

A. ΓΕΝΙΚΗ ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ.

I. Εννοιολογικοί προσδιορισμοί

1. Το περιβάλλον.

Σύμφωνα με το νομοθετικό ορισμό, περιβάλλον είναι το σύνολο των φυσικών και ανθρωπογενών παραγόντων και στοιχείων, που βρίσκονται σε αλληλεπίδραση και επηρεάζουν την οικολογική ισορροπία, την ποιότητα της ζωής, την υγεία των κατοίκων, την ιστορική και πολιτιστική παράδοση και τις αισθητικές αξίες¹.

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

Ο άνθρωπος περιβάλλεται από «πράγματα» και από άλλους ανθρώπους. Επομένως και το φυσικό περιβάλλον διακρίνεται σε «πραγματικό» και «ανθρώπινο». Το δεύτερο απαρτίζουν οι άνθρωποι, τα υποκείμενα δικαίου. Εδώ ανήκει το κοινωνικό περιβάλλον, το οικογενειακό περιβάλλον και άλλες υποκατηγορίες. Αντικείμενο δικαίου είναι το πραγματικό περιβάλλον, στο οποίο συγκαταλέγονται τα πράγματα, τα αγαθά.

Το πραγματικό περιβάλλον διακρίνεται σε φυσικό και τεχνητό. Φυσικό περιβάλλον είναι ο περιβάλλον τον άνθρωπο χερσαίος, θαλάσσιος και εναέριος χώρος, μετά των εν αυτό χλωρίδος, πανίδος και φυσικών πόρων². Το φυσικό αποτελείται από την φύση (τον φυσικό κόσμο οργανικό και ανόργανο) τον αέρα, το νερό και το έδαφος. Φυσικό είναι το περιβάλλον που διαμορφώνεται από την φύση, χωρίς την παρέμβαση του ανθρώπινου παράγοντα. Τεχνητό είναι το περιβάλλον, που απαρτίζεται από ανθρώπινα δημιουργήματα.

Το τεχνητό περιβάλλον διακρίνεται σε οικιστικό και πολιτιστικό. Πολιτιστικό περιβάλλον είναι τα ανθρωπογενή στοιχεία πολιτισμού και χαρακτηριστικά, όπως αυτά διαμορφώθηκαν από την παρέμβαση και τις σχέσεις του ανθρώπου με το φυσικό περιβάλλον, περιλαμβανομένων των ιστορικών χώρων, ως και της καλλιτεχνικής και πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς της χώρας³.

2. Η προστασία του περιβάλλοντος.

¹ Ν. 1650/1986 αρ. 2 §1

² Ν. 360/1976 αρ.1 §5

³ Ν. 360/1976 αρ.1 §6

Με τον όρο «προστασία του περιβάλλοντος» νοείται το σύνολο των ενεργειών, μέτρων και έργων που έχουν στόχο την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος ή την αποκατάσταση, διατήρηση ή βελτίωσή⁴ του. Στην προστασία του περιβάλλοντος υπάγονται : α) Η διατήρηση του χαρακτήρα του φυσικού περιβάλλοντος και η βελτίωση των διαμορφωθείσών σχέσεων μεταξύ των στοιχείων αυτού ως οικοσυστήματος, β) Η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος από τις ζημιογόνες επιπτώσεις, που οφείλονται στην ανάπτυξη δραστηριοτήτων και παρεμβάσεων του ανθρώπου, γ) Η διαφύλαξη του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ως και των ιστορικών χώρων μέσα στους οποίους διαμορφώθηκε, δ) ο έλεγχος της αξιοποίησης των φυσικών πόρων και της ανάπτυξης των δραστηριοτήτων, προς τον σκοπό της εναρμόνισης των σχέσεων μεταξύ του φυσικού περιβάλλοντος, του πολιτιστικού περιβάλλοντος και της οικονομικής δράσης του ανθρώπου⁵.

II. Συγκριτική θεώρηση.

Το δικαίωμα στο περιβάλλον αποτέλεσε αντικείμενο έντονων συζητήσεων την τελευταία τριακονταετία. Ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 1970 άρχισε ο προβληματισμός σε εθνικό, διεθνές και ευρωπαϊκό επίπεδο για τη διάσταση του ως ανθρώπινου δικαιώματος. Αυτό αναδύεται με ευκρίνεια στο κείμενο της Διακήρυξης της Στοκχόλμης το 1972, στην οποία διατυπώνεται το δικαίωμα για ένα αξιοπρεπές περιβάλλον, αλλά και στις εκτενείς συζητήσεις και προτάσεις για τον εμπλουτισμό της Σύμβασης των Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων και της Ευρωπαϊκής Συνθήκης με ένα τέτοιο δικαίωμα, οι οποίες όμως δεν έχουν καταλήξει ακόμη στη ρητή υιοθέτηση του, σε διεθνές ή ευρωπαϊκό επίπεδο. Σε εθνικό επίπεδο, διακρίνονται τρεις ομάδες κρατών : η πρώτη περιλαμβάνει όσα κράτη έχουν υιοθετήσει μια ρητή διατύπωση του δικαιώματος στο περιβάλλον , σε συνταγματικό επίπεδο, όπως είναι η Ισπανία με το Σύνταγμα του 1978 και η Πορτογαλία με το Σύνταγμα του 1976/82. Η δεύτερη περιλαμβάνει κράτη, τα οποία έχουν προτιμήσει να περιλάβουν στις συνταγματικές αναθεωρήσεις τους την προστασία του περιβάλλοντος ως κρατική υποχρέωση. Μεταξύ αυτών συγκαταλέγονται η Σουηδία (1975), η Ολλανδία (1983), η Αυστρία (1984), το Βέλγιο (1994), η Γερμανία (1994) και η Φιλανδία (1995).

Η τρίτη, τέλος, ομάδα περιλαμβάνει κράτη, των οποίων οι συνταγματικές διατάξεις, που άμεσα κατοχυρώνουν άλλα δικαιώματα, χρησιμοποιούνται και για την προστασία

⁴ Ν.1650/1986 αρ.2 §5

⁵ Ν. 360/1976 αρ.1 §7

περιβαλλοντικών αγαθών. Σε αυτή την ομάδα συγκαταλέγονται τα συντάγματα της Ιρλανδίας (1937), της Ιταλίας (1947) και της Γερμανίας (1994).

Η περίπτωση του Ελληνικού Συντάγματος του 1975 υπήρξε εξαιρετικά ενδιαφέρουσα. Στο συνταγματικό κείμενο του 1975 δεν περιελήφθη τελικώς η ρητή διατύπωση ενός δικαιώματος στο περιβάλλον, διατυπώθηκε όμως μια σαφής υποχρέωση για το Κράτος, στην οποία θεωρία και νομολογία αναγνώρισαν άμεση και επιτακτική ισχύ, με αποτέλεσμα την παραγωγή εννόμων συνεπειών αντιστοίχων ενός συνταγματικού δικαιώματος. Με την αναθεώρηση του 2001 η προστασία του περιβάλλοντος ορίζεται πλέον όχι μόνον ως κρατική υποχρέωση αλλά και ως δικαίωμα του καθενός και αποκτά κατ' αυτόν τον τρόπο και πανηγυρικά την υπόσταση ενός συνταγματικού δικαιώματος. Πρέπει να σημειωθεί ότι υπάρχει διεθνώς ρητή και έντονη τάση για τη συνταγματική κατοχύρωση των περιβαλλοντικών αγαθών, είτε με τη μορφή κρατικών υποχρεώσεων είτε με τη ρητή αναγνώρισή τους ως δικαιωμάτων.

B. Η ΝΟΜΙΚΗ ΦΥΣΗ ΚΑΙ ΙΣΧΥΣ ΤΟΥ ΑΡΘΡΟΥ 24§1

I. Η άμεση και επιτακτική ισχύς της συνταγματικής διάταξης.

1. Δεσμευτική ισχύς.

Οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο άρθρο 24§1, δεν αποτελούν απλές κατευθυντήριες διατάξεις αλλά συνιστούν κανόνες άμεσης και επιτακτικής ισχύος, που περιέχουν δεσμευτική επιταγή προς τον κοινό νομοθέτη, τη Διοίκηση, τα δικαστήρια αλλά και τους διοικούμενους να συμμορφωθούν προς το περιεχόμενο του¹. Με τις διατάξεις αυτές προστατεύεται ευθέως το φυσικό (και πολιτιστικό) περιβάλλον² και διατυπώνονται επιταγές με αυτοτέλεια και άμεση εφαρμογή³.

2. Συνταγματική αξία και υποχρέωση.

Η νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας δέχθηκε εξ αρχής και επαναλαμβάνει παγίως, ότι η προστασία του περιβάλλοντος έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία και υποχρέωση του Κράτους. Με το άρθρο 24§1 απευθύνονται επιταγές στον κοινό νομοθέτη να θεσπίσει τα πρόσφορα κατά την κρίση του μέτρα, μέσα στα όρια που διαγράφουν οι ανάγκες για τη διαφύλαξη και προστασία του αγαθού αυτού,

¹ Β.Μ. Ρώτη, Ανοίγματα της νομολογίας για την προστασία του περιβάλλοντος, 1984, σελ. 13.

² ΣτΕ 637/98

³ ΣτΕ 2818/97

σταθμίζοντας παράλληλα και τα άλλα συνταγματικώς προστατευόμενα δικαιώματα, καθώς επίσης και το γενικότερο δημόσιο συμφέρον.

3. Η ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης.

Ακόμη και όταν υπάρχει έλλειψη νομοθετικών διατάξεων, προστατευτικής φύσης για το περιβάλλον, πηγάζει από τις ρυθμίσεις του άρθρου 24§1 ευθεία υποχρέωση της Διοίκησης να λάβει υπόψη κατά τη μόρφωση της κρίσης της, για τη ρύθμιση θεμάτων, που αφορούν ή έχουν επίπτωση στο περιβάλλον, την ανάγκη προστασίας του και να λάβει τα κατάλληλα προς τούτο μέτρα ή να αποσχει από την έκδοση δυσμενών γι' αυτό πράξεων, κινούμενη πάντα μέσα στη δέσμη των πιο πάνω κριτηρίων, που κατευθύνουν τη σχετική νομοθετική δράση.

4. Η υποχρέωση λήψης μέτρων.

Η νεότερη νομολογία δείχνει να ενστερνίζεται την άποψη ότι, με τις διατάξεις του άρθρου 24§1 το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αντικείμενο έντονου 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 αποτελεσματική⁴ και πλήρης.

Ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέστηκε 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 δραστηριότητα⁵.

Η συνταγματική, μάλιστα, απαίτηση για προληπτική προστασία πρέπει να ενσωματώνεται σε κάθε δημόσια πολιτική και ενέργεια του Κράτους, η οποία μόνον έτσι καθίσταται βιώσιμη και επιτρεπτή.

5. Η παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Η απαίτηση του συντακτικού νομοθέτη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24§1 για λήψη προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος,

⁴ ΣτΕ 412/93 Ολομ., 2755/94 Ολομ.

⁵ ΣτΕ 2731/97.

οδήγησε τη νομολογία σε μια τολμηρή και δογματικά αμφίβολη διεύρυνση της έννοιας της παράλειψης νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας.

Εκκινώντας από την αξιολόγηση ότι, με τις συνταγματικές διατάξεις του 24§1, επιβάλλεται η πλήρης και αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, η νομολογία οδηγήθηκε στη διαπίστωση ότι, αφενός, η συνταγματική υποχρέωση της Διοίκησης αναλύεται στην υποχρέωση λήψης των αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, τα οποία πρέπει να είναι, κατά περίπτωση είτε κανονιστικά είτε γενικά-ατομικά, η συνταγματική δε υποχρέωση των δικαστηρίων συνίσταται στην παροχή πλήρους και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας.

Επομένως η παράλειψη 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 παράγραφος 4 του ΠΔ 18/89, εφόσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε απλή διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε ανευ προστασίας, εκτειθέμενο σε ανεπανόρθωτη καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη.

Παράλειψη νόμιμης οφειλόμενης ενέργειας, υποκείμενη σε ακύρωση, μπορεί να συνάγεται, κατά τη νομολογία, στην περίπτωση που έχει υποβληθεί αίτηση για λήψη ειδικών μέτρων προς αντιμετώπιση περιβαλλοντικών βλαβών και έχει παρέλθει τρίμηνο από την υποβολή της, παρ'ότι καμμία διάταξη δεν προκύπτει σχετική ειδική υποχρέωση της Διοίκησης. Η υποχρέωση αυτή θεωρείται ότι πηγάζει ευθέως από τη συνταγματική διάταξη του 24§1 και η επί τρίμηνο σιωπηρή άρνηση της Διοίκησης να λάβει μέτρα συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Ακόμη όμως και χωρίς την υποβολή αιτήσεως, είναι δυνατόν να στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας. Με την ευκαιρία επεξεργασίας κανονιστικών διαταγμάτων, έχει διατυπωθεί η άποψη ότι, όταν με διοικητική πράξη(ΠΔ π.χ.) προβλέπεται η σύνταξη κανονισμού λειτουργίας ενός θαλάσσιου πάρκου ή διαχείρισης ενός βιότοπου, η Διοίκηση έχει υποχρέωση να συντάσσει τον κανονισμό αυτό εντός εύλογου χρόνου, ο οποίος δεν πρέπει να υπερβαίνει το εξάμηνο από την έκδοση του ΠΔ. Τυχόν αδράνεια της Διοίκησης να εκδώσει τον κανονισμό εντός του χρονικού αυτού

διαστήματος συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, προσβλητή με αίτηση ακύρωσης⁶.

II. Το δικαίωμα στο περιβάλλον.

1. Περιεχόμενο του δικαιώματος.

Το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι το δικαίωμα για ένα περιβάλλον υγιεινό και οικολογικά ισορροπο. Το δικαίωμα αυτό συνοδεύει την αντίστοιχη κρατική υποχρέωση και προβλέπεται ρητώς στο άρθρο 24§1 μετά από σχετική προσθήκη με την συνταγματική αναθεώρηση του 2001. Η νομολογία το χαρακτηρίζει ενίοτε «κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος».

Το δικαίωμα στο περιβάλλον προστατεύει αφενός την υγεία του ανθρώπου και την ποιότητα της ζωής του αλλά αφετέρου και τα ίδια τα περιβαλλοντικά στοιχεία καθεαυτά. Γίνεται δεκτό ότι το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό, προκειμένου να εξασφαλισθεί η διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας της χώρας και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών.

2. Χαρακτηριστικά και φύση του δικαιώματος.

Το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι προσωπικό, υπο την έννοια ότι προστατεύει τη ζωή και την υγεία, αγαθά κατεξοχήν προσωπικά αλλά και συλλογικό, υπό την έννοια ότι το περιβάλλον ανήκει σε όλους και αποτελεί κοινό αγαθό. Χαρακτηρίζεται και ως δικαίωμα αλληλεγγύης, υπό την έννοια ότι προστατεύει ένα αγαθό, το οποίο λαμβάνει υπόψη και τη μέλλουσα ανθρωπότητα, δημιουργώντας στο παρόν συνθήκες ζωής τέτοιες, που να επιτρέπουν την επιβίωση και ανάπτυξη της στο μέλλον. Δεν ταυτίζεται ούτε με τα ατομικά συμφέροντα, τα οποία είναι κατεξοχήν ανταγωνιστικά μεταξύ τους ούτε με το γενικό συμφέρον, το οποίο στοχεύει στη διαιτησία αυτών των συμφερόντων και αποτελεί το θεμέλιο της ρυθμιστικής δράσης του Κράτους.

Το δικαίωμα στο περιβάλλον είναι ένα μεικτό, παραπληρωματικό (ατομικό-κοινωνικό-πολιτικό) δικαίωμα. Έχει ισχυρό διαδικαστικό και συμμετοχικό χαρακτήρα και εγγυάται τη συμμετοχή των ατόμων στη λήψη των αποφάσεων και την ελεύθερη πρόσβασή τους στις περιβαλλοντικές πληροφορίες.

3. Η τριτενέργεια του δικαιώματος στο περιβάλλον

Αποδέκτης του δικαιώματος στο Περιβάλλον είναι το Κράτος. Όμως, το συνταγματικό δικαίωμα στο περιβάλλον, ως ατομικό, αμυντικό δικαίωμα τριτενεργεί και

⁶ ΠΕ 185/97 και ΠΕ 68/99.

έναντι ιδιωτών. Λαμβάνεται υπόψη δηλ. και αντιτάσσεται και έναντι ιδιωτών, στο πλαίσιο ιδιωτικών διαφορών.

Η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος τριτενεργεί στο πλαίσιο ιδιωτικών διαφορών, μέσω των διατάξεων του Αστικού Κώδικα για την προστασία της προσωπικότητας (57 επ.), μέσω των διατάξεων του γειτονικού δικαίου (1003 επ.) και μέσω των διατάξεων περί αδικοπραξιών (914επ.).

Η σύνδεση του άρθρου 24 του Συντάγματος με το άρθρο 57 του ΑΚ δέχεται και η νομολογία του ΣτΕ, κατά την οποία το κοινωνικό δικαίωμα χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί εκδήλωση του δικαιώματος της προσωπικότητας⁷.

Την τριτενέργεια του άρθρου 24§1 στις διατάξεις 57 επ. του ΑΚ που προστατεύουν την προσωπικότητα δέχεται και η νομολογία των πολιτικών δικαστηρίων. Σύμφωνα με αυτήν, η ανάπτυξη της προσωπικότητας αποτελεί συνάρτηση του βαθμού προστασίας του περιβάλλοντος και της ποιότητάς του. Από το δικαίωμα ελεύθερης ανάπτυξης της προσωπικότητας απορρέει το δικαίωμα χρήσης των περιβαλλοντικών αγαθών, το οποίο παρεμποδίζεται όταν τα περιβαλλοντικά στοιχεία είναι υποβαθμισμένα. Γίνεται αποδεκτό, δηλ. ότι στην προσωπικότητα περιλαμβάνονται όλα τα αγαθά, τα οποία προστατεύονται από το άρθρο 24§1, εφόσον οι διατάξεις του για την προστασία του περιβάλλοντος έχουν σκοπό την ευνοϊκή ανάπτυξη του ατόμου και όχι μόνον του περιβάλλοντος, του οποίου η προστασία είναι αναγκαία βασικά για τον άνθρωπο.

Από το δικαίωμα της προσωπικότητας απορρέει το δικαίωμα χρήσης των κοινών και κοινόχρηστων πραγμάτων, δηλαδή του ατμοσφαιρικού αέρα, της θάλασσας, των γλυκών νερών, όλων δηλαδή, των στοιχείων, που εντάσσονται στην ευρύτερη έννοια του γήινου, υδάτινου και εναέριου περιβάλλοντος και τα οποία αποτελούν περιβαλλοντικά αγαθά. Το δικαίωμα χρήσης των αγαθών αυτών αποτελεί ιδιωτικού δικαίου έκφραση του συνταγματικά κατοχυρωμένου δικαιώματος στο περιβάλλον, όπως τούτο έμμεσα τριτενεργεί, μέσω των διατάξεων των άρθρων 57 και 966 επ. ΑΚ.

Έτσι «η προσβολή του περιβάλλοντος, που είναι ένα από τα αγαθά που απαρτίζουν την προσωπικότητα του ατόμου, του παρέχει το δικαίωμα να ζητήσει δικαστική προστασία και να στραφεί εναντίον εκείνου από τον οποίο προέρχεται η βλάβη»⁸.

III. Η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος στην περιβαλλοντική ακυρωτική δίκη.

⁷ ΣτΕ 3682, 4617/86 και 3521/92 Ολομ., Γλ. Σιούτη, Η νομική προστασία των οικοσυστημάτων των ακτών, ΠερΔικ 1/97.

⁸ 163/1991 Μον. Πρωτ. Ναυπλίου (ασφ. μ.), 301/92 Μον. Πρωτ. Χαλκίδας, σε ΠερΔικ 1/1997, σελ. 84.

1. Το έννομο αγαθό περιβάλλον και η ανάγκη προστασίας του.

Από τις προσβολές των περιβαλλοντικών αγαθών θίγονται όλοι οι άνθρωποι και ειδικότερα αυτοί που ανήκουν σε μια τοπική κοινωνία, εκεί όπου εκδηλώνεται η περιβαλλοντική προσβολή. Για τη διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών, ως συλλογικών αγαθών, ενδιαφέρεται, αν όχι ολόκληρη η τοπική κοινωνία, πάντως ένα ευρύ σύνολο ατόμων, το οποίο έχει, κατά περίπτωση, μια ειδικότερη σύνδεση με την εκάστοτε περιβαλλοντική προσβολή.

2. Η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος στις περιβαλλοντικές διαφορές.

Η κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος σε συνταγματικό επίπεδο, με τις διατάξεις του άρθρου 24§1, και η ρητή πρόβλεψη κρατικής υποχρέωσης για τη λήψη προστατευτικών προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων οδήγησαν τη νομολογία σε μια σημαντική διεύρυνση του έννομου συμφέροντος, στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης, της οποίας αντικείμενο αποτελούν περιβαλλοντικές διαφορές.

Είναι αξιοσημείωτο, ότι η σημαντική νομολογιακή διεύρυνση, ήδη από το 1977, πραγματοποιήθηκε σταδιακά χωρίς τη ρητή πρόβλεψη σε συνταγματικό επίπεδο ενός δικαιώματος. Όπως αναλύεται κατωτέρω, η νομολογία για το έννομο συμφέρον στις περιβαλλοντικές διαφορές εμφάνισε από το 1999 τάσεις συρρίκνωσης. Είναι ενδιαφέρον να δει κανείς το πώς θα διαμορφωθεί η νομολογιακή μετά τη συνταγματική αναθεώρηση και τη ρητή κατοχύρωση πλέον ενός συνταγματικού δικαιώματος για την προστασία του περιβάλλοντος.

Σε κάθε περίπτωση, η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος συνδέεται με τη φύση περιβαλλοντικών βλαβών, οι οποίες είναι δυσχερώς επανορθώσιμες ή αναεπανόρθωτες και επομένως η αποτελεσματική προστασία από αυτές προϋποθέτει την προσπάθεια αποφυγής τους ή τον μεγαλύτερο δυνατό περιορισμό τους εκ των προτέρων. Επισημαίνεται εξάλλου, ότι η υποχρέωση λήψης προληπτικών μέτρων εκ μέρους του Κράτους προβλέπεται ρητώς στο συνταγματικό κείμενο.

3. Η αρχή της πρόληψης και η πιθανολόγηση της βλάβης.

Από τη ρητή διατύπωση του δεύτερου εδαφίου της πρώτης παραγράφου του άρθρου 24§1, συνάγεται η αρχή της πρόληψης, ως βασική αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος.

Η αρχή της πρόληψης προβλέπεται ρητώς και στο άρθρο 174 της ΣυνθΕΚ, ως θεμελιώδης αρχή της προστασίας του περιβάλλοντος. Συμφώνως προς την αρχή της πρόληψης και δεδομένου ότι οι περιβαλλοντικές βλάβες είναι δυσχερώς επανορθώσιμες

ή και ανεπανόρθωτες, η αποτελεσματική προστασία των περιβαλλοντικών αγαθών απαιτεί την προληπτική λήψη περιβαλλοντικών μέτρων.

Ο συντακτικός νομοθέτης, δεν αρκείται στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά επιβάλλει στα όργανα του Κράτους, που έχουν την 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 και στην οικονομική ή συλλογική δραστηριότητα⁹.

Επιπλέον, ως τέτοια μέτρα, δεν νοούνται μόνον 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 στην πιθανολόγηση επέλευσης της βλάβης, ως απαραίτητου στοιχείου θεμελίωσης ενεστώτος εννόμου συμφερόντος.

Η νομολογία του ΣτΕ ρητώς αναγνωρίζει την αρχή της πρόληψης, ως θεμελιώδη αρχή προστασίας του περιβάλλοντος, την οποία συνάγει από το άρθρο 24 του Συντάγματος, τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, η οποία κυρώθηκε με το Ν. 2077/92 αλλά και από τη Διακήρυξη του Ρίο (1992) και την Ατζέντα 21.

Γίνεται δεκτό, ότι με τη συνταγματική διάταξη, ερμηνευόμενη και υπό το φως των ανωτέρω ευρωπαϊκών και διεθνών ρυθμίσεων, θεσπίζεται η θεμελιώδης αρχή της πρόληψης της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος, χάριν της οικολογικής ισορροπίας και της διατήρησης αυτού και των φυσικών πόρων, προς όφελος όχι μόνον της παρούσας γενεάς αλλά και των επομένων.

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 αποτελεσματική¹⁰.

4. Η αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης, στην οποία γίνεται αναφορά, αν και σπανίως στη νομολογία του ΣτΕ¹¹, επεκτείνει και διευρύνει την αρχή της πρόληψης. Προστέθηκε στην ΣυνθΕΚ

⁹ ΣτΕ 2537/96 Ολομ.

¹⁰ ΣτΕ 2731/97, 2805/97

¹¹ ΣτΕ 4503/97

με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ και συμφώνως προς αυτήν τα προστατευτικά μέτρα του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται ακόμη και όταν δεν υπάρχει πλήρης επιστημονική βεβαιότητα και απόδειξη για τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες μιας δραστηριότητας. Αρκεί να υπάρχουν σοβαρές ενδείξεις για πιθανές περιβαλλοντικές βλάβες.

5. Το έννομο συμφέρον των φυσικών προσώπων

Χωρίς να αποδέχεται τη λαϊκή αγωγή, η νομολογία του ΣτΕ δέχθηκε εξαρχής μια διευρυμένη έννοια του έννομου συμφέροντος στα θέματα περιβάλλοντος. Άξονα της διερευνητικής τάσης, στην περίπτωση φυσικών προσώπων, αποτέλεσε η έννοια της «οικολογικής γειτνίασης» και η ιδότητα του περιοίκου.

Σε αυτό το πλαίσιο, γίνεται δεκτό ότι έχουν έννομο συμφέρον για την προσβολή των πράξεων, που βλάπτουν το περιβάλλον τους, οι κάτοικοι και οι δημότες της περιοχής, στην οποία λαμβάνει χώρα μια προσβολή του περιβάλλοντος¹², οι κάτοικοι γειτονικής περιοχής¹³ και οι περίοικοι¹⁴. Ομοίως έχουν έννομο συμφέρον οι ιδιοκτήτες ακινήτων της περιοχής¹⁵, οι νομείς¹⁶, όσοι έχουν θερινές κατοικίες στην περιοχή¹⁷ ή και όσοι πιθανολογούνται απλώς από τα στοιχεία του φακέλλου ως ιδιοκτήτες, χωρίς να είναι απαραίτητως και κάτοικοι της επίδικης περιοχής¹⁸.

Η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος περιορίζεται συνήθως στα όρια του δήμου ή της κοινότητας, όπου σημειώνεται η περιβαλλοντική βλάβη και όπου είναι ιδιοκτητής ή κάτοικος ο αιτών την ακύρωση ή ο παρεμβαίνων. Έχει αναγνωρισθεί όμως και ευρύτερο έννομο συμφέρον, στην περίπτωση ιδίως της προστασίας του δασικού περιβάλλοντος. Έχει γίνει δεκτό το έννομο συμφέρον κατοίκου του κέντρου των Αθηνών, υπό τη γενική του ιδιότητα ως κατοίκου του Λεκανοπεδίου Αττικής, για την προσβολή πράξεων εκχέρσωσης δάσους στις υπώρειες του Πεντελικού Όρους¹⁹ καθώς και κατοίκου του Πειραιά, ομοίως υπό την γενική του ιδιότητα ως κατοίκου του Λεκανοπεδίου Αττικής για την προσβολή πράξεων που αφορούν τις εγκαταστάσεις του Ολυμπιακού Χωριού στο Δήμο Αχαρνών²⁰. Ομοίως, έχει γίνει δεκτό το έννομο συμφέρον κατοίκων των Αθηνών

¹² ΣτΕ 150/89,4766/95

¹³ ΣτΕ 4576/77

¹⁴ ΣτΕ 1322/89

¹⁵ ΣτΕ 2242/94, 4276/95

¹⁶ ΣτΕ 1644/98

¹⁷ ΣτΕ 3047/80

¹⁸ ΣτΕ 561/93

¹⁹ ΣτΕ 2281/92 Ολομ.

²⁰ ΣτΕ 2281/2000

και του Λαυρίου για τις δασικές εκτάσεις του Σουνίου²¹, κατοίκων διαφόρων Δήμων του Λεκανοπεδίου Αττικής για την παραχώρηση δασικής έκτασης στο Διόνυσο²², καθώς και κατοίκων γειτονικών Δήμων της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης, για τη διαφύλαξη του δασικού χαρακτήρα έκτασης στην κοινότητα Χορτιάτη²³. Σημαντική είναι η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος και στην περίπτωση των κοινόχρηστων χώρων πρασίνου²⁴ και των αλσών²⁵, αλλά και των ακτών (Λεκανοπεδίου Αττικής), των οποίων η απόλαυση χαρακτηρίζεται ως προστατευτέο έννομο αγαθό όλων των κατοίκων της πρωτεύουσας²⁶.

Εξαιρετικό ενδιαφέρον παρουσιάζουν πρόσφατες αποφάσεις του ΣτΕ, συμφώνως προς τις οποίες εξετάζονται αυστηρότερα οι προϋποθέσεις συνδρομής εννόμου συμφέροντος. Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση στην οποία κρίθηκε ότι δεν αρκεί η ιδιότητα των αιτούντων, ως κατοίκων της περιοχής, αλλά πρέπει αυτοί να προσδιορίζουν την απόσταση της ιδιοκτησίας τους από την τοποθεσία, όπου πιθανολογείται η περιβαλλοντική βλάβη και να θεμελιώνουν την προσωπική βλάβη, την οποία υφίστανται. Θα μπορούσε να εκλάβει κανείς την απόφαση αυτή ως έναρξη νομολογιακής στροφής, με τάση καταφανή τη συρρίκνωση του διευρυμένου εννόμου συμφέροντος στις περιβαλλοντικές διαφορές. Πρέπει να υπογραμμισθεί όμως άλλο ένα σημαντικό στοιχείο της συγκεκριμένης απόφασης, το οποίο προσδιορίζει τη συρρικνωτική αυτή αντίληψη περί εννόμου συμφέροντος. Το έργο, κατά του οποίου στρεφόταν η αίτηση ακύρωσης, ήταν εγκατάσταση βιολογικού καθαρισμού σε νησί και η απόφαση συνδέει την ανάγκη θεμελίωσης συγκεκριμένης βλάβης των αιτούντων με τη φύση του έργου, το οποίο «προδήλως ωφελεί όλους τους κατοίκους του νησιού»

Σε άλλη απόφαση κρίθηκε, σε αντίθεση με την κρατούσα νομολογία, το έννομο του συμφέροντος. Ο αιτών, κύριος οικοδομής σε έκταση που είχε κυρηχθεί αναδασωτέα επιδίωξε την ακύρωση της οικοδομικής άδειας γειτονικού ακινήτου επί της ίδιας εκτάσεως προβάλλοντας λόγους προστασίας του δασικού περιβάλλοντος. Το έννομο συμφέρον του δεν έγινε δεκτό, με την αιτιολογία ότι ο ακυρωτικός δικαστής οφείλει μεταξύ των άλλων να ερευνήσει αν η κατάσταση, στην οποία τελεί η ιδιότητα την οποία επικαλείται ο αιτών είναι συμβατή προς τον συγκεκριμένο κανόνα δικαίου, του οποίου

²¹ ΣτΕ 2381/94

²² ΣτΕ 2753/94 Ολομ.

²³ ΣτΕ 2756/94 Ολομ.

²⁴ ΣτΕ 1491/78

²⁵ ΣτΕ 2242/94, 5935/95 Ολομ.

²⁶ ΣτΕ 1790/99

προβάλλεται η παράβαση και να απορρίψει σε αποφατική περίπτωση, τον λόγο αυτό ως άνευ εννόμου συμφέροντος προβαλλόμενο²⁷.

Σε άλλες αποφάσεις, κρίθηκε με αυστηρότητα το ζήτημα της απόδειξης του έννομου συμφέροντος. Σε μία από αυτές, κρίθηκε ότι ιδιοκτήτης ακινήτων, ο οποίος επιδίωκε την ακύρωση πράξης περιβαλλοντικών όρων για τη διέλευση καλωδίων μεταφοράς ρεύματος υψηλής τάσης πάνω από τα ακίνητά του, δεν είχε αποδείξει την ιδιότητά του αυτή διότι αφενός, τη στήριζε σε μη επικυρωμένα φωτοαντίγραφα αγοράς των ακινήτων και αφετέρου από κανένα στοιχείο του φακέλλου δεν προέκυπτε σε ποια συγκεκριμένη θέση βρίσκονται αυτά²⁸. Με άλλη απόφαση, ομοίως απορρίφθηκε το έννομο συμφέρον των αιτούντων, οι οποίοι επιδίωκαν την ακύρωση της επέκτασης αεροδρομίου, με την αιτιολογία ότι επικαλούνταν αορίστως και αναποδείκτως τις ιδιότητες του κατοίκου, του δημότη και του ιδιοκτήτη, άλλος απαλλοτριωθέντος ακινήτου και άλλος τουριστικών εγκαταστάσεων, οικιών και παραλιακών εκτάσεων που γειτνιάζουν με το νέο αεροδρόμιο²⁹.

Τέλος σε απόφαση, την οποία ορισμένοι κάτοικοι και ο Δήμος συγκεκριμένων νησιών των Κυκλάδων επιδίωκαν την ακύρωση της διασύνδεσης με υποβρύχια και εναέρια καλώδια μεταφοράς ρεύματος υψηλής τάσης, όχι μόνο στα δικά τους νησιά αλλά και σε άλλα, έγινε δεκτό ότι αυτοί έχουν έννομο συμφέρον μόνον στο μέτρο που η προσβαλλόμενη απόφαση αφορά τα δικά τους νησιά³⁰.

Σε όλες σχεδόν αυτές τις αποφάσεις υπήρχαν ενδιαφέρουσες μειοψηφίες. Σε κάθε περίπτωση αναμένεται αν και ποια διαφοροποίηση θα έχει η σχετική νομολογία μετά τη συνταγματική αναθεώρηση, η οποία αναγνωρίζει την προστασία του περιβάλλοντος ως δικαίωμα του καθενός.

6. Το έννομο συμφέρον των νομικών προσώπων.

Η διεύρυνση του έννομου συμφέροντος στην περίπτωση των νομικών προσώπων, στις περιβαλλοντικές διαφορές, είναι ακόμη μεγαλύτερη και προσεγγίζει την περίπτωση της λαϊκής αγωγής.

Πέρα από την ευνόητη περίπτωση, που το έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται στα νομικά πρόσωπα, όταν αυτά βλάπτονται ως ιδιοκτήτες ακινήτων, το ενδιαφέρον

²⁷ ΣτΕ 1529/99 παραπ. τελικώς με την ΣτΕ 1908/2001 Ολομ. (έγινε δεκτό το έννομο συμφέρον του αιτούντος κατά μειοψηφία).

²⁸ ΣτΕ 2151/2000 Ολομ.

²⁹ ΣτΕ 3271/2000

³⁰ ΣτΕ 2939/2000 Ολομ.

επικεντρώνεται στην περίπτωση των πάσης φύσεως ενώσεων και συλλόγων με νομική προσωπικότητα, οι οποίοι επιδιώκουν την προστασία του περιβάλλοντος.

Η νομολογία παγίως δέχεται ότι αρκεί να περιλαμβάνεται στους σκοπούς του καταστατικού του νομικού προσώπου η προστασία του περιβάλλοντος.

Το ενδιαφέρον εστιάζεται, εν προκειμένω, όχι στις διάφορες περιβαλλοντικές οργανώσεις, των οποίων βεβαίως πρωτεύων αν όχι αποκλειστικός σκοπός είναι η προστασία των στοιχείων του περιβάλλοντος, αλλά σε κάθε είδους νομικά πρόσωπα, τα οποία απλώς περιλαμβάνουν μεταξύ των σκοπών τους και την προστασία του περιβάλλοντος, ακόμη και εν ευρεία έννοια, όπως είναι ο δικηγορικός Σύλλογος Βόλου, η Εταιρεία Θεσσαλικών Μελετών, κλπ.

Μάλιστα το, έννομο συμφέρον των νομικών προσώπων αναγνωρίζεται ασχέτως του τόπου, στον οποίο βρίσκεται η έδρα του νομικού προσώπου και της χωρικής σχέσης, που αυτή έχει με την περιοχή, στην οποία εκδηλώθηκε η περιβαλλοντική προσβολή³¹.

7. Το έννομο συμφέρον των ΟΤΑ

Έννομο συμφέρον αναγνωρίζεται και στους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης (ΟΤΑ) για την προστασία του περιβάλλοντός τους, δεδομένου ότι αυτοί έχουν πλήθος αρμοδιοτήτων σε θέματα περιβάλλοντος χωροταξίας και πολεοδομίας.

Βασικό κριτήριο για τη θεμελίωση εννόμου συμφερόντος είναι, το προστατευτέο περιβαλλοντικό στοιχείο να βρίσκεται εντός των διοικητικών ορίων του δήμου ή της κοινότητας, που ασκούν την αίτηση ακύρωσης ή παρεμβαίνουν. Το χωρικό αυτό στοιχείο αρκεί για την προσβολή ή την παρέμβαση υπέρ του κύρους αντιστοίχως οποιασδήποτε διοικητικής πράξης έχει περιβαλλοντικές συνέπειες, είτε αυτή αφορά την εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων και την περιβαλλοντική υποβάθμιση της περιοχής³², είτε την οικιστική ανάπτυξη και την προστασία της χλωρίδας και της πανίδας ή την διατήρηση της δασικής βλάστησης.

Μεγαλύτερη διεύρυνση σημειώνεται στις περιπτώσεις, όπου έννομο συμφέρον αναγνωρίστηκε αποσυνδεδεμένο από τα διοικητικά όρια του ΟΤΑ, για την προσβολή δηλ, πράξεων, με περιβαλλοντικές συνέπειες που αφορούσαν την εδαφική περιοχή άλλων γειτονικών ΟΤΑ. Για παράδειγμα έγινε δεκτό το έννομο συμφέρον κοινοτήτων για την προσβολή πράξης εγκατάστασης ιχθυοτροφείου στη θαλάσσια περιοχή άλλης γειτονικής

³¹ ΣτΕ 4207/97

³² ΣτΕ2755/94 Ολομ.

κοινότητας, καθώς και πράξης εγκατάστασης σταθμού μεταφόρτωσης οικιακών απορριμμάτων σε περιοχή που ήταν σε επαφή με τα όρια του δήμου.

Γ. Η «ΣΥΓΚΡΟΥΣΗ» ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΟΣ ΣΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ ΜΕ ΑΛΛΑ ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ.

1.1. «Σύγκρουση» του άρθρου 24 με άλλα άρθρα.

Σύγκρουση μπορεί να δημιουργηθεί μεταξύ του δικαιώματος στο περιβάλλον και πλήθους άλλων δικαιωμάτων, όπως είναι : α) το δικαίωμα ελεύθερης κυκλοφορίας και διακίνησης (άρθρο 5.3), λόγω της απαγόρευσης πρόσβασης σε ορισμένες ζώνες ιδιαίτερης προστασίας, σε πυρήνες δρυμών ή λόγω της επιβολής περιοριστικών μέτρων κυκλοφορίας οχημάτων, με σκοπό τη μείωση των αέριων ρύπων και τη βελτίωση της ατμόσφαιρας, β) το δικαίωμα ελεύθερης επιλογής κατοικίας (άρθρο 21.4), λόγω απαγόρευσης της οικοδόμησης σε ζώνες απόλυτης προστασίας ή προστασίας φυσικών πόρων, γ) το δικαίωμα του συνέρχεσθαι (άρθρο 11), λόγω περιοριστικών μέτρων που σκοπούν στην προστασία από το θόρυβο, δ) το δικαίωμα εργασίας (άρθρο 22), λόγω απαγόρευσης ή επιβολής περιορισμών στην ελεύθερη εγκατάσταση βιομηχανικών ή άλλων εγκαταστάσεων¹, ε) η ελευθερία της τέχνης (άρθρο 16), λόγω της απαγόρευσης της άσκησης καλλιτεχνικών δραστηριοτήτων σε χώρους πρασίνου, άλση, στ) η αρχή της ισότητας (άρθρο 4.1), λόγω της επιβολής άνισων υποχρεώσεων προστασίας του περιβάλλοντος σε ομοειδείς επιχειρήσεις, λόγω της εγκατάστασης τους σε περισσότερο ή λιγότερο βεβαρημένες περιβαλλοντικά περιοχές, ζ) η ελευθερία της έκφρασης (άρθρο 14), η οποία δεν μπορεί να εκδηλώνεται με τρόπους που ρυπαίνουν ή υποβαθμίζουν το περιβάλλον².

Σε εντονότερη σύγκρουση έρχεται το δικαίωμα στο περιβάλλον με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας (άρθρο 17) και με τα δικαιώματα της οικονομικής ελευθερίας και ανάπτυξης (άρθρα 5.1 και 106.1).

2. «Η άρση της σύγκρουσης».

Η σύγκρουση δεν μπορεί να λυθεί με την αναφορά σε ιεραρχική κλίμακα ή με την αφηρημένη στάθμιση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων. Η λύση αναζητείται στο Σύνταγμα και στις συνταγματικά θεμελιωμένες αρχές της πρακτικής αρμονίας, της στάθμισης κόστους οφέλους και της αναλογικότητας.

¹ ΣτΕ 262/82

² Π.Δ Δαγτόγλου, ο.π., σελ.422

Με τη χρήση αυτών των αρχών, επιδιώκεται η σύμμετρη ικανοποίηση των συγκρουόμενων δικαιωμάτων, άλλως η στάθμιση και η συνεκτίμηση των συγκεκριμένων παραγόντων, ενόψει και της σπουδαιότητας του εκάστοτε επιδιωκόμενου σκοπού και ο σύμμετρος περιορισμός των δικαιωμάτων ενόψει του σκοπούμενου οφέλους.

Η νομολογία, με αφορμή τη σύγκρουση των άρθρων 24§1 αφενός και 22.1. 106.1 και 107.1 αφετέρου, υπέδειξε εξ αρχής τον ορθό τρόπο επίλυσης και άρσης της σύγκρουσης : Η Διοίκηση έχει ευθεία υποχρέωση από τις συνταγματικές επιταγές του άρθρου 24§1, κατά τη μόρφωση της κρίσης της για τα ζητήματα περιβάλλοντος, εργασίας και οικονομικής ανάπτυξης, να λαμβάνει υπόψη και να συνεκτιμά όλους τους παράγοντες που συνθέτουν το εθνικό συμφέρον , προκρίνοντας, κατά την εκάστοτε κρίση της, τη λύση που εξυπηρετεί καλύτερα το εθνικό συμφέρον. Την υποχρέωση στάθμισης και συνεκτίμησης, των παραγόντων που αναφέρονται στις συνταγματικές διατάξεις, έχει Διοίκηση ακόμη και όταν ελλείπει σχετική νομοθετική διάταξη. Η κρίση της αυτή συνιστά διακριτική ευχέρεια, η οποία μπορεί να ελεγχθεί από την άποψη υπέρβασης των άκρων ορίων της.

3. Η ιδιαίτερη φύση του άρθρου 24.

Ορισμένες μεμονωμένες αποφάσεις του ΣτΕ φαίνεται να δέχονται μια αφηρημένη ιεράρχηση δικαιωμάτων, εφόσον αναγνωρίζουν την πρωτοκαθεδρία της προστασίας του περιβάλλοντος έναντι άλλων συνταγματικών ρυθμίσεων «ως εκ της φύσεως», με αποτέλεσμα να υπονοείται ότι αυτή κατισχύει και εκτός πεδίου στάθμισης.

Πρόκειται για άποψη διαπνεόμενη από τις αντιλήψεις φυσικού δικαίου, σύμφωνα με την οποία, το δικαίωμα στο περιβάλλον, το οποίο σκοπεί στην αποτροπή διαταραχής του οικολογικού συστήματος και στην προστασία της ίδιας της ζωής, συνδέεται αναπόσπαστα με την ιδέα της αξίας του ανθρώπου και της προσωπικότητας και εντάσσεται σε ένα ολοκληρωμένο σύστημα πολιτικών και πολιτιστικών αξιών. Επομένως αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση όλων των άλλων δικαιωμάτων, δεν βρίσκεται στην απόλυτη διάθεση του εκάστοτε φορέα της συντακτικής εξουσίας και, παρ'ότι δεν ανήκει στις μη αναθεωρητέες διατάξεις του Συντάγματος, δεν μπορεί να καταργηθεί ή να υποβαθμιστεί ουσιαστικά από τον εκάστοτε φορέα της συντακτικής εξουσίας³.

II. Προστασία του περιβάλλοντος και προστασία της ιδιοκτησίας.

1. Το κοινωνικό περιεχόμενο της ιδιοκτησίας.

³ Γλ. Σιούτη, Συνταγματική Κατοχύρωση, ο.π., σελ.60-62

Στη σύγχρονη έννομη τάξη, ο απόλυτος χαρακτήρας της ιδιοκτησίας έχει αμβλυνθεί και έχει αναγνωρισθεί το κοινωνικό περιεχόμενο της. Έχει επικρατήσει η άποψη ότι η ιδιοκτησία, εκτός από το δικαίωμα, περιέχει και υποχρεώσεις προς το κοινωνικό σύνολο. Αυτό συνεπάγεται την επιβολή περιορισμών στις εξουσίες του ιδιοκτήτη και υποχρέωση ανοχής ορισμένων κοινωνικώς αναγκαίων ενεργειών επί της ιδιοκτησίας του. Οι περιορισμοί αυτοί όμως δεν επιτρέπουν να εξικνούνται μέχρι του σημείου να μετατρέπουν το ατομικό δικαίωμα σε κοινωνικό λειτούργημα.

2. Προστασία του περιβάλλοντος και περιορισμός της ιδιοκτησίας.

Οι κοινωνικοί περιορισμοί της ιδιοκτησίας διατυπώνονται ρητά στις παραγράφους 1,6,7 του άρθρου 17, στην παρ. 5 του άρθρου 18 και στις παρ. 3.4.5 και 6 του άρθρου 24. Ερμηνευτικά όμως συνάγονται και από την παράγραφο 1 του άρθρου 24. Η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί κατεξοχήν λόγο της κοινωνικής πραγματικότητας, ο οποίος μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, αφού έχει αναγνωρισθεί ως μορφή δημόσιου συμφέροντος, συμφέροντος που αναφέρεται σε ένα γενικότερο αγαθό.

Η σύγκρουση των συμφερόντων στην προκείμενη περίπτωση τροποποιείται από την έννοια της οικολογική βλάβης, της βλάβης δηλαδή του φυσικού περιβάλλοντος. Ενώ ο ιδιοκτήτης μπορεί να επικαλεσθεί ένα προσωπικό συμφέρον οικονομικής τάξης, ο επικαλούμενος περιβαλλοντική βλάβη (ιδιώτης ή δημόσιο νομικό πρόσωπο) μπορεί να επικαλεσθεί πλέον, κατισχύοντας, ένα γενικό συμφέρον οικολογικής τάξης.

Ήδη στα πρακτικά της Ολομέλειας της Βουλής ο προβληματισμός αυτός αναδύεται ευκρινώς, κατά τη συζήτηση του άρθρου 24, όπου σημειώνεται ότι οι σύγχρονες αντιλήψεις αναγνωρίζουν το γεγονός ότι η άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας έχει οικονομική σημασία, όχι μόνον για τον ιδιοκτήτη αλλά και για τους τρίτους, καθώς και ότι οι ανάγκες και οι συνθήκες της σημερινής ζωής οδηγούν συχνά σε αντίθεση την άσκηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας με τις απαιτήσεις του κοινωνικού συμφέροντος.

3. Είδος και έκταση περιορισμών.

Οι περιορισμοί, που μπορούν να επιβληθούν στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, χάριν προστασίας του περιβάλλοντος, αναφέρονται : α) στην εξουσία χρήσης και απόλαυσης της ιδιοκτησίας, β) στην εκμετάλλευση της ιδιοκτησίας, γ) στην επιβάρυνση της ιδιοκτησίας, δ) στην ελεύθερη διάθεση της ιδιοκτησίας.

Έχοντας χαρακτηρίσει την προστασία του περιβάλλοντος μορφή δημοσίου συμφέροντος, συνήθως μετά από στάθμιση συμφερόντων και μερικές φορές και με

αναφορά στην ιδιαίτερη φύση της, η νομολογία έδειξε εξαρχής μια σαφή προτίμηση στο περιβάλλον και τη διαφύλαξη του έναντι της ιδιοκτησίας.

Επιπλέον, η προστασία του περιβάλλοντος χαρακτηρίστηκε σε αρκετές περιπτώσεις ως μορφή δημόσιας ωφέλειας, δηλαδή ως έντονο δημόσιο συμφέρον και δικαιολόγησε την επιβολή αναγκαστικής απαλλοτρίωσης⁴.

Δυσμενέστερη για την ιδιοκτησία, όμως, είναι η επιβολή περιορισμών, οι οποίοι χωρίς να εξικνούνται στην επιβολή απαλλοτρίωσης και άρα πλήρους αποζημίωσης, επιβαρύνουν σε τέτοιο βαθμό το δικαίωμα της ιδιοκτησίας, ώστε να είναι πολύ αμφίβολο εάν προσβάλλεται ή όχι ο ίδιος ο πυρήνας του.

Η πάγια διατύπωση της νομολογίας, σε τέτοιες περιπτώσεις, είναι ότι, η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει την επιβολή με νόμο περιορισμών στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώματος της κυριότητας, εφόσον οι περιορισμοί θεσπίζονται χάριν της προστασίας δημοσίου συμφέροντος βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, που δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της.

4. Κυριότεροι περιορισμοί χάριν προστασίας του περιβάλλοντος.

A) Χαρακτηριστική είναι η περίπτωση της επιβολής περιορισμών δόμησης και χρήσης, χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος. Η θέσπιση αυτών των περιορισμών σε ορισμένη περιοχή χαρακτηρίζεται θεμιτός περιορισμός της ιδιοκτησίας και μάλιστα ανεξαρτήτως της τυχόν διάφορης ή και ευμενέστερης ρύθμισης των ίδιων θεμάτων κατά το παρελθόν από προισχύσασες διατάξεις⁵.

Γίνεται δεκτό, για παράδειγμα, ότι η προστασία είδους της θαλάσσιας πανίδας (χελώνας καρέτα-καρέτα) εμπίπτει στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, την οποία επιτάσσει το άρθρο 24 του Συντάγματος, ως σκοπός πρόδηλου δημοσίου συμφέροντος και «αποτελεί νόμιμο κριτήριο καθορισμού όρων δόμησης», εξαιρετικά περιορισμένων.

B) Ομοίως η απαγόρευση κατάτμησης της γης σε τμήματα κάτω ενός ορισμένου αριθμού στρεμμάτων συνιστά έναν έντονο περιορισμό της ιδιοκτησίας, διότι εξασθενεί σημαντικά την εκμετάλλευσή της, αλλά χαρακτηρίζεται συνταγματική διότι είναι γενικής

⁴ ΣτΕ 74,75/77, 492/81, 219/87, 1719/88

⁵ ΣτΕ4591-93/77, 3984/80, 359/92 Ολομ.

φύσης και επιβάλλεται με αντικειμενικά κριτήρια, εφόσον αυτά αποσκοπούν στην προστασία του περιβάλλοντος, που αποτελεί γενικότερο κοινωνικό συμφέρον⁶.

Γ) Συνταγματική επίσης κρίνεται και η απαγόρευση περίφραξης των ιδιοκτησιών σε ζώνη πλάτους 500 μέτρων από την ακτή ή την όχθη δημόσιων λιμνών, σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων ή οικισμών πριν το 1923. Κατά τη νομολογία, με την απαγόρευση της περίφραξης των παραθαλάσσιων ή παραλίμνιων ιδιοκτησιών επιδιώκεται ο συγκερασμός μεταξύ του ατομικού δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του κοινωνικού δικαιώματος χρήσης του φυσικού περιβάλλοντος, εκδήλωση του οποίου είναι η δυνατότητα πρόσβασης κάθε ατόμου στον αιγιαλό, που αποτελεί πράγμα κοινής χρήσης. Η απαγόρευση αυτή, ώστε να μην παρακωλύεται η πρόσβαση στις ακτές, δεν θεωρείται ότι προσβάλλει την ιδιοκτησία διότι ούτε ο πυρήνας της θίγεται ούτε ο προορισμός της ούτε η εξουσία της χρήσης γης κατ'αποκλειστικότητα⁷.

Δ) Περιορισμό της ιδιοκτησίας συνιστά και η αρχή του «πολεοδομικού κεκτημένου», συμφώνως προς την οποία ο κοινός νομοθέτης, υπό τον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, μπορεί να τροποποιεί τις ισχύουσες πολεοδομικές ρυθμίσεις μόνον για να τις αντικαταστήσει με άλλες νεώτερες, με τις οποίες βελτιώνονται ακόμη περισσότερο οι όροι διαβίωσης των κατοίκων. Διατάξεις επομένως του Γενικού Οικοδομικού Κανονισμού, με τις οποίες αυξήθηκε ο συντελεστής κάλυψης της επιφάνειας του οικοπέδου και επιτράπηκε η ελεύθερη τοποθέτηση των κτιρίων μέχρι και των πλαγίων και οπισθίων ορίων του οικοπέδου, σε περιοχές όπου ίσχυε προηγουμένως το σύστημα της πανταχόθεν ελεύθερης δόμησης, κρίθηκαν αντισυνταγματικές, ως αντίθετες στο άρθρο 24§1 και 2, διότι μείωναν τον ηλιασμό, φωτισμό και αερισμό των ήδη οικοδομημένων ακινήτων⁸.

Ε) Έντονος είναι ο περιορισμός της ιδιοκτησίας και στην περίπτωση των ιδιωτικών δασών⁹. Οι περιορισμοί της ιδιοκτησίας 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 τη προστασία του περιβάλλοντος, η οποία πρέπει να επιδιώκεται με κάθε τρόπο, σε

⁶ ΣτΕ3682,4617/86

⁷ ΣτΕ 3521/92 Ολομ. (η απόφαση είχε ισχυρή μειοψηφία)

⁸ ΣτΕ 10/88 Ολομ., 3688/90 Ολομ.

⁹ Για τα οποία γίνεται ανάπτυξη σε επόμενη ενότητα.

μεμονωμένους ιδιοκτήτες, δημιουργώντας προβληματική σχέση και με το άρθρο 4.5 του Συντάγματος, όσον αφορά την ισότητα των πολιτών στο να φέρουν δημόσια βάρη. Η νομολογία δεν φαίνεται να προσχωρεί πάντως σε τέτοιους προβληματισμούς αφού επιμένει, ότι δεν πρόκειται για υπέρμετρους περιορισμούς της ιδιοκτησίας και επομένως η συνταγματικότητα τους δεν εξαρτάται από την οφειλή αποζημίωσης.

III. Προστασία του περιβάλλοντος και προστασία της οικονομικής ελευθερίας και ανάπτυξης.

1. Προστασία του περιβάλλοντος και οικονομική ανάπτυξη.

Κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα, παραγωγική ή μη ασκεί και επιφέρει αλλοιώσεις στο φυσικό περιβάλλον. Οι αλλοιώσεις αυτές δεν είναι πάντοτε μετρήσιμες, συχνά δε είναι έμμεσες ή και μελλοντικές. Είναι γεγονός, ότι συχνά η αναπτυξιακή δραστηριότητα ασκείται εμφανώς σε βάρος της προστασίας του περιβάλλοντος, συγχρόνως όμως, έστω και κατά τρόπο λιγότερο εμφανή, η δραστηριότητα αυτή αυτοϋπονομεύεται, εφόσον κάθε περιβαλλοντική υποβάθμιση αλλά και η διαρκής μείωση ή εξάντληση των φυσικών πόρων συνιστούν γεγονότα μεσομακροπρόθεσμα «αντιοικονομικά».

Θεωρημένη ως διάσταση και μάλιστα σημαντική της οικονομικής ανάπτυξης, η προστασία του περιβάλλοντος δίνει μια ριζικά διαφορετική οπτική στο πρόβλημα της σύγκρουσης, σύμφωνα με την οποία η προστασία του περιβάλλοντος και η προστασία της οικονομικής ανάπτυξης, όχι μόνο δεν βρίσκονται σε σχέση ανταγωνιστική αλλά αποτελούν η μια προϋπόθεση της άλλης.

2. Η έννοια της βιωσιμότητας.

Βάσει των ανωτέρω, καθίσταται σαφές ότι η έννοια της βιωσιμότητας αφορά εξίσου το περιβάλλον όσο και την οικονομική ανάπτυξη. Αντικειμενικός στόχος της είναι η διαφύλαξη και βελτίωση του περιβάλλοντος, ως ένας από τους πλείονες στόχους του αναπτυξιακού σχεδιασμού, ώστε η οικονομική ανάπτυξη να καθίσταται με τη σειρά της βιώσιμη.

Από μία αμιγώς περιβαλλοντική άποψη, βεβαίως, η βιωσιμότητα αναφέρεται μόνο στο περιβάλλον, ως βιωσιμότητα των οικοσυστημάτων και καθορίζεται από το μέγεθος του φυσικού κεφαλαίου. Ως φυσικό κεφάλαιο νοείται το σύνολο των πάσης φύσεως οικοσυστημάτων, χερσαίων, υδάτινων και θαλασσίων, το δε μέγεθος τους πρέπει να διατηρείται ή να αυξάνεται, ενώ απαγορεύεται οποιαδήποτε περαιτέρω μείωση ή υποβάθμιση του. Επομένως βιώσιμη ανάπτυξη είναι μόνον αυτή, η οποία δε συνεπάγεται

μείωση ή υποβάθμιση των οικοσυστημάτων, τέτοια δε πρέπει να είναι κάθε παραγωγική ή μη δραστηριότητα του ανθρώπου¹⁰.

3. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Η βιώσιμη ή αιεφόρος ανάπτυξη μπορεί να ορισθεί ως η συμβατή, η φιλική προς το περιβάλλον ανάπτυξη, αυτή που δεν εξαντλεί τους φυσικούς πόρους αλλά τους διαφυλάσσει όχι μόνο για τις παρούσες αλλά και για τις μέλλουσες γενιές. Η αιεφορική διαχείριση των φυσικών πόρων βρίσκεται σε αρμονία με την περιβαλλοντική προστασία, τόσο από ποσοτική όσο και από ποιοτική άποψη, αφού στόχος της είναι η χρήση των φυσικών πόρων μέχρι το σημείο αντοχής τους.

A) Η βιώσιμη ανάπτυξη σε διεθνή κείμενα.

Στη Διακήρυξη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, στη Στοκχόλμη (1972) επισημαίνεται ότι η προστασία του περιβάλλοντος αναγορεύεται σε καθήκον, χάριν τόσο των παρούσων όσο και των μελλοντικών γενεών. Στην τελική πράξη της Συνδιάσκεψης για την ασφάλεια και τη συνεργασία στην Ευρώπη, στο Ελσίνκι, το 1975, επαναλαμβάνεται ομοίως ότι «η προστασία και η βελτίωση του περιβάλλοντος καθώς και προστασία της φύσης και η ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων, προς το συμφέρον των παρούσων και μελλουσών γενεών αποτελούν μια πολύ σημαντική υποχρέωση των Κρατών για την εξασφάλιση της ποιότητας ζωής των λαών τους και της οικονομικής ανάπτυξης».

Στην Αναφορά της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, το 1987, τη γνωστή ως Brundtland Report, η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται ως «η ανάπτυξη που ανταποκρίνεται στις ανάγκες της παρούσας γενιάς, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανότητα των μελλουσών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Στην Παγκόσμια Διάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, στο Ρίο, το 1992, η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται, στο κεφάλαιο 10 της Ατζέντα 21, ως «η ανάπτυξη εκείνη, η οποία πρέπει να ικανοποιεί εξίσου τις αναπτυξιακές και περιβαλλοντικές ανάγκες της παρούσας και των μελλουσών γενεών». Στη διακήρυξη του Ρίο, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης περιλαμβάνεται στις Αρχές 3,4,8,11 και 12.

B) Η βιώσιμη ανάπτυξη σε ευρωπαϊκά κοινοτικά κείμενα

Στη Συνθήκη, όπως ισχύει σήμερα, ορίζεται στο άρθρο 2, ότι η Κοινότητα έχει ως αποστολή, μεταξύ άλλων, να προάγει στο σύνολο της την αρμονική, ισόρροπη και

¹⁰ Μ. Δεκλερής, Ο δωδεκάδεκτος του περιβάλλοντος, 1996, σελ. 72-79

αιεφόρο ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων και ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος. Στο άρθρο 6 προσδιορίζεται, ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των κοινοτικών πολιτικών και δράσεων, που αναφέρονται στο άρθρο 3μ μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται και η πολιτική στον τομέα του περιβάλλοντος, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αιεφόρος ανάπτυξη.

Στο άρθρο 174, που μαζί με τα άρθρα 175 και 176 αποτελούν τον τίτλο Περιβάλλον, αποσαφηνίζεται ότι η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος συγκαταλέγει μεταξύ των στόχων της και τη συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων.

Εξάλλου, όλο το Πέμπτο Πρόγραμμα Δράσης της Κοινότητας για το περιβάλλον και την αιεφόρο ανάπτυξη, έχει τη βιώσιμη ανάπτυξη ως βασικό άξονα. Ομοίως το Έκτο Πρόγραμμα Δράσης της Κοινότητας για το Περιβάλλον (2001-2010) ορίζει ως γενικό στόχο του την ενίσχυση της στρατηγικής της αιεφόρου ανάπτυξης και την πλήρη ενσωμάτωση των απαιτήσεων προστασίας του περιβάλλοντος στις άλλες κοινοτικές πολιτικές. Η βιώσιμη ανάπτυξη κατέχει σημαντική θέση και στη Λευκή Βίβλο, στο κεφάλαιο 10, που είναι αφιερωμένο στο αναπτυξιακό μοντέλο της βιώσιμης ανάπτυξης¹¹.

4. Το άρθρο 24§1 και η αρχή της αιεφορίας.

Με τη συνταγματική αναθεώρηση του 2001 προστέθηκε στο άρθρο 24§1 η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, ως αρχή της αιεφορίας και μάλιστα συνδέθηκε ρητώς με την υποχρέωση του Κράτους να λαμβάνει προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος. Η ρητή αυτή προσθήκη αντανακλά την πολυετή επί του θέματος νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία σταδιακά και ιδίως μετά το 1992 είχε προχωρήσει στην ερμηνευτική συναγωγή της αρχής αυτής και τη σύνδεση της με την αρχή της πρόληψης.

A) Σύγκρουση προστασίας περιβάλλοντος και οικονομικής ανάπτυξης στη νομολογία του ΣτΕ μέχρι το 1992.

Ήδη από το 1977, εφαρμόζοντας και ερμηνεύοντας τις διατάξεις των άρθρων 24 αφενός και 5.1 και 106.1 αφετέρου, η νομολογία δέχεται τη δυνατότητα σύγκρουσης περιβαλλοντικών και αναπτυξιακών αναγκών και συμφερόντων και υιοθετεί ως μέθοδο άρσης της σύγκρουσης την αρχή της στάθμισης των συμφερόντων. Στη στάθμιση αυτή,

¹¹ COM 93-700 Final

συνεκτιμώνται όλοι οι παράγοντες που συνθέτουν το εθνικό συμφέρον και προκρίνεται η λύση που το εξυπηρετεί καλύτερα κάθε φορά, σε συνδυασμό και με την αληθή βούληση του νομοθέτη.

Στη νομολογία αυτή, ρητά ορίζεται ότι η συνεκτίμηση των διατάξεων που αφορούν την οικονομική ανάπτυξη δεν αποκλείεται να έχει τη βαρύνουσα σημασία σε σχέση με τις διατάξεις για την περιβαλλοντική προστασία. Η αντίθετη άποψη, σύμφωνα με την οποία η προστασία του περιβάλλοντος κατέχει θέση σαφούς και επιτακτικής υποχρέωσης του Κράτους και αποτελεί επιτακτικό κανόνα δικαίου, ενώ οι διατάξεις περί οικονομικής ανάπτυξης προβλέπουν μέριμνα ή επιδίωξη υπό διατύπωση απλώς κατευθυντήρια, εμφανίζεται, εμφανίζεται μόνο σε μειοψηφίες.

Η έρευνα της νομολογίας μέχρι το 1992 αποδεικνύει, ότι σε αντίθεση με τη στάθμιση συμφερόντων στην περίπτωση της ιδιοκτησίας, η συνεκτίμηση οικονομικών και περιβαλλοντικών συμφερόντων κατέληγε συνηθέστερα υπέρ των πρώτων. Η νομολογία αυτή, χαρακτηριστική της κοινωνικής, πολιτικής και οικονομικής πραγματικότητας μιας χώρας αναπτυσσόμενης, έκανε εντυπωσιακή στροφή στις αρχές του 1993.

Β) Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στη νομολογία του ΣτΕ.

Η αντίληψη περί βιώσιμης ανάπτυξης εντοπίζεται, ήδη, σε μία απόφαση, που αφορά τη σύγκρουση οικονομικών τουριστικών συμφερόντων και περιβαλλοντικών συμφερόντων, που συνδέονται με τον ιδιαίτερο φυσικό χαρακτήρα μιας περιοχής και σύμφωνα με την οποία η Διοίκηση πρέπει να αποβλέπει στην ορθολογική κατανομή της τουριστικής δραστηριότητας στον ελλαδικό χώρο, στο πλαίσιο σχεδιασμένης ρύθμισης χρήσεων γης και στην ανάπτυξη μονάδων χωρίς υπέρβαση των ορίων κορεσμού κάθε περιοχής¹².

Για πρώτη φορά, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης διακηρύσσεται αμέσως μετά, στη γνωστή υπόθεση Πετρόλα, μετά τη διενέργεια πραγματογνωμοσύνης, η οποία είχε διαταχθεί στο στάδιο της αναστολής εκτέλεσης. Στη συνέχεια, η νομολογία, σε υπόθεση που αφορούσε την εγκατάσταση ιχθυοτροφείου, προσδιόρισε πώς αντιλαμβάνεται ο ακυρωτικός δικαστής την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης : από τις διατάξεις του άρθρου 24, με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος η υποχρέωση προστασίας περιβάλλοντος, σε συνδυασμό με αυτές του άρθρου 106.1, με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος ο προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, ώστε να

¹² ΣτΕ 50/93

εξασφαλισθεί η οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, απορρέει η αρχή ότι η αναπτυξιακή οικονομική πολιτική ασκείται σε συνδυασμό προς τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη¹³.

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης συνέχισε να εμφανίζεται όλο και συχνότερα στις περιβαλλοντικές υποθέσεις. Στην απόφαση για την εκτροπή του ποταμού Αχελώου, ο ακυρωτικός δικαστής, αναφερόμενος στη διάταξη του άρθρου 24, δηλώνει ότι με αυτήν θεσπίζεται η αρχή της πρόληψης της βλάβης του περιβάλλοντος και τη διατήρηση των φυσικών πόρων, όχι μόνο για την παρούσα αλλά και για τις επόμενες γενιές. Επομένως, συμπεραίνει, «από την ίδια διάταξη απορρέουν οι περιορισμοί εκείνοι στην αναπτυξιακή πολιτική της πολιτείας, που είναι αναγκαίοι για την πρόληψη της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος, με τρόπο ώστε όχι κάθε ανάπτυξη αλλά μόνο η βιώσιμη, δηλαδή εκείνη που δεν επιφέρει βλάβη στο περιβάλλον και άρα είναι διατηρήσιμη και όχι πρόσκαιρη, να είναι επιτρεπτή από το Σύνταγμα»¹⁴.

Στη συνέχεια, την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, ως εφαρμοστέα αρχή στην ελληνική έννομη τάξη, θεμελιώνει η νομολογία όχι μόνο στο Σύνταγμα, αλλά και στη Συνθήκη του Μάαστριχτ (άρθρα Β,2 και 130Ρ), που είχε ήδη κυρωθεί με το Ν.2077/92. Σε απόφαση με αντικείμενο την ήπια ανάπτυξη των ακτών, η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζεται ως εκείνη που ικανοποιεί τις εύλογες ανάγκες της παρούσας γενιάς, χωρίς να θέτει σε κίνδυνο την ικανοποίηση των αναγκών των μελουσών γενεών. Διακηρύσσεται, ότι «επιβάλλεται πρωτίστως η διατήρηση του φυσικού κεφαλαίου της χώρας για τη μεταβίβασή του ακέραιου στις επόμενες γενιές, ώστε να υπάρχει η επιβαλλόμενη ισότητα ικανοποίησεως των αναγκών μεταξύ των γενεών».

Η σύνδεση με την αρχή της πρόληψης παραμένει θεμελιακή και σε απόφαση σχετικά με την προστασία της πανίδας (αρκούδα της Πίνδου) από τη διάνοιξη τμήματος της Εγνατίας οδού. Το δικαστήριο ορίζει, ότι η πολιτεία υποχρεούται να λαμβάνει προληπτικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, του οποίου ουσιώδες στοιχείο είναι η πανίδα και ιδίως τα απειλούμενα ή κινδυνεύοντα είδη της. «Η συνταγματική απαίτηση της προληπτικής προστασίας πρέπει να ενσωματώνεται σε κάθε δημόσια πολιτική και ενέργεια του Κράτους, η οποία ούτω και μόνον καθίσταται βιώσιμος και

¹³ ΣτΕ 304/93, 2894/93

¹⁴ ΣτΕ 2760/94

επιτρεπτή»¹⁵. Στην ίδια απόφαση διατυπώνεται και η θέση, ότι τα δημόσια έργα, οσοδήποτε επιθυμητός και αν είναι ο αναπτυξιακός σκοπός τους, καθίστανται βιώσιμα μόνον εφόσον από αυτά δεν προκύπτει κίνδυνος βλάβης του περιβάλλοντος «υπό την εκτεθείσαν έννοια», δηλαδή αυτή της βιώσιμης ανάπτυξης.

Στο «θεμελιώδη κανόνα της βιώσιμου αναπτύξεως» αναφέρεται και η απόφαση για τη μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης σε μικρά νησιά. Σύμφωνα με τον κανόνα αυτό, κατά την απόφαση, κάθε δημόσια πολιτική, γενική ή ειδική, και κάθε διοικητική ή τεχνική παρέμβαση του Κράτους στο ανθρωπογενές και στο φυσικό περιβάλλον πρέπει να έχει ενσωματώσει τα προσήκοντα κριτήρια προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, ώστε η παρεχόμενη προστασία να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Υπογραμμίζεται δε, ότι «η τήρηση του ανωτέρω θεμελιώδους κανόνος είναι η ευθύνη του δικαστή». Εξειδικεύοντας περαιτέρω αυτόν τον κανόνα, ο ακυρωτικός δικαστής επισημαίνει ότι τα τεχνικά έργα του Κράτους και του δημοσίου τομέα εν γένει «είναι επιτρεπτά, όχι μόνον όταν είναι τεχνικώς εφικτά, ενδεχομένως δε και οικονομικώς συμφέροντα, αλλά μόνον όσα είναι εξ αυτών βιώσιμα, δηλαδή μόνον εκείνα που είναι φιλικά προς το περιβάλλον εν τη εννοία ότι δύνανται να συνυπάρξουν με αυτό, χωρίς να το βλάπτουν βραχυπροθέσμως ή μακροπροθέσμως»¹⁶.

Σε άλλη απόφαση το δικαστήριο, με αφορμή την ίδρυση βιομηχανικής μονάδας επεξεργασίας, συσκευασίας και τυποποίησης αλιευμάτων σε αστική περιοχή της Αττικής, όρισε ότι μεταξύ των πρωταρχικών αποστολών του Κράτους συγκαταλέγεται και η ισόρροπη κατανομή των παραγωγικών δραστηριοτήτων στην επικράτεια και η διασφάλιση βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος¹⁷.

Ομοίως κρίθηκε ότι, σε συνάφεια προς την συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος, επιβάλλεται ο ορθολογικός χωροταξικός σχεδιασμός, ουσιώδες στοιχείο του οποίου είναι το οδικό δίκτυο. Αυτό υπόκειται σε συνολικό σχεδιασμό ώστε να καθίσταται βιώσιμο. Αποκλείονται επομένως οι αποσπασματικές και προγραμματικές επεμβάσεις και απαιτείται προέγκριση χωροθέτησης¹⁸.

Στον κανόνα της βιώσιμης ανάπτυξης, ο οποίος κατοχυρώνεται «τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 24) όσο και στη Συνθήκη του Μάαστριχ και ερμηνεύεται υπό το φως των διατάξεων της Διακήρυξης του Ρίο και της Ατζέντα 21», θεμελιώνεται κατά το

¹⁵ ΣτΕ 2731/97

¹⁶ ΣτΕ 2805/97, καθώς και ΣτΕ 2939-40/2000 Ολομ.

¹⁷ ΣτΕ 4207/97

¹⁸ ΣτΕ 2502/99

δικαστήριο και η απαγόρευση κατασκευής και λειτουργίας μαρίνας σε παράκτιο παραδοσιακό οικισμό μικράς νήσου, η οποία αποτελεί ολόκληρη τόπο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους¹⁹.

Η βιώσιμη ανάπτυξη προσδιορίσθηκε και σε σχέση με τη μεταλλευτική και εν γένει την εξορυκτική δραστηριότητα. Βιώσιμη χαρακτηρίσθηκε η μεταλλεία, η οποία «δεν συνίσταται μόνο στην αποφυγή προκλήσεως μονίμου βλάβης στο φυσικό περιβάλλον εκ της εξορύξεως και στην αποκατάσταση του θιγέντος εκ της εκμεταλλεύσεως χώρου του, αλλά και περιλαμβάνει ιδίως την φειδωλήν εξόρυξιν, η οποία, συναρτάται προς την σπάνιν του μεταλλεύματος, τα συνολικά αποθέματα αυτού, την διαφύλαξιν επαρκών αποθεμάτων δια τας επομένας γενεάς...δεδομένου ότι η εξόρυξις μεταλλεύματος, ήτοι πόρου μη ανανεώσιμου, αποτελεί ανάλωσιν φυσικού κεφαλαίου».

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

Η νομολογία περί βιώσιμου ανάπτυξης θέτει έντονο το ζήτημα των ορίων του ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή. Δεδομένου ότι, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, είτε απορρέει από τη συνταγματική διάταξη του άρθρου 24 είτε όχι, αποτελεί έννοια επιστημονική-τεχνική, της οποίας το περιεχόμενο εκφεύγει των ορίων ελέγχου του ακυρωτικού δικαστή, είναι παρακινδυνευμένη η άποψη ότι η βιωσιμότητα είναι νομική έννοια και το ζήτημα αν ορισμένο ανθρωπογενές σύστημα, μικρό ή μεγάλο είναι βιώσιμο, αποτελεί σύνθετη (νομική και πραγματική κρίση) περί του αν το επίμαχο σύστημα προκαλεί μείωση ή υποβάθμιση του φυσικού κεφαλαίου²⁰.

Η άποψη ότι η «κρίση αυτή ανήκει πλήρως στο δικαστή υποβοηθούμενο από τυχόν υπάρχουσα Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αλλά και από όλα τα αποδεικτικά μέσα που αυτός ήθελε κρίνει αναγκαία (λ.χ. αυτοψία, πραγματογνωμοσύνη)», δεν πείθει, δεδομένου ότι για την αξιολόγηση της βιωσιμότητας ή μη ενός έργου ή μιας δραστηριότητας δεν αρκούν οι κανόνες της λογικής και τα διδάγματα της κοινής πείρας. Απαιτούνται εξειδικευμένες επιστημονικές-τεχνικές γνώσεις, η αξιολόγηση των οποίων

¹⁹ ΣτΕ 637/98

²⁰ ΣτΕ 772/98

δεν μπορεί να εξαντλείται σε αυτοψίες και πραγματογνωμοσύνες και μάλιστα κατά την απόλυτη κρίση του ακυρωτικού δικαστή, ο οποίος δεν δεσμεύεται δικονομικά να τις διατάξει.

Δ. Η ΣΥΝΤΑΓΜΑΤΙΚΗ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΔΑΣΩΝ & ΔΑΣΙΚΩΝ ΕΚΤΑΣΕΩΝ.

Ι. Η έννοια ιδιωτικού- δημοσίου δάσους και δασικής έκτασης.

1. Στο νόμο 998/79.

Σε εκτέλεση της συνταγματικής ρύθμισης του εδαφίου γ' του άρθρου 24§1 του Συντάγματος, σύμφωνα με το οποίο «Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων», εκδόθηκε ο Ν.998/79 «Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας» (ΦΕΚ 289 Α'/29.12.70).

Στο άρθρο 3 του νόμου αυτού περιέχονται οι ορισμοί του δάσους και της δασικής έκτασης. Δάσος θεωρείται κάθε έκταση της επιφάνειας του εδάφους, η οποία καλύπτεται ολικά ή σποραδικά από άγρια ξυλώδη φυτά, οποιωνδήποτε διαστάσεων και ηλικίας, τα οποία αποτελούν λόγω της μεταξύ τους απόστασης και αλληλεπίδρασης και οργανική ενότητα, η οποία μπορεί να προσφέρει προϊόντα, εξαγόμενα από τα φυτά αυτά ή να συμβάλλει στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας ή να εξυπηρετήσει τη διαβίωση του ανθρώπου εντός του φυσικού περιβάλλοντος.

Ως δασική έκταση εννοείται, κάθε έκταση της επιφάνειας του εδάφους, η οποία καλύπτεται από αραιά ή πενιχρή, υψηλή ή θαμνώδη, ξυλώδη βλάστηση οποιασδήποτε διάπλασης και η οποία μπορεί να εξυπηρετήσει μια από τις λειτουργίες, που αναφέρονται παραπάνω

Στα δάση και τις δασικές εκτάσεις περιλαμβάνονται και οι ασκεπείς εκτάσεις, που βρίσκονται μέσα τους, χορτολοβαδικές ή μη, οι βραχώδεις εξάρσεις και γενικώς οι ακάλυπτοι χώροι, καθώς και οι υπεράνω δασών ή δασικών εκτάσεων ασκεπείς κορυφές ή αλπικές ζώνες των βουνών και οι άβατες πλαγές τους. Η ύπαρξη μεμονωμένων ή εγκατεσπαρμένων καρποφόρων ή και συστάδες τους δεν μεταβάλλουν το δασικό χαρακτήρα.

Στη δασική προστασία υπάγονται και τα πάρκα και άλση, που βρίσκονται σε πόλεις και οικιστικές περιοχές, εφόσον καλύπτονται από δασική βλάστηση, φυσική ή τεχνητή, καθώς και οι οπουδήποτε δημιουργούμενες δενδροστοιχίες ή δασικές φυτείες. Δεν υπάγονται όμως, οι κοινόχρηστοι χώροι πρασίνου, που αποτελούνται από τμήματα διαμορφωμένου πρασίνου, ακάλυπτους χώρους και συστάδες δένδρων, διότι δεν

αποτελούν ενιαίο οργανικό σύνολο. Οι χώροι πρασίνου δεν υπάγονται στο αυστηρό προστατευτικό καθεστώς του Συντάγματος και του Ν.998/79 και μπορούν να αποχαρακτηρισθούν. Ο αποχαρακτηρισμός αυτός, όμως, πρέπει να είναι «νομίμως αντισταθμιζόμενος»¹. Με τους παραπάνω ορισμούς του Ν.998/79, υπογραμμίζεται εκτός από την οικονομική και η οικολογική λειτουργία του δάσους. Για να γίνει δεκτός ο δασικός χαρακτήρας, απαιτείται η ύπαρξη βλάστησης με τα παραπάνω χαρακτηριστικά και διαζευτικά, η οικονομική ή η οικολογική λειτουργία του δάσους, ενώ στην παλαιότερη νομοθεσία η παραγωγή δασικών προϊόντων ήταν απαραίτητη προϋπόθεση για την αναγνώριση της έννοιας του δάσους.

2. Στη νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας.

Ως προς την έννοια του δάσους², επισημάνθηκε ρητά στη νομολογία του ΣτΕ, ότι το Σύνταγμα, προστατεύοντας με το άρθρο 24, τα δάση, παραπέμπει στην επιστημονική έννοια των εδαφικών αυτών οικοσυστημάτων, προς την οποία υποχρεούται να συμμορφωθεί και ο νομοθέτης, κατά την ειδικότερη οργάνωση της συνταγματικής προστασίας. Με τις αποφάσεις 2086/95 και 3273/96 του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκε ότι δάσος και δασική έκταση με την έννοια του άρθρου 24 του Συντάγματος, το οποίο παραπέμπει στα πορίσματα της επιστήμης της δασικής οικολογίας, αποτελεί σύνολο αγρίων φυτών με ξυλώδη κορμό τα οποία, κατά τα ειδικότερα αναφερόμενα στις αποφάσεις είναι συγκροτημένα σε οργανική ενότητα και ότι υφισταμένων των προϋποθέσεων αυτών, στοιχειοθετείται η έννοια του δάσους ή δασικής έκτασης, συνυπαρχούσης «ως αυτονόητου και αυταπόδεικτου» της θεμελιώδους συμβολής των ισορροπία του φυσικού περιβάλλοντος³. Υπό τα δεδομένα αυτά, ο σχετικός ορισμός του άρθρου 3 του ν.998/79, κατά τον οποίο «δάσος νοείται πάσα έκτασις η οποία καλύπτεται υπό αγρίων ξυλωδών φυτών αποτελούντων οργανική ενότητα», είναι σύμφωνος με τη συνταγματική έννοια του δάσους. Επομένως κατά την αληθή έννοια το άρθρο 3 δεν θέτει δύο αθροιστικές προϋποθέσεις, αλλά μόνο μία, δηλαδή την οργανική ενότητα της δασικής μορφής. Εφόσον αυτή υπάρχει, κατ'ανάγκη και πλεοναστικώς αναφερόμενη στο νόμο είναι η συμβολή του δάσους στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας και στην εξυπηρέτηση της διαβίωσης του ανθρώπου, με αυτή τη συμβολή ή τα προϊόντα της δασοπονίας.

¹ Γλ. Σιούτη, Η προστασία των κοινοχρήστων χώρων πρασίνου, σε Κριτική επιθεώρηση 2/94, σελ. 331-337

² Αίθρας Μαριά, Η νομική προστασία των δασών, 1998, σελ. 150 επ.

³ ΣτΕ 2086/95, 3273/96

3. Στη νομολογία του Ανωτάτου Ειδικού Δικαστηρίου

Το ΑΕΔ υιοθέτησε την άποψη ότι κρίσιμη για την έννοια του δάσους και της δασικής εκτάσεως είναι η οργανική ενότητα (δενδρώδους ή θαμνώδους) βλάστησης, η οποία καθιστάμενη δια των ειρημένων διασυνδέσεων της όλης δασογενούς χλωρίδας και πανίδας, προσδίδει μόνη σε αυτό την ιδιαίτερη ταυτότητά του ως δασικού οικοσυστήματος. Νομικώς η ενότητα αυτή δύναται να συνάγεται από τα στοιχεία του φακέλλου, τα οποία περιγράφουν χαρακτηριστικά της εκάστοτε άγριας ξυλώδους βλαστήσεως. Πάντως, εφόσον υπάρχει η ενότητα αυτή, υφίσταται η αντικειμενική προϋπόθεση της έννοιας του δάσους ή δασικής εκτάσεως, τεκμαίρεται δε ως αυτονόητη και αυταπόδεικτη η συνυπάρχουσα θεμελιώδης λειτουργία παντός δασικού οικοσυστήματος. Σύμφωνα με αυτά ο ορισμός που δίδεται από το άρθρο 3 του ν.998/79 είναι –κατά την άποψη του ΑΕΔ- σύμφωνος με την προεκτεθείσα επιστημονική έννοια του δάσους, διότι, κατά την αληθή του έννοια, το άρθρο αυτό δεν θέτει δύο αθροιστικές προϋποθέσεις για την στοιχειοθέτηση της έννοιας του δάσους αλλά μόνο μία, την οργανική ενότητα. Επομένως η συμβολή του δάσους στη διατήρηση της φυσικής και βιολογικής ισορροπίας και στην εξυπηρέτηση της διαβίωσης του ανθρώπου με αυτή τη συμβολή αναφέρεται πλεοναστικώς⁴.

4. Η ερμηνευτική δήλωση.

Στο άρθρο 24 προστέθηκε με την αναθεώρηση ερμηνευτική δήλωση, το περιχόμενο της οποίας προβαίνει στον ορισμό του δάσους και της δασικής έκτασης, κατά πλήρη αποδοχή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας και του ΑΕΔ.

Ως δάσος ή δασικό οικοσύστημα νοείται το οργανικό σύνολο άγριων φυτών με ξυλώδη κορμό πάνω στην αναγκαία επιφάνεια του εδάφους, τα οποία μαζί με την εκεί συνυπάρχουσα χλωρίδα και πανίδα αποτελούν μέσω της αμοιβαίας αλληλεξάρτησης και αλληλεπίδρασής τους, ιδιαίτερη βιοκοινότητα (δασοβιοκοινότητα) και ιδιαίτερο φυσικό περιβάλλον (δασογενές). Δασική έκταση υπάρχει όταν στο παραπάνω σύνολο η άγρια ξυλώδης βλάστηση, υψηλή ή θαμνώδης, είναι αραιά.

II. Η υποχρέωση για σύνταξη δασολογίου.

Με την αναθεώρηση, προστέθηκε ως τέταρτο εδάφιο στην πρώτη παράγραφο του άρθρου 24, η ρητή υποχρέωση του Κράτους για τη σύνταξη δασολογίου. Πριν από την αναθεώρηση, η υποχρέωση αυτή της Διοίκησης για σύνταξη δασολογίου ήταν απόρροια

⁴ ΑΕΔ 27/99

από τη συνταγματική επιταγή στο άρθρο 24§1 για την προστασία των δασών. Εξειδικεύοντας τη συνταγματική αυτή επιταγή, ο Ν.998/79 προέβλεπε στα άρθρα 11,12 και 13 ρυθμίσεις για την οριοθέτηση των δασικών περιοχών και στο άρθρο 14 μια ενδικοφανή διαδικασία για τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως δασικής ή μη. Οι διαδικασίες αυτές είναι απολύτως συνδεδεμένες από ιδιοκτησιακά ζητήματα, δηλαδή, από την αναγνώριση κυριότητας ή άλλων εμπραγμάτων δικαιωμάτων.

Στα άρθρα 11,12 και 13, προβλέπεται η διαδικασία φωτογράφισης και χαρτογράφησης των δασών και των δασικών εκτάσεων της χώρας και η σύνταξη δασικού χάρτη, ο οποίος τελικά κυρώνεται από τον Υπουργό Γεωργίας. Στη συνέχεια καταρτίζεται και τηρείται δασολόγιο στην Κεντρική Δασική Υπηρεσία, στο οποίο καταχωρούνται κατά νομούς τα δάση και οι δασικές εκτάσεις, που εμφανίζονται στους δασικούς χάρτες.

Στο άρθρο 14, προβλέπεται η κίνηση ενδικοφανούς διαδικασίας, με αίτηση όποιου έχει έννομο συμφέρον ή και αυτεπαγγέλτως από τον αρμόδιο δασάρχη, για τον χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως δασικής, για τον καθορισμό των ορίων της και για τον προσδιορισμό της κατηγορίας του δάσους ή της δασικής έκτασης.

Η νομολογία δέχεται τον δεσμευτικό και για τη διοίκηση και για τους ιδιώτες χαρακτηρισμό, στο πλαίσιο αυτής της διαδικασίας και υπογραμμίζει, ότι το ιδιοκτησιακό καθεστώς των χαρακτηριζόμενων εκτάσεων δεν ασκεί καμία επιρροή, «δεδομένου ότι η συνταγματική προστασία των δασών εκτείνεται τόσο στα δημόσια όσο και στα ιδιωτικά δάση και μάλιστα κατά τρόπο εντονότερο στα τελευταία»⁵.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει η άποψη της νομολογίας για την υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί στη σύνταξη δασολογίου και στο χαρακτηρισμό της σχετικής αδράνειας της ως παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Η απογραφή των δασών και των δασικών εκτάσεων χαρακτηρίζεται ως θεμελιώδης προϋπόθεση για την προστασία των δασών, που απορρέει από τη φύση των πραγμάτων και από κανόνες διεθνούς και κοινοτικού δικαίου. Η κατάρτιση εθνικού δασολογίου κρίνεται απαραίτητη για «την επιβεβλημένη βιώσιμη διαχείριση των δασικών οικοσυστημάτων». Μετά μάλιστα την έκδοση του ΠΔ1141/80, που ρυθμίζει τη διαδικασία και την τεχνική της κατάρτισης, τήρησης και ενημέρωσης του δασολογίου της χώρας, η αδράνεια της Διοίκησης να προβεί στην κατάρτιση του και η εμμονή της να συνεχίζει την χρονοβόρα διαδικασία χαρακτηρισμού

⁵ ΣτΕ 3526/96

των δασών του άρθρου 14 του Ν.998/79, «με τον αποσπασματικό, εμπειρικό χαρακτήρα και τις ατέλειες που είναι συνυφασμένες», έρχεται σε σύγκρουση με το Σύνταγμα και τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου. Η διαιώνιση αυτής της διαδικασίας κρίνεται ως μη ανεκτή, διότι αποδυναμώνει τη συνταγματική επιταγή του άρθρου 24§1, από την οποία απορρέει η υποχρέωση της Διοίκησης να προβεί στην κατάρτιση δασολογίου. Δικαστική κύρωση αυτής της υποχρέωσης είναι η ακύρωση της παράλειψης αυτής, η οποία συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, «κατά την ορθή ερμηνεία του άρθρου 45.4 του ΠΔ 18/99».

III. Η προστασία των ιδιωτικών δασών πριν από την αναθεώρηση.

1. Η απόλυτη προστασία.

Το Σύνταγμα του 1975/86 περιείχε απαγόρευση για τη μεταβολή του προορισμού των δασών, με κάποιες εξαιρέσεις, στο άρθρο 24 μόνο για τα δημόσια δάση. Ανέκυπτε επομένως το ζήτημα, αν η απαγόρευση αυτή ίσχυε και για τα ιδιωτικά δάση, δεδομένου μάλιστα ότι ιδιωτικά θεωρούνται όλα τα δάση, τα οποία δεν ανήκουν στο Δημόσιο, δηλαδή όσα ανήκουν σε ιδιώτες, ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ⁶.

Το ζήτημα αυτό, το οποίο είχε απασχολήσει και το συντακτικό νομοθέτη του 1975, όπως φαίνεται και από τα Πρακτικά των συζητήσεων της Βουλής, είχε λυθεί κατά πάγιο τρόπο από τη νομολογία, στην οποία υπογραμμίζεται ο εντονότατος και απόλυτος χαρακτήρας της συνταγματικής προστασίας των ιδιωτικών δασών, για τα οποία ορίζεται, ότι ουδεμία ευχέρεια παρέχεται στον κοινό νομοθέτη, να επιτρέψει τη μεταβολή του προορισμού τους. Γίνεται δεκτό, δηλαδή ότι η απόκλιση από τη γενική απαγόρευση περί μεταβολής της δασικής μορφής, η οποία προβλέπεται στο εδάφιο δ' του άρθρου 24§1 αφορά μόνο τα δημόσια δάση και όχι τα ιδιωτικά⁷.

Η προστασία, η συντήρηση και η ανάπτυξη των δασών και των δασικών εκτάσεων χαρακτηρίζεται λόγος γενικότερου δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνιστά νόμιμο περιορισμό της κυριότητας. Επομένως, αποκλείεται κάθε επέμβαση, όπως για παράδειγμα η κατάτμηση ή οικοπεδοποίηση και η χρησιμοποίηση για οικιστικούς σκοπούς δασικής έκτασης⁸. Οι ιδιοκτήτες των ιδιωτικών δασών μπορούν να προβούν μόνο σε εκείνες τις επεμβάσεις που κρίνονται αναγκαίες για τη συντήρηση, προστασία και εκμετάλλευση των ιδιωτικών δασών.

⁶ ΣτΕ 1362/81, 3754 Ολομ., 2196/82, 2453/82, 4005/83, 4884/87

⁷ ΣτΕ 3754/81 Ολομ. και έκτοτε πάγια, π.χ 4005/83 και 1009/87 και 4884/87

⁸ ΣτΕ 1/93

Ακόμη και η απαγόρευση περίφραξης ή επισκευής ελλειπόντων τμημάτων της περίφραξης των ιδιωτικών δασών κρίνεται ως νόμιμος περιορισμός της κυριότητας, ο οποίος δεν εκμηδενίζει το περιεχόμενο του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Επιβάλλεται δε επιπλέον και η απομάκρυνση των τυχόν υφισταμένων περιφράξεων⁹.

Το ίδιο ισχύει και για τις εκχερσώσεις ιδιωτικών δασών. Η απαρέγκλιτη, κατά τη νομολογία, απαγόρευση της μεταβολής του προορισμού τους συνεπάγεται ότι δεν μπορούν πλέον να εκδίδονται διοικητικές πράξεις, που να επιτρέπουν την εκχέρωση τους, εφόσον διασώζεται ο δασικός χαρακτήρας, προκειμένου να καταστεί δυνατή η περαιτέρω εφαρμογή ρυμοτομικών σχεδίων¹⁰.

Η απαγόρευση έκδοσης οικοδομικής άδειας σε ιδιωτικό δάσος ή δασική έκταση θεωρείται νόμιμος περιορισμός της ιδιοκτησίας και ιδίως του δικαιώματος εκμετάλλευσης της, ο οποίος τίθεται χάριν προστασίας των δασών και της διατήρησης αναλλοίωτης της μορφής τους. Το ίδιο βεβαίως ισχύει και για την ανέγερση αυθαιρέτων κτισμάτων σε ιδιωτική δασική έκταση, για τα οποία επιβάλλεται η κατεδάφιση, χωρίς μάλιστα να απαιτείται χαρακτηρισμός κατά τη διαδικασία του άρθρου 14 του ν.998/79, αρκεί να προκύπτει ο δασικός χαρακτήρας από τα στοιχεία του φακέλου.

2. Νομολογιακή στροφή.

Σε πρόσφατη απόφαση της Ολομέλειας¹¹, αναγνωρίστηκε, για πρώτη φορά, η δυνατότητα κάμψης της απόλυτης αυτής προστασίας. Με την ευκαιρία του ακυρωτικού ελέγχου πράξης απαλλοτρίωσης ιδιωτικής δασικής έκτασης, για τη διάνοιξη λεωφόρου, κρίθηκε ότι πρέπει να εκτιμηθούν οι επιπτώσεις της απαλλοτρίωσης αυτής στο φυσικό περιβάλλον. Δεχόμενο, προφανώς την αρχή της στάθμισης των συμφερόντων, το δικαστήριο δέχθηκε ότι πρέπει να εκτιμηθούν αφενός η σημασία της διαφύλαξης του δάσους και αφετέρου η σημασία της διαφύλαξης που έχει ο σκοπός της απαλλοτρίωσης. Η συγκριτική αυτή εκτίμηση αποβλέπει στον τρόπο, που έχει ο σκοπός της απαλλοτρίωσης θα μπορούσε ενδεχομένως να επιτευχθεί, χωρίς να θιγεί το δάσος. Η μεταβολή του προορισμού του δάσους, τον οποίο συνεπάγεται βεβαίως η απαλλοτρίωση επιτρέπεται «μόνον αν η εκπλήρωση του δημοσίου σκοπού που επιδιώκει η απαλλοτρίωση δεν μπορεί να εκπληρωθεί με άλλον τρόπο, που έστω και δαπανηρότερος δεν θα έθιγε πάντως το δάσος».

⁹ ΣτΕ 1516/93

¹⁰ ΣτΕ 2281/92 Ολομ.

¹¹ ΣτΕ 1675/99 Ολομ.

Μειοψηφία οκτώ μελών, πάντως, ενέμεινε στην απόλυτη και απαρέγκλιτη προστασία των ιδιωτικών δασών, αναφερόμενη στο άρθρο 24 του Συντάγματος και στην άποψη ότι, η όλως εξαιρετική κάμψη του απαγορευτικού κανόνα επιτρέπεται μόνο στην περίπτωση των δημοσίων δασών. Κατά τη μειοψηφία, η μεταβολή του προορισμού των ιδιωτικών δασών απαγορεύεται, εφόσον θίγει έστω και περιορισμένα τον δασικό χαρακτήρα και μεταβάλλει έστω και μερικώς τον προορισμό τους.

IV. Η προστασία των δημοσίων δασών.

1. Η δυνατότητα μεταβολής του περιορισμού τους.

Με το τελευταίο εδάφιο της παραγράφου 1 του άρθρου 24, απαγορευόταν στο Σύνταγμα του 1975/86 η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δασικών εκτάσεων, αλλά προβλεπόταν η δυνατότητα επέμβασης σε αυτά για λόγους Εθνικής οικονομίας (αγροτική εκμετάλλευση ιδίως) ή άλλη χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον.

Όπως αναλύθηκε παραπάνω, είχε γίνει δεκτό, ότι οι εξαιρετικές αυτές επεμβάσεις δεν μπορούν να επεκταθούν και στα ιδιωτικά δάση, αλλά αφορούν μόνο τα δημόσια. Οι εξαιρέσεις αυτές έχουν χαρακτηριστεί, κατά μία άποψη, ως «ασυνέπεια του συντακτικού νομοθέτη» και ως «νάρκη»¹², προφανώς με το σκεπτικό ότι θέτουν σε κίνδυνο την αποτελεσματική προστασία των δημοσίων δασών.

Χωρίς βεβαίως να παραγνωρίζεται ο ρόλος των δασικών οικοσυστημάτων στη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας και ιδίως η πολυτιμότητά τους στην ελληνική επικράτεια, λόγω της διαρκούς μείωσης των δασικών εκτάσεων, δεν πρέπει να αγνοείται και η ανάγκη ενός εύπλαστου κανόνα, ο οποίος να καθιστά δυνατή την ικανοποίηση και άλλων σημαντικών αναγκών γενικού συμφέροντος. Οι επεμβάσεις, βεβαίως, αυτές δεν μπορούν να υπερβαίνουν το μέτρο εκείνο, πέραν του οποίου θίγεται ανεπανόρθωτα και αλλοιώνεται η δασική μορφή μιας έκτασης και επομένως αναιρείται η συνταγματική της προστασία.

2. Η αυστηρή νομολογιακή ερμηνεία.

Η νομολογία του ΣτΕ εξαρχής ερμήνευσε με διάθεση «συρρίκνωσης» τις δυνατότητες επεμβάσεων στα δημόσια δάση και τις δασικές εκτάσεις. Τα δάση χαρακτηρίστηκαν «φυσικά αγαθά» από την παλαιότερη νομολογία και «ευπαθή οικοσυστήματα» από τη νεότερη, τα οποία ανεξάρτητα από την ειδικότερη ονομασία τους ή τη θέση τους σε

¹² Β. Ρώτη, ανοίγματα της νομολογίας, ο.π., σελ. 24

σχέση με τις οικιστικές περιοχές, υπάγονται σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς για να διατηρηθεί η χρήση κατά τον προορισμό τους και να διαφυλαχθεί η οικολογική ισορροπία.

Για τα δημόσια δάση αναγνωρίστηκε η δυνατότητα επεμβάσεων σε εξαιρετικές περιπτώσεις, που μεταβάλλουν ή αλλοιώνουν το δασικό χαρακτήρα για την επίτευξη άλλου σκοπού δημοσίου συμφέροντος, αλλά με τη συνδρομή συγκεκριμένων και αυστηρών προϋποθέσεων.

3. Ειδικός νόμος.

Η πρώτη αυστηρή προϋπόθεση είναι οι ειδικές ρυθμίσεις, βάσει των οποίων πρέπει να προβλέπονται οι επεμβάσεις, οι οποίες πρέπει να καθορίζουν και τη διαδικασία για την πραγματοποίηση των επεμβάσεων σε κάθε περίπτωση¹³.

Η τήρηση των συνταγματικών επιταγών ελέγχεται από τον αρμόδιο δικαστή, ο οποίος, βάσει και των διδαγμάτων της κοινής πείρας, σταθμίζει σε κάθε περίπτωση τη συνδρομή των λόγων δημοσίου συμφέροντος, που επιβάλλουν την εξαιρετική επέμβαση καθώς και το προσήκον μέτρο της επέμβασης. Με βάση τα κριτήρια αυτά, για παράδειγμα, κρίθηκε ως αντισυνταγματικός ο Ν.1734/87, για την οριοθέτηση βοσκοτόπων, οι οποίοι εκφεύγουν της αυστηρής δασικής προστασίας, παρ' ότι η επέμβαση σε δασικές εκτάσεις για λόγους κτηνοτροφίας θεωρήθηκε κατ' αρχήν λόγος δημοσίου συμφέροντος, συμβατός προς τη συνταγματική εξαίρεση¹⁴.

4. Εξαίρεση των αναδασωτέων περιοχών.

Σε περίπτωση καταστροφής ή αποψίλωσης του δάσους ή της δασικής έκτασης από πυρκαγιά ή οποιαδήποτε άλλη αιτία, φυσικής ή ανθρώπινης προέλευσης, είναι υποχρεωτική η κήρυξη αναδάσωσης και αποκλείεται η διάθεση του δάσους για άλλο σκοπό δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος θα δικαιολογούσε επέμβαση στο δάσος, μέχρι την πραγματοποίηση της αναδάσωσης και την ανάκτηση της δασικής μορφής¹⁵.

5. Λόγος δημοσίου συμφέροντος.

Αν παρακολουθήσει κάποιος τη διαμόρφωση της νομολογίας του ΣτΕ διακρίνει εύκολα ότι διαγράφεται μια τάση για αυστηρότερη ερμηνεία της ρήτρας του δημοσίου συμφέροντος που υπάρχει στο άρθρο 24§1 του Συντάγματος. Το δημόσιο συμφέρον που απαιτείται από το Σύνταγμα στη νομολογία του ΣτΕ μετατρέπεται σε συνδρομή

¹³ Τέτοιες ειδικές ρυθμίσεις προβλέπονται π.χ στο νόμο 998/79, άρθρα 45-61 όπως αυτά τροποποιήθηκαν από το νόμο 1734/87

¹⁴ ΣτΕ 664/90

¹⁵ ΣτΕ 89/81, 3053/81, 2778/88, 664/90

σπουδαίου λόγου (ΣτΕ 772/92) η υπέρτερου (ΣτΕ 1/93) ή εξαιρετικού (ΣτΕ 4739/95), ή όλως εξαιρετικού δημοσίου συμφέροντος (ΣτΕ 282/93). Επίσης το ΣτΕ θέτει και έναν άλλο όρο που δεν προκύπτει ευθέως από τη συνταγματική διάταξη. Απαιτεί η θυσία του δασικού πλούτου να αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση του σχετικού λόγου δημοσίου συμφέροντος που προβάλλεται και, μάλιστα, με τη μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου. Επίσης οι σχετικές επεμβάσεις επιτρέπονται, σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ αν δεν είναι αποδεδειγμένο ότι μπορούν να γίνουν κάπου αλλού έστω και με μεγαλύτερο κόστος. Ο εντελώς εξαιρετικός χαρακτήρας της επέμβασης τονίζεται με έμφαση σε όλο το πλέγμα των σχετικών αποφάσεων.

6. Το μόνο πρόσφορο μέσο.

Επιπλέον η θυσία της βλάβησης πρέπει να αποτελεί το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση μιας ζωτικής ανάγκης της εθνικής οικονομίας. Η συνδρομή της ανάγκης και η αξιολόγηση της προσφορότητας της επέμβασης, ως του μόνου δυνατού μέσου για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, πρέπει να τεκμηριώνονται από τη Διοίκηση, υπό τον ακυρωτικό έλεγχο του δικαστηρίου¹⁶.

7. Η μικρότερη δυνατή απώλεια.

Τέλος, πέρα από όλες τις παραπάνω προϋποθέσεις, ο επιδιωκόμενος σκοπός πρέπει να ικανοποιείται με τη μικρότερη δυνατή απώλεια του δασικού πλούτου. Κατά συνέπεια, επιβάλλεται η κατά προτίμηση χρησιμοποίηση τμήματος δασικής έκτασης και μόνο αν δεν υπάρχει τέτοια έκταση, κατάλληλη για το σκοπό αυτό, μπορεί να επιτρέπεται η επέμβαση σε τμήμα δάσους¹⁷. Με την τελευταία αυτή προϋπόθεση, διαγράφεται και μια ιεράρχηση στην προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων, εφόσον η επέμβαση σε δάση θεωρείται επιτρεπτή, μόνον αν ο επιδιωκόμενος και ανεκτός από το Σύνταγμα σκοπός δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με την επέμβαση σε δασικές εκτάσεις.

Ε. ΝΕΑ ΔΕΔΟΜΕΝΑ ΥΠΟ ΤΟ ΦΩΣ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΩΡΗΣΗΣ.

1. Η έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης.

Η σχετική προτεινόμενη από την επιτροπή αναθεώρησης¹ διάταξη προσέθετε μια λέξη στο ισχύον κείμενο. Ενώ, λοιπόν, ως σήμερα το κείμενο του Συντάγματος αναφέρει ότι «νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και των δασικών εκτάσεων»,

¹⁶ ΣτΕ 951/96

¹⁷ ΣτΕ 2435/93, 951/96, με τις οποίες κρίθηκε σύμφωνη με το σύνταγμα η επέμβαση σε δάσος για την εκμετάλλευση λατομείου, διότι συνέτρεχαν όλες οι προϋποθέσεις.

¹ Έκθεση της επιτροπής αναθεώρησης του Συντάγματος, 2000, σελ. 169

το νέο εδάφιο δ' προσθέτει μία λέξη και η επιφύλαξη νόμου πλέον καλύπτει και την έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης. Η πρακτική σημασία αυτής της μικρής προσθήκης είναι πολύ μεγάλη. Έτσι, ως τώρα το Σύνταγμα δεν καθόριζε από ποιόν και με ποιόν τρόπο δίνεται ο ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης ούτως ώστε να συγκεκριμενοποιείται το αντικείμενο της συνταγματικής προστασίας. Υπήρχε, βέβαια, από νωρίς η νομοθετική κάλυψη του ζητήματος², αλλά η απουσία επιφύλαξης νόμου επέτρεπε στη δικαστική εξουσία να παρέμβει καίρια και να δώσει αυτή το δικό της ορισμό στις επίμαχες έννοιες. Ο κίνδυνος είναι προφανής και κατέληξε στην πολυσυζητημένη απόφαση του Ανώτατου Ειδικού Δικαστηρίου μετά από αντιφατικές αποφάσεις που είχαν εκδώσει σχετικά με το θέμα ο Άρειος Πάγος και το Συμβούλιο της Επικρατείας και οι οποίες έδιναν διαφορετικούς ορισμούς στην έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης. Από την άλλη πλευρά, θα πρέπει να σημειωθεί ότι, με την ισχύουσα ρύθμιση, αφήνεται η δυνατότητα καθορισμού της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης από την επιστήμη, κατά τεκμήριο αρμοδιότερη απ'τον καθένα γι'αυτό το έργο. Η νέα διατύπωση του εδαφίου δ' όμως ανέθετε πλέον ρητά στον κοινό νομοθέτη τον καθορισμό και της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης. Αυτή ακριβώς ήταν η διαφοροποίηση που πυροδότησε ποκίλες αντιδράσεις και διαλόγους στον πολιτικό κόσμο της Χώρας. Οι πιό σοβαρές ενστάσεις συνίστανται στα εξής: α) η ανάθεση στον κοινό νομοθέτη του καθορισμού του τι είναι δάσος και δασική έκταση και τι όχι, αφήνει στις βουλές της εκάστοτε κοινοβουλευτικής πλειοψηφίας το χαρακτηριστισμό ή αποχαρακτηρισμό δασικών περιοχών³ ενώ η επιστήμη αποκλείεται από αυτό. β) αν και τα επιστημονικά δεδομένα αλλάζουν διαρκώς και συχνά υπάρχουν έντονες διαφωνίες στο χώρο αυτό, προέχει η αποφυγή ανάθεσης στη νομοθετική και, κατ' επέκταση, στην εκτελεστική εξουσία του καθορισμού της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης⁴. Εξάλλου αρκετές πολιτικές και οικολογικές οργανώσεις επιμένουν ότι ο καθορισμός της έννοιας αυτής δεν αποτελεί αντικείμενο ούτε των νόμων ούτε των δικαστών, αλλά της επιστήμης.

Η απάντηση στις προαναφερθείσες ενστάσεις έρχεται μέσα από τα εξής : α) ο επιστημονικός ορισμός του δάσους και της δασικής έκτασης, σύμφωνα με τις επιταγές της επιστήμης της δασικής οικολογίας και τα διδάγματα της κοινής πείρας, είναι απλός

² Άρθρο 3 ν. 998/79

³ Μ. Δαμανάκη, Το δάσος αναζητεί Συνταγματική προστασία, Εφημ. «Τα Νέα», 11/11/2000, σελ.7

⁴ Π. Γετίμης, Χωροταξία και Σύνταγμα, Εφημ. «Τα Νέα», 9/11/2000, σελ. 6

και σαφής. Δεν συμβαίνει το ίδιο, όμως και με το νομικό ορισμό τους όπως αποδεικνύεται και από τις δικαστικές αντιφάσεις που κατέληξαν στην προμνημονευθείσα απόφαση ΑΕΔ 27/99. Έτσι, για λόγους ασφάλειας του δικαίου, ο νομοθέτης είναι εκείνος που οφείλει να δώσει το δικό του ορισμό⁵. β) το κείμενο επί του οποίου έχουν εκφρασθεί οι έντονες διαμαρτυρίες είναι αυτό που ψηφίστηκε από την ειδική επιτροπή της Βουλής. Υπήρχε, εντούτοις, δέσμευση του εισηγητή της πλειοψηφίας ότι, στη συζήτηση στην ολομέλεια της Βουλής, θα προσετίθετο στο επίμαχο εδάφιο η φράση «κατά τα διδάγματα της επιστήμης», τα οποία θα υποχρεούνται να λαμβάνουν υπόψη στις κρίσεις τους τόσο ο νομοθέτης όσο και ο δικαστής όπως και έγινε τελικά⁶. γ) την ανάγκη, εξάλλου, καθορισμού των σχετικών εννοιών από το νομοθέτη λόγω της ιδιαίτερης ρευστότητάς τους είχαν εκφράσει και δικαστικοί. Είναι σαφής η προσπάθεια της αναθεωρητικής Βουλής, προεξαρχούσης της πλειοψηφίας, να αποφευχθεί η δημιουργία ενός «κράτους δικαστών» όπως έτεινε να συμβεί με το ισχύον συνταγματικό πλαίσιο. Δεν ήταν βέβαιο, πάντως, πως η προτεινόμενη διατύπωση θα επιτύγχανε το σκοπό της, τη στιγμή που, ακόμα και αν ρητά το Σύνταγμα παραπέμπει σε ειδικό νόμο για τον ορισμό της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης, ο δικαστής μπορεί να παρέμβει, να κρίνει το σχετικό νόμο αντισυνταγματικό και να δώσει και πάλι τη δική του ερμηνεία αρνούμενος να τον εφαρμόσει.

Η Ολομέλεια της Βουλής κατέληξε σε ένα τροποποιημένο σχέδιο ως προς το άρθρο 24 και, ειδικότερα, ως προς τον καθορισμό της έννοιας του δάσους και της δασικής έκτασης. Έτσι, υπό το νέο άρθρο 24 προστίθεται ερμηνευτική δήλωση, η οποία δίνει σαφή και εκτενή ορισμό των εννοιών του δάσους και της δασικής έκτασης και είναι βασισμένη στα διδάγματα της οικείας επιστήμης της δασολογίας. Ο ορισμός αυτός, άλλωστε, δεν απέχει και πολύ από όσα προβλέπει το άρθρο 3.1 και 2 ν.998/79. Κατ' αυτόν τον τρόπο, η έννοια του δάσους και της δασικής έκτασης αποκτά συνταγματική ισχύ και αποφεύγεται ο κίνδυνος της αυθαιρεσίας του δικαστή που θα μπορούσε να αναβιώσει τα φαινόμενα του παρελθόντος.

II. Η προστασία των ιδιωτικών δασών και των δασικών εκτάσεων.

Το δεύτερο πολύ σημαντικό ζήτημα που απασχόλησε την αναθεωρητική Βουλή είναι η προστασία των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων. Το προτεινόμενο από την

⁵ Ε. Βενιζέλος, Αναθεώρηση και Περιβάλλον, Εφημ. «Τα Νέα», 12/10/2000, σελ. 12

⁶ Ε. Βενιζέλος, Για την αναθεώρηση του Άρθρου 24 του Συντάγματος, Εφημ. «Ελευθεροτυπία», 20/11/2000

επιτροπή εδάφιο στ' άλλαξε ριζικά τα ως τώρα ισχύοντα. Το σημερινό καθεστώς απαγορεύει ανεξαιρέτα τη μεταβολή του προορισμού των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων ενώ για τις αντίστοιχες δημόσιες περιοχές την επιτρέπει μόνο για λόγους αγροτικής εκμετάλλευσης ή για χρήσεις επιβαλλόμενες από το δημόσιο συμφέρον. Αντίθετα, η νέα διατύπωση είναι πολύ ελαστικότερη. Κατ' αρχάς ανέτρεπε την απόλυτη προστασία των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων και εφαρμόζοντας και σε αυτά τις ίδιες εξαιρέσεις που ισχύουν για τα δημόσια⁷. Επιπλέον, διέυρνε τις περιπτώσεις που επιτρέπεται η αλλαγή του προορισμού των δασών και των δασικών εκτάσεων αφού πλέον θα μπορούσε να αποχαρακτηρισθεί μια δασική περιοχή όχι μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος αλλά και για σκοπούς χωροταξικού, πολεοδομικού και οικιστικού σχεδιασμού. Όπως είναι φυσικό, η σχετική διατύπωση προκάλεσε έντονο διάλογο με σοβαρές ενστάσεις και αντεπιχειρήματα.

Οι αντιρρήσεις που εκφράστηκαν μπορούν να συνοψισθούν στα εξής:

α) αναγνωρίζεται από όλους η ανάγκη της κοινωνίας μας για οικιστική ανάπτυξη, αλλά αυτή η ανάγκη δεν επιτρέπει να πληρωθεί εις βάρος του περιβάλλοντος και σε τέτοιο βαθμό ώστε η περιβαλλοντική υποβάθμιση να καθίσταται μη αναστέψιμη⁸. Όλα πρέπει να γίνουν στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης⁹ με παράλληλη στάθμιση των συμφερόντων. β) δεν είναι λίγοι εκείνοι που χαρακτήρισαν τη νέα ρύθμιση ως «Κερκόπορτα» για τη νομιμοποίηση καταπατήσεων δασών και δασικών εκτάσεων. Το εδάφιο στ' επέτρεπε, ουσιαστικά την αποψίλωση δασών και, κατ' επέκταση, την καταστροφή του φυσικού περιβάλλοντος για να εξυπηρετηθούν ανάγκες στέγασης των πολιτών. Το δικαίωμα στο περιβάλλον υποχωρεί μπροστά σε αυτό της κατοικίας, ακόμα και για τα ιδιωτικά δάση που, ως τώρα, έχαιραν απόλυτης και ανεξαιρέτης προστασίας. γ) κακώς εξομοιώνονται δάση και δασικές εκτάσεις και, ακόμα περισσότερο, ιδιωτικές και δημόσιες περιοχές. Ο χαρακτήρας και ο σκοπός των δασών επιβάλλουν την απόλυτη απαγόρευση μεταβολής του προορισμού όλων των δασών και την, υπό προϋποθέσεις που υπαγορεύει το δημόσιο συμφέρον, μεταβολή του προορισμού των δασικών εκτάσεων. δ) για αρκετούς, η αποτελεσματικότερη προστασία των δασών δεν επιτυγχάνεται μέσα από την αναθεώρηση του άρθρου 24 του Συντάγματος, αλλά με την τροποποίηση του

⁷ Έτσι και η προαναφερθείσα ΟλΣτΕ 1675/99

⁸ Αυτή την άποψη εκφράζουν δασολόγοι αλλά και ο Αν. Καθηγητής Δασικής Πολιτικής, Αθ. Καραμέρης

⁹ Μ. Δεκλερής, Ο δωδεκάδελτος του Περιβάλλοντος, 1996, σελ. 57 επ.

σχετικού νόμου 998/79 ως προς τις περιπτώσεις απόκλισης από την απόλυτη προστασία των δασών¹⁰.

Οι φωνές που ακούγονταν υπέρ της αναθεώρησης του άρθρου 24 με το σκεπτικό ότι, με το καθεστώς που ίσχυε το Έ τμήμα του ΣτΕ είχε αναπτύξει μια ιδιαίτερα προστατευτική του περιβάλλοντος νομολογία, ήταν πολλές. Έτσι : α) το Σύνταγμα επιβάλλει την απόλυτη προστασία των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων. Για πολλούς αυτή η απόλυτη απαγόρευση μεταβολής του προορισμού τους δεν εξυπηρετεί κάποιο συγκεκριμένο σκοπό και δεν κρίνεται σε καμμία περίπτωση αναγκαία¹¹. Έτσι, επιβεβλημένη ήταν η συνταγματική αναθεώρηση ως προς αυτό το σημείο ώστε και τα ιδιωτικά δάση και οι δασικές εκτάσεις να μπορούν να μεταβάλλουν τον προορισμό τους, αλλά όχι για οικιστικούς σκοπούς και μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος με περιεχόμενο ευρύτερο αυτού της χωροταξικής ρύθμισης και πάντοτε με γνώμονα την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης¹². β) θεωρήθηκε αβάσιμο το επιχείρημα όσων αντιτίθεται στην αναθεώρηση του άρθρου 24, σύμφωνα με το οποίο, η παραπομπή στη νέα παράγραφο 3 θα καταστήσει δυνατή τη μεταβολή του προορισμού του δάσους ή της δασικής έκτασης για οικιστικούς λόγους. Οι υπέρμαχοι της αναθεώρησης αντιτάσσουν ότι κάτι τέτοιο μπορούσε να συμβεί και με την ως τώρα ισχύουσα ρύθμιση και ότι, σε κάθε περίπτωση, δεν υφίσταται λόγος ανησυχίας, αφού ο δικαστής θα μπορεί να παρέμβει και να κρίνει αντισυνταγματικό ένα νόμο που θα καταστρέφει κατά την εκτίμησή του το περιβάλλον. Η παραπομπή απλώς εξασφαλίζει την απόδειξη του γεγονότος ότι η οικιστική ανάγκη που θα εξυπηρετηθεί με την παράλληλη μεταβολή του προορισμού του δάσους δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με κανένα άλλο τρόπο ούτε επαχθέστερο οικονομικά¹³, γ) η νέα διατύπωση, εξάλλου, επέτρεπε τη μεταβολή του προορισμού δασών ή δασικών εκτάσεων μόνο για λόγους ευρύτερου δημοσίου συμφέροντος μέσα στα πλαίσια του πολεοδομικού και χωροταξικού σχεδιασμού, ενώ η παλαιά επιτρέπει μια τέτοια μεταβολή ακόμα και για οικονομικούς λόγους. Καθίσταται σαφές, λοιπόν ότι η προστασία που εξασφαλίζει η νέα διάταξη είναι συστηματικότερη και πιο έντονη¹⁴.

¹⁰ Σ. Φλογαΐτης, Η προστασία του περιβάλλοντος και το άρθρο 24 του Σ., Εφημ. «Τα Νέα», 29/11/2000

¹¹ Γ. Δεληγιάννης, σύνταγμα και προστασία των Δασών, Εφημ. «Τα Νέα», σελ. 10, 10/11/2000

¹² Ibit

¹³ Ε. Βενιζέλος, Για την αναθεώρηση του Άρθρου 24 του Συντάγματος, Εφημ. «Ελευθεροτυπία», 20/11/2000

¹⁴ Ε. Βενιζέλος, Αναθεώρηση και Περιβάλλον, Εφημ. «Τα Νέα», 12/10/2000, σελ. 12

Η τελική πρόταση της ολομέλειας¹⁵ που αποτελεί και το νέο κείμενο του Συντάγματος, διατηρεί την άρση της απόλυτης προστασίας των ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, αλλά και στις περιπτώσεις κατά τις οποίες επιτρέπεται η μεταβολή του προορισμού των δασών (δημοσίων και ιδιωτικών) διατηρεί μόνο τους λόγους δημοσίου συμφέροντος, την αγροτική εκμετάλλευση και την Εθνική οικονομία, απαλείφοντας την παράγραφο 3 του άρθρου 24, η οποία αφορά την οικιστική ανάπτυξη. Από τους ίδιους τους ορισμούς που δίνονται για τις παραπάνω έννοιες, τόσο από το νομοθέτη όσο και την Αναθεωρητική Βουλή, καθίσταται σαφές ότι δάσος και δασική έκταση διαφέρουν ριζικά. Λογικό επακόλουθο θα ήταν και η παράλληλη διαφοροποίηση στην ένταση της προστασίας τους. Η προστασία θα έπρεπε να εξακολουθήσει να είναι απόλυτη για όλα τα δάση, δημόσια και ιδιωτικά ενώ ασφαλέστερο θα ήταν να επιτραπεί η αλλαγή του προορισμού των δασικών εκτάσεων όχι άκριτα, αλλά στις περιπτώσεις που προβλέπει η προτεινόμενη διάταξη (Εθνική Οικονομία, αγροτική εκμετάλλευση, λόγοι δημοσίου συμφέροντος). Εξασφαλίζεται κατ' αυτόν τον τρόπο αφενός η έντονη προστασία των δασών, που κρίνεται αναγκαία στις μέρες μας και αφετέρου η ακώλυτη οικιστική ανάπτυξη τη στιγμή που αποφεύγονται φαινόμενα υπερ-προστασίας περιοχών που σε καμία περίπτωση δεν χρήζουν τέτοιας αντιμετώπισης.

¹⁵ Μ. Μπούζη- Βασ. Παυλόπουλου, Η έννοια του δάσους και η προστασία του περιβάλλοντος, Εφαρμογές δημοσίου δικαίου 2001, σελ. 28304/1993,

Ν Ο Μ Ο Λ Ο Γ Ι Α

ΣτΕ376/1990, υποθ.Κόγκαν (Αγία μαρίνα Λευκάδας-ΣτΕ (Ολομ) 1^ο7/1991, ΤοΣ 1991, σελ.401-ΣτΕ(Ολομ.) 2801/1991, ΤοΣ 1991, σελ.407, φαρμακείο Πασχαλίνου Κερκύρας-ΣτΕ (Τμ.Ε) 777/1992, ΤοΣ 1993, σελ.189, δάσος Ερμιόνης Αργολίδος-ΣτΕ(Τμ.Ε)3249/1992, ΤοΣ 1993, σελ.397-ΣτΕ (Τμ.Ε)3404/1992, ΤοΣ 1993,σελ.394, λατομείο Νισύρου-ΣτΕ (Τμ.Δ) 37/1993, Ν.Φ 1994, σελ.219 υπόθ. «Αεροδρόμιο Χίου»-ΣτΕ (Τμ.Ε) 53/1993, ΤοΣ 1993, σελ.385 και Ν.Φ 1994, σελ.290 υπόθ. «Πετρόλα»-ΣτΕ (Τμ.Ε) 81/1993, ΤοΣ 1993, σελ.381-ΣτΕ (Τμ.Ε) 89/1993, Ν.Φ 1994, σελ.231 υπόθ. «Ζώνες προστασίας όρους Πεντέλης»-ΣτΕ 126/1993,Ν.Φ 1994, σελ.281-ΣτΕ (Τμ.Ε) 89/1993, Ν.Φ 1994, σελ.152- ΣτΕ 286/1993, Ν.Φ 1994, σελ.241- ΣτΕ (Τμ.Ε)304/1993, Ν.Φ 1994, 197 υπόθ. «ιχθυοτεοφεία Κεφαλληνίας.- ΣτΕ (Ολομ) 412/1993, Ν.Φ 1994, σ.156.-ΣτΕ (Τμ.Ε)366/1993, ΤοΣ 1994, σ.157 και Ν.Φ 1994, σ.173 υπόθ. «Κυνήγι λύκου».-ΣτΕ (Τμ.Δ) 741/1993, ΤοΣ 1993, σ.390.-ΣτΕ 1035/1993, Ν.Φ 1994, σ.224 υπόθ. «Περιφερειακή Λεωφόρος Υμηττού».-ΣτΕ (Τμ.Ε) 1118/1993, Ν.Φ 1994, σ. 245 υπόθ. «Ναός Αγίας Φιλοθέης».-ΣτΕ (Τμ.Ε) 1310/1993, Ν.Φ 1994, σ. 253 υπόθ. «Μεταφορά συντελεστή δόμησης».-ΣτΕ (Τμ.Ε) 1311/1993, Ν.Φ 1994, σ.299.-ΣτΕ (Τμ.Ε) 1520/1993, Ν.Φ 1994, σ. 209 υπόθ. «Βιολογικός καθαρισμός Γυθείου».-ΣτΕ (Τμ.Ε) 2829/1993, ΤοΣ 1994, σ. 450, Βιολογικός καθαρισμός Χαλκιδικής.-ΣτΕ (Τμ.Ε) 2435/1993, ΤοΣ 1994, σ. 456.-ΣτΕ (Τμ.Ε) 2224/1993, ΤοΣ 1994, σ.461, Στρατόπεδο Γερακίни Μαλακάσας.-ΣτΕ (Τμ.Ε) 2844/1993, ΤοΣ 1994, σ.467.-ΣτΕ (Τμ.Ε) 2827/1993, ΤοΣ 1994, σ.476, κτίριο Πλατείας Σιδηροδρομικού σταθμού Καλαμάτας.