

Η Προστασία του Περιβάλλοντος στον Χάρτη Θεμελιωδών Δικαιωμάτων της ΕΕ (ΧΘΔΕΕ)

Δημήτριος Θ. Πυργάκης,
Πάρεδρος ΣτΕ

Ως ένας αρκετά σύγχρονος κατάλογος ανθρωπίνων δικαιωμάτων που καθιερώνει πολλά δικαιώματα τα οποία δεν έχουν περιληφθεί στα γνωστά διεθνή κείμενα και συντάγματα, ο Χάρτης πράγματι φαίνεται καλός στα χαρτιά. Όσοι είναι εξοικειωμένοι με τις βασικές αρχές του ενωσιακού δικαίου μπορούν εύκολα να αντιληφθούν ότι ο Χάρτης είναι πάντα δεσμευτικός ως προς τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και ότι δεσμεύει τα κράτη μέλη μόνο όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Ωστόσο, οι νομικοί είναι ιδιαίτερα επιφυλακτικοί ως προς την εφαρμογή του Χάρτη, ιδίως όταν υπάρχουν αμφιβολίες ως προς την εφαρμογή του δικαίου της Ένωσης σε μια συγκεκριμένη διαφορά.

Σκοπός της παρούσας εισήγησης είναι να παρουσιαστεί ο τρόπος εφαρμογής του άρθρου 37 του Χάρτη.

1. Το άρθρο 37 του Χάρτη καθιερώνει δικαίωμα ή αρχή;

Υπενθυμίζεται ότι στο άρθρο 52 παράγραφος 5, ο Χάρτης προβαίνει σε διάκριση μεταξύ «δικαιωμάτων» και «αρχών». Πρόκειται για δύο είδη διατάξεων του Χάρτη (η διάκριση αυτή δεν πρέπει να συγχέεται με τη διάκριση μεταξύ των δύο πηγών των θεμελιωδών δικαιωμάτων της ΕΕ, δηλαδή του Χάρτη και των γενικών αρχών του δικαίου της ΕΕ). Και τα δύο αυτά είδη διατάξεων του Χάρτη είναι δεσμευτικά. Ωστόσο, τα δικαιώματα του Χάρτη πρέπει να «γίνονται σεβαστά» και οι αρχές του θα πρέπει να «τηρούνται» (άρθρο 51 παρ. 1 ΧΘΔΕΕ). Ενώ οι ιδιώτες μπορούν να επικαλεστούν απευθείας τα δικαιώματα ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, δεν ισχύει το ίδιο για τις αρχές.

Το άρθρο 37 του Χάρτη προβλέπει ότι το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Κατά τις επεξηγήσεις που συνοδεύουν τον Χάρτη, η **αρχή** που περιέχεται στο άρθρο αυτό βασίστηκε στα άρθρα 2, 6 και 174 της Συνθήκης ΕΚ, τα οποία έχουν πλέον αντικατασταθεί από το άρθρο 3, παράγραφος 3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τα άρθρα 11 και 191 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Εμπνέεται επίσης από τις διατάξεις ορισμένων εθνικών συνταγμάτων, στα οποία, σίγουρα, συγκαταλέγεται το άρθρο 24 του ελληνικού Συντάγματος.

Ως εκ τούτου, το άρθρο 37 του Χάρτη καθιερώνει αρχή. Επομένως, σύμφωνα με το άρθρο 52 παρ. 5 του Χάρτη, η επίκληση του άρθρου 37 του Χάρτη ενώπιον δικαστηρίου είναι παραδεκτή μόνον α) για την ερμηνεία των νομοθετικών και εκτελεστικών πράξεων των θεσμικών και λοιπών οργάνων και οργανισμών της Ένωσης και των πράξεων των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης, κατά την άσκηση των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους και β) για τον έλεγχο της νομιμότητάς τους.

Με άλλα λόγια, η αρχή που περιλαμβάνεται στο άρθρο 37 του Χάρτη μπορεί να εφαρμόζεται με νομοθετικές και εκτελεστικές πράξεις της Ένωσης και με πράξεις των κρατών μελών όταν εφαρμόζουν το δίκαιο της Ένωσης. Η επίκληση της αρχής του άρθρου 37 του Χάρτη ενώπιον δικαστηρίου είναι παραδεκτή μόνον για την ερμηνεία των εκτελεστικών πράξεων και την αξιολόγηση του κύρους τους σε σχέση με τις απαιτήσεις του Χάρτη, δηλαδή μόνο υπό τέτοιες περιστάσεις μπορεί να γίνει επίκληση της αρχής του άρθρου 37 του Χάρτη ενώπιον εθνικού δικαστηρίου. Επομένως, η αρχή αυτή δεν οδηγεί σε αξιώσεις ενώπιον των δικαστηρίων για ανάληψη θετικής δράσης από τα θεσμικά όργανα της Ένωσης ή τις διοικητικές ή νομοθετικές αρχές των κρατών μελών: **μπορεί να γίνει επίκλησή της μόνο σε συνδυασμό με εκτελεστική πράξη που εκδίδεται είτε από την ΕΕ είτε από εθνικές αρχές**¹. Δεν μπορεί

¹ Προτάσεις του γενικού εισαγγελέα Cruz Villalón της 18ης Ιουλίου 2013, σημεία 49 και 50, στο ΔΕΕ, C-176/12, Association de médiation sociale κατά Union locale des syndicats CGT και λοιπών [τμήμα μείζονος συνθέσεως], 15 Ιανουαρίου 2014.

να θεμελιώσει παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας ενώπιον εθνικών δικαστηρίων ή προσφυγή κατά παραλείψεως κατά το άρθρο 265 ΣΛΕΕ. Το δικαίωμα που κατοχυρώνεται στο άρθρο 37 του Χάρτη δεν είναι ένα αχώριστο ατομικό δικαίωμα (βλ. Τζέμος, άρθρο 52, Καποτάς Π. σε κατ' άρθρο ερμηνεία Χάρτη 2η έκδ. σ. 456).

Υπό το πρίσμα αυτό κρίθηκε ότι το άρθρο αυτό περιέχει απλώς μια αρχή η οποία καθιερώνει γενική υποχρέωση της Ένωσης όσον αφορά τους σκοπούς που οφείλει να επιδιώκει στο πλαίσιο των πολιτικών της, και όχι δικαίωμα άσκησης προσφυγής ενώπιον των δικαστηρίων της Ένωσης σε θέματα περιβάλλοντος (διάταξη της 28ης Σεπτεμβρίου 2016, PAN Europe, T- 600/15, σκ. 47-48).

2. Σχέση (συρροή, παραπληρωματικότητα) με άλλα θεμελιώδη δικαιώματα του Χάρτη

Το άρθρο 37 του Χάρτη ερείδεται, κατ' ουσίαν, στο άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ και στα άρθρα 11 και 191 ΣΛΕΕ (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, σκ. 62) και δρα συμπληρωματικά με άλλα άρθρα του Χάρτη ώστε να επιτευχθεί μεγαλύτερος βαθμός προστασίας. Για παράδειγμα, στην υπόθεση cdVet Naturprodukte GmbH (C-13/23, σκ. 49), που αφορούσε στην ασφάλεια των τροφίμων, μολονότι το αιτούν δικαστήριο είχε παραπέμψει στο άρθρο 16 και στο άρθρο 17, παράγραφος 1, του Χάρτη, ελήφθησαν επίσης υπόψη από το ΔΕΕ τα άρθρα 35, 37 και 38 του Χάρτη, τα οποία αποσκοπούν στη διασφάλιση, αντιστοίχως, υψηλού επιπέδου προστασίας της ανθρώπινης υγείας, του περιβάλλοντος και των καταναλωτών. Επιπλέον, τόσο από τη νομολογία του Δικαστηρίου όσο και από το άρθρο 13 ΣΛΕΕ προκύπτει ότι η προστασία της καλής διαβίωσης των ζώων συνιστά σκοπό γενικού συμφέροντος αναγνωριζόμενο από την Ένωση (απόφαση της 17ης Δεκεμβρίου 2020, Centraal Israëlitisch Consistorie van België κ.λπ., C-336/19, σκ. 63).

Αλλά και το ΣτΕ αναγνωρίζει τη δυνατότητα εφαρμογής του άρθρου 37 του Χάρτη, συμπληρωματικά με άλλα άρθρα των Συνθηκών. Κατά το ΣτΕ, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ ορίζει στην παράγραφο 1, πρώτη και δεύτερη περίπτωση, ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος συμβάλλει στην επιδίωξη των στόχων της διατήρησης, προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος, καθώς και της προστασίας της υγείας του ανθρώπου. Δυνάμει του άρθρου 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ, η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Από τις ως άνω διατάξεις προκύπτει ότι η προστασία και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος και η προστασία της υγείας του ανθρώπου είναι δύο στενά συνδεδεμένες μεταξύ τους συνιστώσες της πολιτικής της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Συναφώς, το άρθρο 35 του Χάρτη προβλέπει ότι κατά τον καθορισμό και την εφαρμογή όλων των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης εξασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου. Εξάλλου, κατά το άρθρο 37 του Χάρτη, υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης (βλ. και ΣτΕ 144/2024 7μ., 1394/2021 7μ., 1455/2018 7μ.).

Περαιτέρω, τίθεται ζήτημα αν η επίμαχη αρχή του Χάρτη αντιστοιχεί σε εγγυημένο από την ΕΣΔΑ δικαίωμα; Η απάντηση είναι αρνητική. Σύμφωνα με τις επεξηγήσεις του άρθρου 52 παρ. 3 του Χάρτη, το άρθρο 37 δεν αντιστοιχεί σε συγκεκριμένο δικαίωμα της ΕΣΔΑ.

Ωστόσο, μια συνδυαστική ερμηνεία των διατάξεων για το δικαίωμα στη ζωή (άρθρ. 2), την απαγόρευση της εξευτελιστικής και απάνθρωπης μεταχείρισης (άρθρ. 3), το δικαίωμα στην προστασία της ιδιωτικής ζωής (άρθρ. 8), το δικαίωμα στην πληροφόρηση (άρθρ. 10), το δικαίωμα στην ιδιοκτησία (άρθρ. 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου) μπορούν να συμβάλουν στην παροχή προστασίας στα πλαίσια της ΕΣΔΑ και σε σχέση με το περιβάλλον (βλ. υποθέσεις Powell and Rayner κατά Ηνωμένου

Βασιλείου (9310/81), Guerra κ.α κατά Ιταλίας (14967/89), Lopez Ostra κατά Ισπανίας (16798/90), Hatton κατά Ηνωμένου Βασιλείου (36022/97), Kyrtatos κατά Ελλάδας (41666/98), Hamer κατά Βελγίου (21861/03). Η νομολογία αυτή πρέπει να λαμβάνεται υπόψη.

Τέλος, το άρθρο 37 του Χάρτη εφαρμόζεται συμπληρωματικά και σε σχέση με άλλες, ισοδύναμες διατάξεις σε άλλα διεθνή νομικά κείμενα, στα οποία η Ένωση ή όλα τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα μέρη (απαίτηση του άρθρου 53 του Χάρτη).

Για παράδειγμα, η «Διακήρυξη του Ρίο για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη» και η «Ατζέντα 21» οι οποίες προέκυψαν από τη Διάσκεψη Κορυφής του ΟΗΕ (Earth Summit) στο Ρίο ντε Τζανέιρο το 1992, θέτοντας τη Βιώσιμη Ανάπτυξη ως κεντρική έννοια, συνδυάζοντας περιβαλλοντική προστασία, οικονομία και κοινωνία, λαμβάνονται υπόψη για τον έλεγχο της τήρησης της αρχής της αειφόρου ανάπτυξης του άρθρου 37 του Χάρτη. Επίσης, με την **απόφαση (ΕΕ) 2016/1841 του Συμβουλίου της ΕΕ της 5ης Οκτωβρίου 2016 για τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, της συμφωνίας του Παρισιού που εγκρίθηκε στο πλαίσιο της σύμβασης-πλαίσιου των Ηνωμένων Εθνών για την κλιματική αλλαγή (ΕΕ L 282) καθιερώνονται συγκεκριμένες υποχρεώσεις για τα όργανα της ΕΕ και τα κράτη μέλη στο πεδίο της περιβαλλοντικής πολιτικής.**

Περαιτέρω, η Σύμβαση Άαρχους η οποία εγκρίθηκε στις 25 Ιουνίου 1998, στη Δανική πόλη Aarhus για την πρόσβαση σε πληροφορίες, τη συμμετοχή του κοινού στη λήψη αποφάσεων και την πρόσβαση στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα, κυρώθηκε από την Ελλάδα με το ν. 3422/2005 (Α' 303) και από την Ε.Ε. με τον Κανονισμό (ΕΚ) 1367/2006 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 6ης Σεπτεμβρίου 2006 (ΕΕ L 264), ασκεί επιρροή στην περιβαλλοντική πολιτική.

Επίσης, λαμβάνεται υπόψη η Ευρωπαϊκή Σύμβαση του Τοπίου η οποία υπεγράφη στη Φλωρεντία στις 20 Οκτωβρίου 2000 και κυρώθηκε με τον ν. 3827/2010 (Α' 30).

3. Πεδίο εφαρμογής του άρθρου 37 του Χάρτη

Κατόπιν τούτων οι περιπτώσεις κατά τις οποίες μπορεί να εφαρμοστεί το άρθρο 37 του Χάρτη είναι οι εξής:

Α) Το άρθρο 37 του Χάρτη πρέπει να γίνεται σεβαστό κατά την άσκηση της «νομοθετικής-δικαιοπαραγωγικής» δραστηριότητας των οργάνων της Ένωσης. Τούτο δε διότι, από τη στιγμή που τα όργανα της Ένωσης νομοθετούν, ασκώντας παραχωρημένη από τα κράτη-μέλη αρμοδιότητα, η δράση τους αυτή εντάσσεται στο πεδίο εφαρμογής του δικαίου της Ένωσης και άρα εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής του Χάρτη. Αν, αντιθέτως, τα όργανα της Ένωσης νομοθετούν εκτός των ορίων της αρμοδιότητάς τους, αυτό αρκεί για να είναι ανίσχυρος ο τιθέμενος κανόνας για τον λόγο αυτό και δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του Χάρτη. Άρα, όταν τα όργανα της Ένωσης νομοθετούν, και το ενωσιακό νομοθέτημα εφαρμόζεται σε μια συγκεκριμένη έννομη σχέση, το άρθρο 37 του Χάρτη εφαρμόζεται.

Β) Ο σεβασμός του άρθρου 37 του Χάρτη λαμβάνεται υπόψη επίσης κατά την άσκηση «διοικητικών» αρμοδιοτήτων των οργάνων της Ένωσης. Τυχόν παραβίασή του συνιστά πλημμέλεια των πράξεων που εκδίδουν τα όργανα της Ένωσης και μπορεί να προβληθεί ενώπιον των Δικαστηρίων της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Γ) Πιο δυσχερής είναι η περίπτωση, όπου η επίκληση από έναν διάδικο του άρθρου 37 του Χάρτη δεν γίνεται προκειμένου να αμφισβητηθεί το κύρος κανόνα του ενωσιακού δικαίου ή το κύρος εκτελεστής ατομικής διοικητικής πράξης οργάνου της Ένωσης, αλλά όταν αμφισβητείται ενώπιον του εθνικού δικαστή το κύρος εθνικού κανόνα δικαίου ή το κύρος ατομικής διοικητικής πράξης στον τομέα του περιβάλλοντος που εξέδωσαν οι αρχές κρατους-μέλους.

Γ1) Αν ο εθνικός κανόνας αποτελεί ρύθμιση που σκοπεί στη διευκόλυνση της εφαρμογής ενός Κανονισμού ή μεταφέρει μια Οδηγία ή η ατομική πράξη έχει ως έρεισμα Κανονισμό ή Οδηγία, τότε ανακύπτει ζήτημα έρευνας από τον εθνικό δικαστή αν ο εθνικός κανόνας ή η ατομική διοικητική πράξη κινείται εντός των ορίων που διαγράφει ο κρίσιμος κάθε φορά κανόνας του παραγώγου δικαίου της Ένωσης. Αν όχι, δηλαδή αν κινείται εκτός ορίων, τότε ο εθνικός κανόνας είναι ανίσχυρος, διότι παραβιάζει τον κανόνα του παραγώγου δικαίου της Ένωσης που θέλησε να εφαρμόσει ή να

μεταφέρει και δεν τίθεται ζήτημα εφαρμογής του Χάρτη. Ομοίως, η ατομική διοικητική πράξη θα είναι παράνομη για τον λόγο της παραβάσεως του κανόνα του παραγώγου δικαίου.

Αν ναι, δηλαδή αν ο εθνικός κανόνας ή η ατομική διοικητική πράξη κινείται εντός των ορίων που διαγράφει ο κρίσιμος κανόνας του παραγώγου δικαίου της Ένωσης, ανακύπτει ζήτημα παρεμπιπτοντος ελέγχου του κύρους του κανόνα του παραγώγου δικαίου που εκτελεί ή μεταφέρει ο εθνικός κανόνας από τη σκοπιά της τήρησης των διατάξεων του άρθρου 37 του Χάρτη. Αντίστοιχα, ανακύπτει ζήτημα έλεγχου του κύρους του κανόνα του παραγώγου δικαίου στον οποίο ερείδεται η ατομική διοικητική πράξη (για την περίπτωση αυτή βλ. παραπάνω υπό στοιχείο Α).

Γ2) Αν ο εθνικός κανόνας δεν εφαρμόζει ούτε μεταφέρει κανόνα του παραγώγου δικαίου της Ένωσης, τότε για να εξετάσει ο εθνικός δικαστής αν τίθεται ζήτημα ελέγχου του εθνικού κανόνα υπό το πρίσμα του άρθρου 37 του Χάρτη, πρέπει να διακριβώσει αν ο εθνικός κανόνας ρυθμίζει ζήτημα που εμπίπτει ευθέως στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών. Αντίστοιχα, αν η ατομική διοικητική πράξη δεν ερείδεται σε κανόνα παραγώγου δικαίου, τότε για να εξετάσει ο εθνικός δικαστής αν τίθεται ζήτημα ελέγχου της ατομικής διοικητικής πράξης υπό το πρίσμα του άρθρου 37 του Χάρτη, πρέπει να διακριβώσει αν η ατομική διοικητική πράξη αφορά ζήτημα που εμπίπτει ευθέως στο πεδίο εφαρμογής των Συνθηκών.

4. Έλεγχος συμβατότητας με το άρθρο 37 του Χάρτη

Αν τελικά ο Χάρτης εφαρμόζεται σε μια διαφορά, τότε τίθεται το ζήτημα αν το εθνικό νομοθετικό μέτρο ή μια ατομική διοικητική πράξη είναι συμβατά με το άρθρο 37 του Χάρτη. Το δε άρθρο 37 του Χάρτη μπορεί να δικαιολογήσει περιορισμούς σε άλλα κατοχυρωμένα δικαιώματα και ενωσιακές ελευθερίες;

4.1. Το 37 του Χάρτη ως περιορισμός σε άλλα δικαιώματα

Η προστασία του περιβάλλοντος θεωρήθηκε ήδη από το Δικαστήριο ως ένας από τους βασικούς στόχους της Κοινότητας (βλ. απόφαση της 7ης Φεβρουαρίου 1985, 240/83, Association de défense des brûleurs d'huiles usagées, Συλλογή 1985, σ. 531, σκέψη 13).

Με την απόφαση της 20ής Σεπτεμβρίου 1988, 302/86, Επιτροπή κατά Δανίας (Συλλογή 1988, σ. 4607, σκ. 9), το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι η προστασία του περιβάλλοντος συνιστά επιτακτική απαίτηση δυνάμενη να περιορίσει την εφαρμογή του άρθρου 30 της Συνθήκης (βλ. και απόφαση C-341/95, Bettati v Safety Hi-Tech).

Εξάλλου, κατά το Γενικό Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (απόφαση 17ης Μαΐου 2018, Bayer CropScience AG, υποθέσεις T-429/13 και T-451/13, σκ. 106 και 587), το άρθρο 11 ΣΛΕΕ ορίζει ότι οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη. Το άρθρο 114, παράγραφος 3 ΣΛΕΕ, συγκεκριμενοποιώντας την υποχρέωση αυτή, ορίζει ότι η Επιτροπή, στις σχετικές προτάσεις της, και συγκεκριμένα στις προτάσεις στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος, τις οποίες υποβάλλει στο πλαίσιο της προσέγγισης των νομοθεσιών με αντικείμενο την εγκαθίδρυση και τη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς, λαμβάνει ως βάση ένα υψηλό επίπεδο προστασίας, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη όσες νέες εξελίξεις βασίζονται σε επιστημονικά δεδομένα, και ότι στο πλαίσιο των αντίστοιχων αρμοδιοτήτων τους το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης επιδιώκουν επίσης την επίτευξη αυτού του στόχου. Η εν λόγω προστασία του περιβάλλοντος, την οποία εγγυάται και το άρθρο 37 του Χάρτη, έχει **υπέρτερη σπουδαιότητα** σε σχέση με οικονομικής φύσεως θεωρήσεις, με αποτέλεσμα να μπορεί να δικαιολογήσει αρνητικές οικονομικές συνέπειες, ακόμη και πολύ σημαντικές, για ορισμένους επιχειρηματίες (βλ., συναφώς, αποφάσεις της 9ης Σεπτεμβρίου 2011, Dow AgroSciences κ.λπ. κατά Επιτροπής, T-475/07, σκ. 143, της 6ης Σεπτεμβρίου 2013, Sepro Europe κατά Επιτροπής, T-483/11, σκ. 85, και της 12ης Δεκεμβρίου 2014, Xeda International κατά Επιτροπής, T-269/11, σκ. 138).

4.2. Υποχρεώσεις για τον ενωσιακό νομοθέτη – Το άρθρο 37 του Χάρτη ως ερμηνευτικό εργαλείο

Έχει κριθεί ότι λαμβανομένης υπόψη της στενής σχέσης μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της προστασίας της υγείας του ανθρώπου, η οδηγία 2010/75 περί βιομηχανικών εκπομπών δεν επιδιώκει την προαγωγή μόνο της εφαρμογής του άρθρου 37 του Χάρτη, όπως αναφέρεται στην αιτιολογική της σκέψη 45, αλλά επίσης και της εφαρμογής του άρθρου 35 του Χάρτη, δεδομένου ότι υψηλό επίπεδο προστασίας της υγείας του ανθρώπου δεν μπορεί να επιτευχθεί χωρίς υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Η οδηγία 2010/75 συμβάλλει κατ' αυτόν τον τρόπο στην προάσπιση του δικαιώματος κάθε ατόμου για διαβίωση σε περιβάλλον που εξασφαλίζει επαρκή προσωπική υγεία και ευημερία, του οποίου γίνεται μνεία στην αιτιολογική σκέψη 27 της οδηγίας. Υπό το πρίσμα αυτό, η οδηγία 2010/75, ερμηνευόμενη υπό το πρίσμα του άρθρου 191 ΣΛΕΕ και των άρθρων 35 και 37 του Χάρτη, έχει την έννοια ότι **τα κράτη μέλη υποχρεούνται να προβλέπουν ότι η προηγούμενη εκτίμηση των επιπτώσεων της δραστηριότητας συγκεκριμένης εγκατάστασης τόσο στο περιβάλλον όσο και στην ανθρώπινη υγεία πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα των διαδικασιών για τη χορήγηση άδειας λειτουργίας της εν λόγω εγκατάστασης ή για την επανεξέταση της άδειας αυτής, δυνάμει της οδηγίας** (απόφαση της 25ης Ιουνίου 2024, Ilva, C-626/22, σκ. 67-72 και 105).

Επίσης, σε άλλη περίπτωση κρίθηκε ότι η οδηγία 2001/42 (στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση) εντάσσεται στο πλαίσιο που προβλέπεται στο άρθρο 37 του Χάρτη, κατά το οποίο το υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης. Ειδικότερα, ο σκοπός της ως άνω οδηγίας είναι, όπως υπενθυμίζεται στο άρθρο της 1, η υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και η ενσωμάτωση περιβαλλοντικών ζητημάτων στην προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων με σκοπό την προώθηση βιώσιμης ανάπτυξης. Προς τούτο, όπως προκύπτει από το εν λόγω άρθρο 1, ο θεμελιώδης σκοπός της οδηγίας 2001/42 είναι η υποβολή σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων και προγραμμάτων τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον κατά το στάδιο της εκπονήσεως και πριν από την έγκρισή τους (αποφάσεις της 22ας Σεπτεμβρίου 2011, Valčiukienė κ.λπ., C-295/10, σκ. 37, και της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ., C-160/17, σκ.61). Εξάλλου, η οδηγία 2001/42 εκδόθηκε επί τη βάσει του άρθρου 175, παράγραφος 1, ΕΚ, σχετικά με τις δράσεις που έπρεπε να αναλάβει η Κοινότητα για την υλοποίηση των στόχων που αναφέρονταν στο άρθρο 174 ΕΚ. Το άρθρο 191 ΣΛΕΕ, το οποίο αντιστοιχεί στο άρθρο 174 ΕΚ, ορίζει, στην παράγραφο 2, ότι η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε «υψηλό επίπεδο προστασίας» και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Ένωσης. Το άρθρο 191, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ επιτρέπει τη λήψη μέτρων που αφορούν ιδίως ορισμένες καθορισμένες πτυχές σχετικές με το περιβάλλον, όπως η διατήρηση, η προστασία και η βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος, η προστασία της υγείας του ανθρώπου καθώς και η συνετή και ορθολογική χρησιμοποίηση των φυσικών πόρων. Υπό την ίδια έννοια, το άρθρο 3, παράγραφος 3, ΣΕΕ προβλέπει ότι η Ένωση εργάζεται μεταξύ άλλων για ένα «υψηλό επίπεδο προστασίας και βελτίωσης της ποιότητας του περιβάλλοντος» (πρβλ. απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, σκ. 41 έως 43). Οι στόχοι όμως αυτοί θα κινδύνευαν να υπονομευθούν αν το άρθρο 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42 ερμηνευόταν υπό την έννοια ότι η θεσπιζόμενη από την οδηγία αυτή υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων αφορά μόνον τα σχέδια ή προγράμματα των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική. Ειδικότερα, αφενός, η έγκριση των εν λόγω σχεδίων ή προγραμμάτων συχνά δεν επιβάλλεται κατά τρόπο γενικό. Αφετέρου, μια τέτοια ερμηνεία θα επέτρεπε σε κράτος μέλος να παρακάμψει ευχερώς την ως άνω υποχρέωση εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων αποφεύγοντας εσκεμμένα να προβλέψει ότι οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να εγκρίνουν τέτοια σχέδια ή προγράμματα. Επιπλέον, η ευρεία ερμηνεία της έννοιας των «σχεδίων και προγραμμάτων» συνάδει προς τις διεθνείς δεσμεύσεις της Ένωσης, όπως αυτές προκύπτουν ιδίως από το άρθρο 2, παράγραφος 7, της Συμβάσεως του Espoo. Επομένως, ενώ μια συσταλτική ερμηνεία, η οποία θα περιόριζε τη δεύτερη προϋπόθεση του άρθρου 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42 μόνο στα «σχέδια και προγράμματα» των οποίων η έγκριση είναι υποχρεωτική, ενείχε τον κίνδυνο να περιορίσει στο ελάχιστο το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω προϋποθέσεως, το Δικαστήριο έδωσε προτεραιότητα στην ανάγκη να διασφαλιστεί η πρακτική αποτελεσματικότητα της προϋποθέσεως αυτής, δεχόμενο μια ευρύτερη ερμηνεία του όρου «που απαιτούνται» (αποφάσεις της 22ας Μαρτίου

2012, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., C-567/10, σκ. 30 και της 25ης Ιουνίου 2020, Α κ.λπ., C-24/19, σκ. 44-50).

Περαιτέρω, η Συνθήκη Ευρατόμ δεν αντιτίθεται στην εφαρμογή, στον εν λόγω τομέα, των σχετικών με το περιβάλλον κανόνων του δικαίου της Ένωσης. Ειδικότερα το άρθρο 106α, παράγραφος 3, της Συνθήκης Ευρατόμ δεν μπορεί να αποκλείσει την εφαρμογή, μεταξύ άλλων, του άρθρου 37 του Χάρτη, κατά το οποίο «[τ]ο υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος και η βελτίωση της ποιότητάς του πρέπει να ενσωματώνονται στις πολιτικές της Ένωσης και να διασφαλίζονται σύμφωνα με την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης», του άρθρου 11 ΣΛΕΕ, κατά το οποίο οι απαιτήσεις της περιβαλλοντικής προστασίας πρέπει να ενταχθούν στον καθορισμό και την εφαρμογή των πολιτικών και δράσεων της Ένωσης, ιδίως προκειμένου να προωθηθεί η αειφόρος ανάπτυξη, και του άρθρου 194, παράγραφος 1, ΣΛΕΕ, κατά το οποίο η πολιτική της Ένωσης στον τομέα της ενέργειας πρέπει να λαμβάνει υπόψη την απαίτηση να προστατευθεί και να βελτιωθεί το περιβάλλον. Ως εκ τούτου, η απαίτηση αυτή, η οποία διατυπώνεται τόσο στον Χάρτη όσο και στη Συνθήκη ΛΕΕ, όπως και οι εξ αυτής απορρέουσες αρχές έχουν εφαρμογή στον τομέα της πυρηνικής ενέργειας (βλ., κατ' αναλογία, απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2009, ČEZ, C-115/08, σκ. 87 έως 91). Το ίδιο ισχύει και για τις διατάξεις του παράγωγου δικαίου της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος. **Έχουν, επομένως, εφαρμογή, στην περίπτωση των πυρηνικών σταθμών και των λοιπών πυρηνικών αντιδραστήρων οι διατάξεις της οδηγίας 2011/92/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Δεκεμβρίου 2011, για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον (ΕΕ 2012, L 26, σ. 1), βάσει των οποίων ορισμένα σχέδια έργων υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων** (πρβλ. απόφαση της 29ης Ιουλίου 2019, Inter-Environnement Wallonie και Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, σκ. 76, βλ. απόφαση της 22ας Σεπτεμβρίου 2020, Αυστρία κατά Επιτροπής, C-594/18 P, σκ. 40-43).

4.3. Επιβολή υποχρεώσεων στον εθνικό νομοθέτη - Οδηγία (ΕΕ) 2016/2284 – Μείωση των εθνικών εκπομπών ορισμένων ατμοσφαιρικών ρύπων: Στην υπόθεση αυτή, η Δημοκρατία της Πολωνίας ζήτησε την ακύρωση της οδηγίας 2016/2284, προβάλλοντας παραβίαση των αρχών της ισότητας των κρατών μελών ενώπιον των Συνθηκών και της ισόρροπης ανάπτυξης, με την αιτιολογία ότι οι εθνικές δεσμεύσεις μείωσης των εκπομπών οι οποίες προβλέπονται στην προσβαλλόμενη οδηγία καθορίστηκαν χωρίς να ληφθεί υπόψη η κοινωνικοοικονομική κατάσταση, η τεχνολογική εξέλιξη και το κόστος υλοποίησης των εν λόγω δεσμεύσεων στα διάφορα κράτη μέλη και περιφέρειες της Ένωσης. Προς στήριξη του λόγου αυτού, η Δημοκρατία της Πολωνίας παρέπεμψε στην απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, σκ. 36 και 37). Με την απόφαση εκείνη, το ΔΕΚ έκρινε ότι όλοι οι στόχοι, οι αρχές και τα κριτήρια που προβλέπει το άρθρο 191 ΣΛΕΕ πρέπει να θεωρείται ότι έχουν την ίδια σημασία και θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στο μέτρο του δυνατού. Επικαλέστηκε, επίσης, τα άρθρα 37 και 51 του Χάρτη που επιβάλλουν να τηρείται η αρχή της ισόρροπης ανάπτυξης κατά την κατάρτιση της περιβαλλοντικής πολιτικής της Ένωσης. Κατά το ΔΕΕ, η επιχειρηματολογία της Δημοκρατίας της Πολωνίας σχετικά με τον Χάρτη πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα των προϋποθέσεων και των ορίων που απορρέουν από το άρθρο 191 ΣΛΕΕ. **Ειδικότερα, μολονότι δεν αμφισβητείται ότι το άρθρο 191, παράγραφος 2, ΣΛΕΕ επιτάσσει να αποβλέπει η πολιτική της Ένωσης στον τομέα του περιβάλλοντος σε υψηλό επίπεδο προστασίας, ένα τέτοιο επίπεδο προστασίας, για να συνάδει προς τη διάταξη αυτή, δεν πρέπει κατ' ανάγκην να είναι το υψηλότερο δυνατό από τεχνική άποψη** (απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, σκ. 44). Ειδικότερα, το άρθρο 191 ΣΛΕΕ προβλέπει σειρά στόχων, αρχών και κριτηρίων που ο νομοθέτης της Ένωσης οφείλει να τηρεί στο πλαίσιο εφαρμογής της περιβαλλοντικής πολιτικής (πρβλ. απόφαση της 14ης Ιουλίου 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, σκ. 36). **Συγκεκριμένα, από το άρθρο 191, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ συνάγεται ότι, κατά την εκπόνηση της πολιτικής της στον τομέα του περιβάλλοντος, η Ένωση λαμβάνει υπόψη τα διαθέσιμα επιστημονικά και τεχνικά δεδομένα, τις συνθήκες του περιβάλλοντος στις διάφορες περιοχές της Ένωσης, τα πλεονεκτήματα και τις επιβαρύνσεις που μπορούν να προκύψουν από τη δράση ή την απουσία δράσης, καθώς και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη της Ένωσης στο σύνολό της και την ισόρροπη ανάπτυξη των περιοχών της. Ωστόσο, τόσο λόγω της ανάγκης εξισορροπήσεως ορισμένων από τους στόχους και τις αρχές που προαναφέρθηκαν, όσο και λόγω της**

περίπλοκης εφαρμογής των κριτηρίων, ο δικαστικός έλεγχος πρέπει κατ' ανάγκη να περιορίζεται στην εξέταση του ζητήματος αν ο νομοθέτης της Ένωσης υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 191 ΣΛΕΕ (αποφάσεις της 14ης Ιουλίου 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, σκ. 37, καθώς και της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, σκ. 46). Ο δε νομοθέτης της Ένωσης εξέδωσε την προσβαλλόμενη οδηγία λαμβάνοντας υπόψη σειρά δεδομένων, μεταξύ των οποίων, ιδίως, πληροφορίες σχετικά με το κόστος εφαρμογής της σε κάθε κράτος μέλος, καθώς και τα οφέλη που συνεπάγεται. Έχει επίσης προβεί σε επιλογή μεταξύ περισσότερων επιλογών πολιτικής προκειμένου να επιλέξει εκείνη που θα μπορούσε να αποφέρει το μεγαλύτερο δυνατό καθαρό όφελος. Επιπλέον, ο νομοθέτης της Ένωσης έλαβε δεόντως υπόψη τις δυνατότητες μείωσης των εκπομπών σε κάθε κράτος μέλος και επεδίωξε να υπάρχει ισορροπημένη κατανομή των προσπαθειών μεταξύ των κρατών μελών. Κατ' αυτόν τον τρόπο, ο νομοθέτης της Ένωσης εκπλήρωσε την υποχρέωση που υπέχει από το άρθρο 191, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ. Ειδικότερα, βάσει των διαθέσιμων επιστημονικών και τεχνικών δεδομένων, συνεκτίμησε πράγματι την ισορροπη ανάπτυξη της Ένωσης και των περιφερειών της, λαμβάνοντας ιδίως υπόψη το κόστος για την εφαρμογή της προσβαλλομένης οδηγίας σε κάθε κράτος μέλος και τα οφέλη που θα μπορούσαν να προκύψουν από αυτήν. Η διαπίστωση αυτή επιρρωννύεται από τη νομολογία του ΔΕΕ (πρβλ. απόφαση της 21ης Ιουνίου 2018, Πολωνία κατά Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-5/16, σκ. 167), σύμφωνα με την οποία η επιδίωξη από τον νομοθέτη της Ένωσης μιας τέτοιας ισορροπίας, με γνώμονα όχι την ιδιαίτερη κατάσταση ενός μόνον κράτους μέλους αλλά όλων των κρατών μελών, δεν μπορεί να θεωρηθεί αντίθετη προς την αρχή της αναλογικότητας. Εξάλλου, το γεγονός ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας συγκαταλέγεται μεταξύ των κρατών μελών, τα οποία θα πρέπει, προκειμένου να τηρήσουν τις βάσει της προσβαλλομένης οδηγίας δεσμεύσεις τους, να προβούν στις πλέον σημαντικές οικονομικές επενδύσεις, δεν σημαίνει από μόνο του ότι η οδηγία αυτή επιβάλλει στο συγκεκριμένο κράτος μέλος, ή στις εντός του εδάφους του περιφέρειες, δυσανάλογη επιβάρυνση. Όσον αφορά το επιχείρημα που αντλείται από την προβαλλόμενη μη συνεκτίμηση της διασυνοριακής ρύπανσης, αρκεί η διαπίστωση ότι η Δημοκρατία της Πολωνίας δεν παρέχει στοιχεία προς στήριξη των αιτιάσεών της. Συγκεκριμένα, το εν λόγω κράτος μέλος δεν εξηγεί τους λόγους για τους οποίους η διασυνοριακή ρύπανση έχει καθοριστικές επιπτώσεις επί των προβλεπομένων στην προσβαλλόμενη οδηγία εκπομπών οι οποίες παράγονται στο έδαφος της Πολωνίας και, ως εκ τούτου, επί του καθορισμού των δεσμεύσεών της για μείωση των εκπομπών αυτών. Ειδικότερα, από το άρθρο 1, παράγραφος 1, και από το άρθρο 2, παράγραφος 1, της προσβαλλομένης οδηγίας συνάγεται ότι η εν λόγω οδηγία εφαρμόζεται στις εκπομπές των ρύπων που αναφέρονται στο παράρτημα Ι «από όλες τις πηγές στο έδαφος των κρατών μελών» και καθορίζει τις δεσμεύσεις των κρατών μελών για μείωση των εκπομπών αυτών. Όπως αναφέρει η αιτιολογική σκέψη 14 της οδηγίας αυτής, οι εν λόγω δεσμεύσεις για το 2030 και εφεξής βασίζονται στις εκτιμώμενες δυνατότητες μείωσης κάθε κράτους μέλους και στον πολιτικό στόχο να μειωθούν οι επιπτώσεις της ρύπανσης στην υγεία. Όσον αφορά τον ισχυρισμό της ότι η διασυνοριακή ρύπανση θα υπονόμει τις προσπάθειές της στο πλαίσιο της προσβαλλομένης οδηγίας, η Δημοκρατία της Πολωνίας ουδεμία παραβίαση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως αποδεικνύει, καθώς δεν προβάλλει κανένα στοιχείο προς στήριξη του ισχυρισμού αυτού που να επιτρέπει να εκτιμηθεί, εν πάση περιπτώσει, η βασιμότητα αυτού. Από τις ανωτέρω σκέψεις συνάγεται ότι ο νομοθέτης της Ένωσης δεν υπέπεσε σε πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως όσον αφορά τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 191 ΣΛΕΕ (απόφαση της 13ης Μαρτίου 2019, Δημοκρατία της Πολωνίας κατά Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και Συμβουλίου, C-128/17, σκ. 119-146). Όλα αυτά ισχύουν αναλόγως και για την τήρηση του άρθρου 37 του Χάρτη.

5. Συνοπτική αξιολόγηση

Η προστασία του περιβάλλοντος είναι διακηρυκτικός στόχος της Ε.Ε. και έγινε κοινά αποδεκτός από τα πρώτα χρόνια λειτουργίας της. Σε αντίθεση με το ελληνικό Σύνταγμα στο οποίο το δικαίωμα στο περιβάλλον κατοχυρώνεται και ως θεμελιώδες δικαίωμα, το περιβάλλον στον Χάρτη έχει τον χαρακτήρα μιας αρχής που θα πρέπει να διέπει κατά κύριο λόγο όσους συμμετέχουν στην θέσπιση του ενωσιακού δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, πρακτική εφαρμογή θα βρει κατά την ερμηνεία μιας διάταξης όταν εφαρμόζεται το ενωσιακό δίκαιο. Το ΔΕΕ στην ερμηνεία που δίδει στην πληθώρα των διατάξεων σχετικών με την προστασία του περιβάλλοντος στο πρωτογενές και στο παράγωγο δίκαιο, εντοπίζει μια υποχρέωση

της Ένωσης να λαμβάνει σοβαρά υπόψη την περιβαλλοντική διάσταση κατά την εφαρμογή του δικαίου (Καποτάς Π., σε κατ' άρθρο ερμηνεία Χάρτη 2η έκδ. σ. 456).