

Το δικαίωμα περιβαλλοντολογικής πληροφόρησης:
Σύγχρονες τάσεις σε Ελλάδα και Ευρώπη

Γιώργου Γεραπετρίτη
Λέκτορα Παν/μίου Αθήνας

Εισαγωγή

1. *Ιστορική εξέλιξη*
 - 1.1 *Οδηγία 90/313 της Ευρωπαϊκής Ένωσης*
 - 1.2 *Διακήρυξη του Ρίο*
 - 1.3 *Σύμβαση του Άαρχους*
 2. *Κανονιστικό πλαίσιο και νομολογιακή αντιμετώπιση*
 - 2.1.1 *Τάσεις ευρείας κατοχύρωσης του δικαιώματος*
 - 2.1.1.1 *Εννοιολογική οριοθέτηση της ‘πληροφορίας σχετικής με το περιβάλλον’*
 - 2.1.1.2 *Έννοια δημοσίων αρχών*
 - 2.1.1.3 *Ενεργητική νομιμοποίηση των φορέων του δικαιώματος*
 - 2.1.1.4 *Κόστος λήψης στοιχείων*
 - 2.2 *Προβλέψεις που συρρικνώνουν το δικαίωμα:*

Στοιχεία που εξαιρούνται από την πρόσβαση και μέθοδοι αξιολόγησής τους
- Τελικές παρατηρήσεις*

Εισαγωγή

Το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση ανήκει στην κατηγορία εκείνη των νομικών θεμάτων που χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερα επίκαιρα. Ο λόγος είναι ότι η θεματική αυτή ενότητα συνδυάζει δύο παραμέτρους οι οποίες στην εποχή μας έχουν ευαισθητοποιήσει την νομική επιστήμη αλλά και την κοινωνία γενικότερα. Πρώτα από όλα το ζήτημα της προστασίας του περιβάλλοντος έχει κινητοποιήσει σε μεγάλο βαθμό τη διεθνή κοινότητα αλλά και την κοινωνία πολιτών μέσω της πολυσχιδούς δράσης των μη κυβερνητικών οργανισμών που δραστηριοποιούνται στον τομέα αυτό αλλά και της οργάνωσης ειδικών επιστημονικών συνεδρίων.¹ Δεν θα μπορούσε βέβαια να είναι διαφορετικά αφού η άκρατη εκβιομηχάνιση και η ραγδαία τεχνολογική εξέλιξη ενεργοποίησαν κοινωνικά αντισώματα για να λειτουργήσουν ως αναχώματα για την προστασία του περιβάλλοντος. Από την άλλη πλευρά, το δικαίωμα στην πληροφόρηση αποτελεί σημαντικό αίτημα των καιρών όχι μόνο γιατί η διασφάλισή του προάγει το πρότυπο του ενεργού πολίτη αλλά και γιατί, συνακόλουθα, ενδυναμώνει το πρότυπο της συμμετοχικής δημοκρατίας ως αντίβαρο στην αναγκαία απομάκρυνση από την άμεση δημοκρατία. Παράλληλα, η ενημέρωση των πολιτών είτε μέσω της διάχυσης των πληροφοριών από το κράτος είτε μέσω της δυνατότητας πρόσβασης των πολιτών στα διοικητικά στοιχεία δημιουργεί κατάλληλες συνθήκες για την διαφάνεια της κρατικής δράσης και για ελεύθερο και

¹ Πρόσφατα, στις 11 Φεβρουαρίου 2000, οργανώθηκε στην Αθήνα από την Ελληνική Εταιρεία για την Προστασία του Περιβάλλοντος και της Πολιτιστικής Κληρονομιάς, με την υποστήριξη της Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, ημερίδα με θέμα *Το δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση* με τη συμμετοχή ανώτερων διοικητικών στελεχών και διακεκριμένων ειδικών επιστημόνων, όπου παρήχθησαν ιδιαίτερα χρήσιμα και τεκμηριωμένα συμπεράσματα.

υγιή ανταγωνισμό που οδηγεί στην ισόρροπη ανάπτυξη της αγοράς και συνεπώς στη διασφάλιση του δικαιώματος της οικονομικής ελευθερίας.²

Η αναγνώριση και προστασία του δικαιώματος πληροφόρησης σε θέματα που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος υλοποιείται με ένα ευρύ πλέγμα κανονιστικών ρυθμίσεων των οποίων η νομική δεσμευτικότητα ποικίλλει: διεθνείς συνθήκες, συνταγματικές και νομοθετικές ρυθμίσεις, διοικητικές πράξεις, διακηρύξεις, κώδικες συμπεριφοράς.³ Η διαπλοκή ανάμεσα στο διεθνές και στο εθνικό δίκαιο τείνει με το πέρασμα του χρόνου να αναδειξεί την υπεροχή του πρώτου έναντι του δεύτερου. Η παγκοσμιότητα του αιτήματος για προστασία του περιβάλλοντος αλλά και η διαχρονική του αξία με την αναγνώριση του δικαιώματος των επερχόμενων γενεών για να το απολαμβάνουν, δικαιολογεί σε ένα βαθμό το διεθνή χαρακτήρα που απολαμβάνει το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση.⁴

1. Ιστορική εξέλιξη

Η πολυεπίπεδη εξέλιξη σε διεθνές επίπεδο δεν επιτρέπει την πλήρη καταγραφή όλων των σταδίων ανάπτυξης και καθιέρωσης του δικαιώματος πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Παρατίθενται μόνο τα διεθνή εκείνα κείμενα που έχουν δεσμευτικό χαρακτήρα για τη χώρα μας ή κείμενα που λόγω της φύσης και της προοπτικής τους σηματοδοτούν σημαντικές εξελίξεις και προβλέπεται στο μέλλον να αποτελέσουν σημείο αναφοράς για περαιτέρω κατοχύρωση του δικαιώματος.⁵

² Για την τάση για περισσότερη διαφάνεια σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης με σημείο αναφοράς τη δυνατότητα των πολιτών για πρόσβαση στα στοιχεία των αρχών, βλ. *Openness and transparency: meaningful or meaningless? Access to information on the European Union* (European Information Association/University Association for Contemporary European Studies, Manchester, 1997), *Openness and transparency in the EU institutions* (Commission of the European Communities, Brussels, 1996), Deckmyn/Thomson, *Openness and transparency in the European Union* (Maastricht, EIPA, 1998), H. Ragnemalm, *Démocratie et transparence: sur le droit général d'accès des citoyens de l'Union européenne aux documents détenus par les institutions communautaires* (Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, 1998) και Basex, *Obligations communautaires de transparence et prestations des services publics* (1993) Droit Administratif 10.15.

³ Βλ. σχετικά, Newman, *European environmental information sourcebook* (London, Gale Research International, 1994).

⁴ Βέβαια το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση προστατεύεται επίσης και από την γενική νομοθεσία, διεθνή και εσωτερική, που αφορά την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία αφού στην έννοια των στοιχείων αυτών περιλαμβάνονται και στοιχεία που αφορούν την προστασία του περιβάλλοντος ειδικότερα. Όπως είναι φυσικό λόγω του γενικότερου χαρακτήρα της, η ρύθμιση για την πρόσβαση στα διοικητικά στοιχεία είναι πολύ παλαιότερη. Στη Σουηδία, για παράδειγμα, η σχετική ρύθμιση σε πρώτη φάση εξέλιξής της ανατρέχει στα μέσα του 19^{ου} αιώνα. Αντίθετα όμως σε επίπεδο δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η νομοθεσία για την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση άνοιξε πρώτη την οδό για την ευρύτερη αναγνώριση της πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία.

⁵ Να επισημανθούν επίσης εδώ, για περαιτέρω ερευνητική μελέτη, οι σχετικές αναφορές που περιλαμβάνονται σε νομικά κείμενα, όπως η Αρχή 1 της Διακήρυξης της Στοκχόλμης για το Ανθρώπινο Περιβάλλον, ο Ευρωπαϊκός Χάρτης για το Περιβάλλον και την Υγεία που υιοθετήθηκε στο 1^ο Ευρωπαϊκό Συνέδριο για το Περιβάλλον και την Υγεία του Διεθνούς Οργανισμού Υγείας στην Φραγκφούρτη την 8^η Δεκεμβρίου 1989, τα Ψηφίσματα της Γενικής Συνέλευσης του ΟΗΕ 37/7 της 28^{ης} Οκτωβρίου 1982 για τον Παγκόσμιο Χάρτη της Φύσης και 45/94 της 14^{ης} Δεκεμβρίου 1990 για την ανάγκη διασφάλισης υγιούς περιβάλλοντος για την ευημερία των ανθρώπων, η Σύμβαση για την Μελέτη Περιβαλλοντικών Διασυννοριακών Επιπτώσεων που καταρτίστηκε στο Έσπο της Φινλανδίας την 25^η Φεβρουαρίου 1991 και, τέλος, η Σύμβαση για τα Διασυννοριακά Αποτελέσματα Βιομηχανικών

1.1 Οδηγία 90/313 της Ευρωπαϊκής Ένωσης

Αναμφίβολα το πιο σημαντικό βήμα προς την κατεύθυνση της κατοχύρωσης του δικαιώματος πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση σε επίπεδο Ευρωπαϊκού δικαίου αποτέλεσε η υιοθέτηση της Οδηγίας 90/313 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.⁶ Η Οδηγία αποτέλεσε το προϊόν σημαντικής εσωτερικής κινητικότητας των κοινοτικών οργάνων αφού πριν τη νομοθετική αυτή πρωτοβουλία, μόνο αποσπασματικά είχε προβλεφθεί η δυνατότητα των πολιτών να αποκτήσουν πρόσβαση σε στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον.⁷ Το έναυσμα δόθηκε με ψήφισμα του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου το 1985 και, κυρίως, με το τέταρτο πρόγραμμα δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τα θέματα του περιβάλλοντος (1987-1992).⁸ Ακολούθησε η γνώμη που διέτύπωσε το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο για το τέταρτο πρόγραμμα,⁹ το Ψήφισμα των αντιπροσώπων των κυβερνήσεων των κρατών μελών σχετικά με την επιδίωξη και πραγματοποίηση μιας πολιτικής και ενός προγράμματος δράσης των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων για τα θέματα του Περιβάλλοντος,¹⁰ καθώς και η υποβολή πρότασης εκ μέρους της Επιτροπής το 1988 έπειτα από σχετικό Ψήφισμα του Συμβουλίου Υπουργών Περιβάλλοντος.

Στο πνεύμα της Οδηγίας, η οποία αποσκοπούσε στο να εγκαταστήσει ορισμένες βασικές ασφαλιστικές δικλίδες για την περιβαλλοντική πληροφόρηση, τα κράτη μέλη της Ένωσης εισήγαγαν εσωτερικές νομοθετικές ρυθμίσεις στις περισσότερες περιπτώσεις ταυτόσημες με εκείνες της Οδηγίας ή ακόμη πιο αναλυτικές και προοδευτικές. Οι βασικοί άξονες της κοινοτικής ρύθμισης περιελάμβαναν την ανάγκη για αποτελεσματική πρόσβαση του κοινού σε πληροφορίες που αφορούν το περιβάλλον και τις κατέχει το Δημόσιο ή οργανισμοί με αρμοδιότητες δημόσιου τομέα, για αιτιολογημένη άρνηση της Διοίκησης στις περιοριστικά αναφερόμενες εξαιρέσεις από το δικαίωμα, στη δυνατότητα προσφυγής κατά της απόφασης της δημόσιας αρχής και στην ενεργή γνωστοποίηση εκ μέρους των κρατών μελών των σχετικών πληροφοριών.

1.2 Διακήρυξη του Ρίο

Ατυχημάτων και η Σύμβαση για την Προστασία και Χρήση Διασυννοριακών Υδροβιότοπων και Διεθνών Λιμνών που καταρτίστηκαν στο Ελσίνκι την 17^η Μαρτίου 1992.

⁶ ΕΕ L 158/56, 23.06.1990. Από τη διεθνή βιβλιογραφία για το περιεχόμενο και την εφαρμογή της Οδηγίας στα Κράτη Μέλη και τη συγκριτική επισκόπησή τους παρατίθενται ενδεικτικά τα ακόλουθα: Hallo, *Access to environmental information in Europe: The implementation of Directive 90/313/EEC* σε International Environmental Law and Policy Series (London, Kluwer Law International, 1996) και Prieur, *Le droit à l'information en matière d'environnement dans les pays de l'Union européenne: etude de droit comparé de l'environnement* (Limoges, PULIM, 1997).

⁷ Π.χ. άρθρο 8 της Οδηγίας 82/501 ΕΕ L230, 05.08.1982 'Για τον κίνδυνο ατυχημάτων μεγάλης έκτασης', άρθρο 9 της Οδηγίας 84/360 ΕΕ L188, 16.07.1984 'Για την καταπολέμηση της ατμοσφαιρικής ρύπανσης από βιομηχανικές εγκαταστάσεις' και άρθρο 5 της Οδηγίας 85/337 ΕΕ L175, 05.07.1985 'Για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών σχεδίων στο περιβάλλον'.

⁸ ΕΕ C 70, 18.03.1987, 3. Το πρόγραμμα ζητούσε «να θεσπιστούν διαδικασίες που να επιτρέπουν να βελτιωθεί η πρόσβαση του κοινού στα στοιχεία που διαθέτουν οι αρχές που είναι υπεύθυνες για το περιβάλλον».

⁹ ΕΕ C 156, 15.06.1987, 38: «η πρόσβαση στην πληροφόρηση για όλους πρέπει να καταστεί δυνατή με ειδικό πρόγραμμα των Κοινοτήτων».

¹⁰ Ψήφισμα της 19^{ης} Οκτωβρίου 1987, ΕΕ 289, 29.10.1987, 3.

Στο πλαίσιο της Παγκόσμιας Διάσκεψης για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών στο Ρίο ντε Τζανέιρο της Βραζιλίας το 1992,¹¹ η αρχή 10 της Διακήρυξης προέβλεπε ότι σε εθνικό επίπεδο κάθε άτομο θα πρέπει να έχει αποτελεσματική πρόσβαση στην πληροφόρηση που αφορά το περιβάλλον και διατηρείται από τις δημόσιες αρχές, περιλαμβανομένων και των πληροφοριών που αφορούν επικίνδυνα υλικά και δραστηριότητες στην περιοχή τους. Επίσης στην ίδια αρχή περιλαμβάνονταν και η κατοχύρωση της δυνατότητας των πολιτών να συμμετέχουν στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον. Οι κατευθυντήριες αυτές αρχές συνοδεύονταν από την Ατζέντα 21 που εξειδίκευε σε κάποιο βαθμό τις σχετικές διακηρύξεις και προέβλεπε τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την εφαρμογή τους.

1.3 Σύμβαση του Άαρχους

Το 1995 συνήλθε στη Σόφια με πρωτοβουλία της Οικονομικής Επιτροπής για την Ευρώπη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών το 3^ο Συνέδριο Υπουργών Περιβάλλοντος με συμμετοχή 50 χωρών και της Ευρωπαϊκής Κοινότητας. Το Συνέδριο υιοθέτησε την 25^η Οκτωβρίου 1995 Αρχές για την Πρόσβαση στην Περιβαλλοντική Πληροφόρηση και τη Δημόσια Συμμετοχή στη Λήψη Αποφάσεων για το Περιβάλλον. Ανάμεσα στις αρχές αυτές περιλαμβάνονται η καθιέρωση τεκμηρίου υπέρ της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, η ευρεία ερμηνεία της έννοιας της δημόσιας αρχής, η πρόβλεψη για τον περιορισμό του κόστους αναπαραγωγής και η δυνατότητα δωρεάν ελέγχου *in situ* και η δυνατότητα επιλογής από τον ενδιαφερόμενο της μορφής στην οποία θα του χορηγείται η περιβαλλοντική πληροφόρηση εφόσον αυτή περιέχεται σε διάφορες μορφές (οπτική, γραπτή κλπ.). Όμως, οι αρχές που σημειώθηκαν συνοδεύονταν και από διατάξεις που σε ορισμένο βαθμό υπονομεύουν τον προοδευτικό τους χαρακτήρα: προβλέπεται ένας σχετικά ευρύς κατάλογος εξαιρέσεων από το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών, στον οποίο περιλαμβάνονταν *en block* οι πληροφορίες που προέρχονται από νομοθετικές αρχές, αποκλείονταν οι πληροφορίες υγείας από την έννοια της περιβαλλοντικής πληροφόρησης ενώ αναγνωρίζεται περιθώριο 6 εβδομάδων στην αρμόδια αρχή για να δώσει απάντηση στο αίτημα του ενδιαφερόμενου.

Στο πνεύμα των αρχών του Συνεδρίου της Σόφιας ψηφίσθηκε την 25^η Ιουνίου 1998 στο Άαρχους της Δανίας η Σύμβαση για την Πρόσβαση στην Πληροφόρηση, τη Δημόσια Συμμετοχή στη Διαδικασία Λήψης Αποφάσεων και την Πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για Περιβαλλοντικά Θέματα. Η Σύμβαση υπογράφηκε από 33 χώρες, συμπεριλαμβανομένης και της Ελλάδας, καθώς και από την Ευρωπαϊκή Κοινότητα. Η Σύμβαση αυτή αποτελεί αναμφίβολα το πιο αναλυτικό και νομοτεχνικά επεξεργασμένο διεθνές κείμενο που ρυθμίζει το συγκεκριμένο αντικείμενο. Δεν έχει ακόμη τεθεί σε ισχύ αλλά προβλέπεται, όταν τελικά συμβεί αυτό, να επιφέρει σημαντικές αλλαγές στις εθνικές νομοθεσίες των Ευρωπαϊκών χωρών που θα την ενσωματώσουν στο δίκαιό τους και βέβαια στην Ελλάδα.

2. Κανονιστικό πλαίσιο και νομολογική αντιμετώπιση

Για την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την Οδηγία 90/313 εκδόθηκε στην Ελλάδα η κοινή Υπουργική Απόφαση 77921/1440 της 6/14.09.1995 των Υπουργών

¹¹ Βλ. σχετικά *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement à Rio de Janeiro* (ONU, Genève, 1993).

Προεδρίας, Εσωτερικών, Εθνικής Οικονομίας και ΠΕΧΩΔΕ για την «Ελεύθερη πρόσβαση του κοινού στις δημόσιες αρχές για πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον».¹² Η απόφαση, η οποία αναπαράγει το κείμενο της κοινοτικής Οδηγίας με ελάχιστες -μικρής σημασίας- παρεκκλίσεις. Ήλθε πάντως με μεγάλη καθυστέρηση, αφού είχε ήδη παρέλθει από το τέλος του 1992 η προβλεπόμενη από την Οδηγία προθεσμία για εναρμόνιση, και με την ουσιαστική παρακίνηση και της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας.¹³

Εκτός από τις ειδικές ρυθμίσεις της εσωτερικής Υπουργικής Απόφασης, εφαρμογή έχει στην Ελλάδα για το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία το άρθρο 16 του Ν. 1599/86 «Σχέσεις Κράτους-Πολίτη, καθιέρωση νέου τύπου δελτίου ταυτότητας και άλλες διατάξεις». Οι διατάξεις αυτές όπως είναι φυσικό εφαρμόζονται και για την πρόσβαση σε στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον, στο βαθμό που είναι σύμφωνες με τις διεθνείς συμβατικές δεσμεύσεις της χώρας και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης.¹⁴ Παράλληλα ισχύουν και μεμονωμένες διατάξεις που αφορούν την ενημέρωση των πολιτών για το περιβάλλον στο πλαίσιο συγκεκριμένων διοικητικών δραστηριοτήτων.¹⁵

Η παρούσα μελέτη θα περιοριστεί στο να αναδειξεί τα πιο σημαντικά στοιχεία από το πλέγμα των σχετικών διατάξεων αλλά και της πρόσφατης νομολογίας του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) τα οποία συνιστούν διεύρυνση ή αντίστοιχα συρρίκνωση του δικαιώματος περιβαλλοντικής πληροφόρησης και δίνουν τον τόνο για τις εξελίξεις που θα ακολουθήσουν.

2.1.1 Τάσεις ευρείας κατοχύρωσης του δικαιώματος

2.1.Εννοιολογική οριοθέτηση της ‘πληροφορίας σχετικής με το περιβάλλον’

¹² Για το περιεχόμενο και κριτική της Απόφασης βλ. Μήτρου, Προστασία του περιβάλλοντος εναντίον της προστασίας πληροφοριών; 3(1996) Νόμος & Φύση 9, Ασημακοπούλου, ‘Το δικαίωμα περιβαλλοντικής πληροφόρησης’ 3(1996) Νόμος & Φύση 275. Πριν από την δημοσίευση της κοινής Υπουργικής Απόφασης και με σημείο αναφοράς το προηγούμενο (γενικό) καθεστώς πρόσβασης στην πληροφόρηση βλ. Κεφαλογιάννη, ‘Πληροφόρηση και Περιβάλλον. Κοινοτικό και Ελληνικό Δίκαιο’ 1994 ΠερΔικ 151, Κεφαλογιάννη/Παλαιολόγου ‘Το δικαίωμα πρόσβασης των πολιτών σε θέματα περιβάλλοντος’ 39(1991) ΝοΒ 1000 καθώς και το άρθρο της Χαροκόπου, ‘Το δικαίωμα στην περιβαλλοντική πληροφόρηση’ σε 73(1990) Νέα Οικολογία 50.

¹³ ΣτΕ 3943/1995, 3(1996) Νόμος & Φύση 128, με παρατηρήσεις Λαζαράτου.

¹⁴ Για την εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας, βλ. σχετικά Γεραπετρίτη ‘Το Δικαίωμα Πρόσβασης στα Διοικητικά Στοιχεία: Τάσεις και Προτάσεις’, (1997) ΠειρΝ σελ. 369, Χιώλου, ‘Το δικαίωμα προσβάσεως των πολιτών εις τα δημόσια έγγραφα’ (1995) Αρμενόπουλος 263, Παπαδόπουλου, ‘Το δικαίωμα γνώσης των διοικητικών εγγράφων’ (1996) 6 Δ.Δ. 1357, Λαζαράτου, ‘Το δικαίωμα προσβάσεως στα διοικητικά στοιχεία - Προβληματισμοί σχετικά με τον δικαστικό έλεγχο της κατ’ άρθρον 16 παρ. 6 ν. 1599/1986 πράξεως (1994) Δίκη 445, Σκιαδαρέση, ‘Το δικαίωμα του πολίτη για γνώση διοικητικών εγγράφων και η σχετική εισαγγελική αρμοδιότητα κατά τον Οργανισμό Δικαστηρίων (1992) ΠΧρ 95.

¹⁵ Βλ. πχ. Άρθρο 5 παρ. 2 και 15 παρ.3(δ) του ν. 1650/1986 και την Απόφαση 75308/5512 της 02.12.1990 (ΦΕΚ Β 691/02.11.1990) η οποία ενσωμάτωσε στην ελληνική έννομη τάξη την Οδηγία 85/337 ΕΕ L175, 05.07.1985 ‘Για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών σχεδίων στο περιβάλλον’. Πάντως οι συγκεκριμένες διατάξεις προβλέπουν τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων μόνο στη φάση της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων και όχι, όπως θα ήταν ίσως σκοπιμότερο, στη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Βλ. σχετικά την ΣτΕ (Ολομ.) 3445/1998, 1(1999) Νόμος και Φύση 165, με σχόλιο Κουτούπα-Ρεγκάκου.

Η Υπουργική Απόφαση ακολουθώντας τη ρύθμιση της Οδηγίας 90/313 εισάγει ένα ιδιαίτερα ευρύ ορισμό της έννοιας της πληροφορίας σχετικής με το περιβάλλον που ουσιαστικά οριοθετεί και το πεδίο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου. Ως τέτοια πληροφορία χαρακτηρίζεται «κάθε διαθέσιμο από τις αρχές στοιχείο, σε γραπτή, οπτική, ακουστική ή μηχανογραφική μορφή για την κατάσταση των νερών, του αέρα του εδάφους, της πανίδας, της χλωρίδας, των βιότοπων και των οικοτόπων καθώς και για δραστηριότητες (συμπεριλαμβανομένων των δραστηριοτήτων που προκαλούν όχληση όπως ο θόρυβος) ή μέτρα που επηρεάζουν ή δύνανται να επηρεάσουν δυσμενώς τους παραπάνω φυσικούς αποδέκτες και για δραστηριότητες ή μέτρα που αποσκοπούν στην προστασία τους, συμπεριλαμβανομένων των διοικητικών εγγράφων, όπως ορίζονται στο άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986 καθώς και γενικά των διοικητικών μέτρων και των προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος».¹⁶

Αν και η διατύπωση της Οδηγίας 90/313 και της Υπουργικής Απόφασης που την αναπαράγει ουσιαστικά εμφανίζεται αρκετά ευρεία ώστε να μην δημιουργεί ερμηνευτικά προβλήματα, το ΔΕΚ ανέλαβε να δώσει απαντήσεις σε συγκεκριμένα ζητήματα που αφορούσαν το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας. Στην προδικαστική του απόφαση C-321/96 *Wilhelm Mecklenburg και Kreis Pinneberg Der Landrat* της 17^{ης} Ιουνίου 1998,¹⁷ το 6ο Τμήμα του ΔΕΚ κλήθηκε να απαντήσει στο ερώτημα εάν αποτελεί κατά την έννοια της Οδηγίας πληροφόρηση σχετική με το περιβάλλον έκθεση που η Διοίκηση εκδίδει στο πλαίσιο προεργασίας για την έκδοση άλλης διοικητικής πράξης που δεν αφορά άμεσα το περιβάλλον. Επρόκειτο ουσιαστικά για εσωτερικό έγγραφο που περιελάμβανε διοικητική αξιολόγηση πληροφοριών.¹⁸

Το Δικαστήριο αντιμετώπισε το θέμα σε δύο επίπεδα. Καταρχάς, σε σχέση με τη διαδικασία παραγωγής της διοικητικής πράξης, απεφάνθη ότι προπαρασκευαστικές πράξεις για την έκδοση τελικής πράξης αποτελούν αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης των πολιτών εφόσον δεν συνεπάγονται τη γνωστοποίηση ημιτελών εγγράφων ή στοιχείων ή εσωτερικών ανακοινώσεων, περιπτώσεις οι οποίες μπορούν να εξαιρεθούν από το δικαίωμα κατά την κρίση της αρμόδιας αρχής.¹⁹ Κατόπιν το Δικαστήριο, σε σχέση με τον ουσιαστικό χαρακτηρισμό του περιεχομένου της πράξης, δέχθηκε ότι η περιπτωσιολογία που αναφέρεται στην Οδηγία 90/313 είναι μόνο ενδεικτική και ο όρος «μέτρα» που χρησιμοποιείται αποσκοπεί απλά να διευκρινίσει ότι μεταξύ των πράξεων που εμπίπτουν στις διατάξεις της πρέπει να περιληφθούν όλες οι μορφές άσκησης της διοικητικής δραστηριότητας. Μάλιστα το δικαστήριο επέλεξε μία ιδιαίτερα γενναιόδωρη φραστική διατύπωση τονίζοντας με έμφαση ότι στο εννοιολογικό περιεχόμενο της διάταξης εμπίπτει κάθε ενέργεια ή

¹⁶ Άρθρο 2 παρ. 2. Το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986 εμφανίζεται σε σχέση με την Υπουργική Απόφαση ιδιαίτερα περιοριστικό ως προς το αντικείμενο του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία όπου περιλαμβάνει «όλα τα έγγραφα που συντάσσονται από όργανα του δημόσιου τομέα, ιδίως εκθέσεις, μελέτες πρακτικά, στατιστικά στοιχεία, εγκύκλιοι, οδηγίες, απαντήσεις της διοίκησης, γνωμοδοτήσεις και αποφάσεις». Ο περιορισμός του δικαιώματος μόνο σε έγγραφα θα ήταν πάντως αντίθετος στο πνεύμα του νομοθέτη, όπως άλλωστε προκύπτει και από την Εισηγητική Έκθεση του Νόμου, ώστε η διάταξη θα πρέπει να ερμηνεύεται τελικά διασταλτικά ώστε να καταλαμβάνει όλα τα στοιχεία ανεξάρτητα της μορφής στην οποία βρίσκονται, βλ. σχετικά ΣτΕ 3943/95.

¹⁷ Συλλ. 1998 I-3809, παρ. 16-22. Τα ουσιώδη μέρη της απόφασης δημοσιεύθηκαν στην Ελλάδα με εκτενή σχολιασμό της Κουφάκη (1998 ΠερΔικ 447).

¹⁸ Συγκεκριμένα με αίτησή του ο ενδιαφερόμενος πολίτης ζήτησε από το Δήμο αντίγραφο απόψεως που διατύπωσε η αρμόδια για την προστασία του τοπίου διοικητική αρχή στο πλαίσιο διαδικασίας εγκρίσεως κατασκευής παρακαμπτήριας οδού.

¹⁹ Άρθρο 3 της Οδηγίας 90/313 και άρθρο 4 παρ. 4 ΥΑ 77921/1440 της 6/14.09.95.

στοιχείο που μπορεί να επηρεάσει σε ότι αφορά τα συμφέροντα προστασίας του περιβάλλοντος την τελική πράξη της Διοίκησης.

2.1.2 Έννοια δημοσίων αρχών

Στο θέμα του ορισμού των δημοσίων αρχών, που ουσιαστικά καθορίζει σε σημαντικό βαθμό και το πεδίο εφαρμογής του κανονιστικού πλαισίου, η Οδηγία 90/313 προβλέπει ότι στην έννοια της δημόσιας αρχής υπάγεται «κάθε δημόσια διοικητική υπηρεσία σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο που έχει αρμοδιότητες και κατέχει πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον, εξαιρουμένων των φορέων που ασκούν δικαστική ή νομοθετική εξουσία».²⁰ Αντιλαμβανόμενος ο Κοινοτικός νομοθέτης τον πιθανό περιορισμό στο εύρος του προστατευόμενου αγαθού σε περίπτωση που η κρίσιμη πληροφορία βρίσκεται σε φορέα εκτός του υπό στενή έννοια δημοσίου τομέα, προβλέπει ότι «τα κράτη μέλη λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα ώστε να εξασφαλίσουν ότι οι πληροφορίες που έχουν σχέση με το περιβάλλον και τις οποίες διαθέτουν φορείς με αρμοδιότητες του δημόσιου τομέα για το περιβάλλον που ελέγχονται από δημόσιες αρχές... διατίθενται με τις ίδιες προϋποθέσεις... είτε μέσω της αρμόδιας δημόσιας αρχής είτε απευθείας από τον ίδιο φορέα».²¹ Στο ίδιο πνεύμα η Υπουργική Απόφαση, εφαρμόζοντας ένα *in concreto* διευρυμένο οργανικό κριτήριο, περιλαμβάνει στον ορισμό της έννοιας της Δημόσιας Αρχής για την εφαρμογή της συγκεκριμένης απόφασης και τα εποπτευόμενα ΝΠΔΔ και ΝΠΙΔ που έχουν αρμοδιότητες και κατέχουν πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον.²²

Με βάση το παραπάνω κανονιστικό πλαίσιο είναι χρήσιμες οι ακόλουθες δύο παρατηρήσεις: Πρώτον, η αρχή στην οποία απευθύνεται ο πολίτης δεν νομιμοποιείται να αρνηθεί την πρόσβαση στην αιτούμενη περιβαλλοντική πληροφόρηση επικαλούμενη το γεγονός ότι δεν ήταν η ίδια αρχή η οποία παρήγαγε αποκλειστικά ή κατά κύριο λόγο το συγκεκριμένο υλικό. Η ρύθμιση αυτή είναι σημαντική και ιδιαίτερα γενναϊόδωρη για τους πολίτες εάν ληφθεί υπόψιν ότι τόσο το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986 που ισχύει για την πρόσβαση εν γένει στα διοικητικά στοιχεία, όσο και ο Κώδικας Συμπεριφοράς για την πρόσβαση σε στοιχεία του Συμβουλίου και της Επιτροπής,²³ περιέχουν σημαντικούς περιορισμούς στο αντικειμενικό εύρος του δικαιώματος. Συγκεκριμένα το Ελληνικό θεσμικό πλαίσιο προβλέπει ότι για την εφαρμογή της συγκεκριμένης διάταξης διοικητικά έγγραφα νοούνται αυτά που *συντάσσονται* από όργανα του δημόσιου τομέα ενώ η Κοινοτική ρύθμιση προβλέπει ότι μόνο τα στοιχεία που *συντάσσονται* και φυλάσσονται από τις αρχές μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενο του δικαιώματος (*rule on authorship*).²⁴ Οι επιφυλάξεις αυτές, που βέβαια περιστελλούν το εύρος του δικαιώματος και μπορούν να

²⁰ Άρθρο 2(β) της Οδηγίας 90/313.

²¹ Άρθρο 6 της Οδηγίας 90/313.

²² Άρθρο 2 παρ. 1 της ΥΑ 77921/1440 της 6/14.09.95.

²³ 93/730, ΕΕ L 340, 31/12/1993, 41. Πρόκειται για σημαντικό νομικό κείμενο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, στη βάση του οποίου δομήθηκε το καθεστώς πρόσβασης σε όλα τα όργανα με επιμέρους κείμενα τα οποία τέθηκαν σε ισχύ μεταγενέστερα.

²⁴ Πάντως τα δικαιοδοτικά όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν κρίνει ότι η ρύθμιση αυτή συνιστά εξαίρεση από το δικαίωμα των πολιτών για ελεύθερη πληροφόρηση και θα πρέπει να ερμηνεύεται στενά. Στο πνεύμα αυτό έχει κριθεί ότι οι επιτροπές οι οποίες έχουν συσταθεί εντός της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και λειτουργούν αυτοτελώς δεν αποτελούν ξεχωριστές νομικές οντότητες από την ίδια Επιτροπή ώστε ο πολίτης να μπορεί να στρεφόμενος προς αυτήν να αναζητήσει όλα τα στοιχεία που έχουν παραχθεί ή διατηρούνται στα αρχεία υποεπιτροπών. Βλ. σχετικά Υπόθεση T-188/97, *Rothmans International BV* κατά *Ευρωπαϊκής Επιτροπής*, απόφαση της 19.07.1999, παρ. 53-64.

θεμελιώσουν καταστρατηγητικές συμπεριφορές εκ μέρους των δημοσίων αρχών, δεν ενσωματώθηκαν στις ρυθμίσεις για την περιβαλλοντική πληροφόρηση προσφέροντας μία ακόμη ένδειξη για την μεγαλύτερη ευαισθησία με την οποία τα αντίστοιχα νομοθετικά όργανα αντιμετώπισαν το θέμα.

Δεύτερον, η εξαίρεση που αφορά τα όργανα που ασκούν δικαστική ή νομοθετική εξουσία, παρά την μάλλον αντίθετη γραμματική προσέγγιση της διάταξης, έχει ερμηνευθεί με βάση ουσιαστικό και όχι οργανικό κριτήριο. Το ΔΕΚ έχει δεχθεί έμμεσα ότι δεν είναι δυνατόν να αποκλείονται *en block* από το πεδίο εφαρμογής της Οδηγίας 90/313 τα δικαστήρια και οι αρχές που ασκούν κατασταλτική και πειθαρχική εξουσία. Στην περίπτωση που τα όργανα αυτά διαθέτουν πληροφορίες για το περιβάλλον, όπως για παράδειγμα στατιστικά στοιχεία και εκθέσεις, τα οποία δεν έχουν κτηθεί στο πλαίσιο των δικαιοδοτικών τους καθηκόντων δεν εξαιρούνται από την υποχρέωση τους να διασφαλίσουν την πρόσβαση των πολιτών σε αυτά. Με τον τρόπο αυτό το Δικαστήριο εισήγαγε ένα ιδιότυπο –αλλά πάντως μαχητό– τεκμήριο σύμφωνα με το οποίο περιβαλλοντικές πληροφορίες που κατέχουν τα δικαστήρια εξαιρούνται από το δικαίωμα πρόσβασης.²⁵ Ο διαχωρισμός αυτός στην Ελλάδα έχει ιδιαίτερη πρακτική εφαρμογή στην περίπτωση του Συμβουλίου της Επικρατείας και του Ελεγκτικού Συνεδρίου για πληροφορίες που τα όργανα αυτά άντλησαν στο πλαίσιο των διοικητικών τους καθηκόντων.

2.1.3 Ενεργητική νομιμοποίηση των φορέων του δικαιώματος

Ο κύκλος των νομιμοποιούμενων να ασκήσουν το δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση αποτελεί αναμφίβολα την πιο γενναϊόδωρη αλλά και θεαματικά κατηγορηματική πρόβλεψη του κοινοτικού και του εσωτερικού νομοθέτη. Έτσι τόσο η κοινοτική Οδηγία όσο και η Υπουργική Απόφαση δεν περιορίζονται στη σιωπηρή διεύρυνση των υποκειμένων του δικαιώματος με το να μη θεσπίζουν κάποια συγκεκριμένη προϋπόθεση για την υποκειμενική τους νομιμοποίηση αλλά διατυπώνουν και ρητά, σχεδόν πανηγυρικά, ότι οι αρχές οφείλουν να χορηγούν τις ζητούμενες πληροφορίες για το περιβάλλον σε οποιοδήποτε φυσικό ή νομικό πρόσωπο χωρίς να αποδεικνύει την ύπαρξη εννόμου συμφέροντος.²⁶ Καθιερώνεται λοιπόν νομοθετικά ένα «λαϊκό δικαίωμα» στην περιβαλλοντική πληροφόρηση το οποίο δε συνδέεται ούτε με τη γεωγραφική εγγύτητα του αιτούντος προς το περιβάλλον για το οποίο ζητείται η σχετική πληροφορία, ούτε η απόδειξη ιδιαίτερης ευαισθησίας ή καταστατικής επιδίωξης για την περίπτωση των νομικών προσώπων. Η

²⁵ C-217/97, Επιτροπή κατά Γερμανίας, απόφαση της 09.09.1999, παρ. 19-24. Στην υπόθεση αυτή η Ευρωπαϊκή Επιτροπή ισχυρίστηκε ανάμεσα σε άλλα ότι ο Γερμανικός νόμος σχετικά με την πληροφόρηση σε θέματα περιβάλλοντος (*Umweltinformationsgesetz*) ήταν αντίθετος προς την κοινοτική Οδηγία στο βαθμό που καταρχήν εξαιρούσε από την υποχρέωση παροχής πρόσβασης στην πληροφόρηση σχετικά με το περιβάλλον τα δικαστήρια καθώς και τις ασκούσες κατασταλτική και πειθαρχική εξουσία αρχές όχι μόνο ως προς την άσκηση των δικαστικών τους εξουσιών αλλά και σε ότι αφορούσε την άσκηση των διοικητικών τους δραστηριοτήτων. Το Δικαστήριο αποδέχθηκε ουσιαστικά τη βασιμότητα του συλλογισμού αλλά δεν καταδίκασε τη Γερμανία για το λόγο αυτό εφόσον έκρινε ότι η Επιτροπή δεν απέδειξε κατά τρόπο συγκεκριμένο ότι οι αρχές αυτές είχαν στην κατοχή τους πληροφόρηση για το περιβάλλον που περιήλθαν σε αυτές στο πλαίσιο εξωδικαστικών δραστηριοτήτων τους.

²⁶ Άρθρο 3 παρ. 1 της ΥΑ 77921/1440 της 6/14.09.95. Ανάλογη είναι και η διατύπωση του άρθρου 3 παρ. 1 της Οδηγίας 90/313. Στην αρχική διατύπωση της Υπουργικής Απόφασης υπήρχε σύγχυση ως προς την προϋπόθεση της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος για την άσκηση του δικαιώματος, η οποία χαρακτηρίστηκε ως λάθος και διορθώθηκε την 31.01.96 (B 68) για να αποκατασταθεί η συνοχή του κειμένου.

νομοθετική αυτή θέση ερείδεται προφανώς στο σκεπτικό που σε μεγάλο βαθμό διατρέχει όλη τη νομοθεσία για το δίκαιο περιβάλλοντος ότι το ενδιαφέρον για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελεί στοιχείο της προσωπικότητας των πολιτών και κοινωνικό αγαθό.²⁷

Δύο παρατηρήσεις είναι στο σημείο αυτό αναγκαίες. Πρώτον, η έλλειψη υποκειμενικών προϋποθέσεων για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση δε συνδέεται φυσικά με τη δικονομική προϋπόθεση της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος για την άσκηση αγωγής ή την προσβολή διοικητικής πράξης που συνιστά επιβάρυνση για το περιβάλλον. Αν και την τελευταία δεκαετία η νομολογία των ελληνικών διοικητικών δικαστηρίων έτεινε προς την παγίωση μιας ιδιαίτερα διευρυμένης έννοιας του εννόμου συμφέροντος σε περιπτώσεις προσβολής του φυσικού περιβάλλοντος,²⁸ μπορεί κάποιος εύκολα να συλλάβει περιπτώσεις όπου ένας πολίτης έχει το δικαίωμα πρόσβασης σε συγκεκριμένη περιβαλλοντική πληροφορία χωρίς όμως ταυτόχρονα να απολαμβάνει και την ενεργητική νομιμοποίηση να προσβάλλει πράξεις τις οποίες αφορά η σχετική πληροφόρηση. Όπως γίνεται αντιληπτό η συνολική ρύθμιση εισάγει ένα διττό και όχι εναρμονισμένο επίπεδο συμμετοχής των πολιτών σε ζητήματα προστασίας του περιβάλλοντος το οποίο θα μπορούσε να οδηγήσει σε κοινωνική ανησυχία και ανεπαρκή προστασία του περιβάλλοντος αφού με τον τρόπο αυτό ενθαρρύνεται ο πολίτης να αναζητήσει τις πηγές που θα αποκαλύψουν τυχόν επιβάρυνση του περιβάλλοντος αλλά μπορεί να αποκλείεται από την αξιοποίησή τους ενώπιον των αρμοδίων δικαστηρίων μέσω μιας περιοριστικής πολιτικής εννόμου συμφέροντος.

Δεύτερον, ενώ όπως προαναφέρθηκε το κανονιστικό πλαίσιο που ισχύει αποκλείει την προϋπόθεση της ύπαρξης εννόμου συμφέροντος για τον αιτούντα την περιβαλλοντική πληροφόρηση, το συμφέρον που αυτός έχει *in concreto* δεν είναι χωρίς καμία πρακτική σημασία κατά την άσκηση της αποφασιστικής αρμοδιότητας

²⁷ Το άρθρο 16 παρ. 1 του Ν. 1599/1986 αναγνωρίζει σε κάθε πολίτη το γενικό δικαίωμα πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία χωρίς να θέτει οποιαδήποτε υποκειμενική προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Η –σκόπιμη εκτιμώ– σιωπή του νομοθέτη στο σημείο αυτό εύλογα στηρίζει ερμηνευτικά την εκδοχή ότι ο αιτών δεν χρειάζεται να επικαλεστεί συμφέρον για την άσκηση του δικαιώματος αυτού. Αν και η νομολογία φαίνεται να κινείται προς την κατεύθυνση αυτή (βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3943/1995) δεν έχουν λείψει, μεμονωμένες πάντως δικαστικές αποφάσεις που επιχειρούν να οριοθετήσουν, έστω χαλαρά, τις υποκειμενικές προϋποθέσεις άσκησης του δικαιώματος πρόσβασης στα διοικητικά στοιχεία. Έτσι με την ΣτΕ 3943/1995, το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο απαίτησε να συντρέχει στο πρόσωπο του αιτούντος «εύλογο ενδιαφέρον». Πάντως αυτή η κάπως συρρικνωτική νομολογιακή κατασκευή, χωρίς να στηρίζεται στο γράμμα του νόμου, μπορεί να πληρωθεί εύκολα από τους ενδιαφερόμενους με αναγωγή όχι μόνο στην προσωπική τους σχέση με τα στοιχεία στα οποία ζητείται η πρόσβαση αλλά και στη γενικότερη σφαίρα των δραστηριοτήτων ή ενδιαφερόντων τους.

²⁸ Πάντως η πρόσφατη απόφαση 1482/1999 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ακολούθησε μία ιδιαίτερα συντηρητική στάση αναθεωρώντας ουσιαστικά τη διευρυμένη θέση για το έννομο συμφέρον που αναγνωριζόταν έως τότε (βλ. σχετικά Σιούτη, *Το έννομο συμφέρον στην αίτηση ακυρώσεως*, Βιβλιοθήκη Δημοσίου Δικαίου 13 [Σάκκουλας, Αθήνα-Κομοτηνή, 1998], παρ. 261-287 όπου περαιτέρω νομολογιακές παραπομπές). Κρίθηκε συγκεκριμένα ότι οι αιτούντες οφείλουν να προσκομίζουν στοιχεία τα οποία να αποδεικνύουν την ιδιότητά τους ως κατοίκων της περιοχής και ιδιοκτητών ακινήτων *πλησίον* της περιοχής την οποία αφορά η προσβαλλόμενη πράξη περί εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων εγκαταστάσεων βιολογικού καθαρισμού. Μάλιστα δέχθηκε η απόφαση ότι δεν αρκεί η ιδιότητα των αιτούντων αλλά ως κάτοικων του νησιού που αφορούν οι αποφάσεις (Πάρο) αλλά θα πρέπει να επικαλούνται συμφέρον από την ιδιοκτησία τους στη συγκεκριμένη τοποθεσία εντός του νησιού η οποία και πρόκειται να υποστεί άμεσα τις περιβαλλοντικές συνέπειες. Πάντως δεν έχουν ακολουθήσει αποφάσεις που να υποδηλώνουν πάγια αλλαγή της νομολογίας ή εάν πρόκειται ουσιαστικά για μεμονωμένη απόφαση.

της Διοίκησης. Έτσι, η διοικητική αρχή προς την οποία απευθύνεται ο πολίτης δεν μπορεί να του αρνηθεί την πρόσβαση στη ζητούμενη πληροφορία με το σκεπτικό ότι δεν συντρέχει στο πρόσωπό του έννομο συμφέρον αλλά εφόσον στη συγκεκριμένη περίπτωση συντρέχει κάποιος από τους λόγους δημοσίου ή ιδιωτικού συμφέροντος από τους περιοριστικά αναφερόμενους στην κοινοτική Οδηγία 90/313 και την Υπουργική Απόφαση, η αρχή οφείλει να σταθμίσει το ατομικό συμφέρον του αιτούντος απέναντι στο αντίστοιχο δημόσιο ή ιδιωτικό συμφέρον. Ο έλεγχος αυτός, ο οποίος μεθοδολογικά και λειτουργικά προσεγγίζει τον έλεγχο της αναλογικότητας, λαμβάνει υπόψιν του στη διενεργούμενη στάθμιση το όφελος που εξασφαλίζεται για τον αιτούντα μέσω της πρόσβασής του στην περιβαλλοντική πληροφόρηση και άρα ουσιαστικά το έννομο συμφέρον του.

2.1.4 Κόστος λήψης στοιχείων

Το κόστος που θα επιβαρυνθεί ο αιτών για να του εξασφαλισθεί η πρόσβαση σε περιβαλλοντική πληροφόρηση, ιδιαίτερα σε περίπτωση που επιθυμεί τη λήψη αντιγράφων σε χαρτί ή ταινία, είναι σημαντική παράμετρος αφού τυχόν δυσμενής ρύθμιση θα μπορούσε να κλονίσει το επίπεδο προστασίας του δικαιώματος. Η Οδηγία 90/313 υιοθετεί μία μάλλον συνήθη για τις περιστάσεις αυτές διατύπωση σύμφωνα με την οποία τα κράτη μέλη μπορούν να απαιτούν την καταβολή «λογικού ποσού» για την χορήγηση πληροφοριών.

Η νομολογία του ΔΕΚ έχει οριοθετήσει την έννοια του «λογικού ποσού» θέτοντας δύο ερμηνευτικές αρχές. Σύμφωνα με την πρώτη αρχή η έκφραση «λογικό ποσό» πρέπει να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι απαγορεύει σε ένα κράτος μέλος να μετακυλύει στο πρόσωπο που έχει υποβάλλει την αίτηση για πληροφόρηση το σύνολο των εξόδων, ιδίως των έμμεσων, που προκαλούνται στο δημόσιο από την έρευνα για παροχή πληροφοριών.²⁹ Συνεπώς μόνο το φυσικό κόστος αναπαραγωγής είναι δυνατόν να μεταφέρεται στον αιτούντα και όχι άλλα λειτουργικά έξοδα όπως για παράδειγμα το κόστος φύλαξης και συντήρησης, το κόστος για την αναζήτηση και τον εντοπισμό του αιτούμενου εγγράφου κλπ.

Σύμφωνα με τη δεύτερη ερμηνευτική αρχή, αντίκειται προς την κοινοτική νομοθεσία η είσπραξη τελών σε περίπτωση *απόρριψης* της αίτησης για πρόσβαση στην πληροφόρηση σχετικά με το περιβάλλον αφού σύμφωνα με το γράμμα της Οδηγίας 90/313 σε περίπτωση αρνητικής απαντήσεως δεν υφίσταται καμία «χορήγηση πληροφοριών». Θεώρησε με τον τρόπο αυτό το ΔΕΚ ότι μια τέτοια απαίτηση θα αντίκειτο προδήλως στο θεμελιώδη σκοπό της κοινοτικής Οδηγίας που επιτρέπει περιορισμούς στην ελευθερία πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση μόνο

²⁹ C-217/97, *Επιτροπή ν. Γερμανίας*, απόφαση της 09.09.99, παρ. 48. Η υπόθεση ασχολήθηκε με το άρθρο 10 παρ. 1 του UIG το οποίο επέτρεπε στις γερμανικές αρχές να εισπράττουν τέλη για να καλύψουν το «προβλέψιμο κόστος» μιας έρευνας το οποίο κυμαινόταν ανάλογα με τις προσπάθειες της Διοίκησης όσον αφορά το κόστος εργασίας και τον απαιτούμενο χρόνο που θα δαπανούσαν οι υπάλληλοι για την ικανοποίηση του αιτήματος. Σύμφωνα με τη διαβάθμιση που καθιέρωσε η γερμανική νομοθεσία οι απλές πληροφορίες (γραπτές ή προφορικές) δίδονταν δωρεάν, οι λεπτομερείς γραπτές πληροφορίες κοστίζουν στον αιτούντα από 50 έως 1000 DM ενώ για κοινά έγγραφα ή άλλα πληροφοριακά στοιχεία προβλεπόταν τέλος από 20 έως 10000 DM με περαιτέρω διαβάθμιση στην τελευταία αυτή κατηγορία ανάλογα με τον όγκο του φακέλου που επρόκειτο να σχηματισθεί. Το ΔΕΚ έκρινε ότι δεδομένης και της πρόβλεψης για μείωση του ποσού για λόγους επιείκειας ή όταν η παρεχόμενη πληροφόρηση δεν έχει οικονομική αξία, δεν αποδείχθηκε επαρκώς ότι το σύνολο των σχετικών ρυθμίσεων υπερβαίνει το προβλεπόμενο από την Οδηγία 90/313 «λογικό ποσό».

βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων και μόνο στις ρητά μνημονευόμενες περιπτώσεις και εύλογα θα μπορούσε να έχει ως συνέπεια να αποθαρρυνθούν όσοι επιδιώκουν να λάβουν πληροφορίες με την υποβολή σχετικής αίτησης.³⁰

Η εσωτερική Υπουργική Απόφαση, ερειδόμενη από την κοινοτική νομοθεσία, προσλαμβάνει πιο συγκεκριμένο περιεχόμενο απαιτώντας από τον ενδιαφερόμενο, όταν τα αιτούμενα στοιχεία είναι σε γραπτή μορφή και η αναπαραγωγή τους γίνεται σε φύλλα χαρτιού, να προσκομίζει την απαιτούμενη ποσότητα φύλλων χαρτιού(!).³¹ Με το ίδιο σκεπτικό αναφέρεται ότι όταν τα αιτούμενα στοιχεία είναι σε οπτική, ακουστική ή άλλη μορφή (π.χ. ηλεκτρονική), η δημόσια αρχή οφείλει να ενημερώνει τον αιτούντα για το απαραίτητο υλικό μέσο που πρέπει να προσκομίσει προκειμένου να γίνει η αναπαραγωγή των στοιχείων. Η ιδιότυπη αυτή *in natura* διευθέτηση του κόστους που βαρύνει τον αιτούντα μπορεί να είναι ιδιαίτερα ασυνήθιστη πρόβλεψη σε νομοθετικό κείμενο αλλά περιχαράκωνει ασφαλώς την επιβάρυνση που μπορεί να επωμισθεί ο αιτών. Είναι φανερό από τα παραπάνω ότι ο αιτών βαρύνεται μόνο σε περίπτωση αναπαραγωγής του στοιχείου και όχι εάν αυτός πρόκειται να προβεί σε *in situ* έλεγχο των αιτούμενων στοιχείων.

Οι παρεμβάσεις του εθνικού και του κοινοτικού νομοθέτη για τον καθορισμό του κόστους για τον αιτούντα την περιβαλλοντική πληροφόρηση σε συνδυασμό με άλλες διαδικαστικές ασφαλιστικές δικλείδες, όπως τον χρόνο εντός του οποίου θα πρέπει η αρμόδια δημόσια αρχή να απαντήσει στο αίτημα που της υποβάλλεται,³² συνιστούν γόνιμο έδαφος για ενεργό συμμετοχή των πολιτών στα περιβαλλοντικά δρώμενα μέσω της λήψης σχετικών πληροφοριών.

2.2 Προβλέψεις που συρρικνώνουν το δικαίωμα:

Στοιχεία που εξαιρούνται από την πρόσβαση και μέθοδοι αξιολόγησής τους

Το συνολικό πλέγμα των διατάξεων που καθορίζουν ποια στοιχεία μπορούν να εξαιρεθούν από το δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση,³³ καθιερώνει σε γενικές γραμμές τρεις κατηγορίες στοιχείων.

Η πρώτη κατηγορία αφορά στοιχεία τα οποία μπορούν να βλάψουν το *σκληρό πυρήνα του κράτους*: την εθνική άμυνα, την εξωτερική πολιτική, την ασφάλεια του κράτους

³⁰ *Ibid.* παρ. 55.

³¹ Άρθρο 3 παρ 3(α). Το ίδιο ισχύει και όταν τα απαιτούμενα στοιχεία δεν είναι σε γραπτή μορφή αλλά είναι δυνατόν να μετατραπούν στη μορφή και να αναπαραχθούν σε φύλλα χαρτιού. Αντίστοιχα εξειδικευμένη διάταξη περιλαμβάνει και η Απόφαση 97/C 282/04 της 21.03.1997, ΕΕ C 282, 18/09/1997, 5-7 για την πρόσβαση στα στοιχεία του Ευρωπαϊκού Γραφείου Περιβάλλοντος που καθορίζει χρέωση 10 Euro πλέον 0.036 Euro ανά φύλλο για αναπαραγωγή που υπερβαίνει τα 30 φύλλα.

³² Η εθνική νομοθεσία φαίνεται πιο προοδευτική στο σημείο αυτό. Προβλέπεται συγκεκριμένα η Υπουργική Απόφαση στο άρθρο 6 ότι οφείλεται απάντηση το συντομότερο δυνατόν και το αργότερο μέσα σε ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης. Αντίστοιχα η Οδηγία 90/313 προβλέπει απάντηση το αργότερο εντός διμήνου. Ενδιάμεση θέση λαμβάνει η Σύμβαση του Άαρχους η οποία προβλέπει στο άρθρο 4 παρ. 2 ως όριο για να εξασφαλισθεί η πρόσβαση καταρχήν τον ένα μήνα από την υποβολή της αίτησης εκτός από τις περιπτώσεις όπου λόγω του όγκου και της πολυπλοκότητας της αιτούμενης πληροφορίας δικαιολογείται η παράταση της προθεσμίας για ακόμη ένα μήνα. Όλες οι ρυθμίσεις πάντως αναφέρουν ότι πιθανή άρνηση θα πρέπει να είναι επαρκώς αιτιολογημένη

³³ Άρθρο 4 παρ. 1 της ΥΑ 77921/1440 της 6/14.09.95 και άρθρο 2 της Οδηγίας 90/313. Ανάλογες είναι και οι προβλέψεις του άρθρου 4 παρ. 4 της Σύμβασης του Άαρχους.

και τη δημόσια τάξη. Η εσωτερική Υπουργική Απόφαση προβλέπει επίσης ότι οι δημόσιες αρχές δικαιούνται να μην ικανοποιούν το αίτημα του πολίτη όταν με τις αιτούμενες πληροφορίες παραβλάπτεται ο εμπιστευτικός χαρακτήρας και το απόρρητο των συνόδων του Υπουργικού Συμβουλίου και άλλων κυβερνητικών οργάνων. Με τον τρόπο αυτό εισάγεται ουσιαστικά μία “οργανική” εξαίρεση αφού οι αποφάσεις συγκεκριμένων οργάνων εξαιρούνται συνολικά από το δικαίωμα πρόσβασης.³⁴ Μία τέτοια όμως προσέγγιση είναι αμφίβολης νομιμότητας αφού ο κοινοτικός δικαστής έχει, όπως επισημάνθηκε ήδη, διατυπώσει στη διαδικασία οριοθέτησης του δικαιώματος πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση επιφυλάξεις για την καθιέρωση οργανικών κατηγοριών των οποίων οι πράξεις θα καταλαμβάνονται από την ιδιόμορφη αυτή ασυλία.³⁵ Αλλά και επιχειρήματα ουσίας θα μπορούσαν να αντιταχθούν στην καθιέρωση μιας τέτοιας εξαίρεσης: αφού ο σκληρός πυρήνας του κράτους διασφαλίζεται επαρκώς από άλλες κατηγορίες εξαιρέσεων, δεν υπάρχει λόγος για την θεσμική καθιέρωση καναλιών προώθησης «σκοτεινής διακυβέρνησης», που βέβαια δεν συνάδει με το αίτημα για ολοένα μεγαλύτερη διαφάνεια στη άσκηση της δημόσιας εξουσίας.

Η δεύτερη κατηγορία αναφέρεται στο *ιδιωτικό και επαγγελματικό απόρρητο*, ιδιαίτερα στο εμπορικό και βιομηχανικό, στο οποίο συμπεριλαμβάνονται και τα δικαιώματα που απορρέουν από την πνευματική ιδιοκτησία, το απόρρητο της ιδιωτικής ζωής και το ιατρικό απόρρητο. Οι εξαιρέσεις αυτές δεν ισχύουν εφόσον η πληροφορία για την οποία ζητείται η πρόσβαση αφορά αποκλειστικά τον αιτούντα.

Στην τρίτη κατηγορία εξαιρέσεων ανήκουν οι πληροφορίες που σχετίζονται με *υποθέσεις οι οποίες εκκρεμούν ενώπιον δικαστηρίων ή υποθέσεις για τις οποίες διενεργείται είτε ανάκριση*, συμπεριλαμβανομένου και του πειθαρχικού ελέγχου, *είτε προανάκριση*.³⁶ Το ΔΕΚ έχει οριοθετήσει με τρόπο σαφή τα όρια της εξαίρεσης της συγκεκριμένης διάταξης, προβαίνοντας μάλιστα σε μία συγκριτική-αξιολογική εκτίμηση της έννοιας της προανάκρισης στα γλωσσικά περιβάλλοντα όλων των επίσημων γλωσσών της Ευρωπαϊκής Ένωσης.³⁷ Αναγνώρισε λοιπόν το ΔΕΚ ότι η προανάκριση αφορά αποκλειστικά διαδικασίες δικαστικού ή «οιονεί δικαστικού» χαρακτήρα ή σε κάθε περίπτωση διαδικασίες οι οποίες οδηγούν αναπόφευκτα στην

³⁴ Αν και η απόφαση δεν αναφέρει ρητά ότι όλες οι αποφάσεις που προέρχονται από τα όργανα αυτά εξαιρούνται από το δικαίωμα εντούτοις η αυστηρή γραμματική της ερμηνεία οδηγεί αβίαστα προς το συμπέρασμα αυτό. Δεν είναι μόνο η διατύπωση που αφήνει να εννοηθεί ότι το απόρρητο είναι ουσιαστικά συνακόλουθο των συνόδων αυτών αλλά και το γεγονός ότι γίνεται αναφορά στα όργανα αυτά σε ένα νομοθετικό πλαίσιο εξαιρέσεων που στηρίζεται σε λειτουργικό κριτήριο που σχετίζεται με τη φύση των αιτούμενων πληροφοριών και όχι με την πηγή τους. Εξάλλου, δεδομένου ότι διασφαλίζεται με άλλες διατάξεις ένα μεγάλο μέρος των αποφάσεων των οργάνων αυτών, δηλαδή η εθνική άμυνα, η εξωτερική πολιτική η κρατική ασφάλεια και η δημόσια τάξη, τι νόημα θα είχε άραγε η εξαίρεση για τα κυβερνητικά όργανα παρά μόνο να επεκτείνει την προνομιακή αντιμετώπιση των κυβερνητικών οργάνων και στην υπόλοιπη πολιτική τους ύλη;

³⁵ Ο.π. και C-217/97, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, απόφαση της 09.09.1999, παρ. 19-24.

³⁶ Η Υπουργική απόφαση εξειδικεύει περισσότερη τη διάταξη εξαιρώντας τις πληροφορίες εκείνες για τις οποίες η πρόσβαση θα καθιστούσε δυσχερή την έρευνα δικαστικών, αστυνομικών, στρατιωτικών ή διοικητικών αρχών σε σχέση με εκκρεμείς υποθέσεις. Ως προς το αποτέλεσμα πάντως οι δύο διατάξεις δε φαίνεται να διαφοροποιούνται ουσιαστικά.

³⁷ Η επιλογή των χρησιμοποιούμενων όρων στη συγκεκριμένη διάταξη είναι μάλλον ατυχής. Και αυτό γιατί έχουν επιλεγεί νομικοί όροι με διαφορετικές έννοιες συνέπειες στις επιμέρους χώρες, ιδιαίτερα σε επίπεδο ποινικού και δικονομικού δικαίου, ώστε να προκαλείται εύλογη σύγχυση. Ενδεικτικά παραθέτω τους αντίστοιχους όρους για την «προανάκριση» στις πλέον διαδεδομένες ευρωπαϊκές γλώσσες: *preliminary investigation proceedings, instruction preliminaire, vorverfahren, azione investigative preliminaire*.

επιβολή κυρώσεων, εφόσον διαπιστωθεί η ποινική ή διοικητική παράβαση.³⁸ Προκύπτει συνεπώς ότι ως «προανάκριση» θεωρείται το αμέσως προηγούμενο της δικαστικής διαδικασίας ή της ανάκρισης στάδιο χωρίς να περιλαμβάνει όλες εκείνες τις διοικητικές πράξεις που μπορούν αποτελέσουν αντικείμενο ένδικης προσφυγής.

Θα πρέπει τέλος να σημειωθεί ότι η αρμόδια διοικητική αρχή έχει την ευχέρεια να αρνηθεί την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση σε ορισμένες ειδικές περιπτώσεις και συγκεκριμένα για στοιχεία τα οποία χορηγήθηκαν στο δημόσιο από τρίτο που δεν υπείχε νομική υποχρέωση να τα χορηγήσει καθώς και για στοιχεία τα οποία εάν αποκαλύπτονταν θα είχαν μάλλον ως αποτέλεσμα να επηρεαστεί δυσμενώς το περιβάλλον στο οποίο αναφέρονται.

Παρά τον ευρύ κατάλογο εξαιρέσεων, έχουν καθιερωθεί συγκεκριμένες ασφαλιστικές δικλείδες για την προστασία του πυρήνα του δικαιώματος και τη διαφύλαξη του από τυχόν υπερβολική επίκληση των εξαιρέσεων που θα υπονόμειαν τη γενικότητα του κανόνα. Πρώτα από όλα, σε επίπεδο *ελέγχου άσκησης της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης*, έμφαση αποδίδεται στην ουσιαστική εφαρμογή θεσμικών μηχανισμών που έχουν καθιερωθεί για να μην επιτρέψουν την ευρεία και απόλυτη εφαρμογή των εξαιρέσεων από την πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Ο πρώτος τέτοιος μηχανισμός συνίσταται στην ουσιαστική εφαρμογή της διακριτικής ευχέρειας που χορηγείται στην διοικητική αρχή να επιτρέψει ή να απαγορεύσει την πρόσβαση σε διοικητικά στοιχεία γενικά και σε στοιχεία που αφορούν το περιβάλλον ειδικότερα, εφόσον προκύπτει κάποια από τις προβλεπόμενες εξαιρέσεις. Η πρόβλεψη αυτή καθιερώθηκε θεσμικά από την κοινοτική και εσωτερική έννομη τάξη και έχει ενδυναμωθεί από την νομολογία του Δικαστηρίου του Λουξεμβούργου.³⁹ Σύμφωνα με το πλαίσιο αυτό, ακόμη και αν συντρέχει κάποια από τις εξαιρέσεις που καθιερώνονται από το κανονιστικό πλαίσιο, η αρμόδια διοικητική αρχή δεν θα απορρίψει αυτόματα το αίτημα του πολίτη για πρόσβαση σε πληροφόρηση. Θα πρέπει αντίθετα να σταθμίσει τα αντιτιθέμενα συμφέροντα που ελλοχεύουν και να προβεί σε *ad hoc* αξιολόγηση που θα στηρίξει την τελική της απόφαση. Βασικό μεθοδολογικό εργαλείο στη στάθμιση αυτή είναι φυσικά η αρχή της αναλογικότητας, η οποία απολαμβάνει και το αντίστοιχο υπερνομοθετικό έρεισμα τόσο σε επίπεδο κοινοτικού όσο και εσωτερικού συνταγματικού δικαίου.⁴⁰

Η αρχή της αναλογικότητας εφαρμόζεται όχι μόνο στην στάθμιση των αντιτιθέμενων συμφερόντων, που αφορά κατά βάση το υποκείμενο του δικαιώματος και τους θεμιτούς περιορισμούς του, αλλά και το αντικείμενό του, δηλαδή τα ίδια τα χορηγούμενα στοιχεία. Έτσι μπορεί να επιτραπεί στον ενδιαφερόμενο πολίτη μερική πρόσβαση στις αιτούμενες πληροφορίες εφόσον είναι δυνατόν να υπάρξει σαφής διαχωρισμός με τις πληροφορίες εκείνες που εμπίπτουν στις ρητά καθοριζόμενες εξαιρέσεις και οι οποίες, μετά από τη σχετική αξιολόγηση από τη δημόσια αρχή, δεν

³⁸ C-321/96 *Wilhelm Mecklenburg και Kreis Pinneberg Der Landrat*, Συλλ. 1998 I-3809, παρ. 23-30.

³⁹ «Τα κράτη μέλη δύνανται να προβλέπουν ότι επιτρέπεται η άρνηση χορήγησης των πληροφοριών...» (άρθρο 3 παρ. 2 Οδηγίας 90/313) και «οι δημόσιες υπηρεσίες μπορούν να αρνηθούν την ικανοποίηση του δικαιώματος...» άρθρο 4 παρ. 1 Υ.Α. 77921/1440 της 6/14.09.95) και T-194/94, *Carvel και Guardian Newspapers* κατά *Συμβουλίου*

⁴⁰ Για το κοινοτικό δίκαιο βλ. άρθρο 5 (πρώην άρθρο 3B) ΣυνθΕΚ και Πρωτόκολλο αρ. 7 της Συνθήκης του Άμστερνταμ ενώ για το εσωτερικό δίκαιο βλ. ιδιαίτερα την απόφαση-αρχή ΣτΕ 2112/1984 και τις συνακόλουθες ΣτΕ 3682/1996, ΣτΕ 1426/1989, ΣτΕ 1424/1990, ΣτΕ 3112/1990, ΣτΕ (Ολομ.) 3521-2/1992, ΣτΕ 268/1993, ΣτΕ 1913-5/1994 όπου η αρχή της αναλογικότητας χαρακτηρίζεται ως «συνταγματική» αρχή πηγάζουσα από το κράτος δικαίου.

χορηγούνται στο κοινό.⁴¹ Στην πραγματικότητα, ο κανόνας αυτός δεν είναι τίποτε διαφορετικό από την εφαρμογή του ελέγχου της αναγκαιότητας – μίας ειδικότερης έκφρασης της αρχής της αναλογικότητας. Θα πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι το ΔΕΚ αποδίδει ιδιαίτερη σημασία στη ρητή μεταφορά στην εσωτερική έννομη τάξη των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης του μηχανισμού της μερικής πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Είναι χαρακτηριστικό ότι το Δικαστήριο χαρακτήρισε αντίθετη προς το κοινοτικό δίκαιο την εσωτερική γερμανική ρύθμιση σε εφαρμογή της Οδηγίας 90/313 επειδή, *inter alia*, δεν περιλαμβανόταν *expressis verbis* διάταξη για τη δυνατότητα μερικής πρόσβασης. Το σκεπτικό της απόφασης αυτής ήταν ότι μόνο ρητή ενσωμάτωση θα μπορούσε να εγγυηθεί την υποχρεωτική ισχύ, την ακρίβεια και τη σαφήνεια που απαιτούνται για την ικανοποίηση της επιταγής της ασφάλειας του δικαίου. Σε διαφορετική περίπτωση θα ήταν δυνατόν, κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου, οι ενδιαφερόμενοι να αγνοούν ότι η ύπαρξη καταλόγου εξαιρέσεων από το δικαίωμα πρόσβασης δεν εμποδίζει το δικαίωμα μερικής πληροφόρησης αλλά και οι δημόσιες αρχές που επιλαμβάνονται του θέματος να αποφεύγουν να υλοποιήσουν τη σχετική πρόβλεψη στην πράξη.⁴² Με την απόφασή του αυτή το ΔΕΚ δεν δέχθηκε τους ισχυρισμούς της γερμανικής κυβέρνησης ότι η δυνατότητα μερικής πρόσβασης προέκυπτε τόσο από τη συνδυαστική ερμηνευτική προσέγγιση του εσωτερικού δικαίου,⁴³ όσο και από την πρακτική των αρμόδιων εθνικών αρχών και τη νομολογία του *Bundesverwaltungsgericht*.⁴⁴ Η ιδιαίτερη βαρύτητα που αποδόθηκε στη ρητή θεσμική διασφάλιση της πρακτικής της μερικής πρόσβασης, ανάγει ουσιαστικά το μηχανισμό αυτό σε μία –τελευταία, ίσως, αλλά πάντως απαραίτητη να ληφθεί υπόψιν- ουσιαστική δυνατότητα πριν την οριστική απόρριψη του αιτήματος του πολίτη.⁴⁵

Επίσης, σε επίπεδο καθιέρωσης μεθοδολογικών κανόνων, το ΔΕΚ έχει σαφώς διατυπώσει συγκεκριμένες κατευθυντήριες αρχές. Σύμφωνα με τη βασική του αρχή, η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση είναι ο κανόνας και κάθε εξαίρεση θα

⁴¹ Άρθρο 4 της ΥΑ 77921/1440 της 6/14.09.95 και άρθρο 2 της Οδηγίας 90/313.

⁴² C-217/97, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, απόφαση της 09.09.1999, παρ. 29-38.

⁴³ Στο βαθμό που προέβλεπε την είσπραξη μεγαλύτερου τέλους από τον αιτούντα σε περιπτώσεις όπου θα έπρεπε να αφαιρούνται στοιχεία από το φάκελο «για να προστατεύονται δημόσια ή ιδιωτικά συμφέροντα».

⁴⁴ Με τον τρόπο αυτό, και με αφορμή την περιβαλλοντική πληροφόρηση, το ΔΕΚ εξέδωσε την απόφαση γενικότερης σημασίας για τη μεταφορά του κοινοτικού δικαίου στο εσωτερικό δίκαιο. Με σταθερή του νομολογία το Δικαστήριο έχει δεχθεί ότι η μεταφορά μιας Οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο δεν απαιτεί την κατά γράμμα επανάληψη των διατάξεων της σε ρητή και ειδική νομική διάταξη αλλά ότι μπορεί να γίνει και σε ένα γενικό νομικό πλαίσιο εφόσον διασφαλίζεται με τρόπο σαφή και ακριβή η πλήρης εφαρμογή της (Υπόθεση 247/85, *Επιτροπή κατά Βελγίου*, απόφαση της 08.07.1987, Συλ. 1987, σ. 3029, παρ. 9). Εντούτοις το ΔΕΚ είχε ήδη εκφράσει την επιφύλαξη ότι στη διαδικασία της μεταφοράς θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψιν και η δυνατότητα που χορηγείται στους δικαιούχους των δικαιωμάτων να τα κατανοούν σε όλες τις εκφάνσεις (Υπόθεση 29/84, *Επιτροπή κατά Γερμανίας*, απόφαση της 23.05.1985, Συλ. 1985, σ. 1661, παρ. 23). Η παρατιθέμενη απόφαση φαίνεται να πηγαίνει ένα βήμα μακρύτερα θέτοντας στη βάση του δικανικού συλλογισμού το θέμα της ασφάλειας του δικαίου το οποίο όμως δεν θα πρέπει να αποσυνδέεται και από την ιδιαίτερη βαρύτητα που αποδίδεται από την κοινοτική έννομη τάξη στο δικαίωμα που κάθε φορά μεταφέρεται στο εσωτερικό δίκαιο. Η πολλαπλώς αποδεδειγμένη ευαισθησία του ΔΕΚ στην προστασία του περιβάλλοντος συνέβαλε ασφαλώς αποφασιστικά στο να απαιτηθούν πιο αυστηρές προϋποθέσεις για την πιστή και ρητή μεταφορά της Οδηγίας 90/313 προς όφελος της ασφάλειας του δικαίου.

⁴⁵ Όμως το ΔΕΚ έχει κρίνει, σε υπόθεση πάντως που δεν αφορά περιβαλλοντική πληροφόρηση, ότι εφόσον η μερική πρόσβαση θα σήμαινε πρακτικά ότι η αρμόδια διοικητική αρχή θα υποχρεωνόταν σε υπερβολική διοικητική εργασία για να διαχωρίσει τα επιτρεπόμενα από τα απαγορευμένα έγγραφα, είναι δυνατό να μην επιτραπεί ούτε μερική πρόσβαση προς χάριν της εξυπηρέτησης της καλής λειτουργίας της Διοίκησης. Βλ. σχετικά Τα-14/98, απόφαση της 19.06.1999, παρ. 75-88.

πρέπει να ερμηνεύεται στενά για να διαφυλάσσεται ο πυρήνας του δικαιώματος. Η εξαίρεση κατά το Δικαστήριο δεν μπορεί να ερμηνευθεί με τρόπο ώστε τα αποτελέσματά της να εκτείνονται πέραν του μέτρου που είναι αναγκαίο για να διασφαλιστεί η προστασία των συμφερόντων τα οποία επιδιώκει να κατοχυρώσει. Συνακόλουθα το περιεχόμενο των προβλεπόμενων παρεκκλίσεων πρέπει να προσδιορίζεται με γνώμονα τους σκοπούς που η συγκεκριμένη Οδηγία επιδιώκει.⁴⁶ Και όπως ρητά αναφέρεται στην αιτιολογία που προηγείται της Οδηγίας 90/313, η απόρριψη αιτήσεων για περιβαλλοντική πληροφόρηση μπορεί να δικαιολογηθεί σε «ορισμένες συγκεκριμένες και σαφώς καθορισμένες περιπτώσεις».⁴⁷

Από την αρχή που μόλις παρουσιάστηκε προκύπτει μεθοδολογικά και ο κανόνας ότι υπάρχει τεκμήριο υπέρ της δυνατότητας πρόσβασης και συνεπώς η δημόσια αρχή φέρει το βάρος απόδειξης σε περίπτωση που αρνείται να ικανοποιήσει σχετικό αίτημα του πολίτη βασιζόμενη σε κάποια από τις εξαιρέσεις του νόμου. Εύλογο πάντως είναι το βάρος αυτό να μη φτάνει έως το σημείο να αποκαλύπτεται το περιεχόμενο της αιτούμενης πράξης οπότε το αγαθό το οποίο προστατεύει ο νόμος ουσιαστικά αποκαλυπτόταν.

Τέλος, δε θα ήταν δυνατό να μη διασφαλίζεται, εκτός βέβαια της δικαστικής προσφυγής, και η *δυνατότητα διοικητικής επανεξέτασης* της τυχόν απόρριψης του αιτήματος του πολίτη για πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφόρηση. Η εσωτερική Υπουργική Απόφαση προβλέπει τη δυνατότητα των ενδιαφερομένων, εφόσον θεωρούν ότι το αίτημά τους για χορήγηση πληροφοριών απορρίφθηκε ή αγνοήθηκε αδικαιολόγητα ή ότι έλαβε ανεπαρκή απάντηση, να ζητήσει εντός 20 ημερών από την κοινοποίηση σε αυτόν της σχετικής απάντησης να ζητήσει τη διοικητική επανεξέτασή της με την υποβολή έγγραφης ένστασης στην «Επιτροπή για την Πρόσβαση σε Πληροφορίες για το Περιβάλλον».⁴⁸ Η Επιτροπή αυτή εντάχθηκε στο Υπουργείο Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και απολαμβάνει αποφασιστική αρμοδιότητα για την παρακολούθηση και τον έλεγχο της εφαρμογής της σχετικής Υπουργικής Απόφασης. Ειδικότερα η Επιτροπή εξετάζει τις ενστάσεις κατά απορριπτικών αποφάσεων της Διοίκησης, γνωμοδοτεί για σχετικά ερωτήματα υπηρεσιών ή φορέων του δημόσιου τομέα και, τέλος, εξασφαλίζει ότι οι πληροφορίες σχετικά με το περιβάλλον που διατηρούνται από φορείς του ευρύτερου δημόσιου τομέα διατίθενται με τις ίδιες προϋποθέσεις που καθιερώνει για τις δημόσιες αρχές η Υπουργική Απόφαση.⁴⁹ Είναι πάντως αξιοσημείωτο ότι αν και η Υπουργική Απόφαση προέβλεψε την προσφυγή στην Επιτροπή ήδη από το 1995, αυτή συγκροτήθηκε μόλις το Δεκέμβριο του 1999 και βρίσκεται τώρα σε πρώιμο στάδιο οργάνωσης, χωρίς ακόμη να έχει ασκήσει ουσιαστικά τα καθήκοντά της.⁵⁰

⁴⁶ C-335/94, *Mrozek και Jager*, απόφαση της 21.03.96, Συλ. 1996 I-1573, παρ. 9.

⁴⁷ Ο ίδιος συλλογισμός εφαρμόζεται και στην περίπτωση που εφαρμόζονται οι διατάξεις για την πρόσβαση στα επιμέρους όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Με την απόφαση στη Υπόθεση T-105/95, *WWF UK*, 05.03.1997, Συλλ. II-313, το Πρωτοδικείο έδωσε μεγάλη έμφαση στον εξαιρετικό χαρακτήρα των αποκλίσεων από το δικαίωμα πρόσβαση στα στοιχεία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής και ακύρωσε πράξη του οργάνου αυτού με την οποία επικαλέστηκε δημόσιο συμφέρον και την προστασία των διαβουλευσέων της και αρνήθηκε να χορηγήσει σε περιβαλλοντικές Οργανώσεις στοιχεία που αφορούσαν σχέδιο κατασκευής κέντρου παρατήρησης της φύσης στην Ιρλανδία με κοινοτικά κονδύλια για πλημείλεια της αιτιολογίας της.

⁴⁸ Άρθρο 4 παρ. 7 Υ.Α. 77921/1440 της 6/14.09.95.

⁴⁹ Άρθρο 5 παρ. 4 Υ.Α. 77921/1440 της 6/14.09.95.

⁵⁰ Κοινή Υ.Α 2/50230/0022/02.12.1999, ΦΕΚ 2189Β/20.12.1999. Η Επιτροπή αποτελείται από ένα Σύμβουλο Επικρατείας ως Πρόεδρο, το Γενικό Διευθυντή Περιβάλλοντος του Υπουργείου

Τελικές παρατηρήσεις

Όπως διαφάνηκε από την ανάλυση που προηγήθηκε, το δικαίωμα πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση έχει μία ιδιαίτερη δυναμική τόσο σε επίπεδο νομοθεσίας όσο και νομολογίας. Παράλληλα όμως με τη θεσμική κατοχύρωση του δικαιώματος, παρατηρείται και σημαντική κινητικότητα για τη δημιουργία κατάλληλου περιβάλλοντος ώστε να προαχθεί αφενός η ενημέρωση των πολιτών για την πρόσβαση στη σχετική πληροφόρηση και αφετέρου η δυνατότητα ουσιαστικής συμμετοχής τους στη λήψη των σχετικών αποφάσεων.⁵¹ Η Οδηγία 90/313 προβλέπει την υποχρέωση των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης να λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να παράσχουν γενική πληροφόρηση στο κοινό για την κατάσταση του περιβάλλοντος μέσω π.χ. περιοδικής δημοσίευσης πληροφοριακών εκθέσεων.⁵² Σε εφαρμογή της διάταξης αυτής, η εσωτερική Υπουργική Απόφαση υποχρεώνει τις δημόσιες αρχές που είναι αρμόδιες για την υιοθέτηση και την εφαρμογή νομοθετικών και διοικητικών μέτρων καθώς και για την κατάρτιση προγραμμάτων προστασίας του περιβάλλοντος να δημοσιεύουν κάθε ένα ή δύο χρόνια ενημερωτικές εκθέσεις για την κατάσταση του περιβάλλοντος σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο κατά περίπτωση.⁵³ Πάντως, παρά τη γενική διατύπωση της διάταξης ελάχιστες και μάλλον αποσπασματικές είναι έως σήμερα οι εκθέσεις που έχουν δημοσιευτεί σχετικά, εφόσον και η αρμόδια Επιτροπή που θα μπορούσε να ασκήσει κάποια εποπτεία για την τήρηση της απόφασης αυτής δεν είχε έως πρόσφατα συγκροτηθεί.

Η Συνθήκη του Άαρχους, όταν τεθεί σε ισχύ, επίσης θα υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να προβούν σε μια σειρά από ενέργειες για την ενημέρωση και τη συμμετοχή των πολιτών.⁵⁴ Έτσι οι δημόσιες αρχές θα είναι υποχρεωμένες να τηρούν αρχεία για την περιβαλλοντική κατάσταση στο βαθμό που άπτεται της δράσης τους και μάλιστα θα είναι υποχρεωμένες να δημοσιοποιήσουν άμεσα, *χωρίς προηγούμενη αίτηση ενδιαφερομένων*, κάθε πληροφορία που θα μπορούσε να βοηθήσει στην αντιμετώπιση απειλής για την ανθρώπινη υγεία και το φυσικό περιβάλλον. Παράλληλα, οι αρχές υποχρεώνονται να διατηρούν εύκολα προσβάσιμες στο κοινό λίστες και αρχεία, για τα οποία θα υπάρχει διαρκής δημόσια ενημέρωση. Ιδιαίτερη έμφαση αποδίδεται στη δυνατότητα ηλεκτρονικής πρόσβασης στα σχετικά αρχεία καθώς οι αρχές οφείλουν να χρησιμοποιούν τα δίκτυα επικοινωνιών για να διαχέουν εκθέσεις για το περιβάλλον, νομοθετικά και διεθνή συμβατικά κείμενα για το περιβάλλον, προγράμματα, πολιτικές και σχέδια για το περιβάλλον. Παράλληλα η Συνθήκη αναγνωρίζει για πρώτη φορά θεσμικά το ρόλο οργανώσεων, ιδιαίτερα μη κυβερνητικών, που σκοπό έχουν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και

Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και το Γενικό Διευθυντή Διοικητικής Οργάνωσης και Διαδικασιών του Υπουργείου Προεδρίας της Κυβέρνησης.

⁵¹ Βλ. σχετικό προβληματισμό σε Σιούτη, *Η συμμετοχή των πολιτών στην προστασία του περιβάλλοντος* (Φύση και Κοινωνία/Δίκαιο 3, Γενική Γραμματεία Νέας Γενιάς, Αθήνα 1988). Είναι χαρακτηριστικό ότι η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε πρόταση κανονισμού της στο πλαίσιο του Κανονισμού 1836/93 για την εκούσια συμμετοχή των επιχειρήσεων του βιομηχανικού τομέα στο κοινοτικό Σύστημα Οικολογικής Διαχείρισης και Οικολογικού Ελέγχου (ΣΟΔΟΕ), ανάμεσα στα κριτήρια για την επίδοση των περιβαλλοντικών επιδόσεων των οργανισμών και την ενημέρωση του κοινού και των άλλων ενδιαφερομένων φορέων (EE C254 12.08.98, C 400, 22.12.98).

⁵² Άρθρο 7 της Οδηγίας 90/313.

⁵³ Άρθρο 6 Υ.Α. 77921/1440 της 6/14.09.95.

⁵⁴ Άρθρα 5 και 6 της Συνθήκης του Άαρχους.

υποχρεώνει τα συμβαλλόμενα κράτη να ενθαρρύνουν τις δραστηριότητές τους. Τέλος καθιερώνονται συγκεκριμένες διαδικαστικές αρχές για τη συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που μπορεί να επηρεάσουν το περιβάλλον και αναγνωρίζεται η υποχρέωση των αρχών να λαμβάνουν υπόψιν τους τα αποτελέσματα των συμμετοχικών αυτών διαδικασιών.⁵⁵

Τέλος δεν πρέπει να παραγνωρίζεται και η λειτουργία διεθνών οργάνων για την προστασία του περιβάλλοντος, που άπτονται και του δικαιώματος περιβαλλοντικής πληροφόρησης, εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Στο πνεύμα αυτό ιδρύθηκαν το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος και το Ευρωπαϊκό Δίκτυο Πληροφόρησης και Παρατήρησης για το Περιβάλλον (*EEIONET*) με σκοπό να εξασφαλισθεί αντικειμενική, αξιόπιστη και συγκρίσιμη σε πανευρωπαϊκό επίπεδο πληροφόρηση και συνεπώς η μεγαλύτερη δυνατή προστασία του περιβάλλοντος.⁵⁶ Εκτός από τη συλλογή και αξιολόγηση περιβαλλοντικών δεδομένων, την εισήγηση περιβαλλοντικών πολιτικών και την παροχή σχετικής τεχνικής υποστήριξης, τα δύο αυτά όργανα επωμίζονται την υποχρέωση να διασφαλίζουν τη μεγαλύτερη δυνατή διάχυση περιβαλλοντικής πληροφόρησης και τη δημοσίευση ανά τριετία αναλυτικής έκθεσης για την κατάσταση του περιβάλλοντος. Ρητά αναφέρεται ότι το κοινό μπορεί να έχει πρόσβαση σε πληροφορίες που διατηρεί το Ευρωπαϊκό Γραφείο Περιβάλλοντος με βάση τις διατάξεις του κοινοτικού και του εθνικού δικαίου. Το όργανο αυτό μάλιστα ήταν το πρώτο μέσα στους κόλπους της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, πριν ακόμη την Ευρωπαϊκή Επιτροπή και το Συμβούλιο, για το οποίο υπήρξε ρητή κανονιστική πρόβλεψη βάσει της οποίας διασφαλίστηκε η πρόσβαση των πολιτών στα δεδομένα του.⁵⁷

Το θέμα της πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφόρηση, εντάσσεται στην «περιφερειακή» προστασία του περιβάλλοντος μαζί με την αναγνώριση συμμετοχικής διαδικασίας στη λήψη αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον και την κατάργηση των υποκειμενικών προϋποθέσεων για την προσβολή διοικητικών πράξεων που προκαλούν φθορά στο περιβάλλον. Οι εξελίξεις στους τομείς αυτούς σε συνδυασμό και με την ολοένα ευρύτερη δραστηριοποίηση της κοινωνίας πολιτών μέσω διεθνών, κυρίως, οργανώσεων αποτελούν ιδιαίτερα γόνιμες προϋποθέσεις για τη διασφάλιση του ουσιαστικού αγαθού στο οποίο όλες οι παράμετροι αυτές κατατείνουν: την προστασία και αναβάθμιση του φυσικού μας περιβάλλοντος. Και είναι αναμφίβολα εξίσου χρήσιμο με τα μεμονωμένα μέτρα υπέρ του περιβάλλοντος, να εισάγονται παράλληλα και θεσμικοί κανόνες που συγκροτούν μία συνολική φιλοσοφία υπέρ του περιβάλλοντος και μέσω των οποίων προάγεται η ευαισθητοποίηση του κράτους και των πολιτών.

⁵⁵ Ασφαλώς η διακριτική ευχέρεια των αποφασιστικών οργάνων για την τελική επιλογή δεν επηρεάζεται. Το όργανο θα πρέπει απλώς να αποδείξει ότι ελήφθη υπόψιν η κρίση όσων συμμετείχαν στη διαδικασία χωρίς όμως να απαιτείται απόδειξη ότι της αποδόθηκε η βαρύτητα που έπρεπε είχε την αντίστοιχα, μορφή δικανικού ελέγχου ιδιαίτερα γνώριμη στο χώρο του αγγλοσαξωνικού δικαίου (*control of relevant considerations* ή *irrelevancy test*). Φυσικά, είναι διαφορετικό το θέμα σε ότι αφορά τον έλεγχο αιτιολογίας όπου οι αντίθετες ενδείξεις, στις οποίες θα συμπεριλαμβάνεται τυχόν αποκλίνουσα άποψη των συμμετεχόντων στη διαδικασία, εντείνουν το μέτρο της αιτιολογίας που απαιτείται.

⁵⁶ Κανονισμός 1210/90 του Συμβουλίου της 7^{ης} Μαΐου 1990.

⁵⁷ Αρκετά αργότερα εξεδόθη η Απόφαση 97/C 282/04 της 21.03.1997 για τη δημόσια πρόσβαση στα έγγραφα του Ευρωπαϊκού Γραφείου Περιβάλλοντος (ΕΕ C 282, 18.09.97, 5-7), με την οποία καθορίστηκαν λεπτομερείς κανόνες για την πρόσβαση των πολιτών στο υλικό που διατηρεί το Γραφείο.