

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

Του κ. **Χρ. Π. ΔΕΤΣΑΡΙΔΗ**
Δ.Ν., Δικηγόρου

Συνέχεια εκ του προηγούμενου τεύχους

Β. Το περιβάλλον ως δικαίωμα (ατομικό, κοινωνικό)

Η διατύπωση του άρθρου 24 Σ προκάλεσε αμφισβητήσεις σχετικά με την ένταξη της προστασίας ατομικό ή κοινωνικό δικαίωμα.²⁵ Όπως είναι γνωστό η λειτουργία των ατομικών δικαιωμάτων έχει χαρακτήρα αρνητικό και αμυντικό, αφού θέτει όρια στη δράση της κρατικής εξουσίας και στοχεύει στην δημιουργία σφαίρας ελεύθερης από κρατική παρέμβαση.²⁶ Με αυτό το δεδομένο η προστασία του περιβάλλοντος μέσα από την διάταξη του 24 Σ, αποτελεί ατομικό δικαίωμα.²⁷ Έτσι, επικράτησε η αντίληψη, ότι το δικαίωμα στο περιβάλλον αποτελεί ατομικό δικαίωμα ενταγμένο στο status negativus με την έννοια της αξίωσης των ατόμων κατά του κράτους για μη επέμβαση στην σφαίρα ελευθερίας.²⁸ Η νομολογία του Ανώτατου Διοικητικού Δικαστηρίου αρχικά το αντιμετώπισε ως τέτοιο δικαίωμα, κρίνοντας, ότι από το κανονιστικό περιεχόμενο της συνταγματικής διάταξης απορρέουν συνταγματικές επιταγές, που απευθύνονται στον κοινό νομοθέτη και στην διοίκηση, αποκλείοντας με τον τρόπο αυτό την εφαρμογή διατάξεων με αμφισβητούμενη αποτελεσματικότητα.²⁹

Αργότερα, έγινε αποδεκτός από την νομολογία και ο κοινωνικός χαρακτήρας του δικαιώματος στο περιβάλλον αναγνωρίζοντάς το έτσι ως μικτό (ατομικό - κοινωνικό) δικαίωμα.³⁰ Σύμφωνα, λοιπόν, με το Συμβούλιο της Επικρατείας αναγνωρίζεται ο θετικός χαρακτήρας του δικαιώματος και δηλώνεται, ότι η προστασία του περιβάλλοντος δεν είναι αυτοσκοπός, αλλά αποβλέπει συγχρόνως στην δημιουργία κατάλληλων προϋποθέσεων, ώστε να είναι δυνατή η, σύμφωνη προς τον προορισμό του, απόλαυση του περιβάλλοντος τούτου από όλους αδιακρίτως.³¹ Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο δέχεται το άρθρο 24 του Σ, ως διάταξη με κοινωνικό περιεχόμενο που εισάγει την θεσμική εγγύηση προστασίας του περιβάλλοντος, πράγμα που σημαίνει, ότι υποχρέωση του Κράτους δεν είναι μόνον η μη

25. Β. Σκουρής/Α. Τάχος: *Δίκαιο του περιβάλλοντος*, όπ. π., σελ. 26.

26. Δ. Τσάισης: *Συνταγματικό δίκαιο, Θεμελιώδη δικαιώματα*, όπ. π., σελ. 195. Α. Μάνεσης: *Συνταγματικά δικαιώματα*, 1978, σελ. 12 επ. Β. Pieroth/Β. Schlink: *Staatsrecht II*, 1985 σελ. 21.

27. Μ. Klopfer: *Grundrecht auf Umweltschutz*, 1978, σελ. 23 επ.

28. Α. Τάχος: *Περιβάλλον, Σύνταγμα και Νομοθεσία*, σε: *Προβλήματα προστασίας του περιβάλλοντος*, 1989, σελ. 38. Κ. Ρέμελης: *Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις*, όπ. π., σελ. 25.

29. ΣτΕ 810, 811, 4576/1977, 2034/1978, 2034/1978, 2249/1079, 3047-8/1980, 262, 2169/1982, 1069/1984.

30. Α. Τάχος: *Η προστασία του περιβάλλοντος ως πρόβλημα νομοθετικό και διοικητικό*, 1983, σελ. 20. Α. Σακελλαρόπουλος: *Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά*, 1985, σελ. 131. Κ. Μαυριάς: *Τα κοινωνικά δικαιώματα στο Σύνταγμα του 1975*, σε: *Οι συνταγματικές ελευθερίες στην πράξη*, 1983, σελ. 189 επ.

31. ΣτΕ 3682/1986, 218/1983 (Επ. Αν), 3146/1986.

υποβάθμιση του περιβάλλοντος, αλλά και η αναβάθμισή του, υποχρεώνοντας έτσι την Διοίκηση γενικότερα, αφ' ενός να αντικαταστήσει άμεσα την όποια βλάβη έχει επέλθει στο περιβάλλον και αφ' ετέρου να λαμβάνει τα αναγκαία μέτρα για την προστασία του και την μη υποβάθμισή του.³²

Όπως ορθά υποστηρίζεται, η υποχρέωση προς λήψη μέτρων προς προστασία του περιβάλλοντος, που επιβάλλεται με το άρθρο 24 παρ. 1 αποσκοπεί στην συλλογική προστασία και αφορά ομάδες πληθυσμού και δεν μπορεί να διακριθεί κατά το συγκεκριμένο ιδιώτη που περιβάλλει.³³ Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί και κοινωνικό δικαίωμα ως απόρροια των διευρυνμένων προστατευτικών εξουσιών, που χορηγούν τα ατομικά δικαιώματα. Και βέβαια σε καμία περίπτωση δεν θα πρέπει να μας διαφεύγει, ότι ο συλλογικός χαρακτήρας των κοινωνικών δικαιωμάτων δεν αποτελεί εμπόδιο στην εξατομίκευση των εξουσιών, που χορηγεί το κοινωνικό δικαίωμα και συνδυάζεται με την διαμόρφωση της ατομικής κατάστασης του ιδιώτη. Άλλως τε σε κάθε περίπτωση ο ιδιώτης μπορεί, ως υποκείμενο της έννομης τάξης, να συμμετέχει στις διαδικασίες και τις δραστηριότητες, που αφορούν το αντικείμενο της συνταγματικής εγγύησης.³⁴ Αλλά το ΣτΕ προχώρησε ακόμη περισσότερο κάνοντας έμμεσα δεκτή την τριτενέργεια του δικαιώματος προστασίας του περιβάλλοντος, δεχόμενο, ότι το κράτος είναι υποχρεωμένο να διασφαλίζει την απόλαυση του περιβάλλοντος και από ενδεχόμενες προσβολές τρίτων ιδιωτών, που αντιστρατεύονται την ενεργητική και ουσιαστική άσκηση του δικαιώματος.^{35,36}

Γενικά μπορούμε να καταλήξουμε, ότι ο συνταγματικός νομοθέτης με το άρθρο 24 του Σ θέσπισε με τον ευρύτερο δυνατό τρόπο την γενική ρήτρα της προστασίας του περιβάλλοντος, με τρόπο επιτακτικό έναντι του κράτους, αναγάγοντας έτσι το δικαίωμα στο περιβάλλον, σε ευρύτερο συνταγματικό δικαίωμα με υποχρέωση απόλυτης προστασίας του.

3. Η προστασία του περιβάλλοντος στο κοινοτικό δίκαιο

Στην ιδρυτική Συνθήκη των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων δεν αναφέρεται ρητά η προστασία του περιβάλλοντος.³⁷ Μόλις μετά από δέκα πέντε χρόνια από την λειτουργία της Κοινότητας και εν όψει της ραγδαίας υποβάθμισης του περιβάλλοντος, γίνεται δεκτή, με τρόπο έμμεσο, η περιβαλλοντολογική πολιτική στις στρατηγικές και στην δράση της.³⁸ Έτσι, στις 9/2/1971 το Συμβούλιο Υπουργών κάνει δεκτή την άποψη, ότι η οικονομική πολιτική δεν θα πρέπει να περιορίζεται στην ανάπτυξη αλλά να θεωρείται, ότι εμπεριέχει και την ανάγκη για βελτίωση της ποιότητας ζωής, παρά την έντονη αμφισβήτηση για το αν ήταν εφικτό να αντιμετωπισθεί η πολιτική στο περιβάλλον με διακρατικές συμφωνίες, όπως με σθένος υποστήριζε η Γαλλία ή αν θα πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο πολιτικής και μέτρων της ίδιας της Κοινότητας.³⁹ Έτσι, σιγά σιγά αναπτύσσεται μία έντονη κοινοτική δραστηριότητα στον τομέα αυτό, στηριζόμενη στα άρθρα 100 και 235 της Συνθήκης ΕΟΚ. Στο πλαίσιο αυτό το 1972 η Σύνοδος Κορυφής των Αρχηγών των Κρατών - Μελών λαμβάνει απόφαση για την ανάπτυξη της κοινο-

32. Κ. Ρέμελης: *Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις*, όπ. π., σελ. 27.

33. Δ. Νίκας: *Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος*, όπ. π., σελ. 34.

34. Δ. Νίκας: *Η νομική προβληματική της προστασίας του περιβάλλοντος*, όπ. π., σελ. 34.

35. Π. Δαγιάγλου: *Η τριτενέργεια των ατομικών δικαιωμάτων*, ΝοΒ 1982, σελ. 46 επ. Α. Καϊράνης: *Η θεωρία της τριτενέργειας των ατομικών δικαιωμάτων του ανθρώπου*, ΤοΣ, 1978, σελ. 237 επ. Θ. Αντωνίου: *Το κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος μεταξύ ελευθερίας και συμμετοχής*, ΤοΣ, 1987, σελ. 122 επ.

36. Την άποψη περί τριτενέργειας κάνει δεκτή και η μειοψηφία στην ΑΠ 7/1992, όπου αναφέρεται στην έμμεση τριτενέργεια της διάταξης του 24 Σ.

37. *Εγχειρίδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου σχετικά με το έτος περιβάλλοντος 1987-1988*, 1987, σελ. 19 και 37. Α. Σακελλαρόπουλου: *Σκέψεις για το πρόβλημα του περιβάλλοντος από νομική σκοπιά*, όπ. π., σελ. 65. Γ. Αλεξάκη: *Η προστασία του περιβάλλοντος στην ΕΟΚ*, όπ. π., σελ. 632. Γ. Γιαννακού: *Το νομικό θεμέλιο της αρμοδιότητας των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για θέματα προστασίας περιβάλλοντος*, Αρμ. 1987, σελ. 443.

38. Η πρώτη σχετική Οδηγία για τις επικίνδυνες ουσίες εκδίδεται το 1967 (67/549/ΕΟΚ) και η επόμενη είναι το 1970 για τις εκπομπές αερίων των οχημάτων (70/226/ΕΟΚ).

39. Τ. Χαροκόπου/Ε. Μαριά: *Ο τομέας του περιβάλλοντος στο πρωτογενές κοινοτικό δίκαιο και στην νομολογία του ΔΕΚ*, 1993 σελ. 12 επ.

τικής πολιτικής για το περιβάλλον, η οποία θα αποτελούσε αντικείμενο διαμόρφωσης από τα κοινοτικά Όργανα.⁴⁰

Η κοινοτική νομοθεσία για το περιβάλλον βασίζεται και προσδιορίζεται στο πλαίσιο των προγραμμάτων δράσης, τα οποία εντάσσονται στο χώρο του παράγωγου κοινοτικού δικαίου και συνιστούν την λεγόμενη «δήλωση των στόχων της πολιτικής».⁴¹ Τα πλαίσια αυτά συνδυάζουν μέτρα προγραμματισμένα για μία χρονική περίοδο σε συνοχή και αλληλεξάρτηση, θέτουν προτεραιότητες και μερικές φορές, εισάγουν ή διαφωτίζουν νέες κατευθύνσεις.⁴²

Έτσι, το 1973 (22/11/1973) ψηφίζεται το πρώτο Πρόγραμμα δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, που καθόρισε μία σειρά γενικών αρχών και κανόνων άσκησης της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής, όπου αναφέρεται η πρόληψη των προσβολών και η αποκατάσταση των ζημιών από τον υ-παίτιο («ο ρυπαίνων πληρώνει»)⁴³. Το 1977 (17/5/1977) εκδίδεται το δεύτερο Πρόγραμμα των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για την προστασία του περιβάλλοντος, το οποίο δίδει ιδιαίτερη σημασία στην δημιουργία ειδικών μηχανισμών, που θα διασφαλίζουν μία προληπτική προστασία έναντι της ρύπανσης. Έτσι, αξιολογούνται οι αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και εξετάζονται τα μέσα αποφυγής δημιουργίας αποβλήτων, που αποτελούν σπατάλη φυσικών πόρων.⁴⁴ Το 1983 (7/2/1983) ψηφίστηκε ένα τρίτο Πρόγραμμα δράσης, το οποίο υπογραμμίζει την ανάγκη εκσυγχρονισμού και συμπλήρωσης των δύο προηγούμενων και περιλαμβάνει στόχους, που αφορούν κατά κανόνα στην προστασία του περιβάλλοντος από την βιομηχανική δραστηριότητα.⁴⁵ Το τέταρτο Πρόγραμμα δράσης υιοθετήθηκε το 1987 (19/10/1987) και δίδει ιδιαίτερη έμφαση στο γεγονός, ότι η περιβαλλοντική πολιτική μπορεί να συμβάλει στη οικονομική ανάπτυξη, ενώ παράλληλα κάνει δεκτό, ότι τα συγκεκριμένα προβλήματα πρέπει να αντιμετωπίζονται σε παγκόσμιο επίπεδο. Τέλος, το πέμπτο Πρόγραμμα δράσης εγκρίθηκε το 1992 (18/12/1992) και στις 26/6/1992 οι Αρχηγοί των Κρατών ζήτησαν να εκπονηθεί ένα νέο Πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον στην βάση των αρχών της αειφόρου ανάπτυξης, της προληπτικής δράσης και της κοινής ευθύνης.⁴⁶

Στα πλαίσια των Προγραμμάτων δράσης, των οποίων η νομική φύση είναι προγραμματική και κατευθυντήρια, έχει εκδοθεί ένας σημαντικός αριθμός Οδηγιών, που αναφέρονται στην προστασία του. Οι περισσότερες Οδηγίες περιβαλλοντικού περιεχομένου έχουν ως νομιμοποιητικό έρεισμα τα άρθρα 100 και 235 της Συνθ. ΕΟΚ.⁴⁷ Έτσι, δημιουργήθηκε μία ομάδα κανόνων του παράγωγου κοινοτικού δικαίου, η οποία θα μπορούσε να ονομασθεί ως αφανές δίκαιο του περιβάλλοντος.⁴⁸ Μέσα από τα άρθρα αυτά συνδέθηκε ο πρωταρχικός στόχος της προστασίας του περιβάλλοντος με εκείνον της δημιουργίας κοινής αγοράς, δίνοντας έτσι στο κοινοτικό δίκαιο της προστασίας του περιβάλλοντος μία οικονομίστικη χροιά.

Συνεχίζεται...

40. Η σύνοδος έγινε στις 20/10/1971, 10/1972, Εγχειρίδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπ.π., σελ. 37.

41. L. Kramer/N. Παλαιολόγου: Η συνθήκη ΕΟΚ και η προστασία του περιβάλλοντος, 1992, σελ. 19.

42. M. Kloefer: Umweltrecht, 1989, σελ. 298. L. Kramer: EWG Kommentar Umwelt, 1991, σελ. 391.

43. Εγχειρίδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπ.π., σελ. 19. Δ. Νίκας: Η νομική προβληματική, όπ.π., σελ. 57.

44. Γ. Αλεξάκη: Η προστασία του περιβάλλοντος στην ΕΟΚ, όπ.π. σελ. 633.

45. Εγχειρίδιο του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου, όπ.π., σελ. 38. Κ. Ρέμελης: Η προστασία του περιβάλλοντος από τις βιομηχανικές και βιοτεχνικές εγκαταστάσεις, όπ.π., σελ. 43.

46. Βλ. πρόταση Ψηφίσματος COM (92) 23 Τελικό - Τόμος Ι, 29/7/1992.

47. Σύμφωνα με το άρθρο 100 «Το Συμβούλιο προτάσει της Επιτροπής εκδίδει ομοφώνως Οδηγίες για την προσέγγιση των νομοθετικών, κοινοτικών και διοικητικών διατάξεων των Κρατών Μελών, οι οποίες έχουν άμεση επίπτωση επί της εγκαθίδρυσεως ή της λειτουργίας της κοινής αγοράς. Προκειμένου περί Οδηγιών, η εκτέλεση των οποίων θα συνεπαγόταν σε ένα ή περισσότερα Κράτη Μέλν, τροποποίηση νομοθετικών διατάξεων, ζητείται η γνώμη της συνελεύσεως και της Οικονομικής και Κοινωνικής Επιτροπής». Για όσα ζητήματα βρισκόταν εκτός του πεδίου του άρθρου 100 ΣυνθΕΟΚ γίνεται επίκληση της ρήτρας του άρθρου 235 ΣυνθΕΟΚ σύμφωνα με την οποία αν μία ενέργεια, που θεωρείται αναγκαία για την πραγματοποίηση ενός κοινοτικού στόχου στο πλαίσιο της λειτουργίας της κοινής αγοράς δεν μπορεί να επιτευχθεί, παρά μόνο με την χορήγηση σε Όργανα της Κοινοότητας εξουσιών, οι οποίες δεν προκύπτουν από τις υπόλοιπες διατάξεις της Συνθήκης το Συμβούλιο θεσπίζει ομόφωνα τους κατάλληλους κανόνες προς τούτο.

48. Γ. Δελλής: Το περιβάλλον ως στοιχείο της κοινοτικής έννομης τάξης και η Συνθήκη του Άμστερνταμ. Περιβάλλον και Δίκαιο, 1997, σελ. 298.