν εισάγουν επαναστατικές καινοτομίες αλλά αποτελούν, κατά βάση, κωδικοποίηση των υφιστάμενων περιβαλλοντικών ρυθμίσεων των Συνθηκών.

Ωστόσο, η σύγκριση των επιμέρους ρυθμίσεων του Σχεδίου Συντάγματος με εκείνες του ήδη ισχύοντος κοινοτικού δικαίου του περιβάλλοντος αποκαλύπτουν την ύπαρξη ορισμένων διαφορών, άλλοτε τυπικών και άλλοτε πιο ουσιαστικών, οι οποίες κατατείνουν στην έστω περιορισμένη ενίσχυση του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου, και, ταυτόχρονα, καταμαρτυρούν τη μεγαλύτερη συνειδητοποίηση της περιβαλλοντικής διάστασης από τον συντακτικό κοινοτικό νομοθέτη καθώς και την ανάγκη συνταγματικής αναβάθμισής της. Οι διαφορές αυτές μπορούν να συνοψιστούν ως εξής:

Πρώτον, ενώ η Συνθήκη ΕΚ κάνει λόγο, στο άρθρο 175, για «δράσεις» που αναλαμβάνει η Κοινότητα σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 251, το άρθρο III-130 του Σχεδίου Συντάγματος αναφέρεται, πιο συγκεκριμένα, στην ψήφιση «νόμων» ή «νόμων-πλαίσιο» για την υλοποίηση των περιβαλλοντικών στόχων της Ένωσης[2].

Δευτέρον, η γενική ρήτρα ενσωμάτωσης των απαιτήσεων της περιβαλλοντικής προστασίας σε όλες τις πολιτικές της Ένωσης που βρίσκεται στο άρθρο 6 της Συνθήκης ΕΚ (Μέρος Πρώτο: «ΑΡΧΕΣ») εντάσσεται στο άρθρο III-4 του μέρους III του Σχεδίου Συντάγματος («ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ ΚΑΙ ΛΕΙΤΟΥΡΓΙΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ»)[3].

Τρίτον, το άρθρο III-130, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, του Σχεδίου Συντάγματος, εισάγει ειδική διάταξη «πασαρέλα», σύμφωνα με την οποία παρέχεται η δυνατότητα υιοθέτησης, με ομόφωνη απόφαση του Συμβουλίου Υπουργών, της αρχής της ειδικής πλειοψηφίας αντί της αρχής της ομοφωνίας στα περιβαλλοντικά ζητήματα που απαριθμούνται στο πρώτο εδάφιο της ίδιας διάταξης[4]. Είναι προφανές ότι η χρήση της δυνατότητας αυτής, της οποίας η εμβέλεια είναι ευρύτερη σε σχέση με την

αντίστοιχη του άρθρου 175 της Συνθήκης ΕΚ[5], θα καταστήσει πιο ευέλικτη τη διαδικασία λήψης αποφάσεων σε σημαντικά ζητήματα περιβάλλοντος, όπως η χωροταξία, η διαχείριση των υδάτινων πόρων και οι χρήσεις γης, για τα οποία το άρθρο III-130 απαιτεί, κατ' αρχήν, ομοφωνία.

Τέταρτον, το Μέρος II του Σχεδίου Συντάγματος ενσωματώνει και «συνταγματοποιεί» το Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης, προσδίδοντας έτσι αυξημένη τυπική ισχύ και στο άρθρο II-37, σύμφωνα με το οποίο «το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης». Όσο προφανής είναι η σημασία της διάταξης αυτής, άλλο τόσο εμφανής είναι η ανεπάρκειά της. Πράγματι, σε αντίθεση με άλλες διατάξεις του Χάρτη, το άρθρο II-37 δεν καθιερώνει (συνταγματικό) δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά αποτελεί κατευθυντήρια οδηγία πολιτικού χαρακτήρα με αποδέκτες τα όργανα της Ένωσης, τα οποία «πρέπει» να εντάσσουν τις απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη. Οι σημαντικότερες περιβαλλοντικές οργανώσεις[6] αλλά και πολλοί θεωρητικοί[7] δεν έκρυψαν τη δυσαρέσκειά τους για τη μη ρητή καθιέρωση στο Σχέδιο Συντάγματος ενός «Δικαιώματος σε ένα καθαρό περιβάλλον» («*Right to a clean environment*»).

II. ΤΟ «ΔΙΚΑΙΩΜΑ» ΠΡΟΣΤΑΣΙΑΣ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗΝ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

A. Γενικά

Το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνει δύο, κατά βάση, όψεις: την ουσιαστική, που συνίσταται στον καθορισμό του περιεχομένου του δικαιώματος (πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων κ.λπ.) και τη δικονομική, η οποία συνίσταται στη δικαστική πραγμάτωση του δικαιώματος μέσω της δυνατότητας πρόσβασης του φορέα του δικαιώματος (φυσικού ή νομικού προσώπου) στον δικαστή (access to the judge) και την εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας (effective judicial protection)[8]. Στο πλαίσιο της συζήτησης για μια ενδεχόμενη καθιέρωση στο Περιβαλλοντικό Σύνταγμα της Ένωσης ενός δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος, χρήσιμη είναι η αναφορά σε ορισμένα ενδιαφέροντα στοιχεία που προκύπτουν από την εν γένει ευρωπαϊκή νομοθεσία και νομολογία.

B. Το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος και η ΕΣΔΑ

Η Ευρωπαϊκή Σύμβαση των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου δεν καθιερώνει ρητά ένα τέτοιο δικαίωμα. Ωστόσο, σε ορισμένες περιπτώσεις, το Δικαστήριο των Ανθρωπίνων

Δικαιωμάτων (ΔΑΔ) κλήθηκε να κρίνει εάν και κατά πόσο η μόλυνση του περιβάλλοντος μπορεί να συνιστά παραβίαση των παραδοσιακών ανθρωπίνων δικαιωμάτων και θεμελιωδών ελευθεριών που αναγνωρίζει και προστατεύει η ΕΣΔΑ. Έτσι, στην υπόθεση *Zander*, [9] το ΔΑΔ χαρακτήρισε το δικαίωμα απόλαυσης καθαρών και μη μολυσμένων υδάτων ως δικαίωμα αστικής φύσης κατά την έννοια του άρθρου 6, παράγραφος 1, της ΕΣΔΑ, αναγνωρίζοντας έμμεσα την ύπαρξη ενός υποκειμενικού δικαιώματος για ένα καθαρό περιβάλλον. Στις υποθέσεις *Lopez Ostra/Spain* [10] και *Guerra and others/Italy* [11], το ΔΑΔ έκρινε ότι οι αναθυμιάσεις αερίων, οι επιβλαβείς οσμές και άλλες παρεμφερείς οχλήσεις καθώς και τοξικές εκπομπές, επιβλαβείς για τους άμεσους περιοίκους των σχετικών βιομηχανικών εγκαταστάσεων, συνιστούν παραβιάσεις του δικαιώματος του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ (Δικαίωμα σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής). Στη δεύτερη μάλιστα υπόθεση, η Επιτροπή Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων είχε δεχτεί παραβίαση από την Ιταλία και του άρθρου 10 της ΕΣΔΑ (Ελευθερία έκφρασης που περιλαμβάνει και την ελευθερία λήψης πληροφοριών), πλην το ΔΑΔ δεν υιοθέτησε τη σχετική επιχειρηματολογία. Περαιτέρω, στην υπόθεση *Öneryıldız/Turkey* [12], το ΔΑΔ έκρινε ότι οι τουρκικές αρχές παραβίασαν το άρθρο 2 της ΕΣΔΑ (Δικαίωμα στη ζωή) λόγω μη ενημέρωσης των περιοίκων ανεξέλεγκτης χωματερής για εκρήξεις μεθανίου που θα μπορούσαν να λάβουν χώρα και οι οποίες συνέβησαν πράγματι, στην επίμαχη χωματερή.

Από τη νομολογία αυτή, καθώς και την πρόσφατη νομολογία του ΔΑΔ σχετικά με τις οχλήσεις από την εναέρια κυκλοφορία [13], μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι, στο πλαίσιο της ΕΣΔΑ, το δικαίωμα για ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον περιλαμβάνεται στην έννοια του δικαιώματος σεβασμού της ιδιωτικής και οικογενειακής ζωής.

Γ. Η δικονομική πτυχή του δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο

Η μη καθιέρωση στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο ενός ουσιαστικού δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος έχει άμεσες και σοβαρές συνέπειες στο *locus standi* των ιδιωτών ενώπιον του κοινοτικού δικαιοδοτικού *forum* (ΠΕΚ-ΔΕΚ) για την αμφισβήτηση κοινοτικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων γενικού χαρακτήρα (κυρίως μέσω Οδηγιών και κανονιστικών αποφάσεων των αρμοδίων κοινοτικών οργάνων). Συνεπώς, η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών είναι και στο ζήτημα αυτό άκρως περιορισμένη καθώς πρέπει να περάσει μέσα από την ατραπό της περιοριστικής ερμηνείας της έννοιας «*πράξη που αφορά ατομικά έναν ιδιώτη*» του άρθρου 230, εδάφιο τέταρτο, της Συνθήκης ΕΚ που καθιέρωσε το ΔΕΚ με τη γνωστή «*φόρμουλα Plaumann*» [14] και την πάγια έκτοτε νομολογία του. Απόπειρα του Γενικού Εισαγγελέα, Γ. Κοσμά, στη γνωστή υπόθεση *Greenpeace*, για χαλάρωση των αυστηρών προϋποθέσεων παραδεκτού της προσφυγής ιδιωτών ενώπιον του κοινοτικού δικαστή σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος αποκρούστηκε από το ΔΕΚ, το

οποίο ενέμεινε στην παραπάνω κλασική και αυστηρή νομολογία[15]. Ανάλογη τύχη είχαν και οι τολμηρές προτάσεις προς την ίδια κατεύθυνση του Γενικού Εισαγγελέα *F. G. Jacobs*, στην υπόθεση *UPA/Συμβουλίου*[16] καθώς και του ΠΕΚ στην απόφαση *Jé go-Quéré etCie/Επιτροπής*[17], η οποία αναιρέθηκε πρόσφατα από το ΔΕΚ[18].

Ωστόσο, λαμβάνοντας υπόψη τις κατευθύνσεις της πρόσφατης αυτής κοινοτικής νομολογίας, σύμφωνα με τις οποίες το σχετικό ζήτημα δεν μπορεί να λυθεί μέσω της δικαστικής ερμηνείας αλλά είναι ζήτημα συνταγματικής φύσης, η επίλυση του οποίου εναπόκειται στον συντακτικό κοινοτικό νομοθέτη, το Σχέδιο Συντάγματος προτείνει, στο άρθρο III-270, παράγραφος 4, τροποποίηση της ισχύουσας διάταξης του άρθρου 230, τέταρτο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, ως εξής: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί ... να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων που απευθύνονται σ' αυτό ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα»[19]. Προς το παρόν, η τύχη της πρότασης αυτής στο τελικό κείμενο του Ευρωπαϊκού Συντάγματος δεν είναι γνωστή, το πιθανότερο όμως είναι να παραμείνει ως έχει.

Δ. Πτυχές του δικαιώματος προστασίας του περιβάλλοντος στο παράγωγο κοινοτικό δίκαιο

1. Γενικά

Μέχρι σήμερα, υπό την πίεση κυρίως των δυσμενών περιβαλλοντικών εξελίξεων, 250 περίπου κοινοτικές Οδηγίες ή Κανονισμοί επιδίωξαν την αντιμετώπιση ποικίλων περιβαλλοντικών ζητημάτων στην Ένωση (ύδατα, αέρας, έδαφος, θόρυβοι, απόβλητα, φύση). Λόγω απουσίας στις Συνθήκες συγκεκριμένης και ρητής σχετικής ρύθμισης, ως νομική βάση των παρεμβάσεων του Συμβουλίου και της Επιτροπής στο περιβάλλον, χρησιμοποιήθηκαν, εναλλακτικά ή σωρευτικά, τα άρθρα 94 (πρώην άρθρο 100), σχετικά με την προσέγγιση των νομοθεσιών για την ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς και 308 (πρώην άρθρο 235) της Συνθήκης ΕΚ, σχετικά με την κάλυψη των κενών των Συνθηκών. Και στις δύο περιπτώσεις, η ομοφωνία ήταν απαραίτητη, πράγμα που εξηγεί και το γεγονός ότι ουδέποτε κράτος μέλος αμφισβήτησε, ενώπιον του ΔΕΚ, τις προαναφερόμενες νομικές βάσεις για την έκδοση κοινοτικών Οδηγιών ή Κανονισμών στον τομέα του περιβάλλοντος[20].

Σε ορισμένες περιπτώσεις, είτε το ίδιο το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο, είτε η κοινοτική νομολογία, έχουν αναγνωρίσει στους ιδιώτες κάποια περιορισμένης έκτασης δικαιώματα για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον.

2. Ρητή αναγνώριση περιορισμένης έκτασης δικαιωμάτων

Την πιο χαρακτηριστική περίπτωση επί του προκειμένου αποτελεί η Οδηγία

90/313/ΕΟΚ σχετικά με την ελεύθερη πληροφόρηση για θέματα περιβάλλοντος[21], η οποία καθιέρωσε στο άρθρο 3 υποχρέωση των αρμοδίων εθνικών αρχών να παρέχουν πληροφόρηση για το περιβάλλον σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο το ζητά, χωρίς το πρόσωπο αυτό να πρέπει να αποδεικνύει συμφέρον και, στο άρθρο 4, δικαίωμα του εν λόγω προσώπου να ζητά διοικητική ή δικαστική αναθεώρηση της σχετικής απόφασης, σύμφωνα με τη σχετική εθνική νομοθεσία. Τις ρυθμίσεις αυτές διατήρησε και εμπλούτισε η πρόσφατη Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της Οδηγίας 90/313/ΕΟΚ[22], η οποία επιδίωξε μεγαλύτερη διαφάνεια και ενίσχυσε το σχετικό δικαίωμα καθώς και τους όρους άσκησης του, λαμβάνοντας υπόψη τις σχετικές ρυθμίσεις της Σύμβασης του Aarhus. Εξίσου ρητή είναι η καθιέρωση, με την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον[23], γνωστή ως Οδηγία «ΕΠΕ», του δικαιώματος πρόσβασης του κοινού σε έγγραφα και πληροφορίες σχετικά με τις σημαντικές επιπτώσεις που ενδέχεται να έχουν στο περιβάλλον τα προαναφερόμενα σχέδια. Τέλος, ενδιαφέρουσα από την εξεταζόμενη άποψη είναι και η ρύθμιση της Οδηγίας 2002/96/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με τα απόβλητα ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού (ΑΗΗΕ)[24], σύμφωνα με την οποία, μετά τις 13 Αυγούστου 2005, οι οικιακοί χρήστες ειδών ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού θα μπορούν να επιστρέφουν τα ΑΗΗΕ στις εγκαταστάσεις συλλογής τουλάχιστον δωρεάν[25].

Από τα προηγούμενα παραδείγματα προκύπτει ότι το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο δεν καθιερώνει μεν ρητώς δικαίωμα για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον υπέρ των ιδιωτών, ρυθμίζει όμως σημαντικές επί μέρους πτυχές αυτού του δικαιώματος.

3. Η συμβολή και εξέλιξη της νομολογίας του ΔΕΚ

Από την πλευρά της, η νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με τη μεταφορά Οδηγιών στις εσωτερικές έννομες τάξεις των κρατών μελών και το άμεσο αποτέλεσμα των Οδηγιών δέχτηκε ερμηνευτικά την καθιέρωση στο παράγωγο κοινοτικό περιβαλλοντικό δίκαιο ορισμένων δικαιωμάτων υπέρ ιδιωτών. Κρίθηκε, για παράδειγμα, ότι οι διαδικαστικές διατάξεις της Οδηγίας 80/68/ΕΟΚ, περί προστασίας των υπογείων υδάτων από τη ρύπανση που προέρχονται από ορισμένες επικίνδυνες ουσίες[26], για να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική προστασία των υπογείων υδάτων, περιέχουν ακριβείς και λεπτομερείς διατάξεις που έχουν ως σκοπό τη θεμελίωση δικαιωμάτων και υποχρεώσεων των ιδιωτών[27]. Επίσης, στο πλαίσιο της υπόθεσης για μη πλήρη μεταφορά στη γερμανική έννομη τάξη της Οδηγίας 80/779 ΕΟΚ, περί των ανωτάτων και των ενδεικνυομένων τιμών διοξειδίου του θείου και αιωρούμενων σωματιδίων στην ατμόσφαιρα[28], το ΔΕΚ αποφάνθηκε ότι «η επιβαλλόμενη στα κράτη μέλη υποχρέωση να καθορίζουν ανώτατες τιμές που πρέπει να τηρούνται κατά τη διάρκεια συγκεκριμένων περιόδων και υπό συγκεκριμένες

συνθήκες, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 2 της Οδηγίας, επιβάλλεται προκειμένου να προστατευθεί ιδίως η ανθρώπινη υγεία. Προϋποθέτει επομένως ότι, *οσάκις η υπέρβαση των ανώτατων τιμών θα μπορούσε να θέσει σε κίνδυνο την υγεία των ανθρώπων, θα μπορούν αυτοί να επικαλεστούν επιτακτικούς κανόνες διεκδίκησης των δικαιωμάτων τους*»[29].

Εξάλλου, μεγάλο ενδιαφέρον παρουσιάζει η εξέλιξη που παρατηρείται στη νομολογία του ΔΕΚ σχετικά με το άμεσο αποτέλεσμα των περιβαλλοντικών Οδηγιών. Αρχικά, το ΔΕΚ εφάρμοσε την κλασική νομολογία του, σύμφωνα με την οποία, σε όλες τις περιπτώσεις όπου οι διατάξεις κάποιας Οδηγίας εμφανίζονται ως ανεπιφύλακτες και επαρκώς σαφείς και ως εκ τούτου απονέμουν δικαιώματα στους ιδιώτες, οι τελευταίοι νομιμοποιούνται να τις επικαλούνται έναντι του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, όταν το εν λόγω κράτος είτε παραλείπει να τις μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο, είτε τις μεταφέρει κατά τρόπο εσφαλμένο[30].

Εντούτοις, ελαφρά διαφοροποίηση στην κλασική αυτή θεωρία του άμεσου αποτελέσματος των Οδηγιών παρατηρείται στην υπόθεση *Großkrotzenburg*, όπου το τιθέμενο ζήτημα ήταν αν νομίμως η αρμόδια γερμανική αρχή χορήγησε άδεια κατασκευής νέου τμήματος, ισχύος 500 MV, στον θερμοηλεκτρικό σταθμό του *Großkrotzenburg*, χωρίς να προβεί προηγουμένως στην προβλεπόμενη από την προαναφερόμενη Οδηγία 85/337/ΕΟΚ (Οδηγία «ΕΠΕ») εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Το ΔΕΚ έκρινε ότι το ζήτημα αν η Οδηγία «ΕΠΕ» πρέπει να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιβάλλει την ως άνω υποχρέωση «είναι ξένο» προς τη δυνατότητα της απευθείας επίκλησης από ιδιώτες κατά του κράτους των ανεπιφύλακτων και επαρκώς σαφών και ακριβών διατάξεων Οδηγίας που δεν έχει ακόμη μεταφερθεί στο εσωτερικό δίκαιο, δικαίωμα το οποίο έχει αναγνωριστεί από τη νομολογία του Δικαστηρίου.[31]

Χαρακτηριστικότερες, όμως, είναι οι αποφάσεις ΔΕΚ στις υποθέσεις *Kraaijeveld*[32] και *Bolzano*[33], στις οποίες το δικαίωμα των ιδιωτών να επικαλούνται ευθέως έναντι του κράτους ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων ορισμένες διατάξεις της προαναφερόμενης Οδηγίας «ΕΠΕ» δεν εξαρτήθηκε από τη συνδρομή των παραπάνω προϋποθέσεων της κλασικής νομολογίας για το άμεσο αποτέλεσμα αλλά θεμελιώθηκε στην «πρακτική αποτελεσματικότητα» της Οδηγίας, «η οποία θα εξασθενούσε αν δεν επιτρεπόταν στους ιδιώτες να την επικαλούνται ενώπιον των δικαστηρίων και στα εθνικά δικαστήρια να την λαμβάνουν υπόψη... προκειμένου να διαπιστώσουν αν... ο εθνικός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτιμήσεως που χαράσσει η Οδηγία».

Δεν είναι υπερβολική η εκτίμηση ότι η νομολογιακή αυτή εξέλιξη απηχεί, κατά έμμεσο αλλά αρκετά σαφή τρόπο, την τάση για αναγνώριση και καθιέρωση ενός «αντικειμενικού άμεσου αποτελέσματος» των Οδηγιών στο όνομα της εξασφάλισης

του *ωφέλιμου αποτελέσμάτος τους (effet utile)* και, συνακόλουθα, της αποτελεσματικότητας της δικαστικής προστασίας των ιδιωτών, σε αποκεντρωμένο επίπεδο, στον τομέα του περιβάλλοντος.

III. ΠΡΟΣ ΤΗΝ ΚΑΘΙΕΡΩΣΗ ΕΝΟΣ ΑΤΟΜΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΓΙΑ ΕΝΑ ΚΑΘΑΡΟ ΚΑΙ ΥΓΙΕΣ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΣΥΝΤΑΓΜΑ ΤΗΣ ΕΝΩΣΗΣ

Στα περισσότερα κράτη μέλη, τα εθνικά Συντάγματα επιβάλλουν στα κράτη την υποχρέωση προστασίας του φυσικού (και πολιτιστικού) περιβάλλοντος και αναγνωρίζουν αντίστοιχο δικαίωμα των πολιτών για ένα ανθρώπινο, υγιές και οικολογικά ισορροπημένο περιβάλλον^[34].

Στο διεθνές επίπεδο, η προαναφερόμενη Σύμβαση του *Aarhus* αναγνωρίζει «*le droit de toute personne appartenant aux générations actuelles ou futures à vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être*».

Αλλά και στο κοινοτικό επίπεδο, η έννοια του δικαιώματος για ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον δεν είναι νέα. Ήδη, τον Ιούνιο του 1990, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο του Δουβλίνου, σε Δήλωση σχετική με τις «*απαιτήσεις του περιβάλλοντος*» είχε αποδεχτεί το δικαίωμα για ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον υπέρ των πολιτών της Ένωσης.

Ωστόσο, η συμπερίληψη στο Σχέδιο Συντάγματος του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ένωσης αυτούσιου και χωρίς καμία ουσιαστική συζήτηση στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Συνέλευσης (προφανώς για να μην ανοίξει ο «κρουσμός» της επαναδιαπραγμάτευσης του συνόλου των ρυθμίσεών του), δεν επέτρεψε μέχρι σήμερα την τροποποίηση του άρθρου II-37 προς την κατεύθυνση της καθιέρωσης ενός ατομικού δικαιώματος στο περιβάλλον. Μεταξύ των πολλών σχετικών προτάσεων, άξια μνείας είναι η πρόταση της Green-8 για τροποποίηση του άρθρου II-37 ως εξής: «*Toute personne a le droit de vivre dans un environnement propre et sain ainsi que le devoir de préserver la qualité de l' environnement pour les générations actuelles et futures*».

Τα πλεονεκτήματα μιας πιθανής τέτοιας εξέλιξης στο Περιβαλλοντικό Σύνταγμα της Ένωσης είναι προφανή:

Πρώτον, η ενοποίηση σε ενιαία διάταξη των διάσπαρτων σήμερα κοινοτικών ρυθμίσεων και ερμηνειών επί μέρους πτυχών του «δικαιώματος» στην προστασία του περιβάλλοντος συμβάλλει στην αποσαφήνιση των σχετικών εννοιών και στην ενίσχυση της ασφάλειας δικαίου.

Δεύτερον, τα όργανα της Ένωσης οφείλουν, κατά την επεξεργασία των κοινοτικών πολιτικών και τη διαδικασία της νομοθετικής εν γένει παραγωγής, να δρουν κατά τρόπο που να σέβεται το επίμαχο ατομικό δικαίωμα. Ενισχύεται έτσι ο σύνδεσμος ανάμεσα στην πολιτική περιβάλλοντος και τη δημόσια υγεία που αποτελούν σημαντικές προτεραιότητες των πολιτών της Ένωσης.

Τρίτον, ενισχύεται ο ρόλος των πολιτών στην εξασφάλιση του σεβασμού του δικαιώματος, αλλά και η ευθύνη τους σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτό καλύπτεται το παρατηρούμενο σήμερα «έλλειμμα» πλήρους και ορθής εφαρμογής στα διάφορα κράτη μέλη των κοινοτικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων, το οποίο είναι πιθανό να διευρυνθεί στα πλαίσια της πρόσφατης μεγάλης διεύρυνσης της Ένωσης, εξαιτίας της ανεπάρκειας των υφιστάμενων διοικητικών μηχανισμών ελέγχου.

Τέλος, η καθιέρωση στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ατομικού δικαιώματος για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον θέτει σε ίση μοίρα την προστασία του περιβάλλοντος με άλλα δικαιώματα ή ελευθερίες, όπως η επιχειρηματική ελευθερία (άρθρο II-16) και το δικαίωμα ιδιοκτησίας (άρθρο II-17), των οποίων ασφαλώς μπορεί να γίνει επίκληση για την προστασία οικονομικών συμφερόντων. Έτσι, η ανάγκη προστασίας καθενός από τα δικαιώματα αυτά αποτελεί ταυτόχρονα όριο και σχετικοποιεί την προστασία του άλλου, χωρίς να παραγνωρίζεται, σε κάθε περίπτωση, το γενικότερο δημόσιο και κοινωνικό συμφέρον.

Παρά τα προαναφερόμενα πλεονεκτήματα, η προοπτική για την άμεση καθιέρωση στο Ευρωπαϊκό Σύνταγμα ατομικού δικαιώματος για ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον δεν διαγράφεται, με βάση τις υφιστάμενες ενδείξεις, αισιόδοξη.

[1] Μέρος του άρθρου δημοσιεύεται ως συνεισφορά στη θεματική ενότητα «Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Σύνταγμα» του Περιβαλλοντικού Forum, στο δικτυακό τόπο της «Νόμος+Φύση».

[2] Στα πλαίσια της νέας τυπολογίας των νομικών πράξεων της Ένωσης που προτείνει το Σχέδιο Συντάγματος (άρθρο I-32), ο ευρωπαϊκός «νόμος» αντιστοιχεί στην έννοια του «βασικού κανονισμού» (règlement de base, basic regulation), ενώ ο ευρωπαϊκός «νόμος-πλαίσιο» στην έννοια της Οδηγίας (Directive).

[3] Το Μέρος III του Σχεδίου Συντάγματος συγκεντρώνει σε ενιαίο Τίτλο I όλες τις υφιστάμενες ρήτρες γενικής εφαρμογής της Συνθήκης ΕΚ και προσθέτει, στο άρθρο III-1, μια νέα γενική ρήτρα «ενσωμάτωσης», σύμφωνα με την οποία «Η Ένωση μεριμνά για τη συνοχή μεταξύ των διαφόρων πολιτικών και δράσεων που αναφέρονται στο

παρόν Μέρος λαμβάνοντας υπόψη το πλήρες φάσμα των στόχων της Ένωσης και σε ομοφωνία με την αρχή της κατανομής των αρμοδιοτήτων». Τη νέα αυτή γενική ρήτρα συνοδεύουν οι ειδικές ρήτρες σχετικά με τη λήψη υπόψη των στόχων της καταπολέμησης των διακρίσεων (άρθρο III-3) και της προστασίας των καταναλωτών (άρθρο III-5), καθώς και οι γενικές ρήτρες της εξάλειψης των ανισοτήτων και προαγωγής της ισότητας των φύλων (άρθρο III-2), της περιβαλλοντικής προστασίας (άρθρο III-4) και των «υπηρεσιών γενικού οικονομικού ενδιαφέροντος» (άρθρο III-6).

[4] Αντίστοιχες «ειδικές πασαρέλες» καθιερώνουν το άρθρο 39 του Σχεδίου Συντάγματος που επιτρέπει στο Ευρωπαϊκό Συμβούλιο το «πέρασμα» από την αρχή της ομοφωνίας στην αρχή της ειδικής πλειοψηφίας στο πεδίο της εξωτερικής πολιτικής και πολιτικής ασφάλειας καθώς και τα άρθρα III-104, III-170 και III-328 που παρέχουν, αντίστοιχα, την ίδια δυνατότητα στο Συμβούλιο Υπουργών στον κοινωνικό τομέα, σε θέματα οικογενειακού δικαίου και στο πεδίο των «ενισχυμένων συνεργασιών». Οι ειδικές αυτές «πασαρέλες» συμπληρώνουν τη «γενική πασαρέλα» του άρθρου 24 του Σχεδίου Συντάγματος.

[5] Το άρθρο 175, παράγραφος 2, τελευταίο εδάφιο, της Συνθήκης ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε με τη Συνθήκη της Νίκαιας, ορίζει: «Το Συμβούλιο, αποφασίζοντας υπό τους όρους του προηγούμενου εδαφίου [δηλ. ομόφωνα], μπορεί να καθορίζει τα θέματα της παρούσας παραγράφου, για τα οποία οι αποφάσεις πρέπει να λαμβάνονται με ειδική πλειοψηφία». Η διατύπωση της αντίστοιχης διάταξης του άρθρου III-130 του Σχεδίου Συντάγματος είναι ελαφρώς διαφορετική και ευρύτερη: «Το Συμβούλιο των Υπουργών μπορεί να εκδώσει ομόφωνα ευρωπαϊκή απόφαση προκειμένου να καταστήσει εφαρμόσιμη τη συνήθη νομοθετική διαδικασία στα θέματα που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο της παρούσας παραγράφου».

[6] Βλ. ιδίως το κείμενο που υπέβαλε στην Ευρωπαϊκή Συνέλευση για το μέλλον της Ευρώπης η «Green-8» (Greenpeace, WWF, Birdlife International, κ.λπ.) με τίτλο «*Vers une Constitution Verte de l' UE*».

[7] Βλ. C. Calliess, *The Right to a Healthy Environment in the European Union*, H. Smets, *Une Charte des Droits Fondamentaux sans Droit à l' Environnement*, Rev. Europ. de droit de l'environnement, 4/2001, σ. 383.

[8] Με αυτή την έννοια, στη γερμανική και αυστριακή θεωρία γίνεται λόγος για «υποκειμενικό δικαίωμα» (subjective right), το οποίο παρέχει στο φορέα του νόμιμη αξίωση (legal claim).

[9] Απόφαση της 25.11.1993, A, no 279B.

[10] Απόφαση 41/1993/436/515 της 9.12.1994.

- [11] Απόφαση 116/1996/735/932 της 19.2.1998.
- [12] Απόφαση 48939/99 της 18.6.2002.
- [13] Απόφαση 36022/97 της 2.10.2001 (Hatton and others/United Kingdom).
- [14] Απόφ. ΔΕΚ της 15.7.1963 *Plaumann/Επιτροπής*, 25/62, Συλλ. σ. 199. Βλ. αναλυτικά *Μιχ. Βηλαρά*, Κοινοτικός δικαστής και αποτελεσματική δικαστική προστασία ιδιωτών: παρόν και μέλλον, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα-Θεσσαλονίκη, 2003.
- [15] Απόφ. ΔΕΚ της 2.4.1998, *Greenpeace Council κ.α./Επιτροπής*, C-321/95 P, Συλλ. σ. I-1651.
- [16] Απόφ. ΔΕΚ της 25.7.2002, *UPA/Συμβουλίου*, C-50/00 P, Συλλ. σ. I-6677.
- [17] Απόφ. ΠΕΚ της 3.5.2002, *Jégo-Quérel et Cie/Επιτροπής*, T-177/01, Συλλ. σ. II-2365.
- [18] Απόφ. ΔΕΚ της 1.4.2004, *Επιτροπή/Jégo-Quérel C-263/02 P*, αδημοσίευτη ακόμη στη Συλλογή.
- [19] Η διατύπωση αυτή, η οποία ως στόχο έχει την εξασφάλιση δικαστικής προστασίας στις περιπτώσεις απουσίας εθνικών εκτελεστικών μέτρων μιας κοινοτικής κανονιστικής πράξης, συνιστά σχετική πρόοδο, δεν είναι όμως άμοιρη ερμηνευτικών προβλημάτων αφού θα προϋποθέτει κάθε φορά έρευνα σχετική με την πληρότητα της δικαστικής προστασίας στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης των κρατών μελών. Πολύ πιο γενναιόδωρη, έως μαξιμαλιστική, είναι η πρόταση τροποποίησης της ίδιας διάταξης που υπέβαλε στην Συνέλευση η Green 8: «Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί ... να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων που απευθύνονται σε αυτό ή που το αφορούν άμεσα και συνεπάγονται ή μπορούν να συνεπάγονται σοβαρές αρνητικές συνέπειες στα συμφέροντά του». Κατά την Green 8, η τροποποίηση αυτή θα επέτρεπε στην Ένωση να ευθυγραμμιστεί με τις διατάξεις της Σύμβασης της Οικονομικής Επιτροπής των Ηνωμένων Εθνών για την Ευρώπη, σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη των αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε θέματα σχετικά με το περιβάλλον (Σύμβαση του *Aarhus*), την οποία υπέγραψε η Ευρωπαϊκή Κοινότητα στις 25 Ιουνίου 1998. Η Σύμβαση αυτή, την οποία έχουν υπογράψει και τα 25, σήμερα, κράτη μέλη της Ένωσης και τέθηκε σε ισχύ το 2001, αποτελεί το σημαντικότερο διεθνές νομικό κείμενο από την άποψη της «συμμετοχικής δημοκρατίας».
- [20] Όπως χαρακτηριστικά αναφέρει ο *Michel Prieur*, *Droit de l' environnement*, Dalloz, 5e édition, p. 19, «*le consensus politique a entraîné avec lui la légalité*

juridique».

[21] ΕΕ, L 158, σ. 56.

[22] ΕΕ, L 41, σ. 26 (βλ., ιδίως, άρθρα 3 και 6).

[23] ΕΕ, L 175, σ. 40.

[24] ΕΕ, L 37, σ. 24.

[25] Βλ. αιτιολογημένη σκέψη 20 και άρθρο 5, παράγραφος 2, της Οδηγίας 2002/96/ΕΚ. Απεναντίας, σύμφωνα με το άρθρο 8 της Οδηγίας, οι παραγωγοί ηλεκτρικού και ηλεκτρονικού εξοπλισμού θα πρέπει, μετά την ίδια ημερομηνία (13 Αυγούστου 2005), να εξασφαλίζουν τουλάχιστον τη χρηματοδότηση της συλλογής, της επεξεργασίας, της αξιοποίησης κ.λπ. των ΑΗΗΕ οικιακής χρήσης που παραδίδονται στις οικείες εγκαταστάσεις συλλογής.

[26] ΕΕ. ειδ. έκδοση 15/001, σ. 240.

[27] Απόφ. ΔΕΚ της 28.2.1991, *Επιτροπή/Γερμανίας*, C-131/88, Συλλ. σ. I-865, σκέψη 61.

[28] ΕΕ L 229, σ. 30.

[29] Απόφ. ΔΕΚ της 30.5.1991, *Επιτροπή/Γερμανίας*, C-361/88, Συλλ. σ. I-2567, σκέψη 16. Η υπογράμμιση είναι του γράφοντος.

[30] Βλ. π.χ. απόφ. ΔΕΚ της 23.2.1994, *Cava* κλπ., C-236/92, Συλλ. σ. I-483, σκέψεις 8-15, σχετικά με τη μη αναγνώριση άμεσου αποτελέσματος στο άρθρο 4 της Οδηγίας 75/442/ΕΟΚ περί αποβλήτων (ΕΕ, L 194, σ. 39).

[31] Απόφ. ΔΕΚ της 11.8.1995, *Επιτροπή/Γερμανίας*, C-431/92, Συλλ. σ. I-2189, σκέψη 26.

[32] Απόφ. ΔΕΚ της 24.10.1996, *Kraaijeveld*, C-72/95, Συλλ. σ. I-5403, σκέψη 56.

[33] Απόφ. ΔΕΚ της 16.9.1999, *WWF κλπ. (Bolzano)*, C-435/97, Συλλ. σ. I-5613, σκέψη 69.

[34] Βλ. σύντομη συγκριτική επισκόπηση του δικαίου των κρατών μελών σε *H. Smets*, όπ.π., (σημ. 6), σ. 405 επ.