

ΜΕΤΑΞΥ ΕΞΙΔΑΝΙΚΕΥΣΗΣ ΚΑΙ ΡΕΑΛΙΣΜΟΥ: ΤΑ ΔΙΑΔΙΚΑΣΤΙΚΑ
ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΙΚΑ ΔΙΚΑΙΩΜΑΤΑ ΚΑΙ ΟΙ ΔΙΚΟΝΟΜΙΚΕΣ ΤΟΥΣ ΠΡΟΕΚΤΑΣΕΙΣ
ΑΠΟ ΤΗ ΣΚΟΠΙΑ ΤΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ ΑΝΑΛΥΣΗΣ ΤΟΥ ΔΙΚΑΙΟΥ

Γιώργος Ι. Δελλής

Αν. Καθηγητής Νομικής Σχολής Πανεπιστημίου Αθηνών

Η προστασία του περιβάλλοντος στην Ελλάδα υπήρξε εν πολλοίς υπόθεση του Συμβουλίου της Επικρατείας, ιδίως από την ίδρυση του Ε΄ Τμήματος στις αρχές της δεκαετίας του 1990. Το τμήμα αυτό, στο οποίο ο Κώστας Μενουδάκος αφιέρωσε τα πιο ώριμα χρόνια της δικαστικής του σταδιοδρομίας, υπήρξε διαχρονικά το θεσμικό αντίβαρο σε κάθε είδους πίεση για εκπτώσεις στη διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών, ανεξάρτητα από το αν η πίεση αυτή προερχόταν από τον επιχειρηματικό κόσμο ή το πελατειακό πολιτικό οικοδόμημα. Οι αποφάσεις του Ε΄ Τμήματος πάντοτε αφήνουν κάποιους δυσареστημένους, κάτι αναμενόμενο από τη στιγμή που αφορούν σε μείζονα επενδυτικά σχέδια και αποτελούν το προϊόν μίας στρατηγικής στάθμισης, όπου τα όρια μεταξύ νομικής και πολιτικής είναι δυσδιάκριτα. Γι΄ αυτό και οι νομολογιακές εφαρμογές των ουσιαστικών κανόνων για την προστασία του περιβάλλοντος συγκεντρώνουν τα βλέμματα τόσο του νομικού σχολιασμού όσο και της δημοσιότητας.

Ωστόσο, η λύση ως προς την ουσιαστική όψη της περιβαλλοντικής διαφοράς -με άλλα λόγια, το ακριβές σημείο ισορροπίας του δίπολου περιβάλλον/ανάπτυξη στο οποίο ο ανώτατος δικαστής τοποθετεί τη νομιμότητα,¹ δεν είναι το μόνο στρατηγικό δίλημμα, το οποίο αυτός καλείται να αντιμετωπίσει. Ένα μείζον θέμα νομολογιακής πολιτικής, το οποίο μάλλον δεν έχει τύχει της προσοχής που του αρμόζει, αποτελεί η ερμηνεία και εφαρμογή των διαδικαστικών κανόνων του περιβαλλοντικού δικαίου, προεχόντως εκείνων που κατοχυρώνουν δικαιώματα κατά τη λήψη ή την αμφισβήτηση αποφάσεων των δημοσίων αρχών με επιπτώσεις στο περιβάλλον. Ίσως διότι δεν έχει γίνει αρκούντως αντιληπτό ότι η απάντηση στο συγκεκριμένο νομικό ερώτημα προϋποθέτει μία εξίσου ακανθώδη στάθμιση στρατηγικού χαρακτήρα, την τοποθέτηση του δικαστή σε ένα άλλο δίπολο, εκείνο μεταξύ ενεργού συμμετοχής των πολιτών αφενός και αποτελεσματικότητας του δικαίου αφετέρου. Το συγκεκριμένο δίλημμα εμφανίζει την επιπρόσθετη δυσχέρεια ότι δεν αντιμετωπίζεται ικανοποιητικά με περιπτώσιολογικές απαντήσεις. Εάν η στάθμιση ανάμεσα στην οικολο-

1. Κ. Σακελλαροπούλου, *Περιβάλλον και Ανάπτυξη: Σταθμίσεις και Δικαστικός Έλεγχος, Νόμος και Φύση*, 2016.

γική και την αναπτυξιακή συνιστώσα της βιωσιμότητας είναι εύλογο να γίνεται *ad hoc*, δεν ισχύει το ίδιο για ερωτήματα όπως το κατά πόσον η δυνατότητα συμμετοχής στη διαβούλευση, η οποία προηγείται των περιβαλλοντικών όρων, επηρεάζει και με ποιο τρόπο την δικαστική αμφισβήτηση των όρων αυτών. Η απάντηση εδώ δεν μπορεί παρά να αφορά τους πάντες, ενώ οι νομολογιακές διακυμάνσεις θα εξέθεταν το Δικαστήριο.

Η ανάλυση που ακολουθεί αναδεικνύει πρωτίστως τον αυξημένο βαθμό δυσκολίας του υπό εξέταση διλήμματος. Ξεπερνώντας μία εξιδανικευμένη και απλοϊκή θεώρηση των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων, διαπιστώνεται –μέσα από την οικονομική ανάλυση του δικαίου– ότι αυτά εξυπηρετούν περισσότερους και συχνά αντιθετικούς στόχους κατά τρόπο ώστε τα επιχειρήματα υπέρ της διασταλτικής ή της περιοριστικής εφαρμογής τους να είναι αμοιβαία υποστηρίξιμα. Δεν υπάρχει, συνεπώς, μία σαφής και ανεπίδεκτη αντιλόγου ερμηνευτική επιλογή ως προς το ιδεατό εύρος τους (I). Είναι, λοιπόν, κατανοητές οι αμφιταλαντεύσεις της νομολογίας, η οποία βρίσκεται σήμερα σε φάση ωρίμανσης: Από την αρχική, μαξιμαλιστική θεώρηση των συγκεκριμένων δικαιωμάτων, στο όνομα της περιβαλλοντικής προστασίας, ο διοικητικός δικαστής φαίνεται πλέον να τηρεί μία πιο κριτική στάση, ιδίως σε σχέση με τις δικονομικές συνέπειες από τη χρήση (ή τη μη χρήση) των δικαιωμάτων αυτών, χωρίς ωστόσο να έχει παγιώσει κάποια νέα θέση (II).

I. Η διαδικαστική όψη του δικαιώματος στο περιβάλλον: Νομική και οικονομική θεώρηση

Το περιβάλλον ως θεμελιώδες έννομο αγαθό μετεξελίχθηκε από συνταγματική αποστολή των φορέων δημόσιας εξουσίας σε αυτοτελές δικαίωμα. Ωστόσο, η διαλεκτική των δικαιωμάτων δεν μεταφέρεται αβίαστα στο πεδίο του περιβάλλοντος. Τι είναι τελικά το δικαίωμα στο περιβάλλον, ατομικό, συλλογικό, πολιτικό, κοινωνικό, κάτι από όλα αυτά ή μήπως μία κατηγορία μόνο του;² Και ποια μπορεί να είναι η πρακτική νομική σημασία της αναγνώρισης στον καθένα, ενός γενικού δικαιώματος σε καθαρό και υγιές περιβάλλον; Η εγγενής αυτή δυσκολία ίσως να εξηγεί γιατί το δίκαιο έδωσε τελικά έμφαση στην *διαδικαστική/συμμετοχική* όψη ενός τέτοιου δικαιώματος, η οποία είναι η μόνη που μπορεί να συγκεκριμενοποιηθεί επαρκώς και να γεννήσει απτές νομικά αξιώσεις.

Η όψη αυτή αποκρυσταλλώνεται σήμερα στους επί μέρους πυλώνες της Σύμβασης του Άαρχους, οι οποίοι αποτελούν το σημείο συνάντησης του διε-

2. Γ. Σιούτη, Η Συνταγματική κατοχύρωση της προστασίας του περιβάλλοντος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 1985, σ. 48 επ., της ίδιας, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος (β' έκδοση), εκδ. Σάκκουλα, 2011, σ. 31, Ι. Καρακώστας, Περιβάλλον & Δίκαιο - Δίκαιο διαχείρισης και προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών (δεύτερη έκδοση), εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2006, σ. 95.

θνούς, του ευρωπαϊκού και του εθνικού δικαίου στο συγκεκριμένο ζήτημα.³ Κατοχυρώνονται τρία ειδικότερα δικαιώματα στον τομέα του περιβάλλοντος: α) πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληροφορία, η οποία κατέχεται από δημόσιες αρχές, β) συμμετοχής στη διαδικασία λήψης της περιβαλλοντικής απόφασης, ιδίως μέσω της διαβούλευσης πριν από την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων για έργα με περιβαλλοντικές επιπτώσεις και γ) πρόσβασης στη Δικαιοσύνη, εφόσον παραβιάζονται τα προηγούμενα δύο δικαιώματα και σε υποθέσεις με περιβαλλοντικό αντικείμενο. Τα δικαιώματα αυτά, έχοντας ως κοινό σημείο την έννοια της πρόσβασης, υπηρετούν τον ίδιο σκοπό, την συμμετοχή των φορέων τους στη δημόσια διαφύλαξη των περιβαλλοντικών αγαθών. Ως εκ τούτου, είναι στενά συνδεδεμένα μεταξύ τους: Η συμμετοχή δεν έχει νόημα χωρίς επαρκή πληροφόρηση και, αντιστρόφως, η δικαστική οδός αφενός επικουρείται από τα άλλα δύο διαδικαστικά στάδια, αφετέρου εγγυάται τη χρησιμότητά τους.

Η αμιγώς αξιακή θεώρηση των συμμετοχικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων συνηγορεί στη μαξιμαλιστική περιγραφή και κατοχύρωσή τους, τόσο *ratione personae* όσο και *ratione materiae*. Το περιβάλλον μας αφορά όλους, άρα είναι δεοντολογικά επιβεβλημένο να παρέχεται σε όσο το δυνατόν ευρύτερο κύκλο προσώπων η δυνατότητα να μαθαίνει, να επηρεάζει και να αμφισβητεί κάθε πράξη με περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Πόσο μάλλον όταν, όπως εξηγήθηκε, η ουσιαστική όψη του δικαιώματος στο περιβάλλον έχει περισσότερο διακηρυκτικό χαρακτήρα. Επίσης, στην κρατούσα λογική των δικαιωμάτων, η επίκληση και η χρήση τους αποτελεί αφενός αυτοσκοπό, αφετέρου ευχέρεια και

3. Η Σύμβαση του Aarhus (Δανία), «για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα» υπογράφηκε το 1998 και τέθηκε σε ισχύ το 2001. Κυρώθηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση με την απόφαση 2005/370/ΕΚ. Στο ελληνικό δίκαιο η Σύμβαση κυρώθηκε με το Ν 3422/2005, ΦΕΚ 303/Α 2005. Βλ. *M. Pallemarts* (επιμ.), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions Between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, Groningen, 2011, *J. Verschuuren*, *Public Participation regarding the Elaboration and Approval of Projects in the EU after the Aarhus Convention*, *Yearbook of European Environmental Law*, 2005.29, *V. Koester*, *The Convention on Access to Information Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus Convention)*, σε: *G. Ulfstein* (επιμ.), *Making Treaties Work. Human Rights, Environment and Arms Control*, Cambridge University Press, 2007.179, *J. Jendroska*, *Public Participation in the Preparation of Plans and Programs: Some Reflexions on the Scope of Obligations under Article 7 of the Aarhus Convention*, *Journal for European Environmental and Planning Law*, 2009.495, *R. Hallo*, *How Far has the EU Applied the Aarhus Convention*, Brussels 2007, *European Environmental Bureau*, *Κ. Μενουδάκος*, *Η Σύμβαση του Άαρχους και η Νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Νόμος και Φύση 2007*, *Γ. Γεραπετρίτης*, *Το δικαίωμα περιβαλλοντικής πληροφόρησης: Σύγχρονες τάσεις σε Ελλάδα και Ευρώπη, Περιβάλλον και Δίκαιο*, 2000, σ. 172, *Γ. Ζιάμος/Π. Παναγιωτόπουλος*, *Περιβαλλοντική Πληροφόρηση και Συμμετοχή στη Λήψη Αποφάσεων*, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003.

όχι γενεσιουργό αιτία κάποιων αντίστοιχων υποχρεώσεων. Με άλλα λόγια, τα δικαιώματα αυτά κατοχυρώνονται ανεξάρτητα από τον ιδιοτελή ή μη σκοπό που επιδιώκει μέσω αυτών ο φορέας τους και χωρίς η άσκησή τους (ή η παράλειψη της άσκησής τους) να γεννά καθήκοντα στον δικαιούχο, από τα οποία να εξαρτάται το εύρος της νομικής του προστασίας. Κοντολογίς, η αξιακή τους θεώρηση μοιραία οδηγεί στην εξιδανίκευσή τους.

Η παραπάνω προσέγγιση είναι εμφανής ιδίως σε σχέση με τους πρώτους δύο πυλώνες του Άρχους. Η περιβαλλοντική πληροφόρηση αναγνωρίζεται σε όλους, χωρίς την ανάγκη να αποδεικνύεται κάποιο έννομο συμφέρον, και αφορά κάθε πληροφορία, υπερβαίνοντας το δικαίωμα πρόσβασης στα έγγραφα που κατοχυρώνει το γενικό διοικητικό δίκαιο.⁴ Αντίστοιχα, η παρουσία στη διαβούλευση είναι ανοιχτή σε ευρύτατο κύκλο προσώπων, το «ενδιαφερόμενο κοινό», και ουσιαστικά δεν συνοδεύεται από σοβαρούς περιορισμούς ως προς το αντικείμενο και τον τρόπο συμμετοχής.⁵ Η ιδέα είναι απλή: Στο περιβάλλον υπάρχουν για τους τρίτους δικαιώματα για και όχι υποχρεώσεις. Η συγκεκριμένη οπτική διαπνέει και τον πυλώνα της δικαστικής προστασίας. Βασική ερμηνευτική παραδοχή αποτελεί η καταρχήν απαγόρευση να συναρτάται η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη από το πόσο επιμελώς έγινε χρήση των υπολοίπων διαδικαστικών δικαιωμάτων. Ακόμη και ο πλέον αμελής ιδιώτης, εκείνος δηλαδή που παρέλειψε να πληροφορηθεί ή και να αντιταχθεί κατά το διοικητικό στάδιο της διαδικασίας δεν μπορεί να στερηθεί της δυνατότητας να κινηθεί δικαστικά.

Στο σημείο όμως αυτό εμφανίζονται και τα περισσότερα προβλήματα. Εάν ο μαξιμαλισμός φαίνεται να μην ενοχλεί σε σχέση με τα δύο πρώτα συμμετοχικά δικαιώματα, δεν ισχύει το ίδιο όταν τίθεται θέμα εμπλοκής της Δικαιοσύνης. Η ιδιαιτερότητα των περιβαλλοντικών υποθέσεων δεν δικαιολογεί, όσο όμορφα ρομαντικό και εάν ακούγεται, την κατάργηση κάθε δικονομικής προϋπόθεσης. Το άρθρο 9 της Σύμβασης του Άρχους ρητά προβλέπει τη δυνατότητα να θεσπίζονται προϋποθέσεις παραδεκτού και να περιορίζονται οι νομιμοποιούμενοι να προσφύγουν σε σύγκριση με τον ευρύτατο κύκλο των προσώπων, τα οποία απολαμβάνουν των δικαιωμάτων περιβαλλοντικής πληροφόρησης και συμμετοχής. Αντίστοιχα, το Δικαστήριο της Ένωσης απέφυγε να ορίσει το δικαίωμα προσφυγής στη Δικαιοσύνη ειδικά για περιβαλλοντικές διαφορές κατά τρόπο σαφώς ευρύτερο από το γενικό καθήκον των κρατών μελών να διασφαλίζουν αποτελεσματική δικαστική προστασία σε περίπτωση προσβολής άλλων δικαιω-

4. Π. Λαζαράτος, Άρθρο 10- Το δικαίωμα περιβαλλοντικής πληροφόρησης, σε: Κασιμάτη/Μαυριά, Ερμηνεία του Συντάγματος, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, Γεραπετρίτης, ό.π., Ζιάμος/Παναγιωτόπουλος, ό.π.

5. Βλ. άρθρα 3 και 4 του Ν 4014/2011, καθώς και ΚΥΑ 1649/45 (ΦΕΚ Β' 45/15/01/2014). Βλ. απόφαση του ΔΕΕ της 09.11.2006, C-215/06, Επιτροπή κ. Ιρλανδίας, αναφορικά με το κόστος συμμετοχής στη διαδικασία διαβούλευσης.

μάτων, τα οποία κατοχυρώνει το ευρωπαϊκό δίκαιο, αρνούμενο τελικά να υποχρεώσει τα εθνικά συστήματα σε *ex nihilo* δημιουργία «περιβαλλοντικών» δικονομικών εργαλείων, πέρα από εκείνα που ήδη υφίστανται.⁶ Γενικότερα, η μετάβαση από τον ιδεαλισμό, με τον οποίο περιγράφονται οι δύο πρώτοι πυλώνες του Άαρχους, στον αναγκαίο ρεαλισμό του τρίτου πυλώνα δεν είναι καθόλου εύκολη υπόθεση. Το καταδεικνύει η αδυναμία της Ένωσης να εναρμονίσει τους εθνικούς κανόνες πρόσβασης στη Δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικές υποθέσεις, κάτι το οποίο εύκολα και πανηγυρικά επιτεύχθηκε για την περιβαλλοντική πληροφόρηση και συμμετοχή στη διαβούλευση: Για τα δικαιώματα αυτά υφίστανται λεπτομερείς κανόνες του παραγώγου δικαίου,⁷ ενώ η πρόταση Οδηγίας της Επιτροπής αναφορικά με τα δικονομικά δικαιώματα χρονολογείται από το 2003 και ουδέποτε υιοθετήθηκε.⁸

Η αδυναμία να αποτυπωθεί κατά τρόπο κοινά αποδεκτό ο τρόπος πρόσβασης στη Δικαιοσύνη για περιβαλλοντικές υποθέσεις οφείλεται εν πολλοίς στην εξιδανίκευση με την οποία προσεγγίζονται τα συμμετοχικά περιβαλλοντικά δικαιώματα. Όσο πιο αγγελική είναι η θεώρησή τους τόσο μεγαλύτερη είναι η δυσχέρεια τοποθέτησής τους στην ωμή δικονομική πραγματικότητα. Απαιτείται μία πραγματιστική και προεχόντως χρηστική ανάλυση των δικαιωμάτων αυτών,

6. ΔΕΕ, απόφαση της 18.10.2011, C-128/09, Antoine Boxus κλπ., Συλλ. 2011.I.9711.

7. Βλ. Οδηγία 2003/4/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 28ης Ιανουαρίου 2003, για την πρόσβαση του κοινού σε περιβαλλοντικές πληροφορίες και για την κατάργηση της οδηγίας 90/313/ΕΟΚ του Συμβουλίου, καθώς και, αρχικά, την Οδηγία 97/11/ΕΚ του Συμβουλίου της 3ης Μαρτίου 1997 περί τροποποίησης της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον, ήδη δε την Οδηγία 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 13ης Δεκεμβρίου 2011 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (όπως τροποποιήθηκε με την Οδηγία 2014/52/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 16ης Απριλίου 2014 για την τροποποίηση της οδηγίας 2011/92/ΕΕ σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον), άρ. 6.

8. Πρόταση Οδηγίας του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την πρόσβαση στη δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικά ζητήματα, COM(2003) 624. Για το ζήτημα της πρόσβασης στη Δικαιοσύνη βλ. *Millieu Ltd, Measures on Access to Justice in Environmental Matters*, European Commission 2007, *Ch. Larssen, B. Jadot, L' accès à la justice en matière d'environnement*, Bruyland, 2005, *C. Hatton, Access to Environmental Justice and the Aarhus Convention 10 Years On*, e-law, 2008.43.14, *Detle B., Access to Justice in Environmental Matters: the Aarhus Convention and Legislative Initiatives for its Implementation*, σε *Th. Ormond* (επιμ.), *Environmental Law and Policy at the Turn to the 21st Century*, Liber Amicorum Betty Gebers, Lexxion Verlagsgesellschaft, 2006.63, *B. Dette, Access to Justice in Environmental Rights, A Fundamental Democratic Right*, σε *M. Onida* (επιμ.), *Europe and the Environment, Legal Essays in Honour of Ludwig Kramer*, European Law Publishing, 2004.3, *N. De Sadeleer, G. Roller, M. Dross, Access to Justice in Environmental Matters*, European Commission 2002, *P. Castle, M. Day, C. Hatton, P. Stookes, Environmental Justice*, London 2004.

η οποία θα εστιάζει στους σκοπούς και τις συγκεκριμένες λειτουργίες που επιτελούν στην πράξη για να αποτιμηθεί το πραγματικό κόστος και όφελος από τη διασταλτική ή τη συσταλτική κατοχύρωσή τους.⁹ Εξάλλου, η στάθμιση κόστους/οφέλους δεν είναι άγνωστο εργαλείο στο περιβαλλοντικό δίκαιο.¹⁰ Η μεθοδολογική αυτή άσκηση καθιστά απαραίτητη την εξέταση των τριών συμμετοχικών δικαιωμάτων υπό το φως της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, εξέταση η οποία παρέχει τα θεωρητικά εφόδια για την οντολογική –και όχι δεοντολογική/αξιακή– προσέγγιση των νομικών θεσμών και έχει αποδειχθεί ιδιαίτερα χρήσιμη στο πεδίο του περιβαλλοντικού δικαίου.¹¹

Για τους οικονομολόγους, η προσβολή του περιβάλλοντος αποτελεί εν πρώτοις μία εξωτερικότητα (*externality*), δηλαδή το αρνητικό επακόλουθο μίας δραστηριότητας, το κόστος του οποίου οι εμπλεκόμενοι σε αυτή δεν έχουν συμφέρον να περιλάβουν στις μεταξύ τους συναλλαγές.¹² Για παράδειγμα, κατά την κατασκευή ενός σπιτιού δημιουργούνται απόβλητα (υλικά συσκευασίας, μπάζα κ.λπ.), το κόστος διαχείρισης των οποίων ώστε να μην ρυπάνουν το περιβάλλον δεν εντάσσεται «οικειοθελώς» στη συναλλαγή μεταξύ του κατασκευαστή και του αγοραστή. Και οι δύο, αν δεν αναγκαστούν από την Πολιτεία –συνήθως με την άσκηση δημόσιας εξουσίας– να «εσωτερικοποιήσουν» το συγκεκριμένο κόστος, έχουν οικονομικό κίνητρο να το αποφύγουν με την ανεξέλεγκτη διάθεση των αποβλήτων στη φύση. Η εξήγηση της παθολογικής αυτής κοινωνικής συμπεριφοράς είναι βαθύτερη, όπως τη φωτίζει και πάλι η οικονομική θεωρία: Το

9. Η προσέγγιση των νομικών θεσμών, συμπεριλαμβανομένης της κατοχύρωσης συγκεκριμένων δικαιωμάτων, ως εργαλείου το οποίο δεν μειώνει πάντα αλλά και αυξάνει το «κόστος συναλλαγής» στις ανθρώπινες δραστηριότητες, αποτελεί θεμελιώδη –και πλέον αδιαμφισβήτητη– παραδοχή της οικονομικής ανάλυσης του δικαίου, με αφετηρία το περίφημο άρθρο του R. Coase, *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics*, 1960.1. Πλέον κάθε νομοθετική παρέμβαση υπόκειται σε στάθμιση κόστους- οφέλους, μέσω της μελέτης ρυθμιστικών επιπτώσεων που τη συνοδεύει.

10. Με πλέον χαρακτηριστική, την απόφαση ΣΤΕ (Ολομ.) 613/2002. Κρίσιμο εργαλείο για την περιβαλλοντική στάθμιση κόστους - οφέλους αποτελεί η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και οι διάφορες παραλλαγές της. Σε ειδικές μάλιστα περιπτώσεις, ο νομοθέτης κάνει ευθέως αναφορά σε στάθμιση κόστους/οφέλους (βλ. ν. 3894/2010).

11. N. Hanley, J. Shogren, B. White, *Environmental Economics in Theory and Practice*, Palgrave, Λονδίνο, 2007, E. Goodstein, *Economics and the Environment*, 7^η εκδ., Wiley, New York, M. Cropper, W. Oates, *Environmental Economics: A Survey*, *Journal of Economic Literature* 1992.675, N. Mercurio, *Ecology Law and Economics*, University Press of America, 1997, A. Endres, V. Radke, *Economics for Environmental Studies A Strategic Guide to Micro- and Macroeconomics*, Springer 2012.

12. Ειδικά για το περιβάλλον ως εξωτερικότητα, βλ. R. Cornes, T. Sandler, *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*, New York, Cambridge University Press, 1986, W. Heller, D. Starrett, *On the Nature of Externalities*, σε: S. Lin (επιμ.), *Theory and Measurement of Economic Externalities*, Academic Press, New York, 1976.10.

περιβάλλον είναι το κατεξοχήν αγαθό, το οποίο κινδυνεύει από την «τραγωδία των κοινών» (*tragedy of the commons*).¹³ Ως «κοινό» αγαθό, το οποίο δεν μπορεί να κατανεμηθεί ώστε να ανήκει κατά τρόπο σαφή σε συγκεκριμένους δικαιούχους, είναι από τη φύση του ανοιχτό σε καταχρήσεις από όλους. Ο καθένας έχει κίνητρο να ενεργήσει ως «λαθρεπιβάτης»,¹⁴ να καταχραστεί δηλαδή αντί να διαφυλάξει τα περιβαλλοντικά αγαθά με το εξής σκεπτικό: Εάν είναι ο μόνος που προσέχει να μη ρυπάνει ενώ τα λοιπά μέλη της κοινότητας δρουν εγωιστικά χωρίς ο ίδιος να μπορεί να τα εξαναγκάσει να προστατεύουν το περιβάλλον, τότε ούτε ικανοποιεί τις ανάγκες του ούτε διασώζεται το συγκεκριμένο αγαθό· αντίστροφως, εάν αδιαφορήσει για το περιβάλλον –όπως είναι η κυνική, πλην όμως η πιο «ορθολογική» επιλογή για τον ίδιο– εξυπηρετεί το δικό του συμφέρον, αφήνοντας στους υπολοίπους το κόστος (εξ ου και λαθρεπιβάτης) της περιβαλλοντικής προστασίας. Κάθε φορέας έργου με πιθανές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κατά την έννοια της οδηγίας 2011/92/ΕΕ (ήδη αντικατασταθείσα με την οδηγία 2014/52/ΕΕ) και του Ν. 4014/2011, είναι εν δυνάμει «λαθρεπιβάτης», διότι μάλλον θα επιχειρήσει να μην αναλάβει το κόστος που αναλογεί στη δραστηριότητά του. Για το λόγο αυτό, η τελευταία τίθεται υπό καθεστώς προηγούμενης άδειας μετά από *ad hoc* εξέταση των περιβαλλοντικών της επιπτώσεων.¹⁵ Χωρίς δημόσια παρέμβαση, η προστασία του περιβάλλοντος είναι ανέφικτη.

Ανακύπτει όμως ένα δεύτερο πρόβλημα, εξίσου κρίσιμο για την οικονομική ανάλυση, η *αυξημένη ασυμμετρία της περιβαλλοντικής πληροφόρησης*.¹⁶ Οι συνέπειες μίας επέμβασης στο περιβάλλον, ακόμη και όταν είναι τεχνικά δυνατόν να αποτυπωθούν με ακρίβεια, αφενός προϋποθέτουν μεγάλο «κόστος» πληροφόρησης λόγω της πραγματικής και επιστημονικής δυσχέρειας την οποία συνεπάγεται η συγκεκριμένη άσκηση, αφετέρου είναι σε μεγάλο βαθμό γνωστές μόνο σε εκείνον που συναρτά τα συμφέροντά του από την επέμβαση αυτή, οπότε έχει

13. R. Hardin, *The Tragedy of the Commons*- The population problem has no technical solutions; it requires a fundamental extension in morality, *Science* 1968.1243, E. Ostrom, *Governing the Commons*, Cambridge University Press 1990.

14. Το φαινόμενο του λαθρεπιβάτη, ως παθολογία της ορθολογικότητας σε συνθήκες συλλογικής δράσης αποτελεί μία από τις σταθερές της οικονομικής ανάλυσης. R. Hardin, *The Free Rider Problem*, *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, 2003.

15. E. Pasour, *The Free Rider as a Basis for Government Intervention*, *Journal of Libertarian Studies* 1981.453.

16. Γενικά για την ασυμμετρία πληροφόρησης, βλ. G. Akerlof, *The Market for "Lemons: Quality Uncertainty and the Market Mechanism*, *The Quarterly Journal of Economics*, 1970.488. Ειδικά για την περιβαλλοντική πληροφόρηση, βλ. D. Case, *The Law and Economics of Environmental Information as Regulation*, *Environmental Law Reporter*, 2001.7.10773, D. Bunker, *Deficits in EU and US Mandatory Environmental Information Disclosure Legal, Comparative Legal and Economic Facets of Pollutant Release Inventories*, Springer 2012.

κίνητρο να τις αποκρύψει ή να τις διαστρεβλώσει!¹⁷ Δημιουργείται έτσι η εξής αντίφαση, την οποία αποτυπώνει και η ισχύουσα νομοθεσία: Η περιβαλλοντική εκτίμηση, με τη σύνταξη μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΜΠΕ), ορθώς μεν ανατίθεται στον φορέα του προς αδειοδότηση έργου, διότι είναι ο μόνος που κατέχει την απαραίτητη πληροφορία και έχει το κίνητρο να αναλάβει το υψηλό κόστος για τη συγκέντρωσή της, ωστόσο το πρόσωπο αυτό τελεί την ίδια στιγμή σε σύγκρουση συμφερόντων. Πρόκειται για ένα σοβαρό πρόβλημα, το οποίο δεν αντιμετωπίζεται αποτελεσματικά ούτε από την ανάθεση της περιβαλλοντικής έγκρισης στη διοίκηση, ενόψει μίας τρίτης παθολογίας την οποία έχει διαπιστώσει η οικονομική θεωρία. Η αποτελεσματικότητα του διοικητικού μηχανισμού ως εγγυητή των συλλογικών αγαθών στο όνομα του γενικού συμφέροντος είναι περιορισμένη λόγω του εγγενούς προβλήματος αντιπροσώπευσης (*principal-agent problem*) που τον χαρακτηρίζει:¹⁸ Οι διοικητικοί υπάλληλοι που αναλαμβάνουν την περιβαλλοντική αδειοδότηση ενεργούν ως εντολοδόχοι του «Λαού» ο οποίος είναι συλλογικά ο φορέας του δικαιώματος στο περιβάλλον, με την παρεμβολή αρκετών «ενδιαμέσων» (Βουλή, Κυβέρνηση, διοικητική ιεραρχία). Όπως σε κάθε σχέση εντολής, τα συμφέροντα του αντιπροσώπου δεν ταυτίζονται με εκείνα του εντολέα, ειδικά στην περίπτωση διοικητικών υπαλλήλων με έλλειμμα πόρων, τεχνογνωσίας και κινήτρων, ενώ υπάρχει αυξημένος κίνδυνος *ομηρείας* της αδειοδοτούσας αρχής, κίνδυνος ο οποίος επιτείνεται σε περιπτώσεις αυξημένης ασυμμετρίας πληροφόρησης όπως είναι κατεξοχήν οι περιβαλλοντικές υποθέσεις.

Στο σημείο αυτό, η οικονομική ανάλυση στρέφει το ενδιαφέρον της στα υπό εξέταση διαδικαστικά δικαιώματα. Τα δικαιώματα αυτά είναι σε θέση να βοηθήσουν σημαντικά στη θεραπεία των παραπάνω, εγγενών και συστημικών, προβλημάτων της δημόσιας προστασίας του περιβάλλοντος, μειώνοντας την ασυμμετρία πληροφόρησης και αυξάνοντας τη διοικητική αποτελεσματικότητα.¹⁹ Ειδικότερα, η αναγνώριση ευρύτατης πρόσβασης στην περιβαλλοντική πληρο-

17. S. Kulkarny, Environmental Ethics and Information Asymmetry among Organizational Stakeholders, *Journal of Business Ethics*, 2000.3.215, J. Harfort, Self-reporting of Pollution and the Firm's Behavior under Imperfectly Enforceable Regulations, *Journal of Environmental Economics and Management*, 1987.293.

18. M. McCubbins, Administrative Procedures as Instruments of Political Control, *Journal of Law Economics and Organization*, 1987.243, W. Bishop, A Theory of Administrative Law, *Journal of Legal Studies*, 1990.489, E. Posner, Cost-Benefit Analysis as a Solution to a Principal-Agent Problem, *Administrative Law Review*, 2001. 289, J-J Laffont, D. Martimort, The theory of incentives: The principal-agent model., Princeton University Press 2002.

19. P. Balint, R. Stewart, A. Desai, L. Walters, *Wicked Environmental Problems. Managing Uncertainty and Conflicts*, Island Press 2011, σε: F. Koenen (επιμ), *Public Participation and Better Environmental Decisions The Promise and Limits of Participatory Processes for the Quality of Environmentally Related Decision-making*, Springer 2008.

φορία έχει ακριβώς ως σκοπό τον περιορισμό της πληροφοριακής ασυμμετρίας.²⁰ Πρόσωπα τα οποία θα θιγούν από την περιβαλλοντική προσβολή –άρα έχουν το σχετικό κίνητρο– αποκτούν τη δυνατότητα, αφενός να συμπληρώσουν την ελλείπουσα πληροφορία, εισφέροντας στοιχεία για την κατάσταση του περιβάλλοντος, αφετέρου να αποκτήσουν τα ίδια την απαραίτητη γνώση ώστε να φωτίσουν τυχόν μεροληπτικές σταθμίσεις υπέρ της προτεινόμενης επέμβασης. Η περαιτέρω συμμετοχή των ίδιων προσώπων στη διαδικασία διαβούλευσης συμβάλλει στην αντιμετώπιση τόσο της τάσης κατάχρησης του περιβαλλοντικού αγαθού από τον επισπεύδοντα τη διαδικασία όσο και των αδυναμιών του διοικητικού ελέγχου. Η μέσω τρίτων διαφανής ανάδειξη των περιβαλλοντικών διαστάσεων ενός έργου βελτιώνει αυτόματα την ποιότητα της διοικητικής παρέμβασης, αφενός θετικά, με τον εμπλουτισμό των στοιχείων του φακέλου, αφετέρου αποθετικά, αποτρέποντας τον κίνδυνο περιορισμένης ευαισθησίας ή και συγκάλυψης από μέρους των διοικητικών οργάνων. Με την ευαισθητοποίηση ενός ευρέος κύκλου προσώπων, η δημόσια εξουσία επιτελεί αρτιότερα τις κύριες λειτουργίες της στο πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας, δηλαδή την εκτίμηση και την «εσωτερικοποίηση» του περιβαλλοντικού κόστους για κάθε ανθρώπινη δραστηριότητα.²¹

Η παραπάνω ανάλυση επιβεβαιώνει σε μεγάλο βαθμό το ισχύον δίκαιο και τη νομολογιακή του εφαρμογή. Καταρχάς, ως προς την ανάγκη κατοχύρωσης των διαδικαστικών δικαιωμάτων ώστε να θεραπευθούν ελλείμματα της περιβαλλοντικής προστασίας. Περαιτέρω, ως προς την ευρύτητα της κατοχύρωσης αυτής. Η διασταλτική τους θεώρηση δεν βρίσκει έρεισμα στην ηθική υπεροχή των φορέων τους αλλά εξυπηρετεί μία πρακτική ανάγκη: Την όσο το δυνατόν πιο αποτελεσματική αντιμετώπιση των αδυναμιών, οι οποίες ενυπάρχουν στο μηχανισμό περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Τέλος, ως προς τη νομική προστα-

20. *D. Case*, ό.π., 10773, *R. Revesz*, *Environmental Law and Policy*, Foundation Press, 2012.851.

21. Γενικότερα, τα δικαιώματα της Σύμβασης του Άρχους αποτελούν ένα από τα μέσα για την αποτροπή της «τραγωδίας των κοινών». Κατά την οικονομική θεωρία, κρίσιμο νομικό εργαλείο για την προστασία των κοινών αγαθών από την τάση υπερεκμετάλλευσής τους συνιστά η μέσω κανόνων δικαίου χορήγηση δικαιωμάτων επ' αυτών· όσοι καταχρώνται τα κοινά αγαθά βρίσκουν τότε αντιμέτωπους τους φορείς των συγκεκριμένων δικαιωμάτων. Στην περίπτωση του περιβάλλοντος, το οποίο δεν είναι εφικτό ούτε αποδεκτό να κατακερματιστεί σε επί μέρους περιουσιακά δικαιώματα με ουσιαστικό περιεχόμενο, η αδυναμία αυτή καλύπτεται εν μέρει μέσα από την απονομή διαδικαστικού ρόλου σε όσους αντλούν συμφέροντα από τη διαφύλαξη του συγκεκριμένου αγαθού. Βλ. *G. Calabresi, D. Melamed*, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, *Harvard Law Review* 1972.1089, καθώς και την κριτική επισκόπηση της θεωρίας αυτής από σε *R. Godsil*, *Viewing the Cathedral from Behind the Color Line: Property Rules, Liability Rules and Environmental Racism*, *Emory Law Journal* 2005.1807.

σία των συγκεκριμένων δικαιωμάτων ώστε να επιτελέσουν τη χρηστική τους λειτουργία: Απαιτείται, αφενός, η θέσπιση επί μέρους κανόνων (διατάξεις που επιβάλλουν τη δημοσιότητα της περιβαλλοντικής πληροφορίας, ακυρότητα διαδικασίας για πλημμελή τήρηση των διαδικαστικών δικαιωμάτων, υποχρέωση αιτιολογημένης αντίκρουσης των ενστάσεων που αποτυπώνονται στο στάδιο της διαβούλευσης, κλπ.), αφετέρου η διαφύλαξή τους μέσω της δικαστικής οδού, όπως το επιτάσσει το εθνικό, το ευρωπαϊκό και το διεθνές δίκαιο.

Αξίζει ωστόσο να παρατηρηθεί ότι, για την οικονομική ανάλυση του δικαίου, οι τρεις συνιστώσες του Άρχους δεν έχουν την ίδια πρακτική σημασία. Προέχουν τα νομικά εργαλεία που υπηρετούν τη λήψη της βέλτιστης περιβαλλοντικής απόφασης από τη διοίκηση. Με κριτήριο την αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής προστασίας και ενόψει της εξ ορισμού προληπτικής φύσης της προστασίας αυτής, η παρέμβαση της κοινωνίας των πολιτών έχει μεγαλύτερη χρησιμότητα όταν συμβάλλει στην ορθή και έγκαιρη παρέμβαση των διοικητικών οργάνων. Ο στόχος αυτός εξυπηρετείται καλύτερα με την πληροφόρηση και τη συμμετοχή των τρίτων μέχρι την τυχόν έκδοση της περιβαλλοντικής άδειας. Η δυνατότητα δικαστικής αμφισβήτησης της άδειας είναι μεν απαραίτητη για πολλούς λόγους, αυξάνει ωστόσο και το κόστος της διαδικασίας σε χρόνο, πόρους και ασφάλεια δικαίου. Υπό τη συγκεκριμένη οπτική, η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη δεν έχει αυτοτέλεια αλλά λειτουργεί συμπληρωματικά σε σχέση με τους άλλους δύο πυλώνες, αποσκοπώντας στην πλέον αποτελεσματική τήρηση των συμμετοχικών δικαιωμάτων τα οποία κατοχυρώνονται στα προηγούμενα στάδια. Εάν μάλιστα η διοίκηση έχει λάβει την περιβαλλοντική απόφασή της, αφενός τηρώντας την πληροφοριακή και τη συμμετοχική συνιστώσα της διαδικασίας, αφετέρου ενσωματώνοντας αιτιολογημένα το προϊόν της διαδικασίας αυτής στην τελική της κρίση,²² το κόστος της εμπλοκής των δικαστηρίων ίσως είναι μεγαλύτερο από το ενδεχόμενο όφελος (περιθώρια βελτίωσης της περιβαλλοντικής απόφασης). Υιοθετώντας το παραπάνω σκεπτικό, η οικονομική ανάλυση ανατρέπει την παραδοσιακή νομική αντίληψη για την υπεροχή της δικαστικής οδού απέναντι στις υπόλοιπες διαδικασίες προστασίας του πολίτη, καθώς και για τη σχέση μεταξύ ευρύτητας και ποιότητας της δικαστικής λειτουργίας: Η ιδέα ότι «όσο μεγαλύτερη και ευκολότερη είναι η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη τόσο πιο αποτελεσματική είναι η προστασία των εννόμων αγαθών», δεν επιβεβαιώνεται σε κάθε συνθήκη.

Από την κριτική της οικονομικής ανάλυσης δεν γλιτώνουν όμως ούτε τα δύο άλλα διαδικαστικά περιβαλλοντικά δικαιώματα, παρά τη σημασία που τους αναγνωρίζεται. Αφετηρία της κριτικής αυτής είναι η διαπίστωση ότι οι φορείς

22. Η υποχρέωση αιτιολογημένης συνεκτίμησης των παρατηρήσεων που διατυπώνονται κατά τη διαδικασία διαβούλευσης προβλέπεται πλέον ρητά στην οδηγία 2014/52/ΕΕ.

τους δεν διαπνέονται πάντοτε από αγνά κίνητρα στο όνομα του περιβάλλοντος- με σημαντικότερη εξαίρεση τις περιβαλλοντικές ΜΚΟ, για τις οποίες και η οικονομική θεωρία συνηγορεί υπέρ μίας διαφορετικής νομικής μεταχείρισης²³ αλλά δρουν με γνώμονα το δικό τους συμφέρον και το πώς αυτό συναρτάται με το περιβαλλοντικό ζήτημα που απασχολεί τις δημόσιες αρχές. Σχηματικά, υπάρχουν εκείνοι που ενδιαφέρονται για τη βέλτιστη περιβαλλοντική απόφαση, διότι αυτή ταυτίζεται με την ανιδιοτελή ή και ιδιοτελή εξυπηρέτηση των δικών τους σκοπών και εκείνοι που έχουν αποκλειστικό στόχο να αποτρέψουν ένα συγκεκριμένο έργο, ακόμη και εάν συνιστά τη βέλτιστη περιβαλλοντική επιλογή, χρησιμοποιώντας κάθε νομικό εργαλείο, άρα και τις δυνατότητες που τους παρέχει το δίκαιο του περιβάλλοντος.

Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση της δεύτερης αυτής κατηγορίας είναι οι υποθέσεις *NIMBY (not in my back yard)* που έχουν απασχολήσει διεξοδικά την οικονομική ανάλυση του δικαίου στις ΗΠΑ.²⁴ Πρόκειται συνήθως για μεγάλες επενδύσεις με σημαντικό και αδιαμφισβήτητο όφελος για το ευρύτερο σύνολο, το περιβαλλοντικό αποτύπωμα των οποίων εντοπίζεται όμως σε συγκεκριμένο γεωγραφικό σημείο, πλήττοντας αντίστοιχα την τοπική κοινότητα. Η υπέρμετρη και αναπόφευκτη επιβάρυνση των λίγων χάριν των πολλών αποτελεί πρόβλημα «συλλογικής δράσης»,²⁵ καθώς και αποτέλεσμα του ότι το περιβάλλον, ως κοινό αγαθό, δεν μπορεί να επιμερισθεί ούτε ως κόστος (ρύπανση) κατά τρόπο σαφή, δίκαιο και ισότιμο σε όλους. Η αντίδραση της τοπικής κοινότητας ώστε το έργο

23. Στην προαναφερθείσα πρόταση Οδηγίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής του 2003, οι «πιστοποιημένες» περιβαλλοντικές ΜΚΟ αποκτούν τεκμήριο εννόμου συμφέροντος για προσφυγή στη Δικαιοσύνη σε περιβαλλοντικές υποθέσεις. *J. Sambon, L' accès au juge administratif; quelle place pour l'intérêt collectif de la protection de l'environnement?, Ch. Larssen, M. Pallemarts, L'accès à la justice en matière d'environnement, Bruylant 2005, T. Crossen, V. Niessen, NGO Standing in the European Court of Justice. Does the Aarhus Regulation open the Door ?, Review of European Community and International Environmental Law, 2007.332.*

24. Αντί πολλών, βλ. *D. Munton, The NIMBY Phenomenon and Approaches to Facility Siting, σε Hazardous Waste Siting and Democratic Choice 1996.1, B. Richman, Ch. Boerner, Yale Journal on Regulation, 2006.23.29.* Μία άλλη ονομασία για το ίδιο φαινόμενο είναι *LULU: Locally Undesirable Land Uses*. Βλ. *R. Revesz, ό.π., 2012.131* με περαιτέρω βιβλιογραφικές αναφορές. Η πλέον ακραία μορφή *NIMBY* ονομάζεται σκωπτικά «*BANANA*»: *Build Absolutely Nothing Anywhere Near Anything!* Η προσέγγιση *NIMBY* έχει απασχολήσει και την Ευρώπη: *P. Esaiasson, Why Citizens (Sometimes) Dispute Public Facility Sitings in Their Neighborhood- An Experimental Account of the NIMBY-syndrome, 2010, R. Occhilupo, G. Palumbo, P. Sestito, Le scelte di localizzazione delle opere pubbliche: il fenomeno Nimby, Questioni di Economia e Finanza, (91) 2011.*

25. Με τη διαφορά ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση, «λαθρεπιβάτες» είναι οι πολλοί έναντι των λίγων, για παράδειγμα οι κάτοικοι της Αττικής που στέλνουν τα απορρίμματά τους σε συγκεκριμένες περιοχές (Γραμματικό, Κερατέα, Φυλή).

«να φύγει από την αυλή της»²⁶ είναι λοιπόν ορθολογική και αναμενόμενη, δεν συντείνει όμως στην αποτελεσματικότητα της περιβαλλοντικής προστασίας. Πρόσωπο το οποίο δεν αξιώνει τη βέλτιστη περιβαλλοντική επιλογή –για παράδειγμα, την καλύτερη χωροθέτηση μίας μονάδας διαχείρισης αποβλήτων– αλλά την αρνητική για συγκεκριμένο έργο λύση, κάνοντας χρήση των νομικών εργαλείων που του παρέχει το δίκαιο, επιτείνει με τον τρόπο του την «τραγωδία των κοινών». Ενεργεί την ίδια στιγμή ως λαθρεπιβάτης –αρνούμενος να επωμιστεί το κόστος της ορθής περιβαλλοντικής απόφασης για τον ίδιο– αλλά και ως εν δυνάμει εκβιαστής μέσω των δικαιωμάτων τα οποία ασκεί.²⁷ Συναφώς, ο τρόπος κατοχύρωσης των δικαιωμάτων αυτών ενδέχεται να παρέχει στον «αντιρρησία NIMBY» τη δυνατότητα ή και το κίνητρο να τα καταχραστεί για να εξυπηρετήσει τους σκοπούς του. Τότε, το δίκαιο αυξάνει αντί να μειώνει τον ηθικό κίνδυνο (*moral hazard*) της κατάχρησης αυτής, δημιουργώντας συνθήκες αρνητικής επιλογής (*adverse selection*).²⁸ Προωθεί δηλαδή, αντί να αποτρέπει, την (αρνητική) επιλογή να καθυστερήσει ή και να υπονομευθεί η ορθή περιβαλλοντικά απόφαση των διοικητικών οργάνων. Με μια φράση, το δίκαιο –και τα διαδικαστικά δικαιώματα που χορηγεί– κινδυνεύει σε ορισμένες περιπτώσεις να μετατραπεί σε κόστος παρά σε όφελος, αναφορικά με το σκοπό της περιβαλλοντικής προστασίας.

Ο συγκεκριμένος κίνδυνος είναι μεγαλύτερος στο στάδιο της δικαστικής αμφισβήτησης των δημόσιων περιβαλλοντικών αποφάσεων, ιδίως εάν οι εφαρμοστέοι κανόνες επιτρέπουν στον φορέα των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων να τα χρησιμοποιήσει καταχρηστικά. Το σημαντικότερο πρόβλημα εστιάζεται στο γενικό κανόνα που αναλύθηκε παραπάνω, σύμφωνα με τον οποίο η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη δεν προϋποθέτει την «επιμελή» χρήση των δικαιωμάτων περιβαλλοντικής πληροφόρησης και συμμετοχής από τον προσφεύγοντα. Στην ελληνική δικονομική πραγματικότητα ιδίως, ο κανόνας αυτός αποτελεί μάλλον αντικίνητρο για τη ορθή χρήση των συγκεκριμένων δικαιωμάτων και μάλλον εξυπηρετεί παρελκυστικές τακτικές. Μένοντας στη σκιά, οι αμ-

26. Η πλέον χαρακτηριστική περίπτωση NIMBY είναι τα έργα κοινής ωφέλειας και υποδομής. Οι τοπικές αντιδράσεις δεν εναντιώνονται στην κατασκευή αυτοκινητοδρόμου, αεροδρομίου, μονάδας παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας ή χώρου επεξεργασίας αποβλήτων γενικά. Αντιθέτως, τέτοια έργα είναι απαραίτητα και για τη δική τους ποιότητα ζωής. Θέλουν όμως τα έργα αυτά «να πάνε αλλού».

27. Για το λόγο αυτό, η παροχή αποφασιστικής αρμοδιότητας σε φορείς της τοπικής κοινωνίας για έργα που εμφανίζουν χαρακτήρα NIMBY είναι ο εντελώς εσφαλμένος τρόπος να αντιμετωπισθεί το συγκεκριμένο πρόβλημα συλλογικής δράσης. Για παράδειγμα, όταν για την εφαρμογή συγκεκριμένου έργου με αυτά τα χαρακτηριστικά προβλέπεται η άδεια, έγκριση ή σύμφωνη γνώμη των κατά τόπους αρμόδιων Ο.Τ.Α.

28. Για τις έννοιες αυτές της οικονομικής θεωρίας, βλ. K. Arrow, *Aspects of the Theory of Risk Bearing*, 1965, K. Wainwright, *Environmental Regulation, Asymmetric Information and Moral Hazard*, Ιούνιος 1999.

φισβητίες του έργου αυξάνουν τις πιθανότητες να το πλήξουν δικαστικά, ανεξάρτητα από το αν η δράση τους αυτή είναι ή όχι για καλό του περιβάλλοντος. Πρώτον, μειώνουν την –πάντως μικρή– πιθανότητα η αίτηση ακύρωσης που υποβάλουν να κριθεί εκπρόθεσμα, μιας και δεν καταγράφουν την παρουσία τους με συμμετοχή στη διαβούλευση ή με αιτήματα για λήψη πληροφοριών, γεγονότα τα οποία θα μπορούσαν να στοιχειοθετήσουν κατά τη νομολογία, αυξημένη επιμέλεια ή τεκμήριο γνώσης, όχι της προσβαλλόμενης πράξης αλλά πάντως της υπόθεσης. Δεύτερον, εάν έχουν εντοπίσει ελαττώματα στη διαδικασία ή κενά στην περιβαλλοντική εκτίμηση, τα αποσιωπούν ώστε να μη θεραπευθούν προληπτικά. Θα τα χρησιμοποιήσουν σε επόμενο στάδιο για να προκαλέσουν δικαστική ακύρωση των αδειών, ανατρέποντας το χρονικό σχεδιασμό του έργου. Αποκρύπτουν έτσι την πληροφορία που κατέχουν, στερώντας τη διοίκηση από τη δυνατότητα να τη χρησιμοποιήσει εγκαίρως διορθώνοντας την περιβαλλοντική της απόφαση.²⁹ Τρίτον, αποφεύγοντας να προβάλουν τις ενστάσεις τους στο στάδιο της διαβούλευσης και πάντως πριν από την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων –ώστε η αδειοδοτούσα αρχή να έχει το καθήκον αλλά και τη δυνατότητα να τις αντικρούσει σε εύθετο χρόνο– οι «αντιρρησίες NIMBY» θα επιχειρήσουν να μεταφέρουν τις ενστάσεις αυτές ενώπιον του δικαστή. Εάν τούτο θεωρηθεί δικονομικά δυνατό, τότε αποκτούν ένα διπλό πλεονέκτημα: Αφενός, θα παρατείνουν τη νομική εκκρεμότητα για το συγκεκριμένο έργο, καθότι το δικαστήριο θα αναγκαστεί να εξετάσει *ex nihilo* ζητήματα, τα οποία θα μπορούσαν να έχουν ωριμάσει κατά το διοικητικό στάδιο επεξεργασίας της υπόθεσης. Αφετέρου, θα έχουν οδηγήσει την περιβαλλοντική διαμάχη σε ένα αμιγώς νομικό *forum* με μειωμένη τεχνογνωσία ως προς το ουσιαστικό διακύβευμα, την ορθή δηλαδή επιστημονική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Εν κατακλείδι, η οικονομική ανάλυση επιβεβαιώνει μεν τη μεγάλη πρακτική σημασία των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων καθώς και τη διασταλτική εφαρμογή τους μέχρι το πέρας του διοικητικού σταδίου, αναδεικνύει όμως και τα προβλήματα που υποκρύπτει η δυνατότητα μετατροπής τους σε δικονομικά ιδίως μέσα υπονόμησης του μηχανισμού δημόσιας περιβαλλοντικής προστασίας. Θέτει επομένως σε αμφισβήτηση την εξιδανικευμένη θεώρηση των δικαιωμάτων αυτών και εξηγεί γιατί το θετικό δίκαιο –σε εθνικό και ευρωπαϊκό επίπεδο– συναντά δυσκολίες όταν επιχειρεί να εξειδικεύσει το πλαίσιο δικαστικού ελέγχου σε περιβαλλοντικές υποθέσεις. Φωτίζει ειδικότερα τις αδυναμίες του νομολογιακού κανόνα, σύμφωνα με τον οποίο η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη δεν προϋποθέτει την προηγούμενη άσκηση των λοιπών διαδικα-

29. Τους παρέχεται επομένως το κίνητρο να εκμεταλλευθούν την ασυμμετρία πληροφόρησης με τον ίδιο τρόπο που το πράττει ο φορέας του έργου όταν αποσιωπά αρνητικές περιβαλλοντικές συνέπειες της δραστηριότητάς του.

στικών δικαιωμάτων που προβλέπει το δίκαιο του περιβάλλοντος. Ωστόσο, οι συγκεκριμένες διαπιστώσεις δεν αρκούν για τη διατύπωση μίας οριστικής θέσης στο ζήτημα. Εάν προσήκει γενικώς να τεθούν όρια στον τρόπο άσκησης των υπό εξέταση δικαιωμάτων κυρίως για να αποφεύγεται η δικονομική τους στρέβλωση, η εξειδίκευση των ορίων αυτών είναι μια δύσκολη άσκηση: Στο όνομα της αποφυγής καταχρήσεων υφίσταται πάντοτε ο κίνδυνος να καταστεί λιγότερο ελκυστική η συμμετοχή των πολιτών στη διαδικασία λήψης της δημόσιας περιβαλλοντικής απόφασης, συμμετοχή η οποία έχει καταλυτική σημασία για την ποιότητα της απόφασης αυτής. Οι αμφιταλαντεύσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας στο συγκεκριμένο ζήτημα επιβεβαιώνουν μεν τη δυσχέρεια του εγχειρήματος, δείχνουν ωστόσο ότι ο ανώτατος δικαστής προβληματίζεται προς τη σωστή κατεύθυνση.

II. Ο νομολογιακός προβληματισμός για τον περιορισμό των δικονομικών καταχρήσεων

Ο τρόπος με τον οποίο η επιλογή του αιτούντος να μη δραστηριοποιηθεί στο στάδιο πριν από την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων επηρεάζει τη δικαστική αμφισβήτηση των όρων αυτών, αποτυπώνεται για πρώτη φορά στη νομολογία στην απόφαση ΣτΕ 1943/2012³⁰ για τον ΧΥΤΑ Αχαΐας. Το Δικαστήριο απορρίπτει ως απαράδεκτους τους λόγους ακύρωσης που αναφέρονται σε πλημμέλειες της ΜΠΕ ως προς τη χωροθέτηση του έργου και την επιστημονική θεμελίωση της συγκεκριμένης επιλογής, διότι «δεν προκύπτει ... από τα στοιχεία του φακέλου ούτε υποστηρίζεται από τους αιτούντες ότι κατά το στάδιο της διαβούλευσης είχαν υποβληθεί αντίστοιχες αντιρρήσεις, αν και είχαν τηρηθεί οι διατυπώσεις δημοσιοποιήσεως που προβλέπονται» (σκ. 10). Πάντως, το παραπάνω σκεπτικό χρησιμοποιείται επικουρικά, ύστερα από την πάγια αποστροφή για το απαράδεκτο της ευθείας προβολής επιχειρημάτων με τεχνικό χαρακτήρα ενώπιον του ακυρωτικού δικαστή και πριν το ΣτΕ εξετάσει, έστω και ως εκ περισσού, το βάσιμο των επιχειρημάτων αυτών στις αμέσως επόμενες σκέψεις της απόφασης!

Παραπλήσιο σκεπτικό υιοθετείται και στην απόφαση ΣτΕ 380/2014 σε υπόθεση αναφορικά με την έγκριση περιβαλλοντικών όρων χημικής βιομηχανίας στο Νομό Κορινθίας.³¹ Ο λόγος ακύρωσης περί ελλείψεως εναλλακτικής λύσης ως προς τη χωροθέτηση απορρίπτεται ως αβάσιμος «λαμβάνοντας ιδίως υπόψη και το γεγονός ότι κατά το στάδιο της διαβούλευσης δεν είχε προταθεί οποιαδήποτε άλλη εναλλακτική λύση από τους αιτούντες ή άλλο ενδιαφερόμενο» (σκ. 17). Και πάλι, όμως, το Δικαστήριο νιώθει την ανάγκη να συμπληρώσει την παραπάνω κρίση αναφερόμενο στα στοιχεία που κατατέθηκαν ενώπιόν του: «...ούτε με τον

30. Πρόεδρος: Αγ. Θεοφιλοπούλου, Εισηγητής: Χρ. Ράμμος.

31. Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Εισηγητής: Χρ. Ράμμος.

εξεταζόμενο λόγο προβάλλεται κάποιος ειδικότερος ισχυρισμός περί καταλληλότητας κάποιας άλλης θέσης». Εξάλλου, κατά την απορριψη άλλου λόγου αναφορικά με τυχόν πλημμέλειες στην εξέταση των σωρευτικών περιβαλλοντικών αποτελεσμάτων από την ΜΠΕ, το Δικαστήριο επισημαίνει μεν ότι οι αιτούντες απέτυχαν να επικαλεστούν «*τυχόν ειδικό και συγκεκριμένο αθροιστικό αποτέλεσμα των αντιστοιχών, διαφόρου άλλωστε είδους, οχλήσεων στην περιοχή*», χωρίς όμως να απαιτεί ρητά, η προβολή των συγκεκριμένων επιχειρημάτων να έχει γίνει ήδη κατά τη διαβούλευση.

Πιο πρόσφατα, σε μία από τις αποφάσεις για τις «Σκουριές» (ΣτΕ 551/2015),³² το ΣτΕ απορρίπτει τους λόγους που βάλλουν κατά της τεχνικής πληρότητας της ΜΠΕ με το σκεπτικό ότι αναφέρονται σε ζητήματα τα οποία εθίγησαν ήδη κατά το στάδιο συμμετοχής του ενδιαφερόμενου κοινού και εξετάστηκαν διεξοδικά από τη διοίκηση. Χρησιμοποιεί μάλιστα ως συμπληρωματική αιτιολογία του απορριπτικού του σκεπτικού το ότι «*στη συγκεκριμένη περίπτωση έχει τηρηθεί η διαδικασία διαβούλευσης με τις δημόσιες αρχές και το ενδιαφερόμενο κοινό, η δε ΜΠΕ περιέχει όλες τις πληροφορίες και αξιολογήσεις που απαιτούνται ... κατά τρόπο ώστε η διαδικασία και η αξιολόγηση που διενεργήθηκε στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης του επίμαχου έργου να πληροί τόσο τις διαδικαστικές όσο και τις ουσιαστικές απαιτήσεις της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης*» (σκ. 23).

Είναι φανερό ότι ο ακυρωτικός δικαστής προβληματίζεται. Από τη μία πλευρά, τείνει προς μία αυστηρότερη θέση για τους αιτούντες, η οποία θα καταστήσει απαράδεκτη την προβολή λόγων που αφορούν σε ορισμένες πτυχές της περιβαλλοντικής εκτίμησης και δεν προβλήθηκαν μέσω του δικαιώματος συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία. Από την άλλη, όμως, φαίνεται να ανησυχεί μήπως ένας τέτοιος περιορισμός απομείωνε τη δικαστική προστασία και τη δική του εξουσία να σταματήσει μία «κακή» περιβαλλοντική απόφαση. Έτσι εξηγείται το ότι η εξεταζόμενη νομολογία δεν παγιώθηκε μέχρι σήμερα αλλά χρησιμοποιείται σποραδικά και πάντοτε σε συμπλήρωση του απορριπτικού δικανικού συλλογισμού. Οι φόβοι αυτοί επιβάλλεται εντούτοις να διασκεδαστούν. Η εξεταζόμενη νομολογιακή θέση, σύμφωνα με την οποία η παράλειψη άσκησης του δικαιώματος πληροφόρησης και συμμετοχής από τους αιτούντες δεν τους στερεί μεν συνολικά την πρόσβαση στη Δικαιοσύνη πλην όμως καθιστά απαράδεκτη την επίκληση ορισμένων λόγων, αποτελεί το προϊόν μία ορθής και συνετής στάθμισης η οποία επιβεβαιώνεται από τα συμπεράσματα της οικονομικής ανάλυσης.

Εν πρώτοις, η καθιέρωση ενός γενικού και απόλυτου απαραδέκτου σε όσους έχουν αδιαφορήσει μέχρι την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων δεν ενδείκνυται για πολλούς λόγους. Θα συρρίκνωνε υπέρμετρα το δικαίωμα δικαστικής προστασίας, κατά τρόπο ακόμη πιο ριζικό από ότι ο θεσμός της ενδικοφα-

32. Πρόεδρος: Αγ. Θεοφιλοπούλου, Εισηγήτρια: Αικ. Σακελλαροπούλου.

νούς προσφυγής. Η διαβούλευση ενεργείται σε στάδιο πριν αποτυπωθεί η οριστική θέση της διοίκησης με την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων. Θα ήταν επομένως παράλογο να παρεμποδίζεται η πρόσβαση στη Δικαιοσύνη για την αμφισβήτηση μίας διοικητικής πράξης, το περιεχόμενο της οποίας ήταν άγνωστο σε όσους παρέχεται δικαίωμα συμμετοχής στη διοικητική διαδικασία. Ακόμη και ως κίνητρο για την παρουσία των τρίτων στη διαβούλευση, η καθολική στέρηση της δικαστικής προστασίας θα υπερακόντιζε το σκοπό αυτό. Εξάλλου, δεν πρέπει να παραγνωρίζεται η ευρύτερη λειτουργία την οποία επιτελεί η δικαστική ενασχόληση με περιβαλλοντικές υποθέσεις. Η Δικαιοσύνη δεν προασπίζει μόνο τα δικαιώματα ή και τα ιδιοτελή συμφέροντα εκείνων που αμφισβητούν την επέμβαση στο περιβάλλον· επιπρόσθετα, *νομιμοποιεί την κρατική πολιτική στο περιβάλλον, προσφέροντας την εγγύηση ότι η αδειοδότηση ενός έργου θα εξεταστεί κατά τρόπο αντικειμενικό και αμερόληπτο από ένα δημόσιο φορέα σαφώς πιο ανεξάρτητο από τη διοίκηση. Σε μία έννομη τάξη με αυξημένο έλλειμμα θεσμικής εμπιστοσύνης όπως είναι η Ελλάδα, η διάσταση αυτή είναι κρίσιμη για την κοινωνική ειρήνη αλλά και για την ομαλή εκτέλεση των αδειοδοτούμενων έργων. Ως εκ τούτου, η οδός καταφυγής στο ΣτΕ για όσους αμφισβητούν επεμβάσεις στο περιβάλλον προσέχει να παραμένει ανοικτή και πάντως να μην χάνεται εντελώς λόγω πλημμελούς ενεργοποίησης των δύο άλλων πυλώνων του Άρχου.*³³

Κατά δεύτερον, η λύση να κρίνεται μεν παραδεκτό το ένδικο βοήθημα, όχι όμως και κάποιοι από τους επί μέρους λόγους ακύρωσης αξιολογείται θετικά, με την προϋπόθεση ότι το συγκεκριμένο απαράδεκτο εστιάζει μόνο σε ζητήματα τα οποία θα μπορούσαν λυσιτελώς να προβληθούν στη φάση της διαβούλευσης. Η προαναφερθείσα νομολογία προβαίνει εύστοχα στο διαχωρισμό αυτό, *εστιάζοντας σε ενστάσεις ως προς το οντολογικό και επιστημονικό περιεχόμενο της*

33. Αντιστρόφως, η συμμετοχή στη διαβούλευση δεν φαίνεται εύλογο να χρησιμοποιείται για τη στοιχειοθέτηση του εκπροθέσμου της αίτησης ακύρωσης. Η παρουσία αυτή προφανώς δεν συνιστά τεκμήριο γνώσης της προσβαλλόμενης (η οποία εκδίδεται σε επόμενο στάδιο), ενδέχεται όμως να θεωρηθεί ως ένδειξη «ευλόγου ενδιαφέροντος» του αιτούντος για τη συγκεκριμένη υπόθεση που αυξάνει το «καθήκον επιμέλειάς» του να λάβει γρήγορα γνώση της πράξης και να κινηθεί δικαστικά (για το σκεπτικό του Δικαστηρίου ως προς το εκπρόθεσμο της περιβαλλοντικής δίκης, βλ. ΣτΕ 672-673/2010 Ολομ., 2484/2013). Η νομολογική αυτή θέση μπορεί όμως να αποτελέσει αντικίνητρο στην άσκηση των διαδικαστικών περιβαλλοντικών δικαιωμάτων ενώ φαίνεται να επικροτεί τελικά εκείνον ο οποίος υπήρξε αμελής στο στάδιο μέχρι την έκδοση της περιβαλλοντικής άδειας. Εν τέλει, είναι μεν θετικό ότι ο ακυρωτικός δικαστής επιχειρεί να περιορίσει τα περιθώρια κατάχρησης της προθεσμίας από τους αιτούντες, θα πρέπει όμως να λάβει υπόψη του και την παραπάνω διάσταση. Φαίνεται προβληματικό, εκείνος που συμμετέχει στη διαβούλευση ή ζητεί πληροφόρηση να τίθεται σε χειρότερη μοίρα από τους τρίτους οι οποίοι τηρούν διαχρονικά την ίδια, αδιάφορη στάση.

ΜΠΕ. Ζητήματα όπως α) η εξέταση εναλλακτικών λύσεων, β) η σωρευτική εκτίμηση των επιπτώσεων, γ) η εν γένει πληρότητα της μελέτης (περιγραφή της κατάστασης του περιβάλλοντος, ύπαρξη άλλων στοιχείων άξιων προστασίας, ανάδειξη επιπλέον κινδύνων ή συνεπειών) καθώς και δ) κάθε τεχνικό ή επιστημονικό επιχείρημα για τον προσδιορισμό του περιβαλλοντικού κόστους ή την αντίκρουση του αναπτυξιακού και κοινωνικού οφέλους της εξεταζόμενης δραστηριότητας, δεν είναι αποτελεσματικό να παρουσιάζονται το πρώτον στην ακυρωτική δίκη. Μπορεί μιν τα περισσότερα από αυτά να προβάλλονται απαραδέκτως και διότι εκφεύγουν των εξουσιών ελέγχου του δικαστή, όλοι γνωρίζουμε όμως ότι ο συγκεκριμένος κανόνας δεν εφαρμόζεται πάντοτε με την απαιτούμενη αυστηρότητα. Ορθότερο είναι οι επίμαχοι λόγοι να απορρίπτονται με το παραπάνω- σαφές και αντικειμενικά εφαρμόσιμο- σκεπτικό, ότι δηλαδή δεν υποβλήθηκαν έγκαιρα στη διοίκηση μέσω της συμμετοχής στη διαβούλευση. Οριακά, θα ήταν νοητή η καθυστερημένη προβολή ή συμπλήρωσή τους πριν την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων, με την προϋπόθεση όμως της προηγούμενης συμμετοχής στη διαβούλευση.

Η παραπάνω νομολογιακή λύση παρέχει, καταρχάς, κίνητρο στους τρίτους να κάνουν αποτελεσματική χρήση των διαδικαστικών τους δικαιωμάτων για να προστατεύσουν το περιβάλλον, αφενός με την άμεση ενημέρωσή τους πάνω σε κάθε σχεδιαζόμενη επέμβαση, αφετέρου με την ενεργό συμμετοχή τους στη διαβούλευση. Έτσι συμβάλλουν εγκαίρως στη λήψη της βέλτιστης κρατικής απόφασης, καλύπτοντας τα κενά πληροφόρησης και μειώνοντας το πρόβλημα αντιπροσώπευσης που ταλανίζει τη διοικητική δράση. Αντιστρόφως, αποτρέπει τον ηθικό κίνδυνο των αιτούντων, ιδίως εκείνων που διαπνέονται από τοπικό αρνητισμό (NIMBY), να χρησιμοποιούν τα νομικά μέσα καθώς και την τυχόν περιβαλλοντική τους πληροφορία ή τεχνογνωσία για να υπονομεύσουν και όχι για να βελτιώσουν την αδειοδοτική διαδικασία.³⁴ Συναφώς, επιταχύνει την εκδίκαση της περιβαλλοντικής διαφοράς, καθώς η υπόθεση καταλήγει πιο ώριμη ενώπιον του δικαστή, έχει σαφέστερο αντικείμενο ενώ αποτρέπονται και οι στρεψόδικες συμπεριφορές των αιτούντων, χωρίς εκπτώσεις στη δικαστική προστασία: Η νομιμότητα του περιεχομένου της μελέτης εξετάζεται πλέον μέσω της αιτιολογίας των περιβαλλοντικών όρων και της αντίκρουσης από τη διοίκηση, των ενστάσεων που εγέρθηκαν κατά τη διαβούλευση. Τέλος, αποσαφηνίζεται αλλά και διευρύνεται εν μέρει το έννομο συμφέρον στην περιβαλλοντική δίκη: Η ενεργός συμμετοχή στη διαβούλευση- στην οποία εξωθούνται όσοι έχουν επί της ουσίας αντιρρή-

34. Δεν είναι ίσως τυχαίο ότι το ΣΤΕ ξεκίνησε τη νομολογιακή του εξέλιξη σε διαφορά για χωροθέτηση ΧΥΤΑ. Πρόκειται για τις κατεχοχόν υποθέσεις με χαρακτήρα NIMBY, όπου οι προθέσεις των αιτούντων δεν ταυτίζονται με την αναζήτηση της καλύτερης περιβαλλοντικής λύσης.

σεις για μία επέμβαση στο περιβάλλον- αυτόματα νομιμοποιεί τους συμμετέχοντες να ασκήσουν αίτηση ακύρωσης, εάν τα όσα προέβαλαν δεν ελήφθησαν προσηκόντως υπόψη στη φάση έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων.³⁵

Αντιθέτως, το ως άνω δικονομικό απαράδεκτο δεν αρμόζει να καταλαμβάνει άλλα ζητήματα, όπως είναι, αφενός, η «στενή» νομιμότητα της αδειοδότησης (επιλογή νομοθετικού πλαισίου, συνταγματικότητα διαδικαστικών και ουσιαστικών κανόνων, τήρηση των τύπων της διαδικασίας) και αφετέρου, η τελική στάθμιση της διοίκησης για το εξεταζόμενο έργο ή σχέδιο, μέσω της οποίας εξειδικεύονται η εφαρμογή του άρθρου 24 Σ και η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης. Τα ζητήματα αυτά εντάσσονται στο αδιαπραγμάτευτο αντικείμενο του ακυρωτικού ελέγχου (πλήρως το πρώτο, οριακά το δεύτερο), δεν έχουν παγιωθεί στο στάδιο της διαβούλευσης ώστε να απαιτηθεί από τους συμμετέχοντες να τα εγείρουν ενώ είναι καθήκον της διοίκησης να τα επιλύσει ορθά κατά την έκδοση της οριστικής απόφασής της. Ή, για να το θέσει κανείς με όρους οικονομικής ανάλυσης, το κόστος από την απόκρυψη ή την καθυστερημένη προβολή τους είναι μικρότερο από το όφελος το οποίο συνεπάγεται η δικαστική τους θεραπεία και η νομιμοποιητική εμπλοκή του δικαστή, αντιστρόφως προς το τι ισχύει για τις ενστάσεις επί της *lato sensu* πληρότητας της ΜΠΕ.

Κατά συνέπεια, θα ήταν ευκατὰ η εδραίωση των νομολογιακών πειραματισμών που εντοπίστηκαν στις προαναφερθείσες αποφάσεις του ΣΤΕ και η θεμελίωση των κρίσεων περί απαραδέκτου, αποκλειστικά στο συγκεκριμένο σκεπτικό. Η προσέγγιση αυτή συνάδει εξάλλου με τη ρεαλιστική οπτική υπό την οποία επανεξετάζονται τα τελευταία χρόνια πολλές από τις σταθερές της διοικητικής δικονομίας: Ανάγκη να αποδεικνύεται η λυσιτέλεια των τυπικών ελαττωμάτων μίας διοικητικής πράξης ώστε αυτή να επιφέρει την ακύρωση,³⁶ δυνατότητα να θεραπεύονται διαδικαστικά σφάλματα και ελλείψεις μέσω της έκδοσης προδικαστικής απόφασης, προσδιορισμός στο χρόνο των αποτελεσμάτων της ακυ-

35. Η συγκεκριμένη προσέγγιση καταδεικνύει τη θετική για το περιβάλλον, διάσταση της «κυνικής» και όχι «ηθικοπλαστικής» ανάγνωσης των περιβαλλοντικών διαδικαστικών δικαιωμάτων. Είναι αδιάφορα τα κίνητρα του τρίτου, ο οποίος συμβάλλει με τη συμμετοχή του στη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Εάν έχει εγείρει κρίσιμα περιβαλλοντικά ζητήματα, νομιμοποιείται να προσφύγει δικαστικά κατά της τυχόν πλημμελούς συνεκτίμησής τους από τη Διοίκηση, ακόμη και εάν αδιαφορεί πρωτογενώς για το ίδιο το περιβάλλον. Εξάλλου, τόσο ένας αντιρρησίας «NIMBY» όσο και μία ανταγωνίστρια εταιρεία που επικαλούνται την περιβαλλοντική νομιμότητα για να εμποδίσουν μία επιχειρηματική δραστηριότητα ποσώς ενδιαφέρονται για το συγκεκριμένο έννομο αγαθό. Γιατί λοιπόν να διακριθεί η δικονομική τους μεταχείριση;

36. Ενδεικτικά, ΣΤΕ 2265/2010, ΣΤΕ Ολομ. 4447/2012 και Γ. Δελλής, Η Διοικητική Δικαιοσύνη σε αναζήτηση ταχύτητας. Ανατρέποντας το μύθο της «ωραίας κοιμημένης», Νομική Βιβλιοθήκη, 2013, σ. 325.

ρωτικής κρίσης,³⁷ κ.λπ. Κοινός τόπος των εξελίξεων είναι η ανάγκη να προταχθεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της δικαστικής παρέμβασης, πέρα και έξω από τη δογματική και ιδεαλιστική της θεώρηση. Τον ίδιο σκοπό εξυπηρετεί και η εδώ εξεταζόμενη λύση: Διασφαλίζει τη μέγιστη αποτελεσματικότητα από τη συνδυαστική εφαρμογή των τριών πυλώνων του Άρχους με γνώμονα τον ιδανικό συνδυασμό περιβαλλοντικής προστασίας και ασφάλειας δικαίου· καθιστά τα δικαιώματα πληροφόρησης και συμμετοχής στην περιβαλλοντική διαδικασία, εργαλεία του μηχανισμού περιβαλλοντικής αδειοδότησης και όχι μόνο νομικά επιχειρήματα στα χέρια του δικηγόρου των αιτούντων για τη δικαστική ακύρωση της αδειοδότησης αυτής.

Εν τέλει, η πραγματική διαφύλαξη της περιβαλλοντικής ισότητας και η προάσπιση των τοπικών συμφερόντων που θίγονται από έργα με έντονα αρνητικό περιβαλλοντικό αποτύπωμα δεν επιτυγχάνεται με τη διασταλτική εφαρμογή των δικαιωμάτων πληροφόρησης, συμμετοχής και δικαστικής αρωγής, πόσο μάλλον με την παροχή της δυνατότητας για καταχρηστική άσκησή τους. Το φαινόμενο «NIMBY» αντιμετωπίζεται μόνο με την ορθή εφαρμογή της συνταγματικής αρχής της ισότητας στα δημόσια βάρη (άρθρο 455 Σ), ώστε να αποτρέπεται η δυσανάλογη επιβάρυνση της τοπικής κοινότητας από δραστηριότητες που ωφελούν την ευρύτερη κοινωνία. Και στο σημείο αυτό, το εργαλείο της στάθμισης κόστους- οφέλους είναι κρίσιμο διότι επιτρέπει να προσδιορισθούν τα οφέλη που αρμόζει να χορηγηθούν τοπικά ως αντιστάθμισμα της περιβαλλοντικής υποβάθμισης (επιδοτήσεις, θέσεις εργασίας, δημοτική φορολογία, δωρεάν παροχές σε είδος στους πολίτες, κατασκευή έργων υποδομής σε τοπικό επίπεδο, φορολογικά κίνητρα κ.λπ.).³⁸ Δυστυχώς, η αντισταθμιστική συνιστώσα δεν έχει ακόμη ενταχθεί συστηματικά στην περιβαλλοντική εκτίμηση. Το μέλλον βρίσκεται όμως εκεί και όχι στη μαξιμαλιστική εφαρμογή των διαδικαστικών δικαιωμάτων των «αντιρρησιών NIMBY»: Στην μετατροπή δηλαδή της περιβαλλοντικής μελέτης σε συνολική «εκτίμηση βιωσιμότητας», στην οποία θα εξειδικεύεται και ο τρόπος αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ισότητας. Ίσως και να μην είναι μακριά, μετά τα όσα εξέτασε το ΣτΕ στην υπόθεση για τις «Σκουριές».³⁹

37. Παράγραφοι 3α έως 3γ, του άρθρου 50, του π.δ. 18/1989.

38. *R. Hills, D. Schleicher, Balancing the «Zoning Budget», Case W. Res. L. Rev., 2011.81.*

39. Βλ. μεταξύ πολλών, ΣτΕ 1492/2013 Ολομ., 551/2015 επταμ.