



ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
«ΝΟΜΙΚΟΣ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΣ: ΔΗΜΟΣΙΟ ΚΑΙ ΙΔΙΩΤΙΚΟ ΔΙΚΑΙΟ»

ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΗ ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ
***«Η συμβολή της νομολογίας στην διάπλαση του περιβαλλοντικού
κεκτημένου»***

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ-ΣΥΓΓΡΑΦΗ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: Φιλομήλα-Αθηνά Λευθεριώτη
(Α.Μ.: 7115Μ089)

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΒΛΑΣΙΟΣ Ι. ΠΑΠΑΓΡΗΓΟΡΙΟΥ
ΔΙΚΗΓΟΡΟΣ, Δ.Ν., ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Αθήνα, Νοέμβριος 2016

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Η παρούσα εργασία αποτελεί διπλωματική εργασία στα πλαίσια του μεταπτυχιακού προγράμματος «Νομικός Πολιτισμός: Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο» του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης.

Η περάτωση της μεταπτυχιακής μου εργασίας δεν είναι μόνο αποτέλεσμα προσωπικής μου εργασίας αλλά και συνεργασίας με ανθρώπους που με βοήθησαν πολύ.

Αρχικά, θα ήθελα να ευχαριστήσω τον επιβλέποντα καθηγητή της διπλωματικής εργασίας, κ. Β. Παπαγρηγορίου για τη συνεχή, άμεση και ουσιαστική καθοδήγησή του, την αρχοντική συμπεριφορά του και την εξαιρετικά πολύτιμη βοήθεια που μου προσέφερε, η οποία αποτέλεσε ένα βασικό συστατικό για την επιτυχή ολοκλήρωση της παρούσας εργασίας.

Τέλος, ευχαριστώ θερμά την οικογένειά μου που με διακριτικότητα με βοηθά και στηρίζει τις προσπάθειές μου όλα αυτά τα χρόνια μέχρι σήμερα.

***Ν' αγαπάς την ευθύνη
να λες εγώ,***

***εγώ μονάχος μου
θα σώσω τον κόσμο.***

***Αν χαθεί, εγώ θα
φταίω.***

Νίκος Καζαντζάκης

***(απόσπασμα από την
Ασκητική)***

Περιεχόμενα

| | |
|----------------|---|
| Εισαγωγή | 6 |
|----------------|---|

*Κεφάλαιο 1^ο: Η Νομική έννοια του περιβάλλοντος και η προστασία του τόσο στο ιδιωτικό όσο και στο κοινοτικό δίκαιο***Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης.**14

| | |
|---|----|
| 1. Νομική έννοια Σφάλμα! Δεν έχει οριστεί σελιδοδείκτης. | 14 |
| 2. Το δικαίωμα στο περιβάλλον..... | 14 |
| 3. Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο | 17 |
| -Το δίκαιο του περιβάλλοντος | 17 |
| 4. Πεδίο εφαρμογής του Δικαίου Περιβάλλοντος | 19 |
| 5. Πηγές του Δικαίου Προστασίας Περιβάλλοντος | 21 |
| 6. Η Νομική φύση και ισχύς του ά. 24Σ | 22 |
| 7. Οι αρχές του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος | 22 |
| 8. Η προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό δίκαιο | 30 |
| 10. Το πλέγμα των κανόνων του ελληνικού δικαίου. | 36 |
| 11. Οι ελληνικοί νόμοι για το φυσικό περιβάλλον. | 37 |
| 12. Η προστασία του περιβάλλοντος στο Κοινοτικό δίκαιο | 41 |
| 13. Η εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος της ΕΕ | 44 |
| 14. Οι ευρωπαϊκές οδηγίες. | 49 |

Κεφάλαιο 2: Η ιστορική εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα μέχρι την θέσπιση της αρχής του Περιβαλλοντικού κεκτημένου

| | |
|---|----|
| 1. Εισαγωγή..... | 51 |
| 2. Το θεσμικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική προστασία. | 56 |
| 3. Πολεοδομικοί νόμοι..... | 62 |
| 4. Τι εστί το περιβαλλοντικό και πολεοδομικό κεκτημένο? | 67 |
| 5. Η αρχή του περιβαλλοντικού κεκτημένου | 68 |

| | |
|--|----|
| 6.Πολυεοδομικό κεκτημένο-Νομολογιακά παραδείγματα..... | 69 |
| Κεφαλαίο 3: Παραδείγματα-Νομολογιακά στοιχεία | 70 |
| - Νομολογιακή εφαρμογή..... | 70 |
| Νομολογία του Σ.Τ.Ε. για το περιβάλλον, 2003/Ι. | 74 |
| Οικιστικό περιβάλλον. «Οικιστικό και πολυεοδομικό κεκτημένο». | 74 |
| - Νομολογία 2005/ΙV..... | 76 |
| Απόστολος Παπακωνσταντίνου | 76 |
| Σ.τ.Ε 3367/2005, Τμ Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Όροι δόμησης. Πολυεοδομικό κεκτημένο] | 76 |
| Επίλογος-Συμπεράσματα | 81 |
| Βιβλιογραφία..... | 85 |

Εισαγωγή

«Η δε εκ πλειόνων κωμών κοινωνία τέλειος πόλις, ήδη πάσης έχουσα πέρας της αυταρκειάς ως έπος ειπείν, γινομένη μεν του ζην ένεκεν, ούσα δε του ευ ζην».¹ Η παρούσα μορφή της πόλης, όμως, αμυδρά μόνο θυμίζει την πόλη που ο Σταγειρίτης φιλόσοφος οραματίζεται ως την ανώτατη μορφή κοινωνίας, η οποία υπάρχει για να εξασφαλίζει όλα τα αναγκαία και απαραίτητα αγαθά για τη ζωή του ανθρώπου, με απώτερο στόχο την κατάκτηση του ευ ζην, ήτοι της ηθικής τελείωσης, της ανώτερης ποιοτικά ζωής που διέπεται από το μέτρο και είναι απαλλαγμένη από ακρότητες και μεταβολές, της ηθικά εννοούμενης ευδαιμονίας.²

Το δικαίωμα στο υγιές περιβάλλον αποτελεί το βασικότερο ανθρώπινο δικαίωμα γιατί είναι άμεσα συνυφασμένο με το δικαίωμα στη ζωή. Η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ως εκ των ουκ άνευ προϋπόθεση για την υγιή ανάπτυξη της προσωπικότητας και την καλή ποιότητα ζωής, αποτελεί συνταγματική υποχρέωση του κράτους και δικαίωμα του καθενός. Επιπλέον, η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικά γενικά περιοχών πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ώστε να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί τρόποι διαβίωσης. Οι παραβιάσεις του Συντάγματος και των νόμων απ' αυτούς που είναι εντεταλμένοι να προστατεύουν το περιβάλλον – φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό– αποτελούν κλυδωνισμό του κράτους δικαίου με συνέπεια την αμφισβήτηση της εμπιστοσύνης των πολιτών της χώρας προς τους θεσμούς.

Είναι ωστόσο, στην φύση του ανθρώπου να επιζητά όλο και περισσότερα υλικά αγαθά και ανέσεις. Στις σύγχρονες κοινωνίες της εποχής μας ο κόσμος είναι έτσι διαμορφωμένος που η κατανάλωση αγαθών και η γενικότερη η οικονομική ανάπτυξη με κατ επέκταση τον πλούτο έχει γίνει τρόπος ζωής. Περισσότερες βιομηχανίες, μαζικότερη παραγωγή προϊόντων και ένα πρότυπο στα πλαίσια μια καπιταλιστικής κοινωνίας οδηγούν τον άνθρωπο στην κατάκτηση ενός ιδανικού τρόπου διαβίωσης. Μέρα με την μέρα εισέρχεται όλο και περισσότερο στην ιδιοσυγκρασία του <<μοντέρνου>> ανθρώπου η λογική- ανάγκη αφενός της αγοράς αφετέρου της ικανοποίησης και απόλαυσης όλο και περισσότερων αγαθών και υπηρεσιών. Αυτό το πρότυπο ζωής έχει οδηγήσει στο σημερινό υπαρκτό πρόβλημα της περιβαλλοντικής κρίσης με άμεσες και επικίνδυνες επιπτώσεις τόσο στο παρόν όσο και στο μέλλον.

¹ Αριστοτέλης, Πολιτικά, Βιβλίο Α', 1252b27-1253a24.

² Π. Σούρλας, Φιλοσοφία του δικαίου, σ. 123 επ., όπου κι αναφέρονται τα εξής: «οι (ελεύθεροι) πολίτες έχουν καθήκον να προτάσσουν το γενικό συμφέρον, την από κοινού προαγωγή του ευ ζην απέναντι στα επιμέρους ή ατομικά», για περισσότερες, δε, πληροφορίες βλ. σ. 198 επ., όπου παρατίθεται βιβλιογραφικός οδηγός για τον Αριστοτέλη και τα έργα του.

Ο προβληματισμός αυτό για αυτό το μεγάλο πρόβλημα που καλείται περιβαλλοντική κρίση μας οδηγεί προς μια πιο ορθή διαχείριση του χώρου ως αγαθού ζωτικής σημασίας για τον άνθρωπο, αναπόφευκτα εστιάζει στη διάσταση μεταξύ του γενικού συμφέροντος και του ατομικού συμφέροντος όσον αφορά το περιβάλλον και την πολεοδομική συγκρότηση των πόλεων έχοντας καθοριστικό ρόλο στη περιβαλλοντική κρίση.

Τι εστί όμως πολεοδομία? Πώς υποστηρίζεται και σχετίζεται με την έννοια του περιβάλλοντος και του χώρου διαβίωσης γενικότερα?

Σε αντίθεση με τον κατά παράδοση ορισμό της πολεοδομίας ως τέχνης οικοδόμησης των πόλεων³, η σύγχρονη πολεοδομία⁴, αναλαμβάνοντας πριν από έναν και πλέον αιώνα πολύ ευρύτερο ρόλο από ό,τι στο παρελθόν, μπορεί να οριστεί ως μελέτη των συνθηκών, των εκδηλώσεων και των απαιτήσεων της εξέλιξης της πόλης, με σκοπό τον εξοπλισμό αστικών και άλλων χώρων, έτσι ώστε να δημιουργηθούν καλύτερες συνθήκες ζωής του συνόλου των κατοίκων⁵. Η πολεοδομία, η επέμβαση δηλαδή στην πόλη, κατά τον καθηγητή Γ. Σαρηγιάννη, γεννήθηκε ακριβώς από την ανάγκη αντιμετώπισης των πολεοδομικών προβλημάτων, ήτοι της άμετρης επέκτασης χωρίς ρυθμό, χωρίς σχέδιο, της απαλλοτρίωσης μέσα στην πόλη και της αποξένωσης του πολίτη από τον χώρο του και, κατά συνέπεια, τα ως άνω πολεοδομικά προβλήματα είναι ουσιαστικά προβλήματα της κοινωνίας. Για το λόγο αυτό επιτακτικός σκοπός της πολεοδομίας καθίσταται η διορθωτική παρέμβαση στο χτισμένο περιβάλλον⁶.

Στον ελλαδικό χώρο η πολεοδόμηση προηγήθηκε οποιουδήποτε χωροταξικού σχεδιασμού⁷ και μάλιστα για εξήντα χρόνια ο μοναδικός πολεοδομικός νόμος που εξεδόθη ήταν το ν.δ. της 17-7-1923 «Περί σχεδίων Πόλεων, Κωμών και Συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών»⁸, το οποίο, σε αντίθεση με τα

³ Βλ. Παπαγρηγορίου, Πολεοδομία, Περιβάλλον, Απαλλοτρίωση, 2003, σ. 5, όπου επισημαίνεται ότι ο όρος πολεοδομία δεν φαίνεται ετυμολογικά ακριβής, καθώς «με το δεύτερο συνθετικό του (-δομία) ο όρος δίδει έμφαση αποκλειστικά στη δόμηση και τον δομημένο χώρο της πόλεως και αγνοεί ότι ο δομημένος χώρος δεν είναι παρά μόνο ένα τμήμα της, διότι σ' αυτήν περιλαμβάνονται και οι ελεύθεροι χώροι».

⁴ Εγκυκλοπαίδεια ΔΟΜΗ, τόμος 26, λήμμα πολεοδομία, σ. 389.

⁵ Κατά τον Ν. Ρόζο, η εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης συνιστά την εσωτερική λειτουργικότητα των οικισμών, βλ. Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού, 1994, σ. 108, βλ. και Ν. Ρώτης στο σχόλιό του επί της ΣΤΕ (Ολ) 1876/80 ΤοΣ 6/1980, σ. 641, βλ. επίσης και ΣΤΕ 2154/92.

⁶ Λαμβάνοντας υπόψη τη σημερινή εικόνα των περισσότερων ελληνικών πόλεων, μας βρίσκει σύμφωνος ο ακόλουθος ορισμός του Δ. Φιλιππίδη για την «πολεοδομία»: Πολεοδομία είναι εκείνη η επιστήμη, που ερευνά ολοκληρωμένα το χτισμένο περιβάλλον, με σκοπό να παρέμβει διορθωτικά επάνω του, δηλαδή με τρόπο ώστε να ικανοποιηθεί μία διατυπωμένη κοινωνική ανάγκη, βλ. Δ. Φιλιππίδης, Είκοσι θέσεις για την πολεοδομία, 1990, σ. 9

⁷ Σ. Ρίζος, Τι είναι η χωροταξία, ΕλλΔ/νη 39/1998, σ. 253.

⁸ Για τα ισχύοντα πολεοδομικά νομοθετήματα από της συστάσεως του ελληνικού κράτους, βλ. Κ. Τέκτονος, Η ιστορική εξέλιξις της πολεοδομικής νομοθεσίας, ΕΔΔΔ 1961, σ. 287.

μεταγενέστερα πολεοδομικά νομοθετήματα⁹, δεν απαιτούσε γενικότερο πολεοδομικό σχεδιασμό. Κατ' ακολουθία των ανωτέρω, δεν πρέπει να μας εκπλήσσει η πολεοδομική ακαταστασία που παρατηρείται κυρίως στις μεγαλουπόλεις της Αθήνας και της Θεσσαλονίκης.

Σύμφωνα, όμως, με το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος του 1975¹⁰, τα κρατικά όργανα, κατά την άσκηση της χωροταξικής και πολεοδομικής αρμοδιότητάς τους, επιβάλλεται να λαμβάνουν μέτρα που συντελούν στην ορθή χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας και την αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, με σκοπό τη λειτουργική ανάπτυξη των οικισμών και τη βελτίωση της ποιότητας ζωής των κατοίκων, ενώ σε κάθε περίπτωση απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή της.

Ως προκύπτει, δηλαδή, από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, «το ελληνικό χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο στηρίζεται σε ένα αυστηρά συγκεντρωτικό μοντέλο ενός ιδιότυπου κρατικού (κεντρικού ή περιφερειακού) σχεδιασμού»¹¹. Το μοντέλο αυτό επικράτησε λόγω του ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός εξακολουθεί να θεωρείται στη χώρα μας παραδοσιακά ως κρατική και όχι ως τοπική υπόθεση^{12,13}. Αυτός είναι και ο λόγος που φορείς του

⁹ Οι νόμοι 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών», 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές διατάξεις» και 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» προβλέπουν δύο στάδια πολεοδομικής επεμβάσεως, τα οποία παρά την ασυνέπεια του νομοθέτη ως προς τη χρησιμοποίηση των όρων (για την α' φάση γενική μελέτη - γενικό πολεοδομικό σχέδιο - ρυθμιστικό σχέδιο, γενικό πολεοδομικό σχέδιο, ΣΧΟΟΑΠ αντίστοιχα και για τη β' φάση ειδικές πολεοδομικές μελέτες - πολεοδομική μελέτη - πολεοδομική μελέτη και πράξη εφαρμογής, πολεοδομικές μελέτες αναπλάσεων, παραγωγικών πάρκων ή άλλων πολεοδομικών μελετών αντίστοιχα), έχουν τα εξής κοινά χαρακτηριστικά: η πρώτη φάση έχει γενικότερο, κατευθυντήριο και προγραμματικό χαρακτήρα, ενώ η δεύτερη στηρίζεται στην πρώτη και έρχεται να εκτελέσει, να εξειδικεύσει και να υλοποιήσει τους στόχους της. Πλέον η νομοθεσία μας ενστερνίζεται τις τάσεις που είχαν ήδη επικρατήσει στη Γαλλία και τη Γερμανία, βλ. αναλυτικότερα Β. Σκουρής, Χωροταξικό και πολεοδομικό δίκαιο, 1991, σ. 59, υποσ. 19.

¹⁰ Άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος: «Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικά γενικών περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

¹¹ Π.Μ. Ευστρατίου, Η άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους Οργανισμούς Τροπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 1/2003, σελ. 27.

¹² Π.Μ. Ευστρατίου, όπ.π., υποσ. 11, όπου ορθώς επισημαίνεται ότι «παρ' όλο ό,τι λαμβάνει χώρα μόνο σε τοπικό επίπεδο και αφορά ως εκ τούτου τουλάχιστον ένα δήμο, μία κοινότητα, μία οργανική πολεοδομική ενότητα ή και ένα οικοδομικό τετράγωνο, θεωρείται ότι δεν είναι αποκλειστικά τοπική υπόθεση, αλλά έχει οπωσδήποτε πάντοτε και υπερτοπικό (περιφερειακό ή ακόμα και εθνικό) χαρακτήρα με εξαίρεση όσες πράξεις αφορούν την εφαρμογή του σχεδίου (πράξεις αναλογισμού, πράξεις εφαρμογής, έκδοση οικοδομικών αδειών)» Βλ. σχετικά και ΣΤΕ 2317/99, 1227/00. Βλ. ακόμα ΣΤΕ 563/79, 2774/989, 2317-2329/99, ΠΕ 2/96, 508/97.

¹³ Ο αναθεωρητικός νομοθέτης αντιμετώπισε το ανωτέρω ζήτημα «μικρόψυχα και συγκαταβατικά» (βλ. Π.Μ. Ευστρατίου, Πολεοδομικός σχεδιασμός, τοπική αυτοδιοίκηση και αναγκαστική απαλλοτρίωση, ΠερΔικ 4/2000, σ. 475, του ίδιου, Η

πολεοδομικού σχεδιασμού δεν είναι οι Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης, αλλά ο Υπουργός ΠΕ.ΧΩ.ΔΕ ως κεντρικό όργανο ή ο Γενικός Γραμματέας της Περιφέρειας (ΓΓΠ) ως περιφερειακό όργανο ανάλογα με τη σημασία και τον τομέα της αρμοδιότητάς τους¹⁴.

Ο κανόνας αυτός του πολεοδομικού κεκτημένου, ως εξειδίκευση της αρχής της βιώσιμης οικιστικής ανάπτυξης, συνιστά φραγμό στις πολεοδομικές επεμβάσεις, που είναι ικανές να επιφέρουν ανεπανόρθωτες βλάβες στο οικιστικό περιβάλλον και γενικότερα στην ποιότητα ζωής των ανθρώπων. Η τήρηση του κανόνα αυτού απαιτεί από το νομοθέτη και τη διοίκηση ως φορέων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού τη λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, ενώ υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος, βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, σταθμίζει τη συγκεκριμένη ρύθμιση τόσο αυτοτελώς όσο και σε συνάρτηση προς το σύνολο της εισαγόμενης νέας ρύθμισης.

Συγκεκριμένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας, με τη νομολογία του, εισήγαγε πρώτο τον όρο του «πολεοδομικού κεκτημένου» και κατ' επέκταση έκρινε ότι το οικιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία, επιτάσσοντας τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίσει την χωροταξική οργάνωση και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας βάσει ενός ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπαγορευόμενου από χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια όπως είναι η ιδιομορφία, ο χαρακτήρας μιας περιοχής ως πόλεως, προαστίου ή χωριού και η εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και οι ανάγκες κάθε περιοχής, ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται κατά τρόπο λειτουργικό και να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης.

Η συνεχιζόμενη επιδείνωση της πολεοδομικής ακαταστασίας και ορισμένες άστοχες επιλογές του νομοθέτη ώθησαν το Συμβούλιο της Επικρατείας να προχωρήσει με την απόφαση 10/1988 της Ολομελείας «σε μία τολμηρή μεν, αλλά επιβεβλημένη», ως επιτυχώς τη χαρακτήρισε ο καθηγητής Β. Σκουρής, «ερμηνεία του άρθρου 24 του Συντάγματος, προκειμένου να περισωθεί ό,τι θετικό έχει απομείνει και να αποσοβηθούν νέες, επιβλαβείς και

άσκηση αρμοδιοτήτων που συνιστούν αποστολή του κράτους από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 1/2003, σ. 24), με την αναδιατύπωση του άρθρου 102 παρ. 1 εδ. δ' του Συντάγματος, ώστε να διασφαλίζεται η δυνατότητα του κοινού νομοθέτη να αναθέτει στους οργανισμούς τοπικής αυτοδιοίκησης πρώτου και δεύτερου βαθμού την άσκηση των αρμοδιοτήτων, που συνιστούν κρατική αποστολή (Για το ίδιο ζήτημα βλ. και Π. Ματθαίου, Συνταγματική αναθεώρηση και τοπική αυτοδιοίκηση, ΠερΔικ 4/2000, σ. 485, Γ. Γιαννακούρου, Η άσκηση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης, ΠερΔικ 2000, σ. 360, Κ. Μενουδάκος, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση, ΝοΒ 50/2002, σ. 45, Δ. Οικονόμου, Η αναγκαιότητα του εκσυγχρονισμού των συνταγματικών διατάξεων που συνδέονται με την οργάνωση του χώρου και την προστασία του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 4/2000, σ. 521).

¹⁴ ΣτΕ 563/79, 2774/98, 2319/99, 3343/99, 1227/00, 1800/00, 951/02, 1271/02, 3250/02, ΠΕ 601-2/02, δια των οποίων έχουν κριθεί αντισυνταγματικές διατάξεις νόμων (άρθρο 33 παρ. 3 του ν. 1337/83, 25 παρ. 7 του ν. 2508/97, 10 του ν. 3044/02), οι οποίες αναφέρονται στη μεταβίβαση πολεοδομικών αρμοδιοτήτων από τα κρατικά όργανα στους ΟΤΑ.

ανεπανόρθωτες ζημιές στο περιβάλλον». Πρόκειται για τη γενέθλια απόφαση¹⁵ του πολεοδομικού κεκτημένου, η οποία αποτέλεσε την απαρχή σωρείας παρόμοιων αποφάσεων, με τις οποίες το Συμβούλιο της Επικρατείας χάραξε μία πορεία προς το βιώσιμο οικιστικό περιβάλλον, ελέγχοντας συγκεκριμένες πολεοδομικές ρυθμίσεις ως προς τις επιπτώσεις τους στους οικισμούς και τους κατοίκους τους και κρίνοντάς τες αντισυνταγματικές και δη μη εφαρμοστέες, όταν οδηγούν σε επιδείνωση της υπάρχουσας κατάστασης¹⁶.

Η αρχή αυτή είναι πασιφανές ότι έρχεται ως αντίδοτο στο αδιέξοδο της διαρκούς υποβάθμισης των όρων διαβίωσης των μαζών που πλημμυρίζουν τον αστικό χώρο και της περαιτέρω επεκτάσεως των μεγαπόλεων, αντίδοτο, το οποίο βρίσκει την ακριβή έκφασή του στη ρητή -μετά την αναθεώρηση του Συντάγματος του 2001- κατοχύρωση της αρχής της αειφορίας¹⁷, η οποία είχε ήδη περιληφθεί σε διατάξεις της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας¹⁸.

¹⁵ Αξίζει να σημειωθεί ότι προηγούμενες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, όπως οι υπ' αριθμ. 1876/80 και 3732/80, είχαν ήδη θεωρήσει ότι «η χωροταξική κατανομή εις οικιστικές ή μη περιοχές και η δόμησις εν γένει γίνεται επί τη βάσει κανόνων διαμορφωμένων υπό του κοινού νομοθέτου, αποδέκτου της συνταγματικής ταύτης επιταγής και εμπνεομένων εκ της ανάγκης διαφυλάξεως του περιβάλλοντος και λελογισμένης αναπτύξεως των οικισμών εν όψει των κρατουσών πολεοδομικών αντιλήψεων και επιστημονικών δεδομένων και αναλόγως της ιδιομορφίας του χαρακτήρος και του προορισμού εκάστου εξ αυτών...ως εκ των επιδιωκομένων υπό της διατάξεως ταύτης σκοπών, της εξασφαλίσεως δηλονότι τόσον της λειτουργικότητας και της ομαλής αναπτύξεως των οικισμών, όσον και της καλυτέρας εις αυτούς διαβιώσεως των πολιτών».

¹⁶ Τις αντιλήψεις αυτές είχε ήδη ενστερνισθεί και η επιστήμη. Βλ. ενδεικτικά Αλ. Σακελλαρόπουλος, Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος, Β' Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1982, σ. 223-254, Αν. Τάχου, Η προστασία του περιβάλλοντος, Κ. Γιαννακοπούλου, Η νομική προστασία του περιβάλλοντος, 1981, Κ. Σταμάτης, Το νομικό καθεστώς της ρυπάνσεως της θαλάσσης, ΕΔΔΔ 1973, σ. 140 επ., Ν. Ρώτη, Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, Α' Τιμητικός Τόμος του Συμβουλίου της Επικρατείας, 1979, σ. 121-146, Β. Ρώτης, Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητα της, ΤοΣ 1986, σ. 553 επ.

¹⁷ άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας».

¹⁸ Ειδικότερα, στο άρθρο 1 του νόμου 2742/99 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 207/7-10-1999) ορίζεται ότι σκοπός του νόμου αυτού είναι μεταξύ άλλων η θεσμοθέτηση διαδικασιών και μέσων άσκησης χωροταξικού σχεδιασμού που προωθούν την αειφόρο και ισόρροπο ανάπτυξη, ενώ και οι στόχοι και οι αρχές του χωροταξικού σχεδιασμού που περιέχονται στο άρθρο 2 του αυτού νόμου, όπως είναι η αρχή της αναβάθμισης της ποιότητας ζωής των πολιτών και της βελτίωσης των υποδομών στο σύνολο του εθνικού χώρου και ιδιαίτερα στις περιοχές που παρουσιάζουν προβλήματα αναπτυξιακής υστέρησης και περιβαλλοντικής υποβάθμισης, εξυπηρετούν την βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη. Εν συνεχεία, στο άρθρο 1 του νόμου 2508/97 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 124/13-6-1997) ορίζονται ως σκοποί του νόμου η διασφάλιση της οικιστικής οργάνωσης των πόλεων και οικισμών

Ο σκοπός της παρούσας είναι να αποτυπώσει την έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου και να παρουσιάσει, δια της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (από το 1975 μέχρι σήμερα)¹⁹, όσα έλαβαν και λαμβάνουν χώρα σχετικά με την εξέλιξη του πολεοδομικού κεκτημένου, ήτοι τη στάση που έχει υιοθετήσει ο κοινός και κανονιστικός νομοθέτης σε αντίθεση με όσα επιτάσσουν οι συνταγματικές και νομοθετικές διατάξεις, καθώς και διεθνή κείμενα²⁰. Απώτερος στόχος όλων των ανωτέρω αποτελεί η άσκηση κριτικής

με τον επιθυμητό συσχετισμό των οικιστικών παραμέτρων, την προστασία του περιβάλλοντος, την ανακοπή της άναρχης δόμησης και τον καθορισμό κριτηρίων ανάπτυξης, καθώς και η αναβάθμιση του περιβάλλοντος και ιδίως των υποβαθμισμένων περιοχών με την εξασφάλιση του αναγκαίου κοινωνικού εξοπλισμού, της τεχνικής υποδομής και τον έλεγχο χρήσεων σύμφωνα με πολεοδομικά σταθερότυπα και κριτήρια καταλληλότητας.

¹⁹ Πρόκειται κυρίως για αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος του Συμβουλίου της Επικρατείας: το 1990 ο Μιχαήλ Δεκλερής, ως Αντιπρόεδρος του Συμβουλίου της Επικρατείας, εισηγήθη τη δημιουργία ειδικού τμήματος για το Περιβάλλον, το οποίο θα καθίσταται αρμόδιο για τον έλεγχο των δημοσίων αποφάσεων σε όλες τις «περιβαλλοντικές υποθέσεις». Ο προσδιορισμός και η απαρίθμηση των «περιβαλλοντικών υποθέσεων» έγινε με ευρύτητα και πληρότητα που κάλυψε σχεδόν όλα τα θέματα της βιωσίμου ανάπτυξης. Ταυτόχρονα, η ανάθεση της δικαιοδοσίας επ΄ αυτών στο Ε΄ Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας, αρμόδιο μέχρι τότε για την επεξεργασία των κανονιστικών διαταγμάτων, αφ΄ ενός μεν διασφάλιζε την ενότητα της δικαιοδοτικής δράσεως στο περιβάλλον, αφ΄ ετέρου δε προσεπόριζε στο Τμήμα αυτό την αναγκαία προς τούτο προληπτική και κατασταλτική εξουσία επεμβάσεως. Η εισηγήση αυτή έγινε δεκτή από την τότε Κυβέρνηση και με τον νόμο 1968/1991 το Ε΄ Τμήμα έλαβε την πλήρη υπόστασή του.

²⁰ Η συνδιάσκεψη του ΟΗΕ στη Στοκχόλμη για το Ανθρώπινο Περιβάλλον (5-16 Ιουνίου 1972) ήταν η απαρχή σε παγκόσμιο κυβερνητικό επίπεδο για την προστασία του περιβάλλοντος. Η Αρχή του Βιώσιμου Αστικού Περιβάλλοντος εξαγγέλλεται στη Διακήρυξη της Στοκχόλμης με την αρχή 15, όπου ορίζεται ότι «ο σχεδιασμός πρέπει να εφαρμόζεται σε ανθρώπινους οικισμούς και αστικά κέντρα με επιδίωξη να αποφεύγονται δυσμενείς επιδράσεις στο περιβάλλον και να επιτυγχάνονται τα καλύτερα δυνατά κοινωνικά, οικονομικά και περιβαλλοντικά οφέλη για όλους». Είκοσι χρόνια μετά, ακολούθησε η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (UNCED) που πραγματοποιήθηκε στο Ρίο ντε Τζανέιρο (3-14 Ιουνίου 1992), όπου ο ΟΗΕ δοκίμασε να προωθήσει ένα Σχέδιο Δράσης (τον Οδηγό Agenda 21) με σκοπό «τη ρύθμιση και τον αποτελεσματικό έλεγχο των οικονομικών, τεχνολογικών και θεσμικών συστημάτων, έτσι ώστε οι κάτοικοι του πλανήτη να επιβιώσουν και να συμβιώσουν μέσα σε ένα ισόρροπο περιβάλλον» (παρ. 7). Η Παγκόσμια Διάσκεψη στο Γιοχάνεσμπουργκ (26 Αυγούστου - 4 Σεπτεμβρίου 2002), τέλος, εγκαινιάζει την τρίτη φάση ανάπτυξης του Διεθνούς Δικαίου Περιβάλλοντος και αποτελεί την κατάληξη μίας δεκαετίας μακρών συζητήσεων, σχετικών με τη βιώσιμη ανάπτυξη, και μίας τριακονταετίας από την ορμητική εισβολή του περιβάλλοντος στην κεντρική πολιτική σκηνή (για περισσότερες πληροφορίες βλ. ενδεικτικά Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Ρ. Τσάλτας, Η συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, 1993, ακόμη Β. Καραγεώργου, Η παγκόσμια διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη, ΠερΔικ 3/2002, σ. 495 και της ίδιας, Η παγκόσμια διάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ και η διεθνής συνεργασία για την αειφόρο ανάπτυξη, ΕΔΔΔ 1/2003, Ευ. Ραυτόπουλος, Όψεις της διαδρομής του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος από τη Στοκχόλμη στο Γιοχάνεσμπουργκ (1972-2002), Γρ. Τσάλτας, Από τη διακήρυξη του Ρίο για το περιβάλλον και την ανάπτυξη στην πολιτική διακήρυξη του Γιοχάνεσμπουργκ για την αειφόρο ανάπτυξη

στη μέχρι σήμερα συμπεριφορά των κρατικών οργάνων, η οποία και θα μας οδηγήσει στον δραστικό ρόλο που καλούνται να διαδραματίσουν στις μέρες μας τόσο η Βουλή όσο και η Κρατική Διοίκηση, ώστε η σύγχρονη πόλη του 21^{ου} αιώνα να είναι βιώσιμη.

και Μ. Μοδινός, Τα πορίσματα του Γιοχάνεσμπουργκ, μία πρώτη ανάγνωση σε: Γρ. Τσάλτας (επιμ.), Γιοχάνεσμπουργκ, η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για την Αειφόρο Ανάπτυξη, 2003, σ. 75 επ., και Μ. Δεκλερής, Θεωρία Βιωσιμότητας, εγχειρίδιο που διανεμήθη στα πλαίσια του εκπαιδευτικού - επιμορφωτικού σεμιναρίου «Περιβάλλον και Βιωσιμότητας: Επιστήμη - Δίκαιο - Δημοσία Πολιτική» Α΄ Κύκλος, Αθήνα, 2003).

Κεφάλαιο 1ο: Η Νομική έννοια του περιβάλλοντος και η προστασία του τόσο στο ιδιωτικό όσο και στο κοινοτικό δίκαιο

1. Νομική έννοια

Το περιβάλλον ως έννοια δεν αποδίδεται με έναν γενικώς αποδεκτό, ενιαίο και σαφή ορισμό.

Περιβάλλον είναι τα πάντα. Το περιβάλλον περιέχει τόσο το ανθρώπινο περιβάλλον όσο και το πραγματικό, στο οποίο ανήκουν το φυσικό και το τεχνητό περιβάλλον. Το περιβάλλον διαθέτει και ανθρωποκεντρική και οικολογική διάσταση, αποτελείται δε από υποκείμενα του δικαίου ως ενότητες προσώπων ή αποτελεί το ίδιο αντικείμενο του δικαίου ως σύνολα αγαθών.

Υφίσταται ως εκ τούτου προβληματισμός όσον αφορά τη διατύπωση ενός νομικού ορισμού για το περιβάλλον, ο οποίος επικεντρώνεται στην οριοθέτηση του περιβάλλοντος είτε ως αυτοτελούς αγαθού είτε σε συσχετισμό με τον άνθρωπο, ως προϋπόθεση της απόλαυσης άλλων αγαθών του, όπως η ιδιοκτησία, η ζωή, η υγεία, η ποιότητα ζωής.²¹

Το περιβάλλον προστατεύεται ως έννομο αγαθό υπό την συστημική ενότητά του, η οποία περικλείει τα οικοσυστήματα και τα ανθρωπογενή συστήματα τελούντα σε πολύπλοκες σχέσεις δυναμικής αλληλεπιδράσεως. «Το περιβάλλον προστατεύεται επειδή ο άνθρωπος δεν νοείται και δεν μπορεί να υπάρξει εκτός αυτού, δηλ. επειδή υπάρχει ταυτότης συμφερόντων ανθρώπου και περιβάλλοντος».²²

Στο ά. 24§1Σ δεν περιλαμβάνεται ορισμός της έννοιας του φυσικού περιβάλλοντος, λόγος για τον οποίο μπορεί να εκληφθεί στην ευρύτερη δυνατή μορφή του, ως το σύνολο δηλ. των οικοσυστημάτων. Μάλιστα, όπως διατυπώνεται σε πρόσφατη νομολογία, φυσικό περιβάλλον που εμπίπτει στην προστασία του ά. 24§1Σ αποτελούν όχι μόνο τα φυσικά οικοσυστήματα (χερσαίο, υδάτινο, ευάερο), αλλά και τα τεχνητά, ιδίως δε η γεωργική γη (ΣΤΕ 3698/2000).

Αντιθέτως στη νομοθεσία, η έννοια του περιβάλλοντος έχει προσδιοριστεί με αρκετή σαφήνεια. Σε ένα σύνολο νομοθετημάτων (ν. 360, 76 ά. 1§5, Π.Δ. 1180/91 (ά.1), Π.Δ. 293/81 ά. 1, Ν. 1327/83 ά.1) το φυσικό περιβάλλον ορίζεται, με παρεμφερείς διατάξεις, ως ο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος που περιβάλλει τον άνθρωπο, μαζί με τη χλωρίδα, την πανίδα και τους φυσικούς πόρους του. Υπό τη νομική του έννοια, το περιβάλλον ως ρυθμιστικό αντικείμενο του δικαίου νοείται πάντοτε σε σχέση με τον άνθρωπο, που αποτελεί τον αποδέκτη των κανόνων δικαίου. Η νομική προστασία του

²¹ Γ. Παναγοπούλου - Μπέκα, Ο προσδιορισμός του προστατευόμενου έννομου αγαθού υπό την ονομασία «περιβάλλον», Αρμ 1994, σελ. 251 επ.

²² Μ. Δεκλερής, Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος: Αρχές της βιωσίμου αναπτύξεως, Νόμος και Φύση, 1995, σελ. 10.

περιβάλλοντος διαμορφώνεται και πραγματώνεται και εν τέλει οριοθετείται σε σχέση με τον άνθρωπο.²³

Τα περιβάλλον, ως προστατευόμενο αγαθό τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημοσίου δικαίου, συμπίπτει με τον υπό ευρεία έννοια ζωτικό χώρο του ανθρώπου.²⁴

Εν τέλει το περιβάλλον ορίζεται, σύμφωνα με τη νομοθεσία και τη νομολογία, ως ο ζωτικός χώρος, όπου ζει και αναπτύσσει τις δραστηριότητές του ο άνθρωπος και ως το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες.²⁵

Στο νόμο-πλαίσιο για την προστασία του περιβάλλοντος (ν. 1650/86 ά. 2§1) δε γίνεται διαχωρισμός μεταξύ της έννοιας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Ως περιβάλλον ορίζεται το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες.

2. Το δικαίωμα στο περιβάλλον

Η νομολογία προσδιόρισε τον μικτό χαρακτήρα του δικαιώματος στο περιβάλλον, καθώς αυτό φέρει στοιχεία ατομικού, πολιτικού και κυρίως κοινωνικού δικαιώματος²⁶. Η σημασία του ως άνω χαρακτηρισμού έγκειται στην οριοθέτηση της δέσμευσης των εξουσιών που το εν λόγω δικαίωμα παρέχει στον φορέα του. Ειδικότερα, η θεώρησή του ως ατομικού διασφαλίζει τη σφαίρα ελευθερίας του ατόμου από παρεμβάσεις της Πολιτείας. Ταυτόχρονα, περιορίζει το περιεχόμενο του δικαιώματος αφενός στην αγωγή αξίωση του πολίτη έναντι του Κράτους για αποχή από πράξεις οι οποίες προσβάλλουν το περιβάλλον και αφετέρου στην υποχρέωση της Πολιτείας για τη διαμόρφωση ενός προστατευτικού κανονιστικού πλαισίου και ελλείψει αυτού στην άμεση εφαρμογή των συνταγματικών διατάξεων από τη Διοίκηση. Ο χαρακτηρισμός του ως κοινωνικού δεν συνεπάγεται κατά κανόνα

²³ Ι. Καράκωστας, Περιβάλλον & Δίκαιο, Εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Γ' έκδοση, σελ. 2-3.

²⁴ Γ. Αποστολάκης, Η παραβίαση αδόμητης ζώνης αρχαιολογικού χώρου συνιστά προσβολή της προσωπικότητας (57 ΑΚ). Η περίπτωση της αδόμητης ζώνης του αρχαιολογικού χώρου των Αγίων Μετεώρων, ΠερΔικ 4/2001, σελ. 536, Ε. Πούλου, Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές, ΠερΔικ 3/2000, σελ. 362, Α. Καλλία - Αντωνίου, Η αξιολόγηση του αγαθού «περιβάλλον» σε σχέση με τα λοιπά αγαθά στη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΚ, ΠερΔικ 2/1999, σελ. 182, Ι. Καράκωστας, ο.π. σελ. 3, Ι. Καράκωστας, Επικίνδυνες δραστηριότητες και αστικό δίκαιο του περιβάλλοντος, ΠερΔικ 1/1997, σελ. 4.

²⁵ Άρθρο 2 παρ. 1 Ν. 1650/1986, ΜΠρΣύρου 438/2001 ΠερΔικ 3/2001, σελ. 555 (παρατ. Γ. Σμπώκος).

²⁶ ΣτΕ 3682/1986

αγώγιμη αξίωση, παρά μόνον αν αυτή αφορά στην κατάργηση ή μείωση της ήδη παρασχεθείσας από το Κράτος προστασίας, η οποία αποτελεί κοινωνικό κεκτημένο. Κατά συνέπεια η αξίωση του φορέα του δικαιώματος συνίσταται στη λήψη θετικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος από το Κράτος²⁷. Ως κοινωνικό, αποτελεί συγκεκριμενοποίηση του δικαιώματος ανάπτυξης της προσωπικότητας²⁸. Τέλος, ως πολιτικό δικαίωμα παρέχει την εξουσία στον πολίτη για τη θεμελίωση αξιώσεων πληροφόρησης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων σχετικών με το περιβάλλον. Το νομιμοποιητικό έρεισμα βρίσκεται στα άρθρα 25 παρ. 1 και 5 παρ. 1 του Συντάγματος, τα οποία αναφέρονται στα δικαιώματα του ανθρώπου ως ατόμου και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και στο δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας αντίστοιχα.²⁹

Στοιχειοθετείται κατά συνέπεια έννομο συμφέρον για περιβαλλοντικά ζητήματα και σε μεμονωμένους πολίτες. Διευρύνθηκε με τον τρόπο αυτό η θέση της νομολογίας, που το δικαιολογούσε μόνο σε νομικά πρόσωπα ή σε ομάδες προσώπων³⁰. Εξάλλου, με τη ρητή αναγνώριση του ατομικού χαρακτήρα του δικαιώματος στο περιβάλλον από το Σύνταγμα αποδεσμεύτηκε η άσκησή του από την εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος ή από την ύπαρξη ειδικού νόμου. Ειδικότερα, αναγνωρίζεται και προστατεύεται το περιβαλλοντικό κεκτημένο ως ο απαραβίαστος πυρήνας του δικαιώματος στο περιβάλλον³¹. Επιπλέον, με την αναθεώρηση του 2001 η αρχή της αειφορίας ορίστηκε ως το πλαίσιο μέσα στο οποίο πρέπει να λαμβάνονται τα «ιδιαιτέρα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα του Κράτους για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος». Η εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής από το Κράτος εξακολουθεί να γίνεται με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον.

Στο περιβάλλον με την ευρύτερη έννοια του όρου, ανήκει οτιδήποτε περιβάλλει τον άνθρωπο. Με την ευρύτερη αυτή έννοια ο όρος περιβάλλον περιλαμβάνει όχι μόνο το φυσικό περιβάλλον, αλλά το πολιτιστικό περιβάλλον, το οποίο δημιουργεί ο ίδιος ο άνθρωπος.

Ο άνθρωπος περιβάλλεται από «πράγματα» και από άλλους ανθρώπους. Επομένως και το περιβάλλον διακρίνεται σε «πραγματικό» και «ανθρώπινο». Το δεύτερο απαρτίζουν οι άνθρωποι, τα υποκείμενα δικαίου. Το πραγματικό περιβάλλον διακρίνεται σε φυσικό και τεχνητό. Φυσικό περιβάλλον είναι «ο περιβάλλον τον άνθρωπο, χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, μετά την εν αυτώ χλωρίδος, πανίδος και φυσικών πόρων (ά. 1§5 ν. 360/1976). Φυσικό

²⁷ Καρακώστας Ι., «Περιβάλλον ... », ο.π., σ. 63.

²⁸ Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο ... », ο.π. σ.32. Επίσης ΕΑ 219/1983, ΣτΕ 4617/1986, 3682/1986.

²⁹ Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

³⁰ Κουφάκη Ι., «Η αναγωγή του δικαιώματος στο περιβάλλον σε ατομικό δικαίωμα», Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του. Πρακτικά ημερίδας, Νόμος και Φύση, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002. Σχετικά παρακάτω στην υπόθεση της Περιφερειακής Λεωφόρου Υμηττού.

³¹ Τασόπουλος Α., «Το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον και το περιβαλλοντικό κεκτημένο», Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του. Πρακτικά ημερίδας, Νόμος και Φύση, εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2002, σ. 109-112.

είναι το περιβάλλον που διαμορφώνεται από τη φύση, χωρίς την παρέμβαση του ανθρώπινου παράγοντα. Τεχνητό είναι το περιβάλλον που απαρτίζεται από ανθρώπινα δημιουργήματα. Το τεχνητό διακρίνεται σε οικιστικό και σε πολιτιστικό. Πολιτιστικό περιβάλλον είναι τα ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την παρέμβαση και τις σχέσεις του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων, ως και της πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς της χώρας (ά.1§6 ν.360/1976).³²

³² ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε. - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005.

3. Νομοθετικό και θεσμικό πλαίσιο

- **Το δίκαιο του περιβάλλοντος**

Η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναχθεί την τελευταία δεκαετία σε ένα από τα κύρια σημεία, στα οποία εστιάζεται η προσοχή πολιτών, κρατών και περιβαλλοντικών οργανώσεων ανά τον κόσμο. Και αυτό γιατί η ποιότητα της ζωής πάνω στον πλανήτη συσχετίζεται άμεσα με την ποιότητα του περιβάλλοντος. Ενώ το περιβάλλον υφίσταται ανεξάρτητα από την ανθρώπινη ζωή, ο άνθρωπος για να επιβιώσει χρειάζεται «ισορροπημένο» περιβάλλον. Στην πολιτική ζωή των περισσότερων ευρωπαϊκών κρατών και ιδίως εκείνων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, έχουν σχηματιστεί ποικίλης μορφής ιδεολογικά κινήματα και κόμματα, με απώτερο σκοπό τη διάσωση του περιβάλλοντος χώρου από την απειλούμενη καταστροφή, η οποία προέρχεται αναμφισβήτητα από τις ανθρώπινες ενέργειες.

Κάθε δράση, όμως, που αποσκοπεί στη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος δεν αποτελεί αποκλειστική υπόθεση ενός μόνο κράτους όπως συμβαίνει με άλλες δραστηριότητες. Το περιβάλλον δεν οριοθετείται και η προστασία του δεν εξαρτάται από τις πρωτοβουλίες μιας χώρας αφού η ρύπανση δε γνωρίζει σύνορα. Η μη λήψη των απαραίτητων μέτρων για τον έλεγχο της προστασίας έχει άμεση επίδραση, όχι μόνο στους κατοίκους του κράτους εκείνου που παρέλειψε να προβεί στις οφειλόμενες ενέργειες, αλλά και στους κατοίκους όμορων κρατών. Το πρόβλημα λοιπόν πρέπει να αποτελεί αντικείμενο έρευνας σε διακρατικό επίπεδο, επομένως σε ευρύτερη Ευρωπαϊκή ή και σε παγκόσμια κλίμακα.

Σημαντικό ρόλο στον καθορισμό των επιπέδων των τιμών για τις περιβαλλοντικές παραμέτρους που χαρακτηρίζουν τα περιβαλλοντικά ζητήματα παίζει η νομοθεσία περιβάλλοντος. Η ολοκληρωμένη γνώση της αποτελεί τη βάση για τη σωστή τοποθέτηση απέναντι στα περιβαλλοντικά ζητήματα.

Ήδη από το 1970 το ενδιαφέρον της κοινής γνώμης καθώς και η ανησυχία επιστημών και ακαδημαϊκών αυξάνονταν από τη συνειδητοποίηση των κινδύνων της οικολογικής καταστροφής. Το 1972 έγινε στη Στοκχόλμη το 1ο Διεθνές Συνέδριο για την εξέταση των επιπτώσεων της εκβιομηχάνισης στο ανθρώπινο περιβάλλον. Τα κράτη άρχισαν μεθοδευμένα να θεσπίζουν σε εθνικό επίπεδο νομοθετικές ρυθμίσεις, με σκοπό τον έλεγχο της καταστροφής του περιβάλλοντος³³. Η δεκαετία του '70 αποτελούσε τη δεκαετία της νομοθέτησης και βασιζόνταν στη «θεραπεία» της υπάρχουσας

μόλυνσης. Για τη συμμόρφωση με τους νέους κανονισμούς, αναπτύχθηκαν καινούργιες τεχνικές για την αντιμετώπιση των εκροών ρυπάνσεως. Επίσης την ίδια περίοδο εμφανίστηκαν οι πρώτοι Μη Κυβερνητικοί Οργανισμοί (ΜΚΟ)

³³ Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος», Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη (2011)

οι οποίοι θα παίξουν σημαντικό ρόλο στην επιρροή που θα ασκήσουν στην κυβερνητική και κοινωνική πολιτική. Τέλος οι Η.Π.Α., πρώτες στον κόσμο, εγκαθιδρύουν νομοθετικά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Η δεκαετία του '80 χαρακτηρίζεται από την «αποτροπή» δημιουργίας μόλυνσης. Στην Ευρώπη νομοθετείται η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενώ τα προγράμματα δράσης της Ευρωπαϊκής Ένωσης εισαγάγει καινούργιες αρχές, όπως την Αρχή της πρόνοιας, την Αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» και την Αρχή της αποτροπής. Πολλές εταιρίες αποφασίζουν να κάνουν Περιβαλλοντικές Επιθεωρήσεις ή διαγνώσεις, οι οποίες αποσκοπούν στο να προμηθεύσουν στη διοίκηση πληροφορίες με την κατάσταση τους, όσον αφορά τους νέους περιβαλλοντικούς νόμους και την απελευθέρωση ή συγκέντρωση ρυπαντικών ουσιών. Το 1987 χρησιμοποιείται ο όρος της αιφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή να ικανοποιούνται οι ανάγκες της παρούσας γενεάς, χωρίς όμως να περιορίζεται η ικανότητα των επόμενων γενεών να ικανοποιούν τις δικές τους ανάγκες.

Το 1992 πραγματοποιείται στο Ρίο ντε Τζανέιρο της Βραζιλίας η Συνδιάσκεψη κορυφής για τον Πλανήτη Γη με τη συμμετοχή περισσότερων από 148 κρατών. Αν και τα αποτελέσματα δεν ήταν τα αναμενόμενα, ενδυνάμωσε τη συμφωνία στην αιφόρο ανάπτυξη ως καθοδηγητική αρχή. Επίσης το συνέδριο κατέληξε σε μια σειρά διεθνών συμβάσεων καθώς και στην Agenda 21, η οποία αποτελεί ένα παγκόσμιο πρόγραμμα δράσης για την ανάπτυξη και το περιβάλλον. Η διεθνής και εθνική νομοθεσία εξακολουθεί να επεκτείνεται, ενώ η φωνή των καταναλωτών έχει αυξηθεί.

Στην Ελλάδα το πρόβλημα με τη ρύπανση του περιβάλλοντος άρχισε να εμφανίζεται από τη δεκαετία του 1960, χωρίς όμως να δοθεί η δέουσα σημασία από πλευρά πολιτείας. Εμφανίζεται ως συνέπεια απρογραμμάτιστου μορφής οικονομικής ανάπτυξης της δεκαετίας εκείνης, το κόστος της οποίας καλούμαστε σήμερα να καταβάλουμε όχι μόνο εμείς αλλά δυστυχώς και οι επόμενες γενεές. Το πρόβλημα του περιβάλλοντος, κατεξοχήν πρόβλημα παιδείας μέσω της οποίας θα δημιουργηθεί η περιβαλλοντική συνείδηση στους πολίτες, παραμελήθηκε από την βασική εκπαίδευση, τουλάχιστον όταν πρωτοεμφανίζεται.

Ορόσημο για την Ελλάδα υπήρξε το έτος 1975 με τη ψήφιση του ισχύοντος Συντάγματος, το οποίο με τα άρθρα 24 και 117 παρ. 3-4 καθιέρωσε για πρώτη φορά στη συνταγματική ιστορία της χώρας την άμεση συνταγματική προστασία στην ευρεία της μορφή³⁴. Όχι μόνο του φυσικού αλλά και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, γεγονός που φέρνει την Ελλάδα στην πρωτοπορία της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος ανάμεσα στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης³⁵.

³⁴ Καράκωστας Ι., «Γενικές Αρχές Δικαίου του Περιβάλλοντος: Ιδιωτικό Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος», σε Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, «Δίκαιο του Περιβάλλοντος – Πρακτικά Σεμιναρίων 2008 – 2009 Τόμος Ι», Αθήνα 2011.

³⁵ Σακελλαρόπουλος Αλ., «Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά», Εκδόσεις Σάκκουλα (1985)

Θα πρέπει όμως να τονιστεί και η σημασία της ιδιωτικής πρωτοβουλίας στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος από την αρχή του μεσοπολέμου. Ενδεικτικά αναφέρεται η Φιλοδασική Ένωση Αθηνών (1938), το Τεχνικό Επιμελητήριο (μέσω του οποίου ιδιώτες εξεδήλωσαν τις πρώτες πρωτοβουλίες το 1953), η Επιτροπή για την προστασία του Εθνικού Τοπίου (το 1956 συγκρότησε μόνιμο συλλογικό όργανο με την ονομασία «Κοσμητεία Εθνικού Τοπίου και Πόλεων»). Το 1974 η Ακαδημία Αθηνών εξέδωσε Γενική Διακήρυξη για την ρύπανση και την μόλυνση του περιβάλλοντος, την αλλοίωση του φυσικού τοπίου και την προστασία των ιστορικών χώρων και αρχαιοτήτων. Αλλά και τα πολιτικά κόμματα, από την μεταπολίτευση και μετά, διακήρυξαν την πρόθεση τους να προγραμματίσουν την λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος. Το 1992 ιδρύεται το «Ίδρυμα Ελληνιστικού Πολιτισμού». Σημαντική είναι και η συμβολή του Συμβουλίου Επικρατείας και ιδιαίτερα του Ε' Τμήματος του, το οποίο υπήρξε κύριος θεματοφύλακας του περιβάλλοντος και με τη σταθερή νομολογία του επιδιώκει να διαμορφώσει περιβαλλοντική συνείδηση όχι μόνο στους πολίτες αλλά κυρίως στη δημόσια διοίκηση.³⁶

4. Πεδίο εφαρμογής του Δικαίου Περιβάλλοντος

Ως δίκαιο περιβάλλοντος θεσμοθετείται το σύνολο των κανόνων δικαίου, των διατάξεων δηλαδή εκείνων, οι οποίες οριοθετούν την ανθρώπινη δράση, ατομική ή συλλογική και επιδιώκουν την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ του εν ευρεία έννοια περιβάλλοντος, φυσικού και πολιτιστικού και κάθε ανθρώπινης δραστηριότητας.

Σκοπός της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ν. 1650/1986, είναι η θέσπιση θεμελιωδών κανόνων και η καθιέρωση κριτηρίων και μηχανισμών για την προστασία του περιβάλλοντος έτσι ώστε ο άνθρωπος, ως άτομο και ως μέλος του κοινωνικού συνόλου να ζει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον μέσα στο οποίο να προστατεύεται η υγεία του και να ευνοείται η ανάπτυξη της προσωπικότητάς του. Η προστασία του περιβάλλοντος θεμελιώδες και αναπόσπαστο μέρος της πολιτιστικής και αναπτυξιακής διαδικασίας και πολιτικής, υλοποιείται κύρια μέσα από το δημοκρατικό προγραμματισμό.

Στο άρθρο 1, παρ. 2 του ανωτέρου νόμου αναφέρονται οι βασικότεροι στόχοι και είναι οι ακόλουθοι:

- Η αποτροπή της ρύπανσης και γενικότερα της υποβάθμισης του περιβάλλοντος και η λήψη όλων των αναγκαίων για το σκοπό αυτόν, προληπτικών μέτρων.
- Η διασφάλιση της ανθρώπινης υγείας και από τις διάφορες μορφές υποβάθμισης του περιβάλλοντος και ειδικότερα από τη ρύπανση και τις οχλήσεις.

³⁶ Σακελλαρόπουλος Αλ., «Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά», Τιμ. Τόμ. ΣΤΕ ΙΙ 1982

- Η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου συνολικά και των επί μέρους γεωγραφικών και οικιστικών ενοτήτων του και μέσα από την ορθολογική διαχείριση του περιβάλλοντος.
- Η διασφάλιση της δυνατότητας ανανέωσης φυσικών πόρων και η ορθολογική αξιοποίηση των μη ανανεώσιμων ή σπάνιων σε σχέση με τις τωρινές και τις μελλοντικές ανάγκες και με κριτήρια την προστασία του περιβάλλοντος.
- Η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας των φυσικών οικοσυστημάτων και η διασφάλιση της αναπαραγωγικής τους ικανότητας.
- Η αποκατάσταση του περιβάλλοντος³⁷.

Επιδιώξεις ειδικότερα του νομοθέτου είναι:

- Η προστασία του εδάφους και η λήψη των αναγκαίων μέτρων, ώστε οι χρήσεις του να γίνονται σύμφωνα με τις φυσικές ιδιότητές του και την παραγωγική του ικανότητα.
- Η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων υδάτων θεωρούμενων ως φυσικών πόρων και ως οικοσυστημάτων.
- Η προστασία της ατμόσφαιρας.
- Η προστασία και διατήρηση της φύσης και του τοπίου και ιδιαίτερα περιοχών με μεγάλη βιολογική, οικολογική, αισθητική ή γεωμορφολογική αξία.
- Η προστασία των ακτών, των θαλασσών, των όχθων των ποταμών, των λιμνών, του βυθού αυτών και των νησίδων ως φυσικών πόρων, ως στοιχείων οικοσυστημάτων και ως στοιχείων του τοπίου.
- Ο καθορισμός της επιθυμητής και της επιτρεπομένης ποιότητας των φυσικών αποδεκτών καθώς και των κάθε είδους επιτρεπομένων εκπομπών αποβλήτων, με την καθιέρωση και χρησιμοποίηση κατάλληλων παραμέτρων και οριακών τιμών ώστε να μην προκαλείται υποβάθμιση του περιβάλλοντος με κριτήρια:
 - Την επιστημονική γνώση και εμπειρία.
 - Την καλύτερη διαθέσιμη και οικονομικά εφικτή τεχνολογία.
 - Τις τοπικές συνθήκες και ιδιομορφίες του περιβάλλοντος και του πληθυσμού καθώς επίσης και τις ανάγκες ανάπτυξης.
 - Την προϋπάρχουσα διαμόρφωση συλλογικής χρήσης μιας περιοχής.
 - Τα υφιστάμενα χωροταξικά και αναπτυξιακά σχέδια.
 - Η ευαισθητοποίηση και ενεργοποίηση των πολιτών στα θέματα προστασίας του περιβάλλοντος μέσα από τη σωστή πληροφόρηση και εκπαίδευση.

³⁷ Μαστρογαμβράκη Α., «Τινά περί της νομικής προστασίας περιβάλλοντος», ΝοΒ 1984, σελ. 1205.

Πεδίο εφαρμογής του εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος είναι ολόκληρη η επικράτεια³⁸.

5. Πηγές του Δικαίου Προστασίας Περιβάλλοντος

Οι πηγές του δικαίου είναι τα περιβεβλημένα με το κύρος της δημοσίας εξουσίας κείμενα, τα οποία περιέχουν τους ισχύοντες εκάστοτε νομικούς κανόνες. Διάφορα πολιτειακά όργανα, ανάλογα με την αρμοδιότητα, η οποία συνταγματικά τους έχει απονεμηθεί, εκδίδουν κατά καιρούς νόμους ή άλλες πράξεις, που περιέχουν νομικές ρυθμίσεις διαφόρων θεμάτων.

Οι πηγές του δικαίου διακρίνονται ανάλογα με τη νομική τους ισχύ σε τρεις κατηγορίες. Στη πρώτη ανήκουν οι συνταγματικού τύπου πηγές, στη δεύτερη οι νομοθετικού τύπου και στη τρίτη οι διοικητικού τύπου.

Αναλυτικότερα οι πηγές του δικαίου περιβάλλοντος είναι οι εξής³⁹:

1. Το Σύνταγμα

Κύρια πηγή του δικαίου περιβάλλοντος αποτελεί το ισχύον Σύνταγμα 1975/1986/2001 (αναθεωρήσεις) με την ευρεία έννοια, περιλαμβάνει δηλαδή τόσο τα ψηφίσματα όσο και τις Συντακτικές Πράξεις. Αναφέρεται για πρώτη φορά κατά τρόπο άμεσο στο θέμα της προστασίας του περιβάλλοντος στο άρθρο 24, το οποίο αποτελεί και θεμελιώδη πηγή του κλάδου αυτού.

2. Τα Ψηφίσματα

Τα Ψηφίσματα είναι πράξεις, οι οποίες εκδίδονται όχι από απλές αλλά από αναθεωρητικές ή συντακτικές Βουλές και ρυθμίζουν κενό συνταγματικού περιεχομένου, συνήθως μέχρι τη ψήφιση νέου Συντάγματος, κατά παρέκκλιση των διατάξεων, οι οποίες βρίσκονται σε ισχύ. Όπως και οι συντακτικές πράξεις έχουν μεταβατικό χαρακτήρα, αυξημένο τυπικό κύρος και προέρχονται από Βουλή, η οποία έχει σχετική αρμοδιότητα για την έκδοσή τους. Κύρια χαρακτηριστικά είναι ότι συνιστούν παρεμπόμπουσα άσκηση της συντακτικής ή αναθεωρητικής λειτουργίας, ότι έχουν προσωρινό χαρακτήρα και ότι ρυθμίζουν ειδικά θέματα.

3. Οι Συντακτικές πράξεις

Οι Συντακτικές πράξεις, διάφορες των Ψηφισμάτων, εκδίδονται από την εκτελεστική λειτουργία κατά παρέκκλιση από την ισχύουσα συνταγματική τάξη. Συνεπώς είναι πράξεις όχι νομίμων πολιτειακών οργάνων, οι οποίες δε στηρίζονται στην αρχή της νομιμότητας, αλλά στη δύναμη της επιβολής. Όπως τα Ψηφίσματα έτσι και οι Συντακτικές πράξεις εκδίδονται είτε κατά τη

³⁸ Παπαδημητρίου Γ., «Περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα», έκδ. Τυπωθήτω-Γ. Δαρδανός, 1995.

³⁹ Παπαδημητρίου Γ. «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία», Νόμος και Φύση 2/94.

διάρκεια πολιτικών ανωμαλιών, είτε αμέσως μετά από αυτές. Έχουν δε την αυτή τυπική ισχύ με τα Ψηφίσματα.

4. Συνταγματικό έθιμο και Συνταγματικές γενικές αρχές

Με τη συνεχή και ομοιόμορφη εν συνειδήσει δικαίου πρακτική είναι δυνατόν, παράλληλα με τα γνωστά έθιμα, να δημιουργούνται και συνταγματικά έθιμα κυρίως σε επιεική Συντάγματα.

6. Η Νομική φύση και ισχύς του ά. 24Σ

Όσον αφορά την υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, δεν τίθεται ζήτημα εφόσον αυτή θεσπίζεται ρητώς στη συνταγματική διάταξη. Το ερώτημα το οποίο ανέκυπτε πριν την αναθεώρηση του 2001 ήταν κατά πόσον η κρατική αυτή υποχρέωση γεννά ανατακλαστικώς ένα αντίστοιχο συνταγματικό δικαίωμα: το δικαίωμα στο περιβάλλον.

Η νομική υποχρέωση δε νοείται παρά ως αρνητική όψη του δικαιώματος, εφόσον ο βασικός λόγος ύπαρξης της συνίσταται στην εγγύηση των δικαιωμάτων του δικαιούχου. Ούτως ή άλλως δεν τίθεται πλέον ζήτημα ερμηνείας, εφόσον με την αναθεώρηση του 2001, η προστασία του περιβάλλοντος ορίζεται πλέον ρητά και ως δικαίωμα του καθενός.

• ΔΕΣΜΕΥΤΙΚΗ ΙΣΧΥΣ ΤΗΣ ΔΙΑΤΑΞΗΣ

Οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο ά. 24§1Σ, δεν αποτελούν απλές κατευθυντήριες διατάξεις, αλλά συνιστούν κανόνες άμεσης και επιτακτικής ισχύος, που περιέχουν δεσμευτική ισχύ προς τον κοινό νομοθέτη, τη Διοίκηση, τα δικαστήρια, αλλά και τους διοικούμενους να συμμορφωθούν προς το περιεχόμενό του. Με τις διατάξεις αυτές προστατεύεται ευθέως το φυσικό περιβάλλον (ΣΤΕ 637/98) και διατυπώνονται επιταγές με αυτοτέλεια και άμεση εφαρμογή (ΣΤΕ 2818/97).

7. Οι αρχές του δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος

Το ΣΤΕ ερμηνεύοντας και εφαρμόζοντας τις διατάξεις του ά. 24Σ καθιέρωσε νομικές αρχές πολύ σημαντικές για την προστασία του περιβάλλοντος. Πρόκειται για μια νομολογία που άρχισε να διαπλάθεται από τις αρχές της δεκαετίας του '80, αλλά που ενισχύθηκε σημαντικά τα τελευταία έτη λόγω της αλματώδους αύξησης των ενδίκων μέσων, στα οποία γίνεται επίκληση των κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος.

• ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΛΗΨΗΣ

Το ελληνικό Σύνταγμα επιβάλλει όχι μόνο την επανόρθωση της προηγούμενης βλάβης, αλλά και την πρόληψη στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Το ά.24§1 εδ. β' προβλέπει ότι το κράτος έχει την

υποχρέωση να λαμβάνει τα αναγκαία προληπτικά μέτρα προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον.⁴⁰

Το Σύνταγμα αναγάγει έτσι, την αρχή της Πρόληψης ως βασική αρχή προστασίας του περιβάλλοντος. Επίσης η αρχή της Πρόληψης υπάρχει στη Συνθήκη του Μάαστριχτ που κυρώθηκε με το Ν. 2077/92, αλλά και από τη Διακήρυξη του Ρίο (1992) και την Αντζέντα 21, καθώς και στο ά. 174 ΣυνθΕΚ.⁴¹

Σύμφωνα με το ΣτΕ, ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκείται στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά αναγνωρίζει την αρχή της πρόληψης ως δεσμευτικό νομικό κανόνα (ΣτΕ 53/93) και δέχεται επιπλέον ότι η αρχή της πρόληψης επιβάλλει στα όργανα του Κράτους που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα, να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και ειδικότερα να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή συλλογική δραστηριότητα (ΣτΕ 3957/95, 2537/96 Ολομ.). Επίσης δέχεται ειδικότερα ότι η διοίκηση οφείλει να ερευνά εκ των προτέρων αν μια δραστηριότητα, για την άσκηση της οποίας απαιτείται διοικητική άδεια, δημιουργεί κινδύνους για το περιβάλλον, η δε χορήγηση της άδειας επιτρέπεται μόνο υπό όρους και περιορισμούς, ώστε να μην προκαλούνται τέτοιοι κίνδυνοι (ΣτΕ 601/1989).

Το βασικό μέσο για την πραγματοποίηση της προληπτικής δράσης των κρατικών οργάνων με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος είναι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Ο Έλληνας νομοθέτης, εισάγοντας στο εσωτερικό δίκαιο κανόνες επιβαλλόμενους από το Δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ειδικότερα από μια οδηγία του έτους 1985 (85/337 ΕΟΚ), προβλέπει ότι η εκ των προτέρων εκτίμηση των συνεπειών από έργα ή δραστηριότητες που λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασης τους είναι πιθανό να δημιουργήσουν σοβαρούς κινδύνους για το περιβάλλον πρέπει να στηρίζεται σε ειδική μελέτη, η οποία απαιτείται να υποβάλλεται στην αρχή που είναι αρμόδια να επιτρέψει το έργο ή τη δραστηριότητα (ν.1650/1986, ΚΑΝ 69269/5387/1990).⁴²

Οι ακόλουθες δύο αποφάσεις καταδεικνύουν τη σημασία την οποία αποδίδει το ΣτΕ στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων ως το μέσο που εξασφαλίζει την αποτελεσματικότητα της προληπτικής δράσης των αρμοδίων οργάνων του κράτους.

Γίνεται δεκτό (ΣτΕ 1520/1993) ότι δεν αρκεί να τίθενται υπ' όψη των αρμόδιων αρχών απλώς πληροφορίες και εκτιμήσεις σχετικά με το σχεδιαζόμενο έργο

⁴⁰ Η αρχή της πρόληψης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, 86 Α.Ν. Σάκκουλας, 2005.

⁴¹ ΓΚΙΖΑΡΗ – ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ Α., Η διεύθυνση της αρχής της προφύλαξης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 174 παρ. 2 ΣΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη (σκέψεις με αφορμή την απόφ. ΜονΠρωτΑθ. 4531/2004), Αρμενόπουλος 2005, σ. 473.

⁴² ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), www.nomosphysis.org.gr

και τις πιθανές επιπτώσεις του στο περιβάλλον, αλλά απαιτείται να υποβάλλεται ολοκληρωμένη μελέτη που να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση των κρίσεων.

Επίσης, με την ΣτΕ 2760/1994 (υπόθεση του Αχελώου), το δικαστήριο δέχτηκε ότι σε περιπτώσεις τεχνικών παρεμβάσεων τέτοιας μορφής δεν αρκεί η σύνταξη χωριστών μελετών για καθένα από τα επιμέρους τεχνικά έργα, αλλά απαιτείται συνθετική μελέτη για το σύνολο της τεχνολογικής παρέμβασης.

Γίνεται δεκτό ότι με τη συνταγματική διάταξη, ερμηνευόμενη και υπό το φως των ανωτέρω ευρωπαϊκών και διεθνών ρυθμίσεων, θεσπίζεται η θεμελιώδης αρχή της πρόληψης της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος χάριν της οικολογικής ισορροπίας και της διατήρησης των φυσικών πόρων προς όφελος όχι μόνο της παρούσας γενεάς, αλλά και των επόμενων (ΣτΕ 2760/94, 3698/2000).

Κάθε δημόσια πολιτική, γενική ή ειδική και κάθε διοικητική ή τεχνική παρέμβαση του Κράτους στο φυσικό περιβάλλον πρέπει να έχει ενσωματώσει τα προσήκοντα κριτήρια προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, εκ των οποίων και πρέπει να διέπεται κατά πρώτον λόγον, ούτως ώστε να διασφαλίζεται η αρχή της πρόληψης και η προστασία που παρέχεται βάσει αυτών των κριτηρίων να είναι πλήρης και αποτελεσματική (ΣτΕ 2731/97, 2805/97).

• **Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΠΡΟΦΥΛΑΞΗΣ**

Η αρχή της προφύλαξης, στην οποία γίνεται αναφορά, αν και σπανίως στη νομολογία του ΣτΕ, επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης. Προστέθηκε στη ΣυνθΕΚ με τη συνθήκη του Μάαστριχτ (άρ. 174§2) και συμφώνως προς αυτήν τα προστατευτικά μέτρα του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται ακόμη και όταν δεν υπάρχει πλήρης επιστημονική βεβαιότητα και απόδειξη για τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες μιας δραστηριότητας. Αρκεί να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για πιθανές περιβαλλοντικές βλάβες.

Η αρχή της προφύλαξης αναφέρεται ρητά στην απόφαση των ασφαλιστικών μέτρων του Μονομελούς Πρωτοδικείου Σύρου (438 Α.Μ./2001) που αφορά το τεχνικό έργο της μεταφοράς ρεύματος υψηλής τάσης, του οποίου διατάσσει την αναστολή εκτέλεσης λόγω της αβεβαιότητας του οικολογικού κινδύνου που αυτό συνεπάγεται.

Η απόφαση ΣτΕ 4530/97 αφορά στο ίδιο τεχνικό έργο εναέριας διέλευσης καλωδίων ηλεκτρικού ρεύματος υψηλής τάσης πάνω όμως από κατοικημένες περιοχές. Η απόφαση αυτή αναφέρεται στις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης και ορίζει ότι η μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης στις

κατοικημένες περιοχές πρέπει να γίνεται υπογείως και σε στοές, στις οποίες να αποκλείεται η οίκηση.⁴³

Η απόφαση ΣτΕ 613/02 Ολομ. ακύρωσε την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή εγκαταστάσεων παραγωγής χρυσού στην Χαλκιδική. Η απόφαση επικαλείται ρητώς σε πολλά σημεία της την αρχή της προφύλαξης, την οποία συνδέει με τις αρχές της στάθμισης συμφερόντων και της αναλογικότητας. Γίνεται δεκτό ότι τα όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπόψη τους την τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου και να μην παρέχουν τη σχετική έγκριση, αν διαπιστώσουν αιτιολογημένα, ότι ο κίνδυνος αυτός υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από τη λειτουργία του. Στην υπό κρίση περίπτωση, το δικαστήριο ακύρωσε τους περιβαλλοντικούς όρους, διότι η διαδικασία εξόρυξης του χρυσού απαιτούσε τη χρήση κυανιούχων ουσιών εξαιρετικά επικίνδυνων για το περιβάλλον και έτσι η ισορροπία μεταξύ του προσδοκώμενου οφέλους (εισαγωγή της νέας τεχνολογίας και ενίσχυση της εργατικής απασχόλησης) και της επικινδυνότητας του έργου ήταν ελαττωματική.

• **ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΦΕΡΟΥΣΑΣ ΙΚΑΝΟΤΗΤΑΣ**

Με τον όρο φέρουσα ικανότητα, ο οποίος χρησιμοποιείται και στις αποφάσεις του ΣτΕ, νοείται η ικανότητα μιας περιοχής να δεχτεί και άλλες ανθρώπινες δραστηριότητες χωρίς να υποβαθμιστεί κατά τρόπο ανεπανόρθωτο το περιβάλλον. Πρόκειται ακριβώς για τα όρια της φέρουσας ικανότητας της περιοχής και κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα που βαίνει πέρα από τα όρια αυτά, είναι απαγορευμένη, αφού και η αρχή της φέρουσας ικανότητας είναι νομική αρχή και μάλιστα ειδικότερη αρχή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης.

Για να διευκρινιστεί καλύτερα το περιεχόμενο αυτής της αρχής χρήσιμη είναι η αναφορά σε παραδείγματα από τη νομολογία του ΣτΕ. Έχει γίνει π.χ. δεκτό ότι (ΣτΕ 50/1993) η Διοίκηση, προκειμένου να χορηγήσει άδεια ίδρυσης ξενοδοχείου, οφείλει να ερευνά το χαρακτήρα και την ιδιομορφία της περιοχής και να λαμβάνει υπόψη τον αριθμό των ξενοδοχείων που ήδη λειτουργούν στην ίδια περιοχή και την ικανότητα της να δεχθεί μεγαλύτερο αριθμό τουριστών χωρίς να αλλοιωθούν η φυσιογνωμία και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της. Έχει επίσης κριθεί (Π.Ε. 398/1993) ότι για την ίδρυση οικισμών από οικοδομικούς συνεταιρισμούς, πρέπει να λαμβάνεται υπόψη, πλην άλλων, η φέρουσα ικανότητα της περιοχής ενόψει των υφισταμένων οικισμών, του μεγέθους τους και των μεταξύ τους αποστάσεων. Επίσης στην απόφαση ΣτΕ 2805/97β αναφέρεται ότι στα μικρά νησιά, το ηλεκτρικό δίκτυο για να είναι βιώσιμο δε μπορεί ποτέ να είναι υψηλής τάσης, διότι αυτό εξαναγκάζει το μικρό νησί να γίνει απλή προέκταση της ηπειρωτικής γης και

⁴³ ΓΚΙΖΑΡΗ – ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ Α., Η διείσδυση της αρχής της προφύλαξης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 174 παρ. 2 ΣΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη (σκέψεις με αφορμή την απόφ. ΜονΠρωτΑθ. 4531/2004), Αρμενόπουλος 2005, σ. 473.

διότι αποτελεί υποδομή που υπερβαίνει τη φέρουσα ικανότητα του οικοσυστήματός του και αποδιαρθρώνει το νησιωτικό μικρόκοσμο.⁴⁴

• ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΟ ΚΕΚΤΗΜΕΝΟ

Η νομολογία του ΣΤΕ δέχεται ότι από τη συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος συνάγεται ο κανόνας κατά τον οποίο νομοθετικές μεταβολές, με τις οποίες συνάγονται διατάξεις δυσμενέστερες για το περιβάλλον σε σχέση με την προϋφιστάμενη νομοθεσία, απαγορεύονται.⁴⁵ Με άλλες λέξεις, το Σύνταγμα εμποδίζει τον κοινό νομοθέτη να τροποποιεί το υφιστάμενο νομικό καθεστώς εφόσον με τις νέες ρυθμίσεις δεν εξασφαλίζονται τουλάχιστον στον ίδιο βαθμό η προστασία του περιβάλλοντος. Σύμφωνα λοιπόν με τη νομολογία αυτή υπάρχει ένα «κεκτημένο» στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος, το οποίο είναι συνταγματικώς κατοχυρωμένο.⁴⁶

Αυτός ο κανόνας έτυχε εφαρμογής από τη νομολογία κυρίως σε θέματα πολεοδομίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αυτής της νομολογίας είναι οι αποφάσεις και τα πρακτικά επεξεργασίας σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων που αναφέρονται σε τροποποιήσεις των κανόνων δόμησης ή του πολεοδομικού σχεδίου. Συγκεκριμένα έχει κριθεί (ΣΤΕ 10/1988) ότι μεταβολή των ρυθμίσεων του Γενικού οικοδομικού σχεδιασμού που αφορούν τη θέση του κτιρίου σε σχέση με τα όρια του οικοπέδου είναι αντίθετη προς το Σύνταγμα κατά το μέρος που με τις νέες διατάξεις παρέχεται δυνατότητα να τοποθετείται το κτίριο σε επαφή με τα όρια του οικοπέδου στις περιοχές εκείνες, στις οποίες κατά το προηγούμενο πολεοδομικό καθεστώς ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης, σύμφωνα με το οποίο υπήρχε υποχρέωση να παραμένει ακάλυπτος χώρος μεταξύ της οικοδομής και των ορίων του οικοπέδου. Έχει επίσης κριθεί (ΠΕ 185/1995) ότι δεν είναι κατά το Σύνταγμα επιτρεπτή η τροποποίηση των περιορισμών χρήσης των ακινήτων σε ορισμένη περιοχή κατά τρόπο ώστε στις επιτρεπόμενες χρήσεις να προστίθενται και άλλες, οι οποίες δεν προσιδιάζουν στη φυσιογνωμία της περιοχής και επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβίωσης. Ακόμα γίνεται δεκτό ότι (ΣΤΕ 2242, 1994) κατά το Σύνταγμα απαγορεύονται τροποποιήσεις του πολεοδομικού σχεδίου, με τις οποίες επέρχεται μείωση της συνολικής έκτασης κοινόχρηστων χώρων σε ορισμένη οικιστική περιοχή.

• Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΒΙΩΣΙΜΗΣ ΑΝΑΠΤΥΞΗΣ

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε στο ά. 24§1, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ως αρχή της αειφορίας, δηλ. ως αρχή της βιωσιμότητας των οικοσυστημάτων και μάλιστα συνδέθηκε ρητώς με την

⁴⁴ Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

⁴⁵ Παραράς Π., Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και πολεοδομικό κεκτημένο. Σκέψεις με αφορμή την ΟλΣΤΕ 123/2007, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.

⁴⁶ Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

υποχρέωση του κράτους να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος. Η ρητή αυτή προσθήκη αντανακλά πάντως την πολυετή επί του θέματος νομολογία του ΣτΕ, η οποία σταδιακά και ιδίως μετά το 1992 είχε προχωρήσει στην ερμηνευτική συναγωγή της αρχής αυτής και τη σύνδεσή της με την αρχή της πρόληψης.

Η βιώσιμη ή αειφόρος ανάπτυξη μπορεί να ορισθεί ως η συμβατή, η φιλική προς το περιβάλλον ανάπτυξη, αυτή που δεν εξαντλεί τους φυσικούς πόρους, αλλά τους διαφυλάσσει, όχι μόνο για τις παρούσες, αλλά και για τις μέλλουσες γενεές.⁴⁷

Η νομολογία του ΣτΕ ήδη από το 1977, εφαρμόζοντας και ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ά. 24Σ για την προστασία του περιβάλλοντος και του ά.106§1Σ, για την προστασία της οικονομικής ανάπτυξης καθώς και αυτή του ά. 5§1, για την οικονομική ελευθερία, δέχεται τη δυνατότητα σύγκρουσης περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών αναγκών και συμφερόντων και υιοθετεί ως μέθοδο άρσης αυτής της σύγκρουσης την αρχή στάθμισης των συμφερόντων. Σύμφωνα με πάγια νομολογία (ΣτΕ 810/77, 811/77, 4592/77, 3791/78, 3047/80, 3754/81, 2196/82, 1069/84, 1615/88, 2281/92) σε περίπτωση σύγκρουσης της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη, όπως εξάλλου και με άλλα συνταγματικώς προστατευόμενα συμφέροντα, οφείλει να συνεκτιμά και να σταθμίζει όλους τους παράγοντες που συνθέτουν το εθνικό συμφέρον, εν όψει και της σπουδαιότητας του κάθε φορά επιδιωκόμενου σκοπού και τελικώς να προκρίνει τη λύση, η οποία, κατά την αληθή βούληση του νομοθέτη, εξυπηρετεί καλύτερα το συμφέρον αυτό. Επομένως βάσει αυτής της νομολογίας, η προστασία του περιβάλλοντος όχι μόνο δεν αναγνωρίζεται ως αξία μείζονος προστασίας, αλλά ρητώς ορίζεται ότι η συνεκτίμηση των διατάξεων, που αφορούν στην οικονομική ανάπτυξη, δεν αποκλείεται να έχει μάλλον βαρύνουσα σημασία σε σχέση με τις διατάξεις για την περιβαλλοντική προστασία.

Η νομολογία αυτή, χαρακτηριστική της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας μιας χώρας αναπτυσσόμενης που διακατέχεται από οικονομικές προτεραιότητες, με τη στενή έννοια του όρου, την αύξηση δηλ. του εθνικού εισοδήματος χωρίς να έχει συνείδηση του ότι η οικονομική ανάπτυξη δε μπορεί να πραγματοποιηθεί σε συνθήκες υποβάθμισης του περιβάλλοντος, έκανε εντυπωσιακή στροφή στις αρχές του 1993.⁴⁸

Για πρώτη φορά η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης διακηρύσσεται στην απόφαση ΣτΕ 53/93 (υπόθεση Πετρόλα). Στη συνέχεια, η νομολογία, σε υπόθεση που αφορούσε την εγκατάσταση ιχθυοτροφείου, προσδιόρισε πώς αντιλαμβάνεται ο ακυρωτικός δικαστής την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης (ΣτΕ 304/93). Στη συγκεκριμένη περίπτωση υπήρξε σύγκρουση μεταξύ της αναπτυξιακής δραστηριότητας μιας μεγάλης ιχθυοτροφικής μονάδας, η οποία

⁴⁷ Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

⁴⁸ Παπαρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

είχε δανειοδοτηθεί σε μια θαλάσσια περιοχή, στην οποία δεν υπήρχαν καθορισμένες χρήσεις και της προστασίας του περιβάλλοντος της περιοχής, το οποίο επιβαρυνόταν από τη λειτουργία της μονάδας αυτής. Σύμφωνα με την απόφαση αυτή, από τις διατάξεις του ά.24Σ⁴⁹ με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος η υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος σε συνδυασμό με το ά.106§1Σ με το οποίο ανατίθεται στο κράτος ο προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομίας της χώρας, απορρέει η αρχή ότι η οικονομική αναπτυξιακή πολιτική ασκείται σε συνδυασμό προς τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη.

Σε άλλη απόφαση το δικαστήριο, με αφορμή την ίδρυση βιομηχανικής μονάδας επεξεργασίας αλιευμάτων σε αστική περιοχή της Αττικής, όρισε ότι μεταξύ των πρωταρχικών αποστολών του Κράτους συγκαταλέγεται και η ισόρροπη κατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων στην επικράτεια και η διασφάλιση βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος (ΣΤΕ 4207/97). Η βιώσιμη ανάπτυξη προσδιορίστηκε και σε σχέση με τη μεταλλευτική και εν γένει την εξορυκτική δραστηριότητα. Βιώσιμη χαρακτηρίστηκε η μεταλλεία, η οποία «δε συνίσταται στην αποφυγή προκλήσεως μονίμου βλάβης στο φυσικό περιβάλλον εκ της εξορύξεως..., αλλά περιλαμβάνει ιδίως την φειδωλήν εξόρυξιν... δεδομένου ότι η εξόρυξις μεταλλεύματος, ήτοι πόρου μη ανανεώσιμου, αποτελεί ανάλωσιν φυσικού κεφαλαίου» (ΣΤΕ 772/98).

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης διέπει και την προστασία των υδάτων με τη μορφή της βιώσιμης διαχείρισης των υδατικών πόρων (ΣΤΕ 2990/98).⁵⁰

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνδέθηκε και με τη διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων. Κρίθηκε ότι για τη βιώσιμη ανάπτυξη των δασών, πρέπει να εξασφαλίζεται από τη Διοίκηση, αφενός η παροχή έγκυρης, αξιόπιστης και ακριβούς πληροφόρησης και αφετέρου η απογραφή τους, η οποία πρέπει να ενημερώνεται και να σταθεροποιείται σε συσχέτιση με το σχεδιασμό των χρήσεων γης (ΣΤΕ 2881/98).

Τέλος, η βιώσιμη ανάπτυξη αναφέρεται και στην οικιστική ανάπτυξη. Η οικιστική αξιοποίηση, δηλ. συγκεκριμένης έκτασης πρέπει να γίνεται μόνον στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης και βάσει ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού (ΣΤΕ 3698/2000).

⁴⁹ Παπακωνσταντίνου Α., Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση, Απρίλιος 1997.

⁵⁰ Παραράς Π., Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και πολεοδομικό κεκτημένο. Σκέψεις με αφορμή την ΟλΣΤΕ 123/2007, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.

• Η ΑΡΧΗ ΤΗΣ ΒΙΟΠΟΙΚΙΛΟΤΗΤΑΣ

Ως βιοποικιλότητα ορίζεται ο συνολικός αριθμός των ειδών που συναπαρτίζουν τα χερσαία και υδάτινα οικοσυστήματα της βιόσφαιρας. Η βιοποικιλότητα διακρίνεται σε γενετική βιοποικιλότητα, βιοποικιλότητα των ειδών χλωρίδας και πανίδας, βιοποικιλότητα των οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητα των τοπίων. Σύμφωνα με την αρχή της βιοποικιλότητας, αναγνωρίζεται εγγενής αξία σε όλα τα είδη της άγριας πανίδας και χλωρίδας και παρέχεται νομική προστασία σε όλη την ποικιλία των ειδών αυτών.

Το ΣτΕ, ιδίως στις πρόσφατες αποφάσεις του αναφέρεται ρητώς στην έννοια και την προστασία της βιοποικιλότητας και εφαρμόζει με αυστηρότητα το σχετικό κανονιστικό πλαίσιο, ερμηνεύοντάς το με ευρύτητα και αντλώντας σχετικά επιχειρήματα από τις διατάξεις του ά. 24Σ.⁵¹

Μάλιστα η λογική της βιώσιμης ανάπτυξης εκφεύγει των ορίων του δικαίου του περιβάλλοντος και εμφιλοχωρεί σε άλλους τομείς του δημοσίου δικαίου. Χαρακτηριστική η μειοψηφία της ΣτΕ (Ολ.) 3096/01, σύμφωνα με την οποία «από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνάγεται η αρχή της βιωσίμου κοινωνικής πολιτικής, ήτοι η προστασία του κοινωνικού κεφαλαίου στο οποίο ανήκει κατ'έξοχην ο θεσμός της κοινωνικής ασφάλισης».

Ειδικότερα, η ΣτΕ 3953/95, έκανε δεκτή αίτηση ακυρώσεως κατά αποφάσεως του νομάρχη Δωδεκανήσου που επέτρεπε τη διενέργεια αεροψεκασμών σε περιοχές της Ρόδου για την καταπολέμηση του δάκου της ελιάς, λόγω του ότι μεταξύ άλλων, η χρησιμοποίηση της ως άνω μεθόδου οδηγεί σε αδιάκριτη εξόντωση ωφέλιμων και βλαβερών οργανισμών με αποτέλεσμα τη διατάραξη του οικοσυστήματος. Η απόφαση δέχεται ότι 'αναπόσπαστον μέρος της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος είναι η διατήρησης της βιοποικιλότητας, η οποία αποτελεί ουσιώδη προϋπόθεσιν ευσταθούς φυσικού περιβάλλοντος».

Με την απόφαση ΣτΕ 3955/95 αποκλείεται η ίδρυση ή επέκταση οικισμών πλησίον βιοτόπων και οικοσυστημάτων, ιδίως όταν ορισμένα από τα είδη που διαβιούν εντός τους είναι σπάνια ή απειλούνται. Με τις αποφάσεις Ολ.ΣτΕ 1821/95, Ολ.ΣτΕ 2301/95, Ολ.ΣτΕ 2304/95, το ΣτΕ αξιοποίησε την αρχή της βιοποικιλότητας για την προστασία σπανίων ειδών δεχόμενο συγκεκριμένα τη συνταγματικότητα προεδρικών διαταγμάτων με τα οποία οι βιότοποι των ειδών *Caretta-Caretta* και *Monachus-Monachus* υπήχθησαν σε καθεστώς ειδικής προστασίας, σύμφωνα με τα ά. 18επ. του ν. 1650/86 και θεσπίστηκαν αυστηρότατοι όροι δόμησης και επιτρεπτών χρήσεων γης.⁵²

⁵¹ Παπακωνσταντίνου Α., Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση, Απρίλιος 1997.

⁵² Σιούτη Γ., Η προστασία της φύσης στη νομολογία του ΣτΕ, στον Τιμητικό Τόμο για τα 75 χρόνια του ΣτΕ, 2004.

8. Η προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό δίκαιο

Για πολλά χρόνια η νομική προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα γινόταν με τη χρήση κοινών νομικών μέσων τα οποία βρίσκονται στο αστικό, ποινικό και διοικητικό δίκαιο, σε υγειονομικές και αστυνομικές διατάξεις κτλ. Με τον τρόπο αυτό τα μέτρα νομικής προστασίας ήταν διάσπαρτα σε πολλούς νόμους, αποσπασματικά και ανεπαρκή. Ο ρόλος του κράτους, με τη χρήση αυτών των νομικών μέσων, ήταν πρακτικά περιορισμένος στη λήψη μέτρων θεραπείας και την τιμωρία του προκαλούντος τη μόλυνση του περιβάλλοντος.

Τα τελευταία χρόνια η όξυνση των περιβαλλοντικών προβλημάτων οδήγησε σταδιακά τη διεθνή και την Ελληνική νομική κοινότητα στην κατανόηση ότι η νομοθεσία για το περιβάλλον πρέπει, για να εξυπηρετήσει τους σκοπούς της, να διαμορφωθεί σε διακεκριμένο κλάδο του δικαίου. Πράγματι, αυτό έγινε διεθνώς σταδιακά κατά τη διάρκεια των τελευταίων 25 ετών και το ίδιο έγινε και στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα τη δημιουργία ενός νέου κλάδου του Δημοσίου Δικαίου, του δικαίου περιβάλλοντος.

Σε αυτόν τον νέο κλάδο του δικαίου, το χαρακτηριστικό είναι ότι, παρόλο που ουσιαστικά αποτελεί τμήμα του διοικητικού δικαίου (δίκαιο το οποίο, λόγω του ότι περιγράφει και αφορά το κράτος και τις σχέσεις του με τους πολίτες, είναι στατικό και δύσκαμπτο), το περιβαλλοντικό δίκαιο έχει αποκτήσει έναν έντονα πραγματιστικό χαρακτήρα και εξάρτηση από την επιστήμη, την τεχνολογία και την οικονομική ανάπτυξη. Συχνά το ίδιο προδικάζει και επιβάλλει αλλαγές στις βιομηχανικές σχέσεις παραγωγής, στη λειτουργία των εργοστασίων κτλ. Άλλες φορές δε, το ίδιο προσαρμόζεται στις εξελίξεις της τεχνολογίας καθώς και στις ανάγκες προστασίας του περιβάλλοντος που έχουν ανακύψει από τις νέες συνθήκες παραγωγής και την εξέλιξη των πραγμάτων στη κοινωνία.

Το άρθρο 24 του Συντάγματος⁵³ και η αναθεώρησή του, μέσω της οποίας επιτεύχθηκε η ενσωμάτωση βασικών νομολογιακών αρχών για την προστασία του περιβάλλοντος, προετοιμάζει την ελληνική νομική πραγματικότητα προκειμένου να την εισάγει στην εποχή της διακινδύνευσης, μια εποχή στην οποία η ραγδαία όξυνση των περιβαλλοντικών βλαβών και η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων καθιστούν επιτακτική την ανάγκη προστασίας των έννομων αγαθών του περιβάλλοντος και της υγείας. Το αναθεωρημένο κείμενο των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 24 έχει ως εξής⁵⁴:

“1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει την υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων. Η σύνταξη δασολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού

⁵³ Πορτόλου-Μιχαήλ Α. «Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του ά. 24 του Συντάγματος 1975», Το Σ 1979, σελ. 666.

⁵⁴ Ρίζου Σωτηρίου Αλ. «Η περιπέτεια του ά. 24Σ και η ευθύνη των κρατικών εξουσιών», ΔΤΑ, τ. 1 /2001, σελ. 417.

των δασών και των δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης. Η σύνταξη εθνικού κτηματολογίου συνιστά υποχρέωση του Κράτους⁵⁵.

Ερμηνευτική δήλωση

Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησής και αλληλοεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει, όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.” Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η προστασία του περιβάλλοντος χαρακτηρίστηκε ρητά, όχι απλώς υποχρέωση του κράτους αλλά και δικαίωμα του καθενός⁵⁶, κατοχυρώθηκε η αρχή της αειφορίας (ταυτόσημη με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης), εξισώθηκε η προστασία δημοσίων και ιδιωτικών δασών και θεσπίστηκε η υποχρέωση της Διοίκησης να συντάξει δασολόγιο⁵⁷.

Επιπλέον, όσον αφορά τη χωροταξία και την πολεοδομία, ορίστηκε ότι οι τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης, και θεσπίστηκε η υποχρέωση του κράτους να προβεί στη σύνταξη εθνικού κτηματολογίου. Ειδικότερα, το δικαίωμα στο περιβάλλον νοείται ως το δικαίωμα για ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο. Η νομολογία το χαρακτηρίζει ενίοτε ως κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος (ΣΤΕ Ολομ. 3146/86, Ολομ. 2304/95)⁵⁸. Περαιτέρω, η κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον είχε ως δικονομικό αντίκρουσμα

⁵⁵ Κουσουλής Κ., Χώρος και Νόμιμη Δόμηση (εντός και εκτός σχεδίου), Εισήγηση στην εκδήλωση «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Προστασία του Φυσικού Περιβάλλοντος» της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών ΣΤΕ, Αθήνα, 04-06-2008, http://www.edil-ste.gr/show_article.asp?ids=7/

⁵⁶ Στο άρθρο 24 Σ κατοχυρώθηκε η αρχή της αειφορίας, η οποία θεωρείται συνώνυμη της βιώσιμης ανάπτυξης.

⁵⁷ Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ, Η αναθεώρηση του Συντάγματος και η βιώσιμη ανάπτυξη, στο τόμο Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.), Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρηση του, Αντ. Σάκκουλας, Νόμος και Φύση, 2002, σ. 78 επ.

⁵⁸ Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 22 επ.

τη διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος, ως στοιχείο του παραδεκτού στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη.

Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1, η προστασία του περιβάλλοντος περιλαμβάνει τόσο το φυσικό όσο και το ανθρωπογενές (πολιτιστικό και οικιστικό) περιβάλλον. Το δικαίωμα στο περιβάλλον έχει σύνθετο περιεχόμενο υπό την έννοια ότι προστατεύει και προσωπικά αγαθά (ζωή και υγεία του ατόμου) και το κοινό αγαθό του περιβάλλοντος ως σύνολο δικαίωμα συλλογικό (τρίτη γενιά δικαιωμάτων και δικαίωμα αλληλεγγύης). Η νομική φύση του περιβάλλοντος όπως αυτή διατυπώνεται νομολογιακά περιλαμβάνει τα φυσικά οικοσυστήματα (χερσαίο, υδάτινο, εναέριο) αλλά και τα τεχνητά (ΣΤΕ 3698/2000). Σ' ένα δεύτερο επίπεδο η νομική έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος αντιμετωπίζεται από το συντακτικό και αναθεωρητικό νομοθέτη ως το διαδικαστικής φύσης δικαίωμα του καθενός να συμμετέχει στη λήψη αποφάσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και να το προασπίζεται ενώπιον των δικαστηρίων ενώ παράλληλα δίνεται έμφαση στην ανθρωποκεντρική διάσταση της εν λόγω προστασίας. Στο νόμο-πλαίσιο Ν.1650/86 άρθρο 2 παρ.5 η προστασία του περιβάλλοντος ορίζεται ως το σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή του⁵⁹. Πέρα από την συνταγματική του κατοχύρωση στο άρθρο 24 του Σ και τη ρύθμιση ή εξειδίκευση ορισμένων περιβαλλοντικών παραμέτρων σε εθνικά νομοθετικά κείμενα, σημαντικό παράγοντα για τη δημιουργία εσωτερικού δικαίου περιβάλλοντος αποτέλεσε η ενσωμάτωση και εφαρμογή της ενωσιακής περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Εκτιμάται μάλιστα ότι το μεγαλύτερο μέρος των ρυθμίσεων του ελληνικού δικαίου περιβάλλοντος είναι κοινοτικής προέλευσης.⁶⁰ Επιπλέον, η εφαρμογή του ενωσιακού περιβαλλοντικού δικαίου παράλληλα με το αντίστοιχο εθνικό όσο και με το Σύνταγμα (άρθρο 24) εξειδικεύει προοδευτικά τα καθήκοντα και τις εξουσίες του εθνικού δικαστή, ο οποίος δρα και ως εφαρμοστής του ενωσιακού δικαίου, και εμπλουτίζει με νέες ερμηνευτικές αρχές το δικανικό συλλογισμό του (βιώσιμη ανάπτυξη, πρόληψη, προφύλαξη, φέρουσα ικανότητα οικοσυστήματος) που ενισχύουν ακόμη περισσότερο την προστασία του περιβάλλοντος. Τέλος, το δικαίωμα σ' ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο είναι ένα δικαίωμα με μεταβλητό περιεχόμενο το οποίο αλλάζει, διευρύνεται και ανανεώνεται ανάλογα με την οικονομική ανάπτυξη, τα τεχνολογικά δεδομένα και την χωροταξική πολιτική. Επομένως, ανάλογα με τις μεταβαλλόμενες παραμέτρους αλλάζει και το περιβαλλοντικό πλαίσιο προστασίας τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και στη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Η συστηματική διαδικασία διεύρυνσης κοινοτικών κανόνων και αρχών στην εθνική έννομη τάξη, μέσω της διαδικασίας της *εναρμόνισης*, έχει ως αποτέλεσμα την αναγκαία προσαρμογή του εσωτερικού προς το ενωσιακό δίκαιο, την πραγματοποίηση ευρύτερων μεταβολών στους εθνικούς κανόνες και θεσμούς καθώς επίσης και στη διοικητική και δικαστική πρακτική. Στόχος

⁵⁹ Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2011

⁶⁰ Γ. ΣΙΟΥΤΗ, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σάκκουλας, 2007, σ. 22 επ.

της παρούσας μελέτης είναι η περιγραφή και η ανάλυση της πραγματοποιούμενης μεταβολής στο νομολογιακό πεδίο υπό την επίδραση του κοινοτικού και ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου.

Το νομικό και διοικητικό πλαίσιο για το περιβάλλον

Μέχρι τα τελευταία χρόνια, στην Κοινή Νομοθεσία υπήρχαν διατάξεις αόριστες και γενικές. Έτσι στο άρθρο 1, παρ.1 του ΝΔ 211/1973 «Περί Υπηρεσίας και Εθνικού Συμβουλίου Ερεύνης και Ανάπτυξης» αναγράφεται ότι σ αυτήν ανήκει η «Μελέτη και εισήγηση περί από πάσης απόψεως προστασίας και αναδείξεως του περιβάλλοντος». Ακόμη είχε ορισθεί ότι το Υπουργείο Πολιτισμού ασκεί τη γενική πολιτική προστασία του περιβάλλοντος. Εξάλλου στο Υπουργείο Υγείας και Πρόνοιας ιδρύθηκε η Διεύθυνση Υγειονομικής Προστασίας Περιβάλλοντος (άρθρο 11 ΠΔ 544/1977) στην αρμοδιότητα των οποίων ανήκουν και οι ενέργειες για την εξυγίανση και προαγωγή των υδρεύσεων και των αποχετεύσεων και για την εφαρμογή των τεχνικών μεθόδων διάθεσης και επεξεργασίας απορριμμάτων.

Το άρθρο 24 του Συντάγματος εγκαθιδρύει για πρώτη φορά ευθέως την προστασία του περιβάλλοντος και λειτουργεί σαν εντολή του Συνταγματικού Νομοθέτη προς τον Κοινό Νομοθέτη για τη θέσπιση διατάξεων ικανών και αναγκαίων για την προστασία του περιβάλλοντος. Αργότερα με το νόμο 360/76 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» η χώρα απέκτησε για πρώτη φορά ένα πλέγμα διατάξεων σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος και το χωροταξικό σχεδιασμό. Ο νόμος πλαίσιο 1650/1986 όμως, αποτελεί ουσιαστικά τη θεμελίωση της Ελληνικής Περιβαλλοντικής Πολιτικής⁶¹.

Στα επόμενα χρόνια ακολούθησε εκσυγχρονισμός στις επιμέρους πολιτικές, ο οποίος οφείλεται στους τρεις παρακάτω λόγους:

- Η ανάγκη εναρμόνισης με την περιβαλλοντική νομοθεσία της Ευρωπαϊκής Ένωσης.
- Η προσπάθεια βελτίωσης της ποιότητας ζωής στα μεγάλα αστικά κέντρα.
- Τα πλεονεκτήματα από μια θετική διεθνή εικόνα της χώρας στα περιβαλλοντικά ζητήματα και τον αντίκτυπο στην τουριστική κίνηση.

Το περιβάλλον έχει επίσης αναδειχθεί σε αναπόσπαστο μέλος της εξωτερικής πολιτικής.⁶² Μια Υπηρεσία για περιβαλλοντικά θέματα έχει δημιουργηθεί στο Υπουργείο Εξωτερικών, ενώ το ΥΠΕΧΩΔΕ είναι υπεύθυνο για τον έλεγχο των αποτελεσμάτων εφαρμογής των διεθνών συμφωνιών για το περιβάλλον.

Το Σύνταγμα

⁶¹ Πορτόλου-Μιχαήλ Α. «Ζητήματα ερμηνείας και εφαρμογής του ά. 24 του Συντάγματος 1975», Το Σ 1979, σελ. 666.

⁶² Ρώτη Β. «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητά της», Το Σ 1986, σελ. 553.

Η Ελλάδα είναι μια από τις λίγες χώρες στην Ευρώπη, όπου η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναχθεί σε συνταγματικώς προστατευόμενη αξία και αντίστοιχη υποχρέωση του Κράτους (άλλες χώρες είναι η Τουρκία, η Ιταλία και η Πορτογαλία). Το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975 αποτελεί το θεμέλιο λίθο για τη διαμόρφωση του θεσμικού και νομικού πλαισίου της προστασίας του περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Το Ελληνικό Σύνταγμα του 1975 όπως αναθεωρήθηκε το 1986 και το 2001.

Σύμφωνα με την παράγραφο 1 «η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους. Για τη διαφύλαξή του το κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση, που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον».

Σύμφωνα με την παράγραφο 2 «η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών, τελεί υπό τη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του κράτους, με σκοπό την εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και ανάπτυξης των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης».

Σύμφωνα με την παράγραφο 6 «τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προστατεύονται από το κράτος.⁶³ Νόμος ορίζει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών».

Οι παράγραφοι 3, 4 & 5 αναφέρονται στις οικιστικές περιοχές.

Σύμφωνα με τη Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας καθώς και με το εν λόγω άρθρο, τόσο ο Κοινός Νομοθέτης όσο και η Διοίκηση υποχρεούνται να υιοθετούν κάθε κατάλληλο μέτρο και μέσο για την προστασία του περιβάλλοντος, λαμβάνοντας υπόψη ταυτόχρονα τα λοιπά Συνταγματικώς προστατευτέα δικαιώματα και το δημόσιο συμφέρον. Ο συσχετισμός και η αλληλεξάρτηση αυτών των δικαιωμάτων σε περιπτώσεις σύγκρουσης καθώς και το ποιο από αυτά πρέπει να προστατευθεί κατά προτεραιότητα είναι ένας ρόλος που κατά κανόνα ανατίθεται στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

Το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ)

Το 1980 ιδρύθηκε το Υπουργείο Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ) σε μια προσπάθεια να συγκεντρωθούν όλες οι αρμοδιότητες οι σχετικές με το περιβάλλον σε έναν φορέα και πέντε χρόνια αργότερα ενσωματώθηκε σε αυτό το Υπουργείο Δημοσίων Έργων, δημιουργώντας το Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων (ΥΠΕΧΩΔΕ). Η λογική στην οποία στηρίχθηκε αυτή η συγκέντρωση εξουσιών, σχετίζεται με τη

⁶³ Ρώτη Ν., «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος» Τμητικός Τόμος ΣΤΕ Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1979.

βούληση για ενσωμάτωση της περιβαλλοντικής διάστασης στα δημόσια έργα και την αποφυγή προστριβών και καθυστερήσεων μεταξύ των Υπουργείων, η οποία αποτελούσε τροχοπέδη τόσο για την οικονομική ανάπτυξη όσο και για την προστασία του περιβάλλοντος.

Όπως ήταν επόμενο, οι αρμοδιότητες για ζητήματα περιβαλλοντικά, χωροταξικού σχεδιασμού και οικιστικής ανάπτυξης, πέρασαν σε ένα Υφυπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας,⁶⁴ υπεύθυνο για την παραγωγή της περιβαλλοντικής πολιτικής στην Ελλάδα. Η συνεργασία και ο συντονισμός με το υπεύθυνο τμήμα του Υπουργείου για τα δημόσια έργα υλοποιείται από ένα Γενικό Γραμματέα, ο οποίος αναφέρεται απευθείας στον Υπουργό.

Το Υφυπουργείο Περιβάλλοντος και Χωροταξίας είναι υπεύθυνο για το σχεδιασμό και την άσκηση των πολιτικών για την προστασία του περιβάλλοντος, όπως και για την εφαρμογή της υπάρχουσας νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένου ενός σημαντικού αριθμού διεθνών συμβάσεων που έχουν επικυρωθεί από τη χώρα. Μια άλλη σημαντική δραστηριότητα είναι η προώθηση ποικίλων περιβαλλοντικών προγραμμάτων. Η αναβάθμιση του αστικού περιβάλλοντος, η διατήρηση της εθνικής κληρονομιάς, η προστασία των φυσικών πόρων, η προώθηση της οικολογικής δόμησης και η διαχείριση των υδατικών πόρων, αποτελούν μερικές από τις βασικότερες προτεραιότητες του Υφυπουργείου.

Να επισημανθεί ειδικότερα, το άρθρο 24 του Συντάγματος⁶⁵ εγγυάται την προστασία του περιβάλλοντος, του φυσικού (άρθ. 24 παρ. 1 και 117 παρ. 3 και 4 Συντ.), του πολιτιστικού (άρθ. 24 παρ. 1 και 6 Συντ.) και του δομημένου (άρθ. 24 παρ. 2 -5 Συντ.). Το περιβάλλον εκλαμβάνεται υπό την ευρεία έννοια του, ώστε το προστατευτικό πεδίο των διατάξεων να καλύψει την ανεξάντλητη ποικιλία των περιβαλλοντικών αγαθών και των μορφών προσβολής τους.⁶⁶

Μετά δε την συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το άρθρο 24 του Συντάγματος αναγνωρίζει ρητά το δικαίωμα στο περιβάλλον και ως «δικαίωμα του καθενός» και καθιερώνει τη θεμελιώδη αρχή της αειφορίας⁶⁷.

Έτι περαιτέρω, η διάταξη του άρθρου 28 παρ. 1 του Συντάγματος, η οποία αναγνωρίζει την υπεροχή του διεθνούς δικαίου έναντι των κοινών νόμων εναρμονίζεται πλήρως με την κατ' άρθ. 24 Συντ. υποχρέωση της Πολιτείας να προστατεύσει το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, καθώς οι υπογραφείσες και κυρωθείσες από τη χώρα μας διεθνείς συμβάσεις περιβαλλοντικής προστασίας καλύπτουν ευρύτατο φάσμα προσβολών, από το θαλάσσιο

⁶⁴ Κουρούλης Κ., Χώρος και Νόμιμη Δόμηση (εντός και εκτός σχεδίου), Εισηγήση στην εκδήλωση «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Προστασία του Φυσικού Περιβάλλοντος» της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργών ΣΤΕ, Αθήνα, 04-06-2008, http://www.edil-ste.gr/show_article.asp?ids=7/

⁶⁵ Σιούτη Γλ. «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985.

⁶⁶ Ι. Καράκωστας, ο.π., σελ. 2.

⁶⁷ Αθανασοπούλου Χ., Βιώσιμη Οικονομική Ανάπτυξη και Προστασία του Περιβάλλοντος: Σύγχρονες τάσεις της Θεωρίας και της νομολογίας στην ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2008.

περιβάλλον, τα εσωτερικά ύδατα, την ενέργεια, την ατμοσφαιρική ρύπανση μέχρι την προστασία της άγριας ζωής.⁶⁸

10. Το πλέγμα των κανόνων του ελληνικού δικαίου.

Οι κυριότερες πηγές του εθνικού δικαίου της προστασίας του περιβάλλοντος, του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου είναι το Σύνταγμα, οι νόμοι και οι διοικητικές κανονιστικές πράξεις που έχουν εκδοθεί για την εφαρμογή τους ή κατ' εξουσιοδότησή τους (διατάγματα, αποφάσεις υπουργών, κλπ), όπως και η νομολογία των δικαστηρίων και κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ).

Παράλληλες πηγές δικαίου συνιστούν οι κανόνες της ΕΕ, η οποία διαδραματίζει σημαντικό ρόλο, κυρίως με την άσκηση των πολιτικών της και των χρηματοδοτικών μηχανισμών της. Η ΕΕ μετά την Ενιαία Πράξη και τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, όπως έχει ήδη αναφερθεί, επιβάλλει τους όρους της για την προστασία του περιβάλλοντος, την ανάθεση των δημοσίων έργων και τη χωροθέτησή τους, την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, και η διευρωπαϊκή χωροταξική πολιτική έχει αρχίσει να αποκρυσταλλώνεται σε κείμενα όπως το «Ευρώπη 2000» και το «Ευρώπη 2000+». Ουσιαστικά ο αναπτυξιακός σχεδιασμός στη χώρα μας, και εν μέρει και ο χωροταξικός, πραγματοποιείται μέσα από τις διαπραγματεύσεις της Ελλάδος με την ΕΚ για τα Κοινοτικά Πλαίσια Στήριξης (ΚΠΣ).

Η κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος στο άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος 1975/1986/2001 αποτέλεσε μια πρωτοπορία, όχι μόνο για τα ελληνικά, αλλά και για τα διεθνή και τα ευρωπαϊκά δεδομένα, λαμβάνοντας υπόψη την εποχή στην οποία θεσμοθετήθηκε. Ειδικότερα, προβλέπεται ότι η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους, το οποίο πρέπει να λαμβάνει όλα εκείνα τα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την επίτευξη της αποτελεσματικής προστασίας του. Επίσης, ο πολεοδομικός και χωροταξικός σχεδιασμός υποβάλλεται στον έλεγχο του κράτους με συνέπεια να αποτελεί πλέον αντικείμενο δικαστικής κρίσης και ερμηνείας. Με βάση αυτή τη διάταξη έχουν εκδοθεί οι περισσότερες αποφάσεις του ΣΤΕ, μερικές από τις οποίες αναλύονται στο δεύτερο μέρος. Τέλος, καθιερώνει την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, εξουσιοδοτώντας τον κοινό νομοθέτη να λαμβάνει περιοριστικά μέτρα για την επίτευξη αυτής της προστασίας.

Με την αναθεώρηση του 2001, ο συντακτικός νομοθέτης εμπλούτισε και διεύρυνε το περιεχόμενο της διάταξης, εισάγοντας την έννοια της αειφορίας και ανάγοντας ταυτόχρονα την περιβαλλοντική προστασία σε δικαίωμα του κάθε πολίτη. Το ΣΤΕ κατά την ερμηνεία των διατάξεων αυτών έκρινε ότι πλέον απαγορεύεται κάθε υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η οποία σημαίνει επιδείνωση των όρων διαβίωσης και καταστροφή του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, επιτρέποντας μόνο την αναβάθμισή του. Με βάση αυτήν τη συνταγματική διάταξη η νομολογία του ΣΤΕ αναγνώρισε την ύπαρξη ενός συνταγματικού δικαιώματος στο περιβάλλον⁶⁹, άρρηκτα συνδεδεμένου με τη

⁶⁸ Ι. Καράκωστας, ο.π., σελ. 596 - 603.

⁶⁹ ΣΤΕ 3682/1986.

θεμελιώδη συνταγματική αρχή της προστασίας της αξίας του ανθρώπου και με το δικαίωμα της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας. Το δικαίωμα στο περιβάλλον θα μπορούσε να ορισθεί ως το δικαίωμα του ανθρώπου για τη δημιουργία, διατήρηση και αποκατάσταση συνθηκών οι οποίες εξασφαλίζουν τη ζωή, την υγεία, την ποιότητα ζωής, φυσικής, ηθικής, πνευματικής και κοινωνικής, καθώς και το ίδιο το περιβάλλον ως άμεσα προστατευτέο έννομο αγαθό⁷⁰.

11.Οι ελληνικοί νόμοι για το φυσικό περιβάλλον.

Για την προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ ψηφίσθηκε ο ν. 1650/86⁷¹, νόμος πλαίσιο, «περί προστασίας του περιβάλλοντος», ο οποίος θεμελιώνεται στην επιταγή του άρθρου 24 του Συντάγματος. Αυτός τροποποιήθηκε μετά από πολλά χρόνια με το ν. 3010/2002⁷² «περί εναρμόνισης του ν. 1650/85 με τις οδηγίες 97/11/ΕΕ και 96/61».⁷³

Διατυπώνεται για πρώτη φορά στην ελληνική έννομη τάξη ο ορισμός της έννοιας του περιβάλλοντος, όπως αυτή αναλυτικά προαναφέρθηκε. Παρά το γεγονός ότι ο ορισμός αναφέρεται τόσο στο φυσικό όσο και στο ανθρωπογενές περιβάλλον, ο νόμος ρυθμίζει κυρίως την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Για τον σκοπό αυτόν θεσπίζει θεμελιώδεις κανόνες, καθιερώνει κριτήρια και μηχανισμούς⁷⁴, και θέτει τους ειδικότερους στόχους και τομείς που πρέπει να προστατευθούν.

Ο νόμος, για την επίτευξη των στόχων του, διακρίνει τα έργα και τις δραστηριότητες σε τρεις κατηγορίες⁷⁵.

Κριτήρια για την κατάταξη αυτή είναι α) το είδος και το μέγεθος του έργου ή της δραστηριότητας, β) το είδος και η ποσότητα των ρύπων που εκπέμπονται, καθώς και κάθε άλλη δυσμενής επίδραση στο περιβάλλον, γ) η δυνατότητα να προληφθεί η παραγωγή ρύπων από την εφαρμοζόμενη παραγωγική διαδικασία και δ) ο κίνδυνος σοβαρού ατυχήματος και η ανάγκη επιβολής περιορισμών για την προστασία του περιβάλλοντος.⁷⁶

- Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες, οι οποίες λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους είναι πιθανόν να προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Σε αυτές τις περιπτώσεις επιβάλλονται κατά περίπτωση με την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων, εκτός από τους γενικούς όρους και τις προδιαγραφές, ειδικοί όροι και περιορισμοί για την προστασία του περιβάλλοντος. Για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων των έργων και

⁷⁰ Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο ... », ο.π., σ.28.

⁷¹ ΦΕΚ 160 Α/16-10-1986.

⁷² ΦΕΚ 91 Α/25-4-2002.

⁷³ ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.

⁷⁴ Άρθρο 1&1 του ν. 1650/86.

⁷⁵ Άρθρο 3.

⁷⁶ ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε. - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005.

δραστηριοτήτων της πρώτης κατηγορίας απαιτείται υποβολή Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ).

- Η δεύτερη αναφέρεται σε έργα και δραστηριότητες οι οποίες, χωρίς να προκαλούν σοβαρές επιπτώσεις, πρέπει να υπόκεινται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από τις κανονιστικές διατάξεις. Για τα έργα και τις δραστηριότητες αυτής της κατηγορίας, απαιτείται η υποβολή, είτε Περιβαλλοντικής Έκθεσης, με την οποία τεκμηριώνεται η συμμόρφωση με τις διατάξεις που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος, είτε Προκαταρκτικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Αξιολόγησης.
- Τέλος, η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες που προκαλούν ιδιαίτερα μικρό κίνδυνο ή υποβάθμιση ή όχληση του περιβάλλοντος και απαιτείται η υποβολή δικαιολογητικών που τεκμηριώνουν τη συμμόρφωση με τις διατάξεις που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος (έργα υψηλής, μέσης και χαμηλής οχλήσεως αντίστοιχα).

Σε όλες τις κατηγορίες αναγκαία προϋπόθεση για την άδεια κατασκευής, λειτουργίας και εγκατάστασης, τροποποίησης εγκαταστάσεων και εκσυγχρονισμό των ως άνω έργων ή δραστηριοτήτων είναι η Έγκριση Όρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

Προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση δεν απαιτείται στις θεσμοθετημένες βιομηχανικές και βιοτεχνικές περιοχές, στα βιομηχανικά πάρκα και τις ναυπηγο-επισκευαστικές περιοχές, σύμφωνα με την ισχύουσα σχετική νομοθεσία.⁷⁷

Τα στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος με τα οποία ασχολείται ρητώς ο νόμος, επιβάλλοντας τη λήψη μέτρων για την προστασία τους, είναι τα ακόλουθα:

1. Η ατμόσφαιρα, τα νερά, το έδαφος, προβλέποντας την εγκατάσταση δικτύου για την παρακολούθηση των ρύπων, ώστε να ελέγχεται η ποιότητα τους.
2. Η διαχείριση των στερεών αποβλήτων και η συσκευασία των προϊόντων, εφόσον τα υλικά που χρησιμοποιούνται δεν είναι φιλικά προς το περιβάλλον ή είναι δύσκολα ανακυκλώσιμα, προβλέποντας ειδικό τέλος για τις επιχειρήσεις που χρησιμοποιούν τέτοια προϊόντα.
3. Η προστασία από τον θόρυβο, με πρόβλεψη καθορισμού αντιθρομβικών ζωνών.

Ο νόμος δίνει εξουσιοδότηση στον Υπουργό ΠΕΧΩΔΕ και στον κατά περίπτωση αρμόδιο Υπουργό να καθορίζουν με αποφάσεις τους τις α) επικίνδυνες ουσίες, β) τις επικίνδυνες διεργασίες, γ) τα απαραίτητα στοιχεία και μελέτες ως προαπαιτούμενα για τη χορήγηση άδειας για την εγκατάσταση ή πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας, δ) το περιεχόμενο των

⁷⁷ Τοίχου Αν. «Δίκαιο προστασίας του περιβάλλοντος» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, δ' έκδοση 1995

σχεδίων για την αντιμετώπιση ατυχημάτων μεγάλης έκτασης και ε) την πραγματοποίηση περιοδικών ελέγχων.

4. Η παρακολούθηση των φυσικών αποδεκτών, η λειτουργία και συντήρηση των εγκαταστάσεων επεξεργασίας αποβλήτων.
5. Η προστασία από τη ραδιενέργεια για την οποία προβλέπονται ειδικά μέτρα.
6. Η Φύση και το Τοπίο, ορίζοντας ότι χερσαίες, υδάτινες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα προστασίας και διατήρησης λόγω της οικολογικής, γεωμορφολογικής, βιολογικής, επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας τους. Οι περιοχές αυτές διακρίνονται σε: α) περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης, β) περιοχές προστασίας της φύσης, γ) εθνικά πάρκα, δ) προστατευόμενους φυσικούς σχηματισμούς, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου και ε) περιοχές οικοανάπτυξης.

Για τον χαρακτηρισμό αυτών των περιοχών, την τεκμηρίωση της σημασίας τους και τη σκοπιμότητα των προτεινομένων μέτρων προστασίας τους επιβάλλεται η σύνταξη Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης (ΕΠΜ).

Επίσης, προβλέπει στο άρθρο 24 περιοχές οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (Π.Ο.Α.Π.Δ.). Ως τέτοιες χαρακτηρίζονται θαλάσσιες εκτάσεις και χερσαίες περιοχές, που είναι πρόσφορες, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα, καθώς και δραστηριοτήτων ή επιχειρηματικών πρωτοβουλιών πειραματικού χαρακτήρα. Οι περιοχές αυτές μπορεί να εξειδικεύονται κατά κλάδο δραστηριότητας ή τομέα παραγωγής ή είδος και προορισμό λειτουργίας και να διακρίνονται σε περιοχές αποκλειστικής χρήσης, στις οποίες απαγορεύεται κάθε άλλη δραστηριότητα εκτός από εκείνη στην οποία αποβλέπει ο χαρακτηρισμός τους και σε περιοχές κύριας χρήσης, όπου επιτρέπονται και άλλες δραστηριότητες υπό όρους. η εγκριτική απόφαση για τις Π.Ο.Α.Π.Δ. γίνεται, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις εγκεκριμένων Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και με βάση την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης, μετά από στάθμιση των διαθέσιμων στοιχείων.⁷⁸

Με διάταγμα μπορεί να χαρακτηρίζονται περιοχές ως Ζώνες Ειδικών Περιβαλλοντικών Ενισχύσεων, εφόσον οι φυσικοί αποδέκτες τους παρουσιάζουν κρίσιμα περιβαλλοντικά προβλήματα. Στις ζώνες αυτές καθορίζονται ειδικοί περιορισμοί χρήσεων γης και πρόγραμμα μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος πέρα από τους ισχύοντες γενικούς περιορισμούς. Σε ανταπόδοση μπορούν να δοθούν οικονομικά κίνητρα.

Από την ανωτέρω συνοπτική ανάλυση του νόμου προκύπτει ότι οι ΜΠΕ αποτελούν ένα από τα πιο σημαντικά εργαλεία προληπτικού χαρακτήρα για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των έργων και των

⁷⁸ Τροβά Ελ. «Οι τομές για το περιβάλλον στην αναθεώρηση του 2001. Ένας αειφόρος τόπος για την πολιτεία» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001, σελ. 105.

δραστηριοτήτων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον και συνακόλουθα ένα ουσιώδες εργαλείο για τη διαχείριση και προστασία του.⁷⁹

Οι μελέτες αυτές συνιστούν έναν θεσμό για τη συνεχή παρακολούθηση των ανθρωπογενών επιπτώσεων στο περιβάλλον, διότι εκπονούνται κατά τη φάση σχεδιασμού του έργου στο προκαταρκτικό στάδιο της λήψης της απόφασης για την υλοποίησή του (προληπτικός έλεγχος), αλλά και περιοδικά κατά τη λειτουργία του, ώστε να ελέγχεται η καταλληλότητα των υφιστάμενων όρων, σε σχέση με την πραγματική κατάσταση που έχει δημιουργηθεί και να λαμβάνεται υπόψη η εξέλιξη της τεχνολογίας για την προστασία του περιβάλλοντος (κατασταλτικός έλεγχος).

Αν και έχουν αναπτυχθεί διάφορες μεθοδολογίες για την εκπόνηση των ΜΠΕ, παρατηρείται ότι σε γενικές γραμμές η σύνταξη μιας τέτοιας μελέτης διεξάγεται σε τρεις φάσεις:

- ✓ Κατά την πρώτη φάση, επιδιώκεται ο αρχικός εντοπισμός των πιθανών επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας και προσδιορίζονται οι δυνατές εναλλακτικές λύσεις.
- ✓ Στη συνέχεια, η μελέτη υποβάλλεται στη αρμόδια αρχή και μέσω δημοσιότητας ζητείται η άποψη όσων επηρεάζονται άμεσα ή έμμεσα από την εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου (ΟΤΑ, ιδιώτες, κλπ.).
- ✓ Τέλος, μετά την έγκριση της μελέτης και την πραγματοποίηση του έργου, διεξάγεται τακτικός έλεγχος της κατάστασης του περιβάλλοντος.

Το περιεχόμενο των ΜΠΕ περιλαμβάνει τουλάχιστον:

α) περιγραφή του έργου ή της δραστηριότητας με πληροφορίες για τον χώρο εγκατάστασης, τον σχεδιασμό και το μέγεθός του.

β) περιγραφή των στοιχείων του περιβάλλοντος που ενδέχεται να θιγούν σημαντικά από το προτεινόμενο έργο ή τη δραστηριότητα.

γ) εντοπισμό και αξιολόγηση των βασικών επιπτώσεων στο περιβάλλον.

δ) περιγραφή των μέτρων για την πρόληψη, μείωση ή αποκατάσταση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον.

ε) σύνοψη των κύριων εναλλακτικών λύσεων και υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής της προτεινομένης λύσης.

στ) απλή (μη τεχνική) περίληψη του συνόλου της μελέτης.

ζ) σύντομη αναφορά των ενδεχομένων δυσκολιών που προέκυψαν κατά την εκπόνηση της μελέτης.

Την πιο σύγχρονη διαδικασία αποτελεί, όπως προαναφέρθηκε, η Στρατηγική Εκτίμηση των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Strategic Environmental Assessment), η οποία δεν εφαρμόζεται για μεμονωμένα έργα, αλλά αφορά στην εκτίμηση του μελλοντικού προγραμματισμού των αναπτυξιακών έργων μιας περιοχής ή και ενός κράτους ακόμα .

Ο θεσμός της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον έγινε υποχρεωτικός στην ΕΚ με την οδηγία 85/337/ΕΟΚ και η χώρα μας εναρμονίσθηκε με αυτήν με τον ν.

⁷⁹ Αραβαντινός Α., Πολεοδομικός Σχεδιασμός – Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 1997.

1650/1986 και την κοινή υπουργική απόφαση (ΚΥΑ) 69269/5387/90⁸⁰ «Κατάταξη έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες, περιεχόμενο Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και λοιπές συναφείς διατάξεις, σύμφωνα με τον ν. 1650/1986». Επίσης, στην απόφαση καθορίζεται το περιεχόμενο των Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών, οι οποίες αναφέρονται στην προστασία φυσικών περιοχών.

Η απόφαση αυτή τροποποιήθηκε από την απόφαση με αριθμό Υ.Α.Η.Π. 11014/703/Φ104⁸¹ και την Υ.Α.Η.Π. 15393/2332/2002⁸² «Κατάταξη δημοσίων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε κατηγορίες σύμφωνα με το άρθρο 3 του ν.1650/1986 όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. «Μελέτες Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ)».

Επίσης, έχει δημοσιευθεί η ΚΥΑ 75308/5512/90⁸³ «Καθορισμός τρόπου ενημέρωσης των πολιτών και φορέων εκπροσώπησης τους για το περιεχόμενο της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων των έργων και δραστηριοτήτων σύμφωνα με την παρ. 2 του ν. 1650/86», η οποία, όπως προκύπτει από τον τίτλο της, αφορά στη δημοσιότητα των ΜΠΕ και την ενημέρωση και συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία για την έγκρισή τους.

12. Η προστασία του περιβάλλοντος στο Κοινοτικό δίκαιο

Η προστασία του περιβάλλοντος αναδεικνύεται σε ένα από τα κυριότερα προβλήματα που καλείται η Ευρώπη να αντιμετωπίσει. Η Κοινότητα απετέλεσε τον στόχο έντονης κριτικής επειδή ευνόησε την ανάπτυξη της οικονομίας και των εμπορικών συναλλαγών, αποδίδοντας μικρότερη σημασία στις περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Σήμερα, αναγνωρίζεται ότι το ευρωπαϊκό μοντέλο ανάπτυξης δεν είναι δυνατόν να στηρίζεται στην εξάντληση των φυσικών πόρων και στην υποβάθμιση του περιβάλλοντος.

Η ιδρυτική της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ) Συνθήκη (Ρώμη, 25 Μαρτίου 1957) δεν προέβλεπε ρητά Κοινοτική Πολιτική για το Περιβάλλον, όπως συνέβαινε σε άλλους τομείς και συγκεκριμένα στο εμπόριο, στη γεωργία, στις μεταφορές και στον κοινωνικό τομέα. Η εξήγηση γι' αυτήν την «απουσία» βρίσκεται στο γεγονός ότι την εποχή εκείνη, η έννοια της «περιβαλλοντικής πολιτικής» ή «της προστασίας του περιβάλλοντος» όπως την εννοούμε σήμερα, δεν υφίστατο.⁸⁴ Ένας άλλος λόγος για τον οποίο η Κοινότητα - υπό το Κράτος της ιδρυτικής πράξης - αναμείχθηκε στα περιβαλλοντικά πράγματα, είναι οικονομικής φύσεως. Οι διαφορές μεταξύ των

⁸⁰ ΦΕΚ 678 Β/25-10-1990.

⁸¹ ΦΕΚ 332 Β

⁸² ΦΕΚ 1022 Β/5-8-2002

⁸³ ΦΕΚ 691 Β/2-11-1990

⁸⁴ Λευθεριώτου Ε., *Ιδιοκτησία και Περιβάλλον (Στάθμιση εννόμων αγαθών και δικαιωμάτων στο Ελληνικό, Ευρωπαϊκό και Αμερικανικό δίκαιο)*, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2007.

εθνικών νομοθεσιών για το περιβάλλον θα ήταν δυνατό να επηρεάσουν την καλή λειτουργία της Κοινής Αγοράς με τη δημιουργία ανισοτήτων, στρεβλώσεων στον ανταγωνισμό και τεχνικών εμποδίων στη διεξαγωγή του εμπορίου στο εσωτερικό της. Τέλος, ένας άλλος λόγος που επέτρεψε αλλά και κατέστησε αναγκαία την ενασχόληση της Κοινότητας με τις περιβαλλοντικές πολιτικές απορρέει τόσο από τη φύση της Κοινότητας όσο και από τον χαρακτήρα των περιβαλλοντικών προβλημάτων: Η Ευρωπαϊκή Κοινότητα, ως έκφραση στην πράξη της ενότητας και της συνεργασίας μεταξύ Ευρωπαϊκών Εθνών, όφειλε να διαδραματίσει ένα ενεργητικό ρόλο στην αντιμετώπιση προβλημάτων που από τη φύση της ξεπερνούν τα εθνικά σύνορα των Κρατών.

Έτσι από τις αρχές της δεκαετίας του '70 η περιβαλλοντική πολιτική κατέχει σημαντική θέση στις τότε Ευρωπαϊκές Κοινότητες. Επισήμως στο Συμβούλιο Κορυφής των Παρισίων του 1972 διατύπωσαν για πρώτη φορά, σε ανώτατο επίπεδο της Κοινότητας, αποφάσεις για τη θέσπιση βασικών περιβαλλοντικών αρχών με τη γενικότερη διακήρυξη ότι η οικονομική ανάπτυξη δεν αποτελεί πλέον αυτοσκοπό.

Οι πρώτες κοινοτικές δράσεις οι οποίες άρχισαν το 1982, εγγεγραμμένες σε τέσσερα διαδοχικά προγράμματα δράσεως, υιοθετούσαν μια κάθετη και τομεακή προσέγγιση των οικολογικών προβλημάτων. Κατά την περίοδο αυτήν, η Κοινότητα θέσπισε περίπου 200 νομοθετικές πράξεις, κυρίως για τον περιορισμό της ρύπανσης, μέσω της θέσπισης ελάχιστων προτύπων, ιδιαίτερα δε σε θέματα διαχείρισης των αποβλήτων, ρύπανσης των υδάτων και του αέρα.

Η θέσπιση του κανονιστικού αυτού πλαισίου δεν ανέστειλε την υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Η ευαισθητοποίηση του κοινού έναντι των κινδύνων που συνδέονταν με τα παγκόσμια περιβαλλοντικά προβλήματα, κατέστησε αναπόδραστη την υιοθέτηση μιας συντονισμένης, σε ευρωπαϊκή και διεθνή κλίμακα, προσέγγισης.

Έκτοτε αναπτύχθηκε σταθερά η κοινοτική δράση, μέχρις ότου η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση την αναβαθμίσει σε επίπεδο επίσημης πολιτικής.⁸⁵

Η Ε.Ε. έχει εξελιχθεί σε μια υπερεθνική κυβέρνηση η οποία ασκεί την εξουσία που της έχει παραχωρηθεί με τις ιδρυτικές Συνθήκες και η οποία διαθέτει:

Νομοθετικά, εκτελεστικά και δικαστικά όργανα άσκησης εξουσιών.

Εξουσία για μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα κράτη-μέλη προς την Ε.Ε. σύμφωνα με τη Συνθήκη Ε.Ο.Κ.⁸⁶

Είναι γνωστό ότι οι ιδρυτικές συνθήκες των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν πραγματεύονταν καθόλου το ζήτημα των περιβαλλοντικών προβλημάτων.

⁸⁵ Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.

⁸⁶ Σκουρής Β., Το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, <http://www.constitutionalism.gr/site/2221-to-dikastirio-tis-eyrwpaikis-enwsis-kai-o-hartis-t>.

Σταδιακά, το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος άρχισε να διαμορφώνεται μέσα από μια σειρά αποφάσεων και διατάξεων που συνθέτουν το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος το οποίο και διακρίνεται σε πρωτογενές και παράγωγο.

Το πρωτογενές κοινοτικό και ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο στηρίχτηκε στις διατάξεις που προστέθηκαν αφενός στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987) και αφετέρου στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση, γνωστή και ως συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία τέθηκε σε ισχύ το 1993. Η συνθήκη αυτή, εμπλούτισε και αναδιτύπωσε τις αρχικές ρυθμίσεις και ανακήρυξε ως στόχο της ευρωπαϊκής πολιτικής την αειφόρο ανάπτυξη και εισήγαγε την αρχή της πρόληψης στην περιβαλλοντική πολιτική⁸⁷. Η συνθήκη του Άμστερνταμ, το 1997, τόνισε περισσότερο την αειφόρο ανάπτυξη ως πρωταρχικό στόχο της Ευρωπαϊκής Ένωσης⁸⁸.

Συγκεκριμένα, στο άρθρο 191.2 ορίζεται ότι η πολιτική της Κοινότητας θεμελιώνεται στην αρχή της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης. Η παρ.3 του ίδιου άρθρου υπογραμμίζει ότι για την εκπόνηση της περιβαλλοντικής πολιτικής της η Ένωση λαμβάνει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Ένωσης, τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία της δράσης και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της. Τέλος, η συνθήκη της Λισαβόνας για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), που τέθηκε σε ισχύ τον Δεκέμβριο του 2009, καθορίζει τους στόχους της περιβαλλοντικής πολιτικής στα άρθρα 191 έως 193 ΣΛΕΕ με γνώμονα την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Η προώθηση της αειφόρου ανάπτυξης αποτελεί πλέον ρητή υποχρέωση της Ε.Ε. και στις εξωτερικές σχέσεις της με τις αναπτυσσόμενες χώρες σύμφωνα με το άρθρο 21 ΣΕΕ.

Στο παραπάνω πλαίσιο, η περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης εμπλουτίζεται (έστω και σε περιορισμένη έκταση) με διατάξεις για την αειφόρο ανάπτυξη και την προστασία του περιβάλλοντος καθώς και με την ένταξη της περιβαλλοντικής (άρθρο 4 ΣΛΕΕ) και ενεργειακής πολιτικής στις *συντρέχουσες αρμοδιότητες* της Ένωσης και των κρατών-μελών. Κατ' αυτόν τον τρόπο ενισχύεται το κοινοτικό περιβαλλοντικό κεκτημένο και συντελείται η πληρέστερη συνειδητοποίηση της περιβαλλοντικής διάστασης από τον κοινοτικό νομοθέτη⁸⁹ με την συνακόλουθη εμπέδωση της ανάγκης αναβάθμισής του σε επίπεδο νομοθετικής αλλά και δικαστικής πρακτικής. Το παράγωγο ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο αποτελείται από κοινοτικές νομοθετικές πράξεις όπως οδηγίες και κανονισμούς.

⁸⁷ Π. ΠΑΝΑΓΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Η κοινοτική πολιτική περιβάλλοντος και οι δραστηριότητές στο Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, Νόμος και Φύση 1994.

⁸⁸ Ι.ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ, Περιβάλλον και Δίκαιο, εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011.

⁸⁹ Ε.ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ.299

Έτσι, η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Ένωσης με διάυλο και κανονιστικές πράξεις υπό τη μορφή κανονισμών, οδηγιών και αποφάσεων προσαρμόζεται στην επιστημονική και τεχνολογική πρόοδο και στη σοβαρότητα και περιπλοκότητα των περιβαλλοντικών κινδύνων, ενώ συγχρόνως ενσωματώνεται σταδιακά και στις άλλες πολιτικές της Ένωσης και εντάσσεται σ' ένα πλαίσιο μακροπρόθεσμων στρατηγικών στόχων⁹⁰. Μέσω αυτής της διαρκώς εξελισσόμενης και ανανεούμενης νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εξασφαλίζεται τελικά η πληρέστερη προστασία του περιβάλλοντος τόσο σε ενωσιακό όσο και σε εθνικό επίπεδο. Διεύρυνση του προστατευτικού για το περιβάλλον αποτελέσματος επιτυγχάνεται και μέσω της ενωσιακής νομολογίας. Ειδικότερα, η νομολογία του ΔΕΕ ερμηνεύει με ευρύ τρόπο την έννοια της προστασίας του περιβάλλοντος προς όφελος και των ιδιωτών που μπορούν να εκμεταλλευτούν και να επικαλεστούν τις σχετικές διατάξεις έτσι ώστε να πραγματώνεται η αποτελεσματική δικαστική προστασία των εν λόγω δικαιωμάτων τους⁹¹.

13. Η εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος της ΕΕ

Η εξέλιξη των κοινοτικών και ενωσιακών ρυθμίσεων παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον: σύμφωνα με την αρχική διατύπωση της Συνθήκης για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η βασική της αποστολή συνίστατο στην επίτευξη οικονομικών σκοπών ενώ η προστασία του περιβάλλοντος και η αντίστοιχη πολιτική απουσίαζε από τις προτεραιότητες της ιδρυτικής Συνθήκης.

Ακολούθως, με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, αναμορφώθηκαν τόσο η αποστολή όσο και τα μέσα δράσεως της Κοινότητας. Προστέθηκε η ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων, η σταθερή, διαρκής, μη πληθωριστική και σεβόμενη το περιβάλλον ανάπτυξη, η οικονομική και κοινωνική συνοχή μεταξύ των κρατών-μελών. Η προοδευτική προσέγγιση της οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής αντικαταστάθηκε από την Ο.Ν.Ε. ως μέσο για την επίτευξη των παραπάνω στόχων. Με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ, οι στόχοι της Κοινότητας εμπλουτίστηκαν με την επιδίωξη ενός υψηλού επιπέδου απασχόλησης και κοινωνικής προστασίας, την ισότητα

⁹⁰ Είναι χαρακτηριστικό ότι το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον θέτει ως στόχο την προώθηση “της διαδικασίας ένταξης των περιβαλλοντικών απαιτήσεων σε όλες τις κοινοτικές πολιτικές και δραστηριότητες, σύμφωνα με το άρθρο 6 της Συνθήκης, προκειμένου να μειωθούν οι διάφορες πιέσεις επί του περιβάλλοντος από διάφορες πηγές”, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων L.242/1-10/9/2002, Απόφαση αριθ. 1600/2002/ΕΚ του Ευρ. Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Ιουλίου 2002.

⁹¹ Σ. ΚΟΥΚΟΥΛΗ- ΣΠΗΛΙΩΤΟΠΟΥΛΟΥ, Ζητήματα από την Επίδραση του Κοινοτικού Δικαίου στην Παροχή Δικαστικής Προστασίας, ΝοΒ 40 (1992). σ.827

ανδρών και γυναικών και αποτυπώνονται πλέον στο άρθρο 2 της Ενοποιημένης Συνθήκης⁹².

Τέλος, στο άρθρο 3 της Συνθήκης της Λισαβόνας ορίζεται ότι “η Ένωση εργάζεται για την αειφόρο ανάπτυξη της Ευρώπης με γνώμονα την ισόρροπη οικονομική ανάπτυξη και τη σταθερότητα των τιμών, την άκρως ανταγωνιστική κοινωνική οικονομία της αγοράς, με στόχο την πλήρη απασχόληση και την κοινωνική πρόοδο, και το υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος.” Παρατηρείται δηλαδή η προσπάθεια σύζευξης οικονομικών, κοινωνικών και οικολογικών στόχων και ενίσχυσης του κοινοτικού περιβαλλοντικού κεκτημένου. Επιπλέον, η περιβαλλοντική πολιτική εντάσσεται στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών-μελών το οποίο σημαίνει ότι στον συγκεκριμένο τομέα η Ένωση και τα κράτη-μέλη δύνανται να νομοθετούν, μόνο που τα κράτη-μέλη ασκούν την εν λόγω αρμοδιότητα στο μέτρο που δεν έχει ασκηθεί από την ΕΕ. Είναι κοινός τόπος ότι με τη Συνθήκη της Λισαβόνας δεν εισάγονται καινοτομίες και ρηξικέλευθες αλλαγές στον περιβαλλοντικό τομέα. Μια σημαντική αδυναμία συνιστά και η παράλειψη καθιέρωσης ρητού δικαιώματος σ’ ένα καθαρό και υγιές περιβάλλον. Το άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων σύμφωνα με το οποίο “το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης” συνιστά μια κατευθυντήρια οδηγία πολιτικού χαρακτήρα με αποδέκτες τα όργανα της Ένωσης, έστω και αν έχει το ίδιο νομικό κύρος με τις Συνθήκες⁹³.

Σημειώνεται ότι το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος έχει δύο εκφάνσεις: την ουσιαστική, η οποία συνίσταται στον καθορισμό του περιεχομένου του δικαιώματος (πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, συμμετοχή στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων κ.λπ.) και τη δικονομική, η οποία συνίσταται στη δικαστική πραγμάτωση του δικαιώματος μέσω της δυνατότητας πρόσβασης του φορέα του στο δικαστή και την εξασφάλιση αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας⁹⁴. Η μη καθιέρωση στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο ενός ουσιαστικού δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος έχει άμεσες και σοβαρές συνέπειες στο *locus standi* των ιδιωτών ενώπιον των κοινοτικών δικαιοδοτικών οργάνων για την αμφισβήτηση κοινοτικών περιβαλλοντικών ρυθμίσεων γενικού χαρακτήρα. Συγκεκριμένα, η ενεργητική νομιμοποίηση των ιδιωτών είναι άκρως περιορισμένη καθώς η έννοια της “πράξης που αφορά έναν ιδιώτη” του άρθρου 230 εδ. τέταρτο ΣυνθΕΚ ερμηνεύεται στενά σύμφωνα και με τη νομολογία που καθιέρωσε το Δικαστήριο (νομολογία Plauman 1963). Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η συνθήκη της Λισαβόνας τροποποιεί το άρθρο

⁹² Β. ΣΚΟΥΡΗ, Ερμηνεία συνθηκών για την Ε.Ε. Και την Ε.Κ, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, 2003, σελ. 217 επ.

⁹³ Ε. ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ. 305

⁹⁴ Μ. ΒΗΛΑΡΑΣ, Συνταγματικές πτυχές του ευρωπαϊκού δικαίου προστασίας του περιβάλλοντος, (Ιούλιος 2004), <http://www.nomosphysis.org.gr> (το κείμενο αποτελεί συνεισφορά στην θεματική ενότητα “Ευρωπαϊκό Περιβαλλοντικό Σύνταγμα” του Περιβαλλοντικού forum στο δικτυακό τόπο της Νόμος + Φύση).

230 εδ. τέταρτο. Το νέο άρθρο 263 της ΣΛΕΕ, ορίζει ότι “Κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο μπορεί...να ασκεί προσφυγή κατά των πράξεων των οποίων είναι αποδέκτης ή που το αφορούν άμεσα και ατομικά καθώς και κατά των κανονιστικών πράξεων που το αφορούν άμεσα, χωρίς να περιλαμβάνουν εκτελεστικά μέτρα”. Επιπλέον, το παράγωγο κοινοτικό δίκαιο χωρίς να καθιερώνει ρητώς δικαίωμα για ένα υγιές και καθαρό περιβάλλον ρυθμίζει ωστόσο σημαντικές επιμέρους πτυχές αυτού του δικαιώματος, όπως για παράδειγμα η Οδηγία 2003/4/ΕΚ σχετικά με την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες η οποία λαμβάνει υπόψη της και τις σχετικές ρυθμίσεις της Σύμβασης του Aarhus (ν.3422/2005), καθώς επίσης και η Οδηγία 2003/35/ΕΚ με την οποία καθιερώνεται ρητά το δικαίωμα δημόσιας συμμετοχής σχετικά με την κατάρτιση σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον⁹⁵.

Οι εξελίξεις αυτές στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο μαζί με τις αντίστοιχες στο παράγωγο (Κανονισμοί, Οδηγίες, κλπ) συνθέτουν το λεγόμενο “κοινοτικό κεκτημένο” για το περιβάλλον, το οποίο επιδεικνύει έντονο δυναμισμό και μολονότι δεν επικρατεί έναντι της οικονομικής ανάπτυξης, παρεμβαίνει οριοθετώντας την ολοένα και συχνότερα.

Υπεροχή του κοινοτικού νόμου έναντι του εθνικού δικαίου.

Η Συνθήκη του Άμστερνταμ (τέθηκε σε ισχύ το 1999) συνέχισε στην κατεύθυνση αυτή, με την ενσωμάτωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στους στόχους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας και με την ανάδειξη του υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος σε μια από τις απόλυτες προτεραιότητες.

Στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, η Ευρωπαϊκή Ένωση δρα σύμφωνα με την αρχή της επικουρικότητας. Δραστηριοποιείται δηλαδή, μόνο εάν και κατά πόσο οι στόχοι στις προβλεπόμενες δράσεις της είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και δύναται λόγω των μεγεθών ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσης να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο.⁹⁶

Μέχρι σήμερα η Κοινότητα έχει συμμετάσχει σε πολυάριθμες διεθνείς συμβάσεις και έχει συνάψει σταθερές σχέσεις με ορισμένες τρίτες χώρες όπως οι Ηνωμένες Πολιτείες, ο Καναδάς, η Ελβετία κ.ά. Είναι επίσης παρούσα σε μια σειρά διεθνών οργανισμών που ασχολούνται με θέματα περιβάλλοντος όπως το Πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το περιβάλλον (PNUΕ), η Οικονομική Επιτροπή για την Ευρώπη, ομοίως του Ο.Η.Ε, ο Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης κ.ά. Τέλος έχει συνάψει πολυάριθμες συμφωνίες τεχνικής και επιστημονικής συνεργασίας στον τομέα της έρευνας για το περιβάλλον με ορισμένες τρίτες χώρες της

⁹⁵ Τροποποίηση όσον αφορά στη συμμετοχή του κοινού και στην πρόσβαση στη δικαιοσύνη των οδηγιών 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου.

⁹⁶ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007.

Δυτικής Ευρώπης, καθώς επίσης συμφωνίες τεχνικής συνεργασίας που έχουν και πτυχές περιβαλλοντικές με ορισμένες αναπτυσσόμενες χώρες, όπως π.χ. με την Αίγυπτο, την Κίνα κ.ά.

Δράσεις για το περιβάλλον

Η Ευρωπαϊκή Ένωση ανάμεσα σε άλλες δράσεις για τη προστασία του περιβάλλοντος:⁹⁷

- Ανακοινώνει την στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη.
- Υλοποιεί το 5ο Πρόγραμμα δράσης - «Προς μια αειφόρο ανάπτυξη».
- Αποφασίζει το 6ο Πρόγραμμα δράσης - «Το περιβάλλον κατά το έτος 2010: το δικό μας μέλλον, η δικιά μας επιλογή».
- Εκδίδει την Λευκή Βίβλο για την περιβαλλοντική ευθύνη.
- Εκδίδει τη Πράσινη Βίβλο για μια ολοκληρωμένη πολιτική για τα προϊόντα.

Περιβαλλοντικά μέσα

Πέραν της θεσπίσεως ενός νομοθετικού πλαισίου, που μεριμνά για την εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος, εγγυώμενο παράλληλα, τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, η Κοινότητα θέσπισε:

- Χρηματοδοτικό μέσο: το Πρόγραμμα LIFE.
- Τεχνικά μέσα: το Οικολογικό σήμα, το Κοινοτικό Σύστημα Περιβαλλοντικής Διαχείρισης και Οικολογιστικού Ελέγχου (το οποίο θα εξεταστεί αργότερα αναλυτικότερα), το Σύστημα Εκτίμησης των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων των δημόσιων και ιδιωτικών έργων, τα κριτήρια βάσει των οποίων διεξάγονται οι περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις στα Κράτη-μέλη. Βαθμιαία, αναβαθμίστηκε και ο ρόλος του Ευρωπαϊκού Οργανισμού Περιβάλλοντος. Η σύστασή του αποβλέπει στη συλλογή και διάχυση συγκρίσιμων πληροφοριών στον τομέα του περιβάλλοντος. Ο ρόλος του είναι καθαρά συμβουλευτικός, πλην όμως οι δραστηριότητες του Οργανισμού γίνονται ολοένα και καθοριστικότερες κατά την θέσπιση νέων μέτρων ή κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων ήδη εκδοθεισών αποφάσεων.

Η νομοθεσία δεν περιορίζεται όμως μόνο στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά προνοεί για την λήψη οικονομικών ρυθμίσεων, όπου οι συνθήκες το επιβάλλουν (άρθρο 22). Δηλαδή αν οι επιβαλλόμενοι περιορισμοί και απαγορεύσεις είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα,

⁹⁷ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), www.nomosphysis.org.gr

ενόψει του χαρακτήρα και του περιορισμού της ιδιοκτησίας, το Δημόσιο ύστερα από αίτηση των θιγόμενων, μπορεί, κατά το μέτρο του δυνατού, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγόμενους δημοσίων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία. Επίσης επιτρέπεται η αναγκαστική απαλλοτρίωση ιδιωτικών εκτάσεων υπέρ του Δημοσίου, εφόσον είναι απολύτως αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού των άρθρων 18, 19 και 20, ο οποίος αναγνωρίζεται ως σκοπός δημόσιας ωφελείας. Για υλικές ζημιές που προκαλούνται σε γεωργικές, κτηνοτροφικές ή άλλες αγροτικές εκμεταλλεύσεις ή εγκαταστάσεις ή σε αλιευτικά εργαλεία από είδη της άγριας πανίδας που έχουν χαρακτηριστεί ως σπάνια ή απειλούμενα με εξαφάνιση, μπορούν να χορηγούνται αποζημιώσεις, επιδοτήσεις ή άλλες κατά περίπτωση παροχές.

Ο νομοθέτης επίσης αναγνωρίζει δυνατότητα σφραγίσεως ακινήτων σε περίπτωση χρήσεως αυτών διαφορετικής από εκείνης, η οποία προβλέπεται από τις ισχύουσες στην περιοχή πολεοδομικές διατάξεις πέραν από την επιβολή άλλων κυρώσεων. Το μέτρο αυτό λαμβάνεται σε περιοχές της χώρας ή οικισμούς ή τμήματα οικισμών λόγω του ιδιαίτερου χαρακτήρα τους. Στις περιοχές μάλιστα αυτές για κάθε χρήση ή αλλαγή χρήσεως ακινήτου απαιτείται η βεβαίωση της οικίας Πολεοδομικής Υπηρεσίας, ότι η συγκεκριμένη χρήση είναι σύμφωνη με τις ισχύουσες για την περιοχή χρήσεις. Η ανωτέρω σφράγιση επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογική έκθεση της αρμόδιας κεντρικής υπηρεσίας του Υπουργείου και εκτελείται με μέριμνα της οικείας αστυνομικής αρχής.

Ο νόμος προβλέπει παράλληλα την δημιουργία Ζωνών ειδικών περιβαλλοντικών ενισχύσεων και Ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (άρθρα 23-24). Οι πρώτες δημιουργούνται με Προεδρικό Διάταγμα, το οποίο εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Εθνικής Οικονομίας, Οικονομικών και Δημοσίων Έργων και οι δεύτερες με πρόταση του τελευταίου και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού.

14.Οι ευρωπαϊκές οδηγίες.

Η Κοινότητα προκειμένου να επιβάλλει την ομοιόμορφη εφαρμογή της πολιτικής της για το περιβάλλον έχει εκδώσει σειρά οδηγιών τόσο για την προστασία του φυσικού, όσο και για την προστασία του πολιτιστικού και δομημένου περιβάλλοντος. Με τις οδηγίες αυτές επιβάλλεται η λήψη μέτρων για την προστασία της ατμόσφαιρας, των υδάτων, του εδάφους (δάση, χλωρίδα, πανίδα, ορεινοί όγκοι), τη διαχείριση των στερεών αποβλήτων, τη συσκευασία, την παρακολούθηση των ρύπων και την προστασία από το θόρυβο.

Λαμβάνονται επίσης μέτρα για τη φύση και το τοπίο, τα οποία πρέπει να προστατεύονται και να διατηρούνται λόγω της οικολογικής, γεωμορφολογικής, βιολογικής, επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας τους. Σημαντικός στόχος αποτελεί η προστασία του περιβάλλοντος, κυρίως των επιπτώσεων σε αυτό από τα έργα και τις δραστηριότητες του ανθρώπου, με την εισαγωγή ως μεθοδολογικού εργαλείου της «Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων». Αυτή καθιερώθηκε για πρώτη φορά σε νομοθετικό επίπεδο το 1969 και αφορούσε στην κατασκευή έργων και στην εκπόνηση προγραμμάτων. Ειδικότερα, υπεγράφη στις Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής το Διάταγμα Περιβαλλοντικής Πολιτικής (Environmental Policy Act), το οποίο υποχρέωνε να συντάσσεται Μελέτη Επιπτώσεων στο Περιβάλλον (ανάλογη με τη δική μας σημερινή Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων), πριν από κάθε έργο ή πρόγραμμα.

Στον τομέα αυτόν θα επικεντρωθεί το ενδιαφέρον μας.⁹⁸

Στα πλαίσια της επίτευξης της καλύτερης δυνατής περιβαλλοντικής προστασίας, και πριν ακόμη από την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη, η ΕΚ είχε εκδώσει την οδηγία 85/337/ΕΟΚ⁹⁹ «για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων ιδιωτικών και δημοσίων έργων στο περιβάλλον», στην οποία αναφέρεται με σαφήνεια ότι «η καλύτερη πολιτική περιβάλλοντος συνίσταται στην πρόληψη στην πηγή της δημιουργίας ρυπάνσεων ή οχλήσεων και όχι στην καταπολέμηση των επιδράσεων της εκ των υστέρων». Εισάγεται με τον τρόπο αυτό η αρχή της προληπτικής δράσης, η οποία χαρακτηρίζει το σύνολο των ενεργειών για το περιβάλλον. Συμπλήρωση και τροποποίησή της αποτέλεσε η οδηγία 97/11/ΕΚ¹⁰⁰ «για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον». Ακολούθησε η έκδοση της οδηγίας 96/61/ΕΟΚ¹⁰¹ για την ολοκληρωμένη πρόληψη της ρύπανσης», η οποία τροποποιήθηκε με την

οδηγία 2003/87/ΕΚ¹⁰² σχετικά με την θέσπιση συστήματος για την εμπορία των δικαιωμάτων εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου στην ΕΚ, κατ' εφαρμογή του Πρωτοκόλλου του Κιότο. Επιδιώκεται η δημιουργία ενός κανονιστικού πλαισίου με στόχο τη μείωση των εκπομπών ρύπων με

⁹⁸ Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002.

⁹⁹ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 175/5-7-1985. Με βάση την οδηγία αυτή εξεδόθη ο ν. 1650/86, βλ. κατωτέρω αναλυτικά.

¹⁰⁰ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 073/14-3-1997.

¹⁰¹ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 257/10-10-1996.

¹⁰² Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 275/32, 25-10-2003.

αποδοτικό τρόπο. Η οδηγία 90/313/ΕΟΚ¹⁰³ «για τη ρύθμιση της ελεύθερης πληροφόρησης σε θέματα περιβάλλοντος συμπληρώνει το βασικό γενικό νομοθετικό πλαίσιο, που αφορά στις επιπτώσεις στο περιβάλλον από τα έργα και τις δραστηριότητες του ανθρώπου.

Σήμερα το πλέγμα των κανόνων έχει διευρυνθεί, περιλαμβάνοντας την οδηγία 2001/42/ΕΚ¹⁰⁴ για τη διαδικασία των «Στρατηγικών Περιβαλλοντικών Εκτιμήσεων μέσω Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ)», η οποία επιβάλλει α) την εκτίμηση των επιπτώσεων όχι μόνο πριν από ένα μεμονωμένο έργο, αλλά και πριν από την έγκριση ενός νέου Προγράμματος Έργων και β) την ουσιαστική συμμετοχή του κοινού σε όλη τη διαδικασία για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του Προγράμματος. Η ΣΜΠΕ διαρθρώνεται σε τέσσερις άξονες:

- στην εκπόνηση της μελέτης των επιπτώσεων,
- στη διεξαγωγή διαβουλεύσεων (ακόμη και διασυνοριακών δεδομένου ότι η ρύπανση δεν γνωρίζει σύνορα),
- στην συνεκτίμησή τους και την εξαγωγή συμπερασμάτων και τέλος
- στην παροχή των πληροφοριών σχετικά με τις αποφάσεις που θα ληφθούν.

Βέβαια, αναγκαία προϋπόθεση για την εκπόνηση της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι η ύπαρξη χωροταξικού σχεδιασμού, διαδικασία που δυστυχώς στην Ελλάδα δεν έχει ακόμη προχωρήσει.

Συμπερασματικά είναι δυνατόν να λεχθεί, ότι το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος είναι ο κλάδος που ασχολείται με τη σχέση μεταξύ περιβαλλοντικής προστασίας και οικονομικής ανάπτυξης, επιβάλλοντας κανόνες δικαίου και επιδιώκοντας να συγκεράσει την εξισορρόπηση των απαιτήσεων για την ενίσχυση της ανταγωνιστικότητας της ελεύθερης αγοράς, αρχικό στόχο της ΕΟΚ, και παράλληλα την εξασφάλιση ενός υγιούς περιβάλλοντος¹⁰⁵. Για την επίτευξη αυτού του στόχου εντάσσει την περιβαλλοντική προστασία ως αναγκαία παράμετρο κατά την άσκηση των λοιπών πολιτικών της (οικονομικών, κοινωνικών, πολιτιστικών), μέσα από τον προγραμματισμό και τη ρύθμιση της αγοράς¹⁰⁶.

¹⁰³ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 158, 23-06-1990.

¹⁰⁴ Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 197/21-07-2001.

¹⁰⁵ Παπαπετρόπουλος Α., ο.π., σελ. 17

¹⁰⁶ Γιαννακόπουλος Κ., «Η προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο ανάθεσης των συμβάσεων δημοσίων έργων», περιοδικό «Δίκαιο και Περιβάλλον», τευχ.23, Ιάν-Μαρτ. 2003.

Κεφαλαίο 2: Η ιστορική εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα μέχρι την θέσπιση της αρχής του Περιβαλλοντικού κεκτημένου

1.Εισαγωγή

Το περιβάλλον και η προστασία του από τις καταστροφικές επιδράσεις της τεχνολογικής προόδου, της απρογραμματίστης οικονομικής ανάπτυξης και του σύγχρονου καταναλωτικού τρόπου ζωής αποτελεί αντικείμενο επιστημονικής επεξεργασίας, τόσο των θετικών επιστημών όσο και των κοινωνικών επιστημών αλλά και αντικείμενο νομικής ρύθμισης μέσω κανόνων δημοσίου και ιδιωτικού δικαίου σε εθνικό και διακρατικό επίπεδο. Σκοπός του παρόντος κειμένου λοιπόν, είναι η ανάλυση και η περιγραφή της νομοθετικής οπτικής του περιβάλλοντος.

Πώς όμως αντιλαμβάνεται κανείς την έννοια «περιβάλλον»; Γενικά, ο όρος «περιβάλλον» χρησιμοποιείται για να υποδηλώσει τόσο ενότητες προσώπων που συνδέονται μεταξύ τους από το γεγονός ότι ανήκουν στην ίδια οικογένεια ή στον ίδιο επαγγελματικό κύκλο ή ακόμα αποτελούν μέλη της ίδιας κοινωνικής ομάδας, όσο και σύνολα αγαθών. Ενώ, ως πραγματικό περιβάλλον νοείται μόνο το φυσικό περιβάλλον, που σχηματίζεται από τα φυσικά αγαθά όπως το νερό, τη θάλασσα, τον αέρα, τη χλωρίδα και την πανίδα και γενικά ότι περιβάλλει τον άνθρωπο και έχει δημιουργηθεί χωρίς την παρέμβασή του. Βέβαια πολλές φορές παρατηρείται μια πλήρης γενίκευση που καταλήγει στο συμπέρασμα ότι όλα είναι περιβάλλον. Εν κατακλείδι όμως, «περιβάλλον» με την ευρύτερη έννοια νοείται το σύνολο των ανθρώπων που διέπουν μία ομάδα, μία κοινωνία, ενώ με τη στενή έννοια εννοείται το φυσικό περιβάλλον.

Το περιβάλλον λοιπόν, τα τελευταία χρόνια έχει υποστεί τεράστιες φθορές και αλλοιώσεις από τις ανθρωπογενείς δραστηριότητες, με μία από τις σοβαρότερες επιπτώσεις τη «ρύπανση του περιβάλλοντος». «Ρύπανση», σύμφωνα με την οδηγία 2008/1/ΕΚ είναι η άμεση ή έμμεση εισαγωγή στην ατμόσφαιρα, το νερό ή το έδαφος, ως αποτέλεσμα ανθρώπινης δραστηριότητας, ουσιών (ρύπων), κραδασμών, θερμότητας ή θορύβου που ενδέχεται να θίξουν την ανθρώπινη υγεία ή το περιβάλλον, να υποβαθμίσουν υλικά αγαθά, να παραβιάσουν ή να εμποδίσουν την ψυχαγωγική λειτουργία καθώς και τις άλλες νόμιμες χρήσεις του περιβάλλοντος. Οι ευρωπαϊκές οδηγίες και οι νομοθετικές δράσεις και πολιτικές περιβάλλοντος στοχεύουν στην αποφυγή ρύπανσης περιβάλλοντος και τη μείωση της ήδη υπάρχουσας για την προστασία του περιβάλλοντος και κατά επέκταση την ανθρώπινη υγεία.

Ως δίκαιο περιβάλλοντος θεσμοθετείται το σύνολο των κανόνων δικαίου, των διατάξεων, οι οποίες οριοθετούν την ανθρώπινη δράση, ατομική ή συλλογική

και επιδιώκουν την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ του φυσικού περιβάλλοντος και της ανθρώπινης και πολιτιστικής δραστηριότητας¹⁰⁷.

Είναι χαρακτηριστικό ότι το δίκαιο του περιβάλλοντος περιέχει έναν πολύπτυχο χαρακτήρα με τη συμμετοχή τομέων όπως η επιστήμη, η τεχνολογία, η έρευνα και η διδασκαλία. Η επιστήμη, με τη συνεχή έρευνα, είναι αυτή που τις περισσότερες φορές σχηματίζει και αναθεωρεί έννοιες του περιβάλλοντος και μετέπειτα το δίκαιο περιβάλλοντος κληρονομεί και οριοθετεί αυτές τις έννοιες. Η τεχνολογία ουσιαστικά είναι και η αιτία της σύγχρονης περιβαλλοντικής κρίσης αλλά για την εξυγίανση του περιβάλλοντος τις περισσότερες φορές η απάντηση και το εργαλείο είναι η ίδια η τεχνολογία. Σημαντικό ρόλο παίζει το δίκαιο περιβάλλοντος με την οριοθέτηση κανόνων και μεθόδων χρήσης της τεχνολογίας τόσο στην πρόληψη ρύπανσης όσο και στην αποκατάσταση ρύπανσης. Το δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος περιέχει γενικές αρχές και έννοιες, κανόνες που αποτυπώνουν βασικές αξίες και έχουν ένα ευρύ περιεχόμενο ώστε να δίνουν τις κατευθυντήριες γραμμές και να προωθούν περιβαλλοντικές δράσεις.¹⁰⁸

Ονομαστικά, μερικές από αυτές είναι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η αρχή της φέρουσας ικανότητας, η αρχή της πρόληψης, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», η αρχή του περιβαλλοντικού κεκτημένου. Είναι εμφανές ότι οι συγκεκριμένες αρχές σκοπεύουν όχι μόνο στην προστασία του περιβάλλοντος αλλά και στη δημιουργία περιβαλλοντικής συνείδησης. Για παράδειγμα, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης καθιστά γνωστό στο κοινό την απαραίτητη συμβίωση και ισορροπία μεταξύ της οικονομίας, της κοινωνίας και του περιβάλλοντος για την επιβίωση των μελλοντικών γενεών. Με την επιβολή στους επιχειρηματίες της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» τούς καθιστά υπεύθυνους στις επιχειρήσεις τους να ενσωματώνουν φιλοπεριβαλλοντικό χαρακτήρα.

Ωστόσο οι νόμοι και οι αρχές του δικαίου δεν αρκούν για την αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος. Ούτε σε καμιά περίπτωση μπορεί να επιτευχθεί ο στόχος αυτός μόνο με τη δράση των διοικητικών αρχών. Στον τομέα αυτό η ενεργητική συμμετοχή των πολιτών κρίνεται επιτακτικά αναγκαία. Η συμμετοχή των πολιτών στο πλαίσιο της εφαρμογής της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος αναγνωρίζεται από το δίκαιο και έτσι η έννοια της οικολογικής συνείδησης αποκτά και νομική έκφραση.¹⁰⁹

¹⁰⁷ Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευαγγελία, 2007, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σακκούλα, Β' Έκδοση Επαυξημένη, Αθήνα.

¹⁰⁸ Καρακώστας Κ., Ιωάννης, 2006, Περιβάλλον και Δίκαιο, Εκδόσεις. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Δεύτερη Έκδοση, Αθήνα.

¹⁰⁹ Μενουδάκος, Κ., 1997, Προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό δημόσιο δίκαιο, η συμβολή της νομολογίας του συμβουλίου της επικρατείας.

-Η ιστορική εξέλιξη του δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα

Στην Ελλάδα το πρόβλημα της ρύπανσης του περιβάλλοντος άρχισε να εμφανίζεται τη δεκαετία του 1960, χωρίς όμως να δοθεί η δέουσα σημασία από την πλευρά της πολιτείας. Ορόσημο για την Ελλάδα στο θέμα προστασίας του περιβάλλοντος υπήρξε το 1975 με την ψήφιση του ισχύοντος Συντάγματος (όπως τροποποιήθηκε το 1986 και το 2001), το οποίο με το άρθρο 24 καθιέρωσε για πρώτη φορά στη συνταγματική ιστορία της χώρας την άμεση συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος στην ευρεία του μορφή. Σύμφωνα με το άρθρο 24, η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας.

Το γεγονός αυτό, φέρνει την Ελλάδα στην πρωτοπορία της συνταγματικής προστασίας του περιβάλλοντος ανάμεσα στα κράτη - μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Μέχρι τότε συνταγματικής προστασίας έχαιρε μόνον η ανθρώπινη ζωή με το άρθρο 13 του Συντάγματος του 1952 και το άρθρο 7 του Συντάγματος του 1927 και επομένως μόνο έμμεσα η προστασία του περιβάλλοντος σχετιζόταν με την προστασία της ζωής του ανθρώπου, η οποία είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με ένα ισορροπημένο φυσικό περιβάλλον.¹¹⁰

Πριν από την ημερομηνία ορόσημο του 1975, δεν υπήρχε συγκροτημένο πλαίσιο από πλευράς κράτους και μόνο η ιδιωτική πρωτοβουλία πρωτοστάτησε στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος από την εποχή του μεσοπολέμου. Το 1938 ιδρύθηκε η Φιλοδοσική Ένωση Αθηνών με τον α.ν. 12.476/1938. Επίσης, αμέσως μετά τη λήξη του Β' Παγκοσμίου Πολέμου πάρθηκαν οι πρώτες πρωτοβουλίες μέσω του Τεχνικού Επιμελητηρίου, με στόχο την προστασία του περιβάλλοντος. Το 1957 συνήλθε στην Αθήνα η Επιτροπή για την προστασία του Εθνικού Τοπίου, η οποία συγκρότησε μόνιμο συλλογικό όργανο με την ονομασία "Κοσμητεία Εθνικού Τοπίου και Πόλεων", το οποίο, όπως χαρακτηριστικά ανέφερε, "... είναι απαλλαγμένο από κάθε εξάρτηση πολιτική ή κρατική... και από κάθε ιδιωτικό συμφέρον".

Το 1974 η Ακαδημία Αθηνών εξέδωσε Γενική Διακήρυξη για τη ρύπανση και τη μόλυνση του περιβάλλοντος, την αλλοίωση του φυσικού τοπίου και την προστασία των ιστορικών χώρων και των αρχαιοτήτων (Καρακώστας Ι., 2006).

Ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί το βασικό κείμενο της εθνικής μας νομοθεσίας, που εξειδικεύει τις επιταγές του

¹¹⁰ Παναγόπουλος, Ι., Θεόδωρος., 2004, Δίκαιο περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε, Δ έκδοση Αναθεωρημένη- Συμπληρωμένη, Αθήνα.

Συντάγματος. Εκεί ορίζονται μεταξύ των στόχων «η διασφάλιση της ανανέωσης των φυσικών πόρων και η ορθολογική αξιοποίηση των μη ανανεώσιμων πόρων», όπως και «η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας των φυσικών οικοσυστημάτων και η διασφάλιση της αναπαραγωγικής τους ικανότητας». Στο πλαίσιο αυτό περιλαμβάνονται μέτρα για την προστασία της εγγύριας χλωρίδας και πανίδας, αλλά και για τη διαχείριση φυσικών πόρων. Οι ν. 743/1977 για το θαλάσσιο περιβάλλον και 998/1979 για την προστασία των δασών καλύπτουν επίσης θέματα διαχείρισης βιολογικών πόρων.

Από το 1991 λειτουργεί στη Θεσσαλονίκη το Ελληνικό Κέντρο Βιοτόπων-Υγροτόπων ως επιστημονικός αυτόνομος οργανισμός του Μουσείου Φυσικής Ιστορίας Γουλανδρή. Σοβαρό βήμα για την προστασία του περιβάλλοντος, κυρίως του πολιτιστικού, καλείται να διαδραματίσει και το "Ίδρυμα Ελληνικού Πολιτισμού", το οποίο ιδρύθηκε ως ν.π.ι.δ. (ν. 2026/1992).

Ιδιαίτερα κομβική είναι και η συμβολή του Συμβουλίου Επικρατείας στην όλη εξέλιξη του δικαίου περιβάλλοντος στην χώρα μας. Το Ε' Τμήμα του ΣΤΕ έχει καταστεί κύριος θεματοφύλακας του περιβάλλοντος και με τη νομολογία του επιδιώκει να διαμορφώσει περιβαλλοντική συνείδηση τόσο στους πολίτες, όσο και στην δημοσία διοίκηση. Λειτουργεί από το 1992 και είναι επιφορτισμένο με την εκδίκαση διαφορών, που σχετίζονται με θέματα φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, όπως τα δάση, η πανίδα, η χλωρίδα, οι αιγιαλοί, τα μνημεία, οι αρχαιότητες, οι παραδοσιακοί οικισμοί και γενικότερα η βιώσιμη ανάπτυξη της χώρας.

Το πρόβλημα του περιβάλλοντος που είναι κατ' εξοχήν πρόβλημα παιδείας, μέσω της οποίας θα δημιουργηθεί η περιβαλλοντική συνείδηση στους πολίτες, παραμελήθηκε από τη βασική εκπαίδευση, τουλάχιστον τα πρώτα χρόνια της εμφάνισής του. Μόλις στη δεκαετία του 1980 σημειώνεται σημαντική πρόοδος στην επιστημονική έρευνα για το περιβάλλον και τα προβλήματα του, και διαπιστώνεται η επιτακτική ανάγκη προστασίας του. Θέματα περιβάλλοντος αποτελούν ήδη κύριο αντικείμενο έρευνας στο Τμήμα Περιβάλλοντος του Πανεπιστημίου Αιγαίου, που εδρεύει στην Μυτιλήνη, στα Τμήματα Μηχανικών Περιβάλλοντος της Πολυτεχνικής Σχολής Ξάνθης του Δημοκρίτειου Πανεπιστημίου Θράκης και στο αντίστοιχο Τμήμα της Πολυτεχνικής Σχολής Κρήτης, που εδρεύει στα Χανιά.¹¹¹ Μελετώντας κανείς τις εθνικές και ευρωπαϊκές διατάξεις, εύκολα αντιλαμβάνεται ότι οι νομικές ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελούν τμήμα γενικότερων κειμένων για το περιβάλλον αλλά αντίθετα συγκροτούν κείμενα τα οποία ενσωματώνουν γενικότερα περιβαλλοντικά και άλλα θέματα (ανάπτυξη, βιοτεχνολογία, χωροταξία, ενέργεια, τουρισμό, μεταφορές, διαχείριση αποβλήτων κ.λπ.). Κάτι τέτοιο πρέπει να ληφθεί υπόψη ως θετικό γιατί αναγνωρίζεται σε θεσμικό επίπεδο η διάχυτη οικολογική αλληλεξάρτηση καθώς και η αναγκαιότητα για σφαιρική αντιμετώπιση του προβλήματος.

¹¹¹ Παναγόπουλος, Ι., Θεόδωρος., 2004, Δίκαιο περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε, Δ έκδοση Αναθεωρημένη- Συμπληρωμένη, Αθήνα.

Τέλος, είναι σημαντικό να αναφερθεί ότι πέρα από τις προσπάθειες της πολιτείας και του κράτους με τη θεσμοθέτηση νόμων είναι ανάγκη να συνεισφέρουν στην περιβαλλοντική εξυγίανση όλοι οι πολίτες. Είναι ανάγκη η περιβαλλοντική εκπαίδευση να εισέρθει όχι μόνο στα σχολεία αλλά στην καθημερινότητά μας. Η περιβαλλοντική παιδεία θα καλλιεργήσει νέα καλλιεργημένα σε περιβαλλοντικά θέματα άτομα με περιβαλλοντική συνείδηση και κατά επέκταση πρακτική και συμπεριφορά. Η περιβαλλοντική ισορροπία μάς οδηγεί σε αρμονία με την κοινωνία και τον πολιτισμό αλλά και σε οικονομική ανάπτυξη. Πρέπει να διαγραφεί από τον νου των ανθρώπων ότι οι φιλοπεριβαλλοντικές στάσεις οδηγούν την οικονομία πίσω. Στόχος είναι λοιπόν, η χρήση και η εκμετάλλευση του φυσικού περιβάλλοντος με βιώσιμο τρόπο και η εξυγίανσή του να στοχεύει στη βελτίωση του ίδιου του οικοσυστήματος, στη βελτίωση της οικονομικής αποδοτικότητας και στη βελτίωση της κοινωνικής μας ζωής.

2. Το θεσμικό πλαίσιο για την περιβαλλοντική προστασία.

Η αυξανόμενη υποβάθμιση του περιβάλλοντος ενεργοποίησε τη διεθνή κοινότητα, η οποία προσπάθησε ποικιλοτρόπως να δώσει το στίγμα της παγκόσμιας ανησυχίας αλλά και του έντονου ενδιαφέροντος, εκφραζόμενη πλέον όχι με γενικές διακηρύξεις και ευχές αλλά με νομικά κείμενα δεσμευτικά, με διεθνείς συμβάσεις, συνταγματικές, νομοθετικές και κανονιστικές πράξεις καθώς οι κανόνες του δικαίου είναι εκείνοι που μπορούν να επιβάλλουν την τάξη. Ο Αριστοτέλης έχει γράψει στα «Πολιτικά», «η γαρ η τάξις, νόμος». Παράλληλα τα δικαστήρια, όταν ερμηνεύουν τους κανόνες του δικαίου και διαμορφώνουν τη νομολογία (τον λόγο του νόμου), στηρίζονται κυρίως στο νομοθετικό πλαίσιο και συμβάλουν στην ορθή εφαρμογή του. Το νομοθετικό πλαίσιο, ως σύστημα εξελισσόμενο και επηρεαζόμενο από όλους του παράγοντες της κοινωνίας, παρέχει μεγάλη ευελιξία στην αντιμετώπιση των συνεχώς μεταβαλλόμενων απαιτήσεων στα θέματα της περιβαλλοντικής προστασίας, επιβάλλοντας την προσαρμογή στις ιδιαιτερότητες των περιβαλλοντικών αγαθών, για την καλύτερη αξιοποίηση και προστασία τους. Άλλωστε, οποιαδήποτε πράξη του ανθρώπου προκειμένου να παράγει έννομα αποτελέσματα π.χ. έγκριση περιβαλλοντικών όρων, άδειας οικοδομής, πρέπει να θεμελιώνεται σε κανόνες δικαίου.

Για την καλύτερη κατανόηση της σοβαρότητας του προβλήματος, κρίνεται απαραίτητη η παράθεση της βασικής διεθνούς, ευρωπαϊκής και εθνικής νομοθεσίας που διέπει το περιβάλλον.

Σε όλα τα σημαντικά νομοθετικά κείμενα, εθνικά (Σύνταγμα, νόμοι, κανονιστικές πράξεις και εγκύκλιοι), ευρωπαϊκά (οδηγίες κ.λ.π.) και διεθνή (Agenda 21, Διακήρυξη του Rio κ.λ.π.), υπάρχουν διατάξεις που καθορίζουν το γενικό πλαίσιο στο οποίο θα πρέπει να κινείται η προστασία του περιβάλλοντος. Στα κείμενα αυτά διατυπώθηκαν οι αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες έχουν ερμηνευθεί από την επιστήμη και τη νομολογία, δηλαδή τις αποφάσεις των Δικαστηρίων (στην Ελλάδα κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, στην Ευρωπαϊκή Ένωση του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων).

Θα ακολουθήσει μια χρονική αναδρομή της ιστορικής εξέλιξης της νομοθεσίας σε σχέση με την προστασία του περιβάλλοντος.

Το 1954 υπεγράφη στο Παρίσι η Ευρωπαϊκή Μορφωτική Σύμβαση και στο Λονδίνο το 1969 η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία της Αρχαιολογικής Κληρονομιάς, οι οποίες αποτελούν τους θεμέλιους λίθους της Ευρωπαϊκής Πολιτιστικής Πολιτικής. Ταυτόχρονα, η αναγνώριση της οικουμενικότητας των οικολογικών προβλημάτων είχε οδηγήσει στην πραγματοποίηση της Α΄ Παγκόσμιας Συνάντησης για το περιβάλλον, που πραγματοποιήθηκε από τον Ο.Η.Ε στη Στοκχόλμη, τον Ιούνιο του 1972, σκοπός της οποίας ήταν ο καθορισμός μορφών συλλογικής δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος και η κινητοποίηση όλων των δυνάμεων προς την κατεύθυνση αυτή. Στο προοίμιο της Διακήρυξης που ακολούθησε, γνωστής ως Διακήρυξη της Στοκχόλμης, υπογραμμίστηκαν ο επείγων

χαρακτήρας, το μέγεθος και οι δυσκολίες του άνω στόχου, τέθηκε για πρώτη φορά σε διεθνές επίπεδο το πρόβλημα των ορίων της ανάπτυξης¹¹² και δηλώθηκε η απόλυτη εμπιστοσύνη στην επιστήμη και την τεχνική, παράγοντες που μπορούν να βοηθήσουν τον άνθρωπο στην προσπάθεια του για βελτίωση και προστασία του περιβάλλοντος. Η Διακήρυξη της Στοκχόλμης δεν αποτέλεσε ένα κείμενο υποχρεωτικό και νομικά δεσμευτικό, αλλά μια πράξη αφύπνισης της παγκόσμιας συνείδησης και αναπροσανατολισμού της, θέτοντας κοινά πλαίσια δράσης και υιοθετώντας ορισμένες αρχές, ώστε να αποτελέσουν πηγές έμπνευσης των λαών για την προστασία του περιβάλλοντος. Ενδεικτικά, προβλέπονται μεταξύ άλλων τα θεμελιώδη ατομικά δικαιώματα στην ελευθερία, την ισότητα, καθώς και το δικαίωμα για ικανοποιητικές συνθήκες ζωής και για ένα ποιοτικό περιβάλλον, εξασφαλίζοντας στον άνθρωπο έναν αξιοπρεπή τρόπο ζωής και ευημερία. Παράλληλα, διατυπώνεται η ατομική υποχρέωση προστασίας και βελτίωσης του περιβάλλοντος προς όφελος του ανθρώπου και των απογόνων του. Έκτοτε, δόθηκε μια γενικότερη ώθηση για την προστασία του Περιβάλλοντος τόσο σε διεθνές όσο και σε εθνικό επίπεδο, καθώς ακολούθησαν μια σειρά από Διεθνείς Συμβάσεις και αρκετές εθνικές νομοθετικές πράξεις. Ενδεικτικά, αναφέρονται η Σύμβαση των Παρισίων (1972) για την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και Φυσικής κληρονομιάς, η Σύμβαση της Ουάσιγκτον (1973) για την προστασία των απειλούμενων ειδών πανίδας και χλωρίδας, η Τελική Πράξη του Ελσίνκι (1975) για την ασφάλεια και τη συνεργασία στην Ευρώπη, η Σύμβαση της Βαρκελώνης (1976) για την προστασία της Μεσογείου, και δύο συμβάσεις για την προστασία του ποταμού Ρήνου (1976).

Μείζον γεγονός για την Ευρωπαϊκή πολιτική αποτέλεσε η Συνάντηση Κορυφής των αρχηγών Κρατών και Κυβερνήσεων της Κοινότητας στο Παρίσι, το 1972, όπου υιοθετήθηκε μια επίσημη Πολιτική για το Περιβάλλον από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα, 15 χρόνια μετά από την υπογραφή της Συνθήκης της Ρώμης (1957). Μέσα σε κλίμα σχετικής ευημερίας και σταθερότητας, οι Ευρωπαίοι ηγέτες, κατά τη συνάντησή τους αυτή, έκριναν ότι η οικονομική ανάπτυξη θα πρέπει να καταλήγει συγχρόνως σε βελτιώσεις στην ποιότητα ζωής και ότι για το σκοπό αυτό επιβάλλεται να δοθεί μία ιδιαίτερη προσοχή στο περιβάλλον. Θεώρησαν αναγκαίο να καθιερωθεί μια κοινή ευρωπαϊκή πολιτική, παράλληλα με εκείνη των κρατών-μελών. Επιδίωξη ήταν: **α)** ο προσδιορισμός κοινών στόχων και αρχών, **β)** η εναρμόνιση των εθνικών πολιτικών, **γ)** η ανταλλαγή απόψεων και η δημιουργία δικτύων πληροφοριών και **δ)** η ενίσχυση της θέσης της Κοινότητας στις διεθνείς διαπραγματεύσεις για τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Μετά την υπογραφή της Συμφωνίας Πληροφόρησης τον Μάρτιο του 1973, η οποία υποχρέωνε τα κράτη μέλη να κοινοποιούν στην Επιτροπή τα σχέδια νομοθετικών ή κανονιστικών προτάσεων που αφορούσαν στο περιβάλλον, η Κοινότητα ξεκίνησε μια σειρά

¹¹² Δεκλερής Μ., «Ο Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος. Αρχές της Βιωσίμου Αναπτύξεως», Νόμος και Φύση 1995, τόμος 2, εκδ. Α.Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 1995, σ. 282-347.

«Προγραμμάτων Δράσης»¹¹³ για το περιβάλλον, θέτοντας τους βασικούς στόχους και αρχές της κοινοτικής πολιτικής.

Το πρώτο πρόγραμμα δράσης εγκρίθηκε τον Νοέμβριο του 1973. Αναθεωρήθηκε και τροποποιήθηκε από το δεύτερο τον Μάρτιο του 1977. Ακολούθησε το τρίτο πρόγραμμα τον Φεβρουάριο του 1983 και το τέταρτο τον Ιανουάριο του 1987. Το πέμπτο πρόγραμμα δράσης ολοκληρώθηκε το 2001, ενώ το έκτο, το οποίο έχει χρονικό ορίζοντα μέχρι το 2010, θέτει ως κύριο στόχο την παρέμβαση της ΕΕ για τη βιώσιμη διαχείριση των φυσικών πόρων και της βιοποικιλότητας.

Εξίσου σημαντική για την Ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική υπήρξε και η Συνέλευση των Κρατών μελών του Συμβουλίου της Ευρώπης τον Ιούνιο του 1974, όπου αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα μιας κοινής Ευρωπαϊκής Πολιτικής Περιβάλλοντος και υποστηρίχθηκε με Διακήρυξη η αρχή της ενσωμάτωσης της περιβαλλοντικής πολιτικής στην οικονομική και χωροταξική πολιτική. Το επόμενο έτος, παγκόσμιο έτος προστασίας της Αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, παρουσιάστηκαν στο Διεθνές Συνέδριο του Άμστερνταμ για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, τα πλέον προχωρημένα σε ιδεολογία και τεχνικές παραδείγματα αστικών αναπλάσεων με κεντρικό άξονα την προστασία των ιστορικών κέντρων. Παράλληλα σε εθνικό επίπεδο, αρκετές χώρες, όπως η Γαλλία, η Σουηδία, η Ιαπωνία, η Πορτογαλία, η Ρουμανία, η Ουγγαρία εμφάνιζαν θεσμικές και εξειδικευμένες νομοθετικές ρυθμίσεις για το περιβάλλον¹¹⁴.

Από το 1975 έως το 2001 η διεθνής κοινότητα οδηγήθηκε στην υιοθέτηση νέων αρχών και θέσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και τη διαφύλαξη της πολιτιστικής κληρονομιάς εξαιτίας της διόγκωσης των οικολογικών προβλημάτων, της παγκοσμιοποίησης και της πορείας της ευρωπαϊκής ολοκλήρωσης. Μεσολάβησαν η Έκθεση της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον με τίτλο «Το Κοινό μας Μέλλον», ευρύτερα γνωστή ως Έκθεση Brundtland (1987), η οποία εισήγαγε τον όρο και την έννοια της αειφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης (sustainable development). Αυτή στηρίζεται στην τριλογία: περιβάλλον ακμαίο, οικονομία παραγωγική και κοινωνία υγιής και σταθερή. Η έκθεση αποτέλεσε την επίσημη απάντηση στην ανεξέλεγκτη ανάπτυξη, επιδιώκοντας τον συμβιβασμό μεταξύ οικονομικής ανάπτυξης και προστασίας του περιβάλλοντος.

Ακολούθησε η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη το 1992 και η Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, την ίδια χρονιά, ανάγοντας την αειφορία σε μείζονα στόχο μιας ποιοτικής ανάπτυξης μέσω της ισόρροπης επιδίωξης του συνόλου των ανθρώπινων υλικών και άυλων αξιών σε αρμονία με τη φύση. Ταυτόχρονα υιοθετήθηκαν αρχές, όπως η αρχή της προφύλαξης, της ενσωμάτωσης, καθώς και αυτή της συμμετοχής και της πληροφόρησης. Σύμφωνα με αυτές αφενός επιδιώκεται μια αναπτυξιακή πολιτική που να λαμβάνει υπόψη τις

¹¹³ Δημοσιεύτηκαν στην Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, C112, 20-12-1973.

¹¹⁴ Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος», εκδ. Α. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2003, σ. 15-23.

επιμέρους και συνολικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αφετέρου εντάσσεται ο περιβαλλοντικός σχεδιασμός στον σχεδιασμό των επί μέρους πολιτικών ανάπτυξης. Επιπλέον, προτείνεται η συμμετοχή και ενημέρωση των πολιτών στη διαδικασία λήψης των αποφάσεων.

Η Διάσκεψη του Ρίο συμπληρώθηκε με την Agenda '21 «Τα πρακτέα κατά τον 21^ο αιώνα», η οποία αποτελεί το «συστημικό» πρόγραμμα βιώσιμης ανάπτυξης για την ανθρωπότητα, συνενώνοντας το Δίκαιο της Ανάπτυξης με το Δίκαιο του Περιβάλλοντος¹¹⁵.

Ακολούθησε η Διάσκεψη του Κιότο για την προστασία του κλίματος και την καταπολέμηση του φαινομένου του Θερμοκηπίου, τον Δεκέμβριο του 1997.

Στόχος ήταν η μείωση των εκπομπών ρύπων κατά τουλάχιστον 5% σε σχέση με το 1990. Όμως η συμφωνία του Κιότο για το περιβάλλον παραμένει ανενεργή λόγω της άρνησης των ΗΠΑ να την επικυρώσουν εμπράκτως, όμως ήδη έχει επικυρωθεί από 55 χώρες που αντιπροσωπεύουν το 55% των εκπομπών σε CO₂ που σημειώθηκαν παγκόσμια το 1990. Δεδομένης της όξυνσης της περιβαλλοντικής κρίσης, στην Παγκόσμια Διάσκεψη για την αειφόρο ανάπτυξη, η οποία έλαβε χώρα στο Γιοχάνεσμπουργκ τον Σεπτέμβριο του 2002, συμφωνήθηκε το Σχέδιο Εφαρμογής για την βιώσιμη ανάπτυξη (Plan of Implementation). Εντούτοις, η αποτελεσματικότητα του εν λόγω σχεδίου είναι αμφίβολη, καθώς δεν συμπεριλήφθησαν σε αυτό, αφενός μηχανισμοί ελέγχου και παρακολούθησης σχετικά με την υλοποίησή του, και αφετέρου συγκεκριμένα χρονοδιαγράμματα και στόχοι για βασικούς τομείς¹¹⁶.

Τα πολιτικά κείμενα που υιοθετήθηκαν στις Διασκέψεις αυτές αποτελούν διακηρύξεις αρχών χωρίς να έχουν υπογραφεί.

Η προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελούσε αρχικά αντικείμενο νομοθετικής δράσης της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (ΕΟΚ), δεδομένου ότι η Συνθήκη της Ρώμης για την ίδρυσή της¹¹⁷, δεν περιείχε σχετική διάταξη που να επιτρέπει τη νομοθετική δράση της, σε σχέση με το περιβάλλον.

Το 1967 η πρώτη αναφορά σε ευρωπαϊκό νομοθετικό κείμενο για το περιβάλλον αφορά στην υιοθέτηση της οδηγίας για την κατάταξη και συσκευασία των επικινδύνων αποβλήτων¹¹⁸, ενώ το 1970 εξεδόθη η οδηγία για τις οριακές τιμές ηχητικών εκπομπών¹¹⁹.

¹¹⁵ Δεκλερής Μ., «Ο Δωδεκάδελτος ... », ο.π., σ. 282-347.

¹¹⁶ Καραγεώργου Β., «Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής-Βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα», ΠερΔικ 3/2004, σ.324-333.

¹¹⁷ Παπαπετρόπουλος Α., «Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων στην ευρωπαϊκή και στην ελληνική έννομη τάξη», εκδ. Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα 2003, σελ 25.

¹¹⁸ Οδηγία 67/548, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 196, 16-08-1967.

¹¹⁹ Οδηγία 70/157, Επίσημη Εφημερίδα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L 42, 23-02-1970.

Το πρώτο αμιγώς νομοθετικό κείμενο, βάση για την ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική, είναι η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη¹²⁰, η οποία τροποποίησε τις ιδρυτικές συνθήκες, προσθέτοντας τα άρθρα 130 Π', 130 Ρ', 130 Σ'. Το άρθρο 130Ρ'¹²¹ προάγει την ευρωπαϊκή δράση για το περιβάλλον σε ευρωπαϊκή πολιτική, και συνεπώς η περιβαλλοντική πολιτική της Ευρωπαϊκής Κοινότητας (ΕΚ) αποκτά νομικό υπόβαθρο και μια νέα διάσταση. Παράλληλα με το οικονομικό επίπεδο, λαμβάνονται υπόψη κοινωνικές και πολιτικές παράμετροι, αποβλέποντας σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας. Παρέκκλιση από την εφαρμογή των άρθρων αυτών επιτρέπεται υπό την προϋπόθεση ότι θα διασφαλίζεται, σε κάθε περίπτωση, η αρτιότερη περιβαλλοντική προστασία¹²².

Η Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη αναθεωρήθηκε, διευρύνθηκε και βελτιώθηκε με την υπογραφή της Συνθήκης του Μάαστριχτ το 1992¹²³, η οποία εντάσσει τη βιωσιμότητα ρητά στις αρχές και τους σκοπούς της ΕΚ. Δημιουργείται με την τροποποίηση αυτή αυτόνομο ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος¹²⁴, διεπόμενο από τις βασικές αρχές του ευρωπαϊκού δικαίου, όπως:

- a) την αρχή της ενσωμάτωσης, σύμφωνα με την οποία η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί συνιστώσα και των άλλων πολιτικών και πρέπει να λαμβάνεται σοβαρά υπόψη,
- b) την αρχή της επικουρικότητας, σύμφωνα με την οποία η ΕΚ επεμβαίνει, όταν το έννομο αγαθό διασφαλίζεται με μεγαλύτερη επιτυχία με τη δική της δράση και όχι με εκείνη των κρατών-μελών,
- c) την αρχή της δημοσιότητας, σύμφωνα με την οποία οι ευρωπαίοι πολίτες πρέπει να λαμβάνουν γνώση των πράξεων που αφορούν στο περιβάλλον π.χ. δημοσιότητα των ΜΠΕ,
- d) την αρχή της αναλογικότητας, κατά την οποία τα λαμβανόμενα μέτρα δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα αναγκαία μέτρα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου αποτελέσματος. Οι αρχές αυτές συνοψίζονται στη Συνθήκη του Άμστερνταμ στη διάταξη «Η Κοινότητα νομοθετεί μόνον εφόσον αυτό είναι αναγκαίο».

Κατ' εφαρμογή αυτών των αρχών, η ΕΚ προτιμά να εκφράζεται σε περιβαλλοντικά ζητήματα με οδηγίες, ώστε να αφήνει τον τρόπο ενσωμάτωσής τους στην εθνική νομοθεσία, δηλαδή στη διακριτική ευχέρεια των οργάνων του κάθε κράτους-μέλους, χορηγώντας παράλληλα ικανό χρόνο για προσαρμογή.

Σύμφωνα με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ επιδιώκεται μια υψηλού επιπέδου περιβαλλοντική προστασία, μέσω α) της διατήρησης, προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, β) της προστασίας της υγείας των ανθρώπων, γ) της συνετής και ορθολογικής διαχείρισης και

¹²⁰ Υπογράφηκε την 17 και 18 Φεβρουαρίου 1986 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Ιουλίου 1987. Στην Ελλάδα στο τέθηκε σε ισχύ με το ν. 1681/87, ΦΕΚ 10 Α/2/4-2-1987.

¹²¹ Αναφέρεται στην Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη

¹²² Καράκωστας Ι., ο.π., σελ. 15 επ

¹²³ Κυρώθηκε για την Ελλάδα με το ν. 2077/92, ΦΕΚ 136 Α/92.

¹²⁴ Παπαπετρόπουλος Α, «Οι μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων ... », ο.π. σελ 31.

χρησιμοποίησης των φυσικών πόρων και δ) της προώθησης και αντιμετώπισης περιφερειακών και διεθνών περιβαλλοντικών προβλημάτων¹²⁵. Η πολιτική της ΕΚ στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των ζημιών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Υιοθετούνται ακόμη μέτρα για τη συμμετοχή των πολιτών στη λήψη αποφάσεων σε θέματα που αφορούν στο περιβάλλον.

Με την ίδια Συνθήκη η ΕΚ, επιδιώκοντας την προστασία και ανάδειξη του ευρωπαϊκού πολιτισμού και παράλληλα τη διαφύλαξη των ιδιαιτεροτήτων των ευρωπαϊκών κρατών, συμβάλλει α) στην ανάπτυξη των πολιτισμών των κρατών-μελών, β) σέβεται την πολυμορφία τους και γ) προβάλλει την κοινή πολιτιστική κληρονομιά. Αυτό επιτυγχάνεται κυρίως μέσω της επιδίωξης για τη διατήρηση και προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς, τις πολιτιστικές ανταλλαγές και τη διάδοση της ιστορίας των ευρωπαϊκών λαών¹²⁶.

Η Συνθήκη του Μάαστριχτ συμπληρώνεται από τη Συνθήκη του Άμστερνταμ¹²⁷ και τη Συνθήκη της Νίκαιας¹²⁸, οι οποίες διεύρυναν και οριοθέτησαν το περιεχόμενο των ευρωπαϊκών ρυθμίσεων που αφορούν στην περιβαλλοντική προστασία. Στο κείμενο διατυπώνονται οι βασικές αρχές της περιβαλλοντικής πολιτικής, με κεντρικό στοιχείο την επίτευξη της ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης και κατοχυρώνεται νομικά η περιβαλλοντική προστασία για τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, η οποία αποσυνδέεται από τις οικονομικές και εμπορικές επιδιώξεις.

Το 2001 στο Γκαίτεμποργκ της Σουηδίας διατυπώθηκε η Ευρωπαϊκή Στρατηγική για τη Βιώσιμη Ανάπτυξη, με σαφή προσθήκη και εξειδίκευση της περιβαλλοντικής διάστασης¹²⁹. Βασική επιδίωξη του ευρωπαϊκού νομοθέτη αποτελεί η υλοποίηση της αειφορίας μέσω των τριών πυλώνων της: της οικονομικής ανάπτυξης, της κοινωνικής συνοχής και της περιβαλλοντικής προστασίας, εξασφαλίζοντας μια ισορροπία ανάμεσά τους. Ωστόσο η αναζήτηση αυτής της ισορροπίας είχε ως αποτέλεσμα την υιοθέτηση από το Ευρωπαϊκό δίκαιο μιας χαλαρής προσέγγισης της βιώσιμης ανάπτυξης (weak sustainability) σύμφωνα με την οποία επιτρέπεται η οριακή υποκατάσταση του φυσικού κεφαλαίου με τεχνητό, ενώ θα πρέπει να αποφεύγονται οι ανεπανόρθωτες βλάβες στο περιβάλλον. Για την επίτευξη των στόχων αυτών ο ευρωπαίος νομοθέτης έχει προσανατολιστεί προς τις καθαρές τεχνολογίες, τις φιλικές προς το περιβάλλον τεχνολογικές καινοτομίες και την εξάπλωσή τους¹³⁰. Στο πλαίσιο αυτό καταστρώνεται μια εθνική στρατηγική για την αειφόρο ανάπτυξη από κάθε κράτος μέλος, ενώ συγχρόνως προωθείται η ολοκλήρωση ενός δικτύου προστατευόμενων περιοχών και διαχείρισης της φυσικής κληρονομιάς σε κοινοτικό επίπεδο, γνωστό ως Natura 2000¹³¹. Επιπλέον ελήφθησαν διάφορες πρωτοβουλίες για την υλοποίηση των

¹²⁵ Άρθρο 174 της Συνθήκης της Ε.Ε.

¹²⁶ Άρθρο 151 της Συνθήκης της Ε.Ε.

¹²⁷ Υπεγράφη τον Ιούνιο του 1997 και τέθηκε σε ισχύ την 1^η Μαΐου 1998 και κυρώθηκε στην Ελλάδα με το Ν.2961/99, ΦΕΚ 671 Α/12-3-1999.

¹²⁸ Κυρώθηκε με το ν. 3001/2002, ΦΕΚ 73 Α/8-4-2002.

¹²⁹ Δεκλερής Μ., «Ο Δωδεκάδελτος ...», ο.π., σ. 282-347.

¹³⁰ Καραγεώργου Β., «Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση ...», ο.π., σ. 324-333.

¹³¹ Βρετού Β., «Η συνταγματική κατοχύρωση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης», ΠερΔικ 1/2003, σ. 73 επ.

θεμελιωδών αρχών του δικαίου του περιβάλλοντος, όπως το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης για το Περιβάλλον, η υπογραφή της Συνθήκης του Άαρχους (25/06/1998) για την Πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη Δημόσια Συμμετοχή στη Διαδικασία λήψης Αποφάσεων και την Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά θέματα, καθώς και το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα για την Ολοκληρωμένη Διαχείριση των Ακτών (1997)¹³².

Τέλος, στον τομέα της προστασίας της πολιτιστικής κληρονομιάς στη Μάλτα, το 1992, αναθεωρήθηκε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία της Αρχαιολογικής Κληρονομιάς, ενώ το 1985 μεσολάβησε η υπογραφή στη Γρανάδα της Ισπανίας της Ευρωπαϊκής Σύμβασης για την προστασία της Αρχιτεκτονικής Κληρονομιάς.

Επιπλέον, το 2000 εκδόθηκαν από το νομικό τμήμα του Συμβουλίου της Ευρώπης οδηγίες για την Προστασία της Αρχιτεκτονικής, Αρχαιολογικής και κινητής κληρονομιάς με σκοπό τη διευκόλυνση της διαδικασίας προσαρμογής των εθνικών νομοθεσιών στο πλαίσιο των αρχών της ολοκληρωμένης Προστασίας της Πολιτιστικής Κληρονομιάς.

Οι τελευταίες ενέργειες της ΕΚ στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος αφορούν στην υιοθέτηση όλων των προαναφερόμενων αρχών και επιδιώξεων στο κείμενο του νέου Ευρωπαϊκού Συντάγματος¹³³, με στόχο την αποτελεσματικότερη εξασφάλιση της περιβαλλοντικής προστασίας.

3.Πολεοδομικοί νόμοι

¹³² Σηφάκης Α., «Η αναγκαιότητα της αναθεώρησης του άρθρου 24 του Συντάγματος», ΠερΔικ 4/2000, σελ. 586 επ.

¹³³ Υπεγράφη στην Ρώμη την 29-10-2004, από την Ευρώπη των 25 μελών και προκειμένου να γίνει δεσμευτικό για τα κράτη-μέλη πρέπει να ψηφιστεί από τα Κοινοβούλια.

Το δομημένο περιβάλλον διευθετείται, σχεδιάζεται και προστατεύεται κυρίως σύμφωνα με τους νόμους, που αφορούν στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και εκείνους που αφορούν στον τρόπο της δόμησης και της εκμετάλλευσης του χώρου. Ένας από τους σημαντικότερους νόμους που ψηφίσθηκαν για την εφαρμογή του Συντάγματος του 1975 ως προς τον χωροταξικό σχεδιασμό ήταν ο ν. 360/76¹³⁴ «περί χωροταξίας και Περιβάλλοντος», ο οποίος αναφερόταν σε δύο θεμελιώδη θέματα, την προστασία του περιβάλλοντος και τον χωροταξικό σχεδιασμό. Ο νόμος αυτός ατύχησε και μαζί και ο τόπος, διότι εφαρμόσθηκαν αποσπασματικά ορισμένες διατάξεις του π.χ. έγινε δυνατή η επιβολή περιορισμών ή κανόνων σχετικά με τη δημιουργία ή ανάπτυξη ορισμένων δραστηριοτήτων και λειτουργιών, η χρήση του χώρου σε συγκεκριμένες περιοχές ή ζώνες και η αποκατάσταση ή βελτίωσή του. Οι σημαντικότερες όμως διατάξεις του έμειναν ανενεργές και ο κυριότερος σκοπός του για Χωροταξικό Σχεδιασμό απραγματοποίητος μέχρι σήμερα, διότι δεν υπήρξε η πολιτική βούληση για την εφαρμογή χωροταξικής πολιτικής. Ο νεότερος ν. 2742/99¹³⁵ για τον χωροταξικό σχεδιασμό, την αιεφόρο ανάπτυξη και την προστασία της πολιτιστικής μας κληρονομιάς παρά τους φιλόδοξους στόχους που έχουν τεθεί και τις επανειλημμένες εξαγγελίες των κυβερνήσεων για την εκπόνηση χωροταξικών σχεδίων, μέχρι στιγμής δεν έχει εφαρμοστεί.¹³⁶

Από τη σύσταση του Ελληνικού κράτους υπήρξαν πάρα πολλοί νόμοι οι οποίοι επέδρασαν θετικά ή αρνητικά στη διαμόρφωση του οικιστικού περιβάλλοντος. Σημαντικότεροι από αυτούς είναι το ν.δ. του 1923¹³⁷ «περί σχεδίων πόλεων, κομών και συνοικισμών του κράτους και οικοδομής αυτών», το οποίο καθόρισε για πρώτη φορά τα μέσα - ρυμοτομικά-πολεοδομικά σχέδια - και τη διαδικασία του πολεοδομικού σχεδιασμού στο σύνολο της χώρας, χωρίζοντάς την σε περιοχές εντός και εκτός σχεδίου. Ο νόμος αυτός ήταν πρωτοποριακός για την εποχή του, δεδομένου ότι από τότε είχε προβλέψει την επεμβατική πολεοδομία και τη συμμετοχή των πολιτών στο σχεδιασμό του τόπου τους. Η ίδια συμμετοχή προβλέπεται από το ν. 1337/83, 60 χρόνια μετά.

Ακολούθησαν τρεις καίριοι νόμοι για τη διαμόρφωση, προστασία ή και υποβάθμιση του δομημένου περιβάλλοντος.

Το διάταγμα του 1928¹³⁸ «περί καθορισμού των όρων και περιορισμών της εντός και εκτός ζώνης των πόλεων ανεγέρσεως οικοδομών», το οποίο επεδίωκε να επιβάλλει την απολύτως αναγκαία δόμηση, αλλά και τις οχλούσες χρήσεις, βιομηχανίες, βιοτεχνίες κ.λ.π. στις εκτός σχεδίου περιοχές. Ο ν. 3741/29¹³⁹ «περί οριζοντίου ιδιοκτησίας», ο οποίος αν και δεν περιλαμβάνεται στην πολεοδομική νομοθεσία, γιατί δεν αναφέρεται στη διευθέτηση του χώρου, παίζει εντούτοις σημαντικό ρόλο στη διαμόρφωσή του. Στη βάση αυτού εφαρμόσθηκε το σύστημα της αντιπαροχής και σε συνδυασμό με το συνεχές οικοδομικό σύστημα, συνέβαλλε στη σημερινή

¹³⁴ ΦΕΚ 151 Α/1-1-1976.

¹³⁵ ΦΕΚ 207 Α/7-10-1999.

¹³⁶ Αραβαντινός Α., Πολεοδομικός Σχεδιασμός – Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 1997.

¹³⁷ ΦΕΚ Νομοθετικό διάταγμα 17-7/16-8-1923, που τέθηκε σε ισχύ την 16-8-1923.

¹³⁸ Προεδρικό διάταγμα 25-10/3-11-1928.

¹³⁹ ΦΕΚ 4 Α/9-1-1929.

φυσιογνωμία των ελληνικών πόλεων, με θετικά αλλά και σημαντικά αρνητικά αποτελέσματα. Ο νόμος αυτός συμπληρώθηκε με τις διατάξεις τις σχετικές με την κάθετη ιδιοκτησία, επιτρέποντας τη δόμηση περισσότερων κτηρίων σε ένα οικόπεδο, αλλά και την ανέγερση ενός κτηρίου με διαφορετικούς όγκους και χρήσεις.

Ο ΓΟΚ του 1928¹⁴⁰ ο οποίος, όπως άλλωστε και οι μεταγενέστεροι, αναφέρονται κυρίως στον τρόπο εκμετάλλευσης των οικοπέδων και καθιέρωσε τα πρώτα οικοδομικά συστήματα.¹⁴¹

Η σημαντικότερη τροποποίηση του ΓΟΚ του 1929, είναι εκείνη του 1973 με την οποία, για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, καθιερώθηκε η δυνατότητα χαρακτηρισμού οικισμών ή τμημάτων τους ως παραδοσιακών ή κτηρίων ως διατηρητέων, λόγω του ιδιαίτερου ιστορικού, λαογραφικού, πολεοδομικού, αισθητικού ή αρχιτεκτονικού τους χαρακτήρα. Επίσης, προβλέπεται η σύνταξη Ειδικής Πολεοδομικής Μελέτης, με την οποία ήταν δυνατή η επιβολή ειδικών περιορισμών ως προς την εμφάνιση των κτηρίων, καθώς και τη σύσταση των Επιτροπών Ενασκήσεως Αρχιτεκτονικού Έλέγχου. Παράλληλα δόθηκε η δυνατότητα καθορισμού μειωμένων υψών σε ορισμένες περιοχές για την προστασία των αρχαιολογικών χώρων.

Οι ρυθμίσεις αυτές εξειδικεύονται στον ΓΟΚ ΤΟΥ 1985¹⁴², διευρύνονται ως προς το αντικείμενο της προστασίας αλλά και το περιεχόμενό τους με τον ΓΟΚ του 2001¹⁴³, δεδομένου ότι εισάγονται νέα προστατεύεα στοιχεία και επιβάλλεται σε περίπτωση κατεδάφισης διατηρητέου κτηρίου η ανέγερση στην προηγούμενη μορφή του. Επίσης, ο ΓΟΚ του 1985 έχει εισάγει μια σημαντική καινοτομία, που όπως έχει ήδη φανεί, έχει σημαντικές επιπτώσεις στο αστικό περιβάλλον και στη φυσιογνωμία της πόλης, καταργώντας τα οικοδομικά συστήματα και επιτρέποντας την ελεύθερη τοποθέτηση του κτηρίου στο οικόπεδο με κάποιους περιορισμούς.

Σημαντικό ρόλο στην προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και στη διαμόρφωση της φυσιογνωμίας της ελληνικής πόλης έχει διαδραματίσει ο ν. 880/79¹⁴⁴ «περί καθορισμού ανωτάτου ορίου συντελεστού δόμησης, εισαγωγής του θεσμού μεταφοράς συντελεστού δομήσεως και άλλων διαρρυθμίσεων της πολεοδομικής νομοθεσίας», με τον οποία επιτρέπονταν για πολεοδομικούς σκοπούς π.χ. δημιουργία κοινοχρήστων χώρων κυρίως για την εξασφάλιση της αποτελεσματικότερης προστασίας των διατηρητέων κτηρίων, η μεταφορά του μη πραγματοποιηθέντος συντελεστή δόμησης σε άλλο ακίνητο ή η έκδοση τίτλου δικαιώματος μεταφοράς συντελεστού.

Λόγω κακής ερμηνείας και εφαρμογής του νόμου αυτού το ΣΤΕ, μετά από 12 χρόνια εφαρμογής, τον έκρινε αντισυνταγματικό με το σκεπτικό ότι επιτρέπεται η μεταφορά σε περιοχές που δεν έχουν προκαθοριστεί και σε οποιαδήποτε περιοχή εντός ή εκτός, ακόμα τότε, σχεδίου πόλεως χωρίς να ερευνάται αν η περιοχή αυτή μπορεί να ανεχτεί το επιπλέον βάρος από τη μεταφορά του συντελεστού. Κατά τη γνώμη του Δικαστηρίου, η Διοίκηση ενέκρινε τη

¹⁴⁰ Πδ 03/23-10-1928, ΦΕΚ 229^A

¹⁴¹ Αραβαντινός Α., Πολεοδομικός Σχεδιασμός – Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 1997.

¹⁴² Ν. 1577/85, ΦΕΚ 210 Α/12-06-1985.

¹⁴³ Ν. 2831/2000, ΦΕΚ 140 Α/12-06-2000.

¹⁴⁴ ΦΕΚ 58 Α/22-3-1979

μεταφορά με μοναδικό κριτήριο την καταλληλότητα του ακινήτου που δέχεται τον συντελεστή και όχι την καταλληλότητα (φέρουσα ικανότητα) της συγκεκριμένης περιοχής. Συνέπεια αυτής της πρακτικής είναι η υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος. Ακολούθησαν δύο ακόμη νόμοι, οι οποίοι επίσης κρίθηκαν αντισυνταγματικοί με το ίδιο σκεπτικό.¹⁴⁵

Ο ν. 1337/83¹⁴⁶ για την επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων και την οικιστική ανάπτυξη, ο οποίος αντικατέστησε το διάταγμα του 1923, επεδίωξε να θέσει τον πολεοδομικό σχεδιασμό σε ορθολογικότερη βάση, ώστε να λαμβάνει υπόψη του και άλλες παραμέτρους, μεταξύ των οποίων την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Για τον σκοπό αυτόν προβλέπει για την ένταξη ή επέκταση του σχεδίου πόλεως σε νέες περιοχές δύο φάσεις σχεδιασμού, το Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ως επιτελικό, που καθορίζει τις κατευθύνσεις του προγραμματισμού και σχεδιασμού ενός Δήμου, και την Πολεοδομική Μελέτη, η οποία εφαρμόζει τα προβλεπόμενα από το ΓΠΣ. Επίσης, για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, αλλά και των ορίων του δομημένου χώρου, προβλέπει τις Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), με τις οποίες όλα τα χρόνια ασκείται αποσπασματικά η χωροταξική πολιτική της χώρας. Για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς και των κέντρων των πόλεων καθιερώνει τις Ζώνες Ειδικής Ενίσχυσης (ΖΕΕ) και τις Ζώνες Ειδικών Κινήτρων (ΖΕΚ).¹⁴⁷

Διατάξεις που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος κυρίως από την κατασκευή έργων, βρίσκουμε και στο ν. 1515/85¹⁴⁸ για το Ρυθμιστικό Σχέδιο και το Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και τον ανάλογο ν. 1561/85¹⁴⁹ για το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Θεσσαλονίκης. Σύμφωνα με αυτούς, το Πρόγραμμα Προστασίας Περιβάλλοντος για αυτές τις μητροπολιτικές περιοχές, περιλαμβάνει μέτρα και κατευθύνσεις για την αναβάθμιση και προστασία του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος και ειδικότερα της γεωργικής γης, των δασών, των υδροβιοτόπων και των άλλων στοιχείων του φυσικού περιβάλλοντος, την προστασία του τοπίου, των ακτών και των ειδικών περιοχών φυσικού κάλλους, την προστασία της ιστορικής και πολιτικής κληρονομιάς και την αναβάθμιση ιδιαίτερα υποβαθμισμένων περιοχών.

Για την επίτευξη της αποτελεσματικότερης περιβαλλοντικής προστασίας ψηφίσθηκε ο ν. 2508/97¹⁵⁰ για τη «βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις», με τον οποίο καθορίζονται οι κατευθυντήριες αρχές, οι όροι και οι διαδικασίες για τον πολεοδομικό σχεδιασμό και τη βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των περιοχών, πόλεων και οικισμών της χώρας.

¹⁴⁵ Καστανάς Η., Η προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον στο πλαίσιο της Ε.Σ.Δ.Α., Νόμος και Φύση, Σεπτέμβριος 2000.

¹⁴⁶ ΦΕΚ 33 Α/14-3-1983.

¹⁴⁷ Παπαγρηγορίου Β., Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.

¹⁴⁸ ΦΕΚ 18 Α/18-2-1985.

¹⁴⁹ ΦΕΚ 148 Β/3-9-1985.

¹⁵⁰ ΦΕΚ 124 Α/11-6-1997.

Ο νόμος αυτός τροποποιεί και συμπληρώνει τον ν. 1337/83. Τα νέα σημαντικά στοιχεία για τον σχεδιασμό και την προστασία περιβάλλοντος τα οποία εισάγει είναι:

α) η υποχρέωση του πολεοδομικού σχεδιασμού να επιδιώκει τη βιώσιμη ανάπτυξη,

β) η τήρηση δύο σταδίων στον πολεοδομικό σχεδιασμό. Στο πρώτο Γενικό Στρατηγικό Επίπεδο εκπονούνται τα Ρυθμιστικά Σχέδια και τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΓΠΣ), την εφαρμογή των οποίων επεκτείνει και στις εντός σχεδίου περιοχές.

Στο δεύτερο στάδιο Σχεδιασμού, που συνιστά την εξειδίκευση και εφαρμογή του πρώτου σταδίου περιλαμβάνονται οι Πολεοδομικές Μελέτες και Πράξεις Εφαρμογής και οι άλλες Ειδικές Πολεοδομικές Μελέτες, όπως μελέτες αναπλάσεων, παραγωγικών πάρκων κ.λ.π.

γ) η εισαγωγή του Σχέδιου Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτής Πόλης (ΣΧΟΟΑΠ), που αναφέρεται στο σύνολο γειτονικών περιοχών του μη αστικού χώρου, καθεμιά από τις οποίες έχει πληθυσμό μέχρι 2000 κατοίκους και χαρακτηρίζεται ως «ανοικτή πόλη».

δ) η ρύθμιση, με τρόπο αρκετά διεξοδικό, της ανάπτυξης των πόλεων.

Ο θεσμός της «οικοδομικής άδειας» αποτελεί το συνδετικό κρίκο μεταξύ του πολεοδομικού και οικοδομικού δικαίου και χορηγείται εφόσον πληρούνται τόσο οι οικοδομικές όσο και οι πολεοδομικές προδιαγραφές. Αποσκοπεί αφενός στην ορθή εφαρμογή των πολεοδομικών σχεδίων και αφετέρου στην τήρηση των κανόνων του κτιριοδομικού δικαίου από την άποψη της υγιεινής και ασφάλειας των κατασκευών αλλά και της αισθητικής απόδοσης. Αποτελεί κατά συνέπεια ένα σημαντικό εργαλείο για την προστασία του δομημένου περιβάλλοντος.¹⁵¹

¹⁵¹ Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2008.

4. Τι εστί το περιβαλλοντικό και πολεοδομικό κεκτημένο?

Πρωτοπόρο το ΣτΕ είχε ήδη από το 1988 δώσει το στίγμα της μετέπειτα στάσης του στα περιβαλλοντικά ζητήματα. Σύμφωνα λοιπόν με τη θέση του οι πολεοδομικές διατάξεις μπορούν να τροποποιηθούν μόνον εφόσον εισάγεται με αυτές βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων και δεν υπάρχει περαιτέρω επιβάρυνση του περιβάλλοντος. Σε περίπτωση υποβάθμισής τους, οι εν λόγω τροποποιήσεις κρίνονται από τον ακυρωτικό δικαστή αντισυνταγματικές και ανεφάρμοστες¹⁵². Διαμορφώθηκε με τον τρόπο αυτό η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, η οποία συνάδει και με το περιβαλλοντικό κεκτημένο της συνταγματικής επιταγής του άρθρου 24, δηλαδή με την απαγόρευση εισαγωγής δυσμενέστερων για το περιβάλλον νομοθετικών κανόνων, αν οι καινούργιες ρυθμίσεις δεν εξασφαλίζουν τουλάχιστο ίδιου βαθμού προστασία.

Σύμφωνα με το πολεοδομικό κεκτημένο, κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές αρκετές διατάξεις, όπως αυτές του ΓΟΚ/1985 με τις οποίες αυξήθηκε κατά 30% το μέγιστο επιτρεπόμενο ποσοστό κάλυψης του οικοπέδου και επιτράπη η ελεύθερη τοποθέτηση των κτιρίων μέχρι και των πλαγίων και οπισθίων ορίων του οικοπέδου σε περιοχές όπου ίσχυε το πρώην πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης, καθώς μειωνόταν ο ηλιασμός, ο φωτισμός και ο αερισμός των ήδη οικοδομημένων ακινήτων¹⁵³.

Εκείνο δηλαδή που με σαφήνεια απορρέει είναι η αρχή της αποφυγής υποβάθμισης του περιβάλλοντος μέσα από την εκπόνηση έργων. Ανεκτή είναι μόνο η προσπάθεια αναβάθμισης και ανάδειξης του στα πλαίσια και της αρχής της βιωσιμότητας, μια πρώιμη έκφραση της οποίας βρίσκουμε και στην απόφαση αυτή.¹⁵⁴

¹⁵² Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο ...», ο.π., σ. 129-132.

¹⁵³ ΣτΕ 10/1988, Ολ.ΣτΕ 1159/1989, 3688/1990. Σύμφωνα με την ΣτΕ 10/1988 είναι οι αποφάσεις ΣτΕ 511, 521, 643, 774, 782, 783, 948, 3351, 3933, 3935/1988, 731, 769, 2777, 2940, 3033, Ολ. ΣτΕ 3468, ΣτΕ 3710, 4036/1989, Ολ.ΣτΕ 150, ΣτΕ 1872, 1875, 2820/1990 ΣτΕ 301/02 και ΣτΕ 1027/99.

¹⁵⁴ Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

5.Η αρχή του περιβαλλοντικού κεκτημένου

Εξαιρετικά σημαντική αρχή που βρίσκει έρεισμα τόσο στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο όσο και στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Σ. Έχει ως περιεχόμενο το ότι ο κοινός νομοθέτης δεν μπορεί να μεταβάλει τις ισχύουσες κάθε φορά περιβαλλοντικές ρυθμίσεις με τρόπο ώστε να επιδεινώνεται η προστασία του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος αλλά μπορεί να επεμβαίνει μόνο για να βελτιώνει το επίπεδο της περιβαλλοντικής προστασίας. Το “περιβαλλοντικό κεκτημένο” δεν είναι ωστόσο απόλυτο αλλά επιδέχεται αποκλίσεων, μόνο όμως σε περιπτώσεις που η ωφέλεια από την επιλεγόμενη ρύθμιση υπερακοντίζει τους κινδύνους από τη μείωση της περιβαλλοντικής προστασίας. Στην απόφαση ΣτΕ 301/2002 που αφορά το “πολεοδομικό κεκτημένο”, ειδικότερη έκφραση του περιβαλλοντικού, αναφέρεται ότι “(κ)ατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ο κοινός νομοθέτης μπορεί καταρχήν να τροποποιεί τις πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλει τους υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, η εισαγόμενη όμως ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων. Σε καμιά περίπτωση δεν επιτρέπεται να επέρχεται, με τις νέες πολεοδομικές ρυθμίσεις, επιδείνωση των όρων διαβίωσης, δηλαδή υποβάθμιση του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Η τήρηση, εξάλλου, της συνταγματικής αυτής επιταγής, υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος οφείλει, με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας, να σταθμίζει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον” (πρβλ. αποφ. Σ.τ.Ε. ¹⁵⁵ Ολομελείας 10/1988, 1159/1989, 106/1991, 1071/1994, 3618/1995, 3236/1995, 4946/1995, 4572/1996, 6070/1996, 3478/2000, 1528/2003, Ολ 3144/2004).

¹⁵⁵ Παπαγρηγορίου Β., Πολοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ΄ έκδοση.

6.Πολεοδομικό κεκτημένο-Νομολογιακά παραδείγματα.

Χαρακτηριστική είναι η υπ' αριθμ. **10/1988 ΣΤΕ**, σε Ολομέλεια, η οποία αποτύπωσε με σαφήνεια την εν λόγω θέση, αναφέροντας χαρακτηριστικά στο σκεπτικό αυτής:

«τα κριτήρια της χωροταξικής αναδιαρθρώσεως της Χώρας, της πολεοδομικής αναπτύξεως των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών, που είναι η εξυπηρέτηση της λειτουργικότητας και αναπτύξεως των οικισμών και η εξασφάλισης των καλλιτέρων δυνατών όρων διαβιώσεως των κατοίκων.

Για την διατήρηση δε των παραπάνω κριτηρίων, κατά την άσκηση της συναφούς ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους, επιβάλλεται σ' αυτό η λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος προς τον σκοπόν της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής, πάντως δε απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση του. Τούτο σημαίνει ότι ο κοινός νομοθέτης δύναται να τροποποιεί, οσάκις το κρίνει σκόπιμον, τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους ήδη υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων και δη είτε με γενική ρύθμιση (γενικό οικοδομικό κανονισμό) είτε με μερικότερη ρύθμιση, όπως είναι η τροποποίηση συγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, μόνον όμως υπό την έννοιαν ότι δια της εισαγομένης νέας ρυθμίσεως θα βελτιώνονται ακόμη περισσότερο οι συνθήκες διαβιώσεως των κατοίκων. Συνεπώς, περιεχόμενον των νέων τούτων ρυθμίσεων, προκειμένου περί οικισμών που έχουν εγκεκριμένο σχέδιον πόλεως, δεν μπορεί σε καμμία περίπτωση να είναι η επιδείνωση του υφισταμένου φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και, άρα, οι τροποποιήσεις των οικοδομικών κανονισμών και των σχεδίων πόλεως που λαμβάνουν χώραν μετά την ισχύν του Συντάγματος του 1975, δέον να μη συνεπάγονται υποβάθμισιν του περιβάλλοντος τούτου, ήτοι μείωση των ελευθέρων χώρων, του πρασίνου κλπ. (πολεοδομικόν κεκτημένον). Η τήρησις δε του συνταγματικού τούτου κριτηρίου υπόκειται εις τον οριακό έλεγχο του δικαστού, ο οποίος σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση, προκειμένου να κρίνει αν απ' αυτή υποβαθμίζεται ή όχι το περιβάλλον, οφείλει να σταθμίσει την ρύθμιση αυτή αυτοτελώς και σε συνάρτηση προς το σύνολον της εισαγομένης νέας ρυθμίσεως».¹⁵⁶

¹⁵⁶ Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

Κεφάλαιο 3: Παραδείγματα-Νομολογιακά στοιχεία

Στην προσπάθεια του νομοθέτη για την προστασία του περιβάλλοντος, σημαντικός και καθοριστικός αρωγός αναδείχτηκαν τα Δικαστήρια, τα οποία συχνά ερμηνεύουν τις διατάξεις με ευρύτητα πνεύματος, αλλά και δικαιοπλαστική ικανότητα, ώστε πολλές φορές να «νομοθετούν» με τις αποφάσεις τους, όπως έχουν κατηγορηθεί.

Τα παραδείγματα πολλά και χαρακτηριστικά, καθώς σημαντικές έννοιες όπως η βιώσιμη ανάπτυξη, η φέρουσα ικανότητα, η αναβάθμιση και υποβάθμιση του περιβάλλοντος, η προστασία της αισθητικής της πόλης και της φυσιογνωμίας της, το πολεοδομικό κεκτημένο, διαμορφώθηκαν, ερμηνεύθηκαν και ενσωματώθηκαν στην έννομη τάξη από τη νομολογία κυρίως του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ), και ειδικότερα του Ε΄ Τμήματος του. Το Τμήμα αυτό πραγματικά δημιούργησε τις κατάλληλες προϋποθέσεις για την ουσιαστική έκφραση της ανησυχίας για το περιβάλλον με τη λήψη ρηξικέλευθων, για τα δεδομένα των εποχών, αποφάσεων.¹⁵⁷

❖ Νομολογιακή εφαρμογή

1. Η *ανάπλαση* είναι όρος και εργαλείο της πολεοδομίας και του πολεοδομικού σχεδιασμού και σημαίνει μια βαθιά και ριζική πολεοδομική επέμβαση σε καίριους πόλους των αστικών κέντρων και στις προβληματικές πολεοδομικές ενότητες τους, στις οποίες παρουσιάζονται τόσο σημαντικά προβλήματα υποβάθμισης και αλλοίωσης του οικιστικού περιβάλλοντος που δεν μπορούν να αντιμετωπισθούν με τις συνήθεις πολεοδομικές διαδικασίες αλλά με την ειδική διαδικασία της ανάπτυξης¹⁵⁸.

Για να χαρακτηριστεί μια περιοχή ως αναπλαστέα πρέπει να συντρέχουν ορισμένες από τις ρητώς αναφερόμενες στον νόμο προϋποθέσεις¹⁵⁹ και μπορεί να περιλαμβάνει μία ή περισσότερες πολεοδομικές ενότητες ή και τμήματα τους. Η διευθέτησή τους με την ως άνω ειδική διαδικασία αποσκοπεί στη βελτίωση των όρων διαβίωσης των κατοίκων, στη βελτίωση του δομημένου περιβάλλοντος και στην προστασία και ανάδειξη των πολιτιστικών, μορφολογικών και αισθητικών στοιχείων της συγκεκριμένης περιοχής¹⁶⁰.

2. Η *πολεοδομία* είναι η επιστήμη και τέχνη που αντιμετωπίζει την πόλη ως ζώντα και εξελισσόμενο οργανισμό και ασχολείται με τον προγραμματισμό και σχεδιασμό της, δηλαδή με τη συντονισμένη ανάπτυξη και τη συγκρότησή της στο χώρο και στο χρόνο ως κοινωνικής, οικονομικής,

¹⁵⁷ Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκουλα

¹⁵⁸ Η εισήγηση αυτή παρουσιάστηκε από την Αλίκη Τζίκα Χατζοπούλου στην Ημερίδα της 5ης Μαΐου 2011, με τίτλο «Αστικές Αναπλάσεις», που διοργανώθηκε από την Επιστημονική Εταιρεία Δικαίου Πολεοδομίας και Χωροταξίας και το Κέντρο Διεθνούς και Ευρωπαϊκού Οικονομικού Δικαίου στην Αθήνα.

¹⁵⁹ ΣΤΕΟΛ. 929/2003, 2486/2003.

¹⁶⁰ Ν. 2508/1997 άρθρ. 8, παρ. 1 βλ. και Εισηγητική Έκθεση.

τεχνολογικής και πολιτισμικής οντότητας και ως έργο τέχνης¹⁶¹. Με την ίδρυση της πόλης αρχίζει η ιστορία της κοινωνίας, της ανθρωπότητας και του πολιτισμού.

Η Πόλις έχει ιδεολογικό περιεχόμενο και δεν σημαίνει απλώς μια οικοδομική ενότητα αλλά είναι ο τόπος στον οποίο με την επίδραση των κοινωνικών και άλλων παραγόντων και τη συνδρομή των κανόνων δικαίου δημιουργείται η συλλογική συνείδηση των πολιτών. Η δομή της πόλης εξαρτάται από το πολίτευμά της, τη σύνθεση και την ιδεολογία των πολιτών της, τον ιδεολογικό χαρακτήρα της ζωής της και τους κανόνες δικαίου που τη διέπουν¹⁶². Στην πόλη καθρεφτίζονται οι κοινωνικές ανισότητες, είναι το κύριο κέντρο που καθορίζει την οικονομική ανάπτυξη, τις παραγωγικές δραστηριότητες της περιοχής της και του ευρύτερου χώρου, την ανάπτυξη της επιστήμης, της καινοτομίας και της τέχνης. Με λίγα λόγια, είναι φυτώριο πολιτισμού και προς αυτή την κατεύθυνση πρέπει να αντιμετωπίζεται από τους κανόνες δικαίου και τους ερμηνευτές, όπως και τους πολεοδόμους. Άλλωστε, έτσι ολιστικά αντιμετωπίζεται και από τον ορισμό της πολεοδομίας.

3. Η νομολογία είναι η ερμηνεία των κανόνων δικαίου από τα δικαστήρια, είναι ο λόγος του νόμου.

Οι κανόνες δικαίου και γενικότερα οι νόμοι εκφράζουν και μέσα από αυτούς εκφράζονται οι εθνολογικές, θρησκευτικές, πολιτιστικές, πολιτειακές, κοινωνικές οικονομικές συνθήκες, όπως και οι ιδιαιτερότητες κάθε οργανωμένης κοινωνίας. Οι συνθήκες, όπως και οι ιδιαιτερότητες αυτές, απεικονίζονται στον χώρο και με το πέρασμα του χρόνου συνθέτουν τη φυσιογνωμία ενός τόπου, δημιούργημα του ανθρώπου στο επίπεδο πολιτισμού του, ο οποίος εξαρτάται και εξελίσσεται με τη βοήθεια ενός συγκεκριμένου και παραλλήλως εξελισσομένου δικαϊκού συστήματος.

Στη φυσιογνωμία ενός τόπου αποτυπώνονται οι μνήμες του παρελθόντος, το παρόν και το όραμα για το μέλλον¹⁶³. Το όραμα αυτό μπορεί να πραγματοποιηθεί μόνο μέσω της νομοθεσίας και της ορθής ερμηνείας της, η οποία είναι απαραίτητη για την επίτευξη της «ευταξίας» σύμφωνα με τον Αριστοτέλη.

4. Η *αιφόρος ανάπτυξη* σημαίνει ότι πλέον το όραμα της ανθρωπότητας δεν είναι η άκρατη και άκριτη βιομηχανική ανάπτυξη αλλά εκείνη που θα έχει ως στόχους την ανάπτυξη της παρούσας, αλλά και των μελλοντικών γενεών, την προστασία του περιβάλλοντος και την κοινωνική συνοχή¹⁶⁴.

Καθοριστικής σημασίας λοιπόν για την εξέλιξη και ανέλιξη των κανόνων δικαίου και συγκεκριμένα της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας, πολεοδομικό εργαλείο της οποίας συνιστά η ανάπτυξη για τη επίτευξη της ποιότητας ζωής και των στόχων της βιώσιμης ανάπτυξης αλλά

¹⁶¹ Α. Χατζοπούλου, «Πολεοδομικό Δίκαιο», Πανεπιστημιακές εκδόσεις ΕΜΠ, Αθήνα 2000.

¹⁶² Α. Χατζοπούλου Τζίκα, «Η επίδραση των κανόνων δικαίου στο δομημένο περιβάλλον και στη φυσιογνωμία της πόλης», Αρχαιολογία, τ. 79 Ιούνιος 2001.

¹⁶³ Α. Χατζοπούλου Τζίκα, «Πολεοδομικό Δίκαιο», όπ.π. αν., σ. 26.

¹⁶⁴ European Commission, «Sustainable Development|», http://europa.eu.int/comm/sustainable/_n.htm

και για το όραμα στο μέλλον διαδραματίζει η νομολογία των δικαστηρίων και κυρίως του ΣΤΕ.

Είναι γεγονός ότι το δικαστήριο αυτό μετά την ψήφιση του Συντάγματος του 1975, που εισήγαγε την πρωτοποριακή για την εποχή εκείνη διάταξη του άρθρου 24 για την προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού, δομημένου και πολιτιστικού) και για τον ορθολογικό πολεοδομικό και χωροταξικό σχεδιασμό, ειδικότερα μάλιστα μετά την αναθεώρηση του 2001, προσέδωσε ιδιαίτερη σημασία στην αρχή της αειφορίας.

Με βάση αυτήν, την οποία το δικαστήριο θεωρεί ως μητέρα όλων των άλλων αρχών, αλλά και τα διεθνή δρώμενα, εισήγαγε και καθιέρωσε στην εθνική έννομη τάξη ορισμένες σημαντικές αρχές, όπως:

η αρχή της πρόληψης και εκείνη της προφύλαξης οι αρχές του πολεοδομικού και του περιβαλλοντικού κεκτημένου, η αρχή της φέρουσας ικανότητας, η αρχή της ήπιας ανάπτυξης των ευπαθών οικοσυστημάτων, η αρχή του χωροταξικού σχεδιασμού¹⁶⁵.

Με βάση αυτές τις αρχές το δικαστήριο δημιούργησε και άλλες επίσης σημαντικές αρχές, όπως η απαγόρευση του αποχαρκτηρισμού των διατηρητέων κτηρίων, των παραδοσιακών οικισμών, όπως επίσης και την αρχή της απαγόρευσης μείωσης των κοινοχρήστων χώρων¹⁶⁶.

Οι αρχές αυτές, προσαρμοσμένες στις συνθήκες της εποχής μας και στο κοινωνικό και οικονομικό γίνεσθαι, επιδιώκουν να εξυπηρετήσουν τους βασικούς στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης, δηλαδή παραλλήλως με την προστασία του περιβάλλοντος, την οικονομική ανάπτυξη και την κοινωνική συνοχή.

Το ΣΤΕ σε πολλές αποφάσεις του έκρινε προς αυτή την κατεύθυνση. Έτσι, παρά την επιταγή του Συντάγματος για την ύπαρξη προηγούμενου χωροταξικού σχεδιασμού το δικαστήριο είχε αποφανθεί σε διάφορες υποθέσεις ότι δεν είναι δυνατόν να μην υπάρξει οικονομική ανάπτυξη της χώρας λόγω έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού και επέτρεψε τη χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων, όπως και τον πολεοδομικό σχεδιασμό, θεωρώντας ως υποκατάστατο του χωροταξικού σχεδιασμού τον χαρακτηρισμό περιοχών ως ΖΟΕ.¹⁶⁷ Όταν πέρασε αρκετός χρόνος και οι άλλες δύο λειτουργίες της Πολιτείας δεν έδειχναν την πολιτική βούληση για τη θεσμοθέτηση και αποτελεσματική εφαρμογή του χωροταξικού σχεδιασμού άρχισε να ασκεί πιέσεις μέσω της νομολογίας του για την καθιέρωση του προηγούμενου χωροταξικού σχεδιασμού με συνέπεια την ψήφιση και εφαρμογή του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη», ο οποίος επιδιώκει να εναρμονίσει το χωροταξικό θεσμικό πλαίσιο με τις σύγχρονες ευρωπαϊκής κατευθύνσεις στα πλαίσια της αειφόρου και ισόρροπης ανάπτυξης σε εθνικό και περιφερειακό επίπεδο¹⁶⁸.

Η αρχή της «φέρουσας ικανότητας», ιδιαίτερα στα ευπαθή οικοσυστήματα, σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου καθορίζει τον αριθμό των ειδών ή μονάδων ειδους που μπορούν να συντηρηθούν επ' άπειρο από ένα οικοσύστημα χωρίς την υποβάθμισή του, σηματοδοτεί

¹⁶⁵ Μ. Δεκλερής, «Ο Δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος. Εγκόλπιο Βιωσίμου Αναπτύξεως», Νόμος+Φύση 1, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα 1996.

¹⁶⁶ Πάγια νομολογία του ΣΤΕ βλ. και Π.Ε. 35/2009.

¹⁶⁷ ΣΤΕ 3525/1999, 3631, 3637, 3638, 3639/2009 κ.ά.

¹⁶⁸ Επιμονή του ΣΤΕ στην ως άνω θέση, βλ. και ΣΤΕ 2665/2001, 602/2002.

δηλαδή το απαραβίαστο ανώτατο όριο της ανάπτυξής του. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, με την κατασκευή και διαχείριση των ανθρωπογενών οικοσυστημάτων δεν πρέπει να παραβιάζεται η φέρουσα ικανότητά τους, όπως και εκείνη των επηρεαζομένων οικοσυστημάτων, χερσαίων, υδάτινων ή θαλασσίων.

Όμως, η φέρουσα ικανότητα ενός τόπου δεν εξαντλείται μόνον σε ποσοτικά μετρήσιμα μεγέθη και σε χωρικά δεδομένα αλλά περιέχει και ποιοτικά κριτήρια, όπως είναι η αισθητική του, η ψυχολογική και ιδεολογική απόδοση και γενικότερα η φυσιογνωμία του, που συνιστά την ταυτότητά του. Η Μακρόνησος, το γνωστό νησί εξορίας κατά τον εμφύλιο σπαραγμό, έχει ικανή φέρουσα ικανότητα για την ανάπτυξη τουριστικών εγκαταστάσεων. Μπορείτε να φαντασθείτε τη Μακρόνησο, η οποία σημειωτέον έχει εξαιρετικές παραλίες, να μετατρέπεται σε Μύκονο; συνάδει αυτό προς την ιστορία και τη φυσιογνωμία της;

Ήδη το ΣΤΕ σε αποφάσεις του και σε πρακτικά επεξεργασίας διαταγμάτων ΖΟΕ, ιδίως στα ευπαθή οικοσυστήματα των Κυκλάδων, διευρύνοντας το περιεχόμενο της φέρουσας ικανότητας, όχι μόνον στις ποσοτικές, χωρικές και φυσικές εν γένει παραμέτρους, θίγει και τις ψυχολογικές και ιδεολογικές. Έτσι, τονίζει στο πρακτικό επεξεργασίας για τη χωροθέτηση ΖΟΕ στους δήμους Νάξου και Δρυμαλίας αλλά και του αντίστοιχου της Μυκόνου ότι «σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή και ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους και τη σχετική αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικό-οικονομικού, κ.λ.π.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις»¹⁶⁹. Το ΣΤΕ σε αρκετά θέματα με τις αποφάσεις του και τα πρακτικά επεξεργασίας του έχει αναφερθεί στην προστασία της αισθητικής και της φυσιογνωμίας ενός τόπου, επικαλείται δηλαδή τα ποιοτικά κριτήριά του, αλλά διστάζει να εμβαθύνει και να εμπλουτίσει τις ήδη υπάρχουσες αρχές ή να καθιερώσει νέες με γνώμονα και στις δύο περιπτώσεις ποιοτικά κριτήρια. Αυτό άλλωστε απαιτείται και από το Σύνταγμα, το οποίο προστατεύει την ποιότητα ζωής των ανθρώπων, τους στόχους της βιώσιμης ανάπτυξης, αλλά και τον ορισμό της πολεοδομίας, ο οποίος αντιμετωπίζει την πόλη και ως αισθητικό αντικείμενο.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Π.Ε. 246, 586/1992, ΣΤΕ 50/1993, 2844/1993, 2479/2003.

¹⁷⁰ «Η ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΤΕ ΕΦΑΛΤΗΡΙΟ ΓΙΑ ΤΗΝ ΑΝΑΠΛΑΣΗ;» (ΙΟΥΝΙΟΣ 2011)- ΑΛΙΚΗ ΤΖΙΚΑ ΧΑΤΖΟΠΟΥΛΟΥ - ΣΤΕΦΑΝΟΣ ΓΕΡΑΣΙΜΟΥ, Ομότιμος Καθηγήτρια ΕΜΠ-Παρασκευή 3/6/2011.

Νομολογία του Σ.Τ.Ε. για το περιβάλλον, 2003/Ι.

Οικιστικό περιβάλλον. «Οικιστικό και πολεοδομικό κекτημένο».

Απαγορεύεται, καταρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβιώσεως και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή του προβλεπόμενου από την ισχύουσα πολεοδομική νομοθεσία οικιστικού περιβάλλοντος. Η τροποποίηση από τον κοινό νομοθέτη των πολεοδομικών ρυθμίσεων και η μεταβολή των όρων δομήσεως ή χρήσεων ακινήτων είναι επιτρεπτές μόνον εφόσον η εισαγόμενη νέα ρύθμιση αποσκοπεί στη βελτίωση των συνθηκών διαβιώσεως των κατοίκων των πόλεων και οικισμών. Η τήρηση της συνταγματικής αυτής επιταγής υπόκειται στον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστού, ο οποίος οφείλει βάσει των διδαγμάτων της κοινής πείρας, να σταθμίσει σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση κατά πόσον υποβαθμίζεται το περιβάλλον. Η διάταξη του άρθρου 2 παρ. 1 περιπτ. δ' του ν. 2947/2001, με την οποία καθορίζονται οι χρήσεις γης εκτάσεως στον Δήμο Αμαρουσίου, αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ., αφού επιφέρει επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως των κατοίκων. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Σημείωμα

Η απόφαση αυτή της Ολομέλειας του Σ.Τ.Ε. αναπαράγει ουσιαστικά τη νομολογία του Δικαστηρίου για το λεγόμενο «οικιστικό» ή «πολεοδομικό κекτημένο». Ειδικότερα, σύμφωνα με τη νομολογία αυτή, δεν είναι επιτρεπτές η μεταβολή του νομοθετικού καθεστώτος που διέπει έναν οικισμό και η τροποποίηση των πολεοδομικών ρυθμίσεων, εφόσον οι νέες ρυθμίσεις επιφέρουν επιδείνωση των όρων διαβιώσεως και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή οικιστικού περιβάλλοντος¹⁷¹.

Είναι, ωστόσο, σαφές ότι το εν λόγω «κεκτημένο» είναι δυνατόν, εφόσον γίνεται αντιληπτό ως «απόλυτο», να συγκρούεται με την αρχή της διάκρισης των εξουσιών και τη δημοκρατική αρχή, καθώς και με την αρχή της στάθμισης των διακυβευόμενων συμφερόντων και αγαθών που θεσπίζει το Σύνταγμα. Επιπλέον, η διακρίβωση του αν και κατά πόσο ο κοινός νομοθέτης εισάγει μεταβολές του ισχύοντος νομοθετικού καθεστώτος, που επιδεινώνουν το οικιστικό περιβάλλον, διέρχεται αναγκαστικά από κριτήρια σκοπιμότητας των σχετικών νομοθετικών ρυθμίσεων, καθώς και από αξιολογήσεις που ανάγονται σε τεχνικές κρίσεις της Διοικήσεως.

Επισημαίνεται, ωστόσο, ότι η σχολιαζόμενη απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου περιλαμβάνει ορισμένες κρίσεις, οι οποίες τείνουν να οριοθετήσουν τον σχετικό δικαστικό έλεγχο και, συνακόλουθα, το ίδιο του «οικιστικό κекτημένο», σχετικοποιώντας τον απόλυτο χαρακτήρα του. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τη σχετική διατύπωση της αποφάσεως αυτής

¹⁷¹ Σ.Τ.Ε. 406/2003 και 288/2003, οι οποίες δημοσιεύονται στην παρούσα ιστοσελίδα με σχετικά σημειώματα του Απ. Παπακωνσταντίνου.

«απαγορεύεται, καταρχήν, η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση των όρων διαβιώσεως και την υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού ή? οικιστικού περιβάλλοντος» (η υπογράμμιση είναι δική μας). Ακόμη, κατά την ενλόγω δικαστική απόφαση, ο σχετικός ακυρωτικός έλεγχος τον οποίο πραγματοποιεί ο δικαστής είναι «οριακός». Ο δικαστής κρίνει, εξάλλου, αν έχει επιδεινωθεί το οικιστικό περιβάλλον με βάση τα «διδάγματα της κοινής πείρας».

Είναι σαφές ότι όλες οι ανωτέρω αναφορές στοχεύουν ουσιαστικά στον αυτοπεριορισμό του σχετικού δικαστικού ελέγχου ή, πάντως, στη θέσπιση των βασικών αρχών που διέπουν τον ακυρωτικό αυτόν έλεγχο. Εξίσου σημαντική είναι, εξάλλου, η κρίση του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία οι επίμαχες νομοθετικές διατάξεις, τις οποίες ήλεγξε αυτό όσον αφορά τη συνταγματικότητά τους, έχουν εκδοθεί χωρίς να γίνεται επίκληση οιαδήποτε «ειδικού πολεοδομικού λόγου», ο οποίος «επέβαλλε τη μεταβολή προς τη συγκεκριμένη κατεύθυνση των πολεοδομικών ρυθμίσεων» και ο οποίος «θα καθιστούσε ενδεχομένως, μετά από εκτίμηση των επιπτώσεων στο οικιστικό περιβάλλον, επιτρεπτές συνταγματικά τις συγκεκριμένες δυσμενείς, καταρχήν, για το περιβάλλον μεταβολές». Συνάγεται, έτσι, από την κρίση αυτή του Δικαστηρίου ότι είναι δυνατή η παρέκκλιση ή, ακόμη, και απόκλιση από το «οικιστικό κεκτημένο» όταν τούτο δικαιολογείται από «ειδικό πολεοδομικό λόγο». Το Δικαστήριο δεν προβαίνει, βέβαια, σε επεξήγηση του πολεοδομικού αυτού λόγου που θα δικαιολογούσε συνταγματικά θεμιτή απόκλιση από το «οικιστικό κεκτημένο». Είναι, ωστόσο, δίχως αμφιβολία, σημαντικό ότι το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας αποφαίνεται, με απόφαση, μάλιστα, της Ολομελείας του, ότι είναι δυνατές, υπό όρους, παρεκκλίσεις ή αποκλίσεις από το ενλόγω «οικιστικό κεκτημένο», η κρίση περί της συνταγματικότητας των οποίων προκύπτει από τη σχετική δικαιοική και αξιακή στάθμιση των διακυβευόμενων αγαθών.¹⁷²

Στην προκειμένη περίπτωση, πάντως, το Δικαστήριο έκρινε ότι η νομοθετική μεταβολή που επέφερε υποβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος δεν δικαιολογούνταν από οιαδήποτε πολεοδομικό λόγο. Κατέληξε, ως εκ τούτου, το Σ.τ.Ε. στην κρίση ότι οι νομοθετικές αυτές μεταβολές αντίκεινται στις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ. Σημειώνεται ότι η κρίση αυτή εμφανίζει επιπρόσθετα ενδιαφέρον επειδή αφορά νομοθετικές μεταβολές σχετιζόμενες με ολυμπιακά έργα. Στις περιπτώσεις αυτές, το Δικαστήριο συνυπολογίζει το δημόσιο συμφέρον που προκύπτει από την διεξαγωγή των Ολυμπιακών Αγώνων, υιοθετώντας, έτσι, συχνά παρεκκλίσεις από τη μέχρι σήμερα «φιλοπεριβαλλοντική» του νομολογία¹⁷³.

¹⁷² Σ.τ.Ε. 1528/2003, Ολομέλεια Πρόεδρος: Χρ. Γεραρής Εισηγητής: Χ. Ράμμος, Σύμβουλος

¹⁷³ Σ.τ.Ε. 927/2003, η οποία δημοσιεύεται επίσης στην παρούσα ιστοσελίδα με σημείωμα του Απ. Παπακωνσταντίνου.

❖ Νομολογία 2005/IV

ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

Σ.Τ.Ε 3367/2005, Τμ Ε' [Οικιστικό περιβάλλον. Όροι δόμησης. Πολεοδομικό κεκτημένο]

Οικιστικό περιβάλλον. Όροι δόμησης. Πολεοδομικό κεκτημένο.

Αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. η τροποποίηση των ορίων αρτιότητας οικοπέδων με τη θέσπιση νέων, εφόσον συνεπάγεται πρόδηλα την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Τούτο ισχύει και για οικόπεδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη αυτήν, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή με μεταγενέστερη πράξη τροποποίησής της ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλομένης εισφοράς σε γη ούτε η εκ των υστέρων θέσπιση νέων ορίων, ώστε να καταστούν άρτια τα οικόπεδα αυτά. Μειοψηφία. Απορρίπτεται η έφεση.¹⁷⁴

Βασικές σκέψεις

«7. Επειδή, κατά την έννοια του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 του Συντάγματος, ο κοινός νομοθέτης δύναται, κατ' αρχήν, να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφισταμένους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, η εισαγόμενη, όμως, ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων, και πάντως, δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή αν συνεπάγεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης δηλαδή υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος. Περαιτέρω, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, η δόμηση των οικισμών πρέπει να χωρεί επί τη βάσει γενικών και αντικειμενικών όρων και περιορισμών δομήσεως, προσαρμοσμένων στη φύση και την μορφή του οικισμού, οι όροι δε αυτοί πρέπει να αποσκοπούν στην εξασφάλιση της λειτουργικότητας του οικισμού και την ανέγερση κτισμάτων κατάλληλων για τη διαβίωση. Κατά γενικό δε τρόπο πρέπει να καθορίζονται και οι προϋπόθεσης αρτιότητας των οικοπέδων, με επιτρεπόμενης, κατ αρχήν, της θεσπίσεως παρεκκλίσεων, ειμή μόνον α) εάν αυτές συνάπτονται με πολεοδομικά κριτήρια, μεταξύ των οποίων δεν περιλαμβάνεται η προηγηθείσα, κατά παράβαση των κειμένων διατάξεων, κατάτμηση της γης και β) εάν πρόκειται

¹⁷⁴ Σ.Τ.Ε. 3367/2005, Τμ. Ε'

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 12.11.2005

περί γνησίων εξαιρέσεων, ήτοι αφορωσών σχετικές ολίγες, εν σχέσει προς τον κανόνα, περιπτώσεις. Δεν είναι, εξ άλλου, ανεκτή για συγκεκριμένη περιοχή, αποτελούσα, κατά την αντίληψη του νομοθέτη αυτοτελές οικιστικό σύνολο με ιδιαίτερα πολεοδομικά χαρακτηριστικά η κατά τροποποίηση των γενικώς ή κατά παρέκκλιση ισχυόντων ορίων αρτιότητας των οικοπέδων, θέσπιση νέων, κατά περαιτέρω παρίκκλιση και έτι μικρότερων, ορίων αρτιότητας, διότι αυτή συνεπάγεται, καθ' εαυτήν και προδήλως, την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής (βλ. ΣΤΕ 286/1993). Ο κανόνας αυτός έχει εφαρμογή και προκειμένου για οικόπεδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη με την μελέτη αυτή, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Συνεπώς, δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση, με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή μεταγενέστερη πράξη τροποποιήσεώς της, ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλόμενης εισφοράς σε γη, ανεξαρτήτως του εμβαδού ή των διαστάσεών τους, ούτε η εκ των υστέρων θέσπιση νέων ορίων, κατά περαιτέρω παρέκκλιση από την αρχικώς ορισθείσα, ώστε να καταστούν άρτια τα οικόπεδα αυτά, δεδομένου ότι και στην περίπτωση αυτή συντρέχει ο αυτός δικαιολογητικός λόγος αποφυγής της υποβαθμίσεως του οικιστικού περιβάλλοντος. Εξ' άλλου, ο έλεγχος της νομιμότητας της θεσπίσεως της κατά τα ανωτέρω περαιτέρω παρεκκλίσεως είναι επιτρεπτός και επ' ευκαιρία προσβολής της οικοδομικής άδειας, με την οποία επιτράπη η δόμηση στο οικόπεδο που προέκυψε κατά τον μνησθέντα τρόπο, διότι η άδεια αυτή εκδίδεται κατ' εφαρμογή του ως άνω όρου δομήσεως. Το γεγονός δε ότι η απόφαση κυρώσεως της πράξεως εφαρμογής, δεν είναι δυνατόν να ελεγχθεί παρεμπιπτόντως λόγω του χαρακτήρα της ως ατομικής διοικητικής πράξεως, δεν δημιουργεί κώλυμα για τον παρεμπίπτοντα έλεγχο του όρου δομήσεως στις ανωτέρω περιπτώσεις, δεδομένου ότι η κύρωση της πράξεως εφαρμογής δεν παρέχει έρεισμα για την έκδοση και άλλων ατομικών διοικητικών πράξεων, στηριζομένων ευθέως σε μη νόμιμη κανονιστική ρύθμιση, όπως η οικοδομική άδεια. Μειοψήφησε ο Σύμβουλος Α. Ράντος, ο οποίος διατύπωσε τη γνώμη ότι ο ανωτέρω κανόνας δεν ισχύει στην ειδική περίπτωση οικοπέδων που έχουν προκύψει από πράξη εφαρμογής. Τούτο, διότι, κατά την έννοια των αυτών ως άνω διατάξεων, επιτρέπεται, κατ' εξαίρεση, η δημιουργία με την πράξη εφαρμογής οικοπέδων άρτιων κατά την τυχόν θεσπιζόμενη εντός των κατά το Σύνταγμα ανεκτών πλαισίων παρέκκλιση, εφ' όσον το συνολικό προϊόν της εισφοράς σε γη δεν επαρκεί για την δημιουργία σε όλη την πολεοδομική ενότητα αρτίων κατά τον κανόνα οικοπέδων. Η εξαίρεση αυτή δικαιολογείται προκειμένου να καταστή εφικτή η υλοποίηση του πολεοδομικού σχεδιασμού και η πολεοδομική αξιοποίηση εν μέρει ρυμοτομούμενων ή υποκείμενων εις εισφορά σε γη ακινήτων ή τμημάτων γης που προέρχονται από την αντίστοιχη εισφορά των εντασσόμενων στο σχέδιο ιδιοκτησιών, τα οποία δεν πληρούν τους κατά κανόνα όρους αρτιότητας (ΣΤΕ 5175/1997). Εφ' όσον δε η πράξη εφαρμογής αποβλέπει στην βελτίωση της πολεοδομικής καταστάσεως της οικείας περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής καταστάσεως της οικείας περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης, η δυνατότητα αξιοποιήσεως με αυτήν των κατά τα ανωτέρω μη άρτιων κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση τμημάτων γης που προκύπτουν κατά τη σύνταξή της και δεν

μπορούν να τακτοποιηθούν με αυτήν, συνιστά νόμιμο πολεοδομικό κριτήριο που δικαιολογεί την τροποποίηση των αρχικών ορίων αρτιότητας, τα οποία, άλλωστε, είχαν θεσπισθεί σε χρόνο, κατά τον οποίο δεν ήταν ακόμη γνωστός ο αριθμός και το εμβαδόν των μη άρτιων οικοπέδων που θα προκύψουν, υπό την προϋπόθεση, βεβαίως, ότι τα νέα κατά παρέκκλιση όρια αρτιότητας θα κείνται εντός των κατά των ανωτέρω ανεκτών από το Σύνταγμα ορίων. Εξ' άλλου, κατά την αυτή γνώμη, ο έλεγχος της νομιμότητός της κατά τροποποίηση της αρχικής παρεκκλίσεως, θεσπίσεως για τους ανωτέρω λόγους νέων ορίων κατά παρέκκλιση αρτιότητας είναι επιτρεπτός μόνον με την απευθείας προσβολή της πράξεως με την οποία εφαρμόζεται η παρέκκλιση αυτή, δηλαδή της πράξεως εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, με την οποία δημιουργούνται τα κατά παρέκκλιση της αρχικής παρεκκλίσεως άρτια οικόπεδα και αποδίδονται αυτά στους δικαιούχους τους, η οποία και περαιτέρω μεταγράφεται. Δεν επιτρέπεται, όμως, ο έλεγχος αυτός επ' ευκαιρία προσβολής της οικοδομικής άδειας δομήσεως του ως άνω κατά παρέκκλιση άρτιου οικοπέδου, διότι αυτός άγει σε απαγορευμένο παρεμπόπτοντα έλεγχο της ατομικής πράξεως, με την οποία δημιουργήθηκε το οικόπεδο, δηλαδή της πράξεως εφαρμογής, η παρεμβολή της οποίας θράυει τον μεταξύ του όρου δομήσεως και της οικοδομικής άδειας σύνδεσμο, εφ' όσον η οικοδομική άδεια δεν εκδίδεται, πλέον, δυνάμει του ως άνω όρου δονήσεως αλλά για την δόμηση επί οικοπέδου, η νομιμότητα από πλευράς αρτιότητας δημιουργίας του οποίου με ατομική διοικητική πράξη δεν είχε αμφισβητηθεί. Η κρατήσασα εξ' άλλου άποψη έχει σε αδυναμία εφαρμογής της πολεοδομικής μελέτης, λόγω της εκ των υστέρων ανατροπής των δεδομένων στα οποία στηρίχθηκε η σύνταξη της πράξεως εφαρμογής και της επιβαλλόμενης, ως εκ τούτου, ολοκληρωτικής ανασυντάξεως της μετά την κύρωσή της, σε, μετά πάροδο μεγάλου ενδεχομένως χρονικού διαστήματος, ανατροπή ιδιωτικών δικαιωμάτων που έχουν προκύψει από νομίμως μεταγραφείσα διοικητική πράξη, της οποίας δεν έχει αμφισβητηθεί το κύρος, αλλά και σε μη προσήκουσα κατά το Σύνταγμα αποζημίωση ρυμοτομούμενων ιδιοκτησιών, εφ' όσον στους ιδιοκτήτες αποδίδονται οικόπεδα, των οποίων εκ των υστέρων αποκλείεται η δόμηση και τα οποία, συνεπώς, καθίστανται πολεοδομικώς άχρηστα».

Σχόλιο

Η αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου» αναδεικνύεται ως η σημαντικότερη ίσως αρχή του πολεοδομικού δικαίου. Πρόκειται για νομολογιακά διαπλασμένο κανόνα, ο οποίος θεμελιώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. και υπερβαίνει ως προς το περιεχόμενό του το «κοινωνικό κεκτημένο» που γίνεται δεκτό στο πλαίσιο της αρχής του κοινωνικού κράτους.¹⁷⁵ Σύμφωνα με την αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου» -όπως αυτή ορίζεται από την εξεταζόμενη απόφαση- «ο κοινός νομοθέτης δύναται, κατ' αρχήν, να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις και να μεταβάλλει τους υφιστάμενους όρους δομήσεως των σχεδίων πόλεων, η

¹⁷⁵ Απ. Παπακωνσταντίνου, Η θεωρία του «κοινωνικού κεκτημένου» ως απόδειξη της κανονιστικής υφής του κοινωνικού κράτους, ΤοΣ 1999, σ. 297 επ.

εισαγόμενη όμως ρύθμιση πρέπει να βελτιώνει τις συνθήκες διαβίωσης των κατοίκων και πάντως δεν είναι συνταγματικώς επιτρεπτή, αν συνεπάγεται επιδείνωση των όρων διαβίωσης, δηλαδή υποβάθμιση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος».

Η εν λόγω αρχή συνιστά ουσιαστικά ειδικότερη όψη της γενικότερης αρχής του «περιβαλλοντικού κεκτημένου», η οποία, όσον αφορά το φυσικό περιβάλλον, προσλαμβάνεται συχνά με πιο σχετικό περιεχόμενο.¹⁷⁶ Αξίζει να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο της Επικρατείας εξειδικεύει την υπόψη αρχή, εφαρμόζοντάς την σε σειρά περιπτώσεων, προκειμένου να ελέγξει τη συνταγματικότητα νομοθετικών διατάξεων που διαρρυθμίζουν το οικιστικό περιβάλλον.¹⁷⁷ Στην εξεταζόμενη περίπτωση, το Δικαστήριο βασίζεται στην αρχή αυτή, προκειμένου να κρίνει ότι η θέσπιση παρεκκλίσεων από τις ισχύουσες προϋποθέσεις αρτιότητας αντίκειται στο άρθρο 24 Συντ. εκτός αν συντρέχουν, και μάλιστα σωρευτικά, δύο προϋποθέσεις: α) να συνάπτονται οι παρεκκλίσεις αυτές με πολεοδομικά κριτήρια, και β) να πρόκειται για «γνήσιες εξαιρέσεις», δηλαδή να αφορούν σχετικά λίγες, σε σχέση με τον κανόνα, εξαιρέσεις.

Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές κρίνει ότι αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Συντ. η τροποποίηση των ορίων αρτιότητας οικοπέδων με τη θέσπιση νέων, εφόσον αυτή συνεπάγεται πρόδηλα την υποβάθμιση και επιδείνωση του οικιστικού περιβάλλοντος και των όρων διαβίωσης των κατοίκων. Τούτο ισχύει και για οικόπεδα που έχουν προκύψει από την πράξη εφαρμογής πολεοδομικής μελέτης και δεν έχουν την οριζόμενη με τη μελέτη αυτή, κατά κανόνα ή κατά παρέκκλιση, αρτιότητα. Επομένως, δεν είναι επιτρεπτή η αναγνώριση με την αρχική πολεοδομική μελέτη ή με μεταγενέστερη πράξη τροποποίησής της, ως αρτίων των οικοπέδων που προκύπτουν από την πράξη εφαρμογής με τον υπολογισμό της οφειλομένης εισφοράς σε γη, ούτε η εκ των υστέρων θέσπιση νέων ορίων, ώστε να καταστούν τα οικόπεδα αυτά άρτια.

Η απόφαση περιλαμβάνει ιδιαίτερως ενδιαφέρουσα μειοψηφούσα άποψη, σύμφωνα με την οποία ο ανωτέρω κανόνας δεν ισχύει στην ειδική περίπτωση οικοπέδων που έχουν προκύψει από πράξη εφαρμογής. Εφόσον η πράξη αυτή αποβλέπει στη βελτίωση της πολεοδομικής κατάστασης ορισμένης περιοχής, με την εφαρμογή της πολεοδομικής μελέτης, η δυνατότητα αξιοποίησης με αυτήν των μη άρτιων κατά τον κανόνα ή κατά παρέκκλιση

¹⁷⁶ Σ.Τ.Ε. Ολομ. 1672/2005. Σύμφωνα με αυτήν, η επιδείνωση του καθεστώτος προστασίας ιδίως των οικολογικά ευαίσθητων περιοχών, όπως είναι τα όρη, δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή, παρά μόνον αν η στάθμιση παραγόντων, όπως είναι η βελτίωση της ποιότητας ζωής, η άνοδος του βιοτικού επιπέδου και η αρμονική και ισόρροπη ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων τη δικαιολογούσε. Επομένως, το «περιβαλλοντικό κεκτημένο» δεν είναι εν προκειμένω απόλυτο. Επιδέχεται αποκλίσεων μόνον όμως αν η ωφέλεια από το συγκεκριμένο έργο «υπερακοντίζει τους εκ της μείωσης της περιβαλλοντικής προστασίας κινδύνους».

¹⁷⁷ Σ.Τ.Ε. 1458/2005 Ολομ., 2818/2004 Ολομ., 2002/2003 Ολομ., 1528/2003 Ολομ., 2384/2005, 1531/2005, 118/2004, Π.Ε. 92/2004 κ.ά. Οι ανωτέρω αποφάσεις παρουσιάζονται και σχολιάζονται από τον Απ. Παπακωνσταντίνου στον δικτυακό τόπο της εταιρίας Νόμος + Φύση, www.nomosphysis.org.gr.

τμημάτων γης που προκύπτουν κατά τη σύνταξή της και δεν μπορούν να τακτοποιηθούν με αυτήν, συνιστά νόμιμο πολεοδομικό κριτήριο που δικαιολογεί την τροποποίηση των αρχικών ορίων αρτιότητας, υπό την προϋπόθεση ότι τα νέα κατά παρέκκλιση όρια αρτιότητας θα κείνται εντός των συνταγματικών ορίων. Κρίσιμο βέβαια παραμένει και στην περίπτωση αυτή το ζήτημα αν τα νέα όρια αρτιότητας βρίσκονται εντός των ορίων του άρθρου 24 παρ. 1 και 2 Συντ., στην ουσία δηλαδή αν συνάδουν με την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, όπως αυτή διαπλάστηκε από τη νομολογία του Δικαστηρίου.

Επίλογος - Συμπεράσματα

Το περιβάλλον ως χώρος αποτελεί ζωτικό συστατικό στοιχείο της ζωής και της δραστηριότητας του ανθρώπου. Στην παρούσα μελέτη διερευνήθηκε το νομικό καθεστώς της προστασίας του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό επισημάνθηκε η Παγκόσμια Συνδιάσκεψη στη Στοκχόλμη το 1972 που σηματοδότησε την έναρξη μίας νέας εποχής στη δικαιοκή αντίληψη περί εννόμων αγαθών, καθώς εμφανίστηκε για πρώτη φορά στο διεθνές προσκήνιο η έννοια του περιβάλλοντος παραλλήλως προς την ανάγκη προστασίας του τελευταίου. Η νέα αυτή εποχή έφτασε στο αποκορύφωμά της με τη Συνδιάσκεψη του Ρίο το 1992, όπου το περιβάλλον αναδείχθηκε σε ένα από τα υπέρτατα έννομα αγαθά που χρήζουν προστασίας όχι αυτοτελώς αποκλειστικά, αλλά σε συνδυασμό με την έκφανση της βιώσιμης ανάπτυξης και της αειφορίας.

Η *ratio* πίσω από την ιδιαίτερη θέση που λαμβάνει το περιβάλλον στη διεθνή έννομη τάξη έγκειται στο γεγονός ότι το περιβάλλον συναπαρτίζεται από πολλά επιμέρους στοιχεία, τα οποία είναι απαραίτητα για την επιβίωση του ανθρώπου, καθώς και την ανάπτυξη της προσωπικότητάς αυτού. Στο πλαίσιο αυτό και, από τη στιγμή, μάλιστα, που ο άνθρωπος συνιστά τον πρωταρχικό αποδέκτη των κανόνων δικαίου, θα ήταν παράδοξο να μην υιοθετείται ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς για την προστασία του περιβάλλοντος σε εθνικό και σε διεθνές επίπεδο.

Επίσης, εξετάστηκε η διαμόρφωση της συνταγματικής προστασίας του δημοσίου και του ιδιωτικού συμφέροντος στο περιβάλλον αλλά και η κατοχύρωση της εξαιρετικά σημαντικής αρχής που βρίσκει έρεισμα τόσο στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο όσο και στο άρθρο 24 παρ. 1 και 2 Σ, το περιβαλλοντικό κεκτημένο.¹⁷⁸

Τέλος, η παρούσα μελέτη κλείνει με χαρακτηριστική νομολογιακή προσέγγιση του θέματος του πολεοδομικού κεκτημένου ως απόρροια της εμπέδωσης ή πληρέστερης εφαρμογής του κοινοτικού και ενωσιακού περιβαλλοντικού κεκτημένου.

Από το σύνολο του σώματος της νομολογίας που εξετάστηκε ανωτέρω, μπορεί να συναχθεί το συμπέρασμα ότι σημειώθηκε σημαντική πρόοδος στην κατεύθυνση διασφάλισης ενός πληρέστερου και αποτελεσματικότερου επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, ως απόρροια της ουσιαστικής ενσωμάτωσης και εφαρμογής αρχών ενωσιακής προέλευσης. Η καθοριστική επιρροή του ενωσιακού δικαίου είναι γεγονός αναντίρρητο, ειδικά όσον αφορά την πρόσληψη της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης και την εφαρμογή της κατά την κατάσχεση του δικανικού συλλογισμού. Προκειμένου να αποσοβηθούν οι εντάσεις που δημιουργούνται κατά την παράλληλη εφαρμογή των ενωσιακών και των εθνικών περιβαλλοντικών κανόνων καθίσταται επιτακτική η ερμηνεία των διατάξεων των τελευταίων να επικαθορίζεται από το περιεχόμενο των πρώτων. Στην κατεύθυνση της

¹⁷⁸ Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ' έκδοση.

εναρμόνισης των δύο εννόμων τάξεων, η διαλεκτική ερμηνευτική προσέγγιση και η αποκρυστάλλωση του αληθινού περιεχομένου της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης συμβάλλει τελικά τόσο στην αναγνώριση της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών δικαιωμάτων περιορίζοντας τις όποιες ερμηνευτικές αυθαιρεσίες του δικαστή, όσο και στην οριοθέτηση του δικαστικού ελέγχου. Είναι δεδομένο, ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς και οι τεχνικές και οι έννοιες της αναλογικότητας και της στάθμισης, συνιστούν έννοιες που προσφέρονται για διεύρυνση του δικαστικού ελέγχου, είτε λόγω της εγγενούς αοριστίας που ενέχουν, είτε διότι είναι δύσκολο να τεθούν εξαρχής σε σωστή βάση. Μία από τις αρχές αυτές που, λόγω της ιδιαίτερης κανονιστικής της φύσης, οδήγησε σε εκτεταμένο δικαστικό έλεγχο είναι η αρχή της προφύλαξης. Η διακριτική ευχέρεια την οποία επιφυλάσσει η αρχή αυτή στη διοίκηση, στάθηκε σε πολλές περιπτώσεις ο δικαιολογητικός λόγος προκειμένου να προβεί ο δικαστής σε έλεγχο των ουσιαστικών εκτιμήσεων και των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης, υποδεικνύοντας μάλιστα σε πλείονες περιπτώσεις και το κατάλληλο, κατά την κρίση του πάντα, πρότυπο “βιώσιμης λύσης”.

Όπως αναφέρθηκε στα προηγούμενα κεφάλαια, ο δικαστής περιορίζεται στον έλεγχο του τρόπου με τον οποίο η διοίκηση, αξιοποιώντας το σύνολο των δεδομένων που είχε στη διάθεσή της, προέβη στις απαραίτητες σταθμίσεις και κατέληξε σε μια βιώσιμη λύση, την οποία μάλιστα έχει επαρκώς αιτιολογήσει. Ο δικαστικός αυτός έλεγχος, υπό την επιρροή των ενωσιακών αρχών και την ενσωμάτωσή τους στο δικανικό συλλογισμό, διευρύνθηκε μέσω επίκλησης και εφαρμογής ειδικότερων εκφάνσεων της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης (όπως η βιοποικιλότητα, η φέρουσα ικανότητα, η αποκατάσταση του διαταραχθέντος οικοσυστήματος). Ωστόσο, στην προσπάθεια να αναδειχθεί το προστατευτικό πλαίσιο του εννόμου αγαθού “περιβάλλον”, επιβλήθηκαν συχνά απόλυτοι περιορισμοί στην ιδιοκτησία και στην οικονομική ελευθερία. Η πρόκριση της περιβαλλοντικής προστασίας έναντι κάθε εκτίμησης οικονομικού ή τεχνικού χαρακτήρα θα μπορούσε να θεωρηθεί “εργαλειοποίηση” της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης στην κατεύθυνση αυτή. Η μονοσήμαντη και μονομερής πραγμάτωση της αρχής στο εσωτερικό της εθνικής έννομης τάξης έρχεται σε αντίθεση με την κατοχύρωσή της σε ενωσιακό επίπεδο, η οποία προστατεύει και τις τρεις διαστάσεις της αρχής που αναλύονται στην περιβαλλοντική προστασία, στην οικονομική ανάπτυξη καθώς και στην επίτευξη κοινωνικής συνοχής.¹⁷⁹

Η αστάθεια και η αρχική απειρία στην εφαρμογή του ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος, όπως χαρακτηριστικά αναδεικνύει αφενός η μη διάκριση μεταξύ των διαφορετικών κανονιστικών προεκτάσεων που έχουν οι αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης σε σχέση με τον προστατευτικό σκοπό και αφετέρου η μη αποστολή προδικαστικών ερωτημάτων για περιβαλλοντικά ζητήματα στο ΔΕΕ, άρχισε σταδιακά να δίνει τη θέση της σε μια διαφορετική/ διαφοροποιημένη πρόσληψη της περιβαλλοντικής προστασίας. Η

¹⁷⁹ Παπαρηγορίου Β., Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.

εμπλουτισμένη αλλά και “ώριμη” πια εθνική περιβαλλοντική νομολογία αντιλαμβάνεται στις σωστές διαστάσεις της το ρόλο του δικαστή ως ερμηνευτή του δικαίου, ο οποίος δεν επεκτείνεται στη διαμόρφωση της περιβαλλοντικής πολιτικής, έργο που ανήκει στο νομοθέτη και στη διοίκηση. Συνεπώς, μέσω αυτής της νομολογίας, επιτυγχάνεται ο στόχος μιας διευρυμένης προστασίας του περιβάλλοντος, χωρίς ωστόσο να υποβιβάζονται και οι άλλοι συνταγματικοί σκοποί.

Προς επίρρωση της παραπάνω θέσης, πρέπει να γίνει αναφορά στα τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα που απέστειλε το ΣΤΕ στο ΔΕΕ με τις αποφάσεις: ΣΤΕ 2389/2008 που αφορά την αλιεία και την προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος (βλ απόφαση C-453/08 στις 2.9.2010), ΣΤΕ 3559/2008 για την έννοια του “δάσους” και του “δασικού οικοσυστήματος” (C-82/09 στις 22.4.2010), ΣΤΕ (Ολ.) 3053/2009 η γνωστή απόφαση για την εκτροπή των υδάτων του Αχελώου ποταμού (C-43/10 στις 11.9.2012 και τέλος ΣΤΕ (Ολ.) 3650/2010 σχετικά με την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (C-177/11 στις 21.6.2012).¹⁸⁰

Επιπλέον, πρέπει να γίνει αναφορά στην παροχή αποτελεσματικής έννομης προστασίας των ιδιωτών ενώπιον του ΣΤΕ για δικαιώματα που αντλούν από το δίκαιο της Ε.Ε. Στο πλαίσιο αυτό, η στροφή της νομολογίας, όσον αφορά το άμεσο αποτέλεσμα των κοινοτικών και ενωσιακών οδηγιών, συμβαδίζει με την πορεία της νομολογίας του ΔΕΕ.

Ειδικότερα, στην απόφαση ΣΤΕ 2755/1988 το Δικαστήριο δε δέχτηκε το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας πριν την ενσωμάτωση και περαιτέρω στην ΣΤΕ (Ολ.) 3478/2000 δεν δέχτηκε τη λήψη υπόψη διατάξεων της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, που αφορούν στην κατάρτιση ειδικού καταλόγου προστατευόμενων περιοχών πριν συμπληρωθεί το χρονικό διάστημα της εξαετίας που ορίζεται στην οδηγία. Αντίθετα, στην απόφαση ΣΤΕ (Ολ.) 1688/2005, το Δικαστήριο προέβη σε ερμηνεία υπό το φως της οδηγίας για τη βιώσιμη διαχείριση των υδάτων ακόμα και πριν την ενσωμάτωσή της στο εσωτερικό δίκαιο. Προς την ίδια κατεύθυνση κινήθηκε και με τις αποφάσεις ΣΤΕ 4357-8/2011 (σκέψεις 16 και 14 αντίστοιχα). Αλλά και η νομολογιακή διεύρυνση του εννόμου συμφέροντος στην ακυρωτική περιβαλλοντική δίκη συνέβαλε στην κατεύθυνση της πληρέστερης προστασίας του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, το ΣΤΕ αναγνώρισε την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος για την προσβολή διοικητικής πράξης ή παράλειψης όχι μόνο στους αποδέκτες της πράξης, αλλά και σε τρίτους, οι οποίοι έχουν μια έννομη σχέση με το χώρο στον οποίο εκδηλώνεται η περιβαλλοντική βλάβη. Η διευρυμένη αυτή τάση, με άξονα την έννοια της “οικολογικής γειννίαςσης” και της ιδιότητας του περιοίκου, αναγνωρίζει την ιδιαίτερη φύση του προστατευόμενου αγαθού “περιβάλλον” και συμβάλλει στη διασφάλιση του ελάχιστου προστατευτικού του πυρήνα. Η θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος συναρτάται από τη φύση του προστατευόμενου αγαθού. Πιο συγκεκριμένα, στην περίπτωση του φυσικού περιβάλλοντος

¹⁸⁰ Παπαγρηγορίου Β., Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.

συνυπάρχουν η ατομική αλλά και η συλλογική διάσταση της προστασίας του, ενώ αντίθετα το οικιστικό περιβάλλον δε νοείται ότι μπορεί να είναι συλλογικό και κοινό σε όλους του κατοίκους μιας περιοχής.

Χαρακτηριστικές, σ' αυτό το πλαίσιο, ήταν οι αποφάσεις ΣΤΕ 4766/1995 και ΣΤΕ 1682/2002 με τις οποίες αναγνωρίστηκε έννομο συμφέρον στους δημότες της περιοχής, καθώς και η ΣΤΕ (Ολ.) 2281/1992 με την οποία το λεκανοπέδιο Αττικής αντιμετωπίστηκε ως αδιάσπαστη οικιστική ενότητα και έτσι αναγνωρίστηκε έννομο συμφέρον σε κάτοικο του κέντρου της Αθήνας να προσβάλει πράξεις σχετικές με την εκχέρσωση του Πεντελικού όρους. Αντίθετα, στο πλαίσιο της ενωσιακής έννομης τάξης, η προσέγγιση του ΔΕΕ όσον αφορά τη συνδρομή εννόμου συμφέροντος αναλύεται στην απαίτηση αυτό να είναι ειδικότερο, με την έννοια της εγγραφής των αιτούντων σε κύκλο συμφερόντων στενότερο αυτού του συνόλου των πολιτών.

Τέλος, πρέπει να σημειωθεί ότι η επίδραση του ενωσιακού δικαίου και η ουσιαστική ενσωμάτωσή του, όπως αποτυπώνεται στο δικανικό συλλογισμό, είχαν και έχουν καθοριστικό ρόλο στη δυνατότητα παροχής ευρύτερης περιβαλλοντικής προστασίας σε εθνικό επίπεδο. Ωστόσο, η χορήγηση εκτεταμένης προστασίας σε ένα δικαίωμα εμπεριέχει πάντα τον κίνδυνο της αποδυνάμωσης της προστασίας άλλων δικαιωμάτων. Το αγαθό “περιβάλλον” αποτελεί μέρος του συνόλου των αγαθών που χρήζουν έννομης προστασίας και ως τέτοιο οφείλει να εντάσσεται στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας. Στο σημείο αυτό, η επιταγή της στάθμισης των αξιακών συγκρούσεων πραγματοποιείται με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, η οποία αποτελεί την κοινή συνιστώσα για τις δύο έννομες τάξεις. Ειδικότερα, η αρχή της αναλογικότητας ως εξισορροπητικός παράγοντας, για την οριοθέτηση της σταθμιστικής διαδικασίας και τον προσδιορισμό ενός πλαισίου “αποδεκτών προσβολών” των εκατέρωθεν διακυβευόμενων εννόμων αγαθών, συνετέλεσε στην πρόσληψη της βιώσιμης ανάπτυξης (με όποιον τρόπο κι αν αυτή εκφέρεται) στις ουσιαστικές της διαστάσεις. Ουσιαστικό ρόλο παίζει, στο πλαίσιο της σταθμιστικής διαδικασίας, και ο προσδιορισμός του ελάχιστου προστατευτικού πυρήνα του δικαιώματος στο περιβάλλον ο οποίος του εξασφαλίζει εκείνο το αξιακό υπόστρωμα που είναι σύμφωνο με το σύστημα περιορισμών που επιδέχεται κάθε δικαίωμα. Κατά τον προσδιορισμό αυτό, πρέπει να συνεκτιμάται και ο μεταβαλλόμενος χαρακτήρας του δικαιώματος στο περιβάλλον, ο οποίος συγκαθορίζεται από τις κοινωνικές συνθήκες που διαμορφώνονται σε κάθε δεδομένη στιγμή, από τις νέες απειλές και τις τεχνολογικές εξελίξεις. Λαμβάνοντας υπόψη όλα τα παραπάνω, το Δικαστήριο οδηγείται τελικά στη διασφάλιση ενός ουσιαστικά προστατευτικού πεδίου του δικαιώματος που κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ. 1 Σ., στο πλαίσιο της συνταγματικής νομιμότητας.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Σύνταγμα 1975/1986/2001/2008
- Αστικός Κώδικας Ν 1650/1986, «Για την προστασία του περιβάλλοντος», ΦΕΚ Α-160/16-10-1986. Το κείμενο του Νόμου είναι διαθέσιμο στην ιστοσελίδα: <https://www.e-nomothesia.gr/kat-periballon/n-1650-1986.html> (τελευταία επίσκεψη: 7.12.2016)
- Παπαγρηγορίου Β., Νομικό πλαίσιο και πραγματικότητα του πολεοδομικού σχεδιασμού, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.
- Παπαγρηγορίου Β., Πολεοδομία (Εισαγωγή, Θεσμοί, Πολιτική), Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2011, Δ΄ έκδοση.
- Παπαγιάννης Δ., Εισαγωγή στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2007, Γ΄ έκδοση.
- Καρακώστας Ι., «Γενικές Αρχές Δικαίου του Περιβάλλοντος: Ιδιωτικό Δίκαιο Προστασίας Περιβάλλοντος», σε Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, «Δίκαιο του Περιβάλλοντος – Πρακτικά Σεμιναρίων 2008 – 2009 Τόμος Ι», Αθήνα 2011.
- Καρακώστας Ι. Κ., «Περιβάλλον & Δίκαιο: Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών», Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη (2011)
- Σακελλαρόπουλος Αλ., «Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά», Εκδόσεις Σάκκουλα (1985)
- Σιούτη Γλ., «Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος», Β΄ Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα- Θεσσαλονίκη (2011)
- Χριστοφιλόπουλος Δ., «Πολιτιστικό Περιβάλλον - Χωροταξικός Σχεδιασμός και Βιώσιμη Ανάπτυξη», Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας, Αθήνα (2002)
- Παναγοπούλου-Μπέκα Γ., «Ο προσδιορισμός του προστατευόμενου αγαθού υπό την ονομασία «περιβάλλον», Αρμ 1994
- Σακελλαρόπουλος Αλ., «Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά», Τιμ. Τόμ. ΣΤΕ ΙΙ 1982
- Σταθούλης Σ., «Δημόσιο και Ιδιωτικό Δίκαιο: Δύο αλληλοσυγκρουόμενα δίκαια στα πλαίσια της προστασίας του περιβάλλοντος», ΠερΔικ 1/1999

- Αναθεώρηση του ά. 24, Αφιέρωμα στο Περιβάλλον και δίκαιο 4/2000.
- Αντωνίου Θ. «Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος» Το Σ 1987, σελ. 116.
- Βασιλείου Κώστα Γ. «Το δίκαιο του φυσικού περιβάλλοντος» ΕΔΔ, τ. 1985, σελ. 33 επ.
- Γιαννόπουλου Κων. Γ. «Η προστασία του περιβάλλοντος και οι Έλληνες νομικοί» ΝοΒ 1983, σελ. 1314 επ.
- Δεκλερή Μ. «Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1996.

- Δελλή Γιώργου «Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής εννόμου τάξης και η συνθήκη του Άμστερνταμ», Περιβάλλον και Δίκαιο, 1997, τόμος 1^{ος}, σελ. 295-312.
- Ένωση Δικαστικών Λειτουργιών ΣΤΕ, «Η αναθεώρηση του Συντάγματος και το Συμβούλιο της Επικρατείας», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 2001.
- Καρακώστα Ι. «Περιβάλλον και Δίκαιο», εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2000.
- Κοντιάδη Ξ.Ι., «Συνταγματική αναθεώρηση και προστασία περιβάλλοντος» τ. Νο 10/2001, Κεφ. ΙΙ, σελ. 427.
- Μαντουράνη Γ. «Το κοινωνικό δικαίωμα του φυσικού περιβάλλοντος», Το Σ 1986, σελ. 458.
- Μαστρογαμβράκη Α., «Τινά περί της νομικής προστασίας περιβάλλοντος», ΝοΒ 1984, σελ. 1205.
- Μενουδάκου Φ.Κ. «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την αναθεώρηση», ΝοΒ 2002, σελ. 45 επ.
- Παπαδημητρίου Γ., «Περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Η περιβαλλοντική πολιτική στην Ελλάδα», έκδ. Τυπωθήτω-Γ. Δαρδανός, 1995.
- Παπαδημητρίου Γ. «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα, θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία», Νόμος και Φύση 2/94.
- Ρίζου Σωτηρίου Αλ. «Η περιπέτεια του ά. 24Σ και η ευθύνη των κρατικών εξουσιών», ΔΤΑ, τ. 1 /2001, σελ. 417.
- Ρώτη Β. «Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, Αμφιλεγόμενες νομολογιακές τάσεις ως προς την έκταση και την αποτελεσματικότητά της», Το Σ 1986, σελ. 553.
- Ρώτη Ν., «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος» Τιμητικός Τόμος ΣΤΕ Ι, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1979.
- Σιούτη Γλ. «Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985.
- Σιούτη Γλ. «Το δίκαιο του Περιβάλλοντος: Συμβολή στον καθορισμό της έννοιας και των χαρακτηριστικών του» ΕΔΔ 1982, σελ. 445.
- Σιούτη Γλ. «Το δίκαιο του Περιβάλλοντος» εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα 1993 – «Συμπλήρωμα 2000».
- Σκόρδας Α. «Νομοθεσία για την προστασία του περιβάλλοντος», Νόμος και φύση, 1994, σελ. 319.
- Σκόρδας Α. «Η συνταγματική προστασία του εδάφους και της ιδιοκτησίας». Το Σ 1988, σελ. 102.
- Χλέπα Ν. «Η προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό Κοινοβούλιο», Νόμος και Φύση, 1984, σελ. 619.
- Χλέπα Ν. «Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο του κοινοβουλευτικού ελέγχου», Νόμος και Φύση, 1994, σελ. 349.
- Αθανασοπούλου Χ., Βιώσιμη Οικονομική Ανάπτυξη και Προστασία του Περιβάλλοντος: Σύγχρονες τάσεις της Θεωρίας και της νομολογίας στην ελληνική και ευρωπαϊκή έννομη τάξη, Νόμος και Φύση, Μάρτιος 2008.
- Αραβαντινός Α., Πολεοδομικός Σχεδιασμός – Για μια βιώσιμη ανάπτυξη του αστικού χώρου, Εκδόσεις Συμμετρία, Αθήνα, 1997.
- Δαγτόγλου Π., Συνταγματικά δικαιώματα, Τόμος Α΄, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2005.
- Δαγτόγλου Π., Το γενικό συμφέρον και το Σύνταγμα, Περιοδικό Το Σύνταγμα, 1986.

- Δεκλερής Μ., Ο Δωδεκάδελτος του περιβάλλοντος - Αρχές της βιώσιμης αναπτύξεως, Νόμος και Φύση, 1995.
- Καλλία – Αντωνίου Α., Η αξιολόγηση του αγαθού «περιβάλλον» σε σχέση με τα λοιπά αγαθά στη νομολογία του ΣΤΕ και του ΔΕΚ, Περιοδικό Περιβάλλον & Δίκαιο, Φεβρουάριος 1999.
- Καρακώστας Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, Εκδόσεις Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα 2011, Γ΄ έκδοση.
- Καστανάς Η., Η προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον στο πλαίσιο της Ε.Σ.Δ.Α., Νόμος και Φύση, Σεπτέμβριος 2000.
- Κοντιάδης Ξ., Το κανονιστικό περιεχόμενο των κοινωνικών δικαιωμάτων κατά τη νομολογία του ΣΤΕ, στον Τιμητικό Τόμο του ΣΤΕ για τα 75 χρόνια, 2004.
- Κουσούλης Κ., Χώρος και Νόμιμη Δόμηση (εντός και εκτός σχεδίου), Εισήγηση στην εκδήλωση «Χωροταξικός Σχεδιασμός και Προστασία του Φυσικού Περιβάλλοντος» της Ένωσης Δικαστικών Λειτουργιών ΣΤΕ, Αθήνα, 04-06-2008, http://www.edil-ste.gr/show_article.asp?ids=7/
- Κουτούπα – Ρεγκάκου Ε., Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη, 2008.
- Λευθεριώτου Ε., Ιδιοκτησία και Περιβάλλον (Στάθμιση εννόμων αγαθών και δικαιωμάτων στο Ελληνικό, Ευρωπαϊκό και Αμερικανικό δίκαιο), Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 2007.
- Ν. 1650/86 [ΦΕΚ 160/Α/16-10-86], Για την προστασία του περιβάλλοντος.
- Παναγόπουλος, Ι., Θεόδωρος., 2004, Δίκαιο περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σταμούλη Α.Ε, Δ έκδοση Αναθεωρημένη- Συμπληρωμένη, Αθήνα.
- Καρακώστας Κ., Ιωάννης, 2006, Περιβάλλον και Δίκαιο, Εκδόσεις. Αντ. Ν.Σάκκουλα, Δεύτερη Έκδοση Αθήνα.
- Κουτούπα-Ρεγκάκου Ευαγγελία, 2007, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σακκούλα, Β΄ Έκδοση Επαυξημένη, Αθήνα.
- Μενουδάκος, Κ., 1997, Προστασία του περιβάλλοντος στο Ελληνικό δημόσιο δίκαιο , η συμβολή της νομολογίας του συμβουλίου της επικρατείας.
- ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ Γ., Το ατομικό δικαίωμα στο περιβάλλον και το περιβαλλοντικό κεκτημένο, σε Το άρθρο 24 του Συντάγματος μετά την αναθεώρησή του, Πρακτικά ημερίδας, Α.Ν. Σάκκουλας, 2002.
- ΣΙΟΥΤΗ ΓΛ., Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001 σε Εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007.
- ΣΚΟΥΡΗΣ Β., Ερμηνεία συνθηκών για την Ε.Ε. Και την Ε.Κ, Α.Ν. Σάκκουλα, 2003.
- ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ Κ., Η προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 1997, σ. 9 επ.
- ΜΠΑΛΙΑΣ Γ., Η αρχή της πρόληψης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, 86 Α.Ν. Σάκκουλας, 2005.
- ΠΡΕΒΕΔΟΥΡΟΥ Ε., Η προστασία του περιβάλλοντος στο πλαίσιο της νέας Ευρωπαϊκής Συνθήκης, ΕΕΕυρΔ 3/2009, σ. 299.

- ΠΙΚΡΑΜΜΕΝΟΣ Μ., Ζητήματα από την εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου στα εθνικά δικαστήρια, σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) Η διείσδυση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα, Α.Ν.Σάκκουλας, 1994, σ. 142-152.
- ΡΑΝΤΟΣ Α., Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος, σε Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Αντ.Ν. Σακκουλας, 2007.
- Μάνεσης Α., Συνταγματικά δικαιώματα, Τόμος Α΄, Ατομικές ελευθερίες, Εκδόσεις Σάκκουλα, Θεσσαλονίκη 1982, Δ΄ έκδοση.
- Μάνεσης Α., Οι κύριες συνιστώσες του συστήματος θεμελιωδών δικαιωμάτων του Συντάγματος του 1975, Νομικό Βήμα, 1986.
- Μανιτάκης Α., Η συνταγματική αρχή της ισότητας και η έννοια του γενικού συμφέροντος, Περιοδικό Το Σύνταγμα, 1978.
- Παναγοπούλου – Μπέκα Γ., Ο προσδιορισμός του προστατευόμενου έννομου αγαθού υπό την ονομασία «περιβάλλον», Αρμενόπουλος, 1994.
- Παπακωνσταντίνου Α., Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομοπολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση, Απρίλιος 1997.
- Παραράς Π., Αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και πολεοδομικό κεκτημένο. Σκέψεις με αφορμή την ΟΛΣΤΕ 123/2007, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.
- Πούλου Ε., Δικονομικά ζητήματα στις αστικές περιβαλλοντικές διαφορές, Περιοδικό Περιβάλλον & Δίκαιο, Μάρτιος 2000.
- Σιούτη Γ., Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1985.
- Σιούτη Γ., Η προστασία της φύσης στη νομολογία του ΣΤΕ, στον Τιμητικό Τόμο για τα 75 χρόνια του ΣΤΕ, 2004.
- Σιούτη Γ., Βασικές αρχές χωροταξικού ελέγχου στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος - Επιστημονική Επετηρίδα του Τμήματος Νομικής της Σχολής Νομικών, Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών του Αριστοτέλειου Πανεπιστημίου Θεσσαλονίκης, Θεσσαλονίκη 2008, Τόμος Ι.
- Σκουρής Β., Το δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ο Χάρτης Θεμελιωδών Δικαιωμάτων, <http://www.constitutionalism.gr/site/2221-to-dikastirio-tis-eyrwpaikis-enwsis-kai-o-hartis-t>.
- Χιώλος Κ., Η προστασία της περιουσίας κατά την ΕΣ.Δ.Α., Αρμενόπουλος, 2005.
- Τσάτσος Δ., Συνταγματικό δίκαιο, Τόμος Γ΄, Θεμελιώδη δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα – Κομοτηνή, 1988.
- Χρυσόγονος Κ., Ατομικά και Κοινωνικά Δικαιώματα, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή, 2002.

- ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ Γ., Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, (Ιούλιος 2005), www.nomosphysis.org.gr
- ΓΚΙΖΑΡΗ – ΞΑΝΘΟΠΟΥΛΟΥ Α., Η διείσδυση της αρχής της προφύλαξης του κοινοτικού δικαίου (άρθρο 174 παρ. 2 ΣΕΚ) στην ελληνική έννομη τάξη (σκέψεις με αφορμή την απόφ. ΜονΠρωτΑθ. 4531/2004), Αρμενόπουλος 2005, σ. 473.
- ΔΕΚΛΕΡΗΣ Μ., Το Δίκαιο της Βιώσιμου Αναπτύξεως, Αντ. Ν. Σάκκουλας, 2000.
- ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗΣ Γ., Κανονιστική παρέμβαση στην ιδιοκτησία και προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια.
- ΔΕΛΛΗΣ Γ., Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας. Η “βιώσιμη ανάπτυξη” μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη 2004.
- ΔΕΛΛΗΣ Γ., Κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη, Α.Ν. Σάκκουλας, 1998.
- ΔΡΟΣΟΣ Γ., Συνταγματικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας και αποζημίωση. Προστασία της ιδιοκτησίας και ΕΣΔΑ, Νομική Βιβλιοθήκη 1997.
- ΚΑΡΑΚΩΣΤΑΣ Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011.
- ΚΟΥΤΟΥΠΑ Ε. - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, Σάκκουλας, 2005.
- ΚΡΕΜΛΗΣ Γ., Οι περιβαλλοντικές παραβιάσεις της Ελλάδας στη νομολογία του ΔΕΚ, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006, Α.Ν. Σάκκουλας, 2007.