

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ 2005/Ι

Συγγραφέας: ΑΠΟΣΤΟΛΟΣ ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

- Σ.τ.Ε. 974/2005, Τμ. Ε΄ [Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Πάρκα - Άλση πόλεων. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία]
- Σ.τ.Ε. 978/2005, Τμ. Ε΄ [Φυσικό περιβάλλον. Βιώσιμη ανάπτυξη. Ακτές. Αλιευτικοί λιμένες]
- Σ.τ.Ε. 769/2005, Τμ. Ε΄ [Φυσικό περιβάλλον. ΧΥΤΑ. Διεθνής Συμφωνία Ραμσάρ. Υγρότοποι. Περιοχές Natura 2000]
- Σ.τ.Ε. 977/2005, Τμ. Ε΄ [Πολιτιστικό περιβάλλον - Παραδοσιακοί οικισμοί - Οικοδομικές άδειες - Άφησος Πηλίου]
- Σ.τ.Ε. 285/2005, Τμ. Ε΄ [Αιγιαλός - Παραλία - Αρμοδιότητα καθορισμού]
- Σ.τ.Ε. 279/2005, Τμ. Ε΄ [Αιγιαλός - Παραλία - Αρμοδιότητα καθορισμού]
- Σ.τ.Ε. 197/2005, Τμ. Ε΄ [Οικιστικό περιβάλλον - Χρήσεις γης - Πολυκινηματογράφος - Λεωφ. Βασ. Σοφίας]
- Σ.τ.Ε. 3995/2004, Τμ. Ε΄ [Χωροταξικός σχεδιασμός - Υδροηλεκτρικά έργα - Τζουμέρκα]
- Ε.Α. 118/2005 [Χώροι Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ)]
- Ε.Α. 117/2005 [Φυσικό περιβάλλον - Λιμένες - Μαρίνες - Μαρίνα Ζέας]

Σ.τ.Ε. 974/2005, Τμ. Ε΄

[Άλσος Ν. Φιλαδελφείας]

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος
Εισηγητής: *Σ. Ρίζος*, Σύμβουλος
Ημερομηνία δημοσίευσης: 30.03.2005

Φυσικό περιβάλλον. Δάση. Πάρκα - Άλση πόλεων. Σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία. Δεν επιτρέπεται μεταβολή της χρήσης ή του προορισμού των εντός σχεδίου πόλεων κοινόχρηστων εκτάσεων, οι οποίες καλύπτονται από βλάστηση που έχει δημιουργηθεί φυσικά ή τεχνητά (πάρκα ή άλση), παρά μόνον κατ'έξαιρση στις περιπτώσεις που καθορίζει ο δασικός νόμος. Κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 19 του ν. 1577/1985 (Γ.Ο.Κ.), οι οποίες επιτρέπουν την κατασκευή «περιπτέρων» σε κοινόχρηστους χώρους, οι εν λόγω κατασκευές δεν επιτρέπεται να καταστρέφουν δασική βλάστηση. Ως «περίπτερα» δεν μπορεί ποτέ να νοηθούν εστιατόρια και κέντρα διασκέδασης. Δεκτή η αίτηση αναιρέσεως.

Βασικές σκέψεις

«3. Επειδή, στο άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος ορίζεται ότι : "1. Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του κράτους . . . Νόμος ορίζει τα σχετικά με την προστασία των δασών και γενικά των δασικών εκτάσεων. Απαγορεύεται η μεταβολή του προορισμού των δημόσιων δασών και των δημόσιων δασικών εκτάσεων, εκτός αν προέχει για την Εθνική Οικονομία η αγροτική εκμετάλλευση ή άλλη τους χρήση που την επιβάλλει το δημόσιο συμφέρον". Εξάλλου στο άρθρο 3 του ν. 998/1979 "Περί προστασίας των δασών και των δασικών εν γένει εκτάσεων της Χώρας" (φ. 289 Α) ορίζεται ότι: "4. Εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου υπάγονται και αι εντός των πόλεων και των οικιστικών περιοχών ευρισκόμενα) εκτάσεις, αι οποίαι καλύπτονται υπό δασικής βλαστήσεως φυσικώς ή τεχνητώς δημιουργούμενης (πάρκα και άλση) ως και αι οπουδήποτε δημιουργούμενοι

δενδροστοιχία) ή δασικά φυτεία. 5. ... 6. Δεν υπάγονται οπωσδήποτε εις τας διατάξεις του παρόντος νόμου : α)... ε) Αι περιοχαί δια τας οποίας υφίστανται εγκεκριμένα έγκυρα σχέδια πόλεως ή καταλαμβάνονται υπό οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 ή πρόκειται περί οικοδομήσιμων εκτάσεων οικιστικών περιοχών του Νομ. | 947/1979. στ) . . .". Επίσης στο άρθρο 4 του παραπάνω νόμου ορίζεται ότι: 1..... 2. ... Από της απόψεως της θέσεως των δασών και δασικών εκτάσεων εν σχέσει προς τους χώρους ανθρωπινής εγκαταστάσεως και δραστηριότητος διακρίνονται : α) Πάρκα και άλση εντός των πόλεων ή των οικιστικών περιοχών, β) . . .". Τέλος στο άρθρο 49 του ίδιου νόμου ορίζεται ότι: "1. Τα εντός εγκεκριμένου σχεδίου πόλεως ή πολεοδομικής ζώνης ή εντός οικιστικής περιοχής υφιστάμενα πάρκα ή άλση και δενδροστοιχία), υπό την επιφύλαξιν των εν άρθρ. 48 παρ. 1 και 52 παρ. 1 προβλεπομένων δεν δύνανται να μεταβάλουν προορισμόν ή χρήσιν. 2..... ". Από τις ανωτέρω διατάξεις που εξομοιώνουν με δάση και παρέχουν την ιδιαίτερη συνταγματική προστασία και στα άλση ή πάρκα που βρίσκονται σε κοινόχρηστο χώρο εντός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου (βλ. ΣΤΕ 281/1990, Ολ. 55/1993), σε αρμονία με τις προστατευτικές του περιβάλλοντος διατάξεις του άρθρου 24 του Συντάγματος, προκύπτει ότι δεν επιτρέπεται η μεταβολή της χρήσεως ή του προορισμού των εντός σχεδίου πόλεων κοινόχρηστων εκτάσεων, οι οποίες καλύπτονται από βλάστηση που έχει δημιουργηθεί φυσικώς ή τεχνητώς (πάρκα ή άλση), ειμή μόνον κατ' εξαίρεση για τις περιπτώσεις που ο δασικός νόμος περιοριστικώς καθορίζει. Στο πλαίσιο των ως άνω ρυθμίσεων προστασίας των δασών και των αλσών πρέπει να ερμηνευθούν και οι διατάξεις του άρθρου 19 του ν. 1577/1985 (Γ.Ο.Κ.) οι οποίες επιτρέπουν ορισμένες κατασκευές εντός κοινοχρήστων χώρων, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα "περίπτερα". Ως τοιαύτα "περίπτερα" νοούνται μόνον μικρές κατασκευές, οι οποίες δεν οδηγούν σε καταστροφή της δασικής βλαστήσεως και σε σφράγιση του εδάφους, δεν αναιρούν δηλαδή τον προορισμό του άλσους ως υποκατάστατου του φυσικού περιβάλλοντος εντός της πόλεως. Σαφώς προκύπτει, επίσης, ότι ως "περίπτερα" δεν δύνανται να νοηθούν εστιατόρια και κέντρα διασκεδάσεως, τα οποία αυτά καθ' εαυτά ως εκ των διαστάσεων των, αλλά και ως εκ της λειτουργίας των οδηγούν σε ουσιώδεις βλάβες του δασικού οικοσυστήματος και σε αποκλεισμό της χρήσεως του από το ευρύ κοινό (πρβλ. ΣΤΕ 1118/1993, 1318/2001, 1972/2002 Ολ. και Π.Ε. 258/2001)...

5. Επειδή, από τα εκτεθέντα συνάγεται ότι το Άλσος Νέας Φιλαδέλφειας αποτελεί δάσος παραχωρηθέν στον Δήμο Νέας Φιλαδέλφειας, κατά το μεγαλύτερο μέρος κατά

χρήση και κατά το μικρότερο και ως προς την κυριότητα. Η συνολική του έκταση τελεί όχι μόνον υπό την προστασία των αλσών, όπως καθορίζεται στην σκέψη υπ' αριθμ. 3, αλλά και υπό το ειδικό καθεστώς που διεμόρφωσαν οι αλληπάλληλες πράξεις του Υπουργείου Γεωργίας. Με τα δεδομένα αυτά το Δ/γμα του έτους 1976 με το οποίο επετράπη εντός του Άλσους η χρήση κτιρίου, φερομένου ως αναψυκτηρίου και έχοντος τις διαστάσεις που αναφέρθηκαν, είναι παράνομο και συνεπώς δεν ηδύνατο να αποτελέσει βάση για την ανέγερση του κτιρίου για την οποία απαραίτητη τυγχάνει η άδεια του Υπουργείου Γεωργίας. Η παρανομία δε αυτή του Δ/τος, έχοντος κανονιστικό χαρακτήρα (πρβλ. ΣτΕ 533, 535/2003), δύναται να ελεγχθή παρεμπιπτόντως, επ' ευκαιρία προσβολής διοικητικής πράξεως που το επικαλείται. Την "νομιμοποίηση" του κτιρίου δεν δύναται, εξ άλλου να θεμελιώσουν, ούτε τα υπ' αριθμ. 37851/13503/19.1.1983 και 2669/1055/13.5.1983 έγγραφα της Δ/νσεως Πολεοδομίας, Διαμερίσματος Αθηνών της Νομαρχίας Αττικής, τα οποία επικαλείται η προσβληθείσα ενώπιον του Εφετείου πράξη, διότι με αυτά απλώς βεβαιώνεται ότι το τουριστικό περίπτερο ΚΕΝΤΑΥΡΟΣ δεν αντίκειται στις πολεοδομικές διατάξεις εν όψει του από 24.3.1976 Π.Δ/τος (εσφαλμένως αναφερομένου ως από 5.3.1976 Ν.Δ/τος)».

Σημείωμα

Κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η προστασία που προβλέπει το Σύνταγμα για τα δάση και τις δασικές εκτάσεις είναι εν πολλοίς απόλυτη^[1]. Εφαρμόζοντας τη μέθοδο της σύμφωνης με το άρθρο 24 Συντ. ερμηνείας του νόμου, το Δικαστήριο έχει διαμορφώσει ένα ιδιαίτερα πυκνό και εκτεταμένο πλέγμα κανόνων που διασφαλίζουν κατά τρόπο αποτελεσματικό τα εν λόγω οικοσυστήματα. Στην εξεταζόμενη περίπτωση προβαίνει σε συσταλτική ερμηνεία του άρθρου 19 του Γ.Ο.Κ. με σκοπό να διασφαλίσει υψηλού επιπέδου προστασία στα πάρκα και τα άλση των πόλεων. Η προστασία αυτή θεμελιώνεται στις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ. που αναφέρονται στα δάση και τις δασικές εκτάσεις, καθώς και στους συναφείς ορισμούς του ν. 998/1979.

Η απόφαση βασίζεται σε σύμφωνη με το άρθρο 24 Συντ. ερμηνεία του Γ.Ο.Κ.

Κρίνεται έτσι ότι τα «περίπτερα» που είναι δυνατόν σύμφωνα με αυτόν να κατασκευαστούν σε πάρκα και άλση πρέπει να είναι πάντοτε μικρού μεγέθους και να μην αναιρούν τον προορισμό του άλσους. Σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να είναι εστιατόρια και κέντρα διασκέδασης, τα οποία, λόγω των διαστάσεων και της λειτουργίας τους, επιφέρουν ουσιώδεις βλάβες του δασικού οικοσυστήματος αλλά και σε αποκλεισμό της χρήσεώς του από το ευρύ κοινό.

Με την κρίση αυτή, η οποία εναρμονίζεται απόλυτα με την πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και ειδικότερα του δασικού περιβάλλοντος, τίθεται ουσιαστικά φραγμός στις αθρόες παραχωρήσεις αλσών και πάρκων από πολλούς Δήμους και Κοινότητες για την κατασκευή εστιατορίων και κέντρων διασκέδασης, τα οποία επιφέρουν σοβαρή αλλοίωση του δασικού οικοσυστήματος και αναιρούν στην πράξη τον προορισμό τους.

[1] Από την πρόσφατη νομολογία βλ. ενδεικτικά Σ.τ.Ε. 2895/2004, 888/2004, 667/2004, 666/2004, 664/2004, 232/2004, 2996/2003, 2855/2003 Ολομ., 2071/2003, 1954/2003, 1953/2003, Π.Ε. 129/2004. Οι ανωτέρω αποφάσεις σχολιάζονται από τον *Απ. Παπακωνσταντίνου* στο www.nomosphysics.org.gr.

Σ.τ.Ε. 978/2005, Τμ. Ε΄

[Αλιευτικό καταφύγιο Μύτικα]

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Αικ. Σακελλαροπούλου*, Σύμβουλος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 30.03.2005

Φυσικό περιβάλλον. Βιώσιμη ανάπτυξη. Ακτές. Αλιευτικοί λιμένες. Κατά το σχεδιασμό αλιευτικού λιμένα πρέπει να συνεκτιμώνται κατευθύνσεις τομεακού τουλάχιστον χωροταξικού σχεδιασμού. Επιπλέον, πρέπει να προκύπτει σαφώς από τις σχετικές πράξεις της Διοίκησης η έρευνα των επιπτώσεων του στα ευαίσθητα παράκτια οικοσυστήματα. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή, εν όψει των ανωτέρω δεδομένων, κατά το σχεδιασμό του επίμαχου τεχνικού έργου, το οποίο συνιστά, κατ' ουσίαν, διπλασιασμό της δυναμικότητας του υπάρχοντος αλιευτικού καταφυγίου Μύτικα, δεν προκύπτει ότι συνεκτιμήθηκαν κατευθύνσεις, έστω τομεακού χωροταξικού σχεδιασμού, αλλά ούτε και ότι η κατασκευή του έργου σε περιοχή Natura ήταν σε γνώση της Διοικήσεως κατά τη χωροθέτηση αυτού και συνεκτιμήθηκε από τη σχετική μ.π.ε. Τέλος δεν προκύπτει σαφώς ούτε ο χαρακτήρας και η χρήση του εγκριθέντος έργου (ως αλιευτικού καταφυγίου ή και τουριστικού λιμανιού) αλλά ούτε και η έρευνα των επιπτώσεων αυτού στην εν γένει φυσιογνωμία του ευαίσθητου παράκτιου οικοσυστήματος και του οικισμού του Μύτικα. Για τους λόγους αυτούς, που βασίμως προβάλλονται με την κρινόμενη αίτηση, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση, να ακυρωθούν οι προσβαλλόμενες πράξεις κατά το μέρος που αφορούν στο προσβαλλόμενο μέρος του έργου που συνδέεται με την κατασκευή της δυτικής λιμνολεκάνης, και να απορριφθεί η παρέμβαση».

Σημείωμα

Η αρχή της πρόληψης, η οποία θεμελιώνεται τόσο στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' και β' Συντ. όσο και στο άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ^[1], επιβάλλει την εκ των προτέρων

εκτίμηση των επιπτώσεων έργων ή δραστηριοτήτων στο περιβάλλον. Αυτό ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τα ευαίσθητα οικοσυστήματα –όπως είναι οι ακτές[2]-, τα οποία χρήζουν εξ ορισμού αυξημένης προστασίας. Σύμφωνα με την απόφαση η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, ως προϋπόθεση για την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, «αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της προλήψεως, προκειμένου να δοθεί στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητας», όπως είναι για παράδειγμα οι αλιευτικοί λιμένες.

Ενδιαφέρον παρουσιάζει και η κρίση ότι η Διοίκηση πρέπει να εκτιμά «αν το προσδοκώμενο [από το έργο] όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν απειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος». Επομένως, το περιβάλλον δεν νοείται a priori υπεράνω κάθε άλλου κοινωνικού αγαθού ή συμφέροντος –και μάλιστα με συνταγματικό έρεισμα-, ούτε εξαιρείται από τον κανόνα της στάθμισης που εφαρμόζεται σε κάθε παρόμοια σύγκρουση. Η σχέση (περιβαλλοντικού) κόστους και προσδοκωμένου οφέλους αποσαφηνίζεται με γνώμονα την αρχή της αναλογικότητας, όπως αυτή νοείται στην περίπτωση του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό, η Διοίκηση πρέπει, σύμφωνα με την απόφαση, να «σταθμίζει και άλλους παράγοντες δημοσίου συμφέροντος... όπως η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και η προώθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου».

Το περιεχόμενο των σχετικών σταθμίσεων προσδιορίζεται με βάση την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία και τις οριοθετεί. Η εν λόγω συνταγματική αρχή, χωρίς να παραγνωρίζει την αξιακή προτεραιότητα του περιβάλλοντος, αποβλέπει στη συναίρεση της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης και της περιβαλλοντικής προστασίας. Προαπαιτεί μία συγκεκριμένη (προ)αντίληψη τόσο για την έννοια της ανάπτυξης όσο και για την περιβαλλοντική αειφορία, στο πλαίσιο της οποίας (αντίληψης) οι δύο αυτές συνιστώσες δεν νοούνται ως εξ ορισμού αντιθετικές, αλλά ως παράλληλοι στόχοι των δημόσιων πολιτικών. Στη συνθετική τους ενότητα, που είναι ταυτόχρονα ιδεολογική, πολιτική και συνταγματική, συναντά το σύγχρονο νόημά της κάθε αναπτυξιακή προσέγγιση. Στο ίδιο πλαίσιο πρέπει να γίνουν αντιληπτές και οι σχετικές κρίσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας για τη βιώσιμη ανάπτυξη[3].

Στην εξεταζόμενη περίπτωση η συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί ουσιαστικά το θεμέλιο για τις επιμέρους κρίσεις του Δικαστηρίου, σύμφωνα

με τις οποίες οι προσβαλλόμενες πράξεις για την έγκριση και τη δημιουργία αλιευτικού καταφυγίου στο Μύτικα Δήμου Αλυζίας δεν είναι νόμιμες, αφού δεν προκύπτει επαρκώς ότι η Διοίκηση εκτίμησε στον αναγκαίο βαθμό τις περιβαλλοντικές ιδιαιτερότητες της περιοχής και τις συνέπειες του έργου. Πρόκειται για μια μάλλον αυστηρή κρίση, η οποία όμως φαίνεται ότι δικαιολογείται από τον χαρακτηρισμό της επίμαχης περιοχής αφενός ως περιοχής Natura και αφετέρου ως ευαίσθητου οικοσυστήματος, γεγονός που -κατά τεκμήριο- καθιστά ακόμη αυστηρότερο τον σχετικό ακυρωτικό έλεγχο που πραγματοποιεί το Συμβούλιο της Επικρατείας.

[1] Η εξεταζόμενη απόφαση φαίνεται να θεμελιώνει την εν λόγω αρχή μόνον στο άρθρο 174 παρ. 2 ΣυντΘΕΚ. Πρέπει ωστόσο να γίνει δεκτό ότι η εν λόγω αρχή βρίσκεται ασφαλές έρεισμα και στο άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' και β' Συντ., ιδίως δε στην πρόβλεψη για την «υποχρέωση του Κράτους να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά μέτρα». Πράγματι, η εν λόγω αναφορά ενσωματώνει την ανωτέρω αρχή στο συνταγματικό σύστημα και την καθιστά καθοριστικό στοιχείο της περιβαλλοντικής προστασίας. Η αρχή αυτή προκύπτει εξάλλου και από την αρχή της (περιβαλλοντικής) αειφορίας, η οποία κατοχυρώνεται, μετά την αναθεώρηση του 2001, ρητά στο άρθρο 24 παρ. 1 Συντ. Θα έχανε δε σημαντικό μέρος της κανονιστικής της λειτουργίας αν θεωρούνταν ότι δεν περιλαμβάνει και την πρόληψη.

[2] Βλ. σχετικά Απ. Παπακωνσταντίνου, Η προστασία των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας (εισήγηση στο Διεθνές Συνέδριο με γενική θεματική: «Ευρωπαϊκή Περιβαλλοντική Νομοθεσία: Εφαρμογές στη θάλασσα και παράκτια προστασία», που διοργάνωσαν, εκ μέρους του Bellagio Forum, το Εθνικό Θαλάσσιο Πάρκο Ζακύνθου και το Ecologic στη Ζάκυνθο από τις 19 έως τις 20 Μαΐου 2003, www.nomosphysis.org.gr. Πρβλ. του ιδίου, Η συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης των νησιωτικών περιοχών, (εισήγηση σε Συνέδριο με θέμα: «Αειφορία και Περιβάλλον. Ο Νησιωτικός Χώρος στον 21ο αιώνα», το οποίο διοργανώθηκε από το Ευρωπαϊκό Κέντρο Περιβαλλοντικής Έρευνας και Κατάρτισης του Παντείου Πανεπιστημίου και το Ινστιτούτο Αιγαίου του Δικαίου της Θάλασσας και του Ναυτικού Δικαίου και πραγματοποιήθηκε στις 14 και 15 Μαΐου 2004 στο Μανδράκι Νισύρου), www.nomosphysis.org.gr.

[3] Βλ. ενδεικτικά την εξαιρετικά σημαντική Σ.τ.Ε. Ολομ. 613/2002, ΕΔΔΔΔ 2002, σ. 571 επ., με παρατηρήσεις *Απ. Παπακωνσταντίνου*, σ. 580-609. Την απόφαση αυτή μνημονεύει και η εξεταζόμενη απόφαση του Ε΄ Τμήματος.

Σ.τ.Ε. 769/2005, Τμ. Ε΄

[ΧΥΤΑ ΛΑΧΑΝΑ]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Κ. Κουσσούλης*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 16.03.2005

Φυσικό περιβάλλον. ΧΥΤΑ. Διεθνής Συμφωνία Ραμσάρ. Υγρότοποι. Περιοχές Natura 2000. Η απόφαση του Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε., με την οποία αποφασίσθηκε η προέγκριση χωροθέτησης του έργου «Χώρος Υγειονομικής Ταφής Αποβλήτων Β.Δ. Τομέα Θεσσαλονίκης» (ΧΥΤΑ) στη θέση Μαυροράχη του Δήμου Λαχανά, δεν παραβιάζει τις διατάξεις του κοινοτικού δικαίου και της ελληνικής νομοθεσίας για την έγκριση ΧΥΤΑ ούτε τη Διεθνή Συμφωνία Ραμσάρ. Επίσης δεν παραβιάζει την ΚΥΑ του 1998 για την προστασία των περιοχών που έχουν ενταχθεί στον εθνικό κατάλογο Natura 2000. Απορρίπτεται η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή η προστασία την οποία παρέχει στους υγρότοπους γενικά και κυρίως στους περιληφθέντες στο σχετικό πίνακα, η υπογραφέισα υπό την αιγίδα του ΟΗΕ στο

Ραμσάρ του Ιράν Διεθνής Συμφωνία, η οποία κυρώθηκε με το Ν.Δ. 191/74 (Α 350, άρθρ. 3 παρ. 1 και 4 παρ. 1) και σύμφωνα με την ανακοίνωση του Υπουργείου Εξωτερικών της 10η Ιανουαρίου 1976 (Φ. Α' 8/16-1-1976) τέθηκε σε ισχύ για την Ελλάδα από της 21η Δεκεμβρίου 1975, συνίσταται όχι μόνο στην ρητά θεσπιζόμενη υποχρέωση των συμβαλλομένων Κρατών για την συντήρηση τους με την λήψη θετικών μέτρων, νομοθετικών ή διοικητικών, αλλά, κατά μείζονα λόγο, και στην απαγόρευση κάθε βλαπτικής ενέργειας που θα μπορούσε να οδηγήσει στην υποβάθμιση, είτε, πολύ περισσότερο, στην καταστροφή τους. Κατά την έννοια των άρθρων 2 παρ. 1, 4 και 6, 3 παρ. 1 και 4 παρ. 1 της Διεθνούς αυτής Συμφωνίας, η προστασία που παρέχει η Συμφωνία αυτή στους περιληφθέντες στον σχετικό πίνακα υγρότοπους διεθνούς συμφέροντος προϋποθέτει, κατ' αρχήν, την κατά τόπο σαφή επί χάρτου οριοθέτηση τους, η οποία εξασφαλίζει τον ακριβή προσδιορισμό των προστατευομένων περιοχών. Ως προς το αρνητικής μορφής περιεχόμενο της παρεχομένης προστασίας, οι σχετικές διατάξεις της Συμφωνίας του Ραμσάρ έχουν, πάντως, αυτάρκεια και είναι αυτοδύναμη εφαρμογής, και, συνεπώς, έλλειψη οριοθετήσεως της εκτάσεως που εμπίπτει σε τέτοιο υγρότοπο δεν στερεί αυτή την έκταση της προστασίας της Διεθνούς Συμφωνίας (ΣΤΕ 2343/1987). Εξ άλλου, σύμφωνα με τις διατάξεις της 33318/30281/28-12-1998 κοινής αποφάσεως 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" (Β' 1289), μέχρι την κατάρτιση του κοινοτικού καταλόγου του ευρωπαϊκού οικολογικού δικτύου ειδικών ζωνών, επονομαζομένου Ν3ίυΓ3 2000, οι ενταχθέντες στον εθνικό κατάλογο τόποι απολαύουν προστασίας, η οποία αποσκοπεί στην διασφάλιση της ικανοποιητικής διατηρήσεως τους, έως ότου συνταχθεί ο κατάλογος των τόπων κοινοτικής σημασίας και τύχουν προστασίας βάσει των διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και πάντως αποκλείεται η υποβάθμισή τους (ΣΤΕ 1785/2003)».

Σημείωμα

Η Ελλάδα αποτελεί ίσως ακραίο παράδειγμα μεταξύ των κρατών μελών της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον τομέα της διαχείρισης των στερεών αποβλήτων. Το σύστημα διαχείρισης που υιοθετείται ως σήμερα επικρίνεται ως ανορθολογικό, αναποτελεσματικό και, κυρίως, περιβαλλοντικά επιζήμιο. Το ισχύον νομικό πλαίσιο (ν. 1650/1986, ΚΥΑ του 1996 που μετέφερε την οδηγία 91/156/ΕΟΚ του Συμβουλίου, ΚΥΑ του 1997 για τις τεχνικές προδιαγραφές σχετικά με τις εργασίες διαχείρισης των στερεών αποβλήτων και ΚΥΑ του ίδιου έτους για τον «Εθνικό σχεδιασμό διαχείρισης στερεών αποβλήτων») εμφανίζεται εν πρώτοις εξαιρετικά πολύπλοκο, ενώ ουσιαστικά ελάχιστα τηρείται στην πράξη. Έτσι λειτουργούν εκατοντάδες ανεξέλεγκτες χωματερές σε ολόκληρη την επικράτεια, οι οποίες αποτελούν διαρκείς πηγές μόλυνσης του εδάφους, του υπεδάφους, των υδάτων και της ατμόσφαιρας των περιοχών όπου βρίσκονται. Επιπλέον, συχνά υποβαθμίζουν δάση και δασικές εκτάσεις, αρχαιότητες και σπάνια είδη χλωρίδας και πανίδας, συνιστούν δε εστίες μετάδοσης ασθενειών σε ανθρώπους και ζώα. Τέλος, καθιστούν τη χώρα μας υπόλογη ενώπιον των κοινοτικών οργάνων και, ιδίως, του Δ.Ε.Κ. για παραβιάσεις του κοινοτικού δικαίου περιβάλλοντος.

Στην εξεταζόμενη περίπτωση το Συμβούλιο της Επικρατείας βρέθηκε ουσιαστικά μπροστά σε μια ενδοπεριβαλλοντική σύγκρουση. Έτσι, στο επίκεντρο των σταθμίσεων βρέθηκαν από τη μία πλευρά τα περιβαλλοντικά προβλήματα που προκαλεί στην επίμαχη περιοχή η δημιουργία ΧΥΤΑ και από την άλλη τα περιβαλλοντικά οφέλη που συνεπάγεται αυτή, ενόψει ιδίως της διακοπής λειτουργίας δεκάδων χωματερών στην περιοχή. Η θεμελιώδης για την υπόθεση αξιακή στάθμιση μεταξύ των ανωτέρω διακυβευόμενων συμφερόντων διαχέεται, άνκαι δεν γίνεται πάντοτε ευχερώς αντιληπτή, σε όλες τις επιμέρους κρίσεις του Δικαστηρίου.

Από το σύνολο των κρίσεων που εκφέρονται δύο νομίζουμε έχουν ιδιαίτερη σημασία. Η εφαρμογή της Συνθήκης Ραμσάρ[1] και η αναγωγή στο νομικό πλαίσιο για τις περιοχές Natura 2000[2]. Οι αναφορές στη Συνθήκη Ραμσάρ για τους υγροτόπους παρουσιάζουν σημαντικό ενδιαφέρον. Το Δικαστήριο εντοπίζει με αναλυτικούς και εύστοχους συλλογισμούς τα βασικά λειτουργικά χαρακτηριστικά της, διακρίνοντας το «θετικό» και το «αρνητικό» της περιεχόμενο[3]. Παράλληλα, προβαίνει, κατά τρόπο μάλλον σπάνιο στην πρόσφατη νομολογία του, σε αξιολόγηση του «αυτοδύναμου» ή μη χαρακτήρα των επιμέρους διατάξεών της.

Σύμφωνα με την απόφαση, η συγκεκριμένη θέση για την εγκατάσταση ΧΥΤΑ δεν επηρεάζει από περιβαλλοντική άποψη τη Λίμνη Κορώνεια[4], η οποία περιλαμβάνεται τόσο στους προστατευόμενους από τη Συνθήκη Ραμσάρ υγροβιοτόπους όσο και στον

ελληνικό κατάλογο για το ευρωπαϊκό δίκτυο προστατευόμενων περιοχών Natura 2000, πρωτίστως λόγω της μεγάλης απόστασής της από την ανωτέρω Λίμνη. Τέλος, το Δικαστήριο απορρίπτει σειρά άλλων ισχυρισμών των αιτούντων, σύμφωνα με τους οποίους ο εν λόγω ΧΥΤΑ θα προσβάλλει συγκεκριμένα περιβαλλοντικά αγαθά.

[1] Βλ. ιδίως *Γ. Παπαδημητρίου* (επιμ.), *Η προστασία των υγροτόπων στην Ελλάδα, 1998*, Βλ. *Παπαγρηγορίου*, *Οι υγρότοποι διεθνούς ενδιαφέροντος. Η διεθνής Σύμβαση του Ramsar και η ελληνική έννομη τάξη, 2000*, σ. 17 επ., *G. Samiotis*, *The legal protection of wetlands and the "Ramsar Convention"*, *Environmental Policy and Law 1993*, σ. 162 επ.

[2] Η οδηγία 92/43, γνωστή ως Natura 2000, συγκροτεί, μετά τη Συνθήκη Ραμσάρ του 1971, το πιο ώριμο θεσμικό πλαίσιο για την προστασία και την αειφορική διαχείριση των υγροτόπων. Πρβλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, *Εισαγωγή*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 15, *Τ. Νικολόπουλου*, *Η οδηγία Natura 2000*, *ibid*, σ. 67 επ.

[3] Πρβλ. Βλ. *Παπαγρηγορίου*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 61 επ.

[4] Για τα ιδιαίτερα υγροτοπικά χαρακτηριστικά της Λίμνης αυτής βλ. Βλ. *Παπαγρηγορίου*, όπ.π. (σημ. 1), σ. 233-236.

Σ.τ.Ε. 977/2005, Τμ. Ε΄

[Παραδοσιακός οικισμός Αφήσσου Πηλίου]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος
Εισηγητής: *Ν. Ρόζος*, Σύμβουλος
Ημερομηνία δημοσίευσης: 30.03.2005

Πολιτιστικό περιβάλλον. Παραδοσιακοί οικισμοί. Οικοδομικές άδειες. Άφησος Πηλίου. Οι πράξεις έγκρισης για την κατεδάφιση οικιών και ανέγερσης οικοδομών σε παραδοσιακούς οικισμούς υπάγονται στην αρμοδιότητα του Σ.τ.Ε. Η δίκη διατηρεί το αντικείμενό της ως προς τις προσβαλλόμενες πράξεις, αν και η κατεδάφιση έλαβε ήδη χώρα, αφού αυτή αναφέρεται μόνον στην υλική εκτέλεση και δεν συνεπάγεται λήξη της ισχύος των πράξεων. Η αίτηση ακυρώσεως ασκείται με έννομο συμφέρον από δημότη του Δήμου, στην περιφέρεια του οποίου βρίσκεται ο παραδοσιακός οικισμός. Η κατεδάφιση κτιρίων που βρίσκονται σε παραδοσιακό οικισμό επιτρέπεται μόνον αν κριθεί ότι συντρέχουν, και μάλιστα σωρευτικά, οι συγκεκριμένες προϋποθέσεις που αφορούν την ιδιαίτερη φυσιογνωμία τους. Επιβάλλεται η αποκατάσταση των κτιρίων αυτών σε περίπτωση που τα παραδοσιακά λειτουργικά και διακοσμητικά στοιχεία τους έχουν αφαιρεθεί, καταστραφεί, αλλοιωθεί ή φθαρεί με οποιονδήποτε τρόπο. Επομένως, η κατάσταση στην οποία έχουν περιέλθει εξαιτίας της φθοράς τους δεν αποτελεί στοιχείο που θα καθιστούσε επιτρεπτή την κατεδάφισή τους, χωρίς να συντρέχουν οι ανωτέρω προϋποθέσεις. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«10. Επειδή η κατά τις παρ. 1 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς της χώρας, στην οποία περιλαμβάνονται οι παραδοσιακές περιοχές δεν έχει ως περιεχόμενο μόνον την απαγόρευση επεμβάσεων στα πολιτιστικά αγαθά, οι οποίες συνεπάγονται καταστροφή ή αλλοίωση τους και γενικά άμεση ή έμμεση βλάβη τους, αλλά και τη λήψη θετικών μέτρων και την επιβολή υποχρεώσεων με σκοπό τη συντήρηση και την κατά περίπτωση αναγκαία αποκατάσταση τους, διαφορετικά δεν θα ήταν δυνατή η αποτροπή και η άρση της βλάβης, που τυχόν επέρχεται από την δημιουργία πραγματικών καταστάσεων, οφειλομένων σε αδράνεια ή αμέλεια ή και σε σκόπιμες ενέργειες και, συνεπώς, η προστασία των πολιτιστικών αγαθών θα έχανε την αποτελεσματικότητά της (ΣτΕ 3347/1999, 1413/ 2003)...

...12. Επειδή από τις διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος τα αναφερόμενα στη δέκατη σκέψη, προκύπτουν τα εξής : Τα κτίρια που βρίσκονται σε παραδοσιακό οικισμό προστατεύονται τόσο προληπτικώς όσο και κατασταλτικώς ως στοιχεία της αισθητικής του ενότητας. Ειδικότερα, η κατεδάφιση τους επιτρέπεται ύστερα από έγκριση της Ε.Π.Α.Ε. και αφού κριθή σωρευτικώς ότι δεν συντρέχει λόγος να χαρακτηρισθούν τα ίδια διατηρητέα, ότι, εντασσόμενα στο σύνολο του οικισμού, δεν αποτελούν αξιόλογο ή χαρακτηριστικό πρότυπο δείγμα της περιοχής καθώς και ότι η αφαίρεση τους δεν θα αλλοίωση την αισθητική ενότητα της περιοχής του οικισμού. Η αφαίρεση λειτουργικών ή διακοσμητικών στοιχείων των ανωτέρω κτιρίων, των αποτελούντων δηλαδή παραδοσιακό οικισμό, επιτρέπεται μόνον ύστερα από άδεια της Ε.Π.Α.Ε., ενώ η καταστροφή ή αλλοίωση των αρχιτεκτονικών, καλλιτεχνικών ή στατικών στοιχείων τους συνεπάγεται την υποχρέωση της αποκατάστασής τους. Τούτων έπεται ότι επιβάλλεται η αποκατάσταση των ανωτέρω κτηρίων σε περίπτωση που στοιχεία τους έχουν αφαιρεθή, καταστροφή, αλλοιωθή ή φθαρή με οποιονδήποτε τρόπο και ότι, συνεπώς, η κατάσταση, στην οποία έχουν περιέλθει τα κτίρια αυτά εξ αιτίας ακριβώς της κατά τα ανωτέρω φθοράς τους, δεν αποτελεί στοιχείο που θα καθιστούσε επιτρεπτή κατά το νόμο την κατεδάφισή τους χωρίς να συντρέχουν οι προαναφερόμενες προϋποθέσεις».

Σχόλιο

Οι παραδοσιακοί οικισμοί και, ιδίως, τα παραδοσιακά κτίριά τους αποτελούν σύμφωνα με τη νομολογία του Σ.τ.Ε. ορισμένα από τα σημαντικότερα στοιχεία του πολιτιστικού περιβάλλοντος^[1]. Για τον λόγο αυτόν πρέπει να διασφαλίζεται υψηλό επίπεδο προστασίας σύμφωνα με τους σχετικούς ορισμούς του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 Συντ. Με την πάροδο του χρόνου το Δικαστήριο εξειδικεύει περαιτέρω τη σχετική νομολογία του και υιοθετεί, με ευθεία αναγωγή στις ανωτέρω συνταγματικές διατάξεις, νέες αρχές, που αποσαφηνίζουν και ενδυναμώνουν το ισχύον νομοθετικό πλαίσιο^[2]. Το πλέγμα των κανόνων που διέπουν την προστασία των παραδοσιακών οικισμών γίνεται ολοένα πυκνότερο και αυστηρότερο.

Με την εξεταζόμενη απόφαση τονίζεται εν πρώτοις το «θετικό» περιεχόμενο της προστασίας της πολιτιστικής εν γένει κληρονομιάς. Η προστασία αυτή δεν περιλαμβάνει μόνο την απαγόρευση βλαπτικών επεμβάσεων για τα πολιτιστικά αγαθά αλλά και τη «λήψη θετικών μέτρων και την επιβολή υποχρεώσεων με σκοπό τη συντήρηση και την κατά περίπτωση αναγκαία αποκατάστασή τους». Το εν λόγω θετικό περιεχόμενο απορρέει ουσιαστικά αφενός από την αρχή της κατασταλτικής δράσης του κράτους και την αρχή της (περιβαλλοντικής) αειφορίας[3], που θεμελιώνονται στο Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β'), και αφετέρου στη γενικότερη υποχρέωση των κρατικών οργάνων να διασφαλίζουν την αποτελεσματική άσκηση των θεμελιωδών δικαιωμάτων, σύμφωνα με τη ρητή σχετική πρόβλεψη που προστέθηκε με την αναθεώρηση του 2001 στο άρθρο 25 παρ. 1 εδ. β' Συντ.

Η θετική διάσταση της συνταγματικής αυτής προστασίας, που εξειδικεύεται εδώ ιδίως ως αρχή της αποκατάστασης ή της επανόρθωσης [4], αποβλέπει στη διασφάλιση του ουσιώδους περιεχομένου του κοινωνικού δικαιώματος στην πολιτιστική κληρονομιά, δηλαδή του «ωφέλιμου αποτελέσματός» του. Αυτό φαίνεται να δέχεται το Δικαστήριο όταν επισημαίνει χαρακτηριστικά στην απόφαση: «Διαφορετικά δεν θα ήταν δυνατή η αποτροπή και η άρση της βλάβης που τυχόν επέρχεται από τη δημιουργία πραγματικών καταστάσεων, οφειλομένων σε αδράνεια ή αμέλεια ή και σε σκόπιμες ενέργειες και, συνεπώς, η προστασία των πολιτιστικών αγαθών θα έχανε την αποτελεσματικότητά της».

Με βασικό έρεισμα τις ανωτέρω αρχές το Συμβούλιο της Επικρατείας προβαίνει σύμφωνη με το άρθρο 24 Συντ. ερμηνεία των κρίσιμων νομοθετικών προβλέψεων. Με την ερμηνευτική αυτή μέθοδο συνάγει εν πρώτοις ότι για να αποφασισθεί η κατεδάφιση ενός κτιρίου που βρίσκεται σε παραδοσιακό οικισμό απαιτείται να συντρέχουν σωρευτικά οι κάτωθι (αρνητικές) προϋποθέσεις: α) Να μη μπορεί να χαρακτηριστεί ως διατηρητέο, β) να μη αποτελεί αξιόλογο ή χαρακτηριστικό πρότυπο δείγμα της περιοχής, και γ) η κατεδάφισή του να μην αλλοιώνει την αισθητική ενότητα του οικισμού. Οι ανωτέρω προϋποθέσεις αποτελούν αναγκαίο στοιχείο της αιτιολογίας κάθε πράξης της διοίκησης με την οποία αποφασίζεται η κατεδάφιση κτιρίου.

Ιδιαίτερα σημαντική είναι, τέλος, η κρίση του Δικαστηρίου ότι η καταστροφή ή αλλοίωση των αρχιτεκτονικών, καλλιτεχνικών, στατικών ή διακοσμητικών στοιχείων

των κτιρίων αυτών δεν αποτελεί στοιχείο που θα καθιστούσε επιτρεπτή την κατεδάφισή τους χωρίς τη συνδρομή των ανωτέρω προϋποθέσεων. Με την κρίση αυτή εντάσσονται στο σχετικό προστατευτικό πλαίσιο όλα τα κτίρια των παραδοσιακών οικισμών, τα οποία απώλεσαν, προϊόντος του χρόνου και με οποιονδήποτε τρόπο, τα βασικά παραδοσιακά χαρακτηριστικά τους. Η εν λόγω κρίση θα μπορούσε ίσως να θεωρηθεί αυστηρή, πρωτίστως διότι καταλαμβάνει κτίρια τα οποία έχουν εδώ και πολλές δεκαετίες απωλέσει τα παραδοσιακά τους χαρακτηριστικά. Είναι όμως αναγκαία για την πληρέστερη προστασία των παραδοσιακών οικισμών και την πραγμάτωση της αρχής της αειφορίας.

[1] Σύμφωνα με το Π.Ε. 92/2004 ως «παραδοσιακοί οικισμοί» νοούνται τα «οικιστικά σύνολα τα οποία διατηρούν τον παραδοσιακό πολεοδομικό τους ιστό και τα παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία». Ανάλογο ορισμό είχε υιοθετήσει το Δικαστήριο στο Π.Ε. 557/2001. Σύμφωνα με αυτόν, ως «παραδοσιακός οικισμός» νοείται «κάθε οικιστικό σύνολο που διατηρεί, κατά το μάλλον ή ήττον, τον παραδοσιακό πολεοδομικό του ιστό και παραδοσιακά οικοδομήματα και στοιχεία».

[2] Από την πρόσφατη νομολογία βλ. ιδίως Π.Ε. 557/2001, ΤοΣ 2002, σ. 112, με σχόλιο Απ. Παπακωνσταντίνου. Πρβλ. ακόμη Σ.τ.Ε. 3422/2004, 2526/2003 Ολομ., Π.Ε. 92/2004, 43/2004 και 11/2004. Οι ανωτέρω αποφάσεις και τα πρακτικά επεξεργασίας παρουσιάζονται και σχολιάζονται επίσης από τον γράφοντα στον δικτυακό τόπο www.nomosphysics.org.gr.

[3] Σύμφωνα με το Π.Ε. 43/2004, τα προληπτικά και κατασταλτικά μέτρα τα οποία λαμβάνει το κράτος για την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος αποβλέπουν να διασφαλίσουν «στο διηνεκές την προστασία των μνημείων και κάθε στοιχείου του πολιτιστικού περιβάλλοντος, ώστε να διατηρηθεί η πολιτιστική κληρονομιά της Χώρας και για τις μελλοντικές γενεές». Η ανωτέρω θέση αποδίδει το βασικό περιεχόμενο της αρχής της αειφορίας, όπως αυτή νοείται στον τομέα του πολιτιστικού περιβάλλοντος. Σημειώνεται ότι η αειφορία, αν και προέρχεται από τις επιστήμες που αφορούν το φυσικό περιβάλλον και ειδικότερα τη δασοπονία, περιλαμβάνει -όπως προκύπτει από τη διατύπωση των εδαφίων α' και β' της παρ. 1 του άρθρου 24 Συντ.- και το πολιτιστικό περιβάλλον. Υπενθυμίζεται ακόμη ότι η αρχή

της αειφορίας που κατοχυρώνεται στο άρθρο αυτό διαθέτει καταρχήν *περιβαλλοντική διάσταση* και δεν πρέπει να ταυτίζεται με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, η οποία θεμελιώνεται σε σειρά συνταγματικών διατάξεων και περιλαμβάνει τρεις διαστάσεις: *την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική*. Ενώ, έτσι, η αρχή της (περιβαλλοντικής) αειφορίας αποβλέπει στη διατήρηση στο διηνεκές των περιβαλλοντικών (φυσικών και πολιτιστικών) αγαθών και στοιχείων, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί μία κατεξοχήν *εξισορροπιστική αρχή*, αφού στοχεύει στη σύγχρονη διασφάλιση αφενός της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και αφετέρου της προστασίας του περιβάλλοντος. Η αρχή της αειφορίας, επομένως, είναι μία αρχή που συμπυκνώνει και σημασιοδοτεί τα επιμέρους κανονιστικά νοήματα του «*περιβαλλοντικού Συντάγματος*» [βλ. Γ. Παπαδημητρίου, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, Νόμος και Φύση, τ. 1 (1994), σ. 375-397], ενώ, αντίθετα, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί *αρχή πρακτικής εναρμόνισης* μεταξύ καταρχήν αντίρροπων και αντιφατικών συμφερόντων και αγαθών, τα οποία επιδιώκει να συνθέσει, αίροντας και επιλύοντας τις σχετικές συγκρούσεις.

[4] Όπως έχει κριθεί με το Π.Ε. 43/2004 το άρθρο 24 Συντ. επιτάσσει «*όχι μόνο την προστασία του πολιτιστικού περιβάλλοντος από μελλοντική καταστροφή ή υποβάθμιση, αλλά και την αποκατάσταση των προστατευτέων οικισμών*». Εν προκειμένω διατυπώνεται η *αρχή της αποκατάστασης*, η οποία θεμελιώνεται στο άρθρο 24 Συντ. Το άρθρο αυτό κατοχυρώνει, ως γνωστόν, τόσο την αρχή της προληπτικής δράσης του κράτους (*αρχή πρόληψης*), η οποία συνίσταται στη λήψη προληπτικών μέτρων, όσο και την *αρχή της κατασταλτικής δράσης*, η οποία συνίσταται στη λήψη μέτρων αποκατάστασης των ήδη βλαφθέντων περιβαλλοντικών αγαθών. Η *αρχή της αποκατάστασης ή της επανόρθωσης* εντάσσεται, ασφαλώς, στο γενικότερο πλαίσιο της αρχής της κατασταλτικής δράσης. Επισημαίνεται, τέλος, ότι το άρθρο 174 παρ. 2 εδ. β΄ ΣυνθΕΚ, το οποίο εμπεριέχει μία από τις πληρέστερες καταγραφές των βασικών αρχών για την προστασία του περιβάλλοντος, περιλαμβάνει ρητά την «*αρχή της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος*».

Στοιχείο της αρχής της κατασταλτικής δράσης και στενά συνδεδεμένη με την αρχή της αποκατάστασης ή επανόρθωσης είναι η *αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει»*. Η εν λόγω αρχή θεμελιώνεται, κατά την ορθότερη γνώμη, στις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ. και, ειδικότερα, στις συνταγματικές αρχές της αειφορίας και της βιώσιμης

ανάπτυξης, εξειδικεύεται δε από τις διατάξεις του άρθρου 29 του ν. 1650/1986 (σύμφωνα με τη διάταξη αυτή «οποιοσδήποτε, φυσικό ή νομικό πρόσωπο, προκαλεί ρύπανση ή άλλη υποβάθμιση του περιβάλλοντος ευθύνεται σε αποζημίωση, εκτός αν αποδείξει ότι η ζημία οφείλεται σε ανώτερη βία ή ότι προήλθε από υπαίτια ενέργεια τρίτου που ενήργησε δολίως»), καθώς και τις διατάξεις των άρθρων 914 επ. Α.Κ., οι οποίες θεσπίζουν την αδικοπρακτική ευθύνη (βλ. σχετικά *Ι. Καράκωστα*, Περιβάλλον και Δίκαιο, 2000, σ. 267 επ., 331 επ.). Η σχετική υποχρέωση δεν περιλαμβάνει μόνον την καταβολή αποζημίωσης, αλλά και την επαναφορά των πραγμάτων στην προτέρα κατάσταση, δηλαδή εκείνη που θα υπήρχε αν δεν είχε συμβεί το ζημιογόνο γεγονός (πρβλ. *Ι. Καράκωστα*, όπ.π., σ. 343).

Η αρχή «ο ρυπαίνων πληρώνει», συνιστά και κανόνα του κοινοτικού δικαίου, ο οποίος υπερισχύει μάλιστα σύμφωνα με το άρθρο 28 παρ. 2 και 3 Συντ. κάθε αντίθετης διάταξης της ελληνικής νομοθεσίας. Κατά το άρθρο 174 (πρώην άρθρο 130 Ρ) ΣυνθΕΚ η πολιτική της Κοινότητας στον τομέα του περιβάλλοντος «στηρίζεται στις αρχές της προφύλαξης και της προληπτικής δράσης, της επανόρθωσης των καταστροφών του περιβάλλοντος, κατά προτεραιότητα στην πηγή, καθώς και στην αρχή “ο ρυπαίνων πληρώνει”». Σύμφωνα με τη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, η εν λόγω αρχή έχει ως περιεχόμενο την επίρριψη στο φορέα έργου ή δραστηριότητας από την οποία προκαλείται οικολογική ζημία και του αναγκαίου κόστους της αποκατάστασής της, εφόσον είναι υπαίτιος για την πρόκληση της συγκεκριμένης βλάβης (πρβλ. ΔΕΚ C-293/97, *Standley και Metson*, Συλλ. 1999, I-2603, σκ. 51-52, C-155/91, Επιτροπή κατά Συμβουλίου, Συλλ. 1993, I-939, σκ. 9).

Σ.τ.Ε. 279/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος
Εισηγητής: *Αικ. Σακκελλαροπούλου*, Σύμβουλος
Ημερομηνία δημοσίευσης: 02.02.2005

Αιγιαλός - Παραλία. Αρμοδιότητα καθορισμού. Οι αρμοδιότητες καθορισμού

αιγιαλού και παραλίας δεν αφορούν τη διοίκηση τοπικών υποθέσεων κατά την έννοια του άρθρου 102 παρ. 1 Συντ. Όσες αρμοδιότητες είχαν μεταβιβασθεί αρχικά στον μη αιρετό Νομόρχη και ακολούθως στον Περιφερειακό Διευθυντή και στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας επανήλθαν στον Υπουργό Οικονομικών με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 2503/1997. Η επάνοδος των αρμοδιοτήτων αυτών στην κεντρική Διοίκηση δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Επιτρέπεται στον κοινό νομοθέτη να μεταβιβάσει με τον προβλεπόμενο στα άρθρα 101 παρ. 3 και 118 παρ. 3 Συντ. νόμο συγκεκριμένη αρμοδιότητα περιφερειακού οργάνου σε όργανο της κεντρικής διοίκησης, εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι που επιβάλλουν την ενιαία ρύθμιση του θέματος από κεντρικό όργανο της Διοίκησης. Η επαναφορά της αρμοδιότητας αυτής στην κεντρική διοίκηση δεν ανατρέπει την κατοχυρωμένη στο άρθρο 101 παρ. 3 του Συντάγματος κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών διοικητικών οργάνων. Σύμφωνα με τη μειοψηφία οι ανωτέρω αρμοδιότητες δεν μεταβιβάστηκαν στο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας αλλά ανήκουν στον οικείο Υπουργό, ο οποίος μπορεί να τις μεταβιβάσει στην Περιφέρεια με προεδρικό διάταγμα. Παραπέμπεται η υπόθεση στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή, κατά τη γνώμη που εκράτησε στο Τμήμα, με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 2503/1997, οι αρμοδιότητες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί αρχικά στον κρατικό Νομόρχη και ακολούθως στον Περιφερειακό Διευθυντή και στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, επανήλθαν στον Υπουργό Οικονομικών. Η επάνοδος των κρίσιμων αρμοδιοτήτων στην κεντρική Διοίκηση δεν αντίκειται στις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων επιτρέπεται στον κοινό νομοθέτη να μεταβιβάσει με τον προβλεπόμενο στα άρθρα 101 παρ. 3 και 118 παρ. 3 του Συντάγματος νόμο, όπως ο ν. 2503/ 1997, είτε με ειδικό νόμο, συγκεκριμένη αρμοδιότητα περιφερειακού οργάνου σε όργανο της κεντρικής διοικήσεως, εφ' όσον κατά την κρίση του, η οποία υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο, συντρέχουν προς τούτο ειδικοί λόγοι που επιβάλλουν την ενιαία ρύθμιση του θέματος από κεντρικό διοικητικό όργανο, η δε επάνοδος της συγκεκριμένης αρμοδιότητας στην κεντρική διοίκηση δεν ανατρέπει, πάντως, την κατοχυρούμενη στο άρθρο 101 παρ. 3 του Συντάγματος κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών διοικητικών οργάνων (πρβλ. ΣΕ 3415, 3440- 44/1998 Ολομ., ΠΕ

402/2003 Ολομ.). Κατά τη γνώμη όμως του Προέδρου του Τμήματος και των δύο Παρέδρων, από το συνδυασμό των διατάξεων που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται ότι, με την ολοκλήρωση της οργανώσεως της Περιφέρειας με το ν. 2503/1997, στο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας περιήλθαν αφενός οι αρμοδιότητες, οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της πρώην Νομαρχίας μέχρι την δημοσίευση του ν. 2218/1994 και δεν "καταργήθηκαν" με τις διατάξεις αυτού του νόμου, δηλαδή δεν μεταβιβάστηκαν σε υπηρεσίες της Ν.Α, κατ' άρθρο 3 αυτού, όπως ισχύει και αφετέρου οι αρμοδιότητες, τις οποίες ασκούσε προηγουμένως ο κρατικός Νομάρχης δυνάμει των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως, ή δυνάμει ειδικού νόμου (και όχι ως επικεφαλής συγκεκριμένης "υπηρεσίας" της νομαρχίας). Αντιθέτως, δεν μεταβιβάστηκαν στον Περιφερειακό Διευθυντή και περαιτέρω στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ούτε στην Περιφέρεια, οι αρμοδιότητες των περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, μεταξύ των οποίων και του Υπουργείου Οικονομικών και οι αρμοδιότητες των αντίστοιχων Υπουργών, οι οποίες δεν είχαν περιέλθει στις Νομαρχίες ή στο Νομάρχη μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 2218/1994. Οι τελευταίες αυτές αρμοδιότητες "εξακολουθούν" να ανήκουν στο οικείο Υπουργείο, δύνανται δε απλώς να μεταβιβασθούν στην Περιφέρεια με προεδρικό διάταγμα, σύμφωνα με το άρθρο 1 παρ. 6 του ν. 2503/1997 (βλ. επίσης άρθρο 1 παρ. 1 εδάφιο έβδομο του νόμου αυτού, την εισηγητική έκθεση του ίδιου νόμου και δήλωση του Υπουργού Εσωτερικών κατά τη σχετική συζήτηση στην Βουλή, συνεδρίαση ΡΚΒ77.5. 1997, σελ. 6004). Τούτων παρέπεται ότι οι κρίσιμες εν προκειμένω αρμοδιότητες, οι οποίες περιήλθαν, μετά την κατάργηση των Νομαρχιών, στον Περιφερειακό Διευθυντή και, ακολούθως, στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, σύμφωνα με τα προαναφερόμενα ουδόλως "επανήλθαν" στον Υπουργό Οικονομικών με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 2503/ 1997, αφού είχαν μεταβιβασθεί απ' ευθείας τον κρατικό Νομάρχη δυνάμει των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως, και όχι σε συγκεκριμένη "περιφερειακή υπηρεσία" του Υπουργείου Οικονομικών επιπέδου Νομαρχίας. Ενόψει τούτων, με την εκδοχή, δηλαδή, ότι η επίμαχη αρμοδιότητα δεν επανήλθε στην κεντρική Διοίκηση, δεν τίθεται περαιτέρω το ζήτημα αν οι ανωτέρω διατάξεις του άρ. 1 παρ. 6 του ν. 2503/1997 είναι σύμφωνες προς τις διατάξεις του Συντάγματος (άρθρα 101 και 118) με τις οποίες προβλέπεται ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα».

Σχόλιο

Είναι απορίας άξιο πως δεν έχει παραπεμφθεί ως σήμερα στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας το μείζον ζήτημα της συνταγματικότητας της επαναφοράς στην κεντρική διοίκηση αρμοδιοτήτων που είχαν μεταφερθεί σε περιφερειακές υπηρεσίες. Το ζήτημα τίθεται εκ νέου με την εξεταζόμενη απόφαση, η οποία το παραπέμπει στην επταμελή σύνθεση του Ε΄ Τμήματος. Η σχετική κρίση, που αφορά ειδικότερα τις αρμοδιότητες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, έρχεται σε

αντίθεση με τη νομολογία του Δικαστηρίου, η οποία φαινόταν έως την έκδοση αυτής της απόφασης να παγιώνεται.

Το ζήτημα τέθηκε ουσιαστικά με τη Σ.τ.Ε. 1306/2000, την οποία εξέδωσε η επταμελής σύνθεση του Ε΄ Τμήματος. Σύμφωνα με αυτήν: «Με τις διατάξεις του άρθρου 101 παρ. 1 και 3 και του άρθρου 118 παρ. 3 Συντ. αντιδιαστέλλονται οι αρμοδιότητες των Ο.Τ.Α., οι οποίες αφορούν στη διοίκηση των τοπικών υποθέσεων, εκείνων των αποκεντρωμένων (περιφερειακών) κρατικών υπηρεσιών. Περαιτέρω, η κατανομή αυτή των αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών κρατικών υπηρεσιών έχει παγιωθεί με τις διατάξεις που ήδη υφίσταντο κατά, την έναρξη ισχύος του Συν/τος και αποσκοπούσαν στην περαιτέρω ενίσχυση, του αποκεντρωτικού συστήματος. Προβλέπεται δε ρητώς ότι οποιαδήποτε τροποποίησή της είναι θεμιτή μόνο αν ειδικές αρμοδιότητες που ανήκουν σε κεντρική υπηρεσία μεταφερθούν, με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, σε περιφερειακές υπηρεσίες. Αρμοδιότητες, επομένως, οι οποίες είτε κατά την έναρξη ισχύος του Συντάγματος ανήκαν σε περιφερειακές υπηρεσίες, είτε μετά την έναρξη ισχύος του μεταβιβάστηκαν σε αυτές με νόμο ή κατ' εξουσιοδότησή του, δεν επιτρέπεται να επαναφέρονται σε κεντρικές υπηρεσίες, έστω και για το λόγο ότι καταργήθηκαν οι αντίστοιχες οργανικές μονάδες, δεδομένου ότι και στην τελευταία αυτή περίπτωση οι διατηρούμενες πάντως αρμοδιότητες πρέπει να ανατεθούν σε άλλα περιφερειακά όργανα (πρβλ. ΣτΕ 1974/1991, Π.Ε. 610/1977, 519, 524/1992)».

Ως προς τις επίμαχες αρμοδιότητες για τον καθορισμό αιγιαλού και παραλίας η ανωτέρω απόφαση αναφέρει: «Οι αρμοδιότητες του Υπουργού Οικονομικών που προβλέπονται με τις διατάξεις του Α.Ν. 2344/1940 μεταβιβάστηκαν αρχικώς στους νομάρχες, οι οποίοι ήταν τότε περιφερειακά κρατικά όργανα και, συνεπώς δεν ήταν επιτρεπτό κατά το Σύνταγμα να επανέλθουν σε αυτόν. Αντιθέτως, μετά την κατάργηση των νομαρχών ως κρατικών περιφερειακών οργάνων, οι αρμοδιότητες αυτές, εφόσον δεν αφορούσαν σε διοίκηση τοπικών υποθέσεων, μεταφέρθηκαν συμφώνως προς τις αναφερόμενες στην ένατη σκέψη συνταγματικές διατάξεις σε άλλα κρατικά περιφερειακά όργανα και, ειδικότερα, αρχικώς στο Γενικό Γραμματέα της περιφέρειας, εν συνεχεία στους περιφερειακούς διευθυντές και, μετά την κατάργησή τους και πάλι στο Γενικό Γραμματέα της περιφέρειας. Οι δε ήδη καταργηθείσες ρυθμίσεις της παρ. 6 του άρθρου 52 του Ν. 2218/1994, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 7 του άρθρου 4 του Ν. 2240/1994, καθ' όσον με αυτές

προβλεπόταν αυτοδικαία μεταβίβαση των αρμοδιοτήτων των ανηκουσών στο Γενικό Γραμματέα και, εν συνεχεία, στους περιφερειακούς διευθυντές, στις υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομικών, δηλαδή σε κεντρικά κρατικά όργανα, ήσαν αρχήθεν ανίσχυρες».

Οι ανωτέρω κρίσεις υιοθετούνται παγίως από σειρά μεταγενέστερων αποφάσεων του Δικαστηρίου. Χαρακτηριστικά αναφέρουμε τις Σ.τ.Ε. 2500/2003, 770/2003, 2446/2002, 308/2002 και 2875/2001. Με τις αποφάσεις αυτές αναγνωρίζεται ουσιαστικά ένα απόλυτο «νομοθετικό κερκτημένο», σύμφωνα με το οποίο δεν επιτρέπεται η επαναφορά στην κεντρική διοίκηση αρμοδιοτήτων που είχαν μεταφερθεί σε υπηρεσίες της περιφέρειας. Πρόκειται ασφαλώς για μία αυστηρή κατά βάση προσέγγιση των κρίσιμων συνταγματικών διατάξεων που αποβλέπει στην πληρέστερη διασφάλιση του αποκεντρωτικού συστήματος στη διοικητική οργάνωση του κράτους. Αντίθετα, κατά την άποψη που επικράτησε στην εξεταζόμενη απόφαση η επάνοδος των ανωτέρω αρμοδιοτήτων στην κεντρική Διοίκηση δεν αντίκειται στο Σύνταγμα. Ο κοινός νομοθέτης μπορεί να μεταβιβάσει αρμοδιότητες από την περιφερειακή στην κεντρική Διοίκηση, εφόσον συντρέχουν ειδικοί λόγοι που επιβάλλουν την ενιαία ρύθμιση του θέματος από κεντρική υπηρεσία και υπό τον όρο ότι δεν θίγεται η κατοχυρωμένη στο άρθρο 101 παρ. 3 Συντ. κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών διοικητικών οργάνων. Η άποψη αυτή φαίνεται να είναι ορθότερη. Πράγματι, το Σύνταγμα κατοχυρώνοντας το αποκεντρωτικό σύστημα για τη διοίκηση του κράτους (άρθρο 101 παρ. 1 Συντ.) δεν αποκλείει τη μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά στα κεντρικά όργανα, τα οποία άλλωστε ασκούν «ειδικές αρμοδιότητες» για υποθέσεις της περιφέρειας. Το Σύνταγμα, σε αντίθεση με άλλα ευρωπαϊκά Συντάγματα, δεν φαίνεται να κατοχυρώνει κατά τρόπο ολοκληρωμένο και από την «αρχή της επικουρικότητας» για την κατανομή αρμοδιοτήτων ανάμεσα στην κεντρική και την περιφερειακή Διοίκηση. Ο αποκλεισμός της δυνατότητας επαναφοράς αρμοδιοτήτων από την περιφέρεια στο κέντρο θα οδηγούσε πιθανόν σε θεσμικές αγκυλώσεις και σε οργανωτικές δυσλειτουργίες, όταν η περιφερειακή διοίκηση αποδεικνύεται εξαιρετικά αναποτελεσματική.

Η σχετική διακριτική ευχέρεια που έχει ο κοινός νομοθέτης οριοθετείται πάντως από το άρθρο 101 παρ. 1 και 3 Συντ. Δεν είναι έτσι δυνατόν η μεταφορά αρμοδιοτήτων από τα περιφερειακά στα κεντρικά όργανα να ανατρέψουν τα βασικά χαρακτηριστικά του αποκεντρωτικού συστήματος ούτε να διαβρώσουν τη γενική

αποφασιστική αρμοδιότητα των περιφερειακών οργάνων για τις υποθέσεις της περιφέρειάς τους. Τα όρια εδώ είναι ασφαλώς δυσδιάκριτα και ρευστά. Η απάντηση στα σχετικά ερωτήματα εξαρτάται κάθε φορά από το είδος και τη φύση των αρμοδιοτήτων που κατανέμονται καθώς και τις δυνατότητες που έχει η περιφερειακή διοίκηση να ανταποκριθεί με επάρκεια σε αυτές. Αν κρίνουμε από την έως σήμερα νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας η κυρίαρχη τάση δεν φαίνεται να ευνοεί την ανωτέρω άποψη. Τίποτε δεν αποκλείεται ωστόσο να μεταβληθεί η στάση του, ενόψει και της ευκαιρίας που δίνεται με την παραπομπή του ζητήματος στην επταμελή σύνθεση του Ε΄ Τμήματος. Αξιοσημείωτη είναι, τέλος, η άποψη της μειοψηφίας που περιλαμβάνεται στην εξεταζόμενη απόφαση. Σύμφωνα με αυτήν οι επίμαχες αρμοδιότητες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας δεν μεταβιβάστηκαν ποτέ σε περιφερειακά όργανα. Αντίθετα, παρέμειναν στην κεντρική Διοίκηση, στην οποία και εξακολουθούν να ανήκουν. Η άποψη αυτή παρακάμπτει εν προκειμένω τον σκόπελο της κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ των κεντρικών και των περιφερειακών οργάνων της Διοίκησης. Αξίζει, τέλος, να αναφερθεί ότι την άποψη αυτή υιοθετεί και η πλειοψηφία που περιλαμβάνεται στη Σ.τ.Ε. 285/2005 του ίδιου Τμήματος, η οποία δημοσιεύθηκε την ίδια ημέρα (2 Φεβρουαρίου 2005) με την εξεταζόμενη. Περίληψη και βασικές σκέψεις της απόφασης αυτής περιλαμβάνονται, για λόγους πληρότητας, αμέσως κατωτέρω στην ίδια σελίδα του δικτυακού τόπου.

Σ.τ.Ε. 285/2005, Τμ. Ε΄

Πρόεδρος: *Ι. Μαρή*, Σύμβουλος

Εισηγητής: *Θ. Αραβάνης*, Πάρεδρος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 02.02.2005

Αιγιαλός - Παραλία. Αρμοδιότητα καθορισμού. Οι αρμοδιότητες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί στον μη αιρετό Νομάρχη δυνάμει των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως, και όχι σε συγκεκριμένη «περιφερειακή υπηρεσία» του Υπουργείου Οικονομικών επιπέδου Νομαρχίας, περιήλθαν μετά την κατάργηση των Νομαρχών στον Περιφερειακό Διευθυντή και

ακολουθώντας στο Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Οι αρμοδιότητες αυτές δεν «επανήλθαν» στον Υπουργό Οικονομικών με τις διατάξεις του άρθρου 1 παρ. 6 του ν. 2503/1997. Οι σχετικές διατάξεις αφορούν αρμοδιότητες περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, οι οποίες δεν είχαν μεταβιβασθεί στις Νομαρχίες. Αυτές εξακολουθούν να παραμένουν στην κεντρική διοίκηση. Επομένως, δεν τίθεται ζήτημα συμφωνίας των διατάξεων του ν. 2503/1997 με τις διατάξεις των άρθρων 101 και 118 παρ. 3 Συντ. Μειοψηφία. Παραπέμπεται η υπόθεση στην επταμελή σύνθεση του Τμήματος.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή, κατά την γνώμη που εκράτησε στο Τμήμα, από το συνδυασμό των διατάξεων που παρατίθενται στην προηγούμενη σκέψη συνάγεται ότι με την ολοκλήρωση της οργανώσεως της Περιφέρειας με τον ν.2503/97, στην Περιφέρεια ανήκουν (α) όσες από τις αρμοδιότητες των κρατικών υπηρεσιών της πρώην Νομαρχίας δεν περιήλθαν στις Ν.Α. με τον ν. 2218/94 και (β) οι αρμοδιότητες που ανήκουν στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας (άρθρο 1 παρ. 1 εδάφιο τρίτο του ν. 2503/97). Ο δε Γενικός Γραμματέας Περιφέρειας ασκεί (ι) τις αρμοδιότητες οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί στις υπηρεσίες της πρώην Νομαρχίας μέχρι την δημοσίευση του ν. 2218/94 και δεν «καταργήθηκαν» με τις διατάξεις αυτού του νόμου (δηλαδή δεν μεταβιβάστηκαν σε υπηρεσίες της Ν.Α., κατ' άρθρο 3 αυτού, όπως ισχύει) και (ίι) τις αρμοδιότητες που ασκούσε προηγουμένως ο κρατικός Νομάρχης δυνάμει των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως, ή δυνάμει ειδικού νόμου (και όχι ως επικεφαλής συγκεκριμένης «υπηρεσίας» της νομαρχίας). Αντιθέτως, δεν μεταβιβάστηκαν στον Περιφερειακό Διευθυντή και περαιτέρω στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, ούτε στην Περιφέρεια, οι αρμοδιότητες των περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, μεταξύ των οποίων και του Υπουργείου Οικονομικών, οι οποίες δεν είχαν περιέλθει στις Νομαρχίες ή στον Νομάρχη μέχρι την έναρξη ισχύος του ν. 2218/94. Οι τελευταίες αυτές αρμοδιότητες «εξακολουθούν» να ανήκουν στο οικείο Υπουργείο, δύνανται δε απλώς να μεταβιβασθούν στην Περιφέρεια με προεδρικό διάταγμα, σύμφωνα με το άρθρο 1 παράγρ. 6 του ν. 2503/97 (βλ. επίσης άρθρο 1 παρ. 1 εδάφιο έβδομο του ν. αυτού, την εισηγητική έκθεση του ίδιου νόμου και δήλωση του Υπουργού Εσωτερικών κατά τη σχετική συζήτηση στην Βουλή, συνεδρ. ΡΚΒ77.5.1997, σελ. 6004). Τούτων παρέπεται ότι οι κρίσιμες εν προκειμένω αρμοδιότητες, οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί απ' ευθείας στον κρατικό Νομάρχη δυνάμει των διατάξεων περί διοικητικής αποκεντρώσεως, και όχι σε συγκεκριμένη «περιφερειακή υπηρεσία» του

Υπουργείου Οικονομικών, επιπέδου Νομαρχίας, περιήλθαν, μετά την κατάργηση των Νομαρχών, στον Περιφερειακό Διευθυντή και, ακολούθως, στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας. Οι αρμοδιότητες αυτές ουδόλως «επανήλθαν» στον Υπουργό Οικονομικών με τις /διατάξεις του άρθρου 1 παράγρ. 6 του ν. 2503/97, διότι οι διατάξεις αυτές, σύμφωνα με τα ήδη εκτεθέντα, αφορούν σε αρμοδιότητες περιφερειακών υπηρεσιών των Υπουργείων, οι οποίες δεν είχαν μεταβιβασθεί στις Νομαρχίες και οι οποίες κρίθηκε σκόπιμο να «εξακολουθήσουν» να παραμείνουν υπό κεντρικό έλεγχο. Εν όψει τούτων, κατά την κρατήσασα γνώμη, δεν τίθεται ζήτημα συμφωνίας των ανωτέρω διατάξεων του ν. 2503/1997 προς τις διατάξεις των άρθρων 101 του Συντάγματος, όπως ίσχυε πριν την αναθεώρηση του 2001, το οποίο ορίζει ότι η διοίκηση του Κράτους οργανώνεται κατά το αποκεντρωτικό σύστημα (παράγρ. 1) και ότι τα περιφερειακά κρατικά όργανα έχουν γενική αποφασιστική αρμοδιότητα για τις υποθέσεις της περιφέρειας τους, οι δε κεντρικές υπηρεσίες, πλην ειδικών αρμοδιοτήτων, έχουν την γενική κατεύθυνση, τον συντονισμό και τον έλεγχο των περιφερειακών οργάνων, όπως νόμος ορίζει (παράγρ. 3) και 118 αυτού, το οποίο ορίζει ότι, μέχρι την έκδοση του κατ' άρθρο 101 παράγρ. 3 του Συντάγματος νόμου, εξακολουθούν να εφαρμόζονται οι περί κατανομής αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών υπηρεσιών ισχύουσες διατάξεις και ότι οι διατάξεις αυτές μπορεί να τροποποιούνται δια της μεταφοράς ειδικών αρμοδιοτήτων από τις κεντρικές στις περιφερειακές υπηρεσίες (παράγρ. 3). Κατά την γνώμη, όμως, της Συμβούλου Αικ. Σακελλαροπούλου, με τις διατάξεις του άρθρου 1 παράγρ. 6 του ν. 2503/97, οι αρμοδιότητες καθορισμού αιγιαλού και παραλίας, οι οποίες είχαν μεταβιβασθεί αρχικά στον κρατικό Νομάρχη και ακολούθως στον Περιφερειακό Διευθυντή και στον Γενικό Γραμματέα Περιφέρειας, επανήλθαν στον Υπουργό Οικονομικών. Η επάνοδος των κρίσιμων αρμοδιοτήτων στην κεντρική Διοίκηση δεν αντίκειται κατά την γνώμη αυτή στις ανωτέρω διατάξεις του Συντάγματος, κατά την έννοια των οποίων επιτρέπεται στον κοινό νομοθέτη να μεταβιβάσει με τον προβλεπόμενο στα άρθρα 101 παράγρ. 3 και 118 παράγρ. 3 του Συντάγματος νόμο, όπως ο ν. 2503/97, είτε με ειδικό νόμο, συγκεκριμένη αρμοδιότητα περιφερειακού οργάνου σε όργανο της κεντρικής διοικήσεως, εφ' όσον κατά την κρίση του, η οποία υπόκειται σε οριακό δικαστικό έλεγχο, συντρέχουν προς τούτο ειδικοί λόγοι που επιβάλλουν την ενιαία ρύθμιση του θέματος από κεντρικό διοικητικό όργανο, η δε επάνοδος της συγκεκριμένης αρμοδιότητας στην κεντρική διοίκηση δεν ανατρέπει, πάντως, την κατοχυρούμενη στο άρθρο 101 παράγρ. 3 του Συντάγματος κατανομή αρμοδιοτήτων μεταξύ κεντρικών και περιφερειακών διοικητικών οργάνων (πρβλ. ΣΕ 3415, 3440-44/98 Ολομ., ΠΕ 402/2003 Ολομ.)».

Ε.Α. Σ.Τ.Ε. 118/2005

[Ψυττάλεια]

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Σ. Ρίζος*, Σύμβουλος

Ημερομηνία έκδοσης: 28.02.2005

Χώροι Υγειονομικής Ταφής Απορριμμάτων (ΧΥΤΑ). Μη νόμιμη η εναπόθεση στον ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων ιλύος που παράγεται στο Κέντρο Επεξεργασίας Λυμάτων Ψυττάλειας. Είναι ωστόσο επιβεβλημένη για λόγους δημοσίου συμφέροντος η απομάκρυνση της ιλύος από τη νησίδα της Ψυττάλειας και η προσωρινή εναπόθεσή της στον ανωτέρω ΧΥΤΑ. Δεκτή η αίτηση αναστολής.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή, η Επιτροπή κρίνει ότι πράγματι η παραγόμενη στο ΚΕΛ Ψυττάλειας ιλύς δεν τυγχάνει της δεούσης επεξεργασίας ώστε να δύναται ακινδύνως να διατίθεται στον ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων. Περαιτέρω, όμως, η Επιτροπή σταθμίζουσα τα ως άνω δεδομένα, κρίνει ότι εν προκειμένω πλέον επιτακτική καθίσταται, για λόγους δημοσίου συμφέροντος, η απομάκρυνση της ιλύος από τη νησίδα της Ψυττάλειας και ότι συνεπώς πρέπει να ανασταλεί η εκτέλεση της προσβαλλομένης πράξεως επί δίμηνον, εκτός εάν προ της παρελεύσεώς του έχει δημοσιευθεί η απόφαση επί της εκκρεμούς σχετικής αιτήσεως ακυρώσεως, προκειμένου, κατά το διάστημα αυτό, η ΕΥΔΑΠ να μεριμνήσει για εξασφάλιση της κατά τον νόμο και την επιστήμη πλήρους επεξεργασίας της παραγομένης ιλύος. Η Επιτροπή δε επιφυλάσσεται να επανέλθει μετά την εκπνοή του διμήνου και εφόσον δεν έχει εκδοθεί απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας επί της εκκρεμούς αιτήσεως ακυρώσεως, προκειμένου να επανεξετάσει το αίτημα της αναστολής ενόψει της προόδου της διαδικασίας ως προς το ανωτέρω θέμα».

Σημείωμα

Η σχολιαζόμενη απόφαση αποτελεί σπάνιο μάλλον παράδειγμα όπου η Επιτροπή Αναστολών δέχεται την αίτηση αναστολής, ανκαι κρίνει ουσιαστικά ως προδήλως αβάσιμη την αίτηση ακυρώσεως στην οποία βασίζεται. Έτσι, ενώ δέχεται ότι «πράγματι η παραγόμενη στο ΚΕΛ Ψυττάλειας ιλύς δεν τυγχάνει της δεούσης επεξεργασίας, ώστε να δύναται ακινδύνως να διατίθεται στον ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων» και, συνακόλουθα, ότι η αίτηση ακυρώσεως είναι προδήλως αβάσιμη, διατάσσει την αναστολή της προσβαλλόμενης απόφασης του Ενιαίου Συνδέσμου Δήμων και Κοινοτήτων Νομού Αττικής για την απαγόρευση διάθεσης στον ανωτέρω ΧΥΤΑ της ιλύς. Η κρίση αυτή της Ε.Α. θεμελιώνεται, σύμφωνα με το σκεπτικό της απόφασης, σε λόγο δημοσίου συμφέροντος, ο οποίος συνίσταται στην «απομάκρυνση της ιλύος από τη νησίδα της Ψυττάλειας» υπό τα παρόντα δεδομένα.

Η στάθμιση εν προκειμένω είναι ενδοπεριβαλλοντική. Αφορά δηλαδή περιβαλλοντικά αγαθά, όπως είναι η προστασία της νησίδας Ψυττάλειας και του Σαρωνικού, από τη μια πλευρά, και η διασφάλιση των περιβαλλοντικών όρων λειτουργίας του ΧΥΤΑ Άνω Λιοσίων, από την άλλη. Προτεραιότητα ανανγνωρίζεται στην προστασία της Ψυττάλειας, πρωτίστως λόγω του επιτακτικού χαρακτήρα της ανάγκης απομάκρυνσης της ιλύος από αυτήν. Η αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης πράξης ισχύει, σύμφωνα με την εξεταζόμενη απόφαση, μόνο για δύο μήνες, ενώ η Επιτροπή Αναστολών επιφυλάσσεται να επανέλθει προκειμένου να επανεξετάσει το αίτημα αναστολής «ενόψει της προόδου της διαδικασίας ως προς το ανωτέρω θέμα». Παρέχεται έτσι η δυνατότητα στη Διοίκηση να συμμορφωθεί, εντός του χρονικού αυτού διαστήματος, με τους εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους λειτουργίας του ΧΥΤΑ, υιοθετώντας τις προσφορότερες μεθόδους τεχνικής για την επεξεργασία των αποβλήτων που παράγονται κατά την επεξεργασία των λυμάτων στους βιολογικούς καθαρισμούς της Ψυττάλειας.

Από τις ανωτέρω κρίσεις της εξεταζόμενης απόφασης προκύπτει ότι η Επιτροπή Αναστολών δεν περιορίζεται σε έναν απλό μηχανισμό προσωρινής δικαστικής προστασίας που αποβλέπει στη διασφάλιση της νομιμότητας. Αναδεικνύεται εν πολλοίς σε θεσμικό παράγοντα προσωρινής διευθέτησης διαφορών που άπτονται της προστασίας του περιβάλλοντος. Γνώμονάς της είναι όχι τόσο η παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας όσο η βέλτιστη περιβαλλοντική προστασία, ιδιαίτερα στις περιπτώσεις όπου διακυβεύονται σημαντικά περιβαλλοντικά αγαθά. Από την άποψη αυτή η αίτηση αναστολής εκτέλεσης φαίνεται να λειτουργεί περισσότερο ως μέτρο

προληπτικής κρατικής δράσης για την προστασία του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τις επιταγές του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ. και του άρθρου 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ, και λιγότερο ως μέσο προσωρινής δικαστικής προστασίας, κατά τους ορισμούς του άρθρου 20 παρ. 1 Συντ. και του άρθρου 6 παρ. 1 ΕΣΔΑ.

Ε.Α. Σ.Τ.Ε. 117/2005

[Μαρίνα Ζέας]

Πρόεδρος: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος
Εισηγητής: Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Σύμβουλος
Ημερομηνία έκδοσης: 25.02.2005

Φυσικό περιβάλλον. Λιμένες. Μαρίνες. Μαρίνα Ζέας. Η εγκατάσταση πλωτής προβλήτας κατά μήκος της γέφυρας που συνδέει τον λιμένα Φρεαττύδας με την έσω Ζέα, καθώς και η κατασκευή ξύλινου διαδρόμου για τη διέλευση πεζών δεν προκαλούν στο φυσικό ή το πολιτιστικό περιβάλλον βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επαναρθώσιμη, αφού σε περίπτωση που ευδοκιμήσει η αίτηση ακύρωσης οι κατασκευές αυτές ευχερώς μπορεί να απομακρυνθούν. Αντίθετα, η πόντιση των τεχνητών ογκολίθων για την αγκύρωση των νέων πλωτών προβλητών καθώς και των ογκολίθων για τα αγκυροβόλια των πλοίων στον εσωτερικό λιμένα της Ζέας θα προκαλέσει βλάβη σε αυτόν δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση που ευδοκιμήσει η αίτηση ακυρώσεως, λόγω κυρίως του μεγέθους και του βάρους τους που καθιστούν πολύ δυσχερή την αφαίρεσή τους. Δυσχερώς επανορθώσιμη θα ήταν επίσης η βλάβη που θα προκαλούνταν από την κατασκευή υπόσκαφων χώρων υγιεινής, σταθμού ανεφοδιασμού καυσίμων, δεξαμενών και φυλακίου. Δεκτή εν μέρει η αίτηση αναστολής εκτέλεσης.

Βασικές σκέψεις

«Επειδή με τα παραπάνω δεδομένα, η Επιτροπή, αφού έλαβε υπόψη τους ισχυρισμούς της αιτούσας Νομαρχιακής Αυτοδιοίκησης, η οποία υποστηρίζει ότι από την κατασκευή των πιο πάνω εγκαταστάσεων θα προκληθεί ανεπανόρθωτη βλάβη λόγω επιδείνωσης του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, και τους ισχυρισμούς των παρεμβαινουσών εταιριών και της Διοίκησης καθώς και τα στοιχεία του φακέλου και εκείνα που προσκομίσθηκαν από τους διαδίκους, κρίνει ότι, στον εσωτερικό λιμένα της Ζέας η εγκατάσταση μιας πλωτής προβλήτας κατά μήκος της γέφυρας που συνδέει τον λιμένα Φρεαττύδας με την έσω Ζέα, του οποίου η στερέωση γίνεται με αγκύρωση στην πιο πάνω τσιμεντένια γέφυρα, καθώς και η κατασκευή του ξύλινου διαδρόμου για τη διέλευση πεζών κάτω από την Πλατεία Αλεξάνδρας, σε εκτέλεση των προσβαλλομένων πράξεων, δεν προκαλούν στο φυσικό ή το πολιτιστικό περιβάλλον βλάβη ανεπανόρθωτη ή δυσχερώς επανορθώσιμη, αλλά αντιθέτως σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως οι κατασκευές αυτές ευχερώς μπορούν να απομακρυνθούν. Συνεπώς, ως προς τις κατασκευές δεν συντρέχει λόγος αναστολής εκτελέσεως.

Αντιθέτως, η πόντιση των τεχνητών ογκολίθων για την αγκύρωση των λοιπών νέων πλωτών προβλητών, καθώς και των ογκολίθων για τα αγκυροβόλια των πλοίων στον εσωτερικό λιμένα της Ζέας θα προκαλέσει βλάβη σ' αυτόν δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως, λόγω κυρίως του μεγέθους και του βάρους των ογκολίθων αυτών που καθιστά λίαν δυσχερή την αφαίρεσή τους. Εξάλλου, βλάβη δυσχερώς επανορθώσιμη σε περίπτωση ευδοκιμήσεως της αιτήσεως ακυρώσεως θα προκαλέσει και η κατασκευή των πιο πάνω υπόσκαφων χώρων υγιεινής λόγω του πιθανολογούμενου κινδύνου για τα κατάλοιπα των Νεωσοίκων του Πειραιϊκού Ναυστάθμου καθώς και των εγκαταστάσεων του σταθμού ανεφοδιασμού καυσίμων, δεξαμενών και φυλακίου, διότι, λόγω της φύσεως των εργασιών αυτών, θα ήταν δυσχερής η αποκατάσταση των πραγμάτων μετά τυχόν ακύρωση των προσβαλλομένων πράξεων. Κατόπιν τούτου, η Επιτροπή κρίνει ότι πρέπει να ανασταλεί η εκτέλεση των προσβαλλομένων πράξεων, μέχρι να εκδοθεί απόφαση επί της ασκηθείσας αιτήσεως ακυρώσεως, κατά το μέρος που οι πράξεις αυτές αφορούν την κατασκευή των δύο υπόσκαφων χώρων υγιεινής, των

εγκαταστάσεων του σταθμού ανεφοδιασμού καυσίμων και την εγκατάσταση των τριών πλωτών προβλητών στον εσωτερικό λιμένα της Ζέας, των οποίων η αγκύρωση γίνεται στον πυθμένα, καθώς και την πόντιση ογκολίθων για όλα τα αγκυροβόλια των πλοίων και στις τέσσερις νέες προβλήτες, χωρίς όμως να παρεμποδίζονται οι βυθοκορρήσεις, ο καθαρισμός της λιμενολεκάνης και η ολοκλήρωση των διερευνητικών ανασκαφικών τομών, εργασίες, οι οποίες υποχρεωτικά πρέπει να προηγηθούν της κατασκευής των προβλητών και της πόντισης των ογκολίθων».

Σημείωμα

Η προστασία του περιβάλλοντος λειτουργεί συχνά ως λόγος για την παροχή προσωρινής δικαστικής προστασίας και για την αναστολή εκτέλεσης διοικητικών πράξεων που φαίνεται ότι τη θέτουν σε κίνδυνο[1]. Η σχετική νομολογία της Επιτροπής Αναστολών του Συμβουλίου της Επικρατείας είναι χαρακτηριστική. Αφενός η σοβαρότητα, το είδος και η μορφή του κινδύνου για το περιβάλλον και αφετέρου η έκταση της αλλοίωσης ή καταστροφής του και ο βαθμός ευπάθειας του συγκεκριμένου περιβαλλοντικού αγαθού αποτελούν τα βασικά κριτήρια για τη χορήγηση ή μη της αιτούμενης αναστολής εκτέλεσης. Αντίθετα, το δημόσιο, πολύ δε περισσότερο το ιδιωτικό, συμφέρον το οποίο δικαιολογεί την κατασκευή του έργου που φέρεται ότι διακυβεύει το περιβάλλον δεν έχει συνήθως βαρύνουσα σημασία στη σχετική στάθμιση. Η στάση αυτή του Δικαστηρίου αποτελεί ασφαλώς γνώρισμα της γενικότερης περιβαλλοντικής ευαισθησίας του[2].

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη προσωρινή δικαστική προστασία (άρθρο 20 παρ. 1 Συντ.) συνδυάζεται με δύο από τις βασικότερες αρχές που διέπουν το Δίκαιο Περιβάλλοντος και το περιβαλλοντικό Σύνταγμα[3]: Την αρχή της πρόληψης και την αρχή της προφύλαξης. Οι αρχές αυτές, οι οποίες θεμελιώνονται, κατά την ορθότερη άποψη, τόσο στο Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. α' και β') όσο και στο κοινοτικό δίκαιο (άρθρο 174 παρ. 2 ΣυνθΕΚ), επιβάλλουν, μεταξύ άλλων, την αναστολή εκτέλεσης των σχετικών διοικητικών πράξεων, αν ιδίως συντρέχει σοβαρός κίνδυνος υποβάθμισης ή καταστροφής περιβαλλοντικών αγαθών από την εκτέλεσή τους και αν

συγχρόνως η σχετική αίτηση ακυρώσεως δεν είναι απαράδεκτη ή προδήλως αβάσιμη. Αλλά και αντίστροφα, οι ανωτέρω αρχές θεμελιώνουν την απόρριψη της αίτησης παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας, αν αυτό επιβάλλεται για την προστασία του περιβάλλοντος[4].

Από την άλλη πλευρά πάντως, πρέπει να γίνει δεκτό ότι η προτεραιότητα που αναγνωρίζεται κατά κανόνα στο περιβάλλον σε σχέση με άλλα αγαθά δεν αναιρεί την υποχρέωση του δικαστή να σταθμίζει, και κατά το στάδιο της προσωρινής προστασίας, τα διακυβευόμενα έννομα αγαθά. Η αρχή της αναλογικότητας, προσλαμβανόμενη στο πλαίσιο της προστασίας του περιβάλλοντος, αποτελεί σταθερό γνώμονα για την πραγματοποίηση των σταθμίσεων αυτών. Η εν λόγω υποχρέωση του δικαστή προκύπτει ευθέως από τις σύνθετες συνταγματικές αρχές της βιώσιμης ανάπτυξης και του κοινωνικού κράτους δικαίου.

Στην εξεταζόμενη περίπτωση η Ε.Α. αναγνωρίζει σαφώς την προτεραιότητα της περιβαλλοντικής προστασίας. Όπως προκύπτει από το σκεπτικό της απόφασης, μοναδικό κριτήριο για τη χορήγηση αναστολής εκτέλεσης των προσβαλλόμενων πράξεων έγκρισης περιβαλλοντικών όρων για το έργο της αναβάθμισης και εκσυγχρονισμού της μαρίνας Ζέας υπήρξε η ύπαρξη ή μη ανεπανόρθωτης ή δυσχερώς επανορθώσιμης βλάβης στο περιβάλλον. Αντίθετα, το δημόσιο συμφέρον που δικαιολογεί την πραγματοποίηση του έργου, το συμφέρον και η οικονομική ελευθερία του ιδιώτη που το εκτελεί, καθώς και τα νομικά και πραγματικά στοιχεία για τη βασιμότητα της αιτήσεως ακυρώσεως δεν φαίνεται ότι επηρέασαν τη σχετική κρίση. Από την άποψη αυτή, η χορήγηση ή μη αναστολής εκτέλεσης φαίνεται ότι εξαρτάται σχεδόν αποκλειστικά από τον επανορθώσιμο ή μη χαρακτήρα της περιβαλλοντικής βλάβης, η οποία θα επέλθει από την εκτέλεση των προσβαλλόμενων πράξεων. Η επιλογή αυτή παρέχει ασφαλώς επαρκή προστασία στο περιβάλλον, ευθυγραμμίζεται δε με τις αρχές της προληπτικής δράσης και της προφύλαξης.

[1] Πρβλ. Σπ. Βλαχόπουλου, Το έννομο αγαθό του περιβάλλοντος ως κριτήριο παροχής προσωρινής δικαστικής προστασίας σε υποθέσεις δημοσίων έργων, ΕΔΔΔΔ 2003, σ. 79 επ., ιδίως σ. 81 επ. Βλ. Μ. Αναστασόπουλου, Η προσωρινή δικαστική προστασία στις περιβαλλοντικές διαφορές, ΠερΔικ, τ. 2/1997, σ. 193 επ.

[2] Πρβλ. *Απ. Παπακωνσταντίνου*, Το άρθρο 24 του Συντάγματος ως πεδίο νομικο-πολιτικής έντασης στην πρόσφατη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση*, τ. 3 (1997), σ. 573 επ.

[3] Για την έννοια του περιβαλλοντικού Συντάγματος βλ. *Γ. Παπαδημητρίου*, Το περιβαλλοντικό Σύνταγμα. Θεμελίωση, περιεχόμενο και λειτουργία, *Νόμος και Φύση*, τ. 1 (1994), σ. 375 επ.

[4] Για παράδειγμα έχει κριθεί –και μάλιστα με τη διαδικασία των ασφαλιστικών μέτρων του ν. 2522/1997- ότι η ανάγκη άμεσης αποκατάστασης της περιβαλλοντικής ισορροπίας στον Κουρουπητό Χανίων επιβάλλει την άμεση εκτέλεση του έργου εγκατάστασης Χ.Υ.Τ.Α. (Ε.Α. Σ.τ.Ε. 470/2001). Ανάλογα έκρινε η Ε.Α. για πράξεις που αφορούν την περιφερειακή οδό της πόλεως της Τήνου (Ε.Α. Σ.τ.Ε. 70, 72/2001), την κατασκευή αγωγού ακαθάρτων υδάτων (Ε.Α. Σ.τ.Ε. 593/1998) κ.ά.

Σ.τ.Ε. 197/2005, Τμ. Ε΄

Πολυκινηματογράφος Λεωφ. Βασ. Σοφίας

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Αθ. Ράντος*, Σύμβουλος

Οικιστικό περιβάλλον. Χρήσεις γης. Πολυκινηματογράφος. Λεωφόρος Βασ. Σοφίας. Οι διατάξεις του π.δ/τος της 12/19.09.1975 «Περί καθορισμού των χρήσεων των οικοδομών επί των Λεωφόρων Βασιλίσσης Σοφίας και Βασιλέως Κωνσταντίνου, της οδού Ηρώδου Αττικού και της μεταξύ αυτών περικλειομένης περιοχής της πόλεως Αθηνών» αποβλέπουν κυρίως στη διατήρηση ως προέχουσας χρήσης στην περιοχή της κατοικίας. Άλλες χρήσεις που προβλέπονται στο ανωτέρω π.δ. πρέπει να είναι περιορισμένες κατ' όγκο και σε κλίμακα που αρμόζει στην περιοχή. Οι διατάξεις που

προβλέπουν τις χρήσεις αυτές πρέπει να ερμηνεύονται στενά. Η διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 του π.δ/τος που επιτρέπει τη χρήση κινηματογράφου δεν περιλαμβάνει τους σύγχρονους «πολυκινηματογράφους». Μειοψηφία. Δεκτή η έφεση.

Βασικές σκέψεις

«... 8. Επειδή, με το μνημονευθέν στην προηγούμενη σκέψη από 12/19.9.1975 π. δ/γμα επιχειρήθηκε η θέσπιση σημαντικών περιορισμών στις χρήσεις γης για τα ακίνητα που ευρίσκονται στην περιοχή εφαρμογής του δ/τος, η οποία είναι κεντρική περιοχή των Αθηνών. Όπως συνάγεται, ειδικότερα, τόσο από το περιεχόμενο όσο και από την διατύπωση των διατάξεών του, αυτές αποβλέπουν κυρίως στην διατήρηση ως προεχούσης χρήσεως στην περιοχή της κατοικίας. Και επιτρέπονται μεν κατ' εξαίρεση άλλες χρήσεις, κατονομαζόμενες ρητώς στο διάταγμα, επιβάλλονται, όμως, αυστηροί μορφολογικοί περιορισμοί, προσιδιάζοντες σε κατοικίες υψηλής στάθμης, για τις χρήσεις αυτές, οι οποίες, πάντως, πρέπει να είναι περιορισμένες κατ' όγκο, σε κλίμακα αρμόζουσα στον χαρακτήρα της περιοχής. Επομένως, οι διατάξεις του διατάγματος, με τις οποίες επιτρέπονται άλλες χρήσεις πρέπει να ερμηνεύονται στενώς και κατά τρόπο εναρμονιζόμενο προς τον κατά τα ανωτέρω προβλεπόμενο χαρακτήρα της περιοχής. Ειδικότερα, η διάταξη της παρ. 5 του άρθρου 1 του διατάγματος, κατά το μέρος της με το οποίο προβλέπεται ως επιτρεπόμενη η χρήση του κινηματογράφου, αναφέρεται στη μορφή και στα χαρακτηριστικά τα οποία είχε η χρήση αυτή κατά τον χρόνο θεσπίσεως τους διατάγματος και ήταν γνωστά στον κανονιστικό νομοθέτη, ο οποίος απέβλεψε στην διατήρηση της υφισταμένης κατά τον χρόνο εκείνο καταστάσεως της περιοχής από πλευράς χρηστών. Συνεπώς, δεν επιτρέπεται στην περιοχή η εγκατάσταση συγκροτημάτων πολλών κινηματογραφικών αιθουσών με λοιπές παρομαρτούσες χρήσεις («πολυκινηματογράφων»), διότι η χρήση αυτή, η οποία και από άποψη πολεοδομικής λειτουργίας και συνεπειών στη φυσιογνωμία της περιοχής, διαφέρει ουσιωδώς από τον τύπο κινηματογράφου, τον οποίο είχε υπ' όψιν ο κανονιστικός νομοθέτης, δεν προβλέπεται από τις διατάξεις του διατάγματος. Μειοψήφισε ο Σύμβουλος Α. Ράντος, προς την γνώμη του οποίου ετάχθη ο Πάρεδρος Χ. Ντουχάνης, ο οποίος διατύπωσε την γνώμη ότι, εφ' όσον ο

κανονιστικός νομοθέτης δεν διέκρινε, πρέπει να νοηθή ότι στην κατά την ανωτέρω διάταξη έννοια του κινηματογράφου περιλαμβάνεται, και, άρα, επιτρέπεται και ο «πολυκινηματογράφος», δεδομένου ότι και αυτός επιτελεί την αυτή πολιτιστική και καλλιτεχνική λειτουργία, όπως και ο συνηθής κινηματογράφος, στην λειτουργία δε αυτή, όπως και στην μορφολογική εμφάνιση του κτιρίου, απέβλεψε, όπως συνάγεται από το περιεχόμενο των ανωτέρω διατάξεων, ο κανονιστικός νομοθέτης. Αλλά και από πλευράς ουσιαστικής επιβαρύνσεως της περιοχής, η λειτουργία συνηθούς κινηματογράφου μεγάλων διαστάσεων δεν είναι περισσότερο ήπια από την λειτουργία περισσότερων αιθουσών μικρής χωρητικότητας. Εξ άλλου ο κανονιστικός νομοθέτης, οσάκις προσδιορίζει χρήσεις γης (βλ. λ.χ. άρθρα 1 και 3 του από 23.2/6/3/1987 π. δ/τος), ενώ αντιμετωπίζει ενιαίως τις χρήσεις κινηματογράφου, στις οποίες περιλαμβάνεται και ο «πολυκινηματογράφος», αντιθέτως προβαίνει σε διακρίσεις, όπου συντρέχει περίπτωση, σε ανάλογες περιπτώσεις, επιτρέποντας λ.χ. την χρήση εμπορικών καταστημάτων αλλ' απαγορεύοντας τις υπεραγορές και τα πολυκαταστήματα.

9. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, όπως προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου, σε συνδυασμό με την εκκαλουμένη απόφαση, με την επίδικη οικοδομική άδεια, όπως αναθεωρήθηκε, επετράπη μεταξύ άλλων, η κατασκευή συγκροτήματος αιθουσών κινηματογράφου, με τις συναφείς εξυπηρετήσεις («πολυκινηματογράφου»). Κατά τα εκτεθέντα, όμως, στην προηγουμένη σκέψη, η χρήση αυτή δεν ήταν νόμιμη στην συγκεκριμένη περιοχή, έσφαλε δε το Διοικητικό Εφετείο κρίνοντας αντιθέτως ότι επιτρέπεται, για την ταυτότητα του λόγου, η χρήση του κτιρίου και ως «πολυκινηματογράφου». Για τον λόγο αυτό, ο οποίος βασίμως προβάλλεται με την κρινομένη έφεση, πρέπει αυτή να γίνει δεκτή κατά το αντίστοιχο μέρος της...».

Σημείωμα

Με απόφαση του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών (ΔΕΦΑΘ 1176/2002) απορρίφθηκε αίτηση ακυρώσεως που είχαν ασκήσει κάτοικοι της περιοχής της Λεωφ. Βασ. Σοφίας κατά οικοδομικής άδειας, η οποία προέβλεπε την ανέγερση σε αυτή πενταόροφου

κτιρίου πολλαπλών χρήσεων. Στο κτίριο αυτό θα λειτουργούσε συγκρότημα κινηματογραφικών αιθουσών («πολυκινηματογράφος»). Η υπόθεση έφτασε κατ' έφεση ενώπιον του Σ.τ.Ε. Το Δικαστήριο κλήθηκε να κρίνει εάν το π.δ. της 12/19.09.1975, το οποίο προβλέπει τις χρήσεις γης στην εν λόγω περιοχή, επιτρέπει τη δημιουργία πολυκινηματογράφου.

Η απόφαση βασίζεται σε συστηματική ερμηνεία των διατάξεων του ανωτέρω π.δ/τος, από την οποία συνάγει το «πνεύμα» και την τελολογία του. Σύμφωνα με το σχετικό σκεπτικό σκοπός του είναι η θέσπιση σημαντικών περιορισμών στις χρήσεις γης και, κυρίως, στη διατήρηση ως προέχουσας χρήσης της κατοικίας. Επομένως, οι διατάξεις του που προβλέπουν άλλες χρήσεις πρέπει, ως εξαιρέσεις, να ερμηνεύονται στενά και να εναρμονίζονται με το γενικότερο πνεύμα του. Με έρεισμα τις σκέψεις αυτές, το Δικαστήριο πραγματοποιεί συστατική ή, ακόμη, «διορθωτική» ερμηνεία των διατάξεων του ανωτέρω π.δ/τος, κρίνοντας ότι η χρήση του κινηματογράφου, η οποία προβλέπεται ως επιτρεπόμενη, αναφέρεται στη μορφή και τα χαρακτηριστικά τα οποία είχε κατά το χρόνο θέσπισης του διατάγματος και ήταν γνωστά στον κανονιστικό νομοθέτη. Υπό το πρίσμα αυτό δεν μπορεί να θεωρηθεί ως επιτρεπτή η εγκατάσταση συγκροτημάτων πολλών κινηματογραφικών αιθουσών με λοιπές υποστηρικτικές χρήσεις, διότι η εν λόγω χρήση επιβαρύνει υπέρμετρα το οικιστικό περιβάλλον και διαφέρει ουσιωδώς από τον ανωτέρω τύπο κινηματογράφου.

Πρόκειται ασφαλώς για μία ακόμη «φιλοπεριβαλλοντική» κρίση του Σ.τ.Ε., το οποίο επιδεικνύει ιδιαίτερη ευαισθησία στην προστασία του οικιστικού περιβάλλοντος. Ενδιαφέρον παρουσιάζει πάντως το γεγονός ότι απέφυγε στην περίπτωση αυτή να αξιοποιήσει τις συνταγματικές διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 2 Συντ., οι οποίες το προστατεύουν. Η σύμφωνη με τις διατάξεις αυτές ή με την αρχή της βιώσιμης (οικιστικής) ανάπτυξης ερμηνεία των κρίσιμων για την υπόθεση προβλέψεων του π.δ/τος του 1979 θα προσέδιδε ίσως στερεότερα θεμέλια στη δικανική κρίση. Η εν πολλοίς «ιστορική» ερμηνεία -με στοιχεία συστηματικής και τελολογικής ερμηνείας- στην οποία βασίσθηκε το Δικαστήριο πιθανώς να μην είναι αναμφίβολη, ιδίως ενόψει των αποκλίσεων από το γράμμα της κρίσιμης διάταξης του π.δ/τος που υιοθετούνται. Άλλωστε, η αντίθετη κρίση του Διοικητικού Εφετείου, καθώς και η μειοψηφούσα άποψη του εισηγητή της υπόθεσης στο Σ.τ.Ε. επιβεβαιώνουν την ανωτέρω διαπίστωση.

Πρόεδρος: *Κ. Μενουδάκος*, Αντιπρόεδρος

Εισηγητής: *Σ. Ρίζος*, Σύμβουλος

Χωροταξικός σχεδιασμός. Υδροηλεκτρικά έργα. Τζουμέρκα. Από τις διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 2742/1992 προκύπτει ότι, έως την έγκριση περιφερειακών πλαισίων ή την έγκριση του γενικού πλαισίου ή των ειδικών πλαισίων, η έκδοση κανονιστικών και ατομικών πράξεων για τη ρύθμιση του χώρου γίνεται μετά από συνεκτίμηση στοιχείων που περιέχονται σε υφιστάμενες ή υπό εξέλιξη μελέτες χωροταξικού χαρακτήρα. Για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων σχετικά με την κατασκευή και λειτουργία υδροηλεκτρικού έργου στην χαράδρα του Άραχθου δεν συνεκτιμήθηκαν μελέτες που συνιστούν την αποφυγή δημιουργίας τέτοιων έργων στην περιοχή. Δεκτή η αίτηση ακυρώσεως.

Βασικές σκέψεις

«... με τον ν. 2742/1999 καθορίστηκαν οι αρχές, τα όργανα και η διαδικασία ασκήσεως του χωροταξικού σχεδιασμού. Στις διατάξεις των άρθρων 6 επ. προβλέπεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός τελείται με την κατάρτιση «γενικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού», «ειδικών πλαισίων». Στο άρθρο 9 ορίζονται τα εξής... Από τις διατάξεις αυτές προκύπτει ότι μετά την ισχύ του ως άνω νόμου και μέχρι την έγκριση των περιφερειακών πλαισίων, ή εν τέλει μέχρι την έγκριση του Γενικού Πλαισίου ή των ειδικών πλαισίων, η έκδοση κανονιστικών και ατομικών πράξεων, με τις οποίες επιχειρείται ρύθμιση του χώρου, γίνεται μετά από συνεκτίμηση στοιχείων ή υπό εξέλιξη μελετών χωροταξικού χαρακτήρα».

Σημείωμα

Η απουσία ενός συγκροτημένου, πρόσφορου και επαρκούς πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού αποτελεί, παρά την πρόοδο που έχει συντελεστεί τα τελευταία χρόνια, ένα από τα σημαντικότερα προβλήματα στη χώρα μας. Επί πολλές δεκαετίες επέτρεψε συχνά την ανορθολογική ανάπτυξη και οδήγησε σε ουσιαστική υποβάθμιση του περιβάλλοντος. Επιπλέον, τα τελευταία χρόνια επιφέρει ματαίωση σημαντικών επενδυτικών πρωτοβουλιών σε κρίσιμους τομείς, όπως λ.χ. η παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας με χρήση Α.Π.Ε., ενόψει και της αυστηρής, σε γενικές γραμμές, νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Το Δικαστήριο απαιτεί, εύλογα, την ύπαρξη ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, προκειμένου να θεωρηθεί νόμιμη η έκδοση πράξεων που εγκρίνουν τέτοιες δραστηριότητες[1]. Μόλις την τελευταία πενταετία τέθηκαν, ιδίως με τον ν. 2742/1999, ουσιαστικά οι βάσεις για την ανάπτυξη τέτοιου θεσμικού πλαισίου[2], ενώ πρόσφατα ανακοινώθηκε και η εκπόνηση εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού.

Είναι σαφές ότι έως την έγκριση των περιφερειακών πλαισίων ή του γενικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού οι διοικητικές πράξεις για την κατασκευή και λειτουργία έργων και δραστηριοτήτων που είναι δυνατόν να προκαλέσουν υποβάθμιση του περιβάλλοντος, τόσο του φυσικού όσο και του οικιστικού, θα εξακολουθήσουν να ελέγχονται αυστηρά ως προς τη νομιμότητά τους από το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο της χώρας. Σύμφωνα με τη νομολογία του, η οποία επαναλαμβάνεται και στην εξεταζόμενη απόφαση, η έκδοση των ανωτέρω διοικητικών πράξεων επιβάλλεται να πραγματοποιείται μετά από συνεκτίμηση στοιχείων που περιλαμβάνονται σε υπάρχουσες ή ακόμη σε υπό εξέλιξη μελέτες χωροταξικού χαρακτήρα. Γνώμονας του ελέγχου νομιμότητας είναι, σε κάθε περίπτωση, η συνταγματική αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, ακόμη και όταν αυτή δεν αναφέρεται ρητά στον σχετικό δικανικό συλλογισμό.

[1] Από την πρόσφατη νομολογία βλ. Σ.τ.Ε. 893/2004 (με σχόλια Απ. Παπακωνσταντίνου στην ιστοσελίδα: www.nomosphysis.org.gr (Μάιος 2004). Πρβλ. επίσης Π.Ε. 99/2004, 94/2004, 636/2002, 633/2002, 601/2002, 536/2002, 210/2002 κ.ά.

[2] Για την ιστορία του χωροταξικού σχεδιασμού στη χώρα μας βλ. ενδεικτικά Δ. Μέλισσα, Θεμελιώδη ζητήματα Δικαίου της Χωροταξίας, 2002, σ. 37 επ., Α. Παπαπετρόπουλου, Εισαγωγικές παρατηρήσεις στο θεσμικό πλαίσιο και στη νομολογία για τη βιώσιμη χωρική ανάπτυξη, στην ιστοσελίδα της Νόμος και Φύση: www.nomosphysics.org.gr (Μάιος 2004).