

ΟΙ ΟΧΛΟΥΣΕΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΕΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε. (Απρίλιος 1997)

Συγγραφέας: ΓΙΩΡΓΟΣ ΔΕΛΗΓΙΑΝΝΗΣ

I. Πρώτη περίοδος: μέχρι το Σύνταγμα του 1975

Το Δίκαιο αντιμετώπισε τις οχληρές δραστηριότητες από την αρχή της συγκρότησής του ως συστήματος κανόνων που διέπουν την ανθρώπινη συμβίωση. Η πρώτη αντιμετώπισή τους έγινε με τους κανόνες του ρωμαϊκού δικαίου, που προστατεύουν την ιδιοκτησία από τις βλαπτικές επενέργειες του γειτονικού ακινήτου. Η πρώτη δικαιοκή προστασία από τις πιο πάνω δραστηριότητες πήγασε από την οριοθέτηση της ατομικής ιδιοκτησίας και πήρε τη μορφή του περιορισμού της μέσα στα πλαίσια του γειτονικού δικαίου.

Στο Ελληνικό Δημόσιο Δίκαιο οι πρώτοι κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος από οχλούσες δραστηριότητες θεσπίζονται με το ν. ΔΚΣΤ'/1912, το από 15/21/10.1922 εκτελεστικό του διάταγμα και το ν. 3214/1955. Με τις διατάξεις των νομοθετημάτων αυτών θεσπίσθηκε υποχρέωση εφοδιασμού με διοικητική άδεια για την ίδρυση, επέκταση και λειτουργία βιομηχανικών εργοστασίων ή βιοτεχνικών εργαστηρίων ή οποιασδήποτε μηχανολογικής εγκατάστασης. Η άδεια αυτή, σύμφωνα με τις πιο πάνω διατάξεις, εκδίδεται μετά από λεπτομερή εξέταση των συνθηκών γειτνίασης των ανωτέρω εγκαταστάσεων προς κατοικημένες περιοχές, των συνθηκών ίδρυσης και των τεχνικών όρων, που πρέπει να τηρούνται για την προστασία του προσωπικού, των περιοίκων και του κοινού από κάθε κίνδυνο βλάβης της υγείας ή ενόχλησης από τη λειτουργία της εγκατάστασης. Με τις διατάξεις αυτές ορίσθηκε επίσης ότι οι άδειες ίδρυσης, επέκτασης και διαρρύθμισης των βιομηχανικών και μηχανολογικών εν γένει εγκαταστάσεων μπορούν να εκδίδονται με ορισμένους όρους αναλόγως του είδους της ενδιαφερόμενης επιχείρησης, του γηπέδου που διατίθεται απ' αυτήν, των συνθηκών γειτνίασης της περιοχής και της προβλεπόμενης εξέλιξής της.

Στον ερμηνευτικό χειρισμό των διατάξεων αυτών η νομολογία του ΣτΕ χρησιμοποίησε την αιτιολογία σαν μέσο και όριο του ακυρωτικού ελέγχου, τόσο για τις πράξεις που χορηγούν άδεια όσο και για εκείνες που απορρίπτουν τέτοιο αίτημα. Χαρακτηριστικό της νομοθεσίας αυτής και της νομολογίας που διαμορφώθηκε σχετικά είναι η

αναγνώριση ευρείας διακριτικής ευχέρειας στη Διοίκηση κατά την εφαρμογή των διατάξεων αυτών που ελέγχεται μέσω της αιτιολογίας. Έτσι εγκαινιάζεται μία πρώτη φάση, μία πρώτη περίοδος στη νομολογία του ΣΤΕ, που διαμορφώνεται με την επεξεργασία διατάξεων που υπαγορεύονται αναμφίβολα από το δημόσιο συμφέρον, κινούνται σαφώς στο χώρο του δημοσίου δικαίου, αλλά στην ουσία μεταφέρουν στο δημόσιο δίκαιο την αστικολογική αντίληψη του περιορισμού της ιδιοκτησίας, όπως ξεκίνησε αρχικά στα πλαίσια του γειτονικού δικαίου. Οι δικαιοκοί αυτοί κανόνες εκφράζουν μεν μία παρέμβαση στη σφαίρα της ατομικής ιδιοκτησίας που υπαγορεύεται από κριτήρια κινούμενα στο χώρο του δημοσίου δικαίου αλλά απηχούν τη διαλεκτική σχέση ελευθερίας-περιορισμού με προέχοντα τον χαρακτήρα της ελευθερίας.

Γι' αυτό και η πλούσια νομολογία που διαμορφώθηκε κατά την περίοδο αυτή περιορίζεται στον περιπτωσιολογικό, εμπειρικό έλεγχο της νομιμότητας, της πληρότητας και της επάρκειας της αιτιολογικής βάσης της σχετικής διοικητικής πράξης. Η πράξη είναι νόμιμα αιτιολογημένη εφ' όσον αντιμετωπίστηκαν και εξετάστηκαν όλοι οι παράγοντες, που σύμφωνα με το νόμο δικαιολογούν την έκδοσή της. Η προστασία του περιβάλλοντος, που εντασσόταν στο δημόσιο συμφέρον, ως παράγων περιοριστικός της ελευθερίας, περιοριζόταν στις στενές δυνατότητες ελέγχου που προσφέρει μία διοικητική πράξη, της οποίας η κατ' αρχήν έκδοση όσο και το περιεχόμενό της ανήκουν στη σφαίρα της διακριτικής ευχέρειας της Διοίκησης. Η μανιχαϊστική άποψη της ελεύθερης ανταγωνιστικής οικονομίας, όπως την είχε εκφράσει ο Adam Smith και οι θιασώτες της φιλελεύθερης σχολής, που κυριάρχησε στο Δίκαιό μας, αποτύπωσε τη σφραγίδα της και στη συναφή νομολογία του ΣΤΕ. Είναι αξιοσημείωτο ότι και στη φάση της αυτή η νομολογία του ΣΤΕ αξίωσε μία σειρά εγγυήσεων που διασφάλιζαν τη κατά το δυνατόν μείωση των βλαπτικών για το περιβάλλον επιπτώσεων από την ίδρυση και λειτουργία τέτοιων εγκαταστάσεων. Έτσι η νομολογία αξίωσε τη συνδρομή των απαιτούμενων όρων σε περίπτωση παράτασης της ισχύος τους, πράγμα που διασφάλιζε ένα συνεχή έλεγχο, δεδομένου ότι οι άδειες αυτές ήταν περιορισμένης χρονικής διάρκειας. Αλλά και πριν από τη λήξη του χρόνου της ισχύος των αδειών αυτών επανατίθετο το ζήτημα της συνδρομής των νομίμων προϋποθέσεων σε κάθε περίπτωση αμφισβήτησης από ενδιαφερόμενους τρίτους.

II. Δεύτερη περίοδος: Από το Σύνταγμα του 1975 μέχρι τη Διάσκεψη του Ρίο του 1992

Ένα δεύτερο στάδιο της εξέλιξης της νομολογίας του ΣτΕ σηματοδοτεί η θέσπιση του Συντάγματος του 1975 τόσο με τις πρωτοποριακές προστατευτικές του περιβάλλοντος διατάξεις του άρθρου 24 όσο και με τις διατάξεις του άρθρου 106 που απομακρύνονται από την αχαλίνωτη οικονομική ελευθερία και θέτουν σε πρωτεύουσα θέση την αξιοπρέπεια του ανθρώπου και τα γενικότερα συμφέροντα της Εθνικής Οικονομίας. Αξιοσημείωτες είναι οι διατάξεις του ν. 742/1977 (ΦΕΚ 319), τροποποιητικές του ν. 4458/1965, με τις οποίες προβλέπεται δημιουργία βιομηχανικών περιοχών, η οργάνωση και εκμετάλλευση των οποίων ανήκει στην ΕΤΒΑ. Βασικό νομοθέτημα της περιόδου αυτής είναι ο ν. 360/1975 «περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος» που επιβάλλει τη σύνταξη χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων, εθνικών, περιφερειακών και ειδικών. Επίσης, ο ν. 1650/1986 που εξειδικεύει τη συνταγματική επιταγή για την προστασία του περιβάλλοντος και η κοινοτική οδηγία 85/337 του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων.

Καμπή στη νομολογία του ΣτΕ σημειώνει η έκδοση της υπ' αριθμ. 810/1977 απόφασης της Ολομελείας του Δικαστηρίου. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε το κύρος διατάγματος, με το οποίο είχε εγκριθεί η εισαγωγή κεφαλαίων από το εξωτερικό για την ίδρυση στο Νομό Μεσσηνίας μονάδας επισκευής πλοίων και πλωτών ναυπηγημάτων στην ανατολική πλευρά του όρμου της Πύλου, σε χώρο αρχαιολογικό και εξαιρετικού κάλλους. Η απόφαση αυτή έκρινε δύο καίρια ζητήματα: α) το πρώτο αφορά στη δυνατότητα εφαρμογής της κείμενης νομοθεσίας για την ίδρυση και λειτουργία μεγάλων βιομηχανικών μονάδων και την εκτέλεση τεχνικών έργων πριν από τη σύνταξη γενικότερης χωροταξικής μελέτης που να καθορίζει τις προστατευτικές παραδοσιακές περιοχές, τα διατηρητέα μνημεία και να προσδιορίζει τις βιομηχανικές ζώνες, τις περιοχές οικισμών, τους τουριστικούς χώρους και τις άλλες χρήσεις. Με την εν λόγω απόφαση ορίσθηκε ότι οι διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος και του ν. 360/1976, που επιβάλλουν τη σύνταξη των χωροταξικών σχεδίων, δεν αποτελούν πρόσκομμα για την εφαρμογή της βιομηχανικής νομοθεσίας. Η επιχειρηματολογία της στηρίχθηκε στην οικονομική τελμάτωση της χώρας που θα επέφερε η αποδοχή της αντίθετης άποψης. β) Το δεύτερο αφορά στην απευθείας εφαρμογή του άρθρου 24 του Συντάγματος και πριν ή και άσχετα από την έκδοση νόμου που θα εξειδικεύει τις επιταγές του. Κατά την απόφαση όμως αυτή οι περιβαλλοντικοί παράγοντες, υποχρεωτικά ληπτέοι υπόψη από τη Διοίκηση σε κάθε θέμα που έχει επιπτώσεις στο περιβάλλον, αποτελούν μία συνιστώσα, ένα κρίκο στη δέσμη των συντελεστών που στοιχειοθετούν το δημόσιο συμφέρον, όπως μπορούν να

είναι η απασχόληση και η οικονομική ανάπτυξη. Από το συγκερασμό των παραγόντων αυτών πρέπει να προέλθει η διοικητική ρύθμιση, που δεν αποκλείεται να θέτει σε δεύτερη μοίρα την προστασία του περιβάλλοντος, όταν στη συγκεκριμένη περίπτωση το δημόσιο συμφέρον θάλπεται με την επικράτηση των άλλων παραγόντων. Στη συγκεκριμένη περίπτωση η Διοίκηση είχε αξιολογήσει τους εξής παράγοντες που βάρυναν στη σκέψη της: i) το χαμηλό σημείο βιομηχανικής ανάπτυξης της νοτιοδυτικής πλευράς της Πελοποννήσου και την ανάγκη πραγματοποίησης της επένδυσης που θα απασχολήσει μεγάλο αριθμό εργατών, ii) την εξέταση και τον αποκλεισμό της καταλληλότητας άλλων γειτονικών θέσεων, iii) την απόσταση της θέσης που είχε επιλεγεί από αρχαιολογικούς χώρους, iv) την πρόνοια για τη μικρότερη δυνατή αλλοίωση του τοπίου με τον περιορισμό των διαστάσεων του χώρου των μηχανικών εγκαταστάσεων, την υποχρέωση του επενδυτή να λάβει μέτρα αποφυγής της ρύπανσης της θάλασσας με την κατασκευή ευκολιών υποδοχής αποβλήτων.

Η απόφαση αυτή αποτελεί σταθμό στη νομολογία του ΣτΕ στο δίκαιο του περιβάλλοντος, γιατί αξιώνει από τη Διοίκηση την υποχρεωτική στάθμιση των περιβαλλοντικών απόψεων ακόμη και όταν ελλείπει σχετική κανονιστική διάταξη. Η αξία της όμως για το σχολιαστή της νομολογίας βρίσκεται στο γεγονός ότι απομακρύνεται από τον παραδοσιακό και αποστεωμένο έλεγχο της πληρότητας και της επάρκειας της αιτιολογικής βάσης, προχωρώντας σ' έναν έλεγχο που δεν υποκαθιστά μεν την κρίση του διοικητικού οργάνου, αλλά προβαίνει σε μία σειρά κρίσεων και αξιολογήσεων, που συνθέτουν την έννοια του δημοσίου συμφέροντος. Η μορφή αυτή του δικαστικού ελέγχου στηρίζεται στην εύλογη κρίση του Δικαστή ως εγγυητή της εφαρμογής των συνταγματικών αξιών. Είναι γεγονός ότι η απόφαση αυτή αποδέσμευσε πλήρως τη Διοίκηση από τη σύνταξη χωροταξικών σχεδίων, σαν προϋπόθεση για την εφαρμογή της βιομηχανικής νομοθεσίας και την ίδρυση βιομηχανιών, χωρίς να τάξει εύλογο χρονικό όριο για τη σύνταξη των σχεδίων αυτών ή να αναζητήσει υποκατάστατα αυτών πριν από την ίδρυση βιομηχανίας σε μια τοποθεσία. Περαιτέρω υποβάθμισε τους περιβαλλοντικούς παράγοντες, θεωρώντας τους σαν έναν απλό κρίκο της δέσμης των συντελεστών που διαμορφώνουν την έννοια του δημοσίου συμφέροντος, δεχόμενη μάλιστα ότι σε μία συγκεκριμένη περίπτωση μπορούν να υποχωρήσουν όταν επιτακτικοί λόγοι που ανάγονται σε άλλες συνταγματικά προστατευόμενες αξίες το επιβάλλουν. Η νομολογία όμως δεν εξελίσσεται με άλματα, αλλά αποτελεί μια αδιάλειπτη συνέχεια, όπου οι σταθμοί της εξέλιξης συνυφαίνονται με το παρελθόν και σηματοδοτούν το μέλλον.

III. Τρίτη περίοδος: Μετά τη Διάσκεψη του Ρίο του 1992

Μία τρίτη περίοδος στη νομολογία του ΣτΕ ανοίγει με τη Διάσκεψη Κορυφής της Γης στο Ρίο της Βραζιλίας τον Ιούνιο του 1992. Η Παγκόσμια αυτή Διάσκεψη και τα πορίσματά της, ιδίως δε η Διακήρυξη και η Agenda 21, αποτελούν ορόσημα στην εξέλιξη του δικαίου του περιβάλλοντος εξαιτίας της ριζικής αλλαγής που επέφεραν. Ο δυϊσμός που υπήρχε στο Δίκαιο, με το Οικονομικό Δίκαιο της Ανάπτυξης από την μια και το δίκαιο της προστασίας του περιβάλλοντος από την άλλη, εξέλιπε με την συγχώνευση των δυο αυτών Δικαίων σε ένα. Έτσι το δίκαιο του περιβάλλοντος έπαυσε να είναι ένα ειδικό δίκαιο που θέσπιζε περιορισμούς στη γενική αρχή της ελευθερίας της οικονομικής ανάπτυξης και απέκτησε ένα νέο χαρακτήρα, που υπαγορεύει πια και διαμορφώνει τη μορφή, το χαρακτήρα και τη φυσιογνωμία της οικονομικής ανάπτυξης σε δεδομένο τρόπο και χρόνο. Οικονομική ανάπτυξη και περιβάλλον συνυφάνθηκαν και ταυτίστηκαν στην έννοια της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Οι αρχές αυτές της Διακήρυξης του Ρίο μετατράπηκαν σε θετικό Δίκαιο ως προς την Ευρωπαϊκή Ένωση με σειρά διατάξεων της Συνθήκης του Maastricht.

Η εξέλιξη αυτή εκφράζει και οριοθετεί μια ρηξικέλευθη πρόοδο στο συγκριτικό Δημόσιο Δίκαιο. Ο κλασικός κατάλογος των ατομικών δικαιωμάτων, όπως τον διέπλασε η φιλελεύθερη κλασική αντίληψη, σαν υποχρέωση αποχής του κράτους από κάθε επέμβαση σε μια σφαίρα ελεύθερης δράσης που επιφυλασσόταν αποκλειστικά στο άτομο, διευρύνθηκε και αναπλάσθηκε. Παράλληλα προς τα ατομικά δικαιώματα του κλασικού τύπου, που κυριαρχούνταν από το στοιχείο της αποχής του Κράτους, διαμορφώθηκε μια νέα σφαίρα υποχρεωτικής δράσης του Κράτους στον τομέα των κοινωνικών δικαιωμάτων. Προέχουσα θέση στη σφαίρα αυτή κατέχει η προστασία του περιβάλλοντος, που στοιχειοθετείται από μία σειρά θετικών ενεργειών στις οποίες υποχρεούται να προβεί η Πολιτεία, άσχετα από την ύπαρξη σχετικών κανονιστικών ρυθμίσεων.

Η βασική ενέργεια στην οποία υποχρεούται να προβεί η Πολιτεία σαν εγγύηση και σαν θεμέλιο τόσο της οικονομικής ανάπτυξης όσο και της προστασίας του περιβάλλοντος, που δένονται άρρηκτα στην έννοια της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, είναι ο σχεδιασμός, ο προγραμματισμός της ανάπτυξης. Έτσι το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ με σειρά πρακτικών επεξεργασίας διαταγμάτων και αποφάσεων δέχθηκε ότι η επιταγή του Συντάγματος και του νομοθέτη του ν. 360/1975 για εθνικό χωροταξικό και

περιφερειακά σχέδια δεν μπορεί να παραμείνει ανενεργός και να ατονήσει με την αδράνεια της Διοικήσεως. Μετά την άκαρπη περίοδο ενός ευλόγου χρονικού διαστήματος που απαιτείται, σύμφωνα με τα δεδομένα της κοινής και της επιστημονικής πείρας, για την κατάρτιση των σχεδίων αυτών, δεν θα γίνονται δεκτά τα υποκατάστατα των χωροταξικών σχεδίων. Στο ενδιάμεσο διάστημα ελέγχονται αυστηρά τα υποκατάστατα αυτά, όπως είναι τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια (Γ.Π.Σ.) και οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.), και δεν γίνονται δεκτές οι σημειακές χωροθετήσεις ανθρωπογενών συστημάτων -οικισμών, λατομείων, ιχθυοτροφείων- (ΠΕ 586/1992, 304/1994, ΣτΕ 2844, 2435/1993).

Ξεκινώντας από τη βασική αρχή του σχεδιασμού της οικονομικής δράσης, που είναι σύμφυτη με την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης, το ΣτΕ με σειρά αποφάσεων του έκρινε ότι το σύστημα της ολικής σχεδίασης των λατομικών περιοχών, που καθιερώθηκε με το ν. 1426/1984, εξειδικεύει την συνταγματική επιταγή του άρθρου 24 Συντ. Υπό το σύστημα αυτό, η λειτουργία λατομείων εκτός λατομικών περιοχών δεν είναι κατ' αρχήν επιτρεπτή. Έτσι οι διατάξεις των παραγρ. 4 και 8 του άρθρου 20 του ν. 2115/1993 που παρατείνουν τη λειτουργία των λατομείων που λειτουργούν χωρίς άδεια κατά την έναρξη της ισχύος του για μία πενταετία είναι αντισυνταγματικές και ανίσχυρες (ΣτΕ 784/1993, 4726/1995). Περαιτέρω, το ΣτΕ με την 2844/1993 απόφασή του που αφορούσε ιχθυοτροφεία στην Κεφαλληνία δέχθηκε ότι δεν είναι επιτρεπτή η χωροθέτηση ιχθυοτροφείων στο θαλάσσιο περιβάλλον και μάλιστα χωρίς συνολικό χωροταξικό σχεδιασμό, που μπορεί να γίνει είτε με την μέθοδο της Ζώνης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων είτε με τη ΖΟΕ του Νομού. Ένα άλλο θέμα, που αφορά την εγκατάσταση των οχληρών και επικίνδυνων δραστηριοτήτων, ως χρήσεων γης μέσα στα πλαίσια ενός ευρύτερου σχεδιασμού, είναι το θέμα του αρμόδιου ή συναρμόδιου οργάνου για τη χωροθέτηση τέτοιων δραστηριοτήτων. Με την υπ' αριθμ. 952/1995 απόφαση του ΣτΕ κρίθηκε ότι από το άρθρο 24 παρ. 2 Συντ. προκύπτει ότι ο καθορισμός των χρήσεων γης πρέπει να γίνεται από τις πολεοδομικές αρχές, να υπαγορεύεται από πολεοδομικά κριτήρια και να εντάσσεται στον πολεοδομικό σχεδιασμό της αντίστοιχης περιοχής, του οποίου αποτελεί αναπόσπαστο μέρος. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι αποδυναμώθηκε Κοινή Υπουργική Απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και Μεταφορών και Επικοινωνιών που επέτρεπε την εγκατάσταση και λειτουργία πρατηρίων υγραερίου σε εκτός σχεδίου περιοχή του Αμαρουσίου με επιγενόμενο ΓΠΣ που απαγόρευσε ρητά την ίδρυση τέτοιων εγκαταστάσεων στην περιοχή αυτή. Έτσι επήλθε μία σημαντική

μεταβολή στη νομολογία του ΣτΕ, αν αναλογισθεί κανείς ότι κανονιστικές διατάξεις που επέτρεπαν εγκαταστάσεις βιομηχανιών και βιοτεχνιών, όπως είναι το Π.Δ. 84/1984, είχαν εκδοθεί μόνο από τον Υπουργό Βιομηχανίας.

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης υιοθετείται για πρώτη φορά ρητά από το Δικαστήριο με την υπ' αριθμ. 53/1993 απόφασή του, όπου και αναλύθηκε η έννοια αυτή. Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι από το άρθρο 24 του Συντάγματος συνάγεται ότι η επιβαλλόμενη στην Πολιτεία υποχρέωση προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να αποτελεί θεμελιώδη γνώμονα για την λήψη αποφάσεων που επιτρέπουν δραστηριότητες συναπτόμενες προς την οικονομική ανάπτυξη και ιδίως προς την ίδρυση, επέκταση, τον εκσυγχρονισμό και τη λειτουργία των βιομηχανιών εις τρόπον ώστε η μεν έρευνα των συναφών περιβαλλοντικών, οικονομικών και τεχνικών θεμάτων να γίνεται όχι χωριστά αλλά με πλήρη αλληλοσυσχέτιση, η δε απόφαση να διέπεται προεχόντως από την επικρατέστερη αρχή της πρόληψης της βλάβης του περιβάλλοντος. Η απόφαση αυτή σημειώνει μία αποφασιστική καμπή στη νομολογία του ΣτΕ, τόσο ως προς τη μέθοδο και τη διαδικασία αντιμετώπισης των ζητημάτων που γεννώνται και των παραγόντων που είναι ληπτέοι υπόψη κατά την διαμόρφωση του νομικού συλλογισμού σε περιβαλλοντικά θέματα, όσο και ως προς την ιεράρχηση των προβλημάτων και των αξιών. Η βιωσιμότητα πια καθίσταται νομική έννοια και το ζήτημα, αν ορισμένο ανθρωπογενές σύστημα μικρό (εργοστάσιο, ξενοδοχείο) ή μεγάλο (σχέδιο πόλης, ΖΟΕ) προκαλεί μείωση ή υποβάθμιση του φυσικού κεφαλαίου, αποτελεί σύνθετη κρίση (νομική και πραγματική). Η κρίση αυτή ανήκει πλήρως στον ακυρωτικό δικαστή, υποβοηθούμενο από τυχόν υπάρχουσα Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) αλλά και από όλα τα αποδεικτικά μέσα που ήθελε κρίνει αναγκαία.

Περαιτέρω, στην ιεράρχηση μεταξύ των αξιών της ανάπτυξης και του περιβάλλοντος το περιβάλλον έχει δεσπόζουσα θέση. Είναι αξιοσημείωτο ότι η αποφασιστική αυτή στροφή στη νομολογία του ΣτΕ σε σχέση με την απόφαση 810/1977, που αναλύσαμε πιο πάνω και στα δύο αυτά θέματα, του τρόπου δηλ. διαμόρφωσης του νομικού συλλογισμού και της ιεράρχησης των συνταγματικών αξιών, έγινε με μία απορριπτική απόφαση. Η διακήρυξη των αρχών από τη νομολογία, τα μεγάλα άλματα και οι αποφασιστικές καμπές γίνονται συνήθως με απορριπτικές αποφάσεις, πρακτική που ακολουθούν όλα τα ακυρωτικά δικαστήρια του κόσμου, όπως π.χ. το Conseil d'Etat, για να τονίσουν το ρόλο και την αποστολή της νομολογίας στη διασφάλιση της

παράδοσης και στην ανανέωσή της με βήματα, που όσο ρηξικέλευθα και αν είναι, δεν προκαλούν αναστάτωση στον κοινωνικό βίο. Ο προγραμματισμός και ο σχεδιασμός της οικονομικής ανάπτυξης, στοιχείο *sine qua non* της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, δεν αποτελεί απλώς μία απαίτηση που κινείται στη σφαίρα των θεωρητικών αναζητήσεων ούτε απαιτείται χάριν του ίδιου σχεδιασμού από προσηλώνση σε οικονομικά πρότυπα που δεν άντεξαν στην ιστορική εξέλιξη. Είναι θεμελιώδης προϋπόθεση για τη διαπίστωση της συνδρομής όλων των εννοιολογικών στοιχείων που συνθέτουν την έννοια της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Η έννοια αυτή απαιτεί το σεβασμό προς τη φέρουσα ικανότητα του οικοσυστήματος, όπου αναπτύσσεται η δεδομένη μορφή της ανάπτυξης, προς το φυσικό και πολιτιστικό κεφάλαιο που πρέπει να διατηρηθεί και να παραδοθεί κατά το δυνατόν άθικτο στις επερχόμενες γενιές. Διαδικαστική δε εγγύηση σεβασμού του στην πράξη είναι η κατάρτιση μελέτης των επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον.

Σχετικά με τα στοιχεία που πρέπει να περιέχουν οι ΜΠΕ για να ανταποκριθούν στην αποστολή τους ως του αποτελεσματικότερου όπλου για το σεβασμό της αρχής της βιωσιμότητας και τον τρόπο διαμόρφωσης του νομικού συλλογισμού για την αξιολόγησή του από τον ακυρωτικό Δικαστή, αξίζει να αναφερθούν μερικές σημαντικές αποφάσεις του ΣτΕ: Η πολύκροτη υπόθεση της εκτροπής του Αχελώου με την υπ' αριθμ. 2759/1994 απόφαση του Ε' Τμήματος του ΣτΕ, η υπ' αριθμ. 1520/1993 απόφαση του Ε' Τμήματος για τη χωροθέτηση του βιολογικού καθαρισμού του Γυθείου, η υπ' αριθμ. 1038/1993 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ για την περιφερειακή λεωφόρο του Υμηττού και η υπ' αριθμ. 2537/1996 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ για το διυλιστήριο της εταιρείας Petrola στην Ελευσίνα. Για την κατανόηση των θεμάτων που αντιμετώπισαν οι αποφάσεις αυτές είναι αναγκαίο να εκτεθεί ότι ο πιο πάνω νόμος 1650/1986, εκτελεστικός του άρθρου 24 του Συντάγματος, θεσπίζει μεταξύ άλλων και κανόνες για τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία έγκρισης της εγκατάστασης δραστηριοτήτων ή έργων, από τα οποία απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον.

Ειδικότερα παρέχει εξουσιοδότηση για την κατάταξη των δημόσιων και ιδιωτικών έργων και δραστηριοτήτων σε τρεις κατηγορίες, ανάλογα με τις επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, με κοινή απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού. Η πρώτη κατηγορία περιλαμβάνει τα έργα και τις δραστηριότητες που λόγω της φύσης, του μεγέθους ή της έκτασής τους είναι πιθανό

να προκαλέσουν σοβαρούς κινδύνους στο περιβάλλον, η δεύτερη τα έργα που δεν προκαλούν μεν σοβαρούς κινδύνους και οχλήσεις αλλά για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος πρέπει να υποβάλλονται σε γενικές προδιαγραφές, όρους και κανονιστικούς περιορισμούς και η τρίτη κατηγορία περιλαμβάνει όσα προκαλούν ιδιαίτερα μικρό κίνδυνο ή όχληση ή υποβάθμιση στο περιβάλλον. Για την πραγματοποίηση νέων ή την επέκταση των υφισταμένων έργων και δραστηριοτήτων και των τριών ως άνω κατηγοριών, απαιτείται έγκριση όρων για την προστασία του περιβάλλοντος σαν προϋπόθεση για τη χορήγηση της σχετικής άδειας. Για την έγκριση των όρων για τα έργα και τις δραστηριότητες της πρώτης κατηγορίας απαιτείται τόσο υποβολή μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων όσο και προέγκριση που αφορά στη χωροθέτηση. Η ΜΠΕ, που περιλαμβάνει εντοπισμό και αξιολόγηση των βασικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, περιγραφή των μέτρων για την πρόληψη, μείωση ή αποκατάσταση των αρνητικών επιπτώσεων στο περιβάλλον, εξέταση εναλλακτικών λύσεων και υπόδειξη των κύριων λόγων της επιλογής της προτεινόμενης λύσης, εκδίδεται ύστερα από διαδικασία που επιτρέπει τη συμμετοχή όλων των ενδιαφερόμενων φορέων και κάθε πολίτη. Με βάση τις εξουσιοδοτικές αυτές διατάξεις και σε συμμόρφωση προς κοινοτικές οδηγίες (υπ' αριθμ. 84/360 και 85/337) η υπ' αριθμ. 69269/5387/24.10.1990 Κοινή Υπουργική Απόφαση κατέταξε όλα τα ως άνω έργα σε μία από τις τρεις κατηγορίες.

Στην περίπτωση της εκτροπής του Αχελώου, ενός σύνθετου τεχνικού έργου, στο ΣΤΕ τέθηκε το ζήτημα αν οι χωριστές ΜΠΕ που είχαν συνταχθεί για καθένα από τα μερικότερα έργα που συνέθεταν το μείζον έργο της εκτροπής του Αχελώου ικανοποιούσαν τις αξιώσεις του νόμου και της ως άνω κανονιστικής απόφασης. Το Δικαστήριο ξεκίνησε από τη θεμελιώδη αρχή του άρθρου 24 Συντ. της πρόληψης της βλάβης του φυσικού περιβάλλοντος χάριν της οικολογικής ισορροπίας. Έτσι δέχθηκε ότι ναι μεν η κατασκευή δημοσίων έργων μπορεί να αποτελεί μέρος αναπτυξιακών προγραμμάτων, πλην έχοντας άμεση επίδραση στο φυσικό περιβάλλον μπορεί επίσης να δημιουργεί μέγιστο κίνδυνο σοβαρής αλλοίωσης ή ανεπανόρθωτης καταστροφής του, αν δεν γίνεται με περίσκεψη και πλήρη επιστημονική μελέτη όλων των επιπτώσεών της στο περιβάλλον, οπότε και μόνο είναι επιτρεπτή. Ειδικότερα τα τεχνικά έργα, στα οποία αφορά η απόφαση, είναι μέρος του μείζονος έργου εκτροπής υδάτων του Αχελώου ποταμού προς το θεσσαλικό κάμπο και διοχέτευσής τους, τελικώς, στην κοίτη του Πηνειού ποταμού. Ο Αχελώος, λόγω των διαστάσεων και της φυσικής του γεωμορφολογίας, αποτελεί πολύ σημαντικό ποτάμιο οικοσύστημα. Η

παρέμβαση αυτή έχει πολλαπλές σοβαρές επιπτώσεις στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον των οικείων περιοχών, και ιδίως α) στην επικοινωνία των ποταμίων οικοσυστημάτων Αχελώου και Πηνειού που συνεπάγεται αμέσως την ανάμειξη της πανίδας και χλωρίδας αυτών με τον συνακόλουθο πρόδηλο κίνδυνο μείωσης της βιοποικιλίας τους από τον ανταγωνισμό των ειδών, β) τη μείωση των υδάτων του Αχελώου και της συνολικής ροής προς το δέλτα αυτού που αποτελεί σημαντικό υγρότοπο και ενδιαίτημα άγριας ορνιθοπανίδας προστατευόμενης από τις διατάξεις της Διεθνούς Σύμβασης Ραμσάρ, γ) την κατασκευή σειράς μεγάλων φραγμάτων (Πύλη, Μουζάκι, Συκιά, Μεσοχώρα) που θα καταστρέψουν τα εδαφικά και ποτάμια οικοσυστήματα και θα τα αντικαταστήσουν με λιμναία, δ) τη μείωση της παροχής υδάτων του Αχελώου, νοτίως της εκτροπής, προς τα τροφοδοτούμενα από αυτόν φυσικά και ανθρωπογενή οικοσυστήματα της Δυτικής Ελλάδος, ε) σοβαρές κοινωνικοοικονομικές και πολιτιστικές αλλαγές από την ποικιλότροπη εκμετάλλευση των φραγμάτων, και στ) την αύξηση των υδάτων και της συνολικής ροής του ποταμού Πηνειού προς το δέλτα αυτού με σημαντική επίδραση στα φυσικά και ανθρωπογενή συστήματα του θεσσαλικού κάμπου, ιδίως δε αύξηση της ρύπανσης από τοξικά φάρμακα.

Έτσι το εγχείρημα της εκτροπής μέρους των υδάτων του Αχελώου ποταμού προς τον θεσσαλικό κάμπο αποτελεί σύνθετο και μάλιστα πολύπλοκο τεχνικό έργο μεγάλης κλίμακας και έχει επιπτώσεις που μπορούν να προκαλέσουν σοβαρή και ανεπανόρθωτη βλάβη στο φυσικό περιβάλλον. Είναι δε πρόδηλο ότι η συνολική επίδρασή του στο φυσικό περιβάλλον των επηρεαζόμενων περιοχών Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας δεν ισούται προς το άθροισμα των τοπικώς μόνο εκτιμώμενων συνεπειών των επιμέρους τεχνικών έργων που απαιτούνται για την πραγματοποίησή του, αλλά είναι πολλαπλάσιο τούτου λόγω του δυναμικού και μη γραμμικού χαρακτήρα των εντεύθεν διαταρασσόμενων και σε αλληλεπίδραση τελούντων φυσικών και ανθρωπογενών οικοσυστημάτων. Κατά συνέπεια, για την καταγραφή και αξιολόγηση των επιπτώσεων του εγχειρήματος αυτού δεν αρκεί η σύνταξη μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για καθένα από τα προγραμματιζόμενα επιμέρους τεχνικά έργα, αλλά είναι αναγκαία η σύνταξη, κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με τις διατάξεις αυτές, *συνολικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων*, στην οποία με την κατάλληλη επιστημονική μέθοδο θα συσχετίζονται και θα συνεκτιμώνται οι προεκτεθείσες επιμέρους συνέπειες καθώς και οι εντεύθεν απώτερες συνέπειες για το περιβάλλον προς εξεύρεση και αξιολόγηση της συνολικής επίδρασης του έργου στο περιβάλλον από την αλλοίωση

του υδρολογικού ισοζυγίου μεταξύ Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας. Η απόφαση αυτή έκρινε ότι η σύνταξη μόνο μερικότερων ΜΠΕ για καθένα από τα τεχνικά έργα, στα οποία αναλυόταν το σύνθετο έργο της εκτροπής, δεν πληρούσε την επιταγή του νόμου για ΜΠΕ.

Η σημασία και η αξία της απόφασης αυτής συνίστανται στο ότι: α) τα πραγματικά στοιχεία και δεδομένα που συνθέτουν το περιεχόμενο της ΜΠΕ υποβάλλονται σε νομική κρίση. Από τη φύση τους τα δεδομένα αυτά χρήζουν μιας αξιολόγησης και στάθμισης πριν τοποθετηθούν κάτω από τη σκέπη ενός κανόνα δικαίου. Η αξιολόγηση αυτή που γίνεται με τη βοήθεια τεχνικών γνώσεων διέφευγε κατά την μέχρι τώρα νομολογία του ΣΤΕ τον ακυρωτικό έλεγχο. Έτσι η υπαγωγή στο νομικό κανόνα τέτοιων περιπτώσεων παρείχε στη Διοίκηση ένα ευρύ στάδιο ελεύθερης εκτίμησης και περιόριζε τον ακυρωτικό έλεγχο σε ασφυκτικά όρια. Πράγματι, ο νομικός συλλογισμός σε τέτοιες υποθέσεις είναι περίπλοκος, περιλαμβάνοντας συνδυασμό πραγμάτων με πράγματα, πραγμάτων με σκέψεις και σκέψεων με σκέψεις. Αν προστεθεί ότι οι σκέψεις αυτές αλλά και τα πράγματα κινούνται στη σφαίρα της τεχνικής γνώσης, τότε πια μια μεγάλη κατηγορία υποθέσεων με εξαιρετικό ενδιαφέρον στην ουσία διέφευγαν τον ακυρωτικό έλεγχο. Η απόφαση αυτή χωρίς να θίξει το ανέλεγκτο της τεχνικής κρίσης και εκτίμησης της Διοίκησης αξίωσε την παράθεση των δεδομένων και την αξιολόγησή τους από την Διοίκηση αλλά μετά και από προηγούμενη πλήρη, ενδελεχή έρευνα της υπόθεσης σε επίπεδο που να καλύπτει το έργο στο σύνολό του και όχι σε ορισμένες πτυχές του. Είναι γεγονός ότι τόσο η νομολογία όσο και η θεωρία αξιούσαν σαν στοιχείο της πληρότητας της αιτιολογικής βάσης μιας διοικητικής πράξης την απόδειξη ότι είναι προϊόν πλήρους και επιμελούς έρευνας. Η πιο αξιόλογη θεωρητική έρευνα στο κεφάλαιο αυτό του *Bernard Pacteau* δέχεται ότι το θέμα της πληρότητας της αιτιολογικής βάσης μιας διοικητικής πράξης είναι ένα παιχνίδι τεκμηρίου. Όποιος από τους ενδιαφερόμενους καταφέρνει να πιθανολογήσει τη βάση των ισχυρισμών του κερδίζει το παιχνίδι. Αν δηλαδή ο αμφισβητών πολίτης καταφέρνει ενόψει των ισχυρισμών του να πιθανολογήσει ότι η δεδομένη απόφαση δεν είναι προϊόν επιμελούς έρευνας, τότε η διοικητική πράξη θεωρείται ανεπαρκώς αιτιολογημένη. Το αντίθετο συμβαίνει όταν η Διοίκηση επιτυγχάνει να πιθανολογήσει τη δική της εκδοχή. Η απόφαση της εκτροπής του Αχελώου έκανε το πιο τολμηρό και αποφασιστικό βήμα στην περιοχή της τεχνικής κρίσης. Κατάφερε να εισχωρήσει ο ακυρωτικός έλεγχος στα απώτατα όρια της περιοχής που του ανήκει, χρησιμοποιώντας τα δεδομένα της κοινής πείρας και τις γενικές αρχές που διέπουν

τη τεχνική γνώση. Έτσι αντλώντας από το οπλοστάσιο της κοινής πείρας και των στοιχείων της τεχνικής γνώσης οδηγήθηκε στην κρίση ότι οι συνολικές επιπτώσεις ενός περίπλοκου τεχνικού έργου δεν είναι το άθροισμα των επί μέρους επιπτώσεων των μερικότερων έργων που το συνθέτουν, αλλά το πολλαπλάσιο. β) Καθοδήγησε τη Διοίκηση αναλυτικά στις ενέργειες που έπρεπε να προβεί για τη συμμόρφωσή της, εφόσον ήθελε να εμμείνει στην κατασκευή του έργου αυτού, καθιστώντας έτσι τον ακυρωτικό έλεγχο ένα αποφασιστικό όπλο στην εφαρμογή της συνταγματικής τάξης και όχι μια συνταγή παρανομίας, όπως στο παρελθόν.

Κανονική όμως μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων απαιτείται όχι μόνο για την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων αλλά και γι' αυτήν τη χωροθέτηση του έργου. Το θέμα αυτό έκρινε η απόφαση που αφορά στο βιολογικό σταθμό του Γυθείου (1520/1993). Με την απόφαση αυτή κρίθηκε ότι το άρθρο 8 της Κοινής Υπουργικής Απόφασης 69269/1387/1990, που αρκείται για τη χωροθέτηση έργου της Α' κατηγορίας στην υποβολή συμπληρωμένου ερωτηματολογίου, το οποίο περιέχει ορισμένα γενικά στοιχεία για το σχεδιαζόμενο έργο ή δραστηριότητα και σειρά μονολεκτικών απαντήσεων στα ερωτήματα που αναφέρονται στο σχετικό υπόδειγμα χωρίς επιστημονική τεκμηρίωση, δεν βρίσκει έρεισμα στις εξουσιοδοτικές διατάξεις του άρθρου 4 §§ 6 και 10 και 5 § 1 του ν. 1650/1986 που αναφέρονται στη διαδικασία χωροθέτησης και στο περιεχόμενο της ΜΠΕ. Η αξία της απόφασης αυτής συνίσταται στη διατήρηση της μηδενικής επιλογής, δηλαδή της μη κατασκευής του έργου στο συγκεκριμένο χώρο, όταν δεν πληρούνται οι περιβαλλοντικές αξιώσεις, που διαφορετικά με το ερωτηματολόγιο μηδενιζόταν.

Περαιτέρω όμως το ΣτΕ μπόρεσε να διαδραματίσει τον ρόλο του ως θεματοφύλακα της νομιμότητας στις περιπτώσεις που η Διοίκηση προσφεύγει στην πρακτική της κύρωσης με νόμο των επιλογών της. Στην περίπτωση της περιφερειακής λεωφόρου Υμηττού η χωροθέτηση σε αδρές γραμμές της λεωφόρου έγινε με το ρυθμιστικό σχέδιο της Αθήνας που καταρτίσθηκε με το ν. 1515/1985. Το ΣτΕ όμως με την υπ' αριθμ. 1038/1993 απόφαση της Ολομέλειας αξίωσε την κατάρτιση ΜΠΕ πριν από την κατασκευή του έργου, ακόμη και αν το έργο αυτό προβλέπεται από νόμο, που σε αδρές γραμμές διαγράφει τη χάραξή του. Με την υπ' αριθμ. 2357/1996 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ ακυρώθηκε άδεια εγκατάστασης μονάδας συμπαραγωγής ατμού και ηλεκτρικής ενέργειας για τις ανάγκες των διυλιστηρίων της εταιρείας Πετρόλα Ελλάς στην Ελευσίνα γιατί δεν προηγήθηκε ΜΠΕ. Αξια μνείας είναι και η υπ' αριθμ.

4938/1995 απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ, με την οποία κρίθηκε ότι η κατασκευή σταθμού μεταφόρτωσης οικιακών απορριμμάτων του Δήμου Θεσσαλονίκης εμπίπτει στην έννοια της διάθεσης οικιακών απορριμμάτων κατά την έννοια της κανονιστικής απόφασης του 1990 και συνεπώς απαιτεί την προηγούμενη χωροθέτηση.

Έτσι με το σχεδιασμό και τις διαδικαστικές εγγυήσεις της τήρησης της αρχής της βιωσιμότητας οριοθετούνται τα πλαίσια για την ανάπτυξη της οικονομικής δραστηριότητας και συνακόλουθα για την προστασία από τις οχλούσες και πολύ περισσότερο, από τις επικίνδυνες δραστηριότητες. Ανακύπτει πια το θέμα των κριτηρίων για το χαρακτηρισμό μιας δραστηριότητας ως οχλούσας ή και επικίνδυνης και του τρόπου της προστασίας απ' αυτήν.

Στο καίριο αυτό ζήτημα η νομολογία του ΣτΕ, αξιοποιώντας απ' ευθείας το άρθρο 24 Συντ. και τη συνακόλουθη αρχή της βιωσιμότητας, δέχθηκε ότι ο χαρακτήρας, η φέρουσα ικανότητα και η ενγένει φυσιογνωμία μιας περιοχής καθορίζουν το βαθμό της ανάπτυξης της και, συνακόλουθα, τη δυνατότητα εγκατάστασης οχλουσών ή και επικίνδυνων δραστηριοτήτων. Με σειρά πρακτικών του το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ αξίωσε χωροταξικό σχεδιασμό σε επίπεδο νομού και προέβαλε την αρχή της φέρουσας ικανότητας σαν φραγμό της άγριας οικιστικής ανάπτυξης (Π.Ε. 479/1992, 586/1992, 398/1993). Έτσι δέχθηκε ότι στα εξαιρετικά ευπαθή οικοσυστήματα δεν μπορεί να αναπτυχθεί καμία δραστηριότητα, ενώ τα ευπαθή οικοσυστήματα είναι δεκτικά ήπιας μόνο ανάπτυξης. Αρχίζοντας λοιπόν από τη μηδενική επιλογή καταλήγουμε σε διαφοροποίηση του χαρακτήρα, της μορφής και της έντασης της δραστηριότητας και, συνακόλουθα, της οχλούσας ή επικίνδυνης δραστηριότητας ανάλογα με την φυσιογνωμία του οικοσυστήματος, φυσικού ή ανθρωπογενούς, όπου αναπτύσσεται.

Με την απόφαση 1182/1996 που αφορά στο Δήμο Ιστιαίας της Εύβοιας το Ε΄ Τμήμα του ΣτΕ δέχθηκε ότι επιβάλλεται ειδική προστασία των εξαιρετικά ευπαθών οικοσυστημάτων, όπως είναι οι λίμνες και οι υγροβιότοποι. Στόχος της προστασίας αυτής είναι η διατήρηση αναλλοίωτων στο διηνεκές των χαρακτηριστικών στοιχείων που συνθέτουν τη φυσιογνωμία τους και την ιδιαιτερότητά τους, έτσι ώστε να διασφαλίζεται η ποικιλομορφία του φυσικού περιβάλλοντος με τη διατήρηση διαφορετικών οικοσυστημάτων, η προστασία της βιοποικιλότητας, η διαφύλαξη της χλωρίδας και της πανίδας τους και η αλληλεπίδραση των οικοσυστημάτων που είναι αναγκαία για την οικολογική ισορροπία και την αναγέννηση της φύσης. Η προστασία

τους που πηγάζει απ' ευθείας από το άρθρο 24 Συντ. επιτυγχάνεται με την απαγόρευση κάθε παρέμβασης που μπορεί να αλλοιώσει τα χαρακτηριστικά των ενλόγω οικοσυστημάτων. Ο χαρακτηρισμός των περιοχών απόλυτης προστασίας, η οριοθέτηση της ζώνης που περιλαμβάνει τον πυρήνα του βιότοπου, όπως είναι η κοίτη του ποταμού ή της λίμνης, οι όχθες τους και η απολύτως αναγκαία περιοχή για την προστασία των παροχθίων εκτάσεων καθώς επίσης και η απαγόρευση κάθε δραστηριότητας ή παρέμβασης στις περιοχές αυτές αποτελεί υποχρέωση της Διοίκησης που απορρέει από το Σύνταγμα. Η διοικητική παρέμβαση για την προστασία των εξαιρετικά ευπαθών οικοσυστημάτων περιορίζεται σε δέσμια διαπίστωση φυσικών καταστάσεων και σε θέσπιση απαγορευτικών μέτρων που υπαγορεύονται από τα δεδομένα της κοινής και της επιστημονικής πείρας. Έτσι το ΣτΕ δέχθηκε ότι, εφόσον η Διοίκηση εχώρησε σε τεκμηριωμένο χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως απόλυτης προστασίας, σε καθορισμό των ορίων της, σύμφωνα με τα πραγματικά δεδομένα της υπόθεσης και σε θέσπιση των αναγκαίων απαγορευτικών μέτρων, η επίκληση διαδικαστικών παραβάσεων, που στηρίζονται σε παραβάσεις διατάξεων της κείμενης νομοθεσίας, ως προς τη γνωμοδότηση των ενδιαφερομένων ΟΤΑ είναι αλυσιτελής.

Στα ευπαθή οικοσυστήματα το ΣτΕ έκρινε ότι η ηπιότητα και άρα το θεμιτό της παρέμβασης εξαρτάται από την κατηγορία, όπου εντάσσεται το ευπαθές οικοσύστημα. Η κρίση, αν ορισμένη παρέμβαση είναι ήπια και συμβατή με το οικοσύστημα, είναι νομική και ελέγχεται πλήρως από τον ακυρωτικό δικαστή. Ευπαθή οικοσυστήματα αποτελούν κυρίως τα μικρά νησιά, οι περιοχές ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, τα βουνά, οι ακτές, τα δάση.

Με το ΠΕ 16/1996 το ΣτΕ δέχθηκε ότι τα μικρά νησιά αποτελούν απομονωμένα οικοσυστήματα μικρής κλίμακας με τεράστιο ανάπτυγμα ακτών σε σχέση με την ενδοχώρα τους, γι' αυτό εύκολα αποσταθεροποιούνται αν η αναπτυξιακή πολιτική προκαλεί ρύπανση του περιβάλλοντος ή παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους. Η φέρουσα ικανότητά τους πρέπει να προσδιορίζεται αντικειμενικά με προέχοντα κριτήρια την αντοχή του οικοσυστήματος και τις εγχώριες πηγές ενεργείας και ύδατος. Ουσιώδη εγγύηση της προστασίας τους αποτελούν τα ειδικά χωροταξικά σχέδια που προβλέπονται και χρηματοδοτούνται από το κοινοτικό πρόγραμμα Envireg. Η ειδική αυτή χωροταξία πρέπει να διασφαλίζει το σκοπό της ήπιας ανάπτυξής τους, να μην εκθέτει δηλαδή σε κίνδυνο την επιβίωση αμείωτου του φυσικού κεφαλαίου των

οικοσυστημάτων αυτών, και να προβλέπει μόνο μορφές ανάπτυξης συμβατές με το σκοπό αυτό, την πρωτογενή παραγωγή, την παραδοσιακή μεταποίηση και την παροχή υπηρεσιών περιορισμένης κλίμακας, όπως είναι ο ελεγχόμενος τουρισμός. Τα μικρά νησιά πρέπει να έχουν εγχώρια πηγή ενέργειας, φιλική προς το περιβάλλον (αιολική ή ηλιακή). Μόνο αν τούτο είναι ανέφικτο επιτρέπεται η μεταφορά ηλεκτρικού ρεύματος με υποβρύχια ή υπόγεια καλώδια, χωρίς όμως να επιτρέπεται η μεταφορά ρεύματος υψηλής τάσης με πυλώνες, που αποτελούν βάνουση προσβολή του νησιωτικού περιβάλλοντος.

Στους τόπους ιδιαίτερου φυσικού κάλλους δεν είναι επιτρεπτή καμία παρέμβαση οικιστική και αναπτυξιακή που θα έχει σαν αποτέλεσμα την μεταβολή των χαρακτηριστικών της περιοχής και την αλλοίωση του φυσικού κάλλους. Οι οικισμοί αυτοί είναι δεκτικοί ήπιας μόνο ανάπτυξης στο μέτρο που υπαγορεύεται από την ομαλή δημογραφική εξέλιξη. Έτσι, με το υπ' αριθμ. 307/1995 ΠΕ αποκλείσθηκε η δημιουργία νέων αυτοτελών οικισμών, που εξ ορισμού συνεπάγεται αλλοίωση της μορφής της περιοχής. Στην υπόθεση της ανάπλασης της ακτής της Ιξιάς Ρόδου η υπ' αριθμ. 3818/1995 απόφαση δέχθηκε ότι εκτέλεση τεχνικού έργου στις ακτές, και μάλιστα είτε στη χερσαία είτε στη θαλάσσια ζώνη, δεν είναι επιτρεπτή παρά μόνο για λόγους δημοσίου συμφέροντος και με την προϋπόθεση ότι το έργο είναι βιώσιμο, δηλ. από τη χωροθέτησή του, τη γενική περιβαλλοντική μελέτη και τους όρους της έχει προηγουμένως εξασφαλισθεί το συμβατό του με το οικείο οικοσύστημα της ακτής και ότι εντάσσεται στο συνολικό προγραμματισμό της επέμβασης στην ακτή.

Στο ευπαθές οικοσύστημα των δασών η νομολογία ερμήνευσε τη διάταξη της παραγράφου 1 του άρθρου 24 Συντ. που επιτρέπει τη μεταβολή του προορισμού των δημοσίων δασών και των δημοσίων δασικών εκτάσεων κατά τρόπο στενό, έτσι ώστε μόνο αν συνέτρεχαν ζωτικές ανάγκες της Εθνικής Οικονομίας ή επιτακτικοί λόγοι δημοσίου συμφέροντος να επιτρέπεται η μεταβολή αυτή και υπό τον απαρέγκλιτο όρο ότι η θυσία της δασικής έκτασης είναι το μόνο πρόσφορο μέσο για την ικανοποίηση τέτοιου σκοπού. Έτσι η υπ' αριθμ. 2829/1993 απόφαση του ΣΤΕ, κρίνοντας τη νομιμότητα της εγκατάστασης σταθμού βιολογικού καθαρισμού λυμάτων σε δασική έκταση, απαίτησε την προηγούμενη έρευνα της δυνατότητας εγκατάστασης του εν λόγω έργου στα όρια του οικισμού, σε ακάλυπτους χώρους έξω από τα όριά του σε γεωργική γη. Το θεμιτό της λατομίας ορυκτών σε δασική έκταση εξαρτήθηκε από την αδυναμία κάλυψης σε άλλη έκταση των λατομικών αναγκών, εκτιμώμενη με

παραμέτρους που ανάγονται σε εθνικό επίπεδο και όταν ακόμη αναφέρονται σε ορισμένο τμήμα της χώρας (ΣΤΕ 2435/1993). Κοινωνικής απλώς σκοπός ή άλλος λόγος δημοσίου συμφέροντος δεν δικαιολογεί τη μεταβολή του προορισμού δημοσίου δάσους. Έτσι με το υπ' αριθμ. 105/1993 ΠΕ κρίθηκε ότι δεν είναι θεμιτή η ανέγερση πολυδύναμου κέντρου ιατρικής και επαγγελματικής αποκατάστασης προσώπων με ειδικές ανάγκες σε δασική έκταση της Πεντέλης. Τέλος, με το αριθμ. 314/1995 ΠΕ κρίθηκε ότι η εξυγίανση του ορεινού όγκου Αιγάλεω και η διαφύλαξη του δάσους και των δασικών εκτάσεων έχει ζωτική σημασία για το λεκανοπέδιο. Δεν επιτρέπεται η θυσία δασικών εκτάσεων για άλλες χρήσεις, βιομηχανικές, βιοτεχνικές, νεκροταφείων, μεταφορτώσεις ή ανακυκλώσεως απορριμμάτων.

Σε ολόκληρη αυτή την τρίτη φάση της νομολογίας του ΣΤΕ η σχέση ελευθερίας και παρέμβασης του νομοθέτη και της Διοίκησης στην οικονομία και το περιβάλλον, που βρίσκεται στην καρδιά όλων των κοινωνικοοικονομικών επιλογών και στο επίκεντρο των προβλημάτων του Δικαίου, δεν αντιμετωπίσθηκε στατικά και μηχανιστικά αλλά συνθετικά. Με τη δυναμική της βιώσιμης ανάπτυξης ο ακυρωτικός δικαστής ξέφυγε από τον άψυχο ρόλο του εφαρμοστή αποσπασματικών διατάξεων και μεταβλήθηκε σε επιδέξιο και τολμηρό χειριστή ενός συστήματος αρχών και κανόνων που πηγάζουν από το Σύνταγμα και στοχεύουν στην μορφή εκείνη της οικονομικής ανάπτυξης που, άσχετα από κοινωνικοοικονομικά πρότυπα, είναι συνυφασμένη με τη φυσιογνωμία, τις ανάγκες και τις ιδιαιτερότητες του περιβάλλοντος. Μιας ανάπτυξης που δένει το παρελθόν με το μέλλον σε μία άρρηκτη ενότητα, διασφαλίζοντας την πραγμάτωση δύο μεγάλων στόχων και αξιών: α) την ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας σ' έναν αρμονικά διαρθρωμένο με το περιβάλλον κόσμο, β) τη διαφύλαξη και την παράδοση στις επερχόμενες γενιές της κληρονομιάς που συνθέτουν οι φυσικές και πολιτιστικές αξίες της χώρας.