



WWF Ελλάς  
Λεμπέση 21  
117 43 Αθήνα

Τηλ: 210 3314893  
Φαξ: 210 3247578  
www.wwf.gr

Προς την Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Περιβάλλοντος  
Βουλή των Ελλήνων

18 Ιανουαρίου 2013

Α.Π.: 10/2013

**Θέμα:** Πρόσκληση για κατάθεση απόψεων στην Ειδική Μόνιμη Επιτροπή Προστασίας του Περιβάλλοντος της Βουλής για την Κωδικοποίηση του Δικαίου Περιβάλλοντος

Κατ' αρχήν, εκφράζουμε ευχαριστίες για την ευκαιρία που δίνετε στο WWF Ελλάς για διατύπωση γνώμης σχετικά με την κωδικοποίηση του περιβαλλοντικού δικαίου. Σε κάθε περίπτωση, η οργάνωσή μας θεωρεί ότι η κωδικοποίηση είναι μια εξ ορισμού θετική διαδικασία, καθώς προάγει την προσπελασιμότητα, την ευχρηστία, τη διαφάνεια, τη συνεκτικότητα και την ασφάλεια του ισχύοντος δικαίου.

Η κωδικοποίηση όμως αποτελεί ένα εξαιρετικά σύνθετο και πολύπλοκο εγχείρημα, το οποίο ενέχει πάντα τον κίνδυνο τροποποίησης σημαντικών διατάξεων, με βάση πολιτικά και όχι νομικά ή επιστημονικά κριτήρια. Για τον λόγο αυτόν, η περιβαλλοντική οργάνωση WWF Ελλάς υποστηρίζει ότι η κωδικοποίηση τού περιβαλλοντικού δικαίου πρέπει να αποτελέσει αντικείμενο επιτροπής ειδικών, όπως της Κεντρικής Επιτροπής Κωδικοποίησης, και όχι πολιτικής διαδικασίας.

Ως εκ τούτου και δεδομένου ότι το μείζον πρόβλημα για το περιβαλλοντικό μας δίκαιο είναι η ελλιπέστατη εφαρμογή του και όχι η μη κωδικοποίησή του, θεωρούμε επιβεβλημένη την επικέντρωση τού έργου της Ειδικής Μόνιμης Επιτροπής Περιβάλλοντος στα κομβικά και πολιτικής βαρύτητας ζητήματα εφαρμογής των νόμων και περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης σε όλες τις αναπτυξιακές και οικονομικές πολιτικές της χώρας.

Ειδικά στην παρούσα εξαιρετικά κρίσιμη συγκυρία που διανύει η χώρα, θεωρούμε ότι η διαρκής και κατά τη γνώμη μας παντελώς αδικαιολόγητη υποβάθμιση τού περιβαλλοντικού δικαίου και των θεσμών εφαρμογής του που συμβαίνει με προσχηματική (κατά τη γνώμη μας) αιτιολογία την ανάγκη αντιμετώπισης της οικονομικής κρίσης μέσω της απλοποίησης νομικών και θεσμικών ρυθμίσεων θα έπρεπε αποτελεί το κομβικό ζήτημα στην ατζέντα της Επιτροπής.

Στις παραγράφους που ακολουθούν, θα θέλαμε να επισημάνουμε μερικές από τις δυσκολίες που θα αντιμετωπίσει κάθε προσπάθεια κωδικοποίησης τού περιβαλλοντικού δικαίου και να προτείνουμε μερικές πιθανές λύσεις, που ελπίζουμε πως θα βοηθήσουν στον διάλογο γύρω από το σημαντικό αυτό ζήτημα.

Ειδικότερα:

- Ο όγκος της ύλης προς κωδικοποίηση είναι τεράστιος.<sup>1</sup> Το πεδίο του δικαίου του περιβάλλοντος δεν είναι σαφώς οριοθετημένο, και συχνά χαρακτηρίζεται ανομοιογενές, ad hoc ή συνδέεται με άλλα ρυθμιστικά πεδία.<sup>2</sup> Το δίκαιο περιβάλλοντος δεν έχει αναπτυχθεί με συστηματικό τρόπο σε καμία χώρα – αλλά ως μία σειρά αποσπασματικών αντιδράσεων σε περιβαλλοντικές κρίσεις, ή διεθνείς και ευρωπαϊκές υποχρεώσεις.<sup>3</sup>
- Το δίκαιο περιβάλλοντος εξελίσσεται ταχύτατα: η παραγωγή νομοθετικού έργου, τόσο σε εθνικό όσο και σε κοινοτικό επίπεδο, είναι μεγάλη και συνδέεται με τη συνεχώς εξελισσόμενη επιστημονική έρευνα και τεκμηρίωση σχετικά με τις φυσικές διεργασίες όσο τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις των ανθρώπινων δραστηριοτήτων. Ελλοχεύει λοιπόν σαφώς ο κίνδυνος να καταστεί ξεπερασμένη η κωδικοποίηση αμέσως μόλις ολοκληρωθεί. Η δυσκολία του εγχειρήματος καταδεικνύεται από την περίπτωση της Γερμανίας, όπου η σύνταξη του ομοσπονδιακού περιβαλλοντικού κώδικα εκκρεμεί, μετά από άοκνες προσπάθειες 4 δεκαετιών.<sup>4</sup>
- Κάθε κωδικοποίηση (όπως, π.χ., η κωδικοποίηση του αστικού δικαίου) εκφράζει τελικά συγκεκριμένες αξίες και πολιτικές, τις οποίες ο φορέας που θα αναλάβει την κωδικοποίηση πρέπει εξ αρχής να καταστήσει εμφανείς.<sup>5</sup> Με βάση την πρόσκληση την οποία μας απευθύνετε, δεν καθίστανται προφανείς αυτές οι αξίες, πέραν της προφανούς, δηλαδή της Συνταγματικής επιταγής περί προστασίας του περιβάλλοντος ως ευθύνη του κράτους και δικαιώματος του πολίτη.
- Σύμφωνα με το ισχύον Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας, μία κωδικοποίηση δεν μπορεί να συμπεριλάβει δύο σημαντικότερες πηγές του περιβαλλοντικού δικαίου: τις διεθνείς συνθήκες και τους ευρωπαϊκούς κανονισμούς.<sup>6</sup>
- Η κωδικοποίηση θα πρέπει αν όχι να *διασφαλίσει*, τότε να δημιουργήσει τις προϋποθέσεις για την έγκαιρη ενσωμάτωση των ευρωπαϊκών οδηγιών, που καθυστερεί ιδιαίτερα στην χώρα μας.<sup>7</sup>
- Ιδιαίτερη σημασία για το ρυθμιστικό περιεχόμενο και τον τρόπο εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου στη χώρα μας έχει η νομολογία των δικαστηρίων, που ερμηνεύουν τις σχετικές συνταγματικές διατάξεις ή τις διατάξεις νόμων και καλύπτουν κενά ή αντιφάσεις δικαίου. Αντικείμενο προβληματισμού είναι το πώς, στο πλαίσιο της κωδικοποίησης, θα μπορούσε να ληφθεί υπόψη η εκτενής νομολογία των δικαστηρίων για το εθνικό και κοινοτικό περιβαλλοντικό δίκαιο, και κυρίως του Σ.τ.Ε. και του Δ.Ε.Ε..
- Κάθε κωδικοποίηση, για να είναι χρήσιμη, πρέπει να αναδεικνύει τις βασικές αρχές που διέπουν έναν τομέα του δικαίου – όπως, στην περίπτωση του δικαίου περιβάλλοντος, τις

<sup>1</sup> Πρβλ. Τις παρατηρήσεις των Elizabeth Fisher κ.α., 'Maturity and Methodology: Starting a Debate About Environmental Law Scholarship', *Journal of Environmental Law*, 21 (2009), 213–250.

<sup>2</sup> Πρβλ. L Heinzerling, 'The Environment', στο συλλογικό έργο των P. Cane και M Tushnet (επιμ.), *The Oxford Handbook of Legal Studies* [OUP, 2003], 703. Επίσης, Z. Plater, 'Environmental Law and Three Economies: Navigating a Sprawling Field of Study, Practice, and Societal Governance in which Everything Is Connected to Everything Else', *Harvard Environmental Law Review* 29 (1999), 359 επ.

<sup>3</sup> H. Brocker κ.α., *The Codification of Environmental Law: Proceedings of the International Conference in Ghent, February 21 and 22, 1995* [Kluwer Law International, 1996], 4 επ.

<sup>4</sup> Η ιστοσελίδα του UmweltBundesAmt, Project Environmental Code <http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht-e/umweltgesetzbuch.htm> περιλαμβάνει μία ανασκόπηση των προσπαθειών αυτών.

<sup>5</sup> Ειδικά για την κωδικοποίηση στο χώρο του ιδιωτικού και αστικού δικαίου στην Ευρώπη, βλ. P. van den Berg, *The Politics of European Codification: A History of the Unification of Law in France, Prussia, the Austrian Monarchy and the Netherlands* [European Law Publishing, 2006].

<sup>6</sup> Γενική Γραμματεία της Κυβέρνησης – Κεντρική Επιτροπή Κωδικοποίησης, *Εγχειρίδιο Οδηγιών για την Κωδικοποίηση της Νομοθεσίας* [http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/teliko\\_egxeiridio\\_odigion\\_gia\\_tin\\_kodikopoiisi\\_tis\\_nomothesias.pdf](http://www.ggk.gov.gr/wp-content/uploads/2010/02/teliko_egxeiridio_odigion_gia_tin_kodikopoiisi_tis_nomothesias.pdf).

<sup>7</sup> Πρβλ. τους Πίνακες εφαρμογής του Κοινοτικού περιβαλλοντικού δικαίου στην ετήσια έκθεση του WWF Ελλάς, *Δεσμεύσεις για εφαρμογή: Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα* [WWF, 2012], 56 επ., που είναι διαθέσιμη στο διαδίκτυο < <http://www.wwf.gr/images/pdfs/nomothesia-report2012.pdf> >.

αρχές της προφύλαξης και της πρόληψης και την αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», των οποίων η πλήρης εφαρμογή στη χώρα μας καθυστερεί σημαντικά.<sup>8</sup>

- Η κωδικοποίηση θα πρέπει τέλος να θέσει ως στόχο και την προαγωγή της οριζόντιας περιβαλλοντικής ενσωμάτωσης σε όλες τις πολιτικές.

Ταυτόχρονα, δεν πρέπει να παραγνωρίζονται και κάποιες δυσκολίες που σχετίζονται αποκλειστικά με την ποιότητα της εθνικής μας περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Χαρακτηριστικό λόγου χάρη είναι ότι αφθονούν οι εξουσιοδοτικές διατάξεις, που παραπέμπουν τη διαμόρφωση των ρυθμίσεων στη διοίκηση και ουσιαστικά αφήνουν ατελείς τις νομοθετούμενες ρυθμίσεις. Αντίστοιχα, οι κανονιστικές πράξεις της διοίκησης, οι οποίες είναι απαραίτητες για να μπορούν εντέλει να εφαρμοσθούν πλήρως οι νομοθετούμενες διατάξεις, εκκρεμούν, σε μερικές περιπτώσεις για παραπάνω από 20 χρόνια<sup>9</sup>. Εν τέλει, πρόκειται για φαινόμενα που οδηγεί στην *de facto* κατάργηση κρίσιμων διατάξεων, γεγονός που ενδέχεται να προβληματίσει τη διαδικασία της κωδικοποίησης.

Το εγχείρημα της κωδικοποίησης υπονομεύεται επίσης από περιπτώσιολογία και μεταβατικές ή εξαιρετικές διατάξεις, που αντιβαίνουν στη λογική της κωδικοποίησης, όπως αυτές που περιλαμβάνει η νομοθεσία περί νομιμοποίησης ή «τακτοποίησης» αυθαιρέτων, ή αδειοδότησης συγκεκριμένων έργων και δραστηριοτήτων.

Ομοίως παραλυτικά αποτελέσματα έχει και η ευρύτατη χρήση εγκυκλίων, που συχνά κατ' ουσίαν υπερβαίνουν τον ερμηνευτικό τους ρόλο και έχουν ρυθμιστικό περιεχόμενο.

Ακόμα περισσότερο, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι πρόσφατα υπήρξαν σημαντικές νομοθετικές αλλαγές, οι οποίες έχουν μείνει ατελείς γιατί βασίστηκαν σε εξουσιοδοτικές διατάξεις ενώ η εφαρμογή τους έχει καθυστερήσει, ενώ δεν έχει ακόμα ερμηνευθεί και εφαρμοσθεί στην πράξη το ρυθμιστικό περιεχόμενο από την δικαστική και διοικητική πρακτική<sup>10</sup>: δεν είναι καθόλου βέβαιο ότι η κωδικοποίηση θα φανεί χρήσιμη, όταν υπάρχουν τόσες εκκρεμότητες.

Παρόλα αυτά, η κωδικοποίηση του δικαίου περιβάλλοντος δεν είναι ανέφικτη, όπως αποδεικνύεται από το γεγονός ότι παρόμοιοι κώδικες υπάρχουν σε ορισμένες χώρες. Δύο ενδιαφέροντα παραδείγματα είναι ο Σουηδικός Κώδικας Περιβάλλοντος, και ο Γαλλικός *Code de l' environnement*.<sup>11</sup> Για τον λόγο αυτό, θα θέλαμε να τονίσουμε τη σημασία των γενικών κατευθύνσεων που ακολουθούν.

**1. Εξέταση άλλων λύσεων.** Παραδοσιακά, ένας από τους στόχους της «κωδικοποίησης» ήταν η ενοποίηση του ισχύοντος δικαίου, με σκοπό την προσπελασιμότητα και την ευχρηστία.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> N. de Sadeleer, *Environmental Principles: From Political Slogans to Legal Rules* [Oxford, 2002].

<sup>9</sup> Για παράδειγμα, ουδέποτε εκδόθηκε η Κοινή Υπουργική Απόφαση που προβλέπει ή παράγραφος 11§1 ν. 1650/1986 (Α' 160), για την προστασία των εδαφών, ή το ιδιαίτερα σημαντικό π.δ. της παραγράφου 22§4 του ίδιου νόμου, για τα οικονομικά αντισταθμίματα των περιορισμών της ιδιοκτησίας που επιβάλλονται για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος.

<sup>10</sup> Σε αυτές, περιλαμβάνονται οι ν. 4014/2012 (Α' 209) και ο 4042/2012 (Α' 24). Εκκρεμούν, για παράδειγμα, αρκετές κανονιστικές πράξεις κατ' εξουσιοδότηση του ν. 4014/2012, ενώ σε εξέλιξη βρίσκεται μία ιδιαίτερα σημαντική προσπάθεια του Υ.Π.Ε.Κ.Α. για την σύνταξη νόμου για την ελεγκτική λειτουργία: < [http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif\[524\]=2231&language=el-GR](http://www.ypeka.gr/Default.aspx?tabid=389&snif[524]=2231&language=el-GR) >.

<sup>11</sup> Μία ανασκόπηση του Σουηδικού κώδικα (στα αγγλικά) μπορεί να βρεθεί στο διαδίκτυο: < <http://www.government.se/content/1/c6/02/05/49/6736cf92.pdf> >. Για τον Γαλλικό κώδικά, βλ. την ιστοσελίδα *Legifrance* (στα γαλλικά): < <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074220> >

<sup>12</sup> Ειδικά για την κωδικοποίηση του αστικού δικαίου στην Γαλλία και την Γερμανία, πρβλ. τις παρατηρήσεις του J. H. Merryman, *The Civil Law Tradition* [Stanford University Press, 2007], σ. 29, 33: "[a]s in many utopias, one of the objectives of Revolution was to make lawyers unnecessary. There was a desire for a legal system that was simple, nontechnical and straightforward – one in which the professionalism and the tendency towards technicality commonly blamed on lawyers could be avoided. One way to do this was to state the law clearly and in a straightforward fashion, so that ordinary citizen could read the law and understand what their rights and obligations where... The German code also served a unifying function, providing a unifying function for a recently unified nation...". Είναι χαρακτηριστικό ότι τα ίδια κίνητρα αναφέρονται και στο Σχέδιο Κωδικοποίησης του κοινοτικού κεκτημένου, καθώς και σε ορισμένες πρωτοβουλίες της τελευταίας για βελτίωση της νομοθεσίας [Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση - Μία Λευκή Βίβλος, Επίσημη

Ο στόχος αυτός παραμένει επίκαιρος, ιδίως αν ληφθεί ο ευρύς κύκλος χρηστών του περιβαλλοντικού δικαίου. Ωστόσο, η «κωδικοποίηση» δεν είναι η μόνη μέθοδος για την επίτευξή του: για παράδειγμα, θα μπορούσαν να δημιουργηθούν κατάλογοι ή συλλογές νομοθεσίας,<sup>13</sup> με την κατάλληλη αξιοποίηση του διαδικτύου και υφιστάμενων υποδομών, που θα εξασφαλίζουν την επικαιροποίησή τους, όπως η «Διαύγεια», η πύλη open.gov.gr, και ο (σήμερα, ανενεργός) «Διαρκής Κώδικας Νομοθεσίας»<sup>14</sup>.

**2. Οριοθέτηση και αυτοπεριορισμός.** Σε μία πρώτη φάση, η οργάνωσή μας θα προέκρινε τη «διοικητική» κωδικοποίηση του δικαίου περιβάλλοντος (τη συγκέντρωση στο κωδικοποιητικό κείμενο όλων των ισχυουσών διατάξεων, νομοθετικού ή κανονιστικού χαρακτήρα, χωρίς όμως ένταξη των κωδικοποιημένων διατάξεων σε ενιαίο κείμενο και χωρίς κατάργησή τους)<sup>15</sup>. Το εγχείρημα της κωδικοποίησης μπορεί να διευκολυνθεί περαιτέρω με μία συντηρητική, περιορισμένη προσέγγιση – για παράδειγμα, αν περιοριζόταν σε τομείς του περιβαλλοντικού δικαίου που είναι «ωριμότεροι» για κωδικοποίηση. Το αποτέλεσμα θα ήταν μία κωδικοποίηση του κύριου «κορμού» του περιβαλλοντικού δικαίου – όπως, ενδεικτικά, των γενικών αρχών, των εξουσιοδοτικών διατάξεων, των προτύπων ποιότητας περιβάλλοντος, της περιβαλλοντικής αδειοδότησης και των θεσμών συμμετοχής των πολιτών.

**3. Σαφείς, διαφανείς στόχοι.** Σε κάθε περίπτωση, η οργάνωσή μας θα ήθελε να εκφράσει την αντίθεσή της σε μία κωδικοποίηση του δικαίου περιβάλλοντος, που θα συνεπάγεται την τροποποίηση και αναμόρφωση<sup>16</sup> του περιβαλλοντικού δικαίου. Σε περίπτωση που οποιαδήποτε τροποποίηση κριθεί αναγκαία, δεν θα έπρεπε να γίνει με την ευκαιρία (ή το πρόσχημα) της κωδικοποίησης, αλλά κατόπιν μίας νέας νομοθετικής διαδικασίας, σύμφωνα με τις αρχές της καλής νομοθέτησης: η τελευταία προϋποθέτει τουλάχιστον τον εντοπισμό των νομικών πεδίων που θα τροποποιηθούν, αιτιολογικές εκθέσεις, ανάλυση των συνεπειών, και, λαμβάνοντας υπόψη της ευαισθησία του θέματος, καθώς και ευρεία διαβούλευση.<sup>17</sup>

Παραμένουμε ευχαρίστως στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε περαιτέρω διευκρίνιση και συνεργασία.

Με εκτίμηση,

Γιώργος Χασιώτης, Υπεύθυνος νομικής ομάδας, [g.chasiotis@wwf.gr](mailto:g.chasiotis@wwf.gr)  
Θεοδότα Νάντσου, Συντονίστρια περιβαλλοντικής πολιτικής, [tnantsou@wwf.gr](mailto:tnantsou@wwf.gr)

---

Εφημερίδα αριθ. 287 της 12/10/2001 σ. 0001 - 0029· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Κωδικοποίηση του Κοινοτικού κεκτημένου, COM(2001) 645 τελικό· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση : Βελτίωση της νομοθεσίας, COM(2002) 0275 τελικό· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Ενημέρωση και απλούστευση του κοινοτικού κεκτημένου COM(2003) 71 τελικό· Έκθεση της Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή διακυβέρνηση [Ευρωπαϊκές Κοινότητες, 2003]· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Στρατηγική επισκόπηση του προγράμματος για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση COM(2006) 690 τελικό· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Τρίτη στρατηγική επισκόπηση για τη βελτίωση της νομοθεσίας στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2009) 16 τελικό· Ανακοίνωση της Επιτροπής, Έξυπνη νομοθεσία στην Ευρωπαϊκή Ένωση, COM(2010) 543 τελικό· πρβλ. και την Διοργανική Συμφωνία της 20.12.1994, που αφορά την ταχεία μέθοδο εργασίας για την επίσημη κωδικοποίηση νομοθετικών κειμένων (96 C 102/02).

<sup>13</sup> Ένα από τα καλύτερα παραδείγματα είναι το «Ευρετήριο της ισχύουσας νομοθεσίας της Ευρωπαϊκής Ένωσης» <http://eur-lex.europa.eu/el/legis/latest/index.htm>, το οποίο επικαιροποιείται κάθε μήνα και διατίθεται σε σύγχρονη μορφή, που αξιοποιεί πλήρως τις δυνατότητες του διαδικτύου.

<sup>14</sup> Βλ. ν. 805/1978 (Α' 128).

<sup>15</sup> 12§2 Ν. 4048/2012 (Α' 34).

<sup>16</sup> Πρβλ. το ορισμό της «αναμόρφωσης» στο άρθρο 11 Ν. 4048/2012 (Α' 34).

<sup>17</sup> 4, 6-8 Ν. 4048/2012 (Α' 34).