

Η προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό και στο δίκαιο της Ε.Ε.

Του κ. Χρ. Π. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗ

Δ.Ν., Δικηγόρου

Την 1/7/1987 τέθηκε σε ισχύ η ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, στην οποία με το άρθρο 25 προστίθεται ένας τίτλος VII «Περιβάλλον» και με τα άρθρα 130Π, 130Ρ και 130Σ, αναγνωρίσθηκε η αρμοδιότητα της Κοινότητας για την ανάληψη ειδικής δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος και δόθηκε ρητά η δυνατότητα της έκδοσης σχετικών ρυθμίσεων από τα κοινοτικά Όργανα.⁴⁹ Με την εισαγωγή των άρθρων αυτών τάσσονται τα αντικείμενα και οι γενικές αρχές της περιβαλλοντικής δράσης και, ακόμη, προσδιορίζονται τα κριτήρια, που θα πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη. Χαρακτηριστική είναι η εισαγωγή της αρχής της ενσωμάτωσης, σύμφωνα με την οποία οι ανάγκες της προστασίας του περιβάλλοντος αποτελούν συνιστώσα των άλλων κοινοτικών πολιτικών και η εισαγωγή της αρχής της επικουρικότητας, κατά την οποία η Κοινότητα δεν διαθέτει το τεκμήριο αρμοδιότητας στην προστασία του περιβάλλοντος, αλλά επεμβαίνει, όταν οι περιβαλλοντικές της επιδιώξεις εξυπηρετούνται με μεγαλύτερη επιτυχία με τη δική της δράση και όχι με εκείνη των Κρατών - Μελών. Ακόμη, ζητήματα περιβάλλοντος υπεισέρχονται με την ΕΕΠ και στα άρθρα 100Α και 100Β, που αναφέρονται στην δυνατότητα ένταξης της προστασίας του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της εναρμόνισης του δικαίου, και εμμέσως στα άρθρα 36, 42-43, 75 και 84, 99, 113 και 118.⁵⁰ Με την εισαγωγή του άρθρου 100Α επιβάλλεται πλέον ο κανόνας ειδικής πλειοψηφίας για την λήψη απαραίτητων μέτρων σε κοινοτικό επίπεδο, σχετικά με την σύγκλιση των εθνικών νομοθεσιών, ενώ προβλέπονται και αποκλίσεις από τα μέτρα εναρμόνισης χάριν της αριότερης προστασίας του περιβάλλοντος.⁵¹ Με την ΕΕΠ εισάγεται για πρώτη ίσως φο-

49. Ν. 1681/1987.

50. Τ. Χαροκόπου/Ε. Μαριά: Ο τομέας του περιβάλλοντος στο πρωτογενές δίκαιο και στην νομολογία του ΔΕΚ, όπ. π., σελ. 25.

51. Όπως προβλέπει το άρθρο 100Α παρ. 4, τα Κράτη Μέλη έχουν την δυνατότητα να αποφύγουν την τήρηση ενός μέτρου εναρμόνισης, επικαλούμενα σοβαρές ανάγκες σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος.

ρά, μία νέα αυτόνομη σύλληψη του περιβάλλοντος και της προστασίας του, αφού πλέον αντιμετωπίζεται το περιβάλλον ως ανεξάρτητο τμήμα της κοινοτικής δράσης. Παρά την εισαγωγή της νέας αντίληψης διατηρείται η οικονομίστικη αντιμετώπισή του, σύμφωνα με την οποία η εθνική περιβαλλοντική νομοθεσία πρέπει να τύχει εναρμόνισης με σκοπό την ολοκλήρωση της κοινής αγοράς.⁵²

Με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ (υπεγράφη στις 7/2/1992) η προστασία του περιβάλλοντος αναγορεύεται ως ένας από τους τομείς της κοινής πολιτικής των Κρατών Μελών και στο αναδιατυπωμένο άρθρο 2⁵³ που αφορά τους σκοπούς και την αποστολή της Κοινότητας περιλαμβάνεται και το περιβάλλον ως παράγων οικονομικής ανάπτυξης.⁵⁴ Στο ειδικότερο τμήμα, που αφορά στο περιβάλλον τροποποιούνται τα αντίστοιχα άρθρα της Ενιαίας Ευρωπαϊκής Πράξης και ορίζεται, ότι η Κοινότητα πρέπει να συμβάλει στην βελτίωση και προστασία του περιβάλλοντος με προληπτική και επανορθωτική δράση σε κάθε καταστροφή αυτού, και, επίσης, εξουσιοδοτούνται τα Κράτη να λαμβάνουν προσωρινά μέτρα υποκείμενα σε κοινοτική διαδικασία ελέγχου.⁵⁵ Με την Συνθήκη του Μάαστριχτ αναδιατυπώνεται η αρχή της ενσωμάτωσης και εκδηλώνονται έντονα οι προσθέσεις της Κοινότητας να ενταθεί ο δεσμευτικός χαρακτήρας της αρχής, ορίζοντας, ότι οι ανάγκες για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελούν απλώς συνιστώσα των άλλων πολιτικών της Κοινότητας, αλλά πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψει κατά την διαμόρφωση των κοινοτικών πολιτικών.⁵⁶ Με τον τρόπο αυτό περιορίζεται η διακριτική ευχέρεια των κοινοτικών Οργάνων σε ζητήματα, που έμμεσα αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος και απαγορεύεται η θέσπιση βλαπτικών μέτρων υπό τον μανδύα της άσκησης μίας άλλης κοινοτικής πολιτικής. Επίσης, με το άρθρο 3B της Συνθήκης η αρχή της επικουρικότητας, από αρχή που αφορούσε αποκλειστικά στην προστασία του περιβάλλοντος, αναγορεύεται σε γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου και αποτελεί το κυρίαρχο κριτήριο καταμερισμού αμοδιοτήτων μεταξύ Κρατών Μελών και των κοινοτικών Οργάνων.⁵⁷

Στη συνέχεια στις 2/10/1997 υπογράφεται η Συνθήκη του Άμστερνταμ στην ομώνυμη πόλη της Ολλανδίας, όπου, αν και φαίνεται να επαναλαμβάνονται απλά τα άρθρα της Συνθήκης του Μάαστριχτ αλλάζοντας απλώς την αρίθμηση, ουσιαστικά προωθείται η ιδέα του περιβάλλοντος ως εννόμου αγαθού με αυτόνομη υπόσταση στο κοινοτικό σύ-

52. Γ. Δελλής: *Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης*, όπ.π., 299.

53. Το άρθρο 2 της ΣυνθΕΚ όπως τροποποιήθηκε στο Μάαστριχτ αναφέρει, ότι «...η Κοινότητα έχει ως αποστολή... να προάγει μία σταθερή και διαρκή μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη...». Βλ. και Κωνσ. ΓΕ. Αθανασόπουλος, Ιω. Βλάχης, Βασ. Δελιδέου: *Το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης*. Τόμ. Α'. Αθήναι, 2000, σελ. 40 και επόμ.

54. Ν. 2077/1992.

55. Τ. Χαροκόπου/Ε. Μαριά: *Ο τομέας του περιβάλλοντος στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στη νομολογία του ΔΕΚ*, όπ.π., σελ. 60. L. Kramer/Ν. παλαιολόγου: *Η Συνθήκη ΕΟΚ και η προστασία του περιβάλλοντος*, όπ.π., σελ. 83.

56. Γ. Δελλής: *Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης*, όπ.π., 300.

57. Στο άρθρο 3B αναφέρεται, ότι στους τομείς, που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας μόνον εάν και στο βαθμό, που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσης είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα Κράτη Μέλη και δύναται συνεπώς λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.

στημα.⁵⁸ Η προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελεί απλώς μία από τις πολλές συνιστώσες της κοινοτικής πολιτικής, σε σχέση πάντα με τους οικονομικούς της στόχους, αλλά περιλαμβάνεται ισότιμα ως αυτοτελής επιδίωξη της Κοινότητας. Η απεξάρτηση αυτή της προστασίας του περιβάλλοντος από την οικονομίστικη αντίληψη ανοίγει ουσιαστικά τον δρόμο για την άσκηση κοινοτικής δράσης, σε ρυθμιστικό ή πραγματικό πεδίο και για την αναγνώρισή του ως κοινοτικού δικαιώματος.⁵⁹ Ακόμη, εδραιώνεται η αρχή της ενσωμάτωσης, ως κοινοτική αρχή μέσα από το άρθρο 6 της ΣυνθΕΚ και η εδραίωση αυτή ισοδυναμεί με την πλήρη και απόλυτη κατοχύρωση της αρνητικής διάστασης της περιβαλλοντικής προστασίας στην άσκηση άλλων δραστηριοτήτων με ενδεχόμενες συνέπειες στο περιβάλλον.⁶⁰

Γενικά όμως, μπορούμε να πούμε, ότι στην πράξη η πολιτική διαδικασία μέσα από την οποία διαμορφώνεται το κοινοτικό περιβαλλοντικό συμφέρον, επηρεάζεται από τις αντιθέσεις συμφερόντων των διαφόρων Κρατών Μελών.⁶¹ Ουσιαστική προστασία του περιβάλλοντος θα επιτευχθεί μόνον, όταν αυτή δεν είναι αντικείμενο διακρατικών διαπραγματεύσεων, αλλά υπερεθνική πολιτική. Η Ευρωπαϊκή Ένωση δεν έχει κατορθώσει ουσιαστικά να εξισώσει τις καταφανείς αδυναμίες, που εμφανίζουν οι εθνικές περιβαλλοντικές πολιτικές, με αποτέλεσμα η πολιτική για την ενιαία προστασία του περιβάλλοντος να μη είναι ακόμη επαρκής στον βαθμό, που ο καθένας θα περίμενε. Το βέβαιο είναι, ότι η αποτελεσματικότητα της κοινοτικής πολιτικής για την προστασία του περιβάλλοντος δεν εξαρτάται από την ύπαρξη ή μη απαραίτητων εξουσιών από το πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, αλλά από τον αναγκαίο συντονισμό πολιτικής και μέτρων, που θα συμβάλουν στην ουσιαστική ενιαία προστασία του περιβάλλοντος.

4. Η θέση της νομολογίας

α. Για τη προστασία του φυσικού περιβάλλοντος

Η προστασία του περιβάλλοντος από την φύση του βρίσκεται στο μέσον ενός πεδίου σύγκρουσης οικονομικών και οικολογικών συμφερόντων, και πολλές φορές η επικράτηση του ενός κρίνεται με την υποχρεωτική προϋπόθεση της εξαφάνισης του άλλου. Στα πλαίσια αυτά η συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 Σ έρχεται να παίξει ένα ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο. Το Ανώτατο Δικαστήριο υπήρξε αυστηρό στην προστασία του περιβάλλοντος στις περιπτώσεις, που αφορούσαν στο περιβάλλον με τη στενή του έννοια.⁶² Έτσι, έκανε δεκτό, ότι τα ρέματα και οι φυσικοί χείμαρροι αποτελούν ουσιώδη στοιχεία του περιβάλλοντος και απολαμβάνουν της απόλυτης προστασίας του άρθρου 24 Σ. το ο-

58. Το άρθρο 100Α περιλαμβάνεται τροποποιημένο στο νέο άρθρο 95, το άρθρο 130Π στο 174, το άρθρο 130Ρ στο 175 και το άρθρο 130Σ στο άρθρο 176.

59. Γ. Δελλής: Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης, όπ.π., σελ. 302, όπου πολύ εύστοχα αναφέρεται η συγγένεια, που παρουσιάζει το άρθρο 2 της ΣυνθΕΚ με το άρθρο 24Σ, στο οποίο το περιβάλλον αναγνωρίζεται ως συνταγματικό δικαίωμα.

60. Σύμφωνα με το άρθρο 6, οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον Κανονισμό και στην εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων...

61. Δ. Νίκας: Η νομική προβληματική, όπ.π., σελ. 57.

62. Ι. Τζεβελεκάκης: Ένα αρχαίο όσο και επίκαιρο ζήτημα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ΔιΔικ. 1997, σελ. 1362 επ.

ποίο και αποβλέπει στην διατήρησή της φυσικής του κατάστασης.⁶³ Εκτός αυτού, το Δικαστήριο προχωρώντας περισσότερο, δέχθηκε, ότι το φυσικό περιβάλλον εμπίπτει άμεσα στην προστασία του άρθρου 24, αφού συνδεόμενο οργανικά με τη χλωρίδα και πανίδα της περιοχής τους αποτελεί την μοναδική εγγύηση της γενικότερης ισορροπίας στην φύση και άρα της επιβίωσης του ανθρώπου.⁶⁴ Τα δε εκτελούμενα έργα, που έχουν άμεση σχέση με το φυσικό περιβάλλον πρέπει αφ' ενός να είναι απολύτως αναγκαία και αφ' ετέρου είναι να τέτοια, ώστε να μη επιφέρουν την παραμικρή αλλοίωση σε αυτό.⁶⁵ Ειδικότερα, τις περιοχές τις οριοθετημένες ως ρέματα ή χειμάρρους, έγινε δεκτό, ότι σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να χαρακτηρισθούν ως οικοδομήσιμοι ή ως χώρος για την ανέγερση κοινωφελών κτιρίων, διότι απολεστούν κοινόχρηστους χώρους, στους οποίους μάλιστα απαγορεύεται κάθε εργασία επικάλυψης ή επίχωσης.⁶⁶ Η προστασία του άρθρου 24 του Σ υποχρεώνει τη Διοίκηση σε περιπτώσεις παράνομης προσβολής του ρέματος ή του χειμάρρου, όπως με ενέργεια δέσμιας αρμοδιότητας προβεί σε απόφαση περί άρσης της προσβολής και άμεσης αποκατάστασης της περιβαλλοντικής βλάβης.⁶⁷

Στο σημαντικότερο τομέα των δασικών εκτάσεων το ΣτΕ έκανε δεκτό, ότι η προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων συνίσταται στην υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να μεριμνήσει για την προστασία τους, θεσπίζοντας τα επιβαλλόμενα μέτρα, χωρίς όμως να αποκλείεται η δυνατότητα επέμβασης με την επιφύλαξη της μη αλλοίωσης η μεταβολής των εκτάσεων ως δασικών.⁶⁸ Η απόκλιση από την γενική απαγόρευση της μεταβολής των δασικών εκτάσεων μπορεί να γίνει μόνο υπό εξαιρετικές περιπτώσεις και υπό τις αυστηρές προϋποθέσεις ειδικού προς τούτου νόμου, που θα υπαγορεύονται από λόγους δημοσίου συμφέροντος.⁶⁹ Ιδιαίτερα δε για τα ιδιωτικά δάση το ΣτΕ διευκρίνισε ότι απαγορεύεται χωρίς εξαίρεση η μεταβολή του προορισμού τους.⁷⁰ Στα πλαίσια της αυστηρότερης εφαρμογής των συνταγματικών διατάξεων, υπέρ της προστασίας του περιβάλλοντος και των δασών ειδικότερα, έγινε δεκτή η απαγόρευση της μεταβολής της κατά προορισμό χρήσης του πάρκου ή του άλσους εντός σχεδίου πόλης ακόμα και στην περίπτωση, που δεν έχουν τέτοιο χαρακτηρισμό αλλά εν τοις πράγμασι τον έχουν αποκτήσει.⁷¹

63. ΣτΕ 2163/1994, 5078/1995, 3571/1996.

64. ΣτΕ 1801/95, 6500/1995.

65. ΣτΕ 5078/1995, 3571/1996.

66. Η θέση αυτή απεικονίστηκε και στον Κτηριοδομικό Κανονισμό στο άρθρο 6 όπου αναφέρεται με τρόπο απόλυτο η απαγόρευση της δόμησης μέσα στην έκταση, που περικλείεται από τις οριογραμμές του ρέματος.

67. ΣτΕ 6207, 6208/1996.

68. ΣτΕ 2196/1982, 3754/1981 (ΟΛ), 1009/1987, 4884/1987.

69. Δ. Νικόπουλος: Η έννομη προστασία του περιβάλλοντος ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος. ΔιΔικ. 1990, σελ. 757 και στις εκεί παραπομπές. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 2453/1982, 3277/1981, 943/1996.

70. ΣτΕ 3754/1981, 1362/1981. Ειδικότερα στη ΣτΕ 1362/1981 η πλειοψηφία θεώρησε απλώς ως αντισυνταγματική τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 6 του Ν.886/1971, που επέτρεπε όχι μόνο την αλλοίωση της μορφής των ιδιωτικών δασών, αλλά και έδινε απεριόριστη δυνατότητα καταστροφών αυτών. Η μειοψηφία της απόφασης εξέφρασε την άποψη, ότι η συνταγματική προστασία του άρθρου 117 παρ. 4 στα ιδιωτικά δάση είναι εντονότατη και δεν παρέχει ουδεμία ευχέρεια στον κοινό νομοθέτη να επιτρέψει την μεταβολή του προορισμού των.

71. Δ. Χριστοφίλου: Συμβολή στη προστασία του περιβάλλοντος. Όπ.π., σελ. 460 και στην εκεί αναφερόμενη νομολογία.

Επίσης, το Δικαστήριο έκανε δεκτό, ότι οι επεκτάσεις σε πολεοδομικό σχέδιο δεν επιτρέπονται εφ' όσον είναι αντίθετες με τους όρους του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος στο οποίο περιλαμβάνονται τα δάση και οι δασικές εκτάσεις.⁷²

Γενικά, η νομολογία του ΣτΕ δέχεται την προστασία του δασικού περιβάλλοντος ώ συνταγματική επιταγή, όπως αυτή ορίζεται στα άρθρα 24 και 117 Σ και απαγορεύει την μετατροπή των δασών και των δασικών εκτάσεων, ακόμη και αν αυτά καταστραφούν ή αποψιλωθούν, θεωρώντας, ότι η απαγόρευση αυτή έχει σκοπό την προστασία και διατήρηση αυτών ως κοινωνικού αγαθού.⁷³

β. Η προστασία του περιβάλλοντος σε σχέση με το άρθρο 17 Σ και 106 Σ

Το ΣτΕ καλείται συχνά να τοποθετηθεί σε υποθέσεις, που εκφράζουν σύγκρουση αγαθών και τα οποία συνιστούν σύγκρουση γενικών και ατομικών συμφερόντων, όπως είναι το άρθρο 17 Σ, που αφορά στην ιδιοκτησία και το άρθρο 106 Σ που αναφέρεται στην οικονομική ανάπτυξη.⁷⁴

Έτσι, το Δικαστήριο έκανε δεκτό, ότι η επιβολή περιοριστικών όρων στην δόμηση με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, δεν συνιστά υπέρμετρο βάρος της ιδιοκτησίας και μη ανεκτό από το άρθρο 17 Σ, αφού η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας, του άρθρου 17 Σ δεν αποκλείει την με νόμο επιβολή περιορισμών στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος της κυριότητας.⁷⁵ Αρκεί οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί να θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν δημοσίου συμφέροντος, και να μην εξαφανίζουν ή να καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της.⁷⁶

Το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο από την πρώτη στιγμή αρνήθηκε να αναγνωρίσει την εξέχουσα θέση του άρθρου 24 έναντι των συνταγματικών διατάξεων, που κατοχυρώνουν την οικονομική ελευθερία και τάχθηκε υπέρ της ισάξιας προστασίας του περιβάλλοντος με το αγαθό της οικονομικής ανάπτυξης, όπως αυτό εκφράζεται στα άρθρα 22 και 106 του Σ.⁷⁷ Όπως σημειώνεται, μπροστά στην σύγκρουση των διατάξεων περί προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, η Διοίκηση οφείλει διαιτητικά να σταθμίζει και να συνεκτιμά όλους τους παράγοντες, που το γενικότερο έννομο συμφέρον επιβάλλουν.⁷⁸ Έτσι, έγινε δεκτό, ότι η οικονομική ανάπτυξη πρέπει να είναι ορθολογική χωρίς δυσμενείς για το δημόσιο συμφέρον επιπτώσεις.⁷⁹ Άλλως τε, οι σκοποί της οικονομικής ανάπτυξης και δημιουργίας συνθηκών απασχόλησης δεν μπορεί παρά να συμπορεύονται με την προστασία του περιβάλλοντος, το οποίο αποτελεί βασικό παράγοντα του εθνικού συμφέροντος.⁸⁰ Σε άλλη περίπτωση το Δικαστήριο υπήρξε αυστηρό-

72. ΣτΕ 666/1994.

73. ΣτΕ 2778/1978 (ΟΛ), 664/1990 και 1161/1991.

74. Α. Κάλλια-Αντωνίου: *Η αξιολόγηση του αγαθού «Περιβάλλον» σε σχέση με λοιπά αγαθά στην νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ. Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1999 σελ. 182.

75. ΣτΕ 695 (ΟΛ), 696/1986, 4952/95.

76. ΣτΕ 695/86 (ΟΛ), 1029/85 (ΟΛ), 2040/77 (ΟΛ), 1424-29/90, 4950/95.

77. ΣτΕ 810 και 811/1978.

78. Α. Κάλλια-Αντωνίου: *Η νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ για την κοινοτική πολιτική βιώσιμης ανάπτυξης και προστασίας περιβάλλοντος*. Αθήνα, 1999, σελ. 140.

79. ΣτΕ 50/1993.

80. Κ. Ρέμελης: *Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις*. Όπ.π., σελ. 37 και ΣτΕ 3047, 3048/1980, 262/1982, 1069/1984.

τερο, δεχόμενο την πλήρη υπεροχή της προστασίας του περιβάλλοντος σε σχέση με την προστασία της προσωπικής ελευθερίας και με το δικαίωμα εργασίας, υπογραμμίσαν ότι η συνταγματική διάταξη του άρθρου 5 Σ δεν αποκλείει την δυνατότητα του κοινού νομοθέτη και της Διοίκησης, όταν λειτουργούν κανονιστικά και όταν υπάρχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος, να θεσπίζουν περιορισμούς στην επαγγελματική ελευθερία, κατά τρόπο γενικό και αντικειμενικό.⁸¹ Οι περιορισμοί αυτοί, όπως εκτίμησε το ΣτΕ μπορούν να φθάσουν μέχρι και την πλήρη απαγόρευση της άσκησης συγκεκριμένη επαγγελματική δραστηριότητας.⁸²

Η Διοίκηση οφείλει κατά την επιλογή ανταγωνιστικών κρατικών σκοπών, που προβλέπονται από τις διατάξεις των άρθρων 106 παρ. 1 (δημιουργία συνθηκών εργασίας) από τη μία πλευρά, και 24 παρ. 1 από την άλλη, για λαμβάνει υποχρεωτικά υπ' όψει τις επιπτώσεις στον περιβάλλοντα χώρο. Η δε τυχόν απόφαση της τελικής της επιλογής πρέπει να είναι πλήρως αιτιολογημένη, όπου θα προκύπτει με σαφήνεια, ότι η οικονομική αυτή δραστηριότητα είναι σύμφωνη με τις συνθήκες διαβίωσης σε κατοικημένες περιοχές και ότι δεν εκτίθεται σε κίνδυνο η υγεία των πολιτών.⁸³ Στην περίπτωση της ως άνω ερμηνευτικής αμφιβολίας, πάντως, ο εφαρμοστής του Συντάγματος, θα πρέπει να επιλέγει την πλησιέστερη προς την προστασία του περιβάλλοντος λύση, αφού όπως γίνεται δεκτό η οικονομική ανάπτυξη μπορεί αναμφίβολα να πραγματοποιηθεί και με άλλους τρόπους και σε άλλους χώρους.⁸⁴ Με τη θέση αυτή εγκαταλείπεται η αρχή των ισοδύναμων αξιών και αναγνωρίζεται η υπεροχή του δικαιώματος προστασίας του περιβάλλοντος σε σχέση με τα άλλα δικαιώματα. Έτσι, η προστασία του περιβάλλοντος θετικοποιείται ρητά σε λόγο δημοσίου συμφέροντος ως αξία και σκοπός, που προκύπτει ευθέως από το Σύνταγμα.⁸⁵ Όπως δε ορθά υποστηρίζεται, το περιβάλλον ως μοναδικό, αναντικατάστατο και συλλογικό αγαθό έχει το χαρακτήρα του υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, ώστε πολλές φορές δίκαια να ονομάζεται και γενικότερο εθνικό συμφέρον.⁸⁶

5. Η θέση της κοινοτικής νομολογίας

Με το μέχρι πρό τινος ισχύον καθεστώς της Συνθήκης του Μάαστριχ και σύμφωνα με τα άρθρα 100Α και 130 Ρ, η Κοινότητα είχε τη δυνατότητα να παρέμβει ρυθμιστικά σε θέματα που αφορούσαν το περιβάλλον για την προστασία του, αλλά παράλληλα αναγνωρίζονταν στα Κράτη Μέλη η ευχέρεια να αποκλίνουν από τη ρύθμιση. Με την συνθήκη του Άμστερνταμ, αν και διατηρήθηκε η δυνατότητα της απόκλισης, εν τούτοις περιορίστηκε αισθητά.⁸⁷

81. ΣτΕ 1821/1995.

82. ΣτΕ 35/1991.

83. ΣτΕ 3149/1992, 1974/1994, 3680/87, 1332/1985, 2615/1982, 1164/1982.

84. ΣτΕ 304/1992.

85. Δ. Νικόπουλος: *Η έννομη προστασία του περιβάλλοντος ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος*. Όπ.π., 760 Δ. Νίκας: *Η νομική προβληματική*. Όπ.π., σελ. 57. Κ. Ρέμελης: *Η προστασία του περιβάλλοντος*. Όπ.π., σελ. 39.

86. Δ. Νικόπουλος: *Η έννομη προστασία του περιβάλλοντος ως στοιχείο του δημοσίου συμφέροντος*. Όπ.π. σ. 763.

87. Γ. Δελλής: *Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης*. Όπ.π. σελ. 307.

Η νομική βάση για την αξιολόγηση του περιβάλλοντος ως αγαθού ξεκίνησε ουσιαστικά από την γενική υποχρέωση της βελτίωσης των συνθηκών ζωής και εργασίας και ενισχύθηκε με τα άρθρα 130P της Συνθήκης του 1987, την έκφραση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης από τη Συνθήκη του Μάαστριχτ το 1992 και, τέλος, από την Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1997 με την οποία αναβαθμίστηκε σε πρωταρχικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.⁸⁸ Έτσι, το ΔΕΚ αναγνώρισε, ότι η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί έναν από τους βασικότερους και επιτακτικότερους στόχους της Ένωσης, και συνεπώς για λόγους προστασίας αυτού είναι δυνατόν να επιβάλλονται περιορισμοί στην ελεύθερη κυκλοφορία των εμπορευμάτων.⁸⁹ Προϋπόθεση για το περιορισμό αποτελεί, η επίμαχη διάταξη του Κράτους Μέλους και είναι πράγματι απαραίτητη για την προστασία του περιβάλλοντος. Με τον τρόπο αυτό το ΔΕΚ απαίτησε μία θεμελιωμένη παρουσία από την οποία να προκύπτει, ότι από την συγκεκριμένη ρύθμιση αποδεδειγμένα προστατεύεται το περιβάλλον. Επίσης, σε άλλη απόφασή του το ΔΕΚ επιβεβαίωσε, ότι είναι δυνατή η επιβολή μέτρων για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, αφού αυτό αποτελεί έναν από τους ουσιαστικούς στόχους της Κοινότητας-Ένωσης.⁹⁰

Το ΔΕΚ στην προσπάθειά του να συμβάλει στην διατήρηση και στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος εξέδωσε την 300/89 απόφασή του, που αφορούσε στην Οδηγία 89/428/ΕΟΚ του Συμβουλίου για την διάθεση των αποβλήτων της βιομηχανίας του διοξειδίου του τιτανίου, με την οποία δίνονται όχι μόνο οι βασικές κατευθύνσεις της νομικής προβληματικής της προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και για το σύστημα των οικονομικών αξιών και δικαιωμάτων στην Ευρωπαϊκή Ένωση και τον διαρκώς αναπροσδιοριζόμενο και αναβαθμιζόμενο ρόλο των Κρατών Μελών και του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου.⁹¹ Το Δικαστήριο προσεγγίζοντας για πρώτη φορά την ειδική σχέση του φυσικού περιβάλλοντος ως προστατευόμενου αγαθού, προς την κοινοτική έννομη τάξη, σε συνδυασμό με την ενιαία αγορά, η οποία διαμορφώνεται και ολοκληρώνεται κάτω από αναγκαιότητες και αντιθέσεις, δέχθηκε, ότι μέσα από τις σχέσεις αυτές αποδεικνύει η προβληματική του συστήματος αρμοδιοτήτων και νομοθετικών εξουσιοδοτήσεων στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο, αφού η κοινοτική πολιτική για το περιβάλλον εντάσσεται κατ' αρχήν στο σύνολο των μέτρων περιοριστικού ή διαπλαστικού χαρακτήρα με την εξυπηρέτηση των πρωταρχικών κοινοτικών στόχων. Αποτελεί, συνεπώς, μέρος του λειτουργικού ιστού των ιδρυτικών Συνθηκών με τις μέχρι σήμερα τροποποιήσεις τους.⁹² Όπως ορίζεται στη απόφαση, η Επιτροπή οφείλει να λαμβάνει υπ' όψιν κατά τις προτάσεις της προς το Συμβούλιο την αρχή της υψηλής προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ όλα τα κοινοτικά Όργανα πρέπει να προσανατολίζονται κατά την ανάληψη διαφόρων

88. Α. Κάλλια-Αντωνίου: *Η αξιολόγηση του αγαθού «περιβάλλον» σε σχέση με τα λοιπά αγαθά*. Οπ.π., σελ. 182.

89. ΔΕΚ 9-7-1985 υπόδ C-240/83, ΔΕΚ υπόδ C-302/86.

90. ΔΕΚ υπόδ C-2/90.

91. ΔΕΚ 11-6-1991 υπόδ. 300/89.

92. Δ. Νίκας: *Προστασία του περιβάλλοντος και ενιαία αγορά. Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1994, σελ. 35, επ. 41 επ.

πρωτοβουλιών στην αρχή αυτή, τουλάχιστον ως επιταγή της κατά το δυνατόν πιο αποτελεσματικής προστασίας του περιβάλλοντος.

Για τις περιπτώσεις, όπου συγκρούεται το δικαίωμα της προστασίας του περιβάλλοντος με τα διάφορα οικονομικά συμφέροντα του Κράτους Μέλους, η νομολογία του ΔΕΚ υπήρξε αρκετά συνεπής με βάση την θεώρησή της ως κοινοτικού αγαθού. Έτσι, με απόφασή του υποστήριξε, ότι κατασκευαστικά έργα που έβλαπταν το περιβάλλον και τα οποία ικανοποιούσαν οικονομικά συμφέροντα δεν συμβιβάζονται με τους στόχους της Κοινότητας για το περιβάλλον και κατά συνέπεια είναι επιτρεπτή η εφαρμογή περιορισμού τους για χάρη του οικολογικού ανώτερου συμφέροντος, που προστατεύεται από την κοινότητα.⁹³

Η Κοινότητα από την φύση και τον τρόπο λειτουργίας της προσπαθεί με τις Οδηγίες και τους Κανονισμούς να επιφέρει το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, διότι αυτές δεσμεύουν τα Κράτη Μέλη σχετικά με την εκτέλεσή τους. Η δέσμευση αυτή καλύπτει τόσο την εκτέλεση, όσο και τον επιδιωκόμενο σκοπό και αυτό γιατί η άσκηση της σχετικής αρμοδιότητας, πρέπει να αποβλέπει την επίτευξη του αποτελέσματος. Οι εθνικές παρεμβάσεις καταλήγουν να έχουν, είτε απλώς εκτελεστικό χαρακτήρα, είτε όχι, με μόνη ευχέρεια για το Κράτος Μέλος εκείνη της επιλογής των πλέον κατάλληλων μέσων σε σχέση με το αντικείμενο της Οδηγίας, όταν κάτι τέτοιο προκύπτει «από τη φύση, την οικονομία και το περιεχόμενο της διάταξης, που καθιστούν δυνατή την εφαρμογή της» από τα εθνικά δικαιοδοτικά όργανα. Όπως δέχθηκε το ΔΕΚ, σε περίπτωση μη σεβασμού εκτέλεσης ή τήρησης, των ρητών υποχρεώσεων και των προθεσμιών, που απορρέουν από τις Οδηγίες «τα Κράτη Μέλη δεν μπορούν να επικαλεσθούν διατάξεις, πρακτικές ή καταστάσεις της εσωτερικής τους έννομης τάξης για να δικαιολογήσουν την μη τήρηση των υποχρεώσεων και προθεσμιών, που προκύπτουν από τις κοινοτικές οδηγίες».⁹⁴

Η κατάσταση για την εξέλιξη της προστασίας του περιβάλλοντος δεν είναι και τόσο απογοητευτική. Το ΔΕΚ έχει ως βασική αποστολή την εξασφάλιση της ενιαίας ερμηνείας και εφαρμογής του κοινοτικού δικαίου και κατά συνέπεια η νομολογία του αποτελεί πηγή αυτού.⁹⁵ Η εφαρμογή των αποφάσεων αυτού ανήκει στα εθνικά Δικαστήρια, τα οποία και έχουν την υποχρέωση και όχι μόνο την δυνατότητα, να ακολουθούν την διαμορφωθείσα νομολογία του ΔΕΚ παραμερίζοντας τυχόν αντίθετες εθνικές διατάξεις, που εμποδίζουν την εφαρμογή της απόφασης.⁹⁶ Αφού, λοιπόν, η εφαρμογή του Κοινοτικού δικαίου και των αρχών του αποτελεί καθήκον του εθνικού Δικαστή, είναι βέβαιο ως λογική συνέχεια, ότι και η προστασία του περιβάλλοντος η οποία ως κοινοτικό αγαθό έγινε δεκτή τόσο από την συνθήκες του Μάαστριχ και του Άμστερνταμ, όσο και από την ισχύουσα νομολογία του ΔΕΚ, θα εφαρμοσθεί ενιαία και στα Κράτη Μέλη.

93. ΔΕΚ υπόδ C-7/89.

94. ΔΕΚ 7-2-1985 υποδ. 240/83.

95. Σ. Κουκουλή - Σπηλιωτοπούλου: Ζητήματα από την επίδραση του κοινοτικού δικαίου στην παροχή δικαστικής προστασίας. ΝοΒ 1992, σελ. 826.

96. Γ. Παπαδημητρίου: Η διεθνοποίηση και η κοινοποίηση της δικαστικής προστασίας. ΝοΒ 1996 σελ. 570. Α. Μπακόπουλος: Ο ρόλος του ΔΕΚ στην ενοποίηση της Ευρώπης με βάση τις εξουσίες από το άρθρο 177 της Συνθ της Ρώμης. ΕΛΛΔικ., 1998, σελ. 246.

Η υπεροχή και η επίδραση του κοινοτικού δικαίου στα εσωτερικά δίκαια, όχι μόνο δεν τα αντικρούει αλλά αντίθετα τα ωθεί προς εξέλιξη και σύγκληση έχοντας οδηγό τη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου. Η καθιέρωση της αρχής της προστασίας του περιβάλλοντος σε επίπεδο νομοθετικό, σε συνδυασμό με την εξελισσόμενη σύγκληση, μπορεί να αποτελέσει τη βασική προϋπόθεση για την πλήρη επικράτηση και αναγνώριση της αρχής, ως ανώτερης και υπερισχύουσας έναντι κάθε άλλης μέσα στην κοινοτική έννομη τάξη.

6. Συμπέρασμα

Μέσα από τη σύντομη αυτή προσέγγιση προκύπτει το συμπέρασμα, ότι η ανάγκη διεθνοποίησης της περιβαλλοντικής προστασίας είναι κοινός τόπος στο σύγχρονο κοινό προβληματισμό, ακριβώς διότι η ρύπανση και οι συνέπειες της δεν έχουν σύνορα. Από αυτή τη σκοπιά η εξέλιξη του κοινοτικού δικαίου μέσα από τις Συνθήκες και τη νομολογία του ΔΕΚ, αλλά και η εντονότερη νομοθετική και νομολογιακή αντιμετώπιση στα πλαίσια της εσωτερικής έννομης τάξης δεν μπορεί παρά να είναι θετικό βήμα. Η συντελεσθείσα πρόοδος δεν είναι ευκαταφρόνητη. Το περιβάλλον αντιμετωπίζεται για πρώτη φορά ως αυτόνομο αντικείμενο της κοινοτικής έννομης τάξης, και η νομολογία των Δικαστηρίων μας εμφανίζεται σταθερή σε θέματα προστασία του περιβάλλοντος.

Όπως προέκυψε και από την μελέτη, το δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος αποκτά καθημερινά πολύ μεγάλη σημασία. Ο ρόλος όμως της νομικής επιστήμης είναι προφανές, ότι εμφανίζεται στο τελευταίο στάδιο της διαδικασίας προστασίας του περιβάλλοντος. Θα πρέπει, λοιπόν, να προηγηθούν συνθετικές και συλλογικές έρευνες των επί μέρους προβλημάτων από άλλες επιστήμες και να εναρμονιστούν οι ποικιλόμορφοι παράγοντες, που απαιτούνται για την δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος, καθώς και για την αποτελεσματική του προστασία. Στις περισσότερες περιπτώσεις μοναδική εγγύηση προστασίας απομένει η ενεργοποίηση του Δικαστή, ο οποίος, έστω και με σχετική καθυστέρηση, αποδίδει την απαιτούμενη βαρύτητα στη συνταγματικώς διαγραφόμενη προστασία του περιβάλλοντος. Είναι όμως προφανές, ότι ο ρόλος του Δικαστή περιορίζεται κατά κανόνα σε κατασταλτική προστασία του περιβάλλοντος αφού, όταν καλείται να κρίνει την νομιμότητα των σχετικών αποφάσεων της Διοίκησης, σημαντικές οικολογικές ζημιές έχουν ήδη συντελεσθεί.

Είναι κοινά αποδεκτό, ότι το πρόβλημα του περιβάλλοντος έχει προσλάβει διαστάσεις και στη χώρα μας, και κατά συνέπεια δεν μπορεί και δεν πρέπει να θεωρείται, ότι ανήκει στις «λειτουργίες πολυτελείας» του σύγχρονου κράτους. Η λύση στο πρόβλημα μάλλον δεν πρέπει και δεν μπορεί να αναζητηθεί μόνο στο συρτάρι του νομοθέτη. Παρά τις σχετικές αδυναμίες όμως, θα πρέπει να αναγνωρίσουμε μία σχετική τουλάχιστον «νομοθετική προστατευτική επάρκεια» για το περιβάλλον. Η επάρκεια όμως αυτή δεν συνοδεύεται και από τη ρύθμιση και την επιδιωκόμενη αποτελεσματικότητα σε ό,τι αφορά στην προστασία του. Οι λόγοι για το φαινόμενο αυτό πρέπει να αναζητηθούν, κυρίως, σε άλλους τομείς της κρατικής δραστηριότητας. Θα πρέπει να εξευρεθούν κατ' ανάγκη άλλες εναλλακτικές θεσμικές λύσεις. Τα ζητήματα προστασίας του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος έχουν άμεση σχέση με το παρόν και το μέλλον της κοινωνίας μας, αφού άπτονται καθημερινά της ποιότητας ζωής των Πολιτών και δείχνουν σε ένα μεγάλο βαθμό το επίπεδο του πολιτισμού μας.