

ΣΤΕ 1678/2015 [Οικοδομική άδεια για ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών πλησίον εγκαταστάσεων διυλιστηρίου]

Περίληψη

-Το Διοικητικό Εφετείο έκρινε ότι η πολεοδομική υπηρεσία του εκκαλούντος όφειλε, πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας, να σταθμίσει με αιτιολογημένη πράξη τους κινδύνους για το υπό ανέγερση συγκρότημα οικοδομών, που πρόκειται να χρησιμοποιηθεί ως κατοικία σημαντικού αριθμού προσώπων. Συνεπώς, κρίθηκε ότι η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια εκδόθηκε κατά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας.

-Η προσβαλλόμενη πράξη επέτρεψε την ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών, που, όπως έκανε δεκτό η εκκαλουμένη, βρίσκονται εντός των ζωνών, που, σύμφωνα με τις καταχωρηθείσες μελέτες ασφαλείας, επηρεάζονται από τις συνέπειες ενδεχόμενου μεγάλου ατυχήματος στις εγκαταστάσεις της εφεσίβλητης.

-Ενόψει του γεγονότος ότι η γειτνίαση του επίμαχου οικοπέδου με βιομηχανικές εγκαταστάσεις (δεξαμενές) της εφεσίβλητης είναι προφανέστατη, προκύπτει ειδικότερη γνώση οργάνων του εκκαλούντος για την επικινδυνότητα εγκαταστάσεών της. Ο εκκαλών δήμος είχε υποχρέωση, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης, να αναζητήσει και να συνεκτιμήσει τις προβλέψεις των μελετών ασφαλείας της εφεσίβλητης. Ενόψει αυτών, ορθά, αν και με εν μέρει άλλη αιτιολογία, έκρινε το Διοικητικό Εφετείο.

Πρόεδρος: *Αγγ. Θεοφιλοπούλου*

Εισηγητής: *Αντ. Ντέμσιας*

Δικηγόροι: *Ν. Παπαδόπουλος, Χρ. Μάσσα-Ζερδελή*

Βασικές σκέψεις

1. Επειδή, με την κρινόμενη έφεση, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το Ε487/7.5.2007 δικόγραφο πρόσθετων λόγων, για την άσκηση της οποίας δεν απαιτείται κατά το νόμο η καταβολή παραβόλου, ζητείται η εξαφάνιση της 3002/2005 απόφασης του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, με την οποία έγινε δεκτή αίτηση ακυρώσεως της ήδη εφεσίβλητης εταιρίας και ακυρώθηκε

- η 117/18.11.2004 άδεια οικοδομής, που εκδόθηκε από το Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών του Δήμου Ελευθερίου - Κορδελιού (ήδη, Δήμου Κορδελιού - Ευόσμου). Με την άδεια αυτή επετράπη η ανέγερση συγκροτήματος έξι τετράωρων οικοδομών σε οικόπεδο στην επέκταση του πολεοδομικού σχεδίου στην 5η συνοικία του Δήμου Ελευθερίου - Κορδελιού, η οποία έγινε με το π.δ. της 12.12.1985 «Έγκριση πολεοδομικής μελέτης περιοχής του δήμου Ελευθερίου - Κορδελιού ...» (Δ' 4/20.1.1986), τα όρια της οποίας εφάπτονται με την περίφραξη έκτασης, όπου βρίσκονται εγκαταστάσεις διυλιστηρίου με δεξαμενές και εγκαταστάσεις χημικής βιομηχανίας της εφεσίβλητης.
2. Επειδή, η κρινόμενη έφεση, ασκείται με προφανές έννομο συμφέρον από τον εκκαλούντα δήμο και εμπροθέσμως στις 25.5.2006, δεδομένου ότι η εκκαλουμένη δημοσιεύθηκε στις 29.12.2005. Επίσης, είναι απορριπτέα ως αβάσιμα όσα προβάλλονται με το από 5.6.2013 υπόμνημα του εκκαλούντος ως προς το ότι μη νομίμως το Διοικητικό Εφετείο εκδίκασε την υπόθεση λόγω μη κλήτευσης του Υπουργού Εσωτερικών, που ασκεί εποπτεία στους Ο.Τ.Α., καθώς η κλήτευση αυτή δεν ήταν υποχρεωτική, αφού η προσβληθείσα οικοδομική άδεια είχε εκδοθεί από τον εκκαλούντα δήμο, ο οποίος και αποτελούσε τον παθητικά νομιμοποιούμενο διάδικο.
 3. Επειδή, το άρθρο 15 του ν. 1650/86 (Α' 160) ορίζει τα ακόλουθα: «3. Με κοινές αποφάσεις των Υπουργών Υγείας, Πρόνοιας και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, ΠΕΧΩΔΕ, Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού καθορίζονται οι βιομηχανικές, βιοτεχνικές ή άλλες δραστηριότητες κατά την άσκηση των οποίων μεσολαβούν ή μπορεί να μεσολαβήσουν επικίνδυνες ουσίες και παρασκευάσματα τα οποία είναι δυνατό να προκαλέσουν ατυχήματα μεγάλης έκτασης. Με τις ίδιες ή όμοιες αποφάσεις καθορίζονται: α) οι επικίνδυνες ουσίες και τα παρασκευάσματα. β) οι επικίνδυνες διεργασίες. γ) τα απαραίτητα στοιχεία και μελέτες, ο τρόπος υποβολής, η διαδικασία και τα όργανα έγκρισής τους. Η υποβολή των στοιχείων και η έγκριση των μελετών αυτών αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης ή πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας. δ) το περιεχόμενο των σχεδίων για την αντιμετώπιση των ατυχημάτων μεγάλης έκτασης, η διαδικασία συσχετισμού τους με ανάλογα σχέδια έκτακτης ανάγκης κρατικών φορέων, συμπεριλαμβανομένης και της κατάλληλης πληροφόρησης των ενδιαφερομένων, καθώς και οι υπόχρεοι για τη σύνταξη, το συσχετισμό και την εφαρμογή τους. Τα σχέδια αυτά αποτελούν επίσης απαραίτητη προϋπόθεση για τη χορήγηση άδειας εγκατάστασης ή πραγματοποίησης του έργου ή της δραστηριότητας. ε) Ο αναγκαίος χρόνος προσαρμογής των υφισταμένων ή ευρισκομένων στο στάδιο κατασκευής βιομηχανικών, βιοτεχνικών ή άλλων δραστηριοτήτων στις διατάξεις του παρόντος άρθρου. στ) η πραγματοποίηση ελέγχων για την τήρηση των όρων αυτών σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία. 4. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Υγείας, Πρόνοιας

- και Κοινωνικών Ασφαλίσεων, Οικονομικών, ΠΕΧΩΔΕ, Βιομηχανίας, Ενεργείας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμόδιου υπουργού μπορεί να καθορίζονται ειδικά προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα προστασίας της υγείας και του περιβάλλοντος από τις δραστηριότητες της παρ. 3.».
4. Επειδή, με τις διατάξεις της Οδηγίας 96/82/EK του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 1996 (ΕΕ L 10 της 14.1.1997) για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων σχετιζόμενων με επικίνδυνες ουσίες επιδιώχθηκε η πρόληψη και ο περιορισμός των συνεπειών τους επί του ανθρώπου και του περιβάλλοντος, προκειμένου να εξασφαλισθεί κατά συνεκτικό και αποτελεσματικό τρόπο υψηλή διακοινοτική προστασία (άρθρο 1 της Οδηγίας). Η δεύτερη αιτιολογική σκέψη της εν λόγω Οδηγίας έχει ως εξής: «[εκτιμώντας] ότι οι στόχοι και οι αρχές της κοινοτικής περιβαλλοντικής πολιτικής ... για το περιβάλλον αποσκοπούν στη διατήρηση και την προστασία της ποιότητας του περιβάλλοντος και της ανθρώπινης υγείας, ιδιαίτερα μέσω προληπτικής δράσης», ενώ η εικοστή δεύτερη αιτιολογική σκέψη ορίζει ότι «... για τη βελτίωση της προστασίας των κατοικημένων περιοχών, των περιοχών όπου συχνάζει το κοινό ..., είναι αναγκαίοι οι χωροταξικές πολιτικές των κρατών μελών ή και άλλες σχετικές πολιτικές να συνεκτιμούν την ανάγκη να διατηρούνται, μακροπρόθεσμα, οι κατάλληλες αποστάσεις μεταξύ των περιοχών αυτών και των μονάδων τέτοιας επικινδυνότητας και, για υπάρχουσες μονάδες, να ληφθούν επιπλέον τεχνικά μέτρα, ώστε να μην αυξάνονται οι κίνδυνοι για το κοινό». Το άρθρο 5 της Οδηγίας, με τον τίτλο «Γενικές υποχρεώσεις του ασκούντος την εκμετάλλευση», προβλέπει ότι «Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε ο ασκών την εκμετάλλευση να λαμβάνει όλα τα απαραίτητα μέτρα για την πρόληψη των μεγάλων ατυχημάτων και τον περιορισμό των συνεπειών τους για τον άνθρωπο και το περιβάλλον» και το άρθρο 12, με τον τίτλο «Σχεδιασμός χρήσεων γης», όπως ίσχυε στην αρχική του μορφή, πριν από την τροποποίησή του με την Οδηγία 2003/105/EK, ότι «1. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε οι στόχοι της πρόληψης μεγάλων ατυχημάτων και του περιορισμού των συνεπειών τους να λαμβάνονται υπόψη στις πολιτικές χρήσης γης ή/και τις άλλες σχετικές πολιτικές. Τα κράτη μέλη επιδιώκουν αυτούς τους στόχους ελέγχοντας: α) την εγκατάσταση νέων μονάδων, β) τις μετατροπές στις υπάρχουσες μονάδες, οι οποίες αναφέρονται στο άρθρο 10, γ) τα νέα χωροταξικά έργα γύρω από τις υφιστάμενες μονάδες, όπως οδοί επικοινωνίας, χώροι όπου συχνάζει το κοινό, και ζώνες κατοικίας, όταν ο τόπος εγκατάστασης ή τα έργα ενδέχεται να αυξήσουν τον κίνδυνο μεγάλου ατυχήματος ή να επιδεινώσουν τις συνέπειές του. Τα κράτη μέλη μεριμνούν ώστε στις πολιτικές χρήσης γης ή/και σε άλλες σχετικές πολιτικές και στις διαδικασίες εφαρμογής αυτών να συνεκτιμάται, αφενός μεν, η ανάγκη να διατηρούνται, μακροπρόθεσμα, οι δέουσες αποστάσεις μεταξύ των μονάδων που καλύπτονται από την παρούσα οδηγία και των ζωνών κατοικίας, των ζωνών δημόσιας χρήσης..., αφετέρου δε, για τις υφιστάμενες μονάδες, η

ανάγκη συμπληρωματικών τεχνικών μέτρων ... ώστε να μην αυξάνονται οι κίνδυνοι για το κοινό».

5. Επειδή, κατ' εξουσιοδότηση, μεταξύ άλλων, της ως άνω διάταξης του άρθρου 15 του ν. 1650/1986, με σκοπό και την εναρμόνιση με τις διατάξεις της ως άνω Οδηγίας 96/82/ΕΚ του Συμβουλίου της 9ης Δεκεμβρίου 1996 για την αντιμετώπιση των κινδύνων μεγάλων ατυχημάτων, εκδόθηκε η 5697/590/16.3.2000 ΚΥΑ «Καθορισμός μέτρων και όρων για την αντιμετώπιση των κινδύνων από ατυχήματα μεγάλης έκτασης σε εγκαταστάσεις ή μονάδες λόγω της ύπαρξης επικίνδυνων ουσιών» (Β' 405/29.3.2000). Στο άρθρο 5 της ΚΥΑ ορίζονται οι γενικές υποχρεώσεις του ασκούντος την εκμετάλλευση εγκατάστασης που εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της ΚΥΑ, στο άρθρο 8 ορίζονται τα σχετικά με την κατάρτιση, υποβολή, αξιολόγηση και καταχώρηση μελέτης ασφαλείας και στο άρθρο 12 με τον τίτλο «Σχεδιασμός χρήσεων γης» προβλέπεται ότι «Οι αρμόδιες αρχές σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις για τον χωροταξικό, περιβαλλοντικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, μεριμνούν ώστε οι στόχοι της πρόληψης μεγάλων ατυχημάτων και του περιορισμού των συνεπειών τους να λαμβάνονται υπόψη: α) Κατά τη κατάρτιση των σχεδίων χρήσεων γης μέσα από τις κείμενες διαδικασίες σχεδιασμού του χώρου, και β) κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις. Για την υλοποίηση αυτών των στόχων ελέγχεται: α) Η ίδρυση νέων εγκαταστάσεων. β) Οι μετατροπές στις υπάρχουσες εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 11. γ) Τα νέα έργα και οι γενικότερες δραστηριότητες (έργα διευθέτησης του χώρου, χώρων όπου συχνάζει το κοινό, άξονες μεταφοράς, ζώνες κατοικίας κ.λ.π.) που λόγω της θέσης και της γειτνιάσής τους με αυτές τις εγκαταστάσεις, ενδέχεται να αυξήσουν τον κίνδυνο μεγάλου ατυχήματος ή να επιδεινώσουν τις συνέπειές του. Ειδικότερα οι ως άνω αρμόδιες για το σχεδιασμό του χώρου αρχές, μεριμνούν ώστε, αφενός να διατηρούνται μακροπρόθεσμα οι δέουσες αποστάσεις μεταξύ των εγκαταστάσεων που καλύπτονται από τη παρούσα απόφαση και των ζωνών κατοικίας, των έργων ή δραστηριοτήτων που προσελκύουν ή χρησιμοποιούνται από μεγάλο αριθμό ατόμων και των ζωνών που παρουσιάζουν ιδιαίτερο φυσικό ενδιαφέρον ή είναι ιδιαίτερα ευαίσθητες και αφετέρου για τις υφιστάμενες εγκαταστάσεις, να λαμβάνονται συμπληρωματικά τεχνικά μέσα, σύμφωνα με το άρθρο 5, ώστε να μην αυξάνονται οι κίνδυνοι για το κοινό». Η ως άνω ΚΥΑ έχει ήδη καταργηθεί με την 12044/613/2007 ΚΥΑ (Β' 376), με την οποία έγινε εναρμόνιση προς τις διατάξεις της τροποποιητικής 2003/105/ΕΚ οδηγίας.
6. Επειδή, ενώπιον του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης στην υπόθεση C-53/10 (Land Hessen κατά Franz Mücksch) ετέθη το ακόλουθο ζήτημα: Η Franz Mücksch είχε σκοπό να κατασκευάσει κατάστημα ειδών κηπουρικής σε οικόπεδο ιδιοκτησίας της σε εμπορική ζώνη της πόλης Darmstadt (Γερμανία), στο οποίο ήδη λειτουργούσε εγκατάσταση ανακύκλωσης παλαιών μετάλλων

και περιβαλλόταν από διάφορες εμπορικές εκμεταλλεύσεις, όπως καταστήματα λιανικού και χονδρικού εμπορίου, συνεργεία και ένα ξενοδοχείο, χωρίς, ωστόσο, να έχει καταρτιστεί σχέδιο χρήσεων γης για την οικεία περιοχή. Στο πλαίσιο αυτό, ο δήμος του Darmstadt, ασκώντας δέσμια αρμοδιότητά του, σύμφωνα με τον οικοδομικό κώδικα, η οποία τον εμποδίζει να προβεί ο ίδιος σε εκτίμηση της ανάγκης διατηρήσεως κατάλληλων αποστάσεων, χορήγησε στην ως άνω «προκαταρκτική οικοδομική άδεια». Σε απόσταση 250 μέτρων περίπου από το οικόπεδο της Franz Mücksch βρίσκεται η έδρα της Merck, η οποία εκμεταλλεύεται εγκαταστάσεις, στις οποίες χρησιμοποιούνται χημικές ουσίες, ιδίως χλώριο, οι οποίες εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 96/82. Η Merck άσκησε διοικητική προσφυγή κατά της προκαταρκτικής οικοδομικής αδειάς η οποία έγινε δεκτή. Κατόπιν τούτου, η Franz Mücksch άσκησε προσφυγή κατά της αποφάσεως που εκδόθηκε επί της διοικητικής προσφυγής. Στο πλαίσιο της σχετικής δίκης συντάχθηκε, κατ' αίτηση του δήμου Darmstadt, μια «μελέτη για τη συμβατότητα του χώρου στον οποίο λειτουργεί η εκμετάλλευση της εταιρίας Merck και των σχεδιασμών που αφορούν τους γύρω χώρους». Στη μελέτη αυτή καθορίστηκαν «αποστάσεις ασφαλείας» σε σχέση με τους πιθανούς κινδύνους που απορρέουν από τις εγκαταστάσεις της Merck, με βάση δε τη μελέτη αυτή, το οικόπεδο της Franz Mücksch βρισκόταν πλήρως εντός των ορίων των ως άνω αποστάσεων ασφαλείας. Τα αρμόδια διοικητικά δικαστήρια υποχρέωσαν τελικά το κρατίδιο της Έσσης να απορρίψει τη διοικητική προσφυγή της Merck, η οποία άσκησε αίτηση αναιρέσεως ενώπιον του Bundesverwaltungsgericht, υποστηρίζοντας ότι η ερμηνεία του εθνικού δικαίου, στην οποία στηρίχθηκε το διοικητικό εφετείο δεν ήταν σύμφωνη με την οδηγία 96/82, στο μέτρο που η έγκριση του σχεδίου της Franz Mücksch ήταν ασύμβατη προς το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας. Ύστερα από την υποβολή προδικαστικών ερωτημάτων από το Bundesverwaltungsgericht, το ΔΕΕ έκανε δεκτά τα ακόλουθα στην απόφασή του της 15.9.2011: Μολονότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 96/82 επιβάλλει στα κράτη μέλη να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να διατηρηθούν κατάλληλες αποστάσεις στο πλαίσιο, καταρχάς, των πολιτικών τους περί των χρήσεων γης, εντούτοις, γεγονός παραμένει ότι, δυνάμει της οικείας διατάξεως, τα κράτη μέλη υπέχουν την ίδια υποχρέωση και στο πλαίσιο των λοιπών σχετικών πολιτικών καθώς και των «διαδικασιών εφαρμογής των πολιτικών αυτών». Επομένως, η οικεία υποχρέωση αφορά, επίσης, τις αρχές που μετέχουν στην εφαρμογή των σχεδίων και των πολιτικών που σχετίζονται με τους επιδιωκόμενους από την προπαρατεθείσα οδηγία σκοπούς της προλήψεως σοβαρών ατυχημάτων και του περιορισμού των συνεπειών τους (σκ. 19). Το άρθρο 12, παράγραφος 1, δεύτερο εδάφιο, της οδηγίας 96/82 επιβάλλει, ρητώς, στα κράτη μέλη την υποχρέωση να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη διατηρήσεως κατάλληλων αποστάσεων στο πλαίσιο της πολιτικής τους περί

της χρήσεως γης ή/και των άλλων σχετικών πολιτικών και διαδικασιών για την εφαρμογή των πολιτικών αυτών, προκειμένου να επιτευχθούν οι σκοποί της προλήψεως μεγάλων ατυχημάτων και του περιορισμού των συνεπειών τέτοιων ατυχημάτων. Πάντως, η διάταξη αυτή καταλείπει στις αρμόδιες αρχές των κρατών μελών ένα περιθώριο εκτιμήσεως όσον αφορά τον καθορισμό των κατάλληλων αποστάσεων, του οποίου χρήση πρέπει να γίνεται, εν πάση περιπτώσει, εντός των ορίων που επιβάλλει η εν λόγω υποχρέωση (σκ. 24). Εξάλλου, η απορρέουσα από οδηγία υποχρέωση των κρατών μελών να επιτύχουν το αποτέλεσμα που η οδηγία αυτή προβλέπει, καθώς και το καθήκον τους να λαμβάνουν κάθε γενικό ή ειδικό μέτρο ικανό να διασφαλίσει την εκπλήρωση της υποχρέωσης αυτής σύμφωνα με την αρχή της ειλικρινούς συνεργασίας ισχύουν για όλες τις αρχές των κρατών μελών (σκ. 29), ενώ ένα κράτος μέλος δεν μπορεί να επικαλείται καταστάσεις της εσωτερικής έννομης τάξεως για να δικαιολογήσει την παράβαση των υποχρεώσεων που απορρέουν από τις οδηγίες (σκ. 30). Ενόψει αυτών, κρίθηκε (σκ. 35) ότι το άρθρο 12, παράγραφος 1, της οδηγίας 96/82 έχει την έννοια ότι η υποχρέωση των κρατών μελών να λαμβάνουν υπόψη την ανάγκη να διατηρηθούν, μακροπρόθεσμα, κατάλληλες αποστάσεις μεταξύ, αφενός, των μονάδων που καλύπτονται από την εν λόγω οδηγία και, αφετέρου, των κτιρίων δημόσιας χρήσεως βαρύνει και τις δημόσιες αρχές, όπως τον δήμο Darmstadt, στις οποίες έχει ανατεθεί η έκδοση των πολεοδομικών αδειών και τούτο παρά το γεγονός ότι οι οικείες αρχές ασκούν την εξουσία αυτή δυνάμει δέσμιας αρμοδιότητας. Περαιτέρω, τα κράτη μέλη διαθέτουν ένα περιθώριο εκτίμησης στο πλαίσιο της υποχρέωσής τους για συνεκτίμηση της ανάγκης διατήρησης των αποστάσεων του άρθρου 12 παρ. 1 της οδηγίας, η οποία, σε καμία περίπτωση δεν επιβάλλει την άρνηση χορήγησης άδειας για κάθε σχέδιο που βρίσκεται εντός των ορίων των κατάλληλων αποστάσεων, για τη συνεκτίμηση δε αυτή λαμβάνονται υπόψη και άλλοι παράγοντες, πέρα από τη φύση των επικίνδυνων ουσιών (σκ. 41 - 44). Συνεπώς, η υποχρέωση διατηρήσεως κατάλληλων αποστάσεων δεν μπορεί να νοηθεί κατά τρόπο απόλυτο, υπό την έννοια ότι επιβάλλει υποχρέωση απαγορεύσεως κάθε σχεδίου ανεγέρσεως νέας εγκαταστάσεως σε περιοχή εντός της οποίας τα ανεγερθέντα κτίρια παρουσιάζουν ήδη κάποια μορφή συνοχής και στην οποία είναι εγκατεστημένες μονάδες που καλύπτονται από την οδηγία (σκ. 46). Σε κάθε περίπτωση, το περιθώριο εκτιμήσεως το οποίο διαθέτουν τα κράτη μέλη δεν μπορεί να ερμηνεύεται υπό την έννοια ότι επιτρέπει σε αυτά να μη λάβουν υπόψη τις κατάλληλες αποστάσεις (σκ. 49).

7. Επειδή, στην προκείμενη περίπτωση, από την εκκαλούμενη απόφαση, σε συνδυασμό με τα στοιχεία του φακέλου και τα στοιχεία, που προσκομίζουν οι διάδικοι προκύπτουν τα ακόλουθα: Η εφεσίβλητη διατηρεί στη Θεσσαλονίκη βιομηχανικές εγκαταστάσεις Διυλιστηρίου και Χημικών, που περιλαμβάνουν δεξαμενές αργού πετρελαίου και βινυλοχλωριδίου. Η ανατολική πτέρυγα των

εν λόγω εγκαταστάσεων, συνορεύει με τα διοικητικά όρια του εκκαλούντος δήμου, ενώ μετά την επέκταση του σχεδίου πόλεως του εν λόγω δήμου με το π.δ. της 12.12.1985 περί εγκρίσεως της πολεοδομικής μελέτης του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού κλπ., τα όρια της 5ης Συνοικίας του εν λόγω Δήμου εφάπτονται με την περίφραξη της ανατολικής πτέρυγας της ανωτέρω έκτασης. Με το άρθρο 4 του τελευταίου π.δ. για την περιοχή αυτή ως χρήση γης ορίσθηκε, καταρχήν, η κατοικία, όπως δε προκύπτει από το Α.Π. 734/3.6.2005 έγγραφο των Τομέων Φυσικού Σχεδιασμού και Προστασίας Περιβάλλοντος του Οργανισμού Ρυθμιστικού Σχεδίου και Προστασίας Περιβάλλοντος Θεσσαλονίκης προς το Υ.Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε. και προς το Υπουργείο Ανάπτυξης έως το χρόνο έκδοσης του εγγράφου αυτού δεν είχε κυρωθεί πράξη εφαρμογής, ενώ σύμφωνα με το 29/20466/31.5.2005 έγγραφο του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Διεύθυνσης Πολεοδομίας της Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης, σε συνδυασμό με το προαναφερθέν έγγραφο του Ο.Ρ.Σ.Θ., σε εφαρμογή του σχεδίου, και προφανώς πριν από την κύρωση πράξης εφαρμογής, εκδόθηκε μικρός αριθμός οικοδομικών αδειών. Με την από 14.9.1999 πράξη του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Διεύθυνσης Πολεοδομίας της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης επετράπη η έκδοση οικοδομικής άδειας πριν από την πράξη εφαρμογής «σύμφωνα με την Εγκύκλιο 106/1988 των Δ/νσεων Γ4 - Γ11 του Υπουργείου Π.Ε.ΧΩ.Δ.Ε.» για το οικόπεδο με τα στοιχεία Α-Β-Γ-Δ-Ε-Ζ-Η-Θ-Α του Ο.Τ. 197 της ως άνω πολεοδομικής ενότητας, όπως αυτό είχε αποτυπωθεί στο από Ιουλίου 1998 τοπογραφικό διάγραμμα, «εφ' όσον τεθεί σε κοινή χρήση το ρυμοτομούμενο τμήμα του». Εξάλλου, η ίδια πολεοδομική υπηρεσία με την υπ' αριθ. πρωτ. 10315/1596/10-2-1999 πράξη της όρισε ότι πριν την έκδοση της οικοδομικής άδειας έπρεπε να καταβληθεί το 20% της εισφοράς σε χρήμα του άρθρου 9 του Ν. 1337/1983 (άρ. 2 του Ν. 1772/1988). Ακολούθως, ενόψει των προβλέψεων της 5697/590/16-3-2000 Κ.Υ.Α. «Καθορισμός μέτρων και όρων για την αντιμετώπιση των κινδύνων από ατυχήματα μεγάλης έκτασης σε εγκαταστάσεις ή μονάδες λόγω της ύπαρξης επικίνδυνων ουσιών» (Β' 29.3.2000), καταρτίστηκε από την εφεσίβλητη μελέτη ασφαλείας των βιομηχανικών εγκαταστάσεων Θεσσαλονίκης (Διυλιστηρίου και Καλοχωρίου), η οποία καταχωρήθηκε, σύμφωνα με το άρθρο 8 παρ. Γ της ως άνω ΚΥΑ, με την υπ' αριθ. πρωτ. Δ3/Α/12597/27-8- 2002 πράξη της Διεύθυνσης Εγκαταστάσεων Πετρελαιοειδών (Τμήμα Α') της Γενικής Διεύθυνσης Ενέργειας του Υπουργείου Ανάπτυξης. Επίσης, στην υπ' αριθ. πρωτ. 15/οικ. 8141/2-8-2003 πράξη καταχώρησης της Διεύθυνσης Βιομηχανίας και Ορυκτού Πλούτου (Τμήμα Λειτουργίας και Ελέγχου Βιομηχανιών) της Γενικής Διεύθυνσης Ανάπτυξης της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης γίνεται αναφορά σε καταχώρηση μελέτης ασφαλείας της εγκατάστασης παραγωγής χημικών προϊόντων της εφεσίβλητης. Ως προς τις αποστάσεις των μονάδων,

που, όπως προβάλλει η εφεσίβλητη, βρίσκονται πλησίον του επίμαχου Ο.Τ. 197, προκύπτουν τα ακόλουθα από σχετικό «Υπόμνημα αποστάσεων συγκροτήματος οικοδομών στο Ο.Τ. 197 στο Δήμο Ελευθερίου Κορδελιού ...», που έχει καταρτίσει ο εκκαλών δήμος: Το Ο.Τ. 197 απέχει 697 μέτρα από την TK-4401 δεξαμενή βινυλοχλωριδίου, 232 μέτρα από την TK 806 δεξαμενή αργού πετρελαίου και 160 μέτρα από την TK-805 δεξαμενή αργού πετρελαίου. Κατά την μελέτη ασφαλείας Χημικών Εργοστασίων της εφεσίβλητης (μέρος IV , αναγνώριση και ανάλυση κινδύνων / προληπτικά μέτρα), απόσπασμα της οποίας είχε η ίδια προσκομίσει ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου, σε περίπτωση πλήρους διαρρήξεως του τοιχώματος της δεξαμενής βινυλοχλωριδίου TK-4401 από υπερπίεση λόγω έκρηξης αερίου νέφους επισημαίνονται σοβαρές και μη επισκευάσιμες ζημιές σε εξωτερικούς τοίχους πάνω από 50% σε απόσταση 430 έως 438 μέτρων (ζώνη I) και καταρρεύσεις στεγών, ζημιές σε τοίχους, πόρτες και πλαίσια παραθύρων σε απόσταση από 693 έως 707 μέτρων, ενώ σε περίπτωση διαρρήξεως του τοιχώματος της ίδιας δεξαμενής λόγω ατυχήματος τύπου BLEVE (μεγάλης εκτάσεως διαρροή βινυλοχλωριδίου που θα οδηγούσε σε σχηματισμό λίμνης και ανάφλεξη γύρω από τη σφαίρα) επισημαίνονται, ως επιδράσεις της ακτινοβολίας, εγκαυμάτα γ' βαθμού σε ποσοστό πάνω από 50% των δυνάμεων καταστολής σε απόσταση 894 μέτρων (ζώνη I) και εγκαυμάτα γ' βαθμού σε ποσοστό 1% του πληθυσμού σε απόσταση 1420 μέτρων (ζώνη II). Περαιτέρω, από τον πίνακα 2 (σελ. 36) της μελέτης ασφαλείας του Διυλιστηρίου, προκύπτει ότι η TK-806 δεξαμενή αργού πετρελαίου (60.000 κ. μ.) είναι η μεγαλύτερη δεξαμενή πλωτής οροφής των βιομηχανικών εγκαταστάσεων Θεσσαλονίκης της εφεσίβλητης, με βάση δε τα μεγέθη αυτής της δεξαμενής, καταρτίστηκαν τα σενάρια μεγάλων ατυχημάτων και ιδίως η περίπτωση φωτιάς σε δεξαμενή υγρών καυσίμων (σελ. 96 100, 124-127) με συνεκτίμηση και της πιθανότητας πολλαπλασιαστικών φαινομένων. Στο σχετικό σενάριο η ένταση και ο βαθμός της απειλής από τη θερμική ακτινοβολία προσδιορίζονται κατά ζώνες και συγκεκριμένα: Ζώνη I: πρόκληση εγκαυμάτων γ' βαθμού σε ποσοστό άνω του 50% των εκτιθεμένων , Ζώνη II: πρόκληση εγκαυμάτων γ' βαθμού σε ποσοστό 1% των εκτιθεμένων , Ζώνη III: πρόκληση εγκαυμάτων α' βαθμού σε σημαντικό τμήμα του πληθυσμού (σελ. 104). Οι αποστάσεις των ζωνών θερμικής ακτινοβολίας από το κέντρο φωτιάς στο ανάχωμα της δεξαμενής προσδιορίζονται, αντίστοιχα για κάθε ζώνη I, II και III σε 90 μ., 140-160 μ. και 208-230 μ. (σελ. 125). Ανάλογοι είναι οι απειλούμενοι κίνδυνοι και από ενδεχόμενα ατυχήματα των στην δεξαμενή TK-805. Εξάλλου, όπως προκύπτει από το χάρτη της παραγράφου 7-2 (φωτιά στη λεκάνη ασφαλείας της TK-806 - Ζώνες θερμικής ακτινοβολίας I, II, III με 2 F) και από χάρτη 7.3. (φωτιά στη λεκάνη ασφαλείας της TK - 806- Ζώνες θερμικής ακτινοβολίας I, II, III με 5D), η δεξαμενή TK-805 βρίσκεται εντός της Ζώνης Π θερμικής ακτινοβολίας της δεξαμενής TK-806 με πιθανή συνέπεια τη λειτουργία πολλαπλασιαστικών φαινομένων (Domino) που συνεπάγονται

σημαντικές καταστροφές σε εξοπλισμό και κτίρια. Περαιτέρω, στην εκκαλουμένη βεβαιώνονται τα εξής: «Οι αρχικοί ιδιοκτήτες του 197 Ο.Τ. Κ. Λ. και Δ. χήρα Γ. Π. κατήρτισαν προσύμφωνο εργολαβίας με τον πρώτο παρεμβαίνοντα Η. Κ. προς ανοικοδόμηση του ανωτέρω συγκροτήματος οικοδομών (υπ' αριθ. 9334/2-3-2004 προσύμφωνο της Συμβολαιογράφου Θεσσαλονίκης Π. Γ.-Κ.). Ακολούθως, οι ανωτέρω αρχικοί ιδιοκτήτες μεταβίβασαν με το υπ' αριθ. 9675/18-11-2004 συμβόλαιο της ίδιας Συμβολαιογράφου το 197 Ο.Τ. στην δεύτερη παρεμβαίνουσα Δ. Κ., παρακρατήσαντες την κυριότητα των ρυμοτομούμενων τμημάτων αυτού, και ακυρώθηκε το υπ' αριθ. 9334/2-3-2004 εργολαβικό προσύμφωνο. Η δεύτερη παρεμβαίνουσα κατήρτισε με τον πρώτο παρεμβαίνοντα το υπ' αριθ. 9676/18-11-2004 εργολαβικό προσύμφωνο και εκδόθηκε αυθημερόν η προσβαλλόμενη υπ' αριθ. 117/18-11-2004 οικοδομική άδεια από το Τμήμα Πολεοδομικών Εφαρμογών του Δήμου Ελευθερίου- Κορδελιού. Προηγήθηκε τον Ιούνιο του 2004 η διάνοιξη της οδού 25η Μαρτίου μεταξύ των Ο.Τ. 199 και 196-201, προς απόκτηση προσώπου του 197 Ο.Τ., με δαπάνες του πρώτου παρεμβαίνοντος και με έγκριση και επίβλεψη της Τεχνικής Υπηρεσίας του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού. Τέλος, οι ανωτέρω αρχικοί ιδιοκτήτες με την υπ' αριθ. 9952/2005 συμβολαιογραφική πράξη της προαναφερθείσας Συμβολαιογράφου έθεσαν σε κοινή χρήση τα ρυμοτομούμενα τμήματα του 197 Ο.Τ., των οποίων είχαν παρακρατήσει την κυριότητα». Για την ακύρωση της 117/18.11.2004 άδειας η εφεσίβλητη άσκησε αίτηση ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου Θεσσαλονίκης, η οποία έγινε δεκτή με την ήδη εκκαλουμένη. Το Διοικητικό Εφετείο έκρινε ότι η ήδη εφεσίβλητη, λόγω των ως άνω εγκαταστάσεων της, συμμετέχει στην εφαρμογή των μέτρων για την πρόληψη μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος, σύμφωνα με τις διατάξεις της υπ' αριθ. 5697/590/29-3-2000 ΚΥΑ, φέρει δε τις οριζόμενες σε αυτή ευθύνες σε περίπτωση τέτοιου ατυχήματος. Ενόψει δε του ότι η Μελέτη Ασφαλείας, την οποία εκπόνησε, με βάση τις ως άνω διατάξεις, καταχωρήθηκε τον Αύγουστο του 2002, οπότε και είχε πλέον τη δυνατότητα η εφεσίβλητη να θεμελιώσει δικαίωμα αιτήσεως ακυρώσεως στις διατάξεις της εν λόγω ΚΥΑ, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι το οικόπεδο, στο οποίο αφορά η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια, γειντιάζει με τις εγκαταστάσεις της, κρίθηκε ότι αυτή είχε έννομο συμφέρον προς άσκηση της αίτησης ακυρώσεως και απορρίφθηκαν τα προβαλλόμενα από τον ήδη εκκαλούντα και τους παρεμβαίνοντες περί ελλείψεως εννόμου συμφέροντός της και καταχρηστικής άσκησης από αυτήν της αίτησης ακυρώσεως, λόγω αδιαφορίας της κατά την έκδοση προγενέστερων οικοδομικών αδειών στην περιοχή. Άλλωστε, απορρίφθηκαν και τα προβαλλόμενα για εκπρόθεσμη άσκηση της αίτησης ακυρώσεως με τις ακόλουθες σκέψεις: Από το συνδυασμό των διατάξεων του καταστατικού της εφεσίβλητης και των διατάξεων του ν. 2190/1920 προκύπτει ότι αυτή διοικείται και εκπροσωπείται συλλογικά από το Διοικητικό Συμβούλιο, το οποίο

ειδικότερα την εκπροσωπεί δικαστικά, έχοντας την εξουσία να αναθέτει τη δικαστική εκπροσώπηση αυτής σε ένα ή περισσότερα μέλη του ή διευθυντές ή υπαλλήλους της εταιρίας. Εν προκειμένω, κρίθηκε ότι από κανένα στοιχείο της δικογραφίας δεν προέκυπτε ότι τα πρόσωπα, στα οποία με βάση αποφάσεις του Δ.Σ., κατά την κρίσιμη περίοδο, είχε παραχωρηθεί το δικαίωμα άσκησης ένδικων βοηθημάτων και μέσων, έλαβαν γνώση της προσβαλλόμενης άδειας οικοδομής σε χρόνο μεγαλύτερο των εξήντα ημερών πριν από την άσκηση στις 10-3-2005 της αίτησης ακυρώσεως, ούτε προέκυπτε από οποιοδήποτε στοιχείο της δικογραφίας ότι τα ανωτέρω πρόσωπα, που κατοικούσαν στην Αθήνα, έλαβαν τυχόν γνώση της έναρξης των εργασιών του συγκροτήματος των ανωτέρω οικοδομών, με ενημέρωση δι' αλληλογραφίας των υπευθύνων των εργοστασίων της Θεσσαλονίκης ή κατ' άλλο τρόπο, σε χρόνο μεγαλύτερο των εξήντα ημερών πριν τις 10-3-2005, ανεξαρτήτως του ότι δεν αποδείχθηκε ο χρόνος έναρξης των εργασιών μετά την έκδοση στις 18-11-2004 της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας. Εξ άλλου, και ανεξαρτήτως του ότι δεν τεκμαίρεται γνώση ούτε από τους υπεύθυνους των εργοστασίων της Θεσσαλονίκης της έναρξης των εργασιών σε χρόνο μεγαλύτερο των εξήντα ημερών πριν τις 10-3-2005, κρίθηκε ότι δεν θα ήταν δυνατόν να επηρεασθεί από αυτή το εμπρόθεσμο της αίτησης ακυρώσεως, εφόσον τα πρόσωπα αυτά δεν έχουν κατά νόμο την εξουσία να εκπροσωπούν δικαστικώς την εφεσίβλητη. Ενόψει των ανωτέρω, απορρίφθηκε και το αίτημα για έκδοση προδικαστικής απόφασης, προκειμένου να υποχρεωθεί η εφεσίβλητη να προσκομίσει την αλληλογραφία με τους υπεύθυνους των εργοστασίων της στη Θεσσαλονίκη, για να διαπιστωθεί τυχόν γνώση της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας πριν τις εξήντα ημέρες από την κατάθεση της αίτησης ακυρώσεως. Περαιτέρω, το Διοικητικό Εφετείο Θεσσαλονίκης έκανε δεκτά τα ακόλουθα: Ενόψει των στόχων του άρθρου 24 του Συντάγματος και του ν. 1650/1986, οι ρυθμίσεις της 5697/590/2000 Κ.Υ.Α., εισάγουν στο εσωτερικό δίκαιο ευρωπαϊκούς κοινοτικούς κανόνες που εντάσσονται στο πλέγμα των πολεοδομικών ρυθμίσεων των ζωνών, οι οποίες γειτνιάζουν άμεσα με εγκαταστάσεις από τις οποίες, λόγω της ύπαρξης επικίνδυνων ουσιών, είναι δυνατόν να προκληθεί τεχνολογικό ατύχημα μεγάλης έκτασης. Με την έννοια δε αυτή, η καταχώρηση της μελέτης ασφαλείας, η οποία αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη, μετά την οριστικοποίησή της έχει δεσμευτικό χαρακτήρα για την εφαρμογή της αρχής της προλήψεως της βλάβης από μεγάλο τεχνολογικό ατύχημα στον εκτός της εγκαταστάσεως περιβάλλοντα χώρο, έστω και αν οι ισχύουσες σ' αυτόν, κατά τις οικείες πολεοδομικές ρυθμίσεις, χρήσεις γης δεν έχουν ανακαθοριστεί σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 12 της ανωτέρω Κ.Υ. Α. ή αν δεν υφίστανται άλλες πολεοδομικές εκκρεμότητες. Ειδικότερα, εφόσον η μελέτη ασφαλείας επισημαίνει αποστάσεις ή περιέχει χάρτες με αποστάσεις της άμεσα γειτνιάζουσας με τις εγκαταστάσεις περιοχής, εντός της οποίας περιγράφονται συνέπειες πιθανού

μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος για το κοινό εντός ζωνών κατοικίας ή άλλων δραστηριοτήτων που χρησιμοποιούνται από μεγάλο αριθμό ατόμων, πρέπει να θεωρηθεί ότι λαμβάνεται υποχρεωτικά υπόψη πριν από οποιαδήποτε παρέμβαση στις υπό κίνδυνο ζώνες. Δεδομένου δε ότι η ρητά προβλεπόμενη από το άρθρο 24 του Συντάγματος αρχή της προλήψεως της βλάβης του περιβάλλοντος δεσμεύει και κάθε διοικητική αρχή σε περίπτωση παρεμβάσεως στο ανθρωπογενές και φυσικό περιβάλλον, πρέπει να θεωρηθεί ότι η κατά τόπο αρμόδια πολεοδομική υπηρεσία, για την έκδοση οικοδομικής άδειας εντός ζώνης άμεσα γειτνιάζουσας με εγκαταστάσεις από τις οποίες μπορεί να προκληθεί μεγάλο τεχνολογικό ατύχημα και που κατά το σχέδιο πόλεως είναι χαρακτηρισμένη ως ζώνη κατοικίας, προσέτι δε είναι αδόμητη ή αραιοδομημένη, έχει υποχρέωση, υπό μορφή προληπτικού μέτρου για προφανείς λόγους ασφάλειας, να προβεί με αιτιολογημένη πράξη πριν την έκδοση της οικοδομικής άδειας σε στάθμιση του κινδύνου από την άποψη των προβλεπόμενων στη καταχωρημένη μελέτη ασφαλείας καταστρεπτικών επιπτώσεων σε περίπτωση μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος. Συγκεκριμένα, η πολεοδομική υπηρεσία οφείλει κυρίως να ελέγξει, με βάση την καταχωρημένη στην αρμόδια υπηρεσία περιβάλλοντος της οικείας Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως μελέτη ασφαλείας, εάν η οικοδομή, για την οποία ζητείται η σχετική άδεια, βρίσκεται εντός των εμφανιζόμενων στους σχετικούς χάρτες ζωνών ή κατ' άλλο τρόπο αναφερόμενων αποστάσεων από τις εγκαταστάσεις ή τις μονάδες της εγκαταστάσεως, για τις οποίες, κατά την καταχωρημένη μελέτη ασφαλείας, επισημαίνονται άμεσοι κίνδυνοι για τη σωματική ακεραιότητα ή και τη ζωή ανθρώπων από τις προβλεπόμενες καταστροφικές συνέπειες μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος. Προσέτι, και ενόψει του ότι η υποχρέωση απορρέει τόσο απ' ευθείας από άρθρο 24 του Συντάγματος όσο και από την ανωτέρω Κ.Υ.Α., πρέπει να θεωρηθεί ότι η λήψη του προληπτικού αυτού μέτρου δεν εξαρτάται από τον κατά το άρθρο 12 της εν λόγω Κ.Υ.Α. προηγούμενο ειδικό καθορισμό των χρήσεων γης στα πλαίσια της πρόληψης μεγάλων τεχνολογικών ατυχημάτων. Τυχόν δε παράλειψη της υποχρεώσεως προς λήψη του προληπτικού αυτού μέτρου, πρέπει να θεωρηθεί ότι καθιστά την οικοδομική άδεια άκυρη. Εξάλλου, τα σχέδια πόλεων ή οι πολεοδομικές μελέτες κατά το μέρος που αφορούν τον καθορισμό μιας περιοχής ως οικιστικής, τον παρεπόμενο ορισμό των οικοδομήσιμων και κοινόχρηστων χώρων και τις συναφείς ρυμοτομικού χαρακτήρα ρυθμίσεις αποτελούν γενικές ατομικές πράξεις. Κατά το μέρος αυτό τα σχέδια πόλεων συνιστούν νομικό πλαίσιο για την δημιουργία πραγματικών καταστάσεων και τη θεμελίωση εμπραγμάτων δικαιωμάτων που από την φύση και τον χαρακτήρα τους συνδέονται με την ασφάλεια του δικαίου, ώστε η αμφισβήτηση του κύρους αυτών με την ευκαιρία προσβολής οικοδομικής άδειας ή άλλης πράξεως εφαρμογής τους, να πλήττει πραγματικές καταστάσεις και ατομικά δικαιώματα που έχουν δημιουργηθεί με τη σύμπραξη

της Διοικήσεως. Από την ασφάλεια του δικαίου υπαγορεύεται η γενική αρχή του διοικητικού δικαίου της αδυναμίας παρεμπόδισης ελέγχου των ατομικών πράξεων που έχουν διαφύγει την ευθεία ακυρωτική προσβολή, μεταξύ των οποίων τα σχέδια πόλεων, κατά το ως άνω μέρος που συνιστούν γενικές ατομικές πράξεις. Η γενική αυτή αρχή κάμπτεται ως προς τα ρυμοτομικά σχέδια από ρητή, ειδική και ανενδοίαστη πρόβλεψη του νομοθέτη για τη λήψη δέσμης ιδιαίτερων προληπτικών ή κατασταλτικών μέτρων προς προστασία των έννομων αγαθών που υποχρεούται κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος να λαμβάνει αυτός ή η Διοίκηση, μετά από στάθμιση τόσο των άλλων συνταγματικώς προστατευόμενων δικαιωμάτων όσο και του γενικότερου δημοσίου συμφέροντος. Εν όψει όλων των ανωτέρω και δεδομένου ότι η ανάγκη τηρήσεως των δεουσών αποστάσεων μεταξύ εγκαταστάσεων ικανών να προκαλέσουν μεγάλο τεχνολογικό ατύχημα και ζωνών κατοικίας ή έργων και δραστηριοτήτων που προσελκύουν ή χρησιμοποιούνται από μεγάλο αριθμό ατόμων προκύπτει ρητά και ειδικά από το άρθρο 12 της υπ' αριθ. 5697/590/2000 Κοινής Υπουργικής Αποφάσεως, προκύπτει δε και ανενδοίαστα από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος και του άρθρου 15 του Ν. 1650/1986, συνεκτιμώμενου δε και του σκοπού δημοσίου συμφέροντος, για τον οποίο θεσπίζεται το μέτρο της τηρήσεως των εν λόγω ελάχιστων ειδικών αποστάσεων ασφαλείας, όπως η προστασία της ζωής και της υγείας μεγάλου αριθμού προσώπων από τον άμεσο κίνδυνο μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος, δηλαδή της προστασίας έννομων αγαθών κατά προτεραιότητα προστατευόμενων έναντι της ιδιοκτησίας, πρέπει να θεωρηθεί ότι κάμπτεται η αρχή της αδυναμίας του παρεμπόδισης ελέγχου των ρυμοτομικών σχεδίων και ότι η λήψη του ανωτέρω προληπτικού μέτρου, υπό τις προαναφερθείσες προϋποθέσεις, δεν προσκρούει στην ασφάλεια του δικαίου ή την αρχή της προστασίας της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, η οποία δεν διευρύνεται σε βαθμό που να κωλύει την εφαρμογή μιας νέας ρυθμίσεως, όπως εν προκειμένω η ανωτέρω Κ.Υ.Α. ή ενός μέτρου επιβαλλόμενου από το δημόσιο συμφέρον. Επιπλέον, έγινε δεκτό ότι από το συνδυασμό των διατάξεων του άρθρου 43 παρ. 10 του ν. 1337/1983 και του άρθρου 25 παρ. 8 του ν. 2508/1997, ενόψει των σκοπών του άρθρου 24 του Συντάγματος, του άρθρου 15 του Ν. 1650/1986 και του άρθρου 12 της 5697/590/2000 Κ.Υ.Α., συνάγεται ότι σε περιοχές που γειτνιάζουν με εγκαταστάσεις από τις οποίες είναι δυνατόν να προκληθεί μεγάλο τεχνολογικό ατύχημα και έχουν χαρακτηριστεί στην εγκριθείσα οικεία πολεοδομική μελέτη ως χρήσεως κατοικίας ή άλλων δραστηριοτήτων που προσελκύουν μεγάλο αριθμό ατόμων, χωρίς να έχει κυρωθεί η οικεία πράξη εφαρμογής, δεν είναι δυνατόν μετά τη δημοσίευση της ανωτέρω Κ.Υ.Α., να κυρωθεί η πράξη εφαρμογής πριν από τον ανακαθορισμό των χρήσεων γης κατά τους ορισμούς του άρθρου 12 της εν λόγω Κ.Υ.Α. Συνεπώς, έγκριση της πολεοδομικής υπηρεσίας πριν από τη χορήγηση οικοδομικής άδειας περί του ότι δεν εμποδίζεται, κατά την μη κυρωθείσα

πράξη εφαρμογής, η πραγματοποίηση της υποχρέωσης εισφοράς σε γη σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 8 του Ν. 1337/1983 για το οικόπεδο, για το οποίο επιδιώκεται η έκδοση οικοδομικής άδειας είναι άκυρη, εάν η πράξη εφαρμογής δεν έχει προηγουμένως αναπροσαρμοσθεί στον κατά τα ανωτέρω απαιτούμενο ανακαθορισμό χρήσεων γης. Με όλα τα παραπάνω και ιδίως ενόψει του γεγονότος ότι το επίμαχο οικόπεδο βρίσκεται, με βάση τις μετρήσεις του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού, εντός των ζωνών των προαναφερθεισών κατά την μελέτη ασφαλείας επιπτώσεων από τους ενδεχόμενους κινδύνους των ανωτέρω δύο τύπων μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος στην TK-4401 δεξαμενή βινυλοχλωριδίου των εγκαταστάσεων της χημικής βιομηχανίας της εφεσίβλητης, πλησίον των ζωνών επιπτώσεων από τους ενδεχόμενους κινδύνους μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος στην TK-806 δεξαμενή αργού πετρελαίου και εντός των ίδιων ζωνών της TK-805 δεξαμενής αργού πετρελαίου των εγκαταστάσεων του Διυλιστηρίου της εφεσίβλητης με πιθανότητα πολλαπλασιαστικών φαινομένων, το Διοικητικό Εφετείο έκρινε ότι η πολεοδομική υπηρεσία του εκκαλούντος όφειλε, πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας, να σταθμίσει με αιτιολογημένη πράξη τους κινδύνους για το υπό ανέγερση συγκρότημα οικοδομών, που πρόκειται να χρησιμοποιηθεί ως κατοικία σημαντικού αριθμού προσώπων. Συνεπώς, κρίθηκε ότι η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια εκδόθηκε κατά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας. Εξ άλλου, και δεδομένου ότι μετά την δημοσίευση της 5796/590/2000 Κ.Υ.Α. δεν ίσχυαν πλέον τα δεδομένα της μη κυρωθείσης πράξεως εφαρμογής, εφόσον εκκρεμούσε ο ανακαθορισμός των χρήσεων γης στην γειτνιάζουσα με τις εγκαταστάσεις της εφεσίβλητης ζώνη κατοικίας, ενώ μεσολάβησε και μεταβολή του ιδιοκτήτη του 197 Ο.Τ., κρίθηκε ότι η από 14-9-1999 προαναφερθείσα έγκριση του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Νομαρχιακής Αυτοδιοικήσεως Θεσσαλονίκης προς έκδοση της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας ήταν πλέον ανίσχυρη. Τούτο δε ανεξαρτήτως του ότι συνομολογήθηκε από τους παρεμβαίνοντες ότι η θέση σε κοινή χρήση των ρυμοτομούμενων τμημάτων έγινε μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης οικοδομικής άδειας, ενώ δεν προέκυπτε ότι καταβλήθηκε το 20% της εισφοράς σε χρήμα πριν από την έκδοση αυτής, καθόσον η περί τούτου με αριθ. πρωτ. 12.673/12-10-2005 βεβαίωσης Γραφείου Εσόδων του Δήμου Ελευθερίου-Κορδελιού δεν ήταν δυνατόν να ληφθεί υπόψη ως εκδοθείσα μετά την προθεσμία υποβολής υπομνήματος, ανεξαρτήτως της αοριστίας αυτής.

8. Επειδή, προβάλλεται ότι η αίτηση ακυρώσεως έπρεπε να είχε απορριφθεί ως εκπρόθεσμη και ως ασκηθείσα άνευ εννόμου συμφέροντος. Η εφεσίβλητη, όπως ορθά έκρινε το Διοικητικό Εφετείο, είχε έννομο συμφέρον για την άσκηση της αίτησης ακυρώσεως, ενόψει των υποχρεώσεων, που της επιβάλλει η 5697/590/16.3.2000 ΚΥΑ και ιδίως, μετά την καταχώριση των Μελετών Ασφαλείας των εγκαταστάσεών της, που φέρεται να έγινε τα έτη 2002 και

2003. Ενόψει δε του χρόνου κατάρτισης των μελετών ασφαλείας, με τις οποίες εξειδικεύτηκαν, με βάση και τις διατάξεις της ΚΥΑ, οι κίνδυνοι από τις επίμαχες εγκαταστάσεις, είναι αδιάφορο το γεγονός ότι η εταιρεία δεν είχε προσβάλει προγενέστερες οικοδομικές άδειες για την ανέγερση κτιρίων στην περιοχή. Περαιτέρω, η εξηκονθήμερη προθεσμία προς άσκηση αίτησεως ακυρώσεως κατά ατομικής διοικητικής πράξης, η οποία δεν δημοσιεύεται και η οποία δεν έχει κοινοποιηθεί στον ενδιαφερόμενο αρχίζει από τότε που αυτός έλαβε πλήρη γνώση της έκδοσής της και του περιεχομένου της, το χρονικό δε αυτό σημείο της πλήρους γνώσης μπορεί να τεκμαίρεται κατ' εκτίμηση των περιστάσεων κάθε υπόθεσης. Ειδικά δε επί προσβολής άδειας ανέγερσης οικοδομής, η προθεσμία άσκησης αίτησης ακυρώσεως δεν κινείται από τη γνώση μόνον της εκτέλεσης εργασιών κατασκευής του κτιρίου, αλλά απαιτείται και γνώση του περιεχομένου της άδειας ως προς τα βασικά δομικά στοιχεία και χαρακτηριστικά του κτιρίου και της χρήσης του, σε συνάρτηση και με τις προβαλλόμενες πλημμέλειες της οικοδομικής άδειας και το έννομο συμφέρον στο οποίο θεμελιώνεται η άσκηση του ενδίκου βοηθήματος. Για την συναγωγή δε τεκμηρίου γνώσης με την ανωτέρω έννοια λαμβάνεται υπόψη και το χρονικό διάστημα που παρήλθε από την έναρξη των σχετικών οικοδομικών εργασιών, σε συνδυασμό προς το εύλογο ενδιαφέρον του ασκούντος την αίτηση ακυρώσεως να πληροφορηθεί σχετικά με την έκδοση της σχετικής οικοδομικής άδειας και με το περιεχόμενο της (πρβλ. ΣτΕ 2036/2011 Ολομ., 4531/2013). Στην προκειμένη περίπτωση η προσβαλλόμενη οικοδομική άδεια εκδόθηκε στις 18.11.2004, ενώ η αίτηση ακυρώσεως ασκήθηκε στις 10.3.2005. Ναι μεν με την έφεση, όπως και με το από 4.10.2005 υπόμνημα του εκκαλούντος ενώπιον του Διοικητικού Εφετείου γίνεται επίκληση κάποιων προπαρασκευαστικών εργασιών και εργασιών διαμόρφωσης κοινοχρήστων χώρων από τον Ιούνιο του 2004, μόνο, όμως, αυτές οι εργασίες δεν οδηγούν σε γνώση για την ανέγερση συγκροτήματος οικοδομών, δεν θα μπορούσαν δε να ληφθούν υπόψη εργασίες ανέγερσης των οικοδομών πριν από το χρονικό σημείο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης. Άλλωστε, ναι μεν αναφέρεται ότι στα μέσα Δεκεμβρίου του 2004 είχε ολοκληρωθεί ο σκελετός του συγκροτήματος, ανεξάρτητα, όμως, από το ότι δεν προσκομίζονται στοιχεία για την απόδειξη του σχετικού ισχυρισμού, ακόμη και εάν τούτο ισχύει, μόνο το γεγονός αυτό δεν υποδηλώνει πλήρη γνώση του περιεχομένου της προσβαλλόμενης άδειας οικοδομής και ιδίως της μη συνεκτίμησης της γειτνίασης με τις εγκαταστάσεις της εφεσίβλητης και των σχετικών κινδύνων, που απορρέουν από αυτήν, γνώση, η οποία, μόνο από μελέτη του πλήρους φακέλου της άδειας θα μπορούσε να προκύψει. Σε κάθε περίπτωση, η αίτηση δεν ασκήθηκε μετά την πάροδο υπερβολικά μεγάλου χρόνου από την έκδοση της προσβαλλομένης, σε σχέση με το εύλογο ενδιαφέρον της εφεσίβλητης και με τις συγκεκριμένες ως άνω περιστάσεις της υπόθεσης ως προς τη γνώση αυτής από τους νόμιμους εκπροσώπους της (πρβλ. σκέψεις για

γνώση της προσβαλλομένης από τα όργανα εκπροσώπησης νομικού προσώπου σε ΣτΕ 2569/2004, 606/2002 Ολομ., 3943/1995, 2761/1994, 949/1991). Ενόψει των ανωτέρω, ο παραπάνω λόγος ακυρώσεως πρέπει να απορριφθεί ως αβάσιμος.

9. Επειδή, προβάλλεται ότι: α) είναι εσφαλμένη η κρίση του Διοικητικού Εφετείου για κάμψη της γενικής αρχής αδυναμίας παρεμπόδισης ελέγχου των ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως ρυμοτομικών σχεδίων, που έχουν διαφύγει τον ευθύ ακυρωτικό έλεγχο, όταν συγκεκριμένα νομοθετήματα επιβάλλουν τη λήψη μέτρων για την προστασία της ζωής και υγείας μεγάλου αριθμού προσώπων από τον άμεσο κίνδυνο μεγάλου τεχνολογικού ατυχήματος, β) δεν συνεκτιμήθηκε ότι ο δήμος δεν είχε στη διάθεσή του τη μελέτη ασφαλείας της εφεσίβλητης και συνεπώς, η πολεοδομική υπηρεσία δεν ήταν σε θέση να σταθμίσει τους κινδύνους από την ανέγερση της επίμαχης οικοδομής, γ) εσφαλμένως κρίθηκε ότι μετά τη δημοσίευση της 5697/590/2000 ΚΥΑ η από 14.9.1999 έγκριση του Τμήματος Πολεοδομικών Εφαρμογών της Ν.Α. Θεσσαλονίκης προς έκδοση της προσβληθείσας οικοδομικής άδειας ήταν πλέον ανίσχυρη, δεδομένου ότι έπρεπε να γίνει ανακαθορισμός των χρήσεων γης της περιοχής, σύμφωνα με τις απαιτήσεις ασφαλείας, που έθετε η ΚΥΑ αυτή, δ) μη νομίμως το Διοικητικό Εφετείο θεμελίωσε την κρίση του στα αποσπασματικά στοιχεία της μελέτης ασφαλείας, που είχαν προσκομιστεί από την εφεσίβλητη, χωρίς να διατάξει με την έκδοση προδικαστικής απόφασης την προσκόμιση της επίσημα καταχωρημένης μελέτης και ε) από καμία διάταξη νόμου δεν επιβάλλεται η ειδική αιτιολόγηση για το κίνδυνο βιομηχανικού ατυχήματος πριν από την έκδοση οικοδομικής άδειας.
10. Επειδή, οι διατάξεις της ΚΥΑ 5697/590/16.3.2000 εξυπηρετούν τον δημοσίου συμφέροντος σκοπό της προστασίας του κοινού από τους κινδύνους που εμπερικλείει η λειτουργία εγκαταστάσεων από τις οποίες μπορεί να προκληθεί ατύχημα μεγάλης έκτασης. Συνεπώς, οι διατάξεις της ΚΥΑ αυτής, με τις οποίες, άλλωστε, ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη κοινοτικό δίκαιο, την αποτελεσματική εφαρμογή του οποίου κάθε κράτος μέλος έχει την υποχρέωση να εξασφαλίζει, θα πρέπει να θεωρηθεί ότι προστίθενται στο πλέγμα των διατάξεων ιδίως της νομοθεσίας περί σχεδίων πόλεων, περί ΓΟΚ, περί του τρόπου και της διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών, περί κτιριοδομικού και αντισεισμικού κανονισμού, σε συνδυασμό με τις διατάξεις περί αυθαιρέτων και επικίνδυνων οικοδομών, με τις οποίες, επίσης, ο νομοθέτης αποβλέπει στην προστασία του γενικού συμφέροντος, το οποίο συνίσταται στην αποτροπή της ζημίας των οικοδομών, ως περιουσιακών στοιχείων και προεχόντως στη διαφύλαξη της ασφάλειας όσων διαβιούν ή βρίσκονται εντός των οικοδομών, καθώς και όσων διέρχονται ή βρίσκονται πλησίον αυτών (πρβλ. ΣτΕ 1004/2014). Εξάλλου, ναι μεν η επίμαχη ΚΥΑ αναφέρεται, στο άρθρο 12, σε συνεκτίμηση του στόχου της πρόληψης

μεγάλων ατυχημάτων κατά την κατάρτιση σχεδίων χρήσεων και κατά την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, για την ταυτότητα του λόγου, όμως, προς εξασφάλιση της αποτελεσματικής εφαρμογής της οδηγίας 96/82/ΕΚ, ενόψει και των κριθέντων από το ΔΕΕ στην υπόθεση C- 53/10, η συνεκτίμηση αυτή θα πρέπει να γίνεται από τις αρμόδιες διοικητικές αρχές και κατά την έκδοση οικοδομικών αδειών. Άλλωστε, κρίσιμη είναι η συνεκτίμηση των κινδύνων με βάση και τις σχετικές μελέτες ασφαλείας κατά τη διαδικασία χορήγησης οικοδομικής άδειας, χωρίς τούτο να σημαίνει απόλυτη απαγόρευση δόμησης σε οικόπεδα που βρίσκονται εντός ζωνών, στις οποίες μπορεί να εκτείνονται οι συνέπειες μεγάλου ατυχήματος. Τα παραπάνω θα πρέπει να θεωρηθεί ότι δεν αναιρούνται από το γεγονός ότι γίνεται καταρχήν δεκτό ότι η χορήγηση οικοδομικής άδειας δεν καταλείπεται στη διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης, αλλά είναι υποχρεωτική γι' αυτήν (πρβλ. ΣτΕ 4933/2013, 2654/1999). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η προσβαλλόμενη πράξη επέτρεψε την ανέγερση συγκροτήματος κατοικιών, που, όπως έκανε δεκτό η εκκαλούμενη, δεν αμφισβητεί δε ο εκκαλών δήμος, βρίσκονται εντός των ζωνών, που, σύμφωνα με τις καταχωρηθείσες μελέτες ασφαλείας, επηρεάζονται από τις συνέπειες ενδεχόμενου μεγάλου ατυχήματος στις εγκαταστάσεις της εφεσίβλητης. Ενόψει του γεγονότος ότι, όπως προκύπτει και από το φωτογραφικό υλικό, που βρίσκεται στη δικογραφία, η γειτνίαση του επίμαχου οικοπέδου με βιομηχανικές εγκαταστάσεις (δεξαμενές) της εφεσίβλητης είναι προφανέστατη, σε συνδυασμό με το ότι από στοιχεία που επικαλείται και προσκομίζει η εφεσίβλητη με το από 16.5.2007 υπόμνημά της προς το Συμβούλιο της Επικρατείας προκύπτει ειδικότερη γνώση οργάνων του εκκαλούντος για την επικινδυνότητα εγκαταστάσεών της (βλ. Φ.311.14/130/4.4.2002 έγγραφο του Τμήματος Π.Σ.Ε.Α. - Γ.Π.Π. της Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης Θεσσαλονίκης για «Συγκρότησης επιτροπής για τη σύνταξη Ειδικού Σχεδίου Αντιμετώπισης Τεχνολογικού Ατυχήματος Μεγάλης Έκτασης (ΣΑΤΑΜΕ) του Εργοστασίου Προπυλενίου των Εγκαταστάσεων ΕΛΛΗΝΙΚΑ ΠΕΤΡΕΛΑΙΑ ΑΕ», στο οποίο μνημονεύεται η 5967/590/2000 ΚΥΑ και με το οποίο ως μέλος της επιτροπής ορίζεται, μεταξύ άλλων, ο Πρόεδρος του Δημοτικού Συμβουλίου του εκκαλούντος, καθώς και το Φ.311.14/258/3.7.2003 έγγραφο της ίδιας ως άνω υπηρεσίας προς τους Δημάρχους Ελευθερίου - Κορδελιού, Εχεδώρου, Ευόσμου και Μενεμένης, με το οποίο ζητούνται στοιχεία προκειμένου να ολοκληρωθεί η σύνταξη του ΣΑΤΑΜΕ της εγκατάστασης της εφεσίβλητης), λαμβανομένης υπόψη της ως άνω ερμηνείας του άρθρου 12 της 5967/590/2000 ΚΥΑ, ο εκκαλών δήμος είχε υποχρέωση, κατά την έκδοση της προσβαλλομένης, να αναζητήσει και να συνεκτιμήσει τις προβλέψεις των μελετών ασφαλείας της εφεσίβλητης. Ενόψει αυτών, ορθά, αν και με εν μέρει άλλη αιτιολογία, έκρινε το Διοικητικό Εφετείο, πρέπει δε να απορριφθούν ως αβάσιμοι οι ως άνω λόγοι ακυρώσεως. Εξάλλου, δεδομένου ότι ο ίδιος ο εκκαλών δεν αμφισβητεί ότι δεν έλαβε

καθόλου υπόψη του στοιχεία της μελέτης ασφαλείας, θα πρέπει να θεωρηθεί απορριπτέος ως αλυσιτελής ο υπό στοιχείο δ' λόγος έφεσης περί υποχρέωσης προς έκδοση προδικαστικής, ανεξάρτητα από το ότι η συμπλήρωση των αποδείξεων εναπόκειται στην ευχέρεια του δικαστηρίου. Περαιτέρω, πρέπει να απορριφθούν ως αλυσιτελείς οι υπό στοιχεία α) και ε) λόγοι έφεσης, οι οποίες πλήττουν σκέψεις της εκκαλουμένης σχετικά με την κάμψη της αρχής της αδυναμίας παρεμπόμπτοντος ελέγχου ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες, όμως, δεν αποτελούν απαραίτητο αιτιολογικό έρεισμα αυτής.

11. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω, πρέπει να απορριφθεί η κρινόμενη έφεση.