

ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΑΘΗΝΩΝ
ΣΧΟΛΗ ΝΟΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΝΟΜΙΚΗΣ
ΤΟΜΕΑΣ ΔΗΜΟΣΙΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

ΑΤΟΜΙΚΑ ΚΑΙ ΚΟΙΝΩΝΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ

ΘΕΜΑ ΕΡΓΑΣΙΑΣ: **ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΚΑΙ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑ**

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ: ΑΝΔΡΕΑΣ ΔΗΜΗΤΡΟΠΟΥΛΟΣ

ΟΝΟΜΑΤΕΠΩΝΥΜΟ ΦΟΙΤΗΤΡΙΑΣ: ΣΤΕΦΑΝΙΑ ΒΛΑΧΟΥ

ΑΡ.ΜΗΤΡΩΟΥ: 1340200500657

ΑΘΗΝΑ 2010

Πρόλογος	3
Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας	4
Το Συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον	9
Η αρχή της πρόληψης και η πιθανολόγηση της βλάβης	11
Η αρχή της προφύλαξης	12
Προστασία του περιβάλλοντος και δικαίωμα ιδιοκτησίας	13
Η προστασία του περιβάλλοντος και οι περιορισμοί δόμησης και χρήσης.	19
Επίλογος	22
Βιβλιογραφία	23

Πρόλογος

Στις σελίδες που ακολουθούν καταβάλλεται μια προσπάθεια να παρουσιαστούν δυο θεμελιώδη συνταγματικά δικαιώματα και η σχέση ανάμεσά τους, η οποία μάλιστα ιδιαίτερα κατά τα τελευταία χρόνια έχει απασχολήσει σε σημαντικό βαθμό τη δικαστηριακή πρακτική στη χώρα μας. Πρόκειται αφενός για το δικαίωμα στην ιδιοκτησία και αφετέρου το δικαίωμα στο περιβάλλον, η σημασία του τελευταίου μάλιστα αναβαθμίστηκε κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Η ανάγκη της διευρυμένης προστασίας του περιβάλλοντος ωστόσο λόγω της ιδιαίτερης φύσης των περιβαλλοντικών αγαθών αλλά και της αντιμετώπισης της περιβαλλοντικής προστασίας ως μορφής έντονου δημόσιου συμφέροντος διατρέχει τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας ήδη από τις πρώτες σχετικές αποφάσεις του 1977, μετά δηλαδή την ισχύ της καινούργιας συνταγματικής διάταξης του άρθρου 24 του Συντάγματος του 1975. Αφού προβληθεί ξεχωριστά στην αρχή καθένα από τα δικαιώματα αυτά, αναπτύσσεται στη συνέχεια η προβληματική που ανέκυψε ενώπιον των δικαστηρίων όπου και εμφανίστηκαν περιπτώσεις σύγκρουσης ανάμεσα στα δυο αυτά δικαιώματα. Μέσα από την αναφορά σε συγκεκριμένες υποθέσεις που ήχθησαν ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων καταγράφεται η τάση της νομολογίας και γίνεται συνάμα μια κριτική αυτής. Τέλος σημειώνουμε κάποιες τελικές παρατηρήσεις ως συμπεράσματα.

Η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας

Κατά το άρθρο 17 παρ.1 του Συντάγματος, «η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του Κράτους, τα δικαιώματα όμως που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος». Παρόμοια θετική κατοχύρωση της ιδιοκτησίας περιείχαν μόνο τα επαναστατικά συντάγματα,¹ ενώ όλα τα άλλα συντάγματα από το 1844 μέχρι και το 1952 περιορίζονταν στον ορισμό των προϋποθέσεων της αναγκαστικής απαλλοτρίωσης και (πιο πρόσφατα) των άλλων περιορισμών ή προσβολών της ιδιοκτησίας. Και στις τελευταίες όμως αυτές περιπτώσεις αφετηρία λογική και αναμφισβήτητη αποτελούσε πάντοτε η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας. Τέτοια προστασία διακηρύσσουν συνήθως ρητώς τα μεταπολεμικά συντάγματα.

Η ατομική ιδιοκτησία υπήρξε ιστορικά ένα από τα κλασικά ατομικά δικαιώματα πρώτης γενιάς (κατοχύρωση ήδη στο άρθρο 17 της γαλλικής Διακήρυξης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου και του Πολίτη του 1789). Τούτο ασφαλώς δεν είναι τυχαίο. Η ατομική ιδιοκτησία θεωρούνταν ακόμη και πριν από την τελική επικράτηση του συνταγματισμού στη Δυτική Ευρώπη, π.χ. από το Γερμανό φιλόσοφο Hegel, ως προέκταση, ως η «εξωτερική σφαίρα» της προσωπικής ελευθερίας. Είναι άλλωστε πρόδηλο ότι η ατομική ιδιοκτησία των μέσων παραγωγής αποτελεί λογική προϋπόθεση για τον καπιταλιστικό τρόπο παραγωγής, η διάδοση του οποίου τελούσε σε άμεση ιστορική συνάρτηση με την εμφάνιση του αστικού συνταγματικού κράτους. Ακολουθώντας τον εγελιανό δρόμο σκέψης το γερμανικό Ομοσπονδιακό Συνταγματικό Δικαστήριο αντιλαμβάνεται τη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας ως κατοχύρωση μιας σφαίρας ελευθερίας στον οικονομικό χώρο και επομένως της δυνατότητας ανάπτυξης και διαμόρφωσης της ζωής του καθενός με δική του ευθύνη. Στο

¹ Άρθρα ζ' συντ. Επιδάυρου (1822), στ' συντ. Άστρους (1823), 12 συντ. Τροιζήνας (1827).

μέτρο αυτό διαπιστώνει την ύπαρξη ενός εσωτερικού συνδέσμου προς την προσωπική ελευθερία.

Κατοχύρωση της ιδιοκτησίας περιέχει και το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (άρθρο 1).

Το ελληνικό Σύνταγμα του 1975 τώρα ενώ διακηρύσσει ρητά ότι «η ιδιοκτησία τελεί υπό την προστασία του κράτους», αμβλύνει ταυτόχρονα τον απόλυτο χαρακτήρα της. Απαγορεύει αφενός την κατάχρηση, ορίζοντας όχι μόνο, γενικά, ότι «η καταχρηστική άσκηση του δικαιώματος δεν επιτρέπεται»², αλλά και ειδικά ότι «τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή [την ιδιοκτησία] δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος»³.

Αφετέρου αναγνωρίζει για πρώτη φορά το κοινωνικό στοιχείο των ανθρώπινων γενικά δικαιωμάτων, εννοώντας τα ως δικαιώματα του ανθρώπου, όχι μόνο ως άτομου, αλλά και ως μέλους του κοινωνικού συνόλου και κατοχυρώνοντας το δικαίωμα του κράτους «να αξιώνει από όλους τους πολίτες την εκπλήρωση του χρέους της κοινωνικής και εθνικής αλληλεγγύης».⁴

Η «προστασία του κράτους», την οποία επιτάσσει το άρθρο 17 παρ.1, διαφέρει από την προστασία του κράτους που προβλέπει το άρθρο 21 παρ.1. Ειδικότερα, ενώ η πρώτη σημαίνει ένα συνδυασμό ατομικού δικαιώματος και θεσμικής εγγύησης, η δεύτερη διακηρύσσει μια σειρά κοινωνικών δικαιωμάτων.

Το ατομικό δικαίωμα της ιδιοκτησίας έγκειται στην ελευθερία του ατόμου να χρησιμοποιεί (απολαμβάνει) και διαθέτει (εν ζωή ή αιτία θανάτου) την ιδιοκτησία του. Το δικαίωμα αυτό είναι στην πραγματικότητα μια ιδιαίτερος σπουδαία πλευρά της οικονομικής ελευθερίας .

Σε αντίθεση με την υποκειμενική ενέργεια του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας, η θεσμική εγγύηση της ιδιοκτησίας έχει αντικειμενική ενέργεια: σημαίνει ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία ως θεσμός (ανεξάρτητα δηλαδή από ορισμένα πρόσωπα ή πράγματα) είναι συνταγματικά διασφαλισμένη.⁵ Η εγγύηση αυτή στρέφεται ιδίως προς το νομοθέτη και τον υποχρεώνει να θεσπίσει ένα πυρήνα κανόνων δικαίου που καθιστούν δυνατή την ύπαρξη, λειτουργικότητα και ιδιωτική ωφελιμότητα της ιδιοκτησίας, καθ'εαυτήν και σε σχέση με άλλες συνταγματικές διατάξεις. Η θεσμική εγγύ-

² Άρθρο 25 παρ.3

³ Άρθρο 17 παρ.1

⁴ Άρθρο 25 παρ.4

⁵ Βλ. Ανδρέα Δημητρόπουλου, Συνταγματικά Δικαιώματα, Ειδικό Μέρος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τομ.ΙΙΙ ημ.Β' Αθήνα 2005 σελ. 345

ηση σημαίνει πιο συγκεκριμένα ότι η ιδιωτική ιδιοκτησία δεν μπορεί στο σύνολό της ή κατά το κύριο μέρος της, να μετατραπεί σε δημόσια. Η κρατικοποίηση ή αναγκαστική απαλλοτρίωση επιτρέπονται μόνο σε συγκεκριμένες περιπτώσεις, υπό τους ουσιαστικούς και διαδικαστικούς όρους που προβλέπουν το Σύνταγμα και οι σύμφωνοι με αυτό νόμοι. Ούτε, εξάλλου, μπορούν οι κοινωνικοί περιορισμοί (επιφυλάξεις υπέρ του γενικού συμφέροντος) να ενισχυθούν σε βαθμό που να αποδυναμώνουν την ιδιωτική ιδιοκτησία εν γένει.

Από πολύ νωρίς είχε τεθεί στη χώρα μας το ζήτημα αν η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας αφορά μόνο τα εμπράγματα δικαιώματα ή εκτείνεται και στα ενοχικά. Η νομολογία ακολουθεί σταθερά την πρώτη άποψη, ενώ η θεωρία φαίνεται τα τελευταία χρόνια να προσανατολίζεται ολοένα περισσότερο προς τη δεύτερη. Υποστηρίζεται μάλιστα και η άποψη ότι στην προστασία της ιδιοκτησίας οφείλουν να θεωρηθούν ότι συμπεριλαμβάνονται και τα δικαιώματα πάνω σε άυλα αγαθά, δηλ. η πνευματική και βιομηχανική ιδιοκτησία.⁶ Ως ορθότερη θα πρέπει να θεωρηθεί και κατά τη γνώμη μας η διασταλτική ερμηνεία καθώς η αποκλειστική προστασία εμπραγμάτων δικαιωμάτων ανταποκρίνεται στη δομή και τις οικονομικές αξίες μιας προβιομηχανικής κοινωνίας, όπου η ακίνητη ιδιοκτησία ήταν η πιο πολύτιμη. Γενικότερα μπορούμε να παρατηρήσουμε ότι, υπό τα σημερινά κοινωνικά και οικονομικά δεδομένα, η προσκόλληση της ελληνικής νομολογίας σε μια πραγματοπαγή αντίληψη για την ιδιοκτησία και στην αντίστοιχη ερμηνεία του άρθρου 17 παρ.1 Συντ. φαίνεται όχι μόνο αδικαιολόγητη αλλά και ξεπερασμένη. Οι ραγδαίες εξελίξεις των τελευταίων δεκαετιών, με τη διόγκωση του τριτογενούς (παροχή υπηρεσιών) τομέα της οικονομίας και την εμφάνιση μεγάλων βιομηχανικών επιχειρήσεων έχουν μεταβάλλει ριζικά πια τα δεδομένα. Σήμερα την υλική βάση για την ελεύθερη διαμόρφωση της ζωής του ανθρώπου δεν παρέχει πια τόσο η κυριότητα πάνω σε ακίνητα ή κινητά πράγματα, χωρίς βέβαια και αυτή να έχει χάσει εντελώς τη σημασία της, όσο μάλλον η προσωπική εργασία καθενός και η συμμετοχή του στις κοινωνικές παροχές. Είναι επομένως αδικαιολόγητη η ταύτιση του αντικειμένου της συνταγματικής προστασίας της ιδιοκτησίας με την κυριότητα πάνω σε πράγματα του Αστικού Κώδικα. Εξάλλου η πραγματοπαγή αντίληψη περί ιδιοκτησίας της ελληνικής νομολογίας είναι και νομικά ξεπερασμένη. Το άρθρο 1 παρ.1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, που κυρώθηκε με το ν.δ..533/1974, ορίζει ότι κάθε φυσικό ή νομικό πρόσωπο δικαιο-

⁶ Ανδρέας Δημητρόπουλος οπ.παρ.σελ.343

ούται σεβασμού της περιουσίας του. Η έννοια της περιουσίας, σύμφωνα με τη νομολογία των οργάνων της ΕΣΔΑ, είναι ευρύτατη, περιλαμβάνοντας κάθε ιδιωτικό δικαίωμα το οποίο αναλύεται σε μια κληρονομική αξία, ή ακόμα και απλά οικονομικά συμφέροντα. Τα τελευταία χρόνια και τα ελληνικά δικαστήρια έχουν αρχίσει να προσχωρούν στην παραπάνω ερμηνεία του άρθρου 1 του πρώτου Πρωτοκόλλου.

Όπως επισημάνθηκε ήδη, το άρθρο 17 παρ.1 Συντ. κατοχυρώνει την προστασία της ιδιοκτησίας, συγχρόνως όμως ορίζει και ότι τα δικαιώματα που απορρέουν από αυτή δεν μπορούν να ασκούνται σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Η γενική αυτή επιφύλαξη του γενικού συμφέροντος συνιστά την κοινωνική δέσμευση της ιδιοκτησίας. Το άρθρο 17 παρ.1 αποτελεί έτσι και εξουσιοδότηση προς τον κοινό νομοθέτη να προσδιορίζει την άσκηση των δικαιωμάτων που απορρέουν από την ιδιοκτησία κατά τρόπο που να αποκλείει την άσκηση τους σε βάρος του γενικού συμφέροντος. Τέτοιοι νομοθετικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας δεν είναι κατ' ακριβολογία περιορισμοί αλλά εννοιολογικοί προσδιορισμοί της ιδιοκτησίας. Μπορούν επομένως να θεσπιστούν και εφαρμοστούν χωρίς καταβολή αποζημίωσης, γιατί δεν αποτελούν προσβολή, αλλά καθορισμό του περιεχομένου και των ορίων της ιδιοκτησίας. Ο καθορισμός αυτός ανήκει στην εξουσία του νομοθέτη και αποτελεί μάλιστα τμήμα της συνταγματικά οφειλόμενης από το κράτος προστασίας της ιδιοκτησίας.

Η εξουσία βέβαια του νομοθέτη να ορίζει το περιεχόμενο και τα όρια της ιδιοκτησίας δεν σημαίνει ότι ο νομοθέτης μπορεί να τα συρρικνώνει σε σημείο εξανεμίσεως της ιδιοκτησίας. Το Σύνταγμα κατοχυρώνει το θεσμό της ατομικής ιδιοκτησίας και τον θέτει υπό την προστασία του κράτους. Ο νομοθέτης δεν μπορεί να αποσιλώσει τον θεσμό της ιδιοκτησίας σε βαθμό που να μην είναι ιδιοκτησία παρά μόνο κατ' όνομα. Αντιθέτως το Σύνταγμα επιτρέπει τη στέρηση συγκεκριμένης ιδιοκτησίας υπό ορισμένες ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις, και έναντι καταβολής αποζημίωσης.

Η διοίκηση τώρα κατά τη δραστηριότητά της οφείλει να σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα. Παρ' όλα αυτά δεν μπορεί πάντοτε να αποφεύγει τη σύγκρουση με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, χωρίς να εμποδίζει ή και ματαιώνει την παροχική προπάντων δραστηριότητά της, που αρκετές φορές προβλέπεται απευθείας από το Σύνταγμα. Σε πολλές περιπτώσεις έτσι η διεξαγωγή του νόμιμου έργου της διοίκησης επιβάλλει ή εν πάση περιπτώσει συνεπάγεται την προσβολή περιουσιακών δικαιωμάτων του ιδιώτη. Τη σύγκρουση αυτή μεταξύ του ιδιωτικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του δημόσιου συμφέροντος το Σύνταγμα αίρει κατά κανόνα με ένα θεμελιώδη συμβι-

βασμό. Το δημόσιο συμφέρον υπερτερεί μιν, αλλά ο ιδιοκτήτης αποζημιώνεται πλήρως και την αποζημίωση προσδιορίζουν οριστικά τα δικαστήρια. Ο χαρακτηριστικότερος και σπουδαιότερος θεσμός που ενσωματώνει τον ανωτέρω συμβιβασμό είναι η αναγκαστική απαλλοτρίωση (άρθρο 17 παρ.2 επ.), η στέρηση δηλαδή της ιδιοκτησίας με μονομερή πράξη του κράτους, για δημόσια ωφέλεια, καθοριζόμενη από το νόμο, και έναντι δικαστικώς προσδιορισμένης αποζημίωσης του ιδιοκτήτη.

Υπάρχουν όμως και περιπτώσεις όπου το κράτος προβαίνει μονομερώς, άμεσα ή έμμεσα σε ουσιαστική (αν και όχι τυπική) «στέρηση» ιδιοκτησίας χωρίς να εκδώσει πράξη απαλλοτρίωσης, ίσως γιατί δεν είναι εν επιγνώσει του γεγονότος ότι η πράξη του είναι ισοδύναμη κατά το αποτέλεσμα με την αναγκαστική απαλλοτρίωση. Μια τέτοια *de facto* αναγκαστική απαλλοτρίωση καθιστά την ιδιοκτησία αδρανή και αχρησιμοποίητη ανάλογα με τον προορισμό της,⁷ ή αφανίζει την ιδιοκτησία, ή αίρει την έννοια της ιδιοκτησίας ή την εκμετάλλευσή της, χωρίς όμως ούτε να αφαιρεί νομικά ούτε να μεταβιβάζει την ιδιοκτησία. Έτσι η απόλυτη και διαρκής απαγόρευση κάθε χρήσης ή της κατά τις περιστάσεις μόνης δυνατής χρήσης του πράγματος αποτελεί προσβολή ιδιοκτησίας ισοδύναμη με την στέρησή της κατά το άρθρο 17 παρ.2 του Συντ. και συνεπάγεται υποχρέωση αποζημίωσης. Πρέπει να τονισθεί δε ότι μόνο η ευρεία ερμηνεία της έννοιας της «στέρησης της ιδιοκτησίας» προστατεύει ουσιαστικά τον ιδιοκτήτη από την αποδυνάμωση της ιδιοκτησίας του που δεν παίρνει τη μορφή της αφαίρεσης και μεταβίβασης της ιδιοκτησίας ίσως από αδιαφορία της διοίκησης ή και σκόπιμα προς αποφυγή της αποζημίωσης.

Σημειώνουμε ακόμη ότι οι περιορισμοί που επιβάλλονται στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας χάριν του γενικού συμφέροντος στηριζόμενοι σε σχετικό τυπικό νόμο ή κανονιστική πράξη ύστερα από νομοθετική εξουσιοδότηση, αποσκοπούν συνήθως στην προστασία του φυσικού ή ανθρωπογενούς περιβάλλοντος. Στις σελίδες που θα ακολουθήσουν θα αναδειχθεί πληρέστερα το ζήτημα της προστασίας αφενός του περιβάλλοντος και αφετέρου της ιδιοκτησίας που τίγεται ακριβώς από τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος.

⁷ ΣτΕ 519/1965

Το Συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον

Το Σύνταγμα του 1975 περιέλαβε για πρώτη φορά στην ιστορία των ελληνικών Συνταγμάτων, ρητές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος.⁸ Σύμφωνα με τη διάταξη του άρθ.24 παρ.1 εδ.α' Συντ., «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους». Η υποχρέωση αυτή εξειδικεύεται με το εδ. β' της παρ.1 του άρθ.24 Συντ., που υποχρεώνει το Κράτος «να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξη του».

Η προστασία του περιβάλλοντος ενισχύθηκε με την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001. Σύμφωνα με την παρ.1 του άρθρου 24 η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί και δικαίωμα του καθενός. Η ρητή καθιέρωση της υποχρέωσης του Κράτους αποκλείει τη θεώρηση της διάταξης του άρθ. 24 παρ.1 Συντ. ως κατευθυντήριας διάταξης ή ευχής. Άλλωστε, όπως γίνεται γενικά δεκτό, όλες οι διατάξεις του Συντάγματος, ως διατάξεις νόμου, περιέχουν κανόνες δικαίου νομικά δεσμευτικούς για το νομοθέτη, τη διοίκηση και το δικαστή. Συνεπώς από το άρθ. 24 Συντ. απορρέουν υποχρεώσεις της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την προστασία του περιβάλλοντος και ειδικότερα να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά, διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα.

Ο νομοθέτης υποχρεούται λοιπόν να θεσπίσει τα πρόσφορα, κατά την κρίση του μέτρα, μέσα στα όρια που διαγράφουν οι ανάγκες για τη διαφύλαξη και προστασία του περιβάλλοντος, σταθμίζοντας παράλληλα και τα άλλα συνταγματικά δικαιώματα και το δημόσιο συμφέρον.

Γίνεται ακόμη δεκτό ότι από το άρθ. 24 Συντ. απορρέει ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης, ακόμη και όταν ελλείπει ειδική προστατευτική νομοθεσία, να λαμβάνει υπόψη, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για τη ρύθμιση θεμάτων που αφορούν ή έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον, την ανάγκη προστασίας τους και να παίρνει τα κα-

⁸ Ι.Καράκωστας, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2006, σελ.95 επ.

τάλληλα για το σκοπό αυτό μέτρα ή να απέχει από την έκδοση δυσμενών για το περιβάλλον πράξεων, κινούμενη όμως πάντα μέσα σε δέσμη των κριτηρίων που κατευθύνουν τη σχετική νομοθετική δράση. (ΣτΕ 810-811/77, 4591-92/77, 3791/78, 797/81, 1362/81, 3754/81 Ολομ.)

Η νεότερη νομολογία ωστόσο δείχνει προτίμηση στη διατύπωση ότι, με τις διατάξεις του άρθρου 24.1 το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αντικείμενο κρατικού ενδιαφέροντος και επιβάλλεται στην Πολιτεία η υποχρέωση να λαμβάνει ιδιαίτερα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του, μετά από στάθμιση τόσο των άλλων συνταγματικά προστατευόμενων δικαιωμάτων όσο και του γενικού συμφέροντος. Η προστασία αυτή πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Γίνεται δηλ. δεκτό ότι ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα, να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και ειδικότερα να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στο αναγκαίο μέτρο και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα.⁹

Η κατά τις διατάξεις μάλιστα του άρθρου 24.1 απαίτηση του συντακτικού νομοθέτη για λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, οδήγησε τη νομολογία σε μια τολμηρή και δογματικά αμφίβολη διεύρυνση της έννοιας της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Η παράλειψη συνεπώς της Διοίκησης προς λήψη των μέτρων αυτών είναι παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, υποκείμενη σε αίτηση ακύρωσης από το Συμβούλιο Επικρατείας κατά επιβεβλημένη διασταλτική ερμηνεία του άρθρου 45 παρ.4 του ΠΔ 18/89. εφόσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή θεωρητική διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε ανεπανόρθωτη καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη.

Το αίτημα για την όσο το δυνατό πληρέστερη προστασία του περιβάλλοντος έχει οδηγήσει στην παραδοχή ότι το άρθρο 24 Συντ., καθιερώνει τόσο ατομικό όσο και κοινωνικό και πολιτικό δικαίωμα στο περιβάλλον. Γίνεται επίσης δεκτό ότι το δικαίωμα στο περιβάλλον ανήκει στην τρίτη γενιά δικαιωμάτων και εκφράζει το συλλογικό ενδιαφέρον για την προστασία του περιβάλλοντος, το οποίο δεν ταυτίζεται ούτε

⁹ Γλυκερία Σιούτη, Εγχειρίδιο δικαίου περιβάλλοντος, 2003, σελ.25 επ.

με τα προσωπικά συμφέροντα των ατόμων, που είναι εξάλλου κατεξοχήν ανταγωνιστικά μεταξύ τους, ούτε με την έννοια του γενικού συμφέροντος, το οποίο στοχεύει στη διαίτησία αυτών των προσωπικών συμφερόντων και αποτελεί το θεμέλιο της ρυθμιστικής δράσης του κράτους.

Ως ατομικό δικαίωμα, το δικαίωμα στο περιβάλλον διασφαλίζει τη σφαίρα ελευθερίας του ατόμου από παρεμβάσεις της πολιτικής εξουσίας. Έχει δε αρνητικό περιεχόμενο το οποίο συνίσταται στην αξίωση του ατόμου κατά του κράτους για μη επέμβαση σ' αυτή τη σφαίρα ελευθερίας. Στην περίπτωση δε που το κράτος παραβιάσει την υποχρέωση της αποχής, το άτομο που θίγεται μπορεί να ζητήσει επανόρθωση μέσω της δικαστικής οδού.

Ως κοινωνικό δικαίωμα συνεπάγεται ότι ο φορέας του έχει αξίωση λήψης θετικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος από το κράτος, η οποία, κατά την κρατούσα άποψη, δεν είναι αγωγήμη, παρά μόνο όταν αφορά τη μη κατάργηση ή μείωση της ήδη παρασχεθείσας προστασίας (κοινωνικό κεκτημένο).¹⁰

Ως πολιτικό τέλος δικαίωμα σημαίνει ότι ο πολίτης θεμελιώνει σ' αυτό αξιώσεις πληροφόρησης και συμμετοχής στη λήψη αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον.

Η αρχή της πρόληψης και η πιθανολόγηση της βλάβης

Με τη ρητή διατύπωση του δευτέρου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 24.1, αναγορεύεται η αρχή της πρόληψης, ως βασική αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος. Ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκείται όπως έχει ήδη επισημανθεί στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά επιβάλλει στα όργανα του Κράτους, που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα, να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και ειδικότερα να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή συλλογική δραστηριότητα. Επιπλέον ως τέτοια μέτρα δεν νοούνται μόνο τα νομοθετικά και διοικητικά, αλλά και αυτά που επιδιώκονται και επιτυγχάνονται στο πλαίσιο της δικαστικής προστασίας, η οποία για να είναι αποτελεσματική, πρέπει να αρκείται

¹⁰ Ι. Καράκωστας, όπ. Παρ. σελ.101

στην πιθανολόγηση επέλευσης της βλάβης, ως απαραίτητου στοιχείου θεμελίωσης ενεστώτος εννόμου συμφέροντος.

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

Η αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης στην οποία γίνεται αναφορά αν και σπανίως στη νομολογία του ΣτΕ, επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης. Προστέθηκε στην ΣυνθΕΚ με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρο 174 παρ. 2) και σύμφωνα με αυτήν τα προστατευτικά μέτρα του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται ακόμη και όταν δεν υπάρχει πλήρης επιστημονική βεβαιότητα και απόδειξη για τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες μιας δραστηριότητας. Αρκεί να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για πιθανές περιβαλλοντικές βλάβες. Κάθε δημόσια πολιτική έτσι και κάθε κρατική παρέμβαση, τόσο στο φυσικό όσο και στο δομημένο περιβάλλον, πρέπει να ενσωματώνει τα κριτήρια προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος κατά τρόπον ώστε να εξασφαλίζεται η αρχή της πρόληψης των περιβαλλοντικών βλαβών.¹¹

Οι αρχές της πρόληψης λοιπόν και της προφύλαξης συνθέτουν το πλαίσιο της προληπτικής δράσης υπέρ του περιβάλλοντος και στον ενωσιακό χώρο. Η προληπτική αυτή δράση συνίσταται στην υιοθέτηση προληπτικών μέτρων, αλλά και στην απειλή επιβολής κυρώσεων για ενδεχόμενες παραβάσεις. Οι λόγοι που υπαγορεύουν αυτές τις αρχές είναι περιβαλλοντικοί, αφού κύριος στόχος τους είναι να μην θιγεί το περιβάλλον αλλά και οικονομικοί, μια και θεωρείται ότι η κατασταλτική επέμβαση είναι πολυδάπανη σε σύγκριση με την αντίστοιχη προληπτική.¹²

¹¹ Γλ.Σιούτη, *οπ. παρ.* σελ.50

¹² Παναγιώτης Γρηγορίου, Η προστασία του περιβάλλοντος και η συνθήκη της Λισαβόνας, ΕυρΠολ 3/2008, σελ. 601 επ.

Προστασία του περιβάλλοντος και δικαίωμα ιδιοκτησίας

Η σχέση μεταξύ προστασίας του περιβάλλοντος και δικαιώματος της ιδιοκτησίας αναδεικνύεται σε ζήτημα αιχμής για τον Έλληνα διοικητικό δικαστή, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας. Σε αυτό δεν συντελεί μόνο ο σημαντικός αριθμός ακυρωτικών και αποζημιωτικών δικών που διεξάγονται ετησίως ενώπιον των διοικητικών δικαστηρίων της χώρας άλλα και ο, συνεχώς αυξανόμενος αριθμός ατομικών προσφυγών που κατατίθενται από Έλληνες πολίτες ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΔΔΑ), μετά από εξάντληση των εσωτερικών ενδίκων μέσων. Η αύξηση του αριθμού των υποθέσεων που δικάζονται στο Στρασβούργο και η ευδοκίμηση αρκετών από αυτές υποδηλώνουν ότι ο σεβασμός των ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων που κατοχυρώνει η Ευρωπαϊκή Σύμβαση Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) δεν έχει πλήρως επιτευχθεί στη χώρα μας, ενώ και ο διάλογος ανάμεσα στον εθνικό και στον ευρωπαϊκό δικαστή δεν έχει φθάσει ακόμη στο καλύτερο δυνατό επίπεδο. Οι πρόσφατες αποφάσεις του ΕΔΔΑ «Ζάντε Μαραθωνήσι ΑΕ» κατά Ελλάδος (14216/03) και «Ανώνυμος Τουριστική Εταιρεία Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδος (35332/05), φαίνεται να επιβεβαιώνουν τις διαπιστώσεις αυτές με τον πλέον σαφή τρόπο. Με αυτές, τίθεται ευθέως σε αμφισβήτηση η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με τον αγροτικό χαρακτήρα των εκτός σχεδίου ακινήτων και, κατ'ακολουθίαν, η νομολογία των διοικητικών δικαστηρίων που στηριζόμενη στο σκεπτικό αυτό, αποκρούει τις αξιώσεις αποζημίωσης των θιγομένων όταν περιορίζεται ουσιωδώς η δυνατότητα οικοδομικής εκμετάλλευσης της ιδιοκτησίας τους.¹³

Τα μέτρα που λαμβάνει η Πολιτεία για την προστασία του περιβάλλοντος συνεπάγονται κατά κανόνα περιορισμούς στην ιδιοκτησία ή ακόμη και στέρηση αυτής. Η διάκριση μεταξύ περιορισμών και στέρησης της ιδιοκτησίας είναι ιδιαιτέρως κρίσιμη.

¹³ Λούση Κιουσοπούλου, Ο προορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμάχητο τεκμήριο σε δοκιμασία, Μάιος 2009, www.nomosphysis.org

Και τούτο διότι όταν τα περιοριστικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος συνεπάγονται την πλήρη αποδυνάμωση της ιδιοκτησίας ή βαίνουν πέρα από τα πέρα από τα εκάστοτε επιτρεπτά όρια, δημιουργείται υποχρέωση του κράτους για αποζημίωση των θιγόμενων ιδιοκτητών. Ωστόσο, στην πράξη η διάκριση αυτή δεν παρίσταται πάντα ευχερής, γεγονός που μπορεί να ευνοήσει την πρόκληση τριβών μεταξύ της Διοίκησης και των θιγομένων αλλά και την ανάπτυξη μιας γενικότερης δυσπιστίας έναντι των μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος. Πρόσφατες συγκριτικές μελέτες αποδεικνύουν μάλιστα ότι η διάκριση μεταξύ θεμιτών περιορισμών και στέρησης της ιδιοκτησίας απασχολεί ολοένα και περισσότερο τη νομική θεωρία και πράξη σε πολλές ευρωπαϊκές έννομες τάξεις, ιδίως υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΕΔΔΑ περί της απαιτούμενης εύλογης ισορροπίας μεταξύ του ατομικού δικαιώματος στην ιδιοκτησία και του γενικότερου οικολογικού συμφέροντος.

Στη χώρα μας η επιβολή περιορισμών στην ιδιοκτησία επιτρέπεται αλλά και επιβάλλεται για την εξυπηρέτηση σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Μεταξύ των σκοπών αυτών δημοσίου συμφέροντος προέχουσα θέση κατέχει η κατά το άρθρο 24 Συντ. προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς. Όταν με τους περιορισμούς αυτούς επέρχεται ουσιαδής, προσωρινή ή οριστική, στέρηση της χρήσεως της ιδιοκτησίας κατά τον προορισμό της, γεννάται δικαίωμα αποζημίωσης του ιδιοκτήτη ανάλογα με την έκταση, την ένταση και τη χρονική διάρκεια της στέρησης. Το δικαίωμα αποζημίωσης μπορεί να θεμελιωθεί είτε απευθείας στο Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 6), είτε στη γενική αρχή της ισότητας ενώπιον των δημόσιων βαρών είτε σε ειδικές διατάξεις νόμων, όπως το άρθρο 22 του ν.1650/1986 περί προστασίας του περιβάλλοντος και τα άρθρα 13 παρ. 3, 17 παρ. 2 και 19 του ν. 3028/2002 περί προστασίας των αρχαιοτήτων και πολιτιστικής κληρονομιάς. Όμως, αν και τα εμπειρικά δεδομένα των τελευταίων ετών υποδεικνύουν ότι οι δεσμεύσεις που επιβάλλονται στην ιδιοκτησία χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος παρουσιάζουν αυξητικές τάσεις και μεγάλη γεωγραφική διασπορά, η κανονιστική τυποποίηση των δικαιωμάτων αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών αποδεικνύεται ανεπαρκής, ενώ πληθαίνουν και οι διοικητικές πρακτικές που κινούνται στα όρια της νομιμότητας ή και πέραν αυτών. Ελλείπει ικανών κανονιστικών τυποποιήσεων και πρόσφορων διοικητικών διαδικασιών, η ευθύνη μετατίθεται σχεδόν αποκλειστικά στο δικαστή ο οποίος καλείται να επιλύσει τη σύγκρουση μεταξύ ιδιοκτησίας και περιβάλλοντος αναζητώντας τη δίκαιη στάθμιση μεταξύ των δύο εννόμων αγαθών.

Κατά την τελευταία εικοσαετία το ζήτημα της σχέσης μεταξύ δικαιώματος της ιδιοκτησίας και προστασίας του περιβάλλοντος έχει επανειλημμένως απασχολήσει τη νομολογία του ΕΔΔΑ και του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ). Ωστόσο, οι θέσεις που αποτυπώνονται στις αποφάσεις των δύο δικαιοδοτικών οργάνων δεν φαίνεται πάντα να συμπλέουν. Το Συμβούλιο της Επικρατείας επιδεικνύει, ως γνωστόν, έναν ιδιαίτερα δημιουργικό ρόλο στο πεδίο της προστασίας του περιβάλλοντος, που έχει τύχει ευνοϊκής αποδοχής από μεγάλο τμήμα της επιστήμης αλλά και της κοινωνίας των πολιτών. Όμως, η προτεραιότητα που συχνά αναγνωρίζει στο περιβάλλον οδηγεί σε μία ιδιαίτερα συσταλτική προσέγγιση της έννοιας «στέρηση της ιδιοκτησίας». Οι αυστηροί περιορισμοί της ιδιοκτησίας που επιβάλλονται για την προστασία του φυσικού, πολιτιστικού και οικιστικού περιβάλλοντος κρίνονται κατά κανόνα θεμιτοί από το ΣτΕ, ενώ μόνο η «ολική και οριστική στέρηση της χρήσεως του ακινήτου κατά τον προορισμό του» μπορεί να συνιστά de facto απαλλοτρίωση που συνεπάγεται την υποχρέωση καταβολής δίκαιης αποζημίωσης. Η νομολογιακή αυτή στάση δεν φαίνεται να συμβαδίζει πάντα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, το οποίο διασφαλίζει, σε γενικές γραμμές, ευνοικότερη αντιμετώπιση της ιδιοκτησίας. Η φιλελεύθερη κατά βάση νομολογία του ΕΔΔΑ έρχεται σε αντίθεση με βασικές προβλέψεις της ελληνικής νομοθεσίας και της σχετικής διοικητικής πρακτικής, δε συμβιβάζεται δε συχνά με τη νομολογία των ελληνικών δικαστηρίων. Η επισκόπηση ωστόσο της νομολογίας των δύο δικαστηρίων υποδηλώνει και ευρύτερες δικαιολογικές διαφορές κατά την προσέγγιση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας μεταξύ του ευρωπαϊκού και του ελληνικού δικαϊκού συστήματος. Έτσι, ενώ η Σύμβαση είναι προσανατολισμένη σε μια πιο αμυντική θεώρηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας που συνδέεται με την κατοχύρωση την κατοχύρωση της σφαίρας ιδιωτικής αυτονομίας και έλκει την καταγωγή του από την παράδοση του ευρωπαϊκού νομικού και οικονομικού φιλελευθερισμού, το ελληνικό Σύνταγμα αλλά και η κοινή νομοθεσία που παρήχθη μετά το 1975 σε εκτέλεσή του διαπνέονται από μια πιο παρεμβατική λογική που αναγνωρίζει μεγαλύτερα περιθώρια περιορισμού της ιδιοκτησίας για την εξυπηρέτηση δημόσιων και ιδιαίτερα περιβαλλοντικών σκοπών. Αν και οι διαφορές αυτές παρέμειναν για μεγάλο χρονικό διάστημα σε λανθάνουσα κατάσταση, τα τελευταία χρόνια φαίνεται να έχουν αναδυθεί στην επιφάνεια, οδηγώντας σε μια αυξανόμενη ένταση μεταξύ Αθηνών και Στρασβούργου όσον αφορά το ζήτημα της προστασίας της ιδιοκτησίας. Παρατηρείται δε ότι όσο ο Έλληνας δικαστής, ιδίως του Συμβουλίου της Επικρατείας, αξιοποιεί και εμπλουτίζει το ρυθμιστικό και εννοιολογικό περιεχόμενο των διατάξεων του λεγόμε-

νου και «περιβαλλοντικού συντάγματος», τόσο οι τριβές μεταξύ της εθνικής νομολογίας και της αντίστοιχης ευρωπαϊκής εμφανίζονται με μεγαλύτερη συχνότητα και ένταση.¹⁴

Η διάσταση αυτή μεταξύ Αθήνας και Στρασβούργου αποτυπώθηκε πρόσφατα και στην περίπτωση των περιβαλλοντικών περιορισμών που επιβάλλονται στα εκτός σχεδίου πόλεως ακίνητα για περιβαλλοντικούς λόγους (προστασία του φυσικού, πολιτιστικού ή οικιστικού περιβάλλοντος).

Σύμφωνα με την πάγια επί του θέματος νομολογία του ΣτΕ, τα εκτός σχεδίου ακίνητα «έχουν, από τη φύση τους, ως προορισμό την αγροτική, κτηνοτροφική ή άλλης μορφής σχετική εκμετάλλευση και όχι την αστική (οικοδομική)».¹⁵ Συνεπώς η απαγόρευση δόμησης σε εκτός σχεδίου περιοχές δεν επιφέρει, κατά τον έλληνα ακυρωτικό δικαστή, ολική και οριστική στέρηση της εξουσίας διάθεσης της ιδιοκτησίας και δεν συνιστά απαλλοτρίωση. Αναγορεύοντας τον αγροτικό προορισμό των εκτός σχεδίου ακινήτων σε γενικό ερμηνευτικό κανόνα και μάλιστα επί συνταγματικής βάσης, το ΣτΕ απορρίπτει, κατά τον ακυρωτικό έλεγχο, τις αιτιάσεις των ιδιοκτητών των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων περί παραβίασεως του άρθρου 17 Συντ. και του άρθρου 1 του ΠΠΠ όταν τα επιβαλλόμενα σε ορισμένες περιπτώσεις κανονιστικά μέτρα εξοικονομούνται μέχρι πλήρους απαγορεύσεως της δόμησης. Με αντίστοιχη επιχειρηματολογία τα διοικητικά δικαστήρια (και κατ'ανάφραση το ΣτΕ) αποκρούουν τις αποζημιωτικές αγωγές των ιδιοκτητών που προσδιορίζουν το ύψος της αιτούμενης αποζημίωσης με βάση την αξία του ακινήτου ως οικοδομήσιμου.

Η νομολογία αυτή κρίθηκε πρόσφατα από το ΕΔΔΑ ως μη συμβατή με το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Συγκεκριμένα με τις από 1.6.2006 (ως προς το παραδεκτό) και 6.12.2007 (οριστική) απόφασης του επί της προσφυγής 14216/2003 της εταιρείας «Ζάντε Μαραθωνήσι Α.Ε.» κατά Ελλάδα και την από 21.2.2008 (οριστική) απόφαση του επί της προσφυγής 35332/2005 της «Ανώνυμης Τουριστικής Εταιρείας Ξενοδοχεία Κρήτης» κατά Ελλάδα, το ΕΔΔΑ είχε την ευκαιρία να τοποθετηθεί επί του κρίσιμου ζητήματος του προορισμού των εκτός σχεδίου πόλεως ακινήτων και επί των προϋποθέσεων καταβολής αποζημίωσης σε ιδιοκτήτες που θίγονται από την επιβολή μέτρων για την προστασία φυσικού περιβάλλοντος (πρώτη υπόθεση) ή και της πολιτιστικής κληρονομιάς (δεύτερη υπόθεση). Των αποφάσεων του ΕΔΔΑ είχαν προηγη-

¹⁴ Γ.Γιαννακούρου, Περιβάλλον και ιδιοκτησία, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΕυρΠολ 3/2008, σελ.619 επ.

¹⁵ ΣτΕ Ολ. 695-696/1986, ΣτΕ Ολ. 1124/1990, ΣτΕ 1169/1994

θεί οι υπ. Αρ. 31135/2002 και 982/2005 αποφάσεις της Ολομέλειας και του Ε' Τμήματος αντιστοίχως, οι οποίες είχαν στηριχθεί στην πάγια νομολογία των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων περί του προορισμού των εκτός σχεδίου ακινήτων για να απορρίψουν αίτηση αναιρέσεως και αίτηση ακυρώσεως αντιστοίχως των εταιρειών που προσέφυγαν στο ΕΔΔΑ.

Ειδικότερα, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η αιτιολογία των ελληνικών δικαστηρίων, που βασίζεται στην παραδοχή ότι τα ακίνητα εκτός σχεδίου πόλης δεν έχουν ως προορισμό τη δόμηση ή την τουριστική εκμετάλλευση αλλά τη γεωργική, πτηνοτροφική και δασοπονική εκμετάλλευση, καθώς και την αναψυχή του κοινού, διακρίνεται για την ιδιαίτερη αυστηρότητά της, αφού με αυτήν εισάγεται αμάχητο τεκμήριο, που παραγνωρίζει τις ιδιαιτερότητες του κάθε εκτός σχεδίου πόλης ακινήτου. Κατά το ΕΔΔΑ, αναφορά στον «προορισμό» ενός ακινήτου, όρο *per se* ασαφή και αόριστο, δεν επιτρέπει στον εθνικό δικαστή να λάβει υπόψη το δίκαιο που ενδεχομένως ρυθμίζει *in concreto* την εκμετάλλευση του ακινήτου πριν από τη θέσπιση της επίμαχης απαγόρευσης. Στις περιπτώσεις που το δίκαιο αυτό επιτρέπει μόνο την αγροτική εκμετάλλευση, τότε πράγματι ο «προορισμός» του ακινήτου είναι η αγροτική εκμετάλλευση. Ωστόσο, στις περιπτώσεις όπου η κρίσιμη νομοθεσία προβλέπει ρητά την οικοδομησιμότητα του ακινήτου, ο εθνικός δικαστής δεν μπορεί να παραγνωρίζει το γεγονός αυτό επικαλούμενος απλώς τον «προορισμό» κάθε εκτός σχεδίου πόλης ακινήτου.¹⁶

Στην πρώτη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου, όπως εκτέθηκαν στο ιστορικό, προέκυψε ότι ο προορισμός της επίδικης νησίδας δεν ήταν μόνο η αγροτική εκμετάλλευση. Και τούτο διότι, κατά τον χρόνο που η προσφεύγουσα εταιρεία απέκτησε τη νησίδα, οι κρίσιμες διατάξεις του εθνικού δικαίου προέβλεπαν τη δυνατότητα οικοδομικής εκμετάλλευσης του ακινήτου με βάση το καθεστώς της εκτός σχεδίου δόμησης, ενώ στη συνέχεια η εκμετάλλευση της νησίδας απαγορεύθηκε σταδιακά με διάφορες διοικητικές πράξεις που εκδόθηκαν από το 1984 έως το 1989. Συνεπώς κατά το ΕΔΔΑ, η απόρριψη του αιτήματος αποζημίωσης της προσφεύγουσας για την αδρανοποίηση της ιδιοκτησίας της παραβίασε την εύλογη ισορροπία που πρέπει να διέπει, κατά τη ρύθμιση της χρήσης των περιουσιακών στοιχείων, το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον και, συνακόλουθα το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ. Ομοίως και στην περίπτωση των ξενοδοχείων της Κρήτης, προέκυψε ότι ο προορισμός του επίδικου ακινήτου δεν ήταν μόνο η αγροτική εκμετάλλευση. Και τούτο διότι πέραν του γεγονότος

¹⁶ Γ.Γιαννακούρου, Περιβάλλον και Ιδιοκτησία, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΕυρΠολ 3/2008, 619επ.

ότι κατά το χρονικό σημείο που αποκτήθηκε η επίδικη ιδιοκτησία οι κρίσιμες διατάξεις του εθνικού δικαίου προέβλεπαν τη δυνατότητα εκτός σχεδίου δόμησης εφόσον η έκταση του ακινήτου ήταν άνω των 4.000 στρεμμάτων και το υπό κατασκευή κτίριο δεν το 10% αυτής, η Διοίκηση (ΕΟΤ) αναγνώρισε επιπλέον ρητώς το δικαίωμα της προσφεύγουσας εταιρείας να ανεγείρει ξενοδοχειακό συγκρότημα εγκρίνοντας σχετικό σχέδιο που είχε υποβάλλει η προσφεύγουσα. Όπως και στην πρώτη υπόθεση η εκμετάλλευση του επιδικού ακινήτου απαγορεύτηκε στη συνέχεια με διάφορες διοικητικές πράξεις. Ενόψει των ανωτέρω πραγματικών και νομικών δεδομένων, το ΕΔΔΑ έκρινε ότι η θέση που υιοθέτησαν τα εθνικά δικαστήρια (ΣτΕ) και η εν συνεχεία συμπεριφορά των εθνικών αρχών παραβίασαν την αναγκαία εξισορρόπηση που πρέπει να διέπει, κατά τη ρύθμιση της χρήσεως των ακινήτων, το δημόσιο και το ιδιωτικό συμφέρον, σύμφωνα με το άρθρο 1 του ΠΠΠ της ΕΣΔΑ.

Έχοντας ως δεδομένο ότι τα κράτη πρέπει να ελέγχονται κατά την άσκηση της διακριτικής τους ευχέρειας, το Δικαστήριο θεωρεί ότι η παντελής απουσία οιοδήποτε ανταλλάγματος δεν είναι πλέον ανεκτή υπό το καθεστώς της Σύμβασης, εφόσον έτσι ανατρέπεται η δίκαιη ισορροπία ανάμεσα στα συμφέροντα του κράτους και ιδιωτών. Και πάντως όταν το κράτος αρνείται να καταβάλλει κάποιο χρηματικό ή άλλο αντάλλαγμα, πρέπει να παρέχει μία εμπειριστατωμένη αιτιολογία όπου θα θεμελιώνεται η έννοια του δημοσίου συμφέροντος όχι σαν αφηρημένη έννοια, αλλά η οποία θα βασίζεται στα εκάστοτε πραγματικά περιστατικά.

Σχετικά με την υπόθεση των Ξενοδοχείων της Κρήτης η πρώτη σημαντική παρατήρηση αφορά στην έννοια της κρατικής επέμβασης στην ιδιωτική περιουσία. Το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο θεώρησε ότι οι πράξεις της ελληνικής διοίκησης αποτέλεσαν επέμβαση στην περιουσία, εφόσον υπήρχε δυνατότητα ανοικοδόμησης εκ του νόμου, υπέρ των ακινήτων τα οποία βρίσκονταν στην κυριότητα της προσφεύγουσας εταιρείας. Επιπλέον τόσο ο ΕΟΤ όσο και το Υπουργείο Πολιτισμού παρείχαν, αρχικά άδεια ανοικοδόμησης στην εταιρεία, έστω και με ορισμένους περιορισμούς. Η αφαίρεση της άδειας από τις ελληνικές διοικητικές αρχές και η επιβολή καθολικής απαγόρευσης ανοικοδόμησης χαρακτηρίστηκε από το Δικαστήριο ως επέμβαση στο δικαίωμα της εταιρείας για περαιτέρω εκμετάλλευση της περιουσίας της. το συμπέρασμα του ΕΔΔΑ για την ύπαρξη της επέμβασης ήρθε βέβαια να διαψεύσει την πεποίθηση του ελληνικού κράτους, η οποία δυστυχώς επικροτείται μερικές φορές από το ΣτΕ, ότι μπορεί να τροποποιεί καθεστώς της ατομικής περιουσίας οποτεδήποτε και χωρίς την παροχή των κατάλληλων εγγυήσεων. Επομένως ήταν αυτονόητο για το Ευρωπαϊκό

ικό Δικαστήριο ότι οι αλληπάλλληλες τροποποιήσεις του ιδιοκτησιακού καθεστώτος της προσφεύγουσας εταιρείας ως προς τα συγκεκριμένα πάντα ακίνητα που βρίσκονταν νόμιμα στην κυριότητά της, συνιστούσαν επέμβαση στο δικαίωμα για ειρηνική απόλαυση της περιουσίας.¹⁷

Είναι ενδιαφέρον να παρατηρήσει κανείς ότι το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο δεν χαρακτήρισε το είδος της επέμβασης στην οποία προχώρησε το ελληνικό κράτος: αν δηλαδή συνιστούσε έλεγχο της χρήσης της γης ή de facto στέρησή της. Από τη διατύπωση του σκεπτικού του, φαίνεται ότι το Δικαστήριο δεν θεώρησε έναν τέτοιο νομικό χαρακτηρισμό απαραίτητο. Εξάλλου κάθε είδους επέμβαση εξετάζεται υπό το πρίσμα της γενικής αρχής σεβασμού της περιουσίας, όπως αυτή περιέχεται στο πρώτο εδάφιο της συμβατικής ρύθμισης, γεγονός που βοηθά το Δικαστήριο να αποφεύγει χαρακτηρισμούς, ειδικά όταν τα πραγματικά περιστατικά δεν είναι πρόσφορα.

Η δίκαιη ισορροπία αποτελεί πλέον την έννοια που διαπνέει όλο το σύστημα της προστασίας του Π1-1, όπως αυτό καθιερώνεται όχι άμεσα από τη γραμματική ερμηνεία της συμβατικής ρύθμισης, αλλά μέσα από την τελολογική ερμηνεία και την αρχή του χρησίμου αποτελέσματος, ερμηνευτικά εργαλεία τα οποία συνήθως εφαρμόζει το ΕΔΔΑ

Η προστασία του περιβάλλοντος και οι περιορισμοί δόμησης και χρήσης

Η νομολογία του ΣτΕ αναγνωρίζει παγίως και ρητώς ότι η θέσπιση όρων και περιορισμών δόμησης καθώς και χρήσης γης σε ορισμένη περιοχή αποτελούν θεμιτό περιορισμό της ιδιοκτησίας. Χαρακτηριστική για τους περιορισμούς δόμησης είναι η απόφαση ΣτΕ 695/1986 Ολ.ομ. με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης κατά του από 19.3.84 Π.Δ. «Περί καθορισμού Ζωνών δόμησης» «και καθορισμού όρων και περιορισμών δόμησης». Με το διάταγμα αυτό καθορίζονταν τρεις ζώνες δόμησης με εξαιρετικούς περιορισμούς ως προς το συντελεστή κάλυψης, το ύψος των οικοδομών

¹⁷ Ελένη Μίχα, Η «κακομεταχείριση» της ατομικής περιουσίας από το ελληνικό κράτος και πως το δημόσιο συμφέρον έγινε το κρησφύγετο της Δικαιοσύνης, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου //2008, σελ.731 επ.

κ.λ.π. σε ορισμένες περιοχές του κόλπου Λαγανά της Ζακύνθου, που αποτελούν τόπους αναπαραγωγής της θαλάσσιας χελώνας CARRETTA-CARRETTA.¹⁸

Η απόφαση επανέλαβε ότι η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει την δια νόμου επιβολή περιορισμών στο περιεχόμενο και στην έκταση του δικαιώματος της κυριότητας, εφόσον οι περιορισμοί αυτοί θεσπίζονται χάριν της προστασίας του δημόσιου συμφέροντος, επί τη βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της. Τέτοιος σκοπός δημόσιου συμφέροντος και μάλιστα «πρόδηλου» χαρακτηρίστηκε από την απόφαση ο έλεγχος της πολεοδομικής ανάπτυξης της περιοχής και κυρίως η προστασία του φυσικού είδους της θαλάσσιας χελώνας, η οποία «εμπίπτει στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την οποία επιτάσσει το άρθρο 24 του Συντάγματος και η οποία αποτελεί νόμιμο κριτήριο καθορισμού όρων δόμησης». Ο ισχυρισμός ότι οι περιορισμοί αυτοί αποτελούν υπέρμετρο βάρος της ιδιοκτησίας, μη ανεκτό από το άρθρο 17 του Συντάγματος απορρίφθηκε ως αβάσιμος.

Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας όμως χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος συχνά είναι εξουθενωτικοί και θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι πράγματι πλήττουν τον πυρήνα του δικαιώματος, υπό την έννοια ότι είναι υπέρμετροι, την καθιστούν αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της και συνιστούν εν τοις πράγμασι, απαλλοτρίωση, χωρίς όμως την καταβολή αποζημίωσης. Μετακυλιέται έτσι συχνά ένα σημαντικό κόστος για την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία πρέπει βεβαίως να επιδιώκεται με κάθε τρόπο, σε μεμονωμένους ιδιοκτήτες, δημιουργώντας προβληματική σχέση και με το άρθρο 4.5 του Συντάγματος, όσον αφορά την ισότητα των πολιτών στο να φέρουν τα δημόσια βάρη. Η νομολογία δεν φαίνεται να προχωρεί πάντως σε τέτοιους προβληματισμούς αφού επιμένει, ότι δεν πρόκειται για υπέρμετρους περιορισμούς της ιδιοκτησίας και επομένως η συνταγματικότητά τους δεν εξαρτάται από την οφειλή αποζημίωσης (ΣτΕ 4950/95).

Αξίζει τέλος να σημειωθεί ότι κατά την αναθεώρηση του Συντάγματος το 2001 η Επιτροπή Αναθεώρησης δεν αποδέχτηκε τις προτάσεις της αξιωματικής αντιπολίτευσης για την προσθήκη ερμηνευτικής δήλωσης προς την κατεύθυνση της εξομοίωσης με απαλλοτριώσεις των περιορισμών της ιδιοκτησίας για την εξυπηρέτηση πολεοδομικών σκοπών με την έκδοση εφάπαξ νόμου καθώς και την υπαγωγή και άλλων περι-

¹⁸ Γλ.Σιούτη, όπ. παρ. σελ.127

ουσιακών δικαιωμάτων στη συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας.¹⁹ Η συντηρητική ωστόσο αυτή στάση της πλειοψηφίας είναι μάλλον ανεξήγητη. Η πρακτική έχει αποδείξει και χαρακτηριστική περίπτωση προς επίρρωση αυτού είναι η μόλις αναφερθείσα ότι το κράτος έχει τη δυνατότητα με μια σειρά από μεθοδεύσεις είτε να καταργήσει ουσιαστικά τα προνόμια που απορρέουν από την ιδιοκτησία χωρίς να προβεί σε απαλλοτρίωση, είτε να αδρανοποιήσει σε τέτοιο βαθμό την ιδιοκτησία ώστε να την απαξιώσει από την οικονομική της διάσταση και πρακτική. Φαίνεται ότι η πλειοψηφία θέλησε να διατηρήσει στην κρατική φαρέτρα ορισμένες μορφές καθιερωμένης καταστρατήγησης για λόγους μάλλον δημοσιονομικούς. Δημοσιονομικοί όμως λόγοι δεν μπορούν σε καμία περίπτωση να θεμελιώσουν περιορισμούς στην έκταση της προστασίας ενός δικαιώματος το οποίο πέρα από την ιστορική θεμελιακή του αξία αποτελεί αντικείμενο ευρείας προστασίας.

¹⁹ Γεραπετρίτης Γ., Η αναθεώρηση του άρθρου 17 του Συντάγματος, ΔτΑ 10/2001, σελ. 405 επ.

Επίλογος

Σαν συμπέρασμα από την ανάπτυξη που προηγήθηκε σημειώνουμε ότι εφόσον ο έλληνας νομοθέτης δεν φαίνεται να συμμερίζεται, προς το παρόν, την ανάγκη νομοθετικής τυποποίησης των δικαιωμάτων αποζημίωσης των θιγόμενων ιδιοκτητών λόγω στέρησης ή περιορισμού χρήσης, πολλώ δε μάλλον αυτήν της κατάργησης της εκτός σχεδίου ή εκτός σχεδιασμού δόμησης, η ευθύνη μετατίθεται αναγκαστικά στο δικαστή. Ο τελευταίος καλείται είτε να επεξεργασθεί νέο σύστημα ερμηνευτικών κριτηρίων με βάση το οποίο θα επιλύσει τις σχετικές διαφορές συμφώνως προς το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, είτε να κηρύξει ευθέως αντισυνταγματική τη νομοθεσία περί εκτός σχεδίου δόμησης, εξαναγκάζοντας κατ'αυτόν τον τρόπο την εκτελεστική και τη νομοθετική εξουσία να αναλάβουν τις αναγκαίες πρωτοβουλίες για την επίλυση των προβλημάτων που ανακύπτουν.

Η προστασία του περιβάλλοντος πρέπει να διασφαλισθεί με κάθε δυνατό τρόπο, το κόστος όμως της προστασίας αυτής δεν μπορεί να μετακυλισθεί αποκλειστικά και μόνο στις πλάτες ορισμένων ιδιοκτητών. Το συνταγματικά κατοχυρωμένο δικαίωμα της ιδιοκτησίας δεν θα πρέπει να παραγνωρίζεται και με το επιχείρημα της προστασίας του περιβάλλοντος να αδρανοποιούνται ουσιαστικά οι εξουσίες που απορρέουν από αυτό. Αν η δικαστική εξουσία και οι διοικητικές αρχές συνεχίσουν στην ίδια γραμμή πλευσης, τότε οι καταδίκες της χώρας μας από το ΕΔΔΑ θα πρέπει να θεωρούνται κάτι παραπάνω από δεδομένες ενώ ταυτόχρονα ισχυρό πλήγμα θα εξακολουθήσει να δέχεται και η αρχή της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης των πολιτών.

Βιβλιογραφία

Δημητρόπουλος Ανδρέας, Συνταγματικά Δικαιώματα, Ειδικό Μέρος, Παραδόσεις Συνταγματικού Δικαίου, Τόμος 3 ΗΜ.Β', Αθήνα 2005

Γεραπετρίτης Γιώργος, Η αναθεώρηση του άρθρου 17 του Συντάγματος, ΔτΑ 10/2001, σελ. 405 επ.

Γιαννακούρου Γ., Περιβάλλον και ιδιοκτησία, Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπό το φως της ΕΣΔΑ, ΕυρΠολ 3/2008, σελ.619 επ.

Γρηγορίου Παναγιώτης, Η προστασία του περιβάλλοντος και η Συνθήκη της Λισαβώνας, ΕυρΠολ 3/2008, σελ.601 επ.

Καράκωστας Ι., Περιβάλλον και Δίκαιο, εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα 2006

Κιουσοπούλου Λούση, Ο προορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης ιδιοκτησίας: ένα ακόμη αμαχητο τεκμήριο σε δοκιμασία, Μάιος 2009, www.nomosphysis.org/articles

Κουσούλης Κ., Χωροταξικός σχεδιασμός και προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, www.nomosphysis.org/articles, Οκτώβριος 2008

Λεφτεριώτου Ε., Ιδιοκτησία και περιβάλλον, Αντ.Ν.Σάκκουλα, 2007

Μίχα Ελένη, Η «κακομεταχείριση» της ατομικής περιουσίας από το Ελληνικό Κράτος και πως το δημόσιο συμφέρον έγινε το κρησφύγετο της Δικαιοσύνης, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 2/2008, σελ.731 επ.

Σίνη Α., Η δόμηση στις εκτός σχεδίου περιοχές και η προστασία του περιβάλλοντος στην ελληνική έννομη τάξη, www.nomosphysis.org/articles, Μάρτιος 2009

Σιούτη Γλυκερία, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, εκδόσεις Σάκκουλα Αθήνα 2003