

Η εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαδικασίας της στάθμισης στην περίπτωση των μεταλλείων χρυσού Χαλκιδικής. Σκέψεις και προβληματισμοί με αφορμή τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας¹

Δήμητρα Καββαδά, Δικαστική Πληρεξουσία Νομικού Συμβουλίου του Κράτους,

Υπ. Διδάκτωρ Δημοσίου Δικαίου ΕΚΠΑ

Το θέμα της παρούσας αφορά στον τρόπο εφαρμογής της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαδικασίας της στάθμισης στις δύο πρόσφατες αποφάσεις του ΣτΕ (1492/2013 και 551/2015) σχετικά με τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική και συγκεκριμένα την έγκριση των περιβαλλοντικών όρων του έργου αξιοποίησης των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Μαύρων Πετρών και Σκουριών. Πριν προχωρήσουμε στην ανάλυση των σχετικών σκέψεων του Δικαστηρίου, κρίνεται σκόπιμο να αναφερθεί ένα σύντομο ιστορικό της υπόθεσης των μεταλλείων χρυσού.

1. Εισαγωγή

Τα μεταλλεία Κασσάνδρας περιλαμβάνουν τα μεταλλεία χρυσού Στρατωνίου και Ολυμπιάδος, καθώς και το μεταλλείο χαλκού και χρυσού Σκουριών. Το 1996, τα κρατικής ιδιοκτησίας μεταλλεία Κασσάνδρας πωλήθηκαν στην εταιρία «TVX HELLAS A.E.», με δημόσιο διαγωνισμό έναντι 32 εκατ. ευρώ. Η από 18.9.2000 απόφαση, όμως, του Γενικού Γραμματέα του Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι των εγκαταστάσεων παραγωγής χρυσού στην Ολυμπιάδα, ακυρώθηκε με την απόφαση 613/2002 της Ολομέλειας του ΣτΕ. Εξετάζοντας, τότε, το Δικαστήριο την απόφαση έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων

¹ Το παρόν κείμενο αποδίδει εισήγηση στο επιστημονικό συνέδριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης Νέων Νομικών Ελλάδας Elsa με θέμα «Περιβάλλον και Ενέργεια» που πραγματοποιήθηκε 5-11 Μαρτίου 2016 στην Κομοτηνή.

κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη πράξη της διοίκησης παραβίαζε την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς κρίθηκε ότι οι επαπειλούμενοι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι από την εκτέλεση του έργου υπερέβαιναν τα προσδοκώμενα οφέλη για την οικονομική ανάπτυξη της χώρας και την εξασφάλιση εργασίας στους πολίτες. Πιο αναλυτικά, το Δικαστήριο στην απόφαση αυτή εκτίμησε ότι το αναλισκόμενο για την κατασκευή του έργου φυσικό κεφάλαιο, δηλαδή δασικές εκτάσεις, υδατορέματα και ο εν γένει καταλαμβανόμενος από τις εγκαταστάσεις χώρος, καθώς και οι επαπειλούμενοι από τη λειτουργία του κίνδυνοι, εμφανίζονταν δυσανάλογοι σε σχέση προς τα περιγραφόμενα στο φάκελο ως οφέλη της εγκατάστασης, την εκμετάλλευση δηλαδή του ορυκτού πλούτου και την αύξηση της απασχόλησης του εργατικού δυναμικού της περιοχής. Έτσι, το ανώτατο ακυρωτικό είχε κρίνει ότι η προσβαλλόμενη πράξη, που παρίστατο ως προϊόν πλημμελούς στάθμισης μεταξύ, αφενός, σκοπών επιδιωκόμενων μεν από το νόμο και το Σύνταγμα αλλά όχι επαρκών να αντισταθμίσουν την επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος και, αφετέρου, της τελευταίας αυτής βλάβης ήταν μη νόμιμη και για τον λόγο αυτό έπρεπε να ακυρωθεί².

Μετά την ακύρωση από το ΣτΕ της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων εκτέλεσης του έργου και την ακύρωση και άλλων, συναφών πράξεων επέκτασης της εξόρυξης σε άλλα κοιτάσματα, η ιδιοκτήτρια της «TVX HELLAS A.E.», η канаδική μεταλλευτική εταιρεία «TVX Gold Inc.», έπαυσε τη χρηματοδότηση της πρώτης με αποτέλεσμα η «TVX HELLAS A.E.» να κηρυχθεί σε πτώχευση. Στις 12.12.2003, τα Μεταλλεία Κασσάνδρας μεταβιβάστηκαν από την «TVX HELLAS A.E.» στο Ελληνικό Δημόσιο έναντι 11 εκατ. € με βάση τους όρους εξώδικου διακανονισμού που κυρώθηκε με το ν. 3220/2004. Την ίδια ημέρα, το Ελληνικό Δημόσιο πώλησε τα μεταλλεία Κασσάνδρας στην εταιρία «Ελληνικός Χρυσός Α.Ε.Μ.Β.Χ.» έναντι 11 εκατ. ευρώ βάσει νέας σύμβασης και επιβλήθηκε στην εταιρεία η υποχρέωση να εκπονήσει και να υποβάλει σχέδιο εκμετάλλευσης των μεταλλείων, το οποίο θα μεριμνά ειδικώς για την περιβαλλοντική αποκατάσταση των προγενέστερων εκμεταλλεύσεων και την απασχόληση των εργαζομένων στις λειτουργούσες εκμεταλλεύσεις. Μετά την πώληση, η «Ελληνικός Χρυσός Α.Ε.Μ.Β.Χ.» υπέβαλε ολοκληρωμένο επενδυτικό σχέδιο ανάπτυξης των μεταλλείων Κασσάνδρας. Ακολούθως, κινήθηκε η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης για την

² Ολ ΣτΕ 613/2002, σκέψη 10.

αξιοποίηση των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Μαύρων Πετρών και Σκουριών και με την υπ' αριθμ. 201745/26.7.2011 ΚΥΑ εγκρίθηκε η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) του έργου, η οποία συνοδεύεται από την ειδική μελέτη «Απομάκρυνση, καθαρισμός και αποκατάσταση χώρου απόθεσης παλαιών τελμάτων Ολυμπιάδας». Ειδικότερα, το επίμαχο επενδυτικό σχέδιο αφορά στην εκμετάλλευση των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Σκουριών και Μαύρων Πετρών των μεταλλείων Κασσάνδρας, που εκτείνονται εντός συνολικής μεταλλευτικής παραχώρησης 264.000 στρεμμάτων, μέσω διαδικασίας παραγωγής συμπυκνωμάτων μεταλλικού χρυσού, χαλκού και αργύρου, καθώς και στην αποκατάσταση των χώρων απόθεσης παλαιών τελμάτων της Ολυμπιάδας.

Την ακύρωση της ως άνω κοινής υπουργικής απόφασης του 2011 με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι του έργου, ζήτησαν, εν συνεχεία, με αίτησή τους προς το ΣτΕ κάτοικοι, ιδιοκτήτες ακινήτων και απασχολούμενοι σε αγροτικές και τουριστικές επιχειρήσεις στην ευρύτερη περιοχή του έργου. Υπέρ του κύρους της προσβαλλόμενης πράξης παρενέβησαν, πέραν της δικαιούχου μεταλλευτικής εταιρίας, το Εργατοϋπαλληλικό Κέντρο Χαλκιδικής και ο Σύνδεσμος Μεταλλευτικών Επιχειρήσεων, ισχυριζόμενοι ότι η ματαίωση της επένδυσης θα έθιγε άμεσα τα μέλη τους και θα είχε δυσμενείς επιπτώσεις στην ανάπτυξη της χώρας και στην αξιοποίηση του ορυκτού της πλούτου. Επί των ανωτέρω αιτήσεων ακυρώσεως εκδόθηκαν δύο αποφάσεις του ΣτΕ, η 1492/2013 και 551/2015. Στο πλαίσιο της παρούσας εισήγησης θα αναλυθούν ορισμένες από τις σκέψεις του Δικαστηρίου που παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον σχετικά με την εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαδικασίας της στάθμισης.

2. Η εφαρμογή της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης και της διαδικασίας της στάθμισης στις αποφάσεις ΣτΕ 1492/2013 και 551/2015

Στη μείζονα πρόταση και των δύο αποφάσεων και με αναφορά σε πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, διατυπώνεται η γενική αρχή περί στάθμισης μεταξύ της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος και εξυπηρέτησης και άλλων γενικών συμφερόντων κατά την εκτέλεση ενός έργου, όπως η οικονομική ανάπτυξη, η αξιοποίηση του εθνικού πλούτου και η εξασφάλιση εργασίας στους πολίτες, στάθμιση η οποία πραγματοποιείται σύμφωνα με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης επιβάλλει, στον τομέα της προστασίας του

περιβάλλοντος, να λαμβάνεται προεχόντως υπόψη η τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας σύμφωνα με τις αρχές της προλήψεως και προφυλάξεως³. Προκειμένου δε η στάθμιση αυτή να γίνεται κατά τρόπο ανταποκρινόμενο στην ανάγκη προστασίας των εκατέρωθεν διακυβευομένων εννόμων αγαθών θα πρέπει να εκτίθενται και να συνεκτιμώνται κατά τρόπο επαρκή αφενός μεν ο τρόπος και η μέθοδος κατασκευής και λειτουργίας του συγκεκριμένου έργου και αφετέρου ο ειδικότερος χαρακτήρας του δημοσίου συμφέροντος, το οποίο προσδοκάται ότι θα εξυπηρετηθεί, δεδομένου ότι η κατά τα ανωτέρω επιβαλλόμενη στάθμιση συναρτάται σε κάθε περίπτωση με το είδος και την έκταση της επαπειλούμενης βλάβης και την φύση της εξυπηρετούμενης με την εκτέλεση του έργου ανάγκης.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο, αναφερόμενο και πάλι σε πάγια νομολογία του προσδιόρισε τα όρια του ακυρωτικού ελέγχου κατά τον έλεγχο των πράξεων που εκδίδονται κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, καθώς και της κρίσης αν η πραγματοποίηση του έργου αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξεως. Ειδικότερα, επεσήμανε ότι, κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα, ο δικαστής εξετάζει, μεταξύ άλλων, αν η μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί το βασικό μέσο εφαρμογής της αρχής της προλήψεως και προφυλάξεως, ανταποκρίνεται προς τις απαιτήσεις του νόμου και αν το περιεχόμενό της είναι επαρκές, ώστε να παρέχεται στα αρμόδια διοικητικά όργανα η δυνατότητα να διακριβώνουν και να αξιολογούν τους κινδύνους και τις συνέπειες του έργου ή της δραστηριότητος και να εκτιμούν αν η πραγματοποίησή του είναι σύμφωνη με τις διατάξεις της οικείας νομοθεσίας και τις συνταγματικές επιταγές, καθώς και αν το προσδοκώμενο από αυτό όφελος τελεί σε σχέση αναλογίας με την τυχόν επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος⁴.

Ωστόσο, η ευθεία αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητος και η κρίση αν η πραγματοποίησή του αντίκειται στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξεως εξέρχονται των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, διότι προϋποθέτουν διαπίστωση πραγματικών καταστάσεων, διερεύνηση τεχνικών θεμάτων, ουσιαστικές εκτιμήσεις και στάθμιση στηριζόμενη στις εκτιμήσεις αυτές.

³ Θ. Αντωνίου, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μερικές σκέψεις με αφορμή 3478/2000 και 613/2002 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, 2004, σελ. 969 επ.

⁴ ΣτΕ 1492/2013, σκέψη 7.

Κατ' ακολουθίαν, παράβαση της αρχής της βιώσιμης αναπτύξεως μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος και έχει τέτοια έκταση και συνέπειες ώστε προδήλως να αντιστρατεύεται την ανωτέρω συνταγματική αρχή⁵. Ο συλλογισμός αυτός είναι σαφές ότι μπορεί να οδηγήσει εξίσου είτε σε έναν ευρύ έλεγχο αναλογικότητας είτε αντίθετα σε έναν τυπικό και μόνο έλεγχο της εξωτερικής νομιμότητας της διοικητικής δράσης.

Και τούτο, καθ' όσον με βάση το ίδιο σκεπτικό, είτε πρόκειται για νομοθετική είτε για διοικητική πράξη, το ακυρωτικό δικαστήριο εξετάζει την πληρότητα και την πειστικότητα των στοιχείων που του παρέχει η διοίκηση, τα οποία ελέγχει μέσω των διδαγμάτων της κοινής πείρας. Το περιεχόμενο μάλιστα των διδαγμάτων της κοινής πείρας, όπως τουλάχιστον το προσδιορίζει κάθε φορά η πλειοψηφία του δικαστηρίου, αναδεικνύεται σε κυρίαρχο κριτήριο. Γίνεται λοιπόν αντιληπτό ότι τα μοναδικά όπλα στο οπλοστάσιο του ακυρωτικού δικαστή είναι τα διδάγματα της κοινής πείρας και τα στοιχεία του φακέλου. Σε ό, τι αφορά εν συνεχεία τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου, εξέχουσα θέση μεταξύ αυτών κατέχει η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, η οποία περιλαμβάνει ο,τιδήποτε συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη, ώστε η Διοίκηση να δύναται να χαράξει και να αξιολογεί την πολιτική με την οποία θα προσαρμόσει ένα αναπτυξιακό έργο στις περιβαλλοντικές συνθήκες, ο δε δικαστής να μπορεί να ελέγξει την νομιμότητα των λύσεων που έχουν επιλεγεί. Δέον να λεχθεί εξάλλου ότι ο ακυρωτικός δικαστής δεν δικαιούται να προβεί σε τεχνικές κρίσεις, πόσο μάλλον να τις ελέγξει. Ακόμα λοιπόν και αν ο δικαστής τυχαίνει να είναι κάτοχος ειδικών γνώσεων, δεν θα μπορεί να τις χρησιμοποιήσει, χωρίς να διακινδυνεύει έναν απαγορευμένο έλεγχο⁶.

Ως εκ τούτου, η μείζων πρόταση των ως άνω αποφάσεων αναπτύσσεται με τρόπο παρόμοιο με εκείνη της προηγούμενης ΣτΕ (Ολ) 613/2002 απόφασης, για τα μεταλλεία Κασσάνδρας, καθώς σ' αυτές επισημαίνεται, ιδιαίτερα, η ανάγκη για στάθμιση των συναφών διακυβευόμενων συμφερόντων, αφενός της προστασίας του

⁵ Πρβλ. ΟλΣτΕ 462-3/2010, Ολομ. 613/2002, Ολομ. 3478/2000, 1990/2007 7μ., 4491/2009 7μ., 293/2009.

⁶ Γ. Δελλής, Από το καρνάγιο της Πύλου στο ορυχείο της Κασσάνδρας, Η «βιώσιμη ανάπτυξη» μεταξύ δικαιοπλασίας του δικαστή και μυθοπλασίας της θεωρίας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, 2004, σελ. 1057 επ.

περιβάλλοντος, αφετέρου της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, με τέτοιο τρόπο ώστε να διασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, σε συμφωνία με τις ειδικότερες αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης. Οι σχετικές δικαικές σταθμίσεις, στις οποίες καλεί η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, είναι συχνά πολύπλοκες, καθώς προϋποθέτουν τη διεξαγωγή αποδεικτικών διαδικασιών με υψηλό βαθμό δυσκολίας, αλλά και οριακές, έχουν, δε, ως τελικό στάδιο *τη στάθμιση κόστους - οφέλους*, όπως αυτή νοείται στον τομέα της προστασίας του περιβάλλοντος. Στο πλαίσιο αυτό, η διοίκηση καλείται να υλοποιήσει τη βασική στάθμιση μεταξύ περιβαλλοντικών κινδύνων και αναπτυξιακών ωφελειών από την εγκατάσταση ενός έργου ή την ανάπτυξη μιας δραστηριότητας, ο δε δικαστής ελέγχει τη νομιμότητα της στάθμισης αυτής κατά περίπτωση. Αναφορικά δε με το ρόλο της βιώσιμης ανάπτυξης εντός της σταθμιστικής διαδικασίας, ακριβώς επειδή η αρχή αυτή αποτυπώνει την ανάγκη εναρμόνισης περισσοτέρων συνταγματικά προστατευμένων συμφερόντων, η λειτουργία της δεν μπορεί παρά να είναι αυτή του οδηγού ή γνώμονα κατά την αντιπαράθεση των νοημάτων εκείνων των διατάξεων, που άπτονται τόσο της περιβαλλοντικής προστασίας, όσο και της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αναλαμβάνει, συνεπώς, το ρόλο της δικαικής σταθεράς με τη βοήθεια της οποίας θα σταθμιστούν οι αντιπαρατιθέμενες αξίες, ενώ παράλληλα εισάγει την ειδικότερη αρχή της σφαιρικής ή συνολικής εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, η οποία επιτάσσει να γίνεται συνεκτίμηση όλων των πτυχών ενός έργου στις επιμέρους συνιστώσες του περιβάλλοντος.

Επίσης, το δικαστήριο αναγνωρίζει ως κεντρικό στοιχείο της διοικητικής και της δικανικής συλλογιστικής γύρω από τη στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών όχι την αναζήτηση της θεμιτής ή μη προσβολής του περιβάλλοντος, αλλά εκείνη της ανεκτής ή μη διακινδύνευσής του. Κι αυτό ακριβώς το στοιχείο της διακινδύνευσης είναι που φέρνουν στο προσκήνιο η συνταγματικά τυποποιημένη αρχή της πρόληψης και η αρχή της προφύλαξης. Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της πρόληψης, συνεπώς, θέτει κάποια όρια στην σταθμιστική διαδικασία, όρια τα οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε στη μείζονα πρόταση των ανωτέρω αποφάσεων, όταν διευκρίνισε ότι κατά τη στάθμιση θα πρέπει *«να λαμβάνεται προεχόντως υπόψη η τυχόν ύπαρξη ιδιαίτερου κινδύνου για το φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία συγκεκριμένου έργου ή την ανάπτυξη συγκεκριμένης δραστηριότητας»*. Η παρέμβαση της αρχής της πρόληψης συνεπάγεται ότι η στάθμιση μεταξύ επαπειλούμενης περιβαλλοντικής βλάβης και προσδοκώμενου αναπτυξιακού οφέλους

δεν εκκινεί από μηδενικό σημείο, αλλά οφείλει να σέβεται ένα ελάχιστο πεδίο περιβαλλοντικής προστασίας το οποίο δεν μπορεί να διακυβεύεται, όσο σημαντικά κι αν είναι τα προσδοκώμενα οφέλη από την εκτέλεση του έργου ή την ανάπτυξη της δραστηριότητας. Το πεδίο της μη ανεκτής περιβαλλοντικής διακινδύνευσης συνιστά, με άλλα λόγια, ένα απαραβίαστο όριο, ενώ καταδεικνύει το ελάχιστο επίπεδο εγγυημένης περιβαλλοντικής προστασίας από το οποίο και πέρα μπορεί μόνο να πραγματοποιηθεί η στάθμιση. Σε αντίθετη περίπτωση, που ιδιαίτερος σημαντικά αναπτυξιακά οφέλη μπορούσαν να υπερακοντίσουν οποιασδήποτε έκτασης επαπειλούμενη περιβαλλοντική βλάβη, η αρχή της πρόληψης θα αποστερούνταν κάθε νοήματος. Αυτό έχει ιδιαίτερη σημασία για τις περιπτώσεις εκείνες όπου, κατά την εξέταση της ΜΠΕ, καταρχάς η διοίκηση και έπειτα το δικαστήριο έρχονται αντιμέτωποι με την καταγραφή επαπειλούμενων περιβαλλοντικών επιπτώσεων που χαρακτηρίζονται ως «μόνιμες» και «μη αναστρέψιμες»⁷.

Υπό αυτή την έννοια, με τις αποφάσεις αυτές το Δικαστήριο προέβη σε αναλυτική εξέταση των διαπιστώσεων της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων [ΜΠΕ], η οποία κατά κύριο λόγο εκφράζει την ανωτέρω γενική αρχή της πρόληψης. Έτσι, το Δικαστήριο, αφού έκρινε το περιεχόμενο της ΜΠΕ σύμφωνα με τις ανωτέρω αρχές της πρόληψης και της βιώσιμης ανάπτυξης, απεφάνθη ότι το επίμαχο επενδυτικό σχέδιο ενσωματώνει περιβαλλοντικό σχεδιασμό που διασφαλίζει, κατά την εκτίμηση της Διοίκησης, τις χωροταξικές κατευθύνσεις για την ορθολογική διαχείριση των φυσικών πόρων και την προστασία των περιβαλλοντικών μέσων και η κρίση της Διοίκησης που εμπεριέχεται στην Π.Π.Ε.Α. του έργου σχετικά με τη συμβατότητά του προς τις υφιστάμενες χωροταξικές κατευθύνσεις είναι αιτιολογημένη και ανέλεγκτη περαιτέρω από τον ακυρωτικό δικαστή ως προς την επιλογή και διαμόρφωση του προτύπου ανάπτυξης της συγκεκριμένης περιφέρειας⁸.

3. Η αναβάθμιση και αποκατάσταση του χώρου απόθεσης μεταλλευμάτων ως μία πρόσθετη περιβαλλοντική παράμετρος στη διαδικασία της στάθμισης

⁷ Ε. Αχτσιόγλου, «Έξι και μία τύψεις για τις Σκουριές»: Η απόφαση ΣτΕ 1492/2013 για τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική, www.constitutionalism.gr.

⁸ ΣτΕ 1492/2013, σκέψη 9.

Ως προς την εξέταση με τη μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων των εναλλακτικών λύσεων, καθώς και της μηδενικής λύσης, ήτοι τη μη εκμετάλλευση των κοιτασμάτων και τη διακοπή κάθε δραστηριότητας στα μεταλλεία Κασσάνδρας, το ΣτΕ έκρινε ότι η πλήρης αξιοποίηση των ήδη διαπιστωμένων και αξιόλογων κοιτασμάτων, όπως αυτά περιγράφονται στο επενδυτικό σχέδιο και στην υποβληθείσα Μ.Π.Ε., μέσω μεταλλουργικής επεξεργασίας και η μη εξέταση, πέραν της μηδενικής, άλλων εναλλακτικών λύσεων ως προς την έκταση εκμετάλλευσης των κοιτασμάτων, δεν καθιστά πλημμελώς αιτιολογημένη την προσβαλλόμενη απόφαση, αφού εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής πολιτικής και του εθνικού χωροταξικού σχεδιασμού για την αξιοποίηση του ορυκτού πλούτου και έχει σχεδιασθεί ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματική προστασία του περιβάλλοντος μέσω της χρήσης βέλτιστων διαθέσιμων τεχνικών και των εγκριθέντων περιβαλλοντικών όρων⁹. Μάλιστα στην εξαγωγή αυτού του συμπεράσματος οδηγήθηκε, λαμβάνοντας υπόψη ότι:

A) ο σχεδιασμός της αξιοποίησης των τριών κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Σκουριών και Μαύρων Πετρών έγινε κατά τρόπο ενιαίο και αδιαίρετο ως προς όλες τις εκφάνσεις ανάπτυξης και λειτουργίας της εκμετάλλευσης και κυρίως ως προς τη συνδυαστική μεταλλουργική καθετοποίηση της αξιοποίησης του συνολικού μεταλλευτικού δυναμικού και των τριών κοιτασμάτων, κατά τρόπο ώστε να μην χωρεί εξέταση εναλλακτικών λύσεων ως προς το εύρος της εκμετάλλευσης, αφού η μη έγκριση εκμετάλλευσης ενός από τα κοιτάσματα αυτά οδηγεί στη ματαίωση όλου του σχεδίου

B) η αποκατάσταση μόνο του χώρου απόθεσης Ολυμπιάδας και η αξιοποίηση των εκεί αποθεθέντων μεταλλευμάτων, να μην συνιστά κερδοφόρα δραστηριότητα που θα μπορούσε να επιδιωχθεί αυτοτελώς, όπως ισχυρίζονται οι αιτούντες, ωστόσο τούτο θα σήμαινε τη μη αξιοποίηση του χρυσοφόρου κοιτάσματος της Ολυμπιάδας σε αντίθεση προς τις κατευθύνσεις της ευρωπαϊκής και εθνικής αναπτυξιακής και χωροταξικής πολιτικής και μάλιστα παρά το γεγονός ότι η αξιοποίηση αυτή είναι δυνατόν να υλοποιηθεί κατά τρόπο ορθολογικό και βιώσιμο βάσει υπόγειας εκμετάλλευσης και μεταφοράς των υλικών ώστε να προστατεύονται τόσο οι αρχαιολογικοί χώροι της περιοχής όσο και ο παρακείμενος Τ.Κ.Σ. του δικτύου Natura και το φυσικό περιβάλλον εν γένει. Συνεκτιμήθηκε επίσης το γεγονός ότι ο

⁹ ΣτΕ 1492/2013, σκέψη 10 και ΣτΕ 551/2015, σκέψη 8.

σχεδιασμός ενσωματώνει και την περιβαλλοντική αποκατάσταση και διαχείριση όλων των ιστορικά διαταραγμένων χώρων της περιοχής που δεν περιέχουν εμπορικά αξιοποιήσιμες αποθέσεις. Η αποκατάσταση αυτών, κατά τη μηδενική λύση, δηλαδή εάν δεν υλοποιούνταν το έργο, θα επιβάρυνε κατά κύριο λόγο το Ελληνικό Δημόσιο.

Το Δικαστήριο εμφανίζεται να υιοθετεί τη θέση ότι αν δεν υλοποιηθεί το έργο, οι θιγείσες από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις περιοχές θα μείνουν υποβαθμισμένες, γεγονός που προσμετράται στα «κόστη» της μη εκτέλεσης. Το ΣτΕ δηλαδή δέχεται ότι η μόνη περίπτωση να αποκατασταθούν οι θιγείσες περιοχές είναι μέσω της ανάληψης από την συγκεκριμένη εταιρία, του συγκεκριμένου έργου, το οποίο κατά κύριο λόγο συνίσταται στην ανάπτυξη νέων μεταλλευτικών δραστηριοτήτων στην περιοχή. Παρουσιάζεται δηλαδή στην κρίση του Δικαστηρίου ως όφελος από την εκτέλεση του έργου, το γεγονός ότι η εταιρία αναλαμβάνει την αποκατάσταση των περιβαλλοντικά διαταραγμένων χώρων, «απαλλάσσοντας» ουσιαστικά το ελληνικό δημόσιο από το κόστος που θα είχε μια τέτοια διαχείριση¹⁰. Επομένως, στο μέχρι τώρα γνωστό σχήμα της στάθμισης μεταξύ αφενός περιβαλλοντικών κινδύνων από την εκτέλεση του έργου και αφετέρου προσδοκώμενων αναπτυξιακών οφελών, εισάγεται λοιπόν μία ακόμα παράμετρος. Το Δικαστήριο σωρεύει στο δεύτερο σταθμιζόμενο μέγεθος, αυτό του προσδοκώμενου οφέλους, την περιβαλλοντική αναβάθμιση μιας ήδη υποβαθμισμένης περιοχής, σωρεύει δηλαδή ένα περιβαλλοντικού χαρακτήρα όφελος. Τούτη η σωρευση είναι πιθανόν να καταστεί καθοριστική για το αποτέλεσμα της στάθμισης. Πράγματι, αν κατά τη στάθμιση περιβαλλοντικού κινδύνου και προσδοκώμενου αναπτυξιακού οφέλους προστεθεί η περιβαλλοντική αναβάθμιση μιας ήδη πληγείσας περιοχής, τότε είναι σαφώς ευκολότερο ο ζυγός να κλίνει υπέρ της πραγμάτωσης του έργου.

Ως προς την μη πρόβλεψη στη ΜΠΕ εναλλακτικής μεθόδου σε σχέση με την προκρινόμενη που είναι η μέθοδος μεταλλουργίας, το Δικαστήριο έκρινε ότι, όπως προκύπτει από το σύνολο της Μ.Π.Ε., η μέθοδος μεταλλουργίας είναι βασική συνιστώσα του επενδυτικού σχεδίου και επηρεάζει το συνολικό σχεδιασμό τόσο ως προς την αναγκαιότητα εκμετάλλευσης του κοιτάσματος Σκουριών, όσο και ως προς τις προβλέψεις της για την ποσότητα και ποιότητα των παραγόμενων αποβλήτων, τον περιβαλλοντικό χαρακτηρισμό και τη διαχείρισή τους, τα τεχνικοοικονομικά δεδομένα, ισοζύγια τροφοδοσίας και λοιπά στοιχεία που παρατίθενται στη μελέτη. Ως

¹⁰ Βλ. Ε. Αχτσιόγλου, ό.π.

εκ τούτου, η τυχόν εφαρμογή άλλης μεθόδου ή η ουσιώδης, ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις, τροποποίησή της, θα πρέπει να στηρίζεται σε νέα έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εκδοθείσα κατόπιν τηρήσεως εκ νέου της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδοτήσεως, λόγω ουσιώδους τροποποίησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου. Και στη συνέχεια έκρινε ότι κατά το μέρος που αμφισβητείται ευθέως η εφαρμοσιμότητα της εν λόγω μεθόδου πλήττεται ευθέως τεχνική κρίση της Διοίκησης ως προς την καταλληλότητα της προκριθείσης μεθόδου. Πράγματι, η επιλογή αυτή της διοίκησης ως προς την εφαρμοστέα μέθοδο μεταλλουργίας βασίζεται σε ειδικά τεχνικά στοιχεία και ως εκ τούτου δεν δύναται να ελεγχθεί από τον ακυρωτικό δικαστή¹¹.

Ως προς τη συμβατότητα του έργου προς την ειδικότερη αρχή της βιώσιμης μεταλλείας, το Δικαστήριο ανέφερε καταρχήν ότι αυτή η αρχή δεν συνίσταται μόνο στην αποφυγή προκλήσεως μόνιμης βλάβης στο φυσικό περιβάλλον και στην αποκατάσταση του θιγέντος από την εκμετάλλευση χώρου του αλλά περιλαμβάνει ιδίως την φειδωλή εξόρυξη που συναρτάται με την επάρκεια του μεταλλεύματος, τη διαφύλαξη αποθεμάτων για τις επόμενες γενιές και την αναγκαιότητα της χρήσης του μεταλλεύματος. Όπως ιδιαίτερης προσοχής χρήζει η μεταλλεία σε ευαίσθητο οικοσύστημα, όπου επιτρέπεται η ήπια ανάπτυξη, καταρχήν ασυμβίβαστη με τη μεταλλεία. Απαιτείται ως εκ τούτου χωροταξικός σχεδιασμός και μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την άσκηση της συγκεκριμένης δραστηριότητας. Στην ΜΠΕ πρέπει να τεκμηριώνεται η βιωσιμότητα της δραστηριότητας και ασφαλής τρόπος αποκατάστασης ιδίως των ευπαθών δασικών ή ορεινών οικοσυστημάτων (ΣτΕ 161/2000).

Έτσι, το ΣτΕ έκρινε ότι κατά την έκδοση της προσβαλλόμενης αποφάσεως ελήφθησαν υπ' όψιν η σπανιότητα και η ανάγκη εξόρυξης των συγκεκριμένων μεταλλευμάτων, σύμφωνα με τις ρητές προβλέψεις του υφιστάμενου χωροταξικού σχεδιασμού, αξιολογήθηκαν όλες οι επιπτώσεις στο περιβάλλον της περιοχής και προβλέπονται μέτρα για την αποτροπή ή το μετριασμό τους, ενώ δόθηκε έμφαση α) στην αποκατάσταση της περιοχής από παλαιές μεταλλευτικές δραστηριότητες, αλλά και από την επίδικη μετά το πέρας της, β) στην παρακολούθηση της ορθής τήρησης των περιβαλλοντικών όρων και επιβολής πρόσθετων, αν κριθεί αναγκαίο και γ) στην ανάληψη κοινωνικών δράσεων προς όφελος της τοπικής κοινωνίας, πέραν της

¹¹ ΣτΕ 1492/2013, σκέψη 13, ΣτΕ 551/2015, σκέψη 9.

δέσμευσης πρόσληψης προσωπικού από τον τοπικό πληθυσμό. Υπό τα δεδομένα αυτά το έργο, σύμφωνα με την άποψη του Δικαστηρίου, δεν αντίκειται στη βιώσιμη μεταλλεία, όπως αυτή κατοχυρώνεται στα άρθρα 24, 106 και 22 παρ. 1 του Συντάγματος¹².

4. Η χωροθέτηση εγκαταστάσεων μεταλλείων εντός προστατευόμενων περιοχών Natura 2000

Περαιτέρω, ως προς την πραγματοποίηση του επίμαχου έργου στην περιοχή της Ολυμπιάδας, η οποία βρίσκεται εντός προστατευόμενης περιοχής του δικτύου Natura 2000, το Δικαστήριο αναφέρεται στην πάγια νομολογία του, καθώς και σε αυτή του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τονίζοντας ότι οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43 για τους οικοτόπους δεν απαγορεύουν, καταρχήν, την άσκηση εξορυκτικών δραστηριοτήτων εντός ή πλησίον των προστατευόμενων τόπων, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου αυτού, ήτοι διασφαλίζεται, κατόπιν δέουσας εκτιμήσεως και πέραν κάθε εύλογης αμφιβολίας, ότι η εν λόγω δραστηριότητα έχει σχεδιασθεί κατά τρόπο ώστε να μην παραβλάπτεται η ακεραιότητα του τόπου (πρβλ. ΣτΕ 1990/2007 7μ., C- 404/09, Alto Sil). Εν συνεχεία, ενώ κρίνει ότι *«η συνολική έκταση της επιφάνειας του εδάφους που καταλαμβάνουν οι υφιστάμενες, νέες και προς αποκατάσταση εγκαταστάσεις (...) δεν εμπίπτει, κατά την προσβαλλόμενη απόφαση, ούτε σε ειδικά προστατευόμενες ζώνες του δικτύου Natura ούτε σε περιοχές αρχαιολογικού ενδιαφέροντος»* και ότι *«οι εγκαταστάσεις στην περιοχή της Ολυμπιάδας δεν θίγουν και βρίσκονται εκτός των οικοτόπων ειδικής προστασίας του δικτύου Natura 2000»*, σε άλλη σκέψη (19), κρίνει ότι *«η μόνη επέμβαση που θα πραγματοποιηθεί εντός προστατευόμενης περιοχής είναι η διαμόρφωση άγονης έκτασης 2,4 στρ. σε χώρο απόθεσης εξορυκτικών αποβλήτων με προσωρινό χαρακτήρα»*. Οι ανωτέρω διαπιστώσεις δημιουργούν εύλογους προβληματισμούς ως προς το αν τμήματα του έργου εμπίπτουν τελικά ή όχι εντός προστατευόμενων περιοχών Natura, ιδιαίτερα αν ληφθεί υπόψη το γεγονός ότι στην ΜΠΕ αποτυπώνονται οι προστατευόμενες περιοχές που βρίσκονται εντός της άμεσης περιοχής μελέτης του έργου και αναφέρεται η περιοχή «Όρος Στρατωνικό - Κορυφή Σκαμνί», η οποία έχει ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000 (GR1270005) ως Τόπος

¹² ΣτΕ 1492/2013, σκέψη 31, ΣτΕ 551/2015, σκέψη 26.

Κοινοτικής Σημασίας (SCI) σύμφωνα με την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ από το Σεπτέμβριο του 2006.

Εν τέλει, το Δικαστήριο, εκτιμά ότι «το επίμαχο έργο δεν αναμένεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στους στόχους διατήρησης του εν λόγω προστατευόμενου τόπου, αλλά ούτε και των λοιπών που βρίσκονται σε μεγαλύτερη απόσταση από τις περιοχές των έργων (άνω των 3 χλμ.), και δεν αναμένεται να παραβιάσει την ακεραιότητα των τόπων αυτών, η δε σχετική κρίση της Διοίκησης παρίσταται νομίμως αιτιολογημένη και διεξήχθη, βάσει πλήρων και επικαιροποιημένων στοιχείων και αφού ελήφθη υπ' όψιν το σύνολο των δραστηριοτήτων που εντάσσονται στο επίμαχο έργο, υφιστάμενων και νέων» και ότι «εντός των προστατευόμενων περιοχών ουδεμία κατάληψη οικοτόπου ή επέμβαση σε είδη χλωρίδας θα λάβει χώρα, οι δε επιπτώσεις στα είδη πανίδας δεν αναμένονται σημαντικές, θα οδηγήσουν δε σε απομάκρυνση των πιο ευαίσθητων εξ αυτών σε όμορα ενδιαιτήματα τα οποία αφθονούν στην ευρύτερη περιοχή». Από μία άποψη θα μπορούσε να υποστηριχθεί ότι το Δικαστήριο, κινούμενο στο πλαίσιο των αρμοδιοτήτων του και λαμβάνοντας υπόψη τις επιταγές του άρθρου 6 παρ. 2 της οδηγίας 92/43 έκρινε αιτιολογημένα ότι οι διαπιστώσεις της ΜΠΕ σχετικά με τις επιπτώσεις του έργου σε οικοτόπους ήταν πλήρεις και ανταποκρίνονταν στην απαιτούμενη δέουσα εκτίμηση, ως εκ τούτου δεν παραβιάζεται η ακεραιότητα των οικοτόπων¹³. Παρόλα αυτά, η θέση σύμφωνα με την οποία είναι επιτρεπτή η εγκατάσταση μεταλλουργικών δραστηριοτήτων στην προστατευόμενη περιοχή της Ολυμπιάδας, επειδή η εν λόγω περιοχή είναι μεν προστατευόμενη, αλλά άγονη, δεν φαίνεται να στηρίζεται στο νόμο.

Πάντως, και σε αυτή την περίπτωση, δεδομένου ότι οι κρίσεις της διοίκησης που συνιστούν τη δέουσα εκτίμηση των συνεπειών ενός έργου σε προστατευόμενους οικοτόπους, είναι τεχνικής φύσεως, ο ακυρωτικός έλεγχος του δικαστή περιορίζεται εξ ανάγκης στην εξέταση της συμβατότητας αυτής της δέουσας εκτίμησης με το νόμο. Δεν πρέπει να παραβλεφθεί μάλιστα και το γεγονός ότι εδώ οι διατάξεις του άρθρου 6 της οδηγίας 92/43 για τους οικοτόπους επιτρέπουν υπό προϋποθέσεις την άσκηση εξορυκτικών δραστηριοτήτων εντός ή πλησίον των προστατευόμενων τόπων, εφόσον διασφαλίζεται αιτιολογημένα ότι η εν λόγω δραστηριότητα δεν παραβιάζει η ακεραιότητα του τόπου.

¹³ ΣτΕ 1492/2013, σκέψεις 17-19, ΣτΕ 551/2015, σκέψεις 12-14.

Αξίζει να αναφερθεί στο σημείο αυτό και η σχετική κρίση της Ολομέλειας του ΣτΕ στην υπ' αριθμ. 26/2014 πρόσφατη απόφασή του, σχετικά με το έργο της εκτροπής του Αχελώου. Εκεί, το ΔΕΕ με την C-43/10 απόφασή του, κατόπιν υποβολής προδικαστικού ερωτήματος, επεσήμανε ότι ένα σχέδιο εκτροπής ύδατος μπορεί, παρά τα αρνητικά συμπεράσματα της αναγκαίας, για την πέραν πάσης αμφιβολίας διασφάλιση της ακεραιότητας του οικοτόπου, «δέουσας εκτίμησης», να υλοποιηθεί για άλλους επιτακτικούς λόγους σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, εφόσον δεν υφίστανται εναλλακτικές λύσεις και το κράτος-μέλος λάβει όλα τα αναγκαία αντισταθμιστικά μέτρα. Έκρινε, περαιτέρω, ότι, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 4 της Οδηγίας 92/43, αρδευτικοί και υδρευτικοί λόγοι μπορούν να αποτελέσουν επιτακτικό δημόσιο συμφέρον ικανό να δικαιολογήσει την υλοποίηση σχεδίου εκτροπής ύδατος το οποίο έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα των οικείων περιοχών. Στην περίπτωση δε που το σχέδιο αυτό έχει επιβλαβείς συνέπειες για την ακεραιότητα ενός τέτοιου τύπου κοινοτικής σημασίας [ΤΚΣ], η υλοποίηση του σχεδίου μπορεί, καταρχήν, να δικαιολογηθεί από λόγους υδρευτικούς και, μόνο υπό ορισμένες περιστάσεις, αρδευτικούς βάσει των θετικών συνεπειών πρωταρχικής σημασίας που η άρδευση μπορεί να έχει για το περιβάλλον, δεδομένου ότι η τελευταία δεν συνδέεται, καταρχήν, με λόγους αναγόμενους στην υγεία των ανθρώπων και τη δημόσια ασφάλεια που δικαιολογούν την υλοποίηση σχεδίου. Κατόπιν το ΣτΕ, με βάση τις σκέψεις του ΔΕΕ για τις προστατευόμενες περιοχές, έκρινε ότι η εκτέλεση του επίδικου αυτού έργου δεν είναι σύμφωνη προς την Οδηγία, αφού δεν προκύπτει από τα στοιχεία του φακέλου ότι η άρδευση συνδέεται, εν προκειμένω, με λόγους αναγόμενους στην υγεία των ανθρώπων ή τη δημόσια ασφάλεια, ούτε ότι έχει θετικές συνέπειες πρωταρχικής σημασίας για το περιβάλλον, η δε ύδρευση, ως επικουρικός σκοπός του έργου, δεν μπορεί να δικαιολογήσει την πρόκληση σημαντικής βλάβης στα προστατευόμενα είδη και τόπους. Καταληκτικά, το Δικαστήριο διαπιστώνει ότι η απουσία πλήρους γνώσης όλων των επιπτώσεων του επίμαχου σχεδίου καθιστά αδύνατη τη στάθμιση της βλάβης των προστατευομένων ειδών και τόπων και των επιτακτικών λόγων σημαντικού δημοσίου συμφέροντος, καθώς και τη διάγνωση της ύπαρξης λιγότερο επιβλαβών εναλλακτικών λύσεων, αποφαινόμενο έτσι ότι με το επίδικο έργο παραβιάζονται οι διατάξεις της Οδηγίας 92/43/ΕΚ, όπως ερμηνεύτηκαν με την απόφαση ΔΕΕ.

5. Τα όρια του ακυρωτικού δικαστικού ελέγχου και ο θεμελιώδης ρόλος της διοίκησης

Επομένως, η υλοποίηση ή μη ενός έργου εξαρτάται σε μεγάλο βαθμό από την αναλυτική και σφαιρική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του έργου, της τεκμηριωμένης εξυπηρέτησης άλλων σκοπών δημοσίου συμφέροντος που επιβάλλουν την υλοποίησή του και την ενδελεχή εξέταση εναλλακτικών λύσεων στο επίπεδο της ΜΠΕ. Υπό αυτή την έννοια, η τεκμηρίωση των κρίσεων της ΜΠΕ και η πληρότητα των στοιχείων της αναδεικνύονται ως καθοριστικοί παράγοντες για τη διαμόρφωση της κρίσης του δικαστηρίου, κατά τη διαδικασία της στάθμισης μεταξύ περιβαλλοντικής διακινδύνευσης και εξυπηρέτησης άλλων σκοπών δημοσίου συμφέροντος. Είναι γεγονός εξάλλου ότι κριτήριο του ελέγχου πληρότητας της ΜΠΕ είναι το αν και κατά πόσο αυτή παρέχει στη διοίκηση όλα εκείνα τα στοιχεία που είναι απαραίτητα για να εκτιμήσει τα προσδοκώμενα οφέλη αλλά και τους περιβαλλοντικούς κινδύνους από την κατασκευή του έργου ή την ανάπτυξη της δραστηριότητας και να προβεί σε μια εξαντλητική στάθμιση περιβαλλοντικού κόστους - αναπτυξιακού οφέλους της επίδικης λύσης. Συνεπώς, η διοίκηση είναι η καταρχήν αρμόδια, εφαρμόζοντας τις σχετικές σταθμίσεις, να υλοποιήσει το πρόταγμα της βιώσιμης ανάπτυξης. Ο δικαστής με τη σειρά του καλείται να διακριβώσει σ' αυτό το στάδιο, εάν η διοίκηση είχε στη διάθεσή της όλα εκείνα τα τεχνικά στοιχεία και τις επιστημονικές κρίσεις που ήταν απαραίτητες για να διαμορφώσει μια πλήρη εικόνα των πραγμάτων και να πραγματοποιήσει μια ορθή στάθμιση. Διότι, όπως ορθά έχει παρατηρηθεί «ζητούμενο, δεν είναι να δημιουργήσει ο ίδιος ο δικαστής πληρέστερη a posteriori εικόνα των πραγμάτων», αλλά να διερευνηθεί εάν η διοίκηση είχε στη διάθεσή της επαρκή και ακριβή στοιχεία τη στιγμή που κλήθηκε να εγκρίνει το σχεδιασμό ενός έργου ή μιας δραστηριότητας¹⁴.

Έτσι, μπορεί να εξηγηθεί και η απόρριψη με την πρώτη απόφαση του ΣτΕ 613/2002 της πράξης ΕΠΟ του έργου, όπου το Δικαστήριο έκρινε ότι «η επιχειρηθείσα από την διοίκηση με την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως στάθμιση μεταξύ του προσδοκώμενου οφέλους από την εκτέλεση του έργου και της επαπειλούμενης βλάβης στο φυσικό περιβάλλον από την κατασκευή και λειτουργία του (έργου) είναι πλημμελής και παραβιάζει την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξεως. Σημειωτέον ότι η αρχική ΜΠΕ που είχε υποβάλλει τότε η εταιρεία «TVX HELLAS

¹⁴ Αικ. Σακελλαροπούλου, Περιβάλλον και ανάπτυξη: Σταθμίσεις και δικαστικός έλεγχος, εισήγηση στη διημερίδα δικαστών διοικητικής δικαιοσύνης, πολιτικής – ποινικής δικαιοσύνης και εισαγγελέων που πραγματοποιήθηκε από την Εθνική Σχολή Δικαστικών Λειτουργών στις 18-19 Ιουνίου 2015 στην Κομοτηνή με θέμα: «Προστασία περιβάλλοντος και οικονομική ανάπτυξη».

Α.Ε.» δεν ήταν στον ίδιο βαθμό αναλυτική και τεκμηριωμένη όσο η παρούσα ΜΠΕ, ως προς την εξέταση εναλλακτικών λύσεων, τα προσδοκώμενα οφέλη και τις περιβαλλοντικές συνέπειες του υπό υλοποίηση έργου, ενώ πρέπει να παρατηρηθεί ότι η παρούσα ΜΠΕ περιλαμβάνει και αναλυτικές διατάξεις ως προς την αποκατάσταση των θιγόντων δασικών και υδάτινων οικοσυστημάτων.

6. Επίλογος

Οι ανωτέρω αποφάσεις παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον ως προς το ζήτημα των ορίων του δικαστικού ελέγχου κατά την εξέταση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Αναφέρθηκε ανωτέρω ότι η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης αποτελεί μεν έναν οδηγό κατά την αντιπαράθεση των νοημάτων εκείνων των διατάξεων, που άπτονται τόσο της περιβαλλοντικής προστασίας, όσο και της κοινωνικοοικονομικής ανάπτυξης, αλλά η παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης μπορεί να ελεγχθεί ευθέως από τον ακυρωτικό δικαστή μόνον αν από τα στοιχεία της δικογραφίας και με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας προκύπτει ότι η προκαλούμενη από το έργο ή τη δραστηριότητα βλάβη για το περιβάλλον είναι μη επανορθώσιμη ή είναι προφανώς δυσανάλογη με το προσδοκώμενο όφελος.

Ωστόσο, ο δικαστικός έλεγχος εμφανίζεται ενισχυμένος στις τελευταίες αυτές αποφάσεις, σε σχέση με εκείνον που ασκούνταν προ εικοσαετίας σε προγενέστερες αποφάσεις του ΣτΕ επί ανάλογων υποθέσεων, χωρίς όμως να υπερβαίνει τα όρια της ακυρωτικής κρίσης και να εισέρχεται στο πεδίο της διοικητικής κρίσης¹⁵. Και τούτο, αφενός διότι το ΣτΕ εμφανίζεται αυστηρό σε σχέση με την επάρκεια των στοιχείων επί των οποίων θεμελιώνεται η εκ μέρους της διοίκησης στάθμιση, αφετέρου διότι αξιώνει πλέον από τη διοίκηση την εφαρμογή της αρχής της αναλογικότητας κατά τη συνολική στάθμιση κόστους-οφέλους και επιφυλάσσει σε αυτό την αναζήτηση τυχόν προδήλων σφαλμάτων της στάθμισης αυτής, με βάση τα διδάγματα της κοινής πείρας και τα στοιχεία του διοικητικού φακέλου. Εξάλλου, δεν θα μπορούσε το Δικαστήριο να προβεί σε ουσιαστική αξιολόγηση ή συμπλήρωση των εν λόγω στοιχείων, όπως είχε πράξει κατά το παρελθόν σε άλλες υποθέσεις, όπως για παράδειγμα στην απόφαση ΣτΕ 2805/1997, σχετικά με τη λειτουργία δικτύου υψηλής τάσης σε μικρά νησιά. Εκεί το ΣτΕ έκρινε, καθ' υπέρβαση των ορίων του ακυρωτικού ελέγχου, ότι η

¹⁵ Βλ. Δελλή ο.π.

κρίση περί της βιωσιμότητας τεχνικών έργων έχει νομικό χαρακτήρα και υπόκειται εις τον πλήρη έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, αποφαινομένου επί τη βάσει των των πορισμάτων της επιστήμης, πολλά εκ των οποίων έχουν εκλαϊκευθεί και ενσωματωθεί στις λεπτομερείς διατάξεις της Agenda '21, η οποία αποτελεί σπουδαίο ερμηνευτικό βοήθημα του δικαστή κατά την παροχή της έννομης προστασίας. Και κατέληξε στην υπό κρίση υπόθεση, υποκαθιστώντας την αρμόδια διοίκηση στις κρίσεις της, στο συμπέρασμα ότι το ηλεκτρικό δίκτυο υψηλής τάσεως αποτελεί, για τα μικρά νησιά, μη περιβαλλοντικώς υγιή τεχνολογία, διότι αντιστρατεύεται και βλάπτει την βιωσιμότητα του νησιού, ως ιδιαίτερου και αυτοτελούς οικοσυστήματος. Το ζήτημα δε τούτο απτόμενο ευθέως της βιωσιμότητας των μικρών νησιών είναι προεχόντως νομικό και η από της απόψεως αυτής προστασία των νησιών αυτών αποτελεί θέμα ευθείας εφαρμογής των ειρημένων συνταγματικών διατάξεων από το δικαστή.

Από την άλλη πλευρά το «ανέλεγκτο» των τεχνικών κρίσεων της διοίκησης δεν συνιστά μία απόλυτη έννοια, διότι η ευρεία διάδοση των στοιχείων της επιστημονικής έρευνας, στα οποία έχει πρόσβαση ο δικαστής, συρρικνώνει τη δυνατότητα άσκησης ευρείας διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης και αφήνει μεγαλύτερο περιθώριο δικαστικής εκτίμησης. Υπό αυτή την έννοια, η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, μετατρέπεται από αόριστη αξιολογική έννοια, οριακά ελέγξιμη από τον ακυρωτικό δικαστή, σε μία έννοια και με εμπειρικά χαρακτηριστικά, τα οποία δεν δύναται να εκφύγουν του δικαστικού ελέγχου. Άλλο ένα ζήτημα που ανακύπτει είναι το κατά πόσον τελικά ο ακυρωτικός έλεγχος, ως *in concreto* δικαστική εκτίμηση, αποτελεί το κατάλληλο εργαλείο για τον έλεγχο της διοίκησης, η οποία, όταν κρίνει επί της υλοποίησης ενός έργου, δρα, κατά κανόνα στο πλαίσιο ενός ευρύτερου στρατηγικού σχεδιασμού. Πέρα όμως από αυτό, είναι γεγονός ότι η απαρχή για την ορθή εφαρμογή της βιώσιμης ανάπτυξης και την υιοθέτηση της βέλτιστης λύσης για την επίτευξη οικονομικής ανάπτυξης με το ελάχιστο δυνατό περιβαλλοντικό κόστος γίνεται από την ίδια τη διοίκηση και όχι από τον ακυρωτικό δικαστή, ο οποίος καλείται εκ των υστέρων σε έναν αναγκαστικά περιορισμένο έλεγχο νομιμότητας. Κάτι τέτοιο όμως προϋποθέτει ικανή στελέχωση και ενίσχυση της τεχνογνωσίας των αρμόδιων δημοσίων αρχών που επιφορτίζονται με το καθήκον ελέγχου των μελετών και έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων μεγάλων τεχνικών έργων. Με τον τρόπο αυτό, μπορεί να επιτευχθεί κι ένα είδος πληρέστερου και αποτελεσματικότερου

δικαστικού ελέγχου, στο πλαίσιο της αναζήτησης περιβαλλοντικά βιώσιμων και συνάμα αναπτυξιακών λύσεων.