

Η περιβαλλοντική αδειοδότηση εγκατάστασης κεραιών βάσης (άρθρο 8 του ν. 4014/2011)

του Γιώργου Μπάλια

Δικηγόρου, Επίκ. Καθηγητή, Χαροκόπειο Πανεπιστήμιο

I. Η «κοινωνία του κινδύνου»: εισαγωγικές παρατηρήσεις

Η τεχνολογική καινοτομία καλύπτει σχεδόν όλους τους τομείς της σύγχρονης κοινωνίας, αποτελώντας ένα από τα βασικά και δυναμικά χαρακτηριστικά της στοιχεία. Ωστόσο, αρκετές φορές, προκαλεί κινδύνους για την υγεία του ανθρώπου και το περιβάλλον οι οποίοι, σήμερα περισσότερο από ποτέ άλλοτε, προσλαμβάνουν ένα πολυδιάστατο χαρακτήρα διότι συνδέονται με τις συνθήκες ζωής των ανθρώπων, την ιστορία τους ή τη σχέση τους με τον κόσμο και, κατά συνέπεια, επηρεάζουν καθοριστικά την κοινωνία και την πολιτική¹. Περαιτέρω, συνδέονται στενά με την επιστήμη η οποία, ως σύγχρονος Ιανός, είναι ο κατεξοχήν δημιουργός των περιβαλλοντικών-τεχνολογικών κινδύνων και, παράλληλα, το απαραίτητο εργαλείο για τον εντοπισμό και την λύση τους.

Οι σύγχρονες κοινωνιολογικές θεωρίες δίνουν ιδιαίτερη έμφαση στη διάκριση μεταξύ παλαιών και νέων κινδύνων. Ο Ulrich Beck προβαίνει στην τριπλή διάκριση μεταξύ «των προβιομηχανικών κινδύνων», «των βιομηχανικών κινδύνων» και «των μη μετρήσιμων και μεγάλης κλίμακας ανασφαλειών της ύστερης βιομηχανικής εποχής»². Ο Anthony Giddens, κάνει τη διπλή διάκριση μεταξύ «των εξωτερικών ή παραδοσιακών κινδύνων» και «των κατασκευασμένων ή νέων κινδύνων»³. Οι αναδυόμενοι τεχνολογικοί κίνδυνοι (οι γενετικά τροποποιημένοι οργανισμοί, η ναυοτεχνολογία, οι χημικές ουσίες, η ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία κ.λπ.) δεν μπορούν να αναλυθούν και να προσδιοριστούν πολλών δε μάλλον να αντιμετωπι-

στούν μόνο με επιστημονικούς όρους, εξ αιτίας της πολυπλοκότητας, της απροσδιοριστίας και της αβεβαιότητας, οι οποίες τους διαπερνούν και τους χαρακτηρίζουν⁴. Αυτό έχει σαν συνέπεια, οι πολίτες να ανησυχούν για τους κινδύνους στους οποίους είναι εκτεθειμένοι πολύ περισσότερο σε σχέση με το παρελθόν. Σε αυτό το νέο τοπίο, η αντίληψη των πολιτών για τους κινδύνους υπερβαίνει την συνήθως ελλιπή ή μη οριστική επιστημονική εκτίμηση, καθώς συναρτάται άμεσα με τις πεποιθήσεις και τις αξίες τους σχετικά με το πώς επιθυμούν να λειτουργεί η κοινωνία, δηλαδή εν τέλει με τις κοσμοαντιλήψεις τους για την ιδανική κοινωνία⁵. Με τον τρόπο αυτό, η εν λόγω αντίληψη των πολιτών οδηγεί στο να προσδίδουν στους κινδύνους ένα διευρυμένο περιεχόμενο σε σχέση με αυτό που τους προσδίδουν οι επιστήμονες⁶.

Η παρατηρούμενη, μερικές φορές, διαφορετική στάση των πολιτών έναντι των κινδύνων σε σχέση με αυτή των επιστημόνων, δεν είναι αποτέλεσμα της περιορισμένης ορθολογικότητας των πρώτων και της αντικειμενικής και έγκυρης αξιολόγησης των δεύτερων. Απεναντίας, πρόκειται για διαφορετικές ορθολογικότητες διότι το κοινό έχει μια πιο διευρυμένη αντίληψη για τους κινδύνους, σε σχέση με τους ειδικούς, διότι εντάσσει σε αυτή και μη ποσοτικά δεδομένα, όπως την αβεβαιότητα, τον τρόπο, την ελεγχιμότητα των πηγών κινδύνου, την ισότητα στην έκθεση, την εκούσια ή μη έκθεση στον κίνδυνο, τις πιθανές περιβαλλοντικές καταστροφές (π.χ. τη μη ανα-

(1) U. Beck, *Risk Society: Towards a New Modernity*, Sage, London 1992, σ. 81.

(2) U. Beck, *Ecological Politics in an Age of Risk*, Polity, Cambridge 1995, σ. 77.

(3) A. Giddens, *Runaway World*, Profile Books, London 1999, σ. 26 - 27.

(4) A. M. Weinberg, *Science and Trans-Science*, Minerva, vol. 10, 1972, σ. 209. B. Wynne, *Uncertainty and environmental learning: Reconceiving science and policy in the preventive paradigm*, *Global Environmental Change*, 1992, σ. 111 - 127.

(5) D. M. Kahan/D. Braman, *Cultural Cognition and Public Policy*, *Yale Law & Policy Review*, vol. 24, 2006, σ. 148.

(6) *Ibid.* 149.

στρεψιμότητα), την εξοικείωση ή τον διάχυτο χαρακτήρα των κινδύνων, τις επιπτώσεις στις μελλοντικές γενεές κ.λπ.⁷. Επί πλέον, αρκετά από τα παραπάνω ποιοτικά χαρακτηριστικά συνδέονται μεταξύ τους. Έτσι, η εκούσια έκθεση στον κίνδυνο αξιολογείται και ως ελέγξιμη ή η σε βάθος χρόνου εμφάνιση των αρνητικών επιπτώσεων από την έκθεση σε ένα κίνδυνο, τον καθιστά αυτομάτως μη οικείο, κ.ο.κ.⁸. Επομένως, αυτή η καθοριστική διάσταση του υποκειμενικού χαρακτήρα πρόσληψης των κινδύνων εξηγεί γιατί οι άνθρωποι σήμερα, υπό τα νέα δεδομένα που περιγράψαμε, δίνουν ιδιαίτερη σημασία στους κινδύνους⁹. Πρόκειται δηλαδή για την προβολή σε πρώτο επίπεδο των υποκειμενικών στοιχείων του κινδύνου, η οποία επιφέρει τη δραστική μεταλλαγή του¹⁰.

Σε ό,τι αφορά στους τρόπους αντιμετώπισής τους, η εμπειρία δείχνει ότι τόσο η επιστημονική προσέγγιση των ως άνω κινδύνων όσο και το κανονιστικό πλαίσιο για την αντιμετώπισή τους δεν λειτούργησαν μέχρι τώρα αποτελεσματικά. Τα παραδείγματα των διατροφικών κρίσεων (π.χ., η σπογγώδης εγκεφαλοπάθεια των βοοειδών), του αμιάντου, του βενζόλιου, των ορμονών, της χρήσης χημικών, της ακτινοβολίας κ.λπ. είναι αποκαλυπτικά¹¹. Επί πλέον, η ανάδυση των νέων περιβαλλοντικών-τεχνολογικών κινδύνων, οι οποίοι αποτελούν μόνιμο εσωτερικό χαρακτηριστικό των σύγχρονων κοινωνιών, ανέδειξε την ανάγκη για μια ολοκληρωμένη προσέγγιση των κινδύνων καθώς θέτουν σε αμφισβήτηση τη συνολική σχέση ανθρώπου-φύσης¹².

Η ως άνω προσέγγιση δεν περιορίζεται στην επιστημονική αξιολόγηση των κινδύνων αλλά επεκτείνεται στις θεσμικές, οικονομικές, πολιτικές και πολιτισμικές παραμέτρους που συνδέονται με τους ως άνω κινδύνους¹³. Με άλλες λέξεις, συνυπάρχουν, από τη μία πλευρά, η ποσοτική επιστημονική εκτίμηση του κινδύνου (οι μετρήσιμες πιθανότητες και η μετρήσιμη έκταση της επιγενόμενης βλάβης) και, από την άλλη πλευρά, η ποιοτική εκ μέρους των πολιτών πρόσληψη του κινδύνου στη βάση αξιακών επιλογών¹⁴. Υπο αυτά τα δεδομένα, η έννοια του κινδύνου έχει αναχθεί σε κεντρική κατηγορία του νομικο-πολιτικού συστήματος η οποία θέτει ως προτεραιότητα τον στόχο της ασφαλούς διαβίωσης στα πλαίσια του σύγχρονου κράτους πρόληψης¹⁵.

II. Η ηλεκτρομαγνητική ακτινοβολία και οι κίνδυνοι για την ανθρώπινη υγεία

Ο κίνδυνος για την υγεία του ανθρώπου από την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία έχει αποτελέσει αντικείμενο έντονων συζητήσεων στην επιστημονική κοινότητα τις τελευταίες δεκαετίες. Αρκετές επιστημονικές έρευνες κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι η έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική (Η/Μ) ακτινοβολία είναι βλαπτική για τον ανθρώπινο οργανισμό (υπέρταση, πονοκέφαλοι, αϋπνίες, υπερθέρμανση, καταρράκτη στα μάτια, απώλεια μνήμης, καρκίνο, ιδίως καρκίνο του μαστού, όγκους στον εγκέφαλο, κ.λπ.) Ειδικότερα, το Εθνικό Ινστιτούτο των Επιστημών Υγείας Περιβάλλοντος και το Εθνικό Ινστιτούτο Υγείας των ΗΠΑ, στην επιστημονική έκθεση που υπέβαλαν στο Αμερικανικό Κογκρέσο με τίτλο «Επιπτώσεις στην υγεία από την

(7) P. Slovic, Perception of Risk, Science, No 236, 17.4.1987, σ. 283. L. Heinzerling, Temporal Dimension in Environmental Law, Environmental Law Reporter, vol. 31, 2001, σ. 11057. H.F. Chang, Risk Regulation, Endogenous Public Concerns, and the Hormones Dispute: Nothing to Fear But Fear Itself?, South California Law Review, vol. 77, 2004, σ. 758 - 760.

(8) P. Slovic, Perception of Risk, ό.π., σ. 283.

(9) Ibid. A. C. Lin, The Unifying Role of Harm in Environmental Law, Wisconsin Law Review, vol. 3, 2006, σ. 966.

(10) Η Mary Douglas επιχειρεί μια διαφορετική προσέγγιση, καθώς τονίζει ότι το αυξανόμενο μέλημα των ανθρώπων για τους κινδύνους αντανακλά μια πολιτιστική αλλαγή, από την «ιεραρχική αντίληψη» σύμφωνα με την οποία οι άνθρωποι εμπιστεύονταν τους ασκούντες εξουσία στην αμφισβήτηση ή και άρση της εμπιστοσύνης τους προς αυτούς. Βλ. M. Douglas, Risk and Blame: Essays in Cultural Theory, Routledge, London 1992, σ. 7.

(11) Για μια αναλυτική παρουσίαση, βλ., European Environmental Agency, Late Lessons from Early Warnings; The Precautionary Principle 1896 - 2000, Office for Official Publications of the European Communities (Environmental issue report, No 22), Luxembourg 2002.

(12) J. Lubchenco, Entering the Century of the Environment: A New Social Contract for Science, Science, No 279, 23.1.1998, σ. 491 - 492.

(13) P. Strydom, Risk, Environment and Society, Open University Press, Buckingham 2002, σ. 79 - 80.

(14) Βλ. supra υποσημ. αριθ 7 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

(15) F. Ewald, Responsabilité-solidarité-sécurité, Revue Risques, avril/juin 1992, σ. 19. Π. Γ. Μαντζούφα, Συνταγματική προστασία των δικαιωμάτων στην κοινωνία της διακινδύνευσης: Υγεία-Ιδιωτικότητα-Περιβάλλον, εκδ. Σάκκουλα, Αθήνα - Θεσσαλονίκη 2006, σ. 44, 65. Ξ. Ι. Κοντιάδη, Το κοινωνικό κράτος πρόληψης ως απάντηση στην κρίση του παραδοσιακού κοινωνικού κράτους. Προς ένα νέο πολιτειολογικό τύπο, σε: Χ. Ανθόπουλου/Ξ. Ι. Κοντιάδη, Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), Ασφάλεια και δικαιώματα στην κοινωνία της διακινδύνευσης, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα - Κομοτηνή 2005, σ. 101 - 104. Χ. Ανθόπουλου, Κράτος πρόληψης και δικαίωμα στην ασφάλεια, σε: Χ. Ανθόπουλου/Ξ. Ι. Κοντιάδη/Θ. Παπαθεοδώρου (επιμ.), Ασφάλεια και δικαιώματα στην κοινωνία της διακινδύνευσης, ό.π., σ. 111. J.-B. Auby, Le droit administratif dans la société du risque, σε: Rapport public du Conseil d'Etat, 2005, Considérations générales: Responsabilité et socialisation du risque, La Documentation française, Paris 2005, σ. 351.

έκθεση στα ηλεκτρομαγνητικά πεδία»¹⁶ αναφέρουν συγκεκριμένα: «Η πλειοψηφία των μελών της ερευνητικής ομάδας (19/28 των ψηφισάντων) συμπέρανε ότι η έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία είναι πιθανόν καρκινογόνος για τον άνθρωπο» (σ. 35). Στη συνέχεια, επισημαίνεται ότι «Το NIEHS συμπεραίνει ότι η έκθεση στα Η/Μ πεδία δεν μπορεί να θεωρηθεί πλήρως ασφαλής διότι ασθενείς επιστημονικές αποδείξεις δείχνουν ότι αυτή η έκθεση μπορεί να δημιουργήσει λευχαιμία» (σ. 36). Επίσης, άλλες επιστημονικές εργασίες συνδέουν την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία με διάφορες σημαντικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία, όπως η πρόκληση καρκίνων¹⁷, ιδίως παιδικών καρκίνων¹⁸ και λευχαιμιών¹⁹.

Άλλες επιπτώσεις, οι οποίες αναφέρονται στην επιστημονική βιβλιογραφία²⁰, είναι «επιπτώσεις "in vivo": επίδραση στους βιολογικούς ρυθμούς και στη συμπεριφορά, στη μελατονίνη, στους νευρομεταβιολογικούς του εγκεφάλου, στην αναπαραγωγή, στο καρδιαγγειακό σύστημα και στο αίμα, στις φαρμακολογικές ιδιότητες των φαρμάκων...»²¹. Συγκεκριμένα, σημειώνεται ότι «Οι ευρισκόμενοι σε απόσταση λιγότερη των 100 μ. από την πηγή της Η/Μ ακτινοβολίας παρουσιάζουν κατά 4,7 φορές αυξημένο κίνδυνο κατάθλιψης...» και ότι «η έκθεση σε μαγνητικό πεδίο από 20 έως 60 milliGauss... δημιουργεί νευροφυτικές διαταραχές (φυσική κούραση, μελαγ-

χολία, πτώση της libido, κατάθλιψη, νευρικότητα) και επιφέρει αλλαγές στο αίμα και στο ανοσοποιητικό σύστημα»²². Επίσης, αναφέρεται ότι το Εθνικό Συμβούλιο για τις μετρήσεις και την προστασία από την ακτινοβολία των ΗΠΑ (National Council on Radiation Protection and Measurements) τονίζει ότι «τα όρια έκθεσης του κοινού πρέπει να είναι 500 φορές χαμηλότερα από αυτά που γίνονται ανεκτά σήμερα επισήμως, δηλαδή να μην υπερβαίνουν τα 10 v/m για το ηλεκτρικό πεδίο και τα 2 milliGauss για το μαγνητικό πεδίο»²³.

Το ζήτημα της έκθεσης στην Η/Μ ακτινοβολία απασχόλησε επανειλημμένα και την Παγκόσμια Οργάνωση Υγείας (ΠΟΥ). Σε ένα από τα πρώτα κείμενα σχετικά με το θέμα τονίστηκε ότι «έναν μεγάλο αριθμός μελετών διεξήχθησαν στο θέμα της σχέσης καρκίνου και Η/Μ ακτινοβολίας και αναλύθηκαν από την Εθνική Ακαδημία Επιστημών των ΗΠΑ το 1996, η οποία συμπέρανε ότι η εγγύτητα με την πηγή Η/Μ ακτινοβολίας είναι πιθανόν να συνδέεται με την αύξηση των παιδικών λευχαιμιών»²⁴. Σε ένα μεταγενέστερο κείμενο, η ΠΟΥ κατέταξε την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία ραδιοσυχνότητας ως «πιθανώς καρκινογόνο για τον άνθρωπο», καθόσον μπορεί να δημιουργήσει γλιώμα που αποτελεί μια επιθετική μορφή καρκίνου του εγκεφάλου²⁵. Ομοίως, είναι ιδιαίτερα διαφωτιστική η σχετική επιστημονική έκθεση του αρμόδιου δημόσιου οργανισμού στη Γαλλία. Εκεί επισημαίνεται ότι η έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία ραδιοσυχνότητας αυξάνει τους κινδύνους δημιουργίας γλιώματος και, παράλληλα, επιφέρει και άλλες σημαντικές βιολογικές επιπτώσεις (νευρολογικές ασθένειες, δημιουργία άγχους, αϋπνία κ.λπ.)²⁶. Από την άλλη πλευρά, υπάρχουν επιστημονικές μελέτες οι οποίες είτε εκτιμούν ότι η σύνδεση της έκθεσης στην Η/Μ ακτινοβολία με την πρόκληση ασθενειών, ιδίως του καρκίνου, στηρί-

(16) NIEHS Report on Health Effects from Exposure to Power-Line Frequency Electric and Magnetic Fields (Prepared in Response to the 1992 Energy Policy Act [PL 102-486, section 2118]), NIH Publication No 99-4493. Research Triangle Park NC, National Institute of Environmental Health Sciences, National Institutes of Health.

(17) N. Singh et al., Electromagnetic Fields and Cancer, IETE, Technical Review, vol. 14, 1997, σ. 149 - 151.

(18) N. Wertheimer/E. Leeper, Electrical wiring configuration and childhood cancer, American Journal of Epidemiology, No 109, 1979, σ. 273 - 284. Να σημειώσουμε ότι αυτή η μελέτη ήταν η πρώτη που ανέδειξε με συστηματικό τρόπο το πρόβλημα και δημιούργησε το ερέθισμα για την ανάπτυξη της σχετικής συζήτησης, η οποία διαρκεί μέχρι τις μέρες μας. Συνεχίζει δε να αποτελεί αντικείμενο οξύτατης κριτικής στις ΗΠΑ από τους οπαδούς της αντίθετης θεωρίας. Βλ. σχετ., E. Gerjuoy, Electromagnetic Fields: Physics, Biology and Law, Jurimetrics Journal, vol. 35, 1994, σ. 59 επ.

(19) P. Reizenstein, Leukemia and electromagnetic field, Leukemia Research, No 17, 1993, σ. 197 - 198. D. A. Savitz et al., Magnetic field exposure and cardiovascular disease mortality among electric utility workers, American Journal of Epidemiology, No 149, 1999, σ. 135 - 142. S. Peck/R. Kavet, Research Strategies for Magnetic Fields and Cancer, Risk Analysis, vol. 25, 2005, σ. 179 - 188.

(20) Για μια γενική θεώρηση του ζητήματος, βλ. R. Santini et al., Pollutions électromagnétiques de l'environnement, Paris 2000.

(21) Ibid. 29.

(22) Ibid. 30.

(23) Ibid. 36. Ενώ, σύμφωνα με την ICNIRP είναι 5 KV/m και 1 G για τα 50-Hz αντίστοιχα.

(24) OMS, Champs électromagnétiques et santé publique: Fréquences extrêmement basses, Aide-mémoire No 205, Νοέμβριος 1998.

(25) WHO/IARC, Non-Ionizing Radiation, Part 2: Radiofrequency Electromagnetic Field, vol. 102, IARC MONOGRAPHS ON THE EVALUATION OF CARCINOGENIC RISKS TO HUMANS, Lyon, France, 2013, 419: 6.3. Overall evaluation: Radiofrequency electromagnetic fields are possibly carcinogenic to humans.

(26) AGENCE NATIONALE DE SECURITE SANITAIRE, ALIMENTATION, ENVIRONNEMENT, TRAVAIL, Radiofréquences et Santé, Οκτώβριος 2013.

ζεται σε ασθενείς αποδείξεις²⁷ είτε δεν αποδέχονται την ύπαρξη τέτοιας σύνδεσης²⁸.

Από την περιορισμένη παράθεση των επιστημονικών απόψεων που προηγήθηκε προκύπτει ότι η σύνδεση της Η/Μ ακτινοβολίας και των επιπτώσεών της στην ανθρώπινη υγεία και στο περιβάλλον παραμένει εξαιρετικά πιθανή, αν και στην πλειοψηφία τους οι πιο πρόσφατες μελέτες εκτιμούν ότι οι κίνδυνοι σημαντικής βλάβης της υγείας και του περιβάλλοντος είναι βέβαιοι²⁹. Αξίζει, περαιτέρω, να τονιστεί ότι η επιστημονική αβεβαιότητα αναφορικά με τους κινδύνους από την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία είναι διπλής φύσεως: αφενός υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με το εύρος και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των κινδύνων (π.χ. ενδέχεται ο κίνδυνος βλάβης να είναι μικρός αλλά να αφορά μεγάλο αριθμό ανθρώπων ή ο κίνδυνος να είναι μεν μεγάλος, να αφορά όμως σε περιορισμένο αριθμό ανθρώπων)³⁰. Αφετέρου υπάρχει αβεβαιότητα σχετικά με το πόση έκθεση και ιδιαίτερα ποια απόσταση από την πηγή ακτινοβολιών είναι επιβλαβείς³¹.

Σε αυτό το πλαίσιο της επιστημονικής αβεβαιότητας, η αντίληψη των πολιτών για τον κίνδυνο από την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία και ειδικότερα σε ό,τι αφορά στις κεραίες βάσης κινητής τηλεφωνίας έχει τα ίδια χαρακτηριστικά με τη γενικότερη αντίληψη

για τους εν γένει τεχνολογικούς κινδύνους³², η δε επιστημονική συζήτηση για το ζήτημα αυτό συνεχίζεται αμείωτη κατά τις τελευταίες δύο δεκαετίες³³. Συγκεκριμένα, στην περίπτωση των κεραιών βάσης, οι πολίτες δίνουν πρωτεύουσα σημασία στα ποιοτικά χαρακτηριστικά των κινδύνων από την έκθεση στην Η/Μ που προέρχεται από αυτές. Π.χ. η δυσανεξία ή η άρνηση του κοινού για την τοποθέτηση κεραιάς βάσης σχετίζεται με την ανισομερή κατανομή των ενδεχόμενων κινδύνων εις βάρος όσων διαμένουν πλησίον καθόσον τα οφέλη από την κεραία βάσης είναι γενικά (ενισχυμένη κάλυψη του δικτύου) παρά ειδικά για όσους υφίστανται την συγκεκριμένη τεχνολογία³⁴. Αυτός είναι ένας από τους βασικούς λόγους για τους οποίους οι πολίτες αντιτίθενται στην εγκατάσταση κεραιάς βάσης, μάλιστα δε ανεξαρτήτως της αποστάσεως μεταξύ της κεραιάς και της κατοικίας τους³⁵. Η ύπαρξη επιστημονικής αβεβαιότητας σχετικά με τους κινδύνους βλάβης της υγείας του ανθρώπου από την εν λόγω έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία λειτουργεί έτσι ώστε η επιστημονική αξιολόγηση να μην είναι δυνατόν να καθίσταται διακριτή από την αντίληψη του κοινού για τον κίνδυνο δηλαδή από την αξιολόγηση του κοινού που στηρίζεται σε αξιακές επιλογές κοινωνικού, ηθικού ή πολιτιστικού χαρακτήρα. Αυτό σημαίνει ότι η διαχείριση του συγκεκριμένου κινδύνου δηλαδή το κανονιστικό πλαίσιο για την αντιμετώπισή του οφείλει αναγκαστικά να λαμβάνει υπόψη αυτή την ευρύτερη χαρακτηριστικά αξιολόγηση³⁶. Εν όψει των ανωτέρω, η πληρο-

(27) *J. Olsen et al.*, Residence near High Voltage Facilities and Risk of Cancer in Children, *British Medical Journal*, No 307, 1993, σ. 891 - 895.

(28) *M.S. Linet et al.*, Residential Exposure to Magnetic Fields and Acute Lymphoblastic Leukemia in Children, *New England Journal of Medicine*, No 337, 1997, σ. 1 - 7.

(29) Ενδεικτικά, *M. Blank/R. Goodman*, Electromagnetic fields and health: DNA-based dosimetry, *Electromagnetic Biology and Medicine*, vol. 31, 2012, σ. 243 - 249. *S. Peck/R. Kavet*, Research Strategies for Magnetic Fields and Cancer, *Risk Analysis*, vol. 25, 2005, σ. 179 - 188. *E.R. van Rongen et al.*, Effects of radiofrequency electromagnetic fields on the human nervous system, *Journal of Toxicology and Environmental Health B*, vol. 12, 2009, σ. 572 - 597. *H.W. Ruediger*, Genotoxic effects of radiofrequency electromagnetic fields, *Pathophysiology*, vol. 16, 2009, σ. 89 - 102. Θα πρέπει να τονιστεί ότι μεταξύ των διαφόρων βλαβών της ανθρώπινης υγείας εξ αιτίας της έκθεσης στην Η/Μ ακτινοβολία περιλαμβάνονται και οι ψυχολογικές διαταραχές (φυσική κούραση, μελαγχολία, άπνιες, κατάθλιψη, νευρικότητα) που οφείλονται σε υψηλό βαθμό ευαισθησίας (sensitivity) στην Η/Μ ακτινοβολία. Βλ. σχετ. *Mei-Chih Meg Tseng et al.*, Risk Perception of Electromagnetic Fields in Taiwan: The Influence of Psychopathology and the Degree of Sensitivity to Electromagnetic Fields, *Risk Analysis*, vol. 33, 2013, σ. 2002 - 2012. *A. Fragopoulou et al.*, Scientific Panel on Electromagnetic Field Health Risks: Consensus Points, Recommendations, and Rationales, *Reviews on Environmental Health*, 2010, vol. 25, σ. 307 - 317.

(30) *L. I. Kheifets/G. L. Hester/G. L. Banerjee*, The precautionary principle and EMF: implementation and evaluation, *Journal of Risk Research*, vol. 4, 2001, σ. 113 - 125, ιδίως, 118.

(31) *Ibid.*

(32) Βλ. *supra* υποσημ. 7 και το κείμενο που τη συνοδεύει.

(33) *Q. Balzano/A.R. Sheppard*, The influence of the precautionary principle on science-based decision-making: Questional applications to risks of radio-frequency fields, *Journal of Risk Research*, vol. 5, 2002, σ. 351 - 369. *A. Burgess*, Cellular phones, public fears, and a culture of precaution, Cambridge UK, Cambridge University Press, 2004. *J. Stilgoe*, The (Co-) production of public uncertainty: UK scientific evidence on mobil phone health risks, *Public Understanding of Science*, vol. 16, 2007, σ. 45 - 61. *L. Timotijevic/J. Barnett*, Managing the possible health risks of mobil telecommunications: Public understandings of precautionary action and advice, *Health, Risk & Society*, vol. 8, 2006, σ. 143 - 164. *W. Walton*, The changing regulation of mobil-phone mast development in a devolved United Kingdom, *Environment and Planning B: Planning and Design*, vol. 29, 2002, σ. 687 - 705. *M.P. White et al.*, Who reaps the benefits, who bears the risk? Comparative optimism, comparative utility and regulatory preferences for mobil phone technology, *Risk Analysis*, vol. 27, 2007, σ. 741 - 753. *M. Siegrist et al.*, Perception of Mobil Phones and Base Stations Risks, *Risk Analysis*, vol. 25, 2005, σ. 1253 - 1264.

(34) *J. Stilgoe*, The (Co-) production of public uncertainty: UK scientific evidence on mobil phone health risks, *ό.π.*, σ. 55.

(35) *M. Siegrist et al.*, Perception of Mobil Phones and Base Stations Risks, *ό.π.*, σ. 1261 - 1262.

(36) *Ibid.* 57.

φόρηση και η συμμετοχή των πολιτών αποτελούν θεμελιώδεις προϋποθέσεις της κανονιστικής διαδικασίας καθόσον συμβάλλουν στο να αποκτήσει υλική-πρακτική υπόσταση η εννοιολογική διεύρυνση του αντικειμένου της που είναι ο κίνδυνος και η αντιμετώπισή του³⁷. Αξίζει, επιπλέον, να σημειωθεί ότι το ενδιαφέρον τόσο των επιστημόνων όσο και των πολιτών σχετικά με την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία που προέρχεται από τις κεραιές βάσης συνεχίζεται αδιαλείπτως σε διεθνή κλίμακα³⁸. Μία σημαντική ένδειξη του ως άνω ενδιαφέροντος είναι οι συνεχιζόμενες προσφυγές των πολιτών στη δικαιοσύνη και η πλούσια επί του θέματος νομολογία³⁹.

III. Το άρθρο 8 του ν. 4014/2011 και τα προβλήματα εφαρμογής του

Η εγκατάσταση των κεραιών ρυθμίστηκε αρχικά με το άρθρο 24Α του ν. 2075/1992 κατ'εξουσιοδότηση του οποίου εκδόθηκε η ΚΥΑ 5357/3839/1.9.2000 με τίτλο «Μέτρα Προφύλαξης του κοινού από τη λειτουργία κεραιών εγκατεστημένων στην ξηρά» (Β' 1105). Στη συνέχεια, με τον ν. 2801/2000, ρυθμίστηκε εκ νέου το καθεστώς των κεραιών βάσης κινητής τηλεφωνίας χωρίς, ωστόσο, να υπάρχει πρόβλεψη υποχρέωσης εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε κανένας από τους δύο ως άνω νόμους. Στη συνέχεια, με την ΚΥΑ 15393/2332/5.8.2002 (Β' 1022) που εκδόθηκε κατ'επίκληση των διατάξεων του ν. 3010/2002 και συμπληρώθηκε με την ΚΥΑ 126880/2.3.2007 (Β' 435)

(37) L. Soneryd, *Deliberations on the Unknown, the Unsensed, and the Unsayable? Public Protests and the Development of Third-Generation Mobil Phones in Sweden*, Science, Technology, and Human Values, vol. 32, 2007, 303.

(38) A. Garcia Hom/R. Moles Plaza/R. Palmén, *The framing of risk and implications for policy and governance: the case of EMF*, Public Understanding of Science, vol. 20, 2011, σ. 319. A. Fragopoulou et al., *Scientific Panel on Electromagnetic Field Health Risks: Consensus Points, Recommendations, and Rationales*, ό.π., σ. 307.

(39) Βλ. Ενδεικτικά, ΜΠρΜυτιλήνης 153/2013, ΠΠρΗρακλείου 109/2009, ΜΠρΗρακλείου 3064/2008, ΜΠρΗρακλείου 2835/2009, ΠΠρΑθ 6317/2010, ΠΠρΛαρίσης 100/2007, ΠΠρΠειρ 187/2004, ΠΠρΣάμου 58/2008, ΕφΠατρών 182/2001, ΠΠρΧαλκίδος 126/2007, ΜΠρΑθ 2061/2009, ΜΠρΘεσ 9069/2005, ΜΠρΘεσ 16242/2003, ΜΠρΘεσ 19938/2006, ΜΠρΗρακλείου 802/2003, ΜΠρΑθ 4531/2004, ΜΠρΘεσ 5239/2004, ΜΠρΑθ 1764/2008, ΜΠρΑθ 3572/2008, ΜΠρΑθ 1767/2008, ΜΠρΑθ 6498/2008, ΜΠρΧανίων 34/2009, ΜΠρΛαρίσης 3867/2005, ΜΠρΘεσ 5239/2004, ΜΠρΘεσ 4598/2003, ΔΕφΘεσ 304/2005, ΣτΕ 1264/2005, ΣτΕ 1804/2005, ΣτΕ 4440/2005, ΣτΕ 3429/2005, ΣτΕ 1782/2015, ΣτΕ 1352/2016, ΣτΕ 153/2017, ΣτΕ ΕΑ 740/2008, ΣτΕ ΕΑ 741/2008, ΣτΕ ΕΑ 912/2008, ΣτΕ ΕΑ 277/2014 κ.ά. Ομοίως, πλούσια νομολογία υπάρχει και σε πολλές αλλοδαπές έννομες τάξεις (Γαλλία, Γερμανία, Ιταλία, Μ. Βρετανία, Βέλγιο, Πακιστάν, Ινδία, Φιλιππίνες κ.λπ.).

η εγκατάσταση κεραιών κινητής τηλεφωνίας κατατάχθηκε ως ειδικό έργο στα έργα δεύτερης κατηγορίας, για τα οποία απαιτείται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Περαιτέρω, το άρθρο 31 του ν. 3431/2006 όρισε ότι «η περιβαλλοντική αδειοδότηση προηγείται της χορήγησης άδειας εγκατάστασης κατασκευών κεραιών...». Επομένως, βασικό στοιχείο της έγκρισης εγκατάστασης κεραιάς κινητής τηλεφωνίας αποτελούσε η περιβαλλοντική αδειοδότηση, έως ότου τέθηκε σε ισχύ ο ν. 4014/2011.

Συγκεκριμένα, με το άρθρο 8 του ν. 4014/2011, πέραν των κατηγοριών Α1 και Α2 στις οποίες περιλαμβάνονται τα έργα και οι δραστηριότητες που υπάγονται στη διαδικασία ΕΠΕ, προστέθηκε η κατηγορία Β στην οποία περιλαμβάνονται έργα και δραστηριότητες που δεν υπάγονται στην ως άνω διαδικασία. Πρόκειται για έργα και δραστηριότητες που μέχρι τώρα υπάγονταν στη διαδικασία ΕΠΕ, αλλά θεωρήθηκε ότι δεν παρουσιάζουν σημαντικό κίνδυνο για το περιβάλλον και, για τον λόγο αυτό, αντί της διαδικασίας ΕΠΕ προβλέπεται η υποβολή Δήλωσης Υπαγωγής σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ).

Στην ΚΥΑ 1958/2012 (Β' 21) που εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 1 του ν. 4014/2011 περιλαμβάνονται εξατομικευμένα τα έργα και οι δραστηριότητες που υπάγονται στην κατηγορία Β. Για το καθένα από αυτά εκδόθηκαν στη συνέχεια επί μέρους ΚΥΑ, οι οποίες προσδιορίζουν τη διαδικασία υποβολής και το περιεχόμενο των ΠΠΔ. Έτσι, στην ΚΥΑ 198015/ΕΥΠΕ-ΥΠΕΚΑ/4.5.2012 (Β' 1510) για τις κεραιές βάσης κινητής τηλεφωνίας η οποία αντικαταστάθηκε από την ΚΥΑ 174610/1.9.2014 (Β' 2498) ορίζεται η αρμόδια αρχή, οι ουσιαστικές γενικές προβλέψεις και ειδική πρόβλεψη για την εγκατάσταση σε περιοχές του δικτύου Natura 2000.

Η δραστική αλλαγή που επιφέρουν οι ως άνω ρυθμίσεις θέτουν μια σειρά ζητημάτων που αφορούν στο κατά πόσον είναι συμβατή η ως άνω ρύθμιση με τους κανόνες οι οποίοι (πρέπει να) εφαρμόζονται και συγκεκριμένα με: α) τη νομοθεσία της ΕΕ για την ΕΠΕ (οδηγία 2011/92), β) την αρχή της προφύλαξης, γ) τη Σύμβαση Aarhus και, δ) την ΕΣΔΑ.

1. Το άρθρο 8 του ν. 4014/2011 υπό το φως της οδηγίας ΕΠΕ

Α. Προκαταρκτικές παρατηρήσεις

Η εκτίμηση κατά πόσον η ρύθμιση του ν. 4014/2011 είναι συμβατή με την οδηγία 2011/92 συνδέεται άμεσα με την αρχή της αποτελεσματικότητας του δικαίου

της ΕΕ, το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών και την αποτελεσματική δικαστική προστασία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων.

Είναι κοινά αποδεκτό ότι το ενωσιακό δίκαιο περιβάλλοντος (όπως και οι άλλοι τομείς του δικαίου της ΕΕ) εφαρμόζεται από τα εθνικά δικαστήρια μέσω τριών βασικών μηχανισμών. Αυτοί είναι το άμεσο αποτέλεσμα (direct effect) των οδηγιών, η σύμφωνη προς το δίκαιο της ΕΕ ερμηνεία των εθνικών κανόνων εκ μέρους των εθνικών δικαστηρίων (consistent interpretation) και η ευθύνη του κράτους για ζημιά που προέρχεται από κακή εφαρμογή του ευρωπαϊκού δικαίου (doctrine Francovich)⁴⁰. Όπως χαρακτηριστικά επισημαίνει ο Koen Lenaerts, πρόεδρος του ΔΕΕ, το άρθρο 4(3) ΣΕΕ (πρώην άρθρο 10 ΣΕΚ) υποχρεώνει τα εθνικά δικαστήρια να εξασφαλίζουν «πλήρη αποτελεσματικότητα» («full effectiveness» ή «effet utile») του δικαίου της ΕΕ⁴¹. Η πλήρης αποτελεσματικότητα του δικαίου της ΕΕ διασφαλίζεται μέσω εθνικών δικονομικών κανόνων οι οποίοι δεν μπορούν να είναι λιγότερο ευνοϊκοί σε σχέση με εκείνους που εφαρμόζονται για παρόμοιες προσφυγές αποκλειστικά εσωτερικού δικαίου (αρχή της ισοδυναμίας), και δεν μπορούν να καθιστούν πρακτικά αδύνατη ή εξαιρετικά δύσκολη την άσκηση δικαιωμάτων που παρέχει το δίκαιο της ΕΕ (αρχή της αποτελεσματικότητας).

Οι ως άνω αρχές της αυτοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας, όπως επίσης η αρχή της αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας, έχουν ως στόχο να παρέχεται η δυνατότητα στους ιδιώτες να ζητούν από τα εθνικά δικαστήρια την πλήρη εφαρμογή και προστασία των δικαιωμάτων που προέρχονται από το δίκαιο της ΕΕ. Ειδικότερα, οι κανόνες του εθνικού δικονομικού δικαίου πρέπει γενικά να συμμορφώνονται προς τις ως άνω αρχές της αυτοδυναμίας και της αποτελεσματικότητας ή να τίθενται κατά μέρος όταν δεν είναι σύμφωνοι με τις αρχές αυτές. Έτσι, σε κάθε περίπτωση, τα εθνικά δικαστήρια έχουν την υποχρέωση να εφαρμόζουν το δίκαιο της ΕΕ ex officio στη βάση των ως άνω αρχών⁴².

(40) J. H. Jans/H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, 3rd edition, Groningen, Europa Law Publishing, 2008, σ. 167. A. Wallerman, *Towards an EU law doctrine on the exercise of discretion in national Courts? The member states' self-imposed limits on national procedural autonomy*, CML Rev., vol. 53, 2016, σ. 341.

(41) K. Lenaerts, *The rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union*, CML Rev., vol. 44, 2007, σ. 1645.

(42) *Ibid.* σ. 1647. Βλ. επίσης, υπόθεση C-40/08 Asturcom Telecomunicaciones EU:C:2009:615, para 54.

Το ΔΕΕ έχει επεξεργαστεί τις ως άνω αρχές σε σχέση με τους εθνικούς δικονομικούς κανόνες. Συγκεκριμένα, στην υπόθεση Lucchini, το Δικαστήριο έκρινε ότι «τα εθνικά δικαστήρια οφείλουν να εξετάζουν τις διατάξεις του εθνικού δικαίου, στο μέτρο του δυνατού, κατά τρόπον ώστε να μπορούν να τύχουν εφαρμογής που συντελεί στη θέση σε εφαρμογή του κοινοτικού δικαίου»⁴³. Επισημαίνει με σαφήνεια στη συνέχεια ότι «κατά πάγια νομολογία, το εθνικό δικαστήριο στο οποίο έχει ανατεθεί να εφαρμόζει, στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του, τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου έχει υποχρέωση να διασφαλίζει την πλήρη αποτελεσματικότητα των κανόνων αυτών, αφήνοντας εν ανάγκη ανεφάρμοστη κάθε αντίθετη διάταξη της εθνικής νομοθεσίας»⁴⁴.

Εν όψει των ανωτέρω, είναι προφανές ότι η τήρηση της αρχής της αποτελεσματικότητας είναι απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή του αμέσου αποτελέσματος της οδηγίας. Μια διάταξη οδηγίας θεωρείται ότι έχει άμεσο αποτέλεσμα όταν μπορεί να εφαρμοστεί από τα εθνικά δικαστήρια τα οποία ενεργούν στο πλαίσιο των καθηκόντων τους⁴⁵. Τους όρους και τις προϋποθέσεις της εφαρμογής του αμέσου αποτελέσματος αποσαφήνισε το ΔΕΕ με τη νομολογία του. Έτσι, στην υπόθεση Kraaijeveld, το Δικαστήριο έκρινε τα εξής: «Όσον αφορά το δικαίωμα των ιδιωτών να επικαλούνται οδηγίες, και των εθνικών δικαστηρίων να τις λαμβάνουν υπόψη, το Δικαστήριο έχει ήδη αποφανθεί ότι δεν συμβιβάζεται με το δεσμευτικό αποτέλεσμα το οποίο αναγνωρίζει στις οδηγίες το άρθρο 189 ΕΚ ο εκ προοιμίου αποκλεισμός της δυνατότητας επικλήσεως εκ μέρους των ενδιαφερόμενων προσώπων, των υποχρεώσεων που επιβάλλουν οι οδηγίες. Ειδικότερα, στις περιπτώσεις εκείνες στις οποίες οι κοινοτικές αρχές υποχρεώνουν, μέσω της οδηγίας, τα κράτη μέλη να υιοθετήσουν μια συγκεκριμένη συμπεριφορά, η πρακτική αποτελεσματικότητα της πράξης αυτής θα εξασθενούσε αν δεν επιτρέπονταν στους ιδιώτες να την επικαλούνται ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων, και στα εθνικά δικαστήρια να τη λαμβάνουν υπόψη ως στοιχείο του κοινοτικού δικαίου, προκειμένου να διαπιστώσουν αν, εντός της ευχέρειας που του αναγνωρίζεται ως προς τον τύπο και τα μέσα εφαρμογής της οδηγίας, ο εθνι-

(43) Υπόθεση C-119/05 Lucchini [2007] Συλλ I-6199, σζ. 60.

(44) *Ibid.* σζ. 61.

(45) J. H. Jans/H. H. B. Vedder, *European Environmental Law*, ό.π., 170.

κός νομοθέτης παρέμεινε εντός των ορίων του περιθωρίου εκτίμησης που χαράσσει η οδηγία»⁴⁶.

Είναι ενδιαφέρον να τονιστεί ότι οσάκις τα κράτη μέλη υπερβάνουν τα όρια της διακριτικής ευχέρειας, τα εθνικά δικαστήρια είναι υποχρεωμένα να θέτουν κατά μέρος τις εθνικές ρυθμίσεις που είναι αντίθετες προς το δίκαιο της ΕΕ⁴⁷. Τέλος, οι ιδιώτες μπορούν να επικαλούνται το άμεσο αποτέλεσμα των οδηγιών κατ' αρχάς μετά την εκπνοή της προθεσμίας μεταφοράς της στο εσωτερικό δίκαιο εφόσον δεν μεταφέρθηκαν εμπρόθεσμα ή μεταφέρθηκαν πλημμελώς⁴⁸. Να σημειωθεί ότι το άμεσο αποτέλεσμα της οδηγίας αφορά τόσο σε νομοθετικές όσο και σε διοικητικές πράξεις (π.χ. χορήγηση άδειας)⁴⁹.

B. Συμβατότητα του άρθρου 8 του ν. 4014.2011 με την οδηγία 2011/92/ΕΕ

Η Οδηγία 2011/92 (στο εξής: οδηγία ΕΠΕ) αναφέρεται στην υποχρέωση εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, το περιεχόμενο της οποίας είναι ίδιο για όλες τις κατηγορίες έργων (άρθρα 2, 3, 4 και 5.) Ειδικότερα, το άρθρο 3 της οδηγίας ΕΠΕ ορίζει ότι «η ΜΠΕ εντοπίζει, περιγράφει και αξιολογεί δεόντως ... τις άμεσες και έμμεσες επιπτώσεις ενός έργου:

- στον άνθρωπο, στην πανίδα και στη χλωρίδα,
- στο έδαφος, στα ύδατα, στον αέρα, στο κλίμα και στο τοπίο,
- στα υλικά αγαθά και στην πολιτιστική κληρονομιά,
- στην αλληλεπίδραση μεταξύ των παραγόντων που αναφέρονται στην πρώτη, δεύτερη και τρίτη περίπτωση».

Όπως κρίθηκε από το ΔΕΕ, η τήρηση της υποχρέωσης που επιβάλλει το άρθρο 3 «δεν μπορεί να περιορίζεται στον προσδιορισμό και στην περιγραφή των άμεσων και έμμεσων συνεπειών ενός σχεδίου

έργου σε ορισμένους παράγοντες, αλλά οφείλει να τις αξιολογεί κατά περίπτωση με τον δέοντα τρόπο»⁵⁰.

Η οδηγία ΕΠΕ εφαρμόζεται στα σχέδια «τα οποία ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κυρίως εξαιτίας της φύσης τους, των διαστάσεών τους ή της τοποθεσίας τους»⁵¹. Αυτό σημαίνει ότι το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας είναι πολύ ευρύ και τα κράτη μέλη δεν μπορούν να ερμηνεύουν περιοριστικά τα εν λόγω σχέδια (έργα)⁵². Εν προκειμένω και με βάση τα παραπάνω, το υπό κρίση έργο των κατασκευών κεραιών κινητής τηλεφωνίας ανήκει στην κατηγορία 10 σημείο β) του Παραρτήματος II της οδηγίας ΕΠΕ. Σε αυτό συνηγορεί, επίσης, το γεγονός ότι το Δικαστήριο της Ένωσης έχει δώσει στη νομολογία του ευρεία ερμηνεία της έννοιας «της υλοποίησης κατασκευαστικών εργασιών» (άρθρο 1, παράγραφος 2, περίπτωση α)⁵³.

Το κατά πόσο η έκθεση στην ηλεκτρομαγνητική (Η/Μ) ακτινοβολία ενδέχεται να έχει αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον μπορεί να αξιολογηθεί μόνο με το screening το οποίο αποτελεί την πρώτη φάση της διαδικασίας της περιβαλλοντικής αδειοδότησης όπως προβλέπεται στην οδηγία [άρθρο 4(2)]. Επιβάλλεται να υπομνησθεί ότι το άρθρο 4(2) της οδηγίας παράγει άμεσο αποτέλεσμα σε συνδυασμό με το άρθρο 2(1) της ίδιας οδηγίας⁵⁴ και ισχύουν όσα σχετικά αναφέρθηκαν παραπάνω.

Σύμφωνα με το άρθρο 8 του ν. 4014/2011 –ο οποίος μεταφέρει στο εθνικό δίκαιο την οδηγία ΕΠΕ–, τα έργα ή δραστηριότητες κατηγορίας Β δεν ακολουθούν τη διαδικασία εκπόνησης ΜΠΕ, αλλά υπόκεινται σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ). Ωστόσο, όπως ήδη τονίστηκε, στοιχείο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης αποτελεί η εκπόνηση ΜΠΕ όπως αυτό, άλλωστε, προκύπτει, εκτός των άλλων, και από το άρθρο 1, παράγραφος 2, εδάφιο ζ) περίπτωση ι). Επομένως, στον βαθμό που δεν προβλέπεται η εκπόνηση ΜΠΕ αλλά τη θέση της καταλαμ-

(46) Υπόθεση C-72/95 Kraaijeveld [1996] Συλλ I-5403, σκ. 56. Να σημειωθεί ότι η στάση αυτή του δικαστηρίου παραμένει η ίδια μέχρι σήμερα. Βλ., ενδεικτικά, υπόθεση C-435/97 WWF [1997] I-5613, υπόθεση C-287/98 Linster [2000] I-6717, υπόθεση C-201/02 Wells [2004] I-723 και υπόθεση C-127/02 Waddenzee [2004] I-7405, σκ. 65. Στην τελευταία υπόθεση, δεν πρόκειται για εθνικό νομοθετικό μέτρο αλλά για απόφαση εθνικής διοικητικής αρχής, όπως και στην υπό κρίση περίπτωση.

(47) Υπόθεση C-72/95 Kraaijeveld, ό.π., σκ. 61 και υπόθεση C-435/97 WWF, σκ. 70.

(48) Υπόθεση C-62/00 Marks and Spencer [2002] Συλλ I-6325, σκ. 25, υπόθεση C-138/07 Cobelfret [2009] Συλλ I-731, σκ. 58 και υπόθεση C-237/07 Janecsek [2008] Συλλ I-6221, σκ. 36.

(49) Η υπόθεση C-201/02 Wells [2004] I-723, σκ. 61 αναφέρεται σε διοικητική πράξη έγκρισης άδειας ιδιώτη. Βλ. σχετ., J. H. Jans/H. H. B. Vedder, European Environmental Law, ό.π., σ. 180 - 181.

(50) Απόφαση της 3ης Μαρτίου 2011, C-50/09, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας [2011] Συλλ I-873, σκ. 37.

(51) Άρθρο 2 παρ. 1 της οδηγίας ΕΠΕ.

(52) ΔΕΚ, 24.10.1996, C-72/95, Kraaijeveld, Συλλ I-5403, σκ. 31. ΔΕΚ, 16.9.1999, C-435/97, WWF, Συλλ I-5613, σκ. 40. ΔΕΚ, 28.2.2008, C-2/07, Abraham, Συλλ I-1197, σκ. 32. ΔΕΚ, 25.7.2008, C-142/07, Ecologistas en Accion-CODA, Συλλ I-6097, σκ. 28.

(53) C-2/07, Abraham, ό.π., σκ. 20 - 22, C-142/07, Ecologistas en Accion-CODA, ό.π., σκ. 36. ΔΕΚ, 17.3.2011, C-275/09, Brussels Geuest, σκ. 27.

(54) Υπόθεση C-244/12, σκ. 28 - 31 και 48.

βάνουν οι ΠΠΔ οι οποίες δεν συνιστούν επιστημονική αξιολόγηση των επιπτώσεων, η πρόβλεψη του άρθρου 8 του ν. 4014/2011 δεν είναι συμβατή με τα άρθρα 1, παράγραφος 2, εδάφιο ζ) περίπτωση ι), 2, 3, 4 και 5 της οδηγίας ΕΠΕ.

Περαιτέρω, όπως προκύπτει από την οδηγία ΕΠΕ, η επιλογή των έργων του Παραρτήματος II της ίδιας οδηγίας προς ένταξή τους στη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης ώστε να απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων [άρθρο 1, παράγραφος 2, περίπτωση ζ), σημείο i της οδηγίας ΕΠΕ] ανήκει στα κράτη μέλη. Τα τελευταία αποφασίζουν σχετικά είτε κατά περίπτωση, είτε βάσει κατώτατων ορίων ή κριτηρίων που καθορίζει το κάθε κράτος μέλος είτε με σωρευτική εφαρμογή των δύο ως άνω διαδικασιών (άρθρο 4 οδηγίας ΕΠΕ). Ωστόσο, η διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών για την ως άνω επιλογή των έργων περιορίζεται από τα κριτήρια αναφορικά με τα χαρακτηριστικά του έργου, την τοποθεσία τους και τη φύση των επιπτώσεών τους (άρθρο 4, παράγραφος 3 οδηγίας ΕΠΕ). Εξ αυτού έπεται ότι οι αρμόδιες εθνικές αρχές, οσάκις κατατίθεται αίτηση για περιβαλλοντική έγκριση ενός έργου που περιλαμβάνεται στο Παράρτημα II, οφείλουν να προβούν σε ειδικότερη εξέταση κατά πόσο το έργο θα πρέπει να υποβληθεί σε ΕΠΕ, λαμβανομένων υπόψιν των κριτηρίων του Παραρτήματος III⁵⁵. Συνεπώς, το Παράρτημα II δεν μπορεί να θεωρηθεί ως κλειστός κατάλογος⁵⁶.

Για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της οδηγίας (effet utile), το ΔΕΕ περιόρισε την διακριτική ευχέρεια των εθνικών αρχών σχετικά με την επιλογή των ως άνω έργων του παραρτήματος II, καταδικάζοντας τις πρακτικές που οδηγούν στον περιορισμό του καταλόγου των έργων⁵⁷. Επίσης, ο περιορισμός της διακριτικής ευχέρειας των εθνικών αρχών προκύπτει από την υποχρέωση, η οποία θεσπίζεται στο άρθρο 2, παράγραφος 1 της οδηγίας ΕΠΕ, να υποβληθούν σε ΕΠΕ τα έργα που ενδέχεται να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, κυρίως «λόγω της φύσης, των διαστάσεών τους ή της τοποθεσίας

τους»⁵⁸. Επιπλέον, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, είναι απαραίτητη η συνδυασμένη εφαρμογή και των τριών κριτηρίων για να αποφασίσει η εθνική αρχή σχετικά με την επιλογή των έργων που θα υποβληθούν ή όχι στην ΕΠΕ⁵⁹.

Επίσης, για να εξασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα της οδηγίας, το ΔΕΕ έκρινε ότι είναι παράνομες οι τεχνικές των εθνικών αρχών οι οποίες εξαιρούν συστηματικά ολόκληρες κατηγορίες έργων από τη διαδικασία ΕΠΕ με το επιχείρημα ότι δεν επιφέρουν σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην ανθρώπινη υγεία⁶⁰. Συναφώς, η θέσπιση κατώτατων ορίων που δεν λαμβάνουν υπόψιν τη φύση και την τοποθεσία των έργων⁶¹ ή η χρησιμοποίηση μόνο ενός κριτηρίου (π.χ. της τοποθεσίας του έργου) για να εξαιρεθεί από την υποβολή σε ΕΠΕ ένα έργο του παραρτήματος II, έρχονται σε αντίθεση με το άρθρο 2 της οδηγίας ΕΠΕ. Επομένως, η εθνική νομοθεσία η οποία επιτρέπει την εκ των προτέρων συστηματική εξαίρεση ενός συνόλου έργων από την υποχρέωση ΕΠΕ παραβιάζει τα άρθρα 2, παράγραφος 1 και 4, παράγραφος 2 της οδηγίας ΕΠΕ⁶².

Εν προκειμένω, λοιπόν, επειδή το άρθρο 8 του ν. 4014/2011 εξαιρεί με συστηματικό τρόπο έργα ή δραστηριότητες που υπάγονται στο Παράρτημα II της οδηγίας ΕΠΕ, κατατάσσοντας τα εν λόγω έργα στην κατηγορία Β ώστε να μην υφίσταται υποχρέωση να ακολουθηθεί η διαδικασία εκπόνησης ΜΠΕ αλλά να υπόκεινται σε ΠΠΔ⁶³ και χωρίς να λαμβάνει υπόψιν τα κριτήρια του Παραρτήματος III της οδηγίας ΕΠΕ, παραβιάζει τα άρθρα 2 παράγραφος 1 και 4, παράγραφος 2 της οδηγίας ΕΠΕ, όπως αυτά ερμηνεύτηκαν από το ΔΕΕ. Περαιτέρω, οσάκις οι εθνικές αρχές υπερβαίνουν τα όρια της διακριτικής ευχέρειας αναφορικά με την επιλογή των έργων που περιλαμβάνονται στο παράρτημα II καθόσον δεν λαμβάνουν υπό-

(55) ΔΕΚ, 23.11.2006, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-486/04, Συλλ I-11025, σκ. 53. ΔΕΚ, 30.4.2009, Christopher Mellor, C-75/08, Συλλ I-4205, σκ. 51.

(56) *Nicolas de Sadeleer, L'évaluation des incidences environnementales des programmes, plans et projets: à la recherche d'une protection juridictionnelle effective, Revue du Droit de l'Union Européenne, No 2/2014, σ. 245.*

(57) *Ibid.*

(58) ΔΕΚ, 24.10.1996, C-72/95, Kraaijeveld, Συλλ I-5403, σκ. 50. ΔΕΚ, 28.2.2008, C-2/07, Abraham, Συλλ I-1197, σκ. ΔΕΚ, 17.3.2011, C-275/09, Brussels Geuest, I-1753. ΔΕΚ, 21.2.2013, C-244/12, Salzburger Flughafen, σκ. 28.

(59) ΔΕΚ, 21.9.1999, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-392/96, Συλλ I-5901, σκ. 65 - 67. ΔΕΚ, 16.3.2006, Επιτροπή κατά Ισπανίας, C-332/04, Συλλ I-40, σκ. 77. ΔΕΚ, 23.11.2006, Επιτροπή κατά Ιταλίας, C-486/04, Συλλ I-11025, σκ. 53.

(60) ΔΕΚ, 2.5.1996, Επιτροπή κατά Βελγίου, C-133/94, Συλλ I-2323.

(61) ΔΕΚ, 21.9.1999, Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, C-392/96, Συλλ I-5901, σκ. 72.

(62) ΔΕΚ, 24.10.1996, C-72/95, Kraaijeveld, Συλλ I-5403, σκ. 60 - 62.

(63) *Κ. Γώγου, Η μεταρρύθμιση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης με το ν. 4014/2011-πέντε χρόνια μετά, ΕφημΔΔ, No 2/2016, σ. 183.*

φιν τα κριτήρια του παραρτήματος III της οδηγίας ΕΠΕ σωρευτικά, τα εθνικά δικαστήρια είναι υποχρεωμένα να θέτουν κατά μέρος τις εθνικές ρυθμίσεις που είναι αντίθετες προς τις ενωσιακές και να εφαρμόζουν τις τελευταίες⁶⁴.

Σύμφωνα με όσα προηγήθηκαν, η συστηματική εξαίρεση όλων των έργων κατασκευής κεραιών κινητής τηλεφωνίας από τη διαδικασία ΕΠΕ και η αντικατάστασή της από εκείνη της Δήλωσης Υπαγωγής σε ΠΠΔ που θεσπίζει η ΚΥΑ αριθ. οικ. 174610/19.2014 «Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις για έργα και δραστηριότητες της κατηγορίας Β της 12ης ομάδας «Ειδικά Έργα και Δραστηριότητες», α/α 6 «Σταθμοί Βάσης Κινητής και Ασύρματης Σταθερής Τηλεφωνίας», του παραρτήματος XII της Υ.Α. 1958/2012 (Β' 21), όπως εκάστοτε ισχύει» (ΦΕΚ 2498/Β'/19.9.2014), παραβιάζει τα άρθρα 2 παράγραφος 1 και 4, παράγραφος 2 της οδηγίας ΕΠΕ.

Θα πρέπει να υπογραμμιστεί ότι στο ίδιο πνεύμα κινήθηκε και το ΣτΕ. Συγκεκριμένα, το δικαστήριο έκρινε ότι είναι απαραίτητη η προηγούμενη εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων καθόσον η εν λόγω εκτίμηση εναρμονίζεται με την αρχή της προφύλαξης⁶⁵. Σύμφωνα με τη διαδικασία ΕΠΕ, η ΜΠΕ αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης, θα πρέπει να ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου, το δε περιεχόμενό της πρέπει να είναι επαρκές ώστε, να είναι σε θέση η Διοίκηση να διακριβώνει και αξιολογεί τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμά, αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της νομοθεσίας (εθνικής και ενωσιακής) και με τις συνταγματικές επιταγές⁶⁶. Στην Οδηγία ΕΠΕ, όπως επίσης και στη νομοθεσία που την ενσωματώνει στο εθνικό δίκαιο προβλέπεται, όπως ήδη αναφέρθηκε, υποχρέωση για τον κύριο του έργου να υποβάλει ΜΠΕ η οποία να εντοπίζει, περιγράφει και αξιολογεί δεόντως τις άμεσες και έμμεσες επι-

πτώσεις ενός έργου, στον άνθρωπο, στην πανίδα και στη χλωρίδα, στο έδαφος, στον αέρα, στο κλίμα, στο τοπίο, στα υλικά αγαθά και στην πολιτιστική κληρονομιά, όπως επίσης και την αλληλεπίδραση μεταξύ των παραπάνω παραγόντων⁶⁷. Από αυτήν τη γενική περιγραφή προκύπτει ότι η διαδικασία ΕΠΕ απαιτεί να εξετάζεται το προτεινόμενο έργο ευρύτερα, δηλαδή από την άποψη των συνολικών άμεσων, έμμεσων, σωρευτικών και αλληλοεπηρεαζόμενων επιπτώσεων⁶⁸.

Από το περιεχόμενο των ΠΠΔ προκύπτει ότι αυτές δεν εκπληρώνουν τις προϋποθέσεις του νόμου. Συγκεκριμένα, δεν αναφέρονται οι άμεσες και οι έμμεσες επιπτώσεις του έργου στην υγεία του ανθρώπου, ούτε αναφέρεται η τυχόν αλληλεπίδραση μεταξύ των παραπάνω αναφερόμενων παραγόντων δηλαδή των άμεσων και έμμεσων επιπτώσεων του έργου, στον άνθρωπο, στην πανίδα και στη χλωρίδα, στο έδαφος, στον αέρα, στο κλίμα, στο τοπίο, στα υλικά αγαθά και στην πολιτιστική κληρονομιά. Θα πρέπει να επισημανθεί ότι σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ πρέπει να πληρούνται οι απαιτήσεις του νόμου ως προς το περιεχόμενο των ΜΠΕ⁶⁹. Επομένως, οι ελάχιστες απαιτήσεις είναι αυτές που αναφέρονται στο άρθρο 5 παρ. 1 του ν. 1650/86, όπως αντικαταστάθηκε με το ν. 4014/2011. Σε κάθε περίπτωση, λοιπόν, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ανεξαρτήτως της ονομασίας της, πρέπει να περιλαμβάνει τις ελάχιστες απαιτήσεις της ενωσιακής νομοθεσίας αναφορικά με το περιεχόμενό της⁷⁰.

Η εξέταση των εναλλακτικών λύσεων για ένα έργο ή μια δραστηριότητα αποτελεί τον «πυρήνα» των ΜΠΕ και της διαδικασίας γενικότερα της ΕΠΕ, διότι συμπυκνώνει την προληπτική λειτουργία τους⁷¹. Ειδικότερα, η αναφορά και ο έλεγχος των εναλλακτικών λύσεων οι οποίες αφορούν κυρίως στην τοποθεσία, στη διαδικασία (χρήση τεχνικών μέσων και τεχνολο-

(64) ΔΕΚ, 24.10.1996, C-72/95, *Kraaijeveld*, Συλλ I-5403, σκ. 61. ΔΕΚ, 16.9.1999, C-435/97, WWF, Συλλ I-5613, σκ. 70.

(65) ΣτΕ Ολ. 1264/2005, σκ. 9.

(66) Βλ., ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 613/2002 (σκέψη 7), ΣτΕ Ολ. 2511/2002 (σκέψη 10), ΣτΕ Ολ. 3478/2000 (σκέψη 9). Γι' αυτήν τη βασική διάσταση της ΜΠΕ και του περιεχομένου της, είναι σύμφωνη και η θεωρία. Βλ. ενδεικτικά, *M. Prieur*, *Les Etudes d'Impact et l'évaluation de l'état de l'environnement*, σε: *Déclaration de Limoges (Réunion mondiale des Associations de droit de l'environnement)*, Limoges, PUF, 1992, σ. 77 - 85. *M. Lee*, *EU Environmental Law: Governance and Decision Making*, Hart Publishing, 2014, σ. 159 - 181.

(67) Άρθρο 3 της Οδηγίας ΕΠΕ σε συνδυασμό με το άρθρο 5(3) και με το Παράρτημα IV.

(68) Βλ., Προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα Pergola στην υπόθεση C-392/96 Επιτροπή κατά Ιρλανδίας, παρ. 37 των Προτάσεων: «αυτό που είναι σημαντικό για την προηγούμενη εκτίμηση είναι συνεπώς το σύνολο των επιπτώσεων των δραστηριοτήτων, που τα σχέδια, θεωρούμενα ατομικά ή συνολικά, συνεπάγονται στο περιβαλλοντικό πλαίσιο που αναγνωρίζεται άξιο ιδιαίτερης προστασίας».

(69) ΣτΕ 4654/1998 (σκέψη 7).

(70) Άρθρο 5 παρ. 3 της Οδηγίας ΕΠΕ.

(71) *M. Hertz*, *Parallel Universes: NEPA Lessons for the New Property*, *Columbia Law Review*, vol. 93, 1993, σ. 1677.

γιών γενικότερα) και στις πολιτικές (ευρύτερα σχέδια και προγράμματα) αποτελούν ουσιαστική προϋπόθεση για την επιλογή της λιγότερο βλαπτικής για το περιβάλλον και την υγεία του ανθρώπου λύσης. Εάν δεν υπάρχει αναφορά των εναλλακτικών λύσεων, η δυνατότητα επίτευξης του στόχου για τον μετριασμό των περιβαλλοντικών επιπτώσεων μειώνεται σημαντικά, διότι η παρεχόμενη πληροφόρηση δεν είναι επαρκής ούτε κατάλληλη για τη βέλτιστη λύση⁷². Είναι γνωστό ότι το ΣτΕ ασχολήθηκε ιδιαίτερα με την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων ακόμη και πριν από την τροποποίηση της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ⁷³. Η εξέτασή τους θεωρείται αναγκαίο και ουσιώδες στοιχείο της ΜΠΕ⁷⁴, ενώ ιδιαίτερη σημασία δίνεται από το ΣτΕ στη συγκριτική αξιολόγηση των εναλλακτικών τεχνικών λύσεων και στην επαρκή αιτιολόγηση της προτεινόμενης επιλογής⁷⁵. Περαιτέρω, επιβάλλεται η αναφορά στις σωρευτικές επιπτώσεις σε περιπτώσεις όπου υπάρχουν στην ευρύτερη περιοχή και άλλα έργα ή δραστηριότητες, όπως εν προκειμένω. Επομένως, η μη αναφορά τους στις ΠΠΔ συνιστά παράλειψη η οποία αντιβαίνει στα άρθρα 3, 4 και 5 και στο παράρτημα IV της οδηγίας ΕΠΕ.

Περαιτέρω, στις περιπτώσεις στις οποίες υπάρχει κίνδυνος προσβολής της υγείας μέσω της ρύπανσης και εν γένει της υποβάθμισης του περιβάλλοντος, επιβάλλεται να συντάσσεται Μελέτη Επικινδυνότητας από επιστήμονες του τομέα των Επιστημών Υγείας, έτσι ώστε να υπάρχει κοινή εκτίμηση των επιπτώσεων στην υγεία του ανθρώπου και στο περιβάλλον⁷⁶. Άλλωστε, η στενή σύνδεση της ποιότητας του περιβάλλοντος και της υγείας αποτελεί κοινό τόπο σήμερα⁷⁷ αναγνωρίζεται δε

ρητά και από το ΔΕΕ⁷⁸. Στην προκείμενη περίπτωση της έκθεσης στην Η/Μ ακτινοβολία από τις κεραίες βάσης επιβάλλεται, στο πλαίσιο της ΜΠΕ, να συνταχθεί Μελέτη Επικινδυνότητας ώστε να εκτιμηθεί κατά πόσον η έκθεση των πολιτών στην Η/Μ ακτινοβολία ενδέχεται να δημιουργήσει κινδύνους για την υγεία τους. Με τον τρόπο αυτό, δίνεται η δυνατότητα στη διοίκηση να διαπιστώσει το εύρος των κινδύνων και να επιβάλει προληπτικά μέτρα, όπως έχει υποχρέωση από το άρθρο 24 παρ. 1 Σ και από το άρθρο 191(2) της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Να σημειωθεί ότι η Δήλωση Υπαγωγής σε ΠΠΔ δεν κάνει καμία συγκεκριμένη αναφορά ενώ θα έπρεπε να ασχοληθεί αποκλειστικά με τις πιθανές επιπτώσεις του συγκεκριμένου έργου της κατασκευής κεραίας βάσης στην ανθρώπινη υγεία. Η αφηρημένη αναφορά στην ανθρώπινη υγεία δεν συνιστά επιστημονική τεκμηρίωση καθόσον δεν αξιολογείται η σχέση της Η/Μ ακτινοβολίας και της ανθρώπινης υγείας, απλώς αποφαίνεται αξιωματικά –και χωρίς την ελάχιστη τεκμηρίωση που απαιτεί ο νόμος– ότι «δεν εγκυμονεί κανένα κίνδυνο για το κοινό».

2. Το άρθρο 8 του ν. 4014/2011 υπό το φως της αρχής της προφύλαξης

Η αρχή της προφύλαξης αποτελεί αναγνωρισμένη αρχή του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος, γενική αρχή του ενωσιακού δικαίου και αρχή του εθνικού δικαίου⁷⁹. Σύμφωνα με αυτή, όταν υπάρχουν απειλές

(72) A. Steinemann, Improving alternatives for environmental impact assessment, Environmental Impact Assessment Review, vol. 21, 2001, σ. 3.

(73) ΣτΕ 1035/1993.

(74) ΣτΕ 3988/2001.

(75) ΣτΕ Ολ. 1675/1999, Ολ. 3478/2000.

(76) Βλ., ΣτΕ 1872/1994, ΣτΕ 1950/1999, πρβλ ΣτΕ Ολ. 258/2004.

(77) Αυτό αναγνωρίζεται από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία επισημαίνει ότι απαιτείται καλύτερη γνώση των επιπτώσεων των ρύπων στην υγεία και καλεί τα όργανα της Κοινότητας και τα κράτη μέλη «να συντονίσουν την έρευνα όσον αφορά τις σχέσεις μεταξύ των περιβαλλοντικών ρύπων, την έκθεση σε αυτούς και τις επιπτώσεις στην υγεία, καθώς και για τον καθορισμό του καλύτερου τρόπου πρόληψής τους». Βλ., Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο και το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο σχετικά με την επανεξέταση της στρατηγικής για την αειφόρο ανάπτυξη. Πλαίσιο δράσης, COM (2005), 658 τελικό, Βρυξέλλες, 13.12.2005, σ. 10. Βλ., ομοίως, Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Η Ευρωπαϊκή στρατηγική για το περιβάλλον και την

υγεία, Βρυξέλλες, 11.6.2003, COM (2003) 338 τελικό, σ. 28. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή, Το ευρωπαϊκό Σχέδιο Δράσεως 2004-2010 για τη σχέση περιβάλλοντος και υγείας, Βρυξέλλες, 9.6.2004, COM (2004) 416 τελικό. Ομοίως, η σχέση του περιβάλλοντος και της υγείας αναγνωρίζεται ρητά στο άρθρο 1, παράγραφος 2 β) και στο άρθρο 2 του ν. 1650/1986 και στο άρθρο 2 παρ. 2 β) του Διεθνούς Συμφώνου για τα Οικονομικά, Κοινωνικά και Μορφωτικά δικαιώματα (ΟΗΕ, 1966.) Η Ελλάδα το κύρωσε με τον ν. 1532/1985. Βλ., επίσης, 1^ο άρθρο του Χάρτη Περιβάλλοντος που είναι προσαρτημένος στο γαλλικό Σύνταγμα (Loi no 2005-205 της 1ης Μαρτίου 2005, JO 2.3.2005).

(78) ΔΕΚ, C-142/05, σκ. 33. ΔΕΚ, C-28/09, σκ. 120 - 122.

(79) Για την αρχή της προφύλαξης υπάρχει εξαιρετικά εκτεταμένη βιβλιογραφία. Βλ., ενδεικτικά, C. Foster, Science and the Precautionary Principle in International Courts and Tribunals, Cambridge University Press, 2011. J. Peel, The Precautionary Principle in Practice: Environmental Decision-Making and Scientific Uncertainty, Federation Press, 2005. D. Steel, Philosophy and the Precautionary Principle: Science, Evidence, and Environmental Policy, Cambridge University Press, 2014. Γ. Μπάλια, Η αρχή της προφύλαξης στο διεθνές, κοινοτικό και συγχροτικό δίκαιο, εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2005.

βλάβης του περιβάλλοντος ή της υγείας του ανθρώπου, η έλλειψη οριστικής επιστημονικής γνώσης δεν αποτελεί λόγο για να μη ληφθούν μέτρα πρόληψης. Η εν λόγω αρχή στη Διακήρυξη του Ρίο (1992)⁸⁰ ορίζεται ως εξής: «Αποσκοπώντας στην προστασία του περιβάλλοντος, η προφυλακτική προσέγγιση θα εφαρμοστεί ευρέως από τα Κράτη ανάλογα με τις δυνατότητές τους. Όταν υπάρχουν απειλές σοβαρής ή ανεπανόρθωτης ζημίας, η έλλειψη πλήρους επιστημονικής βεβαιότητας δεν θα χρησιμοποιηθεί σαν λόγος για την αναβολή λήψης αποδοτικών μέτρων που προλαμβάνουν τη περιβαλλοντική υποβάθμιση»⁸¹. Στο ενωσιακό δίκαιο δεν υφίσταται ορισμός είτε θετικός είτε αρνητικός⁸² πλην όμως η εν λόγω αρχή συνδέεται άμεσα με την υποχρέωση λήψης μέτρων τόσο από τα όργανα της Κοινότητας όσο και από τα κράτη μέλη, όπως προκύπτει από την Ανακοίνωση της Επιτροπής⁸³, από τη Δήλωση του Ευρωπαϊκού Συμβουλίου⁸⁴ και από τη νομολογία⁸⁵. Απαραίτητη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης είναι να οριστεί το κατώφλι, πέρα από το οποίο μία δραστηριότητα, ένα προϊόν ή μία ουσία θεωρείται ότι ενδεχομένως έχουν αρνητικές επιπτώσεις στην υγεία του ανθρώπου ή στο περιβάλλον⁸⁶. Η κοινά

αποδεκτή άποψη είναι ότι πρέπει να υπάρχει μια αξιόπιστη επιστημονική πληροφορία, έστω και μειωμένη στην επιστημονική κοινότητα, με βάση την οποία να εικάζεται η ύπαρξη κινδύνου. Με άλλες λέξεις, να υπάρχει εύλογος κίνδυνος έστω και μη δυνάμενος να ποσοτικοποιηθεί και όχι μια καθαρά διανοητική κατασκευή⁸⁷.

Το ΔΕΕ διευκρίνισε κρίσιμες παραμέτρους της εφαρμογής της αρχής της προφύλαξης⁸⁸. Ειδικότερα, έκρινε:

«68 Έτσι, βάσει της αρχής της προφύλαξης τα θεσμικά όργανα, οσάκις υφίσταται επιστημονική αβεβαιότητα ως προς την ύπαρξη ή την έκταση των κινδύνων για την υγεία του ανθρώπου, μπορούν να λαμβάνουν μέτρα προστασίας, χωρίς να οφείλουν να αναμένουν να αποδειχθεί πλήρως το υπαρκτό και η σοβαρότητα των εν λόγω κινδύνων (βλ., υπό την έννοια αυτή, αποφάσεις του Δικαστηρίου της 5ης Μαΐου 1998, C-180/96, *Ηνωμένο Βασίλειο κατά Επιτροπής*, Συλλογή 1998, σ. I-2265, σκέψη 99, της 9ης Σεπτεμβρίου 2003, C-236/01, *Mon-santo Agricoltura Italia κ.λπ.*, Συλλογή 2003, σ. I-8105, σκέψη 111, της 12ης Ιανουαρίου 2006, C-504/04, *Agrarproduktion Staebelow*, Συλλογή 2006, σ. I-679, σκέψη 39, και του Πρωτοδικείου της 10ης Μαρτίου 2004, T-177/02, *Malagutti-Vezinhet κατά Επιτροπής*, Συλλογή 2004, σ. II-827, σκέψη 54) ή να επέλθουν οι αρνητικές για την υγεία του ανθρώπου επιδράσεις (βλ., υπό την έννοια αυτή, απόφαση του Πρωτοδικείου της 1ης Σεπτεμβρίου 2002, T13/99, *Pfizer Animal Health κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2002, σ. II3305, σκέψεις 139 και 141, και της 1ης Σεπτεμβρίου 2002, T-70/99, *Alpharma κατά Συμβουλίου*, Συλλογή 2002, σ. II-3495, σκέψεις 152 και 154).

69 Στο πλαίσιο της διαδικασίας που καταλήγει στη θέσπιση από θεσμικό όργανο των κατάλληλων μέτρων προκειμένου να προλαμβάνονται δυ-

(80) Rio Declaration on Environment and Development, 13 June 1992, UN. Doc. A / Conf. 151/ 5/ Rev.1, 31 ILM (1992), σ. 876

(81) *Ibid.* Αρχή 15.

(82) Άρθρο 191 παρ. 2 ΣΛΕΕ: «Η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος αποβλέπει σε υψηλό επίπεδο προστασίας και λαμβάνει υπόψη την ποικιλομορφία των καταστάσεων στις διάφορες περιοχές της Κοινότητας. Σηριζείται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”».

(83) Επιτροπή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, Ανακοίνωση της Επιτροπής για την αρχή της προφύλαξης, COM (2000) 1 τελικό, Βρυξέλλες, 2.2.2000, παρ. 5.2.

(84) Δήλωση για τις κατευθυντήριες αρχές της αειφόρου ανάπτυξης, Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, Συμπεράσματα της Προεδρίας DOC 10255/05, Βρυξέλλες, 16 - 17 Ιουνίου 2005 («Να υιοθετείται η προσέγγιση που διέπεται από την αρχή της προφύλαξης σε περίπτωση αντικειμενικής επιστημονικής αβεβαιότητας, ώστε να αποφεύγεται κάθε ενδεχόμενη ζημιά για την υγεία του ανθρώπου ή του περιβάλλοντος, και να λαμβάνονται προληπτικά μέτρα»).

(85) Βλ., ενδεικτικά: Υπόθεση T-74/00, 76/00 κ.λπ. *Artogodam κατά Επιτροπής* [2002] Συλλ. II-4945, σκ. 184: «Συνεπώς, η αρχή της προφύλαξης μπορεί να οριστεί ως γενική αρχή του κοινοτικού δικαίου που επιβάλλει στις αρμόδιες αρχές τη λήψη κατάλληλων μέτρων [...]». Ομοίως, Υπόθεση T-13/99 *Pfizer Animal κατά Συμβουλίου* [2002] Συλλ. II-3305, σκ. 456 και υπόθεση T-70/99 *Alpharma κατά Συμβουλίου* [2002] Συλλ. II3495, σκ. 356.

(86) J. S. Applegate, *The Prometheus Principle: Using the Precautionary Principle to Harmonize the Regulation of Genetically Modified Organisms*, *Indiana Journal of Global Legal Studies*, Vol. 9, 2001, σ. 249.

(87) *Ibid.*, σ. 250. Βλ. επίσης, C. Noiville, *Principe de précaution et Organisation mondiale du commerce. Le cas du commerce alimentaire*, *Journal du droit international*, vol. 127, 2000, σ. 276. V. R. Walker, *Keeping the WTO from Becoming the «World Trans-science Organization: Scientific Uncertainty Science Policy, and Factfinding in the Growth Hormones Dispute»*, *Cornell International Law Journal*, vol. 31, 1998, σ. 305. K. Garnett/D. J. Parsons, *Multi-Case Review of the Application of the Precautionary Principle in European Union Law and Case Law, Risk Analysis*, vol. 37, 2017, σ. 505.

(88) Γενικό Δικαστήριο, 9.9.2011, Γαλλία κατά Επιτροπής, T-257/07, ECLI:EU:T:2011:444. Γενικό Δικαστήριο, 21.5.2015, *Rubinum SA κατά Επιτροπής*, T-201/13, ECLI:EU:T:2015:311, σκ. 98. ΔΕΚ, 10.4.2014, *Acino AG κατά Επιτροπής*, C-269/13P, ECLI:EU:C:2014:255, σκ. 81 - 83.

νητικοί κίνδυνοι για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια και το περιβάλλον δυνάμει της αρχής της προφύλαξης, μπορούν να διακριθούν τρία διαδοχικά στάδια: πρώτον, ο εντοπισμός των ενδεχόμενων αρνητικών επιδράσεων που απορρέουν από συγκεκριμένο φαινόμενο, δεύτερον, η αξιολόγηση των κινδύνων για τη δημόσια υγεία, την ασφάλεια και το περιβάλλον που σχετίζονται με το φαινόμενο αυτό, και τρίτον, εφόσον οι εντοπισθέντες δυνητικοί κίνδυνοι υπερβαίνουν το αποδεκτό για την κοινωνία όριο, η διαχείριση του κινδύνου με τη λήψη των αναγκαίων μέτρων προστασίας⁸⁹».

Διευκρινίζεται, λοιπόν, από το δικαστήριο ότι η διαδικασία για τυχόν λήψη μέτρων δυνάμει της αρχής της προφύλαξης έχει τα ως άνω αναφερόμενα τρία διαδοχικά στάδια τα οποία πρέπει να ακολουθεί η αρμόδια αρχή. Αξίζει, επίσης, να επισημανθεί ότι την ίδια προσέγγιση κάνουν και εθνικά δικαστήρια. Έτσι, σε υπόθεση σχετικά με την έκθεση σε Η/Μ ακτινοβολία το Γαλλικό Conseil d'Etat έκρινε:

«Σχετικά με την εσωτερική νομιμότητα της προβαλλόμενης πράξης:

Σε ό,τι αφορά στον προβαλλόμενο λόγο περί μη λήψης υπόψιν της αρχής της προφύλαξης:

37. Εκτιμώντας ότι μια δραστηριότητα η οποία δεν λαμβάνει υπόψιν τις απαιτήσεις της αρχής της προφύλαξης δεν μπορεί νομίμως να θεωρηθεί ως δημόσια ωφέλεια· ότι ανήκει στην αρμόδια δημόσια αρχή, επιλαμβανόμενη κατόπιν αιτήσεως ώστε να θεωρηθεί ότι ένα έργο είναι δημόσιας ωφέλειας, να ελέγξει εάν υπάρχουν συγκεκριμένα στοιχεία δυνάμενα να στηρίξουν την υπόθεση κινδύνου σοβαρής και μη αναστρέψιμης βλάβης του περιβάλλοντος ή προσβολής του ικανής να βλάψει σοβαρά την υγεία, που θα δικαιολογούσε, παρά την ύπαρξη αβεβαιοτήτων σχετικά με την πραγματοποίησή του και το εύρος του σύμφωνα με την κατάσταση της επιστημονικής γνώσης, την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης· ότι, εάν πληρούται αυτή η προϋπόθεση, είναι υποχρεωμένη να μεριμνήσει ώστε να πραγματοποιηθούν διαδικασίες εκτίμησης του ταυτοποιηθέντος κινδύνου από τις δημόσιες αρχές ή υπό τον έλεγχό τους και να επιβεβαιώσουν ότι, σε ό,τι αφορά, από τη μια πλευρά, στην πιθανότητα και τη σοβαρότητα του κινδύνου, και από την άλλη πλευρά, στο όφελος από το έργο,

τα μέτρα προφύλαξης που αποσκοπούν στο να αποφευχθεί η βλάβη δεν είναι ούτε ανεπαρκή ούτε υπερβολικά· ότι ανήκει στον δικαστή που εξετάζει τους λόγους που αντικρούουν το χαρακτηρισμό ενός έργου ως δημόσιας ωφέλειας και εν όψει των προβαλλόμενων επιχειρημάτων, να επιβεβαιώσει ότι η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης είναι δικαιολογημένη και να βεβαιωθεί ότι πραγματοποιήθηκαν οι διαδικασίες εκτίμησης του κινδύνου και ότι δεν υφίσταται προφανές λάθος εκτίμησης στην επιλογή των μέτρων προφύλαξης⁹⁰».

Όπως προκύπτει, λοιπόν, από την ως άνω υπ' αριθ. 37 σκέψη του Δικαστηρίου, η αρμόδια διοικητική αρχή είναι υποχρεωμένη να εξετάσει εάν υπάρχουν επιστημονικά στοιχεία από τα οποία να προκύπτει ότι ενδέχεται να υπάρχουν σοβαρές επιπτώσεις στην υγεία από το υπό κρίσιν έργο που θα δικαιολογούσαν την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης (πρώτο στάδιο). Περαιτέρω, εάν εκπληρώνεται η παραπάνω προϋπόθεση, η αρμόδια διοικητική αρχή υποχρεούται να μεριμνήσει ώστε να υπάρξουν διαδικασίες εκτίμησης του κινδύνου (δεύτερο στάδιο) και, κατόπιν, να ληφθούν τα ενδεδειγμένα μέτρα προφύλαξης (τρίτο στάδιο). Είναι άξιο μνείας το γεγονός ότι στην ως άνω απόφαση τονίζεται ότι ανήκει στον δικαστή να ελέγξει εάν δικαιολογείται η εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης.

Στην περίπτωση της έκθεσης στην Η/Μ ακτινοβολία από τις κεραίες βάσης της κινητής τηλεφωνίας, εκπληρώνεται η πρώτη προϋπόθεση για την εφαρμογή της αρχής της προφύλαξης καθόσον υπάρχουν πολλά επιστημονικά δεδομένα σχετικά με τις σοβαρές αρνητικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία από την έκθεση στην Η/Μ ακτινοβολία ραδιοσυχνότητας⁹¹. Είναι, λοιπόν, υποχρέωση της αρμόδιας αρχής να μεριμνήσει για να διενεργηθεί εκτίμηση του κινδύνου (είτε υπό τη μορφή ΜΠΕ είτε υπό τη μορφή Εκτίμησης Επικινδυνότητας) από την εγκατάσταση της κεραίας (δεύτερο στάδιο) ώστε να ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα προφύλαξης που να αναφέρονται στις συγκεκριμένες συνθήκες (αποστάσεις οικιών από την επίδικη κεραία βάσης, η σύθεση του πληθυσμού που εκτίθεται στην ακτινοβολία (βρέφη, μικρά παιδιά, έφηβοι κ.λπ.). Με τις προβλέψεις του άρθρου 8 ν. 4014/2011 και της ΚΥΑ (Β' 2014) δεν εξα-

(89) Γενικό Δικαστήριο, 9.9.2011, Γαλλία κατά Επιτροπής, T-257/07, ECLI:EU:T:2011:444.

(90) Conseil d'Etat, 16.4.2013, No 342409.

(91) Βλ. *supra* υποσημ. 16 - 30 και το κείμενο που τις συνοδεύει.

σφαλίζεται η ως άνω διαδικασία καθόσον πρόκειται για μια επικίνδυνη δραστηριότητα η οποία ενδέχεται σοβαρά να επιφέρει αρνητικές επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία. Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν, προκύπτει ότι οι εν λόγω ρυθμίσεις παραβιάζουν την αρχή της προφύλαξης.

3. Συμβατότητα του άρθρου 8 του ν. 4014/2011 με το άρθρο 6 της Σύμβασης Aarhus

Το άρθρο 6 της Σύμβασης Aarhus⁹² προβλέπει την υποχρέωση των κρατών να θεσπίσουν διατάξεις με τις οποίες θα εξασφαλίζεται η συμμετοχή του κοινού σε αποφάσεις για ειδικές δραστηριότητες. Η ως άνω υποχρέωση αφορά τόσο τις αποφάσεις για δραστηριότητες που απαριθμούνται στο παράρτημα I [άρθρο 6, παράγραφος 1 (α)], όσο και «τις αποφάσεις που δεν απαριθμούνται στο παράρτημα I, οι οποίες δύναται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον» [άρθρο 6, παράγραφος 1 (β)]. Η κατασκευή και λειτουργία των κεραιών βάσης κινητής τηλεφωνίας δεν ανήκουν σε εκείνες που απαριθμούνται στο παράρτημα I, αλλά σε εκείνες οι οποίες δεν περιλαμβάνονται μεν στο ως άνω παράρτημα, δύναται δε να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον καθόσον, όπως δείχθηκε ανωτέρω (βλ. σημεία 19 - 22), πλήθος επιστημονικών εργασιών κάνουν λόγο για ενδεχομένως εξαιρετικά δυσμενείς επιπτώσεις στην ανθρώπινη υγεία. Επομένως, έχει, κατ' αρχάς, εφαρμογή το άρθρο 6, παράγραφος 1 (β) της Σύμβασης Aarhus.

Περαιτέρω, οσάκις εφαρμόζεται η οδηγία ΕΠΕ, η οποία –όπως ήδη αναφέρθηκε– προβλέπει την κατάταξη των δραστηριοτήτων αφενός μεν στο παράρτημα I (το οποίο είναι κατά βάση ίδιο με το παράρτημα I της Σύμβασης Aarhus) οπότε έχει εφαρμογή το άρθρο 6, παράγραφος 1 (α) της ως άνω Σύμβασης, αφετέρου δε στο παράρτημα II, όπου η επιλογή των έργων για την ένταξη στο εν λόγω παράρτημα γίνεται είτε κατά περίπτωση είτε σύμφωνα με τη θέσπιση κατώτατων ορίων και κριτηρίων είτε και με τους δύο τρόπους (βλ., παραπάνω, υπό στοιχεία 10-13), οπότε έχει εφαρμογή το άρθρο 6, παράγραφος 1 (β). Ωστόσο, όπως τονίζεται στον Οδηγό Εφαρμογής, η υπαγωγή μιας δραστηριότητας στο άρθρο 6 της εν λόγω Σύμβασης δεν σημαίνει ότι υπάγεται υποχρεω-

τικά, επίσης, στη διαδικασία ΕΠΕ⁹³. Ειδικότερα, επισημαίνεται ότι «ενώ η εξέταση υπαγωγής μιας δραστηριότητας στη διαδικασία ΕΠΕ είναι ένας χρήσιμος μηχανισμός για να εξασφαλιστεί η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1 (β), ωστόσο, δεν θα πρέπει να θεωρηθεί (η διαδικασία ΕΠΕ) ως ο μόνος τρόπος καθορισμού υπαγωγής μιας δραστηριότητας στις διατάξεις του άρθρου 6 (της Σύμβασης)»⁹⁴. Περαιτέρω, σε Σύσταση της αρμόδιας Επιτροπής που λειτουργεί στο πλαίσιο της Σύμβασης Aarhus, αναφέρεται επί λέξει:

«B. Η εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1) (β)
43. Το Άρθρο 6, παράγραφος 1 (β) της Σύμβασης απαιτεί να λειτουργεί εντός κάθε εθνικού νομοθετικού πλαισίου ένας μηχανισμός που θα προσδιορίζει κατά πόσο μια απόφαση για μια προτεινόμενη δραστηριότητα που δεν είναι στον κατάλογο του παραρτήματος I μπορεί ωστόσο να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και για το λόγο αυτό να απαιτείται η συμμετοχή του κοινού σύμφωνα με τις προβλέψεις του άρθρου 6. Ο μηχανισμός για τον εν λόγω προσδιορισμό μπορεί να συνδέεται με το σύστημα της ΕΠΕ ή θα μπορούσε να είναι ανεξάρτητος από αυτό, ή θα μπορεί να εφαρμοστεί ένα μείγμα των δύο προσεγγίσεων.

44. Ανεξάρτητα από το κατά πόσο ο ως άνω προσδιορισμός σχετίζεται με τη διαδικασία ΕΠΕ ή όχι, το προτεινόμενο πρώτο βήμα είναι να ταυτοποιηθούν όλες οι δραστηριότητες που ενδεχομένως έχουν επιπτώσεις στο περιβάλλον [...]»⁹⁵.

Εν όψει των όσων προηγήθηκαν, φαίνεται ότι η περίπτωση της κατασκευής και λειτουργίας κεραιάς βάσης κινητής τηλεφωνίας, πληροί όλες τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή του άρθρου 6, παράγραφος 1 (β) της Σύμβασης Aarhus, είναι δε δυνατή η επίκληση του ως άνω άρθρου ενώπιον του εθνικού δικαστηρίου βάσει του άρθρου 9, παράγραφοι 2 και 3 της εν λόγω Σύμβασης⁹⁶. Το ΔΕΕ, από την πλευρά του διευκρίνισε τις προϋποθέσεις εφαρμογής του άρθρου 6, παράγραφος 1 (β) της Σύμβασης Aarhus από τις εθνικές αρχές και οι οποίες αντιστοιχούν απόλυτα προς εκείνες της περίπτωσης των κεραιών βάσης⁹⁷. Συ-

(92) Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-Making and Access to Justice in Environmental Matters, Aarhus, 1998. Στην Ελλάδα, κυρώθηκε με τον ν. 3422/2005.

(93) UNECE, The Aarhus Convention: An implementing guide, 2014, σ. 132.

(94) *Ibid.*

(95) UNECE, Maastricht Recommendations on Promoting Effective Public Participation in Decision-making in Environmental Matters, 2014, σ. 18.

(96) UNECE, The Aarhus Convention: An implementing guide, ό.π., σ. 126.

(97) ΔΕΕ, 8.11.2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK, C-243/15, ECLI:EU:C:2016:838, σκ. 44 - 50.

γκεκριμένα, η εν λόγω περίπτωση: α) ανήκει σε εκείνες που επιφέρουν ενδεχομένως σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και στην ανθρώπινη υγεία και β) η υλοποίηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας απαιτεί την προηγούμενη έγκριση (άδεια) σύμφωνα με την εθνική νομοθεσία. Συνεπώς το γεγονός ότι το άρθρο 8 ν. 4014/2011 και η ΚΥΑ (Β' 2014) δεν προβλέπουν την παροχή πληροφόρησης ούτε συμμετοχή του κοινού κατά τη διαδικασία λήψης απόφασης συνιστά παραβίαση του άρθρου 6, παράγραφος 1 (β) της Σύμβασης Aarhus.

4. Συμβατότητα του άρθρου 8 του ν. 4014/2011 με την ΕΣΔΑ

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΔΑ, οσάκις οι αρμόδιες εθνικές αρχές παραβιάζουν την περιβαλλοντική νομοθεσία (είτε ευθέως είτε παραλείποντας να προβούν στις κατάλληλες ρυθμίσεις για τη λειτουργία των βιομηχανικών και εν γένει των οικονομικών δραστηριοτήτων), θεωρείται ότι παραβιάζουν την ΕΣΔΑ, ιδίως τα άρθρα 6 και 8⁹⁸. Επομένως, οι παραβιάσεις της οδηγίας 2011/92, της αρχής της προφύλαξης και του άρθρου 6 της Σύμβασης Aarhus σχετικά με τη συμμετοχή του κοινού στη διαδικασία λήψης απόφασης, συνιστούν παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ. Θα πρέπει να τονιστεί ότι στην υπόθεση *Giacomelli*⁹⁹ το Δικαστήριο καταδίκασε την Ιταλία για παραβίαση του άρθρου 8 της ΕΣΔΑ διότι εξέδωσε άδεια λειτουργίας σε βιομηχανία χωρίς να απαιτήσει προηγουμένως τη διενέργεια εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων όπως προβλέπει η περιβαλλοντική νομοθεσία.

Αξίζει, επίσης, να σημειωθεί ότι η νομολογία του ΕΔΔΑ σχετικά με την παραβίαση των άρθρων 6 και 8 της ΕΣΔΑ στις περιπτώσεις όπου οι αρμόδιες εθνικές αρχές δεν τηρούν την ισχύουσα περιβαλλοντική νομοθεσία, συνάντησε την ομόθυμη θετική αντίδραση της θεωρίας¹⁰⁰. Περαιτέρω, το ΕΔΔΑ αποσαφήνισε την κανονιστική ισχύ των άρθρων 2 (το δικαίωμα στη

ζωή) και 8 (δικαίωμα στην ιδιωτική ζωή) της Σύμβασης τα οποία ενσωματώνουν –κατά το Δικαστήριο– το δικαίωμα σε ένα υγιές περιβάλλον. Έτσι, σύμφωνα με τη νομολογία του δικαστηρίου, τα κράτη έχουν θετική υποχρέωση να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα για να αποτρέπεται η ρύπανση ή άλλες μορφές περιβαλλοντικής υποβάθμισης ώστε να μην προσβάλλεται η υγεία και η απόλαυση της ιδιωτικής ζωής¹⁰¹. Εφόσον προκύψει κίνδυνος για το περιβάλλον ή/και την υγεία του ανθρώπου, το κράτος έχει την υποχρέωση να λάβει τα κατάλληλα μέτρα, χωρίς να αναμένει να προσβληθούν η υγεία και το περιβάλλον¹⁰². Περαιτέρω, πρέπει να υπογραμμιστεί ότι στην υπόθεση *Tatar* το Δικαστήριο αναφέρθηκε διεξοδικά στην παραβίαση του δικαιώματος της πληροφόρησης και της συμμετοχής, υπογραμμίζοντας, παράλληλα, τις ουσιαστικές υποχρεώσεις των δημόσιων αρχών που προκύπτουν από τους κανόνες και τις αρχές του διεθνούς δικαίου του περιβάλλοντος, ιδίως σε ό,τι αφορά στην αρχή της προφύλαξης¹⁰³.

Συμπεράσματα

Σύμφωνα με όσα αναπτύχθηκαν παραπάνω, προκύπτει ότι η ρύθμιση του άρθρου 8 του ν. 4014/2011 εγείρει ζητήματα συμβατότητας με την οδηγία ΕΠΕ, την αρχή της προφύλαξης, τη Σύμβαση Aarhus και την ΕΣΔΑ. Για τον λόγο αυτό, χρειάζεται να τροποποιηθεί η νομοθεσία έτσι ώστε, έργα της κατηγορίας Β τα οποία, σύμφωνα με την κατάσταση της επιστημονικής γνώσης, ενδέχεται να προκαλούν κινδύνους για το περιβάλλον ή/και την ανθρώπινη υγεία, όπως συμβαίνει στην περίπτωση των κεραιών βάσης, να ερευνάται κατά περίπτωση –στη φάση screening– εάν χρειάζεται να υποβληθούν στη διαδικασία της οδηγίας ΕΠΕ. Ακολούθως, εάν η αρμόδια αρχή καταλήξει ότι δεν απαιτείται να ακολουθηθεί η διαδικασία ΕΠΕ για την εγκατάσταση κεραιάς βάσης, θα πρέπει να υπάρχει πρόβλεψη σύμφωνα με την οποία να προηγείται της λήψης της σχετικής απόφασης η πληροφόρηση, η συμμετοχή και η έκφραση γνώμης του ενδιαφερόμενου κοινού.

(98) Βλ., ενδεικτικά, *Ruano Morcuende v. Spain*, 6 September 2005; *Fadeyeva v. Russia*, 9 June 2005, para. 89; *Moreno Gomez v. Spain*, 16 November 2004, para. 57; *Tatar v. Romania*, 27 January 2009, para. 87; *Dees v. Hungary*, 9 November 2010, para. 23.

(99) *Giacomelli v. Italy*, (2006) 5 EHRR 871.

(100) Βλ. ενδεικτικά, *O.W. Petersen*, *The Ties that Bind: The Environment, the European Convention on Human Rights and the Rule of Law*, *European Public Law*, vol. 16, 2010, σ. 571 επ. *D. Shelton*, *Legitimate and necessary: adjudicating human rights violations causing environmental harm or risk*, *Journal of Human Rights and the Environment*, vol. 6, 2015, σ. 139 - 155.

(101) *Lopez Ostra v. Spain* (1994) 20 EHRR 277, *Guerra v. Italy* (1998) 26 EHRR 357, *Fadeyeva v. Russia* [2005] ECHR 376, *Oneriyildiz v. Turkey* [2004] ECHR 657, *Taskin v. Turkey* [2004] ECHR, *Tatar v. Romania* [2009] ECHR.

(102) *Taskin*, σκ. 113, *Oneriyildiz*, σκ. 100 - 101.

(103) *Tatar v. Romania*, σκ. 85 - 125.