

## **ΣΤΕ 1820/2019 [ΠΑΡΑΝΟΜΗ ΣΙΩΠΗΡΗ ΑΠΟΡΡΙΨΗ ΤΗΣ ΑΪΤΗΣΗΣ ΓΙΑ ΑΝΕΛΚΥΣΗ ΤΟΥ ΝΑΥΑΓΙΟΥ ΤΟΥ Κ/Ζ “SEA DIAMOND” ΣΤΗ ΣΑΝΤΟΡΙΝΗ]**

### **Περίληψη**

- Ο συντακτικός και ο ενωσιακός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, το οποίο σε κάποιες πτυχές του, όπως η ρύπανση, θίγει και άλλο βασικό αγαθό, την ανθρώπινη υγεία, ανήγαγε το φυσικό περιβάλλον σε αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η προστασία δε αυτή πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Κατά συνέπεια, η ως άνω συνταγματική διάταξη καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη των προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, και δε είτε κανονιστικών είτε ατομικών, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον, με συνεκτίμηση, βεβαίως, και των λοιπών προστατευομένων αγαθών, όπως αυτά ανακύπτουν στην εκάστοτε εξεταζόμενη υπόθεση. Ως εκ τούτου, παράλειψη της Διοικήσεως προς τη λήψη των μέτρων αυτών είναι παράλειψη οφειλομένης ενέργειας υποκείμενη σε αίτηση ακύρωσης ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, κατά την έννοια του άρθρου 45 παρ. 4 του π.δ. 18/1989, εφόσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε θεωρητική διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη.

Συμμορφούμενος, καταρχήν, με τις ως άνω υποχρεώσεις του, ο κοινός νομοθέτης εξέδωσε τον ν. 2881/2001, με τον οποίο ρύθμισε, με ειδικό και αποκλειστικό τρόπο, τα ζητήματα που ανακύπτουν σχετικά με την ανέλκυση, απομάκρυνση ή εξουδετέρωση ναυαγίων πλοίων ή πλωτών ναυπηγημάτων, πλωτών κατασκευών, τμημάτων ή παραρτημάτων πλοίων καθώς και του φορτίου αυτών, επέβαλε δε συγκεκριμένες υποχρεώσεις σε όλους τους εμπλεκόμενους. Θέσπισε, μάλιστα, ειδική διοικητική διαδικασία που αποσκοπεί στον δημοσίου συμφέροντος σκοπό της εκκαθάρισης των θαλασσών από ναυάγια προς διασφάλιση της ασφάλειας της ναυσιπλοΐας και της προστασίας των θαλάσσιων οικοσυστημάτων, προβλέποντας την έκδοση εκτελεστών διοικητικών πράξεων και μάλιστα εντός σύντομων προθεσμιών, οι οποίες, αν και είναι ενδεικτικές, εμπεριέχουν έντονη υπόδειξη προς τη Διοίκηση να περατώσει ταχέως τη διαδικασία και μάλιστα εντός ευλόγου χρόνου. Ανέθεσε δε τη σχετική αρμοδιότητα, καταρχήν, στους «Οργανισμούς», δηλαδή αυτοτελή νομικά πρόσωπα του δημόσιου τομέα, που ασκούν τη διοίκηση και τη διαχείριση λιμένα, διώρυγας ή διαύλου, στους οποίους περιλαμβάνονται και τα δημοτικά λιμενικά ταμεία. Εφόσον, όμως, οι συνέπειες της διαταράξεως των ως άνω εννόμων αγαθών εκτείνονται εξ ορισμού πολύ πέραν των τοπικών ορίων, η δε αντιμετώπισή τους απαιτεί διοικητική υποδομή και υλικά μέσα τα οποία ενδέχεται να υπερβαίνουν τις

δυνατότητες της τοπικής ή καθ' ύλην αυτοδιοικήσεως, η ευθύνη της διαχειρίσεως και αντιμετώπισεως του απορρέοντος από την διατήρηση ναυαγίου κινδύνου για την ασφάλεια της ναυσιπλοΐας και το θαλάσσιο περιβάλλον ανήκει παραλλήλως και στην Κεντρική Διοίκηση, ως αυτοτελή υποχρέωση, επιβαλλόμενη τόσο από το άρθρο 24 του Συντάγματος, όσο και από τις διατάξεις των π.δ. 55/1998 και 11/2002, και συγκεκριμένα στις λιμενικές αρχές (κεντρικές ή τοπικές, ανάλογα με το μέγεθος του ναυαγίου και των συνεπειών του) ως κρατικές υπηρεσίες (σήμερα υπαγόμενες στο Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής), δοθέντος άλλωστε ότι η προστασία του θαλάσσιου περιβάλλοντος δεν αποτελεί αμιγώς τοπική υπόθεση.

Σε περίπτωση ναυαγίου ο κανόνας είναι η εντός της ρητώς καθοριζόμενης προθεσμίας ανέλκυση και απομάκρυνση αυτού από το θαλάσσιο περιβάλλον από τον ίδιο τον κύριο του ναυαγίου ή, σε περίπτωση μη συμμορφώσεώς του, από τον αρμόδιο δημόσιο φορέα, μόνον δε κατ' εξαίρεση, αν επιβάλλεται από τις περιστάσεις, είναι δυνατόν να επιτραπεί η μετατόπιση ή καταστροφή του ναυαγίου. Ως εκ τούτου, δεν απαιτείται ειδική αιτιολόγηση όσον αφορά στον επαπειλούμενο από την ύπαρξη του ναυαγίου κίνδυνο προσβολής του περιβάλλοντος ή στην παρεμπόδιση της ελεύθερης και ασφαλούς ναυσιπλοΐας, αλλά ούτε και ως προς την επιβολή του μέτρου της ανέλκυσης ολόκληρου του ναυαγίου, αφού το μέτρο αυτό είναι, κατά την εκτίμηση του νομοθέτη, το πλέον κατάλληλο για την απάλειψη κάθε δυσμενούς συνέπειας από την ύπαρξη του ναυαγίου, διότι με αυτό επιτυγχάνεται η αποκατάσταση, κατά το δυνατόν, του θαλασσιού περιβάλλοντος στην πρό του ναυαγίου κατάσταση.

Εάν ο κύριος του ναυαγίου δεν συμμορφωθεί προς τις ανωτέρω υποχρεώσεις του, είτε αδρανώντας, είτε προβάλλοντας λόγους περί του μη εφικτού της ανελκύσεως, είτε αμφισβητώντας δικαστικώς την εκτελεστή διοικητική πράξη της προσκλήσεως για ανέλκυση, η αρμόδια αρχή οφείλει να διερευνήσει τις περαιτέρω δυνατότητες που προβλέπει ο νόμος 2881/2001, συνεκτιμώντας το εφικτό της ανέλκυσης, απομάκρυνσης ή εξουδετέρωσης του ναυαγίου, αφενός από τεχνική άποψη, δοθέντος ότι οι ως άνω ενέργειες πρέπει να γίνουν κατά τρόπο που να συνάδει με τις απαιτήσεις ασφάλειας και προστασίας του θαλάσσιου περιβάλλοντος, και αφετέρου από οικονομική άποψη, λαμβάνοντας υπόψη το γεγονός ότι συνιστά ανεπίτρεπτη επιβάρυνση του κοινωνικού συνόλου η *de facto* μετακύλιση στο Κράτος του υπέρογκου κόστους των δαπανών που σχετίζονται με την ανέλκυση ενός ναυαγίου, λόγω της άρνησης του υποχρέου να τις αναλάβει, έστω και αν μετά την πάροδο μακρού χρόνου και τη λήψη δικαστικών και διοικητικών μέτρων καταναγκασμού, ικανοποιηθούν, τελικώς, οι σχετικές απαιτήσεις του Δημοσίου. Μετά την εκτίμηση των ανωτέρω δεδομένων, η αρμόδια αρχή, κατά περίπτωση, μεθίσταται εκ του νόμου σε θέση εντολοδόχου του κυρίου και εκτελεί η ίδια τις ενέργειες ανελκύσεως, μετατοπίσεως, καταστροφής ή εξουδετερώσεως του ναυαγίου, που κρίνει σκόπιμες, με ευθύνη και δαπάνες του κυρίου, οι οποίες, στην περίπτωση αυτή, καταλογίζονται και εισπράττονται σύμφωνα με τις διατάξεις περί δημοσίων εσόδων. Η εκτέλεση των

ως άνω πράξεων μπορεί να γίνει είτε με ίδια της Διοικήσεως μέσα και προσωπικό, είτε με ανάθεση των σχετικών εργασιών σε τρίτους. Αν η εκτέλεση των ως άνω πράξεων κρίνεται, εν όψει των ειδικών συνθηκών της συγκεκριμένης περιπτώσεως, ως αδύνατη, απρόσφορη ή ασύμφορη, ο «Οργανισμός» ή/και το Δημόσιο δύνανται να εκποιήσουν το ναυάγιο ή τμήματα αυτού, με ανοικτό πλειοδοτικό διαγωνισμό, οπότε ο πλειοδότης αναλαμβάνει εκείνος, πλέον, την υποχρέωση να ανελκύσει και απομακρύνει το ναυάγιο μέσα στην οριζόμενη από τη διακήρυξη του διαγωνισμού προθεσμία. Στις περιπτώσεις, όμως, που λόγω ειδικών συνθηκών είναι αδύνατη ή ιδιαίτερα δυσχερής η ανέλκυση, δύνανται να διατάσσονται άλλα μέτρα (εξουδετέρωση, καταστροφή, διάλυση). Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται ειδική αιτιολόγηση, επιστημονικά τεκμηριωμένα, τόσο ως προς τους λόγους που καθιστούν αδύνατη ή ιδιαίτερος δυσχερή την ανέλκυση, όσο και ως προς την πρόκριση των μέτρων που διατάσσονται. Παράλειψη των αρμοδίων κατά τα ανωτέρω αρχών να κινήσουν την ως άνω διαδικασία με την έκδοση της σχετικής προσκλήσεως ή να εκδώσουν, ανάλογα με τις συνθήκες εκάστης περιπτώσεως, κάποιες από τις ανωτέρω διοικητικές πράξεις, με συνέπεια την καθυστέρηση ανελκύσεως, απομακρύνσεως ή εξουδετερώσεως του ναυαγίου πέραν του ευλόγου χρόνου από την άπρακτη πάροδο των κατά νόμον προθεσμιών ή μετά την πάροδο τριμήνου από την υποβολή σχετικής αίτησης προς τη Διοίκηση από οποιονδήποτε έχει προς τούτο έννομο συμφέρον, συνιστά παράλειψη οφειλόμενης νόμιμης ενέργειας, δυναμένη να προσβληθεί με αίτηση ακυρώσεως ενώπιον του ΣτΕ από οποιονδήποτε έχει έννομο συμφέρον. Και ναι μεν ο νόμος χρησιμοποιεί την διατύπωση «μπορεί...να εκτελέσει τις πράξεις που αναφέρονται στην πρόσκληση» ή «μπορεί να εκποιήσει το ναυάγιο» ή «μπορεί...να εκτελέσει αμέσως ή να μεριμνήσει για την άμεση εκτέλεση των απαραίτητων ενεργειών», προκειμένου να παράσχει στον «Οργανισμό» ή/και στο Δημόσιο εναλλακτικές δυνατότητες σε περίπτωση μη συμμορφώσεως του κυρίου του ναυαγίου προς την πρόσκληση ανελκύσεως, δεν έχει όμως την έννοια ότι τους επιτρέπει να παραμείνουν αδρανείς, ανεχόμενοι την παραμονή του ναυαγίου εντός της θαλάσσης, χωρίς τη λήψη των προσφόνων, κατά τον νόμο, μέτρων, όπως αυτά εκτέθηκαν ανωτέρω.

Στην προκειμένη περίπτωση, λαμβάνοντας υπόψη, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, α) ότι το επίδικο ναυάγιο, ευρισκόμενο σε περιοχή που χρήζει ιδιαίτερης κρατικής προστασίας, φαίνεται να αποτελεί ενεργό εστία ρύπανσης για τον περικλειστο κόλπο της Καλντέρας της νήσου Θήρας, καθόσον καθημερινά απελευθερώνει ρύπους στο περιβάλλον, αφενός από πετρελαιοειδή (έστω και σε μικρές ποσότητες) και αφετέρου από τη θαλάσσια διάβρωση που προκαλείται στον «σκελετό» και τον εν γένει εξοπλισμό που διέθετε, β) ότι απειλείται μεγαλύτερη οικολογική υποβάθμιση του θαλάσσιου περιβάλλοντος στο μέλλον λόγω της προϊούσας διάβρωσής του, και γ) ότι το βυθισμένο πλοίο είχε ιδιαίτερα μεγάλες διαστάσεις, τόσο το Υπουργείο Θαλασσίων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας (νυν Υπουργείο Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής) όσο και το Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο Θήρας όφειλαν να επιληφθούν του από 11.10.2010 αιτήματος των αιτούντων, να

διαπιστώσουν αν συντρέχει πρακτική δυνατότητα ανελκύσεως του βυθισθέντος πλοίου, αφενός από τεχνική άποψη, και αφετέρου από οικονομική άποψη, και, ενόψει της διακριτικής ευχέρειας που διαθέτουν ως προς την εκτίμηση των σχετικών ζητημάτων, να διερευνήσουν τις περαιτέρω δυνατότητες που διαθέτουν βάσει του ν. 2881/2001 κατά τα προαναφερθέντα. Και ναι μεν το καθ' ου Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο Θήρας ισχυρίζεται ότι ενήργησε κατά τον λόγο της αρμοδιότητάς του, προβαίνοντας σε όλες τις αναγκαίες ενέργειες, πλην το κόστος της ανέλκυσης δεν ήταν δυνατόν να αναληφθεί από το ίδιο, ελλείψει σχετικών πόρων, ωστόσο οι ισχυρισμοί αυτοί δεν ασκούν επιρροή.

Δεν ασκούν ομοίως επιρροή οι ισχυρισμοί του Υπουργείου Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής (πρώην Υπουργείο Θαλασσίων Υποθέσεων, Νήσων και Αλιείας) περί αοριστίας των αιτημάτων των αιτούντων και περί αναρμοδιότητάς του ως προς την ανέλκυση του ναυαγίου, αφού αφενός το αίτημα ήταν σαφές και αφορούσε στην ανέλκυση του ναυαγίου κατά τις διατάξεις του ν. 2881/2001 και αφετέρου, το Υπουργείο είχε αυτοτελώς αρμοδιότητα να επιληφθεί του αιτήματος. Το Ελληνικό Δημόσιο ισχυρίζεται ότι έχει λάβει επαρκή μέτρα απορρύπανσης, ικανά να διασφαλίσουν την αποτελεσματική περιβαλλοντική προστασία της περιοχής του ναυαγίου, με αποτέλεσμα να μην υφίσταται υποχρέωση ανέλκυσης, καθώς: α) αμέσως μετά το ναυάγιο, οι αρμόδιες λιμενικές αρχές προέβησαν σε ενέργειες για τον περιορισμό της ρύπανσης, υποχρεώνοντας προς τούτο και τους ευθυνόμενους ιδιώτες (τοποθέτηση πλωτού φράγματος, πραγματοποίηση καθαρισμού ακτών, καθαρισμός θαλάσσιων υδάτων από τα υπολείμματα πετρελαιοειδών), β) δύο έτη μετά το ναυάγιο οι λιμενικές αρχές υποχρέωσαν τους ιδιώτες σε απάντληση μέρους των πετρελαιοειδών καυσίμων και στη λήψη μέτρων προστασίας (καθαρισμός θαλάσσιας επιφάνειας), γ) το ΕΛ.ΚΕ.Θ.Ε., σύμφωνα με το Εθνικό Σχέδιο Διαχείρισης, πραγματοποιεί συστηματικά (κατ' έτος) μετρήσεις, τα αποτελέσματα των οποίων κάνουν λόγο για ρύπανση αμελητέα σε σχέση με το ναυάγιο και τα φορτία που περιέχει, δ) το Υπουργείο επέβαλε σημαντικά πρόστιμα σε βάρος των υπευθύνων και ε) έχει προβεί στη μελέτη και εγκατάσταση πλωτού τηλεμετρικού σταθμού, ο οποίος θα εντοπίζει άμεσα την ενδεχόμενη σημαντική διαρροή πετρελαίου και θα αποστέλλει τα αποτελέσματα σε κεντρικό υπολογιστικό σύστημα στο Δημοτικό Λιμενικό Ταμείο Θήρας. Οι ισχυρισμοί ωστόσο, αυτοί δεν είναι επαρκείς, κατά τον προσδιορισμό των αναγκαίων για την περιβαλλοντική προστασία μέτρων υπό το πρίσμα της αρχής της προφύλαξης, δεν εκτιμήθηκαν, μολονότι προέκυπταν σαφώς ιδίως από τη μελέτη του Πολυτεχνείου Κρήτης, οι απώτερες επιπτώσεις του ναυαγίου στο περιβάλλον και, ειδικότερα, η συνεχιζόμενη διαρροή υπολειμμάτων πετρελαιοειδών, η ανίχνευση -κατά τρόπο συστηματικό- σημαντικών ποσοτήτων βαρέων μετάλλων (καδμίου και μολύβδου) και η απελευθέρωση στη θάλασσα ρυπαντικών φορτίων εξαιτίας της διάβρωσης του πλοίου. Ενδεχόμενη εκτίμηση και αυτών των παραμέτρων θα οδηγούσε, ενδεχομένως, σε διάγνωση της υποχρέωσης λήψης πρόσθετων μέτρων απορρύπανσης (λ.χ. απάντληση και των υπολοίπων καυσίμων που παραμένουν στο Κ/Ζ,

εφόσον το σύνολο, σχεδόν, των δυσμενών επιπτώσεων, συνδέεται με τη διαρροή καθαυτή), ή και της αιτούμενης ανέλκυσης του ναυαγίου. Με τα δεδομένα αυτά, οι ως άνω αρχές μη νομίμως παρέλειψαν να επιληφθούν του από 11.10.2010 αιτήματος των αιτούντων, να διαπιστώσουν αν συντρέχει πρακτική δυνατότητα ανελκύσεως του βυθισθέντος πλοίου, αφενός από τεχνική άποψη, και αφετέρου από οικονομική άποψη, και να διερευνήσουν τις περαιτέρω δυνατότητες που διαθέτουν βάσει του ν. 2881/2001. Συνεπώς η κρινόμενη αίτηση πρέπει να γίνει δεκτή, κατ' αποδοχή των προβαλλόμενων, με το δικόγραφο της αιτήσεως ακυρώσεως, λόγων, η δε υπόθεση πρέπει να αναπεμφθεί στη Διοίκηση για νόμιμη κρίση επί του ως άνω αιτήματος, λαμβάνοντας, πλέον, υπόψη και τα νεώτερα πραγματικά και νομικά δεδομένα, στα οποία περιλαμβάνεται και το γεγονός ότι με την πάροδο των ετών, το βυθισμένο πλωτό ναυπήγημα, το οποίο αποτελεί αυτοτελώς πηγή ρύπανσης για το θαλάσσιο περιβάλλον, λόγω της έκλυσης τοξικών και επικίνδυνων ουσιών, μπορεί, ανάλογα με τις συνθήκες της συγκεκριμένης περιπτώσεως και την εκτίμηση της Διοίκησης, να θεωρηθεί «απόβλητο» κατά την έννοια της οδηγίας 2008/98/EK ή να θεωρηθεί ότι η απόρριψή του στη θάλασσα είναι πλέον «ηθελημένη», κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 3 περ. β' του πρωτοκόλλου που αφορά «εις την πρόληψιν ρυπάνσεως της Μεσογείου Θαλάσσης εκ της απορρίψεως αποβλήτων και άλλων υλικών εκ των πλοίων και αεροσκαφών» και κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978 Α' 235). Η Διοίκηση, εξάλλου, οφείλει, στο πλαίσιο αυτό, να λάβει κατ' εξοχήν υπόψη και να αξιολογήσει ειδικά το αποτέλεσμα πραγματογνωμοσύνης που έχει διαταχθεί με την 51/2017 μη οριστική απόφαση του Εφετείου Πειραιώς.

**Πρόεδρος:** Αθ. Ράντος

**Εισηγητής:** Δ. Πυργάκης

*Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.*