



# Η περιβαλλοντική νομοθεσία και η εφαρμογή της στην Ελλάδα

## Διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο – Ιστορική αναδρομή

Το διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο γεννιέται ουσιαστικά μαζί με την περιβαλλοντική πολιτική κατά τη δεκαετία του 1960 όταν αρχίζουν να διατυπώνονται οι πρώτες επιστημονικές ανησυχίες για την κατάσταση του πλανήτη (π.χ. το βιβλίο της Rachel Carson, *Silent Spring*, 1962). Αυτή η ανησυχία οδηγεί στην ενεργοποίηση των πολιτών και ειδικά κατά τη δεκαετία του 1970 στην πολιτικοποίηση των περιβαλλοντικών θεμάτων με αποτέλεσμα να θεσπιστούν τα πρώτα εθνικά περιβαλλοντικά νομοθετικά μέτρα σε ΗΠΑ και Ευρώπη.

Το 1972 η **Συνδιάσκεψη της Στοκχόλμης για το Ανθρώπινο Περιβάλλον** αποτελεί ορόσημο για την καθιέρωση του περιβάλλοντος στην πολιτική ατζέντα, καθώς διαπιστώνεται η ανάγκη παγκόσμιας προσέγγισης για την επίλυση των περιβαλλοντικών θεμάτων. Δεν είναι τυχαίο ότι κατά τη δεκαετία του 1970 υπογράφονται οι πρώτες διεθνείς περιβαλλοντικές συμβάσεις. (Σύμβαση Ραμσάρ 1971, Σύμβαση CITES 1973, Σύμβαση MARPOL 1973/78, κοκ).

Είκοσι χρόνια μετά τη διατύπωση των πρώτων επιστημονικών ανησυχιών για το περιβάλλον, η δεκαετία του 1980 χαρακτηρίζεται από μαζική ενεργοποίηση πολιτών. Σημαντικό ρόλο στην ωρίμανση της περιβαλλοντικής συνείδησης έχουν κάποια γεγονότα-σοκ (π.χ. ατυχήματα Εχσον-Valdez και Chernobyl) και η διατύπωση ακόμα πιο τεκμηριωμένων επιστημονικών μελετών (όπως για την επιρροή της όξινης βροχής στον μέλανα δρυμό ή την ύπαρξη τρύπας του όζοντος). Ως εκ τούτου, δημιουργείται αρκετή πίεση από την κοινή γνώμη για νέες πολιτικές και νομικές πρωτοβουλίες. Το περιβαλλοντικό δίκαιο εκσυγχρονίζεται και οι περισσότερες συμβάσεις έχουν την μορφή συνθήκης-πλαίσιο, που επιτρέπει την προσαρμογή των υποχρεώσεων ανάλογα με τα επιστημονικά δεδομένα και τη διαφοροποίηση τους ανάλογα με τις δυνατότητες του κάθε κράτους να τις εφαρμόσει.

Η διατύπωση της **αρχής της αειφόρου ανάπτυξης** το 1987 αποτελεί ίσως την πιο σημαντική στιγμή στην ιστορία της περιβαλλοντικής προστασίας. *Αειφόρος ανάπτυξη είναι η ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες των σημερινών γενεών χωρίς να στερεί τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες.* (Εκθεση Brundtland για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, *Our Common Future*, 1987)

Η πολιτική ωρίμανση της περιβαλλοντικής πολιτικής φανερώνεται στη **Συνδιάσκεψη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη** το 1992 όπου καθιερώνεται και πολιτικά η αρχή της αειφόρου ανάπτυξης, και τονίζεται η ανάγκη τόσο παγκόσμιων λύσεων όσο και τοπικών δράσεων. Ακολουθεί η σύναψη πολλών νέων σύγχρονων περιβαλλοντικών συμβάσεων όπως η Σύμβαση του ΟΗΕ για την κλιματική αλλαγή (1992) και το μετέπειτα Πρωτόκολλο

του Κιότο (1997), η Σύμβαση για τη Διατήρηση της Βιοποικιλότητας (1992), η Σύμβαση του ΟΗΕ για την Αντιμετώπιση της Ερημοποίησης (1994), κοκ.

Όμως μέχρι και σήμερα τα επιστημονικά δεδομένα συνεχίζουν να παρουσιάζουν ανησυχητικά στοιχεία σχετικά με την κατάσταση του πλανήτη. Παράλληλα, οι αναπτυξιακές ανάγκες εκατομμυρίων ανθρώπων (πρόσβαση σε βασικές ανάγκες, καθαρό νερό, φαγητό, βασικές συνθήκες υγιεινής, κτλ) είναι πιεστικές, ενώ η υποβάθμιση των λειτουργιών των οικοσυστημάτων συμβάλει στην περαιτέρω εξαθλίωση ορισμένων ομάδων ανθρώπων. Γι' αυτό και η **Συνδιάσκεψη του Γιοχάνεσμπουργκ για την Αειφόρο Ανάπτυξη** το 2002 έθεσε ουσιαστικά ως θέμα προτεραιότητας την εφαρμογή της πληθώρας περιβαλλοντικών δεσμεύσεων που έχουν συμφωνηθεί ιδίως κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες.

## Περιβαλλοντικό δίκαιο – Βασικά χαρακτηριστικά

- Το περιβαλλοντικό δίκαιο είναι ένας δυναμικός τομέας δικαίου που έχει εξελιχθεί σε ένα από τους ογκωδέστερους και συνεχώς εξελισσόμενους ειδικούς τομείς δικαίου. Περιλαμβάνει, αναγνωρίζει και θεσπίζει σειρά βασικών αρχών, δικαιωμάτων και υποχρεώσεων.
- Πέρα από τις αυστηρές νομικές δεσμεύσεις, σημαντική επιρροή έχουν οι πολιτικές αποφάσεις και τα ψηφίσματα διεθνών οργανισμών, καθώς θέτουν ήπιους κανόνες οι οποίοι καλλιεργούν αίσθημα ευθύνης και τελικά υποχρέωση αλλαγής της συμπεριφοράς στα κράτη.
- Όσο πιο τεκμηριωμένα τα επιστημονικά συμπεράσματα, τόσο το νομικό πλαίσιο (ανά)προσαρμόζεται ώστε να ανταποκριθεί πιο αποτελεσματικά στις περιβαλλοντικές προκλήσεις.
- Τα κράτη, οι διεθνείς οργανισμοί, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις (ΜΚΟ), οι επιχειρήσεις, η ακαδημαϊκή κοινότητα και η επιστήμη και η εσωτερική διοίκηση του κάθε κράτους καθώς και η τοπική αυτοδιοίκηση έχουν ενεργό ρόλο στη δημιουργία, εφαρμογή, παρακολούθηση και αναθεώρηση της νομοθεσίας.
- Η εφαρμογή του περιβαλλοντικού δικαίου επηρεάζει ακόμα και την καθημερινότητα του πολίτη.

## Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ευρ. Ένωση

Παράλληλα με τις διεθνείς εξελίξεις, ξεκίνησε και η δραστηριοποίηση της ΕΕ (τότε ΕΟΚ) με την πολιτική και νομική προστασία του περιβάλλοντος. Αρχικά με σκοπό την διασφάλιση της εύρυθμης λειτουργίας της κοινής αγοράς, θεσπίστηκαν τα πρώτα περιβαλλοντικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τη δεκαετία του 1970. Στην συνέχεια όμως και λόγω της πίεσης της κοινής γνώμης, η ΕΕ έχει εξελιχθεί σε πρωτοπόρο στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, διεθνούς αναγνώρισης. Σήμερα η αειφόρος ανάπτυξη και η προστασία του περιβάλλοντος αποτελούν στόχους της ΕΕ. Η ΕΕ

παρακολουθεί, συμπορεύεται με και συχνά οδηγεί τις διεθνείς περιβαλλοντικές εξελίξεις.

Η αρμοδιότητα της ΕΕ για το περιβάλλον πηγάζει από τα άρθρα 2, 6, και 174-176 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Στο πλαίσιο αυτό έχουν υιοθετηθεί πολιτικές δεσμεύσεις και στρατηγικές υψηλότατου επιπέδου (επίπεδο αρχηγών κρατών) αλλά και πληθώρα περιβαλλοντικών νομοθετημάτων (οδηγίες, κανονισμοί και αποφάσεις). Ενδεικτικά, υπάρχουν περισσότερες από 400 Οδηγίες που ρυθμίζουν θέματα περιβαλλοντικής προστασίας όπως η προστασία της φύσης, του ατμοσφαιρικού αέρα, των υδάτων, η ηχορύπανση, η διαχείριση των αποβλήτων αλλά και η πρόσβαση στην περιβαλλοντική πληροφορία και η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Επιπρόσθετα το Δικαστήριο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (ΔΕΚ) βάσει των αποφάσεων του έχει ενισχύσει την περιβαλλοντική νομοθεσία ζητώντας την εφαρμογή της και ερμηνεύοντας τις διατάξεις της.

### Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα

Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα ακολουθεί τις διεθνείς και ευρωπαϊκές συντεταγμένες αρκετά στενά. Αξίζει να σημειωθεί ότι κάποιες νομοθετικές ρυθμίσεις για την προστασία του περιβάλλοντος ξεκινούν ήδη από πολύ νωρίς, π.χ. ο ορισμός εθνικών δρυμών θεσμοθετήθηκε ήδη από τη δεκαετία του 1930.

Το **Σύνταγμα της Ελλάδας**, έτσι όπως διαμορφώθηκε το 1975 θεωρήθηκε για την εποχή του ιδιαίτερος πρωτοπόρος. Το Σύνταγμα και ειδικότερα το άρθρο 24, έτσι όπως έχει αναθεωρηθεί το 1986 και το 2001:

- κατοχυρώνει την προστασία του περιβάλλοντος ως υποχρέωση του Κράτους και ως δικαίωμα του καθενός,
- θεσπίζει την αρχή της αειφορίας,
- δίνει ιδιαίτερη έμφαση στην προστασία των δασών (μαζί με το αρθ. 117, παρ. 3, 4),
- προβλέπει την θέσπιση την κατάρτιση χωροταξικού σχεδίου και πολεοδομικού σχεδιασμού,
- θεσπίζει την υποχρέωση σύνταξης εθνικού κτηματολογίου.

Ο **νόμος-πλαίσιο 1650/1986** αποτελεί το βασικό νομοθετικό εργαλείο με το οποίο μεταφράζονται σε πράξη το άρθρο 24 του Συντάγματος και ειδικότερα οι διατάξεις περί υποχρέωσης του κράτους στην περιβαλλοντική προστασία. Οι διατάξεις του συνταγματικού αυτού νόμου ουσιαστικά θέτουν τις βάσεις και θεσπίζονται οι κανόνες και ορίζονται οι προδιαγραφές έτσι ώστε το κράτος και οι μηχανισμοί του να μπορέσουν να υλοποιήσουν συγκεκριμένες δράσεις κι έργα για την προστασία του περιβάλλοντος.

Αν και ο νόμος 1650/1986 θεωρείται πρωτοπόρος για την εποχή του, σήμερα χρήζει αναθεώρησης και εκσυγχρονισμού. Βέβαια, από το 1986 το νομικό πλαίσιο προστασίας του περιβάλλοντος έχει συμπληρωθεί με άλλους νόμους καθώς και Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις (ΚΥΑ) και Προεδρικά Διατάγματα (ΠΔ). Επιπλέον, η Ελλάδα έχει κυρώσει με νόμους, ΚΥΑ και ΠΔ πολλές διεθνείς συμβάσεις και ενσωματώσει στο εθνικό της δίκαιο οδηγίες της ΕΕ. Επίσης, υπάρχει σειρά διοικητικών και κανονιστικών πράξεων που ορίζουν τις περιβαλλοντικές υποχρεώσεις και ευθύνες.

Σημαντικό επίσης ρόλο στην εδραίωση του περιβαλλοντικού δικαίου στην Ελλάδα έχουν και οι αποφάσεις των δικαστηρίων. Ιδιαίτερη βαρύτητα πρέπει να δοθεί στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣΤΕ) και ειδικά του Ε' Τμήματος το οποίο αποτελεί τον περιβαλλοντικό θεσμοφύλακα της χώρας.

### Η εφαρμογή της περι/κής νομοθεσίας στην Ελλάδα

Από τα παραπάνω γίνεται εμφανές ότι τόσο η παγκόσμια κοινότητα, όσο και η ΕΕ και η Ελλάδα, έχουν στη διάθεση τους τα νομικά εργαλεία για την προστασία του περιβάλλοντος. Παρόλ' αυτά οι επιστημονικές ενδείξεις φανερώνουν ότι οι περιβαλλοντικές προκλήσεις είναι επιστημονικά τεκμηριωμένες με τάσεις περαιτέρω υποβάθμισης των φυσικών πόρων και λειτουργιών. Γι' αυτό, απαιτείται ακόμα μεγαλύτερη και πιο εντατική προσπάθεια για εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, τόσο όσον αφορά το τυπικό μέρος της νομοθεσίας όσο και την επί της ουσίας εφαρμογή της. Μόνο έτσι μπορεί να υπάρξει αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος και αντιστροφή των ανησυχητικών επιστημονικών δεδομένων.

Αντίστοιχη είναι η πρόσκληση για την Ελλάδα, όπου η εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας χαρακτηρίζεται ως ελλιπής. Τουλάχιστον στο πλαίσιο της ΕΕ, η Ελλάδα θεωρείται ουραγός στην εκπλήρωση των περιβαλλοντικών της δεσμεύσεων. Τα συμπεράσματα των ετήσιων εκθέσεων του WWF Ελλάς «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα» φανερώνουν την επικρατούσα κατάσταση και την εν γένει ελλιπή προστασία του περιβάλλοντος στην χώρα. Όπως έχει ήδη υπογραμμιστεί η περιβαλλοντική νομοθεσία δεν είναι απομονωμένος τομέας. Είναι απόλυτα συνδεδεμένος με τις πολιτικές προτεραιότητες αλλά και την διοικητική ικανότητα του κάθε κράτους να προσαρμοστεί στις σύγχρονες και πιεστικές προκλήσεις. Ακριβώς για αυτό το λόγο η αποτελεσματική

εφαρμογή της απαιτεί κάποιες βασικές προϋποθέσεις. Απαιτεί δομές, υποδομές, καταρτισμένο και επαρκές προσωπικό, πολιτική βούληση, παρακολούθηση, ελέγχους, κ.κ. Για να εκπληρωθούν οι προϋποθέσεις αυτές χρειάζεται ένα λειτουργικό σύγχρονο σύστημα περιβαλλοντικής διακυβέρνησης. Η δημιουργία αυτού πρέπει να αποτελέσει προτεραιότητα.

#### Η δράση του WWF Ελλάς

- Παρακολούθηση της εφαρμογής των εθνικών δεσμεύσεων σε κάποιους συγκεκριμένους περιβαλλοντικούς τομείς.
- Δημοσιοποίηση ετήσιας έκθεσης «Δεσμεύσεις χωρίς εφαρμογή» για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας στην Ελλάδα.
- Παρατηρητήριο περιβαλλοντικής νομοθεσίας – στην ιστοσελίδα του WWF Ελλάς για την περιβαλλοντική πολιτική: <http://www.policies.wwf.gr>
- Προτείνει τρόπους βελτίωσης της περιβαλλοντικής διακυβέρνησης της Ελλάδας.

Για περισσότερες πληροφορίες:  
Ιόλη Χριστοπούλου,

WWF Ελλάς  
Φιλελλήνων 26, 10558 Αθήνα,  
Τηλ. 210-3314893, Fax: 210-3247578