

# Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ (Οκτώβριος 2004)

**Συγγραφέας:** ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

## I. ΕΙΣΑΓΩΓΗ

Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001 καινοτομεί σε σχέση με όλα τα προγενέστερα ελληνικά συνταγματικά κείμενα, αφού κατοχυρώνει, για πρώτη φορά, τις αρχές αφενός του *κοινωνικού κράτους* και αφετέρου της *βιώσιμης ανάπτυξης*. Οι αρχές αυτές, οι οποίες διαθέτουν *αλληλένδετο περιεχόμενο*, σηματοδοτούν την απαγκίστρωση του Συντάγματος από την αποκλειστική πρόσδεσή του στον παραδοσιακό φιλελεύθερο συνταγματισμό και το εντάσσουν στο ιστορικό ρεύμα του *κοινωνικού συνταγματισμού*. Δεν θα ήταν υπερβολή να υποστηριχθεί ακόμη ότι το Σύνταγμα του 1975 εισέρχεται, με τις ρηξικέλευθες για την εποχή του διατάξεις που θεμελιώνουν την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος<sup>[1]</sup>, σε ένα νέο ιστορικό ρεύμα συνταγματισμού, τον *οικολογικό συνταγματισμό*. Φαίνεται, μάλιστα, ότι το εγκαινιάζει τουλάχιστον στον ευρωπαϊκό χώρο.

Η εξέλιξη αυτή συνδέεται στενά με το φαινόμενο της «επέκτασης» του Συντάγματος<sup>[2]</sup>. Αντίθετα με ό,τι συμβαίνει στον φιλελεύθερο συνταγματισμό, όπου το Σύνταγμα περιορίζεται στην κατοχύρωση της ατομικής ελευθερίας και την οργάνωση του κράτους, στον κοινωνικό και τον οικολογικό συνταγματισμό περιλαμβάνει διατάξεις αφενός για την κοινωνική προστασία και τις οικονομικές λειτουργίες του κράτους και αφετέρου για την περιβαλλοντική προστασία.

Στο επίκεντρο της μελέτης βρίσκεται, όπως προκύπτει από τον τίτλο της, μια ειδικότερη όψη της βιώσιμης ανάπτυξης : εκείνη που αφορά τις νησιωτικές περιοχές.

Η συνταγματική έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αποκτά εν προκειμένω, όπως θα δούμε, αυτόνομο εν πολλοίς περιεχόμενο λόγω των ιδιαιτεροτήτων των περιοχών αυτών ως *ευπαθών οικοσυστημάτων*, τα οποία χρήζουν *αυξημένης προστασίας*. Για τον λόγο αυτό, το Σύνταγμα θεσπίζει ειδικές ρυθμίσεις για την περιφερειακή ανάπτυξή τους και οριοθετεί την ευχέρεια του κοινού νομοθέτη στον τομέα αυτό. Διαμορφώνεται έτσι ένα πλέγμα συνταγματικών κανόνων, οι οποίοι όχι μόνον επιτρέπουν αλλά επιβάλλουν τη διαφορετική αντιμετώπισή τους από το κράτος. Οι ανωτέρω κανόνες θεμελιώνουν την *αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών*.

## II. ΑΠΟ ΤΗΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗ ΣΤΗ ΒΙΩΣΙΜΗ ΑΝΑΠΤΥΞΗ

Το μοντέλο της διαρκούς οικονομικής ανάπτυξης κλονίζεται ήδη από τη δεκαετία του 1960, όταν δηλαδή τα αδιέξοδα στα οποία οδήγησε έγιναν περισσότερο ορατά. Εμφανίστηκε έτσι μία *οικολογική αντίληψη για την ανάπτυξη*, η οποία εισήγαγε για πρώτη ουσιαστικά φορά την *περιβαλλοντική διάσταση* στη συζήτηση για την αναπτυξιακή διαδικασία. Είχε προηγηθεί πάντως η θεσμοποίηση της *κοινωνικής διάστασης* της ανάπτυξης, με τη θεμελίωση της *κοινωνικής αρχής* στα συνταγματικά συστήματα και κυρίως την ανάληψη από το κράτος της ευθύνης για την κάλυψη βασικών κοινωνικών αναγκών. Από τα τέλη της δεκαετίας του 1940 κατοχυρώνεται, έτσι, σταδιακά σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων και υιοθετούνται προνοιακοί θεσμοί που βασίζονται στην κοινωνική αλληλεγγύη και στοχεύουν στη δικαιότερη αναδιανομή του πλούτου με κριτήριο την κοινωνική δικαιοσύνη.

Η κοινωνικοοικονομική διάσταση της προόδου δεν αποδείχθηκε ωστόσο ικανή να διασφαλίσει την κοινωνική ευημερία. Η διαρκής οικονομική επέκταση συγκρούεται συχνά με βασικά κοινωνικά αγαθά, όπως είναι το περιβάλλον και, συνακόλουθα, η ποιότητα ζωής και η υγεία. Η *κοινωνική θεσμοποίηση* της περιβαλλοντικής προστασίας, δηλαδή η πρόσληψη της περιβαλλοντικής αειφορίας ως βασικής συνιστώσας της ορθολογικής και λειτουργικής ανάπτυξης, ήταν έτσι αποτέλεσμα των

ανεπαρκειών μιας μονοδιάστατης κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης[3]. Η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος δεν άργησε, αν και με σχετικά αργούς ρυθμούς, να θεσμοποιηθεί και νομικά. Εισήλθε, μάλιστα, στα συνταγματικά συστήματα πολλών χωρών, γεγονός το οποίο οδήγησε, όπως σημειώθηκε, στην εμφάνιση, δίπλα στον κοινωνικό συνταγματισμό, του οικολογικού συνταγματισμού. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συμπυκνώνει στο κανονιστικό περιεχόμενό της τους συνταγματικούς κανόνες που θεμελιώνουν το σύγχρονο αναπτυξιακό μοντέλο.

Στην αυγή του 21ου αιώνα το συνταγματικό φαινόμενο προσδιορίζεται από δύο αλληλένδετες, όπως θα δούμε, *δικαιικές και αξιακές συνθέσεις*, οι οποίες, αν και αντανακλούν μια ιδεολογική προεργασία, που ανάγεται ήδη στις θεωρητικές αφητηρίες της σύγχρονης νεωτερικότητας, είναι ρηξικέλευθες: Η *πρώτη* είναι αυτή ανάμεσα στα φιλελεύθερα και τα κοινωνικά χαρακτηριστικά του πολιτεύματος. Η *δεύτερη* εκείνη ανάμεσα στους στόχους της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής προστασίας και της περιβαλλοντικής αειφορίας. Οι ανωτέρω συνθέσεις αποτυπώνονται στις συνταγματικές αρχές του κοινωνικού κράτους δικαίου και της βιώσιμης ανάπτυξης αντίστοιχα.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνυφαίνεται στενά με την αρχή του κοινωνικού κράτους, αφού επιβάλλει, πρωτίστως, *περιορισμούς στην οικονομική ελευθερία* προκειμένου να προστατευθούν κοινωνικά αγαθά, όπως είναι το περιβάλλον[4] και η υγεία. Προϋποθέτει, επιπλέον, την *παρέμβαση του κράτους* για την επίτευξη των αναπτυξιακών στόχων που περιλαμβάνει. Η αρχή του κοινωνικού κράτους προσδιορίζει ακόμη σε σημαντικό βαθμό τις επιμέρους διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης και ιδιαίτερα την *κοινωνική της διάσταση*. Η βιώσιμη ανάπτυξη και, ιδίως, η περιβαλλοντική αειφορία θεμελιώνονται άλλωστε στην *κοινωνική αλληλεγγύη* και επιβάλλουν τη λήψη αποφάσεων με βάση κριτήρια *κοινωνικής δικαιοσύνης*[5]. Η κοινωνική αλληλεγγύη προσλαμβάνει μάλιστα εν προκειμένω το μέγιστο δυνατό εννοιολογικό περιεχόμενό της, αφού εμπεριέχει και την *αλληλεγγύη μεταξύ των γενεών*. Κοινωνικό κράτος και βιώσιμη ανάπτυξη αποτελούν επομένως όψεις του ίδιου νομίσματος, δηλαδή της συνταγματικής θεμελίωσης της παρέμβασης του κράτους με

σκοπό τη διασφάλιση κοινωνικής προόδου σε συνθήκες ουσιαστικής ελευθερίας και ισότητας. Από την άποψη αυτή, το ιστορικό ρεύμα του οικολογικού συνταγματισμού δεν έρχεται να αντικαταστήσει τον κοινωνικό συνταγματισμό αλλά να προστεθεί σε αυτόν ως μορφή ολοκλήρωσης του κοινωνικού κράτους δικαίου και της κοινωνικής δημοκρατίας [6]. Μόνον υπό το πρίσμα αυτό μπορούν να γίνουν αντιληπτές αφενός οι κανονιστικές συνδέσεις κοινωνικού κράτους και βιώσιμης ανάπτυξης και, αφετέρου, οι δικαιικές και αξιακές σταθμίσεις που οι εν λόγω αρχές επιβάλλουν.

### i. Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης

Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης συναρτάται εν πρώτοις με το ειδικότερο νόημα που αποδίδεται στην εν λόγω έννοια. Στη θεωρία υιοθετείται συνήθως ο ορισμός που περιλαμβάνεται στην έκθεση *Brundtland*, σύμφωνα με τον οποίο βιώσιμη ή αειφόρος ανάπτυξη «είναι η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος, χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Τον ανωτέρω ορισμό υιοθετεί κατά βάση το Σ.τ.Ε., σύμφωνα με τη νομολογία του οποίου βιώσιμη είναι «η ανάπτυξη εκείνη η οποία ικανοποιεί τας ευλόγους ανάγκες της παρούσης γενεάς χωρίς να θέτη εις κίνδυνον την ικανοποίησιν των αναγκών των μελλουσών γενεών» [7].

Ο ορισμός αυτός, αν και περιλαμβάνει τα βασικά εννοιολογικά στοιχεία της βιώσιμης ανάπτυξης, δεν αποδίδει εντούτοις πλήρως το νοηματικό της περιεχόμενο, ενώ παράλληλα δίνει αποκλειστική ουσιαστικά βαρύτητα στην ικανοποίηση των αναγκών των μελλουσών γενεών, την οποία ανάγει σε βασική της *ratio*. Φαίνεται να παραγνωρίζει, ωστόσο, το γεγονός ότι πρόκειται για μια έννοια που θεμελιώνεται σε ευρύτερες αρχές, όπως είναι ιδίως η αξία του ανθρώπου. Δεν πρέπει άλλωστε, να παραβλέπεται ότι η προστασία του περιβάλλοντος, παρά τον σχετικά αυτόνομο χαρακτήρα της, έχει πρωτίστως ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα και αποβλέπει στη διασφάλιση υγιεινών και ποιοτικών όρων διαβίωσης για τον άνθρωπο [8].

Χαρακτηριστικός είναι ακόμη ο ορισμός της βιώσιμης ανάπτυξης που περιλαμβάνεται στο Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον που προωθεί η Ευρωπαϊκή Κοινότητα[9]. Σύμφωνα με αυτό, η ανωτέρω έννοια «δηλώνει μια πολιτική και στρατηγική για μια συνεχή οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη που δεν οδηγεί σε καταστροφή του περιβάλλοντος και των φυσικών πόρων από τους οποίους εξαρτώνται οι ανθρώπινες δραστηριότητες». Βαρύτητα αποδίδεται εν προκειμένω στην περιβαλλοντική διάσταση της ανάπτυξης, αφού η διάσταση αυτή προσλαμβάνεται ως όριο κάθε αναπτυξιακής προοπτικής. Μία αυστηρή εφαρμογή του ανωτέρω ορισμού θα μπορούσε να οδηγήσει σε ουσιώδη ανάσχεση της αναπτυξιακής διαδικασίας, στο μέτρο που δεν νοείται συνήθως ανάπτυξη χωρίς απομείωση περιβαλλοντικών αγαθών. Η άποψη αυτή θα καθιστούσε ατελέσφορη κάθε απόπειρα δικαιοσύνης και αξιακής στάθμισης μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων.

Η βιώσιμη ανάπτυξη εγκλείει, εξ ορισμού, στο νοηματικό της περιεχόμενο μία θεμελιώδη σύνθεση μεταξύ τριών παραμέτρων: την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική. Επιβάλλει την εναρμόνιση των κατ' αρχήν αντιθετικών αυτών στοιχείων και την αναζήτηση σημείων ισορροπίας με βάση δικαιοσύνη και αξιακές σταθμίσεις μεταξύ διακυβευόμενων αγαθών και συμφερόντων. Στο πλαίσιο αυτό, καμία από τις ανωτέρω τρεις διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης δεν έχει *a priori* προτεραιότητα αλλά οριοθετείται με βάση τις ανωτέρω σταθμίσεις, που πραγματοποιούνται *in concreto*. Το ακριβές περιεχόμενό της προκύπτει, επομένως, κατά βάση από τις επιμέρους εξειδικεύσεις της. Γνώμονας και ταυτόχρονα όριο στις σταθμίσεις αυτές είναι η αρχή της αναλογικότητας. Η εν λόγω συνταγματική αρχή αποτελεί αυτονόητο όρο για κάθε σχετική στάθμιση, παρέχει δε πρόσφορα κριτήρια για τη συντέλεσή της[10].

## ii. Το «τριγωνικό» δικαιοσύνη σύστημα: οι κανόνες του εσωτερικού, του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου για τη βιώσιμη ανάπτυξη

Από απλή προγραμματική αρχή η βιώσιμη ανάπτυξη κατέστη σταδιακά *δικαιική αρχή* και απέκτησε, ως εκ τούτου, νομικά *δεσμευτική ισχύ*. Τείνει, μάλιστα, σήμερα να καταστεί *οικουμενική*. Επιμέρους όψεις της θεμελιώνονται όχι μόνον στις εθνικές έννομες τάξεις αλλά και σε διεθνή κείμενα[11]. Η «*διεθνοποίηση*» της βιώσιμης ανάπτυξης παρακολουθεί ασφαλώς τη «*διεθνοποίηση*» της περιβαλλοντικής προστασίας. Οι εν λόγω κανόνες του διεθνούς δικαίου εφαρμόζονται στην ελληνική έννομη τάξη σύμφωνα με τους ορισμούς του άρθρου 28 παρ. 1 Συντ.[12].

Επίσης, στο πλαίσιο της *ενωσιακής έννομης τάξης* κατοχυρώνονται οι βασικές στιγμές της. Ρητή αναφορά στην εν λόγω αρχή πραγματοποιείται στο Προοίμιο και στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση[13], καθώς και στο άρθρο 2 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα[14]. Η Συνθήκη περιλαμβάνει μάλιστα ρητούς ορισμούς στα άρθρα 6[15] και 174[16] για την προστασία του περιβάλλοντος[17]. Η προστασία του περιβάλλοντος και η αρχή της «*αειφόρου ανάπτυξης*» κατοχυρώνονται εξάλλου και στο άρθρο 37 του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων[18] της Ευρωπαϊκής Ένωσης[19].

Συγκροτείται έτσι ένα «*τριγωνικό*» *δικαιικό σύστημα*, το οποίο περιλαμβάνει κανόνες της εθνικής, της ενωσιακής και της διεθνούς έννομης τάξης και διασφαλίζει το περιεχόμενο της εν λόγω αρχής. Παρά τις επικαλύψεις και τις αδυναμίες που υπάρχουν, καθώς και τη διαφορετική συχνά νομική ποιότητα και δεσμευτικότητα των κανόνων αυτών, το ανωτέρω δικαιικό σύστημα επιτυγχάνει υψηλό επίπεδο προστασίας. Ο εθνικός εφαρμοστής οφείλει να συμμορφώνεται με τις ανωτέρω επιταγές του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου είτε εφαρμόζοντάς τες άμεσα, εφόσον έχουν τον αναγκαίο νομικό εξοπλισμό, είτε χρησιμοποιώντας τες ως πηγές έμπνευσης από τις οποίες αντλεί συγκεκριμένα κανονιστικά νοήματα.

### iii. Τα συνταγματικά θεμέλια

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης θεμελιώνεται σε σειρά συνταγματικών διατάξεων, οι οποίες αφορούν κατά κύριο λόγο αφενός τον κρατικό προγραμματισμό και αφετέρου την προστασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε., η εν λόγω αρχή θεμελιώνεται συγκεκριμένα στο συνδυασμό του άρθρου 24, που αναφέρεται στην περιβαλλοντική προστασία και 106 Συντ., το οποίο θεσπίζει την υποχρέωση του κράτους να επιδιώκει μέσα από συγκεκριμένο σχεδιασμό την οικονομική ανάπτυξη της χώρας. Το ακριβές περιεχόμενό της προκύπτει ωστόσο από τον ερμηνευτικό συσχετισμό της με τις διατάξεις των άρθρων 2 παρ. 1 Συντ., το οποίο κατοχυρώνει την «καταστατική» για το σύστημα προστασίας των θεμελιωδών δικαιωμάτων αρχή της αξίας του ανθρώπου, 5 παρ. 1 Συντ., που θεμελιώνει την αρχή της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, και 25 Συντ., όπου θεσπίζονται επιμέρους ερμηνευτικοί κανόνες για το σύνολο των θεμελιωδών δικαιωμάτων. Στόχος της βιώσιμης ανάπτυξης είναι η οικονομική και η κοινωνική πρόοδος με παράλληλη διασφάλιση υψηλού επιπέδου ποιότητας ζωής και υγιεινών συνθηκών διαβίωσης, που είναι αναγκαίες τόσο για την πραγμάτωση του ουσιαστικού περιεχομένου της αρχής της αξίας του ανθρώπου όσο και για την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Προϋπόθεση για την επίτευξη του ανωτέρω στόχου είναι ασφαλώς η *αειφορική* διαχείριση των περιβαλλοντικών αγαθών.

Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β΄ Συντ. ρητή αναφορά στην *αρχή της αειφορίας*. Σύμφωνα με τη διάταξη αυτή, για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος «*το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας*». Το Σ.τ.Ε. σε πρόσφατη νομολογία του Ε΄ Τμήματός του τείνει να ταυτίσει την εν λόγω αρχή με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης<sup>[20]</sup>. Πρέπει ωστόσο να γίνει δεκτό ότι η αρχή του άρθρου 24 Συντ. αφορά το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον. Δεν ταυτίζεται επομένως με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία, όπως σημειώθηκε, διαθέτει σαφώς ευρύτερο περιεχόμενο. Η ερμηνευτική αυτή εκδοχή προκύπτει νομίζουμε τόσο από τη διατύπωση του άρθρου 24 Συντ., το οποίο αναφέρεται σε «*αειφορία*» και όχι σε



«αειφόρο» ή «βιώσιμη ανάπτυξη», όσο και από τη νομοτεχνική ένταξη της αειφορίας στο ανωτέρω άρθρο, που κατοχυρώνει την προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος[21].

Η αειφορία των περιβαλλοντικών αγαθών αποτελεί, συνεπώς, *συστατικό* στοιχείο, και μάλιστα, το πλέον νεωτερικό και ρηξικέλευθο, της πολύ ευρύτερης και συνθετότερης αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Σχηματοποιώντας και απλουστεύοντας τις ανωτέρω παρατηρήσεις, μπορούμε να υποστηρίξουμε ότι *θεμέλιο της εν λόγω αρχής αποτελεί το σύνολο των διατάξεων του Συντάγματος που αναφέρονται στις επιμέρους κρατικές στοχοθεσίες και, ειδικότερα, στους τομείς αφενός της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και αφετέρου της περιβαλλοντικής προστασίας*. Καμία, όμως, από τις διατάξεις αυτές δεν επαρκεί προκειμένου να θεμελιώσει αυτοτελώς την εξεταζόμενη αρχή. Αντίθετα, η συνταγματική της κατοχύρωση προκύπτει *ερμηνευτικά* από το σύνολό τους, όπως ιδίως προσεγγίζονται υπό το πρίσμα των αρχών της αξίας του ανθρώπου, του κοινωνικού κράτους δικαίου και της κοινωνικής δημοκρατίας. Οι ανωτέρω συνταγματικοί κανόνες αποτελούν, επομένως, *ψηφίδες* της εξεταζόμενης συνταγματικής αρχής.

### III. Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ ΤΩΝ ΝΗΣΙΩΤΙΚΩΝ ΠΕΡΙΟΧΩΝ

Όπως σημειώθηκε, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί μία γενική αρχή που εξειδικεύεται σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση. Ανάλογα έτσι με το αντικείμενό της, προσλαμβάνει ιδιαίτερο περιεχόμενο. Από την άποψη αυτή, η βιώσιμη ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών αποτελεί *ειδικότερη όψη* της ανωτέρω συνταγματικής αρχής και προσδιορίζεται από το κανονιστικό της περιεχόμενο. Ωστόσο, κάθε όψη της ανωτέρω γενικής αρχής εμφανίζει συχνά ιδιομορφίες που συνάπτονται με το συγκεκριμένο αντικείμενό της.



Η περίπτωση των νησιωτικών περιοχών αποτελεί ασφαλώς χαρακτηριστικό παράδειγμα. Πράγματι, οι ιδιαιτερότητες που τις προσδιορίζουν επιβάλλουν μια εν πολλοίς διαφορετική προσέγγιση. Τα μικρά νησιά, όπως είναι κατά βάση τα ελληνικά, αποτελούν, λόγω κυρίως της έκτασής τους, των σχετικά περιορισμένων φυσικών πόρων τους και των εκτεταμένων ακτών τους, *ευαίσθητα οικοσυστήματα*. Η οικολογική ισορροπία μπορεί να ανατραπεί σε αυτά πολύ ευκολότερα, αφού η διασάλευση ενός περιβαλλοντικού αγαθού επιφέρει συγκριτικά εντονότερη βλάβη και προκαλεί αλυσιδωτές συνέπειες, διακυβεύοντας έτσι το συνολικό περιβαλλοντικό πλούτο του νησιού. Τα ελληνικά νησιά έχουν, εξάλλου, συνήθως ιδιαίτερα μορφολογικά και εδαφολογικά χαρακτηριστικά, διαθέτουν δε συχνά πλούσια χλωρίδα και πανίδα σε σπάνιους συνδυασμούς. Το ανθρωπογενές περιβάλλον επίσης έχει διαμορφωθεί επί πολλούς αιώνες με μοναδικό τρόπο, ώστε να εναρμονίζεται με τις κλιματικές και γεωμορφολογικές συνθήκες. Η πλούσια συχνά πολιτιστική κληρονομιά και οι πολύτιμοι οπτικοί πόροι καθιστούν τις περιοχές αυτές μοναδικά στοιχεία της παγκόσμιας οικολογικής και πολιτιστικής κληρονομιάς.

Εκτός όμως από τα ιδιαίτερα οικολογικά χαρακτηριστικά τους, τα νησιά παρουσιάζουν, επιπλέον, σημαντικές ιδιομορφίες στην οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Λόγω της μικρής έκτασής τους και της σχετικά περιορισμένης επικοινωνίας τους με την ηπειρωτική χώρα, δημιουργούν κλειστές εν πολλοίς οικονομίες με κάποιο βαθμό αυτονομίας. Παρά τη σημαντική βελτίωση της επικοινωνίας τους και της οικονομικής τους ανάπτυξης μέσα κυρίως από τον τουρισμό, τα βασικά κοινωνικοοικονομικά τους χαρακτηριστικά δεν έχουν ανατραπεί. Το κράτος εφαρμόζει συνήθως ειδικές πολιτικές για την οικονομική ανάπτυξή τους, με σκοπό αφενός τη διατήρηση του πληθυσμού τους και αφετέρου την ενίσχυση της συμβολής τους στην εθνική οικονομία.

Το Σύνταγμα του 1975/1986/2001 περιλαμβάνει *ειδικές αναφορές* στα νησιά, που προσανατολίζουν την κρατική δράση και οριοθετούν την ευχέρεια του κοινού νομοθέτη. Οι διατάξεις αυτές ενσωματώνονται, όπως θα δούμε, στο κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών και της

προσδίδουν σχετική αυτονομία, διαφοροποιώντας την σε κάποιο βαθμό από τη γενικότερη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

### **i. Τα ειδικότερα συνταγματικά θεμέλια**

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών θεμελιώνεται, όπως και η γενικότερη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, εν πρώτοις στις διατάξεις των άρθρων 24 και 106 Συντ. Οι διατάξεις αυτές, συνδυαζόμενες με την αρχή του κοινωνικού κράτους, η οποία κατοχυρώνεται ρητά στο άρθρο 25 παρ. 1 Συντ., αναφέρονται στις τρεις διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική. Εκτός από τις ανωτέρω διατάξεις, το Σύνταγμα περιλαμβάνει, όμως, και ειδικές αναφορές για τα νησιά. Αναδεικνύεται έτσι η σημασία που αποδίδεται στην ανάπτυξη των περιοχών αυτών.

*α. Η διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 εδ. β´ Συντ.*

Το άρθρο 106 παρ. 1 Συντ. περιλαμβάνει, εκτός από γενικές αναφορές για τον ρόλο του κράτους στον οικονομικό προγραμματισμό της χώρας, ειδική πρόβλεψη για τις νησιωτικές περιοχές. Σύμφωνα έτσι με το εδ. β´ της διατάξεως αυτής το κράτος «*Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα..., για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ..., νησιωτικών... περιοχών*». Η διάταξη αυτή είναι δεσμευτική για τα κρατικά όργανα, τα οποία οφείλουν να προσανατολίζουν τη δράση τους έτσι ώστε να επιτυγχάνεται η οικονομική και γενικότερα η κοινωνική ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών. Θεσπίζεται έτσι υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει πρόσφορα θετικά μέτρα για την κοινωνικοοικονομική ανάπτυξή τους.

Η απάντηση στο ερώτημα ποια είναι τα «επιβαλλόμενα μέτρα», τα οποία οφείλει το κράτος να λαμβάνει για το σκοπό αυτό δεν δίνεται βέβαια απευθείας από το Σύνταγμα αλλά καταλείπεται κατ' αρχήν στη διακριτική ευχέρεια του νομοθέτη. Το αν ένα μέτρο είναι κατά την ανωτέρω έννοια «επιβαλλόμενο» κρίνεται ασφαλώς με βάση κριτήρια κατεξοχήν πολιτικά από τους εκπροσώπους του λαού που φέρουν τη σχετική ευθύνη για την εξειδίκευση της σχετικής συνταγματικής υποχρέωσης. Η εν λόγω ευχέρεια δεν είναι ωστόσο απεριόριστη, αλλά οριοθετείται από την ανωτέρω συνταγματική διάταξη. Για παράδειγμα, μέτρα τα οποία είναι προδήλως απρόσφορα να συντελέσουν στην ανάπτυξη των περιοχών αυτών ή, πολύ περισσότερο, την περιορίζουν, έρχονται σε αντίθεση με το Σύνταγμα. Επιπλέον, η αναφορά του Συντάγματος στην ανάπτυξη των νησιών προσανατολίζει τις προτεραιότητες που οφείλει να προσδιορίζει η κρατική εξουσία στο πλαίσιο του οικονομικού και κοινωνικού προγραμματισμού της χώρας. Η ελλιπής συμπερίληψη ειδικών προβλέψεων στα αναπτυξιακά προγράμματα, που καταρτίζει η Κυβέρνηση σύμφωνα με το εδάφιο α' της παραγράφου 1 του άρθρου 106 Συντ., έρχεται έτσι σε αντίθεση με την ανωτέρω συνταγματική επιταγή. Η παραβίαση αυτή του Συντάγματος, αν και δεν μπορεί κατ' αρχήν να ελεγχθεί δικαστικά, μπορεί ωστόσο να οδηγήσει σε πολιτικές κυρώσεις.

Οι έννοιες της «περιφερειακής» και της «οικονομικής» ανάπτυξης δεν έχουν εν προκειμένω αυτόνομο περιεχόμενο, αλλά προσδιορίζονται ιδίως από τις αρχές αφενός του κοινωνικού κράτους και αφετέρου της περιβαλλοντικής αειφορίας. Οι αρχές αυτές ενσωματώνονται στο σύνολο των κρατικών πολιτικών και οριοθετούν το περιεχόμενό τους. Όριο, επομένως, της οικονομικής ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών είναι αφενός η προστασία του περιβάλλοντος και αφετέρου οι επιμέρους στόχοι του κοινωνικού κράτους. Το σημείο ισορροπίας προκύπτει με βάση *in concreto* δικαιοκτικές και αξιακές σταθμίσεις, οι οποίες έχουν ως βασικό γνώμονα την, κατά το δυνατόν, *εναρμόνιση*, το *συγκερασμό* και τη *σύνθεση* μεταξύ των διακυβευόμενων συμφερόντων. Τη λογική αυτή του συγκερασμού των ανωτέρω τριών διαστάσεων συμπυκνώνει, όπως σημειώθηκε, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Η οικονομική ανάπτυξη δεν μπορεί να νοηθεί, επομένως, αποκομμένα από την κοινωνική και

περιβαλλοντική διάσταση. Η έννοια συνεπώς της «ανάπτυξης» των νησιωτικών περιοχών δεν μπορεί παρά να ταυτίζεται εν προκειμένω με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης.

*β. Η ερμηνευτική δήλωση στο άρθρο 101 Συντ.*

Απτή επιβεβαίωση της σημασίας που αποδίδεται στην ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών αποτελεί και η προσθήκη, με την αναθεώρηση του 2001, ερμηνευτικής δήλωσης στο άρθρο 101 Συντ., σύμφωνα με την οποία: «Ο κοινός νομοθέτης και η διοίκηση όταν δρα κανονιστικά έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών»<sup>[22]</sup>. Παρά το γεγονός ότι η εν λόγω διάταξη περιλήφθηκε στο ανωτέρω άρθρο που αναφέρεται στην οργάνωση της διοίκησης και, ειδικότερα, στη διοικητική αποκέντρωση<sup>[23]</sup>, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η κανονιστική της εμβέλεια δεν εξαντλείται στο πλαίσιο των ζητημάτων αυτών<sup>[24]</sup> αλλά καταλαμβάνει ευρύτερα πεδία της συνταγματικής ύλης. Θεσπίζει μια γενική υποχρέωση του νομοθέτη να συνεκτιμά τις κοινωνικές, οικονομικές και οικολογικές ιδιαιτερότητες των περιοχών αυτών. Η εν λόγω συνταγματική πρόβλεψη εμπεριέχει ασφαλώς το σπέρμα μιας αξιολογικής ιεράρχησης κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων, την οποία οφείλει να σέβεται ο νομοθέτης και η κανονιστικώς δρώσα διοίκηση. Στο πλαίσιο του καθορισμού και της εφαρμογής κάθε αναπτυξιακής (κοινωνικής, οικονομικής και περιβαλλοντικής) πολιτικής, τα ανωτέρω κρατικά όργανα έχουν επομένως την υποχρέωση να δίνουν προτεραιότητα στην ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών, αφού συνεκτιμήσουν τις εν λόγω ιδιαιτερότητές τους.

Η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 101 επεκτείνει έτσι την ειδική μέριμνα του Συντάγματος για τις νησιωτικές περιοχές σε όλη την ύλη που ρυθμίζει ο κοινός νομοθέτης. Ενσωματώνεται, δηλαδή, η ανωτέρω μέριμνα σε όλες τις κρατικές πολιτικές και δράσεις (αρχή ενσωμάτωσης). Η εν λόγω συνταγματική πρόβλεψη αποτελεί έτσι αφενός επιταγή για τη λήψη των αναγκαίων θετικών μέτρων και

αφετέρου συνταγματικό έρεισμα για όλες τις διαφοροποιήσεις που επιβάλλει η ιδιομορφία των νησιωτικών περιοχών[25]. Συγχρόνως, συνιστά όριο της διακριτικής ευχέρειας του νομοθέτη να καθορίζει το περιεχόμενο κάθε σχετικής κρατικής πολιτικής[26].

Η ανωτέρω πρόβλεψη δεν υποχρεώνει επομένως απλά τον κοινό νομοθέτη να λαμβάνει ιδιαίτερα μέτρα για τις νησιωτικές περιοχές αλλά, επιπλέον, *οριοθετεί* τη δράση του. Για παράδειγμα έτσι, θα ερχόταν σε αντίθεση με το Σύνταγμα μια ρύθμιση για την κατανομή των πρωτοβάθμιων νοσηλευτικών μονάδων που δεν θα προέβλεπε την ίδρυσή τους σε νησιά με ορισμένο πληθυσμό. Η ίδια διαπίστωση θα ίσχυε λ.χ. για το εκπαιδευτικό σύστημα, τις συγκοινωνίες κ.λ.π. Επιπλέον, η εν λόγω συνταγματική ρύθμιση καθιστά ευχερέστερη τη θεμελίωση ενός σχετικού «αναπτυξιακού κεκτημένου», από το οποίο, όπως θα δούμε, ο νομοθέτης δεν μπορεί να αποστεί.

Είναι εν προκειμένω χαρακτηριστικό ότι καμία άλλη περιοχή δεν απολαύει της ενισχυμένης αυτής μέριμνας. Το γεγονός αυτό έχει σημαντικές ερμηνευτικές συνέπειες, αφού αναδεικνύει και ενδυναμώνει το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών. Οι «*ιδιαίτερες συνθήκες*» τους αποδεικνύονται έτσι καθοριστική παράμετρος στις σχετικές δικαιικές σταθμίσεις και δικαιολογούν ή, ακόμη, επιβάλλουν διαφοροποιήσεις σε σχέση με άλλες περιοχές.

Οι *οικολογικές ιδιαιτερότητες* των νησιωτικών περιοχών και ο χαρακτηρισμός τους ως «ευπαθών οικοσυστημάτων» αποτελούν, ασφαλώς, κατά την έννοια του Συντάγματος, «*ιδιαίτερες συνθήκες*» που οφείλει, σύμφωνα με την ανωτέρω ρητή συνταγματική επιταγή, να λαμβάνει υπόψη του ο κοινός νομοθέτης. Το γεγονός αυτό ενισχύει αναμφίβολα το περιεχόμενο της αρχής της περιβαλλοντικής αειφορίας (άρθρο 24 Συντ.) των νησιωτικών περιοχών και επιβάλλει περαιτέρω αυστηροποίηση του σχετικού ελέγχου νομιμότητας.

## ii. Το περιεχόμενο

Όπως κάθε συνταγματική αρχή, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών διαθέτει συγκεκριμένο κανονιστικό περιεχόμενο και είναι δεσμευτική για όλα τα κρατικά όργανα. Η βιώσιμη ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών περιλαμβάνει ιδίως μία ήπια και ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, η οποία σέβεται τις ιδιαίτερες συνθήκες τους και δεν καταστρέφει το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον ούτε αναιρεί τα βασικά παραδοσιακά χαρακτηριστικά τους. Η εν λόγω ανάπτυξη επιχειρεί να συνδυάσει αφενός την κάλυψη των σύγχρονων κοινωνικοοικονομικών αναγκών των κατοίκων και αφετέρου τη διατήρηση μιας υψηλού επιπέδου ποιότητας ζωής και υγιεινής διαβίωσης. Τα φυσικά γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά των νησιωτικών περιοχών, η χλωρίδα και η πανίδα τους, τα επιμέρους οικοσυστήματά τους, όπως είναι ιδίως οι ακτές[27], τα ρέματα, τα δάση και οι ορεινοί όγκοι, η αισθητική του τοπίου και η αρχιτεκτονική κληρονομιά τους αποτελούν βασικά περιβαλλοντικά αγαθά, τα οποία εντάσσονται στον πυρήνα της περιβαλλοντικής προστασίας και συνιστούν, κατ' αρχήν, όριο σε κάθε μοντέλο οικονομικής ανάπτυξης.

Οι ειδικές αναφορές που περιλαμβάνει το συνταγματικό κείμενο για τις νησιωτικές περιοχές αναδεικνύουν, στο πλαίσιο της ερμηνευτικής τους αλληλεπίδρασης[28], ως αυτοτελή κανονιστικά παράγοντα τόσο τις κοινωνικοοικονομικές όσο και τις περιβαλλοντικές ιδιαιτερότητές τους. Οι εν λόγω ιδιαίτερες συνθήκες που χαρακτηρίζουν τις περιοχές αυτές προσδιορίζουν επομένως το βασικό κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξής τους. Οι τρεις διαστάσεις της βιώσιμης ανάπτυξης αποκτούν έτσι πρόσθετα συνταγματικά ερείσματα που τις ενισχύουν σε δικαιοκτικό επίπεδο. Το σημείο ισορροπίας μεταξύ των διαστάσεων αυτών προκύπτει, όπως σημειώθηκε, από *in concreto* σταθμίσεις στις οποίες προβαίνει ο κοινός νομοθέτης και ο δικαστής. Τα κριτήρια που απορρέουν από την αρχή της αναλογικότητας αποτελούν εξάλλου τα βασικά εργαλεία για τη συντέλεση των

ανωτέρω σταθμίσεων. Κρίσιμο ρόλο επιτελούν εν προκειμένω παράγοντες, όπως η αναγκαιότητα και η προσφορότητα ενός μέτρου, η ύπαρξη ή μη εναλλακτικών λύσεων κ.ά.[\[29\]](#)

### *α. Το «αμυντικό» περιεχόμενο*

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών έχει εν πρώτοις ένα «αρνητικό - αμυντικό» περιεχόμενο. Υποχρεώνει, δηλαδή, όλα τα κρατικά όργανα να απέχουν από ενέργειες που θα ερχόταν σε αντίθεση με αυτήν. Υπό την ανωτέρω έννοια, συνιστά όριο στη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη. Τα δικαστήρια, εξάλλου, οφείλουν να προβαίνουν σε άμεση εφαρμογή της και, συνακόλουθα, σε συνταγματικό έλεγχο των επιλογών του νομοθέτη και της διοίκησης. Επιπλέον, υποχρεούνται, όταν τούτο είναι επιτρεπτό, να προβαίνουν σε *σύμφωνη με την αρχή αυτή ερμηνεία του νόμου*.

### *β. Το «θετικό» περιεχόμενο*

Εκτός από αρνητικό η εν λόγω αρχή διαθέτει και «θετικό» περιεχόμενο. Τα κρατικά όργανα, ειδικότερα, υποχρεούνται, κατά την άσκηση των αρμοδιοτήτων τους, να λαμβάνουν όλα τα αναγκαία θετικά μέτρα για την προαγωγή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών. Η βιώσιμη ανάπτυξη των περιοχών αυτών συνιστά επομένως *δημόσιο συμφέρον* με συνταγματική υπόσταση, το οποίο οφείλουν να διασφαλίζουν τα κρατικά όργανα. Όπως σημειώθηκε, η εν λόγω ανάπτυξη ενσωματώνεται στο σύνολο των δημοσίων πολιτικών, γεγονός το οποίο καθιστά υποχρεωτική τη συνεκτίμησή της κατά τη διαμόρφωση και άσκησή τους. Ως λόγος δημοσίου συμφέροντος, τέλος, μπορεί να δικαιολογήσει *περιορισμούς* στην άσκηση θεμελιωδών δικαιωμάτων, όπως είναι ιδίως η οικονομική ελευθερία και η ιδιοκτησία.



### γ. Το σχετικό «αναπτυξιακό κεκτημένο»

Από το κανονιστικό περιεχόμενό της προκύπτει ακόμη μια «οριοθετική» λειτουργία της εξεταζόμενης συνταγματικής αρχής. Πρέπει έτσι να γίνει δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης, αν και διαθέτει συγκεκριμένη διακριτική ευχέρεια, δεν μπορεί να καταργήσει ή να μειώσει αυθαίρετα νομοθετικά μέτρα, τα οποία αποβλέπουν στη βιώσιμη ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών, εφόσον από την κατάργησή τους αναιρείται το *ουσιώδες ή ωφέλιμο περιεχόμενο* των σχετικών μέτρων<sup>[30]</sup>.

## IV. Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

Το Συμβούλιο της Επικρατείας εφαρμόζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στο πλαίσιο υποθέσεων που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος. Από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 έχει εγκαινιάσει μορφές επιτακτικού και αυστηρού ελέγχου της συνταγματικότητας με βάση την εν λόγω συνταγματική αρχή. Δεν λείπουν μάλιστα περιπτώσεις που έχει υπερβεί τα συμβατικά πλαίσια του ακυρωτικού ελέγχου προκειμένου να διασφαλίσει επαρκή προστασία των διακυβευόμενων περιβαλλοντικών αγαθών.

Το Δικαστήριο εξειδίκευσε σταδιακά την προστασία αυτή και ανέδειξε τις επιμέρους πτυχές της. Διαμορφώθηκε έτσι μια σημαντική νομολογιακή παρακαταθήκη για τη βιώσιμη ανάπτυξη, σημαντικό μέρος της οποίας αφορά τις νησιωτικές περιοχές. Στον τομέα αυτόν το Δικαστήριο επιδεικνύει ιδιαίτερη αυστηρότητα, προκρίνοντας συνήθως λύσεις που συνάδουν με την προστασία του περιβάλλοντος.

Σε σειρά πρόσφατων Πρακτικών Επεξεργασίας το Σ.τ.Ε. συμπυκνώνει τη σύγχρονη νομολογιακή στάση του, αποφαινόμενο ότι *«ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης αναπτύξεως ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τα νησιά, των οποίων η ανάπτυξη, οικιστική, τουριστική και γενικώς οικονομική, πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους, ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων»* (βλ. Π.Ε. 99/2004, 94/2004. Πρβλ. Π.Ε. 247/2003, 636/2002, 633/2002 κ.ά.). Με το ανωτέρω σκεπτικό του, το Δικαστήριο δίνει ουσιαστικά τον ορισμό της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών.

Η ανάδειξη των ιδιαιτεροτήτων των νησιών ως παράγοντα που επιβάλλει αυστηρότερο έλεγχο της συνταγματικότητας με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εμφανίζεται, για πρώτη ουσιαστικά φορά, στη νομολογία του Δικαστηρίου πριν από οκτώ περίπου χρόνια, όταν το Ε΄ Τμήμα του έκρινε ότι *«κατά τα δεδομένα και τις υποδείξεις της οικείας επιστήμης, ιδιαίτερη προστασία χρειάζονται ιδίως τα ευαίσθητα οικοσυστήματα, στα οποία συγκαταλέγονται και τα μικρά νησιά..., δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας αναπτύξεως, πρέπει α) να διασφαλίζουν απολύτως και να μην εκθέτουν σε κίνδυνο τη διατήρηση αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου και των οικοσυστημάτων του νησιού, και β) να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο του νησιού μόνο εκείνες τις μορφές αναπτύξεως που είναι συμβατές προς τον δεσπόζοντα τούτο σκοπό»* (Σ.τ.Ε. 5933/1996). Από την ανωτέρω αυστηρή διατύπωση προκύπτει σαφώς η απόλυτη εν πολλοίς προτεραιότητα που αποδίδεται στην προστασία του περιβάλλοντος σε σχέση με τις δύο άλλες συνιστώσες της βιώσιμης ανάπτυξης.

Το Δικαστήριο δεν άργησε βέβαια να εξειδικεύσει περαιτέρω τις ανωτέρω θέσεις του [\[31\]](#), κρίνοντας ότι τα νησιά πρέπει, ως *«ευπαθή οικοσυστήματα»*, *«να τελούν υπό ιδιαίτερον καθεστώς ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως, ήτις και μόνον τυγχάνει*

βιώσιμος» (Σ.τ.Ε. 5168/1997). Αναδεικνύεται έτσι μία νέα αρχή, απότοκη της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών, η αρχή της ήπιας διαχείρισης και ανάπτυξης τους[32]. Σύμφωνα μάλιστα με τη εν λόγω νομολογία, η ανωτέρω αρχή «συνάγεται αβιάστως εκ της προσηκούσης εις νήσους προστασίας του άρθρου 24 του Συντάγματος, ερμηνευομένου υπό το φως των σχετικών διατάξεων της Agenda 21 αλλά και υπό το πνεύμα συναφών διατάξεων και προγραμμάτων της Ευρωπαϊκής Ενώσεως (IV Πρόγραμμα Δράσεως κλπ.)». Σε μεταγενέστερες αποφάσεις εξάλλου, οι ανωτέρω διεθνείς πηγές έμπνευσης επεκτείνονται και περιλαμβάνουν επιπλέον τα «προγράμματα του ΟΗΕ, τα αφορώντα στα ειδικότερα προβλήματα της βιωσίμου αναπτύξεως των μικρών νησιών (βλ. Διακήρυξη Διεθνούς Διασκέψεως Barbados 1994, Πρόγραμμα INSULA)» (Σ.τ.Ε. 2425/2000), καθώς και «τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τις αρχές της Διακηρύξεως του Ρίο» (Σ.τ.Ε. 2506/2002)[33].

Οι ανωτέρω βασικές αρχές προσδιορίζουν τις νομολογιακές επιλογές στους επιμέρους τομείς της σχετικής κρατικής πολιτικής. Χαρακτηριστική είναι εν προκειμένω η νομολογία για το ενεργειακό σύστημα των νησιών. Σύμφωνα έτσι με τη Σ.τ.Ε. 2805/1997 «από το συνδυασμό των άρθρων 24 και 106 του Συντάγματος προς τα άρθρα 2 και 130 Ρ της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση (Maastricht), η οποία κυρώθηκε με το ν. 2077/1992, προκύπτει ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης αναπτύξεως, κατά τον οποίο, ειδικότερα, στα ευπαθή οικοσυστήματα, στα οποία περιλαμβάνονται οι μικρές νήσοι, μόνον ήπια τεχνικά έργα και παρεμβάσεις μπορούν να χαρακτηρισθούν ως βιώσιμα και επιτρεπτά, αυτό δε ισχύει και για τα ενεργειακά έργα. Έτσι, οι μικρές νήσοι ανέχονται μόνον ήπιο ενεργειακό σύστημα, το οποίο πρέπει να είναι πάντοτε τοπικό, χαμηλής ή μεσαίας τάσεως, ή να συνίσταται στην εφαρμογή μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές του φυσικού περιβάλλοντος, όπως είναι η ηλιακή, αιολική κ.λπ. ενέργεια, τα φωτοβολταϊκά συστήματα κ.λπ. Υπό την έννοια δε αυτή και σύμφωνα με τον ειδικότερο κανόνα, κατά τον οποίο η ζήτηση ηλεκτρικής ενέργειας πρέπει να έχει ως όριο τη φέρουσα ικανότητα των μικρών νήσων, ήπιο και βιώσιμο ηλεκτρικό δίκτυο μικρής νήσου δεν μπορεί ποτέ να είναι μείζον δίκτυο υψηλής τάσεως, διότι ένα τέτοιο δίκτυο αντιστρατεύεται και βλάπτει τη βιωσιμότητα της νήσου ως ιδιαιτέρου και αυτοτελούς οικοσυστήματος,... αναγόμενου στην ενθαρρυνόμενη με τον τρόπο αυτό υπέρμετρη τουριστική και οικιστική ανάπτυξη των μικρών νήσων. Εξάλλου, η ένταξη

των μικρών νήσων τις οποίες αφορά το ένδικο έργο σε μείζον ηλεκτρικό δίκτυο υψηλής τάσεως αποτελεί, για τους ίδιους λόγους, άμεση απειλή για τα ιδιαίτερα πολιτιστικά χαρακτηριστικά τους, ενώ η απαιτούμενη για την εγκατάσταση του δικτύου κατασκευή πυλώνων προσβάλλει το υψηλής αισθητικής αξίας κυκλαδικό τοπίο, εξ ίσου προς τα ιδιαίτερα πολιτιστικά στοιχεία των Κυκλάδων προστατευτέο δυνάμει του άρθρου 24 του Συντάγματος». Τις ανωτέρω κρίσεις υιοθέτησε εξάλλου η Ολομέλεια του Σ.τ.Ε. σε μεταγενέστερες αποφάσεις της[34].

Όσον αφορά τη χρήση των υδάτων, το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα μικρά νησιά, τα οποία αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα με μικρά αποθέματα ύδατος, δεν επιδέχονται ένταση στην παραγωγική εκμετάλλευση των υδατικών τους πόρων, η βιώσιμη διαχείριση των οποίων πρέπει να περιλαμβάνει και την εκτίμηση και αξιολόγηση της εκάστοτε αποφασιζόμενης διαχείρισεως εν σχέσει με την ποιότητα και ποσότητα των διαθεσίμων πόρων του υδροφόρου ορίζοντα και τις τυχόν επιπτώσεις σε άλλες χρήσεις» (Σ.τ.Ε. 394/1999).

Ο χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί επίσης σημαντικό τομέα όπου το Δικαστήριο εφαρμόζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών. Για παράδειγμα, με τα Π.Ε. 99/2004 και 94/2004 κρίνεται ότι «για τις νησιωτικές περιοχές η ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού, διεπομένου από την ανωτέρω αρχή [εν. της βιώσιμης ανάπτυξης], παρίσταται επιτακτική»[35]. Ουσιώδες στοιχείο της προστασίας των νησιωτικών περιοχών είναι σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία διέπονται από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και πρέπει να «διαλαμβάνουν τα της οριοθεσίας και αυστηρής προστασίας του πολιτιστικού κεφαλαίου των νησιών, στο οποίο περιλαμβάνονται και οι παραδοσιακοί οικισμοί» (Σ.τ.Ε. 5933/1996). «Δεδομένου δε, ότι σε εκτέλεση της συνταγματικής επιταγής [του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ.] βρίσκονται σε εξέλιξη Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, οι οποίες καλύπτουν μεγάλο μέρος του ελληνικού χώρου και ιδίως των ευαίσθητων παράκτιων περιοχών και των μικρών νήσων, είναι συνταγματικώς ανεκτή η συνέχιση, για το εύλογο χρονικό διάστημα των τριών ετών, της επ' ευκαιρία προεγκρίσεως χωροθετήσεως δραστηριοτήτων, με κριτήρια σχετιζόμενα με τις

επιλογές του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, ώστε να διασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη της ευρύτερης περιοχής. Τούτο δε, λαμβανομένης επιπροσθέτως υπόψη της ανάγκης ομαλής συνέχισης της διαδικασίας χωροθετήσεως δραστηριοτήτων στο μεταβατικό αυτό διάστημα, ώστε να εξυπηρετούνται απροσκόπτως και οι αναπτυξιακοί στόχοι, τους οποίους εξυπηρετούν οι δραστηριότητες αυτές, στα πλαίσια της βιωσίμου αναπτύξεως» (Σ.τ.Ε. 425/2001[36]).

Τα ανωτέρω ειδικά χωροταξικά σχέδια «πρέπει να περιλαμβάνουν και το οδικό δίκτυο, ως ουσιώδες στοιχείο του ορθολογικού χωροταξικού σχεδιασμού, που επηρεάζει το φυσικό περιβάλλον». Όπως έχει κριθεί έτσι, «το οδικό δίκτυο υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό και διαχείριση εντός του προειρημένου ειδικού χωροταξικού σχεδίου προκειμένου περί μικρών νησιών, όσο και σε επίπεδο εθνικών ή επαρχιακών οδών... αποκλείονται αποσπασματικές και απρογραμματίστες πράξεις διαχείρισεως του οδικού δικτύου, όπως η διάνοιξη και κατάργηση οδών βάσει εντετοπισμένων εκτιμήσεων, με γνώμονα μόνον την εξυπηρετούμενη ανάγκη, κατ' απόκλιση από τα προεκτεθέντα νόμιμα κριτήρια» (Σ.τ.Ε. 2425/2000).

Το περιεχόμενο των χωροταξικών σχεδίων είναι σαφώς προσανατολισμένο στον στόχο της προστασίας του περιβάλλοντος: «κατά το άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. η Πολιτεία έχει υποχρέωση να προστατεύει το φυσικό περιβάλλον, πλην άλλων, και κατά τη θέσπιση των χωροταξικών σχεδίων των μικρών νήσων λόγω της εύθραυστης ισορροπίας τους ως ευπαθών οικοσυστημάτων» (Σ.τ.Ε. 3488/2003[37], 1588/1999).

Αντικείμενο ειδικής προστασίας αποτελούν εξάλλου και οι ακτές των νησιών. Συγκεκριμένα «οι ακτές, και δη των μικρών νήσων αποτελούν ευπαθή οικοσυστήματα, των οποίων η χερσαία και θαλασσία ζώνη μετά της αντιστοίχου χλωρίδος και πανίδος ευρίσκονται εις στενήν λειτουργικήν αλληλεξάρτησιν, συνιστούν δε άμα και πολυτίμου οπτικούς πόρους, λόγω του αισθητικού κάλλους της γεωμορφολογίας των. Ως εκ τούτου είναι ουσιώδες στοιχείον του φυσικού περιβάλλοντος και τυγχάνουν

προστασίας ευθέως εκ του άρθρου 24 του Συντάγματος, κατά την έννοιαν του οποίου δέον να τελούν υπό ιδιαίτερον καθεστώς αυστηράς προστασίας και ηπίας διαχειρίσεως και αναπτύξεως. Αι επί των ακτών επιχειρούμεναι τεχνικαί εγκαταστάσεις και δραστηριότητες, μόνιμοι ή προσωριναί, είτε εις την χερσαίαν, είτε εις την θαλασσίαν ζώνην, συνιστούν αλλοίωσιν της ακτογραμμής και του παρακτίου τοπίου, άγουν δε εις σοβαράν διατάραξιν του οικείου οικοσυστήματος και εις επικινδύνους συγκρούσεις των χρήσεων αυτού. Ως εκ τούτου δεν είναι επιτρεπταί ει μη μόνον δια λόγους δημοσίου συμφέροντος και υπό την προϋπόθεσιν αφενός μεν ότι είναι βιώσιμοι, δηλαδή συμβαταί με το οικείον οικοσύστημα και άλλας νομίμους χρήσεις των ακτών, αφετέρου δε έχουν ενταχθή εις συνολικόν ή ευρύτερον προγραμματισμόν τεχνικών επεμβάσεων εις τα ακτάς (λ.χ. δίκτυα λιμένων)» (Σ.τ.Ε. 2993/1998). Υπό τους όρους αυτούς, η εγκατάσταση εξέδρας σε ακτή στο πλαίσιο ιδιωτικής επιχειρηματικής δραστηριότητας δεν συμβιβάζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η προστασία των ακτών των νησιών προϋποθέτει επίσης την κατάρτιση ειδικών χωροταξικών σχεδίων, τα οποία πρέπει να περιλαμβάνουν και τις τεχνικές επεμβάσεις. Ο προγραμματισμός τους στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη που θα λαμβάνει υπόψη αφενός το δημόσιο συμφέρον που επιβάλλει τις ανωτέρω επεμβάσεις και αφετέρου τις «αρχές προστασίας των παρακτίων και θαλασσίων οικοσυστημάτων» που επηρεάζουν, δηλαδή: «της αποφυγής βλάβης του τυχόν υπάρχοντος πολιτιστικού κεφαλαίου, του σεβασμού της γεωμορφολογίας και του φυσικού αναγλύφου των ακτών και της μικροτέρας δυνατής διαταράξεως των οικείων οικοσυστημάτων και της υδροδυναμικής των ακτών, συμπεριλαμβανομένου και του σεβασμού του αισθητικού κάλλους αυτών, το οποίο αποτελεί πολύτιμον οπτικόν πόρον» (Σ.τ.Ε. 3146/1998).

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει ακόμη η νομολογία του Σ.τ.Ε. για τους παραδοσιακούς οικισμούς των μικρών νησιών. Όπως έχει κριθεί συναφώς «οικισμός κείμενος επί μικράς νήσου και χαρακτηρισθείς ως αρχαιολογικός χώρος και ως παραδοσιακός οικισμός, απολαύει λίαν αυστηρού νομικού καθεστώτος προστασίας,

*καθόσον συγκεντρώνει και συνδυάζει την προστασίαν της μικράς νήσου, του παρακτίου οικισμού, του αρχαιολογικού χώρου και του παραδοσιακού οικισμού και είναι ούτω δεκτικός μόνον ηπιωτάτης βιωσίμου αναπτύξεως, η οποία ουδόλως μεταβάλλει τα πολιτιστικά και γεωμορφολογικά χαρακτηριστικά του» (Σ.τ.Ε. 637/1998). Οι ανωτέρω παραδοσιακοί οικισμοί αποτελούν βέβαια «πόλον έλξεως τουρισμού» και «δέλεαρ αγρίας αναπτύξεως», «υποκύπτοντες όμως εις τοιαύτην ανάπτυξιν οι παραδοσιακοί οικισμοί χάνουν τα πολιτιστικά και φυσικά χαρακτηριστικά, τη διατήρησιν των οποίων επιτάσσει το Σύνταγμα».*

Με την ανωτέρω δικαστική απόφαση κρίθηκε επιπλέον ότι η προστασία των παραδοσιακών οικισμών των μικρών νησιών περιλαμβάνει και τους παραδοσιακούς λιμένες τους, καθώς και τη μορφολογία των ακτών τους. Η κατασκευή έτσι λιμένων αναψυχής που προορίζεται για την υποδοχή τουριστικών σκαφών, παράλληλα προς τον υφιστάμενο παραδοσιακό λιμένα, «δεν είναι συμβατή με τον προστατευτέο χαρακτήρα παρακτίου παραδοσιακού οικισμού».

Τέλος, σύμφωνα με την εν λόγω νομολογία, η γεωργική γη των νησιών χρήζει επίσης ιδιαίτερης προστασίας στο πλαίσιο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Όπως έχει χαρακτηριστικά δεχθεί το Π.Ε. 26/2004 «ενόψει της σημασίας της γεωργικής γης για τη βιώσιμη ανάπτυξη του νησιού και της επιταγής που απορρέει από το άρθρο 24 του Συντάγματος..., επιβάλλεται να προβλεφθεί η προστασία του χαρακτήρα της γεωργικής γης από χρήσεις ανταγωνιστικές προς αυτή, οι οποίες οδηγούν σε απώλειά της».

Από την ανωτέρω ενδεικτική αναφορά σε ορισμένες δικαστικές αποφάσεις και πρακτικά επεξεργασίας προκύπτει εν πρώτοις ότι το Σ.τ.Ε. έχει διαμορφώσει μία σημαντική νομολογιακή παρακαταθήκη για την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών. Η εν λόγω αρχή δεν έχει περιληφθεί έως σήμερα ρητά στο σκεπτικό των αποφάσεων, συνάγεται ωστόσο ευθέως από αυτές. Λόγω των



ιδιαιτεροτήτων που διακρίνουν τις νησιωτικές περιοχές η εφαρμογή της γενικότερης αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης αποκτά στην περίπτωση τους εν πολλοίς *αυτόνομο περιεχόμενο*, το οποίο προσλαμβάνει δικά του κανονιστικά χαρακτηριστικά.

Το Δικαστήριο αναγνωρίζει, κατά το σχετικό έλεγχο συνταγματικότητας με βάση την ανωτέρω συνταγματική αρχή, δικαική υπεροχή της περιβαλλοντικής της συνιστώσας, δίνοντας έτσι προτεραιότητα στην περιβαλλοντική αειφορία σε σχέση με τις άλλες διαστάσεις της. Η εν λόγω επιλογή εναρμονίζεται, δίχως αμφιβολία, με τη γενικότερη νομολογία του Σ.τ.Ε. για το περιβάλλον[38]. Η κανονιστική υπεροχή της προστασίας του περιβάλλοντος που αναγνωρίζεται από το Δικαστήριο δεν θα μπορούσε ασφαλώς να υποστεί ρωγμές στην περίπτωση των νησιωτικών περιοχών.

Ο χαρακτήρας των περιοχών αυτών ως «ευπαθών οικοσυστημάτων» αναδεικνύεται έτσι σε καθοριστικό παράγοντα των σχετικών σταθμίσεων, ενώ συγχρόνως υποχωρεί η σημασία των άλλων ιδιαιτεροτήτων τους που σχετίζονται με την οικονομική και κοινωνική τους ανάπτυξη. Η βιώσιμη ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών τείνει να ταυτιστεί με την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών τους. Ενισχύεται επομένως ο *περιβαλλοντοκεντρικός* χαρακτήρας της βιώσιμης ανάπτυξης, ο οποίος τείνει άλλωστε να κυριαρχήσει στη σύγχρονη θεωρητική συζήτηση.

## V. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών αποτελεί ειδικότερη όψη της γενικότερης αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Οι ιδιαιτερότητες που χαρακτηρίζουν τις νησιωτικές περιοχές προσδίδουν ωστόσο στην εν λόγω αρχή εν πολλοίς *αυτόνομο περιεχόμενο*. Το Σύνταγμα περιλαμβάνει άλλωστε συγκεκριμένους ορισμούς για τις περιοχές αυτές στο άρθρο 106 παρ. 1 καθώς και στην ερμηνευτική

δήλωση που συνοδεύει το άρθρο 101. Συγκροτείται έτσι ένα πλέγμα συνταγματικών κανόνων, η συνάρθρωση των οποίων διαμορφώνει το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών.

Η ανωτέρω συνταγματική αρχή αναφέρεται ιδίως σε μία ήπια και ισόρροπη οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, η οποία σέβεται τις ιδιαίτερες συνθήκες των περιοχών αυτών και δεν καταστρέφει το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον ούτε αναιρεί τα βασικά παραδοσιακά χαρακτηριστικά τους. Όπως και η γενικότερη ομόλογη αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, αποβλέπει στην εξισορρόπηση μεταξύ των τριών διαστάσεων της μέσα από τον συγκερασμό και τη συναίρεσή τους. Το περιεχόμενο των σχετικών δικαιοκτών και αξιακών σταθμίσεων που συνιστούν αναγκαία προαπαιτούμενα για την εφαρμογή της, προσλαμβάνουν ωστόσο ιδιαίτερα χαρακτηριστικά λόγω των ιδιομορφιών που διακρίνουν τις εν λόγω περιοχές.

Η εξεταζόμενη αρχή δεσμεύει, όπως κάθε συνταγματική αρχή, όλα τα κρατικά όργανα. Οριοθετεί τη διακριτική ευχέρεια του κοινού νομοθέτη και της διοίκησης, ενώ συγχρόνως επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση να λαμβάνει θετικά μέτρα για την πραγμάτωση του περιεχομένου της. Η βιώσιμη ανάπτυξη των νησιωτικών περιοχών αποτελεί εξάλλου δημόσιο συμφέρον με συνταγματική υπόσταση, το οποίο δικαιολογεί αφενός διαφοροποιήσεις όσον αφορά την προστασία τους και αφετέρου περιορισμούς στην ατομική ελευθερία.

Το Σ.τ.Ε., αν και δεν την αναφέρει ρητά, εφαρμόζει την εν λόγω αρχή ως ειδικότερη μορφή της ευρύτερης αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Η προτεραιότητα δίνεται εν προκειμένω, όπως συμβαίνει γενικότερα με τη νομολογία του Δικαστηρίου, στην περιβαλλοντική διάσταση. Ο χαρακτήρας των νησιών ως ευπαθών οικοσυστημάτων αναδεικνύεται έτσι καθοριστικός παράγοντας των σχετικών σταθμίσεων και οδηγεί ουσιαστικά σε υπεροχή της αρχής της αειφορίας των περιβαλλοντικών αγαθών. Η συναφής νομολογία του Σ.τ.Ε. αποτελεί αναμφίβολα σημαντική παρακαταθήκη για την

αναζήτηση του κανονιστικού περιεχομένου της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών.

Η εν λόγω αρχή αποτελεί ασφαλώς ένα από τα πλέον νεωτερικά χαρακτηριστικά του Συντάγματος του 1975/1986/2001. Η επιλογή αυτή είναι ιδιαίτερα ευπρόσδεκτη. Η Ελλάδα έχει το μοναδικό ίσως προνόμιο να περιλαμβάνει στην επικράτειά της δεκάδες μικρά νησιά, τα οποία αποτελούν βασικά στοιχεία της οικολογικής και πολιτιστικής της ταυτότητας. Το γεγονός αυτό καθιστά επιβεβλημένη την αξιοποίηση, κατά τον προσφορότερο τρόπο, των σχετικών συνταγματικών επιταγών, ώστε να διασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξή τους.

[1] Βλ., αντί άλλων, *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, *Νόμος και Φύση*, τ. 1 (1994), σ. 375-397.

[2] Γενικότερα για την «επεκτατική» λειτουργία του Συντάγματος βλ. *Ε. Βενιζέλου*, Μαθήματα Συνταγματικού Δικαίου, 1991, σ. 36 επ.

[3] Η μονοδιάστατη οικονομική ανάπτυξη θεμελιώθηκε σε μια «νεωτερική» αντίληψη που ταυτίζει την πρόοδο με την αχαλίνωτη κυριαρχία του ανθρώπου επί της φύσης. Η αντίληψη αυτή συναντά πρόσφορο έδαφος στον (αρχαϊκό) φιλελευθερισμό, όπως εκφράστηκε ιδίως την περίοδο από τον 18ο αιώνα έως τα μισά σχεδόν του εικοστού. Πρβλ. σχετικά *Z. Bauman*, Η εργασία, ο καταναλωτισμός και οι νεόπτωχοι, 2002, σ. 38-40.

[4] Αξίζει να σημειωθεί ότι το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. αποτελεί εν πρώτοις κοινωνικό δικαίωμα. Βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση*, τ. 3 (1997), σ. 576-578, υποσ. 5. Την άποψη αυτή υιοθετεί εξάλλου και η νομολογία του Σ.τ.Ε. Σύμφωνα, με αυτήν, το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. «αναφέρεται στο κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του φυσικού περιβάλλοντος» (Σ.τ.Ε. Ολομ. 2304/1995). Με την αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε πάντως στην εν λόγω διάταξη και ρητή αναφορά στο ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον.

[5] Βλ. σχετικά *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Κοινωνική δημοκρατία και κοινωνικό κράτος δικαίου κατά το άρθρο 25 του Συντάγματος, διδ. διατρ., υπό έκδοση.

[6] Δεν μπορούμε συνεπώς να μιλούμε για «οικολογικό συνταγματισμό», κατά τρόπο αυτόνομο, αλλά ταυτόχρονα για «κοινωνικό και οικολογικό συνταγματισμό».

[7] Βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 161/2000. Σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης αυτής, από τον κανόνα της βιώσιμης ανάπτυξης «επιβάλλεται πρωτίστως η διατήρησης του φυσικού κεφαλαίου της χώρας δια την μεταβίβασίν του ακεραίου εις τας επομένας γενεάς, ώστε να υπάρχει η επιβαλλομένη ισότης ικανοποίησης των αναγκών μεταξύ των γενεών».

[8] Τη στενή σύνδεση υγείας και περιβάλλοντος αναγνωρίζει και η νομολογία του Σ.τ.Ε. Όπως έχει έτσι κριθεί, «το άρθρο 24 του Συντάγματος επιβάλλει εις την Πολιτείαν την υποχρέωσιν προστασίας του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, προέχουσα δε θέση εις την προστασίαν ταύτην κατέχει αφενός μεν η μέριμνα δια την ανθρωπίνην υγείαν, η οποία αποτελεί, άλλωστε, το αντικείμενον και ετέρας συνταγματικής διατάξεως, του άρθρου 21 του Συντάγματος, αφετέρου δε η μέριμνα για την προστασία της βιοποικιλότητας ως ουσιώδους ουσιαστικής ιδιότητας των οικοσυστημάτων του φυσικού περιβάλλοντος» (Σ.τ.Ε. 1874/1994).

[9] ΕΕ C 138, 17.05.1993, σ. 1.

[10] Είναι σαφές ότι η αρχή της αναλογικότητας δεν νοείται εν προκειμένω αποκλειστικά με το παραδοσιακό-φιλελεύθερο περιεχόμενό της, ως (αρνητικό) όριο των επεμβάσεων της κρατικής εξουσίας στη σφαίρα ελευθερίας του ατόμου. Αποκτά, αντίθετα, ευρύτερο περιεχόμενο, ως δικαιική αρχή που καθοδηγεί τις σταθμίσεις μεταξύ διακυβευόμενων συμφερόντων και αγαθών, ανεξάρτητα αν αυτά είναι ατομικά, κοινωνικά ή συλλογικά.

[11] Βλ. εντελώς ενδεικτικά Π. Πατρώνου, Ο διεθνής περιβαλλοντικός πυλώνας της αειφόρου ανάπτυξης. Δέκα θέσεις με βάση τα κείμενα της Συνδιάσκεψης, στο: Γ. Τσάλτας (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ. Το περιβάλλον μετά τη Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη, 2003, σ. 111 επ., *International Law Association, New Delhi Conference, Legal aspects of Sustainable development*, 2002.

[12] Βλ., μεταξύ άλλων, Απ. Παπακωνσταντίνου, Κράτος και διεθνές δίκαιο. Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς δικαίου, 2001.

[13] Κατά την παρ. 1 του άρθρου αυτού η Ένωση θέτει ως στόχο, μεταξύ των άλλων, "να προωθήσει την οικονομική και κοινωνική πρόοδο... και να επιτύχει ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη".

[14] Σύμφωνα με το άρθρο αυτό, αποστολή της Κοινότητας είναι, μεταξύ άλλων, "να

προάγει στο σύνολο της Κοινότητας την αρμονική, ισόρροπη και αειφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων..., αειφόρο, μη πληθωριστική ανάπτυξη...".

[15] Σύμφωνα με το άρθρο αυτό "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".

[16] Το άρθρο αυτό περιλαμβάνει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής της Κοινότητας. Σύμφωνα με την παρ. 2 του ανωτέρω άρθρου "Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας".

[17] Βλ. ενδεικτικά Γ. Δελλή, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, 1998.

[18] Το άρθρο αυτό ορίζει τα εξής: "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".

[19] Για τον εν λόγω Χάρτη βλ. ιδίως Γ. Παπαδημητρίου, Ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων. Σταθμός στη θεσμική ωρίμανση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, 2001.

[20] Βλ. τα Π.Ε. 99/2004 και 94/2004, τα οποία σχολιάζονται από τον Απ. Παπακωνσταντίνου, Νομολογία του Σ.τ.Ε. για το περιβάλλον, 2004/II (Μάρτιος 2004), στο: [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr).

[21] Βλ. Απ. Παπακωνσταντίνου, Παρατηρήσεις στη Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 580-609.

[22] Δύσκολα μπορεί να εξηγηθεί πάντως εν προκειμένω η νομοτεχνική επιλογή του αναθεωρητικού νομοθέτη να περιλάβει την ανωτέρω διάταξη σε ερμηνευτική δήλωση.

[23] Για το αποκεντρωτικό σύστημα βλ. ενδεικτικά Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, Η διοικητική οργάνωση του κράτους, 2002, σ. 90 επ., Γ. Σιούτη, Αποκέντρωση, στο συλλογικό έργο: Επ. Σπηλιωτόπουλου/Αντ. Μακρυδημήτρη (επιμ.), 2001, σ. 49 επ., Ν.-Κ. Χλέπας, Αποκέντρωση και Αυτοδιοίκηση στο νέο Σύνταγμα: Η αναθεώρηση των συνταγματικών ρυθμίσεων για την αποκέντρωση και την τοπική αυτοδιοίκηση – Συναινετική κατοχύρωση του «μεταρρυθμιστικού κεκτημένου», στο συλλογικό έργο: Α. Μακρυδημήτρη/Ο. Ζύγουρα (επιμ.), Η Διοίκηση και το Σύνταγμα, 2002, σ. 41 επ., G. Vedel, Droit Administratif, 1980, σ. 812 επ.

[24] Η πλέον απτή λειτουργία της διάταξης αυτής αφορά στον καθορισμό των κριτηρίων της εδαφικής διαίρεσης της χώρας σε ενιαίες περιφέρειες. Βλ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η διοικητική οργάνωση του κράτους*, όπ.π. (σημ. 18), σ. 95.

[25] Βλ. Ε. Βενιζέλου, *Το αναθεωρητικό κекτημένο*, 2002, σ. 370. Πρβλ. την αγόρευση του ίδιου σε: Πρακτικά Βουλής, Συνεδρίαση ΡΜΔ' (21.03.2001), σ. 6173 και Συνεδρίαση ΡΜΕ' (21.03.2001), σ. 6223.

[26] Κατά τον Ε. Βενιζέλο, Πρακτικά Βουλής, Ι' Περίοδος, Α' Σύνοδος, Συνεδρίαση ΡΜΕ', 21 Μαρτίου 2001, σ. 6224, «*τώρα πλέον ο κοινός νομοθέτης και η κανονιστικός δρώσα διοίκηση έχουν υποχρέωση να λαμβάνουν πράγματι υπόψη τους τις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών και να νομοθετούν επί τη βάσει αυτών των ιδιαίτερων συνθηκών. Αυτή η υποχρέωση συνιστά ειδικό κεφάλαιο της αιτιολογίας της διοικητικής πράξης και στοιχείο ελέγχου της συνταγματικότητας του νόμου και της κανονιστικής πράξης*».

[27] Όπως έχει νομολογήσει το Σ.τ.Ε., η θάλασσα και οι ακτές στη ζώνη του αιγιαλού αποτελούν «*κοινή φυσική κληρονομιά*» που χρήζει ιδιαίτερης προστασίας (βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 1185/1996).

[28] Πρβλ. Δ. Κοντόγιωργα-Θεοχαροπούλου, *Η διοικητική οργάνωση του κράτους*, όπ.π. (σημ. 18), σ. 95. Σύμφωνα με τη συγγραφέα, η ερμηνευτική δήλωση του άρθρου 101 Συντ. πρέπει να συνδεθεί με τη διάταξη του άρθρου 106 παρ. 1 Συντ., η οποία μεριμνά για την ιδιαίτερη αναπτυξιακή μεταχείριση και των νησιωτικών περιοχών.

[29] Για παράδειγμα έτσι, θα ερχόταν σε σύγκρουση με την εν λόγω αρχή η κατασκευή ενός νοσοκομείου ή ενός σχολείου σε ακτή ή σε δασική έκταση του νησιού, εφόσον υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις που συνεπάγονται καθόλου ή μικρότερη καταστροφή του περιβάλλοντος. Αντίθετα, θα ήταν θεμιτή η εγκατάσταση σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (λ.χ. αιολική ενέργεια), ακόμη και με μικρή υποχώρηση επιμέρους περιβαλλοντικών αγαθών (λ.χ. αισθητική του τοπίου), εφόσον δεν υπήρχαν πρόσφορες εναλλακτικές λύσεις για την εγκατάσταση του εν λόγω σταθμού.

[30] Το Σ.τ.Ε. υιοθετεί άλλωστε, σε ορισμένες τουλάχιστον περιπτώσεις, την ύπαρξη παρόμοιου «*κεκτημένου*», όπως συμβαίνει λ.χ. με το οικιστικό ή πολεοδομικό κекτημένο. Βλ. ενδεικτικά Π.Ε. 92/2004 (πρβλ. Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου σε: [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), Νομολογία του Σ.τ.Ε. για το περιβάλλον, Μάρτιος 2004), Π.Ε. 557/2001, ΤοΣ 2002, σ. 112, με Σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου (σ. 120-124), Σ.τ.Ε.

2526/2003 (πρβλ. Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου σε: [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), Νομολογία του Σ.τ.Ε. για το περιβάλλον, Δεκέμβριος 2003), Σ.τ.Ε. 178/2003 (πρβλ. Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου σε: [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr), Νομολογία του Σ.τ.Ε. για το περιβάλλον, Οκτώβριος 2003).

[31] Βλ. σχετικά Απ. Παπακωνσταντίνου, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο: [www.nomosphysis.org.gr](http://www.nomosphysis.org.gr) (Ιούλιος 2003).

[32] Για την «αρχή της ηπίας αναπτύξεως των ευπαθών οικοσυστημάτων» βλ. Μ. Δεκλερρή, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος, 1996, σ. 90 επ., 230 επ.

[33] Δημοσιευμένη σε ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 813, με Παρατηρήσεις του Απ. Παπακωνσταντίνου.

[34] Σ.τ.Ε. Ολομ. 2939/2000, ΤοΣ 2001, σ. 605, με Σημείωμα Απ. Παπακωνσταντίνου, και 2940/2000, ΕΔΔΔΔ 2001, σ. 320, με Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου.

[35] Πρβλ. Π.Ε. 247/2003, 636/2002, 633/2002, 536/2002, 210/2002 κ.ά.

[36] ΕΔΔΔΔ 2001, σ. 104, με Παρατηρήσεις Απ. Παπακωνσταντίνου. Πρβλ. και Σ.τ.Ε. 1643/1998.

[37] ΝοΒ 2004, σ. 1291.

[38] Βλ. ενδεικτικά Απ. Παπακωνσταντίνου, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπ.π. (σημ. 5), σ. 573 επ.