

Περιβάλλον και Ανάπτυξη: Σταθμίσεις και Δικαστικός Έλεγχος

Συγγραφέας: ΚΑΤΕΡΙΝΑ ΣΑΚΕΛΛΑΡΟΠΟΥΛΟΥ

I. Έννοια [1]

- Με το τέλος του Β' Παγκοσμίου Πολέμου, η οικονομική ανάπτυξη κατέλαβε σημαντική θέση στην πολιτική, με στόχο την άνοδο της ποιότητας ζωής και την κάλυψη των βασικών αναγκών, όπως η διατροφή, η υγεία, η εκπαίδευση και η εργασία. Αρχικά δεν δόθηκε σημασία στην περιβαλλοντική υποβάθμιση, σταδιακά όμως αναδείχθηκε η αρχή της βιώσιμης ή αειφόρου ανάπτυξης. Η έννοια της αειφορίας διαμορφώθηκε ήδη τον 16ο αιώνα ως διαχειριστική έννοια στη Δασολογία (αειφορική κάρπωση) ενώ ο όρος «βιώσιμη ανάπτυξη» αποδίδει τον αγγλικό όρο «sustainable development» και συνδέεται με τη συνετή διαχείριση του φυσικού περιβάλλοντος. Ο όρος αυτός διατυπώθηκε για πρώτη φορά το 1987 στην έκθεση «Το κοινό μας μέλλον» της Παγκόσμιας Επιτροπής για το Περιβάλλον και την Ανάπτυξη (έκθεση Brundtland), η οποία όρισε τη βιώσιμη ανάπτυξη ως «την ανάπτυξη που ικανοποιεί τις ανάγκες της παρούσας γενιάς χωρίς να διακινδυνεύει τη δυνατότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Η βιωσιμότητα, όπως γίνεται αποδεκτό, συνδυάζει την οικονομική, την περιβαλλοντική και την κοινωνική διάσταση. Η αρχή της αειφόρου ή βιώσιμης ανάπτυξης αναγορεύτηκε και σε καταστατική αρχή της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη Συνθήκη του Άμστερνταμ το 1999.

Ο συντακτικός νομοθέτης του 1975 απέδωσε ιδιαίτερη βαρύτητα στην προστασία του περιβάλλοντος (φυσικού/οικιστικού/πολιτιστικού) με τη διάταξη του άρθρου 24, η οποία αναφέρεται στο κοινωνικό δικαίωμα χρήσεως του περιβάλλοντος σε όλες τις πτυχές του (ΣτΕ Ολομ. 2304/1995). Στην αναθεώρηση του 2001 ο συντακτικός νομοθέτης έκανε ρητή μνεία της αρχής της αειφορίας στην ίδια διάταξη. Όπως γίνεται δεκτό, η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αποδίδεται από το συνδυασμό κυρίως των διατάξεων των άρθρων 24, 22 και 106 του Συντάγματος. Η αναπτυξιακή πολιτική ασκείται σε συνδυασμό με τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη.

Η έννοια της στάθμισης

Στο πεδίο των συνταγματικών δικαιωμάτων, η στάθμιση *in abstracto* θα προσέκρουε στο δογματικό εμπόδιο της τυπικής ισοδυναμίας των συνταγματικών διατάξεων, των άρθρων 24 και 106, εν προκειμένω. Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης είναι η απάντηση στο πρόβλημα αυτό, διότι αίρει τη σύγκρουση συνδυάζοντας το περιβάλλον

και την ανάπτυξη με τον βέλτιστο τρόπο. Ο νομοθέτης και η Διοίκηση προβαίνουν σε αναγκαίες σταθμίσεις, με γνώμονα την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και, τελικώς, ο δικαστής ελέγχει τη νομιμότητα των σταθμίσεων αυτών.

II. Χωροταξία

Βασικό εργαλείο υλοποίησης της συνταγματικής επιταγής για τον ολοκληρωμένο χωροταξικό σχεδιασμό αποτελούν τα χωροταξικά σχέδια, με τα οποία τίθενται οι βάσεις για την οικονομική ανάπτυξη από πλευράς χώρου και άρα χρήσεων γης σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 1421, 4013/2013) «(...) από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Εντός του πλαισίου αυτού, ουσιώδης συντελεστής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, κατά μείζονα λόγο, για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, των οποίων η οικιστική και εν γένει οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους, είναι τα χωροταξικά σχέδια, με τα οποία τίθενται, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές (...)». Κρίθηκε περαιτέρω ότι «(...) η έγκριση των ειδικών χωροταξικών πλαισίων ανατίθεται, με τις παραπάνω διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 7 του ν. 2742/1999, σε ένα ευρείας συνθέσεως συλλογικό κυβερνητικό όργανο, εξοπλισμένο με επιτελικού και αποφασιστικού χαρακτήρα αρμοδιότητες χωροταξικού σχεδιασμού, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται η χάραξη της εθνικής χωροταξικής πολιτικής και η εποπτεία και αξιολόγηση της εφαρμογής της. Συγκεκριμένα, τα ειδικά χωροταξικά πλαίσια, τα οποία αποτελούν, κατά τα ήδη εκτεθέντα, τη γενική πρόταση χωροταξικής οργάνωσης συγκεκριμένων τομέων παραγωγικών δραστηριοτήτων εθνικής σημασίας, που διατυπώνεται μετά από εκτίμηση των βασικών κατευθύνσεων και προτεραιοτήτων της οικονομικής και αναπτυξιακής πολιτικής της χώρας στους συγκεκριμένους τομείς και των προβλεπόμενων επιπτώσεών τους στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, εξειδικεύουν και συμπληρώνουν τις κατευθύνσεις του γενικού πλαισίου, συγκροτούν δε με αυτό ένα συνεκτικό σύνολο γενικών κατευθύνσεων χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης σε εθνικό επίπεδο. Ειδικότερα, τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία αποτελούν, κατά το σύστημα του

νόμου, το δεύτερο στάδιο χωροταξικού σχεδιασμού, περιλαμβάνουν, αφενός επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα, συναρτώμενες με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις εντασσόμενες στα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης που εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής κατά το άρθρο 79 παρ. 8 του Συντάγματος, και αφετέρου γενικές κατευθύνσεις και ειδικότερες ρυθμίσεις, συνδεόμενες αρρήκτως με τα ανωτέρω ζητήματα, για τη θέσπιση των οποίων παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση στο παραπάνω κυβερνητικό όργανο με τις προαναφερόμενες διατάξεις του ν. 2742/1999. Περαιτέρω, νομική δεσμευτικότητα αναπτύσσουν όχι μόνο κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων και κάθε είδους σχεδίων χρήσεων γης, αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων, τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα ειδικά χωροταξικά σχέδια, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, κατά τρόπον ώστε να μην ανατρέπονται οι βασικές επιλογές και η συνολική ισορροπία των σχεδίων αυτών. Ενόψει τούτων, οι κατ' εφαρμογή των ανωτέρω διατάξεων πράξεις έγκρισης ειδικών χωροταξικών σχεδίων υπόκεινται καταρχήν σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως, δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες (...)».

III. Βιώσιμη ανάπτυξη - έργα και δραστηριότητες, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας

1. Μεγάλα Τεχνικά Έργα

Ήδη υπό την ισχύ του Σ/τος του 1975, το Συμβούλιο της Επικρατείας με τις γνωστές αποφάσεις της Ολομελείας για την ναυπηγοεπισκευαστική μονάδα στην Πύλο (810, 811/1977), ερμήνευσε τη διάταξη του άρθρου 24, σε συνδυασμό με τα άρθρα 22, 106 του Συντάγματος, ως εξής: «Εκ του συνδυασμού των διατάξεων των παρ. 1 και 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος προκύπτει ότι δι' αυτών δεν θεσπίζεται κώλυμα εφαρμογής της κειμένης νομοθεσίας περί ιδρύσεως ή λειτουργίας μεγάλων βιομηχανικών μονάδων ή εκτελέσεως άλλων τεχνικών έργων προ της συντάξεως γενικωτέρας χωροταξικής μελέτης της όλης μείζονος περιοχής, καθορισούσης τας προστατευτέας παραδοσιακάς περιοχάς και τα διατηρητέα μνημεία και προσδιορισούσης τας βιομηχανικές ζώνας τας περιοχάς οικισμών, τους τουριστικούς και λοιπούς χώρους, ουδεμιάς συνταγματικής διατάξεως θετούσης ως προϋπόθεσιν της εφαρμογής της κειμένης νομοθεσίας την προηγούμενην σύνταξιν χωροταξικής τινος μελέτης, της ειδικωτέρας ως άνω διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος αποβλεψάσης εις την χωροταξικήν αναδιάρθρωσιν της Χώρας υπό τον έλεγχον του Κράτους ασκούμενον κατά τας ισχύουσας εκάστοτε νομοθετικάς διατάξεις. Αντίθετος άποψις θα επέφερε, μέχρι της συντάξεως τοιαύτης μελέτης, οικονομικήν στασιμότητα της Χώρας, όπερ προδήλως δεν έγκειται εις τας προθέσεις

του συνταγματικού νομοθέτου». Περαιτέρω, κρίθηκε ότι «με τις συνταγματικές διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος διατυπώνονται επιταγές, απευθυνόμενες προς τον νομοθέτη, όστις, κατά την ιδίαν αυτού κρίσιν θέλει εκάστοτε προσδιορίζει το είδος και την έκτασιν της προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος των μνημείων και παραδοσιακών περιοχών. Τοιούτοι νομοθετικοί ορισμοί δέον να θεωρηθούν ου μόνον οι μετά την ισχύν του συντάγματος θεσπιζόμενοι, αλλά, και μέχρι της θεσπίσεως τούτων, αι τυχόν προϋφιστάμεναι σχετικά νομοθετικά διατάξεις, ως επιτάσσει το άρθρον 112 παρ. 1 του συντάγματος. Εν τυχόν δε ελλείψει οιασδήποτε τοιαύτης φύσεως προστατευτικής νομοθετικής διατάξεως, γεννάται εκ των ως άνω συνταγματικών επιταγών, εν πάση περιπτώσει, και δια την Διοίκησιν ευθεία υποχρέωσις, όπως, κατά την μόρφωσιν της κρίσεώς της επί ζητήματος σχέσιν έχοντος προς τα περί των αι συνταγματικά αυτά διατάξεις θέματα, λαμβάνη υπ' όψιν και τας περί την ως άνω προστασίαν απόψεις, εν συνεκτιμήσει πάντων των συνθετόντων το εθνικόν συμφέρον παραγόντων, προκρινομένης, κατά την εκάστοτε κρίσιν της Διοικήσεως, της καλύτερον εξυπηρετούσης το γενικώτερον εθνικόν συμφέρον λύσεως. Εξ άλλου και εκ της διατάξεως του άρθρου 22 παρ. 1 του συντάγματος, οριζούσης ότι η εργασία τελεί υπό την προστασίαν του Κράτους, μεριμνώντος δια την ηθικήν και υλικήν εξύψωσιν του εργαζομένου αγροτικού και αστικού πληθυσμού, ως και εκ της διατάξεως του άρθρου 106 παρ. 1 αυτού, ορίζοντος ότι, προς προστασίαν του γενικού συμφέροντος, το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομικήν δραστηριότητα εν τη Χώρα, επιδιώκον την εξασφάλισιν της οικονομικής αναπτύξεως και λαμβάνον τα επιβαλλόμενα μέτρα προς αξιοποίησιν των πηγών του εθνικού πλούτου και προς προώθησιν της περιφερειακής αναπτύξεως, εν συνδυασμώ και προς την, δυνάμει του άρθρου 107 παρ. 1 αυτού διατηρουμένην, ηυξημένης τυπικής ισχύος, προστασίαν των κεφαλαίων του εξωτερικού, προκύπτει ότι η Διοίκησις οφείλει, εν απουσία νομοθετικής διατάξεως, να σταθμίζη και συνεκτιμά πάντας τους εις τας ως άνω συνταγματικάς διατάξεις αναφερομένους παράγοντας, οίτινες, δεν αποκλείεται, εις συγκεκριμένην τινα περίπτωσιν να έχουν μάλλον βαρύνουσαν σημασίαν, εν σχέσει προς την υπό του άρθρου 24 παράγρ. 1 και 6 του συντάγματος διαγορευομένην προστασίαν του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, ως και των μνημείων και παραδοσιακών περιοχών ή στοιχείων».

Με την 2755/1994 απόφαση της Ολομέλειας κρίθηκε ότι «Με τη διάταξη της παρ. 1 του άρθρου 24 του Συντάγματος το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενον αγαθόν προκειμένου να εξασφαλισθεί, στα όρια της Χώρας, η διατήρησις της οικολογικής ισορροπίας και η διαφύλαξις των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών. Όπως, προκύπτει, μάλιστα, από την ως άνω διάταξιν, ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασίαν του περιβάλλοντος, αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν τη σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξιν του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα

απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα παρεμβαίνοντας στο αναγκαίο μέτρο και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη δε των μέτρων αυτών πρέπει, κατά την έννοια των μνημονευμένων διατάξεων, ερμηνευόμενων ενόψει και των άρθρων 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, να λαμβάνονται υπόψη από μέρους της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας, και άλλοι παράγοντες, αναγόμενοι στο γενικότερο εθνικό συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, σκοπούς για τους οποίους επίσης λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα, στα μνημονευμένα άρθρα 106 και 22 παρ. 1 αντιστοίχως. Η στάθμιση, όμως, των παραγόντων αυτών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά, για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία και απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης». Οι σκέψεις αυτές επαναλαμβάνονται έκτοτε σταθερά στην ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Στη συνέχεια, με την 2300/1997 απόφαση της Ολομελείας για το νέο Διεθνές Αεροδρόμιο της Αθήνας στα Σπάτα, όπου υπήρξαν και σημαντικά αρχαιολογικά ευρήματα, κρίθηκαν τα ακόλουθα: «Κατά την έννοια των διατάξεων του αρχαιολογικού νόμου, ερμηνευόμενων ενόψει των διατάξεων των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, κατ' αρχήν επιβάλλεται στη Διοίκηση η λήψη παντός μέτρου, κρινομένου αρμοδίως ως προσφόρου, για την προστασίαν των αρχαίων μνημείων, η οποία, κατά περίπτωση, και αναλόγως της φύσης των μνημείων, μπορεί να περιλαμβάνει και τη διατήρησή τους στον τόπο που ευρέθησαν. Σε περίπτωση όμως κατασκευής μεγάλων τεχνικών έργων μείζονος σημασίας για τη Χώρα και την Εθνική Οικονομία, δεν αποκλείεται να επιτραπεί από τη Διοίκηση η παριστάμενη ως απολύτως αναγκαία για την εκτέλεση του έργου μεταφορά συγκεκριμένου μνημείου σε άλλο τόπο από εκείνον στον οποίο βρέθηκε, αναλόγως του είδους και της σημασίας του μνημείου, δοθέντος ότι η κατασκευή έργων της ως άνω εμβελείας αποτελεί επίσης συνταγματικώς προστατευτέα αξία (άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος). Στην περίπτωση αυτή, όταν δηλαδή για την κατασκευή έργου μείζονος σημασίας για την Εθνική Οικονομία απαιτείται η μετακίνηση αρχαίου μνημείου, στη Διοίκηση (και ειδικότερα στον Υπουργό Πολιτισμού) απόκειται, μετά από εκτίμηση της γνώμης των αρμοδίων τεχνικών οργάνων, όπως είναι κατ' εξοχήν προκειμένου περί αρχαιοτήτων το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο, να σταθμίσει την ανάγκη αφενός της κατασκευής του έργου και αφετέρου της μετακίνησης του αρχαίου μνημείου, περαιτέρω δε ενδεχομένως να αποφασίσει αιτιολογημένα και τη μεταφορά του μνημείου σε άλλο κατάλληλο χώρο, υπό όρους και προϋποθέσεις που διασφαλίζουν την αποτροπή βλάβης του και τη διατήρησή του ως στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς της Χώρας». Κατόπιν τούτων, κρίθηκε ότι ύστερα από αιτιολογημένη στάθμιση μεταξύ της ανάγκης εκτέλεσης έργου μείζονος σημασίας για την Εθνική Οικονομία και της ανάγκης διατήρησης in situ των αρχαιολογικών ευρημάτων κατέληξε η Διοίκηση ότι πρέπει να συνδυασθεί η εξυπηρέτηση αμφοτέρων των ως άνω

συνταγματικά προστατευτέων αξιών.

Με την απόφαση 3478/2000 της Ολομέλειας για το έργο της εκτροπής του Αχελώου ποταμού, το Δικαστήριο προχώρησε στην ερμηνεία των ως άνω διατάξεων, διατυπώνοντας για πρώτη φορά με τόση σαφήνεια την κεντρική σκέψη για την αρχή της πρόληψης, την μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων και τον ακυρωτικό έλεγχο. Έκρινε συγκεκριμένα ως εξής: «Με τις διατάξεις των παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, το φυσικό και το πολιτιστικό περιβάλλον έχουν αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλιστεί στα όρια της Χώρας αφενός η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών και αφετέρου η διάσωση και προστασία των μνημείων και άλλων στοιχείων προερχόμενων από την ανθρώπινη δραστηριότητα που συνθέτουν την ιστορική, καλλιτεχνική, τεχνολογική και γενικώς την πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας και συμβάλλουν στη διατήρηση της ιστορικής μνήμης. Όπως προκύπτει, μάλιστα, από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέστηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα. Κατά τη λήψη, εξάλλου, των μέτρων αυτών τα όργανα της νομοθετικής και της εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια των παραπάνω διατάξεων, ερμηνευόμενων ενόψει και των άρθρων 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος, να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης, της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς, για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και, συγκεκριμένα, στα προαναφερόμενα άρθρα 106 και 22 παρ. 1. Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης (βλ. ΣτΕ Ολομ. 2755/1994, 2537/1996 κ.α.). Ειδικότερα, ως προς τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, από τις συνταγματικές αυτές διατάξεις συνάγεται ότι δεν επιτρέπονται επεμβάσεις, οι οποίες συνεπάγονται την καταστροφή, την αλλοίωση ή την με οποιοδήποτε τρόπο υποβάθμισή τους, και ότι καταρχήν επιβάλλεται να διατηρούνται τα στοιχεία αυτά, αναλόγως και προς το είδος και το χαρακτήρα τους, στον τόπο, στον οποίο βρίσκονται. Σε εξαιρετικές, όμως, περιπτώσεις μεγάλων τεχνικών έργων, τα οποία είναι απαραίτητα για την εθνική άμυνα της Χώρας ή έχουν μείζονα σημασία για την εθνική οικονομία και ικανοποιούν ζωτικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου, είναι δυνατό να επιτρέπονται

τέτοιες επεμβάσεις στο μέτρο που καθίστανται απολύτως αναγκαίες για τους παραπάνω σκοπούς, ύστερα από στάθμιση της αξίας του μνημείου ως στοιχείου της πολιτιστικής κληρονομιάς, της σοβαρότητας του επιδιωκόμενου σκοπού και της αναγκαιότητας να εκτελεστεί το έργο, εφόσον διαπιστωθεί, με βάση εμπεριστατωμένη έρευνα, ότι δεν υπάρχει εναλλακτική λύση, με την οποία θα ήταν δυνατό να αποτραπεί η βλάβη του μνημείου (βλ. ΣΤΕ Ολομ. 2300/1997)».

Περαιτέρω, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του ν.1650/1986, σε συμμόρφωση προς την Οδηγία 85/337/ΕΟΚ στο εσωτερικό δίκαιο, το Δικαστήριο έκρινε ότι «με τις παραπάνω διατάξεις, που θεσπίστηκαν σε συμμόρφωση προς τη συνταγματική επιταγή για την προστασία του περιβάλλοντος και, ειδικότερα, προς την αρχή της πρόληψης στον τομέα αυτόν, προβλέπεται διοικητική διαδικασία, με την οποία παρέχεται στα αρμόδια όργανα της Διοίκησης η δυνατότητα να εκτιμούν εκ των προτέρων τις αναμενόμενες συνέπειες για το περιβάλλον από σχεδιαζόμενα έργα ή δραστηριότητες και, ενόψει ιδίως των συνεπειών αυτών, της φύσης και της σημασίας των τυχόν θιγόμενων οικοσυστημάτων ή μεμονωμένων στοιχείων, του χαρακτήρα και του σκοπού του συγκεκριμένου έργου ή δραστηριότητας και των υφιστάμενων μέσων αποτροπής, άρσης ή μείωσης της πιθανολογούμενης βλάβης του περιβάλλοντος, να κρίνουν αν και με ποιους όρους μπορεί να πραγματοποιηθεί το έργο ή η δραστηριότητα ώστε να μη παραβιάζεται η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και, γενικότερα, οι παραπάνω ορισμοί του Συντάγματος και οι αναφερόμενοι στο περιβάλλον ορισμοί της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση του έτους 1992 (Συνθήκης του Μάαστριχτ) που κυρώθηκε με το ν. 2077/1992 (φ. 136) και, συγκεκριμένα, οι διατάξεις του άρθρου 130P της Συνθήκης αυτής, με τις οποίες - και όπως ίσχυαν κατά την έκδοση των προσβαλλόμενων πράξεων - καθιερώνεται επίσης η αρχή της προληπτικής δράσης στον τομέα του περιβάλλοντος. Εξάλλου, σε περίπτωση προσβολής με αίτηση ακύρωσης των διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατά την παραπάνω διαδικασία, ο ακυρωτικός δικαστής ερευνά αν τηρήθηκε συννόμως από ουσιαστική και τυπική άποψη η διαδικασία αυτή και αν τα στοιχεία, στα οποία στηρίζεται η ελεγχόμενη διοικητική πράξη, είναι σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς της νομοθεσίας και επαρκή για να προσδώσουν έρεισμα στην πράξη. Ειδικότερα, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της πρόληψης, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας καθώς και με τις προαναφερόμενες συνταγματικές επιταγές και τους ορισμούς της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των

ορίων του ακυρωτικού ελέγχου διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή».

Βάσει αυτών, στην επίδικη περίπτωση κρίθηκε ότι «ενόψει των παραπάνω διαπιστώσεων και αξιολογήσεων που περιέχονται στη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία στηρίζονται οι προσβαλλόμενες πράξεις, συνάγεται ότι έγινε ενδελεχής και με επαρκή τεκμηρίωση στάθμιση των συνεπειών των επίμαχων έργων για το περιβάλλον προς την καλυπτόμενη με τα έργα αυτά ανάγκη, η οποία αφορά κυρίως τη διατήρηση και ενίσχυση της παραγωγικής ικανότητας της θεσσαλικής πεδιάδας, δηλαδή σκοπό γενικότερου δημόσιου συμφέροντος, αναγόμενο στην οικονομική ανάπτυξη και στην αξιοποίηση του εθνικού πλούτου. Κατά συνέπεια, ως προς τη διαπίστωση της ανάγκης ενίσχυσης του υδατικού δυναμικού της Θεσσαλίας με εκτροπή μέρους των υδάτων του Αχελώου ποταμού, η παραπάνω μελέτη είναι πλήρης και επαρκής. Κρίθηκε όμως, περαιτέρω, καθ' ερμηνεία των διατάξεων της Σύμβασης της Γρανάδας, ότι η κρίση του διοικητικού οργάνου ως προς το χαρακτήρα του μνημείου επί του οποίου σχεδιάζεται επέμβαση πρέπει να είναι ειδικώς αιτιολογημένη, η υποχρέωση δε αιτιολόγησης είναι εντονότερη αν η κατασκευή εμπίπτει σε προστατευτικό καθεστώς που θεσπίζεται από την εθνική νομοθεσία για τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς. Σε περίπτωση μείζονος έργου που εξυπηρετεί ζωτικές ανάγκες του κοινωνικού συνόλου μπορεί να επιτραπεί η επέμβαση, μόνο αν διαπιστωθεί, ύστερα από εξαντλητική διερεύνηση εναλλακτικών λύσεων, ότι είναι αδύνατη η κατασκευή του έργου σε άλλη θέση ή κατά τέτοιο τρόπο ώστε να μη θίγεται το μνημείο. Η σχετική κρίση της Διοίκησης πρέπει να στηρίζεται σε όλως ειδική αιτιολογία τόσο ως προς τη σημασία του έργου σε συσχέτιση και προς την πολιτιστική αξία του θιγόμενου μνημείου, όσο και ως προς την ανυπαρξία εναλλακτικής λύσης.» Στη συγκεκριμένη περίπτωση, κρίθηκε ότι με τη ΜΠΕ «δεν εξετάστηκαν εναλλακτικές λύσεις ως προς τον τρόπο κατασκευής, τη διάρθρωση και το μέγεθος των επίμαχων έργων, προκειμένου να πραγματοποιηθεί η εκτροπή του ύδατος του Αχελώου κατά τρόπο ώστε να αποτραπεί η καταστροφή, τουλάχιστον των περισσότερο αξιόλογων από τα παραπάνω μνημεία, και γενικότερα να μειωθούν οι δυσμενείς επιπτώσεις από τα έργα. Συγκεκριμένα, από τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων προκύπτει ότι εξετάστηκαν εναλλακτικές λύσεις που αναφέρονται όμως μόνο στην ανάγκη και στον τρόπο ενίσχυσης του υδατικού δυναμικού της Θεσσαλίας και όχι στον τρόπο πραγματοποίησης της εκτροπής, η οποία κρίθηκε αναγκαία. Ειδικότερα, ως προς τα στοιχεία της πολιτιστικής κληρονομιάς, από τη μελέτη προκύπτει ότι εξετάστηκε το ενδεχόμενο μεταφοράς του συγκροτήματος του

προαναφερόμενου μοναστηριού ή τμημάτων του ή διάλυσης και ανακατασκευής του σε άλλη θέση και διαπιστώθηκε το ανέφικτο των λύσεων αυτών, περαιτέρω δε προτάθηκε η απόσπαση και μεταφορά ορισμένων τμημάτων του ναού του μοναστηριού, όπως το ξυλόγλυπτο τέμπλο, και των άλλων μνημείων που πρόκειται να κατακλυσθούν, η τοπογραφική αποτύπωση και φωτογράφιση των μνημείων πριν την πλήρωση των ταμιευτήρων και η σύνταξη ειδικής μελέτης για τη διατήρηση του μοναστηριού ή τμημάτων του μετά την κατάκλυση. Η έρευνα όμως αυτή έγινε με δεδομένο ότι θα κατασκευαστούν τα συγκεκριμένα έργα στις συγκεκριμένες θέσεις, ενώ, όπως έχει ήδη εκτεθεί, δεν εξετάστηκαν εναλλακτικές λύσεις ως προς τον τρόπο πραγματοποίησης της εκτροπής ώστε να αποτραπεί η κατάκλυση του μνημείου». Ενόψει αυτών, «παρά το ότι η πλημμύεια της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, για την οποία γίνεται λόγος στην προηγούμενη σκέψη, εντοπίζεται μόνον στην παράλειψη να αξιολογηθούν σε σχέση με τη Σύμβαση της Γρανάδας τα πολιτιστικά στοιχεία που βρίσκονται στην περιοχή Συκιάς και να εξεταστούν εναλλακτικές λύσεις για την εκτέλεση των τεχνικών έργων της περιοχής αυτής, οι προσβαλλόμενες πράξεις, οι οποίες στηρίζονται στην παραπάνω μελέτη, είναι ακυρωτέες στο σύνολό τους. Και τούτο διότι, η παράλειψη αυτή αναφέρεται σε ζήτημα κρίσιμο για την επιλογή της τελικής θέσης των επίμαχων έργων και τον καθορισμό του μεγέθους και του τρόπου κατασκευής και λειτουργίας τους και, κατ' ακολουθίαν, για το συνολικό σχεδιασμό των έργων που απαιτούνται για την πραγματοποίηση της μερικής εκτροπής των υδάτων του Αχελώου ποταμού προς τη Θεσσαλία».

Ακολούθησαν και άλλες αποφάσεις της Ολομελείας για το επίμαχο έργο. Με την τελευταία από αυτές (26/2014), η οποία εκδόθηκε μετά από απόφαση του ΔΕΕ επί προδικαστικών ερωτημάτων (C-43/10), κρίθηκε ότι η πραγματοποίηση του έργου αυτού αντίκειται προδήλως στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης.

2. Εξορυκτικές δραστηριότητες

Ένας άλλος τομέας που απασχολεί διαχρονικά τη νομολογία είναι αυτός των εξορυκτικών δραστηριοτήτων. Κατά τη νομολογία, στο θεμελιώδη κανόνα της βιωσιμότητας υπόκειται κάθε οικονομική και παραγωγική δραστηριότητα, δηλαδή και εξορυκτική και δη μεταλλευτική. Η βιώσιμη μεταλλεία δεν συνίσταται μόνο στην αποφυγή προκλήσεως μόνιμης βλάβης στο φυσικό περιβάλλον και στην αποκατάσταση του θιγέντος από την εκμετάλλευση χώρου του αλλά περιλαμβάνει ιδίως την φειδωλή εξόρυξη που συναρτάται με την επάρκεια του μεταλλεύματος, τη διαφύλαξη αποθεμάτων για τις επόμενες γενιές, την αναγκαιότητα της χρήσης του μεταλλεύματος, δεδομένου ότι η εξόρυξη μη ανανεώσιμου πόρου αποτελεί ανάλωση φυσικού κεφαλαίου. Όπως ιδιαίτερης προσοχής χρήζει η μεταλλεία σε ευαίσθητο οικοσύστημα, όπου επιτρέπεται η ήπια ανάπτυξη, κατ' αρχήν ασυμβίβαστη με τη μεταλλεία. Απαιτείται ως εκ τούτου χωροταξικός σχεδιασμός και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας.

Στην ΜΠΕ πρέπει να τεκμηριώνεται η βιωσιμότητα της δραστηριότητας και ασφαλής τρόπος αποκατάστασης ιδίως των ευπαθών δασικών ή ορεινών οικοσυστημάτων (ΣτΕ 161/2000).

Με την απόφαση 1990/2007, που αφορά στις εγκαταστάσεις εκμετάλλευσης βωξίτη στον Παρνασσό, τονίζεται ότι «(...) Κατά την στάθμιση(...) αυτή, σε συμμόρφωση προς την αρχή της προλήψεως και προφυλάξεως στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος (...) τα αρμόδια όργανα της Πολιτείας πρέπει να λαμβάνουν προεχόντως υπόψη την τυχόν ύπαρξη ιδιαιτέρου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας και να μη παρέχουν τη σχετική έγκριση αν διαπιστώσουν αιτιολογημένα ότι ο κίνδυνος αυτός, στον οποίο περιλαμβάνεται και ο επαπειλούμενος από ενδεχόμενη πλημμελή λειτουργία του έργου, υπερακοντίζει προδήλως τα προσδοκώμενα οφέλη από την λειτουργία του. Σε κάθε, πάντως, περίπτωση πρέπει, προκειμένου η στάθμιση αυτή να γίνεται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στην ανάγκη προστασίας των εκατέρωθεν διακυβευομένων εννόμων αγαθών, να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται κατά τρόπο επαρκή αφ' ενός μεν ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας της συγκεκριμένης εγκαταστάσεως και αφ' ετέρου ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο προσδοκάται ότι θα εξυπηρετηθεί από το έργο ή την δραστηριότητα αυτή, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω επιβαλλόμενη στάθμιση συναρτάται εκάστοτε με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και την φύση της εξυπηρετούμενης με την εκτέλεση του έργου ανάγκης (...)». Κρίθηκε, περαιτέρω, με την ίδια απόφαση ότι από τις διατάξεις της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων «(...) δεν αποκλείεται (...) η εκτέλεση έργου σε προστατευόμενη περιοχή, μη συνδεδεμένου άμεσα ή μη αναγκαίου για τη διαχείριση αυτής, ή η ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων εφόσον στην οικεία μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιέχονται εκτιμήσεις ως προς τις επιπτώσεις του και προτείνονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους κατά τρόπο αποτελεσματικό, ώστε να μην επέρχεται υποβάθμιση της περιοχής (ΣτΕ 2547/2005 7μ., βλ. ΣτΕ 2240/1999 Ολομ.) δεδομένου ότι τα χαρακτηριστικά των περιοχών που περιλαμβάνονται στον εθνικό κατάλογο και η σημασία των αντίστοιχων οικοσυστημάτων, καθώς και τα αναγκαία για τη διαφύλαξή τους μέτρα διαφοροποιούνται σε σημαντικό βαθμό. Κατ' ακολουθίαν, με τις παραπάνω διατάξεις δεν θεσπίζεται απόλυτη απαγόρευση εξορυκτικής εκμετάλλευσης στις παραπάνω περιοχές.». Στην προκειμένη περίπτωση, όπως δέχθηκε η απόφαση, μεταξύ άλλων, «(...) η Διοίκηση έλαβε υπόψη ότι ο βωξίτης αποτελεί το μοναδικό μετάλλευμα - πρώτη ύλη παραγωγής αλουμινίου με ιδιαίτερη σημασία για την εθνική οικονομία λόγω της εκμετάλλευσής του από το μοναδικό εργοστάσιο παραγωγής αλουμινίου της χώρας (Αλουμίνιο της Ελλάδας), το οποίο καλύπτει τις εγχώριες ανάγκες, μέρος του δε εξάγεται σε άλλες χώρες, ότι η συνεισφορά του κλάδου αλουμινίου στην ελληνική οικονομία ανέρχεται σε 2,3% του ΑΕΠ και στο 9% των εξαγωγών, ότι η ποσότητα του μεταλλεύματος που θα προκύψει

από την επίμαχη εκμετάλλευση αντιπροσωπεύει το 30% της πρώτης ύλης που τροφοδοτεί το Αλουμίνιο της Ελλάδος και η έλλειψή του αντιστοιχεί στο 24% και 48% της ετήσιας παραγωγής του εργοστασίου σε αλουμίνα και αλουμίνιο αντίστοιχα, δεν μπορεί δε αυτή να αναπληρωθεί ούτε από εισαγόμενο βωξίτη, ο οποίος είναι ακριβότερος και με χαμηλότερη περιεκτικότητα σε αλουμίνιο, ούτε από βωξίτη άλλης ελληνικής εταιρείας, διότι οι παραγωγές τους είναι προγραμματισμένες, ότι η μεταλλευτική δραστηριότητα των εταιρειών εξόρυξης βωξίτη αποφέρει στην τοπική κοινωνία της Φωκίδας 20 εκ. ευρώ ετησίως υπό τη μορφή μισθών, αμοιβών, παροχής υπηρεσιών, τοπικών προμηθευτών και, τέλος, ότι στον τομέα προστασίας του περιβάλλοντος οι δραστηριότητες της παρεμβαίνουσας εταιρείας είναι συμβατές με το πρότυπο ISO 14001, ότι στην αποκατάσταση των εκμεταλλεύσεων η εταιρεία εφαρμόζει την πλέον σύγχρονη μεθοδολογία ελαχιστοποίησης των επιπτώσεων στο φυσικό περιβάλλον και ότι ήδη έχει επιστραφεί στη διαχείριση του Δασαρχείου έκταση πλέον των 1.500 στρεμμάτων αναδασωτέων εκτάσεων». Ενόψει των ανωτέρω, κρίθηκε τελικώς ότι «(...) αφενός ελήφθησαν υπόψη τόσο η ποιότητα και ποσότητα του μεταλλεύματος όσο και η ανάγκη εξόρυξής του χάριν του δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα της εθνικής οικονομίας και της ανάπτυξης της απασχόλησης, και αφετέρου εξετάστηκαν, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, εναλλακτικές ως προς τον τρόπο ανάπτυξης της δραστηριότητας, αφού ελήφθησαν νομίμως υπόψη (...) οι επιπτώσεις ως προς τη θέση της μελετώμενης δραστηριότητας, το μέγεθος και το είδος της, τη συσσωρευτική δράση με άλλα έργα, την παραγωγή αποβλήτων, τη ρύπανση, τις οχλήσεις, τον κίνδυνο ατυχημάτων, τις εκτεταμένες αποψιλώσεις του δάσους, τη διάσπαση της ενότητας του βιοτόπου με δυσμενείς επιπτώσεις στην πανίδα λόγω της διάνοιξης πυκνού δασικού οδικού δικτύου, τη βλάβη του τοπίου από την εναπόθεση των στείρων σε δάση, δασικές εκτάσεις, κοιλάδες και φαράγγια εξαιρετικής οικολογικής αξίας, όπως αυτό της Ρεκάς, την ηχορύπανση και την έκλυση σκόνης από τη συνεχή χρήση των εκρηκτικών και κίνηση των φορτηγών που θα βλάψουν την πανίδα και κυρίως την ορνιθοπανίδα της περιοχής, η δημιουργία χειμαρρικών φαινομένων από την απογύμνωση του μητρικού πετρώματος από τη βλάστηση, η ρύπανση και αποστράγγιση των υδάτων, επιφανειακών και υπόγειων (...)». Τελικά, το Δικαστήριο απέρριψε την αίτηση ακυρώσεως αφού έκρινε ότι «(...) κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης απόφασης ελήφθησαν υπόψη τόσο η σπανιότητα και η ποιότητα του μεταλλεύματος και η ανάγκη εξόρυξής του χάριν του δημοσίου συμφέροντος και ειδικότερα της εθνικής οικονομίας και της ανάπτυξης της απασχόλησης, όσο και η επέμβαση στο ευαίσθητο οικοσύστημα της περιοχής, κατόπιν δε αξιολογήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεων εκδόθηκε η προσβαλλόμενη απόφαση, με την οποία επιβάλλονται τα αναγκαία για τη μείωση ή εξάλειψη των επιπτώσεων αυτών μέτρα».

Το Δικαστήριο ασχολήθηκε κατ' επανάληψη με τα μεταλλεία της Ολυμπιάδας (613/2002) και Στρατωνίου Χαλκιδικής (3615/2002, 461/2010) πρόσφατα δε με τα μεταλλεία Κασσάνδρας για την αξιοποίηση των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Μαύρων

Πετρών και Σκουριών (1492/2013).

Η επένδυση συνίσταται σε επεμβάσεις σε υφιστάμενες και νέες μεταλλευτικές εγκαταστάσεις και σε μέτρα περιβαλλοντικής αποκατάστασης, προγενέστερων εκμεταλλεύσεων.

Τα νεότερα δεδομένα για τις επίμαχες υποθέσεις

Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού του 2008 θέτει ως κατευθύνσεις τη διατήρηση και επέκταση της εξορυκτικής δραστηριότητα, ιδιαίτερη μνεία γίνεται στους ορυκτούς πόρους, μεταξύ άλλων, της Χαλκιδικής (μικτά θείουχα, χρυσός). Το Ειδικό Χωροταξικό της Βιομηχανίας προωθεί την καθετοποίηση της παραγωγής στις περιοχές εξόρυξης και προβλέπει την δυνατότητα χωροθέτησης εγκαταστάσεων πρωτογενούς επεξεργασίας ορυκτών πρώτων υλών ακόμη και σε περιοχές του δικτύου Natura. Συγκεκριμένες κατευθύνσεις για την επίμαχη εκμετάλλευση περιέχει και το Περιφερειακό Κεντρικής Μακεδονίας για την ορθολογική αξιοποίηση του πόρου. Εξάλλου, στην προσβαλλόμενη πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αποκλείεται ρητά η χρήση κυανίου κατά την διαδικασία ανάκτησης χρυσού, ενώ τίθενται περιβαλλοντικοί όροι για σειρά ζητημάτων μεταξύ των οποίων και σύσταση τεχνικής επιστημονικής επιτροπής για την παρακολούθηση του έργου. Κατόπιν τούτων, και ενόψει όλων των δεδομένων της υποθέσεως, οι σχετικές αιτήσεις ακυρώσεως απορρίφθηκαν.

3. Έργα υποδομής

Τα έργα διαχείρισης απορριμμάτων αποτελούν θεμελιώδη έργα υποδομής περιβαλλοντικού χαρακτήρα δεδομένου ότι αποσκοπούν στην οργανωμένη διάθεση απορριμμάτων αντί της ανεξέλεγκτης απόρριψης σε μη οργανωμένες περιοχές. Η βιώσιμη ανάπτυξη θάλπεται από την εκτέλεση έργων υποδομής περιβαλλοντικής σπουδαιότητας, όπως τα επίμαχα έργα, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι σχεδιάζονται με νόμιμο τρόπο και στη συνέχεια τηρούνται οι περιβαλλοντικοί όροι και συμπληρώνονται ή τροποποιούνται, εφόσον τούτο κρίνεται αναγκαίο (ΣτΕ 4626/2013)

Το παράδειγμα των απορριμμάτων της Αττικής

Με το ζήτημα των απορριμμάτων της Αττικής ασχολήθηκε, σε πρώτη φάση, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου μετά την έκδοση παραπεμπτικών αποφάσεων του Ε' Τμήματος. Με τις αποφάσεις 545-547/1999 της Ολομελείας, κρίθηκε ότι η προσβαλλόμενη υπουργική απόφαση προέγκρισης χωροθέτησης για τις θέσεις Αυλώνος, Γραμματικού και Κερατέας δεν φέρει εκτελεστό χαρακτήρα αλλά είναι προπαρασκευαστική, διότι προβλέπει απλώς τη δυνατότητα της Διοικήσεως να επιλέξει διαζευκτικώς, σε επόμενο στάδιο, ένα εκ των τριών αναφερομένων χώρων.

Στη συνέχεια, με τις αποφάσεις 965, 1952, 2862/2007 του Ε' Τμήματος αντιμετώπιστηκαν και πάλι ζητήματα που αφορούσαν τη διαχείριση των απορριμμάτων της Αττικής, όπου ενόψει των έντονων αντιδράσεων των τοπικών κοινωνιών, επιλέχθηκε η οδός της χωροθέτησης με νόμο των μονάδων στη Φυλή, την Κερατέα και το Γραμματικό (άρθρο 33 ν.3164/2003, Α' 176).

Κρίθηκε ότι η παράλειψη ή άρνηση του Νομαρχιακού Συμβουλίου να γνωμοδοτήσει σχετικά συνιστά εξαιρετικό λόγο που επιτρέπει την ανάληψη νομοθετικής πρωτοβουλίας για την επιβολή με τυπικό νόμο ατομικής ρύθμισης για την έγκριση χώρων που έχουν προταθεί ως κατάλληλοι από την οικεία μελέτη, ενόψει και της ιδιαίτερης σημασίας των επίμαχων έργων που συνδέονται με την δημόσια υγεία, αλλά και την προστασία του περιβάλλοντος. Με τις αποφάσεις αναδείχθηκε και η αρχή της ολοκληρωμένης διαχείρισης των απορριμμάτων που επέβαλαν οι νεότερες οδηγίες και συνίσταται στην διαλογή/επεξεργασία με σκοπό την ανάκτηση υλικών και την αξιοποίηση απορριμμάτων με συνέπεια την μείωση του όγκου απορριμμάτων που διατίθεται τελικά (ΣΤΕ 2862/2007). Ακολούθησε και νέος κύκλος αιτήσεων ακυρώσεως το 2011, όταν ανανεώθηκε, η αρχική έγκριση περιβαλλοντικών όρων για τα ως άνω έργα διαχείρισης απορριμμάτων. Με τις αποφάσεις 4357, 4358/2011 της επταμελούς συνθέσεως κρίθηκε ότι σε περιπτώσεις ανανέωσης περιβαλλοντικών όρων δεν μπορεί να διατυπωθεί νέα διαφορετική κρίση της Διοικήσεως για δεδομένα που έχουν ήδη αξιολογηθεί κατά την αρχική έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εκτός αν προκύψουν νέα ουσιώδη δεδομένα ή πλάνη περί τα πράγματα.

Μεγάλα οδικά έργα (Περιφερειακή Υμηττού και Προαστιακός)

Με την 1675/1999 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου κρίθηκε ότι «(...) η Διοίκηση, η οποία δέχθηκε ότι η λύση των υπογείων σηράγγων είναι εφικτή και μάλιστα με λογικό κόστος και παρά ταύτα προτιμήσασα τη λύση της επιφανειακής κατασκευής της Λεωφόρου και τον συνακόλουθο περιορισμό της δασικής βλάστησεως του Υμηττού δεν στάθμισε, σύμφωνα με τα ανωτέρω, με τον νόμιμο τρόπο, όπως ώφειλε, τις επιπτώσεις που έχει η επίδικη απαλλοτρίωση στο φυσικό περιβάλλον, ήτοι τις δυσμενείς επιδράσεις από τον περιορισμό της δασικής βλάστησης, και ιδίως τη σημασία της διαφυλάξεως του δάσους και του υπό απαλλοτρίωσιν τμήματός του εν συγκρίσει προς την σημασία του σκοπού της απαλλοτριώσεως, προ παντός δε δεν εξέτασε και δεν απέκλεισε με νόμιμη αιτιολογία τον τρόπο με τον οποίο ο σκοπός της απαλλοτριώσεως θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς να θιγεί το δάσος (...)».

Με την 3520/2006 απόφαση της Ολομελείας, μετά την αρχική ακυρωτική απόφαση 2805/2002, όπου καίριο ήταν το ζήτημα της «υπογειοποίησης» του προαστιακού σιδηροδρόμου στο τμήμα που διέρχεται από τα όρια του Δήμου Αθηναίων, το Δικαστήριο έκρινε, μεταξύ άλλων, ότι από την αρχή της πρόληψης και από τους γενικότερους κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος 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 διαβιώσεως 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(...).».

Η περίπτωση Praktiker

Μια ιδιαίτερα χαρακτηριστική περίπτωση σταθμίσεων στα ζητήματα περιβάλλοντος και ανάπτυξης αντιμετώπισε το Δικαστήριο με αφορμή την υπόθεση αδειοδότησης υπεραγοράς λιανικού εμπορίου στο Ηράκλειο Κρήτης (ΣτΕ Ολομ. 3037/2008). Η σχετική νομοθετική διάταξη, στην οποία στηριζόταν η απόρριψη του αιτήματος χορήγησης της άδειας, κρίθηκε αντισυνταγματική με τις ακόλουθες σκέψεις: «(...)Με την επίμαχη νομοθετική διάταξη εισάγεται ειδικό σύστημα αδειοδοτήσεως των υπεραγορών, σύμφωνα με το οποίο, στις προβλεπόμενες στο νόμο περιπτώσεις, η Διοίκηση αποφαινεται επί του αιτήματος χορηγήσεως άδειας ιδρύσεως υπεραγοράς κατ' εκτίμηση σειράς κριτηρίων, ένα έκαστο των οποίων ανάγεται σε διαφορετικές, εξ ίσου θαλπόμενες από το Σύνταγμα, πτυχές του δημοσίου συμφέροντος (επιπτώσεις στο πρόγραμμα αναπτύξεως της περιοχής και στην αγροτική οικονομία της, επιπτώσεις στον ανταγωνισμό, ανάγκη συγκρατήσεως του πληθυσμού στη συγκεκριμένη περιοχή, επίδραση στο επίπεδο τιμών των προϊόντων, κανονικότητα του εφοδιασμού των καταναλωτών, συμβολή στη διατήρηση ή αύξηση των θέσεων εργασίας, επιπτώσεις στο περιβάλλον κ.λπ.), χωρίς να είναι δυνατόν να συναχθεί, ούτε από το κείμενο της διατάξεως, ούτε από τις οικείες προπαρασκευαστικές

εργασίες, ο προέχων σκοπός δημοσίου ενδιαφέροντος, στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει η εισαγωγή του εν λόγω συστήματος αδειοδοτήσεως. Είναι δε, κατά τούτο, χαρακτηριστικό ότι στην οικεία εισηγητική έκθεση αναφέρεται, αφ' ενός μεν ότι «η επέκταση των υπεραγορών (...) είχε πολλαπλές και αντικρουόμενες συνέπειες», αφ' ετέρου δε ότι κατά τη χορήγηση της σχετικής αδείας «πρέπει να σταθμίζονται κατ' αρχήν τα επί μέρους πλεονεκτήματα και μειονεκτήματα». Υπό τα δεδομένα, όμως, αυτά, δεν πληρούνται οι προϋποθέσεις, υπό τις οποίες ανέχεται, κατά τα εκτεθέντα, το Σύνταγμα την υπαγωγή της ιδρύσεως εμπορικού καταστήματος σε σύστημα αδειοδοτήσεως. Τούτο δε διότι ο νόμος δεν καθορίζει, εκ των προτέρων και με την επιβαλλομένη σαφήνεια, τον συγκεκριμένο σκοπό δημοσίου ενδιαφέροντος, στην εξυπηρέτηση του οποίου σκοπεί προεχόντως το θεσπιζόμενο σύστημα, αλλά καταλείπει τις σχετικές σταθμίσεις στη Διοίκηση, με αποτέλεσμα ο προέχων προς εξυπηρέτηση σκοπός δημοσίου ενδιαφέροντος να καθορίζεται, κατά περίπτωση, από τη Διοίκηση, εξ αφορμής της αποφάνσεως επί συγκεκριμένου αιτήματος χορηγήσεως αδείας ιδρύσεως υπεραγοράς (βλ. την προμνησθείσα εισηγητική έκθεση, κατά την οποία η στάθμιση πλεονεκτημάτων και μειονεκτημάτων καταλείπεται στις «αρμόδιες αρχές της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης που είναι γνώστες όλων των πτυχών του σημαντικού αυτού τοπικού προβλήματος»). Η έλλειψη δε αυτή σαφούς και εκ των προτέρων καθορισμού από το νόμο του προεχόντος σκοπού δημοσίου ενδιαφέροντος, προς εξυπηρέτηση του οποίου εισάγεται το επίμαχο σύστημα αδειοδοτήσεως, επιτείνεται εκ του γεγονότος ότι η απαρίθμηση των κριτηρίων, κατ' εκτίμηση των οποίων αποφαινεται η Διοίκηση επί των σχετικών αιτημάτων, είναι, όπως ρητώς προβλέπει ο νόμος, απλώς ενδεικτική, πράγμα που καθιστά δυνατή τη λήψη υπ' όψη από τη Διοίκηση και άλλων κριτηρίων, συνδεομένων, κατά την εκάστοτε εκτίμησή της, με άλλες, μη ρητώς μνημονευόμενες στο νόμο, πτυχές του δημοσίου συμφέροντος και καθιστά, επομένως, τη χορηγουμένη συναφώς στη Διοίκηση διακριτική ευχέρεια ιδιαιτέρως ευρεία. Η χορήγηση, εξ άλλου, στη Διοίκηση διακριτικής ευχερείας, μάλιστα δε τόσο ευρείας, κατά την απόφαση επί αιτήματος χορηγήσεως αδείας ιδρύσεως υπεραγοράς δεν είναι δυνατόν να δικαιολογηθεί ούτε από την ανάγκη λήψεως υπ' όψη των, κατά περίπτωση, τοπικών συνθηκών, ούτε από άλλα στοιχεία, αναγόμενα στην ειδική φύση του ρυθμιζομένου αντικειμένου. Πράγματι, ο νομοθέτης (ή, κατόπιν σχετικής νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, ανταποκρινομένης στις απαιτήσεις του άρθρου 43 παράγραφος 2 του Συντάγματος, η κανονιστικώς δρώσα Διοίκηση) έχει τη δυνατότητα να προσδιορίσει, στην τοπική κλίμακα, την οποία θα κρίνει εκάστοτε κατάλληλη (περιοχή ορισμένης Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως, περιοχή ορισμένου Δήμου ή Κοινότητας, ορισμένο νησί ή ορισμένος οικισμός κ.λπ.) και λαμβάνοντας υπ' όψη τις επικρατούσες στη συγκεκριμένη περιοχή ειδικές συνθήκες, τον συγκεκριμένο σκοπό δημοσίου ενδιαφέροντος (όπως, λόγου χάριν, την ιδιαίτερη ανάγκη προστασίας των μικρών και μεσαίων επιχειρήσεων ή την ιδιαίτερη ανάγκη δημιουργίας νέων θέσεων εργασίας ή την ιδιαίτερη ανάγκη προστασίας παραδοσιακών οικισμών ή παραδοσιακών οικονομικών δραστηριοτήτων), στην εξυπηρέτηση του οποίου αποβλέπει, προεχόντως, η θέσπιση συστήματος

αδειοδοτήσεως υπεραγορών στη συγκεκριμένη περιοχή και εν αναφορά προς τον οποίον θα ασκεί τη σχετική αρμοδιότητά της η Διοίκηση, χωρίς να αποκλείεται και η πλήρης από το νόμο απαγόρευση της ιδρύσεως υπεραγορών σε ορισμένη περιοχή, εάν ο λόγος δημοσίου ενδιαφέροντος, κατ' επίκληση του οποίου επιβάλλεται η απαγόρευση, δεν μπορεί να εξυπηρετηθεί με ηπιότερο μέσο. Άλλωστε, τα κριτήρια, τα οποία καθορίζονται στην παράγραφο 2 του άρθρου 10 του Ν. 2323/1995, ως ληπτέα υπ' όψη από τη Διοίκηση, κατά την απόφαση επί αιτήματος χορηγήσεως αδείας ιδρύσεως υπεραγοράς, περιλαμβάνονται μεταξύ των κριτηρίων, βάσει των οποίων οφείλει ο νομοθέτης, κοινός ή κανονιστικός, να ρυθμίζει, σε συμμόρφωση προς την επιταγή που του απευθύνουν οι διατάξεις του άρθρου 24 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος, τη χωροταξική ανάπτυξη και την πολεοδομική διαμόρφωση της Χώρας κατά τρόπο, διασφαλίζοντα την τήρηση της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης αναπτύξεως), βάσει ορθολογικού σχεδιασμού και κατ' εκτίμηση, μεταξύ άλλων, της ιδιομορφίας, της φυσιογνωμίας και των αναγκών κάθε περιοχής. Η ανάγκη, επομένως, αντιμετώπισης του ρυθμιζομένου εν προκειμένω ζητήματος της ιδρύσεως υπεραγορών εκτός των Νομών Αττικής και Θεσσαλονίκης και των μεγάλων, εκτός των Νομών τούτων, πολεοδομικών συγκροτημάτων δεν δικαιολογεί τη θέσπιση συστήματος αδειοδοτήσεως, όπως το επίμαχο, δηλαδή συστήματος, στο πλαίσιο του οποίου επιτρέπεται στη Διοίκηση να χωρεί, κατ' ενάσκηση ευρύτατης διακριτικής ευχερείας και επ' ευκαιρία συγκεκριμένου αιτήματος, σε κατά περίπτωση και, ως εκ τούτου, αποσπασματικές σταθμίσεις, εφ' όσον, εν πάση περιπτώσει, το ζήτημα τούτο ανάγεται, κατ' ουσίαν, σε ζήτημα χωροταξικού σχεδιασμού, στο πλαίσιο του οποίου η Πολιτεία, βάσει σταθμίσεων, οι οποίες χωρούν σύμφωνα με τους κανόνες της επιστήμης (βλ. τη σχετική ρητή επιταγή του άρθρου 24 παράγραφος 2 του Συντάγματος) και επί τη βάσει αναλύσεως των δεδομένων και προγνώσεως των μελλοντικών εξελίξεων, οφείλει να θέτει τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως και να θεσπίζει, πλην άλλων, τους κανόνες που διέπουν την ανάπτυξη των οικονομικών δραστηριοτήτων στον χώρο (πρβλ. ΣτΕ 2489/2006 Ολομελείας, 705/2006 Ολομελείας, 1569/2005 Ολομελείας). Τέλος, οι κρίσιμες διατάξεις του άρθρου 10 του Ν. 2323/1995 δεν ευρίσκουν επαρκές συνταγματικό έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 106 παράγραφοι 1 και 2 του Συντάγματος, με τις οποίες προβλέπεται η λήψη μέτρων προγραμματισμού της εθνικής οικονομίας και αντιμετώπισης των ειδικών προβλημάτων της περιφέρειας (πρβλ. σχετικώς και τα προβλεπόμενα στο άρθρο 79 παράγραφος 8 του Συντάγματος περί προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως εγκρινομένων από την Ολομέλεια της Βουλής), καθώς και η επιβολή συναφών περιορισμών στην ιδιωτική οικονομική δραστηριότητα. Τούτο δε διότι τα ανωτέρω μέτρα και οι αντίστοιχοι περιορισμοί οφείλουν να κινούνται εντός των ορίων που τάσσουν οι λοιπές συνταγματικές διατάξεις και αρχές και, επομένως, οι διατάξεις των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 106 του Συντάγματος δεν μπορούν να καταστήσουν συνταγματικώς ανεκτό σύστημα αδειοδοτήσεως με τα χαρακτηριστικά που έχουν ήδη περιγραφεί ανωτέρω (έλλειψη σαφούς και εκ των προτέρων προσδιορισμού του προέχοντος

σκοπού δημοσίου ενδιαφέροντος, στον οποίον αποβλέπει η θέσπιση του συστήματος και χορήγηση συναφώς στη Διοίκηση, χωρίς τούτο να δικαιολογείται από τη φύση του ρυθμιζομένου αντικειμένου, ευρύτατης διακριτικής ευχερείας) · άλλωστε, το εν λόγω σύστημα, προβλέποντας ότι οι άδειες ιδρύσεως υπεραγορών χορηγούνται από τη Διοίκηση κατόπιν κατά περίπτωση (και, ως εκ τούτου, αποσπασματικών) σταθμίσεων, δεν μπορεί, εν πάση περιπτώσει, να θεωρηθεί ως μέτρο προγραμματισμού, κατά την έννοια του άρθρου 106 παράγραφος 1 του Συντάγματος (...)». Η συγκλίνουσα γνώμη υποστήριξε ότι η επίμαχη διάταξη αντίκειται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, διότι επιτρέπει στο Νομαρχιακό Συμβούλιο να παρεμβαίνει σε ζήτημα που ρυθμίζεται από το καθεστώς χρήσεων γης της περιοχής χωρίς να έχει αρμοδιότητα σχετική με το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της.

IV. Η έκταση και τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου

Η εξέλιξη της νομολογίας ανέδειξε μια σειρά από ζητήματα ερμηνεύοντας είτε το διαδικαστικό, είτε το ουσιαστικό κομμάτι της αποκαλούμενης περιβαλλοντικής νομοθεσίας.

α) η αποσαφήνιση του ζητήματος της προθεσμίας. Οι σχετικές με την περιβαλλοντική αδειοδότηση διατάξεις προβλέπουν την τήρηση κανόνων δημοσιότητας τόσο κατά το στάδιο καταρτίσεως της ΜΠΕ, όσο και κατά την έγκριση περιβαλλοντικών όρων (αναρτήσεις/δημοσιεύσεις στον τοπικό τύπο). Τα στοιχεία αυτά αξιοποίησε η νομολογία, σε συνδυασμό με τις ιδιαίτερες κατά περίπτωση συνθήκες (διαμαρτυρία των τοπικών κοινωνιών, δημοσιεύματα στον τοπικό τύπο κλπ.), και συνήγαγε σε αρκετές περιπτώσεις τεκμήριο γνώσης που οδηγούσε σε εκπρόθεσμο των αιτήσεων ακυρώσεως, επεμβαίνοντας διορθωτικά σε προηγούμενη νομολογία που καθιστούσε κατ' ουσίαν απρόθεσμη την αίτηση ακυρώσεως, με δυσμενείς επιπτώσεις στην ασφάλεια δικαίου και στην αρχή της ισότητας των διαδίκων (ΣτΕ 672-3/2010 Ολομ., 2484, 1586/2013, 4150/2011).

β) Νεότερη νομολογία, που δεν έχει ακόμη αποκρυσταλλωθεί πλήρως, συνδέεται με το παραδεκτό προβολής με την αίτηση ακυρώσεως λόγων που ανάγονται σε πλημμέλειες της διαδικασίας ή του σχεδιασμού του έργου και δεν προβλήθηκαν κατά το στάδιο της διαβούλευσης που προηγήθηκε (ΣτΕ 4940/2013, 1934/2012).

γ) Σημαντική είναι η νομολογία του Ε' τμήματος που προηγήθηκε σχετικής νομοθετικής διάταξης (άρθρο 22 του ν. 4274/2014, Α' 147) την οποία πρότεινε η διοικητική ολομέλεια του Δικαστηρίου (Πρακτικό Ολομελείας 20/2013)

Οι σχετικές σκέψεις διατυπώθηκαν αρχικά στην απόφαση 4357/2011 για τον ΟΕΔΑ Γραμματικού, με την οποία κρίθηκε, με αφορμή ισχυρισμό για την ύπαρξη ρέματος στην έκταση όπου επρόκειτο να κατασκευαστεί η μονάδα διαχείρισης απορριμμάτων,

ότι «με τα δεδομένα που εκτέθηκαν δεν ανατρέπονται, ως προς το ζήτημα των υφιστάμενων στην περιοχή ρεμάτων, τα πραγματικά δεδομένα επί των οποίων στηρίχθηκε ο αρχικός σχεδιασμός του έργου, ούτε τα όσα κρίθηκαν σχετικώς με τις 1151/2007 και 1953/2007 αποφάσεις του Δικαστηρίου. Σε κάθε περίπτωση, και με την εκδοχή ακόμη ότι από τα ανωτέρω νεότερα έγγραφα των Επιθεωρητών Περιβάλλοντος προκύπτει η ανάγκη βελτιώσεων του έργου, οι οποίες δεν θα ήταν δυνατόν να επέλθουν με τη σύνταξη μόνον τεχνικών μελετών στο πλαίσιο εφαρμογής των αρχικώς εγκριθέντων περιβαλλοντικών όρων, αλλά προϋποθέτουν τη συμπλήρωση ή τροποποίηση των όρων αυτών και ότι, ως εκ τούτου, η προσβαλλόμενη πράξη, με την οποία παρατάθηκε απλώς η διάρκεια ισχύος των περιβαλλοντικών όρων του έργου, είναι από την άποψη αυτή πλημμελής, εφόσον τα παραπάνω ζητήματα που επισημάνθηκαν με τα έγγραφα αυτά δεν αναφέρονται σε ουσιώδη στοιχεία του επίμαχου έργου και, πάντως, δεν είναι ικανά να κλονίσουν την κρίση της Διοικήσεως ως προς την επιλογή του χώρου και του τρόπου κατασκευής του, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, στηριζόμενη σε συνεκτίμηση των επιπτώσεων της ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης που αφορά έργο, με το οποίο, κατά τα εκτιθέμενα στις προηγούμενες σκέψεις, εξυπηρετείται πρωτεύων δημόσιος σκοπός, η ανωτέρω πλημμέλεια, τυχόν υφιστάμενη, δεν θα συνιστούσε λόγο ακύρωσης της προσβαλλόμενης πράξης πριν παρασχεθεί στη Διοίκηση η δυνατότητα να συμπληρώσει την έλλειψη, προκειμένου να εξασφαλιστεί η τήρηση της αρχής της νομιμότητας, στην οποία αποβλέπει το συνταγματικώς κατοχυρωμένο ένδικο βοήθημα της αιτήσεως ακυρώσεως, κατά τρόπο, όμως, εναρμονιζόμενο με την αρχή της αποτελεσματικότητας της διοικητικής δράσης. Στην περίπτωση αυτή, η πράξη θα έπρεπε να ακυρωθεί μόνον μετά την άκαρπη παρέλευση της προθεσμίας που θα έθετε το δικαστήριο ή ύστερα από διαπίστωση ότι η συμπλήρωση των περιβαλλοντικών όρων δεν θα ήταν δυνατή χωρίς την εξ υπαρχής τήρηση της διαδικασίας που ορίζεται από το νόμο για την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων και την έγκριση περιβαλλοντικών όρων». Στη συνέχεια, με επόμενες αποφάσεις, αναβλήθηκε η εκδίκαση υποθέσεων και τάχθηκε στη Διοίκηση προθεσμία για να προβεί σε συγκεκριμένες ενέργειες. Με την 1422/2013 απόφαση η Διοίκηση υποχρεώθηκε να συμπληρώσει το ειδικό χωροταξικό των ΑΠΕ σχετικά με τις ΣΠΠ (Σημαντικές Περιοχές για τα Πουλιά) οι οποίες, κατά τη νομολογία του ΔΕΕ, απολαμβάνουν αυξημένης προστασίας, με ρύθμιση αντίστοιχη με αυτή που ήδη προβλέπεται για τις ΖΕΠ (Ζώνες Ενεργού Προστασίας). Το Δικαστήριο, μετά την άπρακτη πάροδο της ταχθείσης προθεσμίας, ακύρωσε τη σχετική παράλειψη της Διοικήσεως (ΣτΕ 807/2014).

Κοινό τόπο των ρυθμίσεων αυτών αποτελεί, όπως κρίθηκε με την 4003/2014 απόφαση της Ολομελείας, η νομοθετική επιδίωξη για διεύρυνση των εξουσιών του ακυρωτικού δικαστή πέραν της κατά κανόνα αναδρομικής ακύρωσης της παράνομης διοικητικής πράξης ή παράλειψης. Οι ρυθμίσεις αυτές αποδίδουν σε επίπεδο νόμου, δυνατότητες που έχει το Δικαστήριο, κατ' ορθή ερμηνεία, απευθείας από τη συνταγματική διάταξη

του άρθρου 95 παρ. 1 α' (πρβλ. Σ.τ.Ε. 1422/2013, 1941/2013). Κατ' ακολουθίαν τούτου, το Δικαστήριο έχει τη συνταγματική ευχέρεια να αποκλίνει, σε εξαιρετικές περιπτώσεις, από τις ειδικότερες ρυθμίσεις των ως άνω δικονομικών διατάξεων. Ειδικότερα, η ρύθμιση της περιπτώσεως της παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας στην παράγραφο 3α, ερμηνευόμενη εν όψει της εντάξεώς της στην παράγραφο αυτή και της διαδικασίας που διαγράφει (έκδοση προδικαστικής απόφασης, προθεσμία ενέργειας για τη Διοίκηση, υποβολή υπομνήματος των λοιπών διαδίκων μετά την πάροδο της προθεσμίας, νέα συζήτηση της υπόθεσης προς έκδοση της εν τέλει οριστικής αποφάσεως), παρέχει τη δυνατότητα στο Δικαστήριο, αφού εκτιμήσει τις συνθήκες της υπόθεσης και σταθμίσει αφ' ενός τα έννομα συμφέροντα των λοιπών πλην της Διοίκησης διαδίκων και αφ' ετέρου το δημόσιο συμφέρον, να διαπιστώσει, με οριστική κατά τούτο κρίση, την παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, να εκδώσει προδικαστική απόφαση και να τάξει εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή να προβεί στην οφειλόμενη ενέργεια. Στην περίπτωση αυτή, η συμμόρφωση της Διοίκησης μέσα στην ταχθείσα προθεσμία δεν απαιτείται, σύμφωνα πάντα με ειδική κρίση του Δικαστηρίου, να αναδράμει στο χρόνο συντέλεσης της παράλειψης, αλλά μπορεί να αφορά μόνο το μέλλον. Εξ άλλου, το Δικαστήριο μπορεί να τάξει μεγαλύτερη εύλογη προθεσμία στη Διοίκηση στην εξαιρετική περίπτωση που, εκτιμώντας τις συνθήκες, κρίνει ότι το τρίμηνο δεν αποτελεί επαρκές χρονικό διάστημα για την εκπλήρωση της οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

Η νομολογία αυτή αποτελεί εργαλείο του ακυρωτικού δικαστή, ώστε στα ζητήματα λ.χ. κατασκευής έργων να επιτευχθεί, σε συνεργασία με τη Διοίκηση, η έγκαιρη λειτουργία της οποίας είναι αναγκαία και εδώ, η εκτέλεση του επίμαχου έργου με ορθό σχεδιασμό και η αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος, που αποτελεί κοινό στόχο των παραγόντων της δίκης και την πεμπτοσύια της βιώσιμης ανάπτυξης.

δ) Είναι σκόπιμο να αναδειχθεί η σπουδαιότητα κάποιων αποφάσεων του Συμβουλίου Επικρατείας που έκριναν ξανά, χρόνια μετά την Κεραφίνα (ΣτΕ Ολομ. 1094/1987), το ζήτημα του ακυρωτικού ελέγχου και των ορίων του.

Με την απόφαση 3919/2010 της Ολομελείας κρίθηκε ότι «και μετά τη συνταγματική αναθεώρηση του έτους 2001, η θέση του Συμβουλίου της Επικρατείας ως δικαστηρίου που δικάζει, σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 94 και 95 του Συντάγματος, την αίτηση ακυρώσεως κατά των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, είναι καίρια στο σύστημα του Κράτους Δικαίου που καθιερώνει το Σύνταγμα, το δε εύρος της γενικής ακυρωτικής δικαιοδοσίας του δικαστηρίου αυτού δεν καταλείπεται στην απόλυτη διάθεση του κοινού νομοθέτη και, συνεπώς, ο περιορισμός της δια της μεταφοράς κατηγοριών υποθέσεων προς εκδίκαση στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο από την άποψη της τηρήσεως των συνταγματικών ορίων. Περαιτέρω με την ίδια απόφαση κρίθηκε, καθ' ερμηνεία των ως άνω συνταγματικών διατάξεων, ότι ο νόμος μπορεί να αναθέτει στα τακτικά

διοικητικά δικαστήρια, όταν η διαφορά γεννάται από εκτελεστή διοικητική πράξη, μόνον ειδική αρμοδιότητα, για συγκεκριμένες κατηγορίες υποθέσεων, η φύση και η σπουδαιότητα των οποίων δεν επιβάλλει, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, την εκδίκασή τους από το Συμβούλιο της Επικρατείας. Η κατά τα ανωτέρω ανατιθέμενη στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια αρμοδιότητα μπορεί να οργανωθεί από το νόμο είτε ως ακυρωτική, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου δεν μπορεί, σύμφωνα με το νόμο να έχει ως περιεχόμενο την τροποποίηση, αλλά μόνο την εν όλω ή εν μέρει ακύρωση εκτελεστής διοικητικής πράξεως, είτε ως αρμοδιότητα που εκτείνεται σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο, να είναι, εκτός από την ακύρωση, και η μεταρρύθμιση εκτελεστής διοικητικής πράξεως και το δικαστήριο έχει, κατ' αρχήν, την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξεως ή του δικαιώματος, της υποχρέωσης ή της καταστάσεως που απορρέει από αυτή, μετά από διάγνωση των πραγματικών περιστατικών της υποθέσεως. Τέλος, με την ίδια απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου κρίθηκε, ότι από τις προαναφερόμενες διατάξεις, ερμηνευόμενες σε συνδυασμό με τα άρθρα 26 και 43 του Συντάγματος, με τα οποία, αντιστοίχως κατοχυρώνεται η αρχή της διακρίσεως των λειτουργιών και προβλέπεται ο θεσμός της νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται να οργανώνεται η αρμοδιότητα των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων ως εκτεινόμενη σε άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας για την εκδίκαση των κατηγοριών υποθέσεων, στις οποίες η άσκηση της δικαιοδοσίας αυτής συνεπάγεται την υπεισέλευση της δικαστικής λειτουργίας στην εκτελεστική επί θεμάτων, για τα οποία είναι αυτή αποκλειστικώς αρμόδια, είτε λόγω ρητής συνταγματικής προβλέψεως, όπως στην περίπτωση της προσβολής κανονιστικών διοικητικών πράξεων, των οποίων η μεταρρύθμιση θα συνιστούσε θέσπιση νέας κανονιστικής διοικητικής πράξεως, για την οποία αρμόδια είναι μόνο τα προβλεπόμενα από το άρθρο 43 του Συντάγματος όργανα της εκτελεστικής εξουσίας, είτε, προκειμένου περί ατομικών διοικητικών πράξεων, λόγω των απαιτούμενων για την έκδοσή τους προϋποθέσεων, του χαρακτήρα της έρευνας, βάσει της οποίας μπορεί να διαπιστωθεί η συνδρομή των προϋποθέσεων αυτών και των συνεπειών μεταρρυθμίσεως της πράξεως, ενόψει των οποίων η άσκηση της πλήρους δικαιοδοσίας, κατά τα ανωτέρω αναφερόμενα, θα παραβίαζε τα όρια της ανατιθέμενης αποκλειστικώς στα όργανα της Διοικητικής κρατικής εξουσίας, βάσει της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών. Εξ άλλου, με την πιο πάνω απόφαση της Ολομελείας κρίθηκε περαιτέρω, ότι με τις προαναφερόμενες διατάξεις του άρθρου 67 του ν. 3431/2006, προβλέπεται η μετατροπή των διαφορών που ανακύπτουν από οποιαδήποτε απόφαση, κανονιστική ή ατομική, της Ε.Ε.Τ.Τ. σε διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας και ότι, προκειμένου περί διαφορών που ανακύπτουν από ατομικές διοικητικές πράξεις, η συνταγματικότητα ή μη της ρυθμίσεως αυτής, δηλαδή η κρίση του ζητήματος αν η άσκηση πλήρους δικαιοδοσίας θα παραβίαζε τα όρια της ανατιθέμενης αποκλειστικώς στα όργανα της Διοίκησης κρατικής εξουσίας, βάσει της αρχής της διακρίσεως των λειτουργιών, είναι εξεταστέα βάσει των ανωτέρω κριτηρίων για κάθε κατηγορία υποθέσεων».

Στη συνέχεια, με την 1056/2012 απόφαση της επταμελούς σύνθεσης του Ε' τμήματος κρίθηκε ότι «οι διαφορές που γεννώνται από την προσβολή των ατομικών διοικητικών πράξεων της Ε.Ε.Τ.Τ., που έχουν ως αντικείμενο τη χορήγηση, τροποποίηση ή ανάκληση άδειας εγκατάστασης κεραίας κινητής τηλεφωνίας, δεν είναι δεκτικές ουσιαστικού δικαστικού ελέγχου, σύμφωνα με όσα έχουν κριθεί με την απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου (...), δεδομένου ότι η ρυθμιστική αρχή χορηγεί την άδεια βάσει εκτιμήσεων που συνδέονται με τον έλεγχο τηλεπικοινωνιακής σκοπιμότητας, η εκτίμηση της οποίας ανήκει στο πεδίο δράσης της ενεργού Διοίκησης, μη δυνάμενη να ανατεθεί στα όργανα της δικαστικής εξουσίας, δεδομένου και ότι η άσκηση της αρμοδιότητας αυτής συναρτάται ευθέως με ειδικές επιστημονικές γνώσεις και τεχνικές κρίσεις, η εξέταση της ορθότητας των οποίων, στο πλαίσιο άσκησης πλήρους δικαιοδοσίας, δεν διευρύνει τη λυσιτέλεια και αποτελεσματικότητα του δικαστικού ελέγχου και ως εκ τούτου για τις υποθέσεις αυτές, η αίτηση ακυρώσεως αποτελεί αποτελεσματικό ένδικο βοήθημα. Συνεπώς, η επίμαχη διάταξη του άρθρου 67 του ν. 3431/2006, είναι αντισυνταγματική, κατά το μέρος που μετατρέπει τις διαφορές αυτές σε διαφορές πλήρους δικαιοδοσίας».

Οι σκέψεις αυτές επαναλήφθηκαν με την 3115/2015 απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του Ε' τμήματος, που έκρινε ότι η παραχώρηση δασικής έκτασης για την άσκηση μεταλλευτικής δραστηριότητας δημιουργεί ακυρωτική διαφορά, δεδομένου ότι στηρίζεται σε ουσιαστικές και τεχνικές εκτιμήσεις και επιλογές που συναρτώνται με τη σκοπιμότητα της αξιοποίησης του ορυκτού πλούτου της χώρας ενόψει των αναγκών της εθνικής οικονομίας και της υποχρεώσεως προστασίας των δασικών οικοσυστημάτων. Οι σταθμίσεις αυτές ανήκουν κατά το Σύνταγμα στο πεδίο δράσεως της Διοικήσεως και δεν μπορούν, επομένως, να ανατεθούν στα δικαστήρια μέσω της ασκήσεως αρμοδιότητας πλήρους δικαιοδοσίας. Με αντίστοιχες σκέψεις, η 3191/2015 απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος έκρινε ότι από την προσβολή της έγκρισης τεχνικής μελέτης μεταλλευτικών εργασιών, που αποτελεί πλέον και έγκριση δόμησης (άρθρο 161 του Μεταλλευτικού Κώδικα και άρθρο 3 παρ. 1 του ν. 4030/2011), γεννάται ακυρωτική διαφορά.

Από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει ότι στις διαφορές που αφορούν την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων (έγκριση περιβαλλοντικών όρων / άδειες εγκατάστασης και λειτουργίας), την έκδοση οικοδομικών αδειών κ.λπ. προσήκει ο ακυρωτικός έλεγχος, διότι οι σχετικές άδειες και εγκρίσεις χορηγούνται βάσει εκτιμήσεων που προϋποθέτουν ειδικές επιστημονικές γνώσεις και τεχνικές κρίσεις, τις οποίες διατυπώνει μόνον η Διοίκηση, στηριζόμενη στις σχετικές μελέτες και γνωμοδοτήσεις των αρμοδίων επιστημονικών οργάνων. Το ΣτΕ ως δικαστής της νομιμότητας ελέγχει κατά πόσον τα έργα έχουν σχεδιαστεί τόσο ως προς την ουσία, όσο και ως προς την διαδικασία που ακολουθήθηκε, σύμφωνα με την κοινοτική και εσωτερική νομοθεσία και εναρμονίζονται με τον υφιστάμενο χωροταξικό σχεδιασμό. Τα υπόλοιπα είναι αρμοδιότητα της ενεργού Διοικήσεως και όχι του Δικαστή (ακυρωτικού ή ουσίας).

Συμπεράσματα

1. Ο Χωροταξικός σχεδιασμός καθυστέρησε ιδιαίτερα και όταν εκδόθηκαν τα τελευταία σχέδια χρειάζονταν επικαιροποίηση τα αρχικά, όπως και ο υφιστάμενος πολεοδομικός σχεδιασμός, με αποτέλεσμα τη δημιουργία συνεχών συγκρούσεων.
2. Το νομοθετικό πλαίσιο για τις αδειοδοτήσεις είναι συχνά πληθωρικό ως προς τις απαιτήσεις και τις προϋποθέσεις και ανεπαρκές ως προς τον έλεγχο και τις κυρώσεις.
3. Η Διοίκηση δεν είναι ικανοποιητικά στελεχωμένη ούτε ως προς την ποιότητα ούτε ως προς την ποσότητα του ανθρώπινου δυναμικού και παρουσιάζει οργανωτικές αδυναμίες.
4. Οι τοπικές κοινωνίες είναι ελλιπώς πληροφορημένες, χωρίς κοινή κοινή συνείδηση για το συλλογικό καλό και με συχνή παρουσία του φαινομένου nimbby.^[2]
5. Ο σχεδιασμός των έργων είναι ελλιπής και αποσπασματικός, και υπάρχει σύγχυση ως προς το μοντέλο ανάπτυξης και τα κριτήρια.
6. Η Δικαιοσύνη, με τις δικές της αδυναμίες, προσπαθεί αλλά καθυστερεί, και της αποδίδεται, όχι πάντα δίκαια, το μεγαλύτερο μέρος της ευθύνης.

Αν κάποτε αυτά τα εμπόδια αρθούν, ίσως δούμε κι εμείς

ΑΥΡΙΟ, ΜΙΑ ΑΛΛΗ ΧΩΡΑ

^[1] Το κείμενο αυτό αποδίδει εισήγηση στη διημερίδα δικαστών Διοικητικής Δικαιοσύνης, Πολιτικής – Ποινικής Δικαιοσύνης και εισαγγελέων που πραγματοποιήθηκε από την Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών στις 18-19 Ιουνίου 2015 στην Κομοτηνή, με θέμα «Προστασία περιβάλλοντος και οικονομική ανάπτυξη».

^[2] Not in my back yard (σε ελεύθερη απόδοση, όχι στη δική μου αυλή).