

ΣΥΝΤΑΓΜΑ

Ερμηνεία κατ' άρθρο

Άρθρο 24

ΓΕΩΡΓΙΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ



Ηλεκτρονική έκδοση

ΕΠΙΜΕΛΕΙΑ

ΣΠ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, Ξ. ΚΟΝΤΙΑΔΗΣ, Γ. ΤΑΣΟΠΟΥΛΟΣ

Ιανουάριος 2023



ΣΥΝΤΑΓΜΑ
WATCH.GR

Άρθρο 24

1. 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. 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 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 πολεοδομική 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 Κράτους.

3. Για να αναγνωριστεί μία περιοχή ως οικιστική και για να ενεργοποιηθεί πολεοδομικά, οι ιδιοκτησίες που περιλαμβάνονται σε αυτή συμμετέχουν υποχρεωτικά, χωρίς αποζημίωση από τον οικείο φορέα, στη διάθεση των εκτάσεων που είναι απαραίτητες για να δημιουργηθούν δρόμοι, πλατείες και χώροι για κοινωφελείς γενικά χρήσεις και σκοπούς, καθώς και στις δαπάνες για την εκτέλεση των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων, όπως νόμος ορίζει.

4. Νόμος μπορεί να προβλέπει τη συμμετοχή των ιδιοκτητών περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική στην αξιοποίηση και γενική διαρρύθμισή της σύμφωνα με εγκεκριμένο σχέδιο, με αντιπαροχή ακινήτων ίσης αξίας ή τμημάτων ιδιοκτησίας κατά όροφο, από τους χώρους που καθορίζονται τελικά ως οικοδομήσιμοι ή από κτίρια της περιοχής αυτής.

5. Οι διατάξεις των προηγούμενων παραγράφων εφαρμόζονται και στην αναμόρφωση των οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ελεύθερες εκτάσεις, που προκύπτουν από την αναμόρφωση, διατίθενται για τη δημιουργία κοινόχρηστων χώρων ή εκποιούνται για να καλυφθούν οι δαπάνες της πολεοδομικής αναμόρφωσης, όπως νόμος ορίζει.

6. Τα μνημεία, οι παραδοσιακές περιοχές και τα παραδοσιακά στοιχεία προ-

στατεύονται από το Κράτος. Νόμος θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.

****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 αλληλεξάρτησης 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.

ΓΕΩΡΓΙΑ ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ

ΕΙΔΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

Βασιλειάδης Δ., «Φυσικό περιβάλλον» σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Βασιλειάδης Δ., «Σταθμοί της πορείας της διεθνούς κοινότητας προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία του κλίματος» σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, *Το Βιώσιμο Κράτος. Τιμητικός τόμος για την Κ. Σακελλαροπούλου*, Σάκκουλας, 2022· Βενιζέλος Ε., *Συνταγματική αυτοσυνειδησία ή αναθεωρητικός οίστρος; Μετά και πριν από μία αναθεώρηση του Συντάγματος*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006· Βενιζέλος Ε., *Η κλιματική κρίση ως πρόκληση για τη γενική θεωρία του Συντάγματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1/2022, 2022· Γιαννακούρου Γ., «Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» σε: Π. Νάσκου-Περράκη/ Κ.Π. Ηλιόπουλος (επιμ.), *Κοινοτικό Δίκαιο. 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006· Γιαννακούρου Γ., *Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα*, Νόμος και Φύση, 2018· Γιαννακούρου Γ., *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2019· Γώγος Κ., «Το οικονομικό κράτος» σε: Θ. Αντωνίου (επιμ.), *Γενικές Αρχές Δημοσίου Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2014· Γώγος Κ., «Ερμηνεία των άρθρων 191-193 ΣΛΕΕ» σε: Β. Σκουρής (επιμ.), *Συνθήκη της Λισαβόνας. Ερμηνεία κατ' άρθρον*, Σάκκουλας, 2020· Δελλής Γ., *Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος. Οι διαστάσεις της προστασίας του περιβάλλοντος στην κοινοτική έννομη τάξη*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998· Καραγεώργου Β., *Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η*

επιρροή της Σύμβασης Aarhus και του ενωσιακού δικαίου, Νομική Βιβλιοθήκη, 2021· Καράκωστας Ι., «Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος» σε: Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, *Δίκαιο του περιβάλλοντος. Πρακτικά σεμιναρίων 2008-2009*, Αθήνα, 2009· Καράκωστας Ι., *Περιβάλλον και Δίκαιο - Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011· Κουτούπα-Ρεγκάκου Ε., *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, 3η έκδοση, Σάκκουλας, 2008· Λιάκουρας Χ., «Πολιτιστικό περιβάλλον» σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Μαριά Ε.-Α., *Η νομική προστασία των δασών*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1998· Μαριά, Ε.-Α., «Προστασία των δασών και αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Σχολιασμός της υπ' αριθμ. ΣΤΕ ΟΛ. 1364/2021», *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 4/2021, 2021· Μέλισσας Δ., *Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στις πολεοδομικές διαφορές*, Σάκκουλας, 2007· Μέλισσας Δ., *Οι χρήσεις γης*, Σάκκουλας, 2021· Μενουδάκος Κ., *Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την Αναθεώρηση*, ΝοΒ 2002, 2002· Μενουδάκος Κ., *Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις*, Νόμος και Φύση, 2016· Μενουδάκος Κ., «Η συνταγματική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων και η εφαρμογή της από το νομοθέτη και τον δικαστή» σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, *Το Βιώσιμο Κράτος. Τιμητικός τόμος για την Κ. Σακελλαροπούλου*, Εκδ. Σάκκουλα, 2022· Μπάλιας Γ., *Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005· Ντουχάνης Χ., «Χωροταξία» σε: Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017· Παπαγεωργίου Μ., *Η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ελευθερία. Από τη σύγκρουση συμφερόντων στη βιώσιμη ανάπτυξη*, Σάκκουλας, 2022· Παπαρηγορίου Β., *Πολεοδομία. Εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική*, Σάκκουλας, 2009· Παπαδημητρίου Γ., *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία*, Νόμος και Φύση, 1994· Παπαδημητρίου Γ. (επιμ.), *Η διεύθυνση του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα*, Εκδ. Αντ. Σάκκουλα, 1994· Παπακωνσταντίνου Α., *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα: Σύγχρονες πτυχές*, Περιβάλλον & Δίκαιο, 3/2011, 2011· Παπαπετρόπουλος Α., Κανταρτζή Ι., *Χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2018· Πλακοκέφαλος Η., «Η διεθνής προστασία του περιβάλλοντος» σε: Κ. Αντωνόπουλος/ Κ. Μαγκλιβέρας (επ.), *Το Δίκαιο της Διεθνούς Κοινωνίας*, 3η εκδ., Νομική Βιβλιοθήκη, 2017· Πουϊκλή Κ., *Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο δίκαιο περιβάλλοντος*, Σάκκουλας, 2017· Ράντος Α., «Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος» σε: Γ. Γιαννακούρου/ Γ. Κρεμλής/Γλ. Σιούτη (επιμ.), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα. 1981-2006*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2007· Ρόζος Ν., *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1994· Σακελλαροπούλου Κ., *Περιβάλλον και Ανάπτυξη: σταθμίσεις και δικαστικός έλεγχος*,

Νόμος και Φύση, 2016· Σακελλαροπούλου Κ., *Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης*, Νόμος και Φύση, 2018· Σιούτη, Γλ., *Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985· Σιούτη Γλ., «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001» σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006· Σιούτη Γλ., *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Γ΄ έκδοση, Σάκκουλας, 2018· Τροβά Ε., *Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα 1975/86/2001*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003· Χριστοφίλου Δ., *Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη*, Π.Ν. Σάκκουλας, 2002.

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

I. Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος	6
1. Η εξέλιξη της συνταγματικής διάταξης	6
Α. Οι αρχικές ρυθμίσεις του Συντάγματος του 1975	6
Β. Η αναθεώρηση του 2001	7
2. Το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 24	9
Α. Η δεσμευτική ισχύς των διατάξεων του άρθρου 24	9
Β. Η προστασία του περιβάλλοντος ως υποχρέωση και δικαίωμα	10
Γ. Το ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς των δασικών οικοσυστημάτων	12
Δ. Η υποχρέωση καταρτίσεως Δασολογίου	14
Ε. Η λειτουργική συσχέτιση Δασολογίου και Κτηματολογίου	16
ΣΤ. Η υποχρέωση του Κράτους για χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό	17
Ζ. Η αυξημένη προστασία των μνημείων και λοιπών στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς	18
3. Σχέση του άρθρου 24 με άλλες συνταγματικές διατάξεις	21
Α. Οι κανονιστικές συνέργειες μεταξύ του άρθρου 24 και άλλων συνταγματικών διατάξεων	21
Β. Η σύγκρουση της προστασίας του περιβάλλοντος με άλλα συνταγματικά δικαιώματα	22
α. Περιβάλλον και ιδιοκτησία	22
β. Περιβάλλον και οικονομική ελευθερία	24
II. Η ευρωπαϊκή και διεθνής προστασία του περιβάλλοντος	25
1. Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο της ευρωπαϊκής ένωσης	25
Α. Η προστασία του περιβάλλοντος στις καταστατικές συνθήκες της εε	25
Β. Η προστασία του περιβάλλοντος στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο	28

2. Η διεθνής προστασία του περιβάλλοντος	29
Α. Το διεθνές συμβατικό δίκαιο	29
Β. Το διεθνές εθιμικό δίκαιο.....	30
3. Η επιρροή του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος.....	31
III. Η νομοθετική προστασία του περιβάλλοντος.....	32
1. Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος.....	32
Α. Η νομοθετική παραγωγή της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου	32
Β. Ο ν. 1650/1986	32
Γ. Η νεότερη νομοθεσία	33
2. Η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία	34
Α. Η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία μετά το σύνταγμα του 1975	34
Β. Οι μεταβολές κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και στην μετά κρίση περίοδο.....	35
Γ. Προσπάθειες για κωδικοποίηση	36
3. Η νομοθεσία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος.....	36
Α. Ο ν. 3028/2002	36
Β. Ο κωδικοποιητικός νόμος 4858/2021	37
IV. Η δικαστική προστασία του περιβάλλοντος.....	37
1. Διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων	38
Α. Η διάκριση των περιβαλλοντικών διαφορών σε ακυρώσεως και ουσίας	38
Β. Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη	40
Γ. Η έκταση και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου στις περιβαλλοντικές διαφορές.....	44
2. Διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων	44
Α. Ένδικη προστασία της προσωπικότητας.....	44
Β. Άλλες νομικές βάσεις προστασίας του περιβάλλοντος.....	45
V. Συμπερασματικές παρατηρήσεις.....	45

I. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

1. Η εξέλιξη της συνταγματικής διάταξης

A. Οι αρχικές ρυθμίσεις του Συντάγματος του 1975

- 1 Το Σύνταγμα του 1975 είναι το πρώτο ελληνικό συνταγματικό κείμενο που περιέλαβε διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος. Μέχρι τη θέσπισή του, αντίστοιχες διατάξεις απαντώντο μόνο στο επίπεδο της κοινής νομοθεσίας. Η μέριμνα, όμως, αυτή του κοινού νομοθέτη είχε ως αντικείμενο ορισμένα μόνο στοιχεία του περιβάλλοντος, είτε του φυσικού, όπως τα δάση και τις δασικές εκτάσεις (ν.δ. 86/1969, Α΄ 7), είτε του πολιτιστικού, όπως τις αρχαιότητες (κ.ν. 5351/1932, Α΄ 93) και τα μεταγενέστερα του 1830 οικοδομήματα και έργα τέχνης (ν. 1469/1950, Α΄ 169), με συνέπεια να μην υπάρχει, έως το 1975, ένα συνολικό και συνεκτικό πλέγμα ρυθμίσεων για την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών.
- 2 Με το άρθρο 24 του Συντάγματος του 1975, το οποίο περιλήφθηκε στην ενότητα του Συντάγματος για τα ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα, εισήχθησαν για πρώτη φορά διατάξεις για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (παρ. 1, 6) καθώς και διατάξεις για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και τους αναγκαίους μηχανισμούς εφαρμογής του (παρ. 2-5). Ειδικότερα, με την παρ. 1 του άρθρου 24 η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αναγνωρίστηκε ως υποχρέωση του Κράτους, το οποίο, για τη διαφύλαξή του, οφείλει να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Με την ίδια παράγραφο καθιερώθηκε ιδιαίτερο καθεστώς προστασίας για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις της Χώρας, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των παρ. 3 και 4 του άρθρου 117 Σ., με τις οποίες προβλέπεται ότι δάση και δασικές εκτάσεις που αποψιλώνονται με οποιονδήποτε τρόπο κηρύσσονται υποχρεωτικώς αναδασωτέα και δεν επιτρέπεται να διατεθούν για άλλον σκοπό και, αντιστοίχως, ότι η αναγκαστική απαλλοτρίωση δασών και δασικών εκτάσεων επιτρέπεται μόνο υπέρ του Δημοσίου χωρίς μεταβολή της δασικής τους μορφής.
- 3 Περαιτέρω, με τις παρ. 2-5 του ίδιου άρθρου ο συνταγματικός νομοθέτης εισήγαγε δέσμη ρυθμίσεων για το οικιστικό περιβάλλον. Συγκεκριμένα, με την παρ. 2 του άρθρου 24 υπήγαγε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, χάριν της εξυπηρέτησής της λειτουργικότητας των οικισμών και της διασφάλισης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης των κατοίκων. Εν συνεχεία, στην παρ. 3, προνόησε για την εξασφάλιση της δυνατότητας εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων σε σύντομο χρόνο μετά την έγκρισή τους μέσω της θεσπίσεως υποχρέωσης των ιδιοκτητών ακινήτων εντός περιοχής που χαρακτηρίζεται ως οικιστική να διαθέσουν άνευ ανταλλάγματος τμήμα του ακινήτου τους για τη δημιουργία των κοινόχρηστων χώρων και των χώρων κοινωφελών χρήσεων που προβλέπονται στο οικείο πολεοδομικό σχέδιο και να συμμετάσχουν υποχρεωτικώς

στις δαπάνες κατασκευής των βασικών κοινόχρηστων πολεοδομικών έργων. Προς τον σκοπό της αποτελεσματικής εφαρμογής των πολεοδομικών σχεδίων προέβλεψε, εξάλλου, τον αστικό αναδασμό ως τρόπο συνολικής πολεοδομικής διαρρύθμισης και ενεργοποίησης οικιστικής περιοχής (παρ. 4). Τέλος, με την παρ. 5 όρισε ότι οι διατάξεις της παρ. 3 περί υποχρεωτικής συμμετοχής των ιδιοκτητών στην πολεοδομική ενεργοποίηση περιοχής, όπως και οι διατάξεις περί αστικού αναδασμού της παρ. 4, μπορεί να εφαρμόζονται και κατά την αναμόρφωση οικιστικών περιοχών που ήδη υπάρχουν. Οι ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος στο Σύνταγμα του 1975 ολοκληρώθηκαν με την παρ. 6 του άρθρου 24, η οποία λειτουργεί συμπληρωματικώς προς τη γενική υποχρέωση προστασίας του πολιτιστικού περιβάλλοντος που καθιερώνεται στην παρ. 1 του ίδιου άρθρου, καθώς αφενός μνημονεύει ειδικότερα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς (μνημεία, παραδοσιακές περιοχές και παραδοσιακά στοιχεία) που χρήζουν ειδικής προστασίας από το κράτος και αφετέρου παραπέμπει στην έκδοση ειδικού νόμου που θα ορίσει τα αναγκαία για την πραγματοποίηση της προστασίας αυτής περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας, καθώς και τον τρόπο και το είδος της αποζημίωσης των ιδιοκτητών.

4

Το άρθρο 24 θεωρήθηκε, κατά κοινή ομολογία, καινοτόμο για την εποχή του, ενώ η ψήφισή του χαρακτηρίσθηκε ως μια από τις «ευτυχέστερες στιγμές» της Ε΄ Αναθεωρητικής Βουλής¹. Ο πρωτοποριακός χαρακτήρας του άρθρου γίνεται εμφανέστερος αν ληφθεί υπόψη ότι, εκείνη την περίοδο, εκτός από το ελληνικό Σύνταγμα, μόνο σε δύο ακόμη Συντάγματα ευρωπαϊκών χωρών (Ιταλία, Γιουγκοσλαβία) είχαν περιληφθεί διατάξεις σχετικές με την προστασία του περιβάλλοντος.

5

B. Η αναθεώρηση του 2001

Το άρθρο 24 Σ. συμπεριλήφθηκε μεταξύ των αναθεωρητέων διατάξεων κατά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η επιλογή αυτή αντιμετωπίσθηκε καταρχήν με επιφύλαξη ή και καχυποψία από μερίδα του επιστημονικού κόσμου και οργανώσεων της κοινωνίας των πολιτών, καθώς εξελήφθη ως μια προσπάθεια άμβλυνσης του προστατευτικού περιεχομένου ορισμένων διατάξεών του. Το τελικό, πάντως, κείμενο του αναθεωρημένου άρθρου 24 δεν επιβεβαίωσε τους φόβους αυτούς, καθώς οι αλλαγές που εγκρίθηκαν από τη Ζ΄ Αναθεωρητική Βουλή δεν επέφεραν ουσιαστικές μεταβολές στο συνταγματικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος όπως είχε διαμορφωθεί με βάση την προγενέστερη διατύπωση του άρθρου αυτού και την ερμηνεία και εφαρμογή του από τα δικαστήρια².

6

¹ Γ. Παπαδημητρίου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία*, Νόμος και Φύση, 1994. Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

² Κ. Μενουδάκος, *Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την Αναθεώρηση*, ΝοΒ 2002, σελ. 45-57 (56).

- 7 Συγκεκριμένα, με τις προσθήκες που έγιναν στην παρ. 1 του άρθρου 24, η προστασία του φυσικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος αναγνωρίστηκε, εκτός από υποχρέωση του Κράτους, και ως δικαίωμα του καθενός, ενώ, παράλληλα, ορίστηκε ότι η υποχρέωση της Πολιτείας για λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος γίνεται στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Με τις αλλαγές αυτές, ο αναθεωρητικός νομοθέτης του 2001 αναγνώρισε και επιβεβαίωσε, σε συνταγματικό πλέον επίπεδο, ορισμένες από τις εξελίξεις που είχαν ήδη συντελεστεί στο επίπεδο της ερμηνείας και της εφαρμογής του άρθρου 24 από τα δικαστήρια της χώρας, ιδίως από το Συμβούλιο της Επικρατείας³. Επιπλέον, κατά την αναθεώρηση του 2001, εξομοιώθηκε το συνταγματικό καθεστώς προστασίας των δημοσίων, αφενός, και των ιδιωτικών, αφετέρου, δασών και δασικών εκτάσεων, ώστε η αλλαγή του προορισμού αυτών να λαμβάνει χώρα υπό τις ίδιες προϋποθέσεις, εφόσον συντρέχουν λόγοι δημοσίου συμφέροντος. Στην ίδια παράγραφο (παρ. 1) ορίστηκε, επίσης, ότι η σύνταξη Δασολογίου αποτελεί υποχρέωση του Κράτους.
- 8 Περαιτέρω, με νέο εδάφιο που προστέθηκε στην παρ. 2 του άρθρου 24 ορίστηκε ότι οι σχετικές με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης, ώστε να τεθεί όριο στον δικαστικό έλεγχο των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης, ενώ στην ίδια παράγραφο προστέθηκε και άλλο εδάφιο σύμφωνα με το οποίο η σύνταξη εθνικού Κτηματολογίου αναγνωρίστηκε ως υποχρέωση του Κράτους. Τέλος, με ερμηνευτική δήλωση που τέθηκε κάτω από το άρθρο 24 εισήχθη συνταγματικός ορισμός της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης σύμφωνα με σχετική νομολογία του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου⁴. Ο ορισμός αυτός, όπως είχε γίνει δεκτό από το ΑΕΔ, ανταποκρίνεται στα διδάγματα της επιστήμης της δασικής οικολογίας.
- 9 Ο αντίκτυπος της αναθεώρησης του άρθρου 24 στην πράξη φαίνεται να υπήρξε, πάντως, πιο περιορισμένος σε σχέση με τις προσδοκίες του αναθεωρητικού νομοθέτη. Στις περιπτώσεις, κατ' αρχάς, κατά τις οποίες ενσωματώθηκαν στο Σύνταγμα ρυθμίσεις που είχαν ήδη εμπεδωθεί στην πράξη με τη συμβολή της νομολογίας, πριν από το 2001, δεν φάνηκε να παράγονται πρόσθετα κανονιστικά αποτελέσματα. Έτσι, η ρητή εισαγωγή του ατομικού δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος δεν φάνηκε να διευρύνει σημαντικά την έννοια του εννόμου συμφέροντος κατά την επιδίωξη δικαστικής προστασίας σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, καθώς, ήδη πριν από τη

³ Κ. Μενουδάκος, *Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος μετά την Αναθεώρηση*, ό.π., 2002, σελ. 56-57· Σιούτη Γλ., «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα μετά την αναθεώρηση του 2001» σε: Ξ. Κοντιάδης (επιμ.), *Πέντε χρόνια μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001*, Κέντρο Ευρωπαϊκού Συνταγματικού Δικαίου, 2006, σελ. 421-460 (422).

⁴ ΑΕΔ 27/1999.

συνταγματική αναθεώρηση του 2001, το ζήτημα είχε αντιμετωπισθεί με ευρύτητα στην περιβαλλοντική νομολογία του ΣτΕ⁵. Ομοίως, ούτε η ρητή αναφορά της αρχής της αειφορίας στο συνταγματικό κείμενο μετέβαλε επί τω αυστηρότερω τη σχετική νομολογία, καθώς η αρχή αυτή εξομοιώθηκε από το Συμβούλιο της Επικρατείας και τα άλλα δικαστήρια με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία είχε ήδη συναχθεί ερμηνευτικώς πριν από την αναθεώρηση από τον συνδυασμό των άρθρων 24, 106 παρ. 1 και 22 παρ. 1 Σ.⁶ Σε άλλες, πάλι, περιπτώσεις, η αναγωγή υποχρεώσεων της Διοίκησης σε συνταγματικό καθήκον (δασολόγιο, κτηματολόγιο), δεν στάθηκε ικανή να εξασφαλίσει την έγκαιρη και εύρυθμη εκπλήρωσή τους στην πράξη. Τέλος, παρατηρήθηκε και η περίπτωση κατά την οποία η δυναμική της πράξης προσέδωσε σε ορισμένες αναθεωρημένες διατάξεις ερμηνεία διαφορετική ή και αντίστροφη από τις προσδοκίες του αναθεωρητικού νομοθέτη. Έτσι, η προσθήκη του κανόνα της επιστημονικής αρτιότητας του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στην παρ. 2 του άρθρου 24 φάνηκε να γίνεται αντιληπτή στη νομολογία περισσότερο «ως μηχανισμός επίτασης της υποχρέωσης αιτιολογίας και ως δίαυλος εντατικότερου ελέγχου της επιστημονικής και τεχνικής προετοιμασίας του νομοθέτη» παρά ως μέσο οριοθέτησης του δικαστικού ελέγχου των τεχνικών κρίσεων της Διοίκησης και του νομοθέτη⁷.

2. Το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 24

A. Η δεσμευτική ισχύς των διατάξεων του άρθρου 24

Οι διατάξεις του άρθρου 24 για την προστασία του περιβάλλοντος δεν αποτελούν απλές 10 υποδείξεις, η μη συμμόρφωση προς τις οποίες δεν επιφέρει νομικές συνέπειες, αλλά εισάγουν δεσμευτικούς κανόνες δικαίου με τους οποίους επιβάλλονται υποχρεώσεις στα όργανα της Πολιτείας. Συνεπώς, οι διατάξεις αυτές καθιστούν υποχρεωτική για τον νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη των αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας. Τούτο καθώς, σε διαφορετική περίπτωση, «η συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής με αποτέλεσμα να παραμένει το περιβάλλον χωρίς ουσιαστική προστασία, παρά την σαφώς αντίθετη βούληση του συνταγματικού νομοθέτη»⁸.

⁵ Βλ. ιδίως ΣτΕ 2281/1992 Ολομ., 2756/1994 Ολομ., 2274/2000.

⁶ ΣτΕ 2755/1994 Ολομ., 2537/1996 Ολομ., 3478/2000 Ολομ.

⁷ Ε. Βενιζέλος Β., *Συνταγματική αυτοσυνειδησία ή αναθεωρητικός οίστρος; Μετά και πριν από μία αναθεώρηση του Συντάγματος*, 2006, σελ. 29.

⁸ ΣτΕ 1242/2008 σκ.7· πρβλ. ΣτΕ 975/2015 επταμ., 3974/2010 επταμ., 2818/1997 επταμ.

Β. Η προστασία του περιβάλλοντος ως υποχρέωση και δικαίωμα

- 11 Σύμφωνα με την παρ. 1 του άρθρου 24, το Κράτος έχει υποχρέωση να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος. Από τη διάταξη αυτή, όπως έχει ερμηνευθεί και από τη νομολογία, συνάγεται ότι τα όργανα της Πολιτείας που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα οφείλουν να προβαίνουν σε *θετικές ενέργειες* για τη διαφύλαξη του περιβάλλοντος, με τη λήψη των απαραίτητων νομοθετικών και διοικητικών μέτρων, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα⁹.
- 12 Η συνταγματική, επομένως, επιταγή απευθύνεται τόσο στα όργανα της νομοθετικής όσο και σε αυτά της εκτελεστικής εξουσίας. Όσον αφορά κατά πρώτο λόγο τη νομοθετική εξουσία, από τη διάταξη αυτή απορρέει υποχρέωση του κοινού νομοθέτη να θεσπίσει τα πρόσφορα, κατά την κρίση του, νομοθετικά μέτρα για τη διαφύλαξη και προστασία του περιβάλλοντος, τα οποία καθορίζουν και το πλαίσιο δράσης της Διοίκησης κατά τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν ή επηρεάζουν το περιβάλλον. Ακόμη, όμως, και όταν ελλείπουν νομοθετικές διατάξεις, προστατευτικές του περιβάλλοντος, πηγάζει από το άρθρο 24 παρ. 1 «*ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να λάβει υπ' όψη, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν ή έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, την ανάγκη προστασίας του και να πάρει τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα ή να απέσχει από την έκδοση δυσμενών γι' αυτό πράξεων, κινούμενη πάντα μέσα στη δέσμη των πιο πάνω κριτηρίων που κατευθύνουν τη σχετική νομοθετική δράση*»¹⁰. Όσον αφορά κατά δεύτερο λόγο την εκτελεστική εξουσία, η διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 24 υποχρεώνει τη Διοίκηση να λαμβάνει υπόψη την προστασία του περιβάλλοντος ως κριτήριο τόσο κατά την εξειδίκευση αόριστων εννοιών όσο και κατά τη λήψη αποφάσεων που ενέχουν στάθμιση και γενικότερα κατά την έκδοση πράξεων διακριτικής ευχέρειας¹¹.
- 13 Κατά τη λήψη των σχετικών μέτρων, τα όργανα της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως την προώθηση της οικονομικής ανάπτυξης, την αξιοποίηση του εθνικού πλούτου, την ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και την εξασφάλιση εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς, για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 22 παρ. 1 και 106 παρ. 1. Η επιδίωξη, όμως, των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της

⁹ ΣτΕ 3478/2000 Ολομ., 613/2002 Ολομ., 3219/2010 Ολομ.

¹⁰ ΣτΕ 3370/2014 επταμ. σκ. 5, 2757/1994 Ολομ., 412/1993 Ολομ., 810/1977 Ολομ.

¹¹ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, 3η έκδοση, 2008, σελ. 30.

Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη¹².

Στην υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αντιστοιχεί το δικαίωμα στο περιβάλλον, το οποίο συγκεντρώνει γνωρίσματα ατομικού, κοινωνικού και πολιτικού δικαιώματος και κατατάσσεται για τον λόγο αυτό στα «μικτά δικαιώματα» ή δικαιώματα «τρίτης γενιάς»¹³. Ως ατομικό δικαίωμα, το δικαίωμα στο περιβάλλον έχει αμυντικό χαρακτήρα και γεννά αξίωση για αποχή του Κράτους από βλαπτικές ενέργειες κατά του περιβάλλοντος, ώστε να εξασφαλίζεται η ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας του ατόμου σε ένα περιβάλλον υγιεινό και υψηλής ποιότητας. Περαιτέρω, ως κοινωνικό δικαίωμα, το δικαίωμα στο περιβάλλον συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατικών οργάνων για τη λήψη θετικών μέτρων, δηλαδή μέτρων που διαπλάθουν και συγκεκριμενοποιούν τη συνταγματική προστασία στις βιοτικές σχέσεις της κοινωνικής ζωής. Κατά τη συγκεκριμενοποίηση αυτή, ο νομοθέτης και η Διοίκηση μπορεί να προβαίνουν μόνον σε ρυθμίσεις που παρέχουν την ίδια ή και μεγαλύτερη προστασία με αυτήν την οποία παρέχει το Σύνταγμα, χωρίς να μπορούν να καταργούν προστατευτικές νομοθετικές διατάξεις ή διοικητικές πράξεις παρά μόνον για να τις αντικαταστήσουν με άλλες επωφελέστερες για την υλοποίηση της προστασίας του περιβάλλοντος¹⁴. Τέλος, το δικαίωμα στο περιβάλλον γίνεται δεκτό ότι έχει και χαρακτήρα πολιτικού δικαιώματος με βάση το οποίο ο πολίτης θεμελιώνει δικαίωμα πληροφόρησης και συμμετοχής στις διαδικασίες λήψης αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον.

Ως ατομικό, κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα, το δικαίωμα στο περιβάλλον έχει ως αποδέκτη το Δημόσιο με ευρεία έννοια, ενώ ως ατομικό δικαίωμα αναπτύσσει τριτενέργεια και έναντι των ιδιωτών στις σχέσεις ιδιωτικού δικαίου, μέσω των διατάξεων του ΑΚ για την προστασία της προσωπικότητας, του γειτονικού δικαίου, της κυριότητας και των αδικοπραξιών¹⁵. Η τριτενέργεια του δικαιώματος στο περιβάλλον βρίσκει νομική θεμελίωση και στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 2 παρ. 1 και 5 παρ. 1 που καθιερώνουν αντιστοίχως την προστασία της αξίας του ανθρώπου και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας, καθώς και στην παρ. 1 του αναθεωρημένου άρθρου 25 στην οποία ορίζεται ότι τα θεμελιώδη δικαιώματα «ισχύουν και στις σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, στις οποίες προσιδιάζουν».

¹² ΣτΕ 2537/1996 Ολομ. σκ.7, 3478/2000 Ολομ. σκ. 7, 613/2002 Ολομ. σκ. 6.

¹³ Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 27· Γλ. Σιούπη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, Γ΄ έκδοση, 2018, σελ. 32, 41.

¹⁴ Γλ. Σιούπη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 37-38.

¹⁵ Ι. Καράκωστας, «Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος» σε: *Δικηγορικός Σύλλογος Αθηνών, Δίκαιο του περιβάλλοντος. Πρακτικά σεμιναρίων 2008-2009*, 2009, σελ. 8-40.

- 16 Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001, η προστασία του περιβάλλοντος αναγνωρίστηκε ως «δικαίωμα του καθενός», δηλαδή δικαίωμα «*δυνάμενο να ασκηθεί όχι για λογαριασμό της φύσης, αλλά του φορέα του, δηλαδή του ανθρώπου ως προσωπικότητας*»¹⁶. Η διατύπωση αυτή δίνει βάρος στην ανθρωποκεντρική διάσταση της προστασίας του περιβάλλοντος και υπογραμμίζει τον διαδικαστικό χαρακτήρα του δικαιώματος, δηλαδή το δικαίωμα του καθενός να συμμετέχει στη λήψη των αποφάσεων για την προστασία του περιβάλλοντος και να το υπερασπίζεται ενώπιον των δικαστηρίων¹⁷. Από τη συνταγματική αναγνώριση του δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος, απορρέουν τρία ειδικότερα δικαιώματα διαδικαστικού χαρακτήρα: α) το δικαίωμα της περιβαλλοντικής πληροφόρησης, δηλαδή της πρόσβασης των πολιτών στις περιβαλλοντικές πληροφορίες που διαθέτουν οι δημόσιες αρχές, β) το δικαίωμα συμμετοχής στις διοικητικές διαδικασίες λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον, το οποίο πραγματώνεται ιδίως με τη διαδικασία διαβούλευσης που λαμβάνει χώρα κατά την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων, καθώς και έργων και δραστηριοτήτων και γ) το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη, δηλαδή άσκησης ενδίκων βοηθημάτων και μέσων, για θέματα περιβάλλοντος. Πλην του Συντάγματος, τα δικαιώματα αυτά θεμελιώνονται επιπροσθέτως και σε διατάξεις του διεθνούς και ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος.

Γ. Το ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς των δασικών οικοσυστημάτων

- 17 Τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, ως φυσικά αγαθά και ευπαθή οικοσυστήματα, υπάγονται κατά το Σύνταγμα σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για να διατηρηθεί η χρήση κατά τον προορισμό τους και να διαφυλαχθεί η οικολογική ισορροπία. Οι συνταγματικές αυτές διατάξεις επιβάλλουν στα όργανα της νομοθετικής εξουσίας να θεσπίζουν πρόσφορα για τον σκοπό αυτό μέσα, τα οποία να καθιερώνουν το ενδεδειγμένο, κατά την εκάστοτε αντίληψη του νομοθέτη, σύστημα προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων. Η κατά τα ανωτέρω αντίληψη του νομοθέτη περί των ενδεδειγμένων μέτρων προστασίας υπάγεται, πάντως, σε δικαστικό έλεγχο ως προς τη συμβατότητά της με το άρθρο 24 του Συντάγματος¹⁸.
- 18 Η επιβαλλομένη από το Σύνταγμα προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων έχει καταρχήν την έννοια της προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων ως έχουν¹⁹, ενώ η αλλαγή του προορισμού τους, στις περιπτώσεις που αυτή προβλέπεται από ειδική

¹⁶ Χ. Ντουχάνης, «Χωροταξία» σε: Φ. Σπυρόπουλος/ Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, Σάκκουλας, 2017, σελ. 668-683 (669).

¹⁷ Γλ. Σιούτη (2018), *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 25.

¹⁸ ΣτΕ 666/2021 Ολομ. σκ. 8.

¹⁹ ΣτΕ 3370/2014 επταμ.

διάταξη νόμου ή κανονιστικής πράξης, πρέπει να υπαγορεύεται από «σοβαρό»²⁰ ή «υπέρτερο»²¹ ή «σπουδαίο»²² ή «εξαιρετικό» λόγο δημοσίου συμφέροντος²³ που θεμελιώνεται και αιτιολογείται επαρκώς. Ακόμη, όμως, και στις περιπτώσεις που υφίσταται καταρχήν το σπουδαίο αυτό δημόσιο συμφέρον, όπως στην περίπτωση των δημοσίων έργων και των έργων υποδομής, η νομολογία απαιτεί επιπροσθέτως να τεκμηριώνεται ότι η θυσία της δασικής βλάστησης αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος και μάλιστα με τη μικρότερη δυνατή απώλεια δασικού πλούτου²⁴. Σε κάθε περίπτωση, η οικιστική ανάπτυξη δεν θεωρείται, κατά πάγια νομολογία, θεμιτός κατά το Σύνταγμα λόγος μεταβολής του προορισμού των δασών και δασικών εκτάσεων, στο μέτρο που συνεπάγεται την καθολική, οριστική και μη αναστρέψιμη αναίρεση του δασικού οικοσυστήματος²⁵. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να εντάσσονται σε πολεοδομικό σχέδιο, χάριν της ενότητας του πολεοδομικού σχεδιασμού, μικρά μόνο τμήματα δασών ή δασικών εκτάσεων που γειτνιάζουν με οικισμούς ή περιβάλλονται από οικισμούς. Στην περίπτωση αυτή, οι εντασσόμενοι στο σχέδιο δασικοί θύλακες διατηρούν υποχρεωτικώς αναλλοίωτο τον δασικό τους χαρακτήρα, απαγορεύεται δε ως προς αυτούς κάθε άλλη χρήση πλην της κατά προορισμό χρήσης των δασών και κάθε επέμβαση συνεπαγόμενη την κατασκευή έργων κοινωφελούς ή κοινόχρηστου χαρακτήρα²⁶.

Ειδικώς προκειμένου περί εκτάσεων για τις οποίες υφίσταται υποχρέωση αναδάσωσης σύμφωνα με το άρθρο 117 παρ. 3 Σ., ο γενικός κανόνας είναι ότι δεν επιτρέπονται επεμβάσεις πριν από την εκπλήρωση του σκοπού της αναδάσωσης²⁷. Σε εξαιρετικές, ωστόσο, περιπτώσεις, μπορεί να προβλέπεται από τον νομοθέτη η δυνατότητα έγκρισης επέμβασης σε έκταση που έχει κηρυχθεί αναδασωτέα, ακόμη και πριν ανακτήσει τη δασική μορφή της, προκειμένου να εκτελεστεί έργο το οποίο αποβλέπει στην εξυπηρέτηση ανάγκης με ιδιαίτερη κοινωνική, εθνική ή οικονομική σημασία, εφόσον η εκτέλεσή του στη συγκεκριμένη έκταση είναι απολύτως αναγκαία και επιτακτική και η παρέλευση του απαιτούμενου για την πραγματοποίηση της αναδάσωσης χρονικού διαστήματος θα είχε ως συνέπεια τη ματαίωση του επιδιωκόμενου δημοσίου σκοπού²⁸. Οι εξαιρετικές περιπτώσεις στις οποίες προβλέπεται δυνατότητα επέμβασης

19

²⁰ ΣτΕ 2435/1993.

²¹ ΣτΕ 1/1993.

²² ΣτΕ 1795/2019, 2745/2018, 772/1992.

²³ ΣτΕ 666/1994.

²⁴ ΣτΕ 2569/2004, 1986/2002, 3395/2001, 951/1996.

²⁵ ΣτΕ 799/2016, 3052/2015, 2856/2003 Ολομ., 535/2003 Ολομ., 1589/1999, 3754/1981 Ολομ.

²⁶ ΣτΕ 2070/2018, 1980/2017, 838/2014 επταμ., 3562/2008.

²⁷ ΣτΕ 664/1990, 2778/1988 Ολομ., 89/1981.

²⁸ ΣτΕ 2499/2012 Ολομ. σκ. 14· πρβλ. και ΣτΕ 1320/2021, 452/2014.

εντός αναδασωτέων εκτάσεων ρυθμίζονται στην κοινή νομοθεσία²⁹ και αφορούν, κυρίως, την εκτέλεση στρατιωτικών έργων, τη διάνοιξη εθνικών, επαρχιακών και δημοτικών οδών καθώς και σιδηροδρομικών γραμμών, την εκτέλεση έργων υποδομής και δικτύων μεταφοράς και διανομής ηλεκτρικής ενέργειας, όπως η εγκατάσταση σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από ανανεώσιμες πηγές, την εκτέλεση αρχαιολογικών ερευνών και ανασκαφών καθώς και την εγκατάσταση κατασκευών στις οποίες τοποθετούνται κεραίες, πομποί και αναμεταδότες και την κατασκευή των συνοδών τους έργων. Οι περιπτώσεις αυτές, όπως έχουν, μάλιστα, εμπλουτισθεί από τον νομοθέτη μετά το 2014, συνθέτουν ένα εξαιρετικά διευρυμένο φάσμα επεμβάσεων, η συνταγματικότητα του οποίου θα απασχολήσει πιθανότατα και το Συμβούλιο της Επικρατείας υπό το φως και των πραγματικών δεδομένων των υποθέσεων που θα αχθούν ενώπιόν του, κατά συνεκτίμηση και των συνεπειών εφαρμογής των κατά περίπτωση εφαρμοζόμενων διατάξεων³⁰.

Δ. Η υποχρέωση κατάρτισης Δασολογίου

- 20 Ουσιώδεις στοιχείο για την προστασία του δασικού κεφαλαίου είναι η κατάρτιση Δασολογίου, στο οποίο θα καταγραφούν εξατομικευμένα όλες οι εκτάσεις που υπάγονται στη δασική νομοθεσία, με ειδική, προσδιορισμένη αναφορά κάθε συγκεκριμένης έκτασης. Η υποχρέωση κατάρτισης Δασολογίου είχε προβλεφθεί νομοθετικώς στο άρθρο 13 του ν. 998/1979. Επιπλέον, ήδη από το 1997, είχε συναχθεί ερμηνευτικώς ως καθήκον της Διοικήσεως κατά το Σύνταγμα, δεδομένου ότι «η ακριβής γνώση του προστατευτέου αγαθού είναι αυτονόητος όρος για τη λήψη προστατευτικών μέτρων και την αποτελεσματικότητά των»³¹. Η δικαστική δε ακύρωση της παράλειψης της Διοικήσεως να προχωρήσει στην κατάρτιση Δασολογίου³², οδήγησε τον συνταγματικό νομοθέτη να περιλάβει στο αναθεωρημένο άρθρο 24 τη ρητή υποχρέωση συντάξεως αυτού.
- 21 Σε συμμόρφωση προς την ανωτέρω συνταγματική επιταγή, ο νομοθέτης οργάνωσε διαδικασία κατάρτισης, θεώρησης, ανάρτησης και κύρωσης δασικών χαρτών³³ ως πρόπλασμα της συντάξεως Δασολογίου³⁴. Οι δασικοί χάρτες προσδιορίζουν και

²⁹ Βλ. άρθρο 46 ν. 998/1979 (Α΄ 289), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 36 του ν. 4280/2014 (Α΄159).

³⁰ Κ. Μενουδάκος, «Η συνταγματική προστασία των δασικών οικοσυστημάτων και η εφαρμογή της από το νομοθέτη και τον δικαστή», σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, *Το Βιώσιμο Κράτος*. Τιμητικός τόμος για την Κ. Σακελλαροπούλου, 2022, σελ. 321-339 [333].

³¹ ΣτΕ 2818/1997 επταμ. σκ. 7.

³² ΣτΕ 2818/1997 επταμ.

³³ Άρθρα 13 και 14 ν. 3889/2010 (Α΄ 182), όπως ισχύουν.

³⁴ Άρθρο 20 παρ. 3 ν. 3889/2010, όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 153 παρ. 8 του ν. 4389/2016 (Α΄ 94).

οριοθετούν τις εκτάσεις δασικού ή χορτολιβαδικού χαρακτήρα, οι οποίες προστατεύονται από τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας, στο χαρτογραφικό υπόβαθρο του Ελληνικού Κτηματολογίου, χωρίς να επεμβαίνουν στο ιδιοκτησιακό καθεστώς και να θίγουν ιδιοκτησιακά δικαιώματα. Σύμφωνα δε με την παρ. 1 του άρθρου 13 του ν. 3889/2010, όπως αυτή αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 48 του ν. 4685/2020, για τη σύνταξη των χαρτών αυτών λαμβάνονται υπόψη φωτοερμηνευτικά στοιχεία παλαιότερων και πρόσφατων αεροφωτογραφιών που απεικονίζουν διαχρονικά τη δασική βλάστηση κάθε περιοχής, αλλά και διοικητικές πράξεις που καθόρισαν άλλες χρήσεις για ορισμένες εκτάσεις κατά το παρελθόν, ακόμη και μετά το Σύνταγμα του 1975. Οι διοικητικές αυτές πράξεις, όπως προσδιορίζονται ειδικότερα στις παρ. 6 και 7 του άρθρου 3 του ν. 998/1979, αποσυνδέουν τις σχετικές εκτάσεις από τη δασική νομοθεσία και, συνακόλουθα, επιτρέπουν την αποτύπωσή τους ως μη δασικών στους υπό κατάρτιση δασικούς χάρτες.

Το σύστημα αυτό κατάρτισης δασικών χαρτών κρίθηκε, στον πυρήνα του, σύμφωνο με το Σύνταγμα με δύο πρόσφατες αποφάσεις της μείζονος Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας³⁵. Με τις αποφάσεις αυτές κρίθηκε ειδικότερα ότι δεν είναι νοτιό να περιλαμβάνονται στους δασικούς χάρτες, ως δασικές, εκτάσεις επί των οποίων δεν είναι νομικώς δυνατή η εφαρμογή της δασικής νομοθεσίας καθώς έχουν απωλέσει τον δασικό χαρακτήρα τους δυνάμει διοικητικών πράξεων που έχουν εκδοθεί στο παρελθόν, ακόμη και μετά το Σύνταγμα του 1975³⁶. Τέτοιες εκτάσεις είναι όσες είχαν αφιερωθεί στη γεωργική χρήση πριν από το Σύνταγμα του 1975 με βάση τις διατάξεις της αγροτικής ή οποιουδήποτε νομοθεσίας, εφόσον συνεχίζουν να καλλιεργούνται από τους διαδόχους όσων είχαν αποκατασταθεί ή τους διαδόχους των τότε ιδιοκτητών, αλλά και βιομηχανικές και βιοτεχνικές περιοχές εντός Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου επί των οποίων έχουν εγκατασταθεί επιχειρήσεις βάσει διοικητικών αδειών ή άλλων διοικητικών πράξεων που καλύπτονται από το τεκμήριο της νομιμότητας. Επίσης, περιοχές που καταλαμβάνονται από οριοθετημένους, βάσει διοικητικών πράξεων, οικισμούς προϋφιστάμενους του 1923 ή με πληθυσμό κάτω των 2.000 κατοίκων, ακόμη και αν οι ανωτέρω πράξεις δεν έχουν εκδοθεί από τα αρμόδια, κατά το Σύνταγμα, όργανα, ιδίως, από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας. Τούτο, καθώς οι οικισμοί αυτοί οριοθετήθηκαν «*βάσει διοικητικής διαδικασίας η οποία παρέχει ορισμένη εικόνα για την ύπαρξη ή μη οργανωμένου και νομίμου, υπό την έννοια αυτή, οικισμού, η λειτουργία του οποίου επιτράπη με τη σύμπραξη οργάνων της Διοίκησης και, πάντως, δεν συμβιβάζεται με την ανάπτυξη δασικού οικοσυστήματος*»³⁷. Τέλος, δεν λογίζονται ως δασικές οι εκτάσεις

22

³⁵ ΣτΕ 1364, 1365/2021 Ολομ.

³⁶ ΣτΕ 1364/2021 Ολομ. σκ. 19.

³⁷ ΣτΕ 1365/2021 Ολομ. σκ. 20.

για τις οποίες έχουν εκδοθεί ατομικές διοικητικές πράξεις (οικοδομικές άδειες) μετά το Σύνταγμα του 1975 και πριν από την έναρξη ισχύος του ν. 4030/2011, εφόσον οι άδειες αυτές έχουν υλοποιηθεί. Τούτο, καθώς οι άδειες αυτές είναι εξοπλισμένες με το τεκμήριο νομιμότητας, τυχόν δε ανατροπή τους θα υπέσκαπτε την προστατευόμενη από το Σύνταγμα ασφάλεια δικαίου³⁸.

- 23 Με τις αποφάσεις αυτές του Συμβουλίου της Επικρατείας επανερμηνεύεται και οριοθετείται η έννοια του «δασικού κεκτημένου» (άπαξ δάσος, εσαεί δάσος) υπό το φως του τεκμηρίου νομιμότητας των διοικητικών πράξεων και σε σύμπλευση με τις αρχές της ασφάλειας του δικαίου και της προστασίας της εμπιστοσύνης του καλόπιστου διοικουμένου. Επιπλέον, υπογραμμίζεται η ανάγκη αξιόπιστης αποτύπωσης των εκτάσεων δασικού χαρακτήρα στους δασικούς χάρτες ως προϋπόθεση τόσο για την αποτελεσματικότερη προστασία των δασικών οικοσυστημάτων όσο και για την εκπλήρωση των λοιπών σκοπών δημοσίου συμφέροντος στους οποίους απέβλεψε ο συνταγματικός νομοθέτης με τη συνταγματική επιταγή του Δασολογίου, σε συνδυασμό με αυτήν του Κτηματολογίου. Αντιμετωπίζονται, έτσι, «*με ρεαλισμό χρονίζοντα δασικά προβλήματα των πολιτών, προσβλέποντας σε εφαρμόσιμες λύσεις*»³⁹, ενώ, παράλληλα, αναδεικνύεται η νομική λειτουργία των δασικών χαρτών και, περαιτέρω, του Δασολογίου ως μοχλού περιβαλλοντικής προστασίας, βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και άσκησης όλων των δημόσιων πολιτικών που συνδέονται με τον δασικό χώρο.

Ε. Η λειτουργική συσχέτιση Δασολογίου και Κτηματολογίου

- 24 Η σύνταξη των δασικών χαρτών και, περαιτέρω, του Δασολογίου είναι αλληλένδετη και με την άλλη συνταγματική αποστολή που ο συντακτικός νομοθέτης έχει αναθέσει στο Κράτος, την κατάρτιση Κτηματολογίου. Τούτο, καθώς τα δάση και οι δασικές εκτάσεις αποτελούν, ενόψει του μακητού τεκμηρίου κυριότητας του Δημοσίου επ' αυτών, και ουσιώδες τμήμα της δημόσιας κτήσης στην προστασία της οποίας αποβλέπει το Κτηματολόγιο. Ειδικότερα, η καταχώριση στο Κτηματολόγιο ιδιοκτησιακού δικαιώματος εκ μέρους του Δημοσίου επί εκτάσεων δασικού χαρακτήρα προϋποθέτει τον προηγούμενο ακριβή εντοπισμό και καταγραφή των εκτάσεων αυτών, δηλαδή την κατάρτιση δασικών χαρτών, επί των οποίων θα στηρίζεται η δήλωση του Δημοσίου. Βάσει, εξάλλου, των ίδιων δασικών χαρτών, μπορεί να καταστεί δυνατή και η διεκδίκηση εκ μέρους του Δημοσίου ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων του επί δασικών εκτάσεων των οποίων έχει επιχειρηθεί η οικειοποίηση από οποιονδήποτε τρίτο. Κατά το μέρος,

³⁸ ΣτΕ 1364/2021 Ολομ. σκ. 25.

³⁹ Ε.-Α. Μαριά, *Προστασία των δασών και αρχή της ασφάλειας του δικαίου. Σχολιασμός της υπ' αριθμ. ΣτΕ Ολ. 1364/2021, Περιβάλλον και Δίκαιο, 4/2021*, σελ. 580-586 (586).

επομένως, που αφορά τις δασικού χαρακτήρα εκτάσεις, και, κυρίως, τις δημόσιες, η συνταγματική αποστολή του Δασολογίου συμπλέκεται με αυτήν του Κτηματολογίου τόσο ως προς τον επιδιωκόμενο σκοπό όσο και ως προς τη διαδικασία.

Είναι, επομένως, συνταγματικώς επιβεβλημένη η χρονική προτεραιότητα της κατάρτισης των δασικών χαρτών έναντι του Κτηματολογίου⁴⁰. Η χρονική αυτή προτεραιότητα δεν έχει, πάντως, την έννοια του παντελούς αποκλεισμού της παράλληλης εξέλιξης των δύο διαδικασιών. Αντίθετη εκδοχή θα καθυστερούσε υπέρμετρα την κτηματογράφηση της Χώρας και, μάλιστα, χωρίς αποχρώντα λόγο, αφού για την προστασία των δασών αρκεί η κατάρτιση δασικών χαρτών σε χρόνο πρόσφορο ώστε αυτοί να αποτελέσουν βάση εγγραφής ιδιοκτησιακού δικαιώματος του Δημοσίου ή μέσο ώστε να αποκρουσθεί αποτελεσματικά η εγγραφή ανύπαρκτου δικαιώματος τρίτου επ' αυτών⁴¹.

ΣΤ. Η υποχρέωση του Κράτους για χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό

Ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελεί τον δεύτερο πόλο του συστήματος προστασίας του περιβάλλοντος το οποίο έχει καθιερώσει ο συνταγματικός νομοθέτης στο άρθρο 24 του Συντάγματος⁴². Ειδικότερα, μέσω της κατανομής των χρήσεων στον χώρο και του σχεδιασμού των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας, πραγματώνεται και η επιβαλλόμενη κατά την παρ. 1 του άρθρου 24 προστασία του περιβάλλοντος και διασφαλίζεται ότι η επιδιωκόμενη ανάπτυξη μπορεί να είναι βιώσιμη και να κινείται στο πλαίσιο της συνταγματικής αρχής της αειφορίας. Επομένως, η προστασία του περιβάλλοντος και ο σχεδιασμός του χώρου αλληλοεξαρτώνται, ώστε να μην νοείται προστασία του περιβάλλοντος χωρίς σχεδιασμό του χώρου και αντιστρόφως⁴³.

Από τη διάταξη της παρ. 2 του άρθρου 24 συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός της Χώρας, όπως και η διαμόρφωση, αναμόρφωση, ανάπτυξη και πολεοδόμηση των πόλεων και των οικιστικών εν γένει περιοχών, δηλαδή ο πολεοδομικός σχεδιασμός, ανατίθενται κατά το Σύνταγμα στην Πολιτεία. Ο σχεδιασμός αυτός γίνεται, με βάση χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια, από όργανα του Κράτους ή υπό την άμεση εποπτεία και έλεγχο αυτού, με στόχο την ορθολογική κατανομή και οργάνωση των ανθρώπινων δραστηριοτήτων στον χώρο και τη δημιουργία οικιστικού περιβάλλοντος κατάλληλου για την ποιοτική και δημιουργική διαβίωση των πολιτών⁴⁴. Στο πλαίσιο αυτό, οι πόλεις και οι οικιστικές περιοχές της χώρας πρέπει να διαμορφώνονται,

⁴⁰ ΣτΕ 1364/2021, 2236/2018 επταμ., 1203/2017 επταμ., 805/2016 επταμ.

⁴¹ ΣτΕ 1364/2021 σκ. 18.

⁴² Χ. Ντουχάνης, «Χωροταξία», ό.π., σελ. 669-670.

⁴³ Βλ. και ΣτΕ 1243/2016 επταμ., 2506/2002 επταμ., 1434/1998.

⁴⁴ Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 2019, σελ. 20.

να αναπτύσσονται, να πολεοδομούνται και να επεκτείνονται κατά τους κανόνες της χωροταξικής και πολεοδομικής επιστήμης, ώστε όχι μόνον να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης εντός αυτών, δηλαδή η εσωτερική λειτουργικότητα αυτών, αλλά και για να λειτουργούν συμφώνως προς τον χωροταξικό σχεδιασμό της περιφέρειας στην οποία ευρίσκονται και να διασφαλίζεται, έτσι, και η εξωτερική λειτουργικότητα αυτών⁴⁵. Από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος συνάγεται, επίσης, ότι ο σχεδιασμός του χώρου, χωροταξικός και πολεοδομικός, πρέπει να είναι προϊόν λογικής σκέψης και μεθόδου, δηλαδή ορθολογικής σχεδίασης, και να στηρίζεται στις αρχές και τα πορίσματα των επιστημών της χωροταξίας και πολεοδομίας.

- 28 Οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, όπως έχουν ερμηνευθεί από τη νομολογία, απευθύνουν επιταγές στον νομοθέτη να ρυθμίσει τη χωροταξική ανάπτυξη και την πολεοδομική οργάνωση της Χώρας με βάση ορθολογικό σχεδιασμό, με την υιοθέτηση χωροταξικών και πολεοδομικών κριτηρίων και σύμφωνα με τη φυσιογνωμία, τις ιδιαιτερότητες και τις ανάγκες κάθε περιοχής⁴⁶. Στα κριτήρια αυτά πρέπει να ενσωματώνεται, εκτός των άλλων, και η προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη⁴⁷. Καθόσον, δε, αφορά, ειδικώς στον καθορισμό ή την τροποποίηση χρήσεων γης, οι οποίες διαμορφώνουν την πολεοδομική φυσιογνωμία κάθε οικισμού, πρέπει να αναζητείται ο πλέον πρόσφορος τρόπος θεραπείας των πολεοδομικών αναγκών, δυνάμει γενικών και αντικειμενικών κριτηρίων, τα οποία να συνάπτονται προς τον σεβασμό του περιβάλλοντος, την ασφάλεια, την υγιεινή και αισθητική, αλλά και τη λειτουργικότητα των πόλεων και οικισμών⁴⁸.

Z. Η αυξημένη προστασία των μνημείων και λοιπών στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς

- 29 Με τις διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 καθιερώνεται αυξημένη προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος, δηλαδή των μνημείων και των λοιπών πολιτιστικών αγαθών που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν, λόγω της ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους, την εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας, συμβάλλοντας στη διατήρηση της ιστορικής μνήμης⁴⁹. Στην

⁴⁵ Ν. Ρόζος, *Η νομική προβληματική του χωροταξικού σχεδιασμού*, 1994, σελ. 108.

⁴⁶ ΣτΕ 936/2017, 914/2017.

⁴⁷ ΣτΕ 4966/2014 επταμ., 4013/2013 επταμ., 1421-22/2013 επταμ., 4542/2009, 3175/2009, 2487/2006 Ολομ.

⁴⁸ ΣτΕ 1970/2012 Ολομ., 123/2007 Ολομ.

⁴⁹ ΣτΕ 3454/2004 Ολομ., 3280/2003 Ολομ., 3146/1986 Ολομ., 1580/2007, 3852/2006. Για τη συνταγματική προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος βλ. και Ε. Τροβά, *Το πολιτιστικό περιβάλλον κατά το Σύνταγμα 1975/86/2001*, 2003.

προστασία εμπίπτει τόσο το ίδιο το αντικείμενο αρχαιολογικής, ιστορικής ή αρχιτεκτονικής αξίας όσο και ο χώρος που το περιβάλλει⁵⁰, ενώ προστατευόμενο στοιχείο του περιβάλλοντος χώρου των μνημείων συνιστά και η ανεμπόδιση θέαση αυτών, αλλά και ο χαρακτήρας και η φυσιογνωμία της ευρύτερης περιοχής η οποία τελεί σε άμεση οπτική επαφή με τα μνημεία και είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους⁵¹.

Η προστασία που αξιώνει το Σύνταγμα για το πολιτιστικό περιβάλλον περιλαμβάνει 30 τόσο τη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των πολιτιστικών στοιχείων και του χώρου που είναι αναγκαίος για την ανάδειξή τους σε ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα⁵², όσο και την υποχρέωση αναστήλωσης των μνημείων και εν γένει αποκατάστασης των στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς στην αρχική τους μορφή, όταν αυτά έχουν φθαρεί από τον χρόνο ή από ανθρώπινες ενέργειες ή από άλλα περιστατικά⁵³. Οι δαπάνες αποκατάστασης και συντήρησης βαρύνουν τον ιδιοκτήτη ή νομέα του ακινήτου έως ένα εύλογο όριο, ενώ ως προς την υπερβάλλουσα, μετά το όριο αυτό, δαπάνη πηγάζει υποχρέωση, κατά το άρθρο 24 παρ. 6 Σ., συμμετοχής του Δημοσίου ή του οικείου ΟΤΑ, με βάση το μέτρο που θα καθορίσει ο δικαστής⁵⁴. Τούτο καθώς η διατήρηση αναλλοίωτης της πολιτιστικής κληρονομιάς δεν είναι υπόθεση που αφορά μόνον τους ιδιοκτήτες των προστατευόμενων μνημείων και διατηρητέων κτιρίων αλλά και το κοινωνικό σύνολο και, μάλιστα, τόσο τη γενιά που υπάρχει όσο και τις επερχόμενες⁵⁵.

Στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 24 υπάγονται όχι μόνον τα μεμονωμένα κτίρια ή κατασκευές που χαρακτηρίζονται ως μνημεία ή ως διατηρητέα κτίρια, αλλά 31 και ευρύτερες εκτάσεις, όπως οι αρχαιολογικοί χώροι και οι ιστορικοί τόποι. Οι αρχαιολογικοί χώροι αποτελούν εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή σε λίμνες ή ποταμούς, οι οποίες περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται αρχαία μνημεία ή αποτέλεσαν ή υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν από τους αρχαιοτάτους χρόνους έως και το 1830 μνημειακά, οικιστικά ή ταφικά σύνολα⁵⁶. Η πράξη με την οποία ένας χώρος κηρύσσεται ως αρχαιολογικός δεν θίγει το ιδιοκτησιακό καθεστώς ούτε συνεπάγεται απόλυτη απαγόρευση εκμετάλλευσης του χώρου. Η συνέπεια που απορρέει από τον νόμο είναι η γνωστοποίηση στους ιδιοκτήτες και σε κάθε ενδιαφερόμενο ότι ο χώρος παρουσιάζει αρχαιολογικό ενδιαφέρον, καθώς και ο έλεγχος του Υπουργείου Πολιτισμού για την εκτέλεση οποιουδήποτε έργου σ'

⁵⁰ ΣτΕ 533/2015, 4547/2015, 2388/2009.

⁵¹ ΣτΕ 706/2020 Ολομ.

⁵² ΣτΕ 1454/2018 επταμ., 1580/2007 επταμ.

⁵³ ΣτΕ 3146/1986 Ολομ., 2801/1991 Ολομ., 2339/2009 επταμ., 4916/2013 κ.ά.

⁵⁴ ΣτΕ 2128/2006, 2268/2008.

⁵⁵ ΣτΕ 1099/1987 Ολομ.

⁵⁶ Βλ. άρθρο 2 ν. 4858/2021 (Α' 220).

αυτών⁵⁷. Οι δε ιστορικοί τόποι είναι εκτάσεις στην ξηρά ή στη θάλασσα ή στις λίμνες ή στους ποταμούς που αποτέλεσαν ή που υπάρχουν ενδείξεις ότι αποτέλεσαν τον χώρο εξαιρετών ιστορικών γεγονότων, ή εκτάσεις που περιέχουν ή στις οποίες υπάρχουν ενδείξεις ότι περιέχονται μνημεία μεταγενέστερα του 1830, είτε σύνθετα έργα του ανθρώπου και της φύσης μεταγενέστερα του 1830, τα οποία συνιστούν χαρακτηριστικούς και ομοιογενείς χώρους, που είναι δυνατόν να οριοθετηθούν τοπογραφικά, και των οποίων επιβάλλεται η προστασία λόγω της λαογραφικής, εθνολογικής, κοινωνικής, τεχνικής, αρχιτεκτονικής, βιομηχανικής ή εν γένει ιστορικής, καλλιτεχνικής ή επιστημονικής σημασίας τους⁵⁸. Κατά τον χαρακτηρισμό τους δεν εξετάζεται η έκταση των οικονομικών συνεπειών που μπορεί να προκληθούν στους ενδιαφερομένους, ούτε η τυχόν επίδραση στις νομικές σχέσεις μεταξύ ιδιωτών, εφόσον οι κρίσιμες διατάξεις αποβλέπουν στην εξυπηρέτηση του δημοσίου συμφέροντος και, συγκεκριμένα, έννομου αγαθού του οποίου η διαφύλαξη αποτελεί υποχρέωση της Διοικήσεως κατά ρητή συνταγματική επιταγή⁵⁹.

- 32 Σημαντικό στοιχείο του πολιτιστικού περιβάλλοντος κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος είναι και οι παραδοσιακοί οικισμοί, δηλαδή τα οικιστικά σύνολα που διατηρούν, κατά το μάλλον ή ήττον, τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό και παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία. Μεταξύ των ληπτέων, κατά περίπτωση, μέτρων προστασίας των οικισμών αυτών συγκαταλέγονται η καταγραφή, η αξιολόγηση και ο χαρακτηρισμός τους, καθώς και η θέσπιση ειδικών προστατευτικών όρων δομήσεως, με σκοπό αφενός τη διατήρηση εις το διηνεκές των παραδοσιακών τους στοιχείων και αφετέρου τον έλεγχο της δομήσεως, προκειμένου οι νέες οικοδομές να εναρμονίζονται με τα παραδοσιακά πρότυπα⁶⁰. Ειδικώς δε ως προς τους νησιωτικούς παραδοσιακούς οικισμούς, η διατήρηση της αρχιτεκτονικής και πολεοδομικής φυσιογνωμίας τους, πέραν της συνταγματικής επιταγής για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς, θάλπει και την κατά το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος αρχή της περιφερειακής ανάπτυξης των νησιών καθώς συμβάλλει καθοριστικά στην ανάπτυξη και του τουρισμού και, τελικώς, στη βιώσιμη ανάπτυξή τους⁶¹. Δεν αποκλείεται δε να συρρέουν περισσότερα καθεστώτα προστασίας σε έναν παραδοσιακό οικισμό. Χαρακτηριστική από την άποψη αυτή είναι η περίπτωση του οικισμού της Ύδρας, ο οποίος έχει στο σύνολό του μνημειακό χαρακτήρα, ενώ, παράλληλα, έχει χαρακτηρησθεί ως ιστορικός τόπος και παραδοσιακός οικισμός. Στις περιπτώσεις

⁵⁷ ΣτΕ 590/2016.

⁵⁸ Για την έννοια των ιστορικών τόπων βλ. άρθρο 2 ν. 4858/2021 (Α΄ 220).

⁵⁹ ΣτΕ 366/2016.

⁶⁰ ΣτΕ 3024/2015.

⁶¹ ΣτΕ 2637/2013 σκ. 8.

αυτές, δεσπόζων είναι ο χαρακτηρισμός του οικισμού ως μνημείου⁶², οι δε διατάξεις περί παραδοσιακών οικισμών εφαρμόζονται μόνο στο μέτρο που εναρμονίζονται προς την προστασία του μνημειακού τους χαρακτήρα⁶³.

3. Σχέση του άρθρου 24 με άλλες συνταγματικές διατάξεις

A. Οι κανονιστικές συνέργειες μεταξύ του άρθρου 24 και άλλων συνταγματικών διατάξεων

Ήδη, από το 1994, ο Γ. Παπαδημητρίου ανέδειξε, μέσα από την έννοια του «περιβαλλοντικού Συντάγματος», τις κανονιστικές συνέργειες που μπορεί να αναπτυχθούν μεταξύ του άρθρου 24 και άλλων συνταγματικών διατάξεων οι οποίες παρουσιάζουν θεματική συγγένεια ή παραπληρωματικό χαρακτήρα προς αυτό⁶⁴. Η θεωρητική αυτή κατασκευή επιδιώκει να αναδείξει την προστασία που παρέχει ο Καταστατικός Χάρτης στο περιβάλλον σε όλη την έκταση και την έντασή της, αλλά και να φωτίσει πληρέστερα τη δυναμική που μπορεί να αναπτύξει το διευρυμένο αυτό σύστημα προστασίας. Στο περιβαλλοντικό Σύνταγμα, υπό την ανωτέρω έννοια, εντάσσονται κατ' αρχάς τα άρθρα 24 και 117 παρ. 3 και 4 που αποτελούν και τον κανονιστικό πυρήνα του. Προέχουσα σημασία για την ερμηνεία των άρθρων αυτών έχουν οι αρχές του σεβασμού και της προστασίας της αξίας του ανθρώπου (άρθρο 2 παρ. 1) και της ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας (άρθρο 5 παρ. 1), οι οποίες υπογραμμίζουν και τον ανθρωποκεντρικό χαρακτήρα της επιτασσόμενης από το άρθρο 24 προστασίας του περιβάλλοντος⁶⁵. Με την προστασία του περιβάλλοντος συνεχεται, εξάλλου, και το δικαίωμα στην υγεία (άρθρα 5 παρ. 5 και 21 παρ. 3), το οποίο, ως ατομικό δικαίωμα, λειτουργεί αμυντικά έναντι προσβολών του περιβάλλοντος που μπορεί να επηρεάζουν και την υγεία του ατόμου, ενώ, ως κοινωνικό δικαίωμα, συνδέεται και με τη λήψη μέτρων για την προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος και τη βελτίωση των όρων διαβίωσης των ανθρώπων. Με το δικαίωμα στην προστασία του περιβάλλοντος συνδέονται, επίσης, άρρηκτα και τα δικαιώματα στην πληροφόρηση (άρθρα 5Α και 10 παρ. 3 Σ.) και τη δικαστική προστασία (άρθρο 20 Σ.), καθώς, όπως προεκτέθηκε, η αποτελεσματική άσκηση του δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος προϋποθέτει τόσο την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες όσο και τη δυνατότητα προσφυγής στη δικαιο-

⁶² ΣτΕ 912/2017, 1587/2010, 4363/2015 κ.ά.

⁶³ ΣτΕ 2526/2020 επταμ. σκ. 9.

⁶⁴ Γ. Παπαδημητρίου, «Περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία», ό.π. Βλ. και Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 23-24.

⁶⁵ Α. Παπακωνσταντίνου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα: Σύγχρονες πτυχές*, Περιβάλλον & Δίκαιο, 3/2011, σελ. 436-444 (437).

σύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα. Τέλος, σημαντική ερμηνευτική λειτουργία στο πεδίο του περιβαλλοντικού Συντάγματος μπορεί να διαδραματίσουν και οι διατάξεις του άρθρου 25 παρ. 1 και 4, με τις οποίες αφενός υπογραμμίζεται η υποχρέωση του κράτους να εγγυάται εν γένει τα δικαιώματα κάθε ανθρώπου και αφετέρου αξιώνεται από όλους τους πολίτες να εκπληρώνουν το χρέος της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης.

- 34 Η προσφυγή στις ειδικές αυτές διατάξεις δεν είναι, προφανώς, πάντοτε αναγκαία για τη συναγωγή του κανονιστικού περιεχομένου των επιμέρους ορισμών του άρθρου 24 Σ.⁶⁶ Εναπόκειται, επομένως, στον ερμηνευτή να επιλέξει τις κρίσιμες κάθε φορά διατάξεις και αρχές του Συντάγματος που μπορεί να συμβάλλουν στην ακριβέστερη νοηματοδότηση και κανονιστική λειτουργία του άρθρου 24, ιδίως όταν απαιτούνται λεπτές σταθμίσεις μεταξύ περισσότερων διακυβευόμενων συνταγματικών αγαθών⁶⁷.

Β. Η σύγκρουση της προστασίας του περιβάλλοντος με άλλα συνταγματικά δικαιώματα

- 35 Η προστασία του περιβάλλοντος, τόσο του φυσικού και του πολιτιστικού όσο και του οικιστικού, μπορεί να αντιπαράθεται ή και να συγκρούεται με κλασικά ατομικά δικαιώματα, ιδίως με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17 Σ.) και με το δικαίωμα της οικονομικής ελευθερίας (άρθρα 5 παρ. 1 και 106 παρ. 2 Σ.). Κι' αυτό διότι τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος είναι σε μεγάλο βαθμό μέτρα περιορισμού της οικονομικής δραστηριότητας και της ιδιοκτησίας.
- 36 Εν όψει της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών διατάξεων, η άρση της σύγκρουσης στις περιπτώσεις αυτές δεν μπορεί να γίνεται με αξιολογική ιεράρχηση των συγκρουόμενων συνταγματικών δικαιωμάτων αλλά πρέπει να επιλύεται μέσα από την πρακτική εναρμόνισή τους, ώστε να εξασφαλίζεται η παράλληλη εφαρμογή τους στη μέγιστη δυνατή έκταση. Σε κάθε περίπτωση, όπως ορίζεται και στο άρθρο 25 παρ. 1 Σ., οι περιορισμοί που μπορεί να επιβάλλονται σε άλλα δικαιώματα χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να προβλέπονται είτε από το Σύνταγμα είτε από τον νόμο, εφόσον υπάρχει επιφύλαξη υπέρ αυτού, και να είναι σύμφωνοι με την αρχή της αναλογικότητας, δηλαδή πρόσφοροι και αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού.

α. Περιβάλλον και ιδιοκτησία

- 37 Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί κατ' εξοχήν λόγο δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας. Οι περιορι-

⁶⁶ Γ. Παπαδημητρίου, *Περιβαλλοντικό Σύνταγμα*, ό.π.

⁶⁷ Α. Παπακωνσταντίνου, *Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 438.

σμοί αυτοί θεμελιώνονται τόσο στην παρ. 1 του άρθρου 17 του Συντάγματος, η οποία καθιερώνει τη γενική ρήτρα της κοινωνικής δέσμευσης της ιδιοκτησίας, όσο και στις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος οι οποίες έχουν, μάλιστα, ειδικότερο χαρακτήρα σε σχέση με αυτές του άρθρου 17. Τα δε περιοριστικά μέτρα της ιδιοκτησίας που θεσπίζονται και επιβάλλονται με βάση το άρθρο 24 μπορούν να έχουν ευρύτερο περιεχόμενο από τους γενικούς περιορισμούς της ιδιοκτησίας που επιτρέπει το άρθρο 17 του Συντάγματος⁶⁸ και να αναφέρονται τόσο στη χρήση και την εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας⁶⁹ όσο και στη διάθεση αυτής⁷⁰.

Τα μέτρα αυτά αποτελούν ανεκτούς, καταρχήν, περιορισμούς της ιδιοκτησίας, εφόσον θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια, χάριν της απορρέουσας από το άρθρο 24 Σ. επιταγής περί προστασίας του περιβάλλοντος ή περί ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας, και κατά τρόπο σύμφωνο προς τη συνταγματική αρχή της αναλογικότητας⁷¹. Η επιβολή, ωστόσο, των ανωτέρω περιορισμών δημιουργεί υποχρέωση αποζημίωσης του θιγόμενου ιδιοκτήτη κατά το άρθρο 17 του Συντάγματος και κατά το άρθρο 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης Δικαιωμάτων του Ανθρώπου, όταν με αυτούς, αν και δεν αφαιρείται η ιδιοκτησία, επέρχεται ουσιώδης στέρηση της χρήσεώς της κατά τον προορισμό της⁷². Στην περίπτωση αυτή, γεννάται αξίωση του θιγόμενου ιδιοκτήτη να του καταβληθεί αποζημίωση ανάλογη με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της στέρησης. Στα κριτήρια υπολογισμού της αποζημίωσης περιλαμβάνονται, ιδίως, ο προορισμός του ακινήτου, η δυνατότητα εκμετάλλευσης και οι νόμιμοι περιορισμοί δόμησης κατά τον χρόνο κτήσης του και κατά τον χρόνο επιβολής των περιορισμών⁷³.

Κατά πάγια, πάντως, νομολογία, το ζήτημα της αποζημίωσης θεωρείται αυτοτελές, 39 κρινόμενο από τον δικαστή της αποζημίωσης και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή. Η απουσία, συνεπώς, αποζημιωτικής ρήτρας στην κανονιστική πράξη με την οποία επιβάλλονται περιορισμοί στην ιδιοκτησία για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, δεν

⁶⁸ ΣτΕ 669/2010 επταμ., 2231/2006 επταμ., 3050/2004 επταμ., 3146/1986 Ολομ.

⁶⁹ Όπως, επί παραδείγματι, οι περιορισμοί που επιβάλλονται στο φάσμα των επιτρεπόμενων χρήσεων των ακινήτων ή και στην ένταση εκμετάλλευσης αυτών.

⁷⁰ Βλ., επί παραδείγματι, την προβλεπόμενη στο άρθρο 20 του ν.δ. της 17.7.1923 απαγόρευση μεταβίβασης κυριότητας οικοπέδου το οποίο δημιουργήθηκε συνεπεία μη επιτρεπόμενης ιδιωτικής ρυμοτομίας.

⁷¹ ΣτΕ 629/2022, 2650/2013, 2923/2011 κ.ά.

⁷² ΣτΕ 487/2020, 1833/2017 επταμ., 3431/2015.

⁷³ Δ. Βασιλειάδης, «Φυσικό περιβάλλον» σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, *Σύνταγμα - Κατ' άρθρο ερμηνεία*, 2017, σελ. 636-637 (645).

ασκεί επιρροή στη νομιμότητα του χαρακτηρισμού ορισμένης εκτάσεως ως περιοχής προστασίας και επιβολής, συναφώς, περιοριστικών μέτρων⁷⁴.

β. Περιβάλλον και οικονομική ελευθερία

- 40 Όπως και στο πεδίο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας, έτσι και σε αυτό της οικονομικής ελευθερίας (άρθρο 5 παρ. 1 Σ.), οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος και της βελτίωσης των όρων διαβιώσεως των πολιτών μέσω του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού (άρθρο 24 παρ. 1, 2 και 6) συνιστούν λόγους δημοσίου συμφέροντος που μπορεί να δικαιολογήσουν περιορισμούς στην άσκηση της επιχειρηματικής ή επαγγελματικής δραστηριότητας. Ιδίως εν όψει του άρθρου 106 παρ. 2 Σ. που απαγορεύει την άσκηση της ιδιωτικής οικονομικής πρωτοβουλίας σε βάρος της ελευθερίας, της ανθρώπινης αξιοπρέπειας ή προς βλάβη της εθνικής οικονομίας.
- 41 Οι περιορισμοί αυτοί είναι καταρχήν θεμιτοί εφόσον συνάδουν με τις επιταγές του άρθρου 24 Σ., παρίστανται πρόσφοροι και αναγκαίοι για την εξυπηρέτηση του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν αναιρούν, ούτε περιορίζουν υπέρμετρα την οικονομική ελευθερία⁷⁵. Έτσι, κρίθηκε ότι ρυθμίσεις με τις οποίες θεσπίζονται περιορισμοί στην τοποθέτηση, ανάρτηση και προβολή υπαίθριων διαφημίσεων σε ορισμένους χώρους ή κτίρια εντός της πόλεως των Αθηνών, για λόγους προστασίας στοιχείων της πολιτιστικής κληρονομιάς ή του οικιστικού περιβάλλοντος, είναι πρόσφορες και αναγκαίες για την επίτευξη των οριζόμενων στο άρθρο 24 Σ. συνταγματικών στόχων και δεν υπερβαίνουν τα κατά τα άρθρα 5, 17 και 25 του Συντάγματος επιτρεπτά όρια⁷⁶. Στο ίδιο πλαίσιο κρίθηκε ότι η αναστολή εκδόσεως οικοδομικών αδειών για «συγκροτήματα κατοικιών» σε παραδοσιακό οικισμό του Πηλίου συνάδει με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 και δεν αντίκειται στο άρθρο 5 παρ. 1 Σ. περί προστασίας της οικονομικής και επιχειρηματικής ελευθερίας, ούτε στην αρχή της αναλογικότητας, καθώς ισχύει για περιορισμένο χρονικό διάστημα, αποβλέπει στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των παραδοσιακών οικισμών του Πηλίου και δεν περιορίζει υπέρμετρα την ιδιοκτησία και την οικονομική ελευθερία, διότι δεν καθιστά αδύνατα τα οικοπέδα εντός των οικισμών, αλλά επιτρέπει την λελογισμένη εκμετάλλευσή τους βάσει κανόνων και προτύπων που ίσχυαν ανέκαθεν στην προστατευόμενη περιοχή⁷⁷.

⁷⁴ ΣτΕ 2136/2016, 2650/2013, 2923/2011 κ.ά.

⁷⁵ ΣτΕ 2884/2014 επταμ.

⁷⁶ ΣτΕ 4575/2009 επταμ.

⁷⁷ ΣτΕ 2884/2014 επταμ., 2553/2009.

II. Η ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ ΚΑΙ ΔΙΕΘΝΗΣ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Εκτός από το Σύνταγμα, η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται και σε άλλα νομικά κείμενα τα οποία δεν παράγονται στο πλαίσιο της εθνικής έννομης τάξης, διαθέτουν, όμως, αυξημένη τυπική ισχύ έναντι των ελληνικών νόμων. Πρόκειται αφενός για τους κανόνες του ενωσιακού δικαίου και αφετέρου για τους κανόνες του διεθνούς δικαίου. Οι κανόνες αυτοί, οι οποίοι εισχωρούν στο ελληνικό δίκαιο, κυρίως μέσω της ενσωμάτωσης των σχετικών ενωσιακών οδηγιών και της κύρωσης, αντίστοιχα, των διεθνών περιβαλλοντικών συμβάσεων, εμπλουτίζουν και ανανεώνουν το κανονιστικό περιεχόμενο του άρθρου 24 του Συντάγματος και διαμορφώνουν μαζί με αυτό ένα πολυεπίπεδο σύστημα προστασίας του περιβάλλοντος με επάλληλα επίπεδα αναφοράς, συνέργειας και συμπληρωματικότητας.

1. Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης

A. Η προστασία του περιβάλλοντος στις καταστατικές συνθήκες της ΕΕ

Διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος και για την αρχή της αειφόρου ανάπτυξεως περιέχονται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (ΣΕΕ) και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), στα δύο βασικά, δηλαδή, καταστατικά κείμενα που ρυθμίζουν τους σκοπούς, τη θεσμική οργάνωση, τις αρμοδιότητες και τον εν γένει τρόπο δράσης και λειτουργίας της Ένωσης. Ειδικότερα, η μεν ΣΕΕ καθιστά την αειφόρο ανάπτυξη βασική επιδίωξη της Ένωσης τόσο στις σχέσεις με τα κράτη-μέλη της όσο και στις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο (άρθρο 3), η δε ΣΛΕΕ ορίζει ως αποστολή της Ένωσης στο πεδίο του περιβάλλοντος την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας (άρθρο 191 παρ. 2), ενώ, παράλληλα, προβλέπει την υποχρέωση ενσωμάτωσης των απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας στον καθορισμό και την εφαρμογή των υπόλοιπων πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, προκειμένου κατά προτεραιότητα να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη (άρθρο 11). Εκτός από την ΣΕΕ και την ΣΛΕΕ, η επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας του περιβάλλοντος καθιερώνεται ως θεμελιώδης αρχή και στο άρθρο 37 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ο οποίος απέκτησε νομικά δεσμευτική ισχύ με τη Συνθήκη της Λισαβόνας και έχει το ίδιο κύρος με τις Συνθήκες. Αν και η αρχή αυτή δεν θεμελιώνει αξίωση για ανάληψη θετικής δράσης από τα όργανα της Ένωσης ή τις αρχές των κρατών-μελών, μπορεί να τύχει επίκλησης και ενώπιον εθνικού δικαστηρίου για την ερμηνεία εκτελεστικών πράξεων που εκδίδονται είτε από την ΕΕ είτε από εθνικές αρχές και την αξιολόγηση του κύρους τους σε σχέση με τις απαιτήσεις του Χάρτη⁷⁸.

⁷⁸ Οργανισμός Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (2020), *Εφαρμογή του Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης στη νομοθεσία και στη χάραξη πολιτικής*

44 Το άρθρο 191 της ΣΛΕΕ αποτελεί, από ουσιαστικής απόψεως, τη βασικότερη διάταξη του πρωτογενούς ενωσιακού δικαίου για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς προσδιορίζει τους στόχους της ενωσιακής πολιτικής περιβάλλοντος, τις αρχές που την διέπουν και τα κριτήρια που πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη διαμόρφωση και εφαρμογή της. Ειδικότερα, η παρ. 1 του άρθρου αυτού καθορίζει τέσσερις στόχους στην επίτευξη των οποίων αποβλέπει η ενωσιακή πολιτική περιβάλλοντος και στους οποίους περιλαμβάνονται η διατήρηση, προστασία και βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, η προστασία της υγείας του ανθρώπου, η συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων και η προώθηση, σε διεθνές επίπεδο, μέτρων για την αντιμετώπιση των περιφερειακών ή παγκόσμιων περιβαλλοντικών προβλημάτων, με έμφαση στην καταπολέμηση της κλιματικής αλλαγής. Για την υλοποίηση των στόχων αυτών, το άρθρο 192 της ΣΛΕΕ παρέχει στην Ευρωπαϊκή Ένωση τη νομική βάση για την ανάληψη δράσεων, είτε μέσω της έκδοσης νομικών πράξεων του παραγώγου ενωσιακού δικαίου είτε και μέσω της δημοσίευσης κειμένων προγραμματικού χαρακτήρα ή γενικού προσανατολισμού (πράσινες και λευκές βίβλοι, θεματικές στρατηγικές κ.ά.) τα οποία στερούνται, όμως, νομικής δεσμευτικότητας⁷⁹. Δυνάμει του άρθρου αυτού, η ΕΕ καθίσταται αρμόδια να ενεργεί σε όλους τους τομείς της περιβαλλοντικής πολιτικής, όπως είναι η ρύπανση του ατμοσφαιρικού αέρα και των υδάτων, η διαχείριση των αποβλήτων, η προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας και η κλιματική αλλαγή. Το πεδίο αρμοδιότητάς της περιορίζεται, ωστόσο, από την αρχή της επικουρικότητας, καθώς η πολιτική περιβάλλοντος συγκαταλέγεται κατά το άρθρο 4 της ΣΛΕΕ στις συντρέχουσες αρμοδιότητες της Ένωσης και των κρατών-μελών, δηλαδή στους τομείς εκείνους ενωσιακών πολιτικών στους οποίους επιτρέπεται η ανάληψη δράσης εκ μέρους της Ένωσης μόνον εφόσον εξακριβωθεί ότι η δράση αυτή είναι πιο αποτελεσματική από την αντίστοιχη δράση σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο. Η αρμοδιότητα της Ένωσης περιορίζεται, επίσης, και από την υποχρέωση ομοφωνίας στο Συμβούλιο, την οποία καθιερώνει η παρ. 2 του άρθρου 192 της ΣΛΕΕ, στους τομείς των δημοσιονομικών ζητημάτων, της αστικής και αγροτικής χωροταξίας, των χρήσεων γης, της ποσοτικής διαχείρισης των υδάτινων πόρων και των επιλογών που αφορούν τις πηγές ενέργειας και της δομής του ενεργειακού εφοδιασμού. Πρόκειται, ιδίως, για τομείς πολιτικής, όπως η φορολογία και η χωροταξία και οι χρήσεις γης, στους οποίους η Ένωση δεν διαθέτει καταρχήν νομοθετική αρμοδιότητα και για τους οποίους, όταν επίκειται η λήψη μέτρων περιβαλλοντικού χαρακτήρα, τα

σε εθνικό επίπεδο. Κατευθυντήριες γραμμές, Λουξεμβούργο: Υπηρεσία Εκδόσεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 22.

⁷⁹ Κ. Γώγος, «Ερμηνεία των άρθρων 191-193 ΣΛΕΕ» σε: Β. Σκουρής (επιμ.), *Συνθήκη της Λισαβόνας. Ερμηνεία κατ' άρθρον*, 2020, σελ. 1507-1523 (1518).

κράτη-μέλη έχουν διατηρήσει υπέρ αυτών το δικαίωμα αρνησικυρίας⁸⁰. Σε κάθε περίπτωση, στο πεδίο της ενωσιακής πολιτικής περιβάλλοντος δεν περιλαμβάνονται τα θέματα προστασίας και διατήρησης της πολιτιστικής κληρονομιάς, καθώς ο πολιτισμός εντάσσεται, κατά την ΣΛΕΕ (άρθρο 6), στους τομείς εκείνους δημόσιας πολιτικής στους οποίους η Ένωση μπορεί μόνον να αναλαμβάνει δράσεις υποστήριξης, συντονισμού ή συμπλήρωσης της δράσης των κρατών-μελών, χωρίς να διαθέτει, πάντως, αρμοδιότητα νομοθετικής παρέμβασης⁸¹.

Η περιβαλλοντική πολιτική της Ένωσης στηρίζεται, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 191 της ΣΛΕΕ, στις αρχές της προφύλαξης, της πρόληψης και της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή, καθώς και στην αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει». Η αρχή της πρόληψης, η οποία χαρακτηρίζεται και ως «πεμπτουσία» των γενικών αρχών προστασίας του περιβάλλοντος⁸², υπαγορεύει την ανάληψη δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος πριν από την επέλευση της περιβαλλοντικής ζημίας, καθώς η εκ των υστέρων αποκατάσταση μιας περιβαλλοντικής βλάβης συνεπάγεται οπωσδήποτε μεγαλύτερο κόστος, ενώ μπορεί να έχει ως αποτέλεσμα και την αδυναμία επαναφοράς του περιβάλλοντος στην προτέρα κατάσταση. Συναφής προς την αρχή της πρόληψης είναι και η αρχή της προφύλαξης, η οποία επιτρέπει τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας ακόμη και όταν υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα ως προς την επέλευση ή το είδος και την ένταση του κινδύνου, δηλαδή όταν ο κίνδυνος είναι πιθανολογούμενος και όχι αποδεδειγμένος⁸³. Τα μέτρα, πάντως, που λαμβάνονται επί τη βάση της αρχής της προφύλαξης, πρέπει να μην εισάγουν διακρίσεις, να είναι αναλογικά και να αναθεωρούνται μόλις γίνονται διαθέσιμα περισσότερα επιστημονικά στοιχεία⁸⁴. Η αρχή της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος στην πηγή, η οποία μνημονεύεται στο άρθρο 191 παρ. 2 της ΣΛΕΕ ως τρίτη κατά σειράν, συμπληρώνει την αρχή της πρόληψης, καθώς επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές να αντιμετωπίζουν τις περιβαλλοντικές προβολές με παρέμβαση στην ίδια την πηγή της ρύπανσης, έχει δε ιδιαίτερη εφαρμογή στις περιπτώσεις διασυννοριακής ρύπανσης (π.χ. ποταμών), και, κυρίως, μεταφοράς αποβλήτων⁸⁵. Τέλος, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» υποχρεώνει τους ρυπαίνοντες

45

⁸⁰ Κ. Γώγος, «Ερμηνεία των άρθρων 191-193 ΣΛΕΕ», ό.π., σελ. 1519.

⁸¹ Για τον ρόλο της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα του πολιτιστικού περιβάλλοντος βλ. και Χ. Λιάκουρα, «Πολιτιστικό περιβάλλον» σε: Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης (επιμ.), *Σύνταγμα*, ό.π., σελ. 612-635 (615-616).

⁸² Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, *Δίκαιο του Περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 46.

⁸³ Μπάλιας Γ., *Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο*, 2005.

⁸⁴ Βλ. και την ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, COM 2000(1) τελικό, 02.02.2000. Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

⁸⁵ ΔΕΚ απόφαση της 9ης Ιουλίου 1992, C-2/90, *Επιτροπή κατά Βασιλείου του Βελγίου*.

να ενσωματώνουν το κόστος της πιθανής ρύπανσης στη διαδικασία παραγωγής αντί να το μετακυλίσουν στην κοινωνία. Επί τη βάση της αρχής αυτής έχει εκδοθεί η οδηγία 2004/35/ΕΚ για την περιβαλλοντική ευθύνη, με την οποία καθιερώνεται η υποχρέωση των φορέων εκμετάλλευσης δραστηριοτήτων οι οποίες προκαλούν περιβαλλοντική ζημία, δηλαδή ζημία σε προστατευόμενα είδη και φυσικούς οικοτόπους, σε ύδατα ή στο έδαφος, ή άμεσο κίνδυνο τέτοιας ζημίας, να λαμβάνουν τα κατάλληλα προληπτικά και αποκαταστατικά, μέτρα για την αποτροπή ή, αντίστοιχα, τον περιορισμό και την αποκατάσταση της ζημίας⁸⁶.

- 46 Τα μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος που θεσπίζονται από την Ένωση δυνάμει του άρθρου 192 της ΣΛΕΕ δεν εμποδίζουν, πάντως, τα κράτη-μέλη να διατηρούν ή και να θεσπίζουν από πλευράς τους μέτρα ενισχυμένης περιβαλλοντικής προστασίας, υπό την προϋπόθεση ότι τα μέτρα αυτά συμβιβάζονται με τις Συνθήκες και κοινοποιούνται στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Η ευχέρεια αυτή των κρατών-μελών, η οποία προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 193 της ΣΛΕΕ, έχει ως όριο τους σκοπούς της εκάστοτε ενωσιακής ρυθμίσεως, την επίτευξη των οποίων τα κράτη-μέλη δεν επιτρέπεται να υπονομεύουν⁸⁷. Σημαντική στις περιπτώσεις αυτές είναι η τήρηση της αρχής της αναλογικότητας. Έτσι, κρίθηκε ότι εθνική κανονιστική ρύθμιση βάσει της οποίας θεωρούνται υπεύθυνοι για την περιβαλλοντική ζημία λόγω παράνομης ρύπανσης όχι μόνον οι φορείς εκμετάλλευσης των σχετικών δραστηριοτήτων αλλά και οι κύριοι των σχετικών ακινήτων, υποκείμενοι μάλιστα σε σχετικό πρόστιμο, δεν αντίκειται στο άρθρο 16 της οδηγίας 2004/35 για την περιβαλλοντική ευθύνη και στο άρθρο 193 της ΣΛΕΕ, υπό την προϋπόθεση ότι μια τέτοια κανονιστική ρύθμιση είναι ικανή να συμβάλει στην επίτευξη του σκοπού της ενισχυμένης προστασίας και ότι ο τρόπος καθορισμού του ύψους του προστίμου δεν υπερβαίνει τα αναγκαία για την επίτευξη του σκοπού αυτού όρια⁸⁸.

B. Η προστασία του περιβάλλοντος στο παράγωγο ενωσιακό δίκαιο

- 47 Το παράγωγο ενωσιακό δίκαιο αποτελεί το βασικό μέσο δράσεως της Ένωσης στο πεδίο του περιβάλλοντος. Αριθμεί σήμερα περισσότερες από τετρακόσιες νομικές πράξεις, στην πλειοψηφία τους οδηγίες, που καλύπτουν όλο το εύρος των σύγχρονων περιβαλλοντικών θεμάτων: Προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας· προστασία

⁸⁶ Για την αρχή αυτή βλ. Κ. Πουϊκλή, *Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» στο δίκαιο περιβάλλοντος*, 2017.

⁸⁷ ΔΕΕ αποφάσεις της 9ης Μαρτίου 2010, *ERG κ.λπ.*, C-379/08 και C-380/08, σκ. 66, της 21ης Ιουλίου 2011, *Azienda Agro-Zootecnica Franchini και Eolica di Altamura*, C-2/10, σκ. 50, και της 26ης Φεβρουαρίου 2015, *ŠKO-Energo*, C-43/14, σκ. 25.

⁸⁸ ΔΕΕ απόφαση της 13ης Ιουλίου 2017, *Türkevei Tejtermelő Kft*, C-129/16, σκ. 68.

υπόγειων και επιφανειακών υδάτων και διασφάλιση ασφαλών πόσιμων νερών και νερών κολύμβησης· προστασία της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος από τις επιπτώσεις των βλαβερών χημικών ουσιών και φυτοφαρμάκων· βελτίωση της ποιότητας του αέρα και περιορισμό της ηχητικής ρύπανσης· διαχείριση αποβλήτων και μετάβαση από μια γραμμική σε κυκλική οικονομία· αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής, μέσω της προώθησης των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας και του περιορισμού των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου από εργοστάσια, σταθμούς ηλεκτροπαραγωγής, οδικές μεταφορές και κτίρια. Εξάλλου, σημαντικές είναι και οι «οριζόντιες» περιβαλλοντικές ρυθμίσεις που αφορούν την πρόσβαση στις περιβαλλοντικές πληροφορίες (οδηγία 2003/4/EK), την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων (οδηγία 92/11/EE, όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2014/52/EE), τη «στρατηγική» περιβαλλοντική εκτίμηση σχεδίων και προγραμμάτων (οδηγία 2011/42/EK) και την ευθύνη για την πρόληψη και αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας (οδηγία 2004/35/EK).

2. Η διεθνής προστασία του περιβάλλοντος

A. Το διεθνές συμβατικό δίκαιο

Εκτός από το επίπεδο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και σε αυτό του διεθνούς δικαίου 48 παρατηρείται από τις αρχές της δεκαετίας του '70 μια συνεχώς αυξανόμενη παραγωγή κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο κύριος όγκος των κανόνων αυτών είναι ενσωματωμένος σε κείμενα του διεθνούς συμβατικού δικαίου που καλύπτουν συγκεκριμένους τομείς περιβαλλοντικής προστασίας, όπως την προστασία της φύσης και της βιοποικιλότητας⁸⁹, τη θαλάσσια ρύπανση, την ερημοποίηση⁹⁰, το φαινόμενο του θερμοκηπίου και την κλιματική αλλαγή⁹¹, καθώς και την προστασία της πολιτιστικής

⁸⁹ Βλ. ιδίως, τη Σύμβαση Ραμσάρ για την προστασία των υγροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος (ν.δ. 191/1974, Α' 350), τη Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης (ν. 1335/1983, Α' 32), τη Σύμβαση της Βόννης για τη διατήρηση των αποδημητικών ειδών της άγριας πανίδας (ν. 2719/1999, Α' 106) και τη Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για τη βιολογική ποικιλότητα (ν. 2204/1994, Α' 59).

⁹⁰ Σύμβαση των Ηνωμένων Εθνών για την καταπολέμηση της απερήμωσης. Η Ελλάδα έχει κυρώσει τη σύμβαση με τον ν. 2468/1997 (Α' 32).

⁹¹ Βλ., ιδίως, τη Σύμβαση-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις κλιματικές μεταβολές (ν. 2205/1994, Α' 60) και τη Συμφωνία των Παρισίων στο πλαίσιο της Σύμβασης - πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή, η οποία υιοθετήθηκε από την 21η Διάσκεψη των Μερών της Σύμβασης των Ηνωμένων Εθνών για την Κλιματική Αλλαγή στις 12 Δεκεμβρίου 2015 στο Παρίσι και κυρώθηκε στην Ελλάδα με τον ν. 4426/2016 (Α' 187). Για τις διεθνείς διασκέψεις και συμφωνίες για την κλιματική αλλαγή βλ. και Δ. Βασιλειάδη, «Σταθμοί της πορείας της διεθνούς κοινότητας προς τη βιώσιμη ανάπτυξη και την προστασία του κλίματος» σε: Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, *Το Βιώσιμο Κράτος*, ό.π., σελ. 219-239.

κληρονομιάς⁹² και του τοπίου⁹³. Σε πολλές από τις συμφωνίες αυτές, συμβαλλόμενο μέρος είναι και η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση, η οποία, μετά τη Συνθήκη της Λισαβόνας (2009), ανάγεται πλέον σε αυτοτελές υποκείμενο του διεθνούς δικαίου με ρητή νομική προσωπικότητα, υποκαθιστώντας και την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στις προγενέστερες διεθνείς συμφωνίες. Οι διεθνείς συμφωνίες τις οποίες συνάπτει η Ένωση καθίστανται, από την επικύρωσή τους, τμήμα του ενωσιακού δικαίου και δεσμεύουν, σύμφωνα και με το άρθρο 216 παρ. 2 της ΣΛΕΕ, τόσο τα θεσμικά όργανα όσο και τα κράτη-μέλη. Ο συνήθης τύπος των διεθνών περιβαλλοντικών συμφωνιών είναι αυτός της σύμβασης-πλαίσιο, δηλαδή ενός γενικού κειμένου στο οποίο αποτυπώνονται οι στόχοι και οι γενικές υποχρεώσεις των συμβαλλόμενων μερών και το οποίο ακολουθείται από σειρά πρωτοκόλλων όπου εξειδικεύονται ή και επεκτείνονται οι συμβατικές δεσμεύσεις⁹⁴. Η προσφυγή σε αυτόν τον τύπο σύμβασης διευκολύνει την επίτευξη συναινέσεων μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, εξηγεί δε και τη χαλαρή κανονιστική πυκνότητα από την οποία χαρακτηρίζονται, συχνά, τα συμβατικά κείμενα του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος.

- 49 Οι διεθνείς περιβαλλοντικές συμβάσεις, μετά την κύρωσή τους με νόμο και τη θέση τους σε ισχύ σύμφωνα με τους όρους καθεμιάς, καθίστανται, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 του Συντάγματος, αναπόσπαστο μέρος του εσωτερικού ελληνικού δικαίου και υπερισχύουν από κάθε άλλη αντίθετη διάταξη νόμου.

B. Το διεθνές εθιμικό δίκαιο

- 50 Πέραν των κειμένων του διεθνούς συμβατικού δικαίου, γενικοί κανόνες και αρχές περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος ανευρίσκονται και στο διεθνές εθιμικό δίκαιο, με προεξάρχουσα την αρχή της μη πρόκλησης περιβαλλοντικής ζημίας. Η αρχή αυτή συνεπάγεται την υποχρέωση των κρατών να εξασφαλίζουν ότι οι δραστηριότητες που εμπίπτουν στη δικαιοδοσία ή τον έλεγχό τους δεν προκαλούν ζημιές στο περιβάλλον άλλων κρατών πέραν των ορίων της εθνικής επικράτειας. Με τη γενική αυτή αρχή συνδέονται, επίσης, και άλλες, ειδικότερες αρχές του διεθνούς εθιμικού δικαίου, όπως η υποχρέωση ειδοποίησης των κρατών που είναι πιθανόν να επηρεαστούν από τη σχεδιαζόμενη δραστηριότητα, η σύνταξη Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η διεξαγωγή διαβουλεύσεων και ακολούθως διαπραγματεύσεων, η υποχρέωση ανταλλαγής πληροφοριών και η

⁹² Βλ. τη Διεθνή Σύμβαση για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (ν. 1126/1981, Α΄ 32), την Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Λονδίνου για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (ν. 1127/1981, Α΄ 32) και τη Σύμβαση της Γρανάδας για την προστασία της αρχιτεκτονικής κληρονομιάς της Ευρώπης (ν. 2039/1992, Α΄ 61).

⁹³ Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Τοπίου (ν. 3827/2010, Α΄ 30).

⁹⁴ Η. Πλακοκέφαλος, «Η διεθνής προστασία του περιβάλλοντος» σε: Κ. Αντωνόπουλος/Κ. Μαγκλιβέρας (επ.), *Το Δίκαιο της Διεθνούς Κοινωνίας*, 2017, σελ. 697-724 (709).

υποχρέωση άμεσης ειδοποίησης σε περίπτωση ατυχήματος⁹⁵. Πέραν, ωστόσο, των ανωτέρω αρχών που ενσωματώνουν υποχρεώσεις πρόληψης, ούτε η γενική αρχή της προφύλαξης ούτε αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης φαίνεται να έχουν περάσει στη σφαίρα του διεθνούς εθιμικού δικαίου⁹⁶. Κι' αυτό παρά το γεγονός ότι μνημονεύονται σε πλήθος διεθνών διακηρύξεων και άλλων κειμένων ήπιου δικαίου, ενώ, επιπροσθέτως, κατοχυρώνονται και σε επιμέρους διεθνείς περιβαλλοντικές συμβάσεις.

3. Η επιρροή του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος στο εσωτερικό δίκαιο

Οι κανόνες του ενωσιακού δικαίου περιβάλλοντος και του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος έχουν ασκήσει μέχρι σήμερα σημαντική επιρροή στη διαμόρφωση και εφαρμογή του δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα. Η επιρροή αυτή έγινε, ιδίως, αισθητή στο πεδίο του φυσικού περιβάλλοντος, όπου το μεγαλύτερο μέρος της εγχώριας νομοθεσίας αποτελεί μεταφορά στην ελληνική έννομη τάξη ρυθμίσεων του ενωσιακού και, εν μέρει, και του διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος. Καταλυτική υπήρξε, εξάλλου, η οριζόντια επιρροή του ενωσιακού δικαίου σε θέματα σχεδιασμού και εκτελέσεως έργων με επιπτώσεις στο περιβάλλον και η, μέσω αυτών, επίδραση στην χωροταξική-πολεοδομική και αρχαιολογική νομοθεσία της Χώρας⁹⁷.

Αξιοσημείωτη ήταν, επίσης, η επίδραση του ενωσιακού και του διεθνούς δικαίου και στο πεδίο των διαδικαστικών δικαιωμάτων για την προστασία του περιβάλλοντος, όπου, μέσω των ρυθμίσεων της διεθνούς σύμβασης του Aarhus⁹⁸ και των σχετικών οδηγιών της ΕΕ, εμπλουτίστηκαν οι διατάξεις του εσωτερικού δικαίου και συστηματοποιήθηκε η διαδικασία πρόσβασης του κοινού στις περιβαλλοντικές πληροφορίες και συμμετοχής του σε διαδικασίες λήψης αποφάσεων για το περιβάλλον, ενώ, επιπλέον, καθιερώθηκε δικαίωμα ένδικης προστασίας κατά πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης σχετικών με θέματα ενημέρωσης και συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων⁹⁹.

⁹⁵ Η. Πλακοκέφαλος, «Η διεθνής προστασία του περιβάλλοντος», ό.π., σελ. 705.

⁹⁶ Ibidem, σελ. 704.

⁹⁷ Α. Ράντος, «Η επιρροή του ευρωπαϊκού δικαίου στο ελληνικό δίκαιο περιβάλλοντος» σε: Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γλ. Σιούπη (επιμ.), *Η εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος στην Ελλάδα. 1981-2006*, 2007, σελ. 89-102 (99).

⁹⁸ Σύμβαση του Aarhus για την πρόσβαση στην πληροφόρηση, τη δημόσια συμμετοχή στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για θέματα περιβάλλοντος. Η σύμβαση αυτή κυρώθηκε στην Ελλάδα με τον ν. 3422/2005 (Α' 303).

⁹⁹ Β. Καραγεώργου (2021), *Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων. Η επιρροή της Σύμβασης Aarhus και του ενωσιακού δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη.

- 53 Κατά τη διαδικασία εναρμόνισης του ελληνικού με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος καθοριστική υπήρξε η συμβολή της εθνικής νομολογίας, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας¹⁰⁰. Κατά τη διαδικασία αυτή, ο εθνικός δικαστής δεν λειτούργησε μόνον ως εθνικός εγγυητής της ενωσιακής και της διεθνούς νομιμότητας. Προώθησε, περαιτέρω, την αρμονική λειτουργία στην πράξη του εσωτερικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος, ιδίως μέσω της συνδυασμένης αξιολόγησης και εφαρμογής των αρχών και κανόνων που συνέχουν τα συμπληρωματικά αυτά συστήματα περιβαλλοντικής προστασίας.

III. Η ΝΟΜΟΘΕΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

1. Το εθνικό νομοθετικό πλαίσιο για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος

A. Η νομοθετική παραγωγή της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου

- 54 Τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 ακολούθησε μια εντατική νομοθετική δραστηριότητα στο πεδίο της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, όπως και σε αυτό της χωροταξίας και της πολεοδομίας. Μεταξύ των σημαντικότερων περιβαλλοντικών νόμων που ψηφίστηκαν κατά τη δεκαετία του '70 ήταν ο ν. 360/1976 «Περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» (Α΄ 151), ο ν. 743/1977 «Περί προστασίας του θαλασσίου περιβάλλοντος και ρυθμίσεως συναφών θεμάτων» (Α΄ 319)¹⁰¹ και ο ν. 998/1979 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας» (Α΄ 289), ο οποίος διατηρείται και σήμερα σε ισχύ, αλλά με σημαντικές αλλαγές σε πολλές διατάξεις του. Σημαντική ήταν, εξάλλου, η ίδρυση, το 1980, Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος (ΥΧΟΠ)¹⁰², στο οποίο ανατέθηκε η έκφραση και εξειδίκευση της γενικής πολιτικής για τη χωροταξία και την προστασία του περιβάλλοντος εντός του πλαισίου των αποφάσεων της Κυβέρνησης, καθώς και η χάραξη και εφαρμογή οικιστικής και πολεοδομικής πολιτικής.

B. Ο ν. 1650/1986

- 55 Την πλούσια νομοθετική παραγωγή της πρώτης μεταπολιτευτικής περιόδου ακολούθησε, στα μέσα της δεκαετίας του '80, η ψήφιση του ν. 1650/1986 (Α΄ 160), με τον οποίο επιχειρήθηκε η θέσπιση ενός ολοκληρωμένου πλαισίου για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Ο νόμος αυτός ενσωμάτωσε, από πλευράς περιεχομένου, όλες τις γνωστές τότε μορφές περιβαλλοντικής προστασίας, μεταξύ των οποίων την προστασία

¹⁰⁰ Γ. Γιαννακούρου, «Το κοινοτικό δίκαιο περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας» σε: Π. Νάσκου-Περράκη/Κ.Π. Ηλιόπουλος (επιμ.), *Κοινοτικό Δίκαιο. 25 χρόνια εφαρμογής στην Ελλάδα*, 2022, σελ. 401-427.

¹⁰¹ Οι διατάξεις του νόμου αυτού κωδικοποιήθηκαν και μεταγλωττίστηκαν στη δημοτική με το π.δ. 55/1998 «Προστασία θαλασσίου περιβάλλοντος» (Α΄ 58).

¹⁰² Ν. 1032/1980 «Περί συστάσεως Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος» (Α΄ 57).

από έργα και δραστηριότητες που έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον (άρθρα 3-5), την προστασία της ατμόσφαιρας, των νερών και του εδάφους από τη ρύπανση και την ενσώπιση αποβλήτων και επικινδύνων ουσιών (άρθρα 7-17) καθώς και την προστασία της φύσης και του τοπίου (άρθρα 18-22). Προέβλεψε, επίσης, σύστημα ποινικών και διοικητικών κυρώσεων για τις περιπτώσεις περιβαλλοντικών παραβάσεων (άρθρα 28, 30), ενώ εισήγαγε, επιπλέον, και διατάξεις για την αστική ευθύνη των υπευθύνων για ρύπανση (άρθρο 29).

Ο ν. 1650/1986 παρέπεμψε για την εφαρμογή του στην έκδοση 70 και πλέον κανονιστικών πράξεων, ορισμένες από τις οποίες δεν έχουν ακόμη εκδοθεί. Τέτοια περίπτωση αποτελεί, μεταξύ άλλων, και το προβλεπόμενο στην παρ. 4 του άρθρου 22 προεδρικό διάταγμα με το οποίο θα καθορισθούν οι προϋποθέσεις, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι για την καταβολή αποζημίωσης στους ιδιοκτήτες ακινήτων στα οποία επιβάλλονται ιδιαίτερα επαχθείς όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Το διάταγμα αυτό, παρά την πάροδο 36 ετών από την ψήφιση του νόμου, δεν έχει ακόμη εκδοθεί¹⁰³.

Γ. Η νεότερη νομοθεσία

Ο ν. 1650/1986, όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει, συνεχίζει να αποτελεί έως σήμερα τον βασικό νόμο για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος. Πλην του νόμου αυτού, άλλα βασικά νομοθετήματα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος είναι ο ν. 3199/2003 (Α' 280) για την προστασία και διαχείριση των υδάτων, με τον οποίο ενσωματώθηκε στο ελληνικό δίκαιο η οδηγία-πλαίσιο για τα ύδατα 2000/60/ΕΚ, ο ν. 3937/2011 (Α' 60) για τη διατήρηση της βιοποικιλότητας, ο ν. 3983/2011 (Α' 144) με τον οποίο ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο οι διατάξεις της οδηγίας 2008/56/ΕΚ για τη θαλάσσια στρατηγική και ο ν. 4014/2011 (Α' 209) για την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων. Σημαντικές αλλαγές επήλθαν, επίσης, σε

¹⁰³ Όπως έχει δεχθεί το Συμβούλιο της Επικρατείας κατά την ερμηνεία της σχετικής διάταξης, η υποχρέωση του Δημοσίου για αποζημίωση του ιδιοκτήτη δεν εξαρτάται από την έκδοση του πιο πάνω προεδρικού διατάγματος. Τούτο, «γιατί το Δημόσιο μη εκδίδοντας το διάταγμα θα είχε τη δυνατότητα να καταστήσει ανενεργό την υποχρέωσή του να προσφέρει στο θιγόμενο ιδιοκτήτη ένα από τα αντισταθμίσιμα που προβλέπονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, ... γεγονός που θα προσέκρουε στις συνταγματικά κατοχυρωμένες αρχές της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας και στο άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της Σύμβασης της Ρώμης «δια την πρόσπιση των δικαιωμάτων του ανθρώπου και των θεμελιωδών ελευθεριών» ...». ΣτΕ 4283/2013 επταμ., σκ. 6. Στις περιπτώσεις αυτές, ο ιδιοκτήτης ακινήτου, ο οποίος θίγεται από την επιβολή περιορισμών για την προστασία του περιβάλλοντος, έχει τη δυνατότητα να επιδιώξει την επιδίκαση αποζημίωσης με την άσκηση ευθείας αγωγής κατά του Ελληνικού Δημοσίου. Βλ. ΣτΕ 689, 690/2019 Ολομ.

διάφορους τομείς της περιβαλλοντικής νομοθεσίας με τον ν. 4685/2020 (Α' 92) για τον εκσυγχρονισμό της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Ειδικότερα, με τον νόμο αυτό, απλοποιήθηκε η διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αναδιαρθρώθηκε από θεσμικής απόψεως το σύστημα διαχείρισης των προστατευόμενων περιοχών, δημιουργήθηκαν τέσσερις νέες κατηγορίες χρήσεων γης σε αντιστοιχία με τις κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών και ρυθμίστηκαν εκ νέου ζητήματα που αφορούν τον εθνικό και τον περιφερειακό σχεδιασμό διαχείρισης αποβλήτων και την κατάρτιση των δασικών χαρτών. Για την εφαρμογή των πιο πάνω νόμων έχει εκδοθεί μια πληθώρα κανονιστικών πράξεων, ιδίως υπουργικών αποφάσεων.

- 58 Η νομοθεσία για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος περιλαμβάνει μεγάλο όγκο ρυθμίσεων που είναι διάσπαρτος σε πολλά νομοθετήματα, ενώ συχνές είναι και οι νομοθετικές μεταβολές των σχετικών διατάξεων. Στην προοδευτική αύξηση της νομοθεσίας αυτής έχει αναμφίβολα συντελέσει και η πληθώρα διεθνών περιβαλλοντικών συμβάσεων και ενωσιακών οδηγιών που, πέραν της υποχρέωσης κύρωσης ή αντίστοιχα ενσωμάτωσης στο εσωτερικό δίκαιο, καθιστά, ορισμένες φορές, αναγκαία και τη λήψη πρόσθετων κανονιστικών μέτρων δια της νομοθετικής οδού. Για τη μείωση της πολυνομίας και τη βελτίωση της λειτουργικότητας της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, επιβάλλεται κατ' αρχάς η συστηματοποίηση και κωδικοποίησή της και περαιτέρω η αναμόρφωσή της, όπου αυτό κριθεί απαραίτητο.

2. Η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία

[Α. Η χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία μετά το Σύνταγμα του 1975](#)

- 59 Όπως και στο πεδίο του φυσικού περιβάλλοντος έτσι και σε αυτό της χωροταξίας και της πολεοδομίας, η περίοδος που ακολούθησε τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975 χαρακτηρίστηκε από σημαντική νομοθετική δραστηριότητα. Κατά την περίοδο αυτή αναθεωρήθηκε εκ βάθρων η πολεοδομική νομοθεσία των προηγούμενων δεκαετιών, ενώ παράλληλα θεσπίστηκε, για πρώτη φορά, χωροταξική νομοθεσία, δηλαδή νομοθεσία για τον σχεδιασμό του χώρου σε εθνική και περιφερειακή κλίμακα, σύμφωνα και με τη συνταγματική επιταγή για «χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας». Μεταξύ των σημαντικότερων νομοθετημάτων αυτής της περιόδου ήταν ο ν. 360/1976 (Α' 151) με τον οποίο καθορίστηκαν τα είδη και το περιεχόμενο των χωροταξικών σχεδίων, καθώς και η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης αυτών, ο ν. 880/1979 (Α' 58) με τον οποίο εισήχθη ο θεσμός της μεταφοράς του συντελεστή δόμησης και ο ν. 947/1979 (Α' 169) με τον οποίο επιχειρήθηκε ο συνολικός εκσυγχρονισμός της πολεοδομικής νομοθεσίας.
- 60 Με τα νομοθετήματα αυτής της περιόδου, όπως και με αυτά που ακολούθησαν κατά

την περίοδο 1983-1999¹⁰⁴, διευρύνθηκαν οι στόχοι του πολεοδομικού σχεδιασμού, σύμφωνα και με τη συνταγματική επιταγή της παρ. 2 του άρθρου 24, ώστε, εκτός από τη διασφάλιση της τάξεως, της υγιεινής, της κυκλοφορίας, της αισθητικής και της εν γένει οικονομίας των πόλεων και οικισμών, να υπηρετηθούν και ευρύτεροι σκοποί προστασίας του οικιστικού περιβάλλοντος και βελτίωσης της ποιότητας ζωής¹⁰⁵. Επίσης, εισήχθησαν νέοι μηχανισμοί εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδιασμού σε εκτέλεση και των συνταγματικών προβλέψεων των παρ. 3, 4 και 5 του άρθρου 24, όπως η εισφορά σε γη και χρήμα και ο αστικός αναδασμός, αλλά και νέα εργαλεία ενεργού πολεοδομίας που απέβλεψαν στην οργανωμένη ανάπτυξη νέων οικισμών ή στην ανάπλαση υφισταμένων, με βάση πλήρη πολεοδομικό σχεδιασμό και ενεργό επέμβαση στη διαμόρφωση του χώρου, την εκτέλεση των έργων υποδομής και την ανέγερση νέων οικοδομικών συγκροτημάτων ή την αποκατάσταση παλαιών¹⁰⁶. Δυστυχώς, πολλοί από τους νέους θεσμούς παρέμειναν ανενεργοί (π.χ. δικαίωμα προτίμησης), ενώ άλλοι περιέπεσαν σε αχρησία μετά από σύντομη περίοδο εφαρμογής (π.χ. ενεργός πολεοδομία).

Β. Οι μεταβολές κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης και στην μετά κρίση περίοδο
Σημαντικές αλλαγές στη χωροταξική και πολεοδομική νομοθεσία επήλθαν κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης αλλά και στην μετά κρίση περίοδο. Έτσι, σε διάστημα ολίγων ετών, αναμορφώθηκε η νομοθεσία του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού¹⁰⁷ και των χρήσεων γης¹⁰⁸, τροποποιήθηκε το καθεστώς της εισφοράς σε γη και χρήμα¹⁰⁹, ρυθμίστηκε εξ υπαρχής ο θεσμός της μεταφοράς συντελεστή δόμησης¹¹⁰ και αντικαταστάθηκε, με διαδοχικούς νόμους, το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την

61

¹⁰⁴ Πρόκειται, ιδίως, για τους νόμους 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (Α' 33), 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (Α' 124) και 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 207).

¹⁰⁵ Γ. Γιαννακούρου, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, ό.π., σελ. 71.

¹⁰⁶ Για την έννοια και το περιεχόμενο της ενεργού πολεοδομίας ως μεθόδου πολεοδομικής επεμβάσεως βλ. Δ. Χριστοφιλόπουλος, *Πολιτιστικό περιβάλλον - Χωρικός σχεδιασμός και βιώσιμη ανάπτυξη*, 2002, σελ. 173-186. Β. Παπαγρηγορίου, *Πολεοδομία. Εισαγωγή, θεσμοί, πολιτική*, 2009, σελ. 215-218.

¹⁰⁷ Ν. 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (Α' 241), οι περισσότερες διατάξεις του οποίου αντικαταστάθηκαν με τον ν. 4759/2020 «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις» (Α' 245).

¹⁰⁸ Προεδρικό Διάταγμα 59/2018 «Κατηγορίες και περιεχόμενο χρήσεων γης» (Α' 114), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

¹⁰⁹ Άρθρα 1-2 ν. 4315/2014 «Πράξεις εισφοράς σε γη και σε χρήμα - Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις και άλλες διατάξεις» (Α' 269).

¹¹⁰ Άρθρα 64-80 ν. 4495/2017 (Α' 167), όπως τροποποιήθηκαν και ισχύουν.

έκδοση και εφαρμογή των οικοδομικών αδειών και την αντιμετώπιση της αυθαίρετης δόμησης¹¹¹. Αν και με τις αλλαγές αυτές επιτεύχθηκε εν πολλοίς και η προσαρμογή και επικαιροποίηση σημαντικού μέρους της σχετικής νομοθετικής ύλης, η ισχύουσα νομοθεσία εξακολουθεί να χαρακτηρίζεται από ελλιπή ρυθμιστική συνοχή. Κι' αυτό καθώς στεγάζει διατάξεις τόσο σύγχρονες όσο και «πεπαλαιωμένες» που χρήζουν οπωσδήποτε επανεξέτασης και ουσιαστικής τροποποίησης, όπως είναι επί παραδείγματι οι διατάξεις για τα επικίνδυνα κτίρια που χρονολογούνται από το 1929, καθώς και διατάξεις, όπως αυτές περί ενεργού πολεοδομίας, που είναι αμφίβολο αν συντονίζονται με το ισχύον σύστημα χωρικού σχεδιασμού και αν διαθέτουν πλέον ουσιαστικό πεδίο εφαρμογής.

Γ. Προσπάθειες για κωδικοποίηση

- 62 Μια πρώτη προσπάθεια κωδικοποίησης της, κατεσπαρμένης σε διάφορα κείμενα, χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας έγινε το 1999, οπότε και με το από 14/27.7.1999 π.δ. (Α' 580) κωδικοποιήθηκαν σε ενιαίο κείμενο με τίτλο «Κώδικας Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας» οι νομοθετικές και γενικές κανονιστικές διατάξεις που ίσχυαν μέχρι την 13.6.1997, ημερομηνία έναρξης ισχύος του ν. 2508/1997. Η πιο πάνω κωδικοποίηση, που αριθμεί 447 άρθρα, έχει, ωστόσο, καταστεί ανεπίκαιρη, καθώς από το 1997 μέχρι σήμερα έχουν εκδοθεί νεότεροι χωροταξικοί και πολεοδομικοί νόμοι που συμπληρώνουν, τροποποιούν ή καταργούν τις κωδικοποιηθείσες με το ανωτέρω π.δ. διατάξεις.
- 63 Μια δεύτερη προσπάθεια κωδικοποίησης της χωροταξικής και πολεοδομικής νομοθεσίας ξεκίνησε τον Ιούλιο του 2020, οπότε και συγκροτήθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας ειδική νομοπαρασκευαστική επιτροπή για την κατάρτιση Κώδικα Χωροταξίας και Πολεοδομίας. Έργο της επιτροπής, που απαρτίζεται από 25 μέλη, είναι η νομοθετική κωδικοποίηση της σχετικής νομοθεσίας. Οι εργασίες της επιτροπής αναμένεται να ολοκληρωθούν στις αρχές του 2023.

3. Η νομοθεσία για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος

A. Ο ν. 3028/2002

- 64 Για πολλά χρόνια μετά τη θέσπιση του Συντάγματος του 1975, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς συνέχισε να διέπεται από την παλαιότερη αρχαιολογική νομοθεσία και συγκεκριμένα από τον κ.ν. 5351/1932 «Περί αρχαιοτήτων» (Α' 275) και τον ν. 1469/1950 «Περί προστασίας ειδικής κατηγορίας οικοδομημάτων και έργων τέχνης μεταγενέστερων του 1830» (Α' 169). Μόλις το 2002 επιτεύχθηκε ο εκσυγχρονι-

¹¹¹ Ν. 4495/2017 «Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» (Α' 167), όπως τροποποιήθηκε και ισχύει.

σμός της νομοθεσίας αυτής με την ψήφιση του ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (Α' 153)¹¹². Με τον νόμο αυτό συστηματοποιήθηκε και διευρύνθηκε η έννοια της πολιτιστικής κληρονομιάς ώστε να συμπεριλάβει το σύνολο των πολιτιστικών αγαθών που βρίσκονται στην ελληνική επικράτεια, προωθήθηκε η ισότιμη αντιμετώπιση των αρχαίων και νεότερων μνημείων, τόσο κινητών όσο και ακινήτων, και εμπλουτίστηκε η έννοια της προστασίας ώστε, εκτός από την παραδοσιακή λειτουργία των περιορισμών και της διατήρησης, να συμπεριλάβει και νέες λειτουργίες, όπως την καταγραφή, την τεκμηρίωση και τη συντήρηση των μνημείων, αλλά και τη διευκόλυνση της πρόσβασης του κοινού σε αυτά. Ρυθμίσεις για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς περιλήφθηκαν και σε μεταγενέστερα του ν. 3028/2002 νομοθετήματα, όπως στον ν. 3521/2006 «Κύρωση της Σύμβασης για την προστασία της άυλης πολιτιστικής κληρονομιάς» (Α' 275) και στον ν. 4355/2015 «Προσαρμογή της ελληνικής νομοθεσίας στις διατάξεις της Οδηγίας 2014/60/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 15ης Μαΐου 2014 σχετικά με την επιστροφή πολιτιστικών αγαθών, που έχουν απομακρυνθεί παράνομα από το έδαφος κράτους-μέλους και άλλες διατάξεις» (Α' 178).

Β. Ο κωδικοποιητικός νόμος 4858/2021

Με τον ν. 4858/2021 «Κύρωση Κώδικα νομοθεσίας για την προστασία των αρχαιοτήτων και εν γένει της πολιτιστικής κληρονομιάς» (Α' 220) το σύνολο των νομοθετημάτων που αφορούν την προστασία των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς εντάχθηκε σε ενιαίο κώδικα, ο οποίος κυρώθηκε από τη Βουλή κατά τη διαδικασία του άρθρου 76 παρ. 7 του Συντάγματος. Κατά την κωδικοποίηση λήφθηκε υπόψη η σχετική με την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και ενσωματώθηκαν στο κείμενο του κώδικα και οι προβλεπόμενες στις κωδικοποιούμενες διατάξεις κανονιστικές διοικητικές πράξεις.

65

IV. Η ΔΙΚΑΣΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ

Το δικαίωμα δικαστικής προστασίας για υποθέσεις περιβαλλοντικού χαρακτήρα αποτελεί ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην προστασία του περιβάλλοντος που καθιερώνεται στην παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος και αναφέρεται στη δυνατότητα των θιγόμενων προσώπων να προσφύγουν στη δικαιοσύνη κατά πράξεων και παραλείψεων της Διοίκησης σχετικών με το περιβάλλον ή κατά πράξεων και παραλείψεων ιδιωτών οι οποίες επιφέρουν δυσμενείς επενέργειες τόσο στα ίδια τα περιβαλλοντικά αγαθά όσο και στον άνθρωπο ως τελικό αποδέκτη της προσβολής τους.

66

¹¹² Για την ανάλυση του νόμου αυτού βλ. Δ. Παπαετρόπουλος, *Νόμος 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς». Κείμενο - Σχόλια - Ερμηνεία*, 2006.

Στην πρώτη περίπτωση, οι διαφορές που γεννώνται έχουν τον χαρακτήρα διοικητικών διαφορών που διέπονται από το δημόσιο δίκαιο και υπάγονται στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων, ενώ στη δεύτερη περίπτωση πρόκειται για διαφορές που ρυθμίζονται από το ιδιωτικό δίκαιο και υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Το ζήτημα της δικαιοδοσίας μεταξύ διοικητικών και πολιτικών δικαστηρίων είναι κρίσιμο στις περιπτώσεις όπου αντικείμενο προσβολής είναι πράγματα κοινά σε όλους ή κοινής χρήσεως, όπως η θάλασσα, οι αιγιαλοί και οι δημόσιες οδοί, τα οποία προστατεύονται τόσο από διατάξεις δημοσίου δικαίου ως στοιχεία του φυσικού ή ανθρωπογενούς περιβάλλοντος όσο και από διατάξεις ιδιωτικού δικαίου ως στοιχεία της προσωπικότητας και του ζωτικού χώρου του ανθρώπου. Στις περιπτώσεις αυτές, εφόσον η προσβολή του δικαιώματος στο περιβάλλον είναι αποτέλεσμα διοικητικής πράξεως ή παραλείψεως (π.χ. κατάργηση κοινόχρηστου χώρου πρασίνου με πράξη τροποποίησης σχεδίου πόλεως) γεννάται διοικητική διαφορά υπαγόμενη στα διοικητικά δικαστήρια, ενώ όταν συντρέχει παραβίαση του δικαιώματος χρήσης περιβαλλοντικών αγαθών που προκαλείται από ιδιώτη (π.χ. παρακώλυση χρήσης κοινόχρηστου οδού) γεννάται ιδιωτική διαφορά υπαγόμενη στα πολιτικά δικαστήρια.

1. Διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των διοικητικών δικαστηρίων

A. Η διάκριση μεταξύ περιβαλλοντικών διαφορών ακυρώσεως και ουσίας

- 67 Η συντριπτική πλειονότητα των περιβαλλοντικών υποθέσεων που άγονται ενώπιον των ελληνικών δικαστηρίων συνιστούν διοικητικές διαφορές που γεννώνται από την προσβολή εκτελεστών πράξεων ή παραλείψεων της Διοικήσεως. Ενόψει δε της φύσεως των περιβαλλοντικών υποθέσεων που συναρτώνται, κατά κανόνα, με τεχνικές κρίσεις και εκτιμήσεις και προϋποθέτουν ειδικές επιστημονικές γνώσεις τις οποίες δεν διαθέτει ο διοικητικός δικαστής, οι διοικητικές διαφορές που ανακύπτουν κατά την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας είναι κατά βάση ακυρωτικές¹¹³. Τούτο, καθώς «οι σταθμίσεις αυτές ανήκουν κατά το Σύνταγμα στο πεδίο δράσεως της Διοικήσεως και δεν μπορούν, επομένως, να ανατεθούν στα δικαστήρια μέσω της ασκήσεως αρμοδιότητας πλήρους δικαιοδοσίας»¹¹⁴. Περαιτέρω, οι διαφορές αυτές, ενόψει της φύσεως και της σπουδαιότητάς τους, καθώς συνδέονται αμέσως με την προστασία του περιβάλλοντος και της βιώσιμης ανάπτυξης, ανήκουν, ως ακυρωτικές, στη δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας, το οποίο έχει εκ του Συντάγματος (άρθρο 95 παρ. 1) τη γενική ακυρωτική αρμοδιότητα¹¹⁵. Έτσι, στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου

¹¹³ ΣτΕ 217/2016 Ολομ. σκ. 3-4, 221/2016 επταμ., 3191/2015 επταμ., 3115/2015 επταμ. κ.ά.

¹¹⁴ Κ. Σακελλαροπούλου, *Περιβάλλον και Ανάπτυξη: σταθμίσεις και δικαστικός έλεγχος*, Νόμος και Φύση, 2016, Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

¹¹⁵ ΣτΕ 217/2016 Ολομ. σκ.4, 3191/2015 επταμ.

της Επικρατείας υπάγονται, πέραν των διαφορών που προκύπτουν από την προσβολή πολεοδομικών και περιβαλλοντικών κανονιστικών διαταγμάτων τα οποία έχουν τύχει προηγούμενης επεξεργασίας από το ίδιο το Συμβούλιο της Επικρατείας σύμφωνα με το άρθρο 95 παρ. 1 περ. δ του Συντάγματος¹¹⁶, οι διαφορές που αφορούν, μεταξύ άλλων, την έγκριση ή τροποποίηση χωροταξικών σχεδίων, γενικών πολεοδομικών σχεδίων, σχεδίων πόλεως, σχεδίων διαχείρισης υδατικών πόρων και σχεδίων διαχείρισης στερεών αποβλήτων, καθώς και την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων και τις άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας.

Στην αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, ως διοικητικές διαφορές ουσίας, οι διαφορές που γεννώνται από την επιβολή διοικητικών προστίμων για παραβιάσεις της περιβαλλοντικής νομοθεσίας¹¹⁷. Οι διαφορές αυτές εισάγονται με το ένδικο βοήθημα της προσφυγής, με το οποίο επιδιώκεται να ελεγχθεί όχι μόνον η νομιμότητα αλλά και η κατ' ουσίαν ορθότητα της διοικητικής πράξεως του προστίμου, δηλαδή η ορθή εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών, το δε δικαστήριο που επιλαμβάνεται της προσφυγής έχει την εξουσία όχι μόνο να ακυρώσει την προσβαλλόμενη πράξη αλλά και να την τροποποιήσει ως προς το ύψος του προστίμου¹¹⁸. Διοικητικές διαφορές ουσίας είναι, επίσης, αυτές που αναφύονται κατά την εφαρμογή της νομοθεσίας περί ευθύνης του Δημοσίου και των ΝΠΔΔ προς αποζημίωση, σύμφωνα με τα άρθρα 105 και 106 του Εισαγωγικού Νόμου του Αστικού Κώδικα, λόγω παράνομων πράξεων ή παραλείψεων δημοσίων αρχών σχετικών με τα ζητήματα ενημέρωσης ή συμμετοχής του κοινού κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων και δραστηριοτήτων¹¹⁹, καθώς και οι διαφορές που απορρέουν από το άρθρο 22 του ν. 1650/1986 σχετικά με την αποζημίωση ιδιοκτητών λόγω επιβολής περιορισμών στην ιδιοκτησία για την προστασία του περιβάλλοντος¹²⁰. Περαιτέρω, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια έχουν μεταφερθεί, από το Συμβούλιο της Επικρατείας, με νόμο ορισμένες ακυρωτικές διαφορές πολεοδομικού, ιδίως, χαρακτήρα, όπως αυτές που αφορούν την τακτοποίηση, προσκύρωση και αναλογισμό αποζημίωσης ακινήτων, καθώς και την εφαρμογή πολεοδομικών μελετών, την έκδοση οικοδομικών αδειών, τον χαρακτηρισμό κτισμάτων ή κατασκευών ως αυθαιρέτων, την αυθαίρετη μεταβολή χρήσης και την επιβολή προστίμων αυθαιρέτων.

¹¹⁶ ΣτΕ 618/2013 Ολομ. σκ. 11.

¹¹⁷ Βλ. ιδίως τα πρόστιμα που επιβάλλονται δυνάμει του άρθρου 30 του ν. 1650/1986.

¹¹⁸ Βλ. άρθρο 79 ν. 2717/1999 «Κώδικας Διοικητικής Δικονομίας» (Α' 97), όπως ισχύει.

¹¹⁹ Βλ. το άρθρο 3 παρ. 2 της κοινής απόφασης 9269/470/02.03.2007 των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Οικονομίας και Οικονομικών, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και Δικαιοσύνης (Β' 286) και το άρθρο 47 παρ. 1 περ.2 του π.δ. 28/2015 «Κωδικοποίηση διατάξεων για την πρόσβαση σε δημόσια έγγραφα και στοιχεία» (Α' 34).

¹²⁰ ΣτΕ 689/2019 Ολομ.

Β. Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη

- 69 Δύο από τις βασικότερες προϋποθέσεις παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος της αίτησης ακύρωσης είναι το έννομο συμφέρον των αιτούντων και η προθεσμία για την άσκησή της. Το θέμα του εννόμου συμφέροντος στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη αντιμετωπίσθηκε εξ αρχής με ευρύτητα από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας εν όψει τόσο της ιδιαίτερης φύσεως του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού όσο και της αντιμετώπισης της προστασίας του «ως μορφής έντονου δημόσιου συμφέροντος» που δικαιολογεί την επιδίωξη ένδικης προστασίας από ευρύτερο κύκλο προσώπων σε σχέση με άλλες κατηγορίες ακυρωτικών διαφορών¹²¹. Η διεύρυνση αυτή του εννόμου συμφέροντος εκδηλώθηκε τόσο στις περιπτώσεις φυσικών προσώπων όσο και, ιδίως, σε αυτές περιβαλλοντικών συλλόγων, σωματείων και ενώσεων.
- 70 Σε ό,τι αφορά κατ' αρχάς τα φυσικά πρόσωπα, βασικό κριτήριο για τη θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος είναι αυτό της «οικολογικής γειτνίασης» προς το σχεδιαζόμενο έργο ή δραστηριότητα και η ιδιότητα του «περιοίκου»¹²². Έτσι, με βάση τη νομολογία, έννομο συμφέρον για την προσβολή πράξεων βλαπτικών για το περιβάλλον έχουν καταρχήν όχι μόνον οι κάτοικοι και οι δημότες της περιοχής στην οποία είναι εγκατεστημένο ή πρόκειται να κατασκευασθεί το έργο¹²³ αλλά και οι κάτοικοι γειτονικού δήμου¹²⁴, όπως και οι περίοικοι¹²⁵, ενώ, όταν πρόκειται για σχέδιο ή έργο που μπορεί να έχει επιπτώσεις σε ευρύτερες οικιστικές περιοχές, όπως το λεκανοπέδιο Αττικής, μπορεί να θεμελιώνεται έννομο συμφέρον όχι μόνον των κατοίκων του δήμου στον οποίο θα υλοποιηθεί το σχέδιο ή το έργο και των κατοίκων γειτονικών δήμων, αλλά και άλλων δήμων του λεκανοπεδίου που συγκροτούν την ευρύτερη περιοχή η οποία θα επηρεασθεί από αυτό¹²⁶. Όταν ελλείπει, πάντως, οποιοδήποτε στοιχείο οικολογικής γειτνίασης, δεν μπορεί να στοιχειοθετηθεί έννομο συμφέρον για την άσκηση αιτήσεως ακυρώσεως. Έτσι, η επίκληση της ιδιότητας του «ενεργού πολίτη», του «κοινωνικού ακτιβιστή» ή του «Έλληνα πολίτη» που ασκεί το κατά το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος δικαίωμά του για την προστασία του περιβάλλοντος, δεν αρκεί για να θεμελιώσει άμεσο και προσωπικό δεσμό του αιτούντος με την προσβαλλόμενη πράξη, καθώς, σε διαφορετική περίπτωση, το ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως θα προσελάμβανε χαρακτήρα λαϊκής αγωγής, στο μέτρο που θα μπορούσε να ασκηθεί κατά κάθε διοικητικής πράξης σχετικής με οποιοδήποτε έργο ή σχέδιο με δυνητικές

¹²¹ Γλ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 121.

¹²² *Ibidem*, σελ. 122.

¹²³ ΣτΕ 101/2018, 3974/2010 επταμ.

¹²⁴ ΣτΕ 1915/2017, 965/2007, 3849/2006, 1126/2004.

¹²⁵ ΣτΕ 387/2014 επταμ.

¹²⁶ ΣτΕ 2152/2015 Ολομ. σκ. 6, 2274/2000 Ολομ., 2281/1992 Ολομ. Πρβλ. και ΣτΕ 1761/2019 Ολομ., 455/2019.

επιπτώσεις στο περιβάλλον και, μάλιστα, χωρίς συγκεκριμένη τοπική αναφορά¹²⁷. Η ύπαρξη τοπικού δεσμού με την προσβαλλόμενη πράξη γίνεται σαφέστερη στις πολεοδομικές διαφορές, ιδίως στις περιπτώσεις προσβολής οικοδομικών αδειών, όπου, κατά τη νομολογία, για τη θεμελίωση του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος απαιτείται, κατά κανόνα, η ιδιότητα του θιγόμενου ομόρου και όχι απλώς του γείτονα ή του κατοίκου της περιοχής¹²⁸. Και στις περιπτώσεις, ωστόσο, αυτές, η ομορότητα ως κριτήριο στοιχειοθέτησης του εννόμου συμφέροντος των αιτούντων υποχωρεί όταν πρόκειται για την ανέγερση κτιρίου, το οποίο, με τον όγκο και το ύψος του, υποβαθμίζει το πολιτιστικό και οικιστικό περιβάλλον της ευρύτερης περιοχής¹²⁹.

Σε ό,τι αφορά κατά δεύτερο λόγο τις πάσης φύσεως ενώσεις και συλλόγους με νομική προσωπικότητα που επιδιώκουν την προστασία του περιβάλλοντος, το καθοριστικό κριτήριο για τη θεμελίωση εννόμου συμφέροντος είναι, κατά τη νομολογία, η συμπερίληψη της προστασίας του περιβάλλοντος στη συστατική τους πράξη ή το καταστατικό τους, έστω και ως δευτερεύων σκοπός¹³⁰, σε συνδυασμό με το περιεχόμενο της εκάστοτε προσβαλλόμενης πράξης. Στις περιπτώσεις των ανωτέρω νομικών προσώπων, η ύπαρξη τοπικού δεσμού με την περιοχή στην οποία εκδηλώνεται η περιβαλλοντική βλάβη δεν συνιστά καταρχήν προϋπόθεση για τη θεμελίωση εννόμου συμφέροντος. Δεν είναι λίγες, μάλιστα, οι περιπτώσεις όπου το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει αναγνωρίσει έννομο συμφέρον σε περιβαλλοντικούς συλλόγους και σωματεία ασχέτως του τόπου της έδρας τους και του γεωγραφικού τους συνδέσμου προς την περιοχή εγκατάστασης του επίδικου έργου καθώς και της χωρικής εμβέλειας των επιπτώσεων αυτού¹³¹. Σε πρόσφατες, όμως, αποφάσεις που εκδόθηκαν επί αιτήσεων ακυρώσεως αλλοδαπού περιβαλλοντικού σωματείου κατά πράξεων περιβαλλοντικής αδειοδότησης λιγνιτικών σταθμών παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, το Δικαστήριο ανέδειξε ως κρίσιμες παραμέτρους για τη στοιχειοθέτηση του εννόμου συμφέροντος του αιτούντος αφενός την ύπαρξη συνδέσμου προς την προσβαλλόμενη πράξη, συνυφασμένου με γεωγραφικά κριτήρια, και αφετέρου τη χωρική εμβέλεια των επιπτώσεων του επίδι-

71

¹²⁷ ΣτΕ 455/2019 σκ. 5, 858/2008 σκ. 6.

¹²⁸ Δ. Μέλισσας, *Το έννομο συμφέρον και η προθεσμία στις πολεοδομικές διαφορές*, 2007, σελ. 18.

¹²⁹ ΣτΕ 2102, 2103/2019 Ολομ.

¹³⁰ Γλ. Σιούτη, *Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος*, ό.π., σελ. 133.

¹³¹ Βλ. ενδεικτικώς την ΣτΕ 1973/2017, με την οποία έγινε δεκτό το έννομο συμφέρον Κινηγетικής Ομοσπονδίας που εδρεύει στα Ιωάννινα κατά πράξεως έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αιολικού πάρκου στην Κέρκυρα, και την ΣτΕ 1112/2017, με την οποία έγινε δεκτό το έννομο συμφέρον σωματείων προστασίας της φύσης και της άγριας ζωής που εδρεύουν στην Αθήνα κατά πράξεως έγκρισης περιβαλλοντικών όρων τουριστικού καταλύματος στην Ίο, ασχέτως της τοπικής κλίμακας του επίδικου έργου.

κου έργου¹³². Με το σκεπτικό δε αυτό έκρινε ότι το αιτούν σωματείο δεν θεμελίωσε έννομο συμφέρον, καθώς δεν επικαλέστηκε γεωγραφική σύνδεση με τη συγκεκριμένη περιοχή ή, έστω, τη χώρα εγκατάστασης της επίδικης δραστηριότητας, ούτε απέδειξε, με βάση τα προσκομισθέντα στοιχεία, ότι η λειτουργία του επίδικου έργου ενδέχεται να προκαλέσει άμεσες και συγκεκριμένες σοβαρές επιπτώσεις διασυνοριακού ή και ευρωπαϊκού επιπέδου και ενδιαφέροντος¹³³.

- 72** Εκτός από το έννομο συμφέρον, και το θέμα της προθεσμίας άσκησης της αιτήσεως ακυρώσεως παρουσιάζει ιδιαίτερη σημασία στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη, καθώς συναρτάται αφενός με το δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη για την προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών και αφετέρου με την εφαρμογή της αρχής της ασφάλειας του δικαίου και τη σταθερότητα των διοικητικών καταστάσεων. Το αφετηριακό σημείο της προθεσμίας είναι κατά περίπτωση η δημοσίευση, η κοινοποίηση και η γνώση της πράξεως. Όταν δεν υπάρχει δημοσίευση ή επίσημη κοινοποίηση, αφετηρία της προθεσμίας είναι, κατά το άρθρο 46 του π.δ. 18/1989, η πλήρης γνώση της πράξεως και του περιεχομένου της. Το συγκεκριμένο δε χρονικό σημείο επέλευσης πλήρους γνώσεως μπορεί να τεκμαίρεται, κατ' εκτίμηση των περιστάσεων κάθε υποθέσεως¹³⁴. Κατά τη νομολογία, πρόσφορα στοιχεία για τη θεμελίωση τεκμηρίου πλήρους γνώσεως, προκειμένου περί πράξεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, είναι, μεταξύ άλλων, η πάροδος εύλογου χρόνου από τη δημοσιοποίηση των σχετικών διαδικασιών ή από την έκδοση της πράξεως, η εν γένει δημοσιότητα που έχει προσλάβει η κατασκευή του έργου, συμπεριλαμβανομένης και της δημοσιότητας στον τύπο, το εύλογο ενδιαφέρον των αιτούντων για την κατασκευή του έργου και η εμφάνιση των χαρακτηριστικών του έργου στον εξωτερικό κόσμο¹³⁵. Η τήρηση δε διατυπώσεων δημοσιότητας, όπως είναι η ανάρτηση της πράξεως στον διαδικτυακό τόπο του προγράμματος «Διαύγεια», ακόμη και αν δεν κινεί καθ' εαυτή την προθεσμία προσβολής της υποκείμενης σε αυτές διοικητικής πράξης¹³⁶, λαμβάνεται υπόψη, κατ' εκτίμηση και των λοιπών στοιχείων της υπόθεσης και, ιδίως, της παρόδου ευλόγου χρόνου, για τη συναγωγή τεκμηρίου πλήρους γνώσης της προσβαλλόμενης πράξης¹³⁷.
- 73** Προσπάθεια μείωσης της δικονομικής αβεβαιότητας την οποία δημιουργεί η κατά περίπτωση εξέταση συνδρομής του τεκμηρίου πλήρους γνώσεως στις περιπτώσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων, επιχειρήθηκε με τη διάταξη του άρθρου 19α

¹³² ΣτΕ 1606, 1607/2019, 2865/2019.

¹³³ ΣτΕ 1606/2019 σκ. 5.

¹³⁴ ΣτΕ 3314/2015 σκ. 9, 274/2019 σκ. 4.

¹³⁵ ΣτΕ 274/2019 σκ. 4, 2300/2018 σκ. 6, 2038/2012 σκ. 7.

¹³⁶ ΣτΕ 2657/2015 σκ. 3, 1469/2018 σκ. 7.

¹³⁷ ΣτΕ 274/2019 σκ.4.

του ν. 4014/2011. Συγκεκριμένα, με τη διάταξη αυτή ορίστηκε ότι η υποχρεωτική ανάρτηση της απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σε ειδικό δικτυακό τόπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, εντός μηνός από την έκδοσή της, αντιστοιχεί με επιβαλλόμενη από τον νόμο δημοσίευση, οπότε και, από της αναρτήσεως, δημιουργείται τεκμήριο πλήρους γνώσεως για κάθε ενδιαφερόμενο προκειμένου να ασκήσει είτε αίτηση ακυρώσεως είτε οποιοδήποτε άλλο ένδικο βοήθημα ή διοικητική προσφυγή. Η ερμηνεία του άρθρου 19α του ν. 4014/2011 απασχόλησε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε δύο αποφάσεις του¹³⁸, με τη δεύτερη εκ των οποίων υποβλήθηκαν προδικαστικά ερωτήματα στο ΔΕΕ σχετικά με τη συμβατότητα της διάταξης προς τις απαιτήσεις της οδηγίας 92/11/ΕΕ, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με το άρθρο 47 του Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ. Επί των προδικαστικών ερωτημάτων εκδόθηκε η απόφαση του ΔΕΕ της 7ης Νοεμβρίου 2019, C-280/18, *Alain Flausch και λοιποί κατά Υπουργού Περιβάλλοντος*, με την οποία, ως προς το δεύτερο προδικαστικό ερώτημα που συναρτάτο με την έναρξη της προθεσμίας ασκήσεως αιτήσεως ακυρώσεως, δόθηκε η απάντηση ότι δεν δημιουργείται νομίμως τεκμήριο γνώσης της προσβαλλόμενης πράξεως, εάν η Διοίκηση έχει μεν δημοσιοποιήσει την έγκριση του έργου δια αναρτήσεως στο διαδίκτυο, δεν έχει, όμως, προηγηθεί η προσήκουσα ενημέρωση του κοινού κατά την τηρηθείσα διοικητική διαδικασία. Με την απόφαση αυτή, το Δικαστήριο της Ένωσης, χωρίς να αμφισβητεί επί της αρχής την ανάρτηση στο διαδίκτυο ως τρόπο ενημέρωσης του κοινού για την έναρξη δικονομικής προθεσμίας ή τον καθορισμό εύλογων αποκλειστικών προθεσμιών για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος χάριν της ασφάλειας του δικαίου, υπογραμμίζει την ανάγκη οι εθνικές δικονομικές διατάξεις να μην περιορίζουν υπέρμετρα την πρόσβαση του κοινού στη δικαιοσύνη την οποία επιτάσσει το άρθρο 11 της οδηγίας 2011/92/ΕΕ. Τέτοιος περιορισμός μπορεί να υφίσταται, κατά το ΔΕΕ, όταν η εκπρόθεσμη άσκηση ενδίκου βοηθήματος οφείλεται σε συμπεριφορά των εθνικών αρχών, όπως είναι η περίπτωση ανεπαρκούς ενημερώσεως του κοινού σχετικά με τη διαδικασία αδειοδοτήσεως. Στην περίπτωση, επομένως, αυτή, το απόλυτο τεκμήριο γνώσεως που εγκαθιδρύει το άρθρο 19α του ν. 1650/1986 δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής και καλείται ο εθνικός δικαστής, κατ' εκτίμηση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως, να διακριβώσει αν οι συνθήκες υπό τις οποίες έλαβε χώρα η δημοσιότητα του εγκριθέντος έργου και η σχετική ενημέρωση του κοινού αρκούν για να δημιουργήσουν τεκμήριο γνώσης της προσβαλλόμενης από τους αιτούντες και μάλιστα σε χρόνο που θα καθιστούσε εκπρόθεσμη την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως¹³⁹.

¹³⁸ ΣτΕ 1112/2017 πενταμ., ΣτΕ 674/2018 επταμ.

¹³⁹ Βλ. σχετικώς και ΣτΕ 1037/2022 επταμ. σκ. 8. Με την απόφαση αυτή, η αίτηση ακυρώσεως, που αποτέλεσε και την αφορμή για την υποβολή των σχετικών προδικαστικών ερωτημάτων στο ΔΕΕ και

Γ. Η έκταση και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου στις περιβαλλοντικές διαφορές

- 74 Σύμφωνα με το άρθρο 48 του π.δ. 18/1989, οι λόγοι ακύρωσης που μπορεί να προβάλλει ο αιτών στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη είναι η αναρμοδιότητα του οργάνου για την έκδοση της προσβαλλόμενης διοικητικής πράξης, η παράβαση ουσιαστικού τύπου της διαδικασίας, η παράβαση κατ' ουσίαν διατάξεως νόμου και η κατάχρηση εξουσίας¹⁴⁰. Η έκταση του δικαστικού ελέγχου στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη είναι αρκετά ευρεία στο μέτρο που ο δικαστής, ανάλογα με τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως, μπορεί να ελέγξει καταρχήν την παράβαση τόσο των σχετικών με την υπόθεση κανόνων της εθνικής περιβαλλοντικής νομοθεσίας, συμπεριλαμβανομένων και των διατάξεων του Συντάγματος, όσο και των κανόνων του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος που εφαρμόζονται στην υπό κρίση υπόθεση¹⁴¹. Ο ακυρωτικός έλεγχος παραμένει, πάντως, έλεγχος νομιμότητας, ο οποίος συνεπάγεται το καταρχήν ανέλεγκτο των τεχνικών και επιστημονικών κρίσεων και σταθμίσεων στις οποίες προβαίνει το διοικητικό όργανο κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως. Η ευθεία, επομένως, αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή ορισμένου σχεδίου ή προγράμματος και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, στο πλαίσιο του οποίου μπορεί μόνον να ελεγχθεί αν από τα στοιχεία του φακέλου και τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή το σχέδιο βλάβη για το περιβάλλον, εφόσον πράγματι στοιχειοθετείται, είναι είτε μη επανορθώσιμη είτε προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται τη συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης¹⁴².

2. Διαφορές υπαγόμενες στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων

Α. Ένδικη προστασία της προσωπικότητας

- 75 Σημαντική είναι και η προστασία του περιβάλλοντος μέσω κανόνων του ιδιωτικού δικαίου, καθώς πολλές προσβολές του περιβάλλοντος προέρχονται σήμερα όχι από το κράτος αλλά από ιδιώτες. Στις περιπτώσεις αυτές γεννώνται ιδιωτικού δικαίου διαφορές οι οποίες υπάγονται στη δικαιοδοσία των πολιτικών δικαστηρίων. Την

την έκδοση της απόφασης C-280/18, έγινε δεκτή ως εμπρόθεσμη, ενώ η προσβαλλόμενη πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων ακυρώθηκε από το ΣτΕ λόγω ουσιαστικών πλημμελειών.

¹⁴⁰ Για το ειδικότερο περιεχόμενο των λόγων ακυρώσεως βλ. Χ. Χρυσανθάκης, *Εισηγήσεις Διοικητικού Δικονομικού Δικαίου*, 2021, σελ. 119 επ.

¹⁴¹ Για το εύρος του ακυρωτικού ελέγχου στις περιβαλλοντικές διαφορές βλ. και Β. Καραγεώργου, *Η πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά ζητήματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων*, ό.π., σελ. 244 επ.

¹⁴² ΣτΕ 1761/2019 Ολομ., 3920/2010 Ολομ., 2489/2006 Ολομ., 3478/2000 Ολομ.

«πρωτοκαθεδρία» στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος από πλευράς ιδιωτικού δικαίου, κατέχει το άρθρο 57 ΑΚ περί προστασίας της προσωπικότητας, στο οποίο ορίζεται ότι όποιος προσβάλλεται παράνομα στην προσωπικότητά του έχει δικαίωμα να απαιτήσει να αρθεί η προσβολή και να μην επαναληφθεί στο μέλλον. Ειδικότερη έκφανση του δικαιώματος στην προσωπικότητα αποτελεί το δικαίωμα χρήσης των κοινών σε όλους (ατμοσφαιρικός αέρας, θάλασσα) και κοινόχρηστων πραγμάτων (οδοί, πλατείες, αιγιαλός, λίμνες, λιμένες, όρμοι, όχθες πλευσίμων ποταμών, δημόσιοι κήποι και άλση κ.ά.), τα οποία συνθέτουν τον ζωτικό χώρο του ανθρώπου, δηλαδή το πλαίσιο εντός του οποίου αναπτύσσεται η προσωπικότητα του ατόμου και πραγματοποιείται η συμμετοχή του στην κοινωνική ζωή¹⁴³. Κάθε προσβολή, επομένως, του δικαιώματος χρήσης των αγαθών αυτών συνιστά και προσβολή της προσωπικότητας του ατόμου, απέναντι στην οποία οι διατάξεις του Αστικού Κώδικα παρέχουν ένδικη προστασία μέσω των αξιώσεων για άρση της προσβολής και παράλειψή της στο μέλλον, της αξίωσης για ικανοποίηση της ηθικής βλάβης και της αξίωσης για αποζημίωση (εφόσον συντρέχουν οι προϋποθέσεις της αδικοπρακτικής ευθύνης).

Β. Άλλες νομικές βάσεις προστασίας του περιβάλλοντος

Το ιδιωτικό δίκαιο παρέχει και άλλες νομικές βάσεις προστασίας του περιβάλλοντος και συγκεκριμένα τις διατάξεις του γειτονικού δικαίου (άρθρα 1003 επ. ΑΚ), μέσω των οποίων μπορεί να επιτευχθεί η παράλληλη προστασία της κυριότητας και των περιβαλλοντικών αγαθών, και τις διατάξεις περί αδικοπρακτικής ευθύνης (ΑΚ 914), μέσω των οποίων μπορεί να θεμελιωθεί αξίωση προς αποζημίωση σε περίπτωση παράνομης και υπαίτιας συμπεριφοράς που προκαλεί περιβαλλοντική ζημία παράλληλα προς τη ζημία ιδιωτικού εννόμου αγαθού. Στην πράξη, πάντως, η εμβέλεια της ΑΚ 914 ως νομικής βάσεως προστασίας του περιβάλλοντος φαίνεται να περιορίζεται, τόσο λόγω της δυσχέρειας αποτίμησης της ζημίας και καταλογισμού της αδικοπρακτικής ευθύνης όσο και διότι η αποκαταστατική λειτουργία της αποζημίωσης περιορίζεται στις ζημίες που αφορούν ιδιωτικά έννομα αγαθά¹⁴⁴.

Υ. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΙΚΕΣ ΠΑΡΑΤΗΡΗΣΕΙΣ

Το άρθρο 24 του Συντάγματος αποτέλεσε, κατά τον χρόνο θέσπισής του, μια πραγματικά νεωτερική διάταξη, η οποία εισήγαγε στο συνταγματικό μας σύστημα αυτό που, στη βιβλιογραφία, θεωρείται ως το πιο πρόσφατο κύμα συνταγματισμού: Τον

¹⁴³ Ι. Καράκωστας, «Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος», ό.π., σελ. 10-11. Για την έννοια του ζωτικού χώρου βλ. και ΑΠ 43/2016.

¹⁴⁴ Ι. Καράκωστας, «Ιδιωτικό δίκαιο προστασίας περιβάλλοντος», ό.π., σελ. 19.

περιβαλλοντικό ή οικολογικό συνταγματισμό¹⁴⁵. Έκτοτε, και άλλες χώρες ανά τον κόσμο έχουν εντάξει στα συνταγματικά τους κείμενα ρητές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος, ενώ ραγδαία ήταν και η ανάπτυξη του ενωσιακού και διεθνούς δικαίου περιβάλλοντος.

- 78** Κατά τη διάρκεια της μακράς διαδρομής του, το άρθρο 24 του Συντάγματος επέδειξε αξιοσημείωτη αντοχή στον χρόνο και προσαρμοστικότητα. Σε αυτό συνετέλεσε αναμφίβολα η λιτή και περιεκτική διατύπωση που είχε υιοθετηθεί στο συνταγματικό κείμενο του 1975 όσον αφορά την υποχρέωση του Κράτους για προστασία του περιβάλλοντος. Τούτο επέτρεψε στον νομοθέτη και ακολούθως στον δικαστή να συγκεκριμενοποιήσουν το ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης με ευρύτητα, στεγάζοντας κάτω από το προστατευτικό πλαίσιο του Συντάγματος όλα τα στοιχεία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος, ανεξαρτήτως του αν είχε γίνει ρητή μνεία σε αυτά εντός του συνταγματικού κειμένου. Έτσι, πλην των δασών και των δασικών εκτάσεων καθώς και των μνημείων, παραδοσιακών περιοχών και παραδοσιακών στοιχείων για τα οποία λαμβάνεται ειδική μέριμνα στις παρ. 1 και 6 αντιστοίχως, στο προστατευτικό πεδίο του άρθρου 24 υπήχθησαν, επίσης, οι οικότοποι, η κλωρίδα, η πανίδα, το έδαφος, η ατμόσφαιρα, τα ύδατα, οι ακτές, τα ρέματα, οι φυσικοί σχηματισμοί καθώς και τα φυσικά και πολιτιστικά τοπία.
- 79** Επιτυχής για τον ίδιο λόγο υπήρξε η συνάντηση και η, εν συνεχεία, συμπόρευση του άρθρου 24 με το ενωσιακό και το διεθνές δίκαιο περιβάλλοντος, οι διατάξεις των οποίων εμπλούτισαν, ανανέωσαν και εξειδίκευσαν σε επιμέρους τομείς το κανονιστικό περιεχόμενο των συνταγματικών ρυθμίσεων. Αξίζει, δε, να σημειωθεί ότι κατά τη διάρκεια της σχεδόν πεντηκονταετούς εφαρμογής του, το άρθρο 24 του Συντάγματος διευκόλυνε την ομαλή υποδοχή και ενσωμάτωση στην ελληνική έννομη τάξη ενός τεράστιου όγκου κοινοτικών οδηγιών καθώς και πλήθους διεθνών συμβάσεων για το περιβάλλον, χωρίς ουδέποτε να ανακύψουν τριβές και εντάσεις μεταξύ συνταγματικών και ενωσιακών κανόνων, όπως ενίοτε συνέβη με άλλες συνταγματικές διατάξεις.
- 80** Το άρθρο 24, όπως ερμηνεύθηκε από τη νομολογία, επέδειξε ανθεκτικότητα και κατά τη διάρκεια της οικονομικής κρίσης. Έτσι, αν και θα ήταν εύλογο να υποθέσει κανείς ότι η μέριμνα για την προστασία του περιβάλλοντος θα αποδυναμωνόταν λόγω των νέων οικονομικών και δημοσιονομικών προτεραιοτήτων, κάτι τέτοιο δεν επιβεβαιώθηκε στην πράξη¹⁴⁶. Πράγματι, η μελέτη της περιβαλλοντικής νομολογίας του ΣτΕ, υποδεικνύει ότι το Δικαστήριο, βασιζόμενο στις ερμηνευτικές αρχές που είχε διαμορφώσει ήδη από την προηγούμενη περίοδο, ιδίως στην αρχή της βιώσιμης

¹⁴⁵ Α. Παπακωνσταντίνου Α., «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα: Σύγχρονες πτυχές», ό.π., σελ. 436.

¹⁴⁶ Βλ. και Κ. Μενουδάκο, *Περιβαλλοντική πολιτική σε περίοδο οικονομικής κρίσης. Κάποιες γενικές διαπιστώσεις και σκέψεις*, 2016, Νόμος και Φύση. Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

ανάπτυξης, αντιμετώπισε μια μεγάλη ποικιλία υποθέσεων στις οποίες τέθηκε ζήτημα συγκερασμού της προστασίας του περιβάλλοντος με άλλους σκοπούς ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος, όπως η προσέλκυση επενδύσεων, η δημιουργία θέσεων εργασίας σε τομείς με υψηλή ανταγωνιστικότητα ή η ενίσχυση της επιχειρηματικής καινοτομίας¹⁴⁷. Μέσω της νομολογίας αυτής, επιβεβαιώθηκε η ικανότητα του άρθρου 24 του Συντάγματος να υποδέχεται νέες δημόσιες πολιτικές και να συγκαθορίζει τις εξελίξεις, χωρίς συρρίκνωση της κανονιστικότητάς του¹⁴⁸.

Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα θα βρεθεί αντιμέτωπο την επόμενη περίοδο με νέες προκλήσεις που προκύπτουν από την έκταση και την ένταση της απειλής που συνιστά η κλιματική κρίση¹⁴⁹. Απέναντι στις προκλήσεις αυτές ο ερμηνευτής του Συντάγματος καλείται να αντιτάξει ανάλογη συνταγματική προστασία, η οποία θα περιλάβει τόσο το καθήκον προστασίας της ζωής και της υγείας από τους κινδύνους που δημιουργεί η κλιματική αλλαγή όσο και την υποχρέωση διασφάλισης βιώσιμου περιβάλλοντος και για τις μελλοντικές γενεές.

81

¹⁴⁷ Κ. Σακελλαροπούλου, *Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και ΣτΕ στα χρόνια της κρίσης*, Νόμος και Φύση, 2018, Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

¹⁴⁸ Γ. Γιαννακούρου, *Το Περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το Αναθεωρητικό Εγχείρημα*, Νόμος και Φύση, 2018, Διαθέσιμο στο [link](#) [τελευταία πρόσβαση: Ιούλιος 2022].

¹⁴⁹ Ε. Βενιζέλος, *Η κλιματική κρίση ως πρόκληση για τη γενική θεωρία του Συντάγματος και των θεμελιωδών δικαιωμάτων*, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, 1/2022, σελ. 2-4.