

# ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ • ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ  
ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

*Μάριος Χαϊνταρλής,  
Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου  
Θεσσαλίας, Δικηγόρος*

*Το δικαίωμα στο περιβάλλον  
και οι αρχές του δικαίου  
του περιβάλλοντος*



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

ΑΝΑΤΥΠΟ

**nbonline.gr**

ΨΗΦΙΑΚΗ ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ



Μάριος Χαϊνταρλής,  
Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρος

# Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος

*Ανάτυπο από το «ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ»  
Τεύχος 2/ Έτος 2021*



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Μαυρομυχάλη 23, 106 80 Αθήνα • Τηλ.: 210 3678 800 • Fax: 210 3678 819  
[www.nb.org](http://www.nb.org) • [info@nb.org](mailto:info@nb.org)

# Το δικαίωμα στο περιβάλλον και οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος

Μάριος Χαϊνταρλής, Επίκουρος Καθηγητής Πανεπιστημίου Θεσσαλίας, Δικηγόρος

Σκοπός του παρόντος άρθρου είναι να παρουσιάσει τον μετασχηματισμό την τελευταία τριακονταετία της λέξης «περιβάλλον», λόγω της οικολογικής κρίσης και των επιστημονικών και θεωρητικών αναζητήσεων που τη συνοδεύουν, από μια απλή λέξη σε μια οριζόντια, πολύσημη και πολυεπίπεδη έννοια. Μια έννοια που ενδιαφέρει πλέον όχι μόνον περιοριστικά την επιστήμη, αλλά ευρύτερα την οργάνωση και λειτουργία των σύγχρονων κοινωνιών και των θεσμών τους σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο. Η έμφαση φυσικά δίνεται στη διαχρονική προσέγγιση του περιβαλλοντικού ζητήματος από την πλευρά του δικαίου, που οδήγησε στη γένεση και διαμόρφωση ενός αυτοτελούς δικαίου κλάδου, του δικαίου του περιβάλλοντος. Ειδικότερα, το άρθρο εστιάζει στην ανάλυση των αρχών της αειφορίας και αειφόρου ανάπτυξης, όπως και στον βαρύνοντα ρόλο που διαδραματίζει για την προστασία του περιβάλλοντος από τη μια το δικαίωμα στο περιβάλλον, ως ένα θεμελιώδες δικαίωμα του νομικού μας πολιτισμού, και από την άλλη οι αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος ως στοιχείο συνοχής, ομοιογένειας και εμπλουτισμού της ερμηνείας της νομοθεσίας.

## Εισαγωγικές επισημάνσεις

Η οικολογική κρίση και η εν γένει περιβαλλοντική ανησυχία των πολιτών όπου γης υπήρξε, κατά κοινή πλέον ομολογία, το έναυσμα και ο καταλύτης στην αρχή του δεύτερου μισού του εικοστού αιώνα για τη μετατροπή της λέξης *περιβάλλον* από μια απλή λέξη σε μια δυναμική και πολύσημη έννοια, που συνεχίζει και σήμερα σε αμείωτο ρυθμό να αποτελεί αντικείμενο πολύπλευρου και πολυεπίπεδου προβληματισμού σε εθνικό και υπερεθνικό επίπεδο.

Αν το περιβάλλον ήταν μέχρι τη δεκαετία 1950-1960 αντικείμενο επιστημονικής και μόνον διερεύνησης από την πλευρά κυρίως της επιστήμης της οικολογίας, η προϊούσα περιβαλλοντική ανησυχία το έφερε στο κέντρο της κοινωνικής και πολιτικής σφαίρας, στο κέντρο της δημόσιας σφαίρας. Η εξέλιξη αυτή οδήγησε σε θεσμικές ενέργειες διαμόρφωσης από τη μια μιας διακριτής πολιτικής προστασίας και διαχείρισής του από τα κράτη αλλά και την ενωσιακή και διεθνή κοινότητα, και από την άλλη σε προσπάθειες σύνδεσης και ένταξης της προστασίας του στο πεδίο μιας σειράς άλλων πολιτικών, κυρίως πολιτικών κοινωνικού και οικονομικού χαρακτήρα (εργασίας, υγείας, πολεοδομίας, ανάπτυξης κ.λπ.).

---

«.....το κράτος οφείλει να ενεργεί πάνω στη βάση ενός ενιαίου συνεκτικού συνόλου αρχών.....»

«..... Η πρώτη είναι η αρχή της ακεραιότητας στη νομοθεσία, η οποία ζητά από εκείνους που δημιουργούν το νόμο μέσω της νομοθετικής διαδικασίας να κρατήσουν το νόμο αυτό συνεκτικό ως προς τις αρχές που τον διέπουν. Η δεύτερη είναι η αρχή της ακεραιότητας κατά τη δικαιοδοτική διαδικασία: ζητά από εκείνους που είναι υπεύθυνοι να αποφασίσουν ποιος είναι ο νόμος, να τον αντιμετωπίσουν και να τον εφαρμόσουν [ομοίως] ως κάτι το συνεκτικό ως προς τις αρχές που τον διέπουν.»

R. Dworkin, *Law's Empire*

---

Στο δεύτερο μισό του εικοστού αιώνα υπάρχουν, ωστόσο, δύο χρονικά ορόσημα στα οποία και σήμερα, ίσως δε και για αρκετά ακόμη χρόνια, θα αναφερόμεθα διαρκώς. Πρόκειται για τις δύο διεθνείς διασκέψεις για το περιβάλλον που συνεκάλεσε ο Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, η μια για το *ανθρώπινο περιβάλλον* το έτος 1972 στη Στοκχόλμη και η άλλη 20 χρόνια ακριβώς αργότερα για το *περιβάλλον και την ανάπτυξη* στο Ρίο ντε Τζανέιρο, προϊόν των οποίων αποτέλεσαν δύο καταλυτικής σημασίας διακηρύξεις<sup>1</sup>. Οι διακηρύξεις αυτές έθεσαν σε

1. Πρόκειται για τις διακηρύξεις της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ με τίτλο «Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment» (A/RES/2994) και

καθοριστικό βαθμό τις θεωρητικές τουλάχιστον βάσεις και αρχές προσέγγισης και αντιμετώπισης των σύγχρονων περιβαλλοντικών προβλημάτων, στην κορυφή των οποίων σήμερα βρίσκεται, χωρίς καμία αμφιβολία, το πρόβλημα της κλιματικής αλλαγής.

Από τη διακήρυξη της Στοκχόλμης θα πρέπει, στο πλαίσιο του παρόντος άρθρου, να συγκρατήσουμε οπωσδήποτε, πέραν μιας σειράς αρχών που αναγγέλθηκαν, δύο πράγματα: πρώτον, την πανηγυρική αναγνώριση του δικαιώματος στο περιβάλλον, με μια διατύπωση μάλιστα νοηματικά αρκετά κοντινή με ό,τι η θεωρία ακόμη και σήμερα θεωρεί ως περιεχόμενο του δικαιώματος στο περιβάλλον<sup>2</sup>. Και δεύτερον, τη θεώρηση της έννοιας του περιβάλλοντος με ένα διευρυμένο τρόπο, θεωρώντας ότι το (ανθρώπινο) περιβάλλον συντίθεται από δύο αξεδιάλυτα στοιχεία: από τη μια το φυσικό στοιχείο, ήτοι το φυσικό περιβάλλον, και από την άλλη το τεχνητό, ήτοι αυτό που ο ίδιος ο άνθρωπος δημιουργεί, με άλλα λόγια το ανθρωπογενές περιβάλλον.

Το 1992 η διεθνής διάσκεψη του Ρίο ντε Τζανέιρο και η εγκριθείσα από αυτήν διακήρυξη για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, σε συνδυασμό με το πρόγραμμα δράσης «Agenda 21» που τη συνόδευσε, σηματοδοτεί την υπέρβαση του στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος με την αναγόρευση της έννοιας της αειφόρου ανάπτυξης<sup>3</sup> σε βασικό πολιτικό και στρατηγικό στόχο της ανθρωπότητας. Μπορεί μιν οι απαρχές της έννοιας της αειφόρου ανάπτυξης να βρίσκονται σε μια σειρά προγενέστερων κειμένων υψηλής πολιτικής και ιδεολογικής σημασίας, όπως για παράδειγμα το «Κοινό μας Μέλλον» του έτους 1987<sup>4</sup>, εν τούτοις μόνον η αποδοχή της από τη διεθνή δι-

άσκεψη του Ρίο ντε Τζανέιρο την κατέστησε θεμελιώδη στόχο των σύγχρονων κοινωνιών.

Τι είναι, όμως, εν τέλει η αειφόρος ανάπτυξη; Σύμφωνα με τον γενικό ορισμό που δόθηκε από την Έκθεση Brundtland είναι η *ανάπτυξη εκείνη που ανταποκρίνεται στις ανάγκες των σημερινών γενεών χωρίς να διακυβεύει τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους*. Για να επιτευχθεί, ωστόσο, αυτό, όπως γίνεται γενικά δεκτό, θα πρέπει οι αναπτυξιακές επιλογές που γίνονται να συνδυάζουν και συμφιλιώνουν *in concreto* ταυτοχρόνως στο μέγιστο βαθμό τρεις διαστάσεις: την οικονομική ανάπτυξη, την ποιότητα του περιβάλλοντος και την κοινωνική δικαιοσύνη. Όπως είναι γνωστό, τις τελευταίες δεκαετίες έχει επικρατήσει να γίνεται λόγος για τους τρεις πυλώνες που υποβαστάζουν την αειφόρο ανάπτυξη: τον οικονομικό, τον περιβαλλοντικό και τον κοινωνικό πυλώνα, ιδιαίτερη δε έμφαση δίνεται από τη θεωρία στο ηθικό υπόβαθρο του τρίτου πυλώνα. Και τούτο γιατί, όπως ορθώς υποστηρίζεται, δεν μπορεί να νοηθεί κοινωνική πρόοδος, εάν οι γενόμενες επιλογές υποσκάπτουν την ηθική απαίτηση δικαιοσύνης -ηθική απαίτηση που θα τολμούσα μάλιστα να χαρακτηρίσω αντικειμενική - τόσο σε ενδογενεακό όσο και σε διαγενεακό επίπεδο.

Οι προαναφερόμενες εξελίξεις οδήγησαν βαθμιαία, αν όχι με μεγάλη ταχύτητα, στο να καταστεί το περιβάλλον γενικό αντικείμενο του δικαίου και η προστασία του εξέχον διακύβευμα για το διεθνές, το ενωσιακό αλλά και τα εθνικά δίκαια. Σήμερα πλέον ουδείς αμφισβητεί ότι το δίκαιο του περιβάλλοντος, διεθνές και εθνικό, είναι ένας αυτοτελής κλάδος του δικαίου με ιδιαίτερους κανόνες και αρχές, όπως δεν αμφισβητεί και τη «διάχυση» της περιβαλλοντικής-οικολογικής ανησυχίας, με διάυλο το παράδειγμα (*πρόταγμα*) της αειφόρου ανάπτυξης ευρύτερα στις έννομες τάξεις.

## I. Το δικαίωμα στο περιβάλλον στο άρθρο 24 του Συντάγματος

Η Ελλάδα δεν θα μπορούσε φυσικά να μείνει ανεπηρέαστη από τις διεθνείς εξελίξεις, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι τη δεκαετία που διεξαγόταν η διεθνής διάσκεψη της Στοκχόλμης, η ίδια περνούσε στη μεταπολίτευση με την αποκατάσταση της δημοκρατίας, ευθυγραμμιζόμενη με το «νομικό πολιτισμό» των δυτικών δημοκρατιών. Η κατοχύρωση του δικαιώματος στο περιβάλλον με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, το οποίο εντάχθηκε στο κεφάλαιο περί των ατομικών και κοινωνικών δικαιωμάτων<sup>5</sup>, είναι ακριβώς το αποτέλεσμα της κίνησης αυτών των ιδεών σε ευρωπαϊκό και παγκόσμιο επίπεδο.

«Rio Declaration on Environment and Development» (A/CONF.151/26). Αντίθετα, αμελητέα ώθηση άσκησε στην εξέλιξη της εν γένει περιβαλλοντικής προβληματικής η τρίτη διεθνής διάσκεψη για την αειφόρο / βιώσιμη ανάπτυξη του έτους 2012, που διεξήχθη πάλι στο Ρίο ντε Τζανέιρο. Η διάσκεψη αυτή δεν κατάφερε να καταλήξει σε μια διακήρυξη αρχών ή έστω σε μια εμβάθυνση των ήδη υφιστάμενων, παρά σε ένα πολύ γενικό *ψήφισμα* πολιτικού προσανατολισμού μη δεσμευτικού χαρακτήρα, με τον τίτλο «*The future we want*» (A/RES/66/288), του οποίου δεν έχει υπάρξει επίσημη απόδοση στα ελληνικά.

2. Βλ. σχετικά αμέσως πιο κάτω την ενότητα I του παρόντος άρθρου.
3. Διευκρινίζεται ότι στο πλαίσιο του άρθρου αυτού χρησιμοποιούνται οι όροι «αειφορία» και «αειφόρος ανάπτυξη» χωρίς να χρησιμοποιούνται ως ταυτόσημοι με αυτούς, όπως συχνά γίνεται, οι αντίστοιχοι όροι «βιωσιμότητα και «βιώσιμη ανάπτυξη». Και τούτο γιατί στο συγκεκριμένο πεδίο έρευνας, όπου και οι λεπτές θεωρητικές αποχρώσεις έχουν τη σημασία τους, δεν είναι αυτονόητη η γενικευμένη εννοιολογική ταύτιση της αειφορίας με τη βιωσιμότητα και της αειφόρου ανάπτυξης με τη βιώσιμη ανάπτυξη.
4. *Brundtland Commission*, (1987) «Our common future», Oxford University Press, New York.

5. Η διάταξη αυτή έχει σήμερα ως εξής: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξη

Με την αρχική διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1, η προστασία του περιβάλλοντος κατοχυρώνεται ως κρατική υποχρέωση, για τη διαφύλαξη του οποίου το Κράτος οφείλει «να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα». Με την αναθεώρηση του 2001, το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον<sup>6</sup>, αναγορεύεται ρητώς πλέον, κάτι που ωστόσο γινόταν ήδη δεκτό από τη θεωρία, πέρα από κρατική υποχρέωση και σε δικαίωμα του κάθε ατόμου, εισάγεται δε συμπληρωματικά η έννοια της *αειφορίας* ως συνταγματική αρχή η οποία πρέπει να διέπει τα κρατικά μέτρα διαφύλαξής του. Θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Σύνταγμα του 1975 προσεγγίζει την έννοια του περιβάλλοντος με ένα διευρυμένο τρόπο, ακολουθώντας εν πολλοίς τη διακήρυξη της Στοκχόλμης, που είχε υιοθετηθεί τρία χρόνια πριν. Την ίδια γραμμή φαίνεται να ακολουθεί και ο Ν 1650/1986 ορίζοντας ως περιβάλλον «το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες».

Η συνταγματική αναγνώριση του δικαιώματος στο περιβάλλον συνιστά αναμφίβολα μια σημαντικότερη εξέλιξη διότι αναγνωρίζεται εφεξής ως ισότιμο και ισόκυρο με τα υπόλοιπα θεμελιώδη ανθρώπινα δικαιώματα, όπως αυτά της ιδιοκτησίας, της οικονομικής ελευθερίας, της ζωής, της ισότητας κ.λπ., παράλληλα δε, τελεί σε ανώτερη ιεραρχική θέση σε σχέση με τον κοινό νόμο. Τούτο σημαίνει ότι σε περίπτωση σύγκρουσης δικαιωμάτων, το δικαίωμα στο περιβάλλον «ανταγωνίζεται» πλέον επί «ίσις όροις» τα υπόλοιπα δικαιώματα, αλλά και φυσικά ο κοινός νόμος ως ιεραρχικά κατώτερος οφείλει να εναρμονίζεται και να εξειδικεύει την συνταγματικά κατοχυρωμένη υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος.

Αξίζει να αναφερθεί ότι για πολλά χρόνια το περιεχόμενο του δικαιώματος στο περιβάλλον, υπό την επήρεια και των προαναφερόμενων διακηρύξεων, ταυτίσθηκε γενικά με το δικαίωμα κάθε πολίτη να ζει σε ένα περι-

βάλλον υγιεινό και οικολογικά ισόρροπο<sup>7</sup>. Η προϊούσα, ωστόσο, επιρροή που ασκεί καθημερινά τα τελευταία χρόνια η αξίωση του πολίτη να διαβιώνει σε ένα υψηλής ποιότητας περιβάλλον σε συνδυασμό με τη συνειδητοποίηση ότι εν τέλει η φύση αποτελεί την απαραίτητη οικολογική βάση της ζωής, έχει διευρύνει σημαντικά το περιεχόμενό του. Έτσι στο προαναφερόμενο περιεχόμενό του θα πρέπει να προστεθούν οι αξιώσεις του τόσο για τη διαφύλαξη των οικολογικών βάσεων της ζωής όσο και για τη διαβίωσή του σε ένα ποιοτικό οικιστικό περιβάλλον.

Μία από τις ιδιοτυπίες του δικαιώματος στο περιβάλλον - ίσως η πιο χαρακτηριστική - είναι ότι λειτουργεί ταυτοχρόνως ως ατομικό, κοινωνικό αλλά και πολιτικό δικαίωμα<sup>8</sup>. Ως ατομικό μεταφράζεται σε υποχρέωση του Κράτους προς αποχή από ενέργειες και αποφάσεις που βλάπτουν και υποβαθμίζουν την ποιότητα του περιβάλλοντος, ενώ ως κοινωνικό δικαίωμα ισοδυναμεί με αξίωση του πολίτη από το κράτος να προβαίνει στη λήψη θετικών για την προστασία του μέτρων. Τέλος ως πολιτικό δικαίωμα εκφράζει τη θεσμοθετημένη ενεργητική συμμετοχή του πολίτη στις διαδικασίες που απολήγουν στη λήψη κρατικών αποφάσεων, ατομικού ή και κανονιστικού χαρακτήρα, που έχουν περιβαλλοντικό ενδιαφέρον. Ο ανωτέρω τριπλός και εν τέλει πολυεπίπεδος χαρακτήρας του συγκεκριμένου δικαιώματος είναι αυτός που του προσδίδει μια ιδιαίτερη φυσιογνωμία και δυναμική, καθιστώντας το αναντικατάστατο εργαλείο προς την επίτευξη του στόχου της ορθολογικής και αειφόρου διαχείρισης των περιβαλλοντικών αγαθών<sup>9</sup>.

Κρίνεται, ωστόσο, σκόπιμο να αναφερθεί ότι κατά την κρατούσα - τουλάχιστον στην Ελλάδα - θεωρία, η οπτική γωνία υπό την οποία θεωρούμε το δικαίωμα στο περιβάλλον, διαφοροποιεί σημαντικά το βαθμό δέσμευσης του κράτους και την παραγωγή ή μη αντίστοιχων υποχρεώσεων του προς τους πολίτες. Είναι προφανές ότι ενώ υπό την εκδοχή του ατομικού δικαιώματος ο πο-

του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της *αειφορίας*. (με πλάγια γράμματα οι προσθήκες που έγιναν με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001).

6. Ο όρος *πολιτιστικό περιβάλλον* έχει ερμηνευθεί από τη νομολογία (ΣτΕ 2300/1997 σκ.8, 3224/2009 σκ. 4) ότι παραπέμπει σε μια διευρυμένη εκδοχή της πολιτιστικής κληρονομιάς εννοιολογικά κοντινή με την ίδια την έννοια του *ανθρωπογενούς περιβάλλοντος*. Από τη σκοπιά αυτή είναι χαρακτηριστική η νομολογιακή διατύπωση, σύμφωνα με την οποία ο όρος *πολιτιστικό περιβάλλον* παραπέμπει στο σύνολο των «*μνημείων και λοιπών στοιχείων που προέρχονται από την ανθρώπινη δραστηριότητα και συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και εν γένει πολιτιστική κληρονομιά της χώρας*».

7. Για επιμέρους απόψεις που κατά καιρούς έχουν εκφραστεί από τη θεωρία για το περιεχόμενο του δικαιώματος στο περιβάλλον βλ. αντί άλλων, Μ. Prieur, *Droit de l'environnement*, Edit. Dalloz, 2019, σελ. 47-70.

8. Γλ. Σιούτη, Η συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, Εκδόσεις. Αντ. Ν. Σάκκουλας, 1985, σελ. 48 επ.

9. Σημειώνεται, ειδικότερα, ότι η εγχώρια θεωρία (βλ. χαρακτηριστικά: Κ. Ι. Καράκωστας, *Περιβάλλον και Δίκαιο. Δίκαιο Διαχείρισης και Προστασίας των Περιβαλλοντικών Αγαθών*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 264) και νομολογία (βλ. ενδεικτικά: ΕφΑθ 2579/2003, ΜΠρωτΑθ 4531/2004, ΜΠρΠατρ 303/2017) κάνουν αναφορά και σε ένα κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του περιβάλλοντος ως έκφραση του δικαιώματος στην προσωπικότητα, το οποίο τριτενεργεί μέσω των σχετικών διατάξεων του Αστικού Κώδικα, δημιουργώντας αξιώσεις όχι μόνον έναντι του κράτους, αλλά και έναντι των ιδιωτών.

λίτης διαθέτει έννομες αξιώσεις ακόμη και δικαστικά διεκδικήσιμες έναντι του κράτους, κάτι τέτοιο υποστηρίζεται ότι δεν συμβαίνει υπό την εκδοχή του κοινωνικού δικαιώματος ελλείπει ειδικής νομοθετικής ρύθμισης.

Στην πρώτη για παράδειγμα περίπτωση, ο πολίτης έχει τη νομική δυνατότητα να υποχρεώσει το κράτος να απέχει από την κατασκευή ενός επιβλαβούς για το φυσικό περιβάλλον έργου, στη δεύτερη όμως δεν έχει τη δυνατότητα - στην παρούσα τουλάχιστον φάση εξέλιξης της θεωρίας των δικαιωμάτων - να υποχρεώσει το κράτος να προβεί στην έκδοση μιας επωφελούς για το περιβάλλον απόφασης, με αξίωση ευθέως αναγόμενη στη συνταγματική διάταξη. Τέλος, υπό την εκδοχή του πολιτικού δικαιώματος, μπορεί να ειπωθεί ότι οι σύγχρονες ρυθμίσεις έχουν ήδη προσδώσει σε αυτό ένα ουσιαστικό και δυναμικό περιεχόμενο μέσα από τη θεσμοθέτηση της συμμετοχής του πολίτη κατά τη λήψη και εφαρμογή αποφάσεων, ατομικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, σχετιζόμενων ευθέως με το περιβάλλον. Σημαντική ώθηση προς την κατεύθυνση αυτή αναμφίβολα έδωσε από τη μια ο ενωσιακός νομοθέτης με τις Οδηγίες 2003/4<sup>10</sup> και 2003/35<sup>11</sup> και αφετέρου η διεθνής σύμβαση του Άρχους<sup>12</sup>.

Θα πρέπει, ωστόσο, να σημειωθεί ότι η τριμερής αυτή διάκριση των δικαιωμάτων σε ατομικά, πολιτικά και κοινωνικά, την οποία οφείλουμε στον Γερμανό νομικό-θεωρητικό του δικαίου *George Jellinek*, όπου τα μεν ατομικά (*status negativus*) δημιουργούν αρνητικές υποχρεώσεις στο κράτος (ήτοι να μην παρεμβαίνει-παρεμποδίζει την άσκησή τους) ενώ τα κοινωνικά (*status positivus*) δημιουργούν θετικές (ήτοι το κράτος οφείλει να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την πραγμάτωσή τους)<sup>13</sup>, έχει σήμερα σχετικοποιηθεί χάνοντας μέρος της παλαιάς της αίγλης. Τούτο συνέβη υπό την διαπίστωση ότι όλα τα δικαιώματα ανεξαρτήτως της φύσης/κατηγοριοποίησής τους δύνανται να δημιουργήσουν τόσο αρνητικές όσο και θετικές υποχρεώσεις στο κράτος. Αποτελεί, εξάλλου, κεντρική παραδοχή στο πεδίο των ανθρωπίνων δικαιωμάτων, ότι αυτά είναι αδιαχώ-

ριστα, αλληλοεξαρτώμενα και αλληλεπιδρώντα, με την έννοια ότι η πραγμάτωση του ενός επιδρά και εξαρτάται από την πραγμάτωση των υπολοίπων (παρπληρωματικότητα). Για παράδειγμα, η ελλιπής προστασία του δικαιώματος στο περιβάλλον, επιφέρει χωρίς αμφιβολία επιπτώσεις σε άλλα δικαιώματα, όπως αυτό της υγείας, της ζωής, της εργασίας, ακόμη και αυτής τούτης της ιδιοκτησίας.

Αντίστοιχες αναλογίες μπορούν να γίνουν και όσον αφορά στο δικαίωμα στο περιβάλλον, με θεωρητικούς να υποστηρίζουν ότι η κατηγοριοποίησή του ως κοινωνικού δεν αποκλείει την αγωγιμότητά του σε περιπτώσεις μη λήψης των αναγκαίων θετικών μέτρων ελλείψει νομοθετικής ρύθμισης.<sup>14</sup> Προς μια τέτοια κατεύθυνση κινήθηκε το Συμβούλιο της Επικρατείας σε μια σειρά αποφάσεων, με χαρακτηριστικότερο παράδειγμα την απόφασή του ότι απορρέει εκ του Συντάγματος υποχρέωση για την κατάρτιση δασολογίου. Στην εν λόγω απόφαση (363/1990) δηλώνεται χαρακτηριστικά ότι «το κράτος υποχρεούται να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προς διαφύλαξη [του περιβάλλοντος]» καθώς δια του άρθρου 24 παρ. 1 «η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ανηγορεύθη εις υποχρέωση του Κράτους, δεσμεύεται όχι μόνον ο νομοθέτης [...] αλλά και η Διοίκηση δια την οποίαν, ως ήδη εκρίθη (ΣτΕ 262/1982, 1069/84), γεννάται και εν ελλείψει έτι ειδικής νομοθετικής διατάξεως, ευθεία εκ της ως άνω διατάξεως του Συντάγματος υποχρέωσις<sup>15</sup>».

Παρεμφερώς, κινείται, άλλωστε, και το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), το οποίο εφαρμόζοντας την Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) προβαίνει στη διαπίστωση παραβιάσεων και σε περιπτώσεις που τα κράτη δεν έχουν λάβει τα αναγκαία θετικά μέτρα πραγμάτωσης του δικαιώματος σε ένα υγιές και ασφαλές περιβάλλον, το οποίο εκπορεύεται μάλιστα από άλλα δικαιώματα κατοχυρωμένα στην ΕΣΔΑ, με κυριότερα αυτά της ζωής (άρθρο 2) και της προσωπικής και οικογενειακής ζωής (άρθρο 8)<sup>16</sup>.

10. «Για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες» (L041/2003).

11. «Σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον (L156/2003).

12. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, «Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα», (υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 1998 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν 3422/2005, ΦΕΚ Α΄ 303/2005).

13. Αρνητική υποχρέωση για παράδειγμα θα ήταν το να μην πραγματοποιηθεί ένα έργο βλαπτικό για έναν ιδιαίτερο τόπο, ενώ θετική θα ήταν η θέσπιση ειδικού καθεστώτος (ολοκληρωμένης) προστασίας του συγκεκριμένου τόπου.

14. *J. Iliopoulos-Strangas*, La Charte des Droits Fondamentaux de l'Union Européenne face à la protection constitutionnelle des droits sociaux dans les Etats-membres, σε: *Droits sociaux et droit européen, Bilan et prospective de la protection*, Flauss, J.F., Bruylant, 2002, σελ. 59.

15. ΣτΕ 363/1990, 1157/1991, 2281/1992, 2282/1992, 55/1993, 2818/1997, βλ. επίσης περιπτώσεις όπου έγιναν δεκτές αιτήσεις ακυρώσεως κατά παραλείψεως οφειλόμενων νόμιμων ενεργειών ΣτΕ 3976/2010, 976/2015, 3943/2015 κ.α.

16. Βλ. μεταξύ άλλων (ΕΔΔΑ, απόφαση της 27ης Ιανουαρίου 2009, υπόθεση *Tatar* κατά Ρουμανίας, αρ. προσφ. 67021/01), που αναγνώρισε θετική υποχρέωση του κράτους προς θέσπιση κανονιστικού πλαισίου σχετικά με την αδειοδότηση, τη λειτουργία και τον έλεγχο των επικίνδυνων δραστηριοτήτων, το οποίο να μεριμνά ειδικά για την δυνατότητα του κοινού να αξιολογεί τον περιβαλλοντικό

Επιστρέφοντας από τη θεωρία στην πράξη, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι μολονότι το δικαίωμα στο περιβάλλον δεν δημιουργεί κατά καθολικό τρόπο εξαναγκαστές υποχρεώσεις για το κράτος, εν τούτοις είναι πλέον σαφές ότι καθιδρύεται προς την κρατική πλευρά μια γενική νομική υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος, ως μια μορφή του δημοσίου συμφέροντος. Η υποχρέωση αυτή συνίσταται στο ότι η όλη κρατική δράση - νομοθετική, κανονιστική αλλά και καθημερινή - οφείλει να καθοδηγείται και εμπνέεται από το στόχο της διαφύλαξης ενός ικανοποιητικού, αν όχι υψηλού, επιπέδου ποιότητας του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος, η οποία μάλιστα δράση θα πρέπει να κατατείνει προς τη βελτίωσή του.

Αποτιμώντας εν τέλει το άρθρο 24 παρ. 1 Συντ., δικαίως αυτό θεωρήθηκε και συνεχίζει να θεωρείται έως και σήμερα μια πρωτότυπη, λειτουργική αλλά και εύπλαστη στις κοινωνικές εξελίξεις διάταξη. Όπως εύστοχα έχει παρατηρηθεί<sup>17</sup>, η ανθεκτικότητα, αλλά και η επιτυχία της συνταγματικής κατοχύρωσης του δικαιώματος στο περιβάλλον, οφείλεται σε μεγάλο βαθμό στη «λιτότητα» και «περικεκτικότητα» της ρύθμισης, η οποία αφενός επιτρέπει στον κοινό νομοθέτη και τον δικαστή να δίνει σε αυτήν συγκεκριμένο περιεχόμενο, αφετέρου δε, διευκολύνει την ακώλυτη ενσωμάτωση του ενωσιακού δικαίου που αναπτύχθηκε στον τομέα του περιβάλλοντος.

## II. Η έννοια της αειφορίας στο άρθρο 24 του Συντάγματος

Έχει ενδιαφέρον να αναφερθεί ότι κατά την αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος το 2001, ο αναθεωρητικός νομοθέτης επέλεξε τον όρο *αειφορία* αντί για τον όρο *αειφόρος ανάπτυξη*, κάνοντας ρητή αναφορά ότι πρόκειται περί αρχής, προς την οποία μάλιστα τα εκάστοτε λαμβανόμενα περιβαλλοντικά μέτρα οφείλουν να είναι συμβατά και να την υπηρετούν. Η επιλογή αυτή έγινε μολονότι η δεκαετία που προηγήθηκε της αναθεώρησης, όπως ήδη ειπώθηκε, υπήρξε η δεκαετία γενικευμένης αποδοχής του προτάγματος της αειφόρου ανάπτυξης.

Η διατύπωση που επελέγη από τον συνταγματικό νομοθέτη μας καλεί εκ των πραγμάτων να απαντήσουμε σε δύο ερωτήματα: α) τι είδους αρχή είναι η αρχή της

αειφορίας και β) θα πρέπει να θεωρήσουμε αυτήν, στο πλαίσιο της ερμηνευτικής διαδικασίας, ως κάτι διαφορετικό από την αειφόρο ανάπτυξη ή ότι συνεκδοχικά παραπέμπει σε αυτήν;

Κατά την άποψή μου, την απάντηση στα δύο αυτά ερωτήματα δίνουν σε μεγάλο βαθμό η ίδια η «ιστορία» και η «προϊστορία» της έννοιας της αειφορίας μέσα από την προβολή τους στο σήμερα. Η «ιστορία» της παραπέμπει στην επιστήμη της δασοπονίας όπου για πρώτη φορά γίνεται λόγος στον 18ο αιώνα από τον Χανς Καρλ φον Κάρλοβις (Hans Carl von Carlowitz) για την ανάγκη *αειφόρου χρήσης* του δάσους, ήτοι για τη διατήρησή του, χάρη στην ποσοτικά οριοθετημένη εκμετάλλευση των προϊόντων του<sup>18</sup>. Η «προϊστορία» της, ανιχνεύεται, ωστόσο, σε προγενέστερους χρόνους (μεσαιώνα, ρωμαϊκή εποχή, αρχαία Ελλάδα) μέσω της ιδέας της συνετής χρήσης των πόρων, ως αναγκαίας προϋπόθεσης για την επιβίωση του ανθρώπου μέσα στη φύση.

Στην πορεία του χρόνου, η αρχική ιδέα και στη συνέχεια το ειδικότερο περιεχόμενο της αειφορίας προβλήθηκαν σχεδόν νομοτελειακά, λόγω της γενικευμένης περιβαλλοντικής κρίσης, στο σύνολο των στοιχείων του περιβάλλοντος, παραπέμποντας έτσι στη διατήρηση συνολικά των αγαθών της φύσης (βιοποικιλότητα, νερό, αέρας, έδαφος). Προεκτείνοντας μάλιστα λογικά αυτή τη θεώρηση, ορθώς έχει υποστηριχθεί ότι η σύγχρονη έννοια της αειφορίας δεν είναι απλώς και μόνον η παράδοση στις επόμενες γενεές ενός φυσικού κεφαλαίου, αλλά κυρίως η παροχή σε αυτές της δυνατότητας να επιλέγουν τον τρόπο ικανοποίησης των αναγκών τους.

Υπό το φως των προαναφερόμενων, θα πρέπει να δεχτούμε ότι η αειφορία είναι ένας υψηλής προτεραιότητας πολιτικός, ηθικός και επιστημονικός στόχος, ο οποίος μεταφράζεται στο νομικό πεδίο σε μια γενική αρχή δεσμευτική ως προς τα αποτελέσματά της, που δεν είναι άλλα από τη διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών προς χάρη τόσο της παρούσας όσο και των μελλοντικών γενεών. Αειφορία, εξάλλου, σημαίνει ακριβώς διαφύλαξη του περιβάλλοντος εις το διηνεκές. Είναι σημαντικό πάντως να διευκρινισθεί ότι με το άρθρο 24 του Συντάγματος, που αναγορεύει τις αξίες της προστασίας του περιβάλλοντος (παρ. 1) και του σχεδιασμού του χώρου (παρ. 2) σε προστατευόμενα έννομα αγαθά, εισάγεται η έννοια της *αειφορίας* και όχι της *αειφόρου ανάπτυξης*. Οι δύο αυτές έννοιες δεν ταυτίζονται<sup>19</sup>, δεδομένου ότι η αρχή της αειφορίας, μπορεί μεν να συνιστά μια γενική αρχή, από τη σκοπιά όμως της

κίνδυνο, καθώς και υποχρέωση διασφάλισης της συμμετοχής του κοινού σε περιβαλλοντικές αποφάσεις, (ΕΔΔΑ απόφαση της 11ης Μαρτίου 2013, υπόθεση Howald Moor κ.λπ. κατά Ελβετίας, αρ. προσφ. 52067/10 και 41072/11). Η τελευταία αναγνώρισε θετική υποχρέωση διασφάλισης της πρόσβασης στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά ζητήματα κ.ά.

17. Γ. Γιαννακούρου, «Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα και το αναθεωρητικό εγχείρημα», Νόμος και Φύση, 2018, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/18128/to-perivalontiko-syntagma-kai-to-anatheoritiko-egxeirima/> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

18. Βλ. σχετικά και Ε-Α. Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, 1998, σελ. 19-22.

19. Σε παρεμφερή γραμμή διάκρισης των αρχών της αειφορίας και αειφόρου ανάπτυξης κινείται και η Ε. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2008, σελ. 55-58.



ύψιστης αρχής-στόχου της αειφόρου ανάπτυξης<sup>20</sup> συνιστά μια επιμέρους αρχή με στόχευση τη σύνδεση και συμφιλίωση των τριών πυλώνων της δεύτερης.

Αξίζει να αναφερθεί ότι η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ταυτίζει, κατά αξιωματικό ή έστω συνεκδοκικό τρόπο, τις δύο αυτές αρχές<sup>21</sup>, η ορθή ωστόσο προσέγγιση θα ήταν να δεχτούμε ότι η αειφόρος ανάπτυξη προκύπτει ερμηνευτικά όχι ευθέως από το άρθρο 24, αλλά από τον συγκεκριισμό και τη σύνθεση από τη μια της αειφορίας που αναγνωρίζει το άρθρο 24 του Σ και από την άλλη της οικονομικής ελευθερίας που κατοχυρώνει το άρθρο 5 παρ. 1 του Σ σε συνδυασμό με το άρθρο 106 αυτού. Το τελευταίο διά των παρ. 1 και 2 θέτει, όπως είναι γνωστό, «κοινωνικά» όρια στον τρόπο άσκησης της οικονομικής ελευθερίας, όπως άλλωστε θέτει αντίστοιχα όρια, μέσω των εννοιών της προστασίας του περιβάλλοντος και της αειφορίας, και το άρθρο 24.

Η προτεινόμενη προσέγγιση έχει το πλεονέκτημα ότι επιτρέπει μια πιο ισορροπημένη και όχι ανισοβαρή σχέση, ήτοι σε βάρος του περιβαλλοντικού πυλώνα της αειφόρου ανάπτυξης, μεταξύ των συνταγματικών διατάξεων κατά την *in concreto* εφαρμογή τους, ιδίως εάν ληφθεί υπόψη ότι γίνεται λόγος ακόμη και για δύο εκδοχές της ίδιας της έννοιας της αειφορίας. Της *ισχυράς αειφορίας*, που δίνει έμφαση στην ανάγκη διηνεκούς αναπαραγωγής των περιβαλλοντικών αγαθών και της *ασθενούς*, που δίνει το βάρος στη δυνατότητα αναπαραγωγής (την αειφορία) της ανάπτυξης<sup>22</sup>.

Στην επίτευξη βεβαίως του στόχου της αειφόρου ανάπτυξης συμβάλλουν με τον ιδιαίτερο η καθεμιά τρόπους και οι επιμέρους αρχές του δικαίου του περιβάλλοντος, η ανάπτυξη των οποίων ακολουθεί.

### III. Οι αρχές του Δικαίου του περιβάλλοντος

Η αναγνώριση του δικαιώματος στο περιβάλλον από τα συντάγματα ενός πολύ μεγάλου αριθμού κρατών (170 περίπου), συμπεριλαμβανομένου του ελληνικού Συντάγματος, αλλά και από σημαντικές διεθνείς συμβάσεις<sup>23</sup>, άσκησε καταλυτική επιρροή στην εξέλιξη του δικαίου του περιβάλλοντος και στη διαμόρφωση των αρχών που το χαρακτηρίζουν και διέπουν. Οι αρχές

αυτές προσδίδουν από τη μια στο δίκαιο την αναγκαία «στρατηγική κατεύθυνση», συνοχή και ομοιογένεια που αυτό έχει ανάγκη, ιδίως όταν καλούμαστε να εφαρμόσουμε τις ειδικότερες ρυθμίσεις του, και από την άλλη ενισχύουν και συμβάλλουν πρακτικώς επί συγκεκριμένων περιπτώσεων μέσω της ερμηνείας, στην πραγμάτωσή του<sup>24</sup>.

Ακολουθούν οι βασικές αρχές που διαπερνούν και συνέχουν το δίκαιο του περιβάλλοντος, οι οποίες με μια δόση σχηματικότητας θα μπορούσαν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: στην πρώτη ανήκουν αυτές που διαθέτουν σημαντική κανονιστική εμβέλεια, έστω και διαφοροποιούμενη-κλιμακούμενη από τη μια στην άλλη αρχή, ενώ στη δεύτερη αυτές που έχουν εξαιρετικά ευρύ και γενικό χαρακτήρα εκφράζοντας έναν κατευθυντήριο και εν πολλοίς δικαιοπολιτικό προσανατολισμό<sup>25</sup>.

#### 1. Η αρχή της πρόληψης

Η αρχή της πρόληψης αποτελεί ίσως την «κορωνίδα» του δικαίου του περιβάλλοντος. Η γένεση, εξάλλου, και η μετέπειτα διαμόρφωση του δικαίου αυτού ως ιδιαίτερου δικαίου κλάδου, συναρτάται στενά με το θεσμό της περιβαλλοντικής εκτίμησης, που είναι η κατ' εξοχήν έκφραση της αρχής της πρόληψης. Η δύναμη της συγκεκριμένης αρχής βρίσκεται στην απλότητα του περιεχομένου της, που συνίσταται στην υποχρέωση λήψης προληπτικών μέτρων πριν από τη λήψη απόφασης για την πραγματοποίηση ενός σχεδίου, ενός έργου ή μιας δραστηριότητας. Στόχος των μέτρων αυτών είναι βεβαίως είτε η αποτροπή των δυσμενών συνεπειών είτε η κατά το δυνατόν ελαχιστοποίησή τους.

Στο ελληνικό δίκαιο η αρχή της πρόληψης έλκει την αναγνώρισή της από το ίδιο το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, δεδομένου ότι ρητώς σε αυτό δηλώνεται ότι *το Κράτος έχει την υποχρέωση λήψης προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων για την επίτευξη του στόχου της προστασίας του περιβάλλοντος*.

Ομοίως την αρχή αυτή αναγνωρίζει κατά σαφή τρόπο το άρθρο 191 παρ. 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το οποίο ωστόσο στο πλαίσιο μιας πιο «τεχνικής» προσέγγισης διαχωρίζει την *αρχή της προληπτικής δράσης* από την *αρχή της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραι-*

20. Χαρακτηριστική είναι η αναγόρευση της αειφόρου ανάπτυξης με το άρθρο 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση σε θεμελιώδη στόχο της τόσο για το εσωτερικό της ίδιας (παρ. 3) όσο και για τον πλανήτη συνολικά (παρ. 5) κατά τις σχέσεις της με τον υπόλοιπο κόσμο.

21. Βλ. αντί άλλων, ΣτΕ 1569/2005 σκ. 7., 395/2014 σκ. 20 και 23, 1978/2017 σκ. 6 και 2222/2017 σκ. 5.

22. Βλ. σχετικά Α. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Edit. LGDJ, 2020, σελ. 463-464 και τις εκεί αντίστοιχες παραπομπές.

23. Βλ. σχετικά Μ. Prieur, *Droit de l'environnement*, Edit. Dalloz, 2019, σελ. 47-56.

24. N. Sadeleer, *Les principes comme instruments d'une plus grande cohérence et d'une effectivité accrue du droit de l'environnement*, σε: *Quel avenir pour le droit de l'environnement (sous la direction de F. Ost - S. Gutwirth)*, Edit. Vubpress, κυρίως 1996, σελ. 253-259.

25. Στην πρώτη κατηγορία αρχών εντάσσονται οι αρχές της πρόληψης, προφύλαξης, συμμετοχής-πληροφόρησης και η αρχή «ο ρυπαίων πληρώνει», ενώ στη δεύτερη οι αρχές της ενσωμάτωσης και μη υποβάθμισης της νομικής προστασίας του περιβάλλοντος.

ότητα στην πηγή. Από μια θεωρητική πάντως σκοπιά, η δεύτερη αυτή αρχή δεν αποτελεί τίποτε άλλο παρά μια ειδικότερη όψη της θεμελιώδους αρχής της πρόληψης, καθόσον η πρόληψη για να είναι αποτελεσματική οφείλει ακριβώς να αναχαιτίζει τον όποιο κίνδυνο εμφάνισης προσβολών στο περιβάλλον όσο το δυνατόν πιο έγκαιρα, με άλλα λόγια «στην πηγή».

Αν, όπως ήδη ειπώθηκε, ο θεσμός της περιβαλλοντικής εκτίμησης συνιστά την κατ' εξοχήν έκφραση της αρχής της πρόληψης, η τελευταία κατ' ουσίαν λαμβάνει υπόσταση μέσα από το περιεχόμενο των εκάστοτε εκπονούμενων μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Είτε των μελετών σχεδίων και προγραμμάτων, οι οποίες εγκρίνονται ταυτόχρονα με την έγκριση των σχεδίων / προγραμμάτων για τα οποία εκπονήθηκαν, είτε με την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων / δραστηριοτήτων για τα οποία αυτές εκπονήθηκαν. Με άλλα λόγια, η, από περιβαλλοντική σκοπιά εγκριτική και αδειοδοτική διαδικασία σχεδίων/προγραμμάτων και έργων/ δραστηριοτήτων συνιστά τη «λυδία λίθο» επιτυχούς εφαρμογής της αρχής της πρόληψης.

Αξίζει να σημειωθεί ότι τα παραπάνω βρίσκουν έκφραση στην πάγια νομολογία του Σ.τ.Ε., το οποίο διατυπώνει χαρακτηριστικά ότι η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, «αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής των αρχών της πρόληψης και προφύλαξης<sup>26</sup>», τονίζοντας ότι οι αρχές αυτές θεσπίζονται «χάριν της οικολογικής ισορροπίας, και της διατήρησης [του περιβάλλοντος] και των φυσικών πόρων, προς όφελος όχι μόνο της παρούσας αλλά και των επόμενων γενεών<sup>27</sup>» συνδέοντας τες έτσι και με τον θεμελιακό στόχο της αειφορίας.

Συγκεκριμένα το Σ.τ.Ε. εφαρμόζοντας την αρχή μέσα στα καθορισμένα όρια του ακυρωτικού ελέγχου, εξετάζει εάν κατά την αδειοδότηση ορισμένου έργου οι αρμόδιες αρχές λαμβάνουν «προεχόντως» υπόψη τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου από την κατασκευή και λειτουργία του, δηλαδή εάν υφίσταται περιβαλλοντικός κίνδυνος ο οποίος υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από την λειτουργία του [έργου]. Κατά συνέπεια, γίνεται αντιληπτό ότι ο ακυρωτικός δικαστής εξετάζει την στάθμιση μεταξύ κινδύνου και οφέλους στην οποία προβαίνει η Διοίκηση, η οποία περιλαμβάνει τον τρόπο και τη μέθοδο κατασκευής και λειτουργίας του έργου καθώς και το δημόσιο συμφέρον που αυτό εξυπηρετεί, σε συνάρτηση πάντα με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και την φύση της εξυπηρετούμενης με την εκτέλεση του έργου ανάγκης. Σε κάθε περίπτωση, η πολιτεία οφείλει να σταθμίσει σε συμμόρφωση με την αρχή της πρόληψης κατά

τρόπο που δεν παραβιάζει τον στόχο της αειφορίας<sup>28</sup>. Στα όρια, λοιπόν, του ακυρωτικού ελέγχου εμπίπτει το σύννομο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η επάρκεια που παρέχει στη Διοίκηση όσον αφορά στη δυνατότητα διακρίβωσης και αξιολόγησης των κινδύνων και συνεπειών του έργου καθώς και η αναλογία μεταξύ οφέλους του έργου και περιβαλλοντικής βλάβης, ενώ εκτός των ορίων τίθεται η ευθεία αξιολόγηση των συνεπειών του έργου.

Η σπουδαιότητα της αρχής της πρόληψης για την ελληνική περιβαλλοντική νομοθεσία γίνεται περισσότερο ακόμη αντιληπτή, αν λάβει κανείς υπόψη του τη θεσμοθέτηση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης ήδη από την αρχή της δεκαετίας 1990-2000, ως ρητή διοικητική προϋπόθεση για την πραγματοποίηση έργου / δραστηριότητας με επιπτώσεις στο περιβάλλον. Με την περιβαλλοντική αδειοδότηση, η υποχρέωση εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων πριν από τη λήψη μιας απόφασης μετουσιώνεται σε συγκεκριμένη δέσμευση για τη Διοίκηση, τους δημόσιους και ιδιωτικούς φορείς και τους πολίτες.

## 2. Η αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης συνίσταται στην υποχρέωση λήψης μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, αλλά και της ανθρώπινης υγείας, ακόμη και στις περιπτώσεις εκείνες που υπάρχει επιστημονική αβεβαιότητα ή διατυπώνονται αποκλίνουσες ή αντιφατικές απόψεις στο πεδίο της επιστήμης για ένα ζήτημα / πρόβλημα ή τις επιπτώσεις μιας ανθρώπινης δραστηριότητας. Εφαρμόζεται σε πολύπλοκα περιβαλλοντικά προβλήματα, όπως η κλιματική αλλαγή, η μείωση της στοιβάδας του όζοντος, η χρήση των γενετικά τροποποιημένων οργανισμών, η ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία κ.λπ. Η πλειονότητα, πάντως, των προβλημάτων στα οποία εφαρμόζεται είναι προβλήματα που απορρέουν από την εφαρμογή της τεχνολογίας, στις περισσότερες δε των περιπτώσεων από τεχνολογίες αιχμής.

Ως αρχή, προήλθε από τη γερμανική θεωρία την δεκαετία του 1970 και συνάντησε στη συνέχεια την ευρύτερη αποδοχή της διεθνούς κοινότητας<sup>29</sup>. Η νομική θεμε-

28. Θ. Ζιάμου, «Η νεότερη περιβαλλοντική νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας: Στην υπηρεσία του Περιβάλλοντος ή της Ανάπτυξης», 2020, διαθέσιμο στο: <http://www.esdi.gr/nex/index.php/el/component/content/article/102-presentation/news/dimosieuseis/714-epimorfotiko-seminario-dikastikon-leitourgouon-me-thema-i-perivallon-kai-anaptyksi-ii-aoristes-nomikes-ennoies-sto-dimosio-dikaio> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

29. D. Bourguignon, Η αρχή της προφύλαξης, Ορισμοί, εφαρμογές, διακυβέρνηση, Ευρωπαϊκή Κοινοβουλευτική Ερευνητική Υπηρεσία, 2015, διαθέσιμο στο: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS\\_IDA\(2015\)573876\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/573876/EPRS_IDA(2015)573876_EN.pdf) [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

26. ΣτΕ 1492/2013 σκ. 7, ΣτΕ 665/2020 σκ. 14 κ.ά.

27. ΣτΕ Ολ 613/2002, σκ. 7.

λίωσή της σήμερα έχει κατά κύριο λόγο ως έρεισμα την πρόβλεψή της από το άρθρο 191 παρ. 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, δευτερευόντως δε την ένταξη της στη διακήρυξη του Ρίο ντε Τζανέιρο (αρχή 15η), που υιοθετήθηκε κατά τη διεθνή διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών του έτους 1992 για το περιβάλλον και την ανάπτυξη.

Ο Έλληνας νομοθέτης δεν έχει προβεί έως σήμερα στη ρητή αναγνώριση της αρχής της προφύλαξης· θα μπορούσε ωστόσο να θεωρηθεί ότι αυτή εμπερικλείεται στον θεμελιακό στόχο και τη - γενική δικαιοπολιτική πλέον σήμερα - αρχή της αιφόρου ανάπτυξης. Και τούτο, υπό την έννοια ότι η επίτευξη της αιφόρου ανάπτυξης προϋποθέτει την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, δεδομένου ότι η δεύτερη στοχεύει μέσα από τη διαχείριση της αβεβαιότητας στη διασφάλιση των μελλοντικών γενεών που είναι και ο «στρατηγικός» στόχος της αρχής της αιφόρου ανάπτυξης. Επίσης, θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι η αρχή της προφύλαξης έχει εισαχθεί εμμέσως - έστω και μερικώς - στην εσωτερική έννομη τάξη μέσα από την κύρωση από τον εθνικό νομοθέτη σειράς διεθνών συμβάσεων που την αναγνωρίζουν, όπως οι διεθνείς συμβάσεις για τη βιοποικιλότητα, την κλιματική αλλαγή, ακόμη και για την προστασία και χρήση των διασυνοριακών ποταμών και διεθνών λιμνών.

Θα πρέπει, πάντως, να αναφερθεί ότι η εφαρμογή στην πράξη της αρχής αυτής εμφανίζει ιδιαίτερες δυσκολίες, γίνεται δε συχνά αιτία έντονων θεωρητικών, ακόμη και πολιτικών, συζητήσεων και αντιπαραθέσεων. Και τούτο γιατί αφενός η εκτίμηση του κινδύνου, που είναι και το κύριο εργαλείο εφαρμογής της, οφείλει να είναι άνευ ετέρου ανεξάρτητη και ανεπηρέαστη από οικονομικά συμφέροντα, αφετέρου δε τα προτεινόμενα μέτρα είναι προσωρινά, και όχι οριστικά, λόγω του στοιχείου της αβεβαιότητας. Τις δύο αυτές πρακτικές όψεις της αρχής της προφύλαξης θα πρέπει να αξιολογήσει κανείς υπό το φως των κοινωνικό-οικονομικής τάξης συνεπαγωγών που τις περισσότερες φορές έχουν τόσο τα πορίσματα μιας μελέτης εκτίμησης κινδύνου όσο βεβαίως και τα απότοκα αυτής λαμβανόμενα μέτρα.

Ο βαθμός επιστημονικής αβεβαιότητας που απαιτείται ώστε να ενεργοποιηθεί η εν λόγω αρχή, αναγορεύεται συχνά σε ζήτημα ερμηνευτικό, το οποίο έχουν διαχειριστεί με διαφορετικό τρόπο έννομες τάξεις και θεσμοί της Ευρωπαϊκής Ένωσης.<sup>30</sup> Αξίζει να αναφερθεί ότι το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης υιοθετεί μια ευρεία ερμηνεία, με βάση την οποία οι αρμόδιες αρχές επιτρέπεται να παρέχουν περιβαλλοντική άδεια σε έργα *μόνον εφόσον είναι πεπεισμένες ότι η δραστηριότητα αυτή δεν θα έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραι-*

*ότητα του συγκεκριμένου τόπου*<sup>31</sup>. Αρκεί, δηλαδή, και μόνον η ύπαρξη «*εύλογης αμφιβολίας*» από επιστημονικής απόψεως, ώστε να ενεργοποιηθεί η αρχή της προφύλαξης κατά τον Ευρωπαϊκό δικαστή, η οποία και επιτάσσει τη μη υλοποίηση ενός έργου. Ταυτόχρονα, και η ίδια η έννοια της εύλογης αμφιβολίας οφείλει να διασαφηνίζεται, με τη ευρωπαϊκή νομολογία να χρησιμοποιεί ως πρόσφορο «*εργαλείο*» το *νομικό γνώμονα της «κατάστασης των επιστημονικών γνώσεων»*, δηλαδή την υφιστάμενη *επιστημονική γνώση σε συγκεκριμένο σημείο του χρόνου*. Από θεωρητική σκοπιά, ο *νομικός γνώμονας* δεν είναι τίποτε άλλο παρά μια *ιδιόζουσα νομική έννοια*, μια νομική τεχνική, με την οποία έχει ιδιαίτερα ασχοληθεί η γαλλική κυρίως νομική θεωρία που επιτρέπει, όταν και όπου χρησιμοποιείται, την προσαρμογή του περιβαλλοντικού νομικού κανόνα προς την *διαρκώς εξελισσόμενη επιστήμη και τεχνολογία*<sup>32</sup>.

Όσον αφορά, ειδικότερα, στον ακυρωτικό έλεγχο των διοικητικών δικαστηρίων, έχει υποστηριχθεί από μέρους της εγχώριας θεωρίας ότι μία Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων από την οποία λείπουν οι «*αντίθετες*» επιστημονικές απόψεις, δεν μπορεί να θεωρείται επαρκής, και συνεπώς τυχόν στηριχθείσα σε αυτήν πράξη, πρέπει να θεωρείται παράνομη για παράβαση ουσιώδους τύπου<sup>33</sup>. Η άποψη, πάντως, αυτή δεν φαίνεται να βρίσκει ανταπόκριση από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο περιορίζεται στη διαπίστωση πλημμελειών κατά τον έλεγχο των περιβαλλοντικών μελετών.

### 3. Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» διατυπώθηκε για πρώτη φορά στη δεκαετία του 1970, περίοδο κατά την οποία υποστηρίχθηκε και έγινε δεκτό από την οικονομική επιστήμη ότι είναι ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη από το οικονομικό σύστημα το περιβαλλοντικό κόστος, που οι ποικίλες δραστηριότητες επιφέρουν. Η ανάγκη αυτή συνδέεται με τη διαπίστωση ότι οι ρυπάνσεις συνιστούν σημαντικότερη μορφή *εξωτερικού κοινωνικού κόστους*, δηλαδή κόστους, το οποίο παρά την έκταση και το μέγεθός του, δεν θεωρείται ως συντελεστής παραγωγής ούτε λαμβάνει, όπως άλλωστε και τα φυσικά αγαθά (νερό, αέρας, έδαφος, ησυχία κ.λπ.), οικονομική τιμή.

31. ΔΕΕ, απόφαση της 7ης Νοεμβρίου 2018, υπόθεση C-461/17.

32. Για την έννοια του *standard juridique* βλ. και E. Naim-Gesbert, *Les dimensions scientifiques du droit de l'environnement*, Edit. Bruylant, 1999, σελ. 508-519 και A. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Edit. LGDJ, 2020, σελ. 336-355. Οι τρεις χαρακτηριστικότεροι νομικοί γνώμονες είναι: α) η *κατάσταση των επιστημονικών γνώσεων*, β) το *οικονομικό ανεκτό κόστος* και γ) οι *βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές*.

33. Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης-Μια νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδραση στον έλεγχο της νομιμότητας, ΠερΔικ 1/2004.

30. D. Bourguignon, «Η αρχή της προφύλαξης, Ορισμοί, εφαρμογές, διακυβέρνηση», 2015, ό.π.

Το γεγονός αυτό επιβάλλει την αποτίμησή του πριν από (ή και μετά) την ανάληψη μιας οχλούσας δραστηριότητας. Οι ρίζες βεβαίως της αρχής αυτής ανάγονται στη γνωστή θεωρία για τις *εξωτερικές οικονομίες*, που αναπτύχθηκε από την οικονομική επιστήμη στις αρχές του 20ου αιώνα, με κεντρικό εκφραστή τον Άγγλο οικονομολόγο Ρίγου<sup>34</sup>. Ο Ρίγου υπήρξε υποστηρικτής της εσωτερίκευσης των *αρνητικών εξωτερικοτήτων*, όπως είναι η ρύπανση, με τη μορφή επιβολής φόρων σε αυτόν που τις προκαλεί, φόροι οι οποίοι έχουν μείνει γνωστοί στην οικονομική θεωρία με τον όρο *rigouian taxes*. Η κρατική αυτή παρέμβαση εξασφαλίζει αφενός ότι εκείνος που θα επωμιστεί το κόστος είναι εκείνος που ευθύνεται για αυτό, αλλά και στοχεύει αφετέρου στην ενθάρρυνσή του να ελαττώσει τα αρνητικά αυτά εξωτερικά κόστη.

Στον χώρο του δικαίου η παραπάνω οικονομική προσέγγιση εκφράστηκε μέσα από δύο παραπλήσιες εκδοχές: κατά την πρώτη εκδοχή, η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει» σημαίνει τον καταλογισμό της οικολογικής ζημίας σε βάρος εκείνου που ευθύνεται για την παραγωγή της, δηλαδή σε βάρος του ρυπαίνοντα, ενώ κατά τη δεύτερη σημαίνει τον καταλογισμό στον ρυπαίνοντα των εξόδων που αντιστοιχούν στα μέτρα πρόληψης και επανόρθωσης της ρύπανσης.

Οι λειτουργίες που επιτελεί η αρχή μπορούν συνοπτικά να διακριθούν, πρώτον στην *αναδιανεμητική*, μέσω του καταλογισμού του κόστους της ρύπανσης ή της αποκατάστασής της στον ρυπαίνοντα αντί του κοινωνικού συνόλου, δεύτερον στην *προληπτική*, μέσω της αποθάρρυνσης των ρυπογόνων πρακτικών, και τρίτον στη *θεραπευτική*, μέσω της επανόρθωσης της προκληθείσας ζημίας<sup>35</sup>. Κάθε λειτουργία φέρει την αξία της και βρίσκει εφαρμογή μέσω διαφορετικών νομικών εργαλείων. Η εφαρμογή της, άλλωστε, ορθώς υποστηρίζεται ότι δεν πρέπει να στοιχειοθετεί άλλοθι για τον ρυπαίνοντα, δίνοντάς του τη δυνατότητα να εξαγοράζει την αλόγιστη ρύπανση που προκαλεί υπό ένα καθεστώς «ατιμωρησίας», αναδιανέμοντας απλώς το κόστος σε εκείνον<sup>36</sup>. Αντιθέτως, κομβική είναι η λειτουργία της ως προληπτικού μέσου υπό το φως και των υπόλοιπων αρχών του περιβαλλοντικού δικαίου, όπως της πρόληψης, αφού αυτές λειτουργούν συμπληρωματικά και δε δύναται η μία να αναιρεί την άλλη<sup>37</sup>. Η συμπληρωματικότητα της

αρχής με τις αρχές της πρόληψης και προφύλαξης αναγνωρίζεται και από την ελληνική νομολογία<sup>38</sup>.

Η δεύτερη και πιο πραγματική εκδοχή της αρχής αυτής είναι αυτή που προτιμήθηκε από τον ΟΟΣΑ, την Ευρωπαϊκή Κοινότητα και τις εθνικές νομοθεσίες για το λόγο ότι τα έξοδα πρόληψης και επανόρθωσης δεν προϋποθέτουν τον ακριβή υπολογισμό της οικολογικής ζημίας, αλλά ανταποκρίνονται κατ' ουσίαν σε *a priori* αποφασιζόμενα από τις αρχές μέτρα γνωστού κόστους. Η προτίμηση αυτή οφείλεται τόσο στις διατυπωόμενες αμφισβητήσεις σχετικά με την εγκυρότητα και το πρόσφορο των μεθόδων χρηματικής αποτίμησης της οικολογικής ζημίας, που χρησιμοποιεί η οικονομική του περιβάλλοντος, όσο και στις ιδιάζουσες δυσχέρειες που παρουσιάζει η εφαρμογή της αρχής στην πρώτη και πιο «οικολογική» εκδοχή της.

Ως οικολογική ζημία νοείται, κατά την επικρατέστερη στο δίκαιο του περιβάλλοντος άποψη, κάθε ζημία που θίγει συνολικώς το συλλογικό αγαθό «περιβάλλον» ή και μεμονωμένα από τα στοιχεία του, ανεξαρτήτως αν δημιουργούνται ή όχι κατ' αντανάκλαση επιπτώσεις σε πρόσωπα ή πράγματα. Είναι, επιπλέον, αποδεκτό ότι για να στοιχειοθετηθεί με νομικούς όρους η έννοια της περιβαλλοντικής προσβολής, η ζημία πρέπει να είναι κατά ένα τρόπο μετρήσιμη και σοβαρή, κριτήρια τα οποία ακολουθεί η ευρωπαϊκή νομοθεσία<sup>39</sup>.

Τρεις δεκαετίες μετά την έγκριση της Σύστασης C/74/223/1974 από τον ΟΟΣΑ, η βαθμιαία αποδοχή της αρχής «ο ρυπαίνων πληρώνει» από τις νομοθεσίες αρκετών χωρών και η μετέπειτα συμπερίληψή της στα πρωτογενή κείμενα της (νυν) Ευρωπαϊκής Ένωσης (σήμερα περιλαμβάνεται στο άρθρο 191 παρ. 2 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης), έχουν ως αποτέλεσμα τη συνεχή διεύρυνση του πεδίου εφαρμογής της μεταξύ των παντοειδών οχλουσών δραστηριοτήτων (βιομηχανικές εγκαταστάσεις, εξορυκτικές

34. A.C. Pigou, *The economics of welfare*, 1920, MacMillan, London.

35. N. Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford University Press, 2nd edition, 2020, σελ. 42-46.

36. Ό.π., σελ. 42-46.

37. Ό.π., σελ. 42-46.

38. Βλ. για παράδειγμα την πιο κάτω χαρακτηριστική διατύπωση στις υπ' αριθ. 2059/2014 και 657/2020 αντιστοίχως αποφάσεις του ΣτΕ και του ΑΠ: «..... Ως έκφανση της γενικής αρχής της διεθνούς νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος «ο ρυπαίνων πληρώνει» λειτουργεί συμπληρωματικά προς τις αρχές της πρόληψης και προφύλαξης. Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην ανωτέρω αρχή "ο ρυπαίνων πληρώνει"».

39. Κ. Πουικλή, Η αρχή ο ρυπαίνων πληρώνει στο δίκαιο περιβάλλοντος υπό το φως της Οδηγίας 2004/35 σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, 2016, σελ. 44, διαθέσιμο στο: <https://www.didaktorika.gr/eadd/handle/10442/39541> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

δραστηριότητες, ρυπάνσεις από προϊόντα, μεταφορά επικίνδυνων αποβλήτων κ.λπ.). Ως ένα από τα προσφορότερα νομικά μέσα για την εφαρμογή της αρχής κρίνεται ότι αποτελούν οι διάφορες μορφές φόρων ή εισφορών<sup>40</sup>, που επιβάλλονται στον ρυπαίνοντα ανάλογα με το βαθμό του δημιουργούμενου κινδύνου ή της προκαλούμενης προσβολής, λαμβάνοντας υπόψη το συλλογικό σχεδιασμό αντιμετώπισής τους.

Αξίζει στο σημείο αυτό να σημειωθεί ότι ο μηχανισμός της αδικοπρακτικής ευθύνης αποτελεί επίσης ένα παράλληλο νομικό μέσο - όχι το κυριότερο - εφαρμογής της, εξασφαλίζοντας στην περίπτωση αυτή με εξατομικευμένο τρόπο αστική αποζημίωση σε θύματα περιβαλλοντικής προσβολής, εξυπηρετώντας ταυτοχρόνως τη θεραπευτική λειτουργία της αρχής. Η ενεργοποίηση της αδικοπρακτικής ευθύνης, εγείρει ωστόσο προβληματικές, σχετιζόμενες για παράδειγμα με το γεγονός ότι προκειμένου να γεννηθεί αξίωση, προϋποτίθεται η προσβολή ιδιωτικού έννομου αγαθού, με αποτέλεσμα οι φυσικοί πόροι να προστατεύονται «στο μέτρο που συνιστούν αντικείμενο προσωπικών έννομων συμφερόντων»<sup>41</sup>. Αποτελεί άλλωστε μη ελέγξιμο παράγοντα το αν η αποζημίωση θα διατεθεί από τον αποζημιωθέντα προς αποκατάσταση της περιβαλλοντικής προσβολής, ούτε άλλωστε η επιδίκαση της αποζημίωσης αποκλείει το ενδεχόμενο μελλοντικής προσβολής<sup>42</sup>. Πιο αποτελεσματικά αλλά και με αντίστοιχες προβληματικές, σε σειρά διεθνών και ευρωπαϊκών νομοθετημάτων, θεσπίζεται αντικειμενική αστική ευθύνη, η οποία όντας αποκολλημένη από την έννοια του παίσματος (αμάχητο τεκμήριο υπαιτιότητας)<sup>43</sup>, στοιχειοθετεί την ευθύνη του ρυπαίνοντος με κριτήρια την ύπαρξη ζημίας κατά παραβίαση της νομοθεσίας και τον αιτιώδη σύνδεσμο μεταξύ αυτής και της ρυπογόνου δραστηριότητας. Στην ελληνική έννομη τάξη τα ανωτέρω βρήκαν έκφραση στο άρθρο 29 του Ν 1650/1986, το οποίο θεσπίζει περιβαλλοντική ευθύνη για κάθε «φυσικό ή νομικό πρόσωπο, προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος εκτός εάν αποδείξει ότι η ζημιά οφείλεται σε ανώτερη βία ή ότι προήλθε από υπαίτια ενέργεια τρίτου που ενήργησε δολίως».

Τέλος, η Οδηγία 2004/35 αποτέλεσε καινοτομία στον τομέα της ευθύνης για προσβολές στο περιβάλλον, θεσπίζοντας μηχανισμούς περιβαλλοντικής ευθύνης βασι-

ζόμενους στην αρχή «ο ρυπαίων πληρώνει» με στόχο τόσο την πρόληψη όσο και την αποκατάσταση της περιβαλλοντικής ζημίας. Η Οδηγία ενεργοποιεί «διοικητικούς μηχανισμούς» έξω από το πλαίσιο της στενά νοούμενης αστικής ευθύνης<sup>44</sup>, εγκαθιδρύοντας παράλληλα ένα «αποκεντρωμένο σύστημα εφαρμογής της» υπό μια καθορισμένη αρμόδια αρχή, το οποίο «προκρίνει» την πρόληψη αντί της αποκατάστασης<sup>45</sup>. Η ευθύνη που καθιερώνεται είναι τόσο αντικειμενική όσο και υποκειμενική, ανάλογα με την επικινδυνότητα για την υγεία ή το περιβάλλον της ρυπογόνου δραστηριότητας, κυριότερα, όμως, αφορά σε περιβαλλοντική ζημιά και όχι ιδιωτική, θεσπίζοντας έτσι προστασία σε διοικητικό επίπεδο<sup>46</sup>.

#### 4. Η αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης

Είναι κοινώς αποδεκτό ότι ο στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς την ενεργό συμμετοχή του πολίτη κατά τη διαδικασία λήψης αποφάσεων ατομικού αλλά και κανονιστικού χαρακτήρα που έχουν περιβαλλοντικό ενδιαφέρον. Παράλληλα επίσης είναι κοινός τόπος ότι η συμμετοχή του πολίτη δεν μπορεί να είναι λειτουργική και αποτελεσματική, παρά μόνον όταν αυτός διαθέτει την απαιτούμενη πληροφόρηση αφενός για την κατάσταση του περιβάλλοντος και αφετέρου για τις σχεδιαζόμενες δραστηριότητες.

Η νομική αναγνώριση της αρχής αυτής είχε ως αφετηρία τις ευρωπαϊκές οδηγίες 85/337 και 90/313<sup>47</sup> καθώς και τη διακήρυξη του Ρίο ντε Τζανέιρο του 1992 (αρχή 10η), μεγάλη όμως ώθηση προσέδωσε σε αυτήν η διεθνής σύμβαση του Άαρχους του έτους 1998 για την πρόσβαση στις πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα<sup>48</sup>. Η μελέτη των προοιμίων αφενός των ευρωπαϊκών οδηγιών και αφετέρου της Σύμ-

40. M. Prieur, Droit de l'environnement, Edit. Dalloz, 2019, σελ. 203-207.

41. K. Πουικλή, ό.π., 2016, σελ. 162.

42. K. I. Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο. Δίκαιο Διαχείρισης και Προστασίας των Περιβαλλοντικών Αγαθών, Νομική Βιβλιοθήκη, 2011, σελ. 383.

43. T. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, 2000, διαθέσιμο στο: [https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koιnotikou-dikaίou-periballonotos-noembrios-2000/#\\_ednref43](https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koιnotikou-dikaίou-periballonotos-noembrios-2000/#_ednref43) [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

44. K. Πουικλή, Η αρχή ο ρυπαίων πληρώνει στο δίκαιο περιβάλλοντος υπό το φως της Οδηγίας 2004/35 σχετικά με την περιβαλλοντική ευθύνη, 2016, σελ. 171-182.

45. B. Χριστιανός, Θεμελιώδη ζητήματα της περιβαλλοντικής ευθύνης κατά την Οδηγία 2004/35/EK, στο Η προστασία του περιβάλλοντος στο δίκαιο και στην πράξη, Νομική Βιβλιοθήκη, Αθήνα, 2006, σελ. 59.

46. Ό.π., σελ. 63-64.

47. Πρόκειται για δύο από τις πιο πρώιμες Οδηγίες στον τομέα του περιβάλλοντος, η μεν πρώτη αναγνώρισε σε ενωσιακό επίπεδο το θεσμό της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων, η δε δεύτερη ρύθμιζε το ζήτημα της ελεύθερης πληροφόρησης επί περιβαλλοντικών ζητημάτων. Σήμερα αυτές οι Οδηγίες έχουν αντικατασταθεί, η δεύτερη μάλιστα που σχετίζεται με την εδώ αναπτυσσόμενη αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης έχει αντικατασταθεί από την αμέσως πιο κάτω παρατιθέμενη Οδηγία 2003/4.

48. Οργανισμός Ηνωμένων Εθνών, «Σύμβαση για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα», (υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 1998

Βασης του Άρχου, αναδεικνύει την θεωρητική μετατόπιση από την «τεχνοκρατική» προσέγγιση που διέπει τα πρώτα ευρωπαϊκά κείμενα προς μια προσέγγιση περισσότερο συνδεδεμένη με τα ατομικά δικαιώματα, την αρχή της αειφορίας και την αρχή της διαφάνειας που διέπει τη Σύμβαση του Άρχου, με συνακόλουθες / ανάλογες διαφοροποιήσεις στις επιμέρους ρυθμίσεις τους και στο σύστημα προστασίας που θεσπίζουν<sup>49</sup>.

Η σύμβαση τους Άρχου βασίζεται στους τρεις πυλώνες που μαρτυρά ο τίτλος της, δηλαδή την πληροφόρηση, τη συμμετοχή και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, με τον τρίτο πυλώνα να αποτελεί κατ' ουσίαν την ασφαλιστική δικλείδα πραγμάτωσης των πρώτων δύο. Όσον αφορά στην πληροφόρηση, θεσπίζεται υποχρέωση για τη Διοίκηση, όχι μόνον να παρέχει πρόσβαση σε πληροφορίες όταν αυτό της ζητείται από το κοινό αλλά και η ίδια να φροντίζει για την πληροφόρηση του κοινού ενεργητικά μέσω της διάχυσης της πληροφορίας.

Την σύμβαση του Άρχου ακολουθήσαν δύο νέες ευρωπαϊκές οδηγίες, συγκεκριμένα οι 2003/4<sup>50</sup> και 2003/35<sup>51</sup>, τις οποίες η Ελλάδα ενσωμάτωσε στο εθνικό δίκαιο με την έγκριση τριών κοινών υπουργικών αποφάσεων.<sup>52</sup> Ως προς το σκέλος της αρχής που αφορά στην πληροφόρηση, ιδιαίτερη μνεία θα πρέπει να γίνει στη δυναμική που δημιούργησε την τελευταία δεκαετία η Οδηγία 2003/4 μέσα από τον καθορισμό της έννοιας της περιβαλλοντικής πληροφορίας, την οριοθέτηση της έννοιας της δημόσιας αρχής, που οφείλει να παρέχει τις αιτούμενες πληροφορίες, τον αναλυτικό προσδιορισμό των περιπτώσεων για τις οποίες θα μπορούσε να υπάρξει άρνηση - πάντοτε δικαστικά ελεγχόμενη - παροχής πληροφοριών και τέλος τη ρητή απεξάρτηση του δικαιώματος πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες από την ανάγκη θεμελίωσης εννόμου συμφέροντος.

και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν 3422/2005, ΦΕΚ Α' 303/2005).

49. Κ. Μενουδάκος, Η Σύμβαση του Άρχου και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την πληροφόρηση και συμμετοχή των πολιτών, Νόμος και Φύση, 2007, διαθέσιμο στο: <https://nomosphysis.org.gr/11128/i-summ-basi-tou-aarxou-kai-i-nomologia-tou-symbouliou-epikrateias-gia-tin-pliroforisi-kai-summetoxi-ton-politon-noembrios-2007/> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].
50. «Για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου» (L041).
51. «Σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στην κατάρτιση ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων που αφορούν το περιβάλλον και με την τροποποίηση όσον αφορά τη συμμετοχή του κοινού και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη, των οδηγιών, 85/337/ΕΟΚ και 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου» (L156).
52. Πρόκειται για τις ΚΥΑ υπ' αριθ. 11764/653/2006 (ΦΕΚ Β' 327), 37111/2021/2003 (ΦΕΚ Β' 1391), οι οποίες ενσωμάτωσαν την Οδηγία 2003/4 και την 9269/470/2007 (ΦΕΚ Β' 286), η οποία ενσωμάτωσε την 2003/35.

Αναφέρθηκε, ήδη, ότι η συμμετοχή του πολίτη στη λήψη κρατικών αποφάσεων που έχουν περιβαλλοντικό ενδιαφέρον αποτελεί κατ' ουσίαν το περιεχόμενο του δικαιώματος στο περιβάλλον ως πολιτικό δικαίωμα. Η διαπίστωση αυτή είναι λογική, αν αναλογιστούμε ότι ο τομέας του περιβάλλοντος είναι ένας από τους κατ' εξοχήν τομείς της κοινωνικής ζωής, ο οποίος διαχρονικά έχει συνδεθεί με μια αντίληψη ενεργούς παρέμβασης και συμμετοχής του πολίτη και ευρύτερα των θεσμικών μορφωμάτων που πολιτογραφήθηκαν ως «κοινωνία των πολιτών» στη λήψη αποφάσεων που επηρεάζουν την ποιότητά του. Ορθώς, μάλιστα, διατυπώνεται η άποψη ότι το δικαίωμα του πολίτη στο περιβάλλον έχει την ιδιαιτερότητα ότι συνυπάρχει με ένα είδος καθήκοντός του - υπό την έννοια μιας ηθικής και «πολιτειακής» υποχρέωσής του - να το υπερασπίζεται και προστατεύει. Εκπλήρωση προφανώς της υποχρέωσης αυτής δεν νοείται χωρίς ο πολίτης να ασκεί «μετά λόγου γνώσεως» μια επιρροή στη λήψη των αποφάσεων που τον αφορούν μέσα από τη συμμετοχή του στις διαδικασίες λήψης τους<sup>53</sup>.

Από μια άλλη οπτική γωνία, επίσης, δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται το γεγονός ότι ο λόγος που ο πολίτης διεκδικεί τη συμμετοχή του στη διαχείριση και αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών ζητημάτων, καθώς και στην παροχή της αναγκαίας πληροφόρησης, βρίσκεται στην ίδια τη φυσιογνωμία τους. Ο συνήθως οριζόντιος χαρακτήρας των περιβαλλοντικών προβλημάτων, η πολυετής διάρκεια πολλών εξ αυτών, συχνά δε η δυσχερώς αντιστρεπτή βλάβη που προκαλούν, ωθούν σχεδόν νομοτελειακά τον πολίτη και τις θεσμικές του εκφράσεις στην αναζήτηση της αναγκαίας πληροφόρησης και συνακόλουθα στην επιδίωξη συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων που επηρεάζουν την αντιμετώπισή τους.

Στην πράξη η αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης πραγματώνεται κυρίως μέσα από το δικαίωμα πρόσβασης του πολίτη στην περιβαλλοντική πληροφορία, την υποχρέωση τήρησης των προβλεπόμενων από τη νομοθεσία κανόνων δημοσιότητας πριν από τη λήψη αποφάσεων με περιβαλλοντικό ενδιαφέρον (λ.χ. δημοσιοποίηση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων) και βεβαίως τη συμμετοχή εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών στα διάφορα συμβουλευτικά ή ακόμη και αποφασιστικά συλλογικά όργανα της περιβαλλοντικής Διοίκησης.

Υπό το φως των όσων προαναφέρθηκαν για τον ρόλο της συμμετοχής στον τομέα της περιβαλλοντικής προστασίας, το δικαίωμα πρόσβασης στην πληροφορία αναγνωρίζεται σε κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο, χωρίς την προϋπόθεση ύπαρξης ευλόγου ενδιαφέροντος, όπως απαιτείται γενικώς για την πρόσβαση στα δημό-

53. Βλ. σχετικά αντί άλλων, Μ. Prieur, Droit de l'environnement, Edit. Dalloz, 2019, σελ. 156.

σια έγγραφα. Αντιστοίχως και το δικαίωμα συμμετοχής σε διαβούλευση αναγνωρίζεται στο ευρύ κοινό. Γίνεται, επιπλέον, ορθώς δεκτό ότι ο θιγόμενος από μια δραστηριότητα δεν απαιτείται να έχει προηγουμένως ενεργοποιήσει τα δύο ανωτέρω δικαιώματα ώστε να προσφύγει στην δικαιοσύνη κατά ενός σχεδιαζόμενου έργου ή δραστηριότητας.

Στο σημείο αυτό έχει αξία να αναφερθεί ότι η αρχή της συμμετοχής και πληροφόρησης συνιστά με τις προηγούμενες τρεις αρχές τον «σκληρό πυρήνα» των αρχών του δικαίου του περιβάλλοντος οι οποίες, παράλληλα με τη συμβολή τους στη διαμόρφωση, ανάπτυξη, συνοχή και ερμηνεία της νομοθεσίας, διαθέτουν αφ' εαυτών έντονη κανονιστική λογική και κατ' επέκταση ασκούν την προσιδιάζουσα σε αυτές ρυθμιστική επιρροή, συμβάλλοντας έτσι στην πραγμάτωση του δικαιώματος στο περιβάλλον. Το τελευταίο δεν είναι σε καμία περίπτωση ένα διακηρυκτικού τύπου δικαίωμα, γεγονός που αποδεικνύει περίτρανα αφενός η ραγδαία εξέλιξη του εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος και αφετέρου η «ένταξη» της περιβαλλοντικής ανησυχίας και προβληματικής σε πολλούς κλάδους του δικαίου τα τελευταία τριάντα χρόνια. Η περιβαλλοντική νομολογία έρχεται ενισχυτικά να επιβεβαιώσει και εμπλουτίσει την εξέλιξη αυτή.

Αξίζει, ωστόσο, να αναφερθεί ότι από ένα περιορισμένο τμήμα της εγχώριας νομικής θεωρίας αμφισβητείται<sup>54</sup>, με διάυλο την *οικονομική ανάλυση του δικαίου*, η νομική βαρύτητα της αρχής αυτής, θεωρώντας ούτε λίγο ούτε πολύ ότι η θεσμοθετημένη συμμετοχή και πληροφόρηση αποτυπώνει απλώς ένα καθαρά διαδικαστικού τύπου δικαίωμα. Προτείνεται έτσι με πραγματιστικούς όρους και με ό,τι αυτό συνεπάγεται η αποδοχή περιορισμών στον τρόπο άσκησης του δικαιώματος δικαστικής προστασίας επί περιβαλλοντικών ζητημάτων.

## 5. Η αρχή της ενσωμάτωσης

Μετά από τριάντα και πλέον χρόνια ενεργούς παρέμβασης διεθνών και περιφερειακών θεσμών, όπως και κρατών, στη διάπλαση και εφαρμογή πολιτικών περιβάλλοντος, είναι κοινός τόπος ότι δεν νοείται αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος χωρίς την ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών απαιτήσεων στις άλλες πολιτικές, κυρίως δε σε αυτές που έχουν σαφή αναπτυξιακό προσανατολισμό. Η αρχή της ενσωμάτωσης ενεργοποιεί αυτήν την «δυνατότητα» των περιβαλλοντικών πολιτικών να *διδασκούν* σε άλλες μη περιβαλλοντικές, «εξουδετε-

ρώνοντας τα αρνητικά αποτελέσματά τους» για το περιβάλλον<sup>55</sup> και ευθυγραμμίζοντας τις με τους κανόνες και τις αρχές της περιβαλλοντικής προστασίας.

Όπως είναι φυσικό και συνέβη με τις περισσότερες αρχές του περιβαλλοντικού δικαίου ως νέο-εμφανισθέντος κλάδου, και λόγω του στοιχείου της γενικότητας που με τον ένα ή τον άλλο τρόπο ενυπάρχει στις δικαιοτικές αρχές, με την καθιέρωση της αρχής της ενσωμάτωσης αναδύθηκαν θεωρητικά ερωτήματα σχετικά με την φύση και τον ρόλο της. Η διερώτηση επικεντρώθηκε στο κατά πόσον η ενσωμάτωση αποτελεί έναν στόχο και μία πολιτική του περιβάλλοντος, έναν «κανόνα αναφοράς» ή τελικά μια «αυτόνομη αρχή» με κανονιστική εμβέλεια τόσο σε διαδικαστικό όσο και σε ουσιαστικό επίπεδο<sup>56</sup>. Περαιτέρω, θεωρητική συζήτηση για τη λειτουργία της αρχής αφορά στο κατά πόσον η καθιέρωσή της έχει αποκλειστικά αρνητικό (αμυντικό) περιεχόμενο, εάν δηλαδή ο ρόλος της περιορίζεται στο να θέτει όρια στις λοιπές πολιτικές ή μπορεί να επιτελέσει επιπλέον θετική λειτουργία, ανάγοντας την περιβαλλοντική παράμετρο σε προτεραιότητα<sup>57</sup>.

Την πρώτη διατύπωση της αρχής βρίσκουμε στην διακήρυξη της Στοκχόλμης το 1972 και αργότερα στην διακήρυξη του Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992 (4η αρχή), όπου η ενσωμάτωση γίνεται αντιληπτή ως μέσο επίτευξης της αιφόρου ανάπτυξης, με βάση την παραδοχή ότι η αιφόρα μπορεί να επιτευχθεί μόνο αν ενσωματωθεί η περιβαλλοντική προστασία στον τομέα της ανάπτυξης.

Η αρχή έχει τύχει ρητής και γενικευμένης αποδοχής από το ενωσιακό δίκαιο και σήμερα βρίσκει έκφραση μέσω του άρθρου 11 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης<sup>58</sup>, το οποίο με άμεσο τρόπο ορίζει ότι «*οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου*

54. Γ. Δελλής, Μεταξύ εξιδανίκευσης και ρεαλισμού: τα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα και οι δικονομικές τους προεκτάσεις από τη σκοπιά της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, σε: Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος (συλλογικός τόμος προς τιμήν Κ. Μενουδάκου), Εκδόσεις Σάκκουλα, 2016, σελ. 257-275.

55. Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, 2000, διαθέσιμο στο: [https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koinotikou-dikaiou-periballontos-noembrios-2000/#\\_ednref43](https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koinotikou-dikaiou-periballontos-noembrios-2000/#_ednref43) [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

56. Βλ. χαρακτηριστικά Α. Nollkaemper, Three Conceptions of the Integration Principle in International Environmental Law στο From the Selected Works of Andre Nollkaemper, University of Amsterdam, 2002, διαθέσιμο στο: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.990.7089&rep=rep1&type=pdf> [πρόσβαση: Απρίλιος 2021].

57. Βλ. χαρακτηριστικά Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος, 2000, διαθέσιμο στο: [https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koinotikou-dikaiou-periballontos-noembrios-2000/#\\_ednref43](https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koinotikou-dikaiou-periballontos-noembrios-2000/#_ednref43) [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

58. Σημειώνεται ότι η αρχή της ενσωμάτωσης συναντάται και σε παλαιότερα κείμενα του πρωτογενούς κοινοτικού-ενωσιακού δικαίου, με απαρχή την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (European Single Act), στη συνέχεια τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και τη Συνθήκη του Άμστερνταμ (πρώην άρθρο 130Π).

να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη». Η ενσωμάτωση ανάγεται, έτσι και εδώ, σε αναπόσπαστο μέρος και θεμελιώδες νομικό εργαλείο της αειφόρου ανάπτυξης, δεδομένου ότι η επίτευξή της προϋποθέτει αναπόδραστα την ενσωμάτωση των «λογικών» του περιβάλλοντος στις αναπτυξιακές πολιτικές. Ο θεσμός της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης που υιοθετήθηκε με την Οδηγία 2001/42<sup>59</sup> αποτελεί το προσφύτερο μέσο ενεργοποίησης, εξειδίκευσης και εφαρμογής στην πράξη της αρχής αυτής.

Ο Έλληνας νομοθέτης έχει εισάγει το έτος 2011 την αρχή της ενσωμάτωσης στο εθνικό δίκαιο του περιβάλλοντος με το άρθρο 1 του Ν 3937/2011, όπου μεταξύ των άλλων ορίζεται ότι ένας εκ των στόχων του συγκεκριμένου νόμου είναι η «ενσωμάτωση στόχων διατήρησης της βιοποικιλότητας σε όλα τα επίπεδα σχεδιασμού και στις τομεακές και αναπτυξιακές πολιτικές της χώρας». Αν και από μια πρώτη ματιά η αναγνώριση αυτή θα μπορούσε να χαρακτηριστεί δειλή, δεδομένου ότι συναρτάται περιοριστικά μόνον με τη βιοποικιλότητα, στην πραγματικότητα όμως η ευρύτητα των περιβαλλοντικών θεμάτων που αγγίζει ο όρος της βιοποικιλότητας, μάς επιτρέπει να κάνουμε αναμφίβολα λόγο για προφανή εισαγωγή της αρχής αυτής στο εθνικό περιβαλλοντικό δίκαιο. Ας σημειωθεί ότι στο δημόσιο διάλογο που προηγήθηκε της συνταγματικής αναθεώρησης του άρθρου 24 το έτος 2001, είχε ζητηθεί έντονα από τις μη Κυβερνητικές Περιβαλλοντικές Οργανώσεις η ρητή συμπερίληψη σε αυτό της αρχής της ενσωμάτωσης, κάτι που ωστόσο δεν έγινε δεκτό.

Από νομολογιακή σκοπιά, το ΔΕΕ αναγνωρίζει την αρχή της ενσωμάτωσης, με χαρακτηριστικό παράδειγμα υπόθεση που αφορά σε προσφυγή της Ελλάδας κατά του Συμβουλίου για την ακύρωση Κανονισμού σχετικού με τους όρους εισαγωγής γεωργικών προϊόντων μετά το πυρηνικό ατύχημα του Τσερνομπίλ<sup>60</sup>. Όπως πάντως προκύπτει τόσο από το περιεχόμενο της απόφασης αυτής όσο και κυρίως από σύγχρονες θεωρητικές αναλύσεις, η αρχή αυτή διατηρεί και σήμερα περισσότερο τα χαρακτηριστικά μιας διαδικαστικής παρά μιας ουσιαστικής αρχής. Και τούτο γιατί υπάρχει μεγάλη απόσταση που πρέπει ακόμη να διανυθεί για την ουσιαστική σύνδεση της προστασίας του περιβάλλοντος με τις υπόλοιπες πολιτικές, με άλλα λόγια για τη συμφιλίωση επί του πρακτέου του περιβαλλοντικού πυλώνα με τους υπόλοιπους πυλώνες της αειφόρου ανάπτυξης, ώστε η τελευταία να καταστεί πραγματικά οικολογικά βιώσιμη<sup>61</sup>.

6. Η αρχή της μη υποβάθμισης της νομικής προστασίας του περιβάλλοντος

Είναι εύλογο να υποστηρίξει κανείς ότι ο γενικός στόχος της ολοκληρωμένης προστασίας (διαχείρισης) του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από την ειδικότερη επιδίωξη της μη υποβάθμισης της ποιότητάς του. Οι ρυθμίσεις, άλλωστε, που στοχεύουν στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προσβολών σε αυτό κατ' ουσίαν κατατείνουν, ήτοι κατατείνουν είτε στην αντιμετώπιση υφιστάμενης περιβαλλοντικής βλάβης είτε στην αποτροπή της, που στην πράξη μεταφράζεται σε μη επιδείνωση των περιβαλλοντικών συνθηκών.

Η μη επιδείνωση, όμως, των περιβαλλοντικών συνθηκών δεν μπορεί να αποσυνδεθεί από το επίπεδο προστασίας που διαχρονικά «προσφέρει» η νομοθεσία. Τούτο, σύμφωνα με πολλούς, εκδηλώνεται με την υποχρέωση του κράτους, κατά την υιοθέτηση των νομοθετικών και κανονιστικών προβλέψεών του, να μην προβαίνει σε αλλαγές στη νομοθεσία που οδηγούν σε υποχώρηση της περιβαλλοντικής προστασίας. Είναι ωστόσο προφανές ότι δεν είναι πάντοτε ευχερής και σε κάθε περίπτωση χωρίς αντίλογο ο προσδιορισμός των αλλαγών στη νομοθεσία, οι οποίες θα συνιστούσαν υποχώρηση και κατ' επέκταση υποβάθμιση του επιπέδου προστασίας που κατοχυρώνει ο νόμος.

Μολαταύτα, θα πρέπει να γίνει δεκτό ότι υπάρχουν περιπτώσεις εμπρόθετων ή κραυγαλέων αλλαγών στη νομοθεσία, οι οποίες παραβιάζουν την αρχή της μη υποβάθμισης της περιβαλλοντικής προστασίας. Όπως εύστοχα παρατηρεί ο Μ. Prieur, οι εθνικές περιβαλλοντικές νομοθεσίες οπισθοδρομούν συχνά στην προστασία του περιβάλλοντος, προβαίνοντας για παράδειγμα σε μεταρρυθμίσεις που περιορίζουν τα δικαιώματα του κοινού, υπό την επίφαση της «απλοποίησης» των διαδικασιών<sup>62</sup>. Ένα τέτοιο σχόλιο είναι καθ' όλα επίκαιρο και χρήσιμο σήμερα, προκειμένου να αναλογιστούμε σε ποιες περιπτώσεις η εγχώρια τάση για «εκσυγχρονισμό» και «απλοποίηση» της περιβαλλοντικής νομοθεσίας συνιστά πράγματι μια τεκμηριωμένη αναγκαιότητα και σε ποιες, απεναντίας, συνιστά μια συγκεκαλυμμένη μορφή υποβάθμισης της νομικής προστασίας του περιβάλλοντος.

Υποβάθμιση, πάντως, της νομικής προστασίας στον τομέα του περιβάλλοντος μπορεί να συντελεστεί και με άλλους τρόπους πέραν της επί τα χείρω νομοθέτησης. Για παράδειγμα, σε διεθνές επίπεδο ένα κράτος δύναται να υποβαθμίσει την θεσπισμένη περιβαλλοντική προστασία, αρνούμενο να συμμορφωθεί με διεθνείς συμφωνίες στις

59. «Σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων» (ΕΕ L197/2001).

60. Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, υπόθεση C-62/88.

61. Για την αρχή της ενσωμάτωσης ως μιας μεθοδολογικής αρχής πρακτικής συμφιλίωσης της προστασίας του περιβάλλοντος με τους άλλους πυλώνες της αειφόρου ανάπτυξης, βλ.

ης, βλ. Α. Meynier, *Réflexions sur les concepts en droit de l'environnement*, Edit. LGDJ, 2020, σελ. 456-463.

62. Μ. Prieur, *Non-regression in environmental law*, S.A.P.I.EN.S, παρ. 7, 2012, διαθέσιμο στο: <https://journals.openedition.org/sapiens/1405> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].



οποίες έχει προσχωρήσει ακόμη και «μποϊκοτάροντας» την υλοποίησή τους ή αποχωρώντας από αυτές<sup>63</sup>.

Στην παρούσα φάση εξέλιξης της διεθνούς, ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας δεν μπορεί να γίνει λόγος για επίσημη αναγνώριση της γενικής αυτής αρχής. Εν τούτοις η αναγνώρισή της θα ήταν το φυσικό επακόλουθο από τη μια της αρχής της αιφώρου ανάπτυξης, που για να είναι αιφώρος οφείλει να μην διακυβεύει τις ανάγκες των μελλοντικών γενεών, και από την άλλη της συνταγματικής αναγνώρισης, από το ελληνικό αλλά και από τα συντάγματα άλλων χωρών, του δικαιώματος στο περιβάλλον ως ένα από τα θεμελιώδη δικαιώματα του ανθρώπου. Ενώ είδους διακηρυκτική αναγνώριση της αρχής πραγματοποιήθηκε με το αναφερθέν στην εισαγωγή του παρόντος άρθρου κείμενο «*The future we want*» που εγκρίθηκε το 2012 κατά τη Συνδιάσκεψη για την βιώσιμη ανάπτυξη «Rio +20». Το κείμενο αυτό αποδέχεται πως από την Συνδιάσκεψη του Ρίο το 1992 και μετά, έχουν παρατηρηθεί φαινόμενα «ανεπαρκούς προόδου» και «οπισθοδρόμησης», λόγος για τον οποίο καλεί «σε μη υποχώρηση» από τις δεσμεύσεις που αναλήφθηκαν τότε από τα συμμετέχοντα κράτη<sup>64</sup>.

Κατά ένα παράδοξο αλλά όχι δυσεξήγητο τρόπο η αρχή της μη υποβάθμισης της νομικής προστασίας εφαρμόστηκε από τη νομολογία, λόγω της οικιστικής κρίσης που μαστίζει το ελληνικό δομημένο περιβάλλον, στο χώρο της πολεοδομίας μέσα από την έννοια του «πολεοδομικού κεκτημένου»<sup>65</sup>. Κρίθηκε δηλαδή ότι εμφανίζονται συνταγματικά προβλήματα οι νομοθετικές ή κανονιστικές εκείνες διατάξεις που επιδεινώνουν κατά σαφή τρόπο την ποιότητα του οικιστικού περιβάλλοντος.

Η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε ίσως *mutatis mutandis* να τύχει εφαρμογής και στον τομέα της καθαυτό προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ιδίως αν συνεκτιμηθεί ότι σε συνθήκες οικονομικής κρίσης, ο νομοθέτης είναι ιδιαίτερα επιρρεπής στη θέσπιση σημαντικών παρεκκλίσεων από διαχρονικές και κανονιστικά στιβαρές αρχές και κανόνες. Σημειωτέον, εξάλλου, ότι και το νομικό πολεοδομικό κεκτημένο στη νομολογία έχει κατά κύριο λόγο περιβαλλοντική αφετηρία και στίγμα, καθότι ο δικαστής κρίνει ακριβώς πως θίγεται το νομικό πολεοδομικό κεκτημένο όταν προεξοφλεί ότι μια ρύθμιση θα επιδεινώσει- υποβαθμίσει, χωρίς άλλο, την ποιότητα του δομημένου περιβάλλοντος.

63. Ό.π. παρ. 7.

64. Γενική Συνέλευση ΟΗΕ, (2012) «*The future we want*» (A/RES/66/288) παρ. 20, διαθέσιμο στο: <https://sustainabledevelopment.un.org/index.php?menu=1298> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].

65. Βλ. σχετικά ΣΤΕ 10/1988, 2740/2014, 4071/2015. Το χαρακτηριστικό αυτών των αποφάσεων είναι ότι κάνουν ρητή αναφορά στην έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου, σε αντιπαροβολή με άλλες αποφάσεις στις οποίες απλώς υποψάσκει η συγκεκριμένη έννοια.

## Αντί συμπεράσματος

Ετυμολογικά η λέξη *περιβάλλον* προέρχεται από το ρήμα *περιβάλλω* (*περί* «γύρω από» + *βάλλω* «βάζω-ρίχνω»), κατά κυριολεξία δε σημαίνει αυτό που βρίσκεται γύρω από κάτι / κάποιον. Η κυριολεκτική του αυτή σημασία φαίνεται να καθόρισε τη μοίρα της λέξης αυτής, αν ληφθεί υπόψη ότι η μετατροπή της στο διάβα του χρόνου, όπως ειπώθηκε στην εισαγωγή του παρόντος, από μια απλή λέξη σε μια δυναμική και πολύσημη έννοια, στηρίχθηκε ακριβώς στη δυναμικότητα της σχέσης που εγγενώς ενυπάρχει μεταξύ ενός στοιχείου και ό,τι το περιβάλλει. Το στοιχείο αυτό αρχικά με την εμφάνιση της επιστήμης της οικολογίας ήταν το (ζωικό ή φυτικό) είδος, στη συνέχεια τη θέση αυτή πήρε και ο ίδιος ο άνθρωπος. Έτσι, προϊόντος του χρόνου, η οικολογική και εν γένει η περιβαλλοντική κρίση, εμπλούτισε - υπό μία έννοια «περιέβαλε» - τον όρο «περιβάλλον» με αναπαραστάσεις πολιτικές, κοινωνικές, πολιτισμικές. Η αναφορά πλέον σήμερα στον όρο αυτό παραπέμπει αναπόδραστα σε ό,τι είναι αναγκαίο να διαφυλαχθεί για τη σωτηρία της βιοσφαιρας, αλλά και για την επίτευξη ενός επιπέδου ποιότητας ζωής αξιοπρεπούς και αξιοβίωτου για όλους.

Η ένταξη φυσικά του περιβάλλοντος στο πεδίο του δικαίου ήταν το φυσικό επακόλουθο της προαναφερόμενης εξέλιξης, όπως και η γένεση, σταδιακή ωρίμανση, εννοιολόγηση και διαμόρφωση του δικαίου του περιβάλλοντος ως αυτόνομου δικαιοκώ κλάδου, με το ιδιαίτερο αξιακό και κυρίως εννοιολογικό οπλοστάσιό του, όπως και με τους προσιδιάζοντες σε αυτό ή καλύτερα τους δικούς του νομικούς κανόνες, αλλά και αρχές.

Το άλμα της ανάδειξης και επίσημης αναγόρευσης του δικαίου στο περιβάλλον σε θεμελιώδες δικαίωμα του ανθρώπου, σε συνδυασμό με τις νομικές και δικαιοπολιτικές αρχές που παρουσιάστηκαν και αναλύθηκαν, μπορεί να αποτελέσει υπό προϋποθέσεις το εφαλτήριο για την προσέγγιση του «μεγάλου» και φιλόδοξου πολιτικού και στρατηγικού στόχου (προτάγματος) της αιφώρου ανάπτυξης. Ο περιβαλλοντικός κανόνας μπορεί να υπάρχει αλλά από μόνος του δεν αρκεί. Κρίσιμοι παράμετροι αναδεικνύονται για το μέλλον από τη μια η διερεύνηση της αποτελεσματικότητάς του μέσω νομικών δεικτών<sup>66</sup> και από την άλλη η *in concreto* δίκαιη συνύπαρξη της αξίας του περιβάλλοντος με τους υπόλοιπους πυλώνες της αιφώρου ανάπτυξης.

66. Για την έννοια των περιβαλλοντικών νομικών δεικτών βλ. ειδικότερα *M. Prieur*, *Les indicateurs juridiques - Outils d'évaluation de l'effectivité du droit de l'environnement*, 2018, διαθέσιμο στο: <https://www.moged.ifdd.francophonie.org/index.php/fr/publications/item/187-les-indicateurs-juridiques-outils-d-evaluation-de-l-effectivite-du-droit-de-l-environnement> [πρόσβαση: Μάρτιος 2021].



## **NΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ ΑΕΒΕ**

ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 23, Τηλ.: 210 3678800 (30 γραμμές), ΑΘΗΝΑ Μαυρομικάλη 2, Τηλ.: 210 3607521,  
ΠΕΙΡΑΙΑΣ Φίλωνος 107-109, Τηλ.: 80 111 70 111, ΘΕΣ/ΝΙΚΗ Φράγκων 1, Τηλ.: 2310 532134,  
ΠΑΤΡΑ Κανάρη 28-30, Τηλ.: 2610 361600

[www.nb.org](http://www.nb.org) • e-mail: [info@nb.org](mailto:info@nb.org)