

ΣτΕ 642/2015* [Αναβολή έκδοσης απόφασης προκειμένου να εκδοθεί π.δ. ίδρυσης εθνικού πάρκου]

Περίληψη

- Για το χαρακτηρισμό της επίδοσης περιοχής ως Εθνικού Πάρκου ήταν αναγκαία η έκδοση του προβλεπόμενου από το άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 προεδρικού διατάγματος. Συνεπώς, η περιοχή αυτή αναρμοδίως χαρακτηρίσθηκε ως Εθνικό Πάρκο με την προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση, η οποία θα έπρεπε να ακυρωθεί. Η έκδοση οριστικής αποφάσεως πρέπει να αναβληθεί για έξι μήνες, προκειμένου η Διοίκηση να εκδώσει το προβλεπόμενο στις ως άνω διατάξεις προεδρικό διάταγμα.

* Όμοια η απόφαση ΣτΕ 643/2015.

Πρόεδρος: *N. Ρόζος*

Εισηγητής: *Αικ. Σακελλαροπούλου*

Δικηγόροι: *Γ. Μυταλούλης, Αλ. Σταυρακάκης, Π. Αθανασούλης*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 12966/23.3. 2009 κοινής υπουργικής αποφάσεως των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και Μακεδονίας Θράκης, με την οποία χαρακτηρίσθηκαν οι χερσαίες, υδάτινες και θαλάσσιες περιοχές των εκβολών των ποταμών Γαλλικού, Αξιού, Λουδία και Αλιάκμονα, της Αλυκής Κίτρους και της λιμνοθάλασσας Καλοχωρίου και της ευρύτερης περιοχής τους ως Εθνικό Πάρκο και καθορίσθηκαν χρήσεις, όροι και περιορισμοί δομήσεως.
3. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση ασκείται εμπροθέσμως την 14.7.2009 και με έννομο συμφέρον από τους αιτούντες και, ειδικότερα, από α) τους Αγροτικούς Συνεταιρισμούς Χαλάστρας Α΄ και Β΄ (πρώτος και δεύτερος των αιτούντων), οι οποίοι εδρεύουν στον (πρώην) Δήμο Χαλάστρας και ήδη Δήμο Δέλτα [άρθρο 1 παρ. 2 περ. 19.Α.8. του ν. 3852/2010, Α΄ 87] και έχουν, κατά τα προσκομιζόμενα καταστατικά τους, ως σκοπό την οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη και προαγωγή των μελών τους (άρθρο 3), καθώς και β) από τον Τοπικό Οργανισμό Εγγείων Βελτιώσεων, ο οποίος εδρεύει ομοίως στο Δήμο Δέλτα, έχει δε, κατά το προσκομιζόμενο καταστατικό του, ως σκοπό την έγγειο βελτίωση των αγροκτημάτων των μελών του, τα οποία βρίσκονται

εντός της περιοχής δικαιοδοσίας του (άρθρο 3), δεδομένου ότι όπως ισχυρίζονται με τις ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης κοινής υπουργικής απόφασης δεν προστατεύεται επαρκώς ο ποταμός Αξιός, επικαλούμενοι δε, ειδικότερα, ότι υφίστανται βλάβη λόγω της μη επαρκούς αντιμετώπισης από την προσβαλλόμενη του ζητήματος της απολήξεως στον ποταμό Αξιό, από τον οποίο υδροδοτείται η γεωργική γη, που καλλιεργούν τα μέλη τους, επεξεργασμένων και ανεπεξέργαστων λυμάτων από τους Δήμους Ευρωπού, Αξιούπολης, Πολυκάστρου, Γουμένισσας, Κουφαλίων, καθώς και υγρών βιομηχανικών αποβλήτων και υδάτων αποστραγγίσεως γεωργικών καλλιεργειών των νομών Πέλλας, Φλωρίνης και Κιλκίς (βλ. ΣτΕ 3262-4/2010 επτ. σκ. 5, πρβλ. και ΣτΕ 2924/2011 σκ. 4). Τα δε περί του αντιθέτου προβαλλόμενα είναι απορριπτέα ως αβάσιμα.

4. Επειδή, όπως έχει κριθεί, από το συνδυασμό των διατάξεων των άρθρων 18 έως 22 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως ίσχυαν κατά τον κρίσιμο χρόνο, προκύπτει ότι οι περιοχές ή τα στοιχεία της φύσης και του τοπίου, για τα οποία συντρέχουν οι οριζόμενες στα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 προϋποθέσεις, τίθενται υπό καθεστώς ειδικής προστασίας με προεδρικό διάταγμα. Με το διάταγμα αυτό το υπαγόμενο σε καθεστώς προστασίας αντικείμενο, αναλόγως των χαρακτηριστικών του, κατατάσσεται σε μία από τις προβλεπόμενες στα άρθρα αυτά κατηγορίες, όπως είναι τα εθνικά πάρκα, και επιβάλλονται οι αναγκαίοι για την προστασία του όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις. Ειδικώς, ο χαρακτηρισμός περιοχών ως εθνικών πάρκων αποσκοπεί στη διαφύλαξη της φυσικής κληρονομιάς και στη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας ευρύτερων περιοχών της χώρας με παράλληλη παροχή στο κοινό δυνατοτήτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης και φυσιολατρικών δραστηριοτήτων. Για την επιτέλεση των σκοπών αυτών επιβάλλεται η λήψη μέτρων με το εκδιδόμενο διάταγμα και, εν συνεχεία, με τον κανονισμό διαχείρισης για την προστασία των οριοθετούμενων περιοχών από ανθρωπογενείς επεμβάσεις και δραστηριότητες που θα οδηγούσαν σε υποβάθμιση τα οικοσυστήματα. Τέλος, ως προς την διαδικασία του χαρακτηρισμού ορίζεται ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση του διατάγματος είναι η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, η οποία θα τεκμηριώνει την σημασία του προστατευτέου αντικειμένου και την σκοπιμότητα των προτεινομένων μέτρων της προστασίας του. Εξάλλου, η κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται από το άρθρο 21 παρ. 6 του ν. 1650/1986, με την οποία τίθενται κατά τρόπο προσωρινό (για χρονικό διάστημα όχι ανώτερο της διετίας δυνάμενο να παραταθεί μία μόνο φορά και για ένα έτος) απαγορεύσεις, όροι και περιορισμοί για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατό να έχουν βλαπτικά αποτελέσματα για τις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα, εκδίδεται ακριβώς ενόψει επικειμένου χαρακτηρισμού με την έκδοση του π.δ/τος των παρ. 1 και 2 του άρθρου 21 και δεν υποκαθιστά, κατά το νόμο, το διάταγμα αυτό. Περαιτέρω, με τις διατάξεις

του άρθρου 13 του ν. 3044/2002, ιδρύθηκαν μεν φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό, ο περαιτέρω, όμως, χαρακτηρισμός των περιοχών αυτών κατά τις διακρίσεις του ν. 1650/1986, από τον οποίο εξαρτάται το κατά νόμο περιεχόμενο της προστασίας και οι σκοποί στους οποίους πρέπει να αποβλέπουν οι επιβαλλόμενοι όροι και περιορισμοί, δηλαδή η υπαγωγή τους σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπονται με το νόμο αυτό, μεταξύ των οποίων και τα εθνικά πάρκα, χωρεί κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 21 του παραπάνω ν. 1650/1986, δηλαδή με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατόπιν ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης. Τέλος, και η εξουσιοδότηση του άρθρου 15 παρ. 11 του ν. 2742/1999, που προστέθηκε με το παραπάνω άρθρο 13 του ν. 3044/2002 για την έκδοση κοινής υπουργικής απόφασης, έχει ως περιεχόμενο τη μεταβολή των ορίων των περιοχών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των συνιστώμενων φορέων και τον καθορισμό επιμέρους ζωνών προστασίας εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητάς τους καθώς και όρων, απαγορεύσεων και περιορισμών στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων, προϋποθέτει, όμως, το χαρακτηρισμό της περιοχής και την υπαγωγή της σε μια από τις προβλεπόμενες στο ν. 1650/1986 κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 21 του νόμου αυτού, με βάση δε το χαρακτηρισμό αυτό και στο πλαίσιο που θα καθορισθεί με το προεδρικό διάταγμα, ως προς τους όρους, τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς των χρήσεων γης, της δόμησης και της κατάτμησης των ακινήτων της περιοχής θα ρυθμισθούν περαιτέρω, με γνώμονα τους σκοπούς προστασίας που ορίζονται για κάθε κατηγορία προστατευόμενων περιοχών με τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986, τα σχετικά θέματα με την κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται στην παραπάνω διάταξη του ν. 3044/2002 (ΣτΕ 808/2014, 5455/2012 επταμ., 3290/2009, 3595/2007 επταμ.).

5. Επειδή, εξάλλου, στο άρθρο 6 του ν. 3937/2011 για την διατήρηση της βιοποικιλότητας (Α΄ 60), που αντικατέστησε το άρθρο 21 του μνημονευθέντος ν. 1650/1986, περιλαμβάνονται παρ. 5 και 9 οι οποίες ορίζουν τα εξής: «5. α) Κανονιστικές πράξεις χαρακτηρισμού προστατευομένων περιοχών που εγκρίθηκαν από αναρμόδιο όργανο, μπορούν να εγκριθούν με προεδρικά διατάγματα ως έχουν, με την επιφύλαξη της τήρησης των προβλέψεων της παραγράφου 2 του άρθρου 9, ύστερα από πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής και των συναρμόδιων Υπουργών και μετά από εισήγηση της αρμόδιας Γενικής Διεύθυνσης Περιβάλλοντος ότι δεν έχουν επέλθει ιδιαίτερα σημαντικές αλλαγές στην κατάσταση διατήρησης του προστατευτέου αντικειμένου. Η ισχύς των παραπάνω προεδρικών διαταγμάτων, πλην της τήρησης των προβλέψεων της παραγράφου 2 του άρθρου 9, ανατρέχει στην ημερομηνία δημοσίευσης των

- πρώτων διοικητικών πράξεων, οι οποίες καταργούνται ρητά με τα ίδια προεδρικά διατάγματα. 6 ... 7 ... 8 ... 9. Για περιοχές, στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, για τα οποία αρχίζει η διαδικασία χαρακτηρισμού με προεδρικό διάταγμα και έως ότου εκδοθεί η πράξη χαρακτηρισμού, ο Υπουργός Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, με απόφασή του, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, μπορεί να καθορίζει όρους και περιορισμούς για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατόν να έχουν βλαπτική επίδραση στις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα. Η ισχύς της υπουργικής αυτής απόφασης δεν μπορεί να υπερβαίνει τα δύο έτη. Αν συντρέχουν εξαιρετικοί λόγοι, η προθεσμία αυτή μπορεί να παρατείνεται, με όμοια υπουργική απόφαση, για ένα ακόμη έτος.».
6. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, η προσβαλλόμενη απόφαση δημοσιεύθηκε στις 14.5.2009 (ΑΑΠ 220) και με αυτήν χαρακτηρίζονται οι χερσαίες, υδάτινες και θαλάσσιες περιοχές των εκβολών των ποταμών Γαλλικού, Αξιού, Λουδία και Αλιάκμονας, της Αλυκής Κίτρος και της λιμνοθάλασσας Καλοχωρίου και η ευρύτερη περιοχή τους ως Εθνικό Πάρκο με Περιφερειακή Ζώνη. Η απόφαση επικαλείται στο προοίμιό της τις διατάξεις του ν. 1650/1986, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 3010/ 2002 (Α΄ 91), καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 15, 16 και 17 του ν. 2742/1999, όπως συμπληρώθηκε με το άρθρο 13 του ν. 3044/2002. Ειδικότερα, η εν λόγω απόφαση έχει ως σκοπό την προστασία, διατήρηση και διαχείριση της φύσης και του τοπίου, ως φυσικής κληρονομιάς και πολύτιμου εθνικού φυσικού πόρου των υγροτόπων Αξιού, Γαλλικού, Λουδία, Αλιάκμονα, Αλυκών Κίτρος και λιμνοθάλασσας Καλοχωρίου και της ευρύτερης περιοχής τους, που διακρίνονται για την μεγάλη βιολογική, οικολογική, αισθητική, επιστημονική, γεωμορφολογική και παιδαγωγική τους αξία, με το χαρακτηρισμό της ως «ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΚΟ». Ειδικότερα, επιδιώκεται η διατήρηση και διαχείριση των σπανίων οικοτόπων και των ειδών χλωρίδας και, κυρίως, της ορνιθοπανίδας, που συντίθεται από αρκετά σημαντικά είδη [άρθρο 1]. Με την απόφαση χαρακτηρίζονται ως Εθνικό Πάρκο με περιφερειακή ζώνη, με την ονομασία «ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΚΟ ΔΕΛΤΑ ΑΞΙΟΥ - ΛΟΥΔΙΑ - ΑΛΙΑΚΜΟΝΑ (Ε.Π.Δ.Α.Λ.Α.)», που μεταφράζεται για τις σχέσεις με το εξωτερικό ως «NATIONAL PARK OF AXIOS - LOUDIAS - ALIAKMONAS DELTA», η χερσαία και υδάτινη περιοχή συνολικής εκτάσεως 338.000 στρεμμάτων (με την περιφερειακή Ζώνη) που βρίσκεται εκτός των ορίων των οικισμών προ του 1923, των οριοθετημένων οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων, των Δήμων Εχεδώρου, Χαλάστρας, Αγ. Αθανασίου, Αξιού, Χαλκηδόνας (Ν. Θεσ/νίκης), Πλατέως (Ν. Ημαθίας), Αιγινίου, Μεθώνης, Πύδνας και Κορινού (Ν. Πιερίας) και της ζώνης των 500,00 μ. περιμετρικά των ορίων των οικισμών αυτών, καθώς και εκτός των ορίων των εγκεκριμένων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.). Εντός της έκτασης του Εθνικού Πάρκου καθορίζονται ζώνες ΑΠ1, ΑΠ2, ΑΠ3, ΑΠ4 (περιοχές απόλυτης

- προστασίας της φύσης), ΠΔ1, ΠΔ2, ΠΔ3, ΠΔ4 – ΠΑ – Β1, Β2, Β3, Β4, Β5, Β6, Β7 (περιοχές προστασίας της φύσης Δέλτα ποταμών – Αλυκή Κίτρους – χερσαίες εκτάσεις) [άρθρο 2]. Εκτός της έκτασης του Εθνικού Πάρκου καθορίζεται Περιφερειακή Ζώνη - Ζώνες Γ1, Γ2, Γ3, Γ4, Γ5, Γ6 (περιοχές γεωργικών καλλιεργειών) και περιοχή Δ (περιοχή ελεγχόμενης οικιστικής ανάπτυξης Αλυκών Κίτρους) [άρθρο 2]. Με το άρθρο 3 της απόφασης καθορίζονται γενικοί όροι ισχύοντες για κάθε καθοριζόμενη με την απόφαση ζώνη προστασίας, με το δε άρθρο αυτό και το άρθρο 4 καθορίζονται ειδικοί όροι ισχύοντες ανά ειδικότερη ζώνη προστασίας.
7. Επειδή, εξάλλου, με τη διάταξη του άρθρου 22 ν. 4247/2014 (Α΄ 147), προστέθηκε στο άρθρο 50 του π.δ/τος 18/1989 (Α΄ 8), παράγραφος 3, στην οποία ορίζονται μεταξύ άλλων, τα εξής: «3α. Το δικαστήριο, αν άγεται σε ακύρωση της διοικητικής πράξης που προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως λόγω πλημμέλειας που μπορεί να καλυφθεί εκ των υστέρων και εφόσον κρίνει, ενόψει της φύσης της πλημμέλειας, και της επίδρασής της στο περιεχόμενο της προσβαλλόμενης πράξης, ότι η ακύρωση της πράξης δεν είναι αναγκαία για την αποκατάσταση της νομιμότητας και για τη διασφάλιση του δικαιώματος δικαστικής προστασίας, καθώς και σε περίπτωση παράλειψης οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας του αιτούντος, μπορεί, κατ' εκτίμηση και των εννόμων συμφερόντων των διαδίκων, να εκδώσει προδικαστική απόφαση, η οποία κοινοποιείται σε όλους τους διαδίκους, και να ζητήσει από την αρμόδια υπηρεσία είτε να προβεί σε συγκεκριμένη ενέργεια ώστε να αρθεί η πλημμέλεια είτε να εκπληρώσει την οφειλόμενη νόμιμη ενέργεια τάσσοντας προς τούτο αποκλειστική εύλογη προθεσμία, η οποία δεν μπορεί να είναι μικρότερη από ένα μήνα ούτε μεγαλύτερη από τρεις μήνες. Κανένα στοιχείο δεν λαμβάνεται υπόψη αν προσκομισθεί μετά την πάροδο της προθεσμίας αυτής. Μετά την παρέλευση της ανωτέρω προθεσμίας και εντός δεκαπενθημέρου, οι λοιποί διάδικοι δύνανται να καταθέσουν υπόμνημα με τους ισχυρισμούς τους επί των ενεργειών της Διοίκησης και των στοιχείων που αυτή προσκόμισε. Σε περίπτωση εφαρμογής των οριζόμενων στα προηγούμενα εδάφια, η δημοσίευση της προδικαστικής απόφασης συνεπάγεται την αναστολή της εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης, κατά το μέρος που δεν έχει εκτελεστεί έως τη δημοσίευση της οριστικής απόφασης. ...».
8. Επειδή, υπό τα ανωτέρω δεδομένα, για το χαρακτηρισμό της ως άνω περιοχής ως Εθνικού Πάρκου ήταν αναγκαία η έκδοση του προβλεπόμενου από το άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 προεδρικού διατάγματος, ως εκ τούτου δε η περιοχή αυτή αναρμοδίως χαρακτηρίσθηκε ως Εθνικό Πάρκο με την προσβαλλόμενη κοινή υπουργική απόφαση, η οποία θα έπρεπε να ακυρωθεί, κατά τα βασίμως προβαλλόμενα. Ενόψει όμως των μνημονευθεισών στη σκέψη 5 διατάξεων, το Τμήμα κρίνει ότι η έκδοση οριστικής αποφάσεως πρέπει να αναβληθεί για έξι μήνες, κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 50 παρ. 3α του π.δ/τος 18/1989, προκειμένου η Διοίκηση να εκδώσει το προβλεπόμενο στις ως άνω

διατάξεις προεδρικό διάταγμα, (πρβλ. ΣτΕ Ολομ. 4003/2014) και να ορισθεί δικάσιμος η 14η Οκτωβρίου 2015.