03
2026

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ - ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

ΑΝΑΤΥΠΟ

Ελευθερία Βασίλα
Δικηγόρος, ΜΔΕ

Περιβαλλοντική αδειοδότηση έργου διευθέτησης ρέματος - Δημοσιοποίηση και δημόσια διαβούλευση ΜΠΕ μέσω ΗΠΜ και συνέπειες πλημμελειών ως προς το τεκμήριο γνώσης και το εμπρόθεσμο της αίτησης ακύρωσης

Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 261/2026 Τμ. Ε’

Online πρόσβαση σε **ΠερΔικ** στην Πλατφόρμα Νομικού Περιεχομένου | www.qualex.gr

ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Παρατηρήσεις

Ι. ΕΙΣΑΓΩΓΗ – Η ένταξη της σχολιαζόμενης απόφασης σε ευρύτερο πλαίσιο

Με τη σχολιαζόμενη απόφαση απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης, η οποία στρεφόταν κατά της με αρ. 169275/31.12.2021 απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων (ΑΕΠΟ), με την οποία αδειοδοτούνταν περιβαλλοντικά τα έργα διευθέτησης του ρέματος Πικροδάφνης. Η απόφαση εντάσσεται σε έναν ιδιαίτερα εκτεταμένο κύκλο αποφάσεων, οι οποίες εκδόθηκαν επί διαφορών που είχαν ανακύψει, ήδη από τις αρχές της δεκαετίας του 2000, ενώπιον του Συμβουλίου της Επικρατείας και αφορούσαν στα ζητήματα οριοθέτησης, διευθέτησης και εν γένει προστασίας του ρέματος Πικροδάφνης, το οποίο έχει χαρακτηριστεί από το 1993 ως ρέμα *«ιδιαίτερου περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος»*[1].

Για την πληρότητα της ανάλυσης, αξίζει να αναφερθούμε συνοπτικά στα ορόσημα των σχετικών δικών, τα οποία λήφθηκαν υπόψη από το Δικαστήριο και για την εδώ σχολιαζόμενη κρίση του.

Συγκεκριμένα, το 2008[2] εκδόθηκε η με αρ. 1242/2008 απόφαση του Δικαστηρίου με την οποία ακυρώθηκε η παράλειψη της Διοίκησης να εκδώσει προεδρικό διάταγμα οριοθέτησης του ρέματος Πικροδάφνης στο σύνολό του, η δε υπόθεση αναπέμφθηκε στη Διοίκηση, προκειμένου αυτή *«να προβεί στην ως άνω οριοθέτηση και να λάβει τα αναγκαία μέτρα για την απρόσκοπτη λειτουργία του ρέματος»*.

Ακολούθησαν απόπειρες της Διοίκησης για τμηματικές οριοθετήσεις του ρέματος Πικροδάφνης καθώς και για αδειοδότηση έργων διευθέτησης επίσης σε τμήματα του εν λόγω ρέματος, οι οποίες όμως προσέκρουσαν όλες στην ανωτέρω κρίση του Συμβουλίου της Επικρατείας περί ανάγκης συνολικής οριοθέτησης του ρέματος. Τελευταία στη σειρά αυτή των κρίσεων του Συμβουλί-

1. Με τη με αρ. 9173/1642/3.3.1993 απόφαση του (τότε) Υπουργού ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. (Δ΄ 281/1993).
2. Είχαν προηγηθεί οι με αρ. 1126/2004 και 3849/2006 αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες ακυρώθηκαν η ΑΕΠΟ για τα έργα διευθέτησης στο τμήμα του ρέματος Πικροδάφνης που διέρχεται από το Δήμο Αγίου Δημητρίου και η, μέσω τροποποίησης του οικείου ρυμοτομικού σχεδίου, επικύρωση των οριογραμμών του στον ίδιο Δήμο αντίστοιχα.

ου της Επικρατείας ήταν η με αρ. 2313/2020 απόφαση[3], με την οποία ακυρώθηκε ΑΕΠΟ για την κατασκευή αντιπλημμυρικών έργων και έργων διευθέτησης του ρέματος Πικροδάφνης στο τμήμα από τη Λεωφόρο Βουλιαγμένης έως την εκβολή του. Όπως επισήμανε το Δικαστήριο, η με αρ. 1242/2008 απόφαση επέβαλε στη Διοίκηση την υποχρέωση να προχωρήσει σε τεκμηριωμένη, με τα κατά νόμο αναγκαία στοιχεία και μελέτες, οριοθέτηση του ρέματος Πικροδάφνης στο σύνολό του, προκειμένου να διασφαλισθεί η ακώλυτη λειτουργία του ως οικοσυστήματος, η δε συνολική αυτή οριοθέτηση αποτελούσε προϋπόθεση για την εκτέλεση οποιωνδήποτε έργων επί του ρέματος.

Το Συμβούλιο της Επικρατείας μάλιστα, προχωρώντας πέρα από το «στενό πλαίσιο» της ακυρωτικής δικαιοδοσίας του και διευρύνοντας το αντικείμενο του ελέγχου του[4], με τη με αρ. 2313/2020 απόφαση «επέβαλε» στη Διοίκηση μια σειρά από ενέργειες, ώστε να εξασφαλιστεί τελικά η συμμόρφωση της Διοίκησης προς τα κριθέντα με τις με αρ. 1242/2008 και 2313/2020 αποφάσεις του. Συγκεκριμένα, το Δικαστήριο υποχρέωσε τη Διοίκηση αφενός εντός τετραμήνου από την κοινοποίηση της με αρ. 2313/2020 απόφασης να αποστείλει προς επεξεργασία προεδρικό διάταγμα για την οριοθέτηση του ρέματος στο σύνολό του και αφετέρου να λάβει αμέσως όλα τα απαραίτητα μέτρα για την προστασία του ρέματος και να καταγράψει τα αυθαίρετα κτίσματα εντός των οριογραμμών του ρέματος κ.α.[5].

Τελικά, η Διοίκηση απέστειλε στο Δικαστήριο το με αρ. 183/2021 σχέδιο διατάγματος, με το οποίο επιχειρούνταν η συνολική οριοθέτηση του ρέματος Πικροδάφνης από τις πηγές ως τις εκβολές του. Με το με αρ. 17/2022 Πρακτικό Επεξεργασίας, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι το σχέδιο αυτό προτεινόταν νόμιμα. Ακολούθησε η έκδοση του από 23.05.2022 π.δ. (Δ' 409/2022), με το οποίο επικυρώθηκε ο καθορισμός των οριογραμμών του ρέματος Πικροδάφνης.

Ωστόσο, πριν από την έκδοση του ως άνω π.δ. αλλά μετά την περιέλευση του σχετικού σχεδίου στο Συμβούλιο της Επικρατείας, εκδόθηκε η με αρ. 169275/31.12.2021 ΑΕΠΟ, με την οποία εγκρίθηκαν οι περιβαλλοντικοί όροι του έργου *«Διευθέτηση Ρέματος Πικροδάφνης με τις συμπληρώσεις της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων σύμφωνα με την 2313/2020 απόφαση του Σ.τ.Ε.»*. Προηγούμενη αίτηση ακύρωσης κατά της απόφασης αυτής, η οποία αποτελεί και την πράξη που προσβλήθηκε με την αίτηση ακύρωσης επί της οποίας εκδόθηκε η με αρ. 261/2026 σχολιαζόμενη απόφαση, είχε απορριφθεί με τη με αρ. 2276/2023 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας.

II. Οι κρίσεις της απόφασης

α. Ως προς την εμπρόθεσμη άσκηση της αίτησης ακύρωσης

Το πρώτο ζήτημα που τίθεται στη σχολιαζόμενη απόφαση είναι το χρονικό σημείο εκκίνησης της προθεσμίας για την άσκηση αίτησης ακύρωσης κατά ΑΕΠΟ, καθώς η κρινόμενη αίτηση ακύρωσης είχε ασκηθεί πέντε περίπου μήνες μετά την ανάρτηση της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ στη «ΔΙΑΥΓΕΙΑ» και στον ειδικό διαδικτυακό τόπο «aepo.ypeka.gr».

Το δικαστήριο επανέλαβε την πάγια πλέον νομολογία του ότι, με δεδομένο ότι το άρθρο 19 του ν. 4014/2011 και η κατ' εξουσιοδότηση της παρ. 9 του άρθρου αυτού εκδοθείσα ΚΥΑ 1649/45/2014[6] προβλέπουν ειδικές διατυπώσεις δημοσιοποίησης της ΜΠΕ και των λοιπών στοιχείων του φακέλου της ΑΕΠΟ πριν από την έκδοση της πράξης, η πλήρης γνώση της ΑΕΠΟ τεκμαίρεται από μόνη την ανάρτηση της τελικά εκδοθείσας απόφασης στον ειδικό ιστότοπο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ)[7]. Τούτο όμως ισχύει υπό δύο προϋποθέσεις:

Πρώτον, ότι η δημοσίευση της σχετικής ΑΕΠΟ συντελέστηκε εντός της σύντομης (διάρκειας ενός μήνα) προθεσμίας, η οποία προβλέπεται στο άρθρο 19Α του ν. 4014/2011[8].

Και δεύτερον, ότι η διαδικασία δημοσιοποίησης του αδειοδοτούμενου έργου, η οποία προηγήθηκε της έκδοσης της ΑΕΠΟ, έλαβε χώρα κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να παρέχεται στο ενδιαφερόμενο κοινό πραγματική δυνατότητα ενημέρωσης και συμμετοχής στη διαδικασία της διαβούλευσης, σύμφωνα με όσα ορίζονται στο άρθρο 19 παρ. 7 και 8 του ν. 4014/2011 και στα άρθρα 5 και 6 της προαναφερθείσας ΚΥΑ 1649/45/2014. Εάν, αντίθετα, η διαδικασία διαβούλευσης με το κοινό υπήρξε πλημμελής, το ως άνω τεκμήριο δεν μπορεί να αντιταχθεί κατά του αιτούντα αλλά η ανάρτηση της σχετικής ΑΕΠΟ συνεκτιμάται, μαζί με άλλα στοιχεία, όπως ιδίως το εύλογο ενδιαφέρον του αιτούντα

3. Βλ. ΣτΕ 1915/2017 με την οποία ακυρώθηκε ΑΕΠΟ για την εκτέλεση έργων διευθέτησης του ρέματος Πικροδάφνης σε τμήμα αυτού μήκους 196,40 μ., ΠΕ ΣτΕ 149/2020 με το οποίο κρίθηκε μη νόμιμο σχέδιο διατάγματος με το οποίο προτείνονταν η επικύρωση του καθορισμού των οριογραμμών του ρέματος Πικροδάφνης σε τμήμα από την οδό Σαρανταπόρου του Δήμου Ηλιούπολης έως την εκβολή του, στην περιοχή των Δήμων Ηλιούπολης, Αγίου Δημητρίου, Αλίμου και Παλαιού Φαλήρου. Είχαν, επίσης, προηγηθεί και οι με αρ. 1131/2017 και 573/2019 αναβλητικές αποφάσεις του Δικαστηρίου, επί της υπόθεσης που τελικά κρίθηκε με τη με αρ. 2313/2020 απόφαση.

4. Ευ. Πρεβεδούρου, Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2313/2020 - Το effet utile των ακυρωτικών αποφάσεων: από την κάλυψη στεγαστικών αναγκών (ΣτΕ 1525/2020) στη διάσωση του ρέματος της Πικροδάφνης (ΣτΕ 2313/2020), Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, τεύχος 1/2021, σελ. 33.

5. Σημειώνεται ότι κατά το χρόνο εκείνο είχαν ήδη εκδοθεί και δύο πρακτικά του Συμβουλίου Συμμόρφωσης του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τα οποία εξετάστηκε η παράλειψη της Διοίκησης να συμμορφωθεί με τη με αρ. 1242/2008 απόφαση του Δικαστηρίου. Συγκεκριμένα, με το Πρακτικό 3/2013 του Συμβουλίου Συμμόρφωσης διαπιστώθηκε καθυστέρηση προώθησης της διαδικασίας έκδοσης διατάγματος οριοθέτησης του ρέματος, ενώ με το Πρακτικό 11/2015 αναγνωρίστηκε η πολυπλοκότητα του ζητήματος και η σημαντική πρόοδο των εργασιών που είχαν πραγματοποιηθεί και γι' αυτό το Συμβούλιο ανέβαλε την έκδοση οριστική απόφασης. Ωστόσο, μετά την πάροδο επιπλέον 5 ετών από το Πρακτικό 11/2015, το Δικαστήριο με τη αρ. 2313/2020 απόφαση «απείλησε» τη Διοίκηση ότι, εάν το σχετικό προεδρικό διάταγμα δεν αποστελλόταν στο Δικαστήριο εντός της τετράμηνης προθεσμίας που τέθηκε με την εν λόγω απόφαση, θα προχωρούσε αμέσως σε εξέταση της εκκρεμούς αίτησης συμμόρφωσης προς την με αρ. 1242/2008 απόφαση.

6. ΦΕΚ Β΄ 45/2014.

7. Ενδ. ΣτΕ 1194/2025, 593/2025, 2379/2023, 1037/2022 7μ..

8. Παράβαση της προθεσμίας του ενός μήνα για τη δημοσίευση της ΑΕΠΟ επιφέρει ακυρότητα αυτής, κατά τη ρητή πρόβλεψη του α. 19α του ν. 4014/2011.

να λάβει γνώση της πράξης, για τη συναγωγή τεκμηρίου γνώσης της ΑΕΠΟ, σύμφωνα με διάταξη του άρθρου 46 του π.δ. 18/1989, όπως πάγια ερμηνεύεται[9].

Στην υπόθεση που κρίθηκε με τη σχολιαζόμενη απόφαση, η διαδικασία διαβούλευσης που προηγήθηκε της έκδοσης της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ παρουσίαζε ιδιαιτερότητες. Συγκεκριμένα, η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) του έργου κατατέθηκε στην αρμόδια υπηρεσία της Αποκεντρωμένης Διοίκησης στις 03.06.2021, δηλαδή μετά την 01.01.2021, η οποία είχε οριστεί με την παρ. 6 του άρθρου 18 του ν. 4014/2011 ως η ημερομηνία από την οποία και εφεξής το Ηλεκτρονικό Περιβαλλοντικό Μητρώο (ΗΠΜ) θα λειτουργούσε ως το αποκλειστικό μέσο διεξαγωγής των περιβαλλοντικών διαβουλεύσεων. Το έργο απέκτησε μεν Περιβαλλοντική Ταυτότητα (ΠΕΤ), δηλαδή μοναδικό χαρακτηριστικό αριθμό που λαμβάνεται μέσω του ΗΠΜ, γεγονός που υποδήλωνε ότι οι σχετικές με αυτό πληροφορίες βρίσκονταν αναρτημένες στο ΗΠΜ, ωστόσο, όπως αποδείχθηκε ενώπιον του Δικαστηρίου, η ΜΠΕ και τα στοιχεία που την συνόδευαν δεν αναρτήθηκαν στο ΗΠΜ, λόγω προβλημάτων στη λειτουργία αυτού. Αντίθετα, η ύπαρξη της ΜΠΕ, τα ουσιώδη στοιχεία του έργου και ο τόπος και τρόπος διαβούλευσης δημοσιοποιήθηκαν στο κοινό αποκλειστικά και μόνο με ανάρτηση σχετικής ανακοίνωσης στον ιστότοπο της Περιφέρειας και σχετική δημοσίευση στον τύπο, χωρίς, παρά την ύπαρξη ΠΕΤ, να υπάρχει δυνατότητα να ανευρεθούν η οικεία ΜΠΕ και τα συνοδευτικά αυτής στοιχεία στο ΗΠΜ. Με αυτά τα δεδομένα, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι δεν μπορούσε να αντιταχθεί στα αιτούντα σωματεία το προβλεπόμενο από το άρθρο 19α του ν. 4014/2021 τεκμήριο γνώσης.

Λαμβάνοντας δε υπόψη και τα λοιπά πραγματικά στοιχεία της ένδικης υπόθεσης, ιδίως το χρόνο κατά τον οποίο τα δύο από τα τρία αιτούντα την ακύρωση σωματεία είχαν ασκήσει προσφυγή νομιμότητας κατά της ένδικης ΑΕΠΟ και το γεγονός ότι για το τρίτο εξ αυτών δεν προέκυπτε πλήρης γνώση της προσβαλλόμενης πράξης σε χρόνο που θα καθιστούσε την αίτηση εκπρόθεσμη, το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι η ένδικη αίτηση είχε ασκηθεί εμπρόθεσμα.

β. Ως προς τη βασιμότητα των προβαλλόμενων λόγων ακύρωσης

Η παράλειψη ανάρτησης της ΜΠΕ και των συνοδευτικών αυτής στοιχείων στο ΗΠΜ προβλήθηκε από τους αιτούντες ως λόγος ακύρωσης της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ. Προφανώς ο συγκεκριμένος λόγος ακύρωσης στηριζόταν στην πάγια πλέον νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας[10], σύμφωνα με την οποία η δημοσιοποίηση της ΜΠΕ αποτελεί ουσιώδη τύπο για την έκδοση της ΑΕΠΟ[11] και επομένως, η παράλειψη τήρησης της διαδικασίας δημοσιοποίησης έχει ως αποτέλεσμα την ακυρότητα της ΑΕΠΟ.

Για την εξέταση της βασιμότητας του λόγου αυτού, το Δικαστήριο χρειάστηκε να ερμηνεύσει την παρ. 6 του άρθρου 18 του ν. 4014/2011, σύμφωνα με την οποία από 01.01.2021 τόσο η ανάρτηση και διακίνηση όλων των εγγράφων που αφορούν στην έκδοση, ανανέωση ή τροποποίηση ΑΕΠΟ όσο και η σχετική δημόσια διαβούλευση, όπου απαιτείται, γίνονται αποκλειστικά μέσω του ΗΠΜ. Το Συμβούλιο της Επικρατείας θεώρησε ότι αυτονόητη προϋπόθεση για να έχει ισχύ η εν λόγω πρόβλεψη είναι το ΗΠΜ να είναι πράγματι λειτουργικό και ικανό να ανταποκριθεί στις σχετικές απαιτήσεις. Λαμβάνοντας δε υπόψη ότι η ενωσιακή νομοθεσία επιβάλλει τη χορήγηση στο κοινό πραγματικής ενημέρωσης και δυνατότητας συμμετοχής στη διαβούλευση, έκρινε ότι το άρθρο 18 παρ. 6 του ν. 4014/2011 δεν κατήργησε τις έως τότε ισχύουσες διατάξεις (άρθρο 19 παρ. 7 του ν. 4014/2011 και άρθρα 5 και 7 της ΚΥΑ 1649/45/2014) που προέβλεπαν αφενός ως τρόπο δημοσιοποίησης της ΜΠΕ και των συνοδών αυτής στοιχείων την ανάρτηση στην ιστοσελίδα της οικείας Περιφέρειας και τη δημοσίευση σε μία τουλάχιστον νομαρχιακή εφημερίδα και αφετέρου ως φορείς στους οποίους μπορεί να απευθυνθεί το κοινό, για να λάβει γνώση της ΜΠΕ, την οικεία Περιφέρεια, τον οικείο Δήμο και την αρμόδια Περιβαλλοντική Αρχή. Με αυτές τις σκέψεις, το Συμβούλιο της Επικρατείας κατέληξε στο συμπέρασμα ότι η τήρηση της ως άνω διαδικασίας διαβούλευσης, αντί της διαδικασίας μέσω του ΗΠΜ, εάν αυτό κριθεί αναγκαίο, δεν συνιστά άνευ ετέρου λόγο για την ακύρωση της ΑΕΠΟ. Επειδή δε από τα στοιχεία που τέθηκαν υπόψη του δεν προέκυπτε ότι παραβιάστηκε το δικαίωμα των αιτούντων να συμμετάσχουν έγκαιρα και αποτελεσματικά στη διαβούλευση ούτε τα αιτούντα σωματεία επικαλέστηκαν συγκεκριμένες πλημμέλειες της ΜΠΕ τις οποίες εμποδίστηκαν να προβάλουν κατά τη διαβούλευση, το Δικαστήριο απέρριψε το σχετικό λόγο ως αβάσιμο.

Τέλος, προβλήθηκε ως λόγος ακύρωσης η παραβίαση του δεδικασμένου που απέρρεε από τη με αρ. 2313/2020 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας, επειδή η προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ εκδόθηκε πριν από την έκδοση του π.δ. με το οποίο επικυρώθηκε ο καθορισμός των οριογραμμών του ρέματος Πικροδάφνης. Παρόμοιος λόγος ακύρωσης είχε προβληθεί και στο πλαίσιο της δίκης, η οποία οδήγησε στην έκδοση της με αρ. 2276/2023 απόφασης του Δικαστηρίου και είχε απορριφθεί. Και αυτό, με το σκεπτικό ότι, όπως έγινε δεκτό τόσο με τη με αρ. 2276/2023 όσο και με τη σχολιαζόμενη απόφαση, η προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ στηρίχθηκε σε ΜΠΕ που ερείδεται σε προηγηθείσα αυτής πρόταση οριοθέτησης και συνοδεύεται από τα διαγράμματα της πρότασης αυτής, εκδόθηκε δε στις 31.12.2021, δηλαδή μετά την περιέλευση του σχεδίου διατάγματος περί οριοθέτησης του ρέματος στο Συμβούλιο της Επικρατείας, χωρίς να ασκεί επιρροή το γεγονός ότι εκδόθηκε πριν από την έκδοση του σχετικού διατάγματος οριοθέτησης.

III. Παρατηρήσεις επί της δικανικής κρίσης

Η σχολιαζόμενη απόφαση παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον, τόσο αυτοτελώς, λόγω των νομικών αξιολογήσεων που περιλαμβάνονται σε αυτή, όσο και εντασσόμενη στο ευρύτερο πλαίσιο των διαφορών που ήχθησαν ενώπιον του Δικαστηρίου και αφορούσαν στην προστασία του ρέματος Πικροδάφνης.

Συγκεκριμένα, είναι χαρακτηριστική η διττή αξιολόγηση της ιδιαιτερότητας την οποία παρουσίαζε η υπό κρί-

9. Βλ. σκ. 7 της σχολιαζόμενης απόφασης ΣτΕ 261/2026.

10. Ενδ. ΣτΕ 159/2024, 689/2023 7μ., 2242/2020.

11. Κι αυτό, διότι *«η προβλεπόμενη δημοσιοποίηση της ΜΠΕ με πρόσφορα μέσα έχει ως στόχο την ενημέρωση των ενδιαφερόμενων πολιτών και φορέων και την παροχή σ' αυτούς της δυνατότητας υποβολής τεκμηριωμένων προτάσεων προκειμένου να καταστεί δυνατή η επιλογή των βέλτιστων εξ αυτών»* (ΣτΕ 159/2024, 689/2023).

ση διαδικασία διεξαγωγής της διαβούλευσης ως στοιχείο που επηρεάζει ή μπορεί να επηρεάσει αφενός την έναρξη της προθεσμίας για την προσβολή της ΑΕΠΟ και αφετέρου τη νομιμότητα της ΑΕΠΟ. Έτσι, η μη ανάρτηση της ΜΠΕ και των λοιπών μελετών στο ΗΠΜ και η διεξαγωγή της διαβούλευσης με τα «παραδοσιακά» μέσα, παρά την έναρξη λειτουργίας του ΗΠΜ, αξιολογήθηκε από το Δικαστήριο ως ικανή να κάμψει το – ούτως ή άλλως μαχητό[12] – τεκμήριο του άρθρου 19α του ν. 4014/2011 περί γνώσης της ΑΕΠΟ από μόνη την ανάρτηση αυτής στον ειδικό προς τούτο διαδικτυακό τόπο του ΥΠΕΝ αλλά όχι ως ικανή να επιφέρει την ακυρότητα της ΑΕΠΟ που εκδόθηκε σε συνέχεια αυτής της διαδικασίας. Η κρίση αυτή μοιάζει εκ πρώτης όψης παράδοξη.

Με τη Σύμβαση του Άαρχους, οποία έχει κυρωθεί και από την Ευρωπαϊκή Ένωση[13], θεσπίστηκε, ήδη από το 1998, το δικαίωμα στην «περιβαλλοντική πληροφόρηση», το οποίο αναλύεται διαδικαστικά σε τρεις εκφάνσεις[14]: στο δικαίωμα πρόσβασης στις περιβαλλοντικές πληροφορίες, στο δικαίωμα συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων που αφορούν στο περιβάλλον και στο δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη για περιβαλλοντικά θέματα. Ιδιαίτερη σημασία για την κατανόηση της εδώ σχολιαζόμενης απόφασης έχουν το δεύτερο και τρίτο από τα παραπάνω δικαιώματα περί συμμετοχής του κοινού στη λήψη αποφάσεων και περί πρόσβασης στη δικαιοσύνη.

Η Οδηγία 2011/92/ΕΕ, σε επίπεδο ενωσιακού δικαίου, και ο ν. 4014/2011, σε επίπεδο εθνικής νομοθεσίας, θεσπίζουν τον τρόπο εφαρμογής του δικαιώματος του κοινού να συμμετέχει στην λήψη των αποφάσεων που αφορούν σε περιβαλλοντικά αδειοδοτούμενα έργα. Από την ως άνω Οδηγία προκύπτει ότι τα κράτη μέλη πρέπει να εξασφαλίζουν την πραγματική και αποτελεσματική δυνατότητα συμμετοχής του κοινού στη διαβούλευση, η οποία εξαρτάται από την παροχή στο κοινό έγκαιρης και έγκυρης σχετικής ενημέρωση[15]. Στην επίτευξη αυτού του σκοπού, κατατείνουν το άρθρο 19 παρ. 5 και 7 του ν. 4014/2011 και τα άρθρα 5 παρ. 5 και 7 της ΚΥΑ 1649/45/2014.

Η δε άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής στη λήψη των αποφάσεων που αφορούν στο περιβάλλον δεν διασφαλίζεται αποτελεσματικά χωρίς το αντίστοιχο δικαίωμα πρόσβασης στη δικαιοσύνη. Τα δυο αυτά δικαιώματα συνδέονται άρρηκτα, οι δε διαδικαστικές προϋποθέσεις για την προσφυγή στη δικαιοσύνη δεν μπορεί να είναι τέτοιες που να περιορίζουν υπέρμετρα το δικαίωμα προσφυγής, ιδίως εάν στην εκάστοτε κρινόμενη περίπτωση έχει πληγεί το δικαίωμα του προσφεύγοντος να συμμετέχει αποτελεσματικά στη λήψη της προσβαλλόμενης απόφασης. Ως εκ τούτου, η θέσπιση προθεσμίας για την άσκηση του ένδικου βοηθήματος, αποτελεί μια διαδικαστική προϋπόθεση για την άσκηση του δικαιώματος πρόσβασης στη δικαιοσύνη, η οποία πρέπει να εξετάζεται υπό το ανωτέρω πρίσμα. Πολλώ δε μάλλον που στις περιπτώσεις περιβαλλοντικής αδειοδότησης έργων, με βάση τις προβλέψεις του άρθρου 19α ν. 4014/2011, η προθεσμία αυτή εκκινεί, κατ' αρχήν, από τη δημοσίευση της ΑΕΠΟ στον διαδικτυακό τόπο «aepo.ypeka.gr». Όπως άλλωστε κρίθηκε από το ΔΕΕ με την από 07.11.2019 απόφαση επί της ελληνικού ενδιαφέροντος υπόθεσης C-280/18 η ρύθμιση του άρθρου 19α ν. 4014/2011 περί τεκμηρίου γνώσης της ΑΕΠΟ αντίκεινται στα άρθρα 9 και 11 της οδηγίας 2011/92 αν αυτή έχει «*ως αποτέλεσμα να αντιτάσσεται σε μέλη του ενδιαφερόμενου κοινού προθεσμία για την άσκηση ενδίκου βοηθήματος της οποίας αφετηρία συνιστά η δημοσιοποίηση της εγκρίσεως έργου διά της αναρτήσεως στο διαδίκτυο, όταν τα μέλη αυτά του ενδιαφερόμενου κοινού δεν είχαν προηγουμένως τη δυνατότητα να ενημερωθούν επαρκώς για τη διαδικασία αδειοδοτήσεως σύμφωνα με το άρθρο 6, παράγραφος 2, της οδηγίας αυτής*».

Επιπλέον, με την από 28.05.2020 απόφαση επί της υπόθεσης C535/18, το ΔΕΕ έκρινε ότι στην «*περίπτωση που διαδικαστική πλημμέλεια απόφασης για την αδειοδότηση έργου δεν είναι ικανή να μεταβάλει το περιεχόμενο της απόφασης, τα κράτη μέλη μπορούν να προβλέπουν ότι προσφυγή με αίτημα να ακυρωθεί η απόφαση αυτή είναι παραδεκτή μόνον αν η επίμαχη πλημμέλεια στέρησε από τον προσφεύγοντα το δικαίωμα συμμετοχής στη διαδικασία λήψης αποφάσεων που αφορούν το περιβάλλον […]*». Κατά μείζονα λόγο, επομένως, δεν φαίνεται να μπορεί να θεωρηθεί αντίθετη στο ενωσιακό δίκαιο δικαστική απόφαση που απορρίπτει ένδικο βοήθημα ως αβάσιμο, όταν από τα στοιχεία που τίθενται υπόψη του εθνικού δικαστηρίου δεν προκύπτει στέρηση του δικαιώματος συμμετοχής του αιτούντα στην περιβαλλοντική διαβούλευση και δεν προβάλλονται συγκεκριμένοι ισχυρισμοί τους οποίους ο αιτών εμποδίστηκε να προβάλει στη διαβούλευση.

Λαμβάνοντας υπόψη τα παραπάνω φαίνεται πως, εύλογα και σε συμφωνία με τη νομολογία του ΔΕΕ, το Συμβούλιο της Επικρατείας οδηγήθηκε στην προκειμένη περίπτωση σε κάμψη του τεκμηρίου γνώσης που θεσπίζει το άρθρο 19α του ν. 4014/2011, καθώς η παράλειψη ανάρτησης της ΜΠΕ και των λοιπών μελετών του έργου στο ΗΠΜ, παρότι αυτό είχε θεωρητικά τεθεί σε λειτουργία και το έργο είχε λάβει ΠΕΤ, θα μπορούσε να δημιουργήσει στο ενδιαφερόμενο κοινό την εσφαλμένη αντίληψη ότι τα προς διαβούλευση στοιχεία μπορούσαν να αναζητηθούν ηλεκτρονικά. Αντίθετη ερμηνεία θα έπληττε το δικαίωμα των αιτούντων για προσφυγή στη δικαιοσύνη, καθώς θα οδηγούσε σε υπέρμετρο περιορισμό αυτού.

Όμως, ως προς την επίδραση της μη διεξαγωγής της διαδικασίας μέσω του ΗΠΜ στο κύρος της ΑΕΠΟ, το Συμβούλιο της Επικρατείας δέχτηκε ότι η αντ' αυτής τήρηση της «παραδοσιακής» διαδικασίας διαβούλευσης, εάν κάτι τέτοιο επιβάλλεται από λόγους ανεπάρκειας ή δυσλειτουργικότητας του ΗΠΜ, δεν συνιστά άνευ ετέρου λόγο για την ακύρωση της ΑΕΠΟ. Θεώρησε δε ότι, για τη βασιμότητα του αντίστοιχου λόγου ακύρωσης, απαιτείται να προκύπτει παρεμπόδιση του κοινού να συμμετέχει έγκαιρα και αποτελεσματικά στη διαβούλευση. Τέτοια παρεμπόδιση δεν συνέτρεχε στην προκειμένη περίπτωση, κατά την εκτίμηση του Δικαστηρίου. Ως στοιχείο της in concreto κρίσης περί παραβίασης του δικαιώματος έγκαιρης και

12. ΣτΕ 674/2018, βλ. και Ι. Κανταρτζή, Σχόλιο στην ΔΕΕ υπόθ. C-280/18, απόφ. της 7.11.2019 - Περιβαλλοντική πληροφόρηση και πρόσβαση στην περιβαλλοντική δικαιοσύνη: Το τεκμήριο της γνώσης και ζητήματα προθεσμίας, Εφαρμογές Δημοσίου Δικαίου, 1/2020, σελ. 114.
13. Με την απόφαση 2005/370/ΕΚ του Συμβουλίου.
14. Πρόκειται για τους γνωστούς και ως τρεις πυλώνες της Σύμβασης του Άαρχους, για τους οποίους βλ. αναλυτικά «Δίκαιο Περιβάλλοντος της Ευρωπαϊκής Ένωσης», Κ. Πουϊκλή και Ι. Χατζηγιάννη, Νομική Βιβλιοθήκη, 2025, σελ. 95 επ.
15. Άρθρο 6 της Οδηγίας 2011/92/ΕΕ.

αποτελεσματικής συμμετοχής φαίνεται να λήφθηκε υπόψη και η μη επίκληση εκ μέρους των αιτούντων των πλημμελειών της ΜΠΕ ή των λοιπών μελετών του προς αδειοδότηση έργου τις οποίες εμποδίστηκαν να προβάλουν στο στάδιο της διαβούλευσης. Ενδεχομένως εδώ υποκρύπτεται και μια αξιολόγηση περί αλυσιτελούς προβολής του λόγου ακύρωσης. Αφού δεν υπήρχαν στην κρινόμενη περίπτωση ισχυρισμοί των αιτούντων τους οποίους δεν μπόρεσαν να θέσουν κατά τη διαδικασία της διαβούλευσης με το κοινό, δεν φαίνεται να ήταν πιθανή η διαφοροποίηση του περιεχομένου της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ εκ του λόγου αυτού.

Η διαφοροποίηση της αξιολόγησης σε επίπεδο παραδεκτού του ενδίκου βοηθήματος και σε επίπεδο βασιμότητας του σχετικού λόγου ακύρωσης δεν μπορεί να θεωρηθεί αδικαιολόγητη ούτε αντίθετη στις επιταγές του ενωσιακού δικαίου. Σε επίπεδο παραδεκτού – ελέγχου τήρησης της προθεσμίας προσβολής της ΑΕΠΟ – το Δικαστήριο εκτιμά αν η διαδικασία που ακολουθήθηκε ήταν ικανή να δημιουργήσει εμπόδια στο κοινό ως προς την άσκηση του δικαιώματος συμμετοχής. Το εάν όμως αυτό το δικαίωμα των αιτούντων πράγματι παραβιάστηκε, επειδή ο αιτών στερήθηκε τη δυνατότητα να διατυπώσει συγκεκριμένους ισχυρισμούς κατά τη διαβούλευση, κρίνεται στο επίπεδο της βασιμότητας του λόγου ακύρωσης, με τον οποίο προβάλλεται ακυρότητα της ΑΕΠΟ λόγω παράλειψης τήρησης της προβλεπόμενης διαδικασίας δημοσιοποίησης.

Με άλλα λόγια, το Συμβούλιο της Επικρατείας με τη σχολιαζόμενη απόφασή του διασφάλισε ότι η παράλειψη διενέργειας της διαβούλευσης με τον προβλεπόμενο κατά τον χρόνο διεξαγωγής της τρόπο και η εξ αυτού του λόγου πιθανότητα να δημιουργηθούν στο κοινό εσφαλμένες εντυπώσεις για τον τρόπο διεξαγωγής της δεν θα έθιγε το δικαίωμα των αιτούντων να προσφύγουν στη δικαιοσύνη και να θέσουν ενώπιόν της τις πλημμέλειες από τις οποίες θεωρούσαν ότι έπασχε η προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ. Όμως, αφού ο «εναλλακτικός» τρόπος διαβούλευσης που επιλέχθηκε από τη Διοίκηση ήχθη προς κρίση ενώπιον του Δικαστηρίου και, αφού, από τα στοιχεία που τέθηκαν ενώπιον του, προέκυψε ότι ο τρόπος διενέργειας της διαβούλευσης δεν είχε τελικά ως αποτέλεσμα στη συγκεκριμένη περίπτωση να παραβιαστεί το δικαίωμα των αιτούντων να συμμετάσχουν αποτελεσματικά στη λήψη της επίμαχης απόφασης και να προβάλουν συγκεκριμένες πλημμέλειες της ΜΠΕ και των λοιπών μελετών του προς αδειοδότηση έργου, το Δικαστήριο αποφάνθηκε ότι η ένδικη ΑΕΠΟ δεν έπασχε ακυρότητα.

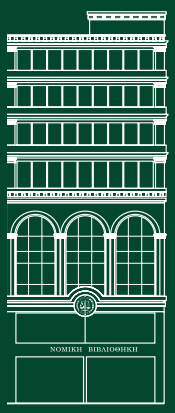
Τέλος, όσον αφορά στην κρίση της σχολιαζόμενης απόφασης περί μη παραβίασης του δεδικασμένου που απέρρεε από τη με αρ. 2313/2020 απόφασή του, είναι χαρακτηριστικό ότι, στο πλαίσιο των δικών για το ρέμα Πικροδάφνης, το Συμβούλιο της Επικρατείας κλήθηκε επανειλημμένα να ερμηνεύσει προηγούμενες αποφάσεις του. Αυτό είχε συμβεί στη δίκη, η οποία οδήγησε στην έκδοση της με αρ. 2313/2020 απόφασης, με την οποία ξεκαθάρισε την έννοια της με αρ. 1242/2008 απόφασής του, αυτό συνέβη και στις δίκες επί των οποίων εκδόθηκαν η με αρ. 2276/2023 και η σχολιαζόμενη απόφαση, με τις οποίες αποσαφηνίστηκαν οι υποχρεώσεις της Διοίκησης που απέρρεαν από το «δεδικασμένο» της με αρ. 2313/2020 απόφασης.

Στην τελευταία περίπτωση, η κρίση ότι η διαδικασία που ακολουθήθηκε τελικά από τη Διοίκηση δεν προσέβαλε το δεδικασμένο της με αρ. 2313/2020 απόφασης, στηρίχθηκε, όπως προκύπτει – όχι ευθέως από τη σχολιαζόμενη απόφαση αλλά – από τη σκέψη 26 της με αρ. 2276/2023 απόφασης, στην οποία η σχολιαζόμενη απόφαση παραπέμπει, μεταξύ άλλων, και στις διατάξεις του σήμερα ισχύοντος κεφ. Β' του άρθρου 3 του ν. 4258/2014. Με τις διατάξεις αυτές προβλέπεται ότι, σε περίπτωση οριοθέτησης υδατορέματος με έργα διευθέτησης, δεν απαιτείται η έκδοση της πράξης επικύρωσης του καθορισμού των οριογραμμών του ρέματος να προηγηθεί της έγκρισης περιβαλλοντικών όρων των σχετικών έργων διευθέτησης (ή/και αντιπλημμυρικών έργων) επί του ρέματος. Σύμφωνα δε με τη νομολογία του Δικαστηρίου[16], οι διατάξεις αυτές δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 του Συντάγματος, επειδή, κατά ρητή νομοθετική πρόβλεψη, η ΜΠΕ που εκπονείται για τη μελέτη των έργων διευθέτησης περιλαμβάνει την πρόταση καθορισμού των οριογραμμών του οικείου ρέματος, η δε εκτέλεση των έργων διευθέτησης δεν επιτρέπεται πριν από την έκδοση της διοικητικής πράξης με την οποία επικυρώνονται οι οριογραμμές του υδατορέματος.

Υπό το πρίσμα της ρητής – και σύμφωνης με το Σύνταγμα – νομοθετικής πρόβλεψης, το Δικαστήριο θεώρησε ότι δεν υπήρξε παράβαση της με αρ. 2313/2020 απόφασής του, με την οποία είχε κριθεί ότι η οριοθέτηση του ρέματος στο σύνολό του αποτελούσε προϋπόθεση για την εκτέλεση οποιωνδήποτε έργων επ' αυτού. Κι αυτό, επειδή, παρά το γεγονός ότι η προσβαλλόμενη ΑΕΠΟ των έργων διευθέτησης επί του ρέματος εκδόθηκε σε χρόνο προγενέστερο της έκδοσης του διατάγματος επικύρωσης των οριογραμμών του, η σχετική ΜΠΕ είχε βασιστεί σε ολοκληρωμένη και τεκμηριωμένη πρόταση οριοθέτησης του ρέματος, η οποία άλλωστε, ως σχέδιο διατάγματος είχε περιέλθει στο Δικαστήριο πριν από την έκδοση της προσβαλλόμενης ΑΕΠΟ. Απομένει να φανεί εάν η σχολιαζόμενη απόφαση ήρε και το τελευταίο εμπόδια (ή, έστω, κάποιο από τα τελευταία εμπόδια) για την έναρξη των έργων στο ρέμα Πικροδάφνης, η ανάγκη προστασίας του οποίου είναι αδιαμφισβήτηση.

Ελευθερία Βασίλα, Δικηγόρος ΜΔΕ

16. ΣτΕ 2145/2020, 2165/2019.



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ
Εκδοση | Εκπαίδευση | Καινοτομία

ΑΘΗΝΑ - ΚΕΝΤΡΙΚΑ:
Μαυρομιχάλη 23, 106 80 | T 210 3678800 (30 γραμμές) | F 210 3678922 | E info@nb.org

ΑΘΗΝΑ:
Μαυρομιχάλη 2, 106 80 | T 210 3607521 | F 210 3603975 | E m2bookstr@nb.org

ΠΑΤΡΑ:
Κανάρη 15, 262 22 | T 2610 361600 | F 2610 361515 | E nbpatra@nb.org

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ:
Φράγκων 1, 546 26 | T 2310 545618, 2310 532134 | F 2310 551530 | E nbthess@nb.org

www.nb.org