

Ε.Ν.

Αριθμός 5455/2012

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 2 Δεκεμβρίου 2009, με την εξής σύνθεση: Κ. Μενουδάκος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Ε΄ Τμήματος, Αγγ. Θεοφιλοπούλου, Ν. Ρόζος, Χρ. Ράμμος, Αικ. Σακελλαροπούλου, Σύμβουλοι, Χρ. Ντουχάνης, Χρ. Παπανικολάου, Πάρεδροι. Γραμματέας η Ε. Κουμεντέρη, Γραμματέας του Ε΄ Τμήματος.

Για να δικάσει την από 19 Δεκεμβρίου 2008 αίτηση:

των: 1) Κοινωφελούς Ιδρύματος με την επωνυμία «ΠΑΓΚΟΣΜΙΟ ΤΑΜΕΙΟ ΓΙΑ ΤΗ ΦΥΣΗ (WWF) - ΕΛΛΑΣ», που εδρεύει στην Αθήνα (Φιλελλήνων 26), 2) Σωματείου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΟΡΝΙΘΟΛΟΓΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», που εδρεύει στην Αθήνα (Β. Ηρακλείου 24), 3) Αστικής Περιβαλλοντικής και Επιστημονικής Εταιρείας μη Κερδοσκοπικού Χαρακτήρα με την επωνυμία «ΚΑΛΛΙΣΤΩ - Περιβαλλοντική Οργάνωση για την Άγρια Ζωή και τη Φύση», που εδρεύει στη Θεσσαλονίκη (Μητροπόλεως 123), 4) Σωματείου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΣΜΟΥ» και με τον διακριτικό τίτλο «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΕΙΑ», που εδρεύει στην Αθήνα (Τριπόδων 28), 5) Σωματείου με την επωνυμία «ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΕΤΑΙΡΙΑ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΦΥΣΗΣ (ΕΕΠΦ), που εδρεύει στην Αθήνα (Νίκης 20) και 6) Σωματείου με την επωνυμία «ΔΙΚΤΥΟ ΜΕΣΟΓΕΙΟΣ S.O.S.», που εδρεύει στην Αθήνα, οι οποίοι παρέστησαν με την δικηγόρο Ελεούσα Κουσοπούλου (Α.Μ. 12022), που την διόρισαν με πληρεξούσιο,

κατά των: 1) Υπουργού Ανάπτυξης, 2) Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, 3) Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 4) Υπουργού Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και 5) Υπουργού Μακεδονίας - Θράκης, οι οποίοι παρέστησαν με

./.

την Αθηνά Αλεφάντη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ' αριθμ. 44549/17-10-2008 κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και Μακεδονίας - Θράκης (ΦΕΚ 497/17.10.2008 τ. Δ') και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως της εισηγήτριας, Συμβούλου Αικ. Σακελλαροπούλου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε την πληρεξούσια των αιτούντων, η οποία ανέπτυξε και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησε να γίνει δεκτή η αίτηση και την αντιπρόσωπο των Υπουργών, η οποία ζήτησε την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου και

Αφού μελέτησε τα σχετικά έγγραφα
Σκέφθηκε κατά το Νόμο

1. Επειδή, για την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ' αριθμ. 857578/19.12.2008 ειδικό έντυπο παραβόλου).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 44549/17.10.2008 κοινής απόφασης των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής και Μακεδονίας Θράκης, με την οποία χαρακτηρίζονται ως Εθνικό Πάρκο με Περιφερειακή Ζώνη οι υγροβιότοποι, Δέλτα Νέστου, Λίμνης Βιστωνίδας με λιμνοθαλάσσια και λιμνιαία χαρακτηριστικά, λίμνης Ισμαρίδας και της ευρύτερης περιοχής τους (Δ' 497/17.10.2008).

3. Επειδή, οι αιτούντες, νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου με καταστατικούς σκοπούς σχετικούς με την προστασία και διαφύλαξη του πε-

./.

ριβάλλοντος, των οικοσυστημάτων και της οικολογικής ισορροπίας της χώρας ασκούν με έννομο συμφέρον την κρινόμενη αίτηση, ισχυριζόμενοι ότι με τις ρυθμίσεις της προσβαλλομένης κοινής υπουργικής απόφασης θίγονται προστατευόμενοι υγρότοποι και οικότοποι και περιοχές του δικτύου Natura 2000.

4. Επειδή, η κρινόμενη αίτηση που κατατέθηκε στις 19.12.2008, ασκείται εμπροθέσμως από τους αιτούντες κατά της προσβαλλομένης, κανονιστικού χαρακτήρος (ΣτΕ 3595/2007) αποφάσεως, καθ' όσον αυτή δημοσιεύθηκε την 17.10.2008 στο ΦΕΚ Δ' 497, το οποίο κυκλοφόρησε πραγματικά την 23.10.2008 και επανακυκλοφόρησε πλήρες (με συντεταγμένες και διαγράμματα) την 30.10.2008.

5. Επειδή, στο κεφάλαιο Δ', άρθρα 18 έως 22 του ν. 1650/1986 «για την προστασία του περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α' 160), όπως ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, περιέχονται ορισμοί των στοιχείων της φύσεως και του τοπίου που χρήζουν ιδιαίτερης προστασίας και προβλέπονται τα κριτήρια και η διαδικασία χαρακτηρισμού τους. Ειδικότερα, στο άρθρο 18, υπό τον τίτλο «αντικείμενα προστασίας και διατήρησης» ορίζονται τα εξής: «1. Η φύση και το τοπίο προστατεύονται και διατηρούνται, ώστε να διασφαλίζονται οι φυσικές διεργασίες, η αποδοτικότητα των φυσικών πόρων, η ισορροπία και η εξέλιξη των οικοσυστημάτων καθώς και η ποικιλομορφία, η ιδιαιτερότητα ή η μοναδικότητά τους. 2. Χερσαίες, υδάτινες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, μεμονωμένα στοιχεία ή σύνολα της φύσης και του τοπίου, μπορούν να αποτελέσουν αντικείμενα προστασίας και διατήρησης λόγω της οικολογικής, γεωμορφολογικής, βιολογικής, επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας τους. 3. Οι περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα της προηγούμενης παραγράφου μπορούν να χαρακτηρίζονται, σύμφωνα με τα κριτήρια του άρθρου 19 ως: περιοχές απόλυτης προστασίας της φύσης – περιοχές προστασίας της φύσης – εθνικά πάρκα – προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί, προστατευόμενα τοπία και στοιχεία του τοπίου – περιοχές οικονομικής ανάπτυξης. 4. Αν για την προστασία και διατήρηση των περιοχών, των

στοιχείων ή των συνόλων της προηγούμενης παραγράφου, επιβάλλεται παράλληλα η εφαρμογή ορισμένων μέτρων σε γειτονικές εκτάσεις, οι παραπάνω περιοχές, τα στοιχεία ή τα σύνολα αποτελούν κεντρικό τμήμα μιας ευρύτερης περιοχής, στην οποία τα αναγκαία μέτρα προστασίας κλιμακώνονται κατά ζώνες. 5. (όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 1 του άρθρου 16 του ν. 2742/1999, ΦΕΚ Α' 207) α. Τα αντικείμενα προστασίας και διατήρησης της παρ. 3 με τις ζώνες τους διέπονται από κανονισμούς διοίκησης και λειτουργίας, στους οποίους καθορίζονται τα αναγκαία μέτρα οργάνωσης και λειτουργίας των προστατευόμενων αντικειμένων και εξειδικεύονται οι γενικοί όροι και περιορισμοί άσκησης δραστηριοτήτων και εκτέλεσης έργων, που καθορίζονται με το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 21. Οι ανωτέρω κανονισμοί καταρτίζονται εντός έτους από τη δημοσίευση του προεδρικού διατάγματος που προβλέπεται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 21 και εγκρίνονται με κοινές αποφάσεις του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και των κατά περίπτωση αρμόδιων Υπουργών και δημοσιεύονται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, β. Με τις ίδιες ή όμοιες υπουργικές αποφάσεις εγκρίνονται επίσης πενταετή Σχέδια Διαχείρισης των προστατευόμενων αντικειμένων της παραγράφου 3. Με τα Σχέδια Διαχείρισης προσδιορίζονται, στο πλαίσιο των γενικότερων όρων και προϋποθέσεων που τίθενται στα προεδρικά διατάγματα των παραγράφων 1 και 2 του άρθρου 21, οι κατευθύνσεις και οι προτεραιότητες για την εφαρμογή των έργων, δράσεων και μέτρων που απαιτούνται για την αποτελεσματική προστασία και διαχείριση των κατά περίπτωση προστατευόμενων αντικειμένων. Τα Σχέδια Διαχείρισης συνοδεύονται από προγράμματα δράσης, στα οποία εξειδικεύονται τα αναγκαία μέτρα, δράσεις, έργα και προγράμματα, οι φάσεις, το κόστος, οι πηγές και οι φορείς χρηματοδότησής τους, καθώς κι το χρονοδιάγραμμα εκτέλεσής τους και οι φορείς εφαρμογής τους. Οι διατάξεις της περιπτώσεως αυτής εφαρμόζονται αναλόγως και για την κατάρτιση Σχεδίων Διαχείρισης για τα προστατευόμενα είδη της χλω-

./.

ρίδας και πανίδας που αναφέρονται στο άρθρο 20, καθώς και για τους οικοτόπους που ορίζονται στην κοινή υπουργική απόφαση 33318/3028/28.12.1998 (ΦΕΚ 1289 Β' /28.12.1998). 6. Αντικείμενα προστασίας και διατήρησης, κατά την έννοια της παραγρ. 1, αποτελούν επίσης τα είδη της αυτοφυούς χλωρίδας και της άγριας πανίδας». Στο άρθρο 19 καθορίζονται τα κριτήρια του χαρακτηρισμού, οι σκοποί, τους οποίους υπηρετεί κάθε κατηγορία προστατευόμενων περιοχών και οι αρχές της προστασίας. Ειδικότερα, στην παρ. 5, που αφορά τις περιοχές οικοανάπτυξης, ορίζεται ότι «ως περιοχές οικοανάπτυξης χαρακτηρίζονται εκτεταμένες περιοχές που μπορούν να περιλαμβάνουν χωριά ή οικισμούς, εφόσον παρουσιάζουν ιδιαίτερη αξία και ενδιαφέρον λόγω της ποιότητας των φυσικών και πολιτιστικών τους χαρακτηριστικών και παράλληλα προσφέρουν σημαντικές δυνατότητες για ανάπτυξη δραστηριοτήτων που εναρμονίζονται με την προστασία της φύσης και του τοπίου. Στις περιοχές αυτές επιδιώκεται: α) Η προστασία και η βελτίωση των ιδιαίτερων φυσικών και πολιτιστικών τους χαρακτηριστικών τους. β) Η ενίσχυση των παραδοσιακών ασχολιών και δραστηριοτήτων που μπορεί να επιτευχθεί και με την ανανέωση και τον εκσυγχρονισμό των μεθόδων και των συνθηκών της τοπικής οικονομίας. Στις περιοχές οικοανάπτυξης μπορούν να ασκούνται μικρής κλίμακας παραγωγικές δραστηριότητες, οι οποίες προσαρμόζονται στο φυσικό περιβάλλον και στην τοπική αρχιτεκτονική. Ιδιαίτερα ενθαρρύνεται η ανάπτυξη του αγροτουρισμού με χρησιμοποίηση αγροτικών κατοικιών, ξενώνων, κάμπινγκ και άλλων κατασκευών. Βιομηχανικές δραστηριότητες είναι δυνατό να επιτρέπονται, εφ' όσον ευνοούν την οικονομική αναζωογόνηση των αγροτικών περιοχών και δεν προκαλούν υποβάθμιση του περιβάλλοντος ασυμβίβαστη με το χαρακτήρα των περιοχών αυτών. γ) Η εκπαίδευση και η μύηση του κοινού στους τρόπους και στις μεθόδους αρμονικής συνύπαρξης ανθρωπίνων δραστηριοτήτων και φυσικών διεργασιών. δ) Η ανάπαυση και η αναψυχή του κοινού. Οι παραπάνω σκοποί πραγματοποιούνται με βάση ειδικά σχέδια ανάπτυξης και διαχείρισης. Οι περιοχές

οικοανάπτυξης είναι δυνατόν να περιλαμβάνουν περιοχές των παραγράφων 1 και 2.» (δηλαδή περιοχές απόλυτης προστασίας τη φύσης και περιοχές προστασίας της φύσης). Περαιτέρω, στο άρθρο 21 του ίδιου νόμου καθορίζονται τα αρμόδια όργανα και η διαδικασία χαρακτηρισμού των υπό προστασία περιοχών και στοιχείων. Ειδικότερα, στην παρ. 1 ορίζεται: «Ο χαρακτηρισμός περιοχών, στοιχείων ή συνόλων τη φύσης και του τοπίου, σύμφωνα με τα άρθρα 18 και 19 και ο καθορισμός των ορίων τους και των τυχόν ζωνών προστασίας τους γίνονται με προεδρικό διάταγμα, που εκδίδεται ύστερα από πρόταση των Υπουργών Γεωργίας, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας και του κατά περίπτωση αρμοδίου υπουργού ύστερα από γνώμη του νομαρχιακού συμβουλίου, σε εφαρμογή περιφερειακού ή νομαρχιακού ή ειδικού χωροταξικού σχεδίου ή γενικού πολεοδομικού σχεδίου ή ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης. Σε κάθε περίπτωση η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης είναι απαραίτητη για την τεκμηρίωση της σημασίας του προστατευτέου αντικειμένου και τη σκοπιμότητα των προτεινομένων μέτρων προστασίας. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων και του κατά περίπτωση αρμοδίου υπουργού καθορίζεται η διαδικασία κατάρτισης και έγκρισης των ειδικών αυτών περιβαλλοντικών μελετών και το περιεχόμενό τους. Ειδικά ο χαρακτηρισμός κι ο καθορισμός των ορίων και των τυχόν ζωνών προστασίας περιοχών, στοιχείων ή συνόλων της φύσης και του τοπίου, που περιλαμβάνονται σε Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) γίνεται με την πράξη καθορισμού της Ζ.Ο.Ε. και με τη διαδικασία του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, όπως ισχύει». Στην παρ. 2, όπως αντικαταστάθηκε με την παρ. 2 του άρθρου 16 του ν. 2742/1999, ορίζεται: «2. Με το παραπάνω προεδρικό διάταγμα καθορίζονται οι αναγκαίοι για την προστασία του συγκεκριμένου αντικειμένου γενικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων ...». Εξάλλου, στην

./.

παρ. 1 άρθρο 15 του ν. 2742/1999 (ΦΕΚ 207 Α΄) ορίζεται ότι: «1. α. Με το προεδρικό διάταγμα που προβλέπεται στις παραγράφους 1 και 2 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, μπορεί να συνιστώνται νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου ως φορείς διαχείρισης, με σκοπό τη διοίκηση και διαχείριση των περιοχών, στοιχείων και συνόλων τη φύσης και του τοπίου που αναφέρονται στο άρθρο 18 του ν. 1650/1986, καθώς και των περιοχών που χαρακτηρίζονται ως Ειδικές Ζώνες Διατήρησης κατά το άρθρο 4 της κοινής υπουργικής απόφασης 33318/28.12.1998 (ΦΕΚ 1289 Β΄/28.12.1998) και να καθορίζονται τα όρια της χωρικής τους αρμοδιότητας. Τα νομικά αυτά πρόσωπα έχουν την έδρα τους μέσα ή κοντά στις περιοχές στις οποίες βρίσκονται τα προστατευόμενα αντικείμενα, είναι κοινωφελούς χαρακτήρα και εποπτεύονται από τον Υπουργό Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων». Τέλος, με την παρ. 1 του άρθρου 13 του ν. 3044/2002 (ΦΕΚ 197 Α΄) προστέθηκαν στο ως άνω άρθρο 15 του ν. 2742/1999 παράγραφοι 10, 11, 12 και 13 ως εξής: «10. Ιδρύονται οι κατωτέρω είκοσι πέντε φορείς διαχείρισης με σκοπό τη διοίκηση και διαχείριση των αντίστοιχων προστατευόμενων περιοχών. Η χωρική αρμοδιότητα κάθε φορέα εκτείνεται εντός των ορίων που καθορίζονται με διακεκομμένη γραμμή στους αντίστοιχους χάρτες της Γ.Υ.Σ. και των οποίων αντίγραφο σε φωτοσμίκρυνση δημοσιεύεται μαζί με την παρούσα διάταξη στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως: 1... 8. Φορέας Διαχείρισης Δέλτα Νέστου, Βιστωνίδας, Ισμαρίδας ... 11. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Γεωργίας, Ανάπτυξης και του κατά περίπτωση αρμόδιου Υπουργού, τα όρια χωρικής αρμοδιότητας των φορέων της προηγούμενης παραγράφου μπορεί να τροποποιούνται ή να υπάγονται στη διοίκηση και διαχείρισή τους και άλλες περιοχές από τις προβλεπόμενες στην παρ. 1α του παρόντος άρθρου. Με όμοια απόφαση καθορίζονται οι ζώνες προστασίας εντός των ορίων της χωρικής τους αρμοδιότητας, καθώς και οι αναγκαίοι για την προστασία των περιοχών γενικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κα-

τάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων, σύμφωνα με τις διατάξεις των παρ. 1 και 2 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, οι οποίες εφαρμόζονται ανάλογα. 12. Με κοινή απόφαση των Υπουργών Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Ανάπτυξης και Γεωργίας καθορίζονται, για τους φορείς της παραγράφου 10, ο αριθμός των μελών του Δ.Σ. και η ακριβής συγκρότησή του κατά φορέα, με ανάλογη εφαρμογή των διατάξεων της παρ. 4 α.13. Για τη φύση, την εποπτεία, το σκοπό, τις αρμοδιότητες, τη διοίκηση, τους πόρους, τη στελέχωση, τον οικονομικό και διαχειριστικό έλεγχο, τον εσωτερικό κανονισμό λειτουργίας και τα σχέδια διαχείρισης των φορέων διαχείρισης της παρ. 10, εφαρμόζονται οι παρ. 1 έως και 8 του παρόντος άρθρου, οι διατάξεις της παρ. 4 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, καθώς και οι διατάξεις του ν. 1739/1987». Στην αιτιολογική έκθεση δε τροπολογίας, με την οποία προστέθηκε στο σχετικό σχέδιο νόμου η διάταξη που αποτελεί το προαναφερόμενο άρθρο 13 του ν. 3044/2002 αναφέρεται ότι: «Κατά την εφαρμογή του άρθρου 15 του ν. 2742/99 διαπιστώθηκε ότι η πάγια διαδικασία ίδρυσης φορέων διαχείρισης που προβλέπεται, είναι ιδιαίτερα χρονοβόρα και ως εκ τούτου αναποτελεσματική. Αυτό έχει σαν αποτέλεσμα να παρεμποδίζεται η αποτελεσματική προστασία και διαχείρισή των, κατά το εθνικό και κοινοτικό δίκαιο, προστατευόμενων περιοχών και να καθίσταται αδύνατη η εκπλήρωση των υποχρεώσεων της Ελλάδας κατά το κοινοτικό δίκαιο για τις προστατευόμενες περιοχές ... Με την προτεινόμενη προσθήκη – τροπολογία ιδρύονται με το νόμο 25 φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών και καθορίζονται σε χάρτες που συνοδεύουν την παρούσα διάταξη, τα γεωγραφικά όρια χωρικής τους αρμοδιότητας. Με τις προστιθέμενες παραγράφους 11, 12 και 13 ορίζεται ότι οι παράγραφοι 1, 2 και 4 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 καθώς και οι διατάξεις των παρ. 1 έως και 8 του άρθρου 15 του ν. 2742/99 εφαρμόζονται ανάλογα και για τους φορείς διαχείρισης που ιδρύονται με την προτεινόμενη τροπολογία και παρέχεται εξουσιοδότηση με κοινές αποφάσεις των αρμοδίων Υπουρ-

./.

γών, να καθορίζονται οι ζώνες προστασίας καθώς και οι αναγκαίοι για την προστασία των περιοχών γενικοί όροι, απαγορεύσεις και περιορισμοί στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων».

6. Επειδή, από το συνδυασμό των παρατεθεισών διατάξεων προκύπτουν τα εξής: Οι περιοχές ή στοιχεία της φύσεως και του τοπίου, για τα οποία συντρέχουν οι οριζόμενες στα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986 προϋποθέσεις, τίθενται υπό καθεστώς ειδικής προστασίας με προεδρικό διάταγμα. Συγκεκριμένα, με το διάταγμα αυτό αφενός το υπαγόμενο σε καθεστώς προστασίας αντικείμενο, αναλόγως των χαρακτηριστικών του, κατατάσσεται σε μία από τις προβλεπόμενες στα άρθρα αυτά κατηγορίες, οι οποίες είναι σαφώς διακεκριμένες κατά το νόμο με βάση τα κριτήρια που προβλέπονται στα ίδια άρθρα, και αφετέρου επιβάλλονται οι αναγκαίοι για την προστασία όροι, περιορισμοί και απαγορεύσεις. Ειδικώς, ως εθνικά πάρκα χαρακτηρίζονται εκτεταμένες χερσαίες, υδάτινες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές, οι οποίες παραμένουν ανεπηρέαστες ή έχουν ελάχιστα επηρεαστεί από τις ανθρώπινες δραστηριότητες και στις οποίες διατηρείται μεγάλος αριθμός και ποικιλία αξιόλογων βιολογικών, οικολογικών, γεωμορφολογικών και αισθητικών στοιχείων. Ο χαρακτηρισμός περιοχών ως εθνικών πάρκων αποσκοπεί στη διαφύλαξη της φυσικής κληρονομιάς και στη διατήρηση της οικολογικής ισορροπίας ευρύτερων περιοχών της χώρας με παράλληλη παροχή στο κοινό δυνατοτήτων περιβαλλοντικής εκπαίδευσης και φυσιολατρικών δραστηριοτήτων. Για την εκπλήρωση των σκοπών αυτών λαμβάνονται τα κατάλληλα μέτρα, ώστε οι περιοχές αυτές να προστατεύονται επαρκώς τόσο από φυσικές αιτίες υποβάθμισης όσο και από ανθρώπινες ενέργειες, επεμβάσεις και δραστηριότητες. Για την επιτέλεση των σκοπών αυτών επιβάλλεται από τον νομοθέτη η λήψη μέτρων με το εκδιδόμενο διάταγμα και εν συνεχεία με τον κανονισμό διαχείρισεως για την προστασία των οριοθετούμενων περιοχών από ανθρωπογενείς επεμβάσεις και δραστηριότητες που θα οδηγούσαν σε υποβάθμιση τα οικοσυστήματα. Εξάλλου, ο νόμος επιβάλλει τον περιορισμό των δρα-

στηριοτήτων του ανθρώπου εντός των Εθνικών Πάρκων σε δραστηριότητες κυρίως παραδοσιακού χαρακτήρα. Στα Εθνικά Πάρκα είναι δυνατό να περιλαμβάνονται και περιοχές που συγκεντρώνουν τα χαρακτηριστικά των περιοχών «απόλυτης προστασίας της φύσης» ή «προστασίας της φύσης». Τέλος, ως προς την διαδικασία του χαρακτηρισμού ορίζεται ότι απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση του διατάγματος είναι η σύνταξη ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης, η οποία θα τεκμηριώνει την σημασία του προστατευτέου αντικειμένου και την σκοπιμότητα των προτεινομένων μέτρων της προστασίας του (πρβλ. ΣτΕ 1321, 1318/2001). Εξάλλου, ο ν. 1650/1986 προβλέπει με την διάταξη της παρ. 6 του άρθρου 21 τη δυνατότητα έκδοσης κοινής υπουργικής απόφασης, με την οποία τίθενται, κατά τρόπο προσωρινό (για χρονικό διάστημα όχι ανώτερο της διετίας δυνάμενο να παραταθεί μία μόνο φορά και για ένα έτος) και εξασφαλιστικό, απαγορεύσεις, όροι και περιορισμοί για επεμβάσεις και δραστηριότητες που είναι δυνατό να έχουν βλαπτικά αποτελέσματα για τις παραπάνω περιοχές, στοιχεία ή σύνολα, των οποίων επίκειται ο χαρακτηρισμός με την έκδοση του π.δ/τος των παρ. 1 και 2 του άρθρου 21. Περαιτέρω, με τις διατάξεις του άρθρου 13 του ν. 3044/2002, ιδρύθηκαν μεν φορείς διαχείρισης προστατευόμενων περιοχών που απαριθμούνται στο άρθρο αυτό, ο περαιτέρω, όμως, χαρακτηρισμός των περιοχών αυτών κατά τις διακρίσεις του ν. 1650/1986, από τον οποίο εξαρτάται το κατά νόμο περιεχόμενο της προστασίας και οι σκοποί στους οποίους πρέπει να αποβλέπουν οι επιβαλλόμενοι όροι και περιορισμοί, δηλαδή η υπαγωγή τους σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπονται με το νόμο αυτό, μεταξύ των οποίων και τα εθνικά πάρκα, χωρεί κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με το άρθρο 21 του παραπάνω ν. 1650/1986, δηλαδή με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατόπιν ειδικής περιβαλλοντικής μελέτης. Και ναι μεν στην παράγραφο 11 του άρθρου 15 του ν. 2742/1999, που προστέθηκε με το παραπάνω άρθρο 13 του ν. 3044/2002, παρέχεται εξουσιοδότηση για τη μεταβολή των ορίων των περιοχών που ανήκουν στην αρμοδιότητα των

./.

συνιστώμενων φορέων και για τον καθορισμό επιμέρους ζωνών προστασίας εντός των ορίων της χωρικής αρμοδιότητάς τους καθώς και όρων, απαγορεύσεων και περιορισμών στις χρήσεις γης, στη δόμηση και στην κατάτμηση ακινήτων, καθώς και στην εγκατάσταση και άσκηση δραστηριοτήτων και στην εκτέλεση έργων, προϋπόθεση, όμως, για την επιβολή των ρυθμίσεων αυτών είναι ο χαρακτηρισμός της περιοχής και η υπαγωγή της σε μια από τις προβλεπόμενες στο ν. 1650/1986 κατηγορίες προστατευόμενων περιοχών με την έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 21 του νόμου αυτού, με βάση δε το χαρακτηρισμό αυτό και στο πλαίσιο που θα καθορισθεί με το προεδρικό διάταγμα, ως προς τους όρους, τις απαγορεύσεις και τους περιορισμούς των χρήσεων γης, της δόμησης και της κατάτμησης των ακινήτων της περιοχής θα ρυθμισθούν περαιτέρω, με γνώμονα τους σκοπούς προστασίας που ορίζονται για κάθε κατηγορία προστατευόμενων περιοχών με τα άρθρα 18 και 19 του ν. 1650/1986, τα σχετικά θέματα με την κοινή υπουργική απόφαση που προβλέπεται στην παραπάνω διάταξη του ν. 3044/2002 (ΣΤΕ 3595/2007 7μ., 3920/2009).

7. Επειδή, στην προκειμένη περίπτωση, από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτουν τα εξής: Το Δέλτα του Νέστου, της Λίμνης Βιστωνίδας, της Λίμνης Ισμαρίδας και της ευρύτερης περιοχής τους αποτελούν υγροβιοτόπους διεθνούς ενδιαφέροντος σύμφωνα με τα κριτήρια της Σύμβασης Ραμσάρ (ν.δ. 191/1974, Α' 350). Στην περιοχή περιλαμβάνονται δύο Ζώνες Ειδικής Προστασίας (SPA), και συγκεκριμένα η ΖΕΠ GR 1130010 (Λίμνες Βιστωνίδα, Ισμαρίδα – Λιμνοθάλασσες Πόρτο Λάγος, Αλυκή Πελέα, Ξηρολίμνη, Καρατζά) και η ΖΕΠ GR 1150001 (Δέλτα Νέστου και Λιμνοθάλασσες Κεραμωτής και Νήσος Θασοπούλα) σύμφωνα με τα κριτήρια της Οδηγίας 74/409/ΕΟΚ για την άγρια ορνιθοπανίδα, καθώς και τρεις «Τόποι Κοινοτικής Σημασίας» (πΤΚΣ – pSCI): GR 1130009 (Λίμνες και Λιμνοθάλασσες της Θράκης – Ευρύτερης Περιοχής και Παράκτια Ζώνη), GR 1150010 (Δέλτα Νέστου και Λιμνοθάλασσες Κεραμωτής – Ευρύτερη Περιοχή και παράκτια Ζώνη) και GR 1130008 (Μαρώνεια – Σπήλαιο) για τους

./.

φυσικούς οικότοπους και την αυτοφυή χλωρίδα και άγρια πανίδα. Οι περιοχές αυτές ανήκουν στον Εθνικό Κατάλογο περιοχών που προτείνονται για ένταξη στο Ευρωπαϊκό Δίκτυο Natura 2000. Για την ως άνω περιοχή ανατέθηκε από το Υ.ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. στις 22.5.1996 το έργο της εκπόνησης Ειδικής Περιβαλλοντικής Μελέτης σε ιδιώτες μελετητές. Η μελέτη αυτή ολοκληρώθηκε το 1999 και εγκρίθηκε από το Γενικό Διευθυντή Περιβάλλοντος με την 126481/2425/24.6.2003 απόφασή του. Στο μεταξύ είχε εκδοθεί η υπ' αριθ. 5796/29.3.1996 Κ.Υ.Α. των Υπουργών Ανάπτυξης, ΠΕ.ΧΩ.Δ.Ε. και Γεωργίας «Χαρακτηρισμός των υδροβιοτόπων Δέλτα Νέστου, Λίμνης Βιστωνίδας, Λίμνης Ισμαρίδας και της ευρύτερης περιοχής τους ως Πάρκου» (Β' 854/16.9.1996). Η απόφαση αυτή εκδόθηκε κατ' επίκληση της διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986 και στο άρθρο 2 αυτής, έθετε όρους και περιορισμούς για επεμβάσεις και δραστηριότητες στην ως άνω περιοχή, προέβλεπε δε, συμμορφούμενη προς την ανωτέρω διάταξη, ότι η ισχύς της άρχιζε από τη δημοσίευσή της στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως και έληγε μετά παρέλευση διετίας με δυνατότητα παράτασης, σε περίπτωση συνδρομής εξαιρετικών λόγων, για ένα ακόμη έτος. Όπως προκύπτει εξάλλου από το προοίμιο (υπ' αριθ. 18), είχε ήδη αρχίσει η διαδικασία χαρακτηρισμού των υδροβιοτόπων Δέλτα του Νέστου, Λίμνης Βιστωνίδας και Λίμνης Ισμαρίδας και της ευρύτερης περιοχής τους ως προστατευομένων, η οποία έτεινε στην έκδοση προεδρικού διατάγματος κατά το άρθρο 21 του ν. 1650/1986. Η ισχύς δε της ανωτέρω απόφασης παρατάθηκε, κατ' εφαρμογή της διάταξης της παρ. 6 του άρθρου 21 του ν. 1650/1986, για ένα ακόμη έτος με την Κ.Υ.Α. 55784/3203/24.8.1998 (Β' 941/1.9.1998). Η προσβαλλόμενη απόφαση δημοσιεύθηκε στις 17.10.2008 (Δ' 497) και με αυτήν χαρακτηρίζονται οι υδροβιότοποι Δέλτα Νέστου, Λίμνη Βιστωνίδα με λιμνοθάλασσα και λιμνιαία χαρακτηριστικά, Λίμνη Ισμαρίδα και η ευρύτερη περιοχή τους ως Εθνικό Πάρκο με Περιφερειακή Ζώνη. Η απόφαση επικαλείται στο προοίμιό της τις διατάξεις του ν. 1650/1986, όπως αυτός τροποποιήθηκε με το ν. 3010/

./.

2002 (Α' 91), και τις διατάξεις των άρθρων 15, 16 και 17 του ν. 2742/1999 όπως συμπληρώθηκε από το άρθρο 13 του ν. 3044/2002. Ειδικότερα, η εν λόγω απόφαση έχει ως σκοπό την προστασία, διατήρηση και διαχείριση της φύσης και του τοπίου, ως φυσικής κληρονομιάς και πολύτιμου εθνικού φυσικού πόρου σε χερσαία και υδάτινα τμήματα της περιοχής «των υγροτόπων Δέλτα Νέστου, Λίμνης Βιστωνίδας, με λιμνοθαλάσσια και λιμνιαία χαρακτηριστικά της Λίμνης Ισμαρίδας και της ευρύτερης περιοχής τους», που διακρίνονται για την μεγάλη βιολογική, οικολογική, αισθητική, επιστημονική, γεωμορφολογική και παιδαγωγική τους αξία, με το χαρακτηρισμό της ως «ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΚΟ». Ειδικότερα επιδιώκεται η αποτελεσματική προστασία των μοναδικών για την πολύπλευρη αξία τους τύπων οικοτόπων και των σπάνιων ειδών χλωρίδας και πανίδας που ενδημούν και αναπαράγονται στην περιοχή (άρθρο 1). Με την απόφαση χαρακτηρίζονται ως Εθνικό Πάρκο με περιφερειακή ζώνη, με την ονομασία «ΕΘΝΙΚΟ ΠΑΡΚΟ ΑΝΑΤΟΛΙΚΗΣ ΜΑΚΕΔΟΝΙΑΣ ΚΑΙ ΘΡΑΚΗΣ (Ε.Π.Α.Μ.Θ.)», που μεταφράζεται για τις σχέσεις με το εξωτερικό ως «NATIONAL PARK OF EAST MACEDONIA AND THRACE» η χερσαία και υδάτινη περιοχή συνολικής εκτάσεως 726.775, 03 στρεμμάτων (με την περιφερειακή Ζώνη) που βρίσκεται εκτός των ορίων των οικισμών προ του 1923, των οριοθετημένων οικισμών κάτω των 2.000 κατοίκων, των Δήμων Χρυσούπολης, Κεραμωτής (Ν. Καβάλας), Τοπείρου, Ξάνθης, Βιστωνίδας, Αβδήρων, των Κοινοτήτων Αμαξάδων και Σελέρου (Ν. Ξάνθης), Ιάσμου, Σώστη, Αιγείρου, Νέου Σιδηροχωρίου, Μαρώνειας (Ν. Ροδόπης), και της ζώνης των 500,00 μ. περιμετρικά των ορίων των οικισμών αυτών και σύμφωνα με τα οριζόμενα στην εκάστοτε κείμενη νομοθεσία, εφόσον η ζώνη των 500 μ. δεν εμπίπτει σε Α' ζώνη προστασίας της εν λόγω απόφασης, καθώς και εκτός των ορίων των εγκεκριμένων Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Γ.Π.Σ.) και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.). Εντός της έκτασης του Εθνικού Πάρκου καθορίζονται ζώνες προστασίας Α (περιοχή προστασίας της φύσης Α1, Α2, Α3, Α4, Α5), Β (περιοχή προστατευόμενων φυσι-

κών σχηματισμών, προστατευόμενων τοπίων και στοιχείων τοπίου Β1, Β2, Β3, Β4, Β5) και Γ (περιοχή οικοανάπτυξης Γ1, Γ2). Εκτός της έκτασης του Εθνικού Πάρκου καθορίζεται Περιφερειακή Ζώνη – Ζώνη Δ1 (χερσαία περιοχή) [άρθρο 2]. Με το άρθρο 3 της απόφασης καθορίζονται γενικοί όροι ισχύοντες για κάθε καθοριζόμενη με την απόφαση ζώνη προστασίας. Με το ίδιο άρθρο καθορίζονται και ειδικοί όροι ισχύοντες ανά ειδικότερη ζώνη προστασίας. Στο άρθρο 9 τέλος προβλέπεται η κατάρτιση σχετικού Κανονισμού Λειτουργίας του ΕΠΑΜΘ, κατάρτιση μελέτης αξιολόγησης των προστατευμένων αντικειμένων καθώς και κατάρτιση πενταετούς σχεδίου διαχείρισης. Σύμφωνα, όμως σε όσα έγιναν δεκτά σε προηγούμενη σκέψη, κατά τις διατάξεις του ν. 1650/1986 για τον χαρακτηρισμό της επίμαχης περιοχής ως Εθνικού Πάρκου, ανεξαρτήτως του ότι ο πυρήνας της επίμαχης περιοχής (ζώνη Α) αποτελεί περιοχή ευθέως προστατευόμενη, σύμφωνα με το άρθρο 24 του Συντάγματος (ΣτΕ 1182 1996 7μελούς), ήταν αναγκαία η έκδοση του προβλεπόμενου από το άρθρο 21 παρ. 1 και 2 του ν. 1650/1986 προεδρικού διατάγματος. Συνεπώς, μη νομίμως η περιοχή αυτή χαρακτηρίστηκε ως Εθνικό Πάρκο και μη νομίμως καθορίστηκαν εντός αυτής ζώνες προστασίας, όπου απαγορεύονται ή επιτρέπονται έργα και δραστηριότητες, με την προσβαλλόμενη απόφαση χωρίς να προηγηθεί η έκδοση σχετικού προεδρικού διατάγματος. Για το λόγο αυτό, ο οποίος βασίμως προβάλλεται, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση, να ακυρωθεί η Κ.Υ.Α. 44549/17.10.2008 και να αναπεμφθεί η υπόθεση στη Διοίκηση για την τήρηση της νόμιμης διαδικασίας, ενώ παρέλκει ως αλυσιτελής η εξέταση των λοιπών λόγων ακυρώσεως.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Δέχεται την αίτηση.

Ακυρώνει την 44549/17.10.2008 κοινή απόφαση των Υπουργών Ανάπτυξης, Περιβάλλοντος, Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων, Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, Μακεδονίας Θράκης (Δ' 497) και

./.

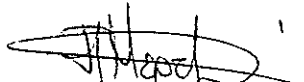
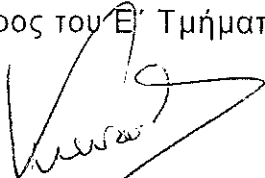


Αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση, σύμφωνα με το σκεπτικό.
Διατάσσει την απόδοση του παραβόλου και
Επιβάλλει σε βάρος του Δημοσίου τη δικαστική δαπάνη των αιτούντων, που ανέρχεται σε εννιακόσια είκοσι (920) ευρώ.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα την 11^η Οκτωβρίου 2009

Ο Πρόεδρος του Ε' Τμήματος

Η Γραμματέας του Ε' Τμήματος
και μετά την αποχώρησή της



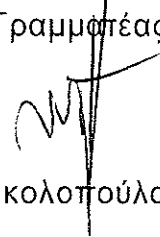

Κ. Μενουδάκος

Π. Μερτζανάκη

και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση την 31^η Δεκεμβρίου 2012.

Η Πρόεδρος του Ε' Τμήματος

Η Γραμματέας



Αγγ. Θεοφιλοπούλου

Π. Νικολοπούλου

Δεωρηθηκε
C

