

## **ΣΤΕ 2473/2010 [Παράνομη η Ε.Π.Ο. για την «Ιόνια Οδό» στην περιφέρεια του Δήμου Ζαχάρως]**

### **Περίληψη**

-Παράνομα επιλέγεται η όδευση του επίμαχου άξονα από τον ΤΚΣ της λίμνης Καϊάφα, χωρίς να συνεκτιμάται το γεγονός ότι έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο αυτό, του οποίου θίγεται σημαντικό τμήμα και προστατευτέα είδη προτεραιότητας της πανίδας και της χλωρίδας. Όπως άλλωστε θεωρεί και η Επιτροπή ΕΚ, η οποία απηύθυνε στην Ελληνική Δημοκρατία σχετική προειδοποιητική επιστολή και αιτιολογημένη γνώμη, η εκτίμηση των σημαντικών επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον της προστατευόμενης περιοχής, έγινε ελλιπώς. Δεν λήφθηκαν τα κατάλληλα μέτρα διατήρησής της και τα οικολογικά χαρακτηριστικά της τίθενται σε σοβαρό κίνδυνο από την εκτέλεση του έργου, ενώ ελαττώνεται σημαντικά η έκτασή της ως ΤΚΣ και εξαφανίζονται υφιστάμενα στην περιοχή είδη προτεραιότητας.

**Πρόεδρος:** *Κ. Μενουδάκος*

**Εισηγητής:** *Αθ. Ράντος*

**Δικηγόροι:** *Ελ. Σεραφείμ, Χρ. Διβάνη, Πολ. Καραστεργίου, Παναγ. Δημόπουλος*

### **Βασικές σκέψεις**

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της υπ' αριθ. ΑΠ 100163/30-5-2006 κοινής αποφάσεως των Υπουργών ΠΕΧΩΔΕ, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Πολιτισμού, με την οποία ενεκρίθησαν οι περιβαλλοντικοί όροι του έργου «Οδικός άξονας Πάτρα-Πύργος-Τσακώνα, Τμήμα Αμαλιάδα-Πύργος-Τσακώνα».
3. Επειδή, οι λοιποί αιτούντες, φερόμενοι, κατά τα προσκομισθέντα από αυτούς στοιχεία, ως κάτοικοι ή κύριοι ακινήτων σε Δημοτικά Διαμερίσματα του Δήμου Ζαχάρως Ηλείας, από τα οποία πρόκειται να διέλθει ο επίμαχος οδικός άξονας, και ισχυριζόμενοι ότι αυτά καταλαμβάνονται από την οδό, με έννομο συμφέρον ασκούν την κρινομένη αίτηση, κατά το μέρος που αφορά το τμήμα του έργου, που διέρχεται από την περιοχή του Δήμου Ζαχάρως, ομοδικούν δε παραδεκτώς, εφ' όσον προβάλλουν κοινούς λόγους ακυρώσεως, ερειδόμενους στην αυτή νομική και πραγματική βάση.
4. Επειδή, η προσβαλλομένη πράξη εξεδόθη την 30-5-2006, ενώ η κρινομένη αίτηση ακυρώσεως ασκήθηκε την 19-6-2007, ένα, δηλαδή, περίπου έτος μετά την έκδοση της πράξεως. Δεν προκύπτει, όμως, από τα στοιχεία του φακέλου η καθ' οιονδήποτε τρόπο γνώση της εκδόσεως και του περιεχομένου της προσβαλλομένης πράξεως από τους αιτούντες, στους οποίους αυτή δεν έχει κοινοποιηθεί, αλλ' ούτε η έναρξη εκτελέσεως υλικών ενεργειών κατασκευής

- του έργου. Συνεπώς, η αίτηση ασκείται εμπροθέσμως, πρέπει δε να απορριφθεί ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου ισχυρισμός του Δημοσίου.
5. Επειδή, κατά τις παραγράφους 1α και 2 του άρθρου 4 του ν. 1650/1986 (Α' 160), όπως το άρθρο αυτό αντικαταστάθηκε με το άρθρο 2 του ν. 3010/2002 (Α' 91), για την πραγματοποίηση νέων ή την επέκταση και τον εκσυγχρονισμό υφισταμένων δημοσίων ή ιδιωτικών έργων ή δραστηριοτήτων απαιτείται η έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος, μετά από υποβολή, για τα έργα της πρώτης (Α) κατηγορίας του προηγούμενου άρθρου 3 παρ. 1 και 2 του αυτού ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 1 του ν. 3010/2002, δηλαδή τα έργα που είναι πιθανόν να προκαλέσουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον, μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Το περιεχόμενο της μελέτης αυτής καθορίζεται με το άρθρο 5 του ν. 1650/1986, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 3 του ν. 3010/2002. Στην ως άνω πρώτη (Α') κατηγορία, υποκατηγορία 1η, έργων και δραστηριοτήτων του ν. 1650/1986, όπως ισχύει, και, ειδικότερα, στην ομάδα 1η (Έργα οδοποιίας) του άρθρου 3 της κατ' εξουσιοδότηση του εν λόγω νόμου εκδοθείσης κοινής υπουργικής απόφασης (κ.υ.α.) αριθ. Η.Π.15393/2332/5-8-2002 (Β' 1022) υπάγονται, μεταξύ άλλων (α/α 1 του πίνακα 1 του παραρτήματος 1 του άρθρου 5 της ως άνω κ.υ.α.), οι «αυτοκινητόδρομοι και οδοί ταχείας κυκλοφορίας».
  6. Επειδή, εξ άλλου, μεταξύ των μέσων χωροταξικού σχεδιασμού, που απαριθμούνται στο κεφάλαιο Γ' του ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη ...» (Α' 207), προβλέπονται, στο άρθρο 8, τα Περιφερειακά Πλαίσια Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (εφεξής ΠΠΧΣΑΑ), τα οποία, κατά την παρ. 4 του ως άνω άρθρου εγκρίνονται με αποφάσεις του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. Ειδικότερα, με το άρθρο αυτό ορίζεται ότι «1. Τα ΠΠΧΣΑΑ καταρτίζονται για κάθε περιφέρεια της χώρας και αποτελούν σύνολα κειμένων ή και διαγραμμάτων με τα οποία: α) ... δ) προσδιορίζονται, με προοπτική δεκαπέντε (15) ετών, οι βασικές προτεραιότητες και οι στρατηγικές επιλογές για την ολοκληρωμένη και αειφόρο ανάπτυξη του χώρου στο επίπεδο της περιφέρειας, ...Τα ΠΠΧΣΑΑ υποδεικνύουν ειδικότερα τις κατευθύνσεις για τη χωρική διάρθρωση των βασικών δικτύων και υπηρεσιών διοικητικής, κοινωνικής και τεχνικής υποδομής περιφερειακού και διανομαρχιακού ενδιαφέροντος, ...».
  7. Επειδή, περαιτέρω, με το άρθρο 3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ «για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων, καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (ΕΕ L 206 της 22-7-1992) συνεστήθη ένα συνεκτικό ευρωπαϊκό οικολογικό δίκτυο ειδικών ζωνών (Natura 2000). Σε συμμόρφωση προς την οδηγία αυτή, κατ' επίκληση και του ν. 1650/1986, εκδόθηκε η 33318/30281/28.12.1998 κοινή απόφαση των Υπουργών Εσωτερικών, Δημόσιας Διοίκησης και Αποκέντρωσης, Εθνικής Οικονομίας και Οικονομικών, Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Γεωργίας, Εμπορικής Ναυτιλίας και Πολιτισμού

«Καθορισμός μέτρων και διαδικασιών για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων (ενδιαιτημάτων) καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας» (B' 1289). Από τις διατάξεις των εν λόγω νομοθετημάτων προκύπτει ότι μέχρι την κατάρτιση του κοινοτικού καταλόγου του εν λόγω δικτύου Natura 2000, οι ενταχθέντες στον εθνικό κατάλογο τόποι απολαύουν προστασίας, η οποία αποσκοπεί στη διασφάλιση της ικανοποιητικής διατηρήσεώς τους, έως ότου συνταχθεί ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας και τύχουν προστασίας βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και, πάντως, απαγορεύεται να ασκούνται στους τόπους αυτούς δραστηριότητες συνεπαγόμενες την υποβάθμιση τους, Εξ άλλου, κατά την έννοια των αυτών διατάξεων, τα Κράτη μέλη υποχρεούνται να λαμβάνουν, για τους εν λόγω τόπους, μέτρα προστασίας ικανά να διαφυλάξουν το ουσιώδες οικολογικό ενδιαφέρον τους (ΔΕΚ, απόφαση της 13-1-2005, Dragaggi, υπόθεση C-117/03), δεν μπορούν δε να επιτρέπουν παρεμβάσεις που μπορεί να ελαττώσουν σημαντικά την έκταση του τόπου ή να προκαλέσουν την εξαφάνιση ειδών προτεραιότητας, που απαντούν στον τόπο (ΔΕΚ, απόφαση της 14-9-2006, Bund Naturschutz, υπόθεση C-244/05). Δεν αποκλείεται πάντως, από τις διατάξεις αυτές η εκτέλεση έργου σε προστατευόμενη περιοχή, μη συνδεόμενου άμεσα ή μη αναγκαίου για τη διαχείριση αυτής ή η ανάπτυξη παραγωγικών δραστηριοτήτων, εφόσον στην οικεία μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων περιέχονται εκτιμήσεις ως προς τις επιπτώσεις του και προτείνονται μέτρα για την αντιμετώπισή τους κατά τρόπο αποτελεσματικό, ώστε να μην επέρχεται υποβάθμιση της περιοχής (βλ. ΣτΕ 2059, 1990/ 2007, 2547/2005 κ.ά.), δεδομένου ότι τα χαρακτηριστικά των περιοχών που περιλαμβάνονται στον εθνικό κατάλογο και η σημασία των αντίστοιχων οικοσυστημάτων, καθώς και τα αναγκαία για τη διαφύλαξή τους μέτρα διαφοροποιούνται σε σημαντικό βαθμό (βλ. ΣτΕ 2059, 1990/2007). Εξάλλου, ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας για τη μεσογειακή βιογεωγραφική περιοχή έχει ήδη εγκριθεί με την 2006/613/EK απόφαση της Επιτροπής (EE L 259 της 21.9.2006), ενόψει δε των οριζομένων στην παρ. 5 του άρθρου 4 της Οδηγίας 92/43/EK, οι τόποι που έχουν εγγραφεί στον κατάλογο αυτό υπόκεινται πλέον ευθέως στις διατάξεις της παρ. 3 του άρθρου 6 της ίδιας Οδηγίας, στην οποία ορίζονται τα εξής: «Κάθε σχέδιο, μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου, το οποίο όμως είναι δυνατό να επηρεάζει σημαντικά τον εν λόγω τόπο, καθεαυτό ή από κοινού με άλλα σχέδια, εκτιμάται δεόντως ως προς τις επιπτώσεις του στον τόπο, λαμβανομένων υπόψη των στόχων διατήρησης του. Βάσει των συμπερασμάτων της εκτίμησης των επιπτώσεων στον τόπο .... οι αρμόδιες εθνικές αρχές συμφωνούν για το οικείο σχέδιο μόνο αφού βεβαιωθούν ότι δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητα του τόπου περί του οποίου πρόκειται και, ενδεχομένως, αφού εκφρασθεί πρώτα η δημόσια γνώμη». Κατά την έννοια της διατάξεως αυτής: α) Κάθε σχέδιο μη άμεσα συνδεόμενο ή αναγκαίο για τη διαχείριση του τόπου γίνεται αντικείμενο της δέουσας

- εκτιμήσεως ως προς τις επιπτώσεις του επί του τόπου σε σχέση με τους σκοπούς της διατηρήσεώς του, στην περίπτωση που δεν μπορεί να αποκλειστεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι μπορεί να επηρεάσει τον τόπο αυτό, καθεαυτό ή σε συνδυασμό με άλλα σχέδια, κατά τρόπο σημαντικό, β) Σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διατήρηση ενός τόπου, πρέπει να θεωρείται ως δυνάμενο να επηρεάσει τον συγκεκριμένο τόπο κατά τρόπο σημαντικό, στην περίπτωση που ενδέχεται να θέσει σε κίνδυνο την επίτευξη του σκοπού της διατηρήσεώς του, η εκτίμηση δε του εν λόγω κινδύνου πρέπει να γίνεται, ιδίως, υπό το πρίσμα των ειδικών περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών του τόπου στον οποίο αναφέρεται το σχέδιο, γ) Η δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου επί του οικείου τόπου έχει την έννοια ότι, προ της εγκρίσεως του σχεδίου, πρέπει να εντοπιστούν, λαμβανομένων υπόψη των πλέον προωθημένων επιστημονικών γνώσεων επί του θέματος, όλες εκείνες οι πτυχές του σχεδίου που θα μπορούσαν να επηρεάσουν τον σκοπό της διατηρήσεως του οικείου τόπου, μπορεί δε να επιτραπεί η υλοποίηση του μόνο στην περίπτωση που οι αρμόδιες αρχές διαμορφώνουν την πεποίθηση ότι δεν θα έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα του τόπου. Μια τέτοια πεποίθηση διαμορφώνεται, εξάλλου, όταν δεν καταλείπεται καμία αμφιβολία από επιστημονικής απόψεως ως προς την απουσία τέτοιων επιπτώσεων (βλ. ΔΕΚ, απόφαση της 7.9.2004, Waddenzee, C - 127/02, ΣτΕ 293/2009).
8. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, ο επίμαχος οδικός άξονας είναι κλειστός αυτοκινητόδρομος, μήκους 106 περίπου χιλιομέτρων, που θα συνδέει τους λιμένες Πατρών και Καλαμάτας. Το έργο αυτό αποτελεί τμήμα του λεγόμενου «Δυτικού Άξονα» («Ιόνιας Οδού»), είναι εντεταγμένο στο Διευρωπαϊκό Δίκτυο Αυτοκινητοδρόμων, η δε κατασκευή του προβλέπεται ειδικώς στα ΠΠΧΣΑΑ Δυτικής Ελλάδος (απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ ΑΠ 25297/25-6-2003, ΦΕΚ Β' 1470/2003) και Πελοποννήσου (απόφαση ΥΠΕΧΩΔΕ ΑΠ 25294/25-6-2003, ΦΕΚ Β' 1485/2003). Η οδός, κατά το τμήμα της, ως προς το οποίο και μόνον προσβάλλεται με την κρινόμενη αίτηση η ανωτέρω κοινή υπουργική απόφαση διέρχεται από την περιφέρεια του Δήμου Ζαχάρως Ηλείας, παρακάμπτοντας ορισμένους οικισμούς, μεταξύ των οποίων και η Ζαχάρω, διασχίζοντας, όμως, άλλους, μεταξύ των οποίων και το Γιαννιτσοχώρι, οι Ταξιάρχες, το Θολό και το Νεοχώρι, στους οποίους φέρεται ότι κατοικούν οι πλείστοι των αιτούντων. Επίσης, η οδός διέρχεται από την περιοχή της λίμνης Καϊάφα, η οποία εντάσσεται στον τόπο κοινοτικής σημασίας (ΤΚΣ) του δικτύου Natura 2000 με την ονομασία «Θίνες και παραλιακό δάσος Ζαχάρως, Λίμνη Καϊάφα, Στροφυλιά, Κακόβατος» και κωδικό αριθμό GR2330005. Στην οικεία μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων συνομολογείται, ως προς τους οικισμούς, ότι ορισμένοι από αυτούς θα υποστούν σημαντικές οχλήσεις, το αυτό δε συνομολογείται και ως προς τον ΤΚΣ, για τον οποίο, όμως, προβλέπεται, προς

μετριασμό των επιπτώσεων, μερική υπογειοποίηση, στο σημείο εκείνο, της οδού. Στην μελέτη εκτίθεται επίσης ότι η χάραξη στην επίμαχη περιοχή ακολουθεί, κατά βάση, και βελτιώνει την υφιστάμενη εθνική οδό, επιτυγχάνοντας και την παράκαμψη του οικισμού της Ζαχάρως. Στην μελέτη εξετάζονται δια μακρών εναλλακτικές λύσεις (δύο χαράξεις, τέσσερις παραλλαγές) για το έργο ( Κεφ. 3, σελ. 3-1 έως 3-21 και Παράρτ. Ε της ΜΠΕ Νοεμβρίου 2005), περιλαμβανομένης και της μηδενικής, εκτίθενται, δε οι λόγοι για τους οποίους, με την υφιστάμενη κατάσταση του οδικού δικτύου, δεν υφίσταται δυνατότητα ασφαλούς οδικής διακινήσεως ανθρώπων και εμπορευμάτων. Κατά την εξέταση των εναλλακτικών λύσεων, επεξηγούνται ειδικώς τα πλεονεκτήματα και ελαττώματα κάθε λύσεως, προκρίνεται δε, ως βέλτιστη, η εναλλακτική λύση που, εν συγκρίσει με τις υπόλοιπες, εκτιμήθηκε ότι θα προκαλέσει τις λιγώτερες περιβαλλοντικές επιπτώσεις, ενώ λαμβάνονται μέτρα για την αντιμετώπιση των συνεπειών εν σχέσει με τα μορφολογικά, κοινωνικά και οικονομικά χαρακτηριστικά των οικισμών και των εκτός σχεδίου δομημένων περιοχών, από τους οποίους διέρχεται η οδός, εν όψει και του ότι από ορισμένους από τους οικισμούς αυτούς διέρχεται και η ήδη υφιστάμενη εθνική οδός.

9. Επειδή, προβάλλεται, ως λόγος ακυρώσεως, ότι μη νομίμως επιλέγεται η όδευση του επίμαχου άξονα από τον ΤΚΣ της λίμνης Καϊιάφα, χωρίς να συνεκτιμάται ειδικώς το γεγονός ότι η όδευση αυτή έχει σημαντικές επιπτώσεις στον τόπο αυτόν, του οποίου θίγεται σημαντικό τμήμα και προστατευτέα είδη προτεραιότητας της πανίδας και της χλωρίδας. Ο λόγος αυτός προβάλλεται βασίμως και πρέπει να γίνει δεκτός, δεδομένου ότι, όπως, άλλωστε, θεωρεί και η Επιτροπή ΕΚ, η οποία απηύθυνε ήδη στην Ελληνική Δημοκρατία σχετική προειδοποιητική επιστολή και αιτιολογημένη γνώμη, κατά το άρθρο 226 της Συνθήκης ΕΚ, η εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον της προστατευόμενης περιοχής, που άλλωστε συνομολογούνται ως σημαντικές, έγινε ελλιπώς, αφού δεν ελήφθησαν τα κατάλληλα μέτρα διατηρήσεως του εν λόγω τόπου, του οποίου τα οικολογικά χαρακτηριστικά τίθενται σε σοβαρό κίνδυνο από την εκτέλεση του έργου, ενώ ελαττώνεται σημαντικά η έκτασή του και εξαφανίζονται υφιστάμενα στην περιοχή είδη προτεραιότητας.
10. Επειδή, κατόπιν τούτου, η κρινομένη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή ως προς εκείνους από τους αιτούντες, ως προς τους οποίους νομιμοποιήθηκε ο υπογράφων το δικόγραφο δικηγόρος και να ακυρωθεί για τον ανωτέρω λόγο η προσβαλλομένη πράξη κατά το πληττόμενο μέρος της, δηλαδή κατά το μέρος που αφορά την διέλευση της οδού από την περιφέρεια του Δήμου Ζαχάρως, κατόπιν τούτου δε, αποβαίνει αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών προβαλλομένων λόγων ακυρώσεως.