

ΣΤΕ 2149/2020 [ΝΟΜΙΜΗ ΤΡΟΠΟΠΟΙΗΣΗ ΤΗΣ ΑΕΠΟ ΓΙΑ ΤΜΗΜΑ ΤΟΥ ΠΑΘΕ]

Περίληψη

- Προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη και ακυρωτέα, διότι κατά παράβαση του άρθρου 5 παρ. 1 σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, καθώς και του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, η κατασκευή και λειτουργία των επίδικων σταθμών διοδίων θα προκαλέσει δυσχέρειες στην πρόσβαση στις επιχειρήσεις της περιοχής από την υποχρεωτική καταβολή διοδίων αλλά και από την υπερφόρτιση του εντελώς ακατάλληλου τοπικού οδικού δικτύου και περαιτέρω, αύξηση του κόστους μεταφοράς πρώτων υλών αλλά και των προϊόντων, αύξηση της τελικής τιμής αυτών και των παρεχόμενων υπηρεσιών, μείωση της ανταγωνιστικότητας των επιχειρήσεων, διαρροή πελατείας και εργαζομένων των εν λόγω επιχειρήσεων, απώλεια φήμης και τελικώς οριστική απώλεια μεριδίου της αγοράς. Συνεπώς, κατά τα προβαλλόμενα θα προκληθεί ανάσχεση της οικονομικής δραστηριότητας και βλάβη των οικονομικών συμφερόντων και απώλεια περιουσίας των επιχειρήσεων που είναι εγκατεστημένες στην περιοχή. Συναφώς, προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι παράνομη και ακυρωτέα, διότι ερείδεται επί διατάξεων του ν. 3555/2007, με το άρθρο Πρώτο του οποίου κυρώθηκε η Σύμβαση Παραχώρησης του έργου μελέτης και κατασκευής της ΠΑΘΕ, που αντίκεινται στις ως άνω διατάξεις για τους προαναφερθέντες λόγους.

Με την προσβαλλόμενη πράξη που έχει εκδοθεί κατ' εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας, την οποία, σύμφωνα με τα προαναφερθέντα, υποχρεούται να τηρεί ο Παραχωρησιούχος κατά την κατασκευή και λειτουργία των επιμέρους έργων του Έργου Παραχώρησης, εγκρίνονται περιβαλλοντικοί όροι για την κατασκευή, μεταξύ άλλων, δύο νέων σταθμών διοδίων, που ήδη προβλέπεται ως δυνατότητα στην ως άνω κυρωθείσα, με νόμο, σύμβαση. Εξάλλου, όπως ρητώς αναφέρεται στην ΑΕΠΟ, η προσβαλλόμενη πράξη αφορά αποκλειστικά στην περιβαλλοντική αδειοδότηση των επίδικων έργων, χωρίς όμως να υπεισέρχεται σε θέματα αναγκαιότητας ή οικονομικών επιδράσεων τους, δεδομένου ότι τέτοια θέματα δεν άπτονται της διαδικασίας εκτίμησης και αντιμετώπισης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Με αυτά τα δεδομένα, ο εξεταζόμενος λόγος με τους επιμέρους ισχυρισμούς του αφορά κατ' ουσίαν το περιεχόμενο της σύμβασης παραχώρησης του επίδικου αυτοκινητόδρομου και τη συνταγματικότητα-συμβατότητα με το Πρώτο Πρόσθετο Πρωτόκολλο της ΕΣΔΑ του κυρωτικού της νόμου. Είναι δε απορριπτέος προεχόντως ως απαράδεκτος, καθ' όσον η προσβαλλόμενη πράξη δεν αφορά στην ευθεία εφαρμογή των σχετικών διατάξεων και συμβατικών ρητρών, αλλά στην εφαρμογή αποκλειστικά της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Σε κάθε περίπτωση, σχετικά με την προβαλλόμενη αντίθεση των σχετικών διατάξεων του κυρωτικού νόμου και της προσβαλλόμενης

πράξης στο άρθρο 5 παρ. 1, σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, ο εξεταζόμενος επιμέρους ισχυρισμός είναι απορριπτέος και ως ουσία αβάσιμος, καθόσον, στο κατοχυρούμενο στο Σύνταγμα δικαίωμα ανάπτυξης της προσωπικότητας μέσω της συμμετοχής και στην οικονομική ζωή της χώρας, δεν αντιτίθεται, κατ' αρχήν, η επιβολή διοδίων, είτε ως τέλους εισπραττομένου από τον αρμόδιο δημόσιο φορέα και προοριζομένου για την εξυπηρέτηση δημοσίων σκοπών συναπτομένων με την κατασκευή, συντήρηση και λειτουργία του οδικού δικτύου είτε ως τμήματος του εργολαβικού ανταλλάγματος, καταβαλλομένου από τους χρήστες της οδού στον παραχωρησιούχο, στην περίπτωση αναθέσεως της κατασκευής και λειτουργίας της οδού με σύμβαση παραχώρησης, καθόσον τυχόν συνέπειες της εν λόγω επιβολής στην οικονομική δραστηριότητα της περιοχής έχουν χαρακτήρα μόνο έμμεσο και αντανakλαστικό, αορίστως δε και αναποδείκτως προβάλλονται όλοι οι περί του αντιθέτου ισχυρισμοί.

Επιπλέον, πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πάντως, εν προκειμένω, υπάρχει εναλλακτικό τοπικό οδικό δίκτυο για την εξυπηρέτηση των μετακινήσεων που εξυπηρετούν την οικονομική δραστηριότητα των επιχειρήσεων της περιοχής, ιδίως δε των επιχειρηματιών, εργαζομένων, προμηθευτών και πελατών, όπως προκύπτει από τους ίδιους τους ισχυρισμούς των αιτούντων, χωρίς βεβαίως, αυτονοήτως, να απαιτείται να έχει το εν λόγω δίκτυο τα ίδια χαρακτηριστικά με την Εθνική οδό. Περαιτέρω, με αυτά τα δεδομένα πρέπει να απορριφθεί ως αορίστως προβαλλόμενος και ο ισχυρισμός περί παραβάσεως του άρθρου 1 του Πρώτου Πρόσθετου Πρωτοκόλλου της ΕΣΔΑ, διότι στηρίζεται στην όλως υποθετική και αναπόδεικτη παραδοχή ότι η επιβολή διοδίων θα έχει ως περαιτέρω συνέπεια την απώλεια περιουσίας των επιχειρήσεων της περιοχής. Εξάλλου, απορριπτέος ως αβάσιμος είναι ο εν λόγω ισχυρισμός, καθ' ο μέρος ερείδεται στον χαρακτήρα της επίδικης οδού ως "αμιγώς αστικής", δεδομένου ότι, ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι εξυπηρετεί εν μέρει και μετακινήσεις σε αστικές περιοχές και εξ αυτού του λόγου θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως τέτοια, χωρίς ο εν λόγω χαρακτηρισμός να έχει κάποια νομική σημασία, πάντως πρόκειται για "αυτοκινητόδρομο", σύμφωνα με τα προβλεπόμενα στον Κώδικα Οδικής Κυκλοφορίας, που εμπίπτει στους όρους της ως άνω Σύμβασης Παραχώρησης και η χρήση του οποίου συναρτάται με την καταβολή διοδίων.

Περιβαλλοντική πληροφορία στην οποία έχει πρόσβαση το ενδιαφερόμενο κοινό κατά τη διάρκεια της διαβούλευσης είναι η ΜΠΕ μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου πληρότητας από την αρμόδια αρχή. Συνεπώς, τα στοιχεία που υποβάλλονται συμπληρωματικά προς επιβεβαίωση των πορισμάτων της μελέτης και επ' αφορμή διατύπωσης αντίθετων απόψεων εκ μέρους του ενδιαφερόμενου κοινού κατά την ίδια τη διαδικασία της διαβούλευσης, δεν απαιτείται να υποβληθούν στην ίδια διαδικασία.

Λαμβάνοντας υπόψη, αφενός ότι υπήρχαν οι βασικές παραδοχές ως προς τις επιπτώσεις στις κυκλοφοριακές συνθήκες της περιοχής από το επίδικο έργο και

αντίστοιχα μέτρα αντιμετώπισης, που αμφισβητήθηκαν κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης, αφετέρου ότι “Διευκρινιστικό Υπόμνημα” κατατέθηκε στην αρμόδια για την περιβαλλοντική αδειοδότηση του επίδικου έργου αρχή, προκειμένου να απαντηθούν οι εν λόγω αντιρρήσεις και όχι για τη συμπλήρωση ελλείψεων που διαπιστώθηκαν από τη Διοίκηση κατά τον έλεγχο πληρότητας της κατατεθείσας ΜΠΕ, περιλαμβάνει δε στοιχεία προς επιβεβαίωση των διαπιστώσεων της μελέτης, δεν απαιτείτο το εν λόγω υπόμνημα να υποβληθεί εκ νέου σε διαδικασία δημοσιοποίησης και διαβούλευσης. Ως εκ τούτου, πρέπει ν’ απορριφθεί ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος.

Ενόψει του περιεχομένου της ΜΠΕ, ο εξεταζόμενος λόγος πρέπει ν’ απορριφθεί ως αβάσιμος. Διαφορετικό δε είναι το ζήτημα της πληρότητας εξέτασης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την κατασκευή των εν λόγω σταθμών στις συγκεκριμένες θέσεις, το οποίο αποτελεί αντικείμενο εξέτασης στο πλαίσιο αυτοτελούς λόγου ακυρώσεως.

Συμφωνα με τα παγίως κριθέντα, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου πράξεων εκδιδόμενων κατ’ εφαρμογήν της νομοθεσίας για την εκ των προτέρων εκτίμηση των επιπτώσεων στο περιβάλλον, σχεδιαζόμενων έργων ή δραστηριοτήτων, στον οποίο έλεγχο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της απορρέουσας από τις ανωτέρω διατάξεις αρχής της πρόληψης και προφύλαξης, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας, τις συνταγματικές επιταγές και τους ορισμούς της Συνθήκης για την Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ευθεία, όμως, αξιολόγηση από μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές. Κατ’ ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες, ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την παραπάνω συνταγματική αρχή.

Ενόψει του περιεχομένου της ΜΠΕ και των επιβληθέντων με την προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ περιβαλλοντικών όρων η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε κατόπιν πλήρους και αναλυτικής αξιολόγησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από τη λειτουργία των

επίδικων σταθμών διοδίων στις κυκλοφοριακές συνθήκες της περιοχή λαμβάνοντας υπόψη την επιρροή επιβολής των προγραμματιζόμενων τελών διοδίων στη συμπεριφορά των χρηστών του αυτοκινητοδρόμου, ενώ προβλέφθηκαν και συγκεκριμένα μέτρα για την αντιμετώπισή τους. Επιπλέον, με το Διευκρινιστικό Υπόμνημα έτους 2015 και τη συνοδεύουσα κυκλοφοριακή μελέτη, που περιλαμβάνουν αναλυτικά και επικαιροποιημένα στοιχεία, επιβεβαιώθηκαν τα πορίσματα της ΜΠΕ και αντιμετωπίστηκαν οι αντιρρήσεις που διατυπώθηκαν κατά τη διαβούλευση «ως προς την επιβάρυνση των εναλλακτικών οδικών δικτύων, που αποτελεί, εξάλλου, το κυρίως αντικείμενο της αντίθετης μελέτης που υπεβλήθη σχετικά προκειμένου να ληφθεί υπόψη από το Περιφερειακό Συμβούλιο κατά τη διατύπωση της γνωμοδότησης στο πλαίσιο της διαδικασίας που προηγήθηκε της έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, έστω και εάν η εν λόγω μελέτη δεν αναφέρεται ρητά. Συνεπώς, πρέπει ν' απορριφθεί ως αβάσιμος ο λόγος περί πλημμελούς αιτιολογίας της προσβαλλόμενης πράξης και όλοι οι επιμέρους ισχυρισμοί των αιτούντων, η δε περαιτέρω αμφισβήτηση της σχετικής ουσιαστικής εκτιμήσεως της Διοίκησης εκφεύγει του ακυρωτικού ελέγχου και προβάλλεται απαραδέκτως.

Πρόεδρος: Αθ. Ράντος

Εισηγητής: Ζ. Θεοδωρικάκου

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