

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ 2006/III

Περιεχόμενα

- Σ.τ.Ε. 3635/2006, [Διαδικασία κήρυξης διατηρητέων - Γνωστοποίηση ιτιολογικής έκθεσης στον ιδιοκτήτη- Παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας - Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ιδιοκτήτη]. Σχόλιο *Μαρίας Κωτσοβίλη*.

- Σ.τ.Ε. 3520/2006, Ολομ., [Οικιστικό περιβάλλον. Έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Αρχή βιώσιμης ανάπτυξης. Σιδηροδρομικό δίκτυο]. Σχόλιο Απόστολου Παπακωνσταντίνου.

- Σ.τ.Ε. 1611/2006 και 1747/2005, [Δικαίωμα της ιδιοκτησίας, προστασία του περιβάλλοντος, αποζημίωση ιδιοκτήτη λόγω περιορισμού ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων]. Σχόλιο Μάριου Χαϊνταρλή.

- Σ.τ.Ε. 3430/2006, Τμ. Ε΄, [Φυσικό περιβάλλον. Μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Βιολογικός καθαρισμός λυμάτων. Μύκονος]. Σχόλιο Απόστολου Παπακωνσταντίνου.

- Σ.τ.Ε. 2489/2006, Ολομ. [Φυσικό περιβάλλον. Βιώσιμη ανάπτυξη. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νόμου. Ιχθυοκαλλιέργειες]. Σχόλιο Απόστολου Παπακωνσταντίνου.

- Σ.τ.Ε. 2697/2006, Τμ. Ε΄, [Τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου Ξάνθης]. Σχόλιο Μάριου Χαϊνταρλή.

- Συμβούλιο της Επικρατείας, Τμ. Ε΄, ΠΕ 305/206 [Σχέδιο π.δ. για τον «Καθορισμό ζωνών προστασίας του ορεινού όγκου Πάρνηθας»]. Σχόλιο καθηγητή Γιώργου Παπαδημητρίου.

- Σ.τ.Ε. 3437/2006, Τμ. Ε΄ [Δασικές εκτάσεις. Χαρακτηρισμός. Προηγούμενη ακρόαση (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.)]. Σχόλιο Απόστολου Παπακωνσταντίνου.

- Σ.τ.Ε. 2179/2006 - [Υδροδότηση Κορίνθου] - Προστασία και βιώσιμη διαχείριση των υδάτων. Πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων / Σχέδιο διαχείρισης. Έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων. Σχόλιο Μάριου Χαϊνταρλή

ΣΤΕ 3635/2006

Διαδικασία κήρυξης διατηρητέων -

Γνωστοποίηση αιτιολογικής έκθεσης στον ιδιοκτήτη-

Παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας -

Δικαίωμα προηγούμενης ακρόασης του ιδιοκτήτη

Πρόεδρος: *Π. Ν. Φλώρος*

Εισηγητής: *Θ. Αραβάνης*

Βασικές σκέψεις

5. Επειδή, το άρθρο 4 του Γ.Ο.Κ. 1985 [ν. 1577/1985 (Α' 210)], όπως είχε αρχικά, όριζε στην παράγρ. 2 ότι: «2. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη έκθεση της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να χαρακτηρίζονται κτίρια ή τμήματα τους ως διατηρητέα ... και να

καθορίζονται ειδικοί όροι προστασίας και περιορισμοί δόμησης και χρήσης, κατά παρέκκλιση από τις διατάξεις του νόμου αυτού και από κάθε άλλη γενική ή ειδική διάταξη. Η παραπάνω έκθεση κοινοποιείται στον ενδιαφερόμενο για να διατυπώσει τυχόν αντιρρήσεις του, μέσα σε προθεσμία ενός μήνα». Στη συνέχεια, το τελευταίο εδάφιο της ανωτέρω διατάξεως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 παραγρ. 2 περίπτ. α' του ν. 1772/1988 (Α' 91) ως εξής : «Η παραπάνω έκθεση αποστέλλεται στον οικείο δήμο ή κοινότητα, ο οποίος εντός πέντε ημερών από τη λήψη της υποχρεούται να την αναρτήσει στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα. Για την ανάρτηση αυτή δημοσιεύεται από το δήμο ή κοινότητα σχετική πρόσκληση προς τους ενδιαφερόμενους σε μια τοπική εφημερίδα, αν εκδίδεται, ή σε μια εφημερίδα της πρωτεύουσας του νομού. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να διατυπώσουν αντιρρήσεις προς την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων μέσα σε προθεσμία 20 ημερών από την ημερομηνία δημοσίευσής της πρόσκλησης. Αν ο δήμος ή η κοινότητα δεν τηρήσει όσα αναφέρονται προηγουμένως, η περαιτέρω διαδικασία χαρακτηρισμού συνεχίζεται νόμιμα μετά την πάροδο ενός μήνα από την αποστολή της έκθεσης στο δήμο ή την κοινότητα. Η παραπάνω διαδικασία μπορεί να παραλείπεται εφ' όσον η έκθεση κοινοποιηθεί απ' ευθείας στον ενδιαφερόμενο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση ο ενδιαφερόμενος μπορεί να διατυπώσει ης αντιρρήσεις του μέσα σ' ένα μήνα από την κοινοποίηση της έκθεσης». Τέλος, το ως άνω άρθρο 4 του ν. 1577/85 αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 2831/2000 (Α' 140), ορίζει δε ήδη στην παράγρ. 2 τα εξής: «2. α) Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων ή του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, που εκδίδεται ύστερα από αιτιολογημένη έκθεση της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου και δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να χαρακτηρίζονται ως διατηρητέα, μεμονωμένα κτίρια ή τμήματα κτιρίων ή συγκροτήματα κτιρίων, ως και στοιχεία του περιβάλλοντος χώρου αυτών, όπως επίσης και στοιχεία του φυσικού ή και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος χώρου ... και να καθορίζονται ειδικοί όροι προστασίας και περιορισμοί δόμησης και χρήσης ... Η παραπάνω έκθεση αποστέλλεται στην αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία και στον οικείο δήμο ή κοινότητα, ο οποίος εντός πέντε ημερών από τη λήψη της υποχρεούται να την αναρτήσει στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα. Για την ανάρτηση αυτή δημοσιεύεται από το δήμο ή κοινότητα σχετική πρόσκληση προς τους ενδιαφερόμενους σε μια τοπική εφημερίδα, αν εκδίδεται, ή σε μια εφημερίδα της πρωτεύουσας του νομού. Οι ενδιαφερόμενοι μπορούν να διατυπώσουν αντιρρήσεις προς την αρμόδια υπηρεσία του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργείου μέσα σε

προθεσμία είκοσι (20) ημερών από την ημερομηνία δημοσίευσης της πρόσκλησης. Αν ο δήμος ή η κοινότητα δεν τηρήσει όσα αναφέρονται προηγουμένως, η περαιτέρω διαδικασία χαρακτηρισμού συνεχίζεται νόμιμα μετά την πάροδο ενός μήνα από την αποστολή της έκθεσης στο δήμο ή την κοινότητα. Η παραπάνω διαδικασία μπορεί να παραλείπεται εφ' όσον η έκθεση κοινοποιηθεί απ' ευθείας στον ενδιαφερόμενο. Στην τελευταία αυτή περίπτωση ο ενδιαφερόμενος μπορεί να διατυπώσει τις αντιρρήσεις του μέσα σ' ένα μήνα από την κοινοποίηση της έκθεσης».

9. Επειδή, με τις ανωτέρω διατάξεις του άρθρου 4 παράγρ. 2 του ν. 1577/1985, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, ορίζεται ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας κηρύξεως κτιρίων ως διατηρητέων η ενημέρωση των ενδιαφερομένων ιδιοκτητών, είτε με την κοινοποίηση σ' αυτούς της αιτιολογικής εκθέσεως είτε με την ανάρτηση αυτής στο οικείο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα και σχετική δημοσίευση, επιμέλεια του δήμου ή της κοινότητας, σε τοπική εφημερίδα ή εφημερίδα της πρωτεύουσας του νομού, περί της γενομένης αναρτήσεως, μαζί με πρόσκληση προς τον ενδιαφερόμενο να υποβάλει αντιρρήσεις του κατά του χαρακτηρισμού. Η κατά τα ανωτέρω γνωστοποίηση της αιτιολογικής εκθέσεως στον ενδιαφερόμενο με έναν από τους ανωτέρω, διαζευκτικώς οριζόμενους τρόπους, σκοπεί να του παράσχει τη δυνατότητα να λάβει πλήρη γνώση του περιεχομένου της, δηλαδή των λόγων για τους οποίους προτείνεται ο χαρακτηρισμός του κτίσματος του ως διατηρητέου, και να υποβάλει τις τυχόν αντιρρήσεις του εντός της τασσομένης από το νόμο προθεσμίας, προκειμένου να ακολουθήσει η έκδοση και δημοσίευση της σχετικής υπουργικής αποφάσεως μετά συνεκτίμηση και των τυχόν προβληθεισών από αυτόν αντιρρήσεων. Τούτων έπεται ότι η μη τήρηση ή η πλημμελής τήρηση του ανωτέρω ουσιώδους τύπου επάγεται ακυρότητα της τελικώς εκδιδόμενης πράξεως (βλ. ΣΕ 3559/94, 9/93, 2149/ 90, πρβλ. 1329/95). Εφ' όσον δε η κλήση των ενδιαφερομένων ιδιοκτητών με κάποιον από τους ανωτέρω, διαζευκτικώς οριζόμενους, τρόπους επιβάλλεται από το νόμο, παρέλκει η έρευνα του ζητήματος αν υπήρχε υποχρέωση κλήσεώς τους προς ακρόαση κατά το άρθρο 20 παραγρ. 2 του Συντάγματος (ΣΕ 2142/99, πρβλ. ΣΕ 171/2003). Κατά τη γνώμη, όμως, του Παρέδρου Θ. Αραβάνη, η κλήση του ενδιαφερομένου επιβαλλόταν ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας από το άρθρ. 4 παρ. 2 του ν. 1577/1985 όπως αυτό ίσχυε αρχικά (ΣΕ 3559/94, 9/93, 2149/ 90). Με τη ρύθμιση όμως του ν. 1772/88, η οποία, όπως προκύπτει από τις σχετικές προπαρασκευαστικές εργασίες, αποσκοπεί στην άμεση και αποτελεσματική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς όταν είναι δυσχερής η ανεύρεση του ιδιοκτήτη, ο νομοθέτης όρισε

ρητώς ότι, εάν ο Δήμος δεν προβεί στις επιβαλλόμενες ενέργειες, η διαδικασία χαρακτηρισμού προχωρεί νομίμως, κρίνοντας ότι δεν δύναται η αδράνεια του Δήμου να θέσει σε κίνδυνο την προστασία στοιχείου του πολιτιστικού περιβάλλοντος (βλ. εισηγητική έκθεση του ν. 1772/88 και δηλώσεις Αναπληρωτή Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. κατά τη συζήτηση στη Βουλή, συνεδρ. ΡΖ' /18.4.1988, σελ. 5331, ΡΘ'/20.4.1988, σελ. 5421). Η ρύθμιση αυτή, την οποία διατήρησε ο ν. 2831/00, δεν αντίκειται στο άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, αφού ο χαρακτηρισμός κτιρίου ως διατηρητέου γίνεται με αντικειμενικά κριτήρια, μη συναρτώμενα με την υποκειμενική συμπεριφορά του ιδιοκτήτη (ΣΕ 1345/2003, 1943/2000, 2142/99, 1134/98, 1107/95 κ.ά.), ούτε σε άλλη συνταγματική διάταξη. Επομένως, κατά τη γνώμη αυτή, η τήρηση της διαδικασίας, δημοσιότητας της αιτιολογικής εκθέσεως από τον Δήμο δεν τάσσεται επί ποινή ακυρότητας από το νόμο, η δε πρόοδος της διαδικασίας χαρακτηρισμού συνεχίζεται νομίμως μετά την άπρακτη πάροδο μηνός από την αποστολή της εκθέσεως στον Δήμο (βλ. ΣΕ 1943/2000, 698/96, 1107/95).

10. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλλου, κατόπιν αιτήσεως της αιτούσης για την έκδοση αδείας κατεδαφίσεως του επίδικου ακινήτου, η Ε.Π.Α.Ε. του Ν. Λακωνίας με το πρακτικό 2/20.3.2000 γνωμοδότησε υπέρ της απορρίψεως της αιτήσεως και του χαρακτηρισμού του κτιρίου ως διατηρητέου, κατόπιν δε τούτου το Τμήμα Πολεοδομίας Λακωνίας διαβίβασε τον φάκελλο στο Υπουργείο ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού, Τμήμα Παραδοσιακών Οικισμών). Με την από 5.6.2000 αιτιολογική έκθεση, που υπογράφεται από την προϊσταμένη της ανωτέρω Διευθύνσεως, προτάθηκε ο χαρακτηρισμός του ακινήτου ως διατηρητέου, λόγω των χαρακτηριστικών του, της θέσεώς του εντός του παραδοσιακού τμήματος της Σπάρτης και της γειτνιάσεώς του με άλλα αξιόλογα κτίρια, με το δε έγγραφο 10940/3813/5.6.2000 της αυτής Διευθύνσεως η αιτιολογική έκθεση απεστάλη στην Ν.Α. Λακωνίας, στην αιτούσα, καθώς και στον Δήμο Σπάρτης για την διενέργεια των νομίμων. Όμως, από τα στοιχεία του φακέλλου δεν προκύπτει ανάρτηση της αιτιολογικής εκθέσεως στον Δήμο και δημοσίευση σχετικής προσκλήσεως στον Τύπο, ούτε επίδοση της εκθέσεως απ' ευθείας στην αιτούσα, ώστε να δυνηθεί αυτή να εκθέσει τις απόψεις της επί του ζητήματος του χαρακτηρισμού και να αντικρούσει τα διαλαμβανόμενα στην αιτιολογική έκθεση. Με τα δεδομένα αυτά, η προσβαλλομένη εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας, σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα, δεν ασκεί δε επιρροή το γεγονός ότι στο προοίμιό της βεβαιώνεται ότι παρήλθε άπρακτη η προθεσμία του άρθρου 4 παρ. 2 του ν. 1577/1985

από την αποστολή της αιτιολογικής εκθέσεως στον Δήμο Σπάρτης. Επομένως, για τον λόγο αυτό, που προβάλλεται βασίμως, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση, να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη πράξη και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στην αιτούσα να υποβάλει τις αντιρρήσεις της κατά της αιτιολογικής εκθέσεως, με την οποία προτείνεται ο χαρακτηρισμός του επίδικου ακινήτου ως διατηρητέου, κατόπιν δε τούτου παρέλκει ως αλυσιτελής η έρευνα των λοιπών λόγων ακυρώσεως. Κατά τη γνώμη, όμως, του Παρέδρου Θ. Αραβανή, εφ' όσον η αιτιολογική έκθεση απεστάλη στον Δήμο Σπάρτης προς δημοσίευση και παρήλθε άπρακτη η νόμιμη προθεσμία, νομίμως εχώρησε περαιτέρω η διαδικασία του χαρακτηρισμού, θα έπρεπε δε να απορριφθούν οι αντίθετοι λόγοι ακυρώσεως και να εξετασθούν οι λόγοι που αφορούν την ουσία της υποθέσεως.

Σχόλιο

1. Το βασικό ζήτημα που αντιμετώπισε το Δικαστήριο σε μείζονα σύνθεση αφορά τη διαδικασία γνωστοποίησης της αιτιολογικής έκθεσης στον ιδιοκτήτη κτίσματος που πρόκειται να χαρακτηρισθεί διατηρητέο. Σύμφωνα με το άρθρο 4 παρ. 2 του ν. 1577/1985 (όπως τροποποιήθηκε και ισχύει), ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας για την κήρυξη κτιρίων ως διατηρητέων ορίζεται η πληροφόρηση των ενδιαφερομένων, είτε με κοινοποίηση της αιτιολογικής έκθεσης είτε με ανάρτησή της στο δημοτικό ή κοινοτικό κατάστημα και πρόσκληση στη συνέχεια -δημοσιευόμενη σε τοπική εφημερίδα ή εφημερίδα της πρωτεύουσας του νομού- προς τον ενδιαφερόμενο να υποβάλει τυχόν αντιρρήσεις κατά του χαρακτηρισμού. Το ίδιο άρθρο προβλέπει, πάντως, ότι σε περίπτωση μη τηρήσεως της ανωτέρω διαδικασίας, η διαδικασία του χαρακτηρισμού συνεχίζεται νομίμως μετά την πάροδο ενός μηνός από την αποστολή της εκθέσεως στον δήμο ή την κοινότητα.

2. Στην υπό κρίση υπόθεση δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ούτε ανάρτηση της αιτιολογικής έκθεσης ούτε δημοσίευση σχετικής προσκλήσεως στον τύπο προς υποβολή αντιρρήσεων ούτε επίδοση της εκθέσεως απ' ευθείας στην αιτούσα. Κατά συνέπεια, το Δικαστήριο έκρινε στη σκέψη 10 ότι η προσβαλλόμενη

εκδόθηκε κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Εξάλλου, όπως αναφέρεται στη σκέψη 9: «εφ' όσον η κλήση των ενδιαφερομένων ιδιοκτητών με κάποιον από τους ανωτέρω, διαζευκτικώς οριζόμενους τρόπους, επιβάλλεται από το νόμο, παρέλκει η έρευνα του ζητήματος, αν υπήρχε υποχρέωση κλήσεώς τους προς ακρόαση κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος».

3. Το Δικαστήριο επεσήμανε επίσης στη σκέψη 10 πως το γεγονός, ότι στο προοίμιο της πράξης βεβαιώνεται ότι παρήλθε άπρακτη η προθεσμία του άρθρου 4 παρ. 2 του ν. 1577/1985, δεν ασκεί επιρροή στην κρίση της υπόθεσης. Με την τελευταία αυτή σκέψη απέκλεισε τη δυνατότητα συνέχισης της διαδικασίας χαρακτηρισμού παρά την ύπαρξη αντίθετης διάταξης (η οποία εισήχθη με το ν. 1772/1988 και διατηρήθηκε με το ν. 2831/2000). Σύμφωνα με αυτήν ο νομοθέτης όρισε ρητώς ότι «εάν ο δήμος ή η κοινότητα δεν τηρήσει όσα αναφέρονται προηγουμένως, η διαδικασία χαρακτηρισμού προχωρεί νομίμως».

4. Στο σημείο αυτό επιβάλλεται να επισημανθούν τα εξής. Κατά πάγια νομολογία του Συμβουλίου Επικρατείας^[1], «επί χαρακτηρισμού κτιρίων ως διατηρητέων δεν εφαρμόζεται το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος, με το οποίο κατοχυρώνεται το δικαίωμα της προηγούμενης ακροάσεως του ενδιαφερομένου για κάθε διοικητική ενέργεια που λαμβάνεται εις βάρος των δικαιωμάτων ή συμφερόντων του, δεδομένου ότι η κρίση περί της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων και περί του ενδεδειγμένου του χαρακτηρισμού ακινήτου ως χρήζοντος ειδικής κρατικής προστασίας διαμορφώνεται βάσει αντικειμενικών δεδομένων, μη συνδεομένων προς υποκειμενική συμπεριφορά του ενδιαφερομένου, ώστε να απαιτείται να εξασφαλίζεται η δυνατότητα αυτού να εκθέσει τις απόψεις του στη Διοίκηση»^[2].

5. Η απόφαση παρεκκλίνει από την πάγια αυτή νομολογία, χωρίς το Δικαστήριο να δέχεται ρητά την παρέκκλιση. Απορία προκαλεί το γεγονός, ότι δεν ελήφθη υπόψη η αναφορά που περιλαμβάνεται στο προοίμιο της πράξης (βλ. παραπάνω 3). Πώς είναι δυνατόν να «μην ασκεί επιρροή» η πλήρωση των νομίμων προϋποθέσεων που τίθενται για την εφαρμογή μιας διάταξης νόμου; Εν προκειμένω, η εκπεφρασμένη βούληση του νομοθέτη ήταν να μην κωλύεται η διαδικασία χαρακτηρισμού σε περίπτωση που δεν τηρούνται οι επιβαλλόμενες διατυπώσεις, για να επιτευχθεί «άμεση και αποτελεσματική προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς»^[3]. Όταν, λοιπόν, ο ακυρωτικός δικαστής δεν εφαρμόζει μια διάταξη, της οποίας οι προϋποθέσεις

εφαρμογής συντρέχουν, μόνο μια ερμηνεία μπορεί να υπάρχει· την κρίνει ως αντικείμενη προς υπέρτερο κανόνα δικαίου.

6. Είναι προφανές ότι το Δικαστήριο ενήργησε σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ., αγνοώντας τη νομοθετική πρόβλεψη που επιτρέπει τη συνέχιση της διαδικασίας χαρακτηρισμού, παρά τη μη τήρηση των προβλεπόμενων ενεργειών. Το παράδοξο είναι ότι όχι μόνο δεν κατέστησε σαφές ότι δεν εφαρμόζει διάταξη νόμου ως αντικείμενη στο άρθρο 20 παρ. 2 Συντ. και δεν αιτιολόγησε την αντισυνταγματικότητα της διάταξης, αλλά έκρινε ότι «παρέλκει η έρευνα του ζητήματος, αν υπήρχε υποχρέωση κλήσεώς τους προς ακρόαση κατά το άρθρο 20 παρ. 2 του Συντάγματος». Αξίζει να σημειωθεί ότι ο Πάρεδρος Θ. Αραβάνης στη μειοψηφούσα γνώμη του υποστήριξε την εφαρμογή της σχετικής νομοθετικής διάταξης, περιέλαβε σ' αυτήν ειδική αιτιολόγηση και ανέλυσε τη συμβατότητα της σχετικής διάταξης προς το άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.

7. Σε κάθε περίπτωση, το Δικαστήριο, μην εφαρμόζοντας την εν λόγω διάταξη, έκρινε σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. καθώς και του άρθρου 6 παρ. 1 της ΕΣΔΑ, όπως έχει προσδιοριστεί στη νομολογία του Δικαστηρίου του Στρασβούργου στις διοικητικές διαδικασίες^[4]. Η παρέλευση μιας προθεσμίας δεν παρέχει επαρκή προστασία στον ενδιαφερόμενο, ο οποίος θα έπρεπε να λάβει πλήρη γνώση και βάσει αυτής να υποβάλει βάσει αυτής τις αντιρρήσεις του. Συνεπώς, ορθά έκρινε το Συμβούλιο Επικρατείας ότι δεν ασκεί επιρροή η άπρακτη παρέλευση της προθεσμίας και ανέπεμψε την υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να δοθεί η δυνατότητα στην αιτούσα να υποβάλει τις αντιρρήσεις της κατά της αιτιολογικής έκθεσης.

8. Η απόφαση τελεί άλλωστε σε αρμονία και με την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας^[5], όπως κατοχυρώνεται τόσο στο άρθρο 17 του Συντάγματος όσο και στο άρθρο 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Ειδικότερα, η κρίση στην οποία προβαίνει το Δικαστήριο συνάδει προς την αυτόνομη έννοια^[6] της «δίκαιης και εύλογης ισορροπίας»^[7] ανάμεσα στις απαιτήσεις του γενικού συμφέροντος της κοινωνίας -εν προκειμένω για τη διατήρηση στο διηνεκές αναλλοίωτων των στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος- και τις απαιτήσεις για την προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι το Συμβούλιο Επικρατείας απαιτεί παγίως την ειδική αιτιολόγηση των αποφάσεων για

την κήρυξη κτιρίων ως διατηρητέων, αναγνωρίζοντας -μεταξύ άλλων- την επίδρασή της στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας[8].

9. Ενόψει όλων των ανωτέρω, πρόκειται για μια απόφαση, η οποία -σε συνδυασμό και με συναφή πρόσφατη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας[9]- μπορεί να αποτελέσει «προάγγελο» μιας νέας γενιάς αποφάσεων, οι οποίες ρητώς θα επιτύχουν πληρέστερη προστασία του δικαιώματος της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου.

Μαρία Κωτσοβίλη

Ασκ. Δικηγόρος

LL.M. in European Law

University of London

[1] ΣτΕ 1134/1998, 2142/1999, 3440/1999, 3524/1999, 3627/2000, 1820/2002, 2828/2002, 1365/2003, 1455/2004, 3862/2004, 1075/2005).

[2] Τα ανωτέρω συνιστούν πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και για το χαρακτηρισμό κτιρίων ως ιστορικών διατηρητέων μνημείων που χρήζουν ειδικής κρατικής προστασίας δυνάμει του ν. 1469/1950 (ΣτΕ 170/2003, 398/2003, 3494/2004).

[3] Βλ. τη σκέψη 9.

[4] Βλ. σχετικά και το σχόλιο του Απ. Παπακωνσταντίνου (www.nomosphysics.org.gr) για την Σ.τ.Ε. 3437/2006 (Ε' Τμ.).

[5] Ομοίως.

[6] Για τις αυτόνομες έννοιες βλ. *Εμμ. Ρούκουνα*, Διεθνής Προστασία Ανθρωπίνων Δικαιωμάτων, Ίδρυμα Μαραγκοπούλου για τα Δικαιώματα του Ανθρώπου-Βιβλιοπωλείον της «Εστίας», Αθήνα 1995, σ. 132.

[7] *Pressos Compania Naviera S.A.* και λοιποί κατά Βελγίου, ΕΔΔΑ 20.11.1998, Series A, vol. 332, *Ο πρώην βασιλιάς της Ελλάδας και λοιποί κατά Ελλάδα*, ΕΔΔΑ 23.11.2000, Reports of Judgements and Decisions 2000 XII, *Ιερές Μονές κατά Ελλάδα*, ΕΔΔΑ 9.12.1994, Series A, vol. 301-A.

[8] «Οι αποφάσεις πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένες, ενόψει της φύσεως τους, η οποία συνίσταται στην εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς και των συνεπειών τους σε άλλο συνταγματικώς προστατευόμενο αγαθό, την ατομική ιδιοκτησία, την οποία κατ' ανάγκη περιορίζουν» (πρβλ. ΣτΕ 958/1989, 1928/1989, 2935/1989, 3183/1989, 1022/1990, 2619/1990, 3096/1990, 2746/1991, 2157/1992, 2495/1992, 238/1995, 5609/1996, 1134/1998, 3690/1998, 3627/2000, 3027/2001, 1820/2002, 2406/2002, 1365/2003, 1455/2004, 1075/2005, 1819/2005).

[9] Βλ. υποσημείωση 3.

Σ.τ.Ε. 3520/2006, Ολομέλεια

Πρόεδρος: Γ. Παναγιωτόπουλος

Εισηγητής: Αικ. Σακελλαροπούλου, Σύμβουλος

Δικηγόροι: Ι. Μεγάλης, Α. Ζαχόπουλος, Κ. Χριστοδούλου, Σ. Δημητρακόπουλος

Οικιστικό περιβάλλον. Έγκριση περιβαλλοντικών όρων. Αρχή βιώσιμης ανάπτυξης. Σιδηροδρομικό δίκτυο. Η επίκληση οικονομικών και τεχνικών λόγων δεν αποτελεί επαρκή αιτιολόγηση σχετικά με τον αποκλεισμό της βέλτιστης από περιβαλλοντική άποψη και εφικτής σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε. τεχνικής λύσης για την υπογειοποίηση τμήματος του σιδηροδρομικού δικτύου. Μη νόμιμη η αιτιολογία της έγκρισης

περιβαλλοντικών όρων. Μειοψηφία. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

9. Επειδή, με τις ανωτέρω παρατεθείσες συνταγματικές διατάξεις έχει αναχθεί σε συνταγματικά προστατευόμενη αξία το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον, από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών. Για την προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος, ειδικότερα, υφίσταται υποχρέωση της πολιτείας για την αναβάθμισή του και τη διαμόρφωση των καλύτερων δυνατών όρων διαβιώσεως των πολιτών. Για την εξυπηρέτηση των σκοπών αυτών επιβάλλεται η λήψη νομοθετικών και διοικητικών μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος, προς το σκοπό της βελτίωσης της ποιότητας ζωής, πάντως δε απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωση του (πρβλ. Σ.τ.Ε. 2173/2002 Ολ.). Κατά τη λήψη των ως άνω μέτρων, τα αρμόδια όργανα οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο δημόσιο συμφέρον, όπως είναι η οικονομική ανάπτυξη, η ανάγκη εκτελέσεως σημαντικών έργων υποδομής κ.λπ., η στάθμιση όμως πρέπει να γίνεται κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεπε ο συνταγματικός, αλλά και ο κοινοτικός νομοθέτης. Κατά τη στάθμιση αυτή τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν υπόψη τις δυσμενείς επιπτώσεις στο φυσικό, οικιστικό και πολιτιστικό περιβάλλον και να επιλέγουν, μεταξύ περισσοτέρων εναλλακτικών λύσεων, τη βέλτιστη από περιβαλλοντική πλευρά ή και να μην παρέχουν έγκριση για την εκτέλεση του έργου, αν οι επαπειλούμενες δυσμενείς συνέπειες υπερακοντίζουν τα οφέλη από τη λειτουργία του έργου. Πρέπει, συνεπώς, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται επαρκώς, ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου και ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημοσίου συμφέροντος που θα εξυπηρετηθεί από αυτό, δεδομένου ότι η στάθμιση συναρτάται με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και τη φύση της εξυπηρετούμενης με το έργο ανάγκης. Κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου των

σχετικών διοικητικών πράξεων, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της πρόληψης αλλά και γενικότερων κανόνων προστασίας του περιβάλλοντος (συνταγματικών και κοινών) ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν περιέχει τα απαραίτητα στοιχεία και, γενικότερα, αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές, ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις ανωτέρω αρχές. Από τις αρχές αυτές, ειδικότερα, συνάγεται ότι, όταν πρόκειται να κατασκευασθούν μεγάλα τεχνικά έργα, σημαντικά για την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, σε σύνθετο περιβάλλον, όπως το οικιστικό, επιβάλλεται η συνύπαρξή τους με άλλα έργα και δραστηριότητες, χαρακτηριστικά της λειτουργίας των οικισμών. Στις περιπτώσεις αυτές η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης επιτάσσει τον προγραμματισμό και συντονισμό όλων των αναγκαίων παρεμβάσεων, ώστε να επιτυγχάνεται η βέλτιστη συνύπαρξη και λειτουργικότητα των υφισταμένων και των νέων εγκαταστάσεων και υποδομών προς όφελος των συνθηκών διαβίωσης των κατοίκων. Ο κατά την ανωτέρω έννοια βέλτιστος χαρακτήρας μιας λύσεως κρίνεται, ενόψει και των γενικών και ειδικών τεχνικών δυνατοτήτων που προσφέρονται για την υλοποίησή της, καθώς και του επιπέδου των διαθέσιμων προς τούτο οικονομικών μέσων, η στάθμιση δε των ανωτέρω δεδομένων γίνεται κατά τους κανόνες των οικείων επιστημών, ώστε να επιλέγεται η λύση που κρίνεται εφικτή από τις παραπάνω απόψεις και συνεπάγεται τις λιγότερες δυνατές δυσμενείς επιπτώσεις για το φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Η μη επιλογή, πάντως, μιας τεχνικής λύσεως, η οποία κρίνεται βέλτιστη από περιβαλλοντική πλευρά και, κατ' αρχήν, εφικτή, πρέπει να αιτιολογείται νομίμως, ελεγχόμενη, κατά τούτο, από τον ακυρωτικό δικαστή, με την προσήκουσα παράθεση και τεκμηρίωση αντικειμενικών, ειδικών και συγκεκριμένων λόγων, αναγόμενων επίσης στην προστασία του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος και στην εξυπηρέτηση συναφών κοινωνικών αναγκών, οι οποίοι κρίνονται, τόσο σοβαροί, ώστε να μην μπορούν να αρθούν μέσα σε εύλογο χρόνο με προγραμματισμό και συντονισμό της δράσης όλων των εμπλεκόμενων φορέων, συνεκτιμωμένου του επείγοντος χαρακτήρα των δημοσίου συμφέροντος αναγκών που θα εξυπηρετήσει το έργο.

11. Επειδή, ενόψει των εκτεθέντων στις προηγούμενες σκέψεις, η επιχειρηθείσα από τη Διοίκηση εξέταση των εναλλακτικών λύσεων για την πραγματοποίηση του επίδικου έργου, κατά το μέρος που αφορά στον αποκλεισμό της εναλλακτικής λύσεως της

υπογειοποίησης, είναι πλημμελής. Τούτο δε διότι, η επίκληση οικονομικών και τεχνικών λόγων που ανάγονται κυρίως στο συντονισμό των εμπλεκόμενων φορέων και στον προγραμματισμό των απαιτούμενων συνοδών έργων, που επιβάλλεται, άλλωστε, ως αυτονόητη υποχρέωση από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, δεν αποτελεί επαρκή αιτιολόγηση του αποκλεισμού της βέλτιστης από περιβαλλοντική πλευρά και κατ' αρχήν εφικτής, σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε., τεχνικής λύσης της υπογειοποίησης, δεδομένου μάλιστα ότι οι επιτακτικοί λόγοι επείγοντος που συνδέονται με την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων εκ μέρους της Χώρας για την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων έχουν πλέον εκλείψει. Η πλημμέλεια αυτή δεν αίρεται, ως εκ του χαρακτηρισμού του επίδικου έργου ως έργου μεσοπρόθεσμης στόχευσης, που καλύπτει τις ανάγκες βελτίωσης και εκσυγχρονισμού του συγκεκριμένου τμήματος του σιδηροδρομικού δικτύου ως το 2015, ενόψει των εκτεταμένων παρεμβάσεων που συνεπάγεται το επίδικο έργο, αλλά και τα συνοδευτικά έργα, όπως οι ανισόπεδοι κόμβοι που προβλέπονται, στη φυσιογνωμία της περιοχής, δεδομένου ότι τέμνει τον οικιστικό ιστό, με αποτέλεσμα να αποκόπτονται οι δυτικοί των γραμμών περιοχές, παρά την έμφαση που αποδίδεται από το Ρυθμιστικό Σχέδιο στην ποιότητα του οικιστικού περιβάλλοντος των δυτικών και λοιπών υποβαθμισμένων περιοχών και την αναβάθμισή του (άρ. 3 και 15). Εξάλλου, η επίκληση, αόριστη, άλλωστε, των οικονομικών λόγων για τον αποκλεισμό, προς το παρόν, της βέλτιστης εναλλακτικής λύσης της υπογειοποίησης ενέχει και την αντίφαση ότι, οι κατά τη μελέτη δύο φάσεις του έργου, αποτελούν, κατ' ουσίαν, δύο αυτοτελή έργα (επίγεια όδευση και υπογειοποίηση) με προφανή επιβάρυνση και του κόστους του έργου. Συνεπώς, η κρίση της Διοικήσεως δεν αιτιολογείται νομίμως, κατά το σημείο αυτό, ως προς την εξέταση δηλαδή των εναλλακτικών λύσεων και τη μη επιλογή της εναλλακτικής λύσης της υπογειοποίησης και ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη πράξη δεν είναι νόμιμη και πρέπει να ακυρωθεί για το λόγο αυτό που βασίμως προβάλλεται. Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος και οι Σύμβουλοι Φ. Αρναούτογλου, Γ. Σγουρόγλου, Ε. Αναγνωστοπούλου και Γ. Ποταμιάς, οι οποίοι διατύπωσαν την ακόλουθη γνώμη: Κατά την έννοια των διατάξεων που αναφέρονται στην 8η σκέψη, όταν πρόκειται περί έργου με ευεργετικές συνέπειες για το περιβάλλον που βλάπτει, όμως, συγκεκριμένη κατηγορία περιοίκων, πρέπει να συνεκτιμώνται το γενικότερο όφελος από την εκτέλεση των έργων, το μέγεθος της βλάβης των περιοίκων και τα οικονομοτεχνικά δεδομένα των έργων. Εν προκειμένω, όπως συνάγεται από τη Μ.Π.Ε., προκειμένου να επιλεγεί η λύση που τελικώς προκρίθηκε, συνεκτιμήθηκαν το γεγονός ότι το Ρυθμιστικό Σχέδιο προέβλεπε τη συγκεκριμένη όδευση του προαστιακού, τα μεγάλα οφέλη του έργου για το

περιβάλλον από την ηλεκτροκίνηση και τη βελτίωση του σιδηροδρομικού δικτύου, που θα επιφέρουν μείωση της κυκλοφορίας των αυτοκινήτων, περιορισμό των τροχαίων ατυχημάτων λόγω της καταργήσεως ισόπεδων διαβάσεων, ακόμη δε και ο επείγων, εν όψει όλων αυτών, χαρακτήρας του έργου. Συνεκτιμήθηκαν, όμως, επίσης το μέγεθος της βλάβης που θα υποστούν οι περίοικοι, ως εκ της καταργήσεως ορισμένων ισόπεδων διαβάσεων και της δημιουργίας ανισόπεδων, καθώς και ως εκ της τοποθέτησεως ηχοπετασμάτων, η βλάβη δε αυτή δεν κρίθηκε ιδιαίτερα σημαντική, όπως επίσης, και το γεγονός ότι η όποια βλάβη τους είναι μεν τεχνικώς εφικτό να αποφευχθεί με την «υπογειοποίηση» που, σε θεωρητικό επίπεδο, είναι, ασφαλώς, η βέλτιστη λύση, με δυσανάλογο όμως, κόστος, λόγω των μεγάλων τεχνικών έργων (μετακίνησης κεντρικού αποχετευτικού αγωγού κ.λπ.) που απαιτούνται για την πραγμάτωσή της. Με τα δεδομένα αυτά, η κρίση της προσβαλλομένης πράξεως που, ως προς μεν το σκέλος του μεγάλου κόστους, στηρίζεται στα δεδομένα της κοινής πείρας, κατά τα λοιπά δε σε όσα αναλυτικώς αναφέρει η Μ.Π.Ε. αιτιολογείται νομίμως και επαρκώς, με αποτέλεσμα, κατά τη γνώμη αυτή, ο σχετικός λόγος να πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

Σχόλιο

Η απόφαση της Ολομέλειας του Δικαστηρίου συνιστά από δείγμα της σύγχρονης αντίληψής του αφενός για το εύρος και την έκταση του ελέγχου νομιμότητας που πραγματοποιεί σε διοικητικές πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και αφετέρου για το περιεχόμενο των δικαιικών σταθμίσεων μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών και, συνακόλουθα, των συνταγματικών αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης και της αναλογικότητας. Συγκεκριμένα, στην όγδοη και την ένατη σκέψη της απόφασης, όπου αναπτύσσεται ουσιαστικά η μείζονα κρίση της, συμπυκνώνεται η θέση του Δικαστηρίου για την ερμηνεία των διατάξεων του Συντάγματος (ιδίως άρθρο 24 παρ. 1 και 2) και της κοινής νομοθεσίας (ιδίως άρθρα 3 έως 5 του ν. 1650/1986), οι οποίες έχουν κομβική σημασία για το δίκαιο περιβάλλοντος.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει το γεγονός, ότι -σε αντίθεση με ό,τι συμβαίνει με σειρά

πρόσφατων αποφάσεών του- αποφεύγει να ταυτίσει στην περίπτωση αυτή την αρχή της βιώσιμης (ή αειφόρου) ανάπτυξης με την αρχή της αειφορίας, η οποία περιλήφθηκε στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. με την αναθεώρηση του 2001. Η επιφυλακτικότητα αυτή, αν όντως προοιωνίζει μια αλλαγή στάσης στο θέμα, είναι νομίζουμε ορθή. Οι εν λόγω συνταγματικές αρχές διαφέρουν, κατά την άποψή μας, ως προς το περιεχόμενο (η πρώτη είναι σύνθετη αρχή και αποβλέπει στην εξισορρόπηση κατ' αρχήν συγκρουόμενων αγαθών, ενώ η δεύτερη έχει περιβαλλοντική διάσταση και απαντά στο ερώτημα της κατεύθυνσης που πρέπει να έχουν τα προληπτικά και τα κατασταλτικά μέτρα που υποχρεούται να λαμβάνει το κράτος για την προστασία του περιβάλλοντος), το συνταγματικό θεμέλιο (η πρώτη θεμελιώνεται στο συνδυασμό των άρθρων 24 και 106 Συντ., ενώ η δεύτερη μόνον στο 24 Συντ.) και τις ιστορικές, ιδεολογικές και φιλοσοφικές προδιαγραφές τους (η πρώτη προέρχεται ιδίως από ιδεολογικά ρεύματα του σύγχρονου φιλελευθερισμού -«κοινωνικός φιλελευθερισμός»- και εντάσσεται στο ιστορικό κύμα του φιλελεύθερου κατά βάση συνταγματισμού, ενώ η δεύτερη προέρχεται από αντιλήψεις του οικολογικού και ριζοσπαστικού κινήματος και εντάσσεται στα ιστορικά κύματα του οικολογικού -κατά πρώτο λόγο- και του κοινωνικού -κατά δεύτερο- συνταγματισμού). Με άλλα λόγια, η αρχή της βιώσιμης (ή αειφόρου) ανάπτυξης είναι κατεξοχήν «αναπτυξιακή» αρχή, αφού έχει στο εννοιολογικό της επίκεντρο την έννοια της «ανάπτυξης» (το περιεχόμενο της οποίας τείνει να προσδιορίσει), ενώ η αρχή της αειφορίας αποτελεί κατεξοχήν «περιβαλλοντική» αρχή, αφού προσβλέπει στην αειφορία των περιβαλλοντικών αγαθών.

Εξ ίσου κρίσιμη -όσο και ενδιαφέρουσα- είναι και η υπαγωγή των πραγματικών στοιχείων της υπόθεσης στη μείζονα σκέψη, που διατυπώνεται ιδίως στην 11η σκέψη της απόφασης. Η κρίση του Δικαστηρίου είναι εν προκειμένω αποκαλυπτική για τη γενικότερη αντίληψη που κυριαρχεί στους κόλπους του για το θεμελιώδες για τη συνταγματική μας τάξη ζήτημα της σύγκρουσης ανάμεσα στο περιβάλλον, από τη μία πλευρά, και την οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη, από την άλλη. Η προτεραιότητα αποδίδεται, κατά κανόνα ορθά, στο περιβάλλον.

Συγκεκριμένα, με την απόφαση κρίνεται ότι η επίκληση οικονομικών και τεχνικών λόγων «δεν αποτελεί επαρκή αιτιολόγηση για τον αποκλεισμό της βέλτιστης από περιβαλλοντική άποψη και εφικτής σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε. τεχνικής λύσης για την υπογειοποίηση τμήματος του σιδηροδρομικού δικτύου, δεδομένου μάλιστα ότι οι

επιτακτικοί λόγοι επείγοντος που συνδέονται με την ανάληψη διεθνών υποχρεώσεων εκ μέρους της χώρας για την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων έχουν πλέον εκλείψει» (σκ. 11). Το πεδίο της στάθμισης μετατοπίζεται εδώ ουσιαστικά από το οικονομικό κόστος του έργου στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος. Το έργο (υπογειοποίηση της σιδηροδρομικής γραμμής) αρκεί να είναι τεχνικά εφικτό και περιβαλλοντικά προτιμότερο, προκειμένου να αποτελεί «βέλτιστη εναλλακτική λύση». Ο πολλαπλασιασμός του κόστους δεν αποτελεί το κρισιμότερο στοιχείο της στάθμισης μεταξύ των διακυβευόμενων αγαθών (οικονομική και κοινωνική ανάπτυξη που συνεπάγεται ο «εκσυγχρονισμός του σιδηροδρομικού διαδρόμου από το Σταθμό Πελοποννήσου στον Πειραιά μέχρι τις Τρεις Γέφυρες» - οικιστικό περιβάλλον). Προέχει το (οικιστικό) περιβάλλον, «από το οποίο εξαρτάται η ποιότητα ζωής και η υγεία των κατοίκων των πόλεων και των οικισμών» (σκ. 9). Είναι πάντως αμφίβολο αν θα κατέληγε στην ίδια κρίση σε περίπτωση που δίπλα στην οικονομική ανάπτυξη προσετίθετο το πάλαι ποτέ δημόσιο συμφέρον από την τέλεση των Ολυμπιακών Αγώνων.

Αν και η στάθμιση που επιχειρείται εν προκειμένω συσκοτίζεται εν μέρει από την απουσία επαρκών στοιχείων αφενός για τη βλάβη που υφίσταται το οικιστικό περιβάλλον και αφετέρου για τις οικονομικές και τεχνικές λεπτομέρειες των δύο βασικών εναλλακτικών λύσεων για την εκτέλεση του έργου, η κρίση του Δικαστηρίου είναι νομίζουμε ορθή. Πράγματι, η αύξηση -ή ακόμη, ο πολλαπλασιασμός- των δαπανών που συνεπάγεται μια φιλικότερη στο περιβάλλον εναλλακτική λύση δεν αποτελεί, αφεαυτής, τον καθοριστικότερο παράγοντα για τον αποκλεισμό της. Αρκεί βέβαια η αύξηση να μην υπερακοντίζει τα όποια περιβαλλοντικά οφέλη. Πρόκειται για μια δύσκολη και αέναη διαδικασία στάθμισης κόστους και οφέλους, που χρωματίζεται -αναγκαστικά- από ποικίλες φιλοσοφικές, πολιτικές, ιδεολογικές και αξιακές αναφορές και προαντιλήψεις, επικαθορίζεται δε από τις εμπειρικές προσλήψεις του Δικαστή.

Είναι άραγε δυνατόν κατά τη σύνθετη αυτή νοητική διαδικασία να μην εισέρχεται ο ακυρωτικός Δικαστής στη σκοπιμότητα και να μην «ανταγωνίζεται» την εκτελεστική και τη νομοθετική λειτουργία στο πεδίο των πολιτικών και τεχνικών αποφάσεών τους; Μια πρώτη και νομίζουμε ειλικρινής απάντηση είναι όχι. Όχι, αν θέλουμε βέβαια ο δικαστικός έλεγχος να είναι αποτελεσματικός και να προστατεύει τα συνταγματικά κεκτημένα. Στο σημείο όμως αυτό τίθεται το ζήτημα των ορίων μιας τέτοιας -κατ' αρχήν συνταγματικά θεμιτής- «υπέρβασης». Στο πεδίο αυτό, που

είναι κατ' ουσίαν πεδίο θεσμικής και πολιτικής έντασης, τον τελευταίο λόγο έχε ασφαλώς ο δικαστής, ο οποίος καλείται να κρίνει για το περιεχόμενο του Συντάγματος.

Απόστολος Παπακωνσταντίνου

Δρ.Ν. - Δικηγόρος

Σ.τ.Ε. 1611/2006 και 1747/2005

Πρόεδρος: *Γ. Ανεμογιάννης*

Εισηγητής: *Ε. Αντωνόπουλος*

Δικηγόροι: *Κ. Βαρδακαστάνης (Ν.Σ.Κ.),*

Ι. Τριμίντζιος (αναιρεσίβλητος)

Δικαίωμα της ιδιοκτησίας, προστασία του περιβάλλοντος, αποζημίωση

ιδιοκτήτη λόγω περιορισμού ιδιοκτησιακών δικαιωμάτων. Ο ιδιοκτήτης εκτάσεως, η οποία εντάσσεται σε περιοχή απόλυτης προστασίας για περιβαλλοντικούς λόγους, έχει το δικαίωμα να διεκδικήσει με αγωγή αποζημίωση. Για περιοχή που δεν έχει κατά προορισμό οικιστική χρήση η επιδικαζόμενη αποζημίωση θα πρέπει να προσδιορίζεται με βάση τις επιτρεπτές για περιοχές εκτός σχεδίου χρήσεις. Δεκτή η κρινόμενη αναίρεση.

Βασικές σκέψεις

A. - 1747/2005 (Πεντ. σύνθεση)

4. Επειδή στο άρθρο 24 του Συντάγματος ορίζεται ότι : «1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα. Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον. 2. Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. 3. . . .». Σε αρμονία με τις πιο πάνω συνταγματικές διατάξεις ο Ν. 1650/1986 «για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος» (ΦΕΚ 160) ορίζει στο μεν άρθρο 18 ότι : «1. Η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να διασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη των οικοσυστημάτων καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα ή η μοναδικότητά τους. 2. . . . 3. Οι περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα της προηγούμενης παραγράφου μπορούν να χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19, ως: - Περιοχές απόλυτης

προστασίας της φύσης, Περιοχές προστασίας της φύσης, Εθνικά πάρκα., Προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου, Περιοχές οικοανάπτυξης. 4. Αν, για την προστασία και διατήρηση των περιοχών, των στοιχείων ή των συνόλων της προηγούμενης παραγράφου, επιβάλλεται παράλληλα η εφαρμογή ορισμένων μέτρων σε γειτονικές εκτάσεις, οι παραπάνω περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα αποτελούν κεντρικό τμήμα μιας ευρύτερης περιοχής, στην οποία τα αναγκαία μέτρα προστασίας κλιμακώνονται κατά ζώνες. 5. Τα αντικείμενα προστασίας και διατήρησης της παραγράφου 3 με τις τυχόν ζώνες τους διέπονται από εκδιδόμενους κατά το άρθρο 21 παρ. 2 κανονισμούς λειτουργίας ή κανονισμούς λειτουργίας και διαχείρισης ή ειδικά σχέδια ανάπτυξης και διαχείρισης, όπου εξειδικεύονται τα αναγκαία μέτρα προστασίας, οργάνωσης και λειτουργίας και οι όροι και οι περιορισμοί άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων», στο δε άρθρο 19 ότι : «1. Ως περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης χαρακτηρίζονται εκτάσεις με εξαιρετικά ευαίσθητα οικοσυστήματα, βιότοποι ή οικότοποι σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της αυτοφυούς χλωρίδας ή άγριας πανίδας ή εκτάσεις που έχουν αποφασιστική θέση στον κύκλο ζωής σπάνιων ή απειλούμενων με εξαφάνιση ειδών της άγριας πανίδας. Στις περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα. Κατ' εξαίρεση, μπορεί να επιτρέπονται, σύμφωνα με τις ειδικότερες ρυθμίσεις του οικείου κανονισμού, η διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών και η εκτέλεση εργασιών που αποσκοπούν στη διατήρηση των χαρακτηριστικών τους, εφόσον εξασφαλίζεται υψηλός βαθμός προστασίας».

Περαιτέρω, στο άρθρο 21 του αυτού Ν. 1650/1986 ορίζεται ότι : «1. Ο χαρακτηρισμός περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 και ο καθορισμός των ορίων τους και των τυχόν ζωνών προστασίας γίνονται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού ύστερα από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, σε εφαρμογή περιφερειακού ή νομαρχιακού ή ειδικού χωροταξικού σχεδίου ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης. Σε κάθε περίπτωση η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης είναι απαραίτητη για την τεκμηρίωση της σημασίας του προστατευτέου αντικειμένου και τη σκοπιμότητα των προτεινόμενων μέτρων προστασίας. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού καθορίζεται η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης των ειδικών αυτών περιβαλλοντικών μελετών και το περιεχόμενό τους. Ειδικά ο χαρακτηρισμός

και ο καθορισμός των ορίων και των τυχόν ζωνών προστασίας, περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, που περιλαμβάνονται σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), γίνεται με την πράξη καθορισμού της Ζ.Ο.Ε. και με τη διαδικασία του άρθρου 20 του ν. 1337/1983, όπως ισχύει». Περαιτέρω, στο άρθρο 29 του Ν. 1337/1983 (ΦΕΚ 33), όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 8 παρ. 14 του Ν. 1512/1985 (ΦΕΚ 4/86), στο οποίο παραπέμπει η τελευταία ως άνω διάταξη, ορίζεται ότι : «1. Με Π. Διατάγματα που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος, ορίζονται οι πόλεις και οικισμοί γύρω από τα όρια των οποίων καθορίζεται Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.). Με τα Π. Διατάγματα αυτά καθορίζεται και το πλάτος των Ζ.Ο.Ε. σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση οικισμού ή θέσης του ή προσδιορίζονται τα όρια της Ζ.Ο.Ε. σε χάρτη κατάλληλης κλίμακας που δημοσιεύεται με σμίκρυνση μαζί με το Π.Δ/γμα. Το πλάτος της Ζ.Ο.Ε. υπολογίζεται από τα αντίστοιχα ακραία όρια του εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή του οικισμού προ του 1923. Με τα παραπάνω Π. Διατάγματα καθορίζονται κατά τη συγκεκριμένη περίπτωση οι όροι και περιορισμοί χρήσεως γης ή άλλοι όροι και περιορισμοί, που επιβάλλονται μέσα στις Ζ.Ο.Ε. και ιδιαίτερα το όριο εμβαδού κάτω από το οποίο δεν επιτρέπεται η κατάτμηση της γης. Τα Π. Διατάγματα αυτά εκδίδονται μετά από γνώμη του δημοτικού ή κοινοτικού συμβουλίου και του Νομαρχιακού Συμβουλίου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος ή του Συμβουλίου της Κεντρικής Υπηρεσίας του Υπουργείου Χωροταξίας, Οικισμού και Περιβάλλοντος για το νομό Αττικής. Το πλάτος της Ζ.Ο.Ε. μετά τον προσδιορισμό του μπορεί μόνο να αυξηθεί με Π. Διάταγμα που εκδίδεται με τον ίδιο τρόπο. Σε περίπτωση που επεκτείνεται, το πολεοδομικό σχέδιο στη Ζ.Ο.Ε. ή και έξω από αυτή δύναται να επεκταθεί η Ζ.Ο.Ε. με π.δ/γμα που εκδίδεται με τον ίδιο ως άνω τρόπο. 2. Η προηγούμενη παράγραφος εφαρμόζεται ανάλογα και για τον καθορισμό Ζ.Ο.Ε. κατά μήκος ακτών ή την όχθη δημόσιων λιμνών ή ποταμών ή και σε άλλες θέσεις ή περιοχές ειδικής προστασίας». Τέλος, στο άρθρο 22 του προαναφερόμενου Ν. 1650/1986 ορίζεται ότι : «1. Αν οι επιβαλλόμενοι κατά τα προηγούμενα άρθρα του παρόντος κεφαλαίου όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις είναι εξαιρετικά επαχθείς, με αποτέλεσμα να παρακωλύεται υπέρμετρα η άσκηση των εξουσιών που απορρέουν από την κυριότητα, ενόψει του χαρακτήρα και του περιορισμού της ιδιοκτησίας, το Δημόσιο, ύστερα από αίτηση των θιγομένων, μπορεί, κατά το μέτρο του δυνατού, να αποδεχθεί είτε την ανταλλαγή των ιδιωτικών εκτάσεων με εκτάσεις του Δημοσίου είτε την παραχώρηση κατά χρήση στους θιγομένους δημοσίων εκτάσεων σε παραπλήσιες περιοχές για ανάλογη χρήση ή εκμετάλλευση είτε την καταβολή εφάπαξ ή περιοδικής αποζημίωσης, για τον

προσδιορισμό της οποίας λαμβάνεται υπόψη η υφιστάμενη χρήση της ιδιωτικής έκτασης, είτε τη μεταφορά συντελεστή δόμησης σε άλλη ιδιοκτησία, κατ' ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων του ν. 880/1979 (ΦΕΚ 58). 2. . . . 3. . . . 4. Με προεδρικό διάταγμα που εκδίδεται με πρόταση των Υπουργών Οικονομικών, Γεωργίας και Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, ορίζονται οι προϋποθέσεις, τα απαιτούμενα δικαιολογητικά, η διαδικασία και οι λοιποί όροι για τη χορήγηση των οικονομικών αντισταθμισμάτων, των αποζημιώσεων ή επιδοτήσεων που προβλέπονται στις παραγράφους 1 και 3, 5 . . .». Από τις διατάξεις που παρατίθενται ανωτέρω και ιδίως εκείνη του άρθρου 22 του Ν. 1650/1986, προκύπτει ότι η υποχρέωση του Δημοσίου για καταβολή αποζημιώσεως στον ιδιοκτήτη εκτάσεως, του οποίου το δικαίωμα κυριότητας επί της εκτάσεως αυτής περιορίζεται υπέρμετρα από τους επιβαλλόμενους όρους, περιορισμούς και απαγορεύσεις με τη δημιουργία Ζ.Ο.Ε. δεν εξαρτάται από την έκδοση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στην παράγραφο 4 του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, διότι, το Δημόσιο θα είχε τη δυνατότητα μη προβαίνοντας στην έκδοσή του να καταστήσει ανενεργή την υποχρέωσή του να προσφέρει ένα από τα αντισταθμίσιμα που προβλέπονται στην παράγραφο 1 του άρθρου 22 του αυτού ν. 1650/1986 μεταξύ των οποίων συγκαταλέγεται η αποζημίωση στον θιγόμενο ιδιοκτήτη, γεγονός που θα προσέκρουε ενδεχομένως και στις συνταγματικά κατοχυρούμενες αρχές της ισότητας των πολιτών στα δημόσια βάρη και της αναλογικότητας και στο προστατεύον την περιουσία άρθρον 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ. Αν και κατά τη γνώμη του Αντιπροέδρου Γ. Παναγιωτόπουλου, για να υφίσταται υποχρέωση του Δημοσίου προς αποζημίωση στις περιπτώσεις που προβλέπει το άρθρο 22 παρ. 1 του Ν. 1650/86, είναι απαραίτητη η προηγούμενη έκδοση του προβλεπομένου από την παρ. 4 του ίδιου άρθρου Προεδρικού Διατάγματος εν όψει ιδίως του ότι κατ' άρθρον 18 του νόμου υφίσταται διαβάθμιση της προστασίας της φύσεως, στην οποία αντιστοιχούν και ανάλογοι περιορισμοί, και, συνεπώς, θα πρέπει να καθορίζονται από το διάταγμα και αντίστοιχες προϋποθέσεις και δικαιολογητικά για τη χορήγηση των αντισταθμισμάτων ή της αποζημιώσεως. Περαιτέρω δε, ως προς το θέμα του εάν διά της διατάξεως του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/86 παρέχεται ευθέως αγωγή αποζημιώσεως στον ιδιοκτήτη, του οποίου το ιδιοκτησιακό δικαίωμα θίγεται υπερμέτρως από τους περιορισμούς που επιβάλλονται με την καθιέρωση Ζ.Ο.Ε., από την προαναφερθείσα διάταξη, η οποία απαιτεί την υποβολή αιτήσεως εκ μέρους του θιγόμενου και, συνεπώς, την έκδοση εκ μέρους της Διοικήσεως σχετικής πράξεως αποδεχομένης ή απορριπτούσης το αίτημα αυτό, μετά από στάθμιση της σχετικής

δυνατότητας η οποία είναι αυτοτελώς προσβλητή, προκύπτει ότι δεν παρέχεται ευθέως αγωγή στον θιγόμενο ιδιοκτήτη. Αν και κατά τη γνώμη του Συμβούλου Ε. Αντωνόπουλου και της Παρέδρου Κ. Κονιδιτσιώτου, η διάταξη του άρθρου 22 παρ. 1 του ν. 1650/86, παρέχει τη δυνατότητα ασκήσεως ευθέως αγωγής στον θιγόμενο από τη δημιουργία Ζ.Ο.Ε. ιδιοκτήτη, (πρβλ. Σ.Ε. 3067/2001, 3135/2002 Ολομ.), ενόψει του ότι η αρχή της ισότητας ενώπιον των δημοσίων βαρών που καθιερώνει το άρθρο 4 παρ. 5 του Συντάγματος και η προστασία της περιουσίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο 1 παρ. 1 του Πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, επιβάλλουν την δυνατότητα αποζημιώσεως των ιδιοκτητών, των οποίων οι εξουσίες περιορίζονται υπέρμετρα από την καθιέρωση Ζ.Ο.Ε., εξυπακουομένου πάντως, ότι και στην περίπτωση αυτή η αποζημίωση θα αντιστοιχεί στην κατά προορισμό χρήση του θιγομένου ακινήτου, όπως αυτή προβλέπεται από το πολεοδομικό καθεστώς που ισχύει στην επίδικη περιοχή.

5. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, κατ' εφαρμογή των άρθρων 21 παρ. 1 του ν. 1650/86 και 23 παρ. 1 και 2 του ν. 1337/83 εκδόθηκε το από 30.3.1990 Π.Δ. (ΦΕΚ 205/10.4.90 τευχ. Δ') Προεδρικό Διάταγμα, με το οποίο καθορίσθηκε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή του βιότοπου «Μικρό και Μεγάλο Λιβάρι» κειμένη στην Ιστιαία Ευβοίας, όπως το όριο της ζώνης φαίνεται στα σχετικά διαγράμματα που συνδημοσιεύθηκαν με το κείμενο του διατάγματος. Στη ζώνη αυτή καθορίσθηκαν κατά περιοχές κατώτατο όριο κατάτμησης, χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης.

Ειδικότερα, με το άρθρο 3 του διατάγματος αυτού, η ως άνω ζώνη διακρίνεται σε δύο περιοχές, την περιοχή με στοιχείο 1 και την περιοχή με στοιχείο 2. Η πρώτη περιοχή, που αποτελεί τον πυρήνα του υδροβιότοπου, περιλαμβάνει, τις λιμνοθάλασσες Μικρό και Μεγάλο Λιβάρι, δηλαδή την λεκάνη απορροής τους και την ζώνη ξηράς που τις περιβάλλει. Στην περιοχή αυτή απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα και επέμβαση με εξαίρεση την λειτουργία του ιχθυογεννητικού σταθμού στο Μεγάλο Λιβάρι, όπως έχει εγκριθεί και την διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών και εργασιών που αποσκοπούν στην διατήρηση των χαρακτηριστικών του οικοσυστήματος. Στην δεύτερη περιοχή που περιλαμβάνει τον κάμπο που περιβάλλει τις λιμνοθάλασσες Μεγάλο και Μικρό Λιβάρι, επιτρέπεται η δόμηση μόνο για κατοικία με μέγιστη συνολική επιφάνεια των κτιρίων 80 τ.μ. για δραστηριότητες σχετικές με την γεωργία, η ανέγερση γεωργικών αποθηκών μέχρι 50 τ.μ., η κατασκευή ελαφρών λυόμενων στεγάστρων, δεξαμενών και θερμοκηπίων. Το κατώτατο όριο κατάτμησης και αρτιότητας των γηπέδων ορίσθηκε σε 8 στρέμματα.

Σε αμφότερες τις περιοχές απαγορεύθηκε κάθε παρέμβαση στις παρόχθιες περιοχές υδρόβιας βλάστησης, στα στόμια επικοινωνίας των λιμνών με την θάλασσα, στις δασοσυστάδες, στα αποστραγγιστικά αυλάκια, η εκτέλεση έργων διαμόρφωσης της παραλίας, η δημιουργία δικτύων υποδομής, η απόρριψη αποβλήτων και λυμάτων στη χερσαία και θαλάσσια περιοχή σε απόσταση 1.500 μέτρων από την ακτή, η επαγγελματική αλιεία στις λιμνοθάλασσες και στην θαλάσσια περιοχή σε απόσταση μικρότερη των 500 μέτρων από την ακτή, οι γεωτρήσεις, το κυνήγι και η χρήση λιπασμάτων χωρίς έλεγχο της χρήσης τους. Ο αναιρεσείων που είναι κύριος εκτάσεως 648 στρεμμάτων στην συγκεκριμένη περιοχή, με την από 5.2.1997 αγωγή του υποστήριξε ότι ολόκληρη η ιδιοκτησία του βρίσκεται στην περιοχή 1 του διατάγματος και ζήτησε ως αποζημίωση το ποσό των 3.888.000.000 δρχ., εφόσον εντός της περιοχής αυτής απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα και, συνεπώς, ο περιορισμός αυτός ισοδυναμούσε με «εν τοις πράγμασι» απαλλοτρίωση. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο απέρριψε την αγωγή αυτή, με την αιτιολογία ότι ο προορισμός της εκτάσεως αυτής, ως κειμένης εκτός σχεδίου πόλεως, δεν είναι η οικοδομική ή τουριστική εκμετάλλευση, αλλά ούτε και η γεωργική εκμετάλλευση, λόγω της συστάσεως του εδάφους, και επομένως από τους περιορισμούς που θεσπίστηκαν με το προαναφερόμενο π.δ. δεν είχε υποστεί ζημία. Το Διοικητικό Εφετείο, μετά την έκδοση της υπ' αριθμ. 1863/2000 προδικαστικής αποφάσεώς του, με την οριστική και ήδη αναιρεσιβαλλόμενη απόφασή του, αφού καταρχάς δέχθηκε ότι κατ' άρθρ. 22 του ν. 1650/86 υφίσταται υποχρέωση του Δημοσίου προς χορήγηση αντισταθμίσεως στον θιγόμενο ιδιοκτήτη, και ότι εν ελλείψει εκδόσεως του π.δ. που προβλέπει η παράγραφος 4 του ιδίου άρθρου, δύναται ο ενδιαφερόμενος να επιδιώξει δικαστικώς την αποζημίωση, κατ' εφαρμογή του άρθρου 2 παρ. 2 του ν. 1406/1983, εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση, δεχθέν ότι υφίστατο, στη συγκεκριμένη περίπτωση ζημία του αναιρεσειόντος, την οποία υπολόγισε κατ' εκτίμηση των προσκομισθέντων συγκριτικών στοιχείων στο ποσό των 297.840.000 δρχ. κατά μερική αποδοχή της αγωγής.

6. Επειδή, σύμφωνα με όσα έχουν γίνει δεκτά στην προηγούμενη σκέψη περί της εννοίας των διατάξεων του άρθρου 22 του ν. 1650/86, η κρινομένη αίτηση πρέπει να απορριφθεί, εφόσον ο αναιρεσείων δεν ηδύνατο να διεκδικήσει διά της αγωγής του, ερειδομένης επί του άρθρου 22 του νόμου, αποζημίωση για τους περιορισμούς, οι οποίοι επιβλήθηκαν στην ιδιοκτησία του με το π.δ. της 30.3.1990, εφόσον δεν προκύπτει ότι είχε υποβάλει αίτηση προς το Δημόσιο, όπως επιβάλλει η προαναφερομένη διάταξη και κατά της τυχόν αρνητικής απαντήσεως να ασκήσει το προσήκον ένδικο βοήθημα. Λόγω, όμως, της σπουδαιότητας των ζητημάτων που

τίθενται από την ερμηνεία της διατάξεως του άρθρου 22 του ν. 1650/86, το Τμήμα κρίνει ότι η υπόθεση πρέπει να παραπεμφθεί στο Τμήμα υπό επταμελή σύνθεση, κατ' άρθρο 14 παρ. 5 του ν.δ. 18/89 (Α' 8) και ορίζει ως εισηγητή τον Σύμβουλο Ε. Αντωνόπουλο.

B. 1611/2006 (Επταμ. σύνθεση)

7. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από την αναιρεσιβαλλόμενη απόφαση, κατ' εφαρμογή των άρθρων 21 παρ. 1 του ν. 1650/86 και 23 παρ. 1 και 2 του ν. 1337/83 εκδόθηκε το από 30.3.1990 π.δ. (ΦΕΚ 205/10.4.90 τευχ. Δ'), με το οποίο καθορίσθηκε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) στην εκτός σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφιστάμενων του έτους 1923 ευρύτερη περιοχή του βιότοπου «Μικρό και Μεγάλο Λιβάρι» κειμένη στην Ιστιαία Ευβοίας, όπως το όριο της ζώνης φαίνεται στα σχετικά διαγράμματα που συνδημοσιεύθηκαν με το κείμενο του διατάγματος. Στη ζώνη αυτή καθορίσθηκαν, κατά περιοχές, κατώτατο όριο κατάτμησης, χρήσεις γης και όροι και περιορισμοί δόμησης. Ειδικότερα, με το άρθρο 3 του διατάγματος αυτού η ως άνω ζώνη διακρίνεται σε δύο περιοχές, την περιοχή με στοιχείο 1 και την περιοχή με στοιχείο 2. - Η πρώτη περιοχή, που αποτελεί τον πυρήνα του υδροβιότοπου, περιλαμβάνει τις λιμνοθάλασσες Μικρό και Μεγάλο Λιβάρι, δηλαδή την λεκάνη απορροής τους και την ζώνη ξηράς που τις περιβάλλει. Στην περιοχή αυτή απαγορεύεται κάθε δραστηριότητα και επέμβαση, με εξαίρεση την λειτουργία του ιχθυογεννητικού σταθμού στο Μεγάλο Λιβάρι, όπως έχει εγκριθεί, και την διεξαγωγή επιστημονικών ερευνών και εργασιών που αποσκοπούν στην διατήρηση των χαρακτηριστικών του οικοσυστήματος. Στην δεύτερη περιοχή που περιλαμβάνει τον κάμπο ο οποίος περιβάλλει τις λιμνοθάλασσες Μεγάλο και Μικρό Λιβάρι, επιτρέπεται η δόμηση μόνο για κατοικία, με μέγιστη συνολική επιφάνεια των κτιρίων 80 τ.μ., για δραστηριότητες σχετικές με την γεωργία, η ανέγερση γεωργικών αποθηκών μέχρι 50 τ.μ., η κατασκευή ελαφρών λυόμενων στεγάστρων, δεξαμενών και θερμοκηπίων. Το κατώτατο όριο κατάτμησης και αρτιότητας των γηπέδων ορίσθηκε σε οκτώ στρέμματα. Σε αμφότερες τις περιοχές απαγορεύθηκε κάθε παρέμβαση στις παρόχθιες περιοχές υδρόβιας βλάστησης, στα στόμια επικοινωνίας των λιμνών με την θάλασσα, στις δασοσυστάδες, στα αποστραγγιστικά αυλάκια, η εκτέλεση έργων διαμόρφωσης της παραλίας, η δημιουργία δικτύων υποδομής, η απόρριψη αποβλήτων

και λυμάτων στη χερσαία και θαλάσσια περιοχή σε απόσταση 1.500 μέτρων από την ακτή, η επαγγελματική αλιεία στις λιμνοθάλασσες και στην θαλάσσια περιοχή σε απόσταση μικρότερη των 500 μέτρων από την ακτή, οι γεωτρήσεις, το κυνήγι και η χρήση λιπασμάτων χωρίς έλεγχο της χρήσης τους. Ο αναιρεσίβλητος, που είναι κύριος εκτάσεως 648 στρεμμάτων στην συγκεκριμένη περιοχή, με την από 5.2.1997 αγωγή του υποστήριξε ότι ολόκληρη η ιδιοκτησία του βρίσκεται στην περιοχή 1 του διατάγματος και ζήτησε ως αποζημίωση ποσό 3.888.000.000 δρχ., διότι με τις ρυθμίσεις του πιο πάνω π.δ/τος αχρηστεύονταν ουσιαστικά η ιδιοκτησία του και εν τοις πράγμασι» απαλλοτριωνόταν. Υποστήριξε δε, περαιτέρω, ότι υπήρχε ευθεία από το Σύνταγμα υποχρέωση του Δημοσίου να τον αποζημιώσει για τους περιορισμούς αυτούς, έστω και αν δεν υπήρχε σχετική νομοθετική ρύθμιση, αφού το προεδρικό διάταγμα που προέβλεπε το άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986 δεν είχε ακόμη εκδοθεί. Εξάλλου, ως προς τη ζημία του υποστήριξε ότι μόνη δυνατή χρήση της εκτάσεως του ήταν η ανοικοδόμηση, διότι δεν προσφερόταν για καμία μορφή γεωργικής κ.λπ. εκμεταλλεύσεως λόγω της συστάσεως του εδάφους και, συνεπώς, υπολόγισε την αξία του ακινήτου στις 6.000 δρχ. ανά στρέμμα και το συνολικό ποσό αποζημιώσεως σε 3.888.000.000 δρχ., λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι το ακίνητο ήταν άρτιο και οικοδομήσιμο. Επικουρικώς δε, ισχυρίσθηκε ότι έπρεπε να αποζημιωθεί κατ' αρθρ. 105 και 106 ΕισΝ.Α.Κ. συνεπεία -υπαιτίων πράξεων και παραλείψεων της Διοικήσεως. Το Διοικητικό Πρωτοδικείο, αφού δέχθηκε κατ' αρχάς ότι υπήρχε ευθύνη του Δημοσίου για αποζημίωση, λόγω της παραλείψεως του να εκδώσει το προεδρικό διάταγμα που προέβλεπε το άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986, απέρριψε την αγωγή του αναιρεσίβλητου, με την αιτιολογία ότι ο προορισμός της εκτάσεως αυτής, ως κειμένης εκτός σχεδίου πόλεως, δεν ήταν η οικοδομική ή τουριστική εκμετάλλευση ούτε και η γεωργική εκμετάλλευση, λόγω της συστάσεως του εδάφους, και επομένως, από τους περιορισμούς που θεσπίσθηκαν με το προαναφερόμενο Π.Δ. αυτός δεν είχε υποστεί ζημία. Το Διοικητικό Εφετείο, κρίνοντας επί της εφέσεως του αναιρεσιβλήτου, δέχθηκε ότι ο τελευταίος, ιδιοκτήτης εκτάσεως επί της οποίας επιβάλλονται περιορισμοί χάριν δημιουργίας Ζ.Ο.Ε., μπορούσε να επιδιώξει δικαστικά την αποζημίωση του κατ' αρθρ. 2 παρ. 2 του ν. 1406/1983 εφόσον δεν είχε ακόμη εκδοθεί το προβλεπόμενο από το άρθρο 22 παρ. 4 του ν. 1650/1986 προεδρικό διάταγμα. Περαιτέρω, το διοικητικό εφετείο έκρινε ότι, στη συγκεκριμένη περίπτωση η πρωτόδικη απόφαση, που έκρινε ότι ο αναιρεσίβλητος δεν εδικαιούτο αποζημίωση, έσφαλε, διότι ο οικονομικός προορισμός της συγκεκριμένης ιδιοκτησίας ήταν η οικοδομική της χρήση, ως εκ της περιοχής στην οποία βρισκόταν και της εκτάσεως

της, ανεξάρτητα από τους όρους και περιορισμούς δομήσεως. Τούτο, κατά την κρίση του διοικητικού εφετείου, προέκυπτε από γνωμοδότηση του Δημοτικού Συμβουλίου Ιστιαίας ενόψει της δημιουργίας της Ζ.Ο.Ε., με την οποία είχε προταθεί η εξαίρεση από τους περιορισμούς του τμήματος «Μικρό Λιβάρι» προς το σκοπό της τουριστικής αναπτύξεως του. Ακολούθως, αφού οι διάδικοι προσκόμισαν, σε εκτέλεση της 1863/2000 προδικαστικής αποφάσεως του εφετείου, στοιχεία σχετικά με την εκτίμηση της αξίας του ακινήτου, με την οριστική απόφαση του το Διοικητικό Εφετείο, επικυρώνοντας την κρίση της 1863/2000 προδικαστικής αποφάσεως του ως προς το ότι η κατά προορισμό χρήση της ιδιοκτησίας του αναιρεσιβλήτου ήταν η οικοδομική της εκμετάλλευση, εξαφάνισε την πρωτόδικη απόφαση, που έκρινε ότι ο τελευταίος δεν εδικαιούτο αποζημίωση και δέχθηκε εν μέρει την αγωγή προσδιορίζοντας το ποσό της οφειλομένης αποζημίωσης σε 297.840.000 δρχ., δηλαδή σε ποσοστό 80% της αξίας του ακινήτου, αφού η κυριότητα παρέμεινε σ' αυτόν, αλλά με σοβαρούς και επαχθείς περιορισμούς.

8. Επειδή, η κρίση αυτή της αναιρεσιβαλλομένης αποφάσεως (1937/2001) του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών δεν είναι ορθή. Και τούτο διότι, εφόσον το ακίνητο του αναιρεσιβλήτου ευρίσκεται σε περιοχή εκτός σχεδίου, η κατά προορισμό χρήση του δεν ήταν κατ' αρχήν η οικιστική εκμετάλλευση, αλλά η γεωργική ή κτηνοτροφική εκμετάλλευση κ.λπ. (πρβλ. ΣΕ 3851/2005, 3135/2002, Ολομ. 3067/2001 κ.ά.). Συνεπώς, η αποζημίωση που οφείλεται για τους περιορισμούς που επιβάλλονται σε ακίνητο εκτός σχεδίου εξ αιτίας της Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου πρέπει να προσδιορίζεται βάσει της στέρησης της δυνατότητας εκμεταλλεύσεως για τις επιτρεπτές για περιοχές εκτός σχεδίου χρήσεις του συγκεκριμένου ακινήτου, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η οικοδομική εκμετάλλευση. Επομένως, για το λόγο αυτό, βασίμως προβαλλόμενο, πρέπει η κρινόμενη αίτηση να γίνει δεκτή, η προσβαλλόμενη απόφαση να αναιρεθεί, και η υπόθεση, που χρειάζεται διευκρίνιση κατά το πραγματικό, να παρεπεμφθεί στο ίδιο δικστήριο για νέα κρίση.

Σχόλιο

Το Συμβούλιο της Επικρατείας έχει ασχοληθεί αρκετές φορές μέχρι σήμερα, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, με τα ιδιαίτερα δυσχερή και ακανθώδη θέματα που εγείρει η θέσπιση περιοριστικών μέτρων της ιδιοκτησίας σε ορισμένες περιοχές για λόγους προστασίας και εν ευρεία εννοία διαχείρισης του περιβάλλοντος (φυσικού και πολιτισμικού).

Είναι, άλλωστε, γνωστές σημαντικές αποφάσεις του Δικαστηρίου, οι οποίες έκριναν: α) είτε ότι είναι δυνατή η απευθείας από το Σύνταγμα, και ανεξαρτήτως νομοθετικής πρόβλεψης, δυνατότητα άσκησης αγωγής αποζημίωσης από ιδιοκτήτη εκτάσεως, η οποία εντάχθηκε σε περιοχή απόλυτης προστασίας για λόγους αρχαιολογικούς (Σ.τ.Ε. Ολομ. 3146/1986)[1], β) είτε ότι ως κατά προορισμό χρήση για τα εκτός σχεδίου ακίνητα μπορεί να νοηθεί μόνον η γεωργική, κτηνοτροφική κ.λπ., σε καμμία δε περίπτωση η οικιστική-οικοδομική (Σ.τ.Ε. 2690/1994, Ολομ. 3067/2001, 3135/2002, 3851/2005), γ) είτε, τέλος, ότι η νομιμότητα θεσμοθέτησης μιας περιοχής ως προστατευόμενης δεν συναρτάται με την άμεση καταβολή αποζημίωσης στους θιγόμενους ιδιοκτήτες, καθόσον αυτοί μπορούν να διεκδικήσουν με αγωγή τη σχετική αποζημίωση από τα αρμόδια δικαστήρια (Σ.τ.Ε. 2601, 2602, 2603/2005).

Είναι, ωστόσο, η πρώτη φορά που τέθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας με τόσο άμεσο τρόπο, μετά από αναίρεση τόσο του Δημοσίου όσο και θιγόμενου ιδιοκτήτη, το ζήτημα αφενός της έκτασης της αποζημίωσης που δικαιούται ο τελευταίος και αφετέρου των διαδικαστικών προϋποθέσεων που θα πρέπει να πληρούνται στο πρόσωπό του πριν αυτός καταφύγει στο αρμόδιο δικαστήριο για τη διεκδίκηση της όποιας αποζημίωσης.

Στη σχολιαζόμενη υπόθεση επιβλήθηκαν με τη θέσπιση Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) απόλυτοι περιορισμοί σε περιοχή της Ζ.Ο.Ε, εντός της οποίας ο θιγόμενος ιδιοκτήτης είχε στην κυριότητά του σημαντική έκταση. Πρέπει να διευκρινισθεί ότι η Ζ.Ο.Ε. χρησιμοποιήθηκε πολλές φορές μέχρι σήμερα, σε προφανή αντίθεση με ό,τι υποδηλώνει ο όρος της, ως εργαλείο για την προστασία και διαχείριση πολύτιμων εκφάνσεων του φυσικού περιβάλλοντος, ως εργαλείο δηλαδή όχι απλώς ανάσχεσης και περιορισμού της δόμησης, αλλά ειδικής διαχείρισης περιβαλλοντικά ευαίσθητων περιοχών.

Στην προκειμένη περίπτωση, το αρμόδιο πρωτοδικείο απέρριψε σε πρώτο βαθμό

την αγωγή του συγκεκριμένου ιδιοκτήτη, θεωρώντας ότι αυτός υπέστη ουδεμίας μορφής ζημία, καθόσον η επίμαχη έκταση ήταν αφενός εκτός σχεδίου και, άρα, δεν ήταν νομικά επιτρεπτή η τουριστική ή οικοδομική εκμετάλλευσή της, αφετέρου δε τα ίδια χαρακτηριστικά της έκτασης αυτής (σύσταση του εδάφους) δεν επέτρεπαν ούτε τη γεωργική εκμετάλλευσή της. Στον αντίποδα της κρίσης αυτής, το Εφετείο θεώρησε ότι ο ιδιοκτήτης υφίστατο σημαντική ζημία, διότι ο οικονομικός προορισμός της ιδιοκτησίας ήταν, όχι απλώς η γεωργική εκμετάλλευση αλλά η οικοδομική, ανεξαρτήτως μάλιστα του υφιστάμενου πολεοδομικού καθεστώτος στην περιοχή.

Αρχικώς το Τμήμα επιλήφθηκε της υπόθεσης αυτής σε πενταμελή σύνθεση, μετά δε από παραπομπή λόγω σπουδαιότητας των τιθέμενων ζητημάτων σε επταμελή σύνθεση. Αναφορικά με την κρίση της πενταμελούς συνθέσεως, έχει ενδιαφέρον να σημειωθούν οι θέσεις τις οποίες διατύπωσε σε δύο διαδικαστικά μεν, αλλά όχι άμοιρα πρακτικών συνεπειών, ζητήματα. Πρώτον, ότι είναι ευθέως δυνατή η δικαστική διεκδίκηση αποζημίωσης, ανεξάρτητα από την έκδοση ή μη του π.δ. του άρθρου 22 του ν. 1650/1986, που θα καθόριζε τις ειδικότερες προϋποθέσεις χορήγησης των οικονομικών αντισταθμισμάτων στους θιγόμενους ιδιοκτήτες. Δεύτερον, ότι για τη δικαστική ενεργοποίηση μιας τέτοιας διεκδίκησης είναι αναγκαία η προηγούμενη υποβολή σχετικής αίτησης προς τη Διοίκηση, έστω και αν δεν έχει εκδοθεί το προβλεπόμενο διάταγμα.

Από τις δύο αυτές θέσεις θεωρούμε ως ορθή μόνον την πρώτη, καθόσον δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την ικανοποίηση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας σε ένα εύλογο χρονικό διάστημα, σε αντίθεση με τη δεύτερη που έρχεται πρακτικά να ακυρώσει την πρώτη, παρεμβάλλοντας ένα πρόσθετο κύκλο νομικών ενεργειών του θιγόμενου ιδιοκτήτη, σε περίπτωση ρητής ή σιωπηρής άρνησης της Διοίκησης να τον αποζημιώσει. Με βάση αυτήν, η πενταμελής σύνθεση έκρινε ότι θα έπρεπε να αναιρεθεί η απόφαση του Διοικητικού Εφετείου, λόγω του ότι δεν είχε υποβληθεί σχετική αίτηση προς τη Διοίκηση από το θιγόμενο ιδιοκτήτη.

Αξίζει να σημειωθεί ότι η επταμελής σύνθεση απέφυγε να εκφραστεί ρητώς επί των προαναφερόμενων διαδικαστικών ζητημάτων, περιορίζοντας την απόφασή της στο ουσιαστικό ζήτημα, που δεν είναι άλλο από το βασικό κριτήριο υπολογισμού του ύψους της αποζημίωσης^[2]. Η αποδοχή, ωστόσο, της αίτησης αναίρεσης του Δημοσίου αποκλειστικά για ουσιαστικούς λόγους (μη υπολογισμός της αποζημίωσης με βάση τις

νομικά δυνατές χρήσεις στην περιοχή και όχι τις μελλοντικά προσδοκώμενες), παρακάμπτοντας τους προαναφερόμενους διαδικαστικούς λόγους (κυρίως τη μη υποβολή αίτησης από τον ιδιοκτήτη προς τη Διοίκηση), μας επιτρέπει να δεχθούμε ότι η επταμελής σύνθεση τάσσεται -και ορθώς- υπέρ της δυνατότητας ευθείας διεκδίκησης της αποζημίωσης. Έτσι, άλλωστε, μόνο μπορεί να δικαιολογηθεί και η απόφασή της ευθέως επί του ουσιαστικού ζητήματος.

Κατά την άποψή μας η κρίση της επταμελούς συνθέσεως είναι ορθή, αν ληφθεί υπόψη ότι ο περιβάλλον χώρος υπόκειται πάντοτε σε ένα ιδιαίτερο νομικό καθεστώς, υπό την έννοια των χρήσεων που είναι εντός αυτού νόμιμες. Συνεπώς, δεν ευσταθεί η άποψη, ότι η επιθυμητή για το μέλλον αλλαγή του νομικού καθεστώτος της περιοχής καθιερώνει αγωγικό δικαίωμα αποζημίωσης με βάση την προσδοκώμενη μελλοντική χρήση. Η θέση αυτή ενισχύεται, εξάλλου, και από το γεγονός ότι, ο σχεδιασμός του χώρου (χωροταξικός, φυσικός, πολεοδομικός), μέρος του οποίου αποτελεί και η τιθάσευση της αλόγιστης δόμησης, τυγχάνει όχι μόνο νομοθετικής αλλά και συνταγματικής αναγνώρισης.

Κλείνοντας το σχολιασμό των δύο αυτών αποφάσεων, θεωρούμε ότι θα ήταν παράλειψη να μην επισημανθούν τα εξής: Η διαμόρφωση μιας αξιόπιστης πολιτικής στον τομέα της διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος προϋποθέτει, χωρίς αμφιβολία, την αντιμετώπιση των προβλημάτων που δημιουργούνται στις υφιστάμενες εντός των προστατευόμενων περιοχών ιδιοκτησίες. Η αντιμετώπισή του όμως δεν μπορεί να γίνει μέσα από την άενη παραπομπή των θιγόμενων ιδιοκτητών στη δικαιοσύνη, ιδίως αν ληφθεί υπόψη από τη μία το εύρος των περιοχών που πρέπει να τύχουν ειδικής προστασίας και από την άλλη οι πραγματικές δυσχέρειες που προκαλεί στη διαχείριση των περιοχών αυτών η διαρκής αντιπαράθεση μεταξύ Διοίκησης και θιγόμενων ιδιοκτητών.

Από τη σκοπιά αυτή, πρέπει να στηλιτευθεί η κραυγαλέα ολιγωρία της Διοίκησης να προβεί, παρά την παρέλευση είκοσι ετών, στην ενεργοποίηση του άρθρου 22 του ν. 1650/1986 με την έκδοση του προβλεπόμενου προεδρικού διατάγματος, που θα όριζε αφενός τις προϋποθέσεις με τις οποίες ιδιοκτήτες δικαιούνται αποζημίωση, λόγω στέρησης της ιδιοκτησίας του και αφετέρου τις διαδικασίες που θα τηρούνταν για την ικανοποίησή του. Είναι πλέον καιρός να γίνει αντιληπτό ότι οι δικαστικές διενέξεις με σημείο τριβής το δίπολο «περιβάλλον-

ιδιοκτησία» θα λάβουν τα επόμενα χρόνια τη μορφή χιονοστιβάδας, αν η πολιτεία δεν επιλύσει το κρίσιμο αυτό θέμα στη ρίζα του. Με άλλα λόγια, πρώτον, αν δεν προβεί στην αρτίωση του υφιστάμενου νομικού πλαισίου και ίσως στον εξορθολογισμό του με βάση τις νέες συνθήκες και τις έως σήμερα εμπειρίες, και δεύτερον, αν δεν οργανώσει εγκαίρως ένα σύστημα «αντισταθμιστικών» για τους θιγόμενους ιδιοκτήτες με την πρόβλεψη ενός ποσού στον κρατικό προϋπολογισμό.

Μάριος Χαϊνταρλής

Δρ. Ν. - Δικηγόρος

[1] Βλ. σχετικά Α. Ράντου, Στάθμιση του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και του περιβάλλοντος στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, στο έργο: Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία του περιβάλλοντος, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 53.

[2] Γενικότερα για τον τρόπο υπολογισμού της αποζημίωσης βλ. Ευ. Κουτούπα-Ρεγκάκου, Η προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας μέσα από την εφαρμογή του άρθρου 22 (οικονομικές ρυθμίσεις) του ν. 1650/1986, Δικαίωμα της ιδιοκτησίας και προστασία του περιβάλλοντος, Ελληνική Εταιρεία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Εκδ. Αντ. Ν. Σάκκουλα, 2003, σ. 44.

Σ.τ.Ε. 3430/2006, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: Αθ. Ράντος, Σύμβουλος

Δικηγόροι: Αγγ. Χαροκόπου, Χρ. Μουκίου, Κ. Βαρδακαστάνης, Πάρεδρος ΝΣΚ

Φυσικό περιβάλλον. Μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Βιολογικός καθαρισμός λυμάτων. Μύκονος. Αντικείμενο ελέγχου στην ακυρωτική δίκη για τη νομιμότητα έγκρισης Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.) είναι η ανταπόκρισή της στο Σύνταγμα και το νόμο. Επίσης η επάρκειά της, κατά τρόπο ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμούν, αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές. Νόμιμη η αιτιολογία της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για την κατασκευή και λειτουργία του έργου εγκατάστασης βιολογικού καθαρισμού λυμάτων Ήνω Μεράς Μυκόνου. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

13. Επειδή, όπως έχει παγίως κριθή καθ' ερμηνεία των διατάξεων του ν. 1650/1986 και της κ.υ.α. 69269/1990, που αφορούν στην εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον από σχεδιαζόμενα έργα ή δραστηριότητες, σε συνδυασμό με το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου πράξεων εκδιδόμενων κατ' εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, στον οποίο έλεγχο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της απορροούσης από τις ανωτέρω διατάξεις αρχής της προλήψεως και προφυλάξεως, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενο της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας

νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές (πρβλ. Ολομ. ΣτΕ 3478/2000, 613, 2511/2002).

14. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι από την χωροθέτηση του σταθμού βιολογικού καθαρισμού πλησίον του υδατοταμιευτήρα και του αντλιοστασίου του προκύπτει σοβαρός κίνδυνος μόλυνσεως των υδάτων από την λειτουργία των εγκαταστάσεων του βιολογικού καθαρισμού. Κατά τα στοιχεία, όμως, του φακέλου, η απόσταση των εγκαταστάσεων του βιολογικού καθαρισμού από την βάση του φράγματος είναι 47 μέτρα, η δε υψομετρική διαφορά τους είναι 6 μέτρα κάτω από την βάση του φράγματος και 23 μέτρα κάτω από τη στέψη του, κατά δε το μνημονευθέν στην σκέψη 11 έγγραφο του Υπουργείου Γεωργίας, «1. ... η ύπαρξη βιολογικού καθαρισμού κοντά στον ταμιευτήρα θα αποτρέψει την ανέγερση οικιών κοντά στην περίμετρο του, πράγμα ευνοϊκό για την καλή λειτουργία του ... 4. Η θέση του βιολογικού καθαρισμού τόσο οριζοντιογραφικά (κατάντη του φράγματος) όσο και υψομετρικά (αρκετά χαμηλότερα από τη στέψη), σε συνδυασμό με την ύπαρξη υπεδάφιας στεγανωτικής κουρτίνας με τσιμεντενέσεις κάτω από το φράγμα καθιστούν την όποια πιθανή επίδραση του ταμιευτήρα από το βιολογικό καθαρισμό ουσιαστικά ανύπαρκτη. Σημειώνουμε ιδιαίτερα ότι η ύπαρξη και λειτουργία του βιολογικού καθαρισμού θα επιτρέψει την κατάργηση των απορροφητικών βόθρων του οικισμού της Ήνω Μεράς (δηλαδή της λεκάνης απορροής του ταμιευτήρα), πράγμα που είναι απαραίτητη προϋπόθεση της καλής λειτουργίας του ταμιευτήρα». Με τα δεδομένα αυτά, ο προβαλλόμενος κίνδυνος αντιμετωπίζεται με επαρκή αιτιολογία από την μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ο δε περί του εναντίου λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος.

15. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι το σύνολο του αποχετευτικού δικτύου που οδηγεί στον σταθμό βιολογικού καθαρισμού χωροθετείται εντός και παραλλήλως του ρεύματος, το οποίο υδροδοτεί τον ταμιευτήρα, με συνέπεια να υπάρχει σοβαρός κίνδυνος μόλυνσεως των υδάτων του από πιθανή βλάβη των αποχετευτικών αγωγών και ότι ο σχετικός όρος της προσβαλλομένης πράξεως έχει τεθή κατά πλάνη περί τα πράγματα. Από τα στοιχεία, όμως, του φακέλου, και ειδικότερα από την μελέτη προεγκρίσεως χωροθετήσεως και την μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων προκύπτει ότι δεν διέρχεται αποχετευτικός αγωγός κατά μήκος της κοίτης του ρεύματος και ότι, κατά την διάβαση αγωγών κάτω από την κοίτη, αυτοί θα είναι εγκιβωτισμένοι σε σκυρόδεμα, ώστε να μην υπάρχει

κίνδυνος θραύσεως και διαρροής λυμάτων. Επίσης, τόσο στις μελέτες αυτές όσο και στην προσβαλλομένη έγκριση περιβαλλοντικών όρων (όροι δ4 έως δ10) προβλέπονται ειδικά μέτρα για την ασφαλή λειτουργία του αποχετευτικού δικτύου, μεταξύ των οποίων η απαγόρευση τοποθέτησεως των αγωγών μεταφοράς λυμάτων σε κοίτες ρευμάτων και χειμάρρων κατά μήκος αυτών, ενώ, κατά τα ήδη εκτεθέντα, η κατασκευή του αποχετευτικού δικτύου θα επιτρέψει την κατάργηση των απορροφητικών βόθρων που αποτελούν, κατά τα στοιχεία αυτά, σοβαρή απειλή για τον χείμαρρο και τον ταμιευτήρα. Συνεπώς, και εν όψει της ως άνω ειδικής αιτιολογίας για το ζήτημα αυτό, ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος.

16. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι η χωροθέτηση του έργου κάτω από τον ταμιευτήρα, πλησίον του ρεύματος και της θαλάσσης εγκυμονεί τον κίνδυνο, σε περίπτωση ακραίων καιρικών φαινομένων, να υπερχειλίσει ο ταμιευτήρας, να πλημμυρίσουν οι εγκαταστάσεις του σταθμού βιολογικού καθαρισμού και να εκχυθούν λύματα προς την θάλασσα. Όπως, όμως, προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, και ειδικότερα από το μνημονευθέν σε προηγούμενες σκέψεις έγγραφο του Υπουργείου Γεωργίας, το τιθέμενο με τον λόγο ακυρώσεως ζήτημα ερευνήθηκε ειδικώς από την Διοίκηση, στο δε έγγραφο αυτό αναφέρεται συγκεκριμένα ότι «2. Οι εγκαταστάσεις (βιολογικού καθαρισμού), όπως αυτές φαίνονται στη γενική κάτοψη της μελέτης του βιολογικού καθαρισμού, δεν επηρεάζουν τη λειτουργία της τάφρου απαγωγής των νερών του υπερχειλιστή, όπως αυτός έχει διευθετηθεί, αλλά και δεν κινδυνεύουν από τη λειτουργία της τάφρου λόγω υψομετρικής διαφοράς». Εν όψει τούτου, ο ως άνω λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος.

17. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι η εκβολή των λυμάτων λίγο έξω από τον όρμο του Φωκού, εν όψει και των ισχυρών βορείων ανέμων που πνέουν στην περιοχή, θα υποβαθμίσει σημαντικά την ποιότητα του θαλασσιού ύδατος και θα καταστήσει την παραλία Φωκού αλλά και αυτή της Μερθιάς ακατάλληλη για την κολύμβηση. Όμως, με την μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που συνετάγη εν όψει εκδόσεως της προσβαλλομένης πράξεως, το ζήτημα εξετάζεται διεξοδικώς. Από την μελέτη προκύπτει (σ. 5.13, 5.14, 5.52 - 5.59, 6.4, 6.5, 7.3, 7.4, 4.11, 4.12) ότι η ποιότητα των επεξεργασμένων λυμάτων («καθαρών») είναι ανώτερη από την προβλεπομένη στην νομαρχιακή απόφαση αριθ. 1975/21.3.2000 (βλ. ανωτέρω σκέψη 7), αλλά και στην οδηγία 91/271/EK, κατάλληλη δε ακόμη και για την άρδευση μη

βρωσίμων καλλιεργειών. Η διάθεση των καθαρών θα γίνεται σε απόσταση τουλάχιστον 600 μέτρων από την ακτή, σε βάθος θαλάσσης 20 μέτρων και σε θέση εκτός όρμου, στην ανοικτή θάλασσα. Ο βαθμός αραιώσεως των επιβλαβών ουσιών θα είναι, όπως προκύπτει από την μελέτη, ιδιαίτερος υψηλός, το γεγονός δε αυτό είναι καθοριστικό για την καλή ποιότητα των θαλασσιών υδάτων, ακόμη και ι φυσούν ισχυροί βόρειοι άνεμοι, οι οποίοι λαμβάνονται υπ' όψιν από την μελέτη. Η αιτιολογία αυτή είναι επαρκής και ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος.

18. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι η εγκατάσταση σταθμού βιολογικού καθαρισμού πλησίον της ακτής θα αλλοιώσει το παράκτιο τοπίο και θα πλήξει το οικοσύστημα της ακτής, όπου καταφεύγουν, κατά καιρούς, φώκιες. Όπως, όμως, εκτίθεται στην αυτή μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων (σ. 6.9, 7.5), «η εγκατάσταση βρίσκεται σε απόσταση περίπου 450 μέτρων από την πλησιέστερη παραλία του Φωκού και, σε συνδυασμό με την προτεινόμενη δενδροφύτευση τόσο εντός του οικοπέδου, όσο και στην περιβάλλουσα ζώνη του έργου, που αποτελεί απαλλοτριωμένη δημόσια έκταση, θα επιτευχθεί πλήρως οπτική απόκρυψη από τις γειτονικές ακτές καθώς και αισθητική αναβάθμιση της άμεσης περιοχής». Τα ανωτέρω διασφαλίζονται με τον όρο δ50 της προσβαλλομένης πράξεως. Περαιτέρω, κατά τα αυτά στοιχεία, δεν θα υπάρξει ορατή επέμβαση στην ακτή από τις εγκαταστάσεις μέχρι την θάλασσα, αφού το χερσαίο τμήμα του αγωγού διαθέσεως θα τοποθετηθή υπογείως (βλ. όρο δ36 της προσβαλλομένης). Συνεπώς, ο προβαλλόμενος κίνδυνος υποβαθμίσεως αντιμετωπίζεται επαρκώς και ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθή ως αβάσιμος.

Σχόλιο

Η σύνταξη και η έγκριση Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Μ.Π.Ε.) κατά το ν. 1650/1986 για την εκτέλεση και τη λειτουργία ορισμένου έργου που θέτει σε διακινδύνευση περιβαλλοντικά αγαθά αποτελεί ασφαλώς τη σημαντικότερη εξειδίκευση των αρχών της πρόληψης και της προφύλαξης, οι οποίες βρίσκουν στέρεο

έρεισμα στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. Ο έλεγχος νομιμότητας των σχετικών πράξεων, που πραγματοποιεί το Συμβούλιο της Επικρατείας στο πλαίσιο της ακυρωτικής δίκης, είναι ως γνωστόν αυστηρός. Ο εν λόγω χαρακτήρας του ακυρωτικού ελέγχου ανταποκρίνεται, κατά κανόνα, στις συνταγματικές επιταγές. Το έργο του δικαστή είναι ασφαλώς δυσχερές, αφού οφείλει αφενός μεν να σταθμίζει αγαθά και συμφέροντα που συχνά είναι σημαντικά για την ανάπτυξη της χώρας και διαθέτουν επίσης συνταγματικό έρεισμα, αφετέρου δε να κινείται εντός του δικονομικού πλαισίου που χαρακτηρίζει τον ακυρωτικό έλεγχο.

Σε ορισμένες περιπτώσεις μάλιστα η σύγκρουση αγαθών έχει και ενδοπεριβαλλοντική διάσταση, αφορά δηλαδή ανταγωνιστικά μεταξύ τους περιβαλλοντικά αγαθά. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελούν εν προκειμένω τα αιολικά πάρκα και οι εγκαταστάσεις βιολογικού καθαρισμού λυμάτων. Στις περιπτώσεις αυτές, τα έργα εξυπηρετούν, εκτός των άλλων, την προστασία ορισμένων πτυχών του περιβάλλοντος. Από την άλλη, μπορεί να διακυβεύουν άλλες. Οι σταθμίσεις τις οποίες πραγματοποιεί ο δικαστής προβάλλουν εδώ ακόμη πιο σύνθετες.

Η αυστηρότητα που επιδεικνύει τις τελευταίες δεκαετίες το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο της χώρας κατά τον έλεγχο της νομιμότητας πράξεων έγκρισης Μ.Π.Ε. φαίνεται ότι αρχίζει, αν και με μεγάλη καθυστέρηση, να αποδίδει καρπούς. Τόσο οι αμέσως ενδιαφερόμενοι για την κατασκευή του έργου όσο και η Διοίκηση επιχειρούν, ολοένα και συχνότερα, να συντάσσουν Μ.Π.Ε. κατά το δυνατόν πλήρεις και ολοκληρωμένες. Σε αυτές προβλέπονται πλέον λεπτομέρειες για την περιβαλλοντική προστασία των επίμαχων κάθε φορά περιοχών, που πιθανόν να θέσουν σε κίνδυνο το έργο ενόψει της παγιωμένης σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου. Για τον λόγο αυτό, οι ενδιαφερόμενοι επιλέγουν συχνά να δαπανούν μεγαλύτερα ποσά κατά την εκπόνηση της Μ.Π.Ε., προκειμένου να περιορίσουν τους κινδύνους από ένα ενδεχόμενο δικαστικό αγώνα.

Αν και στην πράξη η εξέλιξη αυτή οδηγεί αφενός σε μεγέθυνση του κόστους των έργων και αφετέρου σε περαιτέρω άνοιγμα της ψαλίδας όσον αφορά την οικονομική δυνατότητα και την κατανομή ευκαιριών μεταξύ μεγάλων και μικρών επιχειρήσεων, το συνολικό άθροισμα είναι θετικό. Με τον τρόπο αυτό επιτυγχάνεται πραγματικά υψηλό επίπεδο προστασίας του περιβάλλοντος, ενώ συγχρόνως δεν καθίσταται οιονεί

απαγορευμένη η οικονομική ανάπτυξη. Επιπλέον, διαμορφώνεται σταδιακά τόσο στη Διοίκηση όσο και στους πολίτες μια οικολογική κουλτούρα που τείνει να αμβλύνει το χάσμα που υπάρχει σε επίπεδο περιβαλλοντικής αυτοσυνειδησίας των Ελλήνων σε σχέση με άλλους ευρωπαϊκούς λαούς.

Η απόφαση προσφέρει ένα ενδιαφέρον παράδειγμα για την εξέλιξη αυτή. Παρόλο που δεν γνωρίζουμε τα ακριβή στοιχεία του φακέλου της υπόθεσης, από την παράθεση της ελάχιστονης πρότασης που περιλαμβάνει η απόφαση φαίνεται να προκύπτει ότι η επίμαχη Μ.Π.Ε. ήταν στέρεα δομημένη και εμφάνιζε πληρότητα, αφού είχε προνοήσει για όλα τα σημαντικά περιβαλλοντικά ζητήματα που θέτει το επίμαχο έργο. Ο ενδοπεριβαλλοντικός χαρακτήρας της σύγκρουσης πιθανόν να διαδραμάτισε ορισμένο ρόλο στην τελική κρίση του Δικαστηρίου.

Απόστολος Παπακωνσταντίνου

Δρ.Ν. - Δικηγόρος

Σ.τ.Ε. 2489/2006, Ολομ.

Πρόεδρος: *Γ. Παναγιωτόπουλος*

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος, Σύμβουλος*

Φυσικό περιβάλλον. Βιώσιμη ανάπτυξη. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία του νόμου. Ιχθυοκαλλιέργειες. Η εγκατάσταση μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας είναι επιτρεπτή, ενόψει των ορισμών των άρθρων 24 και 106 παρ. 1 Συντ., μόνο σε περιοχές που εκ των προτέρων και με βάση νόμιμα κριτήρια έχουν καθορισθεί ως περιοχές προοριζόμενες για την ανάπτυξη της δραστηριότητας αυτής. Έως την έγκριση ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων και εφόσον η εν λόγω δραστηριότητα δεν ρυθμίζεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζ.Ο.Ε., η εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας επιτρέπεται μόνον σε ζώνες ανάπτυξης ιχθυοτροφείων σύμφωνα με το άρθρο 24 του ν. 1650/1986. Μειοψηφία ισχυρή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

9. Επειδή, με τις διατάξεις του Συντάγματος, ιδίως με το άρθρο 24 παρ. 1 και 6, το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό. Τα αρμόδια όργανα του Κράτους οφείλουν να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την αποτελεσματική διαφύλαξη του αγαθού αυτού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά προληπτικά και κατασταλτική, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη των ανωτέρω μέτρων, τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων εννόμων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη (βλ. ΣΕ 3478/00, 613/2002 Ολομ.). Περαιτέρω, από τις διατάξεις του άρθρου 24, καθώς και των άρθρων 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο χωροταξικός

σχεδιασμός ανατίθεται στην Πολιτεία, που οφείλει να θεσπίζει τις αναγκαίες ρυθμίσεις, ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στα πλαίσια της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης αναπτύξεως). Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, όπως αυτά προβλέπονται, διαδοχικώς, στον ν. 360/1976 (Α' 151) και στον ν. 2742/1999 (Α' 207). Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές. Μέχρι την εντός ευλόγου χρόνου ολοκλήρωση της διαδικασίας εγκρίσεως των χωροταξικών σχεδίων, είναι ανεκτός μερικός, χωρικός ή τομεακός, σχεδιασμός και προγραμματισμός, προκειμένου να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη, που προκαλεί υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος, και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων, που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν την ορθολογική χωροταξία. Δεν είναι, πάντως, ανεκτή από το Σύνταγμα η αναίρεση από το νομοθέτη, μάλιστα δε με αναδρομική ισχύ, θεσπισθείσης από τον ίδιο υποχρεώσεως έγκρισης συγκεκριμένης κατηγορίας χωροταξικών μελετών εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος, εφ' όσον αυτή ισοδυναμεί με την παροχή δυνατότητας επ' άοριστον πραγματοποιήσεως των οικείων δραστηριοτήτων χωρίς ολοκληρωμένο αντίστοιχο σχεδιασμό.

11. Επειδή, κατά την έννοια των διατάξεων του ν. 1650/1986, όπως είχαν προ της συμπληρώσεώς τους με το άρθρο 6 του ν. 2242/1994, και των διατάξεων της κοινής υπουργικής αποφάσεως 69269/5387/1990, ερμηνευόμενων ενόψει των επιταγών του άρθρου 24 του Συντάγματος, η εγκατάσταση μονάδος ιχθυοκαλλιέργειας, που από τη φύση της επάγεται οχλήσεις και για τις οικιστικές περιοχές και για το περιβάλλον, είναι επιτρεπτή, εν όψει των ορισμών του άρθρου 24 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, μόνο σε περιοχές που εκ των προτέρων και με βάση νόμιμα κριτήρια έχουν καθορισθεί ως περιοχές, προοριζόμενες για την ανάπτυξη της δραστηριότητος αυτής. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να ανάγονται τόσο στην ανάγκη αναπτύξεως της παραγωγικής αυτής δραστηριότητος όσο και στην ανάγκη προστασίας του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη που επιδιώκεται με την εγκατάσταση της επιχειρηματικής μονάδος να παραμένει στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Μέχρις ότου δε εκπονηθούν και

εγκριθούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, και εφόσον το ζήτημα του τρόπου ασκήσεως της σχετικής δραστηριότητας δεν ρυθμίζεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζ.Ο.Ε., η εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας επιτρέπεται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, κατ' εξαίρεση μόνον σε ζώνες αναπτύξεως ιχθυοτροφείων, εγκρινόμενες κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, όπως ίσχυε πριν από την αντικατάστασή του με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 2742/1999, με το οποίο προβλεπόταν ο καθορισμός «ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων». Δεν συγχωρείται δηλαδή η έκδοση διοικητικών πράξεων, με τις οποίες καθορίζεται θέση για την λειτουργία ιχθυοτροφικής μονάδος, πριν θεσπισθεί στην περιοχή ζώνη αναπτύξεως ιχθυοτροφείων κατά τη διαδικασία του άρθρου 24 του ν. 1650/1986, εκτός αν προβλέπεται χωροθέτηση ιχθυοτροφείου από εγκεκριμένη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή από εγκεκριμένο χωροταξικό ή ρυθμιστικό ή άλλο αντίστοιχο σχέδιο. Περαιτέρω, ήταν μεν ανεκτή συνταγματικώς η παρασχεθείσα με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2242/1994 δυνατότητα, αν δεν έχουν ακόμη εγκριθεί χωροταξικά σχέδια και προγράμματα, να καθορίζεται η θέση εγκαταστάσεως δραστηριοτήτων κατά την προβλεπόμενη από τον ν. 1650/1986 διαδικασία προεγκρίσεως χωροθετήσεως μετά από συνεκτίμηση, σε κάθε επί μέρους περίπτωση, στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής, για εύλογη μεταβατική περίοδο, ορισθείσα με την ίδια διάταξη σε τριετία από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού (3.10.1994), δηλαδή για χρονικό διάστημα επαρκές, κατά την εκτίμηση του νομοθέτου, ώστε να ολοκληρωθούν και εγκριθούν οι Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες, ιδίως για τις παράκτιες περιοχές και τις μικρές νήσους που αποτελούν ευαίσθητα οικοσυστήματα (βλ. και την αιτιολογική έκθεση της σχετικής τροπολογίας που κατετέθη στο αρχικό σχέδιο νόμου και απετέλεσε εν συνεχεία το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2242/1994), αντίκειται όμως στο Σύνταγμα η δυνατότητα επ' άοριστον χρήσεως της ευχέρειας αυτής, η οποία χορηγήθηκε αρχικώς με το άρθρο 18 του ν. 2732/1999 και διατηρήθηκε, ακολούθως, με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 2742/1999, μάλιστα δε και με αναδρομική ισχύ. Μειοψήφησαν ο Πρόεδρος, ως και οι Σύμβουλοι Σ. Καραλής, Ν. Σκλίας, Ν. Σακελλαρίου, Δ. Πετρούλιας, Δ. Μπριόλας, Γ. Σγουρόγλου, Λ. Καραμιχαλέλης, Γ. Ποταμιάς και Ι. Ζόμπολας, οι οποίοι διετύπωσαν την γνώμη ότι η ρύθμιση του άρθρου 18 του ν. 2732/1999, κατά την οποία παρατείνεται η δυνατότητα ιδρύσεως μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας κατά την ανωτέρω διαδικασία του άρθρου 4 παρ. 6 του ν. 1650/1986, χωρίς να έχει προηγηθεί η έγκριση χωροταξικού σχεδίου ή ο καθορισμός, κατά το άρθρο 24 του ίδιου ν. 1650/1986, ζώνης αναπτύξεως ιχθυοτροφείων, προκειμένου να μην ανακοπεί η ανάπτυξη μιας σημαντικής για την

εθνική οικονομία παραγωγικής δραστηριότητας μέχρι την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού στον τομέα των υδατοκαλλιεργειών για το σύνολο της Χώρας (βλ. την εισηγητική έκθεση για την αντίστοιχη διάταξη του σχεδίου νόμου), δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, δεδομένου αφενός μεν ότι, κατά την έννοια της διατάξεως αυτής του ν. 2732/1999, η προαναφερόμενη παράταση ισχύει για εύλογη μεταβατική περίοδο, συναρτώμενη ήδη προς τον αναγκαίο χρόνο για την κατάρτιση χωροταξικών σχεδίων, βάσει των αρχών και μέσων, από τα όργανα και κατά τη διαδικασία που θεσπίζονται με τον επακολουθήσαντα ν. 2742/1999, αφετέρου δε ότι οι δυνάμει της παρ. 6 του άρθρου 4 του ν. 1650/1986, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το ν. 2242/1994, πράξεις προεγκρίσεως χωροθετήσεως εκδίδονται, κατά τον νόμον, μετά από συνεκτίμηση των στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής (βλ. και άρθρο 4 του ν. 2742/1999) και διέπονται ήδη από τις αρχές του άρθρου 2 του ν. 2742/1999. Επομένως, κατά την ήσσονα αυτή γνώμη, δεν πάσχει η προέγκριση χωροθετήσεως εκ μόνου του λόγου ότι εκδόθηκε δυνάμει του άρθρου 18 του ν. 2732/1999.

Σχόλιο

1. Η απόφαση αυτή της Ολομέλειας επαναλαμβάνει ουσιαστικά την πάγια ως σήμερα νομολογία του Δικαστηρίου για τη χωροθέτηση των ιχθυοτροφείων, ως προϋπόθεση για τη νομιμότητα των σχετικών αδειοδοτήσεων λειτουργίας τους. Σύμφωνα με αυτήν: «Η εγκατάσταση μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας, που από τη φύση της επάγεται οχλήσεις και για τις οικιστικές περιοχές και για το περιβάλλον, είναι επιτρεπτή, εν όψει των ορισμών των άρθρων 24 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, μόνο σε περιοχές που εκ των προτέρων και με βάση νόμιμα κριτήρια έχουν καθορισθεί ως περιοχές προοριζόμενες για την ανάπτυξη της δραστηριότητας αυτής. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να ανάγονται τόσο στην ανάγκη αναπτύξεως της παραγωγικής αυτής δραστηριότητας όσο και στην ανάγκη προστασίας του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη που επιδιώκεται με την εγκατάσταση της επιχειρηματικής μονάδος να παραμένει στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Μέχρις ότου εκπονηθούν και εγκριθούν τα ολοκληρωμένα

χωροταξικά σχέδια, και εφόσον το ζήτημα του τόπου ασκήσεως της σχετικής δραστηριότητας δεν ρυθμίζεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζ.Ο.Ε., η εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας επιτρέπεται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, μόνον σε ζώνες αναπτύξεως ιχθυοτροφείων, εγκρινόμενες κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986. Δεν συγχωρείται δηλαδή η έκδοση διοικητικών πράξεων, με τις οποίες καθορίζεται θέση για την λειτουργία ιχθυοτροφικής μονάδας, πριν θεσπισθεί στην περιοχή ζώνη αναπτύξεως ιχθυοτροφείων κατά τη διαδικασία του άρθρου 24 του ν. 1650/1986, εκτός αν προβλέπεται χωροθέτηση ιχθυοτροφείου από εγκεκριμένη Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου ή από εγκεκριμένο χωροταξικό ή ρυθμιστικό ή άλλο αντίστοιχο σχέδιο» (Σ.τ.Ε. 893/2004. Πρβλ. Σ.τ.Ε. 2844/1993, 4766/1995, 1724/2000, 2664/01, 2319/02).

2. Με το άρθρο 24 παρ. 1 του ν. 1650/1986 προβλέφθηκαν οι «περιοχές οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων (Π.Ο.Α.Π.Δ.)». Πρόκειται σύμφωνα με το νόμο για θαλάσσιες και χερσαίες περιοχές, «που είναι πρόσφορες, σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα». Στη συνέχεια, προβλέπει με λεπτομερή τρόπο τις διαδικασίες για το χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση εκτάσεων ως Π.Ο.Α.Π.Δ., που συντελούνται με κοινή απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, ύστερα από γνώμη του οικείου νομαρχιακού συμβουλίου και του Κ.Σ.Χ.Ο.Π. Τέλος, με την παρ. 3 του άρθρου ορίζεται το ακριβές περιεχόμενο της ανωτέρω απόφασης.

3. Στη συνέχεια, με έρεισμα το άρθρο 24 του ν. 1650/1986 εκδόθηκε η Απόφαση 17239/2002 (ΦΕΚ Β΄ 1175/11.09.2002) της Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. για τη «Χωροθέτηση Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών». Με αυτήν ορίζονται με αναλυτικό και λεπτομερή τρόπο οι προϋποθέσεις, τα κριτήρια και οι διαδικασίες για το χαρακτηρισμό και την οριοθέτηση εκτάσεων (θαλάσσιων και χερσαίων) ως Περιοχών Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών (Π.Ο.Α.Υ.). Είναι σαφές ότι οι ανωτέρω διατάξεις της Υπουργικής Απόφασης και του άρθρου 24 του ν. 1650/1986 στοχεύουν να διασφαλίσουν τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό των περιοχών όπου είναι δυνατή η ιχθυοκαλλιέργεια, κατά τρόπο ώστε να αποτρέπεται κάθε κίνδυνος υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, ιδιαίτερα των ευαίσθητων οικοσυστημάτων των ακτών. Κατά μείζονα λόγο, ο προσδιορισμός των ανωτέρω

περιοχών δεν μπορεί να αφορά περιοχές προστατευόμενες λόγω των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του οικοσυστήματός τους, όπως συμβαίνει κατά κανόνα με τις ακτές, οι οποίες εξ ορισμού αποτελούν ευαίσθητα οικοσυστήματα (βλ. σχετικά Απ. Παπακωνσταντίνου, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, www.nomosphysics.org.gr, Ιούλιος 2003).

4. Σημειώνεται ότι στην πλειονότητα των μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας που λειτουργούν στη χώρα μας δεν υφίστανται ούτε ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια ούτε έχουν προσδιοριστεί ζώνες ανάπτυξης ιχθυοτροφείων. Επομένως, οι σχετικές πράξεις αδειοδότησης που χορηγούνται από τη Διοίκηση αντίκεινται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία επιβάλλει την ύπαρξη πρόσφορου χωροταξικού σχεδιασμού, που πρέπει να λαμβάνει υπόψη του τις ιδιομορφίες των ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Για το λόγο αυτό οι διοικητικές πράξεις που επιτρέπουν τη λειτουργία ιχθυοτροφείων, χωρίς να θεμελιώνονται σε συγκεκριμένο χωροταξικό σχεδιασμό, από τον οποίο να προκύπτουν με σαφήνεια οι ζώνες ιχθυοτροφείων, είναι ακυρωτέες για παράβαση του νόμου και του Συντάγματος.

5. Η κρίση της πλειοψηφίας είναι ασφαλώς ορθή, αφού ο προηγούμενος χωροταξικός σχεδιασμός αποτελεί λογική και νομική προϋπόθεση για τη λειτουργία μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας, οι οποίες ρυπαίνουν εκ των πραγμάτων την ευρύτερη περιοχή όπου εγκαθίστανται. Είναι απορίας άξιο πώς είναι δυνατόν σε μια μεσογειακή χώρα με εκτεταμένες ακτές, όπως είναι η Ελλάδα, να μην υπάρχει στοιχειώδης χωροταξικός σχεδιασμός για περιοχές ιχθυοκαλλιεργειών, κατά τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη. Αποτέλεσμα αυτής της έλλειψης είναι η έκδοση νομικά πλημμελών αδειών λειτουργίας μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας. Συγχρόνως, οι υφιστάμενες μονάδες, που λειτουργούν κατ' ουσίαν με παράνομες διοικητικές άδειες -για τις οποίες συχνά δεν ζητείται ποτέ η ακύρωσή τους- εξακολουθούν να ρυπαίνουν ευαίσθητα οικοσυστήματα της χώρας μας και να καταστρέφουν σημαντικά περιβαλλοντικά αγαθά και τους οπτικούς και αισθητικούς πόρους περιοχών που ήταν έως τότε απάραμιλλου φυσικού και αισθητικού κάλλους. Είναι, τέλος, εντυπωσιακή η ευκολία με την οποία παρέχονται οι σχετικές άδειες λειτουργίας, ιδίως από τις οικείες Περιφέρειες, με γνώμονα το -κακώς νοούμενο- συμφέρον της περιοχής. Έτσι, τεράστιες σε έκταση περιοχές με περιβαλλοντική σημασία καταστρέφονται στο βωμό της υποτιθέμενης «ανάπτυξης».

6. Αξίζει να σημειωθεί επίσης ότι ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας εκκρεμούν αιτήσεις ακυρώσεως και αναστολής εκτέλεσης κατά διοικητικών πράξεων για την αδειοδότηση της λειτουργίας μεγάλης μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας στον Αμβρακικό Κόλπο (Δήμος Ανακτορίου, θέση Ακρωτήριο Χαλίκι), που έχουν ασκήσει δεκάδες κάτοικοι της ευρύτερης περιοχής. Ως γνωστόν, ο Αμβρακικός Κόλπος αποτελεί ιδιαίτερα προστατευόμενη περιοχή τόσο από το άρθρο 24 Συντ. και τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 όσο και από διεθνείς συμβάσεις που έχουν κυρωθεί με νόμο και ως εκ τούτου διαθέτουν, σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 1 Συντ., αυξημένη τυπική ισχύ. Συγκεκριμένα, το οικοσύστημα του Αμβρακικού Κόλπου, συμπεριλαμβανομένης ασφαλώς της ανωτέρω περιοχής, προστατεύεται από τη Σύμβαση Ραμσάρ για την προστασία των υγροτόπων διεθνούς ενδιαφέροντος (ν. 191/1974), τη διεθνή Σύμβαση για τη βιολογική ποικιλότητα (ν. 2204/1994), τη Σύμβαση της Βέρνης για τη διατήρηση της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης (ν. 1335/1983) (βλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η Σύμβαση της Βέρνης για την προστασία της άγριας ζωής και του φυσικού περιβάλλοντος της Ευρώπης, Νόμος και Φύση 2000, σ. 489 επ.), καθώς και από κανόνες του κοινοτικού δικαίου, ιδιαίτερα την Οδηγία 79/40/ΕΟΚ για τη διατήρηση των άγριων πτηνών, που προβλέπει και τη διαφύλαξη, συντήρηση και αποκατάσταση των βιοτόπων και των οικοτόπων των πτηνών αυτών με τη δημιουργία ζωνών προστασίας και την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων και της άγριας χλωρίδας και πανίδας (πρβλ. Σ.τ.Ε. Ολομ. 3662/2005). Τέλος, η επίμαχη περιοχή του Αμβρακικού Κόλπου έχει προταθεί, λόγω της ιδιαίτερης οικολογικής αξίας της, προς ένταξη στο προβλεπόμενο από την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ Ευρωπαϊκό Δίκτυο NATURA 2000.

Απόστολος Παπακωνσταντίνου

Δρ.Ν. - Δικηγόρος

Σ.τ.Ε. 2697/2006

[Τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου Ξάνθης]

Πρόεδρος: Π.Ν.Φλώρος

Εισηγητής: Αθ. Ράντος

Δικηγόροι: Χρ. Διβάνη (ΥΠΕΧΩΔΕ), Κ. Γούναρης (Ν.Α. Ξάνθης), Αν. Αναστασιάδης (Δήμος Ξάνθης), Σπ. Γκάνιας (αιτούντες)

Τροποποίηση ρυμοτομικού σχεδίου. Ένταξη δασικής έκτασης σε σχέδιο πόλεως. Προστασία δασικής βλάστησης. Η άρνηση ανάκλησης ρυμοτομικού σχεδίου είναι παράνομη από τη στιγμή που έκτασή του καλυπτόμενη από δασική βλάστηση χαρακτηρίστηκε ως χώρος για την ανέγερση κοινωφελών εγκαταστάσεων (ανέγερση διδακτηρίου), χωρίς να εξαντληθεί η αναζήτηση άλλων δυνατών λύσεων. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

6. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως με επί μέρους επιχειρήματα, ότι, παρά το Σύνταγμα και τον νόμο επετράπη η ένταξη σε σχέδιο πόλεως δασικής εκτάσεως, η οποία, επί πλέον, είχε κηρυχθεί και αναδασωτέα και ότι, επομένως, μη νομίμως, ο Γ.Γ.Π. αρνήθηκε την ανάκληση της εν λόγω εντάξεως παραγνωρίζοντας το στοιχείο αυτό. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως ερειδόμενος σε εσφαλμένη προϋπόθεση, δεδομένου ότι η έκταση αυτή, ανεξαρτήτως της καλύψεώς της με δασικά φυτά, είχε πάντως ενταχθεί στο σχέδιο πόλεως, ως οικοδομήσιμος χώρος, από του έτους 1979, δεν αποτελούσε δε, ως εκ τούτου κατά τον χρόνο εκδόσεως της υπ' αριθ. 484/24.4.2001 αποφάσεως του Γ.Γ.Π., ως προς την οποία και μόνο, κατά τα εκτεθέντα στην προηγούμενη σκέψη, εξετάζεται η αίτηση ακυρώσεως, δασική έκταση. Εξ άλλου, η ως άνω έκταση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου (βλ. και το υπ' αρ. πρωτ. 873/28.3.2005 έγγραφο του Δασαρχείου Ξάνθης προς την Διεύθυνση Δασών Περιφέρειας Ανατολικής Μακεδονίας - Θράκης) και αντιθέτως προς τα προβαλλόμενα με την κρινομένη αίτηση, ουδέποτε είχε κηρυχθεί αναδασωτέα.

7. Επειδή, όπως προκύπτει από το προσβαλλόμενο έγγραφο, σε συνδυασμό προς τα λοιπά στοιχεία του φακέλου, αιτιολογία της αρνήσεως της Διοικήσεως να ανακαλέσει τον χαρακτηρισμό της επίμαχης εκτάσεως ως χώρου για την ανέγερση σχολικού κτιρίου ήταν η ανάγκη κατασκευής του διδακτηρίου του 3ου Λυκείου Ξάνθης και η προς τούτο ανυπαρξία άλλων καταλλήλων χώρων (βλ. και το υπ' αριθ. πρωτ. Α. Σ 1477/22-7-2002 έγγραφο του Νομάρχη Ξάνθης προς τον Γ.Γ.Π. Ανατ. Μακεδονίας - Θράκης, όπου σημειώνεται χαρακτηριστικά ότι η εν λόγω έκταση είναι «ο μοναδικός κοινωφελής χώρος που υπάρχει και κρίνεται κατάλληλος (χωροταξικά και λειτουργικά από άποψη εμβαδού της έκτασης) για την κατασκευή του Σχολείου»). Ως προς την καταλληλότητα όμως του χώρου η Διεύθυνση ΠΕ.ΧΩ. της Περιφέρειας, με την μη τελικώς υιοθετηθείσα υπ' αριθ. πρωτ. 1235/5.7.2002 εισήγησή της προς το περιφερειακό Σ.Χ.Ο.Π., εκφράζει σαφείς

επιφυλάξεις, επισημαίνοντας την μη αποτύπωση της δενδροκαλύψεως της εκτάσεως στα διαγράμματα τροποποιήσεως του σχεδίου πόλεως και τον κίνδυνο αρνητικών επιπτώσεων στις συνθήκες διαβιώσεως των κατοίκων της περιοχής από την αποψίλωση της εκτάσεως, προτείνει δε, την ανάκληση της τροποποιήσεως του σχεδίου πόλεως, προκειμένου ο χώρος να παραμείνει αδόμητος. Ως προς την ανυπαρξία δε άλλου καταλλήλου χώρου, από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι έγινε έρευνα ή επιχειρήθηκε, κατά τρόπο συγκεκριμένο, η αναζήτηση άλλου καταλλήλου χώρου, καίτοι οι αιτούντες με τις ενστάσεις τους προέβαλαν την ύπαρξη άλλων προς τούτο χώρων. Όπως δε προκύπτει από το υπ' αριθ. πρωτ. Α.Π. 2882/13.5.2003 έγγραφο του Επιτελείου Υπουργού Εθνικής Αμύνης προς τον πρώτο των αιτούντων και από το υπ' αριθ. πρωτ. Φ. 900.05/6/831/Σ.196/26.5.2005 έγγραφο της Υπηρεσίας Αξιοπιστίας - Μετεγκατάστασης Στρατοπέδων (ΥΑΜΣ) του αυτού Υπουργείου προς τον παρεμβαίνοντα Δήμο Ξάνθης, το Υπουργείο ήταν, κατ' αρχήν, διατεθειμένο να παραχωρήσει τουλάχιστον ίση με την επίμαχη έκταση από τον χώρο του στρατοπέδου «Στεφανίδη» στον Δήμο για την ανέγερση του διδακτηρίου, δεν προκύπτει, όμως ότι οι παρεμβαίνοντες φορείς ερεύνησαν το ζήτημα από την άποψη αυτή. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, η εμμονή της Διοικήσεως στην επιλογή πυκνά δενδροφυτευμένου αστικού χώρου ως χώρου καταλλήλου για την ανέγερση σχολικού κτιρίου, συνεπαγόμενη την αποψίλωσή του, χωρίς να έχει προηγηθεί πλήρης έρευνα για την επιλογή άλλου καταλλήλου χώρου, παρίσταται ανεπαρκώς αιτιολογημένη, δεδομένου ότι, υπό τις εκτεθείσες συνθήκες, η επιλογή αποψιλώσεως του χώρου μόνον ως έσχατη επιλογή θα ήταν, ενδεχομένως, ανεκτή, και αφού προηγουμένως είχαν αποκλεισθεί κατά τρόπο αιτιολογημένο όλες οι άλλες δυνατές λύσεις. Για τον λόγο, συνεπώς, αυτόν, ο οποίος βασίμως προβάλλεται με την κρινομένη αίτηση, πρέπει αυτή να γίνει δεκτή και να ακυρωθεί η προσβαλλομένη πράξη, ενώ πρέπει να απορριφθούν οι παρεμβάσεις.

Σχόλιο

Η ποιότητα του περιβάλλοντος στους οικισμούς αποτέλεσε τα τελευταία χρόνια ένα από τους τομείς, όπου η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας υπήρξε

πλούσια και δημιουργική. Απώτατη, ίσως, εκδοχή του διαπλαστικού χαρακτήρα της νομολογίας μπορεί να εκληφθεί η θεωρία του πολεοδομικού κεκτημένου, η αποδοχή δηλαδή της άποψης ότι δεν είναι ανεκτή η περαιτέρω υποβάθμιση της ποιότητας του οικιστικού περιβάλλοντος (βλ. σχετικά Σ.τ.Ε. 10/1988 Ολομ., 769/1989, 2809/2002, 2252/2002, 2818/2004 Ολομ., 3144/2004 Ολομ.).

Αν και η θεωρία του πολεοδομικού κεκτημένου φαίνεται να έχει κάπως υποχωρήσει, τουλάχιστον στην απόλυτη της εκδοχή, συνεχίζει, ωστόσο, με έμμεσο αλλά σαφή τρόπο, να προσδιορίζει τη νομολογία, με τη μόνη διαφορά ότι αυτή κινείται πια σε πιο στέρεο έδαφος. Το έδαφος αυτό προσφέρει η σύνδεση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων πολεοδομικού χαρακτήρα με την υποχρέωση εξέτασης των πιο ευνοϊκών για την ποιότητα του περιβάλλοντος εναλλακτικών λύσεων πριν από τη λήψη μιας απόφασης.

Η σχολιαζόμενη απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας εντάσσεται στη συγκεκριμένη προβληματική. Με τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου της Ξάνθης που πραγματοποιήθηκε το 2001, έκταση χαρακτηριζόμενη μέχρι εκείνη τη χρονική στιγμή ως χώρος για την ανέγερση γενικού νοσοκομείου, χαρακτηρίστηκε ως χώρος για την ανέγερση κτιρίου διοικήσεως, παιδικού σταθμού και λυκείου. Η έκταση, όμως, αυτή δέκα περίπου στρεμμάτων καλυπτόταν από δασική βλάστηση (πεύκα μεγάλης ηλικίας), σημαντική για την ποιότητα του ανθρωπογενούς περιβάλλοντος.

Αρχικώς η απόφαση αυτή έρχεται να επιβεβαιώσει τη γνωστή νομολογία του Δικαστηρίου (Σ.τ.Ε. 412/1992 Ολομ., 2562/2000, 2563/2000), σύμφωνα με την οποία δεν νοείται η ύπαρξη δασικής έκτασης εντός περιοχής ενταγμένης σε σχέδιο πόλεως, καθόσον η ίδια η φυσιογνωμία του είναι ασύμβατη με το χαρακτήρα μιας έκτασης ως δασικής. Όπως είναι, άλλωστε, γνωστό η θέση αυτή απορρέει, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, τόσο από τη διάταξη του άρθρου 3 παρ. 6ε του ν. 998/1979, η οποία ορίζει ότι δεν υπάγονται στις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας «αι περιοχαί διά τα οποίας υφίστανται εγκεκριμένα σχέδια πόλεως ή καταλαμβάνονται υπό οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 ...» όσο και από τη διάταξη του άρθρου 49 παρ. 2 εδ. α' του ν. 998/1979, κατά την οποία «επέκτασις πόλεως εχούσης εγκεκριμένον σχέδιον, ή οικισμού υφιστάμενου προ του 1923, ή δημιουργία οικιστικής περιοχής εντός δημοσίου ή ιδιωτικού δάσους δεν επιτρέπεται...».

Το σημείο, όμως, όπου καινοτομεί η απόφαση είναι η στενή σύνδεση την οποία επιχειρεί μεταξύ μιας προσέγγισης, που προέρχεται κατά βάση από το χώρο της προστασίας και διαχείρισης του φυσικού περιβάλλοντος, δηλαδή της υποχρέωσης εξέτασης εναλλακτικών λύσεων πριν από τη λήψη μιας κατά τεκμήριο δυσμενούς για αυτό απόφασης, και της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων πολεοδομικού χαρακτήρα, όπως συνέβη στη συγκεκριμένη περίπτωση.

Κατά την άποψή μας το Δικαστήριο ορθώς δέχτηκε ότι η Διοίκηση όφειλε να προβεί ενδελεχώς στη διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων ως προς την ανεύρεση χώρου για την κάλυψη των αναγκών ανέγερσης σχολικού κτιρίου, προτού αρνηθεί την ανάκληση του ρυμοτομικού σχεδίου. Η υποχρέωση αυτή είναι εύλογη, αν αναλογισθεί κανείς ότι η περιβαλλοντική σημασία της επίμαχης δασικής βλάστησης είχε ήδη επισημανθεί από την οικεία Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας, ενώ επιπροσθέτως από τα στοιχεία του φακέλλου επιθανολογείτο με ρεαλιστικούς όρους ως εφικτή η ύπαρξη και άλλου χώρου για την ανέγερση του σχολικού κτιρίου.

Μολονότι στην απόφαση δεν γίνεται ρητή αναφορά ούτε στο άρθρο 24 του Συντάγματος ούτε στις αρχές της χρηστής διοικήσεως, αξίζει να αναφερθούν τα εξής: Ως προς το άρθρο 24 Συντ., η θέση την οποία ασπάστηκε το Δικαστήριο εναρμονίζεται χωρίς καμμία αμφιβολία με το άρθρο αυτό, το οποίο κατοχυρώνει το δικαίωμα κάθε ατόμου σε ένα ποιοτικό και οικολογικά ισόρροπο περιβάλλον, εντάσσοντας ταυτοχρόνως σε αυτό τόσο το φυσικό όσο και το ανθρωπογενές περιβάλλον, η προστασία των οποίων πρέπει να διασφαλίζεται διαχρονικά.

Τέλος, θα μπορούσε να ειπωθεί ότι η «μετάγχιση» της υποχρέωσης εξέτασης εναλλακτικών λύσεων από το πεδίο της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, όπου η υποχρέωση αυτή είναι κατοχυρωμένη νομοθετικά, σε αυτό του ανθρωπογενούς, εναρμονίζεται και με την αρχή της χρηστής διοικήσεως, με την οποία άλλωστε συνάπτεται και η υποχρέωση αιτιολογίας των πάσης φύσεως διοικητικών πράξεων.

Μάριος Χαϊνταρλής

Δρ.Ν. - Δικηγόρος

Συμβούλιο της Επικρατείας

Τμήμα Ε΄

ΠΕ 305/206

Σχέδιο π.δ. για τον «Καθορισμό

ζωνών προστασίας του ορεινού όγκου Πάρνηθας»

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγήτρια: *Α. Σακελλαροπούλου*, Σύμβουλος

Βασικές Σκέψεις

4. Όπως έχει κριθεί, οι διατάξεις του ν. 1515/1985, οι οποίες προβλέπουν κατευθύνσεις, προγράμματα και μέτρα για την αναβάθμιση του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας, δεσμεύουν τη Διοίκηση κατά την άσκηση της κανονιστικής της εξουσίας ή την έκδοση ατομικών πράξεων (πρβλ. Σ.τ.Ε. 604/2002 Ολομ., 2403/1997 Ολομ.). Εξάλλου, με τα κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 4 του ν. 1515/1985 εκδιδόμενα προεδρικά διατάγματα, προς συμπλήρωση και εξειδίκευση του προγράμματος προστασίας

περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και την πραγμάτωση των οριζόμενων ως καθοριστικής σημασίας στόχων και κατευθύνσεων του, δύνανται να τροποποιούνται οι όροι και περιορισμοί δομήσεως και των οικισμών με εγκεκριμένα σχέδια πόλεως, οι οποίοι περιλαμβάνονται στα όρια της περιοχής παρέμβασης (πρβλ. Π.Ε. 371/2003, 567/2001, 56/1988). Περαιτέρω, τα διατάγματα, τα οποία προτείνονται βάσει της ανωτέρω εξουσιοδοτήσεως με σκοπό την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και ιδίως την οριοθέτηση, προστασία και αναβάθμιση των ορεινών όγκων της Αττικής και των οικοσυστημάτων τους, πρέπει, κατ' αρχήν, να καταλαμβάνουν το σύνολο της οριοθετούμενης στη μελέτη των αρμοδίων επιστημόνων ως προστατευτέας εκτάσεως, δεν δύνανται δε να ορίζουν, εκτός αν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος που δεν μπορεί να ικανοποιηθεί με άλλο τρόπο, νέες χρήσεις γης ή να καθιστούν επιτρεπτή την αύξηση των υφισταμένων εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων, οι οποίες, ως εκ της φύσεως ή της θέσεώς των, επιδρούν δυσμενώς στα ευπαθή οικοσυστήματα των ορεινών όγκων και άγουν σε ανατροπή της φυσικής τους ισορροπίας (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1672/2005 Ολομ.). Κατ' εξαίρεση, είναι ανεκτή η διατήρηση των από μακρού χρόνου υφισταμένων στους ορεινούς όγκους εγκαταστάσεων και δραστηριοτήτων, εφ' όσον, πάντως, πρόκειται για ήπιες χρήσεις, οι οποίες δεν επιδεινώνουν τη λειτουργία τους ως οικοσυστημάτων.

5. Με το άρθρο 1 του υπό επεξεργασία σχεδίου καθορίζονται τα όρια του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, στα οποία περιλαμβάνονται περιοχές εντός και εκτός σχεδίου, όπως αποτυπώνονται σε τοπογραφικούς χάρτες κλίμακας 1:10.000 και 1:30.000, με το άρθρο 2 ορίζονται επί των τοπογραφικών χαρτών του άρθρου 1 ζώνες προστασίας Α1, Α2, Β, Β1, Β2, Β3, Γ, Π, Δ1, Δ2, Δ3, Ε1, Ε2, Ε3, Ε4, Ε5 και Ε6 και καθορίζονται οι, κατ' αρχήν, επιτρεπόμενες στις ζώνες αυτές χρήσεις. Περαιτέρω, με το άρθρο 3 προβλέπονται χρήσεις στις ανωτέρω ζώνες, οι οποίες αποσκοπούν στην προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (παρ. 1), καθώς και ειδικές χρήσεις σε ορισμένες μόνον από τις ζώνες αυτές (παρ. 2), με το άρθρο 4 καθορίζονται τα ελάχιστα όρια εμβαδού και οι λοιποί όροι και περιορισμοί δόμησης των γηπέδων που περιλαμβάνονται σε ορισμένες ζώνες, με το άρθρο 5 τροποποιούνται οι όροι και περιορισμοί δομήσεως των οικοπέδων της «Ιπποκρατείου Πολιτείας», με το άρθρο 6 συνιστάται φορέας διαχείρισης του κτήματος Τατοΐου, με το άρθρο 7 θεσπίζεται διάταξη μεταβατικού χαρακτήρα για τις εκδοθείσες οικοδομικές άδειες και, τέλος, με το άρθρο 8 καθορίζεται η έναρξη της ισχύος του διατάγματος.

7. Σύμφωνα με το άρθρο 1 του σχεδίου, τα όρια του ορεινού όγκου της Πάρνηθας καθορίζονται και αποτυπώνονται σε τοπογραφικούς χάρτες κλίμακας 1:10.000 και 1:30.000. Όπως εκτέθηκε (βλ. 3η παρατ.), στις κατευθύνσεις του ν. 1515/1985 για τη χωροταξική και πολεοδομική ανασυγκρότηση της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και την αντιμετώπιση της ρύπανσης του περιβάλλοντος, περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης, ο έλεγχος των χρήσεων γης καθώς και η δημιουργία ενιαίου δικτύου σε ολόκληρη την έκταση του ηπειρωτικού τμήματος της περιοχής της Αθήνας με την κατά το δυνατόν σύνδεση και ενοποίηση του περιαστικού πρασίνου, των ορεινών όγκων και των ακτών. Από τα στοιχεία που συνοδεύουν το σχέδιο και τα στοιχεία του Οργανισμού της Αθήνας προκύπτει ότι μετά την εκπόνηση της μελέτης προστασίας της Πάρνηθας καταρτίσθηκε σχέδιο προεδρικού διατάγματος οριοθέτησης και προστασίας του ορεινού όγκου σύμφωνα με τις προτάσεις της μελέτης, οι οποίες τεκμηριώνονται με τα προαναφερθέντα στην 2η παρατήρηση αντικειμενικά δεδομένα που παρατίθενται στη μελέτη. Η Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού ενέκρινε κατά την 52η συνεδρίασή της (πράξη 2/23.7.2003) το σχέδιο διατάγματος, αποφάσισε όμως την εξαίρεση από το όριο προστασίας εκτάσεως 500 περίπου στρεμμάτων σε περιοχή της Κοινότητας Αφιδνών, χωρίς να παρατίθενται στην πράξη αυτή οι λόγοι για τους οποίους εξαιρέθηκε η συγκεκριμένη έκταση από το όριο προστασίας, παρά το ότι με το υπ' αριθμ. 1651/1.4.2003 ενημερωτικό σημείωμα του Οργανισμού της Αθήνας προς το ΥΠΕΧΩΔΕ, είχε επισημανθεί ότι στον Οργανισμό είχε υποβληθεί αίτημα για την ανάπτυξη τεχνολογικού πάρκου σε τμήμα της εκτάσεως που είχε χρησιμοποιηθεί από την ΑΓΕΤ Ηρακλής, αλλά κρίθηκε ότι η έκταση αυτή ευρίσκεται στο ανατολικό τμήμα του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, επί του αυχένα, στον οποίο εντοπίζεται το μοναδικό σημείο σύνδεσης με τη ζώνη προστασίας της Πεντέλης, και για το λόγο αυτό δεν δύναται να εξαιρεθεί του ορίου προστασίας. Στην από 7.10.2003 εισήγηση προς την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού, η οποία υποβλήθηκε σε μεταγενέστερη συνεδρίαση της Ε.Ε. (συνεδρ. 59η πράξη 2η/7.10.2003), αναφέρεται ότι η περιοχή αυτή χρησιμοποιήθηκε κατά το παρελθόν ως λατομείο από την εταιρεία ΑΓΕΤ Ηρακλής και ότι εφ' όσον εξαιρέθηκε από το καθεστώς προστασίας με την προηγούμενη απόφαση της Εκτελεστικής Επιτροπής, η υπηρεσία δεν επανέρχεται στο θέμα αυτό, το οποίο εξετάζεται πλέον στο πλαίσιο της ΖΟΕ Β. Αττικής. Με την υπ' αριθμ. Φ/Α/19.2./22514/1625/13.12.2004 απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης και ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Β' 1848), οριοθετήθηκε στα διοικητικά όρια της Κοινότητας Αφιδνών η Β.Ε.ΠΕ. (Τεχνόπολη-Ακρόπολις) και καθορίσθηκε έκταση 225,108 στρεμμάτων για την

εγκατάσταση επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας με πλήρη πίνακα συντεταγμένων των κορυφών του πολυγώνου που οριοθετούν την τεχνόπολη. Παρά ταύτα, ούτε στις μεταγενέστερες, της ανωτέρω κοινής υπουργικής απόφασεως, πράξεις της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού της Αθήνας, που επίσης μνημονεύονται στο προοίμιο του σχεδίου (πράξη 1/συνεδρ. 26/15.10.2004 και εκτός ημερησίας/συν. 6/1.3.2006), διευκρινίζονται οι λόγοι για τους οποίους εξαιρέθηκε η συγκεκριμένη έκταση των 500 στρεμμάτων από την περιοχή προστασίας του ορεινού όγκου ούτε προκύπτει από τις πράξεις αυτές της Ε.Ε. ή από άλλα στοιχεία του φακέλου ότι στην εν λόγω περιοχή έχει περιληφθεί τελικώς και η ως άνω Β.Ε.ΠΕ. Εξ άλλου, από τον τοπογραφικό χάρτη (Σχ. 9) που συνοδεύει το υπό επεξεργασία σχέδιο προκύπτει ότι η εκτός των ορίων προστασίας της Πάρνηθας περιοχή της Κοινότητας Αφιδνών αποτελεί το όριο σύνδεσης της Πάρνηθας με τον ορεινό όγκο της Πεντέλης, όπως δε επισημαίνεται στη μελέτη, οι περιοχές σύνδεσης των ορεινών όγκων της Αττικής αποτελούν φυσικούς «διαδρόμους» των ρευμάτων των ανέμων και η διαφύλαξή τους αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την προστασία των κατοίκων του Λεκανοπεδίου. Υπό τα δεδομένα αυτά, μη νομίμως, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην 4η παρατήρηση, εξαιρείται από το πεδίο εφαρμογής του υπό επεξεργασία σχεδίου η ανωτέρω έκταση των 500 στρεμμάτων. Και τούτο διότι, εφ' όσον η εν λόγω έκταση εντάσσεται μορφολογικά στον ορεινό όγκο για τους αναφερόμενους στη οικεία μελέτη λόγους, η Διοίκηση όφειλε σε κάθε περίπτωση, ανεξαρτήτως δηλαδή αν είχαν καθοριστεί χρήσεις γης με προγενέστερη κανονιστική πράξη, να συμπεριλάβει την έκταση αυτή στο όριο προστασίας είτε με την τυχόν καθορισθείσα, νομίμως, χρήση ή με άλλη, ενδεχομένως, χρήση προσιδιάζουσα στα ληπτέα μέτρα προστασίας του ορεινού όγκου. Περαιτέρω, κατά την κρίση του Τμήματος, η μη νόμιμη εξαίρεση της προαναφερθείσης εκτάσεως από τα καθοριζόμενα με το υπό επεξεργασία σχέδιο όρια του ορεινού όγκου δεν κωλύει την επεξεργασία και έκδοση του παρόντος σχεδίου, αφ' ενός διότι η νομιμότητα των λοιπών ρυθμίσεων του σχεδίου δεν συναρτάται με τη συγκεκριμένη έκταση και αφ' ετέρου, διότι δύναται να γίνει νέα χρήση της εξουσιοδοτήσεως προς συμπλήρωση του παρόντος σχεδίου (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1936/2000). Συνεπώς, λαμβανομένου προσέτι υπ' όψιν ότι η προστασία του ορεινού όγκου της Πάρνηθας έχει καθυστερήσει πέραν της εικοσαετίας από την έκδοση του ν. 1515/1985 με τις αναφερόμενες στη μελέτη συνέπειες (βλ. 2η παρατήρηση), η Διοίκηση οφείλει να προβεί στην άμεση έκδοση του παρόντος διατάγματος, στη συνέχεια δε, πρέπει να συμπληρωθούν με νέο διάταγμα τα καθοριζόμενα με το σχέδιο όρια προστασίας και ως προς την εξαιρεθείσα έκταση των

500 στρεμμάτων, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα οίκοθεν νοείται ότι η εν λόγω έκταση, ευρισκομένη σύμφωνα με την οικεία μελέτη και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου στον ορεινό όγκο, υπόκειται κα πριν την κατά τα ανωτέρω συμπλήρωση του παρόντος διατάγματος στην απορρέουσα εκ του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και του ν. 1515/1985 προστασία και, επομένως, έως την ένταξή της στην οριοθετούμενη περιοχή προστασίας δεν επιτρέπεται οποιαδήποτε επέμβαση επί της εκτάσεως αυτής δυνάμει άλλων κανονιστικών διοικητικών πράξεων ούτε η έκδοση ατομικών πράξεων που εκδίδονται σε εκτέλεση τους.

12. Στο τέταρτο εδάφιο της περ. 2 του άρθρου 2 (Ζώνη Α2) ορίζεται ότι: «Κατ' εξαίρεση, εντός των ορίων του γηπέδου της Μονής Κλειστών δύναται να επεκταθούν οι κτιριακές εγκαταστάσεις της Μονής». Όπως προκύπτει από την πράξη 1/συν. 60η/15.10.2003 της Εκτελεστικής Επιτροπής του Οργανισμού της Αθήνας, η ανωτέρω ρύθμιση, με την οποία επιτρέπεται η δυνατότητα επέκτασης των κτιριακών εγκαταστάσεων της Μονής με νέα δομήσιμη επιφάνεια (υπόγεια και υπέργεια) 4.000 τ.μ., εγκρίθηκε κατά τροποποίηση του αρχικού σχεδίου διατάγματος που καταρτίσθηκε για την προστασία του ορεινού όγκου της Πάρνηθας. Σύμφωνα, όμως, με τα όσα εκτέθηκαν στην 4η παρατήρηση, το ανωτέρω τέταρτο εδάφιο της περ. 2 του άρθρου 2 (Ζώνη Α2), με τις ρυθμίσεις του οποίου επιτρέπεται η επέκταση των εγκαταστάσεων της Μονής Κλειστών και μάλιστα σε ζώνη προστασίας του Εθνικού Δρυμού της Πάρνηθας, τίθεται μη νομίμως και πρέπει να διαγραφεί.

15. Στο δεύτερο και τρίτο εδάφιο της περ. 6 του άρθρου 2 (Ζώνες Β3, και σύμφωνα με την 9η παρατ. «Ζώνες Β4») προβλέπονται τα εξής: «Στο τμήμα της ζώνης Β3 που περιλαμβάνει το κτήμα Τατοΐου επιβάλλεται αποκλειστικά η χρησιμοποίηση των υφισταμένων κτιρίων του κτήματος μετά τις απαιτούμενες επισκευές και διαρρυθμίσεις τους. Η χωροθέτηση χρήσεων στο ήδη υφιστάμενο κτιριακό δυναμικό και οι τυχόν επεκτάσεις για το τμήμα αυτό της Β3 εγκρίνονται από την Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού της Αθήνας μετά από γνώμη της αρμόδιας υπηρεσίας του Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων». Επισημαίνεται, κατ' αρχάς, ότι το αναφερόμενο στο ανωτέρω δεύτερο εδάφιο «κτήμα Τατοΐου» πρέπει να οριοθετηθεί είτε επί των τοπογραφικών χαρτών που συνοδεύουν το σχέδιο είτε με παραπομπή σε τυχόν προγενέστερη πράξη οριοθετήσεώς του. Κατά τα λοιπά, από το τελευταίο (τρίτο) εδάφιο της περιπτώσεως αυτής πρέπει να διαγραφεί ως μη νόμιμη η φράση «και οι τυχόν επεκτάσεις» [...].

17. [...] Περαιτέρω, στο υπό επεξεργασία σχέδιο, η μεν ζώνη «Γ» ορίζεται ως ζώνη αναψυχής και κατοικίας η δε ζώνη «Γ1» ορίζεται ως ζώνη κατοικίας. Σύμφωνα με τη μελέτη (σελ. 70), η προτεινόμενη ζώνη Γ ευρίσκεται εντός των ορίων του ορεινού όγκου, σε δύο σημεία (Βαρυμπόμπη, Δροσοπηγή), στα οποία εντοπίζονται μικρές συσπειρώσεις παραθεριστικών κατοικιών, ήδη, όμως, η περιοχή τείνει να αλλάξει χαρακτήρα μεταβαλλόμενη σε περιοχή μόνιμης κατοικίας, η δε ζώνη Γ1 περιλαμβάνει την περιοχή με το εγκεκριμένο οικιστικό σχέδιο της Ιπποκρατείου Πολιτείας. Επισημαίνεται ότι ο προβλεπόμενος στο σχέδιο για τις ανωτέρω ζώνες χαρακτηρισμός «ζώνη κατοικίας», ο οποίος προσήκει σε περιοχές οργανωμένης δόμησης, δεν τίθεται νομίμως, δεδομένου ότι στον ορεινό όγκο δεν δύνανται, κατ' αρχήν, να προβλέπονται με το διάταγμα προστασίας του ορεινού όγκου περιοχές προοριζόμενες για δόμηση, ακόμη και με χρήση μόνον κατοικίας, και τούτο ανεξαρτήτως του αν οι περιοχές αυτές ευρίσκονται στα όρια οικιστικών περιοχών. Το γεγονός δε ότι σε μικρό τμήμα του ορεινού όγκου (ζώνες Γ), στο οποίο υφίστανται ήδη κατοικίες, επιτρέπεται, υπό τους αυστηρούς όρους του άρθρου 4 του σχεδίου (ελάχιστο εμβαδόν 2.0.0.0.0 τ..μ. κ.λπ.) η ανέγερση κατοικίας, δεν έχει ως συνέπεια να μετατρέπονται οι ζώνες αυτές σε περιοχές οργανωμένης δόμησης. Κατά συνέπεια, οι μεν ζώνες «Γ» (Γ1 κατά την 9η παρατήρηση) πρέπει να ορισθούν ως ζώνες αναψυχής, η δε ζώνη «Γ1» (Γ2 κατά την 9η παρατήρηση) πρέπει να προσδιορισθεί συγκεκριμένα ως περιοχή του οικισμού της Ιπποκρατείου Πολιτείας.

20. Η προηγούμενη παρατήρηση ως προς το επιτρεπτό της χρήσεως ισχύει και για τη ζώνη E3 της περ. 14 του άρθρου 2, εν όψει των διατάξεων του άρθρου 5 του ν. 3207/2003 (Α'302) με τις οποίες προβλέπεται η συνέχιση της υφιστάμενης χρήσης (παιδικές κατασκηνώσεις της Τραπέζης της Ελλάδος), στο τέλος όμως του εδαφίου αυτού πρέπει να προστεθεί η φράση «Δεν επιτρέπεται η επέκταση των κτιριακών εγκαταστάσεων».

22. Στην περ. 16 του άρθρου 2 (Ζώνη E5) ορίζεται ότι «Είναι ζώνη γεωργικής γης εντός της οποίας είναι δυνατή η εγκατάσταση Νεκροταφείου της Κοινότητας Αγ. Στεφάνου». Όπως προκύπτει και από τη διατύπωσή της, με την ανωτέρω διάταξη δεν χωροθετείται η ίδρυση νεκροταφείου, αλλά παρέχεται απλώς η δυνατότητα της συγκεκριμένης χρήσης στην ανωτέρω ζώνη, η οποία είναι, κατ' εξαίρεση, ανεκτή υπό την προϋπόθεση ότι δεν υφίσταται στην περιφέρεια της ως άνω Κοινότητας και

εκτός ορίων προστασίας του ορεινού όγκου κατάλληλος χώρος για την εγκατάσταση του νεκροταφείου. Κατά συνέπεια, και προς αποσαφήνιση της ανωτέρω εννοίας της, υπό την οποία η εν λόγω διάταξη τίθεται νομίμως, μετά τη φράση «... εντός της οποίας είναι δυνατή...» πρέπει να προστεθεί η πρόταση, «εφ' όσον δεν υφίσταται κατάλληλος χώρος εκτός των ορίων προστασίας του ορεινού όγκου».

23. Στην περ. 17 του άρθρου 2 (Ζώνη Ε6) ορίζονται τα εξής: «Εντός των ορίων της ζώνης αυτής επιτρέπεται η εγκατάσταση παιδικών κατασκηνώσεων. Στα μη δασικά τμήματα αυτής επιτρέπονται κτίρια κατασκηνώσεων (εστιατορίων, λουτρών, WC, κτιρίων διοίκησης, ιατρείου) ναΐσκος, υπαίθριος χώρος στάθμευσης, βάσεις για την τοποθέτηση σκηνών, υπαίθριες αθλητικές εγκαταστάσεις καθώς και οι απαραίτητες εγκαταστάσεις και δίκτυα υποδομών για την εξυπηρέτηση των κατασκηνώσεων». Στην από 1.3.2006 εισήγηση του Προϊσταμένου του Οργανισμού της Αθήνας προς την Εκτελεστική Επιτροπή, με την οποία τέθηκε υπ' όψη της η δυνατότητα τροποποίησης των ζωνών προστασίας του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, κατόπιν αιτήματος της Ιεράς Αρχιεπισκοπής Αθηνών, και η δημιουργία της Ζώνης Ε6 για την εγκατάσταση παιδικών κατασκηνώσεων, αναφέρεται ότι η έκταση αυτή αποτελεί τμήμα του δασοκτήματος της Μονής Πετράκη, εμβαδού 110 περίπου στρεμμάτων στους πρόποδες του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, το μέγα μέρος της οποίας (78 στρεμμάτων) είναι δασικό και το υπόλοιπο αποτελούμενο εκ δύο τμημάτων (15,5 και 16,5 στρεμμάτων, αντιστοίχως) μη δασικό. Στην ίδια εισήγηση αναφέρεται ακόμη, ότι η βλάστηση του τμήματος αυτού αποτελείται από χαλέπιο πεύκη και πουρνάρια, ότι η βορειοδυτική γωνία της έκτασης περιλαμβάνεται στο όριο του δικτύου Φύση 2000 και ότι με το αρχικό σχέδιο διατάγματος η περιοχή είχε ενταχθεί στην περιφερειακή ζώνη προστασίας του ορεινού όγκου (Ζώνη Β, αναψυχής, περιβαλλοντικής εκπαίδευσης, υπαίθριου αθλητισμού και υπαίθριων -πολιτιστικών εκδηλώσεων). Η Εκτελεστική Επιτροπή του Οργανισμού της Αθήνας ενέκρινε κατά την εκτός ημερησίας διατάξεως συνεδρίασή της (συν. 6η / 1.3.2006) την οριοθέτηση της προτεινομένης με το σχέδιο ζώνης Ε6, χωρίς να παραθέσει οποιαδήποτε αιτιολογία τόσο ως προς τους λόγους που επέβαλαν την τροποποίηση των ζωνών προστασίας που η ίδια είχε εγκρίνει με προηγούμενες πράξεις της και μάλιστα σε ευρύτερη περιοχή με δασικό χαρακτήρα όσο και σε σχέση προς τις διαπιστώσεις της μελέτης του Οργανισμού, σύμφωνα με τις οποίες η υποβάθμιση του ορεινού όγκου,

κατά κύριο λόγο, οφείλεται στην επέκταση της δόμησης στους πρόποδες της Πάρνηθας και στις εκεί υπάρχουσες ασύμβατες χρήσεις και εγκαταστάσεις (κατασκηνώσεως, οικισμοί κ.ά.). Κατά συνέπεια, σύμφωνα με τα αναφερόμενα στην 4η παρατήρηση, η ρύθμιση της περ. 17 του άρθρου 2 (Ζώνη Ε6) του σχεδίου είναι μη νόμιμη και πρέπει να διαγραφεί και, κατ' ακολουθίαν, πρέπει να απαλειφθεί η μνεία της ζώνης Ε6, από το πρώτο εδάφιο του άρθρου 2 και να διορθωθούν τα διαγράμματα του ίδιου άρθρου με την ένταξη της νυν ζώνης Ε6 εντός της αρχικώς καθορισθείσης ζώνης προστασίας. Κατόπιν τούτου, διαγραπτέα είναι και η παράγραφος 2 του άρθρου 4 του σχεδίου, με τις διατάξεις της οποίας καθορίζονται όροι δομήσεως εντός της ζώνης Ε6, εν συνεχεία δε πρέπει να αναριθμηθούν οι παράγραφοι 3 και επόμενες του άρθρου αυτού.

32. Στην περ. ζ' της παρ. 1 του άρθρου 4 ορίζεται ότι «Για κάθε απαιτούμενη αλλαγή του φυσικού ανάγλυφου εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 40 του ν. 1337/1983». Επισημαίνεται στη Διοίκηση ότι οι διατάξεις του άρθρου 40 του ανωτέρω νόμου αναφέρονται σε εκσκαφές και επιχώσεις σε περιοχές εντός σχεδίων πόλεων και οικισμών προ του 1923 και σε Ζ.Ο.Ε. και όχι σε ζώνες προστασίας των ορεινών όγκων, στις οποίες, κατ' αρχήν, δεν επιτρέπεται μεταβολή του φυσικού ανάγλυφου. Επομένως, πρέπει να εξειδικευθούν οι περιπτώσεις εφαρμογής της ανωτέρω ρυθμίσεως του σχεδίου, με τον προσδιορισμό των συγκεκριμένων περιοχών, τις οποίες αφορά η ρύθμιση αυτή και να ορισθεί ρητώς ότι επεμβάσεις στο φυσικό ανάγλυφο είναι δυνατές κατ' εξαίρεση και μόνον στο αναγκαίο μέτρο για εκτέλεση έργων επιτρεπομένων από τις διατάξεις του σχεδίου.

33. Στην νυν παρ. 5 του άρθρου 4 (παρ. 4 μετά την αναρίθμηση σύμφωνα με την 23η παρατήρηση) ορίζεται ότι «Εντός των κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων για την έκδοση οικοδομικής αδείας απαιτείται η έγκριση των αρμοδίων υπηρεσιών του ΥΠΠΟ». Παρατηρείται, ότι η ανωτέρω διάταξη, ως διατυπύεται, φαίνεται να υπολαμβάνει ότι είναι επιτρεπτή η έκδοση οικοδομικής αδείας σε αρχαιολογικούς χώρους κατά παρέκκλιση από τις απαγορεύσεις που απορρέουν από την κείμενη αρχαιολογική νομοθεσία. Για το λόγο αυτόν η διάταξη χρήζει αναδιατυπώσεως, ούτως ώστε να παραπέμπει γενικώς στις ρυθμίσεις της αρχαιολογικής νομοθεσίας (π.χ. «Στα γήπεδα που εμπίπτουν ή ευρίσκονται πλησίον αρχαιολογικών χώρων εφαρμόζονται παραλλήλως και οι διατάξεις της κείμενης

αρχαιολογικής νομοθεσίας»).

34. Με το άρθρο 5 του σχεδίου τροποποιούνται οι όροι και περιορισμοί δομήσεως των οικοπέδων της Ιπποκρατείου Πολιτείας και ειδικότερα, καθορίζεται ο συντελεστής δομήσεως σε 0.15, προβλέπεται ότι στο ποσοστό κάλυψης 10% συνυπολογίζονται όλες οι κατασκευές στους ακάλυπτους χώρους, ορίζεται μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος μετρούμενο από το φυσικό έδαφος 7 μ. και επιβάλλεται στέγη μέγιστου ύψους 1,5 μέτρου. Η περιοχή αυτή, όπως προκύπτει από τα στοιχεία που συνοδεύουν το σχέδιο αλλά και από προγενέστερα πρακτικά επεξεργασίας (πρβλ. Π.Ε. 462/1993), ευρίσκεται εντός του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, κυρίαρχο δε στοιχείο της είναι η πυκνή δασική βλάστηση. Σύμφωνα με τα όσα εκτίθενται στην 4η παρατήρηση, οι ανωτέρω ρυθμίσεις του άρθρου 5 του σχεδίου, με τις οποίες, σε συμμόρφωση προς τις επιταγές του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και των κατευθύνσεων του ν. 1515/1985, προβλέπεται μείωση των ορίων επιτρεπόμενης δομήσεως στον ως άνω οικισμό με σκοπό την αποτροπή της περαιτέρω υποβάθμισης του τμήματος αυτού του ορεινού όγκου της Πάρνηθας, ευρίσκουν νόμιμο έρεισμα στις εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 4 παρ. 3 του ν. 1515/1985 και νομίμως, κατ' αρχήν, προτείνονται.

35. Με τις ρυθμίσεις του άρθρου 6 του σχεδίου ιδρύεται νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Φορέας Διαχείρισης Κτήματος Τατοΐου» για την διαχείριση τμήματος του πρώην βασιλικού κτήματος Δεκέλειας και ειδικότερα των οριζομένων στο σχέδιο ζωνών Δ2 και Δ3 (εδάφιο πρώτο), ορίζεται περαιτέρω ότι έως τη σύσταση του ως άνω φορέα την διαχείριση αυτή ασκεί ο Φορέας Διαχείρισης του Εθνικού Δρυμού Πάρνηθας, συνεπικουρούμενος από τον Οργανισμό της Αθήνας (εδάφιο δεύτερο), και, τέλος, ορίζεται ότι το Κτήμα Τατοΐου που περιλαμβάνεται στις ζώνες Δ1 και Β3 διαχειρίζεται ο Φορέας του Εθνικού Δρυμού Πάρνηθας (τρίτο εδάφιο). Οι ανωτέρω ρυθμίσεις του άρθρου 6 του σχεδίου δεν ευρίσκουν έρεισμα στις μνημονευόμενες στο προοίμιο του σχεδίου διατάξεις του Κ.Β.Π.Ν., με τις οποίες δεν παρέχεται εξουσιοδότηση για τη σύσταση φορέων διαχείρισης προστατευομένων περιοχών ούτε προβλέπεται από τις διατάξεις αυτές η ανάθεση της διαχείρισης προστατευομένων περιοχών σε υφιστάμενους φορείς διαχείρισης, θέματα τα οποία ρυθμίζονται με τα άρθρα 18 επ. ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως τροποποιήθηκαν και συμπληρώθηκαν με τους ν. 2742/1999 (Α' 297) και 3044/2002 (Α' 197). Συνεπώς, το άρθρο 6 του σχεδίου πρέπει να διαγραφεί, η δε Διοίκηση, η οποία ορθώς κρίνει

σκόπιμη την ίδρυση φορέα διαχείρισης του κτήματος Τατοΐου που αποτελεί σημαντικό παράγοντα για την εφαρμογή των προβλεπομένων στο σχέδιο προστατευτικών κανόνων, δύναται να προτείνει τη θέσπιση των σχετικών ρυθμίσεων σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986 ή κατ' επίκληση, τυχόν, άλλης υφισταμένης νομοθετικής εξουσιοδότησεως.

36. Τέλος, επισημαίνεται στη Διοίκηση ότι με την εξουσιοδότηση της παρ. 3 του άρθρου 4 και τις λοιπές ρυθμίσεις του ν. 1515/1985, όπως κωδικοποιήθηκαν στον Κ.Β.Π.Ν., δεν παρέχεται δυνατότητα αποκλίσεων από την ισχύουσα δασική νομοθεσία. Τούτο, πρέπει να καθίσταται σαφές και ως προς τις προτεινόμενες με το σχέδιο ρυθμίσεις και, επομένως, στο σχέδιο πρέπει να προστεθεί αυτοτελές άρθρο (άρθρο 6, πρβλ. προηγούμενη παρατήρηση), στο οποίο θα ορίζεται ρητώς ότι στις περιοχές που για οποιοδήποτε λόγο υπάγονται στη δασική νομοθεσία εφαρμόζονται παραλλήλως οι ισχύουσες διατάξεις της νομοθεσίας αυτής.

Σχόλιο

1. Η υποβάθμιση των οικοσυστημάτων των ορεινών όγκων του Ν. Αττικής κατέστησε προ πολλού αναγκαία την ενεργοποίηση της Πολιτείας για την προστασία τους. Με το β.δ. 644/1961 ιδρύθηκε ο Εθνικός Δρυμός της Πάρνηθας, ενώ ο Υμηττός, το Πεντελικό, ο Κορυδαλλός και το Αιγάλεω κηρύχθηκαν το 1969 ως περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Αργότερα, με το π.δ. 107/1974 το δάσος Τατοΐου κηρύχθηκε Εθνικός Δρυμός και με το π.δ. 31.8/20.10.1978 καθορίστηκαν οι ζώνες προστασίας του Υμηττού.

Ο ν. 1515/1985 καθόρισε ρυθμιστικό σχέδιο για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας (Ρ.Σ.Α.), επιχειρώντας να καταστρώσει το πλαίσιο μιας ορθολογικής και περιβαλλοντικά συμβατής ανάπτυξής της. Το πρόγραμμα που εκπόνησε γι' αυτό το σκοπό ο Οργανισμός της Αθήνας περιέλαβε, κατά προτεραιότητα, την προστασία των ορεινών όγκων της Πεντέλης, του Υμηττού, του Αιγάλεω, της Λαυρεωτικής και την περιοχή του Σχοινιά, που δέχονταν τις περισσότερες πιέσεις από την εκρηκτική

ανάπτυξη της Αττικής. Η μελέτη για την Πάρνηθα καθυστέρησε, ολοκληρώθηκε δε μόλις το 2003. Χρειάστηκε δηλαδή να περάσουν είκοσι σχεδόν χρόνια, εωσότου δημιουργηθούν οι προϋποθέσεις που θα επέτρεπαν την προώθηση ενός κανονιστικού πλαισίου για το σημαντικότερο ασφαλώς οικοσύστημα της πολύπαθης Αττικής. Η καθυστέρηση είναι απορίας άξια, γιατί το Σύνταγμα αναγορεύει την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος σε υποχρέωση της Πολιτείας, επιβάλλοντάς της να παίρνει τα πρόσφορα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα για τη διαφύλαξή του (άρθρο 24 παρ. 1).

2. Στη μελέτη προσδιορίζονται, ενπρώτοις, τα εντός του Ν. Αττικής όρια της Πάρνηθας και επισημαίνεται ότι το θεσμικό πλαίσιο προστασίας του ορεινού όγκου της πρέπει να εξυπηρετεί οικολογικούς, περιβαλλοντικούς, πολεοδομικούς και αισθητικούς-πολιτιστικούς στόχους. Με βάση αυτήν εκπονήθηκε σχέδιο προεδρικού διατάγματος, περιορισμένης πάντως θεματικής εμβέλειας, για τον «Καθορισμό ζωνών προστασίας του ορεινού όγκου Πάρνηθας». Το σχέδιο υποβλήθηκε για επεξεργασία στο Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ.

3. Από την προσεκτική ανάγνωση του σχεδίου, του οποίου οι βασικές επιλογές αποτυπώνονται στη σκέψη 5 του ΠΕ, προκύπτει ότι υπερισχύουν διατάξεις με κανονιστικό περιεχόμενο, ενώ απουσιάζει παντελώς η επιχειρησιακή προοπτική του. Το σχέδιο περιορίζεται, με άλλα λόγια, αποκλειστικά στη θέσπιση κανόνων, χωρίς να ασχολείται, έστω γενικά, με τον τρόπο που θα ήταν δυνατόν να εφαρμοστούν. Και ενπροκειμένω δεσπόζει η στάση που καθορίζει συνήθως τις πολιτικές του κράτους. Επιβάλλονται δηλαδή κανόνες, χωρίς να συνοδεύονται από ένα σχέδιο δράσης που θα ήταν σε θέση να εγγυηθεί την εφαρμογή τους. Η αντίληψη αυτή είναι όμως παρωχημένη και εντελώς απρόσφορη να προωθήσει, σύμφωνα με την επιταγή του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ., προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των δασών.

Στη μελέτη που αποτελεί βάση για την εκπόνηση του σχεδίου διατάγματος γίνεται ωστόσο λόγος όχι μόνο για την προστασία αλλά και για την αναβάθμιση του οικοσυστήματος της Πάρνηθας. Με τις ρυθμίσεις και τη φιλοσοφία του σχεδίου διατάγματος δεν είναι ωστόσο δυνατή η αναβάθμισή του, ενώ αμφίβολη είναι και η προστασία του. Χαρακτηριστικό είναι ότι στο σχέδιο προβλέπεται η διαχείρισή του μεταβατικά από τον υφιστάμενο Φορέα του Εθνικού Δρυμού Πάρνηθας με την

επικουρία του Οργανισμού της Αθήνας. Η πρόταση για τη σύσταση ειδικού φορέα δεν έχει, όπως επισημαίνεται σωστά στο ΠΕ, νόμιμο εξουσιοδοτικό έρεισμα. Η εκπόνηση και η εφαρμογή ενός επιχειρησιακού σχεδίου για την Πάρνηθα δεν προβάλλει έτσι ούτε ως απώτερη προοπτική. Η σύσταση ειδικού φορέα και η εκπόνηση ανάλογου σχεδίου ανήκουν όμως στο σκληρό πυρήνα της συνταγματικής εγγύησης του φυσικού περιβάλλοντος και των δασών και αποτελούν όρους *sine qua non* για την προστασία και την αναβάθμιση του οικοσυστήματός της.

4. Μετά από τις παραπάνω γενικές επισημάνσεις σχολιάζονται τα σημεία του ΠΕ που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Εν πρώτοις, εξετάζονται ρυθμίσεις που κρίνονται μη νόμιμες.

α. Στο σχέδιο εξαιρείται από την προστασία έκταση 500 περίπου στρεμμάτων στην περιοχή της Κοινότητας Αφιδωνών, για να εγκατασταθούν επιχειρήσεις υψηλής τεχνολογίας (σκέψη 7). Για τη λήψη της σχετικής απόφασης δεν αναφέρονται πάντως λόγοι που επιβάλλουν τη χωροθέτηση της Β.Ε.ΠΕ. «Τεχνόπολη-Ακρόπολη» στην υπόψη περιοχή, η οποία -όπως σημειώνεται στο ΠΕ- «αποτελεί το όριο σύνδεσης της Πάρνηθας με τον ορεινό όγκο της Πεντέλης», και «η διαφύλαξή του αποτελεί καθοριστικής σημασίας παράγοντα για την προστασία των κατοίκων του λεκανοπεδίου». Γι' αυτούς βασικά τους λόγους το Δικαστήριο κρίνει τη ρύθμιση μη νόμιμη και ζητά την απάλειψή της.

Επειδή ωστόσο η προώθηση κανονιστικού πλαισίου για την προστασία του ορεινού όγκου της Πάρνηθας καθυστέρησε περισσότερο από είκοσι χρόνια μετά την έκδοση του ν. 1515/1985, το Δικαστήριο παροτρύνει τη διοίκηση να προβεί στην άμεση έκδοση του διατάγματος και να διευκρινίσει με νέο διάταγμα το καθεστώς της υπόψη έκτασης. Υπογραμμίζει μάλιστα σχετικά ότι ως τότε δεν επιτρέπεται καμία επέμβαση σ' αυτήν με άλλες κανονιστικές ή ατομικές πράξεις. Η ανησυχία του Δικαστηρίου είναι εύλογη και δικαιολογημένη. Με αυτή την καταληκτική σκέψη του για το ζήτημα και τη ρητή αναφορά στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. θέτει αφενός φραγμό σε κάθε προσπάθεια υπέρβασής της και προδιαγράφει αφετέρου την τύχη αιτήσεως ακυρώσεως, στην περίπτωση που, παρά την κατηγορηματική επισήμανσή του, επιχειρηθεί η δημιουργία της Β.Ε.ΠΕ.

β. Απλό είναι το ζήτημα που αντιμετωπίζεται στη σκέψη 12 για την επέκταση

των κτηριακών εγκαταστάσεων της Μονής Κλειστών. Επειδή βρίσκονται στη ζώνη προστασίας του Εθνικού Δρυμού της Πάρνηθας, η ρύθμιση κρίνεται μη νόμιμη.

γ. Η εγκατάσταση παιδικών κατασκηνώσεων σε δασόκτημα της Μονής Πετράκη 110 περίπου στρεμμάτων στους πρόποδες του ορεινού όγκου της Πάρνηθας συγκέντρωσε επίσης το ενδιαφέρον του Δικαστηρίου (σκέψη 23). Είναι εντυπωσιακό ότι για την προώθηση της ρύθμισης η διοίκηση παραλείπει να αναφέρει λόγους που θα τη δικαιολογούσαν. Η επιλογή της είναι αντίθετη με τη συνταγματική προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των δασών, όπως εξειδικεύεται στις μείζονες σκέψεις που προτάσσονται στο πρακτικό (σκέψη 4). Γι' αυτό ακριβώς κρίθηκε μη νόμιμη.

δ. Τέλος, μη νόμιμη είναι και η ρύθμιση για την ίδρυση νομικού προσώπου δημοσίου δικαίου με την επωνυμία «Φορέας Διαχείρισης Κτήματος Τατοΐου», γιατί οι αναφερόμενες στο προοίμιο του σχεδίου διατάξεις δεν προσφέρουν εξουσιοδοτικό έρεισμα (σκέψη 35). Το Δικαστήριο, προσβλέποντας πάντως στη δημιουργία φορέα διαχείρισης για το κτήμα, υπογραμμίζει την ανάγκη άμεσης σύστασής του με βάση όμως τις διατάξεις του ν. 1650/1986.

Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η ορθολογική διαχείριση του ορεινού όγκου της Πάρνηθας θα επέβαλε τη συγκρότηση ενός ενιαίου φορέα και όχι τη δημιουργία περισσότερων, όπως φαίνεται να προκρίνει η διοίκηση. Εκτός αυτού, ο φορέας πρέπει να ανταποκρίνεται στις νέες προδιαγραφές για την προστασία του οικοσυστήματος της Πάρνηθας. Υπό αυτήν την έννοια, ο υφιστάμενος Φορέας του Εθνικού Δρυμού της Πάρνηθας θα έπρεπε να ανασυγκροτηθεί σε εντελώς νέες βάσεις και να ενισχυθεί, ώστε να είναι σε θέση να εκπληρώνει την αποστολή του.

5. Σε άλλα σημεία του ΠΕ υποδεικνύονται διορθώσεις και βελτιώσεις που πρέπει να υιοθετηθούν κατά την αναμόρφωση του διατάγματος πριν από την έκδοσή του (σκέψεις 15, 17, 22, 32, 33 και 35). Το Δικαστήριο προσπαθεί να διασώσει όσο γίνεται περισσότερες αμφιλεγόμενες διατάξεις, προκειμένου να διευκολύνει την προώθησή του.

Ειδικότερα αξίζει να αναφερθεί η προοπτική δημιουργίας νεκροταφείου της Κοινότητας Αγ. Στεφάνου εντός των ορίων του οικοσυστήματος (σκέψη 22). Το Δικαστήριο επισημαίνει την ανάγκη να αναζητηθεί κατά πρώτο λόγο χώρος εκτός των

ορίων προστασίας του ορεινού όγκου. Μόνον αν αυτό δεν καταστεί εφικτό, θα επιτραπεί εγκατάστασή του εντός των ορίων του οικοσυστήματος της Πάρνηθας, σε ζώνη πάντως που δεν ανήκει στο σκληρό πυρήνα του. Σ' αυτό το σημείο ακολουθεί την πάγια θέση της νομολογίας του που επιβάλλει την πρόταση εναλλακτικών λύσεων για την κατασκευή έργων, εγκαταστάσεων και δικτύων, την επιλογή δε κάθε φορά της λύσης που συνεπάγεται τη μικρότερη κατά το δυνατό επιβάρυνση του περιβάλλοντος.

6. Οι παρατηρήσεις του Ε' Τμήματος του Συμβουλίου Επικρατείας, που έδωσαν λαβή για το σχολιασμό που προηγήθηκε, μας επιτρέπουν να διαπιστώσουμε για μία ακόμη φορά ότι το Δικαστήριο λειτουργεί στο πλαίσιο της αρμοδιότητάς του ως εγγυητής της περιβαλλοντικής νομιμότητας. Με δεισδυτικότητα και ευαισθησία εντοπίζει τις μη νόμιμες διατάξεις και προτείνει τη διαγραφή τους. Επίσης, επιχειρεί με κάθε πρόσφορο μέσο να συμβάλει στην αναμόρφωση προβληματικών ρυθμίσεων, ώστε να καταστεί επιτέλους δυνατή η επί είκοσι τουλάχιστον χρόνια καθυστερημένη έκδοση του διατάγματος για την προστασία του ορεινού όγκου της Πάρνηθας. Με αυτό τον τρόπο εξαντλεί τα περιθώρια που διαθέτει, ανασύροντας στην επιφάνεια την αδράνεια, την αβελτηρία και τις αναχρονιστικές συχνά αντιλήψεις που επικρατούν ακόμη στη διοίκηση. Οι επιλογές της, όπως αποτυπώνονται στο σχέδιο διατάγματος, δεν συμβιβάζονται ούτε κατ' οικονομία με τις επιταγές του περιβαλλοντικού Συντάγματος για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των δασών.

Γιώργος Παπαδημητρίου

Καθηγητής Πανεπιστημίου

Σ.τ.Ε. 3437/2006, Τμ. Ε΄

Εισηγητής: *P. Γιαννουλάτου*, Πάρεδρος

Δικηγόροι: *Θ. Παπαγεωργίου, Κ. Γεωργάκης* (Ν.Σ.Κ.)

Δασικές εκτάσεις. Χαρακτηρισμός. Προηγούμενη ακρόαση (άρθρο 20 παρ. 2 Συντ.). Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 14 του ν. 998/1979, σε περίπτωση που η πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχη είναι ευνοϊκή για εκείνον ο οποίος ζήτησε το χαρακτηρισμό έκτασης και η πράξη αυτή προσβάλλεται ενώπιον των διοικητικών επιτροπών επίλυσης δασικών αμφισβητήσεων εκ μέρους τρίτου προσώπου, επιβάλλεται η κλήση του ανωτέρω ενδιαφερόμενου ιδιώτη για να συμμετάσχει στη διαδικασία ενώπιον των διοικητικών επιτροπών. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, σε περίπτωση που η πράξη χαρακτηρισμού του Δασάρχου είναι ευνοϊκή για εκείνον που ζήτησε το χαρακτηρισμό εκτάσεως και η πράξη αυτή προσβάλλεται ενώπιον των ως άνω αρμοδίων επιτροπών εκ μέρους τρίτου προσώπου, επιβάλλεται η κλήση του ενδιαφερομένου ιδιώτου, που είχε υποβάλει την αρχική αίτηση, για να συμμετάσχει

στην ενώπιον των επιτροπών διαδικασία. Και τούτο διότι, πλην της ρητής διατυπώσεως της ανωτέρω διατάξεως, κατά την οποία οι Επιτροπές Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων λαμβάνουν υπ' όψιν για τη διαμόρφωση της κρίσεως αυτών, μεταξύ άλλων στοιχείων, και τις προτάσεις του ενδιαφερομένου ιδιώτου, η ενώπιον των ως άνω Επιτροπών διαδικασία αφ' ενός μεν είναι ενδικοφανής και δεν νοείται η μη συμμετοχή σε διαδικασία αυτού του είδους του ιδίου του ενδιαφερομένου, αφ' ετέρου δε δύναται να απολήξει, ερήμην του, κατόπιν διαφορετικής εκτιμήσεως πραγματικών περιστατικών, που είχαν ήδη εκτιμηθεί κατά τρόπο ευνοϊκό για τον ενδιαφερόμενο, σε νέα, δυσμενή γι' αυτόν, κρίση. Δεν ασκεί, δε επιρροή στην κατά τα ανωτέρω υποχρέωση κλήσεως του ενδιαφερομένου προς συμμετοχή στη διαδικασία, το γεγονός ότι η κρίση των Επιτροπών Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων εκφέρεται, κατά παγία νομολογία, επί τη βάσει αντικειμενικών δεδομένων, διότι οι διατάξεις του άρθρου 20 παρ. 2 του Συντάγματος, οι οποίες, εν προκειμένω, επιβάλλουν την ακρόαση, και μεν επιτρέπουν την μη πρόβλεψη συμμετοχής του ενδιαφερομένου σε διαδικασία κατά την οποία η κρίση των αρμοδίων οργάνων στηρίζεται αποκλειστικώς σε αντικειμενικά κριτήρια, δεν αποκλείουν, όμως, την συμμετοχή αυτού όταν τα ειδικότερα χαρακτηριστικά της διαδικασίας και ο τρόπος κρίσεως των οικείων διοικητικών οργάνων το επιβάλλουν. Εξ άλλου, η δυνατότης του ενδιαφερομένου να ασκήσει αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας για τον έλεγχο της νομιμότητας της πράξεως που τον θίγει, δεν επηρεάζει το, κατά τα ανωτέρω, δικαίωμά του προς συμμετοχή στην οικεία διοικητική διαδικασία, προ της εκδόσεως της δυσμενούς γι' αυτόν διοικητικής πράξεως, με την οποία, μάλιστα, ανατρέπεται προηγουμένως δημιουργηθείσα, κατόπιν αιτήσεως του, ευμενής γι' αυτόν κατάσταση.

Επειδή, εν προκειμένω, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου της υποθέσεως, με την 2250/23.04.1998 πράξη του Δασάρχου Λαμίας, η οποία εξεδόθη κατόπιν της από 14.08.1996 αιτήσεως της ήδη αιτούσης και του 415/15.09.1997 εγγράφου του Προέδρου της πρώην Κοινότητας Ελευθεροχωρίου, η επίδικη έκταση χαρακτηρίσθηκε ως γεωργική του άρθρου 3 παρ. 6 περ. α' του ν. 998/1979. Αντιρρήσεις της πρώην Κοινότητας Ελευθεροχωρίου -εντός των ορίων της οποίας ευρίσκεται η επίδικη έκταση-, ενώπιον της Πρωτοβαθμίου Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων του νομού Φθιώτιδος απερρίφθησαν με την 6/06.07.1998 απόφαση της Επιτροπής αυτής, ως απαράδεκτες, με την αιτιολογία ότι το εκκρεμές, ενώπιον του Δασαρχείου Λαμίας, αίτημα της Κοινότητας περί παραχωρήσεως της

εκτάσεως αυτής για την διαμόρφωση πλατειάς δεν θεμελιώνει το έννομο συμφέρον της για την άσκηση των αντιρρήσεων, διότι ο χαρακτηρισμός της εκτάσεως ως δασικής δεν θα ωφελήσει την κοινότητα, εφ' όσον, κατά νόμον, δεν προβλέπεται παραχώρηση δασικών εκτάσεων για τη δημιουργία κοινοτικών πλατειών. Έκρινε δε, περαιτέρω, η Πρωτοβάθμια Επιτροπή ότι «πρόκειται για έκταση γυμνή, μη δασικού χαρακτήρα». Προσφυγή της ίδιας Κοινότητας ενώπιον της Δευτεροβαθμίου Επιτροπής Επιλύσεως Δασικών Αμφισβητήσεων του Εφετείου Λαμίας έγινε δεκτή με την 7/13.12.2001 προσβαλλομένη απόφαση της, με την οποία η επίδικη έκταση χαρακτηρίσθηκε ως δασική του άρθρου 3 παρ. 3 του ν. 998/1979 (ασκεπής έκταση, οργανική συνέχεια δάσους), με τη σκέψη ότι, ναι μεν η έκταση εμφανίζεται στις αεροφωτογραφίες των ετών 1945 και 1986 γυμνή βλαστήσεως, όμως δεν παρατηρείται σε αυτήν κανένα ίχνος καλλιέργειας, ενώ, παρ' ότι ευρίσκεται πλησίον οικισμού, περιβάλλεται από ελατοδάσος και έχει την ίδια μορφή με τις γύρω από τον οικισμό γυμνές εκτάσεις, οι οποίες ήσαν ανέκαθεν δασικές, διότι αποτελούν φυσικά διάκενα του δάσους.

Επειδή, με το δικόγραφο της κρινομένης αιτήσεως προβάλλεται ότι η αιτούσα δεν εκλήθη να παραστεί ενώπιον της Δευτεροβαθμίου Επιτροπής, προ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, κατά παράβαση ουσιώδους τύπου της διαδικασίας. Ο λόγος αυτός ακυρώσεως προβάλλεται βασίμως, διότι, εν όψει των ήδη εκτεθέντων η Δευτεροβάθμια Επιτροπή όφειλε, προ της εκδόσεως της προσβαλλομένης αποφάσεως, να καλέσει την αιτούσα να συμμετάσχει στην ενώπιον της διαδικασίας χαρακτηρισμού της επίδικου εκτάσεως, η οποία εκινήθη κατόπιν αιτήσεως της. Εφ' όσον δε, ούτε από την προσβαλλομένη ούτε από τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτει σχετική κλήση, η μη τήρηση του ως άνω τύπου της διαδικασίας καθιστά την προσβαλλομένη απόφαση ακυρωτέα.

Σημείωμα

Η απόφαση παρεκκλίνει από την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, σύμφωνα με την οποία η προηγούμενη διοικητική ακρόαση του ενδιαφερόμενου ιδιώτη δεν είναι

αναγκαία για την έκδοση πράξεων χαρακτηρισμού μιας έκτασης ως δασικής, αφού η σχετική κρίση βασίζεται σε αντικειμενικά κριτήρια. Κατά την κρίση που υιοθετεί το Δικαστήριο στην απόφαση είναι υποχρεωτική η κλήση του ενδιαφερόμενου ιδιώτη, όταν τρίτος προσβάλλει ευνοϊκή για αυτόν πράξη χαρακτηρισμού, η οποία εκδίδεται κατόπιν δικής του αίτησης. Σύμφωνα με το ενδιαφέρον αιτιολογικό της η διαδικασία που προβλέπεται ενώπιον των επιτροπών επίλυσης δασικών αμφισβητήσεων είναι ενδικοφανής «και δεν νοείται η μη συμμετοχή σε διαδικασία αυτού του είδους του ιδίου του ενδιαφερομένου». Επιπλέον, «δύναται να απολήξει ερήμην του, κατόπιν διαφορετικής εκτίμησης πραγματικών περιστατικών, που είχαν ήδη εκτιμηθεί κατά τρόπο ευνοϊκό για τον ενδιαφερόμενο, σε νέα δυσμενή γι' αυτόν κρίση».

Η ανωτέρω άποψη είναι ασφαλώς ορθή, εναρμονίζεται δε τόσο με τους ορισμούς του άρθρου 20 παρ. 2 Συντ. όσο και με τις σχετικές προβλέψεις του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ, όπως αυτές εφαρμόζονται, σύμφωνα με τη νομολογία του ΕΔΑΔ, στην περίπτωση των διοικητικών διαδικασιών. Κατά λογική και νομική ακολουθία η ανωτέρω κρίση θα έπρεπε να ισχύει σε κάθε περίπτωση χαρακτηρισμού έκτασης ως δασικής, αφού δεν υφίσταται ουσιαστικά κανείς λόγος που να διαφοροποιεί τα πράγματα. Πράγματι, με την ανωτέρω απόφαση το Δικαστήριο αναγνωρίζει ουσιαστικά ότι η ευχέρεια της Διοίκησης να αξιολογεί τα αντικειμενικά περιστατικά, που αφορούν το χαρακτήρα της έκτασης, επιβάλλει την προηγούμενη ακρόαση του ενδιαφερόμενου, ο οποίος έχει το δικαίωμα να εκθέσει τις απόψεις του για το ζήτημα αυτό. Το ζήτημα συνδέεται επίσης στενά με το δικαίωμα της ιδιοκτησίας του (άρθρο 17 Συντ. και 1 ΠΠΠ της ΕΣΔΑ).

Θα μπορούσε να ευχηθεί κανείς η εν λόγω κρίση του Δικαστηρίου να αποτελέσει στο μέλλον απαρχή για τη μεταβολή της νομολογίας του, έτσι ώστε να διασφαλίζεται επαρκέστερα το δικαίωμα της προηγούμενης ακρόασης του διοικουμένου, το οποίο έχει μείζονα δικαιοκρατική σημασία στη συνταγματική μας τάξη (πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Η αρχή της προηγούμενης διοικητικής ακρόασης, *Επιθεώρησις Δημοσίου Δικαίου και Διοικητικού Δικαίου*, τ. 2002, σ. 502-535).

Απόστολος Παπακωνσταντίνου, Δρ. Ν. -
Δικηγόρος

Σ.τ.Ε. 2179/2006

[Υδροδότηση Κορίνθου]

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος

Εισηγήτρια: Μ. Κωνσταντινίδου, Σύμβουλος

Δικηγόροι: Α. Καστανά, Β. Τύρου, Κ. Βαρδακαστάνης, Β. Κουρούμπαλης

(Ν.Σ.Κ.), Θ. Κοντοζήση, Α. Μαυραγάνης, Σ. Λάλας

Προστασία και βιώσιμη διαχείριση των υδάτων. Πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων / Σχέδιο διαχείρισης. Έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων. Μέχρι την ενεργοποίηση του ν. 3199/2003, με τον οποίο μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο η Οδηγία 2000/60 (Οδηγία για τα νερά) και την έγκριση του προβλεπόμενου σχεδίου διαχείρισης ανά περιοχή λεκάνης απορροής, η εκτέλεση έργου για την αξιοποίηση υδάτων είναι επιτρεπτή μόνον αν εντάσσεται σε πρόγραμμα ανάπτυξης υδατικών πόρων που έχει εγκριθεί κατά τον προγενέστερο νόμο 1739/1987.

Βασικές σκέψεις

7. Επειδή στην Οδηγία 2000/60/EK του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23-10-2000 για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων (ΕΕ Ι 327), επισημαίνεται, στο προοίμιο, η ανάγκη συνετής και ορθολογικής αξιοποίησης των φυσικών πόρων, με βάση τις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης (άρθρο 174 της Συνθήκης), και η ανάγκη ενσωμάτωσης της προστασίας και βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων σε άλλους τομείς κοινοτικής πολιτικής μεταξύ των οποίων η γεωργική, η περιφερειακή και η τουριστική πολιτική και η αλληλεξάρτηση επιφανειακών και υπόγειων υδάτων. Με την Οδηγία αυτή επιδιώκεται η θέσπιση πλαισίου για την προστασία των εσωτερικών επιφανειακών, των μεταβατικών, των παράκτιων και των υπόγειων υδάτων, το οποίο, πλην άλλων, να αποτρέπει την περαιτέρω επιδείνωση, να προστατεύει και να βελτιώνει την κατάσταση των υδάτινων οικοσυστημάτων και των χερσαίων οικοσυστημάτων και υγροτόπων που εξαρτώνται αμέσως από αυτά και να προωθεί τη βιώσιμη χρήση του νερού βάσει μακροπρόθεσμης προστασίας των διαθέσιμων υδάτινων πόρων (άρθρο 1 παρ. 1). Σύμφωνα με την Οδηγία αυτή η διαχείριση των υδάτων πρέπει να γίνεται σε επίπεδο λεκάνης απορροής ποταμού, τα δε κράτη μέλη οφείλουν, μεταξύ άλλων, να προσδιορίσουν όλες τις λεκάνες απορροής ποταμών, και να εκπονήσουν σχέδιο διαχείρισης και πρόγραμμα μέτρων για κάθε περιοχή λεκάνης απορροής ποταμού (άρθρα 3 παρ. 1, 5, παρ. 1, 11 παρ. 1 και 13 παρ. 1). Τα ως άνω σχέδια διαχείρισης και προγράμματα μέτρων πρέπει να δημοσιευθούν το αργότερο εντός εννέα ετών από την έναρξη ισχύος της Οδηγίας (άρθρα 11 παρ. 7 και 13 παρ. 6), ενώ οι εν γένει στόχοι της Οδηγίας πρέπει να επιτευχθούν εντός δεκαπέντε ετών από την έναρξη ισχύος της, αλλά το χρονοδιάγραμμα αυτό μπορεί να μεταβληθεί, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, τις οποίες θέτει η ίδια η Οδηγία (άρθρο 4 παρ. 1 και 4). Η Οδηγία αυτή, η οποία άρχισε να ισχύει από 22-12-2000, ημερομηνία δημοσίευσής της (άρθρο 25), μεταφέρθηκε στο εσωτερικό δίκαιο με το ν. 3199/2003 (Α' 280/9-12-2003). Ο νεώτερος αυτός νόμος, ο οποίος ρυθμίζει τα συναρτώμενα με τη διαχείριση των υδατικών πόρων της

χώρας ζητήματα, θεσπίζει επίσης, όπως και ο προγενέστερος ν. 1739/1987, διαδικασία προγραμματισμού για την ανάπτυξή τους, με την έγκριση αντιστοίχων σχεδίων και προγραμμάτων, καθώς και καθολική υποχρέωση προηγούμενης λήψεως αδείας για κάθε χρήση ύδατος, στο πλαίσιο του ανωτέρω προγραμματισμού ειδικότερα, με την παρ. 1 του άρθρου 3 του νόμου ορίζεται ότι «Συνιστάται Εθνική Επιτροπή Υδάτων, η οποία ... εγκρίνει, μετά από εισήγηση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και γνώμη του Εθνικού Συμβουλίου Υδάτων τα εθνικά προγράμματα προστασίας και διαχείρισης του υδατικού δυναμικού της χώρας», ενώ με τις παρ. 4 και 5 του άρθρου 5 του νόμου ορίζεται ότι «σε κάθε Περιφέρεια συνιστάται Διεύθυνση Υδάτων, μέσω της οποίας ασκούνται οι αρμοδιότητες της Περιφέρειας για την προστασία και διαχείριση των υδάτων» (παρ. 4) και ότι η Διεύθυνση Υδάτων «α) ... β) Εξειδικεύει και εφαρμόζει μακροχρόνια και μεσοχρόνια προγράμματα προστασίας και διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμού. γ) Καταρτίζει Σχέδια Διαχείρισης και Προγράμματα Μέτρων, όπως προβλέπεται στα άρθρα 7 και 8 ...» (παρ. 5). Εξάλλου, με το άρθρο 7 του νόμου προβλέπεται η υποχρέωση για σχεδιασμό της διαχείρισης των υδατικών πόρων σε επίπεδο λεκάνης απορροής και ορίζεται ότι «1. Κάθε Περιφέρεια εκπονεί Σχέδιο Διαχείρισης των λεκανών απορροής ποταμών αρμοδιότητάς της, το οποίο ισχύει για έξι χρόνια... Το Σχέδιο Διαχείρισης περιέχει όλα τα στοιχεία, πληροφορίες και εκτιμήσεις που είναι απαραίτητα για την προστασία και διαχείριση των υδάτων. Το ειδικότερο περιεχόμενο των Σχεδίων Διαχείρισης καθορίζεται με το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται στην παρ. 1 του άρθρου 15. 2. Το Σχέδιο Διαχείρισης καταρτίζεται από τη Διεύθυνση Υδάτων της Περιφέρειας και εγκρίνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ύστερα από γνώμη του Περιφερειακού Συμβουλίου Υδάτων και σύμφωνη γνώμη της Κεντρικής Υπηρεσίας Υδάτων. ... 3. Κατά την κατάρτιση των Σχεδίων Διαχείρισης λαμβάνονται υπόψη και οι κατευθύνσεις και προτάσεις των Περιφερειακών Πλαισίων Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης που προβλέπονται στο άρθρο 8 του ν. 2742/1999, το περιεχόμενο των γενικών και ειδικών αναπτυξιακών προγραμμάτων, καθώς και οι ανάγκες που προκύπτουν για την προστασία και διαχείριση προστατευόμενων περιοχών». Περαιτέρω, στο άρθρο 8 παρ. 1 του νόμου αυτού προβλέπεται ότι «Οι Περιφέρειες καταρτίζουν α) Πρόγραμμα Μέτρων και β) Πρόγραμμα Παρακολούθησης της κατάστασης των υδάτων. Το Σχέδιο Διαχείρισης της Περιφέρειας περιλαμβάνει υποχρεωτικά ως μέρη του τα ανωτέρω προγράμματα». Με την παράγραφο 4 του άρθρου 7 και την παράγραφο 4 του άρθρου 8 του νόμου μετατίθεται η υποχρέωση

καταρτίσεως Σχεδίων Διαχείρισης και Προγραμμάτων Μέτρων, αντιστοίχως, στα τέλη του 2009, σύμφωνα με τη σχετική δυνατότητα που παρέχεται από την Οδηγία και, συγκεκριμένα, ορίζεται στο άρθρο 7 παρ. 4 ότι «το πρώτο Σχέδιο Διαχείρισης καταρτίζεται και εγκρίνεται υποχρεωτικά μέχρι 22.12.2009» και στο άρθρο 8 παρ. 4 ότι «το Πρόγραμμα Μέτρων καταρτίζεται και εγκρίνεται όπως και το Σχέδιο Διαχείρισης. Το πρώτο Πρόγραμμα Μέτρων καταρτίζεται και εγκρίνεται υποχρεωτικά μέχρι 22. 12.2009 και όλα τα μέτρα είναι έτοιμα προς εφαρμογή μέχρι 1.1.2012». Στην παρ. 1 του άρθρου 11 του νόμου ορίζεται ότι : «... Για την παροχή νερού, τη χρήση νερού και την εκτέλεση έργου για την αξιοποίηση υδατικών πόρων, καθώς και για κάθε έργο ή δραστηριότητα που αποσκοπεί στην προστασία από τη ρύπανση λόγω απόρριψης υγρών αποβλήτων στο περιβάλλον, από φυσικό ή νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα απαιτείται άδεια. Για την έκδοση άδειας χρήσης νερού ή εκτέλεσης έργου, αξιοποίησης υδατικών πόρων πρέπει να τεκμηριώνεται ή διαθεσιμότητα των ποσοτήτων νερού που θα αξιοποιηθούν, καθώς και η σκοπιμότητα έκδοσής της, σύμφωνα με το οικείο Σχέδιο Διαχείρισης και τα μέτρα που καθορίζονται από το Πρόγραμμα Μέτρων. Τέλος, στην παράγραφο 1 του άρθρου 16 ορίζεται ότι : «Κάθε διάταξη που αντιβαίνει τις διατάξεις αυτού του νόμου ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται ειδικά από αυτόν καταργείται από την έναρξη ισχύος του. Όσπου να αρχίσουν να ισχύουν οι κανονιστικές πράξεις που προβλέπεται να εκδοθούν κατ' εξουσιοδότηση του παρόντος, ισχύουν οι μέχρι σήμερα ισχύουσες διατάξεις που ρυθμίζουν το ίδιο αντικείμενο». Με τις ως άνω διατάξεις του ν. 3199/2003, επαναλαμβάνεται ο κανόνας, ο οποίος είχε επιβληθεί αρχικώς με το Ν. 1739/1987, ότι η εκτέλεση έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων επιτρέπεται μόνον στο πλαίσιο σχεδιασμού και προγραμματισμού που έχει εγκριθεί κατά νόμο. Και ναι μεν ορίζεται με το νεότερο αυτό νόμο μεταβατική περίοδος για την εφαρμογή των διατάξεών του που αφορούν τα Σχέδια Διαχείρισης και Προγράμματα Μέτρων, ως προς τα οποία τάσσεται στη Διοίκηση προθεσμία έως το Δεκέμβριο του 2009 για την έγκριση του πρώτου Σχεδίου Διαχείρισης και του πρώτου Προγράμματος Μέτρων, δεν προβλέπεται, όμως, αναστολή της εφαρμογής ή με οποιοδήποτε τρόπο άρση του παραπάνω κανόνα κατά το μεταβατικό αυτό διάστημα, ανεξαρτήτως του ζητήματος αν θα ήταν επιτρεπτή κατά το Σύνταγμα και τους κανόνες του κοινοτικού δικαίου η κατάργηση, έστω και προσωρινώς, τον κανόνα αυτού, ο οποίος, όπως αναφέρεται σε προηγούμενη σκέψη, θεσπίσθηκε ενόψει της συνταγματικής επιταγής για τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων και επιβάλλεται με την ήδη ισχύουσα Οδηγία 2000/60/ΕΚ. Επομένως, μέχρι την έγκριση σχετικού Σχεδίου Διαχείρισης και

Προγράμματος Μέτρων και τις διατάξεις του ν. 3199/2003, η εκτέλεση έργου αξιοποίησας υδατικών πόρων είναι επιτρεπτή μόνον αν εντάσσεται σε προγραμματισμό που έχει εγκριθεί κατά τον προγενέστερο ν. 1739/1997. Εξάλλου, κατά την έννοια της ως άνω διατάξεως του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 3199/2003, με την οποία προβλέπεται ότι από την έναρξη ισχύος του καταργείται «κάθε διάταξη που αντιβαίνει στις διατάξεις αυτού του νόμου ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται ειδικά από αυτόν» ερμηνευομένης σε συνδυασμό προς τα άρθρα 7 παρ. 4 και 8 παρ. 4 του ίδιου νόμου, με τα οποία ορίζεται η προαναφερόμενη μεταβατική περίοδος έως το Δεκέμβριο 2009, κατά το διάστημα αυτό, και εφόσον δεν έχει εγκριθεί σχετικό Σχέδιο Διαχείρισης και Πρόγραμμα Μέτρων κατά τις διατάξεις του νόμου αυτού, είναι δυνατό να εγκριθεί Πρόγραμμα Ανάπτυξης βάσει των αντίστοιχων ρυθμίσεων του προγενέστερου νόμου, ώστε να μη παρεμποδίζεται κατά το προβλεπόμενο από το νόμο μεταβατικό διάστημα η εκτέλεση έργων διαχείρισεως και εκμεταλλεύσεως υδατικών πόρων και, παραλλήλως, να τηρείται η αρχή του προγραμματισμού που είχε επιβληθεί από το έτος 1987 με τον ανωτέρω νόμο (1739/1987). Η δυνατότητα δε αυτή έγκρισης προγραμμάτων κατ' εφαρμογή του προγενέστερου νόμου καθ' όλη τη διάρκεια της μεταβατικής περιόδου δεν αποκλείεται από την παρ. 3 του άρθρου 16 του ν. 3199/2003, κατά την οποία «οι άδειες χρήσης και έργων αξιοποίησης υδάτων, που εκδίδονται μέχρι την 1.1.2005, εκδίδονται σύμφωνα με τις μέχρι σήμερα ισχύουσες διατάξεις...», δεδομένου ότι η μεταβατική αυτή ρύθμιση της παρ. 3 δεν αναφέρεται στην έγκριση προγραμμάτων αλλά στην έκδοση των ατομικών διοικητικών πράξεων χορηγήσεως αδειάς χρήσεως και έργων αξιοποίησεως υδάτων.

Σχόλιο

Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που σχετίζεται, με τον ένα ή τον άλλο τρόπο, με την προστασία και διαχείριση των υδάτων έχει ήδη τη δική της «αυτοτελή» διαδρομή τα τελευταία δεκαπέντε περίπου χρόνια μέσα στην ευρύτερη περιβαλλοντική νομολογία του δικαστηρίου. Αποτελείται από έναν σημαντικό αριθμό αποφάσεων, οι οποίες διακρίνονται σε μεγάλο βαθμό για τη συνοχή και κυρίως τη συνέχειά τους ως προς τον τρόπο προσέγγισης των βασικών κάθε φορά θεμάτων που

τίθενται προς κρίση.

Σχηματικά, οι αποφάσεις αυτές θα μπορούσαν να διακριθούν σε δύο κατηγορίες: αυτές που μπορεί μεν οι υποθέσεις που κρίθηκαν να συναρτώνται άμεσα με τη διαχείριση των νερών, τα νομικά θέματα ωστόσο που είχαν τεθεί αντιμετώπισθηκαν στο πλαίσιο κατά βάση της νομοθεσίας για τις μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Σ.τ.Ε. 2759, 2760/1994, 3478/2000) και εκείνες, όπου τα θέματα που καθόρισαν την έκβαση των υποθέσεων αντιμετώπισθηκαν στο πλαίσιο αυτής ταύτης της νομοθεσίας που ρυθμίζει τη διαχείριση των νερών (Σ.τ.Ε. 2316/2002, 2129/2003, 2970/2004, Ολ. 1688/2005).

Η σχολιαζόμενη απόφαση ανήκει προφανώς στην δεύτερη κατηγορία, δεδομένου ότι οι σκέψεις που περιλαμβάνονται σε αυτήν αναφέρονται εξ ολοκλήρου στην ταυτόχρονη εφαρμογή τόσο του ν. 1739/1987, που αποτέλεσε για πολλά χρόνια το βασικό νομοθέτημα για τη διαχείριση των νερών, όσο και του ν. 3199/2003, το οποίο αποτελεί σήμερα το βασικό ισχύον για το θέμα αυτό νομοθέτημα. Το τελευταίο, μάλιστα, έχει και το πρόσθετο χαρακτηριστικό πως ενσωματώνει, σε μεγάλο βαθμό, την κοινοτική Οδηγία 2000/60 για τα νερά στο εθνικό δίκαιο.

Στην υπόθεση αυτή αμφισβητήθηκε η νομιμότητα της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων που αναφερόταν στην υδροδότηση της πόλης της Κορίνθου από πηγές ευρισκόμενες στην περιοχή της Στυμφαλίας. Το επίμαχο έργο, όπως συμβαίνει στις περιπτώσεις αυτές, συντίθετο κατά βάση από ένα τεχνικό έργο υδροληψίας και από τον αγωγό μεταφοράς του νερού. Επρόκειτο δηλαδή για ένα κλασσικό έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων που έχει φυσικά ως αυτόθροη συνέπεια την επανακατανομή της χρήσης των παροχών νερού μιας τουλάχιστον λεκάνης περιοχής στην εν λόγω περιοχή.

Το δικαστήριο με την απόφαση του αυτή ήλθε να επιβεβαιώσει την προγενέστερη πάγια νομολογία του, σύμφωνα με την οποία για την πραγματοποίηση έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων είναι αναγκαία η προηγούμενη εκπόνηση προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων, όπως αυτό προβλέπεται από το ν. 1739/1987. Το νέο, ωστόσο, κρίσιμο ερώτημα που τέθηκε στη συγκεκριμένη περίπτωση, σε σχέση με τις προγενέστερες, είναι το κατά πόσον η υποχρέωση αυτή συνεχίζει να ισχύει μολονότι εν τω μεταξύ ψηφίστηκε ο νέος νόμος 3199/2003. Και τούτο γιατί με το νέο αυτό

νόμο εισήχθη κατ' εφαρμογή της Οδηγίας 2000/60 η έννοια του σχεδίου διαχείρισης, του οποίου όμως η υποχρέωση εκπόνησης σύμφωνα με την ίδια την Οδηγία (άρθρο 13 παρ. 6) αλλά και το νόμο (άρθρο 7 παρ. 4) ενεργοποιείται από τον Δεκέμβριο του έτους 2009 και μετά.

Κατά την άποψη μας, ορθώς κρίθηκε από τη σχολιαζόμενη απόφαση ότι μέχρι την εκπόνηση των σχεδίων διαχείρισης, που προβλέπει ο νέος νόμος και η οδηγία, συνεχίζει να υφίσταται η υποχρέωση εκπόνησης των προγραμμάτων ανάπτυξης υδατικών πόρων του προγενέστερου νόμου. Η ορθότητα της θέσης αυτής δύσκολα θα μπορούσε να αμφισβητηθεί, αν ληφθούν υπόψη τα εξής: Πρώτον, η ίδια η γραμματική διατύπωση της μεταβατικής διάταξης του άρθρου 16 παρ. 1 του ν. 3199/2003, η οποία ορίζει ότι καταργείται μόνον «κάθε διάταξη που αντιβαίνει στις διατάξεις αυτού του νόμου ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται ειδικά από αυτόν»^[1]. Δεύτερον και το κυριότερο, ο ίδιος ο παρεμφερής χαρακτήρας του προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων και του σχεδίου διαχείρισης.

Το προβλεφθέν από το ν. 1739/1987 πρόγραμμα είναι κατ' ουσίαν μια πρόδρομη έννοια του σχεδίου διαχείρισης, δηλαδή ένα εργαλείο που οφείλει να παρέχει όσο το δυνατόν πιο πλήρη εικόνα για τους υδατικούς πόρους μιας περιοχής, στην οποία σχεδιάζεται ένα έργο, ώστε η αλλαγή των δεδομένων που αυτό επιφέρει στη χρήση του νερού να είναι συμβατή με την αρχή της βιώσιμης διαχείρισής του. Συνεπώς, αν ληφθούν υπόψη συνδυαστικά από τη μια η πρόβλεψη στο νέο νόμο μεταβατικής περιόδου για την εκπόνηση σχεδίων διαχείρισης και από τη άλλη το γεγονός, ότι η υποχρέωση εκπόνησης προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων ουδόλως αντιβαίνει τις διατάξεις του νέου νόμου, είναι εύλογο να κριθεί ότι η πρόβλεψη του ν. 1739/1987 συνεχίζει να ισχύει μέχρι την εκπόνηση και έγκριση των σχεδίων διαχείρισης.

Αξιοσημείωτη, επίσης, είναι και η απόρριψη από το δικαστήριο της επιχειρηματολογίας της Διοίκησης, σύμφωνα με την οποία α) μελέτη που είχε εκπονηθεί για τη διαχείριση των υδατικών πόρων της Στυμφαλίας και του Ασωπού, και β) η σύνταξη του εθνικού σχεδίου διαχείρισης υδατικών πόρων θα έπρεπε να θεωρηθεί ότι καλύπτουν την απαίτηση της νομοθεσίας για την έγκριση προγράμματος ανάπτυξης υδατικών πόρων/σχεδίου διαχείρισης. Η απόρριψη αυτή έχει αναμφίβολα την αξία της, έστω και αν εδράσθηκε στο τυπικό γεγονός ότι τα προαναφερόμενα δεν εκπονήθηκαν ούτε κατά το ν. 1739/1987 ούτε κατά το ν. 3199/2003 και κατ' επέκταση την Οδηγία

2000/60.

Από μια περισσότερο θεωρητική σκοπιά, εκείνο που έχει αξία να υπογραμμισθεί από την απόφαση αυτή είναι η ρητή αναφορά της στο άρθρο 11 παρ. 1 του ν. 3199/2003 που, μεταξύ άλλων, ορίζει ότι «... Για την έκδοση άδειας χρήσης νερού ή εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων πρέπει να τεκμηριώνεται η διαθεσιμότητα των ποσοτήτων νερού που θα αξιοποιηθούν, καθώς και η σκοπιμότητα έκδοσής της, σύμφωνα με το οικείο Σχέδιο Διαχείρισης και τα μέτρα που καθορίζονται από το Πρόγραμμα Μέτρων...».

Η εν λόγω αναφορά εισάγει εκ των πραγμάτων, έστω και με πλήρως έμμεσο τρόπο, το θέμα του νομικού χαρακτήρα ή, με άλλα λόγια, του εύρους της δεσμευτικότητας τόσο των προγραμμάτων ανάπτυξης υδατικών πόρων όσο κυρίως των μελλοντικών σχεδίων διαχείρισης. Είναι, λοιπόν, λογικό πως από τη στιγμή που η ίδια η νομοθεσία και βεβαίως η νομολογία αναφέρονται στην απαίτηση να αιτιολογείται η αδειοδότηση ενός έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων από τη σκοπιά των προαναφερόμενων εργαλείων, θα ήταν αδύνατο να μην γίνει δεκτή η άποψη ότι η παράλειψη εκπόνησης τους καθιστά νομικά έωλη την προώθηση του.

Παρακολουθώντας τα βήματα που ακολούθησε μέχρι σήμερα η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας στο ζήτημα της διαχείρισης των υδάτων θα διακινδυνεύσουμε την πρόβλεψη ότι η σχέση των διαφόρων αδειών χρήσης νερού και εκτέλεσης έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων με το περιεχόμενο των σχεδίων διαχείρισης θα είναι το σημαντικότερο ίσως θέμα που θα κληθεί στο μέλλον να αντιμετωπίσει η νομολογία. Και τούτο βεβαίως είναι λογικό, αν αναλογισθεί κανείς ότι το σχέδιο διαχείρισης αποτελεί το κατ' εξοχήν εργαλείο στο οποίο θα στηριχθούν οι πολιτικές, τα μέτρα και οι αποφάσεις που σχετίζονται με την προστασία και διαχείριση των υδάτων κάθε περιοχής λεκάνης απορροής^[2].

[1] Για τη ρευστότητα των μεταβατικών διατάξεων του άρθρου 16 του ν. 3199/2003 καθώς και τα προβλήματα που μπορεί να προκαλέσει βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, «La nave va Επισημάνσεις για τη νομοθεσία που διέπει την προστασία και διαχείριση των υδάτων», στο έργο: «Βιώσιμη διαχείριση υδάτων. Αρχές, κανόνες και εφαρμογή. Πρακτικά Ημερίδας», Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, (Νόμος και Φύση, Βιβλιοθήκη Περιβαλλοντικού Δικαίου-18), Αθήνα-Κομοτηνή 2006, σ. 64 επ.

[2] Για το σχέδιο διαχείρισης γενικά βλ. *Μ. Χαϊνταρλή*, Η σύγχρονη νομοθεσία προστασίας και διαχείρισης των υδάτων, όπ.π. (σημ. 1) και *Β. Καραγεώργου*, Η Οδηγία-Πλαίσιο για το νερό: ένας σημαντικός σταθμός για το ευρωπαϊκό δίκαιο περιβάλλοντος (Αύγουστος 2003), www.nomosphysis.org.gr.

Μάριος Χαϊνταρλής, Δρ. Ν. Δικηγόρος