

ΣΤΕ 1493/2012 [Αρμοδιότητα ΣΤΕ για διαφορές από έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων]

Περίληψη

-Οι διαφορές που προκαλούνται από την προσβολή αδειών χρήσης και έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων ή άλλων συναφών ατομικών διοικητικών πράξεων, οι οποίες εκδίδονται μόνον ύστερα από περιβαλλοντικό έλεγχο και την έγκριση όρων με σκοπό τη μείωση των επιπτώσεων της δραστηριότητας ή του έργου στο περιβάλλον, εξακολουθούν να αποτελούν ακυρωτικές διαφορές, υπαγόμενες στο Συμβούλιο της Επικρατείας.

-Εφόσον, για το έργο, το οποίο αφορούν οι προσβαλλόμενες πράξεις, τηρήθηκε η διαδικασία περιβαλλοντικής αξιολόγησης και εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι, η διαφορά που ανέκυψε από την άσκηση της υπό κρίση αίτησης δεν αποτελεί διοικητική διαφορά ουσίας, μεταφερθείσα στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Εφόσον δε κατά το χρόνο συζήτησης της υπόθεσης η εκδίκαση της διαφοράς αυτής δεν είχε ανατεθεί με διάταξη άλλου νόμου στα διοικητικά δικαστήρια, η κρινόμενη αίτηση εισήχθη αρμοδίως προς συζήτηση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*

Εισηγητής: *Δ. Βασιλειάδης*

Δικηγόροι: *Π. Αθανασούλης, Κ. Χριστοπούλου, Φ. Δεδούση*

Βασικές σκέψεις

2. Επειδή, με την υπό κρίση αίτηση ζητείται η ακύρωση: α) της απόφασης 17/2008 του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πύλου, με την οποία εγκρίθηκε η εκτέλεση του έργου «αξιοποίηση υδατικών πόρων (ποταμός Γιαννούζαγας)» από την εταιρεία «... Α.Ε.», β) του υπ' αριθμ. 10437/2658/7-3-2008/11.4.2008 εγγράφου του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου, με το οποίο γνωστοποιήθηκε στην αιτούσα ότι ο ως άνω Γενικός Γραμματέας δεν νομιμοποιείται, μετά την πάροδο μηνός, να αποφανθεί επί της από 7.3.2008 προσφυγής της αιτούσας, ασκηθείσης κατά της παραπάνω απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πύλου και γ) της απόφασης 58/23/8.7.2008 της Ειδικής Επιτροπής, του άρθρου 152 του ν. 3643/2006 της Περιφέρειας Πελοποννήσου, με την οποία απορρίφθηκε η από 12.4.2008 προσφυγή της αιτούσας κατά των προαναφερομένων πράξεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου και του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πύλου.
3. Επειδή, από την άσκηση ενδίκου βοηθήματος κατά των προσβαλλόμενων εν προκειμένω πράξεων γεννάται το εκτιθέμενο στις επόμενες σκέψεις ζήτημα

- προσδιορισμού της φύσης της διαφοράς ως ακυρωτικής ή ουσιαστικής, κατ' ακολουθίαν δε και του αρμοδίου δικαστηρίου για την εκδίκαση της υπό κρίση αίτησης.
4. Επειδή, με το άρθρο 17 παρ. 1 του ν. 1739/1987 «Διαχείριση των υδατικών πόρων και άλλες διατάξεις» (Α' 201) ορίσθηκε ότι «1. Για κάθε διαφορά ουσίας, από την έκδοση οιασδήποτε διοικητικής πράξης, που προβλέπει ο νόμος αυτός, αρμόδια είναι τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια». Όπως έχει κριθεί παγίως, η προαναφερθείσα γενική ρήτρα έχει την έννοια ότι από τις διοικητικές διαφορές που ανακύπτουν από την εφαρμογή του νόμου αυτού υπάγονται στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια όσες κατά το Σύνταγμα και τους νόμους έχουν τον χαρακτήρα διοικητικής διαφοράς ουσίας, δηλαδή εκείνες, για τις οποίες έχει προβλεφθεί από το νόμο ειδικώς ένδικο βοήθημα προσβολής διοικητικής πράξης, ενώ οι διαφορές για τις οποίες δεν συντρέχει η ως άνω προϋπόθεση παρέμειναν ακυρωτικές και η εκδίκασή τους εξακολούθησε να εμπίπτει στη γενική ακυρωτική δικαιοδοσία του Συμβουλίου της Επικρατείας (πρβλ. ΣτΕ 2506/2009, 3872/2004, 1871/1994 κ.ά).
 5. Επειδή, με το άρθρο 51 του ν. 3659/2008 (Α' 77) μεταφέρθηκαν στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια κατηγορίες ακυρωτικών διαφορών, εκδικαζόμενες πλέον ως διαφορές ουσίας, οι οποίες προηγουμένως ανήκαν στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας. Με την παράγραφο 1 του ανωτέρω άρθρου προστέθηκε παράγραφος 4 στο άρθρο 1 του ν. 1406/1983 (Α' 182), στην οποία ορίζεται, πλην άλλων, ότι «Στη δικαιοδοσία των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων υπάγονται, εκδικαζόμενες ως διαφορές ουσίας, οι διαφορές που προκύπτουν: α) β) από πράξεις που εκδίδονταν βάσει της νομοθεσίας περί διαχείρισης των υδάτινων πόρων, ...θ) ...», περαιτέρω δε με την παράγραφο 2 του αυτού άρθρου 51 του ν. 3659/2008 προστέθηκε παράγραφος 5 στο άρθρο 1 του ν. 1406/1983, ως εξής: «Με την επιφύλαξη των περιπτώσεων ε', η' και ι' της παραγράφου 1 του άρθρου 1 του ν. 702/1977, οι διαφορές που προκύπτουν από την έκδοση διοικητικών πράξεων, οι οποίες αφορούν στην επιβολή αποκλειστικά και μόνο προστίμου, εκδικάζονται, ως διαφορές ουσίας, από τα κατά τόπον αρμόδια Διοικητικά Πρωτοδικεία». Εξάλλου, σύμφωνα με το άρθρο 82 του ίδιου ν. 3659/2008, η ισχύς των ανωτέρω διατάξεων αρχίζει μετά ένα μήνα από τη δημοσίευση του νόμου (7.5.2008) στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.
 6. Επειδή, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι: «Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για την διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ...». Εξάλλου, διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος και την αρχή της αειφόρου ανάπτυξης περιέχουν τόσο η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση (βλ. άρθρο 3) όσο και η Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Κοινότητα (βλ. άρθρα 11, 191-193), όπως οι συνθήκες αυτές έχουν

τροποποιηθεί με τη Συνθήκη της Λισσαβώνας, η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3671/2008 (Α' 129) και τέθηκε σε ισχύ από 1.12.2009, έχουν δε αποδοθεί ενοποιημένα στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης (C 83/30.03.2010). Ενόψει της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής εκδόθηκε ο ν. 1650/1986 (Α' 160), με τον οποίο θεσπίζονται κανόνες, αναφερόμενοι, πλην άλλων, στις προϋποθέσεις και τη διαδικασία για την έγκριση της εγκατάστασης δραστηριοτήτων ή εκτέλεσης έργων, από τα οποία απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον. Στο άρθρο 1 του ανωτέρω νόμου, όπως αυτός ίσχυε κατά τον κρίσιμο εν προκειμένω χρόνο της έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων, δηλαδή πριν από την τροποποίησή του με το ν. 4014/2011 (Α' 209), ορίζονται τα εξής: «1. ... 2. ... βασικοί στόχοι του νόμου αυτού είναι οι ακόλουθοι: α. ... δ) Η διασφάλιση της δυνατότητας ανανέωσης φυσικών πόρων και η ορθολογική αξιοποίηση των μη ανανεώσιμων ή σπάνιων σε σχέση με τις τωρινές και τις μελλοντικές ανάγκες και με κριτήρια την προστασία του περιβάλλοντος ... 3. ... με τις διατάξεις του παρόντος νόμου επιδιώκονται: α) ... β) Η προστασία των επιφανειακών και υπόγειων νερών θεωρούμενων ως φυσικών πόρων και ως οικοσυστημάτων ...», ειδικότερες δε ρυθμίσεις για την ποιότητα και τη λήψη μέτρων για την προστασία των υδάτων περιλαμβάνονται στα άρθρα 8 και 9 του νόμου. Στο άρθρο 3 του αυτού νόμου, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3010/2002 (Α' 91) ορίζεται ότι «1. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, που εκδίδεται μέσα σε προθεσμία έξι μηνών από τη δημοσίευση του νόμου αυτού, τα δημόσια ή ιδιωτικά έργα και δραστηριότητες κατατάσσονται σε τρεις κατηγορίες, και κάθε κατηγορία μπορεί να κατατάσσεται σε υποκατηγορίες, καθώς και σε ομάδες κοινές για όλες τις κατηγορίες, ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον ... 2. Η πρώτη (Α) κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες που λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους είναι πιθανό να προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Στα έργα και στις δραστηριότητες της κατηγορίας αυτής επιβάλλονται κατά περίπτωση, με την έγκριση περιβαλλοντικών όρων που προβλέπεται στο επόμενο άρθρο, εκτός από τους γενικούς όρους και τις προδιαγραφές, ειδικοί όροι και περιορισμοί για την προστασία του περιβάλλοντος. Η δεύτερη (Β) κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες τα οποία, χωρίς να προκαλούν σοβαρές επιπτώσεις, πρέπει να υποβάλλονται για την προστασία του περιβάλλοντος σε γενικές προδιαγραφές, όρους και περιορισμούς που προβλέπονται από κανονιστικές διατάξεις. Η τρίτη (Γ) κατηγορία περιλαμβάνει έργα και δραστηριότητες που προκαλούν μικρές επιπτώσεις στο περιβάλλον. 3. ...». Περαιτέρω, στο άρθρο 4 παρ. 1 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002, ορίζονται τα εξής: «1.α. Για την πραγματοποίηση νέων έργων ή δραστηριοτήτων ή τη μετεγκατάσταση υφισταμένων, τα οποία έχουν καταταγεί στις κατηγορίες που προβλέπονται στο προηγούμενο άρθρο,

απαιτείται η έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος. Έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος απαιτείται επίσης για την επέκταση, την τροποποίηση ή και τον εκσυγχρονισμό υφιστάμενων έργων ή δραστηριοτήτων, που έχουν καταταγεί στις παραπάνω κατηγορίες, εφόσον επέρχονται ουσιαστικές διαφοροποιήσεις σε σχέση με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, β. Με την απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων η Διοίκηση επιβάλλει προϋποθέσεις, όρους, περιορισμούς και διαφοροποιήσεις για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας, ιδίως ως προς τη θέση, το μέγεθος, το είδος, την εφαρμοζόμενη τεχνολογία και τα γενικά τεχνικά χαρακτηριστικά, γ. Η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων αποτελεί προϋπόθεση για την έκδοση των διοικητικών πράξεων που απαιτούνται κατά περίπτωση, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις για την πραγματοποίηση του έργου ή της δραστηριότητας ...». Βάσει του ανωτέρω άρθρου 3 του ν. 1650/1986, όπως, κατά τα προαναφερθέντα, αντικαταστάθηκε, εκδόθηκε η υπ' αριθμ. Η.Π. 15393/2332/2002 κοινή απόφαση των Υπουργών Οικονομίας και Οικονομικών και ΠΕΧΩΔΕ (Β' 1022), με την οποία τα έργα και οι δραστηριότητες κατετάγησαν, αναλόγως των επιπτώσεών τους, σε δέκα ομάδες. κοινές για τις κατηγορίες Α' και Β', οι οποίες υποδιαιρούνται σε υποκατηγορίες (1 και 2 για την Α' κατηγορία, 3 και 4 για τη Β' κατηγορία). Σύμφωνα με τους πίνακες του Παραρτήματος της ως άνω κοινής υπουργικής απόφασης, στον πίνακα 2 Ομάδα 2η περιλαμβάνονται, κατατασσόμενα στις προαναφερθείσες κατηγορίες και υποκατηγορίες, τα υδραυλικά έργα, μεταξύ των οποίων, φράγματα και λιμνοδεξαμενές, έργα εκτροπής υδάτων, απολήψεις επιφανειακών νερών, υδρομαστεύσεις πηγών, αγωγοί, διώρυγες μεταφοράς νερού, υδρογεωτρήσεις, αντιπλημμυρικά έργα και έργα διευθέτησης της ροής των υδάτων, έργα προστασίας από τη διάβρωση εδαφών. Ακολούθως, εκδόθηκε η κοινή υπουργική απόφαση Η.Π. 11014/703/Φ104/2003 (Β' 332), με τις διατάξεις της οποίας ρυθμίζονται οι διαδικασίες προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των έργων και δραστηριοτήτων, σύμφωνα με το άρθρο 4 του ν. 1650/1986.

7. Επειδή, με τις διατάξεις που μνημονεύονται στην προηγούμενη σκέψη, το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων χάριν και των επομένων γενεών. Όπως προκύπτει, μάλιστα, από την προαναφερθείσα συνταγματική διάταξη, ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη της δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, αλλά επέβαλε στο όργανα του Κράτους, που έχουν σχετική αρμοδιότητα, να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την 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 εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν, κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης, ερμηνευομένης 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 άρθρα 106 και 22 παρ. 1. Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευομένων 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 αλλά και ο νομοθέτης της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣτΕ 462/2010 Ολομ. κ.ά.).
8. Επειδή, με το ν. 1739/1987 ρυθμίσθηκαν κατά τρόπο συστηματικό τα ζητήματα που συναρτώνται με την διαχείριση των υδατικών πόρων της χώρας, οι οποίοι αποτελούν και στοιχείο του προστατευόμενου από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος και τις διατάξεις του ν. 1650/1986 φυσικού περιβάλλοντος, ιδίως με τη θέσπιση διαδικασίας προγραμματισμού για την ανάπτυξη τους μέσω αντίστοιχων προγραμμάτων (άρθ. 4) και την καθιέρωση, στο πλαίσιο του ανωτέρω προγραμματισμού, της καταρχήν υποχρέωσης για την λήψη άδειας, προκειμένου να γίνει χρήση ύδατος ή να εκτελεσθεί έργο αξιοποίησης υδατικών πόρων (άρθρα 8 και 9, αντιστοίχως). Στη συνέχεια, τα ζητήματα της πολιτικής των υδάτων ρυθμίσθηκαν σε κοινοτικό επίπεδο με την Οδηγία 2000/60/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 23ης Οκτωβρίου 2000 «για τη θέσπιση πλαισίου κοινοτικής δράσης στον τομέα της πολιτικής των υδάτων» (ΕΕ L 327, εφεξής «Οδηγία»). Στην Οδηγία επισημαίνεται, μεταξύ άλλων, η ανάγκη συνετής και ορθολογικής αξιοποίησης των υδατικών αποθεμάτων, βάσει των αρχών της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος κατά προτεραιότητα στην πηγή και της αρχής ο ρυπαίνων πληρώνει (στοιχ. 11 προοιμίου), της αρχής της ανάκτησης του κόστους για υπηρεσίες ύδατος (στοιχ. 38 προοιμίου και άρθρο 9), καθώς και η ανάγκη ενσωμάτωσης της προστασίας και βιώσιμης διαχείρισης των υδάτων στους άλλους τομείς της κοινοτικής πολιτικής (στοιχ. 16 προοιμίου). Κατά το άρθρο 3 της Οδηγίας η βιώσιμη διαχείριση του ύδατος γίνεται σε επίπεδο «περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού» (υδατικού διαμερίσματος του ν. 1739/1987, βλ. ΣτΕ 1688/2005 Ολομ.), πραγματοποιείται δε μέσω προγράμματος μέτρων (άρθρο 11) και σχεδίου διαχείρισης κάθε υδατικού διαμερίσματος (περιοχής λεκάνης απορροής, άρθρο 13). Η Οδηγία, η οποία άρχισε να ισχύει στις 22.12.2000 (άρθρο 25), ορίζει ότι τα κράτη μέλη έπρεπε να θέσουν σε ισχύ τις αναγκαίες

νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές ρυθμίσεις για την εφαρμογή της το αργότερο μέχρι τις 22.12.2003 (άρθ. 24 παρ. 1). Με τον ν. 3199/2003 (Α' 280), ο οποίος εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την Οδηγία, όπως ρητώς αναφέρεται στο άρθρο 1 αυτού, ενσωματώθηκαν στο ελληνικό δίκαιο ορισμένες διατάξεις αυτής, ιδρύθηκαν νέες διοικητικές αρχές, αρμόδιες για την εφαρμογή της πολιτικής υδάτων, ρυθμίστηκαν τα θέματα προστασίας και διαχείρισης των υδάτων με την πρόβλεψη, πλην άλλων, της εκπόνησης σχεδίων διαχείρισης, προγραμμάτων μέτρων, προγραμμάτων παρακολούθησης της κατάστασης των υδάτων, και προγραμμάτων ειδικών μέτρων κατά της ρύπανσης, ορίσθηκαν οι όροι και προϋποθέσεις για τη χρήση των υδάτων και προβλέφθηκαν η έκδοση διοικητικής αδείας για τη χρήση ύδατος και την εκτέλεση έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων, καθώς και οι σχετικές διοικητικές και ποινικές κυρώσεις, προκειμένου να διασφαλισθεί η εφαρμογή των ρυθμίσεων του νόμου. Ειδικότερα, ως προς τη χρήση των υδάτων, στο άρθρο 10 του ν. 3199/2003 ορίζεται ότι «1. Οι χρήσεις υδάτων διακρίνονται σε ύδρευση, άρδευση, βιομηχανική χρήση, ενεργειακή χρήση και χρήση για αναψυχή. Η χρήση για ύδρευση έχει προτεραιότητα, ως προς την ποσότητα και την ποιότητα, έναντι κάθε άλλης χρήσης. 2. Για κάθε χρήση εφαρμόζονται οι παρακάτω κανόνες, οι οποίοι λαμβάνονται υπόψη στα Σχέδια Διαχείρισης: α) Κάθε χρήση πρέπει να αποβλέπει στη βιώσιμη και ισόρροπη ικανοποίηση των αναπτυξιακών αναγκών και να διασφαλίζει τη μακροπρόθεσμη προστασία των υδάτων, την επάρκεια των αποθεμάτων τους και τη διατήρηση της ποιότητάς τους, ιδιαίτερα δε τη μείωση και την αποτροπή της ρύπανσής τους, β) Η ικανοποίηση της ζήτησης του νερού γίνεται με βάση τα όρια και τις δυνατότητες των υδατικών αποθεμάτων, λαμβανομένων υπόψη των αναγκών για τη διατήρηση των οικοσυστημάτων, καθώς και της ισορροπίας που απαιτείται μεταξύ άντλησης και ανατροφοδότησης των υπόγειων υδάτων. Οι ανάγκες των χρήσεων σε νερό ικανοποιούνται κατά το δυνατόν σε επίπεδο περιοχής λεκάνης απορροής ποταμού. Κατά τη διαχείριση των υδάτων πρέπει να εξασφαλίζεται η εξοικονόμηση νερού μέσω της χρήσης τεχνικών μεθόδων, οικονομικών κινήτρων και εργαλείων» και στο άρθρο 11 του νόμου ορίζεται ότι «1. Κάθε νομικό ή φυσικό πρόσωπο μπορεί να χρησιμοποιεί νερό ή να εκτελεί έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων για την ικανοποίηση των πραγματικών αναγκών του. Μπορεί επίσης να εκτελεί έργα αξιοποίησης υδατικών πόρων και για ανάγκες πέρα από τις δικές του ή ανεξάρτητα από αυτές, εφόσον εξυπηρετούν την κοινή ωφέλεια. Για την παροχή νερού, τη χρήση νερού και την εκτέλεση έργου για την αξιοποίηση υδατικών πόρων, καθώς και για κάθε έργο ή δραστηριότητα που αποσκοπεί στην προστασία από τη ρύπανση λόγω απόρριψης υγρών αποβλήτων στο περιβάλλον, από φυσικό ή νομικό πρόσωπο του ιδιωτικού και του δημόσιου τομέα, απαιτείται άδεια. Για την έκδοση άδειας χρήσης νερού ή εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων πρέπει να τεκμηριώνεται η διαθεσιμότητα των ποσοτήτων νερού που θα

αξιοποιηθούν, καθώς και η σκοπιμότητα έκδοσής της σύμφωνα με το οικείο Σχέδιο Διαχείρισης και τα μέτρα που καθορίζονται από το Πρόγραμμα Μέτρων. 2. Οι άδειες της προηγούμενης παραγράφου εκδίδονται από τον Γενικό Γραμματέα της οικείας Περιφέρειας. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων, Γεωργίας, Ανάπτυξης, Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης και Οικονομίας και Οικονομικών καθορίζονται οι κατηγορίες των αδειών, η ειδικότερη διαδικασία έκδοσής τους, το περιεχόμενο τους, η διάρκεια ισχύος τους και κάθε σχετικό θέμα. 3. Με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας μπορεί να προβλέπεται η τήρηση πρόσθετων ή ειδικότερων προϋποθέσεων και η διενέργεια πρόσθετων ελέγχων, προκειμένου να εκδοθεί άδεια συγκεκριμένης χρήσης νερού ή και εκτέλεσης συγκεκριμένης κατηγορίας έργου, καθώς και η δυνατότητα επιβολής περιοριστικών μέτρων στις χρήσεις και τη λειτουργία έργων, σε συνδυασμό και με ειδικές περιστάσεις». Εξάλλου, στο άρθρο 13 του αυτού νόμου, στο οποίο προβλέπονται οι διοικητικές κυρώσεις, ορίζεται ότι «1. Σε φυσικά ή νομικά πρόσωπα που ρυπαίνουν ή υποβαθμίζουν με άλλον τρόπο τα ύδατα ή παραβαίνουν τις διατάξεις του νόμου αυτού ή των κανονιστικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εξουσιοδότησή του, καθώς και στους παραβάτες των όρων και των περιορισμών που καθορίζονται στις άδειες που προβλέπονται στο άρθρο 11, επιβάλλεται ως διοικητική κύρωση πρόστιμο από 200 ευρώ μέχρι 600.000 ευρώ, ανάλογα με τη σοβαρότητα, τη συχνότητα και την υποτροπή της παράβασης, ανεξάρτητα από την ποινική ή την αστική ευθύνη ή τις διοικητικές κυρώσεις που προβλέπονται από άλλες διατάξεις. 2. Το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Περιφέρειας, ύστερα από αυτοψία, έκθεση διαπίστωσης της παράβασης και εισήγηση της Διεύθυνσης Υδάτων της Περιφέρειας. Αρμόδια για τον έλεγχο και τη διαπίστωση της παράβασης είναι και τα κλιμάκια Ελέγχων Ποιότητας Περιβάλλοντος, που προβλέπονται στο άρθρο 26 του Ν.1650/1986. Στην περίπτωση αυτή το πρόστιμο επιβάλλεται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημόσιων Έργων. 3. Σε περίπτωση εξαιρετικά σοβαρής ρύπανσης ή υποβάθμισης των υδάτων και ιδίως στην περίπτωση που το είδος, ή η ποσότητα των ρύπων ή από την έκταση ή τη σημασία της υποβάθμισης των υδάτων υπάρχει κίνδυνος θανάτου ή βαριάς σωματικής βλάβης ή ευρείας οικολογικής διατάραξης ή καταστροφής, το ύψος του προστίμου μπορεί να ανέλθει μέχρι 1.500.000 ευρώ. 4. Αν μια επιχείρηση ή δραστηριότητα προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση των υδάτων, μπορεί να απαγορευθεί προσωρινά η λειτουργία της μέχρις ότου ληφθούν τα κατάλληλα μέτρα ώστε να πάψει οριστικά η ρύπανση ή η υποβάθμιση των υδάτων. Μπορεί επίσης να επιβληθεί η οριστική διακοπή της λειτουργίας της, αν η επιχείρηση ή δραστηριότητα παραλείπει να συμμορφωθεί προς τα υποδεικνυόμενα μέτρα ή αν η λήψη αποτελεσματικών μέτρων είναι ανέφικτη. Η διακοπή επιβάλλεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας ύστερα από εισήγηση,

αυτοψία και σχετική έκθεση διαπίστωσης της παράβασης της Διεύθυνσης Υδάτων. Με την πράξη επιβολής της απαγόρευσης λειτουργίας μπορεί να προβλέπεται και πρόστιμο από 500 ευρώ έως 50.000 ευρώ για κάθε ημέρα παράβασης της απαγόρευσης. 5. [...]». Εξάλλου, με το π.δ. 51/2007 (Α' 54) καθορίστηκαν πρόσθετα μέτρα και διαδικασίες, πέραν δηλαδή των προβλεπομένων στο ν. 3199/2003, προς τον σκοπό της πλήρους και ορθής εφαρμογής της Οδηγίας 2000/60/ΕΚ (βλ. Π.Ε. 338/2006), ενώ με την υπ' αριθμ. 43504/2005 κοινή υπουργική απόφαση με τίτλο «Κατηγορίες αδειών χρήσης υδάτων και εκτέλεσης έργων αξιοποίησής τους, διαδικασία έκδοσης, περιεχόμενο και διάρκεια ισχύος αυτών» (Β' 1784), η οποία εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της παραγράφου 2 του άρθρου 11 του ν. 3199/2003, καθώς και κατ' επίκληση του άρθρου 13 της Οδηγίας, θεσπίστηκε ειδική διαδικασία για την έκδοση αδειών χρήσης νερού και έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων, η οποία, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 3 της απόφασης αυτής, στις περιπτώσεις στις οποίες απαιτείται η τήρηση της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης του ν. 1650/1986, προωθείται παράλληλα με τη διαδικασία του νόμου αυτού.

9. Επειδή, στο Σύνταγμα ορίζεται, στο άρθρο 94 παρ. 1 ότι «Στο Συμβούλιο της Επικρατείας και τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια υπάγονται οι διοικητικές διαφορές, όπως νόμος ορίζει, με την επιφύλαξη των αρμοδιοτήτων του Ελεγκτικού Συνεδρίου» και στο άρθρο 95 ότι «1. Στην αρμοδιότητα του Συμβουλίου της Επικρατείας ανήκουν ιδίως: α) Η μετά από αίτηση ακύρωση των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών για υπέρβαση εξουσίας ή για παράβαση νόμου, β) Η μετά από αίτηση αναίρεση τελεσίδικων αποφάσεων των τακτικών διοικητικών δικαστηρίων, όπως νόμος ορίζει, γ) Η εκδίκαση των διοικητικών διαφορών ουσίας που υποβάλλονται σ' αυτό σύμφωνα με το Σύνταγμα και τους νόμους. δ) Η επεξεργασία όλων των διαταγμάτων που έχουν κανονιστικό χαρακτήρα. 2. [...] 3. Κατηγορίες υποθέσεων της ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας μπορεί να υπάγονται με νόμο, ανάλογα με τη φύση και τη σπουδαιότητά τους, στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια. Το Συμβούλιο της Επικρατείας δικάζει σε δεύτερο βαθμό, όπως νόμος ορίζει. 4. Οι αρμοδιότητες του Συμβουλίου της Επικρατείας ρυθμίζονται και ασκούνται όπως νόμος ειδικότερα ορίζει [...] 5. [...]».
10. Επειδή, από τις μνημονευόμενες στην προηγούμενη σκέψη συνταγματικές διατάξεις προκύπτουν τα ακόλουθα: Στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια ανατίθεται, εκτός από τις διοικητικές διαφορές ουσίας που το ίδιο το Σύνταγμα αναθέτει σε άλλα δικαστήρια, γενική αρμοδιότητα επί των διοικητικών διαφορών που πηγάζουν είτε από διοικητικές συμβάσεις είτε από ενέργειες διοικητικών οργάνων που δεν συνιστούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις και εφόσον, στην τελευταία αυτή περίπτωση, ο νόμος οργανώνει κατά τέτοιο τρόπο τη δικονομική προστασία του πολίτη, ώστε το αίτημα του

ενώπιον του δικαστηρίου να είναι η καταψήφιση σε παροχή ή η αναγνώριση δικαιώματος ή έννομης σχέσης που διέπεται από το δημόσιο δίκαιο. Από την άλλη πλευρά, λόγω της γενικής ακυρωτικής αρμοδιότητας του Συμβουλίου της Επικρατείας επί των εκτελεστών πράξεων των διοικητικών αρχών, ο νόμος, κατά την έννοια, των ανωτέρω άρθρων 94 παρ. 1, 95 παρ. 1 περίπτ. α' και 95 παρ. 3 του Συντάγματος, που πρέπει να ερμηνευθούν συνδυασμένα, 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 τον νόμο είτε ως ακυρωτική, όταν το αίτημα ενώπιον του δικαστηρίου δεν μπορεί, σύμφωνα με τον νόμο, να έχει ως περιεχόμενο την τροποποίηση αλλά μόνο την εν όλω ή εν μέρει ακύρωση εκτελεστής διοικητικής πράξεως ή την ακύρωση παράλειψης προς έκδοση εκτελεστής διοικητικής πράξης, 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 πράξης και το δικαστήριο έχει, κατ' αρχήν, την εξουσία να διαμορφώσει το ουσιαστικό περιεχόμενο της πράξης ή του δικαιώματος, της υποχρέωσης ή της κατάστασης που απορρέει από αυτή, μετά από διάγνωση των πραγματικών περιστατικών της υπόθεσης (ΣτΕ 3919/2010 Ολομ.).

11. Επειδή, ενόψει των προαναφερθέντων, κατά την έννοια της περίπτωσης β' της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983, ως νομοθεσία «διαχείρισης των υδάτινων πόρων», από την εφαρμογή της οποίας, με την έκδοση ατομικής διοικητικής πράξης, μπορεί να γεννηθούν διοικητικές διαφορές ουσίας, νοείται το σύνολο των κανόνων, οι οποίοι διέπουν ειδικώς τη διαχείριση και προστασία των υδατικών πόρων και έχουν θεσπισθεί, πλην άλλων, με τους νόμους 1739/1987 και 3199/2003 και τις κατ' εξουσιοδότηση αυτών εκδοθείσες κανονιστικές διοικητικές πράξεις. Αντιθέτως, στην ανωτέρω νομοθεσία δεν εντάσσονται και, συνεπώς, δεν αποτελούν διοικητικές διαφορές ουσίας κατά την έννοια της ανωτέρω διάταξης του ν. 1406/1983, οι διαφορές που ανακύπτουν από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων εκδοθεισών κατ' εφαρμογήν νομοθετημάτων, τα οποία έχουν διαφορετικό ή γενικότερο σε σχέση με την προαναφερθείσα νομοθεσία σκοπό, όπως ο ν. 1650/1986 για την προστασία του περιβάλλοντος, ο Κώδικας Δήμων και Κοινοτήτων που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114) ή τα νομοθετήματα περί μελετών ή κατασκευής δημοσίων έργων ή έργων των Ο.Τ.Α., τούτο δε

- ανεξάρτητα από το ζήτημα αν το αντικείμενο της διοικητικής πράξης αφορά, στη συγκεκριμένη περίπτωση, δραστηριότητα ή έργο σχετικό με τη χρήση των υδατικών πόρων.
12. Επειδή, εξάλλου, από τις αναφερόμενες στη σκέψη 8 διατάξεις, οι οποίες έχουν τεθεί με σκοπό τη διαχείριση και προστασία των υδάτων, προβλέπονται, μεταξύ άλλων, αφενός η εκπόνηση προγραμμάτων και σχεδίων διαχείρισης των υδατικών πόρων και η θέσπιση μέτρων προστασίας των υδάτων με την έκδοση πράξεων κανονιστικού χαρακτήρα και αφετέρου η έκδοση ατομικών διοικητικών πράξεων, όπως οι άδειες παροχής και χρήσης ύδατος και οι άδειες εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων. Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, εκτός από τις διαφορές οι οποίες προκαλούνται από την προσβολή πράξεων επιβολής προστίμου και οι οποίες έχουν καταστεί διαφορές ουσίας με την προαναφερόμενη διάταξη του άρθρου 1 παρ. 5 του ν. 1406/1083, διοικητικές διαφορές ουσίας, κατά την έννοια και το σκοπό της περίπτωσης β' της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983. εκδικαζόμενες από τα τακτικά διοικητικά δικαστήρια, αποτελούν όσες αναφύονται από την προσβολή ατομικών διοικητικών πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή των μνημονευόμενων στη σκέψη 8 νομοθετημάτων, μεταξύ των οποίων οι άδειες χρήσης ύδατος ή αξιοποίησης έργου υδατικών πόρων, εφόσον, όμως, για την πραγματοποίηση της δραστηριότητας ή του έργου δεν απαιτείται η έγκριση όρων η η επιβολή περιορισμών, σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986, δεδομένου ότι από τη γενική διατύπωση της ανωτέρω περίπτωσης β' δεν μπορεί να συναχθεί πρόθεση του νομοθέτη να διαφοροποιήσει το περιεχόμενο δικαστικής προστασίας ως προς τις εν λόγω άδειες σε σχέση με τις αντίστοιχες πράξεις έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, οι οποίες αρρήκτως συνδέονται με τις ανωτέρω άδειες και αποτελούν επίσης αναγκαία προϋπόθεση για την πραγματοποίηση του έργου, ούτε, άλλωστε, προκύπτει ότι συντρέχει προφανής λόγος, σχετιζόμενος με το χαρακτήρα και το περιεχόμενο των πράξεων αυτών ή τη σπουδαιότητά τους, για τη διαφοροποίηση αυτή, η οποία, αντιθέτως, έρχεται σε αντίθεση προς την αρχή της οικονομίας της δίκης. Κατά συνέπεια, οι διαφορές που προκαλούνται από την προσβολή αδειών χρήσης και έργων αξιοποίησης υδατικών πόρων ή άλλων συναφών ατομικών διοικητικών πράξεων, η έκδοση των οποίων χωρεί, κατά το νόμο, μόνον ύστερα από περιβαλλοντικό έλεγχο και την έγκριση όρων με σκοπό τη μείωση των επιπτώσεων της δραστηριότητας ή του έργου στο περιβάλλον, εξακολουθούν να αποτελούν ακυρωτικές διαφορές υπαγόμενες στο Συμβούλιο της Επικρατείας.
13. Επειδή, εν προκειμένω, με την υπ' αριθμ. 1899/14.11.2007 απόφαση του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου, η οποία, όπως προκύπτει από τα στοιχεία 2. 9 και 16 του προοιμίου αυτής,

εκδόθηκε κατ' επίκληση, αντιστοίχως, των διατάξεων του ν. 3199/2003, της προαναφερόμενης κ.υ.α. 43504/2005 καθώς και της υπ' αριθμ. 169078/2635/4.7.2007 κοινής απόφασης των Υπουργών ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε, Τουριστικής Ανάπτυξης και Πολιτισμού περί έγκρισης περιβαλλοντικών όρων, χορηγήθηκε, στην εταιρεία «...» άδεια εκτέλεσης έργου αξιοποίησης υδατικών πόρων από τον ποταμό Γιαννούζαγα στα διοικητικά όρια του Δήμου Πύλου. Επακολούθησε η έκδοση της πρώτης προσβαλλομένης με την υπό κρίση αίτηση, υπ' αριθμ. 17/2008 απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πύλου, με την οποία εγκρίθηκε η εκτέλεση από την ως άνω εταιρεία του έργου «αξιοποίηση υδατικών πόρων (ποταμός Γιαννούζαγας)», το οποίο αφορά η ανωτέρω 1899/14.11.2007 απόφαση, υπό τους ακόλουθους, παρατιθέμενους στην απόφαση, όρους: «1. Το έργο να χαρακτηριστεί ως δημοτικό. 2. Οι ανάγκες για νερό να περιλαμβάνουν αποκλειστικά: α/ Τις υδρευτικές ανάγκες του Δήμου Πύλου και β/ Τις αρδευτικές ανάγκες της Π.Ο.Τ.Α. 3. Η υδρομάστευση που θα εξυπηρετεί τις αρδευτικές ανάγκες της Π.Ο.Τ.Α να σταματά όταν η ποσότητα του νερού είναι μικρότερη των εκατόν πενήντα κυβικών την ώρα (150 κ.μ./ώρα). Η μέτρηση της ποσότητας του νερού να γίνεται με την τοποθέτηση κατάλληλων υδρομετρητών πριν και μετά το σημείο άντλησης που θα ελέγχεται από Επιτροπή ... 4. Σε περίπτωση κατά την οποία επαναλειτουργήσουν οι υδράυλακες του Τ.Δ. Πύλας του Δήμου Πύλου και του συνοικισμού Σχινόλακας να εξασφαλίζονται κατά προτεραιότητα οι αναγκαίες ποσότητες νερού για την άρδευση των καλλιεργειών που εξυπηρετούν τους αγρότες του ανωτέρω Τ.Δ. και συνοικισμού ...». Στη συνέχεια, με εντολή του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου εκδόθηκε, επί προσφυγής την οποία άσκησε η αιτούσα κατά της προαναφερθείσης απόφασης του Δημοτικού Συμβουλίου, το υπ' αριθμ. 10437/2658/7-3-2008/11.4.2008 έγγραφο (β' προσβαλλόμενη πράξη) του προϊστάμενου της Διεύθυνσης Τοπικής Αυτοδιοίκησης, με το οποίο γνωστοποιήθηκε στην αιτούσα ότι ο Γενικός Γραμματέας δεν νομιμοποιείται να αποφανθεί επί της προσφυγής μετά την πάροδο μηνός. Τέλος, με την υπ' αριθμ. 58/23/8.7.2008 απόφαση (γ' προσβαλλόμενη) της Ειδικής Επιτροπής του άρθρου 152 του ν. 3643/2006 απορρίφθηκε προσφυγή της αιτούσας κατά των ως άνω (α' και β') προσβαλλόμενων πράξεων του Γενικού Γραμματέα της Περιφέρειας Πελοποννήσου και του Δημοτικού Συμβουλίου του Δήμου Πύλου. Υπό τα ανωτέρω δεδομένα, εφόσον, δηλαδή, για το έργο, το οποίο αφορούν οι προσβαλλόμενες πράξεις, τηρήθηκε, κατά το νόμο, η διαδικασία περιβαλλοντικής αξιολόγησης και εγκρίθηκαν περιβαλλοντικοί όροι με την προαναφερόμενη κοινή υπουργική απόφαση, η προκείμενη διαφορά που ανέκυψε από την άσκηση της υπό κρίση αίτησης δεν αποτελεί, σύμφωνα με τα όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις 11 και 12, διοικητική διαφορά ουσίας, μεταφερθείσα στα τακτικά διοικητικά δικαστήρια με την διάταξη της

περίπτωσης β' της παραγράφου 4 του άρθρου 1 του ν. 1406/1983, εφόσον δε κατά το χρόνο συζήτησης της υπόθεσης η εκδίκαση της διαφοράς αυτής δεν είχε ανατεθεί με διάταξη άλλου νόμου στα διοικητικά δικαστήρια, αρμοδίως η κρινόμενη αίτηση εισήχθη προς συζήτηση ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας.

14. Επειδή, το δικόγραφο της υπό κρίση αίτησης υπογράφεται από δικηγόρο ως πληρεξούσιο της αιτούσας. Κατά τη συζήτηση, όμως, της υπόθεσης στο ακροατήριο η αιτούσα δεν παρέστη με πληρεξούσιο δικηγόρο ούτε νομιμοποίησε το δικηγόρο που υπογράφει το δικόγραφο της αίτησης με έναν από τους τρόπους που προβλέπονται στο άρθρο 27 του π.δ. 18/1989 (Α' 8), όπως το άρθρο αυτό τροποποιήθηκε με τα άρθρα 1 παρ. 13 του ν. 1968/1991 (Α' 150), 4 παρ. 2 περίπτ. α' και β' του ν. 2479/1997 (Α' 67) και 32 παρ. 1 του ν. 3772/2009 (Α' 112). Επομένως, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 27 του π.δ. 18/1989, η κρινόμενη αίτηση πρέπει να απορριφθεί ως απαράδεκτη.