

ΤΟ ΚΟΙΝΟΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Ιούλιος 2005)

Συγγραφέας: ΓΕΩΡΓΙΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ

1. Η κοινοτική λειτουργία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος: εισαγωγικές παρατηρήσεις [*](#)

Το περιβάλλον αντιπροσωπεύει έναν τομέα κοινοτικής αρμοδιότητας με υψηλό βαθμό ολοκλήρωσης. Στο πεδίο αυτό, το νομικό ενωσιακό σύστημα έχει να επιδείξει ένα πλούσιο σώμα ρυθμίσεων, το οποίο απαρτίζεται αφενός από τις διατάξεις των καταστατικών Συνθηκών (το λεγόμενο και πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος) και αφετέρου από τις 250 και πλέον πράξεις του παραγωγού κοινοτικού δικαίου, οι περισσότερες εκ των οποίων είναι οδηγίες.

Για την Ελλάδα, όπως και για άλλες χώρες του ευρωπαϊκού νότου, οι οποίες δεν είχαν πριν από την ένταξή τους στις Ευρωπαϊκές Κοινότητες ισχυρή παράδοση περιβαλλοντικής πολιτικής και κατ' επέκταση περιβαλλοντικού δικαίου, η ενσωμάτωση και εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας αποτέλεσε καθοριστικό παράγοντα για τη διαμόρφωση του εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος [\[1\]](#). Η επιρροή της κοινοτικής νομοθεσίας στο εσωτερικό δίκαιο εκδηλώθηκε είτε με τη μορφή της επιτάχυνσης της διαδικασίας εφαρμογής των εσωτερικών κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος, που αλλιώς κινδύνευαν να ατονήσουν και να μην εφαρμοσθούν, είτε με τη μορφή εμπλουτισμού της εθνικής νομοθεσίας με νέες αρχές και κανόνες, που παρείχαν έδαφος για θεσμικούς νεωτερισμούς [\[2\]](#). Δεν είναι έτσι τυχαίο, για να αναφέρουμε ένα χαρακτηριστικό παράδειγμα από την ελληνική εμπειρία, ότι πολλές από τις διατάξεις του βασικού νόμου πλαισίου για το περιβάλλον, του ν. 1650/1986, εφαρμόστηκαν το πρώτον με αφορμή την αναγκαία μεταφορά οδηγιών του κοινοτικού δικαίου στην εσωτερική έννομη τάξη [\[3\]](#).

Η διαδικασία ενσωμάτωσης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη δεν υπήρξε απαλλαγμένη από καθυστερήσεις, εντάσεις και τριβές. Τα προβλήματα που ανεφύησαν εκδηλώθηκαν με τις εξής κυρίως μορφές : πρώτον, με τη μορφή καθυστέρησης μεταφοράς των κοινοτικών οδηγιών για το περιβάλλον στο εσωτερικό δίκαιο, δεύτερον, με τη μορφή της πλημμελούς μεταφοράς τους και, τέλος, με τη μορφή της πλημμελούς εφαρμογής του δικαίου προσαρμογής από τη διοίκηση.

Αψευδής μάρτυς των προβλημάτων αυτών είναι οι συχνές παραπομπές της Ελλάδας στο ΔΕΚ για παραβάσεις της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον και οι σχετικές καταδικαστικές αποφάσεις [4]. Εν όψει και των εξελίξεων αυτών, μπορούμε σήμερα ευχερώς να διαπιστώσουμε ότι το περιβάλλον αποτέλεσε ένα από τα σημαντικότερα πεδία δοκιμασίας των σχέσεων μεταξύ κοινοτικού και εσωτερικού δικαίου αφενός και μεταξύ εθνικής διοίκησης και κοινοτικών οργάνων αφετέρου.

Οι εντάσεις και οι τριβές μεταξύ εσωτερικού και κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος δεν εκδηλώθηκαν μόνον στο πεδίο της νομολογίας του ΔΕΚ, αλλά εμπότισαν προσθέτως και τη νομολογία των εθνικών δικαστηρίων και κατά κύριο λόγο του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο κλήθηκε, στο πλαίσιο της δικαιοδοσίας του, να εφαρμόσει και το ίδιο τους κανόνες του πρωτογενούς και κυρίως του παραγώγου κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος ή ακόμη και να στραφεί στη νομολογία του ΔΕΚ για να ελέγξει τη συμφωνία των εθνικών διατάξεων με τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, όπως ερμηνεύτηκαν από το Δικαστήριο του Λουξεμβούργου. Έτσι, στις περιπτώσεις αυτές, ο εθνικός δικαστής και εν προκειμένω το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο της χώρας περιβλήθηκε το ένδυμα και του κοινοτικού δικαστή.

Ο κοινοτικός ρόλος του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πεδίο του περιβάλλοντος εκδηλώθηκε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 και με αύξουσα σημασία και ένταση καθ' όλη την μετέπειτα περίοδο μέχρι σήμερα. Η χρονική αυτή συγκυρία συνέπεσε με την μεταφορά και εφαρμογή στο εσωτερικό δίκαιο μεγάλου αριθμού κοινοτικών οδηγιών για το περιβάλλον, μέσω των οποίων παρασχέθηκε το έρεισμα αφενός στους διαδίκους να επικαλεστούν τις κοινοτικές διατάξεις ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και αφετέρου στον ακυρωτικό δικαστή να ελέγξει -ακόμη και αυτεπαγγέλτως- την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου

περιβάλλοντος στις διοικητικές διαφορές που ήχθησαν ενώπιόν του.

Ποια είναι όμως τα ειδικότερα θεματικά πεδία, στα οποία αποτυπώθηκε νομολογιακά ο διάλογος μεταξύ κοινοτικού και εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος;

Αναμφισβήτητα, η χωροθέτηση και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για την πραγματοποίηση έργων και δραστηριοτήτων υπήρξε το προνομιακό πεδίο στο οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990 να αντιμετωπίσει το ζήτημα της συνδυασμένης ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού και του εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος[5]. Η χρονική συγκυρία κατά την οποία εκδηλώθηκε ο κοινοτικός ρόλος του Δικαστηρίου δεν ήταν τυχαία για την Ελλάδα. Αρκεί να υπενθυμίσουμε ότι στη δεκαετία του 1990 σχεδιάστηκαν και εκτελέστηκαν στην Ελλάδα εκατοντάδες μικρά και μεσαία έργα, στο πλαίσιο των χρηματοδοτήσεων των Κοινοτικών Πλαισίων Στήριξης, καθώς και τα λεγόμενα μεγάλα έργα (Αεροδρόμιο Σπάτων, Δυτική Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού, Εγνατία οδός, Ζεύξη Μαλιακού κόλπου, Ζεύξη Ακτίου-Πρέβεζας, Εγνατία οδός, εκτροπή Αχελώου ποταμού), ενώ το τέλος της δεκαετίας αυτής και η έναρξη της νέας χιλιετίας σηματοδοτήθηκε νομολογιακά από τις δίκες των Ολυμπιακών έργων και των έργων Ολυμπιακής υποδομής, που στην πλειονότητά τους υποβλήθηκαν στον ακυρωτικό έλεγχο του Δικαστηρίου. Στο πλαίσιο του ακυρωτικού αυτού ελέγχου, το Δικαστήριο κλήθηκε συχνά να καλύψει εμμέσως τα κενά και τις ατέλειες της προσαρμογής του εσωτερικού προς το κοινοτικό δίκαιο[6], μέσω διορθωτικών ερμηνειών και επί τη βάση της αρχής της αρμονικής συνύπαρξης της κοινοτικής και της εθνικής έννομης τάξης.

Ένα δεύτερο σημαντικό πεδίο στο οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε να ενδυθεί τον κοινοτικό μανδύα ήταν αυτό των έργων υποδομής περιβαλλοντικού χαρακτήρα, όπως τα έργα διαχείρισης στερεών και υγρών αποβλήτων. Και στο πεδίο αυτό, η έκταση του ελέγχου που άσκησε το ΣΤΕ, εν όψει της εφαρμογής των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, καθίσταται ευεξήγητη αν ληφθεί υπόψη η μεγάλη υστέρηση που παρατηρείται ακόμη και σήμερα στην εφαρμογή των κοινοτικών κανόνων περί διαχείρισεως των αποβλήτων, η οποία έχει οδηγήσει σε επανειλημμένες καταδίκες της χώρας από το ΔΕΚ[7].

Τέλος, ένα τρίτο σημαντικό πεδίο στο οποίο αποτυπώθηκε ο κοινοτικός ρόλος του ΣΤΕ ήταν οι υποθέσεις που άπτονται της προστασίας της φύσης και συγκεκριμένα

οι υποθέσεις που συναρτώνται με την εφαρμογή των κοινοτικών οδηγιών 79/409 και 92/43 για την προστασία των αγρίων πτηνών και την προστασία των οικοτόπων, αντιστοίχως.

Στις ενότητες που ακολουθούν αναλύονται ειδικότερα τρεις μείζονες όψεις της κοινοτικής λειτουργίας του Συμβουλίου της Επικρατείας στο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος: το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος των διατάξεων των κοινοτικών οδηγιών για το περιβάλλον, ο έλεγχος της συμφωνίας του δικαίου προσαρμογής προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος και, τέλος, η υπό το φως του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος ερμηνεία των εθνικών κανόνων.

2. Το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος των διατάξεων των κοινοτικών οδηγιών για το περιβάλλον στη νομολογία του ΣτΕ

Το ζήτημα του αμέσου αποτελέσματος [\[8\]](#) των κοινοτικών οδηγιών που αφορούν το περιβάλλον ετέθη ενώπιον των δικαστικών σχηματισμών του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από τα τέλη της δεκαετίας του 1980, με την επίκληση εκ μέρους των αιτούντων την ακύρωση πράξεως αναγκαστικής απαλλοτριώσεως λόγου περί παραβάσεως της οδηγίας 85/337 του Συμβουλίου περί εκτιμήσεως των επιπτώσεων στο περιβάλλον έργων και δραστηριοτήτων. Το Δικαστήριο απέρριψε τον λόγο ως απαράδεκτο, με το σκεπτικό ότι, κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως αλλά και κατά την εκδίκαση της σχετικής αιτήσεως ακυρώσεως, δεν είχε ακόμη εκπνεύσει η τεθείσα δια της οδηγίας προθεσμία στα κράτη μέλη προς συμμόρφωση με τις διατάξεις της [\[9\]](#), αρνούμενο έτσι ρητώς να αναγνωρίσει το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας κατά το στάδιο που αυτή δεν είχε ακόμη καταστεί δεσμευτικός κανόνας για τις εθνικές αρχές. Η θέση που υιοθέτησε το Δικαστήριο στη συγκεκριμένη περίπτωση συμβάδιζε και με την μέχρι τότε διαμορφωθείσα νομολογία του ΔΕΚ, η οποία ομοίως δεν αναγνώριζε υποχρέωση εφαρμογής των οδηγιών κατά την χρονική περίοδο που ο κοινοτικός κανόνας δεν έχει καταστεί ακόμη δεσμευτικός [\[10\]](#).

Σε επόμενες αποφάσεις, οι οποίες εκδόθηκαν μετά την μεταφορά της οδηγίας

στο εσωτερικό δίκαιο, όπως η ΣΤΕ 2586/1992, το Δικαστήριο απέρριψε ανάλογο λόγο ακυρώσεως ως αβάσιμο, δεχόμενο πλέον ότι δεν τυγχάνουν αμέσου εφαρμογής οι διατάξεις εκείνες της οδηγίας που προϋποθέτουν εκτίμηση αποκειμένη στη διακριτική ευχέρεια του κράτους μέλους, εναρμονιζόμενο και στην περίπτωση αυτή με τα κριτήρια του αμέσου αποτελέσματος των πράξεων του παραγωγού κοινοτικού δικαίου, όπως είχαν προσδιοριστεί από το ΔΕΚ[11].

Ζήτημα αμέσου αποτελέσματος των κοινοτικών οδηγιών 79/409 και 92/43 ετέθη ενώπιον της Ολομελείας του Δικαστηρίου και κατά την εκδίκαση της υποθέσεως της εκτροπής των υδάτων του Αχελώου ποταμού [12]. Και στην περίπτωση αυτή, το Δικαστήριο, όπως και στην προαναφερθείσα απόφαση του 1988, απέρριψε τον ισχυρισμό των αιτούντων με το σκεπτικό ότι κατά τον χρόνο εκδόσεως της προσβαλλόμενης πράξεως δεν είχε ακόμη παρέλθει ούτε το τασσόμενο από την δεύτερη οδηγία χρονικό διάστημα για την κατάρτιση καταλόγου προστατευομένων περιοχών από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ούτε είχε υποβληθεί από την Ελλάδα ο κατάλογος των προστατευομένων περιοχών, στον οποίο υποδεικνύονταν μεταξύ άλλων και τα προσωρινά όρια της κοιλάδας του Αχελώου ποταμού, όπου και εκτελείτο το επίδικο έργο.

Τέλος, ιδιαιτέρως σημαντική είναι η απόφαση 3943/1995 του Ε΄ Τμήματος του ΣΤΕ, με την οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε άμεσο αποτέλεσμα στην οδηγία 90/313 περί περιβαλλοντικής πληροφόρησης, ακυρώνοντας πράξη του Υπουργού Βιομηχανίας με την οποία απορρίφθηκε αίτημα περί χορήγησης στατιστικών υδρολογικών στοιχείων.

Ειδικότερα, με την απόφαση αυτή, το ΣΤΕ, συμπορευόμενο με το ΔΕΚ, το οποίο αναγνωρίζει άμεσο αποτέλεσμα ιδίως στις διατάξεις εκείνες με τις οποίες ο κοινοτικός νομοθέτης απονέμει ευθέως διαδικαστικά δικαιώματα σε ιδιώτες για την προστασία του περιβάλλοντος[13], επεξέτεινε το δικαίωμα προς πληροφόρηση, που είχε καθιερωθεί στο εσωτερικό δίκαιο με το άρθρο 16 του ν. 1599/1986, και στα έγγραφα και στα άλλα στοιχεία που έχουν οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή, αδιαφόρως αν αυτά έχουν συνταχθεί, εκδοθεί ή παραχθεί από δημόσια υπηρεσία ή απλώς τηρούνται σε αυτήν.

3. Ο έλεγχος της συμφωνίας του δικαίου προσαρμογής προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος και η κάλυψη των κενών της εθνικής νομοθεσίας

Όπως προεκτέθηκε, ένα από τα σημαντικότερα ζητήματα που απασχόλησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την τελευταία δεκαπενταετία ήταν ο έλεγχος της συμφωνίας του δικαίου προσαρμογής προς τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Το Δικαστήριο, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1990, ήλθε αντιμέτωπο με το πρόβλημα των ελλείψεων, των κενών και των αποκλίσεων που γέννησε η πλημμυρής μεταφορά των κοινοτικών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο, τόσο από νομοτεχνικής όσο και από ουσιαστικής απόψεως.

Το βασικό πρόβλημα που ανεφύη στις περιπτώσεις αυτές δεν ήταν η *stricto sensu* αντίθεση μεταξύ κοινοτικών και εθνικών κανόνων, αλλά η μη επίτευξη, δια της προσαρμογής, του επιδιωκόμενου σκοπού της οδηγίας [\[14\]](#). Το πλέον χαρακτηριστικό παράδειγμα της παθογένειας αυτής ήταν η μεταφορά των οδηγιών 84/360 και 85/337 στο εσωτερικό δίκαιο με τις διατάξεις της ΚΥΑ 69269/5387/1990 (ΦΕΚ 678 Β'), οι οποίες αποτέλεσαν αντικείμενο επανειλημμένης κριτικής από τη θεωρία, που χαρακτήρισε μάλιστα τη συγκεκριμένη κανονιστική απόφαση «ως ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος» [\[15\]](#).

Ο έλεγχος της προαναφερόμενης ΚΥΑ από τους δικαστικούς σχηματισμούς του ΣτΕ έδωσε τη δυνατότητα στο Δικαστήριο να προβεί σε μια εναρμονισμένη ερμηνεία και εφαρμογή των διατάξεων της συγκεκριμένης απόφασης και των διατάξεων των σχετικών οδηγιών, καλύπτοντας εμμέσως τα κενά και τις παρατηρούμενες ελλείψεις.

Έτσι, το Δικαστήριο με τη θεμελιώδη απόφαση 1520/1993 του Ε' Τμήματος έκρινε ότι για τα έργα και δραστηριότητες που έχουν καταταγεί στην πρώτη κατηγορία, δηλαδή εκείνα που είναι πιθανό να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον (άρθρο 3 παρ. 2 εδάφιο πρώτο ν. 1650/1986), «απαιτείται να υποβληθεί μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων τόσο για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, όπως ρητώς ορίζεται στο άρθρο 4 παρ. 2α του παραπάνω νόμου (1650/1986), όσο και για τη χωροθέτηση».

Περαιτέρω, σύμφωνα με το Δικαστήριο, «η μελέτη αυτή ... πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων», ενώ οφείλει, παράλληλα, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου 5 του ν. 1650/1986, να γνωστοποιείται «στο οικείο νομαρχιακό συμβούλιο, με μέριμνα του οποίου ενημερώνονται οι ενδιαφερόμενοι πολίτες και συλλογικοί φορείς, ώστε να έχουν τη δυνατότητα να εκφράσουν τη γνώμη τους».

Με την απόφαση αυτή, που έμελλε να αποτελέσει την αφετηρία μεταγενέστερης πολυπληθούς νομολογίας του Δικαστηρίου[16], το ΣτΕ έθεσε ως θεμελιώδη κανόνα αυτόν της επιστημονικής τεκμηρίωσης της σχεδιαζόμενης χωροθέτησης του έργου ή της δραστηριότητας, μέσω υποβολής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μέσω της ερμηνείας αυτής, το Δικαστήριο επιχείρησε να θεραπεύσει την -εγγενή στο ν. 1650/1986 και την ΚΥΑ 69269/5387/1990- παθογένεια της κατάτμησης της διαδικασίας εκτίμησης των επιπτώσεων σε δύο διακριτά στάδια : αυτό της προέγκρισης χωροθέτησης κατ' αρχάς, στο οποίο αποφαιζόταν κατά τρόπο δεσμευτικό η θέση του έργου, και εκείνο της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων εν συνεχεία, στο οποίο εξειδικευόταν το μέγεθος και τα λοιπά τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου, καθώς και τα ληπτέα μέτρα για την αποφυγή και τη μείωση των επιπτώσεων στο περιβάλλον. Η λύση που επέλεξε το Δικαστήριο πρέπει να χαρακτηριστεί ως νομολογιακός μονόδρομος. Αντίθετη εκδοχή θα οδηγούσε στο παράδοξο, η θέση του έργου να αποφασίζεται χωρίς υποβολή και αξιολόγηση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και να επέρχεται έτσι καταστρατήγηση της οδηγίας 85/337, η οποία απαιτεί αξιολόγηση της θέσης του έργου με περιβαλλοντικά κριτήρια, χωρίς να αποκλείει ακόμα και τη λεγόμενη «μηδενική λύση»[17].

Αντίστοιχη θέση έλαβε το Δικαστήριο και στο ζήτημα της επιστημονικής τεκμηρίωσης των διοικητικών αποφάσεων που αφορούν την ετήσια άσκηση της θηρευτικής δραστηριότητας στην Ελλάδα. Ήδη από το 1993, το Δικαστήριο με την υπ' αρ. 366/1993 απόφασή του, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του δικαίου προσαρμογής (ΚΥΑ 414985/1985, ΦΕΚ Β' 757) εν συνδυασμό προς τις διατάξεις της οδηγίας 79/409 και τις διατάξεις της Σύμβασης της Βέρνης, έκρινε ότι η θήρα συγκεκριμένων ειδών άγριας πανίδας είναι καταρχήν επιτρεπτή υπό την προϋπόθεση έκδοσης, για κάθε κυνηγετικό έτος, κανονιστικής υπουργικής απόφασης και προηγούμενης επιστημονικής έρευνας «εν σχέσει προς την κατάσταση των πληθυσμών των

θηρευσίμων αυτών ειδών και την επίδρασιν της θήρας επ' αυτών ως και επί των απολύτως προστατευτέων μη θηρευσίμων ειδών».

Με επανειλημμένες αποφάσεις του[18], το Δικαστήριο έκρινε ότι, προκειμένου να τηρηθούν οι υποχρεώσεις που απορρέουν από την οδηγία 79/409, πρέπει οι εθνικές κανονιστικές διατάξεις που ρυθμίζουν τις ημερομηνίες της επιτρεπόμενης θήρας και τα είδη των θηρευσίμων ειδών να ερείδονται επί έγκυρης επιστημονικής μελέτης που να εκκινεί από την πραγματική κατάσταση την υφιστάμενη όσο το δυνατόν εγγύτερα χρονικώς και πάντως οπωσδήποτε μεταγενέστερη της λήξεως της προηγούμενης θηρευτικής περιόδου. Επί τη βάση της ανωτέρω ερμηνείας, το ΣΤΕ, με τις υπ' αρ. 2580/2000 και 1047/2001 αποφάσεις του, ακύρωσε υπουργικές αποφάσεις για την κυνηγετική περίοδο 1999-2000 και 2000-2001 αντιστοίχως, διότι δεν προέκυπτε ότι στηρίχθηκαν σε συνολική επιστημονική μελέτη ως προς τον κίνδυνο αφανισμού ή μειώσεως του πληθυσμού σε μη ικανοποιητικό επίπεδο για κάθε ένα από τα θηρεύσιμα είδη, ούτε ότι είχε προηγηθεί ειδική έρευνα ως προς την επίδραση των χρονικών ορίων ενάρξεως και λήξεως της κυνηγετικής περιόδου στην αναπαραγωγική ικανότητα των ειδών, καθώς και τεκμηριωμένη έκθεση ως προς την επίδραση της θηρευτικής δραστηριότητας στα απολύτως προστατευτέα είδη, όπως υπαγορεύει η Συνθήκη της Βέρνης και η οδηγία 79/409. Η επιστημονική αυτή μελέτη, όπως κρίθηκε από το Δικαστήριο, πρέπει να είναι οπωσδήποτε μεταγενέστερη της λήξεως της προηγούμενης κυνηγετικής περιόδου [19] και πριν από την έκδοσή της πρέπει να προηγείται ακρόαση των οικολογικών οργανώσεων[20].

Όπως και στην προεκτεθείσα περίπτωση της οδηγίας 85/337, έχουμε εν προκειμένω σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία του εσωτερικού δικαίου, με την οποία, εν όψει της ανταπόκρισης στις απαιτήσεις της οδηγίας 79/409, δημιουργείται από τον εθνικό δικαστή κανόνας περί της αναγκαίας επιστημονικής τεκμηρίωσης των αποφάσεων της Διοίκησης που έχουν επιπτώσεις στην κατάσταση των θηρευσίμων ειδών. Ο κανόνας αυτός προεκτείνει και ενισχύει την προβλεπόμενη στο δίκαιο προσαρμογής (ΚΥΑ 414985/1985) υποχρέωση των εθνικών αρχών να εξασφαλίζουν αποτελεσματική προστασία στα επίμαχα είδη, ώστε να αποτραπεί ο κίνδυνος μειώσεως ή αφανισμού τους από το κυνήγι και εντεύθεν η διατάραξη της βιολογικής ισορροπίας και της βιοποικιλότητας. Έτσι, δίνεται πραγματικό περιεχόμενο και αντίκρισμα στην οδηγία 79/409 και ιδίως στο άρθρο 7 αυτής, το οποίο ορίζει ότι τα αποδημητικά είδη δεν πρέπει να θηρεύονται κατά την περίοδο

αναπαραγωγής τους, καθώς και ότι η διάρκεια της θηρευτικής περιόδου πρέπει να καθορίζεται βάσει μεθόδου που θα εγγυάται την όσο το δυνατόν αποτελεσματικότερη προστασία των συγκεκριμένων ειδών.

Τέλος, πάλι στο πεδίο της οδηγίας 85/337, ένα κρίσιμο θέμα το οποίο εκλήθη να αντιμετωπίσει το Δικαστήριο ήταν ο ουσιαστικός προσδιορισμός της έννοιας της έναρξης πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας, έννοια η οποία δεν είχε εξειδικευθεί στο εσωτερικό δίκαιο προσαρμογής και η οποία για το λόγο αυτό παρείχε στη Διοίκηση τη δυνατότητα παράκαμψης των σκοπών της οδηγίας. Και στο πεδίο αυτό, όπως και σε όσα προαναφέρθηκαν, οι δικαστικοί σχηματισμοί του ΣΤΕ κλήθηκαν, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του δικαίου προσαρμογής υπό το φως της αρχής της προλήψεως που καθιερώνεται τόσο στο άρθρο 24 του Συντάγματος όσο και στην οδηγία 85/337, να εξειδικεύσουν, σύμφωνα και με τον σκοπό της οδηγίας, την έννοια της έναρξης της πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας πριν από την οποία πρέπει να προηγείται η προέγκριση χωροθέτησης του έργου- όπου απαιτείται- και η έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Ως «έναρξη πραγματοποίησης», το Δικαστήριο θεώρησε όχι μόνον τις πράξεις που μαρτυρούν υλική εκτέλεση του έργου, αλλά και τις διοικητικές πράξεις που αποτελούν κατά νόμο προϋπόθεση για την έναρξη των εργασιών εκτέλεσης του έργου ή της δραστηριότητας. Έτσι, κρίθηκε, μεταξύ άλλων, ότι έναρξη εκτέλεσης του έργου συνιστά η προκήρυξη διαγωνισμού για την ανάθεση εκτέλεσής του[21], καθώς και η έγκριση του αποτελέσματος της σχετικής δημοπρασίας[22], η χορήγηση άδειας εγκατάστασης σε μονάδα συμπαραγωγής ατμού και ηλεκτρικής ενέργειας με Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου[23], η χορήγηση άδειας για την ίδρυση χοιροτροφικής μονάδας[24], καθώς και η έγκριση τεχνικής μελέτης για έργο εκμετάλλευσης λατομείου[25]. Η μη τήρηση της διαδικασίας προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων συνεπάγεται ακυρότητα της σχετικής πράξεως, η οποία δεν μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων, δηλαδή με τη μεταγενέστερη έκδοση των πράξεων προέγκρισης χωροθέτησης και έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων [26], ακόμη και αν οι πράξεις αυτές διαφύγουν τον ακυρωτικό έλεγχο ή προσβληθούν ανεπιτυχώς επί ακυρώσει ενώπιον του Δικαστηρίου.[27]

4. Η υπό το φως του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος ερμηνεία εθνικών

κανόνων

Σε άλλες περιπτώσεις, το ΣΤΕ κλήθηκε να ελέγξει τη συμβατότητα εθνικών κανόνων -διάφορων του δικαίου προσαρμογής- με το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος ή ακόμη και να ερμηνεύσει διατάξεις του εσωτερικού δικαίου «εν συνδυασμώ» ή «ενόψει» γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος[28], προκειμένου να ενισχύσει ή να διευρύνει το κανονιστικό περιεχόμενο των ερμηνευομένων διατάξεων.

Την πλέον αντιπροσωπευτική, ίσως, περίπτωση δημιουργικής αξιοποίησης από το Συμβούλιο της Επικρατείας των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος αποτυπώνει η χρήση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του Δικαστηρίου[29]. Ήδη, από τα μέσα της δεκαετίας του '90, το Δικαστήριο θεμελίωσε την εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης όχι μόνον στο Σύνταγμα (άρθρα 24 και 106 παρ.1) αλλά και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρα 2 και 130P), που είχε κυρωθεί με το ν. 2077/1992[30]. Η προστασία των ακτών[31], των μικρών νησιών και του οικιστικού περιβάλλοντος, καθώς και η διαχείριση των υδατικών πόρων, αποτέλεσαν τα προνομιακά πεδία για την εφαρμογή της αρχής αυτής από τους γνωμοδοτικούς και δικαστικούς σχηματισμούς του Συμβουλίου της Επικρατείας. Έτσι, κρίθηκε, υπό το φως της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, ότι τα μικρά νησιά, ως ευπαθή οικοσυστήματα, είναι δεκτικά μόνον ηπίας αναπτύξεως, που αποκλείει την μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης[32], την κατασκευή τουριστικού λιμένα σκαφών αναψυχής[33], τη θυσία φυσικού κεφαλαίου ή αγροτικής γης για τη δημιουργία νέων οικισμών από συνεταιρισμούς ή ιδιωτικές επιχειρήσεις[34] ή, τέλος, την ίδρυση μεγάλων ξενοδοχειακών μονάδων που δεν συμβιβάζονται με την κλίμακα του νησιωτικού τοπίου[35].

Η ερμηνευτική αξιοποίηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης από το Συμβούλιο της Επικρατείας ποικίλλει. Στις αποφάσεις των ετών 1996-2000, δεν σπανίζουν οι περιπτώσεις όπου το Δικαστήριο, υπό το πρίσμα της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, εισχώρησε σε κρίσεις ουσίας που υπερέβησαν τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου[36]. Η τάση αυτή φαίνεται πάντως να εγκαταλείπεται στις πλέον πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου, με τις οποίες τίθενται τα όρια της δικαστικής θεώρησης

της βιώσιμης ανάπτυξης και αυτοπροσδιορίζεται ο ασκούμενος στις περιπτώσεις αυτές ακυρωτικός έλεγχος [\[37\]](#).

Πέραν της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και άλλες γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος έτυχαν επίκλησης και εφαρμογής στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αντιπροσωπευτική της νομολογίας αυτής είναι η υπ' αρ. 1264/2005 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, στην οποία γίνεται ερμηνεία των εφαρμοστέων διατάξεων του εσωτερικού δικαίου, μεταξύ άλλων, και «ενόψει» των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, όπως καθιερώνονται στις διατάξεις του πρωτογενούς κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε αφενός ότι δεν είναι δυνατή η χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας πριν από την έκδοση της προβλεπόμενης στην παρ. 5 του άρθρου 24α του ν. 2075/1992 κανονιστικής αποφάσεως για τον καθορισμό των προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού από την έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και αφετέρου ότι είναι απαιτητή και για την χορήγηση άδειας εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας η προηγούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986 και της ΚΥΑ 69269/5387/1990, όπως ίσχυαν κατά το χρόνο εκδόσεως των προσβαλλόμενων πράξεων.

Το ενδιαφέρον στην απόφαση αυτή είναι ότι οι σταθμοί ραδιοεπικοινωνίας δεν περιλαμβάνονται στις δραστηριότητες και στα έργα του Παραρτήματος Ι της οδηγίας 85/337, για τα οποία επιβάλλεται υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων στο περιβάλλον κατά το κοινοτικό δίκαιο. Το γεγονός αυτό δεν εμπόδισε, πάντως, το Δικαστήριο να ελέγξει τις κρίσιμες νομοθετικές και κανονιστικές διατάξεις του εσωτερικού δικαίου και υπό το φως των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, όπως αυτές απορρέουν από τις διατάξεις των Συνθηκών (άρθρα 2 και 130Ρ, ήδη άρθρα 2 και 174 παρ. 2), προκειμένου να διατυπώσει τον δικανικό του συλλογισμό. Στον συλλογισμό αυτό, η επίκληση των προεκτεθεισών αρχών κατέχει κεντρική θέση ως προς την διατύπωση του επιχειρήματος ότι η έκδοση της προβλεπόμενης στο άρθρο 24α του ν. 2075/1992 κανονιστικής αποφάσεως καθίσταται επιβεβλημένη πριν από την χορήγηση αδειας εγκατάστασης κεραιάς, «ανεξαρτήτως της υπάρξεως ή μη στο παρόν στάδιο επιστημονικής ερεύνης οριστικών συμπερασμάτων και προτύπων για τις επιπτώσεις από την έκθεση ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία». Αντιστοίχως, η αναφορά στις ίδιες αρχές φαίνεται

να ενισχύει και το άλλο σκέλος του δικανικού συλλογισμού και ιδίως την ερμηνεία που αποδίδεται στις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία η εκ του νόμου υποχρέωση υπαγωγής των κεραιών κινητής τηλεφωνίας σε διαδικασία εκτίμησης επιπτώσεων στο περιβάλλον δεν καθίσταται περιττή μετά την έκδοση της κανονιστικής αποφάσεως για την εφαρμογή μέτρων προφύλαξης του κοινού, αλλά χωρεί παραλλήλως προς αυτήν.

Στις προπαρατεθείσες αποφάσεις, η επίκληση και ερμηνευτική αξιοποίηση διατάξεων και αρχών της κοινοτικής νομοθεσίας φαίνεται να αποβλέπει στην ενίσχυση της -ήδη παρεχόμενης από τις διατάξεις του εσωτερικού δικαίου- προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς, όμως, να υπολανθάνει (κατά κανόνα) κάποια αντίθεση των κρίσιμων εθνικών κανόνων προς το κοινοτικό δίκαιο. Ήλλωστε, τούτο θα ήταν εξαιρετικά δυσχερές, εφόσον, όπως σημειώνεται, στην πλειοψηφία των περιπτώσεων πρόκειται περί διατάξεων και αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος που παρουσιάζουν υψηλό βαθμό αοριστίας και δεν έχουν άμεση εφαρμογή στο εσωτερικό δίκαιο.[\[38\]](#)

Αντιθέτως, στις περιπτώσεις που διαπιστώνεται σύγκρουση μεταξύ του εθνικού και του ευρωπαϊκού κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, η αρχή της αρμονικής συνύπαρξης και αλληλοσυμπλήρωσης μεταξύ της κοινοτικής και της εσωτερικής έννομης τάξης, όπως έχει διαμορφωθεί στη νομολογία του ΔΕΚ, υποχρεώνει τον εθνικό δικαστή να αναζητήσει την σύμφωνη με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία των εθνικών κανόνων, εφόσον βέβαια οι τελευταίοι παρέχουν ανάλογα περιθώρια ερμηνευτικής πρωτοβουλίας στον εφαρμοστή του δικαίου [\[39\]](#).

Χαρακτηριστικά της προσέγγισης αυτής είναι τα πρακτικά επεξεργασίας 54 και 56/2002 του Ε΄ Τμήματος του ΣτΕ, στα οποία, με αφορμή την επεξεργασία σχεδίων κανονιστικών διαταγμάτων για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων και την πολεοδομική οργάνωση των περιοχών εγκατάστασης ορισμένων Ολυμπιακών έργων, ετέθη το ζήτημα αν η δια τυπικού νόμου χωροθέτηση των έργων ήταν σύμφωνη με τις διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, όπως οι τελευταίες είχαν ερμηνευθεί από τη νομολογία του ΔΕΚ [\[40\]](#).

Κατά την επεξεργασία των σχετικών σχεδίων, το αρμόδιο Τμήμα θεώρησε τα σχέδια νόμιμα, εν όψει και των διατάξεων της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, οι οποίες δεν

αποκλείουν την έγκριση ενός σχεδίου έργου σε δύο στάδια (χωροθέτηση και έγκριση περιβαλλοντικών όρων) με τήρηση αντιστοίχως νομοθετικής και διοικητικής διαδικασίας, υπό την προϋπόθεση ότι κατά την έκδοση της διοικητικής πράξεως τηρούνται οι προϋποθέσεις της οδηγίας και ιδίως ότι καθίσταται δυνατή η εξέταση τυχόν εναλλακτικών λύσεων για τον τόπο και τον τρόπο κατασκευής του έργου και η περιγραφή των μέτρων που πρόκειται να ληφθούν για να αποφευχθούν ή να μειωθούν οι σημαντικότερες επιπτώσεις στο περιβάλλον, ενώ συγχρόνως εξασφαλίζεται η εξέταση αντιρρήσεων, προτάσεων ή εναλλακτικών λύσεων που προτείνονται από το κοινό. Τούτο συνεπάγεται, σύμφωνα με τα σχετικά πρακτικά, ότι, όταν συντρέχει περίπτωση έγκρισης σχεδίου έργου σε δύο στάδια (νομοθετικό και διοικητικό), «η τυχόν αποδοχή από την αρμόδια διοικητική αρχή, ως καταλληλότερης, εναλλακτικής λύσεως που προτείνεται από το κοινό και είναι διαφορετική από την επιλογή του νομοθέτη συνεπάγεται αδυναμία εγκρίσεως του έργου μέχρι τη νομοθετική μεταβολή της χωροθετήσεως».

Πρόκειται για μια σύμφωνη προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνεία, η οποία διαφοροποίησε την έννοια της χωροθέτησης των συγκεκριμένων ολυμπιακών έργων, όπως αυτή αποτυπώθηκε στις διατάξεις των άρθρων 2 και 3 του ν. 2730/1999, εν σχέσει με εκείνη που συνήθως αποδίδεται στον όρο αυτό σε άλλες νομοθετικές πράξεις. Η ερμηνευτική εκδοχή που προκρίθηκε, δηλαδή ότι η επιλογή των συγκεκριμένων χώρων από το νομοθέτη δεν γίνεται κατά τρόπο οριστικό και δεσμευτικό για τη Διοίκηση, η οποία μπορεί ως εκ τούτου να αναζητήσει κατά το στάδιο έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων και άλλες εναλλακτικές λύσεις ως προς τον χώρο και τον τρόπο κατασκευής του έργου, παρίσταται ως η επικρατέστερη προκειμένου να εξυπηρετηθούν οι σκοποί της οδηγίας. Αντίθετη άλλωστε ερμηνεία θα προσέκρουε στις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 97/11, οι οποίες επιτάσσουν η επιλογή της θέσεως πραγματοποίησης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας να αποτελεί προϊόν προηγούμενης περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης, σύμφωνα με τους ειδικότερους ορισμούς της οδηγίας (υποβολή μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, εξέταση εναλλακτικών λύσεων για τον τόπο και τον τρόπο κατασκευής του, διαδικασία δημοσιότητας και ενημέρωσης του κοινού)[\[41\]](#).

Ας σημειωθεί πάντως ότι η ερμηνευτική προσέγγιση που υιοθέτησαν στη συγκεκριμένη περίπτωση οι γνωμοδοτικοί σχηματισμοί του Ε΄ Τμήματος κατέστη

υποστηρίξιμη εν όψει και της συγκεκριμένης γραμματικής διατύπωσης των ερμηνευθεισών νομοθετικών διατάξεων, αλλά και της σχετικής αιτιολογικής τους έκθεσης. Αντιθέτως, σε άλλες, παρεμφερείς, περιπτώσεις, όπου τόσο η γραμματική κατάστρωση της υπό κρίση νομοθετικής διάταξης όσο και το ιστορικό κριτήριο (προπαρασκευαστικές εργασίες του νόμου) δεν παρείχαν ανάλογα ερμηνευτικά περιθώρια στον εφαρμοστή του δικαίου, το Δικαστήριο δεν μπόρεσε να προσδώσει στη σχετική διάταξη περιεχόμενο που να συνάδει με τους ορισμούς των σχετικών οδηγιών. Έτσι, η επταμελής σύνθεση του Ε΄ Τμήματος, υιοθέτησε τη θέση, επ' αφορμή αιτήσεως ακυρώσεως κατά της πράξεως έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του γηπέδου της ΑΕΚ στη Ν. Φιλαδέλφεια, ότι οι διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 3044/2002, με τις οποίες τροποποιήθηκε το οικείο ρυμοτομικό σχέδιο της περιοχής και καθορίσθηκε κατά τρόπο δεσμευτικό για τη Διοίκηση ο χώρος και ο τρόπος ανέγερσης του γηπέδου, ευρίσκονται σε ευθεία αντίθεση με τις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως τροποποιήθηκε από την οδηγία 97/11, εφόσον δεν είχε προηγηθεί η αναζήτηση εναλλακτικών λύσεων και η διαδικασία δημοσιότητας της σχετικής μελέτης καθώς και η απαιτούμενη ενημέρωση του κοινού[42]. Η θέση αυτή, εφόσον επιβεβαιωθεί και από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου στην οποία παραπέμφθηκε η υπόθεση, θα αποτελέσει μεταστροφή προηγούμενης νομολογίας του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία είχε κριθεί, επ' ευκαιρία προσβολής με αίτηση ακυρώσεως της οικοδομικής αδειάς για την ανέγερση μουσείου σύγχρονης τέχνης στην οδό Ρηγίλλης των Αθηνών, ότι η οδηγία 85/337 δεν τυγχάνει εφαρμογής επί σχεδίων που εγκρίνονται λεπτομερώς με ειδική νομοθετική πράξη, άλλως ότι δεν τυγχάνει αμέσου εφαρμογής επί των «εργασιών πολεοδομίας», η εξειδίκευση της έννοιας των οποίων εναπόκειται στη διακριτική ευχέρεια του κράτους - μέλους. [43]

Την οδό της σύμφωνης προς το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας επέλεξε η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας και στην περίπτωση της εξαιρέσεως των μεταλλείων και λατομείων από την υποχρέωση προέγκρισης χωροθέτησης (άρθρο 12 παρ.1 του ν. 2837/2000)[44]. Το Δικαστήριο δέχθηκε κατ' αρχάς ότι η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε δύο αυτοτελή διαδικαστικά στάδια (προέγκριση χωροθέτησης και έγκριση περιβαλλοντικών όρων) δεν έχει έρεισμα ούτε στο Σύνταγμα ούτε στο κοινοτικό δίκαιο. Η εξαίρεση, όμως, των συγκεκριμένων δραστηριοτήτων από τη διαδικασία της προέγκρισης χωροθέτησης δεν μπορεί να συνεπάγεται ως δεδομένη τη θέση πραγματοποίησης της δραστηριότητας, αλλά προϋποθέτει τον έλεγχο και την αξιολόγηση από τη διοίκηση του συγκεκριμένου

χώρου εγκατάστασης κατά το στάδιο έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων και ιδίως την εξέταση εναλλακτικών λύσεων για την επιλογή της προσφορότερης θέσεως και του τρόπου κατασκευής του έργου, μη αποκλειομένης ακόμη και αυτής της μηδενικής λύσης, δηλαδή της παντελούς αδυναμίας ασκήσεως της δραστηριότητας, εφόσον αυτή δεν συμβαδίζει με τις απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας. Και στην περίπτωση αυτή, η προκριθείσα από την πλειοψηφία της Ολομελείας ερμηνεία κατέστη εφαρμόσιμη εν όψει και της γραμματικής διατυπώσεως της επίμαχης νομοθετικής διατάξεως[45], η οποία, υπό άλλη εκδοχή, θα έπρεπε να θεωρηθεί ως αντικειμένη στις διατάξεις της οδηγίας 85/337, όπως άλλωστε υποστήριξε η μειοψηφία του Δικαστηρίου.

Τέλος, την υπό το φως του κοινοτικού δικαίου ερμηνεία των εθνικών κανόνων φαίνεται να υιοθετεί το Δικαστήριο και στην πρόσφατη υπ' αρ. 1688/2005 απόφαση της Ολομελείας του[46], με την οποία ακυρώθηκαν (για τρίτη φορά) οι πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για το έργο της εκτροπής του Αχελώου ποταμού. Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ν. 1739/1987 υπό το φως της οδηγίας 2000/60/EK, έκρινε ότι κάθε χρήση των υδάτων «υπόκειται στις αρχές και τους περιορισμούς που συνθέτουν τη βιώσιμη διαχείριση των υδατικών πόρων». Θεμελιώδεις αρχές της βιώσιμης διαχειρίσεως είναι, κατά το Δικαστήριο, «ότι αυτή γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού (υδατικά διαμερίσματα του ν. 1739/1987) και ότι κατά τον προγραμματισμό της διαχειρίσεως των υδατικών πόρων λαμβάνεται υπόψη η σχέση ρεόντων και υπογείων υδάτων, η ποσότητα διαθέσιμων αποθεμάτων και η ολοκληρωμένη χρησιμοποίηση των υδάτων», ενώ, λόγω της αλληλεξαρτήσεως των υδάτων με τα ποικίλα υδάτινα οικοσυστήματα και τους υγροτόπους, «η βιώσιμη διαχείριση πρέπει να περιλαμβάνει και την εκτίμηση και αξιολόγηση της συγκεκριμένης διαχειρίσεως σε σχέση με την ποιότητα και ποσότητα του υδατινού οικοσυστήματος που αυτή επηρεάζει». Εν όψει της ερμηνείας αυτής, το Δικαστήριο επανέλαβε τη θέση που είχε ήδη αποτυπώσει σε προηγούμενες αποφάσεις του[47], σύμφωνα με την οποία, αν δεν έχει εγκριθεί το προβλεπόμενο στο άρθρο 4 του ν. 1739/1987 πρόγραμμα διαχείρισης, δεν είναι δυνατή η χρήση υδατικών πόρων για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποιήσεως και κατ' ακολουθίαν δεν επιτρέπεται η έκδοση αδείας για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου. Οι προσβληθείσες πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ακυρώθηκαν εφόσον δεν είχε τηρηθεί η ανωτέρω διαδικασία.

Στην απόφαση αυτή, το Δικαστήριο αξιοποιεί τις διατάξεις της οδηγίας 2000/60 [48], εν συνδυασμό προς τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης που κατοχυρώνονται στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στο άρθρο 24 του Συντάγματος, προκειμένου να ενισχύσει την -ήδη προκριθείσα στις προηγούμενες αποφάσεις του- ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1739/1987, η οποία αναγόταν αποκλειστικά στο επίπεδο του εσωτερικού δικαίου. Πρέπει, πάντως, να παρατηρηθεί ότι δεν πρόκειται για γνήσια περίπτωση σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας, υπό την έννοια του συγκερασμού αντιτιθέμενων κανόνων του εσωτερικού και του κοινοτικού δικαίου, αλλά μάλλον περί συνδυασμένης εφαρμογής των σχετικών κοινοτικών και εθνικών διατάξεων, οι οποίες εναρμονίζονται μέσω της σωρευτικής εφαρμογής των απαιτήσεών τους.

5. Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος από το Συμβούλιο της Επικρατείας: τελικές παρατηρήσεις

Από την ανάλυση που προηγήθηκε καθίσταται εμφανές ότι η πολυετής ενασχόληση του Συμβουλίου της Επικρατείας με την ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος οδήγησε στη διάπλαση μιας πολυπληθούς και πλούσιας, από απόψεως νομικών προβληματισμών, νομολογίας, με την οποία επιδιώχθηκε η πληρέστερη εναρμόνιση της ελληνικής έννομης τάξης με την αντίστοιχη κοινοτική.

Η έκταση και η ένταση του ελέγχου που άσκησε το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος είναι αξιοσημείωτες. Αντικείμενο ελέγχου αποτέλεσαν τόσο το δίκαιο προσαρμογής, όσο και άλλοι εθνικοί κανόνες, προγενέστεροι ή μεταγενέστεροι του δικαίου αυτού, μεταξύ των οποίων και διατάξεις τυπικών νόμων (όπως των ν. 1739/1987, 2075/1992 και 2837/2000), μηδέ της ολυμπιακής νομοθεσίας εξαιρουμένης (ν. 2730/1999, άρθρο 19 ν. 3044/2002).

Στον έλεγχο αυτό μετείχαν τόσο οι δικαστικοί σχηματισμοί της Ολομελείας και

των αρμοδίων Τμημάτων, όσο και οι γνωμοδοτικοί σχηματισμοί, οι οποίοι αυτεπαγγέλτως προχώρησαν στην ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου κατά την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων που τέθηκαν υπόψη τους από τη διοίκηση. Σε αυτεπάγγελτη εφαρμογή προέβησαν αντιστοίχως και οι δικαστικοί σχηματισμοί, ιδίως στις περιπτώσεις εκείνες που ερμήνευσαν εθνικούς κανόνες υπό το φως γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Η ευπρόσδεκτη αυτή εξέλιξη^[49] της νομολογίας συμβαδίζει αναμφίβολα με την εξοικείωση του Ανώτατου Ακυρωτικού Δικαστηρίου με τις πηγές και τη φύση των κανόνων του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, καθώς και με τις ερμηνευτικές κατευθύνσεις που το προσδιορίζουν. Ωστόσο, παρά τις σημαντικές εξελίξεις που προαναφέρθηκαν, η αυτεπάγγελτη εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος δεν παύει ακόμη και σήμερα να παραμένει υποδεέστερη συγκριτικώς προς τον έλεγχο συνταγματικότητας, στον οποίο προβαίνουν συστηματικά οι δικαστικοί και γνωμοδοτικοί σχηματισμοί του ΣΤΕ.

Κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, οι δικαστικοί σχηματισμοί του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαίωσαν την αρχή του αμέσου αποτελέσματος των κοινοτικών οδηγιών, συμπορευόμενοι με τη σχετική νομολογία του ΔΕΚ. Περαιτέρω, χωρίς να διστάσουν να αναγνωρίσουν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου όταν διαπιστώθηκε ευθεία αντίθεση των εθνικών κανόνων προς αυτό^[50], εξάντλησαν ευσυνείδητα όλα τα περιθώρια διάσωσης της συνύπαρξης της εθνικής και της κοινοτικής έννομης τάξης, προσφεύγοντας στη μέθοδο της σύμφωνης με το κοινοτικό δίκαιο ερμηνείας των εθνικών κανόνων, σε όσες περιπτώσεις διέθεταν ανάλογα ερμηνευτικά περιθώρια. Επιπροσθέτως, κατά τον έλεγχο της συμβατότητας του δικαίου προσαρμογής προς το κοινοτικό δίκαιο, κλήθηκαν συχνά να καλύψουν τις ατέλειες και τα κενά της εθνικής νομοθεσίας προκειμένου να εξασφαλίσουν την αποτελεσματική εφαρμογή των κοινοτικών διατάξεων, διαπλάθοντας για τον σκοπό αυτό και αναγκαίους νομολογιακούς κανόνες. Η ευπρόσδεκτη αυτή στάση της νομολογίας διευκολύνθηκε αναμφισβήτητα και από τα ερμηνευτικά περιθώρια που παρείχαν στο Δικαστήριο οι διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες, παρά την συχνά καταμαρτυρούμενη πλημμελή νομοτεχνική τους κατάστρωση και τις ουσιαστικές ελλείψεις και ατέλειες, δεν φάνηκε κατά κανόνα -και σύμφωνα με τα νομολογιακά δεδομένα που προεκτέθηκαν- να έρχονται σε ευθεία αντίθεση προς το κοινοτικό δίκαιο.

Πάντως, και στο πεδίο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος,

παρατηρήθηκε διστακτικότητα ως προς την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΚ για την ερμηνεία των εφαρμοστέων κοινοτικών διατάξεων[51]. Η διστακτικότητα αυτή, η οποία δεν αποτελεί χαρακτηριστικό μόνο της νομολογίας για το περιβάλλον, αλλά διατρέχει και άλλους τομείς κοινοτικής αρμοδιότητας με τους οποίους ασχολήθηκε το Δικαστήριο κατά την τελευταία δεκαπενταετία[52], φαίνεται να συμβαδίζει με την γενικότερη επιφύλαξη του εθνικού δικαστή να επικαλεσθεί για τη θεμελίωση της κρίσης του και τη νομολογία του ΔΕΚ. Όπως, άλλωστε διαπιστώνεται και στη θεωρία, τα ελληνικά δικαστήρια σπανιότατα θεμελίωσαν την υπεροχή του κοινοτικού δικαίου στην ίδια την κοινοτική νομολογία[53].

Η διαχρονική επισκόπηση της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας μας επιτρέπει εν κατακλείδι να διαπιστώσουμε ότι το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο αποτέλεσε, και στο ευαίσθητο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος, τον εθνικό εγγυητή της κοινοτικής νομιμότητας. Κατά την άσκηση του ρόλου αυτού, το Συμβούλιο της Επικρατείας χρειάστηκε συχνά να αντιπαρατεθεί με την αδράνεια, τον εμπειρισμό και τις υστερήσεις της ελληνικής διοίκησης, αλλά και με τους πειραματισμούς και τις αβλεψίες του νομοθέτη. Κατά την έννοια αυτή, η νομολογία του Δικαστηρίου είναι, πέραν όλων των άλλων, αποκαλυπτική των δυσχερειών και των προβλημάτων που αντιμετώπισε η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα.

Η συμβολή της νομολογίας δεν εξαντλήθηκε στον έλεγχο της συμβατότητας του εσωτερικού δικαίου προς τους κοινοτικούς κανόνες ή στον έλεγχο της ορθής εφαρμογής του δικαίου προσαρμογής. Επεκτάθηκε περαιτέρω και στην «υπό το φως» του κοινοτικού δικαίου ερμηνεία εθνικών κανόνων, μέσω της οποίας ο εθνικός δικαστής προώθησε την ευρύτερη εξοικείωση της εθνικής προς την κοινοτική έννομη τάξη και διεύρυνε την παρεχόμενη από το εσωτερικό δίκαιο προστασία του περιβάλλοντος. Η ερμηνευτική αξιοποίηση από τη νομολογία του ΣΤΕ των γενικών αρχών του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος και ιδίως της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, παρά τις μεθοδολογικές ενστάσεις που ορισμένες φορές ήγειρε, αποτελεί ίσως την πιο αντιπροσωπευτική περίπτωση διείδυσης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στο εσωτερικό δίκαιο, μέσω της οποίας το άρθρο 24 του Συντάγματος απέκτησε «*τη μεγαλύτερη αμεσότητα και κανονιστική πυκνότητα από κάθε άλλη καταστατική ρύθμιση*»[54]. Πρόκειται, με θεωρητικούς όρους, για ένα δείγμα «γονιμοποίησης» της ελληνικής έννομης τάξης από το κοινοτικό νομικό οικοδόμημα επί τη βάση της νομολογίας, που υποδηλώνει το σημαντικό ρόλο που μπορεί να διαδραματίσει και στο μέλλον το Συμβούλιο της Επικρατείας όχι μόνον ως προς την *stricto sensu* διασφάλιση της κοινοτικής νομιμότητας, αλλά και ως προς την

ενσωμάτωση κοινοτικών κανόνων και αρχών που προωθούν την προσέγγιση των εννόμων τάξεων των κρατών μελών και εν τέλει την ευρωπαϊκή νομική ολοκλήρωση[55].

* Το κείμενο αυτό αποτελεί επεξεργασμένη μορφή εισήγησης που παρουσιάστηκε στο Συνέδριο «Κοινοτικό Δίκαιο: 25 χρόνια εφαρμογής από τα ελληνικά δικαστήρια» που διοργάνωσαν το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου και η Ελληνική Ένωση Ευρωπαϊκού Δικαίου στις 11 και 12 Φεβρουαρίου 2005 στη Θεσσαλονίκη. Το πλήρες κείμενο της εισηγήσεως θα δημοσιευθεί στον τόμο πρακτικών του συνεδρίου.

[1] *La Spina A. and Sciortino G. (1993), "Common agenda, southern rules: European integration and environmental change in the Mediterranean states" in J.D. Liefferink P.H. Lowe and A.P.J. Mol, European Integration and Environmental Policy, London and New York: Belhaven Press, p. 217-236, Pridham G. (1996), "Environmental policies and problems of European legislation in southern Europe", South European Society and Politics 1(1): 47-73, Jordan A., Wurzel R. and A. Zito (ed.t) (2003), "New Instruments of Environmental Governance: National Experiences and Prospects" Special issue of Environmental Politics, Vol. 12, No. 1, p. 1-224.*

[2] Giannakourou G. (2004), "The implementation of EU environmental policy in Greece. Europeanisation and mechanisms of change", in D. Dimitrakopoulos - A. Passas, *Greece in the European Union*, London and New York: Routledge, p. 51- 60.

[3] Χαρακτηριστικό παράδειγμα η Κοινή Υπουργική Απόφαση (ΚΥΑ) 69269/5387/1990 (ΦΕΚ 678 Β'), μέσω της οποίας καθορίστηκαν οι προϋποθέσεις και η διαδικασία έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων των δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων. Η ΚΥΑ αυτή, αν και τυπικά εξεδόθη με σκοπό την εναρμόνιση του εθνικού δικαίου προς τις διατάξεις της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, αποτέλεσε παράλληλα και το βασικό μέσο εφαρμογής των εξουσιοδοτικών διατάξεων των άρθρων 3 και 4 του ν. 1650/1986.

[4] Σημειώνεται ότι από το 1992 έως και τον Απρίλιο του 2005 είχαν εκδοθεί 20 καταδικαστικές αποφάσεις του ΔΕΚ κατά της Ελλάδας για παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον, οι μισές από τις οποίες αφορούσαν παράλειψη μεταφοράς κοινοτικών οδηγιών στο εσωτερικό δίκαιο. Επίσης, τον Απρίλιο του 2005 εκκρεμούσαν 9 υποθέσεις στο ΔΕΚ κατά της Ελλάδας για παράβαση της κοινοτικής νομοθεσίας για το περιβάλλον, ενώ σε άλλες 9 περιπτώσεις είχε κινηθεί προδικαστική διαδικασία από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και εκκρεμούσε παραπομπή στο ΔΕΚ. Βλ. αναλυτικά τα Παραρτήματα 2 και 3 της Έκθεσης του WWF υπό τον τίτλο «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα», Μάιος 2005, σ. 83-84.

[5] Γ. Γιαννακούρου (2004), «Ο θεσμός της χωροθέτησης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», εις *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας-75 χρόνια*, Εκδόσεις Σάκκουλα: Αθήνα-Θεσσαλονίκη, σ. 983-1006, Α. Παπαπετρόπουλος (2003) *Οι Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στην Ευρωπαϊκή και στην Ελληνική Έννομη Τάξη*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα: Αθήνα- Κομοτηνή.

[6] Γ. Παπαδημητρίου (1992), «Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ. Ένα παράδειγμα στρεβλής προσαρμογής του ελληνικού προς το κοινοτικό δίκαιο», *ΕΕΕυρΔ*, σελ. 243 επ., Π-Μ. Ευστρατίου (1998), «Η ενσωμάτωση της οδηγίας για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (85/337/ΕΟΚ) στο ελληνικό δίκαιο», *ΔιΔικ*, σ. 561 επ.

[7] Βλ., μεταξύ άλλων, τις αποφάσεις του ΔΕΚ της 7.4.1992 (υπόθεση C-45/91), Συλλογή I-2509 επ. και της 4.7.2000 (υπόθεση C-387/97), *ΠερΔικ*, 1/2001, σ. 139 επ., με παρατηρήσεις Ε. Πρεβεδούρου, σχετικά με την υπόθεση του Κουρουπητού στα Χανιά, την απόφαση της 18-11-04 (υπόθεση C-420/2002) σχετικά με τη διάθεση απορριμμάτων στη θέση «Πέρα Γαληνοί» του Ν. Ηρακλείου και την απόφαση της 24.6.2004 (υπόθεση C-119/2002) σχετικά με τη μη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εγκατάσταση αποχετευτικού δικτύου και την προστασία του ευαίσθητου αποδέκτη του κόλπου της Ελευσίνας.

[8] Για την έννοια του αμέσου αποτελέσματος των κοινοτικών οδηγιών στο πεδίο του δικαίου περιβάλλοντος βλ. Γ. Δελλή, (1998), *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 303 επ.

[9] ΣτΕ 2755/1988. Για την απόφαση αυτή βλ. και τα σχόλια της Ο. Ζύγουρα (1994), «Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας», εις Γ. Παπαδημητρίου (επιμ), *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 119-139 (ιδίως 127-129).

[10] Όπως σημειώνει ο Δελλής, *όπ.π.* (σημ. 8), σ. 304-305, τομή στη νομολογία του ΔΕΚ ως προς τον χρόνο ενάρξεως των συνεπειών των κοινοτικών οδηγιών έναντι των κρατών μελών αποτέλεσε η απόφαση της 18.12.1997 του ΔΕΚ, C-129/96, *Inter-environnement Wallonie*, Συλλ. I-7411, η οποία αναγνώρισε την υποχρέωση σεβασμού μη μεταφερθείσας οδηγίας, δηλαδή κατά το στάδιο κατά το οποίο δεν έχει ακόμη εκπνεύσει η προθεσμία για τη μεταφορά της, εφόσον επιχειρείται η λήψη εθνικών μέτρων που μπορεί να υπονομεύσουν σοβαρά την επίτευξη του περιβαλλοντικού αποτελέσματος που επιδιώκει η οδηγία.

[11] Κριτήρια αμέσου αποτελέσματος είναι, σύμφωνα με το ΔΕΚ, η *σαφήνεια* και ο *ανεπιφύλακτος χαρακτήρας* της υπό κρίση διατάξεως. Βλ. αναλυτικά Ε. Μουαμαλετζή

(2003), «Εισαγωγικές παρατηρήσεις στο άρθρο 249 ΕΚ. Ήμεσο αποτέλεσμα και υπεροχή του κοινοτικού δικαίου», εις Β. Σκουρή (επιμ.), *Ερμηνεία Συνθηκών για την Ευρωπαϊκή Ένωση και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σελ. 1475-1482.

[12] ΣτΕ Ολ. 3478/2000

[13] Δελλής, *όπ.π.* (σημ. 8), σ. 309-310

[14] Μ. Πικραμένος (1994), «Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια» εις Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) *Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 142-152.

[15] Γ. Παπαδημητρίου, *όπ.π.* (σημ. 6).

[16] Πρβλ. ενδεικτικώς ΣτΕ 2829/1993, 2755/1994, 1803/1995, 6192/1996, 4811/1996, 744/1997, 860/1998. Σύμφωνα με την ΣτΕ 744/1997, η υποχρέωση επιστημονικής τεκμηρίωσης της χωροθέτησης μπορεί να προκύπτει και από άλλη, εκτός της ΜΠΕ, μελέτη, «η οποία ανεξάρτητα από την τυχόν ονομασία της ως τεχνικής εκθέσεως ή μελέτης, περιέχει τα στοιχεία του κεφαλαίου I του ως άνω πίνακα 3 της ΚΥΑ 69269/5387/1990, συμπληρούμενα με τα ευθέως απαιτούμενα από το άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 1650/1986 στοιχεία, καθώς επίσης και τεκμηριωμένη αιτιολόγηση των απαντήσεων στα ερωτήματα του κεφαλαίου II του αυτού πίνακα, κατά τρόπο ώστε η μελέτη αυτή να έχει ουσιαστικώς τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας με λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων».

[17] Ευ. Κουτούπα - Ρεγκάκου (1995) *Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, Εκδ. Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη, σ. 63 επ.

[18] ΣτΕ 1174/1994, 1592/1998, 324/1999, 2580/2000, με σχόλιο Μ. Κρητικού, *ΠερΔικ* 4/2000, 604 επ., 1047/2001.

[19] ΣτΕ 2932, 1592/1998, 1047/2001.

[20] ΣτΕ 366/1993, 1174/1994.

[21] ΣτΕ Ολ 1035-1040/1993, ΣτΕ 4637/1997.

[22] ΣτΕ Ολ 526/2003.

[23] ΣτΕ Ολ. 2537/1996.

[24] ΣτΕ 2498/1992.

[25] ΣτΕ Ολ. 3615/2002. Με την απόφαση αυτή, αν και έγινε δεκτό κατ' αρχάς ότι, πριν από την έναρξη των υλικών εργασιών της εκμετάλλευσης μεταλλείου, καθώς και πριν από την έκδοση απόφασης του Υπουργού Ανάπτυξης περί εγκρίσεως της τεχνικής μελέτης του έργου, απαιτείται η προηγούμενη έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εν τούτοις κρίθηκε περαιτέρω ότι δεν απαιτείται η τήρηση της ως άνω διαδικασίας σε περίπτωση επέκτασης υφισταμένου έργου, εφόσον η Διοίκηση βεβαιώσει αρμοδίως ότι από την επιδιωκόμενη επέκταση δεν επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ως προς το τελευταίο ζήτημα, υπήρξε πάντως ισχυρή μειοψηφία, που διατύπωσε την άποψη, ότι κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 9 παρ. 1 της ΚΥΑ 69269/1990 και των αντίστοιχων ορισμών της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ απαιτείται και για την επέκταση υφισταμένου έργου έγκριση περιβαλλοντικών όρων, όταν τούτο, εν όψει των διαστάσεων του και των χαρακτηριστικών της περιοχής στην οποία επεκτείνεται, δεν αποτελεί κατ' ουσίαν επέκταση αλλά νέο έργο. Σύμφωνα με την μειοψηφία, η ερμηνεία αυτή επιβάλλεται «διότι κάθε εξαίρεση από την τασσομένη από την οδηγία υποχρέωση εκπόνησης μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, όπως η μνημονευόμενη στην ανωτέρω διάταξη της ΚΥΑ 69269/1990, είναι στενώς ερμηνευτέα και δεν πρέπει, πάντως, να συνιστά απαγορευόμενη κατάτμηση του έργου σε μικρότερα τμήματα που έχει ως συνέπεια την παράκαμψη της υποχρέωσης υποβολής ενιαίας μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για ολόκληρη τη μεταλλευτική περιοχή (πρβλ. ΔΕΚ, αποφάσεις της 11.8.1995, C-431/92, Επιτροπή κατά Γερμανίας, της 24.10.1996, C-72/95, Kraaijeveld BV, της 16.9.1999, C-435/97, WWF-Provinz Bozen και της 21.9.1999, C-329/96 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας)».

[26] ΣτΕ. Ολ 2755/1994, 2537/1996.

[27] Βλ. ΣτΕ Ολ 526/2003, σύμφωνα με την οποία «Η ενδεχόμενη θετική κρίση του Δικαστηρίου περί της νομιμότητας των μεταγενεστέρως εκδοθεισών πράξεων, διατυπούμενη σε απορριπτική της αίτησης ακύρωσης κατ' αυτών απόφαση, δεν δεσμεύει και δεν ασκεί επιρροή ως προς την ως άνω ακυρότητα, η οποία προβάλλεται αυτοτελώς, γιατί αλλιώς θα εδημιουργείτο μια νέα πραγματική και νομική κατάσταση, κατά παραγνώριση της αξίωσης της αρχής της νομιμότητας και κατά παράβαση των εθνικών και κοινοτικών διατάξεων για την προστασία του περιβάλλοντος».

[28] Για τις γενικές αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος βλ. Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου (2004), *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 45 επ., Τ. Νικολόπουλος (2000), «Οι αρχές του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος», *Νόμος και Φύση*, σ. 271 επ.

[29] Για την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης και την αποτύπωσή της στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας βλ. και Γλ. Σιούτη (2003), *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 109 επ

[30] Όπως σημειώνει χαρακτηριστικά ο Γ. Δελλής, «η εννοιολογική εκμετάλλευση της βιωσιμότητας ως πηγής έμπνευσης του δικαστή έχει σαφώς υπερεθνική αφετηρία», ενώ «μέσω της νομολογίας περί βιωσιμότητας, ο ανώτατος εθνικός δικαστής ενισχύει τη θέση του εντός του ελληνικού συνταγματικού πλαισίου». Βλ. αναλυτικά Γ. Δελλή (2004), «Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η "βιώσιμη ανάπτυξη" μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας», εις *Τόμος Τιμητικός του Συμβουλίου της Επικρατείας- 75 χρόνια*, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 1057 επ. (ιδίως 1074-1075).

[31] Γλ. Σιούτη (2003), *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, όπ.π., (σημ. 29), σ. 212 επ.. Απ. Παπακωνσταντίνου (2003), «Η προστασία των θαλάσσιων και παρακτίων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» *Νόμος και Φύση*, <https://www.nomosphysis.org.gr>

[32] Βλ. ΣτΕ 2805/1997, *ΠερΔικ* 2/1997, σ. 219 επ.

[33] ΣτΕ 637/1998, *ΠερΔικ*, 6/1998, σ. 403 επ.

[34] ΠΕ 16/1996, με σχόλιο Γ. Γιαννακούρου, *Νόμος και Φύση*, 1/1997, σ. 134 επ., ΠΕ 541/1998, με σχόλιο Γ. Γιαννακούρου, *Νόμος και Φύση*, 1/1999, σ. 213 επ, ΣτΕ 1588/1999, *ΠερΔικ*, 4/1999, 573 επ.

[35] ΠΕ 16/1996, όπ.π., (σημ. 34)

[36] Τούτο συνέβη επί παραδείγματι στην περίπτωση της ΣτΕ 2731/1997, με την οποία ακυρώθηκε η χάραξη της Εγνατίας οδού, κατά το τμήμα της που διήρχετο από τον βιότοπο της καφετιάς αρκούδας, με το σκεπτικό ότι η εναλλακτική λύση που είχε υιοθετήσει η διοίκηση δεν ήταν βιώσιμη, εφόσον, κατά τη δικανική πεποίθηση του Δικαστηρίου, οδηγούσε σε βέβαιο κίνδυνο απωλείας ατόμων του πληθυσμού της φαιάς άρκτου. Στη συγκεκριμένη απόφαση, το Δικαστήριο προχώρησε στη διατύπωση γενικότερης θέσης ως προς το είδος της «βιώσιμης» χάραξης στη συγκεκριμένη περιοχή, δεχόμενο ότι η μόνη «βιώσιμη» επιλογή συνίσταται στην παράκαμψη της ευαίσθητης περιοχής και εισχωρώντας, έτσι, ευθέως σε ουσιαστικές κρίσεις για τη χάραξη της οδού. Για την απόφαση αυτή βλ. και το σχόλιο του Ξ. Κοντιάδη, *Νόμος και Φύση*, 2/1998, σ. 451 επ. (ιδίως 454). Ανάλογη υποκατάσταση του ακυρωτικού δικαστή στις επιλογές της διοικήσεως παρατηρήθηκε και στο ζήτημα της ηλεκτροδότησης των μικρών νήσων (ΣτΕ 2805/1997, ΣτΕ Ολ. 2939/2000).

[37] Βλ. ΣτΕ Ολ. 3478/2000, σύμφωνα με την οποία «η ευθεία αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές». Ομοίως ΣτΕ Ολ. 613/2002, 2173/2002, ΣτΕ 2889/2002.

[38] Χ. Συνοδινός (2000), «Ο διάλογος του Συμβουλίου της Επικρατείας με τη νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων», *ΝοΒ*, 48, σ. 197 επ. (ιδίως 213).

[39] Π. Παυλόπουλος (1993), *Εγγυήσεις του δικαιώματος δικαστικής προστασίας στο ευρωπαϊκό κοινοτικό δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, σ. 81 επ.

[40] ΔΕΚ 16.9.1999, υπόθεση C-435/97, WWF κλπ, Συλλ. I-5637, ΔΕΚ 19.9.2000, υπόθεση C-287/98, Linster. Με τις αποφάσεις αυτές, έγινε δεκτό ότι, όταν επιχειρείται η έγκριση του σχεδίου έργου αποκλειστικώς με ειδική νομοθετική πράξη, κατά την έννοια του άρθρου 1 παρ. 5 της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 97/11/ΕΚ), απαιτείται ο νομοθέτης να έχει στη διάθεσή του πληροφορίες για τις επιπτώσεις στο περιβάλλον αντίστοιχες προς εκείνες που θα παρέχονταν στην αρμόδια αρχή στο πλαίσιο συνήθους διαδικασίας εγκρίσεως ενός έργου, ώστε να επιτυγχάνονται οι σκοποί της οδηγίας.

[41] Ζήτημα πάντως γεννάται μετά την έκδοση των πρακτικών αυτών εν σχέσει με την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου που δέχεται ότι παρέλκει η εξέταση εναλλακτικών λύσεων για τη θέση του έργου ή της δραστηριότητας, όταν ο χώρος πραγματοποιήσεώς τους έχει καθορισθεί κατά τρόπο δεσμευτικό από τη Διοίκηση με χωροταξικό, ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο. Η εξαίρεση αυτή δικαιολογείται, κατά το Δικαστήριο, από το γεγονός ότι η διαδικασία εκπονήσεως των σχεδίων αυτών περιλαμβάνει κατά κανόνα και εκτίμηση των αναμενόμενων εκ της εφαρμογής τους επιπτώσεων στο περιβάλλον. Βλ. ενδεικτικώς, ΣτΕ Ολ 1035/1993, ΣτΕ 1507/1997, με σχόλιο Β. Μόσχου, *Νόμος και Φύση*, 4/1997, σ. 673 επ. ΣτΕ Ολ 304/1998, με σχόλιο Κ. Λαζαράκη, *Νόμος και Φύση*, 2/1998, σ. 454 επ., ΣτΕ Ολ 4014/1998, με σχόλιο Μ. Τριπολιτσιώτη, *Νόμος και Φύση*, 2/1999, σ. 496 επ. ΣτΕ Ολ 2511-2513/2002, ΣτΕ Ολ 2805/2002, με σχόλιο Β. Ανδρουλάκη, *ΠερΔικ*, 4/2002, σ. 796 επ. ΣτΕ Ολ 2173/2002. Εν όψει και της προαναφερθείσας νομολογίας του ΔΕΚ (απόφαση της 16.9.1999, υπόθεση C-435/97, WWF κλπ, Συλλ. I-5637, απόφαση της 19.9.2000, υπόθεση C-287/98, Linster), πιο ορθή φαίνεται η άποψη που υποστήριξε η μειοψηφία στις ΣτΕ Ολ. 1035/1993 και 304/1998, σύμφωνα με την οποία, τόσο κατά την κατάρτιση χωροταξικών και

ρυθμιστικών σχεδίων, όσο και κατά την έγκριση ή τροποποίηση σχεδίων πόλεων πρέπει να συντάσσεται ειδική μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία, μεταξύ άλλων, απαιτείται να περιγράφεται και να αξιολογείται η επίδραση της προτεινομένης χωροθετήσεως έργου ή δραστηριότητας στο φυσικό, ανθρωπογενές και πολιτιστικό περιβάλλον της περιοχής.

[42] ΣτΕ 1567/2005 (παραπεμπτική στην Ολομέλεια), με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου, *Νόμος και Φύση*, <https://www.nomosphysis.org.gr>

[43] ΣτΕ Ολ. 4947/1995.

[44] ΣτΕ Ολ. 998/2005. Βλ. επίσης Κ. Παπανικολάου (2005), «Ο προληπτικός περιβαλλοντικός έλεγχος της χωροθέτησης μεταλλείων και λατομείων μετά την απόφαση ΣτΕ Ολομ. 998/2005», *Νόμος και Φύση*, <https://www.nomosphysis.org.gr>

[45] Σύμφωνα με την περίπτωση α' της παραγράφου 1 του άρθρου 12 του ν. 2837/2000: «Ο χώρος στον οποίο εντοπίζεται κοίτασμα μεταλλευτικών, βιομηχανικών ορυκτών και μαρμάρων θεωρείται εκ του νόμου χωροθετημένο μεταλλείο ή λατομείο αντίστοιχα». Η «εκ του νόμου» χωροθέτηση των έργων αυτών έχει ως έννομη συνέπεια (πρβλ. και ρητή παραπομπή της ίδιας παραγράφου στο άρθρο 9 παρ. 3 του ν. 1428/1984) την εξαίρεσή τους από την υποχρεωτική προέγκριση χωροθέτησης, όχι όμως και από την έγκριση περιβαλλοντικών όρων.

[46] *Νόμος και Φύση*, <https://www.nomosphysis.org.gr>, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου, Ιούνιος 2005.

[47] Βλ. ΣτΕ 2316/2002, 2129/2003.

[48] Η οδηγία αυτή ενσωματώθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το ν. 3199/2003, οπότε και κατέστη δεσμευτικός κανόνας για τις εθνικές αρχές. Το γεγονός αυτό εξηγεί γιατί στις προγενέστερες αποφάσεις του Δικαστηρίου (ΣτΕ 2316/2002, 2129/2003), που εκδόθηκαν πριν από την ενσωμάτωση της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο, δεν έγινε επίκληση των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου, αλλά αποκλειστικά του εθνικού δικαίου. Για την ανάλυση των διατάξεων της οδηγίας αυτής και ειδικότερα για το δεσμευτικό χαρακτήρα των επιμέρους προβλέψεών της βλ. Β. Καραγεώργου (2003), *Η οδηγία-πλαίσιο για το νερό: ένας σημαντικός σταθμός για το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος*, <https://www.nomosphysis.org.gr>

[49] Η εξέλιξη αυτή γίνεται εμφανέστερη αν ληφθεί υπόψη ότι, όπως προκύπτει από τη βιβλιογραφία, μέχρι τα μέσα σχεδόν της προηγούμενης δεκαετίας, οι ακυρωτικοί σχηματισμοί του Δικαστηρίου δεν είχαν προβεί σε αυτεπάγγελτο έλεγχο της εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος. Βλ. αναλυτικά Μ. Πικραμένος,

όπ.π., (σημ. 14), σ. 148-150.

[50] Βλ. ιδίως στην ΣτΕ 1567/2005, με την οποία η υπόθεση παραπέμπεται στην Ολομέλεια λόγω αντιθέσεως προς το Σύνταγμα των κρίσιμων νομοθετικών διατάξεων, αλλά και λόγω σπουδαιότητας. Περαιτέρω, για την πλημμελή εφαρμογή του δικαίου προσαρμογής, βλ. ιδίως τις ΣτΕ 2498/1999, 1048/2000, 640/2001, 1520/2002 και 2208/2002, με τις οποίες ακυρώθηκαν οι πράξεις προέγκρισης χωροθέτησης χώρων υγειονομικής ταφής απορριμμάτων διότι δεν είχε προηγηθεί ο σχεδιασμός διαχείρισης αποβλήτων που επιβάλλεται από την κοινοτική νομοθεσία (οδηγίες 75/442 και 91/156) και το εσωτερικό δίκαιο προσαρμογής (ΚΥΑ 69728/824/1996).

[51] Βλ. ενδεικτικώς την ΣτΕ Ολ.4938/1995, στην οποία, μεταξύ άλλων, ετέθη ζήτημα περί της αναγκαίας ή μη υποβολής προδικαστικού ερωτήματος στο ΔΕΚ ως προς την υπαγωγή της κατασκευής σταθμού μεταφορτώσεως απορριμμάτων στην έννοια των έργων διάθεσης στερεών αποβλήτων, για τα οποία απαιτείται προηγούμενη εκτίμηση επιπτώσεων στο περιβάλλον κατά την οδηγία 85/337. Στην απόφαση αυτή, η πλειοψηφία του Δικαστηρίου έκρινε ότι η επίδικη δραστηριότητα συνιστά διάθεση οικιακών απορριμμάτων, κατά την έννοια του άρθρου 4 (Πίνακας II, 11γ) της κοινής υπουργικής αποφάσεως 69269/5387/1990, δεχόμενη παραλλήλως ότι δεν υποχρεούται να παραπέμψει ζήτημα ερμηνείας κοινοτικού κανόνα στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, κατ' εφαρμογή του άρθρου 177 της Συνθήκης Ε.Κ., διότι η εν λόγω διάταξη της υπουργικής αποφάσεως δεν αποτελεί κανόνα προσαρμογής της ελληνικής νομοθεσίας προς το κοινοτικό δίκαιο, αφού δεν υπάρχει υποχρέωση μεταφοράς αντίστοιχου κοινοτικού κανόνα στην ελληνική έννομη τάξη. Αντίθετα, ισχυρή μειοψηφία του Δικαστηρίου αντέταξε το επιχείρημα ότι η εν λόγω διάταξη εντάσσεται στο δίκαιο της προσαρμογής, αφού καταλείπεται μεν από την κοινοτική οδηγία διακριτική ευχέρεια στον εθνικό νομοθέτη να μεταφέρει τον αντίστοιχο κοινοτικό κανόνα στην εσωτερική έννομη τάξη, πλην, από τη στιγμή που επιλέχθηκε η μεταφορά, υπάρχει προσαρμογή προς διάταξη κοινοτικού δικαίου. Συνεπώς, προκαλείται υποχρέωση παραπομπής προκριματικού ερωτήματος στο Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την ερμηνεία των διατάξεων του Παραρτήματος II, στοιχείο 11γ της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ σε συνδυασμό με το άρθρο 1 της οδηγίας 75/442/ΕΟΚ. Η λύση αυτή εξυπηρετεί, κατά την μη επικρατήσασα άποψη της μειοψηφίας, την ανάγκη ομοιόμορφης ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου στα Κράτη μέλη της Κοινοότητας, ακριβώς δε ενόψει της ανάγκης αυτής το κοινοτικό δικαστήριο έχει δεχθεί την αρμοδιότητά του να αποφαινεται επί προδικαστικών ερωτημάτων και όταν ακόμη ο εθνικός κανόνας απλώς παραπέμπει σε κοινοτική διάταξη για τη ρύθμιση καθαρά εσωτερικών καταστάσεων (ΔΕΚ 18.10.1990, Dzodzi, C-297/ 88 και C-197/89, Συλλ. I-3763 και 8.11.1990, Gmurzynska Bscher, C-231/ 89, Συλλ. I-4003).

[52] Βλ. Χ. Συνοδινό, *όπ.π.*, (σημ. 38), σ. 215-218.

[53] Βλ. Ε. Μουαμελετζή, *όπ.π.*, (σημ. 11), σ. 1493.

[54] Δελλής, *όπ.π.*, (σημ. 30), σελ. 1074.

[55] Βλ. σχετικώς και τη θεωρητική συζήτηση που αναπτύσσεται ως προς το θέμα της επίδρασης του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στο εσωτερικό δίκαιο των κρατών μελών και ως προς τον ρόλο του εθνικού δικαστή Bell J. (1998) "Mechanisms for cross-fertilisation of administrative law in Europe" in J. Beatson and T. Tridimas (ed) *New Directions in European Public Law*, Oxford: Hart Publishing, Allison J. (1998), "Transplantation and Cross-fertilisation», in J. Beatson and T. Tridimas (ed) *New Directions in European Public Law*, Oxford: Hart Publishing, Schwarze, J. ed. (1996), *Administrative law under European influence*, Baden-Baden and London: Nomos, Anthony G. and J. Morison (1998), "The role of judges in the formation of public law: activism or autolimitation?" *European Review of Public Law* 10: 977-1003.