



**ΕΘΝΙΚΟ ΚΑΙ ΚΑΠΟΔΙΣΤΡΙΑΚΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΑΘΗΝΩΝ – ΣΧΟΛΗ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ & ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗΣ ΕΠΙΣΤΗΜΗΣ ΚΑΙ ΔΗΜΟΣΙΑΣ
ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΠΜΣ «ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ & ΔΗΜΟΣΙΑ ΠΟΛΙΤΙΚΗ»
ΑΚΑΔΗΜΑΪΚΟ ΕΤΟΣ : 2020-2021**

**ΔΙΠΛΩΜΑΤΙΚΗ ΕΡΓΑΣΙΑ ΜΕ ΘΕΜΑ : «Η αρχή της προφύλαξης στο Δίκαιο
Περιβάλλοντος μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ και του ΔΕΕ».**



Φοιτήτρια: Χριστοδούλου Βασιλική, ΑΜ 201125

ΜΕΛΗ ΤΡΙΜΕΛΟΥΣ ΕΠΙΤΡΟΠΗΣ:

- 1. Γ. Γιαννακούρου, Καθηγήτρια, Διευθύντρια του ΠΜΣ (Επιβλέπουσα)**
- 2. Γ. Σωτηρέλης, Καθηγητής**
- 3. Χ. Χρυσανθάκης, Καθηγητής**

Απρίλιος 2022

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Εισαγωγή

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : Εννοιολογική προσέγγιση της αρχής της προφύλαξης

- 1.1. Διατυπωθέντες ορισμοί
- 1.2. Η διάκριση της αρχής της προφύλαξης από την αρχή της πρόληψης
- 1.3. Η ανάδυση της αρχής μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ και του ΠΕΚ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο : Η κατοχύρωση της αρχής σε διεθνές, ενωσιακό και εθνικό επίπεδο

- 2.1. Διεθνή κείμενα που κατοχυρώνουν την αρχή της προφύλαξης
- 2.2. Ευρωπαϊκή έννομη τάξη και αρχή της προφύλαξης
- 2.3. Η κατοχύρωση της αρχής στο εθνικό δίκαιο

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο : Η νομική φύση της αρχής της προφύλαξης

- 3.1. Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής και ο αντίλογος περί της φύσης της ως κατεξοχήν πολιτικής αρχής
- 3.2. Έννοια της επιστημονικής αβεβαιότητας και του βαθμού επικινδυνότητας
- 3.3. Η αρχή της αναλογικότητας κατά την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και αρχής της προφύλαξης

- 4.1. Η ΜΠΕ ως το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης
- 4.2. Ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας της πληρότητας της ΜΠΕ
- 4.3. Η συγκρατημένη στάση του ΣτΕ ως προς την εξειδίκευση της αρχής της προφύλαξης
- 4.4. Όρια του ακυρωτικού ελέγχου του δικαστή ως προς την τήρηση της αρχής της προφύλαξης από τη Διοίκηση.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο : Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης από το Δικαστήριο της Ε.Ε. και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις

5.1 Καθορισμός των ορίων του δικαστικού ελέγχου της τήρησης της αρχής της προφύλαξης σε επίπεδο Ε.Ε.

5.2. Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ενωσιακών και εθνικών δικαστηρίων

Συμπερασματικές κρίσεις

Βιβλιογραφία- Αρθρογραφία- Νομολογία

Συντομογραφίες

Α.Ε.Π.Ο	Απόφαση Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων
ΓΤΟ	Γενετικά Τροποποιημένοι Οργανισμοί
ΔΕΕ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΔΕΚ	Δικαστήριο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Ε.Ε.	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕΕΠ	Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη
ΕΚ	Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο
ΗΠΑ	Ηνωμένες Πολιτείες της Αμερικής
ΚΑΣ	Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο
Κλπ	Και λοιπά
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ΜΠΕ	Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων
Ν.	Νόμος
ΝκΦ	Νόμος και Φύση
ό.α.	όπως ανωτέρω
Π.Δ.	Προεδρικό Διάταγμα
ΠερΔικ	Περιβάλλον και Δίκαιο
ΠΕΚ	Πρωτοδικείο Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων
Π.Π.Π.Α	Προκαταρκτικός Προσδιορισμός Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων
ΣΕΕ	Συνθήκη Ευρωπαϊκής Ένωσης
σελ.	σελίδα
ΣΛΕΕ	Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης
ΣτΕ	Συμβούλιο της Επικρατείας
Υ.Α.	Υπουργική Απόφαση

ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
BAT	Best Available Technology
BSE	Bovine Spongiform Encephalopathy
Ed.	Editions
GATT	General Agreement on Tariffs and Trades
No	Number
p.	page
UNESCO	United Nations Educational Scientific and Cultural Organization
Vol	Volume
WTO	World Trade Organization

Εισαγωγή

Οι σύγχρονες επενδυτικές δραστηριότητες και η εν γένει επιδίωξη υψηλών οικονομικών στόχων έχουν φέρει πολλές φορές την ανθρωπότητα αντιμέτωπη με ένα σοβαρό κοινωνικό δίλημμα. Μπορεί ο πλανήτης να υποστεί τόσο σοβαρές περιβαλλοντικές ζημιές στον βωμό του κέρδους και της οικονομικής ανάπτυξης; Κατέστη από πολύ νωρίς σαφές ότι η προστασία του περιβάλλοντος είναι ζήτημα γενικού και δημοσίου συμφέροντος και ενδιαφέροντος, οπότε και η θέσπιση και αναγνώριση συγκεκριμένων περιβαλλοντικών αρχών αποτέλεσε σπουδαίο εργαλείο «οικολογικοποίησης του δικαίου»¹.

Μεταξύ των αρχών αυτών είναι και η αρχή της προφύλαξης. Σκοπός της παρούσας διπλωματικής εργασίας είναι αφενός η παρουσίαση της αρχής αυτής, μέσα από την παράθεση των σχετικών διατυπωθέντων ορισμών και της διάκρισής της από παρεμφερείς αρχές, και αφετέρου η ανάδειξη της σημασίας της, μέσα από τη νομολογία τόσο των εθνικών δικαστηρίων όσο και του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Όπως είναι άλλωστε γνωστό, η Ευρωπαϊκή Ένωση –ως ένα ιδιότυπο κοινωνικο-πολιτικό μόρφωμα με ίδιο δικαϊκό σύστημα παροχής έννομης προστασίας- έχει συμβάλει ποικιλοτρόπως στην προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης².

Κρίσιμο είναι να αναφερθούν εισαγωγικά και οι έννοιες της πολυπλοκότητας και της επιστημονικής αβεβαιότητας, ως βασικά εσωτερικά στοιχεία του δικαίου περιβάλλοντος. Κατά τον Beck, «η κοινωνική παραγωγή του πλούτου συνοδεύεται από την κοινωνική παραγωγή κινδύνων»³. Χαρακτηριστικό γνώρισμα τούτων των σύγχρονων διακινδυνεύσεων είναι η πολυπλοκότητά τους, από τη στιγμή που επηρεάζουν απεριόριστο αριθμό αποδεκτών, οι οποίοι δεν προσδιορίζονται χρονικά ή

¹ Morand Charles-Albert, *Vers un droit de l'environnement souple et flexible, le role et le fonctionnement des principes* στο *Quel avenir pour le droit de l'environnement ?*, ed. Presses de l'Université Saint-Louis, 1996, p. 261-262

² Ε. Σαχπεκίδου, *Ευρωπαϊκό Δίκαιο*, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013, σελ. 117,123

³ U. Beck, *Risk Society – Towards a New Modernity*, Sage Publications, London 1992, σελ. 19

χωρικά⁴. Επιπλέον, επειδή βασική προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης είναι η ύπαρξη επιστημονικής αβεβαιότητας αναφορικά με τους κινδύνους βλάβης του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας, αυτό το γεγονός την καθιστά την κατεξοχήν έκφραση της μετανεωτερικής φάσης του δικαίου και το αντιπροσωπευτικό παράδειγμα του τρόπου με τον οποίο διαμορφώνονται οι κανόνες δικαίου στις σύγχρονες κοινωνίες⁵. Με την καθιέρωση της αρχής της προφύλαξης, λοιπόν, το Δίκαιο παύει πια να είναι προσανατολισμένο στην επάρκεια και τη βεβαιότητα της επιστημονικής γνώσης και στρέφεται προς την αβεβαιότητα, χαράσσοντας ένα νέο δικαϊκό πεδίο. Τούτη η αποδοχή της επιστημονικής αβεβαιότητας, επιβάλλει στο Δίκαιο του Περιβάλλοντος να παρέμβει με τους δικούς του μηχανισμούς, καλύπτοντας την ανεπάρκεια της επιστημονικής γνώσης⁶.

Αυτός όμως ακριβώς ο νεωτερισμός που εισάγει η αρχή της προφύλαξης είναι και ο κύριος λόγος που συνάντησε δυσκολίες κατά την ερμηνεία της και την εφαρμογή της. Ο κύριος προβληματισμός συμπυκνώνεται στην ιδέα πως μια ανεξέλεγκτη εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, θα είχε ως αποτέλεσμα την εναντίωση στην τεχνολογική πρόοδο και την παύση κάθε επενδυτικής δραστηριότητας. Με άλλα λόγια, η εξαιρετικά αυστηρή ερμηνεία της αρχής, θα οδηγούσε σε παραμερισμό της ανανέωσης για την επίτευξη της ασφάλειας⁷. Το ζήτημα αυτό, καθώς και την κανονιστικότητα που ανέπτυξε έως σήμερα η αρχή αυτή αλλά και τη συμβολή της αρχής της αναλογικότητας επί του θέματος, θα επιχειρήσει η παρούσα εργασία να αναδείξει, διαμέσου της παράθεσης νομολογιακών παραδειγμάτων τόσο των εθνικών όσο και των ενωσιακών δικαιοδοτικών οργάνων.

Τέλος, η εργασία αυτή θα αναδείξει και τη σημασία της αρχής της προφύλαξης στον τομέα της δημόσιας υγείας. Τα κρίσιμα χρόνια που σήμανε η εξάπλωση της πανδημίας του ιού Covid-19, καθιστούν την αρχή αυτή εξαιρετικά επίκαιρη και αναδεικνύουν την ανάγκη για την ορθολογική και αποτελεσματική αξιοποίησή της τόσο σε επίπεδο δικαστικό όσο και σε επίπεδο κατάστρωσης δημόσιων πολιτικών.

⁴ Π. Μαντζούφας, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006, σελ. 34

⁵ Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης», εκδ. Αντ.Σάκκουλα, Αθήνα, 2005, σελ. 35

⁶ Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ΠερΔικ 1/2004, σελ. 37 επ.

⁷ Γ. Σιούτη, «Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων», ΠερΔικ 4/2004, σελ. 455 επ

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1^ο : Εννοιολογική προσέγγιση της αρχής της προφύλαξης

1.1 Διατυπωθέντες ορισμοί

Ως έννοια, η αρχή της προφύλαξης πρωτοεμφανίσθηκε στο Γερμανικό Δίκαιο τη δεκαετία του 1970, με τον όρο «Vorsorgeprinzip», στα πλαίσια του οικολογικού κινήματος στο πρόγραμμα δράσης για το περιβάλλον, για την προστασία των δασών από την όξινη βροχή⁸.

Σε διεθνές επίπεδο, η έννοια της προφύλαξης συναντάται για πρώτη φορά στη Διακήρυξη για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας, το 1987. Υποστηρίχθηκε πως «για να προστατευθεί η Βόρειος Θάλασσα από δυνατές καταστροφικές συνέπειες των πιο επικίνδυνων ουσιών, είναι απαραίτητη η υιοθέτηση της προσέγγισης της προφύλαξης, η οποία μπορεί να απαιτεί μέτρα προς την κατεύθυνση της ρύθμισης των εκπομπών τέτοιων ουσιών, ακόμα και πριν αποδειχθεί η αιτιώδης σχέση από απόλυτα διαυγείς επιστημονικές αποδείξεις»⁹. Παρατηρείται πως ακόμα η έννοια της προφύλαξης δεν έχει αναγορευθεί σε αρχή, αλλά προτιμάται ο όρος «προσέγγιση».

Η 15η αρχή της Διακήρυξης του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη, δίχως να κάνει ρητή αναφορά στην αρχή της προφύλαξης, διαπλάθει το εννοιολογικό της περιεχόμενο, ορίζοντας ότι «Όπου υφίσταται απειλή σοβαρής ή ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν θα χρησιμοποιείται ως πρόσχημα για την αναβολή λήψης οικονομικά αποτελεσματικών μέτρων για την πρόληψη της περιβαλλοντικής υποβάθμισης». Αναγνωρίζεται, δηλαδή, ότι η ανυπαρξία επιβεβαιωμένης επιστημονικής γνώσης για την επέλευση του περιβαλλοντικού κινδύνου δεν αποτελεί αιτιολογική βάση για αδράνεια, αλλά αντίθετα, δύναται να αποτελέσει πεδίο πρόσφορο για τη λήψη των θετικών μέτρων

⁸ S. Boehmer –Christiansen, «The precautionary principle in Germany – Enabling Government» στο έργο T.O' Riordan/J. Cameron, *Interpreting the precautionary principle*, Earthscan, 1994, London, σελ. 31

⁹ Α. Σηφάκης, «Η αρχή της προφύλαξης στο Διεθνές Δίκαιο του Περιβάλλοντος», ΝκΦ 2000, σελ. 53

για την προστασία του περιβάλλοντος¹⁰. Παρατηρείται, πάντως, ότι στη Συνδιάσκεψη του 1992, η διεθνής κοινότητα αναγνώρισε την πλήρη αλληλεξάρτηση της οικονομικής ανάπτυξης και του περιβάλλοντος¹¹.

Από το κείμενο της Διακήρυξης μπορούμε να συνάγουμε ότι η αρχή συντίθεται από τέσσερα στοιχεία: α) το στοιχείο της *απειλής*, το οποίο αναφέρεται στους εν δυνάμει κινδύνους σοβαρής ή μη αναστρέψιμης ζημίας που προέρχονται από μια δραστηριότητα, ένα προϊόν ή μια ουσία. Πρόκειται δηλαδή για τους τύπους κινδύνων για τους οποίους πρέπει να ληφθούν προφυλακτικά μέτρα, β) το στοιχείο της *επιστημονικής αβεβαιότητας*, το οποίο αναφέρεται στους περιορισμούς της επιστημονικής γνώσης (ανεπαρκής ή μη οριστική γνώση) αναφορικά με την ύπαρξη πηγών κινδύνου. Πρόκειται δηλαδή για το επίπεδο απόδειξης το οποίο απαιτείται, ώστε να αποφευχθούν οι περιπτώσεις καθαρά φαντασιωτικών κινδύνων, γ) το στοιχείο της *προφυλακτικής δράσης*, το οποίο αναφέρεται στο πώς θα αντιδράσει η αρμόδια δημόσια αρχή. Πρόκειται δηλαδή για τους τύπους των μέτρων τα οποία πρέπει να ληφθούν και δ) το στοιχείο της *διακριτικής ευχέρειας* της αρμόδιας αρχής, το οποίο αναφέρεται στο εύρος των περιθωρίων δράσης της διοίκησης. Πρόκειται δηλαδή για την κανονιστική ισχύ των λαμβανόμενων μέτρων¹².

Σε μια προσπάθεια συστηματοποίησης των διατυπωθέντων ορισμών, παρατηρείται στην ξένη βιβλιογραφία ο διαχωρισμός σε «ασθενείς» και «ισχυρούς» (Ο J. Tosun στο έργο του «Risk Regulation in Europe. Assessing the application of the precautionary principle», Springer New York, 2013 κάνει λόγο για «*weak*» και «*strong interpretations*»). Ο ορισμός που δόθηκε εμμέσως με την 15^η Αρχή της Συνδιάσκεψης του Ρίο, εντάσσεται στην κατηγορία των «ασθενών» ορισμών. Και αυτό γιατί αξιώνει ότι «σε περίπτωση έλλειψης πλήρους επιστημονικής αβεβαιότητας δεν μπορεί να χρησιμεύσει ως πρόσχημα για την μη λήψη των μέτρων». Φαίνεται πως εμμέσως παρακινεί τα αρμόδια διοικητικά και θεσμικά όργανα να δράσουν και να αποτινάξουν τη βασιζόμενη σε ελλιπή επιστημονικά δεδομένα αδράνεια.

¹⁰ Σιούτη, , «Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων» ό.α., σελ. 455 επ.

¹¹ Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Γ. Τσάλτας, Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη – Νομική και Θεσμική Διάσταση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1993, σελ.30

¹² Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης», ό.α., 2005

Παρόλο που το περιεχόμενο της αρχής αυτής φαίνεται αρκετά πολύπλοκο και δυσνόητο, είναι βέβαιο πως γίνεται διακριτή μια σημαντική επιστημονική μετατόπιση σε επίπεδο Δικαίου : Η πλήρης επιστημονική απόδειξη δεν είναι πια η μόνη δικαιολογητική βάση για τη λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και η απουσία επιστημονικής απόδειξης μπορεί πλέον να συνιστά νόμιμο έρεισμα για την λήψη μέτρων, από τη στιγμή που δε συνεπάγεται κατ' ανάγκη ανυπαρξία κινδύνων, αλλά πιθανή ύπαρξη τους. Αποτέλεσμα αυτής της διαπίστωσης είναι η εισαγωγή *τεκμηρίου υπέρ της βλάβης*¹³.

1.2. Η διάκριση της αρχής της προφύλαξης από την αρχή της πρόληψης

Συγγενής προς την αρχή της προφύλαξης – όχι όμως ταυτόσημη- είναι η αρχή της πρόληψης. Η αρχή της πρόληψης καταγράφηκε νωρίτερα σε νομικά δεσμευτικά κείμενα σε σχέση με την αρχή της προφύλαξης. Συγκεκριμένα, η αρχή της πρόληψης συναντάται ήδη από το 1986 ,με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ) στο άρθρο 174 ΣυνθΕΚ ¹⁴. Η προληπτική δέσμευση του συντακτικού νομοθέτη για την προστασία του περιβάλλοντος είναι καταγεγραμμένη και στο άρθρο 24 του Συντάγματος του 1974. Πολύ συνοπτικά, η αρχή της πρόληψης – όπως έχει διαπλαθεί νομολογιακά- υποχρεώνει την Πολιτεία να λαμβάνει προληπτικά μέτρα για την πρόληψη της υποβάθμισης του περιβάλλοντος (βλ. έτσι ΣτΕ 2759/1994, ΣτΕ 1278/2004, ΣτΕ 3289/2004, ΣτΕ 863/2008). Κεντρικός άξονάς της είναι δηλαδή πως η πρόληψη της βλάβης είναι προτιμότερη από την μετέπειτα αποκατάστασή της¹⁵.

Η αρχή της πρόληψης έχει χαρακτηριστεί ως « η ουσία και ο πυρήνας του Δικαίου περιβάλλοντος». Είναι σαφώς προτιμότερο τόσο από οικολογική όσο και από οικονομική άποψη να προλαμβάνεται η εμφάνιση των βλαβών του περιβάλλοντος παρά να πρέπει να αντιμετωπίζονται αυτές θεραπευτικά ή διορθωτικά εκ των υστέρων («κάλλιον του θεραπεύειν το προλαμβάνειν»). Με άλλα λόγια, δεν τίθεται

¹³ Τ. Νικολόπουλος, «Η αβεβαιότητα και η σχετικότητα της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης στη νέα «επιστημο-ανταγωνιστική» τάξη», ΠερΔικ 4/2002, σελ. 689 επ.

¹⁴ L. Kramer, *Droit de l'environnement de l'Union européenne*, Helbing Lichtenhahn, 2011, σελ. 60

¹⁵ M. Prieur, *Droit de l'environnement*, Dalloz, Paris 2011, σελ. 90

εδώ θέμα κυρίως αποκατάστασης της βλάβης αφού αυτή έχει εκδηλωθεί, αλλά, αντίθετα, η αρχή της πρόληψης απαιτεί τη λήψη μέτρων προς αποφυγή βλαβών πριν καν αυτές συμβούν. Η εκ των υστέρων αποκατάσταση μιας οικολογικής ζημιάς, σε οικονομικό επίπεδο, κοστίζει συχνά περισσότερο από τα μέτρα πρόληψης της εμφάνισής της. Αλλά και από οικολογική άποψη, λόγω του ευπαθούς χαρακτήρα του, η αποκατάσταση ενός προσβεβλημένου οικοσυστήματος δεν είναι ποτέ πλήρης και εξαρτάται από τυχάιους πολλές φορές παράγοντες¹⁶.

Η πρόληψη σημαίνει, ως προς τα λαμβανόμενα μέτρα και το βαθμό έντασής τους, ότι αυτά «προηγούνται» της οικολογικής ζημιάς (απαγορεύοντας συνήθως πλήρως μια δραστηριότητα). Σήμερα όμως, σε μια κλασσική και επικρατούσα προσέγγιση, σημαίνει «ρυθμιστικό έλεγχο» της βλαβερής δραστηριότητας χωρίς την πλήρη απαγόρευση. Με άλλα λόγια, σε μια προσπάθεια διαχειριστική, «αναλογιστική» και συμβιβαστική των εκατέρωθεν ανταγωνιστικών συμφερόντων, επιτρέπεται η ρύπανση, αλλά μέσα σε όρια που τίθενται κάθε φορά και που εγγυώνται τη διατήρηση του περιβάλλοντος. Επίσης σημαίνει, στα πλαίσια περισσότερο της πολιτικής περιβαλλοντικής πληροφόρησης, και «προειδοποίηση» (π.χ. οικολογικό σήμα, οικολογικός έλεγχος κ.λπ.). Ακόμη, η προληπτική προσέγγιση δύναται να αφορά όλες τις επιπτώσεις ενός σχεδίου πάνω στο περιβάλλον (π.χ. εκτίμηση επιπτώσεων μεγάλων δημόσιων και ιδιωτικών έργων) ή και μερικές μόνον επιπτώσεις (π.χ. τομεακή άδεια)¹⁷.

Η αρχή της πρόληψης στο δίκαιο του περιβάλλοντος είναι άμεσα συνδεδεμένη με την ύπαρξη γνωστών και μετρήσιμων κινδύνων, και ταυτόχρονα τις «βέλτιστες διαθέσιμες τεχνικές» (BAT-Best Available Technologies). Πράγματι η πρόληψη είναι συναρτημένη με την επιστήμη και την τεχνική μέσω των οποίων μειώνονται οι πιθανότητες επέλευσης της βλάβης. Η επιστήμη και η τεχνική, δηλαδή, προσφέρουν τα μέσα για την υλοποίηση των προληπτικών μέτρων. Η γκάμα των νομικών μέτρων που προβλέπονται για την τήρηση της αρχής της πρόληψης είναι μεγάλη, και ποικίλλει ανάμεσα στα πιο αυστηρά (όπως η απαγόρευση εκπομπών) και στα πιο «μαλακά» (όπως π.χ. η επιτήρηση της εξέλιξης του περιβάλλοντος). Αλλά και άλλες

¹⁶T. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος, Νοέμβριος 2000, διαθέσιμο στον ηλ. σύνδεσμο [https://nomosphysics.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koινotikou-dikαιου-periballontos-noembrios-2000/](https://nomosphysics.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koिनotikou-dikαιου-periballontos-noembrios-2000/)

¹⁷T. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος, ό.α.

νομικές κατηγορίες έχουν επιστρατευθεί για την αύξηση της πρόληψης, όπως η αντικειμενική (αστική) ευθύνη (δηλαδή η μη απαίτηση υπαιτιότητας του δημιουργού της ζημιάς για την αποζημίωση του θύματος), και οι περιβαλλοντικοί φόροι (των οποίων η αύξηση μπορεί να παρακινήσει τον ρυπαίνοντα να περιορίσει τις εκπομπές του, τα απόβλητα του κ.λπ.). Έτσι, από τη μια μεριά η (αστική) ευθύνη λειτουργεί πλέον προληπτικά και όχι αντισταθμιστικά (της ζημιάς) όπως στην κλασσική της λειτουργία, και από την άλλη η φορολογία λειτουργεί αποτρεπτικά και όχι αναδιανεμητικά, όπως στην κλασσική της θεώρηση¹⁸.

Από την παραπάνω προσέγγιση της αρχής της πρόληψης εντοπίζεται η διαφοροποίησή της σε σχέση με την αρχή της προφύλαξης : Η μεν πρώτη αφορά στην υποχρέωση για λήψη μέτρων ώστε να αποφευχθούν βλάβες ή κίνδυνοι βλαβών, οι οποίοι όμως είναι γνωστοί και επιστημονικά επιβεβαιωμένοι, η δε προφύλαξη αφορά σε περιπτώσεις όπου αγνοούμε την ύπαρξη των κινδύνων αλλά την υποθέτουμε ή την υποπτευόμαστε ανάλογα με το βαθμό γνώσης ή άγνοιας, δε διαθέτουμε δηλαδή επιστημονική απόδειξη¹⁹.

Το θέμα των πιθανοτήτων επέλευσης της βλάβης είναι επίσης ένα θέμα που συνηγορεί υπέρ της διαφοροποίησης μεταξύ των δύο αρχών²⁰. Έχει υποστηριχθεί ότι η πρόληψη αφορά στους κινδύνους τους οποίους γνωρίζουμε μεν, αγνοούμε όμως τις πιθανότητες πραγματοποίησής τους. Μια τέτοια προσέγγιση όμως είναι λανθασμένη διότι η έννοια των πιθανοτήτων δεν είναι της ίδιας τάξης στην πρόληψη και την προφύλαξη δεδομένου ότι, στην μεν πρώτη ο κίνδυνος είναι βέβαιος και η πιθανότητα αφορά στην επέλευση του ζημιογόνου γεγονότος, στη δε δεύτερη οι πιθανότητες τελούν υπό τον όρο ότι η υπόθεση -της υπάρξεως κινδύνου- είναι ορθή. Με άλλα λόγια, η διάκριση ανάμεσα στην πρόληψη και την προφύλαξη έγκειται στο ότι, στην μεν πρώτη έχουμε να κάνουμε με ένα γεγονός για το οποίο γνωρίζουμε ότι υπάρχουν πιθανότητες να συμβεί (χωρίς ωστόσο αυτό να σημαίνει ότι γνωρίζουμε αν θα συμβεί ή όχι), στη δε δεύτερη έχουμε να κάνουμε με ένα γεγονός για το οποίο δεν γνωρίζουμε ποιες είναι οι πιθανότητες να συμβεί (άλλωστε δεν είναι επιστημονικά

¹⁸ Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος, ό.α.

¹⁹ Γ. Μπάλιας, Η Αρχή της Προφύλαξης. ό.α.σελ. 95

²⁰ Ph. Kourilsky/ G. Viney, Le principe de precaution, RAPPORT AU PREMIER MINISTRE, 1999, p.11, διαθέσιμο στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο (<https://www.viepublique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/004000402.pdf>)

βεβαιωμένη η ύπαρξή του) αλλά απλώς του προσδίδουμε πιθανότητες, οι οποίες όμως είναι στην ουσία άγνωστες²¹.

Την ειδοποιό διαφορά της αρχής της προφύλαξης συνιστά στην ουσία το γεγονός πως αυτή αποτελεί διαδικαστική και ουσιαστική παράμετρο στη διαδικασία απόφασης, η οποία λαμβάνεται υπό συνθήκες επιστημονικής αβεβαιότητας, απορρέουσας είτε από τη συμφωνία των μελών της επιστημονικής κοινότητας ότι ένα συγκεκριμένο ζήτημα στασιάζεται, είτε από την αντίθεση ή τη διάσταση των επιστημονικών απόψεων για ένα πρόβλημα²², που αποσκοπεί στη βελτιστοποίηση σε ένα αβέβαιο μέλλον.

Η διαδικασία απόφασης, που προαναφέρθηκε, αποσκοπεί στη θέσπιση standards, τα οποία προκύπτουν από την επιστήμη (βάσει της αξιολόγησης του κινδύνου ή της Μ.Π.Ε.) και παίρνουν τη μορφή κανονιστικών διατάξεων στα πλαίσια της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης²³. Η αρχή της προφύλαξης εφαρμόζεται σε ολόκληρη την ως άνω διαδικασία (επιστημονικά δεδομένα, διακριτική ευχέρεια και κανονιστική μορφοποίηση της απόφασης), καθώς βοηθά στη στάθμιση των επιστημονικών δεδομένων και της αβεβαιότητας και διαμορφώνει έτσι τις κανονιστικές όψεις της απόφασης κατά την άσκηση της διακριτικής εξουσίας της Διοίκησης²⁴. Η αρχή της πρόληψης, πάλι, στηρίζεται στην έννοια της φέρουσας ικανότητας του οικοσυστήματος, βάσει της οποίας λαμβάνονται προληπτικά μέτρα. Η αρχή της προφύλαξης όμως προκύπτει από την *υπέρβαση* της έννοιας της φέρουσας ικανότητας, η οποία για διάφορους λόγους δεν μπορεί να ανταποκριθεί σε μία απόλυτη και αντικειμενική οικολογική πραγματικότητα²⁵.

Η διάκριση μεταξύ των δύο αρχών γίνεται, τέλος, αντιληπτή ακόμη ευκολότερα μέσα από τις νομικά δεσμευτικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Χαρακτηριστικά, είναι

²¹ Γ. Μπάλιας, Η Αρχή της Προφύλαξης, ό.α., σελ.96

²² R. Condlin, “What’s really going on? A Study of Lawyer and Scientist Inter-disciplinary Discourse”, Rutgers Computer and Technology Law Journal, Vol. 25, No 2, 1999, p. 188). Στην πρόληψη, από την άλλη, έχουμε «έγκυρη επιστημονική μέτρηση» (L. Gonzalez Vaque/ L. Ehring/ C. Jaquet, “Le principe de precaution dans la legislation communautaire et nationale relative a la protection de la santé”, Revue du Marche Unique Europeen, No 1, 1999, p.89

²³ E. Fisher, “Is the Precautionary Principle Justiciable?”, Journal of Environmental Law, Vol. 13, No 3, 2001, p. 317-318

²⁴ Γ. Μπάλιας, Η Αρχή της Προφύλαξης, ό.α. σελ.98

²⁵ Γ. Μπάλιας, Η Αρχή της Προφύλαξης, ό.α. σελ.100

σημαντικό να αναφερθούν εδώ δύο Οδηγίες της Ε.Ε. : Η Οδηγία 2001/75/Ε.Ε. και η Οδηγία 2001/18/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2015/412/Ε.Ε.²⁶. Στη μεν πρώτη καθιερώνονται οι οριακές τιμές εκπομπών των ρύπων, ορίζοντας ότι η αδειοδότηση των βιομηχανικών μονάδων εξαρτάται από τη μη υπέρβαση των τιμών αυτών. Παρατηρείται, επομένως, ότι δια μέσου της αρχής της πρόληψης και της θέσπισης κάποιων ορίων, επιτάσσει μια *αρνητική δράση*, την αποχή δηλαδή από μια συγκεκριμένη δραστηριότητα. Από την άλλη, η Οδηγία 2001/18/ΕΚ, όπως τροποποιήθηκε από την Οδηγία 2015/412/Ε.Ε., αναφέρεται στους Γενετικά Τροποποιημένους Οργανισμούς (ΓΤΟ) στην αγορά και την πιθανή επιβλαβή απελευθέρωσή τους. Η Οδηγία αυτή, στηριζόμενη στην αρχή της προφύλαξης, επιβάλλει τη λήψη *θετικής δράσης*, μέσω του καθορισμού της διαδικασίας αξιολόγησης του περιβαλλοντικού κινδύνου, ως προϋπόθεση για την διάθεση των ΓΤΟ στην αγορά. Από τα άρθρα 4 παρ. 2, 6 και 14 της Οδηγίας αυτής, φαίνεται πως η νομοθεσία της Ε.Ε. επιβάλλει τη λήψη *θετικών μέτρων* στον κατασκευαστή ή εισαγωγέα Γ.Τ.Ο. μέσω της καθιέρωσης μιας ειδικής διαδικασίας έγκρισης των Γ.Τ.Ο. Κι αυτό συμβαίνει επειδή ακριβώς η Επιστήμη δε διαθέτει ακόμα επαρκή δεδομένα για την τελική αξιολόγηση της επικινδυνότητας ή μη τέτοιων προϊόντων.

Από τα παραπάνω συνάγεται, επομένως, πως ενώ στην αρχή της πρόληψης κεντρική θέση έχει το ερώτημα «ποιο είναι το επιστημονικά αποδεκτό όριο του κινδύνου» ή «πόση μόλυνση μπορεί να δεχθεί ο άνθρωπος ή το οικοσύστημα χωρίς να προκληθούν ανεπανόρθωτες βλάβες», σε σχέση με την αρχή της προφύλαξης, το ερώτημα από *ποσοτικό* γίνεται *ποιοτικό* : «πως θα αποφευχθεί ο κίνδυνος» και «ποιες είναι οι εναλλακτικές λύσεις»²⁷.

Είναι σαφές από την προηγούμενη ανάλυση πως και οι δύο αρχές σκοπό έχουν την προστασία του περιβάλλοντος και τη λήψη μέτρων για την αποτροπή υποβάθμισης του οικοσυστήματος. Αν και έχει υποστηριχθεί πως η μία λειτουργεί συμπληρωματικά προς την άλλη²⁸, φαίνεται ορθότερο να σταθούμε στην μετριοπαθή

²⁶ Αμφότερες διαθέσιμες στον ηλ. σύνδεσμο <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=el>

²⁷ J.A.Tickner, A Map toward Precautionary Decision Making στο Protecting Public Health and Environment, Island Press, 1999, p. 163

²⁸ L. Kramer, Droit de l'environnement de l'Union européenne, ό.α., σελ. 60

θέση πως διαφοροποιούνται μεταξύ τους τόσο εννοιολογικά όσο και πρακτικά, κυρίως στο επίπεδο της λήψης μέτρων προστασίας.

1.3. Η ανάδυση της αρχής μέσα από τη νομολογία του Δικαστηρίου της Ε.Ε.

Η αρχή της προφύλαξης μπορεί να χαρακτηριστεί κυρίως ως «ευρωπαϊκή αρχή», καθώς τα εννοιολογικά της χαρακτηριστικά διαπλάστηκαν σε πρώτο στάδιο από τα Δικαστήρια των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, ΔΕΚ και ΠΕΚ (νυν ΔΕΕ). Η συστηματοποίησή της και η αναγνώρισή της έλαβαν χώρα πολύ πριν τη ρητή κατοχύρωσή της στο πρωτογενές ενωσιακό δίκαιο²⁹. Σπερματικά αλλά εντελώς ασαφώς η αρχή αυτή συναντώταν τόσο σε διεθνή κείμενα όσο και σε δικόγραφα που έφταναν στα χέρια του Ενωσιακού Δικαστή. Για αυτό το λόγο και ο ίδιος κλήθηκε να συμβάλλει στην αποκρυστάλλωση του περιεχομένου της, καθώς και των προϋποθέσεων εφαρμογής της³⁰.

Οι πρώτες απόπειρες ανάδειξης της αρχής της προφύλαξης ως κανόνα του περιβαλλοντικού δικαίου συνέβη τη δεκαετία του 1980, με αφορμή υποθέσεις σχετικές με τον τομέα των τροφίμων. Τα νομικά ζητήματα που ανέκυπταν στηρίζονταν κυρίως στη σύγκρουση μεταξύ της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων εντός της Ένωσης και της προστασίας της δημόσιας υγείας (άρθρο 30 ΣΕΚ, νυν 36 ΣΛΕΕ). Κυρίως απασχόλησαν περιπτώσεις στις οποίες κράτη – μέλη προέβαιναν σε απαγόρευση της κυκλοφορίας ορισμένων, εμπεριεχόμενων σε τρόφιμα, ουσιών στην επικράτειά τους, επικαλούμενα την προστασία της δημόσιας υγείας, παρά το γεγονός ότι η Επιστήμη δεν είχε αποφανθεί σχετικά με την επικινδυνότητα των ως άνω ουσιών.

Η υπόθεση Sandoz (C -174/82, με έμφαση στην παρ. 16) είναι από τις πλέον χαρακτηριστικές περιπτώσεις στην απόφαση επί της οποίας γίνεται μνεία στην αρχή

²⁹ A. Alemanno, «Principe de précaution et contrôle de légalité par les juridictions communautaires», Recueil Dalloz, 2007, σελ. 1527 επ.

³⁰ A. Alemanno, «The shaping of the precautionary principle by European Courts – From scientific uncertainty to legal certainty», Bocconi Legal Research Paper, 2007, διαθέσιμο στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο <http://ssrn.com/abstract=1007404>

της προφύλαξης, χωρίς όμως ρητή αναφορά σε αυτήν, μιας και ακόμη δεν είχε αναδειχθεί ως τέτοια. Η υπόθεση έφτασε ενώπιον του κοινοτικού δικαστηρίου με αφορμή την απαγόρευση, εκ μέρους της ολλανδικής κυβέρνησης, της κυκλοφορίας βιταμινούχων σκευασμάτων εντός της επικράτειάς της, χωρίς την προηγούμενη χορήγηση συγκεκριμένης διοικητικής άδειας. Κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος από τα ολλανδικά δικαστήρια, ο κοινοτικός δικαστής έκρινε πως – δεδομένης της επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς την βλαπτικότητα της προσθήκης βιταμινών σε σκευάσματα διατροφής και ποτών – εναπόκειται στα κράτη μέλη να προσδιορίσουν το επίπεδο προστασίας που επιθυμούν να υιοθετήσουν, υπό το πρίσμα των διατροφικών συνηθειών του πληθυσμού τους. Με αυτόν τον τρόπο, αναγνωρίστηκε για πρώτη φορά - μέσα από τη νομολογία του ΔΕΚ- η δυνατότητα λήψης μέτρων για την προστασία της δημόσιας υγείας στην περίπτωση ύπαρξης επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς τις πιθανές παρενέργειες ενός προϊόντος.

Στην ίδια λογική κινήθηκε η νομολογία των Δικαστηρίων της Ένωσης ολόκληρη τη δεκαετία. Σε μια σειρά από αποφάσεις, το ΔΕΚ εξέτασε προσεκτικά την επιστημονική βάση ποικίλων εθνικών αλλά και κοινοτικών μέτρων που φέρεται να ρύθμιζαν τον κίνδυνο βλάβης της δημόσιας υγείας ή του περιβάλλοντος³¹. Ενδεικτικά, η υπόθεση «Angelopharm» (C- 212/91) καθιέρωσε την υποχρεωτική διαβούλευση με την αρμόδια επιστημονική επιτροπή στο κοινοτικό δίκαιο, όταν τίθενται στην υπόθεση θέματα σχετικά με την επιστημονική αβεβαιότητα και την προστασία του περιβάλλοντος. Από τις νομολογιακές εξελίξεις στις υποθέσεις *Cassis de Dijon* (C-120/78), «Γερμανική Μπύρα» (“ German Beer Case”, C- 178/84), *Danish Bottles* (C-302/86) και *Fedesa Case* (C-331/88), κατέστη πια σαφές πως οποιοδήποτε μέτρο που λαμβάνεται στα πλαίσια της προσπάθειας μείωσης του περιβαλλοντικού κινδύνου θα πρέπει να βασίζεται αφενός σε επιστημονικά δεδομένα, αφετέρου στην αρχή της αναλογικότητας, η ανάλυση της οποίας σε συνάρτηση με την αρχή της προφύλαξης θα γίνει σε επόμενο κεφάλαιο της παρούσας. Γενικότερα, διακρίνεται μια τάση εκ μέρους του ΔΕΚ να απομακρύνεται πια από τις απόλυτες απαγορεύσεις, αξιοποιώντας στη νεωτερική φάση που διανοιγόταν την αρχή της αναλογικότητας.

³¹ Theofanis Christoforou, Η αρχή της προφύλαξης- The Precautionary principle- Le Principe de Precaution σε επιμέλεια Γ. Κρεμλή-Γ. Μπάλια- Α. Σηφάκη για την Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή, 2004, σελ. 101

Κι ενώ η αρχή της προφύλαξης αναγνωρίζεται ως αρχή και κατοχυρώνεται νομοθετικά με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (ΕΕΠ, άρθρο 130 r) , το ακριβές περιεχόμενό της δεν προσδιορίζεται σαφώς σε κανένα ευρωπαϊκό νομοθετικό κείμενο μήτε η ευρωπαϊκή νομολογία κάνει κάποια προσπάθεια προσδιορισμού του. Όμως, με αφορμή μια υπόθεση -σταθμό στην ιστορία των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων , τα χαρακτηριστικά της αρχής της προφύλαξης αρχίζουν να συστηματοποιούνται και να σχηματοποιούνται εναργέστερα³². Πρόκειται για την υπόθεση των «Τρελών Αγελάδων».

Το έτος 1996 αποδεικνύεται καθοριστικό για την ανάπτυξη της αρχής της προφύλαξης στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος, καθώς δύο σημαντικές υποθέσεις έστρεψαν τον δημόσιο διάλογο προς αυτήν. Σχεδόν ταυτόχρονα (Μάρτιος 1996) η κρίση των «Τρελών Αγελάδων» (BSE Case) ξέσπασε στο Ηνωμένο Βασίλειο και η υπόθεση των «Ορμονών» (Hormones dispute) ξεκίνησε να συζητείται στους κόλπους του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου (WTO). Η απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αριθμό 96/239/ EC της 27^{ης} Μαρτίου 1996, με την οποία επιβλήθηκε εμπάργκο στις εξαγωγές βοδινού στο Ηνωμένο Βασίλειο, έθεσε τις βάσεις για την αρχή της προφύλαξης, χωρίς ωστόσο και πάλι να αναλύεται λεπτομερώς. Ούτε στον δικαστικό αγώνα που ακολούθησε ενώπιον του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου και του Πρωτοδικείου της Ευρωπαϊκής Ένωσης κάποιο από τα μέρη ή τα Δικαστήρια στις κρίσεις του έκαναν *expressis verbis* αναφορά στην αρχή της προφύλαξης. Ωστόσο, η απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου στην υπόθεση των «Τρελών Αγελάδων», έχει χαρακτηριστεί ως η πιο αντιπροσωπευτική προσέγγιση στον ορισμό που διαμορφώθηκε στο Ευρωπαϊκό Δίκαιο Περιβάλλοντος³³. Συγκεκριμένα το Δικαστήριο υποστήριξε ότι *«Όπου υπάρχει αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή το μέγεθος του κινδύνου σχετικά με την ανθρώπινη υγεία, οι Οργανισμοί (της Ε.Ε.) δύνανται να λάβουν μέτρα προστασίας χωρίς να περιμένουν να προηγηθεί το επικίνδυνο συμβάν ή η σοβαρότητα της κατάστασης να γίνει πράξη. (...) Αυτή η προσέγγιση προκύπτει από το άρθρο 130r (1) της ΕΕΠ, σύμφωνα με το οποίο η ευρωπαϊκή περιβαλλοντική πολιτική στοχεύει μεταξύ άλλων στην προστασία της*

³² Ν. Τσίρος, «Νέες μορφές «αβεβαιοτήτων» ή επιστημολογική απροσδιοριστία των θεωριών περί «διακινδύνευσης» στην ύστερη νεωτερικότητα;», ΝκΦ 2000, σελ. 365 επ

³³ Theofanis Christoforou, Η αρχή της προφύλαξης- The Precautionary principle- Le Principe de Precaution, ό.α., σελ. 104-105

ανθρώπινης υγείας. Η παράγραφος 2 του ίδιου άρθρου προβλέπει ότι αυτή η πολιτική σκοπεύει σε ένα υψηλό επίπεδο προστασίας και πρόκειται να βασιστεί πιο συγκεκριμένα στις αρχές ότι πρέπει να λαμβάνονται προληπτικές δράσεις και ότι οι απαιτήσεις περιβαλλοντικής προστασίας οφείλουν να ενσωματωθούν στον προσδιορισμό και την εφαρμογή άλλων πολιτικών της Ένωσης» .

Η πρώτη από τις ανωτέρω θέσεις του Δικαστηρίου σκιαγραφεί τρεις βασικές προϋποθέσεις που δύνανται να προκαλέσουν την εφαρμογή της αρχής στο κοινοτικό δίκαιο : η επιστημονική αβεβαιότητα, ο κίνδυνος και η έλλειψη απόδειξης άμεσου συνδέσμου μεταξύ των δύο προηγούμενων. Αυτό όμως που περιέπλεκε τα πράγματα ήταν η επιλογή του Δικαστηρίου να αναφερθεί στα συγκεκριμένα άρθρα της ΕΕΠ και στην αρχή της πρόληψης (και όχι στην αρχή της προφύλαξης) αφήνοντας την ίδια την Κοινότητα να λάβει μέτρα προφύλαξης για την προστασία της δημόσιας υγείας. Αξιοποιήθηκε επιπλέον το άρθρο 43 της ΕΕΠ σχετικά με την αγροτική πολιτικής της Κοινότητας.

Την άνοιξη του 1996, παράλληλα με τη δικαστική διαμάχη του Ηνωμένου Βασιλείου ενώπιον του ΔΕΚ , προκύπτει η υπόθεση «Hormones» μεταξύ Ηνωμένων Πολιτειών και Καναδά στους κόλπους του Παγκόσμιου Οργανισμού Εμπορίου. Πρόκειται για μια υπόθεση που υπήρξε καθοριστική και επηρέασε σημαντικά την ευρωπαϊκή αντίληψη , ιδίως της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, στο θέμα της αρχής της προφύλαξης. Συγκροτήθηκαν αμέσως επιστημονικές επιτροπές τόσο αμερικανικές όσο κι ευρωπαϊκές που διεξήγαγαν λεπτομερείς συγκριτικές έρευνες στα διάφορα νομικά συστήματα σχετικά με την αξιολόγηση του κινδύνου σε συνθήκες επιστημονικής αβεβαιότητας. Έπειτα από μακρές διαβουλεύσεις, έρευνες και συζητήσεις, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 2 Φεβρουαρίου του 2000 την « Ανακοίνωση για την Αρχή της Προφύλαξης». Πρωτότερα, το 1999, η Ευρωπαϊκή Κοινότητα έπειτα από νέα προσεκτική αξιολόγηση των κινδύνων , εισήγαγε μόνιμη απαγόρευση στη χρήση σωματοτροπίνης (ορμόνης) των βοοειδών (rBST), με εξαίρεση τις εισαγόμενες μικροποσότητες από τρίτες χώρες.

Με τις αποφάσεις αυτές η αρχή της προφύλαξης εισήλθε στην ενωσιακή έννομη τάξη, ως κανόνας με *ευθεία και άμεση* εφαρμογή, καθώς αναγνωρίστηκε ρητά ότι η επιστημονική αβεβαιότητα αποτελεί νόμιμο έρεισμα για την ανάληψη δράσης για την επίτευξη υψηλού επιπέδου προστασίας. Οι πρώτες αποφάσεις με τις οποίες ο

Δικαστής της Ένωσης ερμηνεύει την αρχή, προβαίνοντας σε μία αναλυτική και εμπειριστατωμένη ανάλυση, είναι οι δικαστικές κρίσεις επί των υποθέσεων Pfizer (T-13/99) και Alpharma (T – 70/99)³⁴.

Οι δύο υποθέσεις είναι αρκετά συγγενείς μεταξύ τους ακριβώς λόγω της ομοιότητας των πραγματικών τους περιστατικών. Και οι δύο φαρμακοβιομηχανίες στρέφονται κατά του Συμβουλίου της Ε.Ε., με αφορμή τον Κανονισμό 98/2821, όπως τροποποιούσε την Οδηγία 70/524. Ο εν λόγω Κανονισμός ανακαλούσε την άδεια χρησιμοποίησης ορισμένων αντιβιοτικών ως αυξητικών προϊόντων στις ζωοτροφές. Πρόκειται για τις ουσίες «βιργινιαμικίνη» και «βακίτρακίνη- άλατος με ψευδάργυρο», με κατασκευάστριες στην πρώτη περίπτωση την εταιρεία Pfizer και στη δεύτερη την Alpharma. Η δικαιολογητική βάση της απόσυρσης αυτών των αντιβιοτικών ήταν η πιθανή σύνδεση της κατανάλωσής τους με τη δημιουργία στον ανθρώπινο οργανισμό ανθεκτικότητας σε αυτές. Το επιχείρημα και των δύο κατασκευαστριών εταιρειών στηρίχτηκε στην «πλάνη εκτιμήσεως» από πλευράς του Συμβουλίου κατά την εκτίμηση των κινδύνων και την εν γένει εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης. Συγκεκριμένα, οι αιτούσες υποστήριζαν ότι η απαγόρευση ενός αντιβιοτικού είναι δυνατή μόνο εάν από την αξιολόγηση των δεδομένων, προκύψει με βεβαιότητα η δυνατότητα και ο κίνδυνος μεταβίβασης της ανθεκτικότητας έναντι των αντιβιοτικών από τα ζώα στον άνθρωπο. Για την εταιρεία Pfizer « Απόδειξη θα αποτελούσε ο πρώτος νεκρός ή η πρώτη λοίμωξη ή η πρώτη απόδειξη εγκαταστάσεως ή η πρώτη απόδειξη μεταβιβάσεως σε άνθρωπο»³⁵.

Το ερώτημα που κλήθηκε ουσιαστικά το Δικαστήριο να απαντήσει, σχετίζεται με το ερώτημα εάν τελικά η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης προϋποθέτει την ύπαρξη επιστημονικών αποδείξεων που καταλήγουν στην ύπαρξη ενός συγκεκριμένου και αδιαμφισβήτητου κινδύνου ή αρκεί ένας μη ακριβώς προσδιορισμένος, δυνητικός κίνδυνος, του οποίου το εύρος δεν μπορεί να αποτιμηθεί, όπως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντιπρότεινε με τους δικούς της ισχυρισμούς³⁶. Το Δικαστήριο στην απόφασή του απέρριψε τους ισχυρισμούς αμφότερων των φαρμακοβιομηχανιών,

³⁴ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, ό.α., σελ. 426

³⁵ Βλ. σκέψη 379 της απόφασης ΠΕΚ της 11^{ης} Σεπτεμβρίου 2002 επί της υπόθεσης T-13/99

³⁶ A. Alemanno, «Principe de précaution et contrôle de légalité par les juridictions communautaires», ό.α., σελ. 1527 επ.

απαντώντας με μια σειρά από επιχειρήματα, τα οποία μελλοντικά αποτέλεσαν τον κύριο άξονα για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

Σε πρώτη φάση, κινήθηκε αποφασιστικά στο πλαίσιο του προσδιορισμού της έννοιας του κινδύνου και υποστήριξε πως κατά την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, βρισκόμαστε εξ ορισμού σε κατάσταση επιστημονικής αβεβαιότητας, οπότε και δεν μπορεί να προσδοκάται πως από την αξιολόγηση των κινδύνων θα προκύψουν οπωσδήποτε για τα κοινοτικά όργανα επαρκείς επιστημονικές αποδείξεις ως προς το υποστατό και τη σοβαρότητα των δυνητικών αρνητικών επιδράσεων σε περίπτωση επελεύσεως του επικαλούμενου κινδύνου. Παρατηρούμε, δηλαδή, μια ποιοτική μεταβολή ως προς την αξιολόγηση του κινδύνου. Από τη στιγμή που δεν έχουμε πλήρη επιστημονική βεβαιότητα, αλλά κινούμαστε στη γνωστική αβεβαιότητα ως προς την ένταση του κινδύνου, είναι αδύνατο να αναμένουμε και πλήρη επιστημονική απόδειξη, επισημαίνει το Δικαστήριο. Σε αντίθετη περίπτωση, στην ποσοτικοποιημένη αντίληψη του κινδύνου δηλαδή, θα τύγχανε εφαρμογής η αρχή της πρόληψης και όχι της προφύλαξης. Στη δικανική του κρίση, τέλος, το Δικαστήριο επιβεβαίωσε πως τα κοινοτικά όργανα δεν χρειάζεται να αναμείνουν τις αρνητικές επιδράσεις ενός προϊόντος για να ενεργήσουν και να λάβουν προφυλακτικά μέτρα. Η δε αξιολόγηση του κινδύνου θα πρέπει με βάση τα έως τότε γνωστά και διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα. Μια υποθετική προσέγγιση του κινδύνου, όμως, που στηρίζεται σε μη επιβεβαιωμένες επιστημονικές υποθέσεις, δεν συνιστούν επαρκή δικαιολογητικό λόγο για τη λήψη μέτρων.

Άλλο ένα άλμα στην αντίληψη περί κινδύνου διαπιστώνουμε να κάνει το Δικαστήριο ως προς τον καθορισμό του βαθμού επικινδυνότητας. Ειδικότερα, στην απόφαση σημειώνεται πως τα κοινοτικά όργανα είναι υπεύθυνα να καθορίσουν το επίπεδο προστασίας που θεωρούν ως πρόπονο για την ευρωπαϊκή συμπολιτεία, με γνώμονα τη διατήρηση υψηλού επιπέδου προστασίας που υπαγορεύει η Συνθήκη. Η υπέρβαση του Δικαστηρίου να αντιλαμβάνεται πια τον κίνδυνο και να τον ερμηνεύει με βάση κοινωνικούς και θεσμικούς παράγοντες – και όχι πια ως μεταβολές του φυσικού κόσμου- αποτελεί σπουδαίο απόκτημα για το Δίκαιο Περιβάλλοντος³⁷.

³⁷ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγκριτικό δίκαιο, ό.α., σελ. 426

Η απόφαση Pfizer καθώς και η απόφαση Artegoda (T- 74/000) της 26ης Νοεμβρίου 2002, που ακολουθεί το ίδιο σκεπτικό, ανάγουν την αρχή της προφύλαξης σε γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου, που εφαρμόζεται στο σύνολο της ευρωπαϊκής νομοθεσίας. Η αρχή της προφύλαξης μετά το Millenium, λοιπόν, απεκδύεται του αφηρημένου και απροσδιόριστου μανδύα που έως τότε είχε και λαμβάνει τη μορφή αυτόνομης αρχής, με κανονιστική ισχύ, που αναδύεται από το ενωσιακό περιβαλλοντικό δίκαιο.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2^ο : Η κατοχύρωση της αρχής σε διεθνές, ενωσιακό και εθνικό επίπεδο

2.1. Διεθνή κείμενα που κατοχυρώνουν την αρχή της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης δεν καθιερώθηκε στα ευρωπαϊκά κράτη μέσω των εθνικών νομοθεσιών τους παρά μόνον πρόσφατα, κατ'έκτελεση των διεθνών υποχρεώσεών τους, σε εφαρμογή δηλαδή διεθνών συμφωνιών που πρώτες αυτές καθιέρωσαν την εν λόγω αρχή³⁸. Όπως ειπώθηκε και πρωτύτερα, η Γερμανία αποτέλεσε το μοναδικό ευρωπαϊκό κράτος που ανέδειξε, στα μέσα της δεκαετίας του 1970, την αρχή της προφύλαξης σε θεμελιώδη αρχή της εσωτερικής νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος, ανεξάρτητα από κάποια διεθνή υποχρέωσή της στον τομέα αυτό. Στον υπόλοιπο κόσμο κυριαρχούσε γενικά και αφηρημένα η ιδέα ότι πρέπει να λαμβάνονται μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος, ακόμα κι αν δεν έχει αποδειχθεί ακόμη πλήρως η ύπαρξη κινδύνων. Αυτή η ιδέα συναντάται, για παράδειγμα, στη Σύμβαση για την Παγκόσμια Κληρονομιά (1972), στη Σύμβαση της Βόννης (1979), στη Σύμβαση της Βέρνης (1979) και στην Παγκόσμια Χάρτα για τη Φύση (1982).

Στο νομικό κόσμο εμφανίσθηκε το πρώτον το 1987 στη Διακήρυξη για την προστασία της Βόρειας Θάλασσας³⁹. Η Συνδιάσκεψη του Ρίο όμως για το περιβάλλον και την ανάπτυξη, το 1992, αποτέλεσε την απαρχή της επεξεργασίας της ως ιδέας και έθεσε τα θεμέλια για την εξέλιξή της σε αυτόνομη αρχή. Η Συμφωνία για την εφαρμογή υγειονομικών και φυτοϋγειονομικών μέτρων που συνήφθη στο πλαίσιο της GATT με τη λήξη του Γύρου Πολυμερών Εμπορικών Διαπραγματεύσεων της Ουρουγουάης (1994) και σήμερα την διαχειρίζεται ο Παγκόσμιος Οργανισμός Εμπορίου (ΠΟΕ) ορίζει ότι κάθε υγειονομικό μέτρο που είναι απαραίτητο για την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων πρέπει να θεμελιώνεται σε επαρκείς επιστημονικές αποδείξεις. Όμως, η ίδια Συμφωνία συμπληρώνει ότι, στις

³⁸ Λίλα Αντωνοπούλου, Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης στην πολιτική υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών 111-112, 2003, σελ. 69

³⁹ Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011, σελ. 54

περιπτώσεις που αρμόζουσες επιστημονικές αποδείξεις είναι ανεπαρκείς, ένα Μέλος μπορεί να λαμβάνει προσωρινά υγειονομικά ή φυτοϋγειονομικά μέτρα στη βάση προσιτής και κατάλληλης πληροφόρησης, περιλαμβανομένης εκείνης που προέρχεται από τους αρμόδιους διεθνείς οργανισμούς, όπως κι εκείνης που προέρχεται από τα υγειονομικά ή φυτοϋγειονομικά μέτρα τα οποία εφαρμόζουν άλλα Μέλη⁴⁰. Ακολούθησαν κι άλλα διεθνή κείμενα, όπως το Πρωτόκολλο του Κυότο, το Πρωτόκολλο της Καρθαγένης για την πρόληψη των βιοτεχνολογικών κινδύνων (2000), η Σύμβαση της Στοκχόλμης για τους ανθεκτικούς οργανικούς ρυπαντές (2001), η Διακήρυξη του Γιοχάνεσμπουργκ, το Πρόγραμμα Δράσης (2002) και η Διακήρυξη του Wingspread για την Αρχή της Προφύλαξης⁴¹.

Είναι αξιοσημείωτο ότι η συντριπτική πλειοψηφία της θεωρίας υιοθετεί την άποψη ότι πρόκειται για αρχή του διεθνούς εθιμικού δικαίου διότι πληροί τα κριτήρια *opinio necessitates sive juris* και *consuetude*. Ωστόσο, διεθνή δικαιοδοτικά όργανα, τα οποία είχαν την ευκαιρία να λάβουν θέση στο ζήτημα είτε δεν το έπραξαν, είτε έλαβαν θέση έμμεσα. Συγκεκριμένα, το Διεθνές Δικαστήριο της Χάγης, παρά το ότι ένα διάδικο μέρος έθεσε το ζήτημα, προτίμησε να το αποσιωπήσει περιορίζόμενο στην υπόδειξη ότι τα Μέρη πρέπει από κοινού να βρουν λύσεις λαμβάνοντας μέτρα προφύλαξης και στην εκτίμηση ότι «οι νέοι κανόνες του δικαίου του περιβάλλοντος πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά την άσκηση των δραστηριοτήτων και στη βάση των νέων αυτών κανόνων, οφείλουν τα μέρη να βρουν λύση». Από τα παραπάνω προκύπτει ότι το δικαστήριο δεν την απορρίπτει, ωστόσο δεν αποφασίζει να την αναγνωρίσει ρητά ως αρχή του διεθνούς εθιμικού δικαίου⁴².

⁴⁰ Λίλα Αντωνοπούλου, Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης στην πολιτική υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, σελ. 70

⁴¹ N. de Sadeleer, *Environmental Principles*, Oxford, Oxford University Press, 2002, σελ. 94 επ., Α.Ι. Μαρούλης και Κ.Π. Χατζηαντωνίου- Μαρούλη, «Η αρχή της προφύλαξης ως θεμελιώδης επιταγή της ηθικής του περιβάλλοντος», Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Χημείας, πανεπιστημιακό δοκίμιο, σελ. διαθέσιμο στον ηλ. σύνδεσμο <http://www.gcex.gr/wp-content/uploads/2012/01/maroulis9.pdf>

⁴² Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης, ό.α.

2.2. Ευρωπαϊκή έννομη τάξη και αρχή της προφύλαξης.

Από την προηγηθείσα νομολογιακή επισκόπηση, εύκολα μπορεί να αντιληφθεί κανείς πως στην ουσία η αρχή της προφύλαξης «γεννήθηκε», εξελίχθηκε και καθιερώθηκε στους κόλπους του Δικαίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Ο ορισμός που προέκυψε από τη νομολογιακή επεξεργασία της δεν υιοθετείται αυτούσιος ούτε μέχρι και σήμερα εντούτοις.

Σχεδόν ταυτόχρονα με την Συνδιάσκεψη του Ρίο το 1992, εισήλθε και στην ευρωπαϊκή έννομη τάξη με την Συνθήκη του Μάαστριχτ το ίδιο έτος. Συγκεκριμένα περιλαμβάνεται στο άρθρο 130 Ρ μαζί με τις άλλες τρεις περιβαλλοντικές αρχές, όπως είχαν διατυπωθεί με την Ενιαία Ευρωπαϊκή Πράξη (1987, αρχή της πρόληψης, αρχή της επανόρθωσης της βλάβης κατά προτεραιότητα στην πηγή και αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»). Συναντάται ξανά στη Συνθήκη του Άμστερνταμ (1997) και σήμερα κατοχυρώνεται ρητά πια στο άρθρο 191 παρ. 2 ΣΛΕΕ, όπου ορίζεται, μεταξύ άλλων, ότι «η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης.».

Σε επίπεδο παράγωγου δικαίου, η αρχή συναντάται κυρίως στο πεδίο της βιοτεχνολογίας. Χαρακτηριστικά παραδείγματα αποτελούν η Οδηγία 2001/18 και ο Κανονισμός 1829/2003, που καθόρισαν το πλαίσιο για την έγκριση και διάθεση Γ.Τ.Ο. στην αγορά, προς τον σκοπό της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και του περιβάλλοντος. Αναφορά στην αρχή της προφύλαξης γίνεται και στην Οδηγία 92/43, που αποσκοπεί στην προστασία της βιοποικιλότητας, μέσω της εφαρμογής της δέουσας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων που καθιερώνει η Οδηγία⁴³. Απαραίτητο και χρήσιμο εργαλείο για οποιονδήποτε καταπιάνεται με το δίκαιο περιβάλλοντος και δη την αρχή της προφύλαξης αποτελεί, τέλος, η Ανακοίνωση της Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων της 2ας Φεβρουαρίου 2000 για την αρχή της προφύλαξης⁴⁴.

⁴³ Η σχετική νομοθεσία της Ε.Ε. είναι διαθέσιμη στον ηλ. σύνδεσμο <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>

⁴⁴ Διαθέσιμη στον ηλ. σύνδεσμο <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>

2.3. Η αρχή της προφύλαξης στην εθνική έννομη τάξη

Στο επίπεδο της εγχώριας νομοθεσίας, η αρχή της προφύλαξης δεν προβλέπεται ρητά σε κάποια εθνική διάταξη νόμου πλην εκείνων που ενσωματώνουν Ευρωπαϊκό Δίκαιο. Για πρώτη φορά συναντάται στο νόμο Ν. 2077/1992, ο οποίος ενσωμάτωσε τη συνθήκη του Μάαστριχτ και μετέπειτα στο νόμο 2691/1999 που ενσωμάτωσε τη Συνθήκη του Άμστερνταμ. Επίσης, στους Κανονισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης που την περιλαμβάνουν και έχουν άμεση ισχύ, καθώς και στις ευρωπαϊκές Οδηγίες⁴⁵.

Στο ελληνικό Σύνταγμα αναφέρονται ρητά μόνον οι αρχές της πρόληψης και της αειφορίας (Σ 24 παρ. 1). Εντούτοις, οι επιμέρους ορισμοί που έχουν διατυπωθεί για το αρ. 24 δημιουργούν πρόσφορο έδαφος για την θεμελίωσή της στο Σύνταγμα⁴⁶. Μπορεί, έτσι, να υποστηριχθεί ότι η αρχή της προφύλαξης κατοχυρώνεται από τον συνδυασμό των άρθρων 5 παρ. 5 Σ, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην προστασία της υγείας, και 24 παρ. 1 Σ, όπου κατοχυρώνεται η συνταγματική προστασία του περιβάλλοντος και 20 παρ. 1 Σ, όπου κατοχυρώνεται το δικαίωμα στην παροχή έννομης προστασίας, στην οποία περιλαμβάνεται και η προστασία του περιβάλλοντος, ως δικαίωμα ατομικό και κοινωνικό⁴⁷.

Σε επίπεδο νομοθετικών πράξεων συναντάμε την αρχή της προφύλαξης στις εθνικές εκείνες πράξεις που ενσωματώνουν ευρωπαϊκή νομοθεσία. Η ΚΥΑ 38639/2017/2005 ενσωματώνει την Οδηγία 2001/18, που ρυθμίζει την σκόπιμη ελευθέρωση γενετικώς τροποποιημένων οργανισμών. Επιπλέον, συναντούμε την αρχή στην ΚΥΑ 33318/3028/1998, όπως τροποποιήθηκε με την ΚΥΑ 14849/853/Ε103/2008 και αφορούν στη διαδικασία δέουσας εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την προστασία της βιοποικιλότητας και στο άρθρο 30 του νόμου 4070/2012, που αφορά στον καθορισμό νομοθετικού πλαισίου για την εγκατάσταση βάσεων κινητής τηλεφωνίας. Τέλος, η χώρα μας με το νόμο 4819/2021 καθιέρωσε το «Ολοκληρωμένο

⁴⁵ Διδακτορική διατριβή της Βασιλείου Χρυσούλας με τίτλο «Γενικές αρχές δικαίου περιβάλλοντος από νομική και δασοπολιτική σκοπιά.», διαθέσιμη στον ηλ. σύνδεσμο <http://hdl.handle.net/10442/hedi/37482> σελ. 59

⁴⁶ Πρόλογος του Γ. Παπαδημητρίου σε Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης στο Διεθνές, Κοινοτικό και Συγκριτικό Δίκαιο, 2005, σελ. 17

⁴⁷ Χ. Βασιλείου, ό.α.,σελ. 59

πλαίσιο για τη διαχείριση των αποβλήτων», ενσωματώνοντας τις σχετικές ευρωπαϊκές Οδηγίες 2018/851 και 2018/852, όπου και περιλαμβάνεται ως δικαιολογητική βάση της πολιτικής η αρχή της προφύλαξης.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3^ο : Η νομική φύση της αρχής της προφύλαξης

3.1. Το κανονιστικό περιεχόμενο της αρχής και ο αντίλογος περί της φύσης της ως κατεξοχήν πολιτικής αρχής.

Η κανονιστικότητα κάθε αρχής, δηλαδή η νομική της δεσμευτικότητα, είναι άμεσα συνυφασμένη με τη νομική της φύση. Σχετικά με την αρχή της προφύλαξης, έχουν διατυπωθεί εύλογα ερωτήματα που αφορούν το κανονιστικό της περιεχόμενο και κατά πόσο τελικά πρόκειται για ένα πλήρη κανόνα δικαίου ή για μια γενική αρχή του δικαίου ή για μια πολιτική αρχή χωρίς νομική δεσμευτικότητα ή ακόμα και ένα δικαϊκό standard⁴⁸.

Το γεγονός ότι στις Συνθήκες της Ε.Ε. δεν καταγράφεται σαφής ορισμός της αρχής της προφύλαξης αποτέλεσε το κύριο επιχείρημα των υποστηρικτών της άποψης ότι πρόκειται για πολιτική αρχή, μια απλή κατευθυντήρια γραμμή – χωρίς νομικά αποτελέσματα- στο Δίκαιο του Περιβάλλοντος⁴⁹. Από την άλλη πλευρά, οι υποστηρικτές της αντίθετης θέσης, ότι δηλαδή πρόκειται για νομικά δεσμευτική αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου, εισάγουν το επιχείρημα πως η πρόσδοση κανονιστικότητας στην αρχή μέσω της νομολογίας του ΔΕΕ δεν αφήνει περιθώρια αμφιβολίας ως προς την παραγωγή εννόμων αποτελεσμάτων από την εφαρμογή της αρχής. Το ίδιο το Δικαστήριο της Ένωσης την ανήγαγε σε ερμηνευτικό εργαλείο για την αντιμετώπιση και τη διαχείριση περιβαλλοντικών κινδύνων, που αποτελεί άλλωστε και αποστολή της Ένωσης σύμφωνα με το κείμενο της ΣΛΕΕ (ά. 191 παρ. 1).

Η κανονιστικότητα της αρχής, σύμφωνα με τους υποστηρικτές της, αναδεικνύεται εξάλλου και από την εξέλιξή της σε βάθος χρόνου. Άμα τη εμφανίσει

⁴⁸ Τ. Νικολόπουλος, Η αβεβαιότητα και η σχετικότητα της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης στη νέα «επιστημονικο-ανταγωνιστική τάξη», ΠερΔικ 4/2002, σελ. 690

⁴⁹ L. Kramer, EC Treaty and Environmental Law, London, Sweet and Maxwell, 1998, σελ.55

συμπεριλήφθηκε σε κείμενα soft law , πράγματι υπό το μανδύα πολιτικής αρχής. Η συμπερίληψή της όμως σε διεθνή κείμενα που παράγουν πλήρη νομικά αποτελέσματα (ΣΛΕΕ), καθώς και η επίκλησή της σταθερά στη νομολογία τόσο των ευρωπαϊκών Δικαστηρίων όσο και των εθνικών, την κατατάσσουν μεταξύ των βασικών αρχών του Δικαίου Περιβάλλοντος. Η άποψη ωστόσο αυτή συναντά επιφυλάξεις από ορισμένους θεωρητικούς. Συγκεκριμένα, έχει διατυπωθεί η θέση πως η συμπερίληψη των περιβαλλοντικών αρχών στο κείμενο της ΣΛΕΕ δε συνεπάγεται άνευ ετέρου την κανονιστικότητά τους, δεδομένου ότι στην α' παράγραφο του άρθρου 191 ΣΛΕΕ καταγράφονται οι στόχοι στα πλαίσια των πολιτικών της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος, οι οποίοι συνιστούν ατελείς κανόνες δικαίου, καθώς δεν αντιστοιχούν σε συγκεκριμένες υποχρεώσεις⁵⁰.

Στον αντίποδα των αμφιβολιών και των αμφισβητήσεων της νομικής δεσμευτικότητας της αρχής της προφύλαξης, οι υποστηρικτές της επιμένουν στη θέση τους υπογραμμίζοντας την *υποχρεωτικότητα* λήψης μέτρων των οργάνων της Ένωσης στα πλαίσια των πολιτικών τους για το περιβάλλον. Ο αφηρημένος της χαρακτήρας της και ο όχι απόλυτα σαφής προσδιορισμός της στο κείμενο της Συνθήκης δεν της αφαιρούν από την κανονιστικότητά της, αλλά την καθιερώνουν ως νομιμοποιητική βάση του παράγωγου δικαίου της Ένωσης⁵¹.

Τις επιφυλάξεις του σχετικά με την κανονιστικότητα της αρχής της προφύλαξης διατύπωσε με αξιόλογη επιχειρηματολογία ο L. Kramer, που συγκαταλέγεται και μεταξύ των υπέρμαχων της θέσης ότι πρόκειται περισσότερο για πολιτική αρχή παρά για αρχή του περιβαλλοντικού δικαίου. Σύμφωνα με τον Kramer, όταν το περιεχόμενο μίας αρχής αμβλύνεται από διάφορους παράγοντες, με αποτέλεσμα να μην παρουσιάζει συμπαγές περιεχόμενο, η αρχή αυτή δεν μπορεί να νοηθεί ως δεσμευτική. Υπ' αυτή την έννοια, δεν μπορεί να ελεγχθεί το κύρος ενός κανονισμού ή μίας οδηγίας με βάση την αρχή αυτή . Ακολουθώντας, αν προσδίδαμε στην αρχή της προφύλαξης δεσμευτική ισχύ, τότε πληθώρα νομοθετικών διατάξεων θα κινδύνευαν να ακυρωθούν ενώπιον των Δικαστηρίων της Ένωσης με τη γενική αιτιολογία ότι δεν ελήφθη υπ' όψη η αρχή της προφύλαξης κατά την λήψη την κατάρτιση του

⁵⁰ Γ. Δελλής, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998, σελ. 111

⁵¹ Έτσι και η απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 14ης Ιουλίου 1998, C-284/95, Safety hi-tech Srl

νομοθετικού κειμένου . Επομένως, η δεσμευτικότητά της, δεν είναι νομική, αλλά ξεκάθαρα πολιτική. Η αρχή της προφύλαξης, λοιπόν, συνιστά εκείνο το πεδίο στο οποίο ερείδονται τα μέτρα προφύλαξης που δικαιούνται, να λάβουν τα όργανα της Ένωσης, χωρίς, ωστόσο να υποχρεούνται προς τούτο⁵². Παρατηρούμε πως ο συγγραφέας στις καταληκτικές του σκέψεις αντιστέκεται στην *υποχρέωση* των ενωσιακών οργάνων να ενεργήσουν, σε ευθεία αντίθεση δηλαδή με τη θέση των υπέρμαχων της κανονιστικότητας της αρχής της προφύλαξης.

Προς επίρρωση των ανωτέρω, ο Kramer επικαλείται την απόφαση T -183/03 Π.Ε.Κ.⁵³. Η απόφαση αφορά στην εκδίκαση αιτημάτων αποζημίωσης προς αποκατάσταση της ζημίας που υπέστησαν οι ενάγοντες λόγω της μόλυνσεως και του θανάτου μελών της οικογένειάς τους που είχαν εμφανίσει κάποια παραλλαγή της, συνδεόμενης με την εξάπλωση της σπογγώδους εγκεφαλοπάθειας των βοοειδών, νόσου Creutzfeldt – Jakob. Οι ενάγοντες, επικαλούμενοι την αρχή της προφύλαξης, υποστήριζαν ότι το Συμβούλιο και η Επιτροπή επέδειξαν πλημμελή συμπεριφορά , επειδή δεν έλαβαν μέτρα απαγόρευσης της εξαγωγής βοδινού κρέατος από τον Ηνωμένο Βασίλειο, πριν από το έτος 1996. Το Δικαστήριο απέρριψε τους ισχυρισμούς των εναγόντων με το αιτιολογικό ότι οι αποβιώσαντες συγγενείς των εναγόντων ενδέχεται να προσβλήθηκαν από την νόσο πριν από το 1996, οπότε και το ενδεχόμενο μετάδοσης της Σπογγώδους Εγκεφαλοπάθειας των Βοοειδών στον άνθρωπο προέκυψε επιστημονικά, όταν η Συμβουλευτική Επιτροπή για την Σπογγώδη Εγκεφαλοπάθεια εξέδωσε ανακοινωθέν, καθιστώντας γνωστή στο ευρύ κοινό την πιθανότητα μετάδοσης της νόσου στον άνθρωπο. Συνεπώς, τα όργανα της Ένωσης *δεν υποχρεούνταν* να προβούν σε απαγόρευση εξαγωγής βοδινού κρέατος από το Ηνωμένο Βασίλειο *πριν από το 1996*.

Αντίθετα, το Δικαστήριο υπογραμμίζει στην απόφασή του ότι *μετά* την ανάδειξη επιστημονικών ενδείξεων το 1996 περί ύπαρξης *αιτιώδους συνδέσμου* μεταξύ της «νόσου των τρελών αγελάδων» και της εμφάνισης αντίστοιχης ασθένειας στον ανθρώπινο οργανισμό, τα Όργανα της Ένωσης *υποχρεούνταν* να λάβουν μέτρα για

⁵² L. Kramer, General Principles of Community Environmental Law and their Translation into secondary law, *Revue des affaires Européennes*, 3/1999, σελ. 355 επ.

⁵³ Απόφαση του Π.Ε.Κ. της 13ης Δεκεμβρίου 2006, T-138/03, E.R., κ.α. κατά Συμβουλίου και Επιτροπής

την προστασία της δημόσιας υγείας. Ο Kramer καταλήγει , λοιπόν, πως η συγκεκριμένη κρίση του Δικαστηρίου ότι τα όργανα της Ένωσης δεν ήταν υποχρεωμένα να λάβουν τα συγκεκριμένα μέτρα πριν από το 1996, επιβεβαιώνει τη θέση πως η αρχή στερείται κανονιστικότητας.

Αξιοσημείωτη είναι , τέλος, και η θεώρηση της αρχής της προφύλαξης ως δικαϊκό standard, και όχι ως αρχής. Την άποψη αυτή θεμελίωσε επιστημονικά και με έναν έλλογο συλλογισμό ο E. Bernard⁵⁴. Για τον ίδιο, το αφηρημένο περιεχόμενο της αρχής δεν επιτρέπει στο νομοθέτη να εξάγει συγκεκριμένους κανόνες από τούτη, οπότε μεταφέρεται στον ερμηνευτή του Δικαίου, δηλαδή τη Διοίκηση ή τον Δικαστή, η αρμοδιότητα να ερμηνεύσει την αρχή και να την υπαγάγει σε συγκεκριμένα κάθε φορά πραγματικά περιστατικά.

Κατ' άλλη διατύπωση, η αρχή της προφύλαξης λειτουργεί ως γνώμονας, ο οποίος «υποδεικνύει» στον ερμηνευτή του Δικαίου τους παράγοντες που πρέπει να λάβει υπ' όψη (λ.χ. την ύπαρξη ή μη επιστημονικής αβεβαιότητας), για την επίλυση της διαφοράς. Η ειδοποιός διαφορά μεταξύ μίας αρχής και ενός standard έγκειται στο γεγονός ότι η αρχή αποβλέπει στην επίτευξη ενός σκοπού, ενώ το standard λειτουργεί ως μέσο για την επίτευξη του σκοπού. Έτσι, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης είναι αρχή και όχι standard, καθώς έχει ένα ορισμένο σκοπό, ο οποίος συγκεκριμενοποιείται στην προστασία του περιβάλλοντος και στην διατήρηση των φυσικών πόρων για τις μελλοντικές γενεές, σε αντίθεση με την αρχή της προφύλαξης που αποτελεί standard, καθώς λειτουργεί ως μέσο για την επίτευξη του σκοπού στον οποίο αποβλέπει η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης⁵⁵.

Η παραπάνω προσέγγιση της κανονιστικότητας ή μη της αρχής της προφύλαξης δεν είναι ένα εγχείρημα απλό. Η επιστημονική κοινότητα εξακολουθεί να διχάζεται, ενώ η νομολογία τόσο των ενωσιακών όσο και των εθνικών Δικαστηρίων συνεχίζει να την αξιολογεί αλλά και να την επεξεργάζεται. Πιο δόκιμο κρίνεται – δεδομένων των εκατέρωθεν θέσεων και των μέχρι τώρα συμβάντων- να λαμβάνεται ως μια αρχή του

⁵⁴ E. Bernard, *La spécificité du standard juridique en droit communautaire*, Etablissements Emile Bruylant S.A., Bruxelles 2009, σελ. 76 -77, Έτσι και L. Boy, «La nature juridique du principe de précaution», *Nature Sciences Sociétés (NSS)* 1999, Τεύχος 7, Νο3, σελ. 5 – 11

⁵⁵ L.Boy , ό.α., σελ.5-11

περιβαλλοντικού δικαίου με πλήρη δεσμευτικότητα. Και αυτό γιατί η αξιοποίησή της κατά την κατάσταση δημόσιων πολιτικών και την νομοπαραγωγική διαδικασία τείνει να προλαμβάνει επικίνδυνες καταστάσεις για τη δημόσια υγεία και το περιβάλλον, εκτιμωμένων πάντα και των επιστημονικών δεδομένων. Η έννοια της επιστημονικής αβεβαιότητας καθώς και του βαθμού επικινδυνότητας είναι – όπως σημειώθηκε και εισαγωγικά- εξαιρετικά κρίσιμου ενδιαφέροντος στην προκειμένη αρχή. Για το λόγο αυτό και αμέσως παρακάτω θα μελετηθούν ειδικότερα. Σε κάθε περίπτωση, ο χαρακτηρισμός της ως αρχής δε συνιστά κάτι απλώς τυπικό αλλά κρίνεται ασφαλέστερο να εκλαμβάνεται ως τέτοια λόγω ακριβώς του γεγονότος ότι χάρη σε αυτή, οι υπεύθυνοι χάραξης δημόσιων πολιτικών μπορούν να «προλάβουν» ανεπιθύμητες καταστάσεις, όπως πανδημίες, φυσικές καταστροφές, κ.ά.

3.2. Έννοια του βαθμού επικινδυνότητας και της επιστημονικής αβεβαιότητας.

Η ασάφεια και η απροσδιοριστία της αρχής της προφύλαξης έχει θέσει πολλάκις στο παρελθόν το ερώτημα σχετικά με το ποιο είναι το κρίσιμο εκείνο σημείο επικινδυνότητας, πέραν του οποίου λαμβάνονται προληπτικά μέτρα⁵⁶. Το ερώτημα παραμένει αναπάντητο αφ'ης στιγμής δεν έχει προσδιοριστεί με ακρίβεια η έννοια του εύλογου κινδύνου. Η συμβολή, βέβαια, της νομολογίας των Δικαστηρίων της Ένωσης υπήρξε και πάλι καταλυτική : Κατά τα ενωσιακά δικαστήρια, υφίστανται δύο αυτοτελή και διακριτά μεταξύ τους στάδια, η πλήρωση των οποίων αποτελεί προϋπόθεση για την εξεύρεση του κατωφλιού πέραν του οποίου ο κίνδυνος είναι τέτοιος ώστε να ενεργοποιείται η αρχή της προφύλαξης. Πρόκειται αφενός για τον προσδιορισμό του βαθμού επικινδυνότητας μια δραστηριότητας/ μια ουσίας/ υλικού κλπ και αφετέρου την αξιολόγηση του κινδύνου μέσω των επιστημονικών δεδομένων.

Η έννοια του κινδύνου συναντάται καταρχάς στο ρεύμα του ρεαλισμού. Σύμφωνα με αυτό το ρεύμα ιδεών, το οποίο αποτελούσε την κυρίαρχη άποψη στο παρελθόν (αυτό ισχύει ως ένα μεγάλο βαθμό και σήμερα), ο κίνδυνος είναι ένα γεγονός το οποίο ανήκει στην αντικειμενική πραγματικότητα, δεν σχετίζεται με την κοινωνική ζωή και

⁵⁶ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, συγκριτικό και κοινοτικό δίκαιο, ό.α., σελ. 109

επομένως, ορίζεται αποκλειστικά ως η πιθανότητα επέλευσης μιας φυσικής βλάβης, πράγμα που σημαίνει ότι τον κυρίαρχο ρόλο προσδιορισμού του τον έχει η τεχνο-επιστήμη. Με άλλα λόγια, ο κίνδυνος ποσοτικοποιείται και είναι το γινόμενο του πολλαπλασιασμού των πιθανοτήτων επί την ένταση (τη βαρύτητα της βλάβης) και την έκταση της βλάβης (π.χ. τον αριθμό των ανθρώπων που την υφίστανται). Με αυτό τον τρόπο προσδιορίζονται τα περιβαλλοντικά standards, τα οποία αποτελούν τη νομιμοποιητική βάση της κανονιστικής διαδικασίας⁵⁷.

Στο ρεύμα του κονστρουβικισμού, πάλι, η έννοια του κινδύνου υπερβαίνει την παραδοσιακή αντίληψη ως αποκλειστικά αντικειμενικού μετρήσιμου γεγονότος και του δίνει ένα νέο πολυδιάστατο περιεχόμενο, εντός του οποίου εντοπίζονται επί πλέον και οι κοινωνικές όψεις, οι οποίες έχουν να κάνουν με τη διαδικασία παρατήρησης και πρόσληψής τους. Ειδικότερα, ο κίνδυνος θεωρείται ότι είναι αποτέλεσμα μιας κοινωνικής κατασκευής, δηλαδή προϊόν των κοινωνικών σχέσεων, οι οποίες προσδιορίζουν την συνάρθρωσή του στο πεδίο του λόγου και του νοήματος⁵⁸. Έτσι λοιπόν ως κίνδυνοι δεν νοούνται απλώς τα γεγονότα του φυσικού κόσμου που υπάρχουν «έξω από μας», αλλά τα γεγονότα του φυσικού κόσμου τα οποία όμως ερμηνεύονται ή κατασκευάζονται με βάση κοινωνικούς και θεσμικούς παράγοντες, είναι δηλαδή σε τελική ανάλυση απόρροια των πολιτιστικών αξιών και των κοινωνικών περιστάσεων που επικρατούν κάθε φορά⁵⁹.

Η πρόσληψη των κινδύνων στον κονστρουβικισμό δεν είναι αποτέλεσμα μιας αντικειμενικής εκτίμησης, αλλά περισσότερο η συνέπεια μιας αξιακής προβολής πάνω σε ορισμένα γεγονότα ή πρακτικές, έτσι ώστε τα αντικειμενικά στοιχεία να αναμιγνύονται με τις κοινωνικές και πολιτιστικές παραστάσεις. Δεν διαχωρίζονται λοιπόν μεταξύ τους τα φυσικά και τα κοινωνικά δεδομένα των κινδύνων ούτε συγχέονται, αλλά «συν-κατασκευάζονται», με την έννοια ότι τόσο το φυσικό όσο και το κοινωνικό τους στοιχείο κατασκευάζονται μέσω πρακτικών, οι οποίες συνδέονται με ένα συγκεκριμένο φυσικό περιβάλλον και ένα ιδιαίτερο κοινωνικό πλαίσιο. Ο κίνδυνος δεν αποτελεί πλέον «τη μετρήσιμη δυνατότητα μιας ορισμένης αρνητικής

⁵⁷ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου κι επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας, ΠερΔικ 1/2004, σελ. 37

⁵⁸ Irwin A., *Sociology and the Environment. A Critical Introduction to Society, Nature and Knowledge*, Cambridge UK, Polity Press 2001, σελ. 15-16

⁵⁹ Irwin A., *ό.α.*, σελ. 74.

επίπτωσης», αλλά τη συμπύκνωση οντολογικών και κοινωνικών παραμέτρων και αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να μην αποτελεί αντικείμενο μόνο της επιστημονικής, αλλά επιπρόσθετα και της κοινωνικής ορθολογικότητας. Επομένως, σημαντικό ρόλο στον προσδιορισμό των κινδύνων παίζει η κοινωνία, διότι αυτή είναι σε τελευταία ανάλυση ο φορέας των πολιτιστικών και εν γένει αξιακών χαρακτηριστικών τους, η δε εμπλοκή της όχι μόνο δεν αποδυναμώνει τον επιστημονικό λόγο (με το γνωστό επιχείρημα ότι δήθεν είναι ανορθολογική), αλλά συμβάλλει στην υπέρβαση της εικαζόμενης αντίθεσης μεταξύ του ορθολογικού (επιστήμη) και του ανορθολογικού (η γνώμη του κοινού)⁶⁰.

Η συμμετοχή της κοινωνίας στον καθορισμό των αποφάσεων καταδεικνύει την υποχρέωση να προηγούνται διαδικασίες διαβούλευσης με τα ενδιαφερόμενα, κατά περίπτωση, μέλη οι απόψεις των οποίων πρέπει να λαμβάνονται υπ' όψη⁶¹. Πρακτικά, ο προσδιορισμός του αποδεκτού κινδύνου είναι αρκετά περίπλοκο ζήτημα, καθώς τα κριτήρια στοιχειοθέτησής του δεν είναι οριοθετημένα, δεδομένου ότι δεν πρόκειται για ένα ζήτημα νομικό, αλλά πολιτικό⁶². Συμπλέκονται διάφορα πρόσωπα και επιμέρους συμφέροντα (ενώσεις πολιτών, δημόσιες αρχές, επιχειρήσεις, κλπ.), τα οποία δεν παρουσιάζουν ομογενοποιημένες διεκδικήσεις (π.χ. αντίκρουση των οικονομικών συμφερόντων των επιχειρήσεων που αναλαμβάνουν μία επενδυτική δραστηριότητα και των συμφερόντων των κατοίκων μίας περιοχής που πρόκειται να λάβει χώρα η δραστηριότητα)⁶³.

Εάν δεχτούμε ότι είναι ορθή η άποψη που θεωρεί τον κίνδυνο ως κοινωνική κατασκευή, τότε η παραδοσιακή αξιολόγηση των κινδύνων (quantitative risk assessment) δεν είναι αξιόπιστη. Επιπλέον, αίρεται ο καθιερωμένος διαχωρισμός των δύο σταδίων ανάλυσης των κινδύνων, δηλαδή της αξιολόγησης των κινδύνων και της διαχείρισής τους καθώς το αντικείμενο της αξιολόγησης -ο κίνδυνος- επειδή συμπυκνώνει επιστημονικές και κοινωνικές ορθολογικότητες δεν έχει μόνο τεχνικά

⁶⁰ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου κι επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας, ό.α., σελ. 37, Έτσι και ΠΕΚ σε υπόθεση T- 13/99, απόφαση Pfizer

⁶¹ Σιούτη, «Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων», ό.α., σελ. 455 επ.

⁶² Βλ. την Ανακοίνωση της Επιτροπής για την Αρχή της Προφύλαξης ό.α.

⁶³ Τ. Νικολόπουλος, «Ο «αποδεκτός κίνδυνος»: Ένας ακόμα δούρειος ίππος;», ΠερΔικ 4/2004, σελ. 471 επ

και επιστημονικά χαρακτηριστικά και συνεπώς, η αξιολόγηση δεν ανήκει μόνο στους ειδικούς αλλά και στη κοινωνία. Στη θέση λοιπόν του μετρήσιμου κινδύνου προβάλλει ο αποδεκτός κίνδυνος, ο οποίος είναι το αποτέλεσμα της στάθμισης της ατομικής ελευθερίας και της συλλογικής ευθύνης. Κοντολογίς, ο αποδεκτός κίνδυνος δεν είναι παρά το επίπεδο προστασίας έναντι των κινδύνων το οποίο έχει επιλεγεί. Στο κοινοτικό δίκαιο ο αποδεκτός κίνδυνος ταυτίζεται με το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, της δημόσιας υγείας και των καταναλωτών, η επίτευξη του οποίου αποτελεί νομική υποχρέωση της ΕΕ [άρθρα 2, 95 παρ. 3, 152, 153 και 174 παρ. 2 ΣΛΕΕ] και η εξασφάλισή του, σε συνθήκες επιστημονικής αβεβαιότητας επιτυγχάνεται με την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, η οποία αναδύεται μέσα στο νέο πλαίσιο των πολλαπλών ορθολογικοτήτων. Έτσι, η διαδικασία λήψης απόφασης είτε αφορά στο στάδιο της νομοθέτησης είτε στις περιπτώσεις όπου προβλέπεται η χορήγηση άδειας για τη διάθεση στην αγορά ενός προϊόντος ή για τη λειτουργία μιας εγκατάστασης, πρέπει να περιλαμβάνει δύο στοιχεία: την επιστημονική ανάλυση και τη διαβούλευση. Ειδικότερα, η υπεύθυνη αρχή πρέπει αφενός μεν να μεριμνά ώστε η επιστημονική προσέγγιση να στηρίζεται σε όλα τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα και να σέβεται τα πρωτόκολλα που έχουν συμφωνηθεί στην επιστημονική κοινότητα, αφετέρου δε να εξασφαλίζει τη συμμετοχή των ενδιαφερομένων στη διαδικασία από τα πρώτα κιόλας στάδια. Τούτο έχει ιδιαίτερη σημασία διότι η διαβούλευση βοηθά στο να επιλεγεί ο κίνδυνος που πρέπει να αναλυθεί και κυρίως στο να οριοθετηθεί ποιος κίνδυνος είναι αποδεκτός⁶⁴.

Το δεύτερο στάδιο ελέγχου από το οποίο διέρχεται η έννοια του κινδύνου για την κατάφαση της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης αφορά στην εξέταση ύπαρξης ή μη επιστημονικών δεδομένων. Μέχρι πρόσφατα, η σχέση του δικαίου περιβάλλοντος και της επιστήμης περιοριζόταν σε μια λειτουργία απλής εγγραφής των πορισμάτων της επιστήμης στις κανονιστικές του ρυθμίσεις⁶⁵. Αυτό όμως αποδείχθηκε πρακτικά ότι είναι αναποτελεσματικό, δεδομένου ότι η γνώση των περίπλοκων λειτουργιών των οικοσυστημάτων όντας μερική και υποκειμενική ως ένα μεγάλο βαθμό, δεν

⁶⁴ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου κι επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας, ό.α., σελ. 38

⁶⁵ Naim - Gesbert E., *Les dimensions du droit de l' environnement*, Bruylant, Bruxelles 1999, σελ. 415

μπορεί να αποτελέσει την αντικειμενική βάση για την ρυθμιστική παρέμβαση του δικαίου, ενώ παράλληλα του στερεί τη δυνατότητα να επιτελέσει το ρόλο του ως διαμεσολαβητή των σχέσεων ανθρώπου και φύσης καθώς καθίσταται έρμαιο και υποχείριο των ισχυρών επιστημονικών δικτύων της «οίκο-εξουσίας»⁶⁶. Το δίκαιο του περιβάλλοντος λοιπόν χρειάζεται, στηριζόμενο στην επιστημονική γνώση, να δημιουργήσει μία σχετικά αυτόνομη νομική πραγματικότητα, έτσι ώστε να κατανοήσει την οικολογική τάξη με ορθό και κατάλληλο τρόπο, ο οποίος έχοντας ως βάση τη νέα προσέγγιση της επιστήμης (πλουραλισμός των αληθειών), μπορεί να ωθήσει προς την δημοκρατική λειτουργία των δικτύων και να χειριστεί χρήσιμα, δίκαια και αποτελεσματικά τόσο την επιστημονική γνώση (και τις αβεβαιότητες) όσο και τα αντιτιθέμενα συμφέροντα⁶⁷. Εν ολίγοις, το δίκαιο περιβάλλοντος οφείλει πια να προσαρμοστεί στον «πλουραλισμό των αληθειών», να δέχεται και να επεξεργάζεται την επιστημονική πολλαπλότητα, την αβεβαιότητα και την απροσδιοριστία, και όχι να αδρανεί λόγω της απειλής κινδύνου.

Ποιο είναι όμως εκείνο το σημείο (το κατώφλι) πέραν του οποίου δικαιολογείται η λήψη προφυλακτικών μέτρων; Είναι αρκετή η αμφιβολία ή ο κίνδυνος πρέπει να είναι πολύ πιθανός; Η κοινά αποδεκτή άποψη είναι ότι πρέπει να υπάρχει μία μίνιμουμ επιστημονική πληροφορία, με βάση την οποία να εικάζεται η ύπαρξη κινδύνου, δηλαδή να υπάρχει συγκεκριμένος και εύλογος κίνδυνος και όχι ένα απλό φάντασμα κινδύνου, μία καθαρά διανοητική κατασκευή⁶⁸. Ωστόσο, ανάμεσα στην υπόνοια κινδύνου και στην οριστική απόδειξη για την ύπαρξή του, υπάρχει ένα ευρύ πεδίο αναπόδεικτων, μη δυνάμενων να ποσοτικοποιηθούν, αλλά επιστημονικά εύλογων κινδύνων. Εντός αυτής της ζώνης, ο κίνδυνος βλάβης είναι πραγματικός στο βαθμό που δεν αποδεικνύεται ότι δεν υπάρχει⁶⁹.

Το δίκαιο γενικά και το δίκαιο του περιβάλλοντος ειδικά διαθέτουν εργαλεία και μέσα, τα οποία προσανατολίζουν στο να ληφθεί απόφαση σε συνθήκες επιστημονικής

⁶⁶ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου κι επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας, ό.α., σελ. 40

⁶⁷ Naim - Gesbert E., ό.α., σελ. 416

⁶⁸ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου κι επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας, ό.α., σελ. 40

⁶⁹ Walker V. R., Keeping the WTO from Becoming the World Transscience Organization: Scientific Uncertainty Science, Policy and Factfinding in the Growth Hormones Dispute, Cornell International Law Journal vol. 31, no 2/1998, σελ. 305

αβεβαιότητας, όταν δηλαδή τα πραγματικά γεγονότα (και δη η σχέση αιτίου-αιτιατού) δεν μπορούν να προσεγγιστούν με βεβαιότητα. Ένα πρώτο και προκαταρκτικό μέσο ελέγχου και προσδιορισμού του εάν και σε ποιο βαθμό υπάρχει αβεβαιότητα αποτελεί η έννοια «της κατάστασης των επιστημονικών γνώσεων», η οποία αποτελεί μία νομική κατηγορία που αναγνωρίζεται σαν τέτοια από το δίκαιο του περιβάλλοντος⁷⁰. Αυτή η έννοια εκφράζει το επίπεδο της συνολικής γνώσης σε μία δεδομένη χρονική στιγμή και περιλαμβάνει τόσο την κυρίαρχη όσο και τις μειωηφούσες επιστημονικές απόψεις, πρέπει δε να λαμβάνεται υπόψη τόσο από τη Διοίκηση όσο και από τα δικαστήρια⁷¹.

Η θέση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όσον αφορά στην αξιολόγηση του κινδύνου διατυπώνεται με σαφήνεια στη σχετική της Ανακοίνωση για την αρχή της προφύλαξης. Σύμφωνα με την τελευταία, η επιστημονική αξιολόγηση των εν δυνάμει δυσμενών αποτελεσμάτων πρέπει να γίνεται βάσει των διαθέσιμων δεδομένων όταν εξετάζεται εάν είναι αναγκαία η λήψη μέτρων για την προστασία του περιβάλλοντος και της υγείας των ανθρώπων, των φυτών ή των ζώων. Η επιστημονική αξιολόγηση πρέπει να γίνεται, όπου είναι εφικτό, όταν λαμβάνεται απόφαση για το εάν θα χρησιμοποιηθεί ή όχι η αρχή της προφύλαξης. Αυτό απαιτεί αξιόπιστα επιστημονικά δεδομένα και λογικό συλλογισμό, που οδηγούν σε ένα συμπέρασμα που εκφράζει την πιθανότητα εμφάνισης και τη σοβαρότητα του αντίκτυπου μιας πηγής κινδύνου στο περιβάλλον ή ενός δεδομένου πληθυσμού, συμπεριλαμβανομένης της έκτασης της ενδεχόμενης ζημιάς, της εμμονής, της αντιστρεψιμότητας και του καθυστερημένου αποτελέσματος.

Η ομάδα εργασίας, στους κόλπους της Επιτροπής, που επιμελήθηκε της Ανακοίνωσης αναγνώρισε, επιπλέον, πως δεν είναι δυνατό σε όλες τις περιπτώσεις να πραγματοποιηθεί μια εμπειρισταωμένη αξιολόγηση του κινδύνου αλλά προσπάθειες πρέπει να καταβάλλονται για την αξιολόγηση των διαθέσιμων επιστημονικών

⁷⁰ Αιτιολογική σκέψη 1, 3 και 6 της Οδηγίας 92/72/ΕΟΚ του Συμβουλίου για τη ρύπανση του αέρα από το όζον (ΕΕ L 297/13.10.1992) και αιτιολογική σκέψη 16 της Σύμβασης - Πλαίσιο για τις κλιματικές αλλαγές - United Nations Framework Convention on Climate Change, 15.5.1992, UN Doc. A/AC.237/18(part II)/Add. 1, ILM 31 (1992), σελ. 851 (τέθηκε σε ισχύ την 21.3.1994 και κυρώθηκε από την Ελλάδα με τον Ν 2205/1994)

⁷¹ Wiener J. B., Review essay. Law and the new ecology: evolution, categories and consequences, Ecology Law Quarterly vol. 22, no 2/1995, σελ. 334-335

πληροφοριών, με τις απόψεις επιστημόνων για την αξιοπιστία της αξιολόγησης καθώς και για τις αβεβαιότητες που παραμένουν. Μάλιστα, διευκρινίζεται ότι όπου είναι απαραίτητο, η αξιολόγηση αυτή θα πρέπει να συνοδεύεται από τον εντοπισμό ζητημάτων που χρήζουν περαιτέρω επιστημονικής έρευνας. Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, τέλος, η αξιολόγηση του κινδύνου έχει τέσσερις συνιστώσες: τον εντοπισμό της πηγής του κινδύνου, το χαρακτηρισμό της πηγής του κινδύνου, την εκτίμηση της έκθεσης και τον χαρακτηρισμό του κινδύνου. Τα όρια της επιστημονικής γνώσης μπορεί να επηρεάζουν καθεμιά από αυτές τις συνιστώσες, επιδρώντας στο συνολικό επίπεδο της υπολειπόμενης αβεβαιότητας και επηρεάζοντας τέλος τα θεμέλια των προστατευτικών ή προληπτικών ενεργειών. Για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η ολοκλήρωση αυτών των τεσσάρων βημάτων είναι απαραίτητο να επιχειρείται πριν από τη λήψη απόφασης για δράση⁷².

Στο ίδιο κείμενο, οι επιστήμονες του οργάνου της Ευρωπαϊκής Ένωσης αναγνωρίζουν σχετικά με την έννοια της επιστημονικής αβεβαιότητας πως υφίστανται καταστάσεις όπου τα επιστημονικά δεδομένα είναι πολύ ανεπαρκή για να μπορέσουν να εφαρμοσθούν συγκεκριμένα κριτήρια αξιολόγησης του κινδύνου και καταστάσεις όπου η απουσία προτυποποίησης των παραμέτρων δεν επιτρέπει καμία παρέκταση και όπου υπάρχουν υποψίες για τις σχέσεις αιτίων προς αποτελέσματα αλλά δεν έχουν αποδειχθεί. Στις περιπτώσεις αυτές, κατ' αυτούς, οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων τοποθετούνται ενώπιον του διλήμματος να προβούν ή όχι σε ενέργειες. Σε κάθε περίπτωση, συνεχίζουν, η προσφυγή στην αρχή της προφύλαξης προϋποθέτει: Πρώτον, τον εντοπισμό των δυνάμει αρνητικών αποτελεσμάτων που απορρέουν από ένα φαινόμενο, ένα προϊόν ή διεργασία και δεύτερον, την επιστημονική αξιολόγηση του κινδύνου που, λόγω της ανεπάρκειας των δεδομένων, του μη καταληκτικού χαρακτήρα τους ή της ασάφειάς τους, δεν επιτρέπει να προσδιοριστεί με επαρκή βεβαιότητα ο εν λόγω κίνδυνος⁷³.

⁷² Βλ. σχετικά την Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αρχή της προφύλαξης, σελ. 14-15

⁷³ Βλ. Ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με την αρχή της προφύλαξης, σελ. 17

3.3. Η αρχή της αναλογικότητας κατά την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

Όπως είναι γνωστό στο νομικό κόσμο, η αρχή της αναλογικότητας συνιστά ένα σπουδαίο εργαλείο του διοικητικού δικαίου. Αξιοποιείται συχνά από τη δικαστική εξουσία αλλά και τη Διοίκηση, όταν αυτές έρχονται αντιμέτωπες με αντικρουόμενα συμφέροντα και καλούνται να εισφέρουν μια τεκμηριωμένη λύση στο ζήτημα που φτάνει ενώπιόν τους. Διαδραματίζει επιπλέον σημαντικό ρόλο κατά την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης, αφού όταν λειτουργεί κατά τρόπο απόλυτο μπορεί να οδηγήσει σε ολική παύση οποιασδήποτε επενδυτικής δραστηριότητας, οδηγώντας ουσιαστικά στην παράκαμψη της ανάπτυξης για χάριν της ασφάλειας⁷⁴. Από την άλλη, μια μαξιμαλιστική προσέγγιση της αρχής της προφύλαξης είναι δυνατό να παρακάμψει οποιαδήποτε απειλή κινδύνου, κατατείνοντας προς την επίτευξη του λεγόμενου «μηδενικού ρίσκου», και να καταλήξει στην απόρριψη οποιασδήποτε στάθμισης συμφερόντων. Ούτε όμως η απόλυτη απαγόρευση οικονομικών δραστηριοτήτων ούτε η αλόγιστη και απερίσκεπτη εμφύχωσή τους εγγυώνται τη βιώσιμη ανάπτυξη που επιθυμούν οι οικονομικοί οργανισμοί.

Στο άρθρο 191 παρ. 3 ΣΛΕΕ ορίζεται ότι « Κατά την εκπόνηση της πολιτικής στον τομέα του περιβάλλοντος, η Ένωση λαμβάνει υπόψη την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της.» . Βλέπουμε, δηλαδή, πως η ίδια η Ευρωπαϊκή Ένωση ενσωματώνει (περιφραστικά) την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας στις πολιτικές της στο κεφάλαιο για την προστασία του περιβάλλοντος, εντάσσοντάς την έτσι στο πρωτογενές δίκαιο. Επιβεβαιώνεται, έτσι, ο ρυθμιστικός της ρόλος και ανάγεται σε αντίδοτο σε οποιαδήποτε υπερβολή μπορεί να οδηγήσει μια μονόπλευρη προσέγγιση και ερμηνεία μιας εκ των δύο αρχών.

Στην Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης συναντάμε την αρχή της αναλογικότητας ως «γενική αρχή της ορθής διαχείρισης των κινδύνων». Σύμφωνα με την προσέγγιση της Ανακοίνωσης, « Τα υπό εξέταση μέτρα

⁷⁴ Γ. Σιούτη, «Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων», σελ. 455 επ.

πρέπει να επιτρέπουν την επίτευξη του κατάλληλου επιπέδου προστασίας. Τα μέτρα που βασίζονται στην αρχή της προφύλαξης δεν πρέπει να είναι δυσανάλογα με το επιδιωκόμενο επίπεδο προστασίας και πρέπει να στοχεύουν στην επίτευξη μηδενικού επιπέδου κινδύνου, το οποίο βεβαίως υφίσταται σπάνια. Ωστόσο σε ορισμένες περιπτώσεις μια έστω ατελής εκτίμηση του κινδύνου μπορεί να περιορίσει σημαντικά τον αριθμό των διαθέσιμων επιλογών για τους διαχειριστές του κινδύνου. (...) Σε κάθε περίπτωση, τα μέτρα οφείλουν να είναι ανάλογα με το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα.»⁷⁵.

Στη θεωρία η αρχή της αναλογικότητας έχει κατηγοριοποιηθεί σε δύο εκδοχές: Αφενός στην ασθενή ή στενή και αφετέρου στην ισχυρή ή ευρεία. Σύμφωνα με την πρώτη εκδοχή, η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης συναρτάται με τις δυνατότητες των κρατών, δηλαδή εξαρτάται από τα μέσα που διαθέτουν τα κράτη και ιδίως από το βαθμό ανάπτυξής τους. Κυρίως όμως συναρτάται με το κόστος και την αποτελεσματικότητα των προτεινόμενων προφυλακτικών μέτρων. Δεν μπορούν, δηλαδή, να ληφθούν μέτρα προφύλαξης παρά μόνο εάν το κόστος τους δεν είναι υπερβολικό σε σχέση με τα αποτελέσματά τους. Είναι προφανές ότι η συγκεκριμένη εκδοχή προσπαθεί να αποκαταστήσει μία ισορροπία ανάμεσα στο στόχο για προστασία του περιβάλλοντος και στα οικονομικά συμφέροντα που είναι δημιουργοί τέτοιων κινδύνων. Αυτή όμως η ισορροπία που εδράζεται στην αρχή της αναλογικότητας με τη μορφή της ανάλυσης κόστους/οφέλους, καταλήγει στη πράξη, σε υπερίσχυση των αρχών του ελεύθερου εμπορίου, όπως φαίνεται από την ερμηνεία που έχει δοθεί στο άρθρο XX της GATT (1994) και στο άρθρο 5.4 και 5.7 της Συμφωνίας SPS του ΠΟΕ. Αυτή η εκδοχή αφαιρεί σημαντικό μέρος από την ουσία της αρχής της προφύλαξης και υπάρχει κίνδυνος να οδηγήσει σε τελική ανάλυση στην απίσχνασή της ή και στην ανατροπή της, δεδομένου ότι σε πολλές περιπτώσεις όπου υπάρχει αβεβαιότητα αναφορικά με τους κινδύνους και με το εύρος ή τη βαρύτητα της επαπειλούμενης βλάβης ο προσδιορισμός τόσο των οφελών όσο και του κόστους των ληπτέων μέτρων είναι αδύνατος.

Στη δεύτερη εκδοχή της αρχής της προφύλαξης, η εφαρμογή της δεν συναρτάται με το κόστος των μέτρων, καθώς επιβάλλουν μόνο την υποχρέωση να αποτραπούν οι πιθανές βλάβες στο περιβάλλον. Τούτο σημαίνει ότι οι υπόνοιες πιθανών κινδύνων

⁷⁵ Βλ. σελ. 20-21 της Ανακοίνωσης

βλάβης, αρκούν για να θεμελιώσουν υποχρέωση λήψης προφυλακτικών μέτρων. Αυτή η προσέγγιση φαίνεται να αρμόζει περισσότερο προς τη φύση της αρχής της προφύλαξης, δεδομένου ότι η αβεβαιότητα η οποία υφίσταται δεν επιτρέπει να ποσοτικοποιηθεί κάθε κόστος και κάθε όφελος. Για παράδειγμα, κανείς δεν γνωρίζει ακριβώς, ποιες θα είναι οι κλιματικές αλλαγές και ποιος είναι ο ρυθμός αυτών των αλλαγών. Ομοίως, κανείς δεν γνωρίζει ποιες θα είναι ακριβώς οι επιπτώσεις στα οικοσυστήματα, στη βιοποικιλότητα ή στην υγεία του ανθρώπου. Κατά συνέπεια δεν αρκούν οι εκτιμήσεις που στηρίζονται αναγκαστικά σε όσα μέχρι σήμερα γνωρίζουμε⁷⁶.

Η διέξοδος λοιπόν μπορεί να προκύψει από την απάντηση που θα δοθεί στο ακόλουθο ερώτημα: εάν στη σχετική συζήτηση η μια πλευρά αποδεικνύεται τελικά η ορθή, ποιο θα είναι το κόστος στη περίπτωση που έχουμε επιλέξει την άλλη πλευρά; Εάν αποδειχθεί ορθή η άποψη ότι οι κίνδυνοι είναι μικροί, τότε στην περίπτωση που έχουμε κινηθεί με βάση την αντίθετη άποψη, σημαίνει ότι η κοινωνία υπερεπένδυσε στην προστασία της υγείας και του περιβάλλοντος, ξοδεύοντας πολύ περισσότερα χρήματα από αυτά που απαιτούντο ή βραδύνοντας την ανάπτυξη. Εάν αποδειχθεί, από την άλλη, ορθή η άποψη ότι οι κίνδυνοι είναι πολύ σοβαροί, τότε στην περίπτωση που έχουμε κινηθεί με βάση την αντίθετη άποψη, σημαίνει ότι η κοινωνία απέτυχε να προστατεύσει τις παρούσες και τις μελλοντικές γενεές από σοβαρούς κινδύνους. Όμως, κατά τον κύριο Μπάλια, τα δύο λάθη δεν είναι της ίδιας τάξης και γι' αυτό η προτίμησή μας πρέπει να δοθεί στην προστασία των σημερινών και των μελλοντικών γενεών. Με βάση τις παραπάνω παρατηρήσεις, ο ίδιος καταλήγει, ότι μόνο υπό την ευρεία της εκδοχή είναι δυνατόν να είναι αποτελεσματική και λειτουργική η αρχή της προφύλαξης.

Σύμφωνα με την υπ' αριθμόν C-121/00 απόφασή ΔΕΚ, μία απόλυτη απαγόρευση είναι δυσανάλογη λύση σε μία δυνητική διακινδύνευση, εκτός εάν συνιστά τη μόνη δυνατή λύση. Φαίνεται δηλαδή πως στην προκειμένη περίπτωση, το Δικαστήριο προκρίνει μια πιο μαξιμαλιστική προσέγγιση της αρχής της προφύλαξης. Το Δικαστήριο έλαβε τη συγκεκριμένη θέση στα πλαίσια απάντησης σε προδικαστικό ερώτημα σχετικά με την νομιμότητα υιοθέτησης μηδενικού ποσοστού ανοχής σε εθνική ρύθμιση της Αυστρίας έναντι της παρουσίας ενός ορισμένου παθογόνου

⁷⁶ Γ. Μπάλιας, Η αρχή της προφύλαξης, ό.α. , E. Soule, "Assessing the Precautionary Principle", Public Affairs Quarterly, Vol. 14, 2000, σ. 313.

βακτηρίου σε αλιευτικά προϊόντα. Συγκεκριμένα, έκρινε ότι «τα κράτη μπορούν να θεωρήσουν το μηδενικό ποσοστό ανοχής ως το μοναδικό αποδεκτό επίπεδο όσον αφορά ορισμένους κινδύνους» (βλ. ιδίως σκέψη 33). Πρέπει πάντως να σημειωθεί πως μια τέτοια θέση του Δικαστηρίου συνιστά την εξαίρεση και να υπομνηστεί πως η αρχή της αναλογικότητας αξιοποιείται συστηματικά, προκειμένου να αποφεύγονται οι ακραίες επιλογές.

Σχετική με την αρχή της αναλογικότητας και την εξέτασή της σε συνάρτηση προς την αρχή της προφύλαξης είναι η Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 23ης Σεπτεμβρίου 2003 (C-129/01, Επιτροπή κατά Δανίας). Η απόφαση αφορούσε προσφυγή της Επιτροπής κατά της Δανίας επειδή η τελευταία προέβη σε απαγόρευση της διάθεσης στην αγορά βιταμινούχων τροφίμων, τα οποία παράγονται ή διατίθενται νομίμως στα άλλα κράτη μέλη, εξαιτίας της –κατά της γνώμης της- ύπαρξης κινδύνων για την ανθρώπινη υγεία από την προσθήκη βιταμινών στα τρόφιμα. Το Δικαστήριο έκρινε ότι η Δανία παραβίασε την αρχή της αναλογικότητας ως προς τον προσδιορισμό και την εκτίμηση του κινδύνου, καθώς δεν προσδιόρισε τις δυνητικές αρνητικές συνέπειες των βιταμινών για την ανθρώπινη υγεία και δεν προέβη σε μία συνολική εκτίμηση του κινδύνου του σωρευτικού αποτελέσματος της παρουσίας στην αγορά πολλών πηγών θρεπτικής ουσίας για την υγεία. Παρατηρούμε δηλαδή, εδώ, την καταδίκη του διάδικου κράτους εξαιτίας μη συμμόρφωσης προς την ανάγκη λήψης υπόψιν της αρχής της αναλογικότητας. Η συγκεκριμένη υπόθεση βέβαια συνδέεται άρρηκτα και με το ζήτημα της έκτασης του ακυρωτικού ελέγχου του ενωσιακού δικαστή που θα εξετασθεί και κατωτέρω.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση, ως κατεξοχήν οικονομική ένωση, προωθεί τις επενδύσεις και την επιχειρηματικότητα, οπότε και είναι δύσκολο – έστω και μέσω των οργάνων και των οργανισμών της- να καταλήξει σε απόλυτες απαγορεύσεις για χάριν του περιβάλλοντος. Κατά συνέπεια, ενθαρρύνει την εξέταση εναλλακτικών μέτρων που παρέχουν περιβαλλοντικές εγγυήσεις υπό τη σκέπη πάντα του ελεύθερου και ανόθευτου ανταγωνισμού. Τέλος, αξίζει να αναφερθεί ότι η αρχή της αναλογικότητας αποτελεί κεντρικό άξονα της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.) που θα εξετασθεί εκτενέστερα παρακάτω.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4^ο : Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε) και η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

4.1. Η ΜΠΕ ως το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης

Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αποτελεί το κατεξοχήν πεδίο εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης (ΣτΕ 551/2015, ΣτΕ 3430/2006, ΣτΕ 2511/2002). Υποχρέωση μελέτης και εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων υπάρχει για όλα τα έργα και τις δραστηριότητες, τόσο του ιδιωτικού όσο και του δημόσιου τομέα, εκτός από όσα εξυπηρετούν σκοπούς εθνικής άμυνας. Ως έργο νοείται κάθε κατασκευή, επέκταση, ανακαίνιση, επισκευή, συντήρηση και η δημιουργία αυτοτελούς λειτουργίας από οικονομική ή τεχνική άποψη, καθώς και κάθε σχετική τεχνική εργασία που απαιτεί τεχνική γνώση και επέμβαση (Ν. 2229/1994). Ως δραστηριότητες θεωρούνται οι επεμβάσεις στο φυσικό περιβάλλον και το τοπίο, καθώς και αυτές που αφορούν εκμετάλλευση φυσικών πόρων, οι οποίες ενδέχεται να προκαλέσουν ρύπανση ή υποβάθμιση στο περιβάλλον (Ν. 1650/1986).

Τα έργα, δημόσια ή ιδιωτικά, ανάλογα με το είδος τους, το μέγεθός τους και τη ροπή τους σε παραγωγή (σοβαρών) περιβαλλοντικών κινδύνων εντάσσονται σε τρεις κατηγορίες : α) σοβαρού κινδύνου για το περιβάλλον, β) όχι ιδιαίτερα σοβαρού κινδύνου, αλλά που πρέπει να τηρούν γενικές προδιαγραφές και γ) ιδιαίτερα μικρού περιβαλλοντικού κινδύνου. Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων είναι υποχρεωτική για τις δύο πρώτες κατηγορίες έργων. Αποτελεί τεχνική έκθεση και εκπονείται στο στάδιο του σχεδιασμού. Παράλληλα, συνιστά το βασικό εργαλείο από το οποίο θα προκύψουν τα πορίσματα για την βλάβη ή μη του περιβάλλοντος από ορισμένο έργο ή δραστηριότητα και κατ' επέκταση για τη συνέχιση του έργου υπό την αυτή μορφή⁷⁷.

Η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων προσφέρει, έτσι, στη Διοίκηση όλες τις αναγκαίες πληροφορίες , προκειμένου η τελευταία να καταλήξει στην κατά το

⁷⁷ Κ. Αραβώσης, «Η χρήση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση έργων», ΠερΔικ 1/2002, σελ. 71-91

δυνατόν ορθότερη απόφαση για την εξασφάλιση του περιβάλλοντος. Χαρακτηρίζεται –κατά κανόνα- από δέουσα τεκμηρίωση. Αν διαπιστωθούν πλημμέλειες στο περιεχόμενό της, γεννάται λόγος ακύρωσης της διοικητικής πράξης για παράβαση ουσιώδους τύπου, λόγω ελλιπούς ή ανεπαρκούς αιτιολογίας⁷⁸.

Στην ελληνική έννομη τάξη πρωτοσυναντάμε τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων με το Π.Δ. 1180/1981, όπου η διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων προβλέπεται πριν από την χορήγηση άδειας σε ορισμένες κατηγορίες βιομηχανικών μονάδων. Ακολούθως, εξεδόθη από τους οργανισμούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης η Οδηγία 85/337/ΕΟΚ, της οποίας στόχος ήταν η εναρμόνιση των εθνικών νομοθεσιών ως προς τις διαδικασίες εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων με απώτερο στόχο φυσικά την περιβαλλοντική προστασία και πάντοτε υπό τη σκέπη του ελεύθερου ανταγωνισμού⁷⁹. Η Οδηγία αυτή καθιερώνει την υποχρέωση χορήγησης διοικητικής άδειας πριν από την πραγματοποίηση έργων που μπορεί να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις.

Ως βελτιωμένη εκδοχή της παραπάνω Οδηγίας, εκδόθηκε η Οδηγία 2011/92/ΕΚ. Ουσιαστικά η νεότερη Οδηγία κωδικοποίησε και καθιέρωσε πιο συστηματικά τα στάδια που επιβάλλεται να ακολουθούνται πριν τη χορήγηση της σχετικής διοικητικής άδειας. Συγκεκριμένα, τα στάδια που απαντώνται στο κείμενο της Οδηγίας είναι: α) η παροχή στην αρμόδια περιβαλλοντική αρχή ορισμένων βασικών πληροφοριών, οι οποίες περιέχονται σε μια επιστημονική μελέτη, και περιλαμβάνουν στοιχεία για τη θέση, το μέγεθος και τα βασικά χαρακτηριστικά του σχεδίου, τα μέτρα που θα ληφθούν για την αποφυγή, τη μείωση ή την αποκατάσταση των περιβαλλοντικών συνεπειών, τα θεμελιώδη στοιχεία που απαιτούνται για τον προσδιορισμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, τις εναλλακτικές λύσεις, μαζί με αιτιολόγηση της επιλογείσας, β) τη γνωμοδότηση των αρχών που έχουν αρμοδιότητα σε περιβαλλοντικά θέματα, γ) την ενημέρωση του κοινού, και τέλος δ) τη διαβούλευση με το κοινό, σε χρόνο κατά τον οποίο όλες οι επιλογές είναι ακόμη δυνατές. Στο τελικό στάδιο, οι αρμόδιες διοικητικές αρχές προβαίνουν σε μία συνολική εκτίμηση, σταθμίζοντας τα θετικά και αρνητικά δεδομένα και ενημερώνουν

⁷⁸ Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδραση στον έλεγχο νομιμότητας», ΠερΔικ 1/2004, σελ. 37 – 45

⁷⁹ Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, Εκδ. Σάκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1995, σελ. 26

το κοινό σχετικά με την απόφαση που ελήφθη, την αιτιολογία και τα μέτρα μείωσης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων⁸⁰.

Κατ' εφαρμογή των ανωτέρω ευρωπαϊκών Οδηγιών εξεδόθη ο Ν. 1650/1986 , ο οποίος τροποποιήθηκε με τον Ν. 4014/2011 , ως ισχύει σήμερα. Ο Ν. 4014/2011 προβλέπει την έκδοση της Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων (Α.Ε.Π.Ο.) για τα έργα που πιθανό να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Σε πρώτο στάδιο απαιτείται να υποβληθεί φάκελος Προκαταρκτικού Προσδιορισμού Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (Π.Π.Π.Α.). Εν συνεχεία, απαιτείται να υποβληθεί και να αξιολογηθεί η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.). Η διαδικασία της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων περατώνεται με την έκδοση Α.Ε.Π.Ο., η οποία ως ατομική διοικητική πράξη με πρόσθετους όρους, επιβάλλει στον αποδεκτή της πράξης μία ορισμένη συμπεριφορά από την τήρηση της οποίας εξαρτάται η ισχύς της πράξης⁸¹. Ως ειδοποιός διαφορά του νεώτερου νομοθετήματος σε σχέση με το παλιό διακρίνουμε το γεγονός πως για πρώτη φορά γίνεται ρητή αναφορά στη δυνατότητα της Διοίκησης να εκδώσει απορριπτική απόφαση επί του αιτήματος χορήγησης Α.Ε.Π.Ο. Κατά την εισηγητική έκθεση του νόμου, αυτό συμβαίνει σε περιπτώσεις που η Διοίκηση κρίνει αιτιολογημένα ότι οι αρνητικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις του προτεινόμενου έργου ή της δραστηριότητας είναι εξαιρετικά σημαντικές ακόμη και μετά την πρόβλεψη ειδικών όρων και περιορισμών, καθώς και μετά την αντιστάθμισή τους.

Ένα κρίσιμο ερώτημα που ανακύπτει είναι ο καθορισμός του πλαισίου της διακριτικής ευχέρειας εντός του οποίου κινείται η Διοίκηση κατά τη διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μπορεί, δηλαδή, η Διοίκηση να αρνηθεί την χορήγηση της Απόφασης Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων, εάν κρίνει ότι το σχεδιαζόμενο έργο βλάπτει το περιβάλλον, παρά το γεγονός ότι έχουν τηρηθεί όλες οι προβλεπόμενες από το νόμο απαιτήσεις κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών επιπτώσεων; Η απάντηση του Δ.Ε.Ε. στο ερώτημα αυτό , προτάσσει τον *ουσιαστικό χαρακτήρα* της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αφ' ης στιγμής η Διοίκηση δεν δεσμεύεται από το πόρισμα της περιβαλλοντικής

⁸⁰ Κ. Γώγος, «Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο ενωσιακό δίκαιο: διαδικαστική απλώς ή ουσιαστική διασφάλιση του περιβαλλοντικού αγαθού;», ΕφΔΔ 2/2014, σελ. 203 επ.

⁸¹ Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδ. Σάκκουλα, 2011, σελ.

μελέτης, αλλά αντίθετα της δίδεται ένα ευρύ πεδίο ουσιαστικών εκτιμήσεων να σταθμίσει τα θετικά και αρνητικά χαρακτηριστικά έναντι του σκοπού δημοσίου συμφέροντος⁸².

Στην ίδια λογική κινείται και η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Συγκεκριμένα, μέσα από τις αποφάσεις του Ανωτάτου Ακυρωτικού αναδεικνύεται ο ουσιαστικός χαρακτήρας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, αφού κρίθηκε ότι τούτη βεβαιώνει όχι απλώς την τήρηση των διαδικαστικών προϋποθέσεων που ορίζει ο νόμος (π.χ. διαβούλευση με το κοινό), αλλά την εναρμόνιση του έργου με ουσιαστικές περιβαλλοντικές απαιτήσεις που απορρέουν από το αρ. 24 παρ. 1 του Συντ.⁸³.

Από το όλο πνεύμα του Ν.1650/1986 , πάντως, έχει παρατηρηθεί ότι οι αποφάσεις για την εφαρμογή της περιβαλλοντικής προστασίας, διέπονται από την αρχή πως, η πολιτική ηγεσία αναλαμβάνει την ευθύνη για την προέγκριση της χωροθέτησης ενός έργου ή μιας δραστηριότητας, πράξη που δεν συζητείται σε τοπικό επίπεδο, ενώ για τα μέτρα που πρέπει να ληφθούν για την κατασκευή και λειτουργία ενός έργου θα πρέπει να εκφράζονται και οι τοπικές κοινωνίες, μέσω του Νομαρχιακού Συμβουλίου (πλέον Περιφερειακού). Μια τέτοια παρατήρηση έχει επισημανθεί από διάφορους επιστήμονες και δημιουργεί την υπόνοια δημοκρατικού ελλείμματος και θεσμικής κρίσης για την όλη διαδικασία, καθώς συχνά η απόφαση έχει ληφθεί σε επίπεδο και καθ' υπόδειξη της πολιτικής ηγεσίας, αφήνοντας περιορισμένο περιθώριο κινήσεων για τις τοπικές κοινωνίες και τις περιβαλλοντικές οργανώσεις.

4.2. Η συγκρατημένη στάση του ΣτΕ ως προς την εξειδίκευση της αρχής της προφύλαξης και η αξιοποίηση της ΜΠΕ για την καθιέρωσή της

Η αρχή της προφύλαξης είναι μια σχετικά νέα αρχή του δικαίου περιβάλλοντος. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την συγγενειά της προς την αρχή της πρόληψης, δυσχεραίνει την αξιοποίησή της σε επίπεδο νομολογιακό. Η νομική επιστημονική κοινότητα έχει βρεθεί συχνά αντιμέτωπη με δικαστικές κρίσεις του Ανώτατου

⁸² Κ. Γώγος, «Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο ενωσιακό δίκαιο: διαδικαστική απλώς ή ουσιαστική διασφάλιση του περιβαλλοντικού αγαθού;», ό.α. σελ. 203 επ.

⁸³ Έτσι οι ΣτΕ 863/2008, ΣτΕ 3829/2004

Ακυρωτικού, στις οποίες η δυσκολία ως προς την παραπάνω διάκριση και τη σαφή παραπομπή στην αρχή της προφύλαξης είχε ως επακόλουθο την έκδοση αποφάσεων που στερούνται πλήρους και επαρκούς αιτιολογίας. Ενισχυτικά βεβαίως στο παραπάνω φαινόμενο λειτουργεί το γεγονός πως δεν υπάρχει συνταγματική διάταξη που να κατοχυρώνει ρητά ή να προσδιορίζει με σαφήνεια το περιεχόμενο της αρχής.

Μια από τις πρώτες αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας που επιβεβαιώνουν την απουσία ορθής παραπομπής –δια του σκεπτικού της απόφασης- στην αρχή της προφύλαξης είναι η ΣτΕ 2731/1997. Η απόφαση αυτή αφορά στην ακύρωση της διαπλάτυνσης της Εγνατίας Οδού, με το επιχείρημα ότι το σχεδιαζόμενο έργο έθιγε τη βιοποικιλότητα και ως εκ τούτου, απειλούσε με εξαφάνιση της καφετιάς αρκούδας. Η βιοποικιλότητα είναι εξαρχής ένας τομέας που διακρίνεται από επιστημονική αβεβαιότητα, καθώς παραμένει αβέβαιο στην επιστήμη υπό ποιες προϋποθέσεις καθίσταται ένα είδος απειλούμενο. Το Δικαστήριο, εμμένοντας στην πάγια θέση του περί πλήρους επιστημονικής απόδειξης προέκρινε μία εκ των δύο επιστημονικών απόψεων που είχαν τεθεί ενώπιον του και ειδικότερα αυτή, υπέρ της θεμελίωσης απειλής για το είδος και συνακόλουθα ακύρωσε την προσβαλλόμενη πράξη. Ωστόσο, κατ' αυτόν τον τρόπο, υπερέβη τη δικαιοδοσία του, αφού υπεισήλθε σε κρίσεις ουσίας, παραβαίνοντας κατ' αυτόν τον τρόπο τα όρια δικαστικού ελέγχου. Σε μια ορθή προσέγγιση, το Ανώτατο Ακυρωτικό θα μπορούσε να καταλήξει στο ίδιο συμπέρασμα, στηριζόμενο στην κατάφαση επιστημονικής αβεβαιότητας ως προς το κρινόμενο ζήτημα, η οποία θα αιτιολογούσε αρκούντως την ακύρωση της πράξης, προκειμένου να προστατευθεί το εν λόγω είδος από τους κίνδυνους που ενδεχομένως θα επέφερε το έργο της διαπλάτυνσης⁸⁴. Θα είχαμε, έτσι, μια εύστοχη νομολογιακή αξιοποίηση της αρχής της προφύλαξης ήδη άμα τη εμφανίσει της στα διεθνή κείμενα.

Στην ίδια λογική κινήθηκε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας σε αρκετές ακόμη αποφάσεις. Χαρακτηριστική είναι, για παράδειγμα, η απόφαση ΣτΕ 4503/1997, γνωστή και ως «Υπόθεση Κρυονερίου». Εισήχθη ενώπιον του αίτηση ακύρωσης απόφασης με την οποία είχαν εγκριθεί περιβαλλοντικοί όροι για το τεχνικό έργο της εναέριας διέλευσης καλωδίων ηλεκτρικού ρεύματος υψηλής τάσης πάνω από κατοικημένη περιοχή. Στην απόφαση επί του ζητήματος γίνεται μνεία στην αρχή της

⁸⁴Γ. Μπάλιας, ό.α., σελ. 371 επ.

προφύλαξης, χωρίς όμως την απαραίτητη επίκληση στην έννοια της επιστημονικής αβεβαιότητας, που αποτελεί συστατικό στοιχείο της αρχής, σχετικά με την βλαπτικότητα των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων στην ανθρώπινη υγεία. Το Δικαστήριο κινήθηκε με διαφορετικό σκεπτικό θεμελιώνοντάς το αφενός στην προστασία του περιβάλλοντος αφετέρου – και δίνοντας εκεί μεγαλύτερη έμφαση- στην υγεία των πολιτών. Ακυρώνοντας την επίμαχη διοικητική πράξη, αξίωσε επιπλέον νέα ΜΠΕ προκειμένου να αποσαφηνισθούν οι συνολικές επιπτώσεις στην υγεία. Πράγματι, καταρτίσθηκε νέα ΜΠΕ και οι αιτούντες την ακύρωση της νέας διοικητικής πράξης έγκρισης έφεραν εκ νέου το ζήτημα ενώπιον του ΣτΕ. Το Δικαστήριο με την υπ' αριθμ. ΣτΕ 1681/2002 έκρινε ότι δεν υπήρξε συμμόρφωση με τις υποδείξεις της προηγούμενης απόφασης καθώς κατά το σκεπτικό του έπρεπε να συμπράξουν για την κατάρτιση της νέας ΜΠΕ εξειδικευμένοι επιστήμονες υγείας στο θέμα της επίδρασης των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων στην ανθρώπινη υγεία οι οποίοι «λαμβάνοντας υπόψιν τις τιμές των διεθνών Κανονισμών και συγκρίνοντάς τις με τα πορίσματα των μετρήσεων στο Κρυονέρι θα αποφαίνονταν ότι, με βάση τις μέχρι σήμερα έρευνες στον τομέα επιδράσεων των ηλεκτρομαγνητικών πεδίων στην ανθρώπινη υγεία, δεν στοιχειοθετείται βλάβη της υγείας των κατοίκων της περιοχής από τη λειτουργία των γραμμών εναέριας μεταφοράς ηλεκτρικού ρεύματος». Σε αυτό ακριβώς το σημείο της απόφασης βλέπουμε την απόσταση του Δικαστηρίου από την υιοθέτηση της αρχής της προφύλαξης, αφού αυτό αναζητά την πλήρη επιστημονική απόδειξη για την ύπαρξη ή μη βλάβης στην υγεία των πολιτών ενώ παράλληλα αναζητά μια ποσοτικοποιημένη διάσταση του κινδύνου.

Η παραπάνω στάση του ΣτΕ ως προς την αξιοποίηση της αρχής της προφύλαξης στις ακυρωτικές διαφορές που προέκυπταν ενώπιον του φάνηκε εξ αρχής αναποτελεσματική. Η ποσοτικοποιημένη αντίληψη περί του κινδύνου και η ασάφεια ως προς τη διάκριση από την αρχή της πρόληψης στο αιτιολογικό των αποφάσεων δέχθηκαν οξεία κριτική και οδήγησαν τα στελέχη του Δικαστηρίου σε αναθεώρηση της προσέγγισής τους. Η λαθεμένη υποκατάσταση της Διοίκησης από τη δικαστική εξουσία αναγνωρίστηκε σε σύντομο σχετικά χρόνο και η στροφή προς μια εναργέστερη επίκληση και ανάλυση της αρχής της προφύλαξης δεν άργησε να επέλθει.

Το πρώτο ουσιαστικό βήμα προς την κατεύθυνση αυτή έγινε με το ζήτημα των εγκαταστάσεων κινητής τηλεφωνίας. Πρόκειται για ένα επίσης σοβαρό κοινωνικο-

περιβαλλοντικό θέμα με κεντρικό άξονα την προστασία της υγείας των διοικουμένων. Η επιστημονική αβεβαιότητα της υπόθεσης αυτής είναι υπαρκτή έως και σήμερα, με αρκετά επιστημονικά πορίσματα μεν, πλην όμως χωρίς σαφή προσδιορισμό του μεγέθους και της έντασης του κινδύνου. Η αρχή της προφύλαξης μπορούσε να διαδραματίσει εδώ καθοριστικό ρόλο.

Ο σχετικός Ν. 2075/1992 («Νόμος ΕΕΤ») προέβλεπε στο Δ' Κεφάλαιό του τη διαδικασία χορήγησης άδειας εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας, χωρίς όμως τη ρητή υποχρέωση διενέργειας μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Οι μοναδικές εγγυήσεις για την προστασία της ανθρώπινης υγείας συμπυκνώνονταν στην υποχρέωση «καθορισμού προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού με κανονιστική πράξη». Η πράξη αυτή εκδόθηκε ωστόσο πολύ αργότερα, με την ΚΥΑ 53571/3839/2000.

Δεδομένου ότι στους κόλπους του Ανωτάτου Ακυρωτικού προέκυψαν αντικρουόμενες αποφάσεις τόσο όσον αφορά στο θέμα της εγκατάστασης κεραιών κινητής τηλεφωνίας όσο και άλλων ανάλογων θεμάτων, επιλήφθηκε του ζητήματος η Ολομέλεια. Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ με την 2546/1999 (Δ' Τμήμα) στο πλαίσιο της οποίας εκδικάσθηκε αίτηση ακύρωσης κατά, μεταξύ άλλων, πράξης του Προϊσταμένου Διεύθυνσης Τεχνικής και Ελέγχου Επικοινωνιών του Υπουργείου Μεταφορών με την οποία χορηγήθηκε άδεια εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας, έκρινε ότι «δεν υπάρχουν ούτε ευρέως αποδεκτές επιστημονικές μελέτες για τις επιπτώσεις από την έκθεση των ανθρώπων σε ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία (...), ούτε οριστικά αλλά πειραματικά πρότυπα για τα ασφαλή όρια». Η παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει τις κανονιστικές πράξεις που καθορίζουν τα μέτρα προφύλαξης του κοινού και τις τεχνικές λεπτομέρειες για την εγκατάσταση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας δεν αποτέλεσε, κατά το Δικαστήριο, παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Απορρίφθηκε επίσης και ο ισχυρισμός περί παραβίασης των άκρων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης λόγω μη εξέτασης εναλλακτικών λύσεων ως προς την τοποθέτηση των κεραιών σε λιγότερο επικίνδυνα σημεία. Αντίθετα, στην απόφαση 3375/2000 (Ε' Τμήμα- δικάζον περιβαλλοντικές διαφορές) το Δικαστήριο έκρινε ότι η διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων εφαρμόζεται στην περίπτωση των κεραιών κινητής τηλεφωνίας, δυνάμει μιας προϋπάρχουσας κοινής υπουργικής απόφασης (ΚΥΑ

69269/5387/90), προκειμένου να ασκείται έλεγχος για τις επιπτώσεις της ηλεκτρομαγνητικής ακτινοβολίας.

Σε αυτό ακριβώς το σημείο η ΟλΣτΕ 1264/2005 έδωσε απάντηση στο ζήτημα, κατόπιν παραπεμπτικής απόφασης του Ε' τμήματος που κλήθηκε να διαχειριστεί και πάλι αντίστοιχη υπόθεση. Διαβάζοντας την απόφαση μπορεί κανείς να παρατηρήσει πως για πρώτη φορά γίνεται σαφής και πλήρης αναφορά στην αρχή της προφύλαξης, καθώς και το συστατικό της στοιχείο, την επιστημονική αβεβαιότητα (βλ. ιδίως σκέψη 8). Στην απόφαση υπογραμμίζεται ότι είναι αναγκαία η εκπόνηση ΜΠΕ πριν την έκδοση άδειας εγκατάστασης των κεραιών, όπως επίσης και η έκδοση κανονιστικής απόφασης για τον καθορισμό των προσηκόντων μέτρων προφύλαξης του κοινού από την έκθεση στην ακτινοβολία, χωρίς όμως αυτή να υποκαθιστά την ΜΠΕ. Το Δικαστήριο υπογράμμισε, έτσι, την υποχρέωση παράλληλης συνδρομής και των δύο ως άνω πράξεων αξιοποιώντας με τον καλύτερο δυνατό τρόπο την αρχή της προφύλαξης και καθιερώνοντας την ΜΠΕ ως αναγκαία «προετοιμασία» πριν την επιχείρηση κάθε τέτοιου έργου.

Τη νομολογιακή καθιέρωση της ΜΠΕ στις εγκαταστάσεις κεραιών κινητής τηλεφωνίας ακολούθησε η νομοθετική παρέμβαση και ρύθμιση επί του ζητήματος με τις ΚΥΑ 53571/3839/2000 και ΚΥΑ 15393/2332/2002. Δεν δύναται, πάντως, να παραληφθεί μια συνοπτική αναφορά στην κατάσταση που δημιουργήθηκε εξ αιτίας της -έως την έκδοση της απόφασης της Ολομέλειας- ασαφούς διαδικασίας: Πλήθος εγκαταστάσεων κεραιών είχε ήδη συντελεστεί, δημιουργώντας το ερώτημα τι ήθελε προκύψει με αυτές τις εγκαταστάσεις που δεν είχαν υπαχθεί στη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Για την «τακτοποίηση» του θέματος εξεδόθη ο Ν. 3431/2006, ο οποίος προέβλεπε την εκ των υστέρων περιβαλλοντική αδειοδότηση των υφιστάμενων εγκαταστάσεων. Σχετικά με τη συμφωνία της ελληνικής νομοθεσίας προς την ευρωπαϊκή Οδηγία (85/337, όπως τροποποιήθηκε από την 2011/92), το ΣτΕ με την υπ' αριθμ. 4900/2013 απόφαση έκρινε πως «η εκ των υστέρων περιβαλλοντικής αδειοδότηση, δεν έρχεται σε σύγκρουση με την Οδηγία 85/337, καθώς η Οδηγία, όπως ενσωματώθηκε στην εσωτερική έννομη τάξη, δεν περιέλαβε ρητά την επίμαχη δραστηριότητα σε εκείνες για τις οποίες απαιτείται

προηγούμενη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων»⁸⁵. Η συγκεκριμένη απάντηση δεν φαίνεται να καλύπτει με επιστημονική επάρκεια τον αναγνώστη, ωστόσο δύναται να θεωρηθεί ως η μόνη συνεπής λύση.

4.3. Ο έλεγχος από το Συμβούλιο της Επικρατείας της πληρότητας της ΜΠΕ

Όπως ειπώθηκε και στην εισαγωγή του κεφαλαίου για την παρουσίαση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, σκοπός της τελευταίας είναι να δια φωτίσει τη Διοίκηση σχετικά με τη δυνατότητα έναρξης των εργασιών μιας δραστηριότητας ή ενός έργου με βάση τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα και τις αξιόπιστες γνώσεις. Στη βιβλιογραφία για την αρχή της προφύλαξης συναντά κανείς την «αρχή της επιστημονικής τεκμηρίωσης» της ΜΠΕ⁸⁶. Σύμφωνα με αυτήν, η ΜΠΕ περιλαμβάνει δύο (νομικές) υποχρεώσεις: Πρώτον, την υποχρέωση παράθεσης του συνόλου των επιστημονικών απόψεων που έχουν εκφραστεί ως προς ένα συγκεκριμένο ζήτημα και δεύτερον, την εξέταση του συνόλου των εναλλακτικών λύσεων.

Σχετικά με την πρώτη υποχρέωση που επιβάλλει η παραπάνω αρχή, το ΣτΕ έχει κρίνει πως όσες μελέτες εκπονούνται, χωρίς να αναφέρονται σε όλες τις επιστημονικές απόψεις που έχουν διατυπωθεί στο συγκεκριμένο ζήτημα παρουσιάζουν εξ αυτού του λόγου ανεπάρκειες και ελλείψεις, διότι δεν παρέχουν στα αρμόδια διοικητικά όργανα τη δυνατότητα να «διακριβώνουν και αξιολογούν τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν, αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας» (Βλ. ΟλΣτΕ 3478/2000 (Σκέψη 14), ΣτΕ 2726/2011). Συνεπώς, η μη αναφορά όλων των επιστημονικών απόψεων ως προς ορισμένο ζήτημα, συνιστά παράβαση ουσιώδους τύπου, λόγω ελλιπούς αιτιολογίας της Α.Ε.Π.Ο.⁸⁷

⁸⁵ Ε. Παυλίδου, «Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 4900/2013 – Εκ των υστέρων περιβαλλοντική αδειοδότηση σταθμών κινητής τηλεφωνίας – Όρια ασφαλούς έκθεσης», ΠερΔικ 4/2014, σελ. 642 επ.

⁸⁶ Α. Παπαετρόπουλος, Οι γενικές αρχές του ακυρωτικού ελέγχου κατά τη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων, ΝκΦ, Ιούλιος 2003, Έτσι και Γ. Μπάλιας, ό.α. ΠερΔικ 1/2004

⁸⁷ Γ. Μπάλιας, , «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ό.α., σελ. 37 – 45

Η δεύτερη υποχρέωση επιβάλλει στη Διοίκηση να εξετάζει τόσο την αναγκαιότητα όσο και τη σκοπιμότητα της πραγματοποίησης του έργου/ δραστηριότητας , εστιάζοντας ακόμα και σε λεπτομέρειες για την εκπόνηση του έργου, όπως η θέση του, προκειμένου να διασφαλισθεί ότι αυτό συντελείται υπό τις καλύτερες δυνατές συνθήκες για την υγεία των διοικουμένων και την προστασία του περιβάλλοντος. Μια πολύ χαρακτηριστική απόφαση που συμπεριλαμβάνει την υποχρέωση εξέτασης εναλλακτικών λύσεων είναι η ΣτΕ 1492/2013 (Ε' Τμήμα), γνωστή ως «Υπόθεση των Μεταλλείων Χαλκιδικής / Υπόθεση Σκουριές». Η μεταλλευτική δραστηριότητα στην Κασσάνδρα Χαλκιδικής προκάλεσε θύελλα αντιδράσεων των περιβαλλοντικών οργανώσεων, οι οποίες έσπευσαν να αμφισβητήσουν το κύρος της διοικητικής διαδικασίας, και συγκεκριμένα τη νομιμότητα της ΑΕΠΟ και την εξέταση εναλλακτικών επιλογών. Το Δικαστήριο έκρινε πως η εκπονηθείσα ΜΠΕ ήταν πλήρης και επαρκής , η δε παράθεση και εξέταση τόσο των επιστημονικών γνώσεων όσο και των διαθέσιμων εναλλακτικών επιλογών οδήγησαν λυσιτελώς στην επιλογή έναρξης εργασιών και μάλιστα «κατά τρόπον ώστε να προκρίνονται οι λύσεις που έχουν τις μικρότερες δυνατές επιπτώσεις τόσο στη βλάστηση και τα οικοσυστήματα, όσο και στα περιβαλλοντικά μέσα της περιοχής».

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η πολύ πιο πρόσφατη απόφαση ΣτΕ 1317/2021, στην οποία ο ακυρωτικός δικαστής κλήθηκε να αποφασίσει σχετικά με την πληρότητα της ΑΕΠΟ για εγκατάσταση και λειτουργία σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας από βιομάζα μέσω διαδικασίας αεριοποίησης, με πρώτη ύλη wood chips κυρίως από ευκάλυπτο και μίσχανθο. Ακολουθώντας κατά γράμμα την επιταγή των διατάξεων των Οδηγιών 2008/50/ΕΕ και 2011/92/ΕΕ, το Δικαστήριο κατέληξε πως δεν απαιτείται, ως υποχρεωτικό περιεχόμενο της ΜΠΕ και της ΑΕΠΟ, η κατόπιν πραγματοποίησης μετρήσεων από τον ανάδοχο του έργου συνολική εκτίμηση των εκπεμπόμενων επικίνδυνων σωματιδίων στον ατμοσφαιρικό αέρα της περιοχής χωροθέτησης και η πρόταση μέτρων αντιμετώπισης των επιπτώσεων των εκπομπών. Η προηγηθείσα ΜΠΕ έχει προβεί στην εκτίμηση των πιθανών επιπτώσεων στην πανίδα, στη γλωρίδα, στο έδαφος, στο νερό, στον αέρα και στο τοπίο. Επιπλέον, στη ΜΠΕ γίνεται αναφορά στη γεινίαση της εγκατάστασης με άλλες βιομηχανικές και βιοτεχνικές δραστηριότητες χαμηλής και μέσης όχλησης και στην υφιστάμενη κατάσταση στην περιοχή, αξιολογείται δε ιδιαίτερος το γεγονός ότι η επίμαχη μονάδα δεν επιβαρύνει το περιβάλλον, ώστε να τίθεται ζήτημα σωρευτικής

επίδρασης. Στη ΜΠΕ, τέλος, περιγράφονται και αξιολογούνται οι εναλλακτικές λύσεις, περιλαμβανομένης της μηδενικής ως προς τη θέση, το μέγεθος και η χρησιμοποιούμενη τεχνολογία της μονάδας, ενώ γίνεται σαφής προσδιορισμός και χαρακτηρισμός των κυρίως παραγόμενων αποβλήτων ως επικίνδυνων ή μη.

Παρατηρούμε από την πιο πρόσφατη αυτή νομολογία του ΣτΕ πως ο δικαστικός έλεγχος διευρύνεται. Το Ανώτατο Ακυρωτικό αναλαμβάνει να εξετάσει εάν η διοικητική πράξη (ΜΠΕ, ΑΕΠΟ) περιλαμβάνει τα απαιτούμενα στοιχεία, ούτως ώστε να επιβεβαιωθεί η πληρότητα και αρτιότητα της σύμφωνα με το γράμμα του νόμου. Πρέπει πάντως να επισημανθεί πως πρόκειται για περίπλοκη διαδικασία, που απαιτεί τεχνικές και όχι μόνον νομικές γνώσεις, κάτι που καθιστά αρκετά πολύπλοκο του έργο του δικαστή. Μια κρίση του επί αντικειμένων ξένων προς τη νομική επιστήμη κινδυνεύει να χαρακτηριστεί ακτιβιστική, την ίδια ώρα που το έργο του απαιτεί σφαιρική γνώση της εκάστοτε υπόθεσης και των ζητημάτων που αυτή θίγει.

4.4. Όρια του ακυρωτικού ελέγχου του δικαστή ως προς την τήρηση της αρχής της προφύλαξης από τη Διοίκηση.

Παραδοσιακά ο διοικητικός δικαστής είναι εφεκτικός στον ενισχυμένο έλεγχο της Διοίκησης, αναγνωρίζοντάς της ευρέα περιθώρια δράσης, ιδιαίτερα όταν πρόκειται για πολύπλοκα τεχνικά ζητήματα, όπου τότε προβαίνει σε περιορισμένο έλεγχο και αυτό ισχύει τόσο για τον κοινοτικό όσο και για τον εθνικό δικαστή. Αυτό σχετίζεται, εκτός των άλλων, και με το γεγονός ότι η επιστημονική αβεβαιότητα αναγκαστικά περιορίζει τον έλεγχο, διότι πρόκειται για ζητήματα που δεν επιδέχονται αμφισβήτηση και συνεπώς, δεν υπάρχει λόγος ελέγχου, εκτός εάν πρόκειται για προφανές λάθος εκτίμησης. Στις περιπτώσεις όμως επιστημονικής αβεβαιότητας, ο έλεγχος της Διοίκησης καθίσταται εκ των πραγμάτων δύσκολος, διότι τα όρια δράσης της διακριτικής της δράσης αποκτούν διαφορετικό περιεχόμενο σε σχέση με αυτό των περιπτώσεων επιστημονικής αβεβαιότητας. Αυτό συμβαίνει διότι στις περιπτώσεις αβεβαιότητας η αρχή της προφύλαξης επαναπροσδιορίζει το ρόλο των ειδικών και της επιστήμης στα πλαίσια της διοικητικής ρύθμισης της διακινδύνευσης και κατά

συνέπεια θέτει νέα ζητήματα που άπτονται της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και γενικότερα της εν γένει διαδικασίας για τη λήψη απόφασης⁸⁸.

Όπως αναλύθηκε και παραπάνω με την αντίστοιχα παρατεθείσα νομολογία, η ΜΠΕ οφείλει να περικλείει κάθε ζήτημα σχετικό με τους κινδύνους βλάβης της υγείας του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, στηριζόμενη στα «διαθέσιμα» και «αξιόπιστα» επιστημονικά δεδομένα. Το ζήτημα της διαθεσιμότητας των επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων αφορά στον εξωτερικό έλεγχο νομιμότητας, ενώ αυτό της αξιοπιστίας αφορά στον εσωτερικό έλεγχο. Σχετικά με τον πρώτο έλεγχο (της εξωτερικής νομιμότητας) οφείλουμε να αναγνωρίσουμε το εξής: Η Μελέτη Επικινδυνότητας (risk assessment) και η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αποτελούν μηχανισμούς, οι οποίοι ορίζονται νομικά ως υποχρέωση μέσου (obligation de moyen) . Συνιστούν δηλαδή αναγκαίο τυπικό (και ουσιαστικό) στοιχείο για τη λήψη της απόφασης και συνακόλουθα την έκδοση της διοικητικής πράξης. Αν εντοπιστούν πλημμέλειες στο περιεχόμενό τους δύναται – όπως φαίνεται από την προηγηθείσα νομολογία και ιδίως την ΣτΕ 3478/2000- να ακυρωθεί. Στην ίδια κατεύθυνση έχει κινηθεί και το Conseil d'Etat πριν την ελληνική νομολογία στην υπόθεση Association Greenpeace France⁸⁹, επιβεβαιώνοντας ότι υφίσταται παράβαση ουσιώδους τύπου όταν στην ΜΠΕ δεν παρατίθενται όλες οι έως τότε γνωστές και διαθέσιμες επιστημονικές απόψεις επί ενός θέματος.

Η δυσκολία ως προς την οριοθέτηση των ορίων του δικαστικού ελέγχου εντοπίζεται στον εσωτερικό έλεγχο νομιμότητας. Στον εσωτερικό έλεγχο νομιμότητας πρέπει κατ'αρχάς να εξετάζεται το ζήτημα της αξιοπιστίας και της εγκυρότητας των επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων, δηλαδή η αντικειμενικότητα και η αρτιότητα της μελέτης. Για το εάν και κατά πόσο αυτό αποτελεί και ζήτημα δικανικής κρίσης, η άποψη που επικρατεί πλέον στη θεωρία του δικαίου είναι ότι τα τεχνικά παραρτήματα που περιλαμβάνονται σε νόμους (τυπικούς και ουσιαστικούς) συνιστούν νομικές υποχρεώσεις, που σημαίνει ότι η ουσιαστική εκτίμηση για αυτά ενώ είναι κατ' αρχήν

⁸⁸ Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ό.α.,σελ. 41

⁸⁹ Conseil d'Etat, Rapport public 1999, L' intérêt général, La Documentation française, Mars 1999, σελ. 44 επ.

επιστημονικό ζήτημα, είναι ταυτόχρονα και νομικό ζήτημα υποκείμενο σε δικαστική κρίση⁹⁰.

Η ελληνική νομολογία έχει ταχθεί υπέρ του δικαστικού ελέγχου από τον ακυρωτικό δικαστή της επάρκειας της τεκμηρίωσης για τις συνέπειες ενός έργου, όπως αυτή περιλαμβάνεται στην ΜΠΕ, καθιερώνοντας ένα συνετό περιθώριο δικαστικών εκτιμήσεων σε πιο τεχνικά ζητήματα. Ειδικότερα, στην σκέψη 17 της απόφασης ΣτΕ 3487/2000, με αξιομνημόνευτη μειοψηφία, διατυπώνεται ότι «*Επειδή με τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία στηρίζεται η προσβαλλόμενη πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, ερευνήθηκαν διεξοδικά, ..., οι επιπτώσεις από την κατασκευή και λειτουργία των επίμαχων έργων στους υγρότοπους των λιμνοθαλασσών Μεσολογίου και Αιτωλικού και του δέλτα του Αχελώου, οι οποίοι υπάγονται στην προστασία της Διεθνούς Συμφωνίας του Ramsar έτους 1971 για τους υγρότοπους διεθνούς ενδιαφέροντος, που κυρώθηκε με το νομοθετικό διάταγμα [N] 191/1974 (ΦΕΚ 350/Α/1974), και για τους οποίους έχουν επιβληθεί, σε συμμόρφωση και προς τη Διεθνή αυτή Συμφωνία, μέτρα προστασίας με την κοινή απόφαση 1319/1993 των Υπουργών Γεωργίας και Εμπορικής Ναυτιλίας και των Υφυπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων και Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και Εμπορίου (ΦΕΚ 755/Β/1993). Συγχρόνως με την ίδια μελέτη, εκτιμήθηκε, με αναφορά σε συγκεκριμένα στοιχεία που δεν αποδεικνύονται ανακριβή, ότι τα έργα αυτά και η εκτροπή προς τη Θεσσαλία ποσότητας ύδατος του ποταμού 600 εκατομμυρίων κ.μ. ετησίως δεν θα επιφέρει βλάβη στους παραπάνω υγρότοπους, εφόσον τηρηθούν οι όροι που προβλέπονται στη μελέτη και τελικώς εγκρίθηκαν με την προσβαλλόμενη πράξη, μεταξύ των οποίων και εκείνος που αφορά τον ορισμό της προαναφερόμενης ποσότητας ως ανώτατου ορίου εκτρεπόμενου ύδατος. Με τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλόμενη πράξη δεν έρχεται σε αντίθεση προς τη Διεθνή αυτή Συμφωνία και, επομένως, ο σχετικός λόγος ακύρωσης, ο οποίος δεν προσάπτει συγκεκριμένη αιτίαση στην αιτιολογική βάση της προσβαλλομένης, πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.». Η μειοψηφία όμως εξέθεσε την άποψη πως «ο λόγος ακυρώσεως είναι βάσιμος διότι, ενώ, όπως και με την ίδια τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων γίνεται δεκτό, αλλά συνάγεται και από τα διδάγματα της κοινής πείρας, η μείωση της ροής του ύδατος στους παραπάνω υγρότοπους λόγω της εκτροπής θα έχει επίδραση στα ιδιαίτερος ευαίσθητα*

⁹⁰ Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ό.α. σελ. 43

αυτά οικοσυστήματα, δεν προκύπτει από τη μελέτη αυτή και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, κατά τρόπο αναμφισβήτητο, ότι με τους επιβαλλόμενους περιβαλλοντικούς όρους διασφαλίζεται η πλήρης άρση της δυσμενούς αυτής επίδρασης και η διατήρηση τουλάχιστον της υφιστάμενης κατάστασης στους υγρότοπους αυτούς.». Εμφιλοχωρεί, δηλαδή, το ζήτημα της κοινής πείρας, που δεν αποτελεί παρά μια ακόμη αόριστη νομική έννοια που έρχεται να προστεθεί στο ήδη «θολό τοπίο» που δημιουργεί η αρχή της προφύλαξης.

Αξίζει παρενθετικά να αναφέρουμε ότι μια πιο προωθημένη έρευνα και εκτίμηση του Δικαστή διατυπώθηκε στην αμερικανική νομολογία και συγκεκριμένα σε απόφαση του Ανωτάτου Ακυρωτικού των ΗΠΑ⁹¹. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο έκρινε ότι η αξιοπιστία των δεδομένων σχετίζεται με την «επιστημονική γνώση», η οποία πρέπει να στηρίζεται στην επιστημονική μέθοδο και εναπόκειται στον δικαστή να εξετάσει, αν τα δεδομένα είναι απόρροια επιστημονικής γνώσης και αν έχει χρησιμοποιηθεί αναγνωρισμένη επιστημονική μέθοδος (του προσδίδεται δηλαδή ρόλος «gatekeeper» , όπως χαρακτηριστικά επισημαίνεται στην απόφαση). Η έρευνα, επομένως, της αξιοπιστίας και της εγκυρότητας απαιτεί εκτεταμένο έλεγχο τον οποίο, όμως, αποφεύγουν κατά κανόνα τα δικαστήρια. Υπό το φως όμως της αρχής της προφύλαξης ένας τέτοιος έλεγχος επιβάλλεται, διότι η εφαρμογή της εν λόγω αρχής συνδέεται με την επιστημονική αβεβαιότητα, που σημαίνει ότι τίποτε δεν είναι τόσο προφανές, ώστε να περιορίζεται ο έλεγχος στο σοβαρό λάθος, όπως μάλιστα αυτό προκύπτει από τα διδάγματα της κοινής πείρας⁹².

Σχετικά , πάλι, με το επιχείρημα που θεμελιώνεται στην συνταγματική αρχή της διάκρισης των εξουσιών και την τάση του ακυρωτικού δικαστή να υποκαταστήσει τη Διοίκηση εντοπίζουμε κι εκεί μειονεξίες , καθώς οι τεχνολογικοί κίνδυνοι μπορούν να επιφέρουν βλάβες που ενδέχεται να εμφανιστούν σε βάθος χρόνου οπότε και οι ασκούντες την πολιτική εξουσία τους αποδέχονται για τον απλούστατο λόγο ότι, εάν και όταν συμβούν, πιθανό να μη βρίσκονται πλέον στην εξουσία και κατά συνέπεια, δεν θα καταβάλουν το ανάλογο πολιτικό κόστος. Ακόμη, η επιστήμη ουκ ολίγες φορές αδυνατεί να δώσει ακριβή δεδομένα αλλά και η όλη διαδικασία έχει και μία κοινωνική χροιά, που διαπερνάται και αυτή από αντιθέσεις ή και συμφέροντα και

⁹¹ Daubert v. Merrell Dow Pharm. Inc., 509 US 579 (1993)

⁹² Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ό.α., σελ. 43

αυτό έχει σαν συνέπεια πολλές φορές να επιλέγονται οι επιστήμονες από τη Διοίκηση με βάση το αν συμφωνούν με αυτή σε ένα συγκεκριμένο θέμα. Τα κενά αυτά, λοιπόν, είναι ασφαλέστερο ή κατ' άλλους απαραίτητο (π.χ. Μπάλιας) να καλυφθούν από τον δικαστή, διότι σε τελική ανάλυση η προστασία του περιβάλλοντος και της δημόσιας υγείας αποτελεί για το δίκαιο υποχρέωση αποτελέσματος. Άλλωστε, τόσο η πρόληψη όσο και η προφύλαξη δεν είναι παρά μηχανισμοί υλοποίησης αυτής της υποχρέωσης διαφορετικά, θα περιοριζόμασταν μόνο στην αποκατάσταση της επελθούσας ζημίας.

Έχει, επίσης, προταθεί από επιφανή ακαδημαϊκό και στέλεχος του Συμβουλίου της Επικρατείας να συσταθεί σώμα ειδικών πραγματογνωμόνων με συμβουλευτικές αρμοδιότητες στο πλαίσιο λειτουργίας του Ανωτάτου Ακυρωτικού της χώρας, έτσι ώστε η αιτιολογία των δικαστικών αποφάσεων, δίχως να επεκτείνεται σε ουσιαστικές εκτιμήσεις, να εμπλουτισθεί, κατόπιν τεκμηριωμένης γνώσης ως προς τα σοβαρά τεχνικά ζητήματα που ανακύπτουν και το να είναι έτοιμο το ίδιο να κρίνει την παραβίαση όρων που δε συνάδουν με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης⁹³. Σε κάθε περίπτωση, δεν θα έπρεπε να υποτιμάται ή να παραλείπεται η παράλληλη αξιοποίηση της αρχής της αρχής της αναλογικότητας, τουλάχιστον επί απαντήσεων σε αιτήσεις αναστολών ενώπιον του Δικαστηρίου.

Η εντεινόμενη τεχνοκρατικοποίηση του περιβαλλοντικού δικαίου θα πρέπει μάλλον να αντιμετωπιστεί με δραστικότερες βελτιωτικές παρεμβάσεις στη θεσμική αρχιτεκτονική. Η δημιουργία υποστηρικτικού σώματος πραγματογνωμόνων-επιστημόνων για τους αρμόδιους δικαιοδοτικούς σχηματισμούς (ή πόσο μάλλον η συμμετοχή επιστημόνων στους τελευταίους) φαντάζει μάλλον ριζοσπαστική για τις εγχώριες δικαιοδοτικές παραδόσεις. Εγείρει παράλληλα ερωτηματικά για τις εγγυήσεις που θα απολαμβάνουν τα συγκεκριμένα πρόσωπα. Μια παρέμβαση προς την ορθή κατεύθυνση θα αποτελούσε ίσως η θέσπιση ειδικών διαδικαστικών κανόνων για την αντιμετώπιση από το Δικαστήριο τεχνικών ζητημάτων. Μια λύση πάντως δραστική αλλά και πιο συμβατή με το υφιστάμενο συνταγματικό και θεσμικό πλαίσιο που θα μπορούσε να εξεταστεί, θα ήταν αυτή που από μακρόν ακολουθείται σε άλλα πεδία διοικητικής δράσης με υψηλό βαθμό τεχνοκρατικοποίησης και μάλιστα ενίοτε σημαντικά χαμηλότερο από αυτόν που διακρίνει τα περιβαλλοντικά ζητήματα. Ο τεχνικός χαρακτήρας των περιβαλλοντικών ζητημάτων αποτελεί σοβαρή ένδειξη που

⁹³ Μ. Πικραμένος, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικός δικαστικός έλεγχος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012, σελ. 268

συνηγορεί υπέρ της ίδρυσης μιας ανεξάρτητης αρχής για την περιβαλλοντική αδειοδότηση⁹⁴.

Η λειτουργία μιας τέτοιας αρχής θα εναρμονιζόταν με τις απαιτήσεις ποικίλων ενωσιακών κειμένων, αλλά και θα ελάφρυνε πραγματικά και αποτελεσματικά το Ε' Τμήμα του ΣτΕ, το οποίο θα απαλλάσσονταν από τεχνικές κρίσεις και θα αφοσιωνόταν στον έλεγχο της νομιμότητας. Στους κόλπους μιας τέτοιας αρχής θα μπορούσε να ανθίσει η γνωμοδοτική αρμοδιότητα της ανώτατης διοίκησης, στην οποία θα εύρισκαν ταχύτερα απαντήσεις τα όργανα της διοίκησης για να ολοκληρώσουν νομότυπα το έργο τους. Μια τέτοια αρχή θα προσομοίαζε στη δομή της με το σύστημα παροχής ένδικης προστασίας (προδικαστικής και κύριας) των δημοσίων συμβάσεων. Η απουσία μιας αρχής για περιβαλλοντικά ζητήματα μπορεί να αποδοθεί ίσως, μεταξύ άλλων, στην ακτινοβολία του ΣτΕ ως εγγυητή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας κατά τις προηγούμενες δεκαετίες και στην αυξημένη δικαιοπλαστική του μέριμνα⁹⁵ ή, ίσως, και σε μια στοχευμένη κυβερνητική πολιτική.

⁹⁴ Ηλίας Κουβαράς, Το άβατον των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Μεταδιδάκτωρ Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Το περιβαλλοντικό δίκαιο αντιμέτωπο με την περιβαλλοντική κρίση», σελ. 45

⁹⁵ Ηλίας Κουβαράς, ό.α., σελ. 46

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5^ο : Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης από το

Δικαστήριο της Ε.Ε. και οι πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις

5.1. Καθορισμός των ορίων του δικαστικού ελέγχου της τήρησης της αρχής της προφύλαξης σε επίπεδο Ε.Ε.

Σε συνέχεια της προηγούμενης ενότητας, σχετικά με τη χάραξη εκ μέρους των ελληνικών δικαστικών αρχών των ορίων του ακυρωτικού δικαστή, κρίνεται σκόπιμο – για λόγους λογικής συνέχειας- να εξεταστεί το ζήτημα των ορίων αυτών και από πλευράς των ενωσιακών δικαστών. Ο δικαστής της Ε.Ε. κλήθηκε τέθηκε ενώπιον του εξής ζητήματος : Είναι επιφορτισμένος να ελέγξει μόνο την πλήρωση ή μη των τριών σταδίων που το ίδιο το ΔΕΚ με τη νομολογία του διέπλεσε σχετικά με την κατάφαση της εφαρμογής της προφύλαξης ή μπορεί σε κάθε ξεχωριστή περίπτωση να προβαίνει σε εκτιμήσεις ουσίας ως προς την αξιολόγηση του κινδύνου και της έντασης αυτού σε συνάρτηση με τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα;

Η επικρατούσα θέση τόσο νομολογιακά όσο και από τη συνολικότερη δομή του ευρωπαϊκού οικοδομήματος είναι ότι δεν ανήκει στην αρμοδιότητα του δικαστή να ελέγχει τη βασιμότητα της επιστημονικής γνώσης πάνω στην οποία στηρίχθηκε το διοικητικό/ τεχνοκρατικό όργανο που απεφάνθη στηριζόμενο σε αυτή και εφαρμόζοντας την αρχή της προφύλαξης (Απόφαση του Δ.Ε.Ε της 11ης Ιουλίου 2013, C- 601/11 Γαλλική Δημοκρατία κατά Ευρωπαϊκής Επιτροπής (ιδίως σκέψη 142), Απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-231/2001 Monsanto Agricoltura Italia κλπ., ιδίως σκέψη 135). Και αυτό φαίνεται πιο συνεπές ιδίως αν λάβει κανείς υπόψιν ότι η Ε.Ε. συγκροτείται από όργανα και οργανισμούς, στους κόλπους των οποίων λειτουργούν εξειδικευμένες ομάδες εργασίας που κατόπιν ενδελεχούς ελέγχου αποφαινόμενοι επί πάσης φύσεως ζητημάτων που φτάνουν σε αυτούς.

Οι σχετικά πιο πρόσφατες αποφάσεις που εξεδόθησαν με αφορμή το συγκεκριμένο ζήτημα του καθορισμού των ορίων του ακυρωτικού δικαστή εστιάζουν στο ζήτημα της επιστημονικής αβεβαιότητας και αντιλαμβάνονται ως υποχρέωση του δικαστή τον έλεγχο της ύπαρξης επιστημονικής αβεβαιότητας σχετικά με το ζήτημα που φέρεται ενώπιον του (Απόφαση του Δ.Ε.Ε. της 8ης Ιουλίου 2010, C-343/09, Afton

Chemical Απόφαση του Π.Ε.Κ. της 11η Σεπτεμβρίου 2002, T- 13/99, Pfizer κατά Συμβούλιο).

Αυτό συνεπάγεται ότι ο ενωσιακός δικαστής εξετάζει εάν συμπεριλαμβάνονται στα αποδεικτικά έγγραφα των διάδικων μερών όλα τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα , δηλαδή όλες οι διατυπωθείσες επιστημονικές απόψεις επί του θέματος, και με ποια συλλογιστική καταλήγει το όργανο/ οργανισμός να επιλέξει μια συγκεκριμένη, που κατά πάσα πιθανότητα επιλέγεται από άλλες, αντίθετες. Εδώ παρατηρούμε τη σύγκλιση με την ελληνική προσέγγιση, και ιδίως μέσα από την απόφαση του Δ.Ε.Κ. της 18ης Μαρτίου 2003, C-3/00, όταν η Δανία στράφηκε κατά της Επιτροπής. Η Δανία ζήτησε την ακύρωση της απόφασης 1999/830/EK, που εκδόθηκε από την Επιτροπή σε συνέχεια της κοινοποίησης εθνικών διατάξεων της Δανίας για την απαγόρευση χρήσης συγκεκριμένων πρόσθετων ουσιών στα τρόφιμα κατά παρέκκλιση της Οδηγίας 95/2/EK. Η Επιτροπή με την έκδοση της συγκεκριμένης απόφασης δεν ενέκρινε τις εθνικές διατάξεις της Δανίας με το επιχείρημα ότι υπερβαίνουν τα αναγκαία όρια για την επίτευξη της προστασίας της δημόσιας υγείας (αρχή της αναλογικότητας, βλ. ό.α. ανωτέρω στη σχετική επίκληση της απόφασης). Η Δανία ισχυρίστηκε ότι έχει το δικαίωμα να απαγορεύσει τα σχετικά πρόσθετα για το λόγο ότι συνιστούν κίνδυνο για την υγεία, παρά το γεγονός ότι υπάρχει εναρμόνιση βάσει της Οδηγίας 95/2/EK. Το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η Επιτροπή δεν έλαβε υπ' όψη της επιστημονική έκθεση, όπως η τελευταία συντάχθηκε από ειδική επιστημονική επιτροπή, η οποία υποστήριξε ότι τα νιτρικά ως πρόσθετα τροφίμων μετατρέπονται σε καρκινογόνες ουσίες και επιπλέον ότι είναι ανέφικτος ο καθορισμός του ορίου κάτω από το οποίο τα εν λόγω πρόσθετα δεν παρουσιάζουν κανένα κίνδυνο (επιστημονική αβεβαιότητα). Σε αυτή τη βάση, το Δικαστήριο απεφάνθη υπέρ της Δανίας και αναγνώρισε την πλημμέλεια εκ μέρους της Επιτροπής ως προς την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

Από τις προηγούμενες αποφάσεις, γίνεται αντιληπτό πως υφίσταται εμπιστοσύνη στα όργανα και τους οργανισμούς της Ένωσης, αναγνωρίζοντας σε αυτά ευρεία διακριτική ευχέρεια. Η διακριτική ευχέρεια όμως αυτή δεν είναι ούτε ανέλεγκτη ούτε απεριόριστη , αφού για να καταλήξουν οι ειδικοί της Ένωσης στο ασφαλέστερο αποτέλεσμα οφείλουν να λάβουν υπόψιν τους και αυτοί (όπως δηλαδή και στην περίπτωση της ΜΠΕ) όλα τα διαθέσιμα επιστημονικά στοιχεία, να τα αξιολογήσουν

και να θεμελιώσουν σε αυτά τη θέση τους. Η δε θέση αυτή ελέγχεται από τον ενωσιακό δικαστή κάθε φορά που υφίστανται αμφισβητήσεις.

5.2. Πρόσφατες νομολογιακές εξελίξεις των ενωσιακών και εθνικών δικαστηρίων

Κατά τα τελευταία έτη, παρατηρείται εξοικείωση πια τόσο των δικαστηρίων της Ένωσης όσο και των εθνικών δικαιοδοτικών οργάνων σχετικά με την αξιοποίηση της αρχής της προφύλαξης. Η τελευταία, αν και όπως ειπώθηκε και παραπάνω δεν ορίζεται ρητά στις συνθήκες, έχει κερδίσει έδαφος στη σύγχρονη ενωσιακή νομολογία και παράλληλα συναντάμε διαρκώς αναφορά σε αυτήν στο παράγωγο δίκαιο. Στην ενότητα αυτή, θα γίνει μια σύντομη αναφορά σε πρόσφατες αποφάσεις του Δικαστηρίου της Ένωσης αλλά και των ανωτάτων εθνικών δικαστηρίων με στόχο να αναδειχθεί η αποτελεσματικότητα (ή μη) της ενσωμάτωσης της αρχής στην ευρωπαϊκή καθημερινότητα, κατά πόσο την έχει διευκολύνει και κατά πόσο πετυχαίνει τον απώτερο σκοπό της, ήτοι την προστασία του περιβάλλοντος και την προαγωγή της δημόσιας υγείας.

Μια πρώτη αναφορά κρίνεται σκόπιμο να γίνει με αφορμή την ΔΕΕ C-452/2020, με αφορμή την προσφυγή ενός ιταλού ιδιώτη (επιχειρηματία) κατά της ιταλικής τελωνειακής υπηρεσίας και του ιταλικού Υπουργείου Οικονομικών και Οικονομίας. Η υπόθεση έφτασε ενώπιον του ΔΕΕ, κατόπιν προδικαστικού ερωτήματος του ιταλικού Συμβουλίου της Επικρατείας και αφορούσε την ερμηνεία των αρχών της αναλογικότητας και της προφύλαξης, σε συνδυασμό με το άρθρο 5 ΣΕΕ και την Οδηγία 2014/40/ΕΕ (κυρίως άρθρα 1 και 23 παρ. 3) του ΕΚ και του Συμβουλίου για την προσέγγιση των νομοθετικών, κανονιστικών και διοικητικών διατάξεων των κρατών μελών σχετικά με την κατασκευή, την παρουσίαση και την πώληση προϊόντων καπνού και συναφών προϊόντων.

Στόχος της Οδηγίας ήταν και παραμένει η διευκόλυνση της ομαλής λειτουργίας της εσωτερικής αγοράς για προϊόντα καπνού και συναφή προϊόντα με βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας, ιδίως για τους νέους. Παράλληλα, σύμφωνα με τη σύσταση 2003/54/ΕΚ του Συμβουλίου, τα κράτη μέλη θα πρέπει να ενθαρρυνθούν να αποτρέπουν την πώληση αυτών των προϊόντων σε παιδιά και εφήβους, εγκρίνοντας τα κατάλληλα μέτρα για τη θέσπιση και την επιβολή ορίων ηλικίας. Ο ιταλός ιδιώτης

διατηρούσε άδεια εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου βάσει της οποίας πωλούσε προϊόντα καπνού, τα οποία στην Ιταλία τελούν υπό καθεστώς κρατικού μονοπωλίου.

Τον Φεβρουάριο του 2016 η τελωνειακή υπηρεσία διαπίστωσε, στο πλαίσιο ελέγχου που διενήργησε, ότι ο επιχειρηματίας είχε προβεί στην πώληση τσιγάρων σε ανήλικο. Κατ' εφαρμογήν του άρθρου 24, παράγραφος 3, του –συναφούς με την Οδηγία-ιταλικού νομοθετικού διατάγματος, η τελωνειακή υπηρεσία του επέβαλε διοικητικό πρόστιμο ύψους 1.000 ευρώ και παρεπόμενη διοικητική κύρωση, η οποία συνίστατο στην αναστολή της άδειας του εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου για χρονικό διάστημα δεκαπέντε ημερών. Ο ιδιώτης κατέβαλε το επιβληθέν πρόστιμο. Προσέβαλε, ωστόσο, ενώπιον του Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Διοικητικού Πρωτοδικείου Περιφέρειας Τοσκάνης) την παρεπόμενη διοικητική κύρωση με την οποία ανεστάλη η άδειά του εκμεταλλεύσεως μπαρ-καπνοπωλείου. Το εν λόγω δικαστήριο απέρριψε την προσφυγή με απόφαση της 27ης Νοεμβρίου 2018. Ο ιδιώτης συνέχισε τον δικαστικό αγώνα προσβάλλοντας την απόφαση του Διοικητικού Πρωτοδικείου ενώπιον του Consiglio di Stato (Συμβουλίου της Επικρατείας της Ιταλίας). Υποστήριξε ότι η επίμαχη στην κύρια δίκη ρύθμιση δεν ήταν συμβατή με την οδηγία 2014/40, μεταξύ άλλων, διότι η αναστολή της άδειας του εκμεταλλεύσεως ήταν υπέρμετρα επαχθής και αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας, δεδομένου ότι η συγκεκριμένη κύρωση του επιβλήθηκε λόγω μίας μοναδικής παραβάσεως την οποία είχε διαπράξει για πρώτη φορά. Σύμφωνα με τα επιχειρήματα που εξέθεσε, η επίμαχη ρύθμιση δίνει προτεραιότητα στην αρχή της προφυλάξεως προκειμένου να προστατεύσει την υγεία των ανηλίκων, με αποτέλεσμα να παραβιάζεται η αρχή της αναλογικότητας. Το ιταλικό Ακυρωτικό, από την άλλη, στο πλαίσιο της σταθμίσεως μεταξύ, αφενός, του συμφέροντος για την προστασία της υγείας των νέων και, αφετέρου, του δικαιώματος των επιχειρηματιών να ασκούν την εμπορική δραστηριότητα της πωλήσεως προϊόντων καπνού, το άρθρο 23, παράγραφος 3 της οδηγίας 2014/40 αναγνωρίζει –ορθώς- ότι καταλείπεται στα κράτη μέλη η μέριμνα να καθορίζουν συστήματα κυρώσεων που αποσκοπούν στην επίτευξη του σκοπού της απαγορεύσεως καταναλώσεως προϊόντων καπνού από ανηλικούς. Επιπλέον, το αιτούν δικαστήριο επισήμανε ότι, μολονότι η εν λόγω διάταξη προβλέπει ότι οι επιβαλλόμενες χρηματικές κυρώσεις μπορούν να είναι τέτοιες που να εξουδετερώνουν τα οικονομικά οφέλη εκ της παραβάσεως, εντούτοις ο νομοθέτης

της Ένωσης δεν απέκλεισε τη δυνατότητα επιβολής και άλλων διοικητικών κυρώσεων πέραν των χρηματικών.

Το προδικαστικό ερώτημα συμπυκνώνεται στην ερώτηση, αν και κατά πόσο μια τέτοια ποινή σαν αυτή που επεβλήθη δίνει απόλυτη προτεραιότητα στην αρχή της προφύλαξης , χωρίς να μετριάσει τις συνέπειές της με βάση την αρχή της αναλογικότητας και εάν εν τέλει πλήττει δυσανάλογα τα οικονομικά συμφέροντα του ιδιώτη επιχειρηματία, με αποτέλεσμα να μη διασφαλίζεται δίκαιη ισορροπία μεταξύ των διαφόρων θεμελιωδών δικαιωμάτων που εν προκειμένω συγκρούονται.

Το ΔΕΕ απάντησε πως *«Κατά πάγια νομολογία, ελλείψει εναρμονίσεως της νομοθεσίας της Ένωσης στον τομέα των κυρώσεων οι οποίες επιβάλλονται σε περίπτωση μη τηρήσεως των προϋποθέσεων που προβλέπει καθεστώς το οποίο έχει θεσπισθεί με τη νομοθεσία της Ένωσης, τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να επιλέγουν τις κυρώσεις που θεωρούν κατάλληλες. Οφείλουν, πάντως, να ασκούν την αρμοδιότητα αυτή τηρώντας το δίκαιο της Ένωσης και τις γενικές αρχές του και, κατά συνέπεια, την αρχή της αναλογικότητας (...)τα δε διοικητικά ή κατασταλτικά μέτρα που επιτρέπει εθνική νομοθεσία δεν πρέπει να υπερβαίνουν τα προσηκόντα και αναγκαία όρια για την επίτευξη των σκοπών που θεμιτώς επιδιώκονται με τη νομοθεσία αυτή. Πράγματι, οσάκις υφίσταται δυνατότητα επιλογής μεταξύ περισσότερων κατάλληλων μέτρων, πρέπει να επιλέγεται το λιγότερο καταναγκαστικό, τα δε μειονεκτήματα που προκαλούνται δεν πρέπει να είναι υπέρμετρα σε σχέση με τους επιδιωκόμενους σκοπούς. Εν προκειμένω, από το άρθρο 24, παράγραφος 3, του νομοθετικού διατάγματος 6/2016 προκύπτει ότι ο Ιταλός νομοθέτης προέβλεψε σωρευτικές κυρώσεις σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, οι οποίες συνίστανται, αφενός, στην επιβολή χρηματικής κυρώσεως και, αφετέρου, στην αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρκαπνοπωλείου του παραβάτη για δεκαπέντε ημέρες. (...)Δεύτερον, πρέπει να γίνει δεκτό ότι, προκειμένου μια τέτοια κύρωση να διασφαλίζει όντως αποτρεπτικό αποτέλεσμα, τηρουμένης της γενικής αρχής της αναλογικότητας, οι παραβάτες πρέπει να στερούνται πράγματι τα οικονομικά οφέλη που αποφέρουν οι παραβάσεις οι οποίες σχετίζονται με την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, οι δε κυρώσεις πρέπει να έχουν αποτελέσματα ανάλογα της σοβαρότητας των παραβάσεων, ώστε να αποθαρρύνεται αποτελεσματικά κάθε πρόσωπο από τη διάπραξη παραβάσεων της ίδιας φύσεως. Υπό τις συνθήκες*

αυτές, ένα σύστημα κυρώσεων όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη, το οποίο προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, την αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του οικείου επιχειρηματία ως παρεπόμενη διοικητική κύρωση, μπορεί να αποδυναμώσει ουσιωδώς, ενδεχομένως δε και να εξαλείψει, τις εκτιμήσεις οικονομικού χαρακτήρα που ενδέχεται να ωθούν τους μεταπωλητές προϊόντων καπνού στην πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους παρά την απαγόρευση των εν λόγω πωλήσεων. Επομένως, οι κυρώσεις που προέβλεψε ο Ιταλός νομοθέτης δύνανται, αφενός, να εξουδετερώσουν το οικονομικό όφελος που αποφέρει η παράβαση και, αφετέρου, να παρακινήσουν τους επιχειρηματίες να τηρούν τα μέτρα που απαγορεύουν την πώληση προϊόντων καπνού σε ανηλίκους. Ένα σύστημα κυρώσεων όπως το επίμαχο στην κύρια δίκη είναι, συνεπώς, κατάλληλο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και, ιδίως, του περιορισμού του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων, όπως ορίζεται στη ΣΠΕΚ. Όσον αφορά το ζήτημα αν η αυστηρότητα των κυρώσεων που προβλέπει η εθνική ρύθμιση υπερβαίνει το αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη των σκοπών που θεμιτώς επιδιώκονται με την επίμαχη νομοθεσία, πρέπει, κατά πρώτον, να εξετασθούν οι ενδεχόμενες επιπτώσεις της αναστολής της αδείας εκμεταλλεύσεως του μπαρ-καπνοπωλείου του οικείου επιχειρηματία όσον αφορά το νόμιμο δικαίωμά του να ασκεί επιχειρηματική δραστηριότητα. (...). Το Δικαστήριο κατέληξε πως «η αρχή της αναλογικότητας έχει την έννοια ότι δεν αντιτίθεται σε εθνική ρύθμιση η οποία, σε περίπτωση πρώτης παραβάσεως της απαγορεύσεως πωλήσεως προϊόντων καπνού σε ανηλίκους, προβλέπει, πέραν της επιβολής διοικητικού προστίμου, τη δεκαπενθήμερη αναστολή της αδείας εκμεταλλεύσεως βάσει της οποίας επιτρέπεται στον επιχειρηματία που παρέβη την απαγόρευση να πωλεί τα εν λόγω προϊόντα, εφόσον η ρύθμιση δεν υπερβαίνει το προσήκον και αναγκαίο μέτρο για την επίτευξη του σκοπού της προστασίας της ανθρώπινης υγείας και ιδίως της μειώσεως του επιπολασμού του καπνίσματος μεταξύ των νέων».

Βλέπουμε, λοιπόν, από τη συλλογιστική του ενωσιακού δικαστή πως η αρχή της προφύλαξης έχει αξιοποιηθεί σε μέγιστο βαθμό όχι μόνον χάριν της προστασίας του περιβάλλοντος αλλά και εξαιτίας της εν γένει προσπάθειας περιφρούρησης της δημόσιας υγείας και της προώθησης των αντίστοιχων ενωσιακών πολιτικών. Ο δικαστής της ένωσης χωρίς λογικά άλματα και με συνεπή επιχειρηματολογία

καταλήγει μέσω της στάθμισης που συνεπάγεται η διερεύνηση της εφαρμογής της αρχής της αναλογικότητας σε δίκαια και εύλογα συμπεράσματα.

Σε εθνικό επίπεδο, η επίκληση της αρχής από τον ακυρωτικό δικαστή ολοένα και αυξάνεται. Η Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας έκανε εκ νέου ρητή αναφορά στην αρχή της προφύλαξης με αφορμή την εισαγόμενη σε αυτό ένδικη διαφορά του μετρό Θεσσαλονίκης (ΟλΣτΕ 991/2021, έτσι και ΟλΣτΕ 992/2021 και 993/2021). Οι αιτούντες την ακύρωση των Υπουργικών Αποφάσεων σχεδιασμού και κατασκευής έργων του μετρό της Θεσσαλονίκης, επικαλούνται – μεταξύ άλλων- την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Κατά τους ίδιους, λόγοι δημοσίου συμφέροντος είναι αυτοί που επιβάλλουν την ακύρωση της απόφασης της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως, και πιο ειδικά η διατήρηση και η ανάδειξη των αρχαιοτήτων και της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Η Ολομέλεια του ΣτΕ που καταρχήν απέρριψε συνολικά την αίτηση ακύρωσης, ως προς το ανωτέρω επιχείρημα απάντησε εύστοχα πως « Αν το μνημείο είναι ιδιαίτερης σημασίας, οι εθνικές συνταγματικές διατάξεις , ` οι διατάξεις των διεθνών συμβάσεων και του αρχαιολογικού νόμου (άρθρο 42 παρ. 1 ν. 3028/2002) καθώς και η απορρέουσα από το άρθρο 24 του Συντάγματος αρχή της προφύλαξης επιβάλλουν στα αρμόδια όργανα του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού την υποχρέωση να λάβουν όλα τα αναγκαία μέτρα προκειμένου κατά την εκτέλεση του τεχνικού έργου να αποτραπεί πιθανός κίνδυνος για την ακεραιότητα του μνημείου και επιπλέον να σταθμίσουν και άλλους παράγοντες αναγομένους, επίσης, στο γενικότερο δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με την, αποτελούσα πρωταρχική υποχρέωση της Πολιτείας, προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων». Επιπλέον το Ανώτατο Ακυρωτικό σε όλο το σκεπτικό της απόφασης φαίνεται πως εναρμονίζεται πλήρως με τη μεθοδολογία του ΔΕΕ ως προς την εξέταση των σταδίων πλήρωσης της αρχής της προφύλαξης , εστιάζοντας στις εκπονηθείσες μελέτες του ΚΑΣ (Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο). Στο αιτιολογικό της απόφασης αναφέρεται συγκεκριμένα πως το ΚΑΣ έλαβε υπόψη και αξιολόγησε τα δεδομένα της υπόθεσης που αφορούσαν την *πλήρη διερεύνηση και εξάντληση των εναλλακτικών λύσεων* για την κατασκευή του σταθμού, και τα μέλη του συνεκτίμησαν νόμιμα κριτήρια, συνιστάμενα ιδίως στη *σοβαρή πιθανότητα κινδύνου* για τις αρχαιότητες,

τους εργαζόμενους και τους επιβάτες από την μεθοδολογία κατασκευής της υπόγειας εκσκαφής του σταθμού. Ακόμη, εξέτασε και απέκλεισε το ενδεχόμενο να υποστούν σοβαρή βλάβη οι υποκείμενες αρχαιότητες από την απόσπαση και συνεκτίμησε το γεγονός ότι η 31.12.2023 αποτελεί την καταληκτική ημερομηνία συγχρηματοδότησης του έργου από κονδύλια της ΕΕ, οπότε θα πρέπει να έχει ολοκληρωθεί το έργο και με τους 13 σταθμούς. Η γνωμοδότηση του καθώς και η προσβαλλόμενη απόφαση, έλαβαν υπόψη την ανάγκη για την υλική προστασία του μνημείου που αποκαλύφθηκε στον σταθμό, σε συνδυασμό με την ανάγκη για την ολοκλήρωση έργου μείζονος σημασίας, ενώ η δεύτερη θεωρείται πλήρως και νόμιμα αιτιολογημένη (σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος, τη Ευρωπαϊκή Σύμβαση της Βαλέττας, τη Σύμβαση της Γρανάδας και τα άρθρα 10 παρ. 1 και 42 παρ. 1 του ν. 3028/2002).

Με βάση την παραπάνω επιχειρηματολογία και την απερίφραστη αναφορά στην αρχή της προφύλαξης, το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε πως επιτρέπονται επεμβάσεις, που συνεπάγονται την καταστροφή, την αλλοίωση ή την με οποιοδήποτε τρόπο υποβάθμιση των μνημείων, κατά τις διατάξεις του Συντάγματος και των διεθνών συμβάσεων, προκειμένου να πραγματοποιηθούν μείζονα έργα, ιδιαιτέρως σημαντικά και αναγκαία για την ικανοποίηση ζωτικών αναγκών του κοινωνικού συνόλου, κατά την ειδικά αιτιολογημένη κρίση του διοικητικού οργάνου. Τα αποκαλυπτόμενα με την αρχαιολογική έρευνα μνημεία πρέπει κατ' αρχήν να διατηρούνται ορατά και επισκέψιμα και να αναδεικνύονται, εντασσόμενα στη σύγχρονη κοινωνική ζωή, με τη λήψη των κατάλληλων μέτρων προστασίας τους. Κατ' εξαίρεση, είναι επιτρεπτές επεμβάσεις, με οριστική μετακίνηση μνημείου και διατήρησή του σε άλλο τόπο, ή με προσωρινή απόσπαση, επανατοποθέτηση και διατήρηση στο διηνεκές στη θέση στην οποία βρέθηκε. Παρατηρούμε, έτσι, πως το επιχειρούμενο έργο γίνεται κι αυτό για λόγους δημοσίου συμφέροντος, που είναι η διευκόλυνση των μαζικών μετακινήσεων, γενομένης πρωτίτερα της στάθμισης της κατάστασης και των επαπειλούμενων συνεπειών για το πολιτιστικό περιβάλλον. Η προηγηθείσα διοικητική διαδικασία καταμέτρησης και αξιολόγησης των κινδύνων έχει γίνει με πληρότητα και επομένως δικαιολογείται και κρίνεται επιτρεπτή - κατά το Ανώτατο Ακυρωτικό – η συνέχιση του έργου.

Εξίσου ενδιαφέρουσα είναι η επίκληση της αρχής της προφύλαξης από τον Ανώτατο Ακυρωτικό με αφορμή υποθέσεις που έφτασαν ενώπιον του και σχετιζόνταν με τα

μέτρα προφύλαξης κατά της Covid-19 (ΣτΕ 1758/2021 και 1759/2021). Οι αιτούντες την ακύρωση Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων (Δ1α/Γ.Π.οικ.26390/2021 και Δ1α/Γ.Π.οικ.30518/2021) για την εφαρμογή του υποχρεωτικού μέτρου του διαγνωστικού ελέγχου νόσησης (δωρεάν αυτοδιαγνωστικός έλεγχος) σε μαθητές/τριες και εκπαιδευτικούς, καθώς και σε υπαλλήλους του Δημόσιου τομέα, προέβαλαν ως επιχείρημα – μεταξύ πολλών- ότι η παραπάνω αυτοδιαγνωστική διαδικασία συνιστά προδήλως δυσανάλογο και μη αναγκαίο περιορισμό των δικαιωμάτων τους και θίγει την ισότητα των ευκαιριών στην εκπαίδευση. Υποστήριξαν επίσης την αναποτελεσματικότητα και επικινδυνότητα των αυτοδιαγνωστικών μέσων. Το Συμβούλιο της Επικρατείας, ωστόσο, απέρριψε τις σχετικές αιτήσεις και μάλιστα αξιολογήσε στο αιτιολογικό του την αρχή της προφύλαξης. Ειδικότερα, επισήμανε πως « Η μέριμνα για την προστασία της δημόσιας υγείας αποτελεί, σύμφωνα με το άρθρο 21 παρ. 3 του Συντάγματος, συνταγματική υποχρέωση του Κράτους, στο πλαίσιο της οποίας η Πολιτεία οφείλει, με γνώμονα την αρχή της προφύλαξης, να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα για την πρόληψη της διάδοσης και την καταπολέμηση μεταδοτικών ασθενειών που συνιστούν σοβαρό κίνδυνο για τη δημόσια υγεία (ΣτΕ 2387/2020 7μ., 622/2021 7μ.). Κατά τη διαμόρφωση της δημόσιας πολιτικής υγείας στον τομέα αυτό, ο νομοθέτης, κοινός και κανονιστικός, διαθέτει ευρύ περιθώριο εκτίμησης ως προς την επιλογή του χρόνου, της έντασης και του είδους των μέτρων αυτών, η λήψη των οποίων, ωστόσο, πρέπει α) να τεκμηριώνεται υπό το φως των τρεχουσών υγειονομικών και επιδημιολογικών συνθηκών, β) να στηρίζεται σε αξιόπιστα επιστημονικά δεδομένα και γ) να σέβεται τα όρια που τίθενται από την αρχή της αναλογικότητας, όταν τα μέτρα αυτά ενέχουν περιορισμούς στα ατομικά δικαιώματα. ».

Είναι αξιοσημείωτο, λοιπόν, πως σε μια κρίσιμη και επίκαιρη τοποθέτησή του το Ανώτατο Ακυρωτικό της χώρας στην αιτιολογική του σκέψη συμπεκνώνει όλο το νόημα της αρχής, ενσωματώνοντας στο σκεπτικό του τις τρέχουσες υγειονομικές συνθήκες, τα διαθέσιμα επιστημονικά δεδομένα και την αρχή της αναλογικότητας (βλ. ιδίως σκέψη 13 και 20 της ΣτΕ 1758/2021). Φαίνεται πως πια έχει εμπεδωθεί ο διαχωρισμός της από την αρχή της πρόληψης και συνιστά ένα πολύτιμο εργαλείο στα χέρια του ερμηνευτή του νόμου. Μάλιστα, ο ακυρωτικός δικαστής, χωρίς να μετέχει ή να προσπαθεί να μετάσχει στη διαμόρφωση δημοσίων πολιτικών, επικυρώνει το ευρύ περιθώριο εκτίμησης του νομοθέτη – κοινού και κανονιστικού- ως προς τα έκτακτα αντιμετώπισης της υγειονομικής κρίσης, απεκδυόμενος με αυτόν τον τρόπο

της ευθύνης για περαιτέρω τεχνικές κρίσης. Και πολύ ορθώς, καθώς σε αντίθετη περίπτωση θα είχαμε υπέρβαση των νομίμων ορίων των εξουσιών του και κατ' επέκταση αντικατάσταση του νομοθέτη από τον ακυρωτικό δικαστή. Ακολούθως συμπεκνώνει το νόημα της αρχής της προφύλαξης, υποδεικνύοντάς του τις παραμέτρους που οφείλει να λάβει υπόψιν προκειμένου οι επιλογές δημόσιας πολιτικής να είναι σύμφωνες με το πνεύμα του εθνικού, ενωσιακού και διεθνούς δικαίου. Σε μια δημοκρατική κοινωνία με λειτουργικά θεσμικά όργανα και με σαφείς αρμοδιότητες αυτών, όπως είναι η Ελληνική Δημοκρατία, η διαχείριση μιας τόσο περίπλοκης κατάστασης σαν αυτή που δημιούργησε η πανδημική κρίση οφείλει να γίνεται στη βάση των αρχών του δικαίου. Με τη συγκεκριμένη απόφασή του, το Ανώτατο Ακυρωτικό στέκεται αρωγός στην προσπάθεια αντιμετώπισης της υγειονομικής κρίσης, δίχως να εμπλέκεται σε πολιτικές αντιπαραθέσεις μέσω των θέσεων του και εφαρμόζει αποκλειστικά το γράμμα του νόμου, με σαφή παραπομπή σε αυτόν.

Συμπερασματικές Κρίσεις

Άνευ αμφιβολίας η περιβαλλοντική προστασία και η βιώσιμη ανάπτυξη δε δύναται πια να αποτελούν απλά ευχολόγια, αλλά καθίστανται επιτακτική ανάγκη. Η σύγχρονη κοινωνία διακινδύνευσης επιτάσσει την οργάνωση των παραγωγικών μονάδων στη βάση συγκεκριμένων προτύπων που ανταποκρίνονται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Για το λόγο αυτό, σύσσωμη η επιστημονική κοινότητα οφείλει, κατόπιν ενδελεχών ερευνών και συνεχούς επαγρύπνησης, να εισφέρει στην προσπάθεια αυτής της εξασφάλισης ενός υγιούς και ασφαλούς περιβάλλοντος.

Από πλευράς νομικής επιστήμης, ένα πολύτιμο εργαλείο είναι – όπως αναδείχθηκε και ανωτέρω- η αρχή της προφύλαξης. Η ίδια η καθιέρωσή της σε διεθνές κατά το πρώτον επίπεδο καθομολογεί την οικουμενική αναστάτωση ως προς την περιβαλλοντική κρίση. Η ακόλουθη ενσωμάτωσή της από τον οικονομικό γίγαντα της υφελίου, την Ευρωπαϊκή Ένωση, και η περαιτέρω επεξεργασία της από τα ενωσιακά και εθνικά δικαστήρια συνιστούν μια αλματώδη προσπάθεια ως προς την αντιμετώπιση του κινδύνου.

Η καθιέρωσή της σε νομικές πράξεις δεν μπορεί ωστόσο να αποτελέσει από μόνη της τη λύση στο πρόβλημα. Ούτε είναι φρόνιμο να παρατίθεται σαν μια γενική αρχή του δικαίου στις αιτιολογικές σκέψεις των αποφάσεων. Πράγματι τα τελευταία χρόνια, έχει γίνει μια προσπάθεια πιο συστηματικής και εύστοχης χρήσης της, ιδίως με αφορμή τα πολύπλοκα νομικά ζητήματα που σήμανε η εποχή της Covid-19. Χρήζει ωστόσο διαρκούς εξέλιξης ως προς το περιεχόμενό της.

Τα δικαιοδοτικά όργανα, ως εφαρμοστές του νόμου, δεν είναι σαφώς τα μόνα επιφορτισμένα με την υποχρέωση γνώσης και ανάλυσης της. Η όλη διοικητική διαδικασία εντοπισμού, καταμέτρησης και αξιολόγησης των κινδύνων και συνακόλουθα η εκπόνηση των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, επιβάλλει τη συνεργασία με συναφείς επιστήμες. Ο τρόπος με τον οποίο κάθε εθνική αρχή οργανώνει τη διαχείριση σχετικών καταστάσεων είναι ανάγκη να γίνεται με βαθιά γνώση του αντικειμένου και με εκτίμηση του συνόλου των περιβαλλοντικών απειλών. Αποτελεί η αρχή της προφύλαξης, εν πάση περιπτώσει, μια κλασική περίπτωση όπου οι θετικές επιστήμες και το δίκαιο αποτελούν συγκοινωνούντα δοχεία.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση

- A. Alemanno, «Principe de précaution et contrôle de légalité par les juridictions communautaires», Recueil Dalloz, 2007
- Irwin A., Sociology and the Environment. A Critical Introduction to Society, Nature and Knowledge, Cambridge UK, Polity Press 2001
- J. A. Tickner, A Map toward Precautionary Decision Making στο Protecting Public Health and Environment, Island Press, 1999
- J. Tosun , «Risk Regulation in Europe. Assessing the application of the precautionary principle», Springer New York, 2013
- L. Kramer, Droit de l'environnement de l'Union européenne, Helbing Lichtenhahn, 2011
- L. Kramer, EC Treaty and Environmental Law, London, Sweet and Maxwell, 1998
- Morand Charles-Albert, Vers un droit de l'environnement souple et flexible, le role et le fonctionnement des principes στο Quel avenir pour le droit de l'environnement ?, ed. Presses de l'Université Saint-Louis, 1996
- M. Prieur, Droit de l'environnement, Dalloz, Paris 2011
- N. de Sadeleer, Environmental Principles, Oxford, Oxford University Press, 2002
- Naim - Gesbert E., Les dimensions du droit de l' environnement, Bruylant, Bruxelles 1999
- R. Condlin, “What’s really going on? A Study of Lawyer and Scientist Inter-disciplinary Discourse”, Rutgers Computer and Technology Law Journal, Vol. 25, No 2, 1999
- S. Boehmer –Christiansen, «The precautionary principle in Germany – Enabling Government» στο έργο T.O’ Riordan/J. Cameron, Interpreting the precautionary principle, Earthscan, London, 1994
- U. Beck, Risk Society – Towards a New Modernity, Sage Publications, London ,1992

Ελληνόγλωσση

- Βασιλείου Χρυσούλα, διδακτορική διατριβή με τίτλο «Γενικές αρχές δικαίου περιβάλλοντος από νομική και δασοπολιτική σκοπιά.», διαθέσιμη στο Εθνικό Αρχείο Διδακτορικών Διατριβών, ηλ. σύνδεσμος <http://hdl.handle.net/10442/hedi/37482>
- Γ. Δελλής, Κοινοτικό Δίκαιο Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 1998
- Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης», Αθήνα, Εκδόσεις Αντ.Σάκκουλα, 2005
- Γ. Σιούτη, Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2011
- Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Η διοικητική διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, Εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 1995
- Ε. Κουτούπα – Ρεγκάκου, Δίκαιο του Περιβάλλοντος, Εκδ. Σάκκουλα, 2011
- Ε. Σαχπεκίδου, Ευρωπαϊκό Δίκαιο, Β' Έκδοση, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2013
- Μ. Πικραμένος, Η αιτιολογία των διοικητικών πράξεων και ο ακυρωτικό δικαστικός έλεγχος, Εκδόσεις Σάκκουλα, Αθήνα – Θεσσαλονίκη, 2012
- Π. Γρηγορίου, Γ. Σαμιώτης, Γ. Τσάλτας, Η Συνδιάσκεψη των Ηνωμένων Εθνών (Rio de Janeiro) για το Περιβάλλον και την ανάπτυξη – Νομική και Θεσμική Διάσταση, Εκδόσεις Παπαζήση, Αθήνα, 1993
- Π. Μαντζούφας, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2006
- Theofanis Christoforou, Η αρχή της προφύλαξης- The Precautionary principle- Le Principe de Precaution σε επιμέλεια Γ. Κρεμλή-Γ. Μπάλια- Α. Σηφάκη για την Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα, Αθήνα- Κομοτηνή, 2004

Αρθρογραφία

Ξενόγλωσση

- A. Alemanno, «The shaping of the precautionary principle by European Courts – From scientific uncertainty to legal certainty», Bocconi Legal Research Paper, 2007, διαθέσιμο στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο <http://ssrn.com/abstract=1007404>
- E. Fisher, “Is the Precautionary Principal Justiciable?”, Journal of Environmental Law, Vol. 13, No 3, 2001
- E. Soule, “Assessing the Precautionary Principle”, Public Affairs Quarterly, Vol. 14, 2000
- L. Boy, «La nature juridique du principe de précaution», Nature Sciences Sociétés (NSS) 1999, Τεύχος 7, No3
- L. Gonzalez Vaque/ L. Ehring/ C. Jaquet, “Le principe de precaution dans la legislation communautaire et nationale relative a la protection de la santé”, Revue du Marche Unique Europeen, No 1, 1999
- L. Kramer, General Principles of Community Environmental Law and their Translation into secondary law, Revues des affaires Européennes, 3/1999
- Ph. Kourilsky/ G. Viney, Le principe de precaution, RAPPORT AU PREMIER MINISTRE, 1999, διαθέσιμο στον ηλεκτρονικό σύνδεσμο(https://www.viepublique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/00400040_2.pdf)
- Walker V. R., Keeping the WTO from Becoming the World Transscience Organization: Scientific Uncertainty Science, Policy and Factfinding in the Growth Hormones Dispute, Cornell International Law Journal vol. 31, no 2/1998
- Wiener J. B., Review essay. Law and the new ecology: evolution, categories and consequences, Ecology Law Quarterly vol. 22, no 2/1995

Ελληνόγλωσση

- Α.Ι. Μαρούλης και Κ.Π. Χατζηαντωνίου- Μαρούλη, «Η αρχή της προφύλαξης ως θεμελιώδης επιταγή της ηθικής του περιβάλλοντος,

Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης, Τμήμα Χημείας, πανεπιστημιακό δοκίμιο, σελ. διαθέσιμο στον ηλ. σύνδεσμο <http://www.gcex.gr/wp-content/uploads/2012/01/maroulis9.pdf>

- Α. Παπαπετρόπουλος, Οι γενικές αρχές του ακυρωτικού ελέγχου κατά τη διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων έργων και δραστηριοτήτων, ΝκΦ, Ιούλιος 2003
- Α. Σηφάκης, «Η αρχή της προφύλαξης στο Διεθνές Δίκαιο του Περιβάλλοντος», ΝκΦ 2000
- Γ. Μπάλιας, «Η αρχή της προφύλαξης – Μία νέα σχέση μεταξύ δικαίου και επιστήμης και η επίδρασή της στον έλεγχο νομιμότητας», ΠερΔικ 1/2004
- Γ. Σιούτη, «Η αρχή της προφύλαξης και η διαχείριση των περιβαλλοντικών κινδύνων», ΠερΔικ 4/2004
- Ε. Παυλίδου, «Παρατηρήσεις στη ΣτΕ 4900/2013 – Εκ των υστέρων περιβαλλοντική αδειοδότηση σταθμών κινητής τηλεφωνίας – Όρια ασφαλούς έκθεσης», ΠερΔικ 4/2014
- Ηλίας Κουβαράς, Το άβατον των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου του ΣτΕ, Πρωτοδίκης Δ.Δ., Μεταδιδάκτωρ Νομικής Σχολής ΕΚΠΑ, Πρακτικά Συνεδρίου με θέμα «Το περιβαλλοντικό δίκαιο αντιμέτωπο με την περιβαλλοντική κρίση», διαθέσιμο στον ηλ. σύνδεσμο https://wwfeu.awsassets.panda.org/downloads/environmental_law_conference_proceedings_wwf_nomos_physis.pdf
- Κ. Αραβώσης, «Η χρήση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων στον σχεδιασμό και την αξιολόγηση έργων», ΠερΔικ 1/2002
- Κ. Γώγος, «Η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο ενωσιακό δίκαιο: διαδικαστική απλώς ή ουσιαστική διασφάλιση του περιβαλλοντικού αγαθού;», ΕφΔΔ 2/2014
- Λίλα Αντωνοπούλου, Η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης στην πολιτική υγείας της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Επιθεώρηση Κοινωνικών Ερευνών 111-112, 2003
- Τ. Νικολόπουλος, «Η αβεβαιότητα και η σχετικότητα της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης στη νέα «επιστημο-ανταγωνιστική» τάξη», ΠερΔικ 4/2002

- Τ. Νικολόπουλος, Οι αρχές του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος, Νοέμβριος 2000, διαθέσιμο στον ηλ. σύνδεσμο <https://nomosphysis.org.gr/7034/oi-arxes-tou-koinotikou-dikaiou-periballontos-noembrios-2000/>)
- Τ. Νικολόπουλος, «Ο «αποδεκτός κίνδυνος»: Ένας ακόμα δούρειος ίππος;», ΠερΔικ 4/2004

Νομολογία και Νομοθεσία

- Όλες οι αποφάσεις του ΔΕΕ και του ΠΕΚ είναι διαθέσιμες στο επίσημο site της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον ηλ. σύνδεσμο https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/el/
- Όλες οι αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, στις οποίες έγινε μνεία, είναι διαθέσιμες στην ψηφιακή βάση δεδομένων NOMOS.
- Όλες οι νομικές πράξεις της Ευρωπαϊκής Ένωσης είναι επίσης διαθέσιμες στον ηλ. σύνδεσμο https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7045/el/
- Η ελληνική νομοθεσία στην οποία έγινε αναφορά είναι επίσης διαθέσιμη στην ψηφιακή βάση δεδομένων NOMOS.