

ΣΤΕ 4320/2013 [Διάνοιξη δασικής οδού χωρίς να προηγηθεί νόμιμη περιβαλλοντική αδειοδότηση]

Περίληψη

-Το επίδικο έργο συνίσταται στη διάνοιξη δασικής οδού μήκους χιλίων τριακοσίων μέτρων περίπου, σε περιοχή η οποία έχει χαρακτηριστεί ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και υπάγεται σε ειδικό καθεστώς προστασίας. Ωστόσο, δεν προηγήθηκε έγκριση περιβαλλοντικών όρων με βάση μελέτη για τη χάραξη της οδού σε όλο το μήκος της και εκτίμηση των επιπτώσεων και εξέταση εναλλακτικών λύσεων, περιλαμβανομένης και της μηδενικής. Για τον λόγο αυτό, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση.

Πρόεδρος: *Αγγ. Θεοφιλοπούλου*

Εισηγητής: *Όλ. Παπαδοπούλου*

Δικηγόροι: *Γεώργιος Θεοχαρίδης, Χριστίνα Διβάνη*

Βασικές Σκέψεις

2. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθμ. 3897/15.9.2006 αποφάσεως του Γενικού Διευθυντή της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την οποία εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι για το έργο «Τροποποίηση μελέτης δασικού δρόμου Γ' κατηγορίας στη θέση 'Παλιόπυργος' του Δημοτικού Διαμερίσματος Νέων Ρόδων» του Δήμου Σταγείρων Ακάνθου Νομού Χαλκιδικής.
3. Επειδή, με έννομο συμφέρον ασκούν την κρινόμενη αίτηση οι δύο πρώτοι αιτούντες Ι. Ζ. και Γ. Ζ., οι οποίοι φέρονται ως συγκύριοι ακινήτου που γειτνιάζει με τον επίδικο δρόμο και με καταγγελίες και αιτήσεις τους στη Διοίκηση είχαν αντιταχθεί στην έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως (πρβλ. ΣΤΕ 2436/2008, 2875/2004). Με έννομο συμφέρον ασκείται, εξ άλλου, η αίτηση από το τρίτο αιτούν σωματείο, με την επωνυμία «Ο. Κ. Θεσσαλονίκης», που έχει, κατά το καταστατικό του, ως σκοπό, μεταξύ άλλων, την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος (πρβλ. ΣΤΕ [533/2003](#) Ολομ, 2875/2004). Όλοι δε οι ανωτέρω αιτούντες παραδεκτώς ομοδικούν, εφόσον προβάλλουν κοινούς λόγους ακυρώσεως, ερειδόμενους στην αυτή νομική και πραγματική βάση (πρβλ. ΣΤΕ 3683/2010). Τέλος, η αίτηση, που κατατέθηκε στο Δικαστήριο την 25.10.2006, ασκείται εμπροθέσμως.

4. Επειδή, με την 5980/16-29.10.1965 απόφαση του Υπουργού Προεδρίας της Κυβερνήσεως (Β΄ 714), εκδοθείσα κατ' εφαρμογή του άρθρου 52 του κ.ν. 5351/1932 (π.δ. της 9-24.8.1932, Α΄ 275), ορίσθηκαν τα εξής:
«Χαρακτηρίζομεν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα εις την περιοχήν της χερσονήσου του Αθω, από 'της διώρυγος του Ξέρξου' και μέχρι των ακροτηρίων Πίννες και Ακροθώου, Βυζαντινά και μεταβυζαντινά κτίσματα, ήτοι Μονάς, σκήτας, κελλία, ναούς, μετόχια, εξωκκλήσιον, αγιάσματα, κ.λπ. είτε εν ερειπίοις ευρισκόμενα μετά του αμέσου περιβάλλοντος αυτών χώρου καθοριζομένου ως τοιούτου άπαντος του χώρου πέριξ εις την περιοχήν της Χερσονήσου του Αθω, λόγω της εξαιρετικής αρχαιολογικής σημασίας και σπουδαιότητος αυτών». Με την εν λόγω απόφαση χαρακτηρίσθηκαν ως ιστορικά διατηρητέα μνημεία τα περιγραφόμενα σ' αυτήν κτίσματα και ο περιβάλλων χώρος τους, ως τοιούτου νοουμένου όλου του χώρου που εκτείνεται από τη διώρυγα του Ξέρξου μέχρι τα ακροτήρια Πίννες και Ακρόθων. Εξ άλλου, με την 1964/10.12.1991-14.1.1992 απόφαση του Υπουργού Μακεδονίας - Θράκης (Δ΄ 11), η οποία εκδόθηκε δυνάμει των διατάξεων του ν. 5351/1932, και ειδικότερα του άρθρου 52 αυτού, του ν. 1469/1950 και του ν. 1126/1981 περί κυρώσεως της Διεθνούς Συμβάσεως για την προστασία της παγκόσμιας πολιτιστικής και φυσικής κληρονομιάς (Α΄ 32), καθώς και των π.δ/των 161/1984 και 358/1986, και μνημονεύει στο προοίμιό της την προαναφερθείσα 5980/16-29.10.1965 υπουργική απόφαση, χαρακτηρίσθηκε «ως τοπίο ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1469/1950 ... [η] ευρύτερη περιοχή των συνόρων του Αγίου Όρους μέχρι τα διοικητικά όρια του Δήμου Ιερισσού και της νήσου Αμμολιανής του Νομού Χαλκιδικής». Περαιτέρω, σύμφωνα με την απόφαση αυτή, η οποία συνοδεύεται από σχετικό χάρτη, «ο καθορισμός όρων και περιορισμών δόμησης στην οριοθετημένη περιοχή και η έγκριση για ανέγερση οικοδομημάτων καθώς και οποιοδήποτε έργο ... σ' αυτή, θα εγκρίνεται, κατά περίπτωση, από το Υπουργείο Μακεδονίας - Θράκης, ύστερα από γνώμη των συναρμοδίων Υπουργείων».
5. Επειδή, με την 49876/2.11.1993 απόφαση του Διευθυντή Δασών Χαλκιδικής εγκρίθηκε η διάνοιξη δασικού δρόμου Γ΄ κατηγορίας στη θέση «Παλιόπυργος» Νέων Ρόδων, συνολικού μήκους 1+250 χλμ, με σκοπό την προστασία και εκμετάλλευση του κοινοτικού δάσους. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατ' εφαρμογή των διατάξεων του άρθρου 15 παρ. 1 και 2 του ν. 998/1979 (Α΄ 289) οι οποίες ορίζουν τα εξής: «1. Δασικάί οδοί είναι αι κατασκευαζόμεναι εντός ή εις τας παρυφάς δασών ή δασικών εκτάσεων και εξυπηρετούσαι την προστασίαν και εκμετάλλευσιν τούτων ή την πρόσβασιν προς υφισταμένας τεχνικάς εγκαταστάσεις ή αισθητικά τοπία ή την εκτέλεσιν και συντήρησιν δασικών έργων ή τας μεταφοράς δασικών προϊόντων και μη συμπίπτουσαι μετά του εθνικού, επαρχιακού ή κοινοτικού οδικού δικτύου της Χώρας. 2. Ιδιοκτῆται ιδιωτικών δασών και δασικών εκτάσεων, ως και οι διακάτοχοι

δημοσίων δασών και δασικών εκτάσεων, υποχρεούνται να επιτρέπουν την ... διάνοιξιν δασικών οδών, εφ' όσον αύται κατασκευάζονται επί της βάσει του εγκεκριμένου προγράμματος δασικής οδοποιίας. Οι εν λόγω ιδιοκτήται ή διακάτοχοι δύνανται να προβαίνουν εις την διάνοιξιν δασικών οδών εντός των ιδιοκτησιών ή των διακατεχομένων εκτάσεων μόνον κατόπιν αδείας του διευθυντού δασών του νομού, εκδιδομένης μετ' εισήγησιν του αρμοδίου δασάρχου, δια την εξυπηρέτησιν τινός εκ των εν παραγράφω 1 σκοπών».

Κατόπιν καταγγελιών των δύο πρώτων αιτούντων, η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας με το 885/14.4.1994 έγγραφο της ζήτησε από το αρμόδιο Δασαρχείο Αρναίας την άμεση διακοπή των εκτελουμένων δυνάμει της προαναφερθείσης 49876/2.11.1993 εγκρίσεως εργασιών, την αποκατάσταση του χώρου της εκχερσωθείσης δασικής εκτάσεως με σχετική μελέτη και την εφαρμογή των νομίμων διαδικασιών που προβλέπονται για έργα και επεμβάσεις σε περιοχές, όπως η επίμαχη, η οποία εμπίπτει στην ευρύτερη περιοχή που χαρακτηρίσθηκε ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους με την ανωτέρω 1964/10.12.1991-14.1.1992 υπουργική απόφαση και περιλαμβάνεται στις περιοχές απόλυτης προστασίας, σύμφωνα με μελέτη για τον καθορισμό Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου στην συνορεύουσα με το Άγιον Όρος περιοχή. Το Δασαρχείο Αρναίας, στο σχετικό 6812/4.10.1994 έγγραφό του, που απευθύνεται στους ως άνω αιτούντες, ανέφερε ότι η κατασκευή του επίμαχου δασικού δρόμου έγινε σύμφωνα με τις διατάξεις της δασικής νομοθεσίας και κατ' εφαρμογή εγκεκριμένης μελέτης αντιπυρικής προστασίας του κοινοτικού δάσους Νέων Ρόδων, συγκεκριμένα δε της μελέτης που εγκρίθηκε με την 49876/2.11.1993 απόφαση, ότι, όπως διαπιστώθηκε κατόπιν καταγγελιών των αιτούντων, η χάραξη διέρχεται από την ιδιοκτησία τους, ότι «τεχνικά πλέον δεν είναι δυνατή η συνέχιση του δασόδρομου», ότι για τον λόγο αυτό ορίζεται «σαν τέρμα του το άκρον της ιδιοκτησίας» και ότι θα φροντίσει για «το φράξιμο» του δρόμου στο τμήμα αυτό και για την αποκατάσταση της βλαστήσεως. Σχετικώς εκδόθηκε και το 49126/5.12.1994 έγγραφο της οικείας Διεύθυνσης Δασών, στο οποίο αναφέρεται ότι «στο προσεχές μέλλον θα αποκατασταθεί πλήρως το φυσικό τοπίο στην μη σύννομη παραλλαγή του δρόμου των 200 μέτρων περίπου που έγινε εκ μέρους της Κοινότητας Νέων Ρόδων». Ακολούθως εκπονήθηκε από τον ενδιαφερόμενο Δήμο Σταγείρων Ακάνθου τροποποιητική μελέτη για τον δασικό δρόμο. Στη μελέτη αυτή αναφέρονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: Πρόκειται για έργο αποπερατώσεως υφισταμένου οδικού δικτύου. Σύμφωνα με την αρχική μελέτη, που εγκρίθηκε με την 49876/2.11.1993 απόφαση, το συνολικό μήκος του δασικού δρόμου ήταν 1+250 χλμ, από τα οποία κατασκευάσθηκαν μόνο τα 1+100 χλμ. Ο υπό μελέτη δρόμος 180 περίπου μέτρων ξεκινάει από το σημείο στο οποίο σταμάτησε η αρχική διάνοιξη και ακολουθεί με καθοδική πορεία τα όρια του δάσους, χωρίς να θίγει ξένες ιδιοκτησίες. «Η προτεινόμενη δασική οδός αποτελεί τμήμα του

γενικότερου δασικού δικτύου της περιοχής που συνδέει το ΔΔ Νέων Ρόδων ... με την περιοχή 'Κόμιτσας' του ΔΔ Ουρανούπολης. Σκοπός ολοκλήρωσης της δασικής οδού είναι η αντιπυρική προστασία της ευρύτερης περιοχής και ειδικότερα του υψηλού δάσους χαλεπίου πεύκης καθώς εφάπτεται αγρών (κληροτεμάχια) εντός των οποίων αναπτύσσονται τουριστικές δραστηριότητες ... Με την ολοκλήρωση της προτεινόμενης οδού δίνεται η δυνατότητα πρόσβασης των πυροσβεστικών οχημάτων στη θάλασσα για ανεφοδιασμό ... [και] μειώνεται ο χρόνος ανεφοδιασμού και καταστολής δασικών πυρκαγιών στην περιοχή ... Εναλλακτικές λύσεις και πιθανές νέες διαδρομές χάραξης της δασικής οδού δεν υπάρχουν, καθώς αξιολογώντας το ανάγλυφο του εδάφους, τη δασική βλάστηση και τη γενικότερη γεωμορφολογία της περιοχής, σε συνδυασμό με το συνολικό μήκος της οδού ... θα προκαλούσαν έντονες περιβαλλοντικές επιπτώσεις στον χώρο». Αίτημα του Δήμου για απαλλαγή του έργου από την περιβαλλοντική αδειοδότηση δεν έγινε δεκτό με την 6339/27.8.2004 πράξη της Διεύθυνσης Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας, με την αιτιολογία ότι για την κατασκευή του υφιστάμενου δρόμου δεν φαίνεται να υπάρχει έγκριση βάσει της νομοθεσίας για την προστασία του περιβάλλοντος, ότι με το νέο έργο επέρχονται διαφοροποιήσεις ως προς τις επιπτώσεις στο περιβάλλον και ότι πρόκειται για επέμβαση σε περιοχή με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά. Η υποβληθείσα από τον Δήμο μελέτη, που αναφέρεται, όπως προεκτέθηκε, μόνο στα τελευταία 180 μέτρα, θεωρήθηκε προμελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων (βλ. το 6462/27.8.2004 έγγραφο του Τμήματος Περιβαλλοντικού και Χωροταξικού Σχεδιασμού της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας), και με την 7818/21.10.2004 πράξη του ο Γενικός Διευθυντής της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας γνωμοδότησε θετικά κατά τη διαδικασία προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης του επίμαχου έργου. Ακολούθησε η έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, αφού ελήφθησαν υπόψη η υποβληθείσα μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, οι γνωμοδοτήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού, οι σχετικές αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου και του Νομαρχιακού Συμβουλίου και οι αναφορές του Ι. Ζ., συνοδευόμενες από την τεχνική έκθεση του Μηχανικού Σ. Χ. Στην τεχνική αυτή έκθεση αναφέρεται ότι, όπως προκύπτει από σχετικό χάρτη, «υπάρχουν δύο τουλάχιστον θέσεις ομαλής και απρόσκοπτης πρόσβασης στη θάλασσα», σε απόσταση «από την προτεινόμενη περιοχή επέμβασης», αντιστοίχως, 200 και 500 μέτρων σε ευθεία γραμμή, 1500 και 2000 μέτρων εάν ακολουθήσει κανείς τις υφιστάμενες οδούς, καθώς και υπέργεια δεξαμενή νερού, σε απόσταση «από την προτεινόμενη περιοχή επέμβασης» 550 μέτρων σε ευθεία γραμμή και 850 μέτρων εάν ακολουθήσει κανείς τις υφιστάμενες οδούς. «Τα οχήματα της πυροσβεστικής υπηρεσίας ... τα οποία χρησιμοποιούνται κατά κύριο λόγο σε περιπτώσεις δασοπυρόσβεσης λόγω ευελιξίας και μικρών διαστάσεων, έχουν μέγιστη ικανότητα φόρτωσης 1,5 κμ

νερού, άρα η δεξαμενή επαρκεί για εκατό διαδοχικές πληρώσεις τέτοιου είδους οχημάτων ... Τη στιγμή που είναι διαθέσιμη δεξαμενή γλυκού νερού, η χρησιμοποίηση θαλασσινού νερού από επίγειες μονάδες της πυροσβεστικής υπηρεσίας γίνεται μόνο σε έσχατη περίπτωση», καθόσον το αλάτι διαβρώνει τις δεξαμενές και τις αντλίες των οχημάτων, η άντληση είναι δύσκολη και η χρήση θαλασσινού νερού δρα ανασταλτικά στην ανάπτυξη της δασικής βλαστήσεως και εμποδίζει την αποκατάσταση του δασικού οικοσυστήματος. Συνεπώς, «για τις έκτακτες αυτές περιπτώσεις, οι δύο ήδη υπάρχουσες ομαλές προσβάσεις στο θαλασσινό νερό ... είναι μάλλον υπεραρκετές και δεν χρειάζεται να γίνει άντληση θαλασσινού ύδατος από ύψος 2,86 μέτρων και κατόπιν να ανεβαίνει το φορτωμένο όχημα μια ανηφόρα με κλίση 12% τη στιγμή που μαίνεται πυρκαγιά». Στην ίδια τεχνική έκθεση προτείνεται, περαιτέρω, εναλλακτική χάραξη, μήκους 337 μέτρων περίπου, η οποία «εμφανίζει σαφώς καλύτερα γεωμετρικά στοιχεία (μικρότερες κλίσεις, λιγότερες εκσκαφές, μικρότερα πρηνή)».

6. Επειδή, με την κρινόμενη αίτηση προβάλλεται ότι εφόσον για το ήδη κατασκευασθέν, κατόπιν της ανωτέρω 49876/2.11.1993 αποφάσεως του Διευθυντή Δασών Χαλκιδικής τμήμα του επίμαχου δασικού δρόμου δεν εχώρησε περιβαλλοντική αδειοδότηση, η προσβαλλόμενη πράξη μη νομίμως εκδόθηκε χωρίς να προηγηθεί μελέτη και εκτίμηση των επιπτώσεων για την συνολική χάραξη του έργου, περιοριζόμενη στην εκτίμηση των επιπτώσεων μόνο για τα τελευταία 180 μέτρα. Από τα προεκτεθέντα στοιχεία προκύπτει, όπως δέχεται άλλωστε και η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας στις μνημονευθείσες 885/14.4.1994 και 6339/27.8.2004 πράξεις της, ότι για το επίμαχο έργο, που συνίσταται στη διάνοιξη δασικής οδού μήκους χιλίων τριακοσίων μέτρων περίπου, σε περιοχή η οποία έχει χαρακτηριστεί ως τοπίο ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους και υπάγεται σε ειδικό καθεστώς προστασίας, δεν εχώρησε έγκριση περιβαλλοντικών όρων με βάση συνολική μελέτη και εκτίμηση των επιπτώσεων και εξέταση εναλλακτικών λύσεων, περιλαμβανομένης και της μηδενικής. Πρέπει, συνεπώς, για τον λόγο αυτό, που προβάλλεται βασίμως, να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ακυρωθεί η προσβαλλόμενη απόφαση (πρβλ. ΣτΕ 2875/2004).

Σχόλιο

Με την υπ' αριθμόν 4320/2013 απόφαση, το Συμβούλιο της Επικρατείας ακύρωσε απόφαση του Γενικού Διευθυντή Περιφέρειας Κεντρικής Μακεδονίας που είχε ως αντικείμενο έγκριση περιβαλλοντικών όρων έργου τροποποίησης μελέτης διάνοιξης δασικού δρόμου εντός κοινοτικού δάσους.

Τα πραγματικά περιστατικά της υπόθεσης είναι τα εξής: Ο Διευθυντής Δασών Χαλκιδικής ενέκρινε τη διάνοιξη δασικού δρόμου μήκους 1250 μέτρων με σκοπό την προστασία και την εκμετάλλευση του δάσους. Αξιοσημείωτο είναι ότι το δάσος αυτό είναι εξέχουσας οικολογικής αξίας, καθώς αποτελεί τμήμα περιοχής που χαρακτηρίστηκε ως ιστορικά διατηρητέο μνημείο και ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους. Εξάλλου, όπως προκύπτει από μελέτη για ΖΟΕ, η οποία όμως δεν φαίνεται ακόμη να έχει θεσμοθετηθεί, η συγκεκριμένη περιοχή προβλέπεται ως περιοχή απόλυτης προστασίας, στοιχείο που ενισχύει την οικολογική σημασία της περιοχής.

Κατόπιν καταγγελιών των κατοίκων της περιοχής, οι οποίοι επικαλέσθηκαν αφ' ενός την βλάβη του οικοσυστήματος και αφ' ετέρου την βλάβη της περιουσίας τους, η Διεύθυνση Περιβάλλοντος και Χωροταξίας της Κεντρικής Μακεδονίας ζήτησε από το αρμόδιο δασαρχείο τη διακοπή των εργασιών και την αποκατάσταση της εκτάσεως. Το δασαρχείο υπερασπίστηκε το σύννομο της ενεργείας του επικαλούμενο την εγκριθείσα μελέτη αντιπυρικής προστασίας, και δεσμεύθηκε να αποκαταστήσει το τοπίο στο μέτρο που βλάπτονται ιδιοκτησίες και να εκτελέσει το έργο «στην μη σύννομη παραλλαγή του» για το τμήμα του δρόμου που δεν είχε κατασκευαστεί. Το τμήμα αυτό αποτελούσε συνέχεια έργου, το οποίο δεν είχε προεγκριθεί κατά την περιβαλλοντική νομοθεσία και είχε και κατασκευασθεί κατά το μεγαλύτερο μέρος του. Ο Δήμος υπέβαλε αίτημα απαλλαγής από την περιβαλλοντική αδειοδότηση, που ωστόσο δεν έγινε δεκτό. Κατά συνέπεια, για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, ο Δήμος υπέβαλε τροποποιητική μελέτη για τα εναπομείναντα μέτρα του δρόμου φέρουσα τον χαρακτήρα προμελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Μετά από τη θετική γνωμοδότηση του Γενικού Διευθυντή Περιφέρειας ακολούθησε η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων κατόπιν των νόμιμων διαδικασιών ολοκληρώθηκε η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου.

Ωστόσο, δεδομένου του προστατευτικού χαρακτήρα της περιοχής και της μη λήψης υπ' όψιν εναλλακτικών λύσεων συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής επέμβασης, η μελέτη κρίθηκε ελλιπής και ακυρώθηκε η πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

Κεντρική προβληματική της απόφασης αυτής είναι το εύρος της Μελέτης των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) για τη διάνοιξη δασικού δρόμου. Ειδικότερα, η διάνοιξη δασικών δρόμων είναι κατ' αρχάς επιτρεπτή (I) υπό την προϋπόθεση όμως της σύννομης περιβαλλοντικής αδειοδότησης (II).

I. Η διάνοιξη δασικών δρόμων

Η διάνοιξη δασικών δρόμων ανήκει στις συνταγματικά ανεκτές επεμβάσεις επί δασών (Α). Για τη πραγματοποίησή της απαιτείται ωστόσο η τήρηση της διαδικασίας

περιβαλλοντικής αδειοδότησης (B).

A. Η συνταγματικότητα της διάνοιξης δασικών δρόμων

Η δυνατότητα διάνοιξης δασικών δρόμων προβλέπεται στο άρθρο 15 του Ν. 998/79, «περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της χώρας» (ΦΕΚ Α' 289/29/12/1979). Σύμφωνα με αυτή τη διάταξη, η διάνοιξη των δασικών δρόμων είναι εφικτή για σκοπούς προστασίας και εκμετάλλευσης των δασών, για τη διευκόλυνση της πρόσβασης προς τεχνικές εγκαταστάσεις ή αισθητικά τοπία, για τη συντήρηση δασικών έργων ή τη μεταφορά δασικών προϊόντων σε περίπτωση που το υπάρχον εθνικό δίκτυο δεν εξυπηρετεί. Δεδομένης της σημασίας τους για την προστασία και αξιοποίηση του δάσους, οι ιδιοκτήτες και οι διακάτοχοι των δημοσίων δασών υποχρεούνται να ανέχονται την διάνοιξη των δρόμων αυτών. Η πραγματοποίηση τους προϋποθέτει την έγκριση και την λήψη άδειας του Διευθυντή Δασών της Περιφέρειας. Η λήψη υπ' όψιν των προϋποθέσεων που τίθενται από το νόμο είναι μείζονος σημασίας, καθώς εξ αυτών, σύμφωνα με το Νομικό Συμβούλιο του Κράτους, ήρτηται η συνταγματικότητα της επέμβασης αυτής στο δάσος (345/2002 ΓΝΜΔ ΝΣΚ).

Στην προκειμένη περίπτωση, στο πλαίσιο της αρμοδιότητας του που αποδίδεται από το άρθρο 15 του Ν. 998/1979, ο διευθυντής Δασών Χαλκιδικής ενέκρινε τη διάνοιξη δασικού δρόμου με σκοπό την προστασία και εκμετάλλευση του κοινοτικού δάσους. Όμως, πέραν των προαναφερθέντων προϋποθέσεων, η διάνοιξη δασικών δρόμων υπόκειται σε μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά τη διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, διότι για την πραγματοποίησή τους απαιτείται προηγούμενη άδεια του Διευθυντή Δασών (2875/2004 ΣΤΕ).

1. Οι προϋποθέσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης κατά τη διάνοιξη δασικών δρόμων

Τα δημόσια και ιδιωτικά έργα ανάλογα με το είδος και την επικινδυνότητά τους κατατάσσονται σε δύο κατηγορίες σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στο άρθρο 3 του Ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος» (Φ.Ε.Κ. 160 Α'). Κατά τον κρίσιμο χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης απόφασης το άρθρο 3 ίσχυε όπως είχε αντικατασταθεί με το Ν. 3010/2002 και προέβλεπε τρεις κατηγορίες και η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης περιελάμβανε δύο στάδια, καθώς και το άρθρο 4 του Ν.1650/1986 ίσχυε όπως είχε αντικατασταθεί από το Ν. 3010/2002. Ειδικότερα, κατά το πρώτο εκ των δύο σταδίων της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, πραγματοποιούταν

η διαδικασία της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης του προτεινόμενου έργου δια της υποβολής σχετικής αίτησης συνοδεία της Προμελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Η μελέτη αυτή αξιολογούνται από την αρμόδια αρχή λαμβάνοντας υπ' όψιν ένα σύνολο παραμέτρων επί της ωφελιμότητας του έργου και των πιθανών επιπτώσεων του στο περιβάλλον. Η χωροταξική πολιτική, η περιβαλλοντική ευαισθησία της περιοχής, τα χαρακτηριστικά των ενδεχομένων σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αλλά και τα πιθανά οφέλη για την εθνική οικονομία είναι τα κυριότερα σημεία που εξετάζονται κατά το στάδιο αυτό. Εν συνεχεία, η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή αξιολογούσε το έργο ως προς τη θέση, το μέγεθος, τα γενικά χαρακτηριστικά του. Εφόσον το έργο εγκρινόταν προκαταρκτικά, συντάσσονταν θετική γνωμοδότηση. Ειδάλλως, ακολουθούσε απορριπτική απόφαση η οποία και αποτελούσε εκτελεστή πράξη.

Κατόπιν της θετικής γνωμοδότησης ακολουθούσε η μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ). Οι μελέτες αυτές, οι οποίες φέρουν επιστημονικό χαρακτήρα και εξειδικεύουν τις συνταγματική Αρχή της πρόληψης (ΣΤΕ 2173/2002), δεν αποτελούν διοικητικές πράξεις, αποτελούν, όμως, το έρεισμα των σχετικών εγκρίσεων και αδειών που χορηγούνται από τις αρμόδιες αρχές.

Εν προκειμένω, για τη διάνοιξη του δασικού δρόμου εκπονήθηκε από τον Δήμο τροποποιητική μελέτη που επέχει τη θέση προμελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Η μελέτη αυτή αφορά τμήμα δρόμου 180 μέτρων που ξεκινά από το σημείο, στο οποίο σταμάτησε η αρχική διάνοιξη. Επισημαίνεται ότι σκοπός του έργου είναι η ανάγκη αντιπυρικής προστασίας της περιοχής και η πρόσβαση για ανεφοδιασμό των αντιπυρικών μηχανημάτων. Σύμφωνα με την υποβληθείσα μελέτη, δεν υπάρχουν εναλλακτικές λύσεις, καταλληλότερες από περιβαλλοντική άποψη. Η θετική γνωμοδότησης του Γενικού Διευθυντή Περιφέρειας, αποτελούσε την προϋπόθεση, για να ολοκληρωθεί έγκριση περιβαλλοντικών όρων, γεγονός που συνέβη στην παρούσα περίπτωση^[1].

Εντούτοις, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων δεν προϋποθέτει μόνο την κατάρτιση της μελέτης, αλλά και την πληρότητά της.

II. Η πληρότητα της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Η έγκυρη περιβαλλοντική αδειοδότηση προϋποθέτει την πληρότητα της καταρτισθείσας μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (Α). Δεδομένου ότι η περιβαλλοντική αδειοδότηση αποτελεί ευρωπαϊκή επιταγή (Οδηγία 85/337/ΕΟΚ του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 1985 για την εκτίμηση των επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων δημοσίων και ιδιωτικών έργων στο περιβάλλον), παρουσιάζει ενδιαφέρον η

διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων στα πλαίσια της γαλλικής έννομης τάξης (B).

A. Η πληρότητα της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων

Το ελάχιστο περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων προσδιορίζεται στο άρθρο 5 του Ν. 1650/1986. Το ελάχιστο περιεχόμενο αυτής αποτελείται από την περιγραφή του έργου ή της δραστηριότητας, την περιγραφή των στοιχείων του περιβάλλοντος που ενδέχεται να θιγούν σημαντικά από το προτεινόμενο έργο, τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των βασικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, την περιγραφή μέτρων για την πρόληψη, τη μείωση ή την αποκατάσταση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, την περίληψη του συνόλου της μελέτης και μια σύντομη αναφορά των ενδεχόμενων δυσκολιών που προέκυψαν κατά την εκπόνησή της. Τέλος, ειδικότερη σημασία δίνεται στην παρουσίαση κυρίων εναλλακτικών που οδηγούν στους λόγους επιλογής της συγκεκριμένης λύσης. Ο ακυρωτικός δικαστής ελέγχει αν το περιεχόμενό της ανταποκρίνεται στις απαιτήσεις του νόμου, ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και να αξιολογούν τις συνέπειες του έργου (Σ.τ.Ε. 3478/2000 Ολ.) καθώς και αν υφίσταται προς την πλάνη περί τα πράγματα (ΣτΕ 2805/02 Ολ.)

Στην εν λόγω περίπτωση, ανακύπτουν ζητήματα πληρότητας της προσκομισθείσας μελέτης.

Κατ' αρχάς, δεν έχει ληφθεί υπ' όψιν η εξέχουσα οικολογική σημασία της περιοχής, η οποία προκύπτει από το γεγονός ότι έχει χαρακτηριστεί ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους και υπάγεται σε ειδικό καθεστώς προστασίας, γεγονός που απαιτεί την υποβολή δικαιολογητικών που να τεκμηριώνουν τη συμμόρφωση με τις διατάξεις περί προστασίας του περιβάλλοντος .

Εξάλλου, η εν λόγω μελέτη περιορίζεται στην εξέταση των επιπτώσεων από την κατασκευή του τμήματος των 180 μέτρων χωρίς αναφορά στις συνέπειες της διάνοιξης της οδού συνολικά στο οικοσύστημα. Επιπλέον, η προσκομισθείσα μελέτη δεν φαίνεται να λαμβάνει υπ' όψιν το εύρος των υπαρχουσών εναλλακτικών, συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής επέμβασης. Η διαδικασία εξέτασης των εναλλακτικών λύσεων έχει ιδιαίτερη σημασία, προκειμένου να αποδειχθεί ότι η συγκεκριμένη επιλογή είναι η πιο συμφέρουσα περιβαλλοντικά (ΣΤΕ 1675/1999Ολ, 2440/1999, 3478/2000Ολ.). Στη συγκεκριμένη περίπτωση, η καταρτισθείσα μελέτη ρητά επισημαίνει την έλλειψη εναλλακτικών. Ωστόσο, τούτο είναι ανακριβές, αν λάβουμε υπ' όψιν την τεχνική έκθεση, στην οποία αναφέρεται πως για την αντιπυρική προστασία της περιοχής υπάρχουν δύο τουλάχιστον θέσεις πρόσβασης στη θάλασσα.

Τονίζεται άλλωστε ότι η υπάρχουσα κλίση της περιοχής θα δυσχεραίνει το έργο των πυροσβεστικών μηχανημάτων κατά την πυρκαγιά. Μάλιστα, προτείνεται και εναλλακτική χάραξη με καταλληλότερα γεωμετρικά στοιχεία.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχεται την αίτηση ακυρώσεως, λόγω της έλλειψης συνολικής μελέτης εκτίμησης των επιπτώσεων του έργου που να εξετάζει όλο το εύρος των επιπτώσεων του έργου, καθώς και εναλλακτικές λύσεις συμπεριλαμβανομένης και της μηδενικής.

Στο σημείο αυτό, ανακύπτει η ανάγκη επεξήγησης της έννοιας συνολική μελέτη για το συγκεκριμένο έργο. Η προβληματική αυτή έχει ιδιαίτερη σημασία, καθώς απαντά στο είδος της μελέτης που επιβάλλεται να εκπονηθεί, για την περιβαλλοντική αδειοδότηση του έργου. Ειδικότερα, γεννάται το ερώτημα αν αντικείμενο της μελέτης είναι το υπολειπόμενο τμήμα του δρόμου ή θα έπρεπε να αφορά και το κατασκευασμένο τμήμα. Κρίνεται σκόπιμο να διακρίνουμε μεταξύ του αντικειμένου της μελέτης *stricto sensu* και των ευρύτερων συνεπειών του έργου. Ειδικότερα, μπορούμε να υποστηρίξουμε πως το αντικείμενο μιας νέας μελέτης αρμόζει να έχει ως αντικείμενο μόνο τα επίδικα μέτρα. Ωστόσο, ο περιορισμός αυτός δεν πρέπει να αφορά τις συνέπειες για το περιβάλλον, οι οποίες πρέπει να εξετασθούν συνολικά, λαμβάνοντας υπ όψιν και την προϋφιστάμενη κατάσταση. Εν κατακλείδι, η νέα μελέτη καλείται να αποφανθεί περί της δυνατότητας πραγματοποίησης του έργου, αφού εξετάσει τις επιπτώσεις για το περιβάλλον, όπως εκείνες θα διαμορφωθούν από τη συνολική χάραξη του έργου.

Αξίζει στο σημείο αυτό να προβούμε σε μια μικρή σύγκριση με τη γαλλική έννομη τάξη.

B. Η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων στη Γαλλία

Στη Γαλλία, η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων προβλέπεται στο νομοθετικό διάταγμα «περί εφαρμογής του Νόμου για την προστασία της φύσης» (Décret n° 77-1141, 12 oct. 1977: JO 13 oct. 1977), που κωδικοποιήθηκε στα άρθρα L. 122-1 και L. 122-3 του Κώδικα Περιβάλλοντος και αποτελεί εξειδίκευση της επιταγής της προστασίας της περιβάλλοντος, που προβλέπεται στο πρώτο άρθρο του Ν. «περί της προστασίας της φύσης» (Loi du 13 Juillet 1976 sur la protection de la nature, J.O.R., 13 Juillet 1976). Το περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων προσδιορίζεται στο άρθρο R. 122-3 του γαλλικού περιβαλλοντικού Κώδικα. Η ανάγκη διαφοροποίησης του περιεχομένου της μελέτης με βάση την ευαισθησία των οικοσυστημάτων προβλέπεται από το άρθρο R. 122-5 του γαλλικού Κώδικα Περιβάλλοντος, όπου ορίζεται πως σύμφωνα με την αρχή της αναλογικότητας, το

περιεχόμενο της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων διαφοροποιείται ανάλογα με την περιβαλλοντική ευαισθησία της περιοχής.

Το νομοθετικό πλαίσιο περί της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ανανεώθηκε από το νόμο « Grenelle II » (*Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l' environnement* J.O.R. n° 0160 du 13 juillet 2010 page 12905 texte n° 1), που κατήργησε την οικονομική αξία του έργου ως προϋπόθεση υποβολής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (η οποία παλαιότερα ανέρχονταν σε 1,9 εκατομμύρια ευρώ). Όπως και στο ελληνικό δίκαιο, προβλέπεται δυνατότητα λήψης γνωμοδότησης από την αρμόδια περιβαλλοντική αρχή. Η γνωμοδότηση αυτή αφορά το βαθμό σαφήνειας των πληροφοριών επί του έργου που πρέπει να προσκομισθούν στη μελέτη (άρθρο L. 122-1-2 του Κώδικα Περιβάλλοντος).

Εν συνεχεία, ο Νόμος αυτός ορίζει ότι τα έργα που υπόκεινται σε περιβαλλοντική αδειοδότηση διακρίνονται αφ' ενός στα έργα που έχουν άμεση επίδραση στο περιβάλλον (L. 122-4 του Κώδικα Περιβάλλοντος) και αφ' ετέρου στα έργα που άπτονται κυρίως των πολεοδομικών νόμων (άρθρα L. 121-10 et suivants του γαλλικού Πολεοδομικού Κώδικα).

Αναφορικά με τις εναλλακτικές λύσεις, υπάρχει γενική υποχρέωση αναφοράς των λόγων που υιοθετείται η συγκεκριμένη πρόταση, με βάση την επίδραση του έργου στο περιβάλλον, αφού εκτεθούν κάποιες εναλλακτικές προτάσεις. Η αναφορά των εναλλακτικών λύσεων ωστόσο, δεν είναι υποχρεωτικό να δίνεται με τρόπο ιδιαίτερα εκτενή (M. Prieur, *Étude d'impact et protection de la nature, 20 ans de protection de la nature. Hommage à M. Despax*: PULIM, 1998, σ. 72). Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας επιβεβαιώνει την υποχρέωση αναφοράς των λόγων που αιτιολογούν την επέμβαση στο περιβάλλον (CE, 2 oct. 2003, n° 251469, Marc X.). Ωστόσο, κατά τον έλεγχο πληρότητας της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων η ακύρωση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης δικαιολογείται μόνο όταν οι ασάφειες της μελέτης είναι ικανές να επηρεάσουν το περιεχόμενο της απόφασης της περιβαλλοντικής αρχής και να αλλοιώσουν την πληροφόρηση του κοινού (CE, 14 oct. 2011, n° 323257, Sté OCREAL). Το δικαστήριο δε, κατά την ακύρωση περιβαλλοντικών όρων υποχρεούται να αναλύσει και να αιτιολογήσει το σημείο ως προς το οποίο η περιβαλλοντική μελέτη αλλοιώνει τα στοιχεία για την απόφαση της περιβαλλοντικής αρχής και για την άσκηση του δικαιώματος πληροφόρησης του κοινού (CE, 7 nov. 2012, n° 351411, Sté Énergie Renouvelable Languedoc, Dubreuil T., Romi R., *JurisClasseur Administratif, Fasc. 362: Étude d'impact et évaluation environnementale, VAN LANG A., Droit de l'environnement, éd. puf, 2011, σ. 80 και επ.*).

Παρασκευή Γρομιτσάρη

Δικηγόρος

[1] Πρέπει να σημειωθεί ότι, σε αντίθεση με την προϊσχύουσα ρύθμιση, ήδη το πρώτο στάδιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης, που προβλέπεται στο άρθρο 4 του Ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος» (Φ.Ε.Κ. 160 Α΄), όπως τροποποιήθηκε από το Ν.4014/2011 «Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ρύθμιση αυθαιρέτων σε συνάρτηση με δημιουργία περιβαλλοντικού ισοζυγίου και άλλες διατάξεις αρμοδιότητας ΥΠΕΚΑ», (ΦΕΚ Α΄ 209/21.9.2011) είναι πλέον προαιρετικό. Στο εξής, ο φορέας του έργου δύναται να ζητήσει γνωμοδότηση της αρμόδιας περιβαλλοντικής αρχής με την υποβολή φακέλου Προκαταρκτικού Προσδιορισμού Περιβαλλοντικών Απαιτήσεων (ΠΠΠΑ), πριν την υποβολή ΜΠΕ. Επίσης, στο πλαίσιο της ΠΠΠΑ, ο φορέας του έργου ή της δραστηριότητας μπορεί να διενεργήσει δημόσιο διάλογο αναφορικά με τα βασικά τεχνικά χαρακτηριστικά του έργου ή της δραστηριότητας και τις ενδεχόμενες κύριες περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Η γνωμοδότηση αυτή αποφαινεται αιτιολογημένα για το Περιεχόμενο της ΜΠΕ, λαμβάνοντας υπ' όψιν στοιχεία, όπως το εύρος των εναλλακτικών λύσεων, τις ειδικές μελέτες ανά κατηγορία επίπτωσης στο περιβάλλον που κρίνεται αναγκαίο να εκπονηθούν, τα ζητήματα στα οποία θα πρέπει να δοθεί ιδιαίτερη βαρύτητα κατά την εξέταση των επιπτώσεων, τον κατάλογο των φορέων των οποίων ζητείται η γνώμη, τις προτάσεις για τη διαβούλευση και τις ενδεχόμενες ειδικότερες κατευθύνσεις σχετικά με το περιεχόμενο της. Σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του Ν. 4014/2011, στόχος της νέας ρύθμισης είναι η γραφειοκρατική απλοποίηση της διαδικασίας και η μετάθεση του χρόνου ελέγχου των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, προκειμένου να ελέγχονται εκ των προτέρων οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Στο σημείο αυτό, μπορούμε να υποστηρίξουμε πως η διαδικασία αυτή αποτελεί ένα μέσο πρόληψης των αδυναμιών της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων και αποσκοπεί στην αποφόρτιση των δικαστηρίων, περιορίζοντας τις δικαστικές ακυρώσεις των περιβαλλοντικών όρων.