

**«Έξι και μία τύψεις για τις Σκουριές»:**

**Η απόφαση ΣτΕ 1492/2013 για τα μεταλλεία χρυσού στη Χαλκιδική**

**Ευτυχία Αχτσιόγλου**

**Μ.Δ.Ε. Δημοσίου Δικαίου**

**Υπ. διδάκτορας Νομικής Α.Π.Θ.**

Με την 1492/2013 απόφαση του Ε΄ τμήματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε αίτηση ακύρωσης κατά της κοινής απόφασης των Υπουργών Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, Ανάπτυξης, Ανταγωνιστικότητας και Ναυτιλίας, Υγείας και Κοινωνικής Αλληλεγγύης, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και Πολιτισμού και Τουρισμού με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι τόσο για την εκμετάλλευση των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Σκουριών και Μαύρων Πετρών των μεταλλείων Κασσάνδρας στο νομό Χαλκιδικής, όσο και για την αποκατάσταση των χώρων απόθεσης παλαιών τελμάτων στην Ολυμπιάδα Χαλκιδικής από την εταιρία «Ελληνικός Χρυσός Α.Ε.Μ.Β.Χ».

Δεν είναι η πρώτη φορά που η ανάπτυξη μεταλλευτικών δραστηριοτήτων στη συγκεκριμένη περιοχή της Χαλκιδικής απασχολεί το ανώτατο ακυρωτικό της χώρας. Πριν προχωρήσουμε στην εξέταση της συγκεκριμένης απόφασης, λοιπόν, είναι αναγκαίο να ανατρέξουμε σύντομα στην πρόσφατη ιστορία των εν λόγω μεταλλείων, όπως η ανάπτυξή τους απασχόλησε τη διοίκηση και το ΣτΕ. 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 Α.Ε.», 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 πολύ γνωστή απόφαση 613/2002 της Ολομέλειας του ΣτΕ<sup>1</sup>. Εξετάζοντας, τότε, το Δικαστήριο την απόφαση έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η προσβαλλόμενη πράξη της διοίκησης παραβίαζε την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, καθώς κρίθηκε ότι οι επαπειλούμενοι περιβαλλοντικοί κίνδυνοι

---

<sup>1</sup> ΣτΕ (Ολ) 613/2002, ΝοΒ 2002, 1972.

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 θεμελιώδη αυτή απόφαση εκτίμησε ότι το αναλυσκόμενο 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, αφ' ενός, σκοπών επιδιωκόμενων μεν από το νόμο και το Σύνταγμα αλλά όχι επαρκών να αντισταθμίσουν την επαπειλούμενη βλάβη του φυσικού περιβάλλοντος και, αφ' ετέρου, της τελευταίας αυτής βλάβης ήταν μη νόμιμη και για τον λόγο αυτό έπρεπε να ακυρωθεί<sup>2</sup>.

Μετά την ακύρωση από το ΣτΕ της έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων εκτέλεσης του έργου και την ακύρωση και άλλων, συναφών πράξεων διευκόλυνσης του έργου, καθώς και πράξεων επέκτασης της εξόρυξης σε άλλα κοιτάσματα<sup>3</sup>, 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 μεταβιβάσθηκαν από την «TVX HELLAS A.E.» στο Ελληνικό Δημόσιο έναντι 11 εκατ. € με βάση τους όρους εξώδικου διακανονισμού. Την ίδια ημέρα, το Ελληνικό Δημόσιο πώλησε τα μεταλλεία Κασσάνδρας στην εταιρία «Ελληνικός Χρυσός A.E.M.B.X.» έναντι 11 εκατ. ευρώ. Μετά την πώληση, η «Ελληνικός Χρυσός A.E.M.B.X.», παρεμβαίνουσα στην εδώ σχολιαζόμενη υπόθεση, υπέβαλε ολοκληρωμένο επενδυτικό σχέδιο ανάπτυξης των μεταλλείων Κασσάνδρας, επί του οποίου γνωμοδότησε θετικά η Διεύθυνση Μεταλλευτικών και Βιομηχανικών Ορυκτών του Υπουργείου Ανάπτυξης στις 27.3.2006. Ακολούθως, κινήθηκε η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης για την αξιοποίηση των κοιτασμάτων Ολυμπιάδας, Μαύρων Πετρών και Σκουριών με την υποβολή Προμελέτης

---

<sup>2</sup> Σκέψη 10 της ΣτΕ (Ολ) 613/2002. Βλ. και Θ. ΑΝΤΩΝΙΟΥ, Η στάθμιση ως μέθοδος ερμηνείας στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας. Μερικές σκέψεις με αφορμή τις 3478/2000 και 613/2002 αποφάσεις της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος Τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, 2004, σελ. 969 επ. (970).

<sup>3</sup> ΣτΕ (Ολ) 614-615/2002 και ΣτΕ (Ολ) 3615/2002, ΝοΒ 2003,1315.

Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΠΠΕ), η οποία εγκρίθηκε στις 29.7.2009 με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού. Τέλος, αφού η διοίκηση έλαβε υπ' όψιν τις γνωμοδοτήσεις των αρμοδίων υπηρεσιών και τα πορίσματα της διαβούλευσης, ενέκρινε την Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) του έργου, η οποία συνοδευόταν από την ειδική μελέτη «Απομάκρυνση, καθαρισμός και αποκατάσταση χώρου απόθεσης παλαιών τελμάτων Ολυμπιάδας».

Την ακύρωση της κοινής υπουργικής απόφασης με την οποία εγκρίθηκε η εν λόγω ΜΠΕ 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.

Ερχόμενοι τώρα στην απόφαση ΣτΕ 1492/2013, και επικεντρώνοντας καταρχάς την προσοχή στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού (σκέψη 7), παρατηρούμε ότι το Δικαστήριο ακολουθεί σε μεγάλο βαθμό πιστά, την πάγια διατύπωση της νομολογίας αναφορικά με τη συνταγματική υποχρέωση του κράτους για προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος (άρθρο 24 παρ.1), αλλά και την υποχρέωση στάθμισης της προστασίας αυτής με άλλα συνταγματικώς προστατευόμενα συμφέροντα<sup>4</sup>. Η μείζων πρόταση της σχολιαζόμενης απόφασης αναπτύσσεται, έτσι, με τρόπο παρόμοιο με εκείνη της προηγούμενης ΣτΕ (Ολ) 613/2002, για τα μεταλλεία στην Κασσάνδρα, καθώς σ' αυτήν επισημαίνεται, ιδιαίτερα, η ανάγκη για στάθμιση των συναφών διακυβευόμενων συμφερόντων, αφενός της προστασίας του 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.

Στο σημείο αυτό είναι αναγκαίες ορισμένες αποσαφηνίσεις γύρω από την έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης και τη λειτουργία της στο δικανικό συλλογισμό του ΣτΕ, την αρχή της πρόληψης και τη σταθμιστική διαδικασία στις περιβαλλοντικές διαφορές, καθώς και τα όρια του δικαστικού ελέγχου. Για κάθε ένα από τα ζητήματα

---

<sup>4</sup> ΣτΕ (Ολ) 613/2002, ό.π., ΣτΕ (Ολ) 3478/2000, *ΔιΔικ* 2001, 117.

αυτά η σύντομη ανάλυση θα αντιστοιχείται με τμήμα της μείζονος πρότασης της σχολιαζόμενης απόφασης.

## **A ΜΕΡΟΣ**

### **1. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και η συγκεκριμένη στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών**

Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης αφορά, όπως είναι γνωστό, εξίσου το περιβάλλον και την ανάπτυξη<sup>5</sup>. Ο στόχος που θέτει στην πολιτική εξουσία προς πραγμάτωση και στη δικαστική προς έλεγχο είναι η εξασφάλιση τέτοιων περιβαλλοντικών συνθηκών, αλλά και η διαφύλαξη εκείνων των φυσικών αγαθών που θα καθιστούν εφικτή την κοινωνική και οικονομική πρόοδο. Αποτελεί επομένως η βιώσιμη ανάπτυξη μία σύνθετη έννοια, που υπό το όνομά της στεγάζονται τρεις ειδικότεροι στόχοι της κρατικής πολιτικής: η προστασία του περιβάλλοντος και η οικονομική ανάπτυξη με την παράλληλη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής. Ο προσδιορισμός της έννοιας της βιώσιμης ανάπτυξης δεν ολοκληρώνεται, όμως, στην παράθεση των διαστάσεων που τη συναποτελούν. Στο εννοιολογικό της πλαίσιο επιχειρείται η διαλεκτική σύνθεση και τελικά η εξισορρόπηση, των αντίρροπων, όπως εμφανίζονται συχνά στην πράξη, τάσεων για περιβαλλοντική προστασία και οικονομική ανάπτυξη. Η βιώσιμη ανάπτυξη ορίζει, συνεπώς, ως ευθύνη της πολιτικής εξουσίας την πρακτική εναρμόνιση των ανταγωνιζόμενων αυτών τάσεων, μια εναρμόνιση που για να επιτευχθεί με παράλληλη διατήρηση της κοινωνικής συνοχής, απαιτεί και προϋποθέτει την συγκεκριμένη στάθμιση των συγκρουόμενων συμφερόντων, των διακυβευόμενων αγαθών.

Σε ό,τι αφορά ειδικότερα την παρουσία της βιώσιμης ανάπτυξης στο δικανικό συλλογισμό, αυτή υιοθετείται από το ΣτΕ στα μέσα της δεκαετίας του '90<sup>6</sup> και αποτελεί εφεξής το θεμέλιο στο οποίο στηρίζεται η περιβαλλοντική νομολογία του

---

<sup>5</sup> Βλ. μεταξύ άλλων Μ. ΧΑΪΝΤΑΡΛΗ, Αειφορία, αειφόρος ανάπτυξη και Δίκαιο, *ΠερΔικ* 2001, σελ. 520 επ. (521), Θ. ΒΑΛΑΤΣΟΥ, Η αειφόρος ανάπτυξη σήμερα. Έννοια, νομικό πλαίσιο και προκλήσεις – ζητήματα που ανακύπτουν, *ΠερΔικ* 2001, σελ. 216 επ, καθώς και Β. ΚΑΡΑΓΕΩΡΓΟΥ, Η αειφόρος ανάπτυξη ως βάση της σύγχρονης περιβαλλοντικής πολιτικής- βασικοί άξονες και εργαλεία με βάση τα νέα δεδομένα, *ΠερΔικ* 2004, σελ. 324 επ., Κ. ΧΙΩΛΟΥ, Η θεμελιώδης αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, *Επιστημονική Επετηρίδα Αρμ* 2002, σελ. 87 επ.

<sup>6</sup> Η έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης εμφανίζεται στη νομολογία του ΣτΕ καταρχάς ως σύλληψη με την ΣτΕ 53/1993, *ΤοΣ* 1993, 390, σκέψη 6, ενώ ως όρος υιοθετήθηκε από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου με τη ΣτΕ (Ολ) 2537/1996, *Αρμ* 1996, 1043, σκέψη 7.

συγκεκριμένου δικαστηρίου<sup>7</sup>. Στη μεγάλη πλειονότητα των αποφάσεών του, το Δικαστήριο αποδίδει στην εν λόγω αρχή συνταγματική ισχύ εντοπίζοντας τα ερείσματά της κατά κανόνα στα άρθρα 24 Σ και 106 Σ. Και πράγματι, εφόσον η βιώσιμη ανάπτυξη εμφανίστηκε για να εξισορροπήσει τους καταρχήν αντιτιθέμενους πολιτικούς στόχους της περιβαλλοντικής προστασίας και της οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, στο δικαιικό πεδίο επιχειρεί να εναρμονίσει τις αντίστοιχες αρχές που αποτυπώνονται στα άρθρα 24 και 106 του Συντάγματος, όψεις των οποίων εμφανίζονται να συγκρούονται κατά την εφαρμογή τους<sup>8</sup>. Οι σχετικές δικαιικές 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. Η τεχνική της συγκεκριμένης στάθμισης πάντως, εμφανίζει το βασικό πλεονέκτημα ότι «γεφυρώνει το χάσμα μεταξύ πραγματικών περιστατικών, από τα οποία προκύπτει η εκάστοτε διαφορά, και συνταγματικών αρχών, των οποίων το ειδικότερο νόημα συγκρούεται· χάσμα που ο δικαστής καλείται δια της ερμηνείας να υπερκεράσει»<sup>9</sup>. 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 περισσότερων 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,

---

<sup>7</sup> Βλ. Κ. ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΥ, Η προστασία του περιβάλλοντος στο ελληνικό δημόσιο δίκαιο. Η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, *Νόμος και Φύση* 1997, σελ. 9 επ., αλλά και ΓΛ. ΣΙΟΥΤΗ, Η προστασία της φύσης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ – 75 χρόνια, σελ. 1205 επ.

<sup>8</sup> Σε ό,τι αφορά τον τρίτο πυλώνα της αρχής, όπως πιο πάνω εκτέθηκε, αυτόν της διασφάλισης της κοινωνικής συνοχής, παρότι δεν έχει υιοθετηθεί από τη νομολογία, φρονούμε πως βρίσκει το συνταγματικό του θεμέλιο στο άρθρο 25 Σ, όπου και ορίζεται το Κράτος ως εγγυητής των δικαιωμάτων των μελών του κοινωνικού συνόλου. Έτσι, αποκτούν συνταγματική εμβέλεια και οι τρεις συνιστώσες που συνθέτουν τη βιώσιμη ανάπτυξη, χωρίς όμως καμιά από τις επιμέρους διατάξεις να επαρκεί για να θεμελιώσει αυτοτελώς την εν λόγω αρχή.

<sup>9</sup> Έτσι ο Κ. ΣΤΡΑΤΗΛΑΤΗΣ, Η συγκεκριμένη στάθμιση των συνταγματικών αξιών κατά τη δικαστική ερμηνεία του Συντάγματος, *ΤοΣ* 2001, σελ. 495 επ. (498).

συνεπώς, το ρόλο της δικαιοκίνης σταθεράς<sup>10</sup> με τη βοήθεια της οποίας θα σταθμιστούν οι αντιπαρατιθέμενες αξίες, ενώ παράλληλα συλλαμβάνεται ως επιδιωκόμενο «τέλος» της δικαστικής απόφασης.

Την προσέγγιση της βιώσιμης ανάπτυξης που μόλις περιγράψαμε εμφανίζεται να υιοθετεί το Δικαστήριο και στην εδώ σχολιαζόμενη απόφαση. Επιστρέφοντας στη μείζονα πρόταση του δικανικού συλλογισμού, οι σημαντικότερες θέσεις του Δικαστηρίου για το ζήτημα μπορούν να συνοψισθούν ως εξής:

α) Το Δικαστήριο αναφέρεται καταρχάς στο άρθρο 24 του Συντάγματος, στο ν. 1650/1986 με τον οποίο θεσπίζονται κανόνες που ρυθμίζουν τις προϋποθέσεις και τη διαδικασία για την έγκριση εγκατάστασης δραστηριοτήτων ή εκτέλεσης έργων από τα οποία απειλούνται δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον, καθώς και στις Οδηγίες 84/360, 85/337/ΕΟΚ και 97/11 και 96/61/ΕΕ με τις οποίες εναρμονίστηκε ο παραπάνω νόμος.

β) Από τις ανωτέρω διατάξεις το Δικαστήριο συνάγει ότι το φυσικό περιβάλλον έχει αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό, προκειμένου να εξασφαλισθεί η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων για χάρη και των επομένων γενεών. Στο σημείο αυτό το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο αποτυπώνει τη ratio, που διέπει την αρχή της αειφορίας, όπως αυτή κατοχυρώνεται στο άρθρο 24 παρ.1 εδ. β' Σ<sup>11</sup>.

γ) Στη συνέχεια το Δικαστήριο επαναλαμβάνει τη γνωστή θέση για την ευθεία εκ του Συντάγματος υποχρέωση των οργάνων του κράτους να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού, χωρίς ωστόσο να εξειδικεύει περαιτέρω την υποχρέωση αυτή, όπως συνήθιζε να κάνει σε παλαιότερη

---

<sup>10</sup> Η απόδοση στην αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ενός νοήματος δηλωτικού της αρμονίας που επιδιώκεται να επιτευχθεί μεταξύ συγκρουόμενων συνταγματικών αγαθών, σε συνδυασμό με την κατάταξη της μεταξύ των αόριστων νομικών εννοιών, παραπέμπουν στη -συχνή στις νομικές συζητήσεις- θεωρητική κατασκευή του «standard» (δικαιοκίνης σταθεράς). Για τη θεωρητική κατασκευή του standard από τη σχολή της Lyon, βλ. αναλυτικά S. RIALS, *Le juge administratif français et la technique du standard (essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité)*, LGDJ, Paris 1980, σελ. 23 επ. Ο Α. ΜΑΝΙΤΑΚΗΣ κάνει λόγο για «κανόνες – μέτρα» ή «οδηγούς» ή «γνώμονες», στο Η επίδραση του Συντάγματος στις ιδιωτικές έννομες σχέσεις, σε: Χαριστήρια Ι. Δεληγιάννη, Θεσσαλονίκη 1992, σελ. 247 επ. (273). Η ΕΥ. ΚΟΥΤΟΥΠΙΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Αόριστες και τεχνικές έννοιες στο δημόσιο δίκαιο, 1997, σελ. 17 επ., σελ. 23 επ. και 62 επ., συγκαταλέγει τα «standards» στις «έννοιες – τύπους». Προβληματισμό γύρω από την έννοια του «standard» και την υπαγωγή σ' αυτήν την κατηγορία εννοιών της αρχής της αναλογικότητας εκφράζει ο Σ. ΟΡΦΑΝΟΥΔΑΚΗΣ, Η αρχή της αναλογικότητας, 2003, σελ. 54 επ.

<sup>11</sup> Έτσι το σχόλιο του ΑΠ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ για την ίδια φρασεολογία του Δικαστηρίου στην ΣτΕ (Ολ) 613/2002, βλ Παρατηρήσεις στην ΣτΕ (Ολ) 613/2002, *ΕΛΛΑΔ* 2002, σελ. 580 επ. (605).

νομολογία του<sup>12</sup>. Έτσι, ενώ για παράδειγμα στην προηγούμενη ΣτΕ (Ολ) 613/2002 το Δικαστήριο υποστήριξε ότι «ο συντακτικός νομοθέτης δεν αρκέσθηκε στην πρόβλεψη δυνατότητας να θεσπίζονται μέτρα για την προστασία του (ενν. του περιβάλλοντος) αλλά επέβαλε στα όργανα του Κράτους που έχουν σχετική αρμοδιότητα να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για την διαφύλαξη του προστατευόμενου αγαθού και, ειδικότερα, να λαμβάνουν τα απαιτούμενα νομοθετικά και διοικητικά, προληπτικά και κατασταλτικά, μέτρα, παρεμβαίνοντας στον αναγκαίο βαθμό και στην οικονομική ή άλλη ατομική ή συλλογική δραστηριότητα»<sup>13</sup>, μια τέτοια εξειδίκευση των υποχρεώσεων του κράτους απουσιάζει από την εδώ σχολιαζόμενη απόφαση. Κι έτσι ενώ στην παρελθούσα νομολογία προέκυπτε με σαφήνεια από τη μείζονα πρόταση ότι είναι συνταγματικά επιβεβλημένος για χάρη της προστασίας του περιβάλλοντος, ο περιορισμός άλλων αγαθών ή συμφερόντων (ατομικών ή συλλογικών), αρκεί όμως αυτός να είναι στον «αναγκαίο βαθμό», τούτο δεν προκύπτει, ή τουλάχιστον όχι με την ίδια ευκολία, από την σκέψη του Δικαστηρίου στην παρούσα περίπτωση. Στο σημείο αυτό μπορεί κανείς να παρατηρήσει μια σχετική αναδίπλωση του Δικαστηρίου αναφορικά με τις απορρέουσες από το Σύνταγμα υποχρεώσεις του κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος, σε σχέση με παλιότερη πάγια νομολογία του.

δ) Πιο πέρα, σύμφωνα με τη γνωστή φρασεολογία του, το Δικαστήριο επισημαίνει ότι κατά τη λήψη των σχετικών μέτρων τα όργανα της νομοθετικής και εκτελεστικής εξουσίας οφείλουν να σταθμίζουν και άλλους παράγοντες αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, όπως είναι εκείνοι που σχετίζονται με τους σκοπούς της οικονομικής ανάπτυξης, της αξιοποίησης του εθνικού πλούτου, της ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και της εξασφάλισης εργασίας στους πολίτες, δηλαδή σκοπούς για τους οποίους λαμβάνεται πρόνοια στο Σύνταγμα και συγκεκριμένα στα άρθρα 106 και 22 παρ. 1. Η αναφορά στους συνταγματικά προβλεπόμενους αυτούς σκοπούς, οι οποίοι πρέπει να σταθμίζονται με την προστασία του περιβάλλοντος καταδεικνύει -τουλάχιστον διακηρυκτικά- την επίκαιρη θέση του Δικαστηρίου ότι όλα τα συνταγματικώς προστατευόμενα αγαθά στις περιπτώσεις εν τοις πράγμασι συγκρούσεων υπόκεινται στην ad hoc σταθμιστική διαδικασία, ενώ

---

<sup>12</sup> Βλ. εντελώς ενδεικτικά ΣτΕ 1468/2004, *Αρμ.* 2004, 1057, ΣτΕ (Ολ) 2636/2009, *ΝΟΜΟΣ* Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών. ΣτΕ (Ολ) 462/2010, *ΕΛΛΑΔ* 2010, 452, ΣτΕ (Ολ) 3219/2010, *ΕΛΛΑΔ* 2011, 83, ΣτΕ (Ολ) 2636/2009, *ΝΟΜΟΣ* Τράπεζα Νομικών Πληροφοριών.

<sup>13</sup> ΣτΕ (Ολ) 613/2002, σκέψη 7.

αποκλείεται η αυτόματη, εκ των προτέρων πρόκριση ενός εξ αυτών στη βάση μιας αφηρημένης ιεραρχικής δομής των συνταγματικών αξιών.

ε) Η στάθμιση των προστατευόμενων εννόμων αγαθών πρέπει πάντως να συμπορεύεται με την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται η βιώσιμη ανάπτυξη, «η οποία επιβάλλει, σύμφωνα με τις αρχές της προλήψεως και προφύλαξης 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»<sup>14</sup>. Στο σημείο αυτό αποτυπώνεται η λειτουργία της βιώσιμης ανάπτυξης όπως την αναδείξαμε πιο πάνω, ως της δικαιικής εκείνης σταθεράς με τη βοήθεια της οποίας θα σταθμιστούν τα αντιπαρατιθέμενα συμφέροντα και ως του επιδιωκόμενου «τέλους» της δικαστικής απόφασης. Παράλληλα, προκύπτει σαφώς από τη σκέψη αυτή ότι 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, αρχές τις οποίες επικαλείται σωρευτικά το Δικαστήριο. Μια σύντομη παρέκβαση είναι εδώ αναγκαία προκειμένου να αποσαφηνιστεί το περιεχόμενο των δύο ειδικότερων αυτών αρχών, αλλά και η επιρροή της πρώτης στη σταθμιστική διαδικασία.

## 2. Η αρχή της πρόληψης και η παρεμβολή της στη σταθμιστική διαδικασία

Σε αντίθεση με την αρχή της προφύλαξης, η οποία δεν κατοχυρώνεται ρητά σε καμία διάταξη του ελληνικού Συντάγματος, η αρχή της πρόληψης αποτυπώθηκε ρητά στη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 Σ. Η αρχή της πρόληψης καλείται να εφαρμοστεί όταν οι βλαπτικές για το περιβάλλον επιπτώσεις μιας συγκεκριμένης δραστηριότητας δεν μπορούν να αντιμετωπιστούν αποτελεσματικά με μέτρα επανορθωτικής φύσης, αλλά απαιτείται η λήψη προληπτικών-αμυντικών μέτρων για την αποσόβηση του κινδύνου για το περιβάλλον<sup>15</sup>. Για τη λήψη των προληπτικών

<sup>14</sup> Ομοια φρασεολογία υιοθετήθηκε και στην ΣτΕ (Ολ) 613/2002, σκέψη 7.

<sup>15</sup> Βλ. Μ. ΜΠΙΤΣΑΝΗ, Αρχή της προφύλαξης. Προσέγγιση του κανονιστικού της περιεχομένου και εφαρμογή της αρχής από το Ελληνικό Συμβούλιο της Επικρατείας, μεταπτυχιακή διπλωματική εργασία



αυτών μέτρων απαιτείται σχεδόν βέβαιη επιστημονική γνώση αναφορικά με τους προσδιοριστικούς παράγοντες του κινδύνου (φύση, ένταση, έκταση κλπ.), η οποία, δεν αποτελεί προαπαιτούμενο για τη λήψη προφυλακτικών μέτρων<sup>16</sup>. Και τούτο διότι, βασικό στοιχείο του εννοιολογικού προσδιορισμού της αρχής της προφύλαξης, το οποίο και τη διαφοροποιεί σε σχέση με την αρχή της πρόληψης είναι ακριβώς το γεγονός της σχετικής επιστημονικής αβεβαιότητας είτε σε σχέση με την επέλευση αυτού καθεαυτού του κινδύνου, είτε σε σχέση με τα χαρακτηριστικά και τις συνέπειές του<sup>17</sup>.

Η συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της πρόληψης, συνεπώς, θέτει κάποια όρια στην σταθμιστική διαδικασία, όρια τα οποία το Δικαστήριο αναγνώρισε στη μείζονα πρόταση της σχολιαζόμενης απόφασης, όταν διευκρίνισε ότι κατά τη στάθμιση θα πρέπει «να λαμβάνεται προεχόντως υπόψη η τυχόν ύπαρξη ιδιαιτέρου 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 αυτό το οριοθετεί η συνταγματικά τυποποιημένη αρχή της πρόληψης και δεν είναι άλλο από τη μη ανεκτή περιβαλλοντική διακινδύνευση, με το ειδικότερο περιεχόμενο που λαμβάνει κατά περίπτωση. 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. Το σχόλιο αυτό δε αποκτά ιδιαίτερη σημασία για τις περιπτώσεις εκείνες

---

στο Διοικητικό Δίκαιο, κλάδος Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικών Επιστημών, τμήμα Νομικής Α.Π.Θ., Θεσσαλονίκη 2004, σελ. 22 επ.

<sup>16</sup> Μ. ΜΠΙΤΣΑΝΗ, *idem*.

<sup>17</sup> Για την ποιοτική διαφορά ανάμεσα στις δύο έννοιες βλ. Α. ΣΙΦΑΚΙΣ, Precaution, Prevention and the Environmental Impact Assessment Directive, *European Environmental Law Review* 1998, 7:12, σ. 349 επ., ο οποίος, επίσης, επισημαίνει ότι ο βασικός διαφοροποιητικός παράγοντας ανάμεσα στις δύο αρχές είναι η κατάσταση της επιστημονικής γνώσης σε σχέση με τη βεβαιότητα ή μη αναφορικά με την επέλευση ενός κινδύνου.

όπου, όπως θα καταδειχθεί παρακάτω, 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».

### 3. Τα όρια του δικαστικού ελέγχου της βιώσιμης ανάπτυξης

Στο τελευταίο μέρος της μείζονος πρότασης της σχολιαζόμενης απόφασης, το Δικαστήριο χάραξε τα όρια του δικαστικού ελέγχου με τον λεπτομερή τρόπο που παγιώς κάνει τα τελευταία χρόνια η νομολογία του ΣτΕ. Υποστηρίχθηκε συγκεκριμένα ότι κατά την άσκηση του ακυρωτικού ελέγχου πράξης που έχει εκδοθεί κατά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ο δικαστής ελέγχει πλήρως τη νομιμότητα και την πληρότητα της ΜΠΕ. Πράγματι η ΜΠΕ κατέχει εξέχουσα θέση μεταξύ των στοιχείων του διοικητικού φακέλου, καθώς συμπυκνώνει όλες τις επιστημονικές κρίσεις και τα τεχνικά δεδομένα που περιγράφουν την ενδεχόμενη περιβαλλοντική διακινδύνευση, ώστε ο δικαστής να είναι σε θέση να αξιολογήσει τη στάθμιση που πραγματοποίησε η διοίκηση. Συνεπώς, ό,τι συμβάλλει στη βιώσιμη ανάπτυξη οφείλει να αναπτύσσεται στη ΜΠΕ, έτσι ώστε η μεν διοίκηση να χαράζει και να αξιολογεί την πολιτική με την οποία θα προσαρμόσει ένα αναπτυξιακό έργο στις περιβαλλοντικές συνθήκες, ο δε δικαστής να μπορεί να ελέγξει τη νομιμότητα των λύσεων, που έχουν επιλεγεί. 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 της 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»<sup>18</sup>, 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 δραστηριότητας.

Σε ό,τι αφορά τον ακυρωτικό έλεγχο, ο δικαστής ελέγχει την τυχόν υπέρβαση των ακραίων ορίων της διακριτικής ευχέρειας της διοίκησης, αναζητά, δηλαδή, τα πιθανά πρόδηλα σφάλματα<sup>19</sup> στη στάθμιση των αναπτυξιακών προοπτικών με τους περιβαλλοντικούς κινδύνους<sup>20</sup>, ενώ στο πεδίο του επιτρεπόμενου ελέγχου περιλαμβάνεται και η πλάνη περί τα πράγματα. Τα μόνα δε εργαλεία που μπορεί να χρησιμοποιήσει ο δικαστής στο ειδικότερο αυτό στάδιο του ελέγχου είναι τα στοιχεία του φακέλου και τα διδάγματα της κοινής πείρας. Τούτο συνεπάγεται ότι ακόμη κι αν ο δικαστής είναι κατά τύχη κάτοχος ειδικών γνώσεων, δεν θα μπορεί να τις χρησιμοποιήσει, χωρίς να διακινδυνεύει έναν απαγορευμένο έλεγχο<sup>21</sup>. Στην κατεύθυνση αυτή ορθά επεσήμανε το Δικαστήριο στην εδώ σχολιαζόμενη απόφαση ότι η ευθεία «αξιολόγηση εκ μέρους του δικαστή των συνεπειών ορισμένου έργου ή δραστηριότητας 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».

---

<sup>18</sup> Έτσι ο Γ. ΔΕΛΛΗΣ, 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, σελ. 1057 επ. (1081).

<sup>19</sup> Βλ. ΕΥ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ - ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο του περιβάλλοντος, 2005, σελ. 148. Πιο γενικά για το ζήτημα βλ. αντί άλλων Θ. ΦΟΡΤΣΑΚΗ, Η προδήλως εσφαλμένη εκτίμηση και η αρχή της στάθμισης κόστους – οφέλους. Σκέψεις εξ αφορμής της πρόσφατης νομολογίας του γαλλικού Conseil d' Etat, ΝοΒ 1987, 1315 επ., καθώς και J. HENRY, Une nouvelle fonction pour l' erreur manifeste, A.J.D.A. 1979, σελ. 17 επ.

<sup>20</sup> Σ' αυτή την ανάλυση των στοιχείων που διαρθρώνουν το δικαστικό έλεγχο συνηγορούν οι : Γ. ΔΕΛΛΗΣ, Από το καρνάγιο της Πύλου ..., ό.π., σελ. 1079 επ., ΕΥ. ΚΟΥΤΟΥΠΑ – ΡΕΓΚΑΚΟΥ, Δίκαιο περιβάλλοντος, ό.π., σελ. 146 επ., ΓΛ. ΣΙΟΥΤΗ, Η προστασία της φύσης ..., ό.π., σελ. 1217 επ., ΑΠ. ΠΑΠΑΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ (Ολ) 613/2002, ό.π., σελ. 607 επ.

<sup>21</sup> Ως διδάγματα της κοινής πείρας λογίζονται, όπως είναι γνωστό, εκείνες οι αφηρημένες αρχές που αποτελούν γνωστικό κεκτημένο του μέσου ανθρώπου. Τα δεδομένα ή διδάγματα της κοινής πείρας είναι ίσως από τα συχνότερα βοηθήματα της κρίσης περί την συνταγματικότητα που ανήκουν στην κατηγορία των standards. Για μια αναλυτικότερη εννοιολογική και λειτουργική αποσαφήνιση του όρου βλ. Γ. ΚΑΤΡΟΥΓΚΑΛΟΥ, Τα «διδάγματα της κοινής πείρας» στα πλαίσια της διοικητικής δίκης, ΕΔΔΔ 1992, σελ. 520 επ., καθώς και Γ. ΡΑΜΜΟΥ, Τα διδάγματα της κοινής πείρας και της λογικής επί δικών ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας, Τόμος τιμητικός του ΣτΕ 1979, τ. Ι, σελ. 95 επ.

## Β ΜΕΡΟΣ

Ενώ, όμως, η μείζων πρόταση της απόφασης χαρακτηρίζεται από εσωτερική συνοχή, ενσωματώνει δε σε μεγάλο βαθμό τα σημαντικά κεκτημένα της περιβαλλοντικής νομολογίας του ανώτατου διοικητικού δικαστηρίου, αρκετές από τις σκέψεις που ακολουθούν υπολείπονται σε συνέπεια. Ο δικανικός συλλογισμός εμφανίζεται έτσι συχνά να υστερεί σε συγκρότηση σε τέτοιο βαθμό ώστε να επιτρέπεται, τελικά, η αμφισβήτηση των συμπερασμάτων του Δικαστηρίου. Παρακάτω αναλύουμε ορισμένα από τα σημεία του δικανικού συλλογισμού που εγείρουν έντονο προβληματισμό.

1. Ένα πρώτο βασικό σημείο που προβληματίζει στο συλλογισμό του Δικαστηρίου αφορά το ζήτημα του εάν τμήμα της περιοχής εκτέλεσης του σχεδιαζόμενου έργου εμπίπτει σε προστατευόμενη ζώνη του δικτύου Natura 2000 και αν ναι, τότε του κατά πόσο είναι επιτρεπτή η επέμβαση σε μια τέτοια περιοχή. Στη σκέψη 6, περιγράφοντας το προς εκτέλεση έργο το Δικαστήριο υποστηρίζει 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.»* Στην ίδια κατεύθυνση, στη σκέψη 17, αναφερόμενο ειδικά στις εγκαταστάσεις στην περιοχή της Ολυμπιάδας, το Δικαστήριο κάνει δεκτό ότι αυτές *«δεν θίγουν και βρίσκονται εκτός των οικοτόπων ειδικής προστασίας του δικτύου Natura 2000»*. Στη σκέψη 19, ωστόσο, συναντούμε την παρακάτω θέση: *«Ειδικότερα, όσον αφορά στον Τ.Κ.Σ. «Όρος Στρατωνικό-Κορυφή Σκαμνί», ο οποίος βρίσκεται εγγύτερα, σε σχέση με τις λοιπές προστατευόμενες περιοχές, στις μεταλλευτικές δραστηριότητες Στρατωνίου προς νότο και Ολυμπιάδας προς Βορρά, σύμφωνα με τη Μ.Π.Ε., εντός αυτού δημιουργείται χώρος προσωρινής απόθεσης εξορυκτικών αποβλήτων 2,4 στρ. στο βόρειο όριό του, ενώ τόσο το κοίτασμα Ολυμπιάδας όσο και η νέα στοά προσπέλασης «Ολυμπιάδα-Μαντέμ Λάκκος» διέρχονται υπογείως εντός των ορίων του τόπου αυτού. Εξ άλλου, σύμφωνα με τα στοιχεία που περιλαμβάνονται στο επιστημονικό δελτίο του εν λόγω Τ.Κ.Σ. και παρατίθενται στην Οικολογική Μελέτη Βάσης, μέρος των υφιστάμενων εγκαταστάσεων Ολυμπιάδας, που είχαν κατασκευασθεί προ της εντάξεως του προστατευόμενου τόπου στο δίκτυο Natura, κείνται εντός των ορίων του και καταλαμβάνουν περίπου 3% της έκτασής του. Ωστόσο, όπως προκύπτει από τη Μ.Π.Ε., ο ως άνω χώρος απόθεσης θα*

καταλάβει άγρονες εκτάσεις και θα έχει προσωρινό χαρακτήρα». Η αντίφαση στις θέσεις του Δικαστηρίου είναι, θεωρούμε, προφανής. Το Δικαστήριο στη σκέψη 19 ανασκευάζει την προηγούμενη θέση του και αποδέχεται ότι οι εγκαταστάσεις στην περιοχή της Ολυμπιάδας βρίσκονται εντός του δικτύου Natura, και συγκεκριμένα στην ειδική ζώνη διατήρησης «Όρος Στρατωνικό-Κορυφή Σκαμνί».

Ανατρέχοντας, τώρα, στη μη τεχνική περίληψη της ΜΠΕ διαπιστώνουμε ότι εκεί αποτυπώνονται οι προστατευόμενες περιοχές που βρίσκονται εντός της άμεσης περιοχής μελέτης του έργου. Μεταξύ άλλων αναφέρεται η περιοχή «Όρος Στρατωνικό – Κορυφή Σκαμνί», η οποία έχει ενταχθεί στο δίκτυο Natura 2000 (GR1270005) ως Τόπος Κοινοτικής Σημασίας (SCI) σύμφωνα με την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ από το Σεπτέμβριο του 2006. Στη μελέτη επισημαίνεται ότι δύο επιμέρους εκτάσεις του εν λόγω Τόπου Κοινοτικής Σημασίας, συμπίπτουν με αρκετά σημαντικό μέρος της έκτασης των περιοχών των έργων στην Ολυμπιάδα και στο Στρατώνι<sup>22</sup>.

Η αρχικά εσφαλμένη ανάγνωση της ΜΠΕ σε συνδυασμό με την ασυνέπεια του δικανικού συλλογισμού στο ζήτημα της υπαγωγής τμήματος του έργου σε προστατευόμενη περιοχή του δικτύου Natura, προκαλούν ήδη έντονο προβληματισμό. Ο προβληματισμός αυτός ενισχύεται όμως περαιτέρω από τον τρόπο με τον οποίο το Δικαστήριο έκρινε τελικά ως επιτρεπτή την επέμβαση στην προστατευόμενη περιοχή. Πιο αναλυτικά, σύμφωνα με το άρθρο 9 παρ. 1α του ν.3937/2011 «Ρυθμίσεις για την προστασία και διαχείριση των περιοχών του Δικτύου Natura 2000», στις προστατευόμενες περιοχές του Δικτύου αυτού «απαγορεύεται η εγκατάσταση ιδιαιτέρως οχλουσών και επικίνδυνων βιομηχανικών εγκαταστάσεων». Παρά τη σαφή διατύπωση της νομοθετικής διάταξης, το Δικαστήριο απέρριψε τον ισχυρισμό των αιτούντων περί παραβίασής της από τη ΜΠΕ υποστηρίζοντας, στη σκέψη 19 και πάλι ότι «η μόνη επέμβαση που θα πραγματοποιηθεί εντός προστατευόμενης περιοχής είναι η διαμόρφωση άγρονος έκτασης 2,4 στρ. σε χώρο απόθεσης εξορυκτικών αποβλήτων με προσωρινό χαρακτήρα.» Σε ποια δικαιολογητική βάση, επομένως, αποδέχτηκε το Δικαστήριο το σύννομο της επέμβασης στην προστατευόμενη περιοχή; Στη βάση ότι η περιοχή επέμβασης είναι μεν προστατευόμενη, ωστόσο είναι άγρονη, ως εκ τούτου δεν απαγορεύεται η μετατροπή της σε χώρο εξορυκτικών αποβλήτων. Ποιο, όμως, ακριβώς σημείο του νόμου

---

<sup>22</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων μεταλλευτικών – μεταλλουργικών εγκαταστάσεων της εταιρίας Ελληνικός Χρυσός στη Χαλκιδική, μη τεχνική περίληψη, Αθήνα 2010, σελ. 4-11.

παρέχει έρεισμα για μια τέτοια θέση του Δικαστηρίου; Στην πραγματικότητα, η κρίσιμη νομοθετική διάταξη δεν κάνει καμία διάκριση ανάμεσα σε άγονες και γόνιμες εκτάσεις. Ο νόμος ορίζει ως μοναδικό κριτήριο για την απαγόρευση της εγκατάστασης βιομηχανικών δραστηριοτήτων υψηλής όχλησης, όπως η μεταλλουργεία, σε μια περιοχή, τη συμπερίληψη αυτής στο δίκτυο Natura 2000. Και όπως ήδη διαπιστώσαμε η ΜΠΕ ρητά επισημαίνει ότι σημαντικό μέρος της έκτασης των περιοχών των έργων στην Ολυμπιάδα και στο Στρατόνι εμπίπτει στο προστατευόμενο δίκτυο Natura. Η θέση, λοιπόν, του Δικαστηρίου σύμφωνα με την οποία είναι επιτρεπτή η εγκατάσταση μεταλλουργικών δραστηριοτήτων στην προστατευόμενη περιοχή της Ολυμπιάδας, επειδή η εν λόγω περιοχή είναι άγονη, δεν μπορεί παρά να είναι αυθαίρετη. Θα πρέπει δε επιπροσθέτως να σημειώσουμε ότι η κοινοτική νομοθεσία επιβάλλει στα κράτη μέλη να θεσπίζουν τα κατάλληλα μέτρα ώστε στις ειδικές ζώνες διατήρησης να αποφεύγεται η υποβάθμιση των φυσικών οικοτόπων (άρθρο 6 παρ. 2 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ). Ενώ λοιπόν από τη νομοθεσία επιβάλλεται η υποχρέωση να μην υποβαθμίζονται οι προστατευόμενοι οικότοποι, αντί να επιδιώκεται από τη διοίκηση η άμεση αποκατάσταση του εδώ ήδη υποβαθμισμένου από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις οικοτόπου, το Δικαστήριο επέτρεψε την περαιτέρω υποβάθμισή του.

2. Στη σκέψη 17, εξετάζοντας το τμήμα της ΜΠΕ που αφορά στην εκμετάλλευση κοιτασμάτων σε περιοχές που εμπίπτουν σε δάση και δασικές εκτάσεις, το Δικαστήριο υποστήριξε τα εξής: *«Στις Σκουριές οι τύποι οικοτόπων, μέρος των οποίων πρόκειται να αποψιλωθεί, παρουσιάζουν μεγαλύτερη οικολογική αξία (εννοείται σε σχέση με αυτούς της περιοχής Στρατωνίου), δεδομένου ότι τρεις τύποι (Δάση οξιάς και δρυός) περιλαμβάνονται στο Παράρτημα I της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, χωρίς όμως οι περιοχές που εμφανίζονται αυτοί οι οικότοποι να έχουν ενταχθεί σε κάποιο καθεστώς προστασίας, δεδομένου ότι δεν αποτελούν οικοτόπους προτεραιότητας»*. Το Δικαστήριο έκρινε, έτσι, σύννομο το τμήμα εκείνο της ΜΠΕ που προβλέπει την αποψίλωση οικοτόπων στις Σκουριές παρότι αυτοί καλύπτονται από το πεδίο εφαρμογής της κοινοτικής Οδηγίας για τη διατήρηση οικοτόπων, διότι οι συγκεκριμένοι οικότοποι δεν αποτελούν οικοτόπους προτεραιότητας και ως εκ τούτου, κατά την κρίση του Δικαστηρίου, δεν εντάσσονται σε καθεστώς προστασίας. Η θέση όμως αυτή δεν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με το περιεχόμενο της κοινοτικής Οδηγίας. Η Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, στο άρθρο 2 παρ. 1, ορίζει ως σκοπό της την «προστασία της βιολογικής ποικιλομορφίας, μέσω της διατήρησης των φυσικών

οικοτόπων, καθώς και της άγριας χλωρίδας και πανίδας στο ευρωπαϊκό έδαφος των κρατών μελών όπου εφαρμόζεται η συνθήκη». Παράλληλα στην παράγραφο 2 του ίδιου άρθρου προβλέπεται ότι «τα μέτρα τα οποία λαμβάνονται σύμφωνα με την παρούσα Οδηγία αποσκοπούν στη διασφάλιση της διατήρησης ή της αποκατάστασης σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, των φυσικών οικοτόπων και των άγριων ειδών χλωρίδας και πανίδας κοινοτικού ενδιαφέροντος». Είναι προφανές, λοιπόν, από το κείμενο της Οδηγίας ότι αυτή υπάγει στο καθεστώς προστασίας όλους τους οικοτόπους, και όχι μόνο των οικοτόπους προτεραιότητας. Απλώς ως οικοτόποι προτεραιότητας χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με το άρθρο 1 περ. δ', εκείνοι που διατρέχουν τον κίνδυνο να εξαφανιστούν από το έδαφος, και για τη διατήρηση των οποίων η Κοινότητα φέρει ιδιαίτερη ευθύνη. Αφαιρώντας, όμως, το Δικαστήριο τους οικοτόπους της περιοχής Σκουριών από το καθεστώς προστασίας της Οδηγίας και επιτρέποντας την αποψίλωσή τους για την εκτέλεση της μεταλλευτικής δραστηριότητας εκτιμούμε πως άνοιξε το δρόμο για την υποβάθμισή τους και κατά συνέπεια για μια σαφή παραβίαση της κοινοτικής νομοθεσίας.

3. Στη σκέψη 17 και πάλι, συνεχίζοντας τον έλεγχο συμβατότητας της ΜΠΕ με την Οδηγία 92/43/ΕΟΚ, το Δικαστήριο καταρχάς αναγνώρισε ότι στην περιοχή των έργων έχουν καταγραφεί ορισμένα σπάνια είδη χλωρίδας, τα οποία είτε περιλαμβάνονται στο Παράρτημα V της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, είτε περιέχονται στο Κόκκινο Βιβλίο των απειλούμενων φυτών της Ελλάδας. Ωστόσο, το Δικαστήριο, έκρινε, τελικά, αποδεκτή την επέμβαση στους οικοτόπους αυτών των ειδών, υιοθετώντας το σκεπτικό της μελέτης σύμφωνα με το οποίο οι επιπτώσεις του έργου σε αυτά θα είναι «μετρίως σημαντικές», διότι τόσο οι θιγόμενοι τύποι οικοτόπων, όσο και τα σημαντικά είδη χλωρίδας «παρατηρούνται και στην ευρύτερη περιοχή μελέτης». Η σκέψη αυτή του Δικαστηρίου εγείρει εκ νέου προβληματισμούς. Καταρχάς, σύμφωνα με το άρθρο 1 περ. ζ' της Οδηγίας 92/43, στο παράρτημα V της Οδηγίας υπάγονται «είδη κοινοτικού ενδιαφέροντος» για τα οποία όπως ήδη διευκρινίσαμε (άρθρο 2 παρ. 2 της Οδηγίας) τα κράτη μέλη οφείλουν να λαμβάνουν μέτρα προστασίας. Αλλά και πέρα από το κείμενο της Οδηγίας, στο σημείο αυτό το Δικαστήριο εμφανίζεται να υποστηρίζει ότι είναι αποδεκτό να θιγούν προστατευόμενα σπάνια είδη χλωρίδας στην περιοχή εκτέλεσης του έργου, επειδή τα είδη αυτά παρατηρούνται και στην ευρύτερη περιοχή. Η παραδοξότητα μιας τέτοιας θέσης είναι μάλλον προφανής.

Τέλος, αξίζει προσοχής ένα ακόμη σημείο της υπό εξέταση σκέψης. Το Δικαστήριο υιοθετεί τη θέση ότι ακριβώς επειδή τα σπάνια είδη χλωρίδας παρατηρούνται και στην ευρύτερη περιοχή, οι επιπτώσεις του έργου σε αυτά θα είναι *«μετρίως σημαντικές»*. Ποια όμως είναι η σημασία ενός τέτοιου χαρακτηρισμού που ενώ δεν απαντάται πουθενά στη συναφή ελληνική και ενωσιακή νομοθεσία, χρησιμοποιείται ευρύτατα στην υπό εξέταση ΜΠΕ, υιοθετούμενο μάλιστα κατά περίπτωση και από το ΣτΕ; Είναι, άραγε, συμβατός ο χαρακτηρισμός αυτός με τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης τις οποίες το ίδιο το Δικαστήριο επικαλέστηκε κατά την εκφορά της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού; Εκτιμούμε πως ο χαρακτηρισμός των επιπτώσεων από την εκτέλεση ενός έργου ως *«μετρίως σημαντικών»* δεν επιτρέπει τον έλεγχο της υπέρβασης του ανεκτού επιπέδου διακινδύνευσης του περιβάλλοντος, στοιχείου, όπως ήδη επισημίναμε, κομβικού τόσο για τη διοικητική όσο και για τη δικανική κρίση σε υποθέσεις όπως αυτή που εξετάζουμε.

4. Ένα πρόσθετο πρόβλημα παρουσιάζεται σε σχέση με την εφαρμογή, ή ακριβέστερα τη διαπίστωση της μη εφαρμογής της συνταγματικά κατοχυρωμένης αρχής της πρόληψης σε αρκετά σημεία της απόφασης. Πράγματι, ενώ το Δικαστήριο έχει επικαλεστεί σωρευτικά τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού, στην εξέλιξη του σκεπτικού του παραλείπει να ελέγξει την τήρησή τους από τη ΜΠΕ. Πιο αναλυτικά, ανατρέχοντας στο κεφάλαιο της μη τεχνικής περίληψης της ΜΠΕ, το αφιερωμένο στις χρήσεις γης<sup>23</sup>, διαβάζουμε ότι 3237 στρ. εκτάσεων, που είναι χαρακτηρισμένες ως «δάση», θα καταληφθούν από το έργο. Ένα σημαντικό τμήμα της έκτασης αυτής θα αποκατασταθεί, με αλλαγή ωστόσο της χρήσης γης, ενώ θα υπάρξουν και περιοχές που δεν θα αποκατασταθούν. Με βάση αυτά τα δεδομένα, αναγράφεται στη μη τεχνική περίληψη ότι *«οι προαναφερόμενες αλλαγές αποτελούν μετάβαση από μία εν γένει φυσική κατάσταση σε μία τεχνητή / ημι-φυσική και ως εκ τούτου αποτελούν επίπτωση αρνητική»*, καταλήγει δε η μελέτη ως εξής: *«Τελικά, η επίπτωση στις χρήσεις γης της περιοχής μελέτης χαρακτηρίζεται ως αρνητική, σημαντική, μόνιμη και μερικώς αναστρέψιμη»*<sup>24</sup>. Στη μελέτη λοιπόν καταγράφεται ρητά ως συμπέρασμα αναφορικά με τις επιπτώσεις του προς εκτέλεση έργου στις χρήσεις γης ότι αυτές θα είναι αρνητικές, σημαντικές και

<sup>23</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., Κεφάλαιο 5 «Εκτίμηση και αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων», υποκεφάλαιο 5.6 «Χωροταξία και Χρήσεις Γης», σελ. 5-9 επ.

<sup>24</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., σελ. 5-12.



μερικώς μη επανορθώσιμες, σε μια αντίστροφη ανάγνωση του χαρακτηρισμού «μερικώς αναστρέψιμη». Παρόμοια, στο υποκεφάλαιο όπου εξετάζονται οι επιπτώσεις του προς εκτέλεση έργου στα οικοσυστήματα<sup>25</sup>, τη χλωρίδα και την πανίδα της περιοχής, επισημαίνεται στη μελέτη, όπως εκθέσαμε και πιο πάνω, ότι «οι σωρευτικές επιπτώσεις από την κατασκευή και λειτουργία του επενδυτικού έργου στη βλάστηση και τη χλωρίδα, εκτιμώνται για την ευρύτερη περιοχή ως μετρίως σημαντικές, μόνιμες και μερικώς αναστρέψιμες»<sup>26</sup>, με την αξιολόγηση αυτή να είναι ήδη μετριασμένη όπως είδαμε, στη δικαιολογητική βάση ότι τόσο οι καταλαμβανόμενοι τύποι οικοτόπων, όσο και τα σημαντικά είδη χλωρίδας, παρουσιάζονται και στην ευρύτερη περιοχή μελέτης. Τέλος, και στο υποκεφάλαιο για το υδατικό περιβάλλον της περιοχής<sup>27</sup>, η μελέτη αξιολογεί ότι «οι αναμενόμενες συνολικά επιπτώσεις στο υδατικό περιβάλλον της περιοχής Στρατωνίου αναμένεται να είναι σημαντικές, με αρνητικό χαρακτήρα, εξ αιτίας κυρίως της σημαντικής επέμβασης στο ποτάμιο σύστημα της περιοχής. Οι επιπτώσεις αυτές θα είναι μόνιμες και μη αναστρέψιμες»<sup>28</sup>. Αναφορικά με την τελευταία αυτή θέση της μελέτης, το ΣτΕ στη σκέψη 23 της απόφασης αναγνώρισε όντως το σημαντικό και μόνιμο χαρακτήρα των επιπτώσεων της επέμβασης στο ποτάμιο σύστημα της περιοχής, έκρινε όμως πως αυτή η περιβαλλοντική βλάβη δεν μπορεί να είναι καθοριστική καθώς αφορά μόνο την περιοχή Στρατωνίου και όχι τις περιοχές Ολυμπιάδας και Σκουριών.

Ο προβληματισμός που ανακύπτει διαβάζοντας κανείς τις κρίσιμες θέσεις της μελέτης αλλά και τις συναφείς σκέψεις του Δικαστηρίου, αφορά το εάν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τις αρχές της πρόληψης και της προφύλαξης, αλλά και με την ίδια την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ο σχεδιασμός ενός έργου οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις του οποίου, σε επιμέρους έστω σημεία, χαρακτηρίζονται ως μόνιμες και μη επανορθώσιμες. Διότι, αν, όπως ήδη διευκρινίσαμε στο πρώτο μέρος αυτού του άρθρου, κεντρικό στοιχείο της διοικητικής και της δικανικής συλλογιστικής γύρω από τη στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών στις περιβαλλοντικές διαφορές είναι η αναζήτηση της ανεκτής ή μη διακινδύνευσης του περιβάλλοντος και όχι της θεμιτής ή μη προσβολής του, όπως άλλωστε προκύπτει σαφώς και από τη μείζονα πρόταση της απόφασης, τότε η πράξη έγκρισης της μελέτης ενός έργου, που αναφέρεται σε

<sup>25</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., Κεφάλαιο 5 «Εκτίμηση και αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων», υποκεφάλαιο 5.5 «Οικοσυστήματα, χλωρίδα και πανίδα», σελ. 5-8 επ.

<sup>26</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., σελ. 5-8.

<sup>27</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., Κεφάλαιο 5 «Εκτίμηση και αξιολόγηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων», υποκεφάλαιο 5.10 «Υδατικό περιβάλλον», σελ. 5-16 επ.

<sup>28</sup> Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, ό.π., σελ. 5-18.

μόνιμες και μη επανορθώσιμες περιβαλλοντικές βλάβες, δεν μπορεί κατά τη γνώμη μας να θεωρηθεί συμβατή ούτε με την συνταγματικά κατοχυρωμένη αρχή της πρόληψης ούτε με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, πολύ δε περισσότερο με την αρχή της προφύλαξης. Διότι, διαφορετικά, αν ένα σύνολο περιβαλλοντικών επιπτώσεων χαρακτηριζόμενων ως «μόνιμων» και «μη επανορθώσιμων» είτε δεν αξιολογείται καθόλου από το Δικαστήριο είτε προσπερνάται ως μη καθοριστικό, τότε στην πραγματικότητα αυτό που εμφανίζεται ως κεντρικό στοιχείο της δικανικής συλλογιστικής γύρω από τη στάθμιση των συγκρουόμενων αγαθών είναι το ζήτημα της θεμιτής ή μη προσβολής του περιβάλλοντος και όχι της ανεκτής ή μη διακινδύνευσής του, γεγονός που όπως ήδη υποστηρίξαμε<sup>29</sup> στερεί από την αρχή της πρόληψης το ειδικότερο νόημά της.

5. Ερχόμαστε, τώρα, στο, κατά τη γνώμη μας, πλέον καθοριστικό σημείο της απόφασης αυτής. Στη σκέψη 10 ελέγχοντας το Δικαστήριο την υποχρέωση εξέτασης από τη ΜΠΕ εναλλακτικών λύσεων για την εκτέλεση του έργου και αναφερόμενο ειδικότερα στην περίπτωση της μηδενική λύσης, δηλαδή της μη πραγματοποίησης της εκμετάλλευσης, το ανώτατο ακυρωτικό υιοθέτησε πλήρως την εκτίμηση που αποτυπώνεται στη μελέτη. Υποστήριξε δηλαδή ότι μια τέτοια, μηδενική λύση θα είχε *«ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις τόσο για το φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον λόγω της μη αποκατάστασης των θιγείσων από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις περιοχών όσο και για το κοινωνικοοικονομικό περιβάλλον λόγω απώλειας θέσεων εργασίας»*. Κι ενώ η αναφορά στον κοινωνικοοικονομικό παράγοντα, στο πλαίσιο εκτίμησης της εναλλακτικής της μη πραγματοποίησης του έργου, είναι απολύτως λογική, προβληματίζει η αναφορά του Δικαστηρίου στις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες που θα είχε η μη εκτέλεση του έργου. 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. Η σκέψη του αυτή θεμελιώνεται προφανώς σε μια προηγούμενη κρίση που διατύπωσε στην σκέψη 6, σύμφωνα με την οποία η επένδυση της παρεμβαίνουσας εταιρίας *«εκλαμβάνεται ως ενιαία και αδιαίρετη και συνίσταται σε επεμβάσεις σε υφιστάμενες και νέες μεταλλευτικές εγκαταστάσεις, καθώς και σε μέτρα περιβαλλοντικής αποκατάστασης προγενέστερων εκμεταλλεύσεων»*. Το Δικαστήριο με άλλα λόγια υποστήριξε στη σκέψη 10 ότι ή το έργο θα υλοποιηθεί

---

<sup>29</sup> Βλ. παραπάνω Μέρος Α, υπό 2.

ολόκληρο, οπότε παράλληλα με την ανάπτυξη των νέων εκμεταλλεύσεων θα αποκατασταθούν και οι θιγείς περιοχές, ή δεν θα υλοποιηθεί καθόλου, οπότε πέρα από τις όποιες οικονομικής φύσης απώλειες, οι περιοχές που υποβαθμίστηκαν περιβαλλοντικά από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις, θα παραμείνουν υποβαθμισμένες. Εκτιμούμε πως στη σκέψη αυτή του Δικαστηρίου εμφολωρεί ένα μάλλον ανεπίτρεπτο σφάλμα. Σύμφωνα με το άρθρο 24 παρ. 1 Σ, η υποχρέωση προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, και κατά συνέπεια η υποχρέωση αποκατάστασής του σε περίπτωση υποβάθμισης, βαραίνει ευθέως το Κράτος. Το Κράτος, λοιπόν, είναι αυτό που εκ του Συντάγματος οφείλει να εγγυηθεί την προστασία του περιβάλλοντος, το κράτος είναι αυτό που στην προκειμένη περίπτωση οφείλει να εγγυηθεί την αποκατάσταση των περιοχών που έχουν υποβαθμιστεί από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις. Ο τρόπος με τον οποίο θα λάβει χώρα η αποκατάσταση αυτή επαφίεται προφανώς στην κρίση της διοίκησης, αν δηλαδή θα αναλάβει στην πράξη το ελληνικό δημόσιο την αποκατάσταση, αν θα στραφεί κατά της προηγούμενης εταιρίας που παρέλειψε να αποκαταστήσει το περιβάλλον, ή αν θα αναθέσει το έργο σε κάποιον ιδιώτη. Αυτό που, πάντως, δεν μπορεί να θεωρηθεί αποδεκτό είναι η θέση ότι η μόνη περίπτωση να αποκατασταθούν οι θιγείς 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. Θέση που φαίνεται να προκύπτει από τη σκέψη του Δικαστηρίου όταν υποστηρίζει ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις από τη μη υλοποίηση του έργου θα είναι δυσμενείς, λαμβάνοντας ως δεδομένο ότι σε μια τέτοια περίπτωση το περιβάλλον των περιοχών που έχουν θιγεί θα παραμείνει υποβαθμισμένο.

Πιο κάτω, στο πλαίσιο της ίδιας σκέψης, το Δικαστήριο υποστήριξε ότι στην περίπτωση της μηδενικής λύσης, η αποκατάσταση όλων των ιστορικά διαταραγμένων χώρων της περιοχής θα επιβάρυνε κατά κύριο λόγο το ελληνικό δημόσιο, αξιολογώντας προφανώς ως αρνητική μια τέτοια εξέλιξη. 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, «ελαφραίνοντας» ουσιαστικά το ελληνικό δημόσιο από το κόστος που θα είχε μια τέτοια διαχείριση. Κι όμως, κατά την αξιολόγηση του οικονομικού σκέλους της μεταβίβασης των μεταλλείων, στη σκέψη 30 του συλλογισμού -σκέψη που θα συζητήσουμε εκτενώς στη συνέχεια-, το Δικαστήριο υποστήριξε ότι το χαμηλό

χρηματικό τίμημα που καταβλήθηκε από την εταιρία στο ελληνικό δημόσιο για τη μεταβίβαση των μεταλλείων αντισταθμίζεται αν συνεκτιμηθεί ότι η εταιρία «*ανέλαβε άμεσα τη διαχείριση των έντονων περιβαλλοντικών προβλημάτων που ανέκυψαν από την προγενέστερη εκμετάλλευση της περιοχής*». Η εταιρία, λοιπόν, κατέβαλε μειωμένο τίμημα για την αγορά των μεταλλείων, μεταξύ άλλων λόγων, και γιατί ανέλαβε την αποκατάσταση των περιοχών που είχαν υποβαθμιστεί περιβαλλοντικά από προηγούμενες εκμεταλλεύσεις. Κατά συνέπεια, το ελληνικό δημόσιο τελικά επιβαρύνθηκε οικονομικά προκειμένου να αποκατασταθούν οι θιγείσες περιοχές και δεν αποφεύχθηκε μια τέτοια επιβάρυνση, αφού έλαβε τίμημα μικρότερο για την μεταβίβαση των μεταλλείων, ακριβώς εξαιτίας της ανάληψης από την εταιρία της παράλληλης αυτής υποχρέωσης αποκατάστασης των περιοχών που εθίγησαν. Επομένως, δεν μπορεί να θεωρηθεί συνεπής η κρίση του Δικαστηρίου ότι η επιλογή της μηδενικής λύσης θα ενείχε ιδιαίτερα δυσμενείς επιπτώσεις καταρχάς για το περιβάλλον, επειδή διαφορετικά δεν θα αποκαθίσταντο οι θιγείσες περιοχές, άλλως δε για το ελληνικό δημόσιο, επειδή θα επιβαρυνόταν με το έργο αυτό, ως εάν τώρα να μην έχει ήδη επιβαρυνθεί.

Πέραν, όμως, των όποιων επιμέρους λογικών σφαλμάτων εμφιλοχωρούν στη θέση αυτή του Δικαστηρίου, εκτιμούμε πως η επιρροή της δεν εξαντλείται στην αξιολόγηση ενός και μόνο λόγου ακύρωσης, δεν ολοκληρώνεται με άλλα λόγια στη σκέψη του συλλογισμού όπου αποτυπώνεται, αλλά διαχέεται σε πολλές επιμέρους σκέψεις του Δικαστηρίου, αποδεικνυόμενη καθοριστική για την γενική κατεύθυνση της απόφασης, καθώς επηρεάζει ουσιαδώς τη σταθμιστική διαδικασία. Πιο αναλυτικά, υποστηρίζουμε ότι στο μέχρι τώρα γνωστό σχήμα της στάθμισης μεταξύ αφενός περιβαλλοντικών κινδύνων από την εκτέλεση του έργου ή την ανάπτυξη της δραστηριότητας αφετέρου προσδοκώμενων αναπτυξιακών οφελών, εισάγεται ένα ακόμη στοιχείο. Το Δικαστήριο σωρεύει στο δεύτερο σταθμιζόμενο μέγεθος, αυτό του προσδοκώμενου οφέλους, την περιβαλλοντική αναβάθμιση μιας ήδη υποβαθμισμένης περιοχής, σωρεύει δηλαδή ένα περιβαλλοντικής υφής όφελος. Τούτη η σωρευση είναι πιθανόν να καταστεί καθοριστική για το αποτέλεσμα της στάθμισης, καθώς μεταβάλλει το «ειδικό βάρος» της πλευράς του οφέλους. Πράγματι, αν κατά τη στάθμιση περιβαλλοντικού κινδύνου και προσδοκώμενου αναπτυξιακού οφέλους προστεθεί η περιβαλλοντική αναβάθμιση μιας ήδη πληγείσας περιοχής στο δεύτερο σταθμιζόμενο μέγεθος, τότε είναι σαφώς ευκολότερο ο ζυγός να κλίνει υπέρ της πραγμάτωσης του έργου. Όμως αυτό το αποτέλεσμα της σταθμιστικής διαδικασίας

δεν μπορεί να θεωρηθεί νομικά ορθό, διότι κατά τον εντοπισμό των προς στάθμιση ανταγωνιζόμενων συμφερόντων έχει γίνει ένα μάλλον ανεπίτρεπτο σφάλμα. Αυτό που αναγνωρίζει τη μεταλλευτική εταιρία, με το συγκεκριμένο επενδυτικό σχέδιο που προτείνει, ως τον εγγυητή της αποκατάστασης του υποβαθμισμένου περιβάλλοντος και μάλιστα ως τον μοναδικό εγγυητή.

6. Το Δικαστήριο αφιερώνει τις δύο από τις τελευταίες σκέψεις του συλλογισμού του (σκέψεις 30-31) στην ανάλυση των οικονομικών και ευρύτερα αναπτυξιακών οφελών που θα επιφέρει η υλοποίηση του σχεδιαζόμενου έργου τόσο σε τοπική όσο και σε εθνική κλίμακα. Κι ενώ η έκταση του συλλογισμού που αφιερώνεται στην οικονομική αξιολόγηση της επένδυσης είναι μάλλον ασυνήθιστη για τα συναφή νομολογιακά δεδομένα, η συγκεκριμένη αποτύπωση των ειδικότερων οικονομικών ωφελειών από την ανάπτυξη της εκμετάλλευσης και θεμιτή είναι και αναγκαία, εφόσον το Δικαστήριο καλείται να ελέγξει τη συγκεκριμένη στάθμιση που πραγματοποίησε η διοίκηση προτού εγκρίνει το σχεδιασμό του έργου. Πράγματι, το Δικαστήριο στις συγκεκριμένες σκέψεις του συλλογισμού του δεν κάνει τίποτε άλλο, από το να αναπτύσσει το ειδικότερο νόημα που αποκτούν στη συγκεκριμένη υπόθεση οι συνταγματικές αρχές των άρθρων 106 και 22 παρ.1 του Συντάγματος. Από τη στιγμή, με άλλα λόγια, που το Δικαστήριο καλείται να ελέγξει μια στάθμιση συμφερόντων τα οποία αντιστοιχούν σε συνταγματικής περιοχής αρχές (άρθρα 24, 106 και 22 παρ.1 Σ), πράγμα που εξάλλου έχει διευκρινίσει ήδη στη μείζονα πρόταση του συλλογισμού, οφείλει, κατά την ανάπτυξη του συλλογισμού αυτού, να εξειδικεύσει τα ειδικότερα συμφέροντα που συγκρούονται *ad hoc*, προκειμένου να είναι σε θέση να ελέγξει τόσο την ακρίβεια της στάθμισης όσο και την τελική τήρηση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Η εξειδίκευση δε αυτή εκτιμούμε πως απορρέει από την υποχρέωση εναρμόνισης ανταγωνιζόμενων συνταγματικών αρχών στην κατεύθυνση της διασφάλισης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, συνιστά, συνεπώς, μια συνταγματικής τάξης δέσμευση για το Δικαστήριο.

Ένα σημαντικό τμήμα των σκέψεων αυτών, ωστόσο, θέτει νέους προβληματισμούς. Συγκεκριμένα, στη σκέψη 30 το Δικαστήριο αξιολογεί το λόγο ακύρωσης που αφορά τη σύμβαση μεταβίβασης των μεταλλείων από το δημόσιο στην παρεμβαίνουσα εταιρία, και ειδικότερα τον ισχυρισμό ότι η μεταβίβαση συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση καθώς πραγματοποιήθηκε με ανεπαρκές οικονομικό αντιστάθμισμα, χωρίς να έχει διενεργηθεί διαγωνισμός και με απαλλαγή της παρεμβαίνουσας από τους φόρους μεταβίβασης, όπως έχει ήδη κριθεί με την 48/2008

απόφαση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Εξαρχής θα πρέπει να επισημανθεί ότι ο εν λόγω ισχυρισμός δεν βάλει κατά της πράξης έγκρισης της ΜΠΕ, ως εκ τούτου, όπως ορθά τελικά έκρινε το Δικαστήριο, απαράδεκτα προβλήθηκε στο πλαίσιο της συγκεκριμένης διαφοράς, καθώς αποτελεί λόγο που ανάγεται στη νομιμότητα διοικητικής πράξης, η οποία εν προκειμένω δεν προσβλήθηκε. Το Δικαστήριο, ωστόσο, δεν διατύπωσε από την αρχή την κρίση του αυτή. Εκφράζοντας καταρχάς αμφιβολίες για το παραδεκτό του ισχυρισμού (*«ανεξαρτήτως εάν ο συγκεκριμένος ισχυρισμός προβάλλεται παραδεκτώς στο πλαίσιο της παρούσης δίκης»*), προχώρησε στην εξέταση της ουσίας του ισχυρισμού τον οποίο και απέρριψε στην εξής δικαιολογητική βάση: *«Η δημόσια ωφέλεια που προκύπτει από το επίμαχο έργο δεν εξαντλείται στο χρηματικό τίμημα που κατεβλήθη (...) για την απευθείας μεταβίβαση των μεταλλείων, διότι (...) η παρεμβαίνουσα ανέλαβε άμεσα τη διαχείριση των έντονων περιβαλλοντικών προβλημάτων που ανέκυψαν από την προγενέστερη εκμετάλλευση της περιοχής (...) με δικό της κόστος για όλο το χρονικό διάστημα από την υπογραφή της συμβάσεως έως και σήμερα»*. Και πιο κάτω υποστήριξε ότι *«ναι μεν, όπως και οι αιτούντες ισχυρίζονται, η αποκατάσταση της λίμνης τελμάτων Ολυμπιάδας αναμένεται να επιφέρει σημαντικό οικονομικό όφελος στην παρεμβαίνουσα από την αξιοποίηση των αποτιθέμενων μεταλλευμάτων, πέραν όμως του κόστους αποκατάστασης των θιγείσων περιοχών, της υλοποίησης, παρακολούθησης και συντήρησης του προτεινόμενου σχεδιασμού (...), η παρεμβαίνουσα θα πρέπει να χρηματοδοτήσει και τις κοινωνικές παρεμβάσεις που είναι υποχρεωμένη ή προτίθεται να αναλάβει προς όφελος της τοπικής κοινωνίας (...) και οι οποίες συνίστανται αφ' ενός στις οικονομικές επιβαρύνσεις που έχει αναλάβει στο πλαίσιο του αρχαιολογικού νόμου (...) και αφ' ετέρου στη συνεισφορά στην τοπική κοινωνία με διάφορα έργα και δράσεις.»* Έχοντας διατυπώσει τις θέσεις αυτές, το Δικαστήριο κατέληξε στο συμπέρασμα ότι κατά το μέρος που οι ισχυρισμοί των αιτούντων βάλλουν κατά όρων της σύμβασης και της διαδικασίας μεταβίβασης, ο συναφής προβαλλόμενος λόγος ακύρωσης είναι απορριπτέος ως απαράδεκτος, διότι οι πράξεις αυτές δεν μπορούν να ελεγχθούν παρεμπιπτόντως επ' ευκαιρία προσβολής της τελικής πράξης περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου. Τι ακριβώς συμβαίνει στη σκέψη αυτή του δικανικού συλλογισμού;

Προοιωνιζόμενο το απαράδεκτο του συγκεκριμένου λόγου ακύρωσης, που βάλλει κατά της σύμβασης και της διαδικασίας μεταβίβασης, συμπέρασμα στο οποίο άλλωστε κατέληξε, το Δικαστήριο επιχείρησε παρ' όλα αυτά μια μεγάλη παρέκβαση

στο συλλογισμό του, προκειμένου να επιχειρηματολογήσει υπέρ της δημόσιας ωφέλειας του έργου και του σύννομου της μεταβίβασης και μάλιστα με επιχειρήματα σε μεγάλο βαθμό γενικά και αόριστα. Υποστήριξε ότι το τίμημα των 11 εκατ. ευρώ για τη μεταβίβαση των μεταλλείων δεν συνιστά ανεπαρκές οικονομικό αντιστάθμισμα γιατί η εταιρία ανέλαβε άμεσα τη διαχείριση των περιβαλλοντικών προβλημάτων προηγουμένως θιγείσων περιοχών με δικό της κόστος, που ωστόσο δεν αποτυπώνεται αριθμητικά. Υποστήριξε επίσης ότι η εταιρία θα χρηματοδοτήσει κοινωνικές παρεμβάσεις που είναι υποχρεωμένη ή προτίθεται να αναλάβει προς όφελος της τοπική κοινωνίας, προφανώς εννοώντας ότι οι δαπάνες αυτές, που και πάλι δεν αποτυπώνονται, ισοσταθμίζουν το μειωμένο τίμημα της μεταβίβασης και τη φορολογική ελάφρυνση που απολαμβάνει η παρεμβαίνουσα εταιρία. Στη βάση τέτοιων επιχειρημάτων εκτίμησε τελικά το Δικαστήριο ότι η μεταβίβαση των μεταλλείων με το τίμημα που συμφωνήθηκε, χωρίς να έχει διενεργηθεί διαγωνισμός και με απαλλαγή της εταιρίας από τους φόρους μεταβίβασης δεν συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση. Το ζήτημα όμως δεν είναι τόσο απλό.

Με την με αριθμό 48/2008 της 23.02.2011 απόφασή της, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έκρινε ότι η Ελλάδα χορήγησε παράνομα, κατά παράβαση του άρθρου 108 παρ. 3 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ), κρατική ενίσχυση ύψους 15,34 εκατ. ευρώ, υπέρ της «Ελληνικός Χρυσός Α.Ε.Μ.Β.Χ.», με την πώληση περιουσιακών στοιχείων και γης σε τιμή κατώτερη της αξίας της και με απαλλαγή της υποχρέωσης καταβολής των συνδεδεμένων φόρων<sup>30</sup>. Η απόφαση δε αυτή της Επιτροπής εκδόθηκε ως αποτέλεσμα μιας διαδικασίας που ξεκίνησε, όπως η ίδια η απόφαση αναφέρει, ήδη από τον Ιούλιο του 2007 κατόπιν καταγγελίας που δέχθηκε η Επιτροπή ότι η Ελλάδα είχε χορηγήσει δύο μέτρα κρατικής ενίσχυσης υπέρ της παρεμβαίνουσας εταιρίας. Το Δεκέμβριο του 2008, η Επιτροπή κίνησε την επίσημη διαδικασία έρευνας σχετικά με τα εικαζόμενα μέτρα, η οποία περιλάμβανε την διαδοχική υποβολή παρατηρήσεων από την Επιτροπή στην Ελλάδα και απαντήσεων της δεύτερης στην πρώτη, καθώς και συναντήσεις μεταξύ των υπηρεσιών της Επιτροπής και των ελληνικών αρχών αφενός και της δικαιούχου εταιρίας αφετέρου. Στην τελική απόφαση της Επιτροπής περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, η λεπτομερής περιγραφή της ενίσχυσης, οι παρατηρήσεις που υπέβαλαν στην Επιτροπή τόσο η Ελλάδα και η δικαιούχος εταιρία όσο και άλλα ενδιαφερόμενα

---

<sup>30</sup> Ολόκληρο το κείμενο της απόφασης είναι διαθέσιμο στην ηλεκτρονική διεύθυνση [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/228780/228780\\_1201018\\_130\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/228780/228780_1201018_130_2.pdf)

μέρη, αναλυτική αξιολόγηση της ενίσχυσης υπό το φως των σχετικών διατάξεων της ΣΛΕΕ με παράλληλο υπολογισμό της αξίας των μεταλλείων, της αξίας της γης που μεταβιβάστηκε και της αξίας του αποθέματος μεταλλευμάτων, λαμβάνοντας υπόψη πληθώρα εκτιμήσεων. Στη βάση τέτοιων πολυπαραγοντικών αξιολογήσεων, κατέληξε η Επιτροπή στην απόφαση για τον παράνομο χαρακτήρα της κρατικής ενίσχυσης και την υποχρέωση ανάκτησής της.

Με τα όσα περιορισμένα παραθέτουμε αναφορικά με την απόφαση της Επιτροπής, δεν αποσκοπούμε στο να αποδείξουμε ότι το Δικαστήριο δεν εκτίμησε σωστά, πολύ δε περισσότερο ότι έσφαλε στην κρίση του για το αν η συγκεκριμένη μεταβίβαση, με τους όρους που έγινε, συνιστά παράνομη κρατική ενίσχυση. Αυτό που ισχυριζόμαστε είναι ότι το οικονομικό σκέλος της συγκεκριμένης μεταβίβασης έχει αναδειχθεί σε ένα ιδιαίτερα πολύπλοκο ζήτημα που έχει απασχολήσει τις αρχές της ΕΕ αλλά και της Ελλάδας, περιλαμβάνει σύνθετες αξιολογήσεις και συγκρίσεις αριθμητικών δεδομένων. Για ένα τέτοιο ζήτημα, εφόσον εξετάζεται στην ουσία του, απαιτείται ενδελεχής εξέταση των εκατέρωθεν ισχυρισμών. Δεν είναι, συνεπώς, κατανοητό γιατί το Δικαστήριο επιλέγει να εκφέρει την κρίση του για το ζήτημα αυτό, το οποίο εξάλλου απαράδεκτα θίγεται στο πλαίσιο μιας δίκης που αφορά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου, με γενικές αναφορές σε αόριστες δαπάνες που αναλαμβάνει η εταιρία με τη *«συνεισφορά στην τοπική κοινωνία με διάφορα έργα και δράσεις»*. Η τάση του Δικαστηρίου να «κλείσει» το ζήτημα της κρατικής ενίσχυσης, παρέχοντας μια ευρεία νομιμοποιητική βάση στην εκτέλεση του συγκεκριμένου έργου σίγουρα δεν μπορεί να θεωρηθεί συμβατή με τον περιορισμένο ρόλο του δικαστή που εξετάζει την απόφαση έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων του έργου αυτού.

Συμπερασματικά, στην απόφαση 1492/2013 το ΣτΕ κλήθηκε να διεξάγει έναν έλεγχο που προϋποθέτει λεπτές αξιολογήσεις και προσεκτικές σταθμίσεις, όπως συμβαίνει στην πλειονότητα των περιβαλλοντικών διαφορών, όπου αναπτύσσουν την εμπέλειά τους περισσότερο κανονιστικά πεδία συνταγματικής καταγωγής. Η υιοθέτηση της στάθμισης ως μεθόδου επίλυσης των συγκρούσεων των συμφερόντων που στεγάζονται στα άρθρα 24, 106 και 22 του Συντάγματος και η αναλυτική διάρθρωση της μείζονος πρότασης του δικανικού συλλογισμού, αναμφίβολα προσμετρούνται στις θετικές στιγμές τούτης της απόφασης. Ωστόσο, όπως διαπιστώσαμε, τόσο κατά την εκφορά της ελάσσονος πρότασης όσο και κατά την



υπαγωγή, ο δικανικός συλλογισμός χαρακτηρίστηκε από σημαντικές παραλείψεις και αντιφάσεις, οι οποίες δημιουργούν αμφιβολίες για τη συνοχή του. Τα στοιχεία αυτά, σε συνδυασμό με την κατά περίπτωση υπέρβαση των ορίων του δικαστικού αυτοπεριορισμού και τη συχνή αγνόηση της αρχής της πρόληψης, που τελικά οδήγησε στη μη διασφάλιση ενός ελάχιστου πυρήνα προστασίας στο άρθρο 24 Σ, επιτρέπουν να τεθεί υπό αμφισβήτηση η ακρίβεια της τελικής δικανικής κρίσης.