

Οι συνταγματικές επιταγές της προστασίας του περιβάλλοντος και της ανάπτυξης στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας*

A) Οι κρίσιμες διατάξεις του Συντάγματος

Άρθρο 24 παρ. 1 Συντ.

“Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και δικαίωμα του καθενός. Για τη διαφύλαξή του το Κράτος έχει υποχρέωση να παίρνει ιδιαίτερα προληπτικά ή κατασταλτικά μέτρα στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας ...”.

Άρθρο 106 παρ. 1 Συντ.

“Για την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος το Κράτος προγραμματίζει και συντονίζει την οικονομική δραστηριότητα στη Χώρα, επιδιώκοντας να εξασφαλίσει την οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας. Λαμβάνει τα επιβαλλόμενα μέτρα για την αξιοποίηση των πηγών του εθνικού πλούτου, από την ατμόσφαιρα και τα υπόγεια ή υποθαλάσσια κοιτάσματα, για την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή ιδίως της οικονομίας των ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών”.

Άρθρο 24 παρ. 2 Συντ.

“Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται και οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης ...”.

B) Η σχέση των ως άνω συνταγματικών διατάξεων μεταξύ τους.

Οι διατάξεις αυτές εντάσσονται σε διαφορετικά κεφάλαια του Συντάγματος. Αυτές του άρθρου 24 εντάσσονται στο “Μέρος δεύτερο”, που τιτλοφορείται “ατομικά και κοινωνικά δικαιώματα”, με τον τρόπο δε αυτό σηματοδοτείται η θεμελιώδης και, σχεδόν, πρωτοποριακή αντίληψη του συντακτικού νομοθέτη, ότι το περιβάλλον, σε όλες τις εκφάν-

*Η παρούσα εισήγηση δεν αναφέρεται στο πολιτιστικό περιβάλλον.

σεις του, “αποτελεί ... δικαίωμα του καθενός”. Περαιτέρω, το άρθρο 24 ανάγει, παράλληλα, την προστασία του περιβάλλοντος, σε αντικείμενο “υποχρέωσης του Κράτους”. Από την άλλη μεριά, το άρθρο 106 εντάσσεται στις “ειδικές διατάξεις” του Τέταρτου Μέρους, κατοχυρώνει δε την οικονομική ανάπτυξη, όχι ως περιεχόμενο ή εκδήλωση ατομικού ή άλλου δικαιώματος, όπως θα ήταν η “ελεύθερη ανάπτυξη της προσωπικότητας” (άρθρο 5 παρ. 1), που θα περιελάμβανε οπωσδήποτε την οικονομική ελευθερία, αλλά ως δέσμη πολιτικών που αποσκοπούν στην “εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης και την προστασία του γενικού συμφέροντος”.

Φαινομενικά, οι διατάξεις αυτές δεν συναντώνται. Και όμως : αν και εστιάζουν σε διαφορετικές δικαιολογικές επιταγές — περιβάλλον και ανάπτυξη -, κάθε άλλο παρά στεγανές είναι οι μεν προς τις δε. Από τη μία, η παρ. 1 του άρθρου 24, που εξαγγέλλει την “καθαρή” και χωρίς διακρίσεις προστασία του περιβάλλοντος, ακολουθείται, όμως, από την παράγραφο 2. Η τελευταία, ανάγοντας σε κρατική αποστολή την “χωροταξική αναδιάρθρωση”, αναφέρεται προφανώς στην κατανομή στο χώρο των δραστηριοτήτων που, είτε εγκυμονούν κινδύνους για το περιβάλλον είτε το παραβιάζουν είτε, πάντως, δρουν ανταγωνιστικά προς αυτό. Πρόκειται για έργα και δραστηριότητες που κατατείνουν στην οικονομική ανάπτυξη του άρθρου 106, οι οποίες, όμως, πρέπει, κατά συνταγματική επιταγή, να διαταχθούν στο χώρο κατά τρόπο ορθολογικό, συμβατό, δηλαδή, με τους κανόνες της επιστήμης, στους οποίους πολύ συχνά η νομολογία παραπέμπει. Την λειτουργία, επομένως, των δραστηριοτήτων αυτών, εν δυνάμει απειλητικών για το περιβάλλον, που εμπίπτουν και στο γενικό πλαίσιο του άρθρου 106, το Σύνταγμα θεωρεί αυτονόητη, τη λαμβάνει ως δεδομένη και προσπαθεί να την οργανώσει κατά τρόπο που να ελαχιστοποιεί και -γιατί όχι ; - να εξουδετερώνει τις επιπτώσεις αυτές, αποκαθιστώντας πλήρως το περιβάλλον. Άρα το Σύνταγμα, διατυπώνοντας τον κανόνα της προστασίας του περιβάλλοντος, εγγυάται ταυτόχρονα, ήδη με το άρθρο 24, την οικονομική ανάπτυξη, επιβάλλοντας την επίτευξή της κατά τρόπο συμβατό, υπό την ανωτέρω έννοια, με την προστασία του περιβάλλοντος. Αυτή, εξάλλου, είναι και η έννοια της αειφορίας, η διασφάλιση, δηλαδή, της βιωσιμότητας (βλ. παρακάτω) του ίδιου του περιβάλλοντος, το οποίο πρέπει να παραδοθεί στις επόμενες γενεές αειφόρο κατά τον προορισμό του. Αντιστρόφως, το άρθρο 106, το οποίο αναθέτει στο Κράτος το συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας, αλλά και τον *προγραμματισμό* της, που μπορεί, βεβαίως, να επιτευχθεί ιδίως μέσω χωροταξικών και άλλων *σχεδίων και προγραμμάτων*, χωρίς, μάλιστα, από το πεδίο αναφοράς της οικονομικής ανάπτυξης να εξαιρούνται η ατμόσφαιρα, τα κοιτάσματα ή οι ορεινές ή νησιωτικές περιοχές, δεν ανέχεται, κατά την έννοιά του, την, πέραν ενός σημείου, διατάραξη του περιβάλλοντος για λόγους οικονομικής ανάπτυξης, η οποία νοείται,

κατά το Σύνταγμα, μόνον ως *βιώσιμη*, ως στηριζόμενη, δηλαδή, σε ορθολογικά σχέδια και προγράμματα και διασφαλίζουσα, με τον τρόπο αυτό, την αειφορία του περιβάλλοντος.

Κατά συνέπεια, οι εν λόγω συνταγματικές διατάξεις συμπλέκονται μεταξύ τους σε αδιάσπαστο σύνολο, κατά τρόπο που τις καθιστά αλληλένδετες και συμπληρωματικές, αφού και το άρθρο 24 προβλέπει και ρυθμίζει και την οικονομική ανάπτυξη του άρθρου 106, το δε άρθρο 106 έχει, κατά την έννοιά του, ως όριο την προστασία του περιβάλλοντος κατά το άρθρο 24.

Γ) Η σχέση μεταξύ των δύο συνταγματικών αποστολών.

Η σχέση μεταξύ των δύο κρατικών αποστολών, της προστασίας του περιβάλλοντος και του προγραμματισμού της οικονομικής ανάπτυξης, αντικατοπτρίζουν τη σχέση μεταξύ των συνταγματικών διατάξεων που τις προβλέπουν. Ειδικότερα:

1) Αμφότερες συνιστούν **νομικώς δεσμευτικές επιταγές**. Αυτό ισχύει τόσο για τις επιμέρους αρμοδιότητες συντονισμού της οικονομικής ανάπτυξης κατά το άρθρο 106, όσο, όμως, και για την προστασία του περιβάλλοντος. Το τελευταίο πρέπει, κατά τη ρητή διατύπωση του άρθρου 24 παρ. 1 Συντ., να αποτελεί αντικείμενο τόσο προληπτικών όσο και κατασταλτικών μέτρων, λαμβανομένων τόσο από το νομοθέτη, υπό την έννοια της εισαγωγής πρόσφορων για την προστασία του περιβάλλοντος κανονιστικών ρυθμίσεων, όσο και από τη Διοίκηση, η οποία οφείλει, εκτός των ατομικών μέτρων προστασίας του περιβάλλοντος, να προβαίνει στην εκπόνηση χωροταξικών σχεδίων. Η δεσμευτικότητα, υπό την ανωτέρω έννοια, του άρθρου 24 ως προς την προστασία του περιβάλλοντος και, ιδίως, ως προς την υποχρέωση του Κράτους να την πραγματοποιήσει μέσω χωροταξικών σχεδίων, είναι αυτονόητη σήμερα, αμφισβητήθηκε, όμως, από μερίδα της νομολογίας (βλ. παρακάτω) κατά την πρώτη φάση εφαρμογής του ισχύοντος Συντάγματος.

2) **Δεν ιεραρχούνται**, διότι προβλέπονται από ισόκυρες και ισοδύναμες συνταγματικές διατάξεις.

3) **Δεν αλληλοαποκλείονται**. Αντιθέτως, *συναρθρώνονται σε ενιαίο και αδιάσπαστο σύνολο, με την οικονομική ανάπτυξη να οριοθετείται από την προστασία του περιβάλλοντος, η οποία, όμως, νοηματοδοτείται και εννοείται από την πρώτη*. Πράγματι, μία οικονομική ανάπτυξη που θα κατέστρεφε αλόγιστα το φυσικό κεφάλαιο, θα διασπάθιζε τους φυσικούς πόρους, θα μείωνε τη βιοποικιλότητα, θα κατέστρεφε τα στοιχεία του φυσικού πλούτου και, ιδίως, θα γινόταν χωρίς να υπακούει σε χωροταξικό σχεδιασμό, ακόμη και αν εδραίωνε προσκαίρως την “κοινωνική ειρήνη”, όπως επιβάλλει το άρθρο 106 παρ. 1 Συντ., δεν θα εξυπηρετούσε, πάντως, το “γενικό συμφέρον”, όπως επίσης επιτάσσει η ίδια συνταγματική

διάταξη. Δεν θα ήταν, εξάλλου, αυτού του είδους η οικονομική ανάπτυξη “βιώσιμη”, δεν θα είχε, δηλαδή, συνοχή, αντοχή και διάρκεια στο χρόνο, αφού θα κατέστρεφε το ίδιο της το φυσικό υπόβαθρο και, έτσι, θα αναιρούσε τον εαυτό της. Ταυτόχρονα, όμως, αυτή η οικονομική ανάπτυξη, έωλη και θνησιγενής, θα ήταν αντίθετη και με την αρχή της αειφορίας, που κατοχυρώνει το άρθρο 24, διότι, ακριβώς, η έλλειψη βιωσιμότητάς της θα οφειλόταν στην καταστροφή του περιβάλλοντος.

Αντιστρόφως, η περιθωριοποίηση της οικονομικής ανάπτυξης για λόγους προστασίας του περιβάλλοντος, θα περιόριζε, στην πραγματικότητα, την αειφορία του τελευταίου. Τούτο για τους εξής λόγους: *Πρώτον*, διότι το φυσικό περιβάλλον συμπυκνώνει τόσο πολύπλευρο πλούτο και ποικιλότητα εκφάνσεων, που μόνον ο άνθρωπος μπορεί να αντιληφθεί, να αναδείξει και, στο πλαίσιο της αειφορίας, να αξιοποιήσει, όσο δε περισσότερο “ανεπτυγμένος” είναι ο άνθρωπος τόσο ικανότερος είναι να εντάξει στη ζωή τον πλούτο αυτό. Η “αρχιτεκτονική τοπίου” ενδημεί σε ανεπτυγμένες και, κατά τεκμήριο, οικονομικά εύρωστες κοινωνίες. Έτσι, η οικονομική ανάπτυξη, εφόσον είναι βιώσιμη, εξασφαλίζει για το περιβάλλον ακόμη μεγαλύτερη επιδραστικότητα και προστιθέμενη αξία και, υπό την έννοια αυτή, όχι μόνο εγγυάται, αλλά απογειώνει την αειφορία του. *Δεύτερον*, διότι η αειφορία του περιβάλλοντος δεν απειλείται από κάθε ανθρώπινη παρέμβαση, αλλά μόνον από αυτήν που επιχειρείται χωρίς σεβασμό προς αυτό. Αντιθέτως, η βιώσιμη οικονομική ανάπτυξη όχι μόνο δεν αποτελεί εχθρό του περιβάλλοντος, αλλά πρέπει να γίνεται αντιληπτή ως υποβοηθητικός μοχλός, μέσω του οποίου ο άνθρωπος συμβάλλει στην αειφορία του. Ωφελούμενος, άλλωστε, από την αειφορία του περιβάλλοντος δεν είναι μόνον ο άνθρωπος, αλλά και το ίδιο το φυσικό περιβάλλον, το οποίο ενσωματώνει τα θετικά της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης και προς όφελός του. *Τρίτον*, διότι το φυσικό περιβάλλον, το οποίο αποτελεί αγαθό για τον άνθρωπο και νοείται μόνον ως “περιβάλλον” του ανθρώπου, δεν μπορεί, σε αξιολογικό επίπεδο, να νοηθεί χωρίς αυτόν. Έτσι, η προστασία του περιβάλλοντος αποτελεί συνειδητή επιλογή του ανεπτυγμένου ανθρώπου, ο οποίος επιδιώκει την αειφορία για να εξασφαλισθεί ο ίδιος, μια και το περιβάλλον δεν έχει καμία άγνωστη μεταφυσική θεμελίωση. *Τέταρτον*, διότι η αντίθετη εκδοχή, που θα θεωρούσε ότι η οικονομική ανάπτυξη είναι ασύμβατη με την προστασία του περιβάλλοντος, ουδέποτε επιβεβαιώθηκε στην πράξη, αφού, πράγματι είναι η έλλειψη οικονομικής ανάπτυξης που τείνει να υποβαθμίζει το φυσικό περιβάλλον, και όχι η επίτευξή της. Η οικονομική ανάπτυξη οδήγησε στην καθαρή ενέργεια και η ακόμη μεγαλύτερη οικονομική ανάπτυξη τείνει να γενικεύσει τους τελευταίους τεχνολογίας ρότορες που ακινητοποιούν την ανεμογεννήτρια όταν πλησιάζει μεγάλο πουλί. Και, *πέμπτον*, διότι η αντίληψη, που θα ήθελε την οικονομική ανάπτυξη ασύμβατη με την προστασία του περιβάλλοντος, θα εμφάνιζε το άτοπο να

καθιστά περιττό το χωροταξικό σχεδιασμό, επιβαλλόμενο, εν τούτοις, από ρητή συνταγματική διάταξη (άρθρο 24 παρ. 2), ο οποίος, κατά τα προαναφερόμενα, δεν μπορεί παρά να έχει ως αντικείμενο τις επιβαρυντικές για το περιβάλλον δραστηριότητες, τις συνέπειες των οποίων διαχειρίζεται με σκοπό να εξαλείψει.

Έτσι, οι δύο κρατικές αποστολές συμπλέκονται και ανατροφοτοτούνται κατά τρόπο ώστε η μία να επιτελείται όταν επιτυγχάνεται η άλλη. Το σημείο ισορροπίας εντοπίζεται εκεί που το καθορίζει η σύμφωνη με το Σύνταγμα νομοθεσία και, ιδίως, τα χωροταξικά σχέδια.

Δ . Η σημασία των χωροταξικών σχεδίων

Το βασικό εργαλείο για το συγκεκριισμό των δύο φαινομενικά αντίρροπων συνταγματικών επιταγών, της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, είναι τα χωροταξικά σχέδια. Αυτά καλούνται να εναρμονίσουν τη βιωσιμότητα της οικονομικής ανάπτυξης με την αειφορία του φυσικού περιβάλλοντος και να τα διασφαλίσουν αμφότερα. Και το επιχειρούν με βάση (βλ. νομολογία, κατωτέρω) “... την ανάλυση των δεδομένων, την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τη θέση μακροπρόθεσμων στόχων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, τη δημιουργία πλαισίου για τη διαμόρφωση οικιστικών περιοχών, καθώς και περιοχών για την άσκηση παραγωγικών δραστηριοτήτων ...”, όλα δε αυτά, με την πρόβλεψη -πυκνή, επιτακτική ή κατευθυντήρια -μέτρων για τη διασφάλιση της αειφορίας του φυσικού περιβάλλοντος. Χωρίς αυτά, η συναίρεση των παραπάνω δύο κρατικών αποστολών σε μία δημόσια πολιτική, βιώσιμη για την ανάπτυξη και αειφόρο για το φυσικό περιβάλλον, δεν θα ήταν δυνατή. Η έλλειψή τους θα εξέθετε το φυσικό περιβάλλον στον κίνδυνο ανεπανόρθωτης υποβάθμισης και θα καθιστούσε την οικονομική ανάπτυξη απρόβλεπτα επικίνδυνη και μη βιώσιμη, θέτοντάς την και υπό τη διαρκή απειλή της άσκησης, χωρίς συντονισμό και με απρόβλεπτη έκβαση, του δικαιώματος στο φυσικό περιβάλλον, που ορθώς κατοχύρωσε το Σύνταγμα. Θα δημιουργούσε ακόμη συνθήκες αφόρητης ανασφάλειας δικαίου, η οποία συνιστά, καθ’ εαυτή, παραβίαση ατομικών δικαιωμάτων κατά το Σύνταγμα και την ΕΣΔΑ, ναρκοθετεί την κοινωνική ειρήνη και αντιστρατεύεται το δημόσιο συμφέρον, αφού εγκαθιστά την εχθρότητα του ανθρώπου είτε προς το φυσικό περιβάλλον που τον φιλοξενεί είτε προς την οικονομική ανάπτυξη, απαραίτητη και για την προστασία του περιβάλλοντος. Και όμως! Αυτή την κατάσταση βίωσε η Χώρα κατά τις πρώτες δεκαετίες ισχύος του Συντάγματος.

Ε . Η έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού κατά την πρώτη περίοδο ισχύος του Συντάγματος.

Ποιές ήταν οι συνέπειες της ελλείψεως χωροταξικών σχεδίων μετά τη θέση σε ισχύ του Συντάγματος του 1975;

Ως προς το ζήτημα αυτό, υπήρξαν τρεις, κατά βάση, νομολογιακές προσεγγίσεις.

1) Η αναγνώριση πλήρους κανονιστικής εμβέλειας στο άρθρο 24 και, ιδίως, στην παρ. 2 που ανάγει σε κρατική υποχρέωση το χωροταξικού σχεδιασμό, δεν υπήρξε άμεση. Αρχικά η νομολογία, χωρίς να αμφισβητήσει την, καταρχήν, υποχρεωτικότητα της κατάρτισης χωροταξικών σχεδίων, είχε, πάντως, αρνηθεί να συναρτήσει τη νομιμότητα έργων και δραστηριοτήτων με την προηγούμενη κατάρτιση των σχεδίων αυτών, η απουσία των οποίων, κατά συνέπεια, δεν επηρέαζε το κύρος των σχετικών με αυτά ατομικών πράξεων. Όπως είχε κριθεί χαρακτηριστικά, *“... εκ του συνδυασμού των παρ. 1, 2 και 6 του άρθρου 24 του Συντάγματος, προκύπτει, κατά την κρατήσασαν άποψιν, ότι δι' αυτών δεν θεσπίζεται κώλυμα εφαρμογής της κειμένης νομοθεσίας περί ιδρύσεως ή λειτουργίας μεγάλων βιομηχανικών μονάδων ή εκτελέσεως άλλων τεχνικών έργων προ της συντάξεως γενικωτέρας χωροταξικής μελέτης της όλης μείζονος περιοχής, καθορισμού της προστατευτέας παραδοσιακάς περιοχάς και τα διατηρητέα μνημεία και προσδιορισμού της βιομηχανικής ζώνας της περιοχάς οικισμών, τους τουριστικούς και λοιπούς χώρους, ουδεμιάς συνταγματικής διατάξεως θετούσης ως προϋπόθεσιν της εφαρμογής της κειμένης νομοθεσίας την προηγούμενην σύνταξιν χωροταξικής τινος μελέτης, της ειδικωτέρας ως άνω διατάξεως της παρ. 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος αποβλεψάσης εις την χωροταξικήν αναδιάρθρωσιν της Χώρας υπό τον έλεγχον του Κράτους ασκουμένον κατά της ισχυούσας εκάστοτε νομοθετικής διατάξεως. Αντίθετος άποψις θα επέφερε, μέχρι της συντάξεως τιαύτης μελέτης, οικονομικήν στασιμότητα της Χώρας, όπερ προδήλως δεν έγκειται εις τας προθέσεις του συνταγματικού νομοθέτου. Αν και, κατά την γνώμην τεσσάρων μελών του δικαστηρίου, εκ του συνδυασμού των άρθρων 18 παρ. 1, 22 παρ. 1, 24 παρ. 1, 2 και 6, 25 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, προκύπτει ότι δεν είναι νόμιμος η έκδοσις διοικητικών πράξεων του κατά τα εκτεθέντα περιεχομένου, διότι άνευ προτάξεως τιαύτης χωροταξικής μελέτης θα εματαιούτο ο υπό του Συντάγματος τασσόμενος σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος δια της δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων”* (ΣτΕ 4576/1977 Ολομ. -μεγάλη βιομηχανική μονάδα στο Βόλο-).

Και ακόμη: *“... η πραγματοποίηση των έργων, τα οποία αφορούν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, και, κατ' ακολουθίαν, η έγκριση περιβαλλοντικών όρων για τα έργα αυτά δεν προϋποθέτουν την προηγούμενη σύνταξη χωροταξικού σχεδίου κατά τις διατάξεις του ν. 360/1976 "περί Χωροταξίας και Περιβάλλοντος" (φ. 151), με τον οποίο προβλέπεται η κατάρτιση και έγκριση χωροταξικών σχεδίων, εθνικών περιφερειακών και ειδικών, και*

καθορίζεται το περιεχόμενό τους, αφού τέτοια προϋπόθεση δεν τίθεται κατά τις διατάξεις του προαναφερόμενου ν. 1650/1986 και της κοινής υπουργικής απόφασης 69269/5387/1990, κατ' εφαρμογή των οποίων εκδόθηκαν οι προσβαλλόμενες αποφάσεις, ούτε, εξάλλου, απορρέει ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, με το οποίο επιτάσσεται η χωροταξική οργάνωση της Χώρας, ή από τον παραπάνω ν. 360/1976 απαγόρευση να πραγματοποιηθούν τα επίμαχα έργα αν δεν είναι ενταγμένα σε χωροταξικό σχέδιο (ΣτΕ Ολομ. 4498/1998). Επομένως, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο λόγος ακύρωσης, με τον οποίο υποστηρίζεται ότι μη νομίμως εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη έγκρισης περιβαλλοντικών όρων διότι δεν έχει καταρτιστεί χωροταξικό σχέδιο, κατά τα άρθρα 1 έως 5 του ν. 360/1976, για τις περιοχές, στις οποίες βρίσκονται τα επίμαχα έργα” (ΣτΕ 3478/2000 Ολομ., εκτροπή ποταμού Αχελώου).

2) Η δεύτερη προσέγγιση βρίσκεται στον αντίποδα της πρώτης. Όχι απλώς δεν αμφισβητεί τον υποχρεωτικό χαρακτήρα της εκπόνησης χωροταξικών σχεδίων, τον οποίο δεν αμφισβήτησε ούτε η πρώτη, αλλά τα θεωρεί προϋπόθεση για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων που, από τη φύση τους, θα μπορούσαν να έχουν αρνητικές επιπτώσεις στο περιβάλλον. Από τον κανόνα, μάλιστα, αυτό δεν εξαιρείται ούτε η ατομική περιβαλλοντική αδειοδότηση ορισμένου έργου (βλ. κατωτέρω), η οποία δεν υποκαθιστά τον προηγούμενο συνολικό σχεδιασμό της δραστηριότητας ή της περιοχής. Τούτο δε, διότι η ατομική έγκριση περιβαλλοντικών έργων συγκεκριμένου έργου, έχει, μεν, ως αντικείμενο την απορρόφηση των πιέσεων ορισμένου έργου στο φυσικό περιβάλλον, η μελέτη, όμως, που την συνοδεύει δεν παύει, από τη φύση του αντικειμένου της, να είναι αποσπασματική και εντοπισμένη. Έτσι, έχει κριθεί ότι “... η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας σε οποιαδήποτε ακτή της Χώρας δεν δύναται να αποφασίζεται επ’ ευκαιρία και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού εντός του εθνικού ή του μείζονος περιφερειακού δικτύου λιμένων της Χώρας. Δεδομένου δε ότι ο σχεδιασμός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων εκφράζει κατ’ ουσίαν την στρατηγική της βιώσιμης ανάπτυξης αυτών, ο προγραμματισμός κάθε λιμένα, οποιασδήποτε κλίμακας, πρέπει, περαιτέρω, να στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη, [η] οποία πρέπει να λαμβάνει υπόψη αφ’ ενός μεν το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιβάλλει την κατασκευή του λιμένα, αφ’ ετέρου, όμως, και τις αρχές προστασίας του παράκτιου και θαλάσσιου οικοσυστήματος που επηρεάζεται από αυτόν, δηλαδή την αρχή της διαφυλάξεως του αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου, της αποφυγής βλάβης του τυχόν εκεί υπάρχοντος πολιτιστικού κεφαλαίου δηλ. εναλίων αρχαιοτήτων, του σεβασμού της γεωμορφολογίας και του φυσικού αναγλύφου των ακτών και της μικρότερης δυνατής διαταράξεως των οικείων οικοσυστημάτων και της υδροδυναμικής των ακτών,

συμπεριλαμβανομένου και του σεβασμού του αισθητικού κάλλους της ακτής, που αποτελεί πολύτιμο οπτικό πόρο. Μόνο δε όταν από την οικεία τεχνική μελέτη προκύπτει ότι οι αρχές αυτές έχουν ενσωματωθεί στον προγραμματισμό του λιμένα, η κατασκευή του δύναται να θεωρηθεί ως βιώσιμη και άρα νόμω επιτρεπτή, άλλως είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα” (ΣτΕ 2506/2001 επταμ. - τουριστικός λιμένας Πόρτο – Ράφτη).

3) Μεταξύ των δύο αντίθετων προσεγγίσεων, διαμορφώθηκε και μία ενδιάμεση προσέγγιση, οιονεί μεταβατικού χαρακτήρα. Σύμφωνα με αυτήν, ο χωροταξικός σχεδιασμός ήταν, μεν, υποχρεωτικός ευθύς εξαρχής, ήταν, όμως, δεκτικός υποκατάστασης για εύλογο χρονικό διάστημα, εφόσον δεν είχε ολοκληρωθεί. Εάν υπήρχαν τα υποκατάστατα, η σχετική με ένα έργο πράξη, π.χ. περιβαλλοντικής αδειοδότησης, μπορούσε να διασωθεί. Ως πράξεις που υποκαθιστούσαν το χωροταξικό σχεδιασμό θα μπορούσαν, κατά πρώτον, να νοηθούν θεσμοθετήματα προσωρινής διαχείρισης του χώρου, όπως οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου, δηλαδή κανονιστικές πράξεις που αποσκοπούν στην εξασφάλιση των συνθηκών που θα διευκολύνουν την εφαρμογή μελλοντικού σχεδιασμού σε ορισμένη περιοχή (άρθρο 29 του ν. 1337/1983, Α' 33), επιτρέποντας, όμως, παραλλήλως, ορισμένες χρήσεις σε αυτήν, ή άλλα, μικρότερης εμβέλειας περιορισμένα σχέδια. Όπως δέχεται η σχετική νομολογία, “...από τις διατάξεις του άρθρου 24, καθώς και των άρθρων 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος προκύπτει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός ανατίθεται στην Πολιτεία, που οφείλει να θεσπίζει τις αναγκαίες ρυθμίσεις ώστε να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι άριστοι δυνατοί όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη στα πλαίσια της αρχής της αειφορίας (βιώσιμης αναπτύξεως). Ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, όπως αυτά προβλέπονται, διαδοχικώς, στον Ν. 360/1976 (Α' 151) και στον Ν. 2742/1999 (Α' 207). ... Μέχρι την εντός ευλόγου χρόνου ολοκλήρωση της διαδικασίας εγκρίσεως των χωροταξικών σχεδίων, είναι ανεκτός ο μερικός, χωρικός ή τομεακός, σχεδιασμός και προγραμματισμός, προκειμένου να αποφεύγεται η άναρχη ανάπτυξη, που προκαλεί υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος, και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων, που δυσχεραίνουν και υπονομεύουν την ορθολογική χωροταξία ... Μέχρις ότου δε εκπονηθούν και εγκριθούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, και εφόσον το ζήτημα του τόπου ασκήσεως της σχετικής δραστηριότητας δεν ρυθμίζεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζ.Ο.Ε., η εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας επιτρέπεται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, κατ' εξαίρεση μόνον σε ζώνες αναπτύξεως ιχθυοτροφείων ...” (ΣτΕ 2489/2006 Ολομ., μονάδες ιχθυοκαλλιέργειας στο Μαλλιακό Κόλλο). Αλλά και ατομικού χαρακτήρα πράξεις, εστιασμένες σε συγκεκριμένο έργο ή δραστηριότητα, έχουν θεωρηθεί ως υποκατάστατα του ελλείποντος χωροταξικού σχεδιασμού, τέτοια δε ήταν η “προέγκριση

χωροθέτησης” κατά το προϊσχύσαν σύστημα περιβαλλοντικής αδειοδότησης του αρχικού άρθρου 4 του ν. 1650/1986 (Α’ 160). Πράγματι, “... η θέση πραγματοποίησης έργου ή εγκατάστασης μονάδας, που κατ’ εφαρμογή των νομοθετημάτων αυτών έχει καταταγεί στην πρώτη κατηγορία, εγκρίνεται με ιδιαίτερη πράξη της Διοίκησης εκ των προτέρων, δηλαδή πριν από την κατά τις σχετικές διατάξεις των ίδιων νομοθετημάτων επιβολή περιβαλλοντικών όρων και τη χορήγηση των σχετικών αδειών εγκατάστασης (ίδρυσης) και λειτουργίας που τυχόν προβλέπονται από τη νομοθεσία, η οποία διέπει το έργο ή τη μονάδα. Τέτοια δε πράξη χωροθέτησης - που αποτελεί υποκατάστατο του ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού, στον οποίο έχει υποχρέωση να προβεί η Πολιτεία σύμφωνα με τη σχετική επιταγή που περιέχεται στο άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος - απαιτείται να εκδίδεται για κάθε δραστηριότητα περιλαμβανόμενη στην πρώτη κατηγορία [δηλαδή τις επιβλαβέστερες για το περιβάλλον δραστηριότητες], εκτός αν η θέση του σχεδιαζόμενου έργου ή μονάδας έχει ήδη χαρακτηριστεί ως χώρος προοριζόμενος για την άσκηση της σχετικής δραστηριότητας με τον καθορισμό του ως βιομηχανικής περιοχής κατ’ εφαρμογή των διατάξεων του ν. 4458/1965 (φ. 33), όπως ισχύει, ή με εγκεκριμένο χωροταξικό, ή πολεοδομικό ή ρυθμιστικό σχέδιο, ή με πράξη καθορισμού ζώνης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων κατ’ εφαρμογή του άρθρου 24 του παραπάνω ν. 1650/1986 ή καθορισμού βιομηχανικής, μεταλλευτικής ή λατομικής περιοχής κατ’ εφαρμογή της σχετικής νομοθεσίας ...” (ΣτΕ 1520/1993 επταμ., βιολογικός καθαρισμός Γυθείου).

Στ. Το ισχύον σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού.

Με τους νόμους 2742/1999, 4269/2014 και 4447/2016 ο νομοθέτης απάντησε στη σταθερή και, παρά τις προαναφερόμενες διαφοροποιήσεις, σχεδόν αταλάντευτη απαίτηση της νομολογίας για την οργάνωση ολοκληρωμένου και συνεκτικού συστήματος χωροταξικού σχεδιασμού. Έτσι, ο νομοθέτης, αφενός, μεν, προέβλεψε επιμέρους εργαλεία σχεδιασμού υψηλής ιεραρχικής θέσης και στρατηγικού χαρακτήρα, αφετέρου δε κατηγοριοποίησε και ενέταξε σε ιεραρχημένο σύνολο τα ποικίλου περιεχομένου σχέδια που είχαν ήδη προβλεφθεί με διάσπαρτες διατάξεις της νομοθεσίας. Εκτός από το Γενικό Πλαίσιο, πού είχε προβλέψει ο ν. 2742/1999 και αφορούσε τη διαχείριση του συνόλου του εθνικού χώρου, αποτελεί δε σήμερα αντικείμενο νέας, αναθεωρημένης, προσέγγισης, εμπροσθοφυλακή του χωροταξικού σχεδιασμού υπήρξαν και εξακολουθούν να αποτελούν τα εθνικής εμβέλειας Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (άρθρο 5 του ν. 4447/2016), αντικείμενο των οποίων είναι, ιδίως, παραγωγικοί κλάδοι, δίκτυα και υποδομές, τομείς μείζονος διαπεριφερειακής ή διακρατικής ανάπτυξης, καθώς και υποσύνολα του εθνικού χώρου με κοινά χαρακτηριστικά

σε όλη τη Χώρα (π.χ. παράκτιες ή ορεινές περιοχές), καθώς και τα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (άρθρο 6 του ν. 4447/2016), τα οποία έχουν ως αντικείμενο το χώρο μιας Περιφέρειας. Τα σχέδια και των δύο κατηγοριών περιλαμβάνουν κατευθύνσεις και, μόνον εφόσον απαιτείται, συγκεκριμένες ρυθμίσεις, που εκφράζονται σε κείμενα, διαγράμματα και χάρτες, με τα Περιφερειακά Πλαίσια να “δεσμεύονται” (άρθρο 6 παρ. 4) από τα Ειδικά, δηλαδή να υπόκεινται αυτών (πρβλ. ΣτΕ 1421/2013 επταμ., Χωροταξικό Ανανεώσιμων Πηγών Ενεργείας). Σε ένα υποκείμενο επίπεδο απαντώνται τα Τοπικά και Ειδικά Πολεοδομικά (παλαιότερη -ν. 4269/2014- και, ίσως, ορθότερη ονομασία “Τοπικά και Ειδικά Χωρικά Σχέδια), τα οποία προβλέπονται από προϋπάρχουσες διατάξεις της νομοθεσίας. Κοινό στοιχείο μεταξύ των δύο κατηγοριών, τοπικών και ειδικών, είναι η τοπική αναφορά. Το στοιχείο που τα διαφοροποιεί είναι ότι, ενώ στα τοπικά σχέδια η στόχευση είναι κοινή και το περιεχόμενό τους, κατά βάση, συγκρίσιμο για όλες τις περιοχές, όπως συμβαίνει με τα ήδη ισχύοντα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια, που αποτελούν τη γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης με ό,τι αυτό συνεπάγεται, στα ειδικά σχέδια αντικείμενο αποτελεί η επιλογή ορισμένης περιοχής για ορισμένο σκοπό, με γνώμονα τη χωρική καταλληλότητα για την επίτευξη του σκοπού αυτού. Έτσι, σε αντίθεση με τα τοπικά σχέδια, ο στόχος των ειδικών χωρικών σχεδίων, διαφοροποιείται ουσιαστικά ανάλογα με το σχέδιο για το οποίο πρόκειται, ποικίλλοντας ανάμεσα στη θεσμοθέτηση οργανωμένου υποδοχέα βιομηχανικής δραστηριότητας (π.χ. Επιχειρηματικού Πάρκου, άρθρα 41 και επ. ν. 3982/2011, Α' 143), μέχρι την έγκριση Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης (Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.) για την εγκατάσταση, λόγου χάρη, πρότυπου τουριστικού υποδοχέα (άρθρο 24 ν. 3894/2010, Α' 204). Η χρήση του όρου “πολεοδομικό” ως προσδιοριστικού στοιχείου και των ειδικών σχεδίων εξηγείται από το γεγονός και τα σχέδια αυτά μπορεί να περιέχουν ή να ακολουθούνται από σχέδια με χαρακτήρα ανάλογο του πολεοδομικού σχεδίου ή μελέτης. Το σχεδιασμό συμπληρώνουν τα πολεοδομικά σχέδια, δευτέρου επιπέδου, όπως συνηθίζεται να αποκαλούνται, δηλαδή τα κλασικά σχέδια πόλεως ή οι πολεοδομικές μελέτες.

Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι οι γενικές αυτές διατάξεις προβλέπουν, μεν, τα γενικά χαρακτηριστικά της κάθε κατηγορίας σχεδίων κατά τη λειτουργία, το περιεχόμενο και την ιεραρχική τους θέση, αλλά δεν κατατάσσουν στις κατηγορίες αυτές κάθε είδος σχεδίων που προβλέπουν οι ήδη ισχύουσες διατάξεις, οι οποίες, άλλωστε, εξακολουθούν, καταρχήν, να εφαρμόζονται. Έτσι η κατάταξη του καθενός από αυτά στις προβλεπόμενες κατηγορίες, ως προς την οποία ο γενικός ν. 4447/2016 δίνει απλώς κάποιες ενδείξεις, ελαφίεται στη νομική πράξη. Αυτή, με τη βοήθεια και της νομοθεσίας, θα κατατάξει, λόγου χάρη, το Νέο

Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας – Αττικής στην κατηγορία των Περιφερειακών Χωροταξικών Πλαισίων (πρβλ. και άρθρο 1 παρ. 4 του ν. 4277/2014, Α' 156).

Z. Τα γενικά χαρακτηριστικά των χωροταξικών σχεδίων.

Η γενική λειτουργία των χωροταξικών σχεδίων έχει περιγραφεί από τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας προτού την ορίσει ο νομοθέτης. Έτσι, κρίθηκε ότι “... ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια ...” είναι πράξεις, οι οποίες “... με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, θέτουν τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής αναπτύξεως και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών εν γένει, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων, καθώς και των εκτός πολεοδομικού σχεδίου και εκτός οικισμών περιοχών” (ΣτΕ 1569/2005 Ολομ., Λατομεία Πρεβέζης). Στο άρθρο 1 περ. β του ν. 4269/2014, ο νομοθέτης διέλαβε σχετικώς διάταξη, που, αντιγράφοντας το παραπάνω νομολογιακό πόρισμα, ορίζει ότι: “Στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός: [είναι] ο σχεδιασμός με τον οποίο τίθενται, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, οι μεσοπρόθεσμοι ή και μακροπρόθεσμοι στόχοι της ανάπτυξης και οργάνωσης του χώρου, καθώς και οι γενικές κατευθύνσεις για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων και των περιοχών προστασίας, σε εθνική ή περιφερειακή κλίμακα. Ο στρατηγικός χωρικός σχεδιασμός δύναται να περιλαμβάνει και ειδικότερες ρυθμίσεις άμεσου εφαρμογής με σκοπό τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη, καθώς και την προστασία των παραπάνω περιοχών”.

Ως προς το περιεχόμενο των πράξεων σχεδιασμού, από τεχνική άποψη, η νομολογία έχει διαπιστώσει ότι αυτό περιλαμβάνει στόχους, κατευθύνσεις, μέτρα και προγράμματα, περαιτέρω δε ότι “... ο βαθμός εξειδίκευσης αυτών των στόχων, κατευθύνσεων, μέτρων και προγραμμάτων ποικίλλει και κυμαίνεται από βασικές διακηρύξεις μέχρι την πρόβλεψη συγκεκριμένων μέτρων για την πραγμάτωση των στόχων και προγραμμάτων που εξειδικεύουν τις κατευθύνσεις του...” (ΣτΕ 2153/2015 Ολομ., Γήπεδο ΑΕΚ – με αναφορά στο ν. Ρυθμιστικό της Αθήνας). Ο νομοθέτης του ν. 4447/2016, με μία λιτή διατύπωση στο ίδιο πνεύμα ορίζει, λόγου χάρη, για τα Ειδικά Χωρικά Πλαίσια (άρθρο 5 παρ. 1, όπως αντικαταστάθηκε με το ν. 4759/2020, Α' 245), ότι αυτά “... αποτελούν σύνολα κειμένων και διαγραμμάτων, με τα οποία προσδιορίζονται κατευθύνσεις σε εθνικό επίπεδο και, όπου απαιτείται, ρυθμίσεις ...”. Οι κατευθύνσεις ποικίλλουν ως προς την πυκνότητα και το βαθμό δεσμευτικότητάς τους, οι δε εξειδικευμένες ρυθμίσεις τους, των οποίων η διάκριση με το

κλασικό κριτήριο του κανονιστικού ή ατομικού χαρακτήρα είναι περισσότερο από δυσχερής, έχουν και αυτές ποικίλα χαρακτηριστικά, δεν αποκλείεται δε να είναι και αυτές δεκτικές περαιτέρω εξειδίκευσης με πράξεις σχεδιασμού κατωτέρου επιπέδου ή, ακόμη, στο στάδιο των περιβαλλοντικών αδειοδοτήσεων συγκεκριμένων έργων ή δραστηριοτήτων. Οι πράξεις σχεδιασμού, εξάλλου, περιλαμβάνουν σε μεγάλο βαθμό, διαπιστώσεις και αιτιολόγηση. Οι διαπιστώσεις απαντώνται τόσο στο κείμενο των σχεδίων, όπου εκτίθενται υπό μορφή “αιτιολογίας” οι λόγοι που υπαγορεύουν την επιλογή ορισμένης κατευθυντήριας πρόβλεψης, όσο και στους χάρτες και τα διαγράμματα, τα οποία, όμως, συχνά αποτυπώνουν την υφιστάμενη κατάσταση, χωρίς να είναι πάντοτε σαφές αν η αποτύπωση αυτή συνιστά όντως κατεύθυνση ενσωματωμένη στο σχεδιασμό ή απλή καταγραφή της υφιστάμενης κατάστασης. Η ίδια, εξάλλου, η κατεύθυνση του σχεδιασμού δεν είναι πάντοτε εμφανής και ο εντοπισμός της δυσχεραίνεται από την επίκληση αιτιολογιών, που είναι μεν χρήσιμες προκειμένου να εξακριβώνεται αν το σχέδιο κινείται εντός του πλαισίου της αειφορίας, συχνά, όμως, δημιουργούν ερμηνευτικές αμφιβολίες, ιδίως όταν διατυπώνονται κατ’επίκληση αφηρημένων κρίσεων (π.χ. του κινδύνου να επέλθει το άλφα και της ανάγκης να επιτευχθεί το βήτα). Από τα παραπάνω συνάγεται ότι ο εφαρμοστής των πράξεων σχεδιασμού, δηλαδή η Διοίκηση και, σε τελευταία ανάλυση, τα δικαστήρια οφείλουν να εξετάζουν την πράξη σχεδιασμού με τρόπο σφαιρικό και συνθετικό, αίροντας αντιφάσεις και συναιρώντας αντιθετικές στοχεύσεις.

Καθ’ όσον αφορά το ουσιαστικό περιεχόμενο των χωροταξικών σχεδίων, αυτό πρέπει να αποτελεί εξειδικευμένη, ανάλογα με το επίπεδο του σχεδίου, σύνθεση των προαναφερομένων αρχών της αειφορίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης, οι οποίες δεν είναι παρά οι δύο όψεις του ίδιου νομίσματος. Υπό το πρίσμα της προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος, *η οποία αναδεικνύεται ως ζητούμενο ιδίως όταν η αμφισβητούμενη πράξη έχει ατομικό χαρακτήρα* (π.χ. έγκριση περιβαλλοντικών όρων) και προορίζεται να ασκήσει η ίδια πιέσεις στο φυσικό περιβάλλον, η νομολογία έχει δεχθεί, μεταξύ άλλων, ότι “... Το φυσικό ... περιβάλλον έχ[ει] αναχθεί σε αυτοτελώς προστατευόμενο αγαθό προκειμένου να εξασφαλιστεί στα όρια της Χώρας αφενός η οικολογική ισορροπία και η διαφύλαξη των φυσικών πόρων προς χάρη και των επόμενων γενεών... Ο συντακτικός νομοθέτης ... επέβαλε στα όργανα του Κράτους ... να προβαίνουν σε θετικές ενέργειες για τη 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. Κατά τη λήψη, εξάλλου, των μέτρων αυτών τα όργανα της νομοθετικής και της 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 ... Η επιδίωξη όμως των σκοπών αυτών και η στάθμιση των προστατευόμενων αντίστοιχων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύεται προς την υποχρέωση της Πολιτείας να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο συντακτικός νομοθέτης” (ΣτΕ 3478/2000 Ολομ., Εκτροπή π. Αχελώου). Υπό το πρίσμα, αντιστρόφως, της διευκόλυνσης της οικονομικής ανάπτυξης, η βιωσιμότητα της οποίας αναδεικνύεται ως ζητούμενο όταν η εξεταζόμενη πράξη συνιστά η ίδια εργαλείο σχεδιασμού, έχει γίνει δεκτό ότι “... ο συνταγματικός ... σκοπός της προστασίας του περιβάλλοντος και της εξασφάλισης των άριστων δυνατών όρων διαβίωσης του πληθυσμού είναι, καταρχήν, επιτεύξιμος, ... μέσω της σύνδεσης της προστασίας του περιβάλλοντος με την οικονομική ανάπτυξη, επίσης θαλπόμενη από το Σύνταγμα, η οποία, κατά το γράμμα της οικείας συνταγματικής διάταξης (άρθρο 106 παρ. 1) καταλαμβάνει όλους τους τομείς της οικονομίας και, επομένως, επηρεάζει όλες τις κρατικές αποστολές, και αυτήν της προστασίας του περιβάλλοντος, συνδιαμορφώνοντας το περιεχόμενό τους. Τούτο δε διότι ο σεβασμός του περιβάλλοντος ως συλλογικού αγαθού και η διατήρηση της ποιότητάς του όχι απλώς δεν αποκλείουν, αλλά προϋποθέτουν την οικονομική ανάπτυξη και διευκολύνονται από αυτή. Αντιστρόφως, όμως, η οικονομική ανάπτυξη, που επιτυγχάνεται, μεταξύ άλλων, μέσω της αξιοποίησης των φυσικών πόρων, δεν επιτρέπεται να επιδιώκεται χωρίς τα αρμόδια νομοθετικά και διοικητικά όργανα να μεριμνούν για την προστασία και διατήρηση του περιβάλλοντος, τούτο δε προκειμένου η οικονομική ανάπτυξη να καθίσταται βιώσιμη, οριοθετούμενη από την αρχή της αειφορίας, όπως επιτάσσει το Σύνταγμα. Για το λόγο, άλλωστε, αυτό η κατάρτιση και εφαρμογή ολοκληρωμένων χωροταξικών σχεδίων συνιστά, κατά τα παγίως κριθέντα (ΣτΕ 3920/2010 Ολομ., 2489/2006 Ολομ., 3478/2000 Ολομ.), ουσιώδες στοιχείο για την πραγμάτωση της συνταγματικής αυτής επιταγής ...” (ΣτΕ 1305/2019 Ολομ., Επένδυση Ελληνικού Ι).

Η . Η διαδικασία έγκρισης χωροταξικών σχεδίων.

Ιδιαίτερη σημασία για την επιτυχία των χωροταξικών σχεδίων στην αποστολή συγκερασμού των παραπάνω συνταγματικών επιταγών και, ιδίως, στην “εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης” και την “προστασία του γενικού συμφέροντος” (άρθρο 106 παρ. 1 Συντ.) έχει η διαδικασία που προηγείται της έγκρισής τους. Οι βασικοί της πυλώνες είναι η

κατάρτιση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και η διαβούλευση με τους αρμόδιους να γνωμοδοτήσουν φορείς και το κοινό.

Η εκπόνηση ΣΜΠΕ προβλέπεται από την εθνική νομοθεσία που εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς την οδηγία 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27.6.2001 (L 197), και, συγκεκριμένα, την 107017/28.8.2006 κοινή υπουργική απόφαση (Β' 1225), τροποποιηθείσα με την 40238/28.9.2017 όμοια (Β' 3759). Ο "στρατηγικός" χαρακτήρας της μελέτης αυτής εξηγείται από το γεγονός ότι το υποκείμενο στη διαδικασία αυτή σχέδιο ή το πρόγραμμα, δεν έχει, κατ' ακριβολογία, περιβαλλοντικές επιπτώσεις το ίδιο, αποκτά δε τέτοιες μόνον εφόσον υλοποιηθεί μέσω ορατών και απτών έργων. Όταν, όμως, συμβεί αυτό, οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις του σχεδίου ή προγράμματος θα είναι κάτι ποιοτικώς διάφορο από το άθροισμα των περιβαλλοντικών συνεπειών των επιμέρους έργων που θα στηριχθούν σ' αυτό. Κατά τα λοιπά, η ίδια νομοθεσία προβλέπει τη δημοσιοποίηση της ΣΜΠΕ και την παρεμβολή σταδίου γνωμοδοτήσεων και διαβούλευσης με το ενδιαφερόμενο κοινό, το οποίο καλείται να υποβάλει παρατηρήσεις ως προς το περιεχόμενο της μελέτης. Το στάδιο αυτό, παρ' ότι έχει διαδικαστικό χαρακτήρα (ΣτΕ 1761/2019 Ολομ. σκ. 33, Επένδυση Ελληνικού ΙΙ"), δεν συνεπάγεται, δηλαδή, υποχρέωση της αρμόδιας για την έγκριση του σχεδίου αρχής να αναμορφώσει το σχέδιο σύμφωνα με τις υποβληθείσες παρατηρήσεις, έχει τεράστια σημασία. Τούτο δε, όχι μόνο για τη διασφάλιση, κατά το Σύνταγμα, της κοινωνικής συνοχής ("την εδραίωση της κοινωνικής ειρήνης"), αλλά και για την εξακρίβωση από τον ακυρωτικό δικαστή ότι η οικονομική ανάπτυξη, στην επίτευξη της οποίας, κατά πάσα πιθανότητα (βλ., όμως, και ΣτΕ 2996/2014, προστασία όρ. Υμηττού), κατατείνει η έγκριση του σχεδίου, παραμένει εντός των ορίων της βιωσιμότητας. Πράγματι, η διαβούλευση επί της ΣΜΠΕ αναδεικνύει τις ασθενείς πλευρές των χωροταξικών σχεδίων, η βιωσιμότητα των οποίων μπορεί να αμφισβητηθεί, στη συνέχεια, από τους συμμετασχόντες στη σχετική διαδικασία πολίτες στο πλαίσιο της αιτήσεως ακυρώσεως.

Θ . Η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, ως αναγκαίο επιστέγασμα του χωροταξικού σχεδιασμού.

Παραδόξως, η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων, δηλαδή συνόλου ορατών κατασκευών και ενεργειών που προϋποθέτουν το σχεδιασμό, εξαρτώνται από αυτόν και δεν αποτελούν, βεβαίως, σχεδιασμό οι ίδιες, ρυθμίσθηκε από τον εσωτερικό νομοθέτη πολύ πριν από την έκδοση της 2001/42/ΕΚ οδηγίας, η οποία προέβλεπε την "εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων" των σχεδίων και προγραμμάτων. Πράγματι, η

περιβαλλοντική αδειοδότηση των έργων είχε προβλεφθεί σε επίπεδο εσωτερικής νομοθεσίας ήδη με το ν. 1650/1986 (Α' 160), ο οποίος εκδόθηκε σε συμμόρφωση με την 85/337/ΕΟΚ οδηγία (L 175) και οργάνωσε (άρθρα 4 και επ.) το σχετικό σύστημα σε δύο στάδια. Το πρώτο στάδιο ορίστηκε ως “προέγκριση χωροθέτησης”, απαντούσε δε στο ερώτημα πού θα κατασκευασθεί το έργο ή θα αναπτυχθεί η δραστηριότητα. Το ζήτημα αυτό ανέκυπτε με οξύτητα, ακριβώς, λόγω της ελλείψεως χωροταξικού σχεδιασμού και της τότε ισχύουσας πλήρους ελευθερίας χρήσεων γης, τουλάχιστον στις μη πολεοδομημένες περιοχές. Έτσι, ευλόγως η προέγκριση χωροθέτησης θεωρήθηκε από μερίδα της νομολογίας, όπως αναφέρεται παραπάνω, ως υποκατάστατο του χωροταξικού σχεδιασμού. Κατά το δεύτερο στάδιο, εκδιδόταν η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων του έργου ή της δραστηριότητας για τη θέση που είχε ήδη επιλεγεί γι' αυτά με την προέγκριση χωροθέτησης. Η ΑΕΠΟ απαντούσε στο ερώτημα πώς θα αντιμετωπιστούν οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την κατασκευή του έργου, ιδίως κατά την εκτέλεση και τη λειτουργία του. Και των έργων και δραστηριοτήτων η περιβαλλοντική αδειοδότηση στηριζόταν σε μελέτη, τη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), η οποία, όμως, δεν είχε στρατηγικό χαρακτήρα, αφού αντικείμενό της ήταν έργο ή δραστηριότητα που συνεπαγόταν υλικές αλλαγές στον εξωτερικό κόσμο, αντιληπτές μέσω των αισθήσεων.

Το σύστημα περιβαλλοντικής αδειοδότησης τροποποιήθηκε με το ν. 3010/2002 (Α' 91). Βασικό χαρακτηριστικό του νέου συστήματος είναι η αντικατάσταση της “προέγκρισης χωροθέτησης”, δηλαδή εκτελεστής διοικητικής πράξης η οποία οριστικοποιούσε την επιλογή θέσης για το έργο ή τη δραστηριότητα, από την “προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση”, πράξη, δηλαδή, γνωμοδοτικού χαρακτήρα, εκδιδόμενη βάσει απλουστευμένης διαδικασίας, εκτελεστή μόνον εφόσον ήταν αρνητική (ΣτΕ 2547/2005 επταμ., Βιολογικός καθαρισμός στη ν. Λευκάδα). Η ΠΠΕΑ, σε αντίθεση με την προέγκριση χωροθέτησης, δεν οριστικοποιούσε την επιλογή της θέσης του έργου, η οποία αποτελούσε αντικείμενο και της ΑΕΠΟ, οπωσδήποτε εκτελεστής, και μπορούσε να επανεξετασθεί από κοινού με τους περιβαλλοντικούς όρους κατασκευής και λειτουργίας του έργου ή της δραστηριότητας κατά το στάδιο της ΑΕΠΟ, με επιλογή, ενδεχομένως, άλλης θέσης (ΣτΕ 4628/2013, Ιόνια οδός Αντίρριο - Κεφαλόβρυσο).

Το σύστημα περιβαλλοντικής αδειοδότησης τροποποιήθηκε εκ νέου με το ν. 4014/2011 (Α' 209), ο οποίος επέφερε δύο, κατά βάση, σημαντικές μεταβολές. Η πρώτη συνίσταται στον προαιρετικό χαρακτήρα του πρώτου σταδίου (ΠΠΕΑ) (άρθρο 2) και η δεύτερη στην απαλλαγή των έργων με περιορισμένες συνέπειες στο περιβάλλον, κατά τις διακρίσεις του νόμου (Β' κατηγορίας), από τη διαδικασία εκπόνησης ΜΠΕ, την οποία αντικαθιστά η θέσπιση, σε κανονιστικό επίπεδο, Προτύπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (άρθρο 8)

(2223/2017 επταμ., 1943/2017 επταμ., Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις κεραιών κινητής τηλεφωνίας).

Η τάση απλούστευσης της διαδικασίας περιβαλλοντική αδειοδότησης έργων εξηγείται, δίχως άλλο, από τη θέσπιση της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στο επίπεδο του σχεδιασμού, ιδίως με την κατάρτιση της ΣΜΠΕ για τα σχέδια και προγράμματα και την επ' αυτών διαβούλευση. Παρά ταύτα, η περιβαλλοντική αδειοδότηση έργου ή δραστηριότητας δεν παύει να αποτελεί το τελευταίο ανάχωμα πριν από μία πραγματική, υλική, αλλαγή, η οποία, παρά τον προηγηθέντα σχεδιασμό, θα μπορούσε να θίξει, αυτοτελώς η ίδια, τη βιωσιμότητα και την αειφορία.

I . Επίλογος

Ο συγκερασμός μεταξύ των δύο συνταγματικών αποστολών, της αειφορίας του περιβάλλοντος και της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης αποτελεί υποχρέωση του Κράτους και επιτυγχάνεται, όπως είδαμε, μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού. Η παραδοχή αυτή, σήμερα κοινός τόπος, δεν υπήρξε πάντοτε αυτονόητη. Συνάντησε ποικίλες αντιδράσεις, προσέκρουσε σε δυσκαμψίες, συχνά λειδωρήθηκε, αλλά, ευτυχώς, επικράτησε και σήμερα ουδείς την αμφισβητεί. Η απροθυμία της Διοίκησης και του νομοθέτη να ενεργοποιηθούν ώστε η οικονομική ανάπτυξη να αποκτήσει βιώσιμη πυξίδα, δηλαδή, σχέδιο, είναι, ευτυχώς παρελθόν.

Η Διοίκηση, λοιπόν, σχεδιάζει και το Δικαστήριο ελέγχει. Και οι δύο αποστολές είναι δύσκολες. Η Διοίκηση έχει να αντιμετωπίσει τις εγγενείς αδυναμίες της, που διογκώνονται από τις αγκυλώσεις των τοπικών κοινωνιών. Οι τελευταίες, δυστυχώς, καταπίνουν αμάσητη την επί χρόνια απόρριψη αποβλήτων εντός αρχαιολογικών χώρων, αλλά ανακαλύπτουν την κρυφή γοητεία του χορτολιβαδικού οικοσυστήματος και εξεγείρονται στο όνομά της, όταν πρόκειται να εγκατασταθούν δύο ανεμογεννήτριες ή ένας βιολογικός καθαρισμός. Έτσι η Διοίκηση, παρερμηνεύοντας το πρόταγμα της “κοινωνικής ειρήνης”, συχνά υποκύπτει στον πειρασμό να αποφύγει συγκρούσεις και, άρα, συγκεκριμένες ρυθμίσεις κατά το σχεδιασμό, ακόμη και όταν αυτές θα ήταν απαραίτητες. Το Δικαστήριο, από την άλλη μεριά, ευλόγως αισθάνεται δικαιωμένο που η συνταγματική επιταγή του χωροταξικού σχεδιασμού έχει, επιτέλους, σε μεγάλο βαθμό υλοποιηθεί βάσει της νομολογίας του και, επί του παρόντος, αποφεύγει την ακύρωση των πράξεων που τον θεσμοθετούν ή, ακόμη περισσότερο, τον ευκαιριακό έλεγχο του με την ευκαιρία προσβολής ατομικών πράξεων που στηρίζονται σ' αυτόν. Πολλά, ωστόσο, απομένουν να γίνουν. Η Διοίκηση οφείλει να επιχειρήσει την επικαιροποίηση των παλαιών σχεδίων, αντί να παρασύρει το νομοθέτη στην ναρκοθέτηση

της δεσμευτικότητας όσων από αυτά είναι, κατά την κρίση της, ανεπίκαιρα (βλ. χαρακτηριστική περίπτωση στο άρθρο 51 παρ. 15 του ν. 4178/2013, Α' 174). Πρέπει, ακόμη να αποτολμήσει την πρόσδοση μεγαλύτερης κανονιστικής πυκνότητας στα θεσμοθετούμενα σχέδια, ακόμη και σε αυτά που ευρίσκονται σε υψηλές βαθμίδες της ιεραρχικής πυραμίδας, έτσι ώστε το πραγματικό περιεχόμενο του σχεδιασμού να προκύπτει εναργώς, και να μην ανακλύπουν αμφισβητήσεις στα χαμηλότερα επίπεδα ή, ακόμη χειρότερα, στο στάδιο της ατομικής περιβαλλοντικής αδειοδότησης συγκεκριμένων έργων. Πρέπει, τέλος, η Διοίκηση να αποκτήσει την αναγκαία αυτοπεποίθηση ώστε να διαχειρισθεί με επιτυχία τις πιέσεις που στοχεύουν στη διατάραξη της βιώσιμης ισορροπίας μεταξύ της προστασίας του περιβάλλοντος και της οικονομικής ανάπτυξης, είτε προς τη μια είτε προς την άλλη κατεύθυνση. Στη Διοίκηση απόκειται να εξασφαλίσει την ισορροπία αυτή μέσω του χωροταξικού σχεδιασμού.

Και το Δικαστήριο, όμως, πρέπει να συμπληρώσει όσα κενά παραμένουν στη νομολογία του ύστερα από ικανό χρόνο εφαρμογής των χωροταξικών σχεδίων. Πρέπει, λόγου χάρη, να επιληφθεί του καθορισμού των όρων και προϋποθέσεων του παρεμπόμπουτος ελέγχου των πράξεων σχεδιασμού, οι οποίες περιέχουν, κατά τα προαναφερόμενα, τόσο κανονιστικές όσο και ατομικές ρυθμίσεις, ο παρεμπόμπουτος έλεγχος των οποίων υπακούει σε άλλους κανόνες, περιλαμβάνουν δε, προεχόντως ίσως, και κατευθύνσεις σχεδιασμού. Οι πράξεις σχεδιασμού οπωσδήποτε ελέγχονται ευθέως. Το Δικαστήριο δεν έχει διαστάσει να τις ελέγξει προσθέτοντας, πάντως, ότι αυτές είναι προσβλητές μόνον “καταρχήν” (ΣτΕ 1421/2013 επταμ, Ειδικό Πλαίσιο ΑΠΕ). Τί γίνεται, όμως, με τον παρεμπόμπουτα έλεγχο των πράξεων σχεδιασμού; Οι προϋποθέσεις του ελέγχου αυτού δεν έχουν αποσαφηνισθεί. Μπορεί το νέο Ρ.Σ. Αθήνας – Αττικής, που θεσμοθετήθηκε το 2014, να ελεγχθεί παρεμπόμπουτως και υπό ποιές προϋποθέσεις; Οι προϋποθέσεις αυτές έχουν να κάνουν με το χρόνο που μεσολάβησε, το βαθμό στον οποίο η αμφισβητούμενη ρύθμιση έχει ήδη υλοποιηθεί, τη θέση της ρύθμισης στο σχεδιαστικό οικοδόμημα και τη συσχέτισή της με άλλες, με όλους αυτούς τους παράγοντες ή με άλλους; Και μέχρι ποιού σημείου επιτρέπεται ο παρεμπόμπουτος έλεγχος ατομικών πράξεων, π.χ. περιβαλλοντικής αδειοδότησης, ή άλλων πράξεων που εκδίδονται κατ' εφαρμογή χωροταξικού σχεδιασμού; Ισχύει το απόλυτο “όχι” της γενικής θεωρίας του διοικητικού δικαίου, ή μήπως αυτό έχει σχετικοποιηθεί (ΣτΕ 1792/2011 Ολομ., Πολυκινηματογράφος Ηρακλείου);

Στα ερωτήματα αυτά καλείται να δώσει απάντηση η νομολογία, η οποία, με την πάντοτε ευπρόσδεκτη βοήθεια της θεωρίας,, πρέπει να διασφαλίσει ότι το σημείο ισορροπίας μεταξύ περιβαλλοντικής αειφορίας και αναπτυξιακής βιωσιμότητας περιχαράκωνεται σε σταθερό

πλαίσιο προβλεψιμότητας και ασφάλειας δικαίου με παράλληλη, όμως, ενσωμάτωση του στοιχείου της προστασίας του περιβάλλοντος.

ΙΑ . Η αναζήτηση της βιωσιμότητας στην πράξη. Το παράδειγμα δύο εκτάσεων στην ίδια περιοχή.

Κρήτη, Νομός Χανίων.

Περίπτωση 1

Δραστηριότητα εξόρυξης γύψου (ίδια έκταση, διαφορετικά χρονικά σημεία)

A) Η ταυτότητα της έκτασης

“... Η έκταση ... γειτνιάζει με τη Ζώνη Ειδικής Προστασίας (ΖΕΠ) της ορνιθοπανίδας «Μετερίζια – Άγιος Δικαίος – Τσουνάρα – Βιτσιλία Λευκών Ορέων» (Gr 4340016) και το καταφύγιο άγριας ζωής (ΚΑΖ) «Άγιος Δικαίος – Βιτσιλία – Αλμυρόκαστρο και νήσος Ελαφόνησος» (βλ. την 2609/17.5.2001 απόφαση του Γεν. Γραμματέα της Περιφέρειας Κρήτης, Β' 813). Βρίσκεται, επίσης, πλησίον των ορίων των τόπων κοινοτικής προστασίας «Έλος – Τοπόλια – Σάσαλος – Άγιος Δικαίος» (Gr 4340004) και «Παραλία από Χρυσοσκαλίτισσα μέχρι Κριός» (Gr 4340015), οι οποίοι, με το άρθρο 9 παρ. 6 του ν. 3937/2011 (Α' 60), έχουν ενταχθεί στον εθνικό κατάλογο προστατευόμενων περιοχών του δικτύου Natura 2000 (βλ. στ. 2, σελ. 8, στ. 4.1., σελ. 11-12, στ. 4.2.2, σελ. 24-26 της ΜΠΕ).

B) Το Περιφερειακό Πλαίσιο Κρήτης (2003) Β' 1486

Άρθρο 3 παρ. Γ 3.7.1.

«Η μεταλλευτική δραστηριότητα είναι σχετικά έντονη και περιβαλλοντικά οχλούσα, ιδιαίτερα όσον αφορά στα επιφανειακά λατομεία, όπου εξορύσσονται αδρανή και στα επίσης επιφανειακά μεταλλεία γύψου. Η κατεύθυνση για την αντιμετώπιση αυτών των οξυμένων προβλημάτων απαιτεί την, σε πρώτη φάση, απαγόρευση της εξόρυξης αδρανών και γύψου εντός των ορίων των περιοχών του Δικτύου “Φύση 2000”, καθώς και τον ακριβή χωρικό προσδιορισμό των περιοχών, όπου δεν θα επιτρέπονται τέτοιου είδους δραστηριότητες πλησίον των μνημείων, μνημειακών συνόλων, χαρακτηρισμένων παραδοσιακών οικισμών και τοπίων ιδιαιτέρου φυσικού κάλλους, από τα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού (Γ.Π.Σ., Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π.)».

Γ) Περιβαλλοντική αδειοδότηση ορυχείου γύψου εκτός απαγορευμένων ζωνών με διοικητική πράξη του 2007. (Κατά το χρόνο έκδοσης της πράξης αυτής ήταν εκκρεμής η διαδικασία εκπόνησης του Σχεδίου Χωρικής Οικιστικής Οργάνωσης Ανοιχτής Πόλης - δηλαδή Τοπικού Χωρικού (ήδη Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου) Δήμου Ιναχωρίου.

Εκδόθηκε η ΣτΕ 739/2011

“Από τις ανωτέρω διατάξεις του Περιφερειακού Πλαισίου ... συνάγεται, ότι προϋπόθεση για την ανάπτυξη εξορυκτικών δραστηριοτήτων είναι ο ακριβής καθορισμός από υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, των περιοχών, στις οποίες οι δραστηριότητες αυτές θα απαγορεύονται, ... δεδομένου ότι η συνέχιση της εγκατάστασης εξορυκτικών δραστηριοτήτων πριν τον καθορισμό των περιοχών αυτών θα είχε ως αποτέλεσμα δημιουργία τετελεσμένων καταστάσεων οι οποίες θα καθιστούσαν δυσχερή ή και ατελέσφορο τον **επικείμενο** αυτό σχεδιασμό και την εφαρμογή του. Εξάλλου, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, για την έγκριση της ανάπτυξης εξορυκτικής δραστηριότητας απαιτείται η συνεκτίμηση και της ανάγκης προστασίας του περιβάλλοντος και των γενικότερων κατευθύνσεων του χωροταξικού σχεδιασμού, ακόμη και αν πρόκειται για περιοχή, στην οποία έχει εντοπιστεί κοιτάσμα ορυκτού”.

Η αίτηση ακυρώσεως έγινε δεκτή.

Δ) Νέα περιβαλλοντική αδειοδότηση του ίδιου ορυχείου γύψου επτά χρόνια μετά (2014). Εν τω μεταξύ, το σχέδιο ΣΧΟΟΑΠ είχε απορριφθεί από την κεντρική Διοίκηση, είχε δε έχει δε τεθεί σε ισχύ το Γενικό Πλαίσιο όλης της Χώρας, καθώς και το Ειδικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία.

“Το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (6876/4871/2.7.2008 εγκριτική απόφαση του Προέδρου της Βουλής, Α' 128), το οποίο δεν ίσχυε κατά την έκδοση της πράξης επί της οποίας εκδόθηκε η προαναφερόμενη 739/2011 απόφαση του Δικαστηρίου ... στο άρθρο 7 στ. Β περιέχει ως κατεύθυνση τη “Διατήρηση της εξορυκτικής δραστηριότητας στις υφιστάμενες περιοχές εκμετάλλευσης και διασφάλιση της δυνατότητας επέκτασης σε περιοχές, όπου εντοπίζονται νέα κοιτάσματα ή νέα ορυκτά, με τήρηση των όρων προστασίας του περιβάλλοντος και των προϋποθέσεων λειτουργίας των γειτονικών δραστηριοτήτων. Πρόκειται, κυρίως, για ορυκτούς πόρους που καλύπτουν

εγχώριες ανάγκες ή απευθύνονται σε διεθνείς αγορές, όπως: ... ο γύψος στην Κρήτη ...”. Αντίστοιχες ρυθμίσεις περιελάμβανε και το Ειδικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία.

Εκδόθηκε η ΣτΕ 2038/2019

“Τα Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια και τα Σχέδια Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων υπόκεινται των περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων, ενσωματώνοντας χωρικό σχεδιασμό κατώτερου επιπέδου, εξ ου και ... αυτά πρέπει να εναρμονίζονται τόσο προς τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια, εφόσον αυτά υπάρχουν, όσο και προς τα ειδικά πλαίσια παραγωγικών δραστηριοτήτων, ... όχι δε το αντίστροφο. Στον κανόνα αυτό εμπίπτει, καταρχήν, και η ειδική διάταξη του άρθρου 3 παρ. Γ.3.7.1. του Περιφερειακού Πλαισίου Κρήτης (πρβλ. προμν. ΣτΕ 739/2011), προς το οποίο πρέπει να προσαρμοσθούν τα υπό εκπόνηση ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ, τούτο δε παρ’ ότι η διάταξη αυτή εναποθέτει τον καθορισμό ζωνών αποκλεισμού εξορυκτικών και μεταλλευτικών δραστηριοτήτων σε τμήμα των ημιορεινών παράκτιων περιοχών του Νομού Χανίων σε σχέδιο κατώτερου επιπέδου. Πράγματι, η διάταξη αυτή, εντασσόμενη στο Περιφερειακό Πλαίσιο Κρήτης, το οποίο ουδόλως προβαίνει σε ολοσχερή απαγόρευση των εξορυκτικών και μεταλλευτικών δραστηριοτήτων στην περιοχή αναφοράς, αλλά, καταρχήν αποδέχεται την άσκησή τους, και γι’ αυτό τη ρυθμίζει προβλέποντας το ίδιο ζώνες αποκλεισμού (Natura 2000) και αναθέτοντας, κατά τα λοιπά, στον κατώτερο σχεδιασμό την πρόβλεψη και άλλων, δεν μπορεί, από τη φύση του χωρικού σχεδιασμού, ο οποίος πρέπει, κατά την έννοια των σχετικών συνταγματικών διατάξεων (άρθρο 24 παρ. 2 Συντ.), να είναι ολοκληρωμένος και συνεκτικός, να έχει την έννοια ότι η χωροθέτηση παρομοίων δραστηριοτήτων αποκλείεται επ’ αόριστον και για όσο χρόνο, ακόμη και πέραν του ευλόγου, η Διοίκηση παραλείπει να θεσμοθετήσει το χωρικό σχεδιασμό κατώτερου επιπέδου (Γ.Π.Σ., Σ.Χ.Ο.Ο.Α.Π. κ.λπ.). Υπό την αντίθετη εκδοχή, η παράλειψη αυτή θα ανέτρεπε τον υπερκείμενο σχεδιασμό, ο οποίος, ήδη συγκροτείται τόσο από το Περιφερειακό Πλαίσιο Κρήτης όσο, όμως, και από το ως άνω Ειδικό Πλαίσιο για τη Βιομηχανία και, ακόμη, από το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης. Ενόψει των ανωτέρω, ο πλήρης αποκλεισμός των εξορυκτικών και μεταλλευτικών δραστηριοτήτων σε ολόκληρη την περιοχή αναφοράς, δηλαδή τις παράκτιες ημιορεινές περιοχές του Νομού Χανίων, είναι επιβεβλημένος μόνο κατά τη διάρκεια του αναγκαίου για την έγκριση των πράξεων κατώτερου σχεδιασμού χρονικού διαστήματος (βλ. προμν. ΣτΕ 739/2011), μετά την πάροδο του οποίου το ζήτημα πρέπει να ρυθμίζεται, σε όποιο βαθμό αυτό είναι εφικτό, με την εφαρμογή των πράξεων

σχεδιασμού ανωτέρου επιπέδου, με αυτές δε, κατά το γενικό κανόνα, πρέπει να εναρμονισθεί τυχόν μεταγενεστέρως εγκρινόμενο ΓΠΣ ή ΣΧΟΟΑΠ”.

Η αίτηση ακυρώσεως απορρίφθηκε.

Περίπτωση 2

Έκταση πλησίον της προηγούμενης, ίδια δραστηριότητα.

Η έκταση “... Βρίσκεται «οριακά» εντός (του δυτικού ορίου) της ζώνης ειδικής προστασίας της ορνιθοπανίδας «Μετερίζια – Άγιος Δικαίος – Τσουνάρα – Βιτσιλία Λευκών Ορέων» (SPA - Gr 4340016) και του καταφυγίου άγριας ζωής «Άγιος Δικαίος – Βιτσιλία – Αλμυρόκαστρο και νήσος Ελαφώνησος» (βλ. στ. 2 και 4.1., σελ. 4-6 της ΜΠΕ), για τη διαχείριση των οποίων είχε εκπονηθεί από το Μουσείο Φυσικής Ιστορίας, σε συνεργασία με το Πανεπιστήμιο Κρήτης, ειδική μελέτη προστασίας στο πλαίσιο της δράσης «Προστασία του Γυπαετού στην Ελλάδα» του προγράμματος Life – Nature 1998. Στη ΜΠΕ μελέτη παρατίθενται ακόμη τα είδη της άγριας ορνιθοπανίδας που εγκαταβιούν στην περιοχή, με ιδιαίτερη αναφορά στο μοναδικό αναπαραγωγικό ζεύγος γυπαετών, ο τόπος φωλιάσματος του οποίου βρίσκεται σε απόσταση 2,3 χλμ. από τον επίμαχο χώρο (βλ. στ. 4.2 και 6.1.4., σελ. 6-7 και 24 της ΜΠΕ). Τέλος, πέραν των γενικών μέτρων που προτείνονται για τον περιορισμό των δυσμενών επιπτώσεων της εξορυκτικής δραστηριότητας στο περιβάλλον, προτείνεται, ειδικώς για τον μετριασμό της προκαλούμενης όχλησης στο ζεύγος των γυπαετών, η παύση των εξορυκτικών δραστηριοτήτων κατά την περίοδο της αναπαραγωγής τους (στ. 7.4. της ΜΠΕ)”.

Εκδόθηκε η ΣτΕ 2040/2019

“... Στο άρθρο 3 παρ. Γ.3.7.1. του Περιφερειακού Πλαισίου Κρήτης περιέχεται, κατά την έννοια της σχετικής διάταξης, ευθεία και απόλυτη απαγόρευση (“απαιτεί την, σε πρώτη φάση, απαγόρευση”) της εξόρυξης αδρανών και γύψου εντός των ορίων των περιοχών του Δικτύου “Φύση 2000” και, για την ταυτότητα του λόγου, εντός Ζωνών Ειδικής Προστασίας της ορνιθοπανίδας ή Καταφυγίων Άγριας Ζωής. Η απαγόρευση αυτή εμποδίζει την περιβαλλοντική αδειοδότηση των απαγορευμένων δραστηριοτήτων υπό οιοσδήποτε περιβαλλοντικούς όρους, ακόμη, δηλαδή, και αυτούς οι οποίοι κρίνονται, από τους μελετητές και τη Διοίκηση, ως επαρκείς για την προστασία της ορνιθοπανίδας και, γενικότερα, της άγριας ζωής. Τούτο δε, σε αντίθεση με τις λοιπές περιοχές στις οποίες αναφέρεται το ίδιο άρθρο 3 παρ. 3.7.1., αυτές, δηλαδή πλησίον μνημείων, μνημειακών

συνόλων, χαρακτηρισμένων παραδοσιακών οικισμών και τοπίων ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, ως προς τις οποίες δεν διαλαμβάνεται αντίστοιχη άμεση απαγόρευση, αλλά ο καθορισμός τους επαφίεται στα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού, πολεοδομικού ή αναλόγου, τα οποία, εφόσον εκπονηθούν εντός ευλόγου χρόνου, μπορούν να καθορίσουν τα ίδια αντίστοιχες ζώνες αποκλεισμού. Και ναι, μεν, το ... χωροταξικό πλαίσιο για τη βιομηχανία του έτους 2009 ... [*Ειδικό Πλαίσιο, κατά την ως άνω κατάταξη*], το οποίο, κατά το νόμο, υπέρκειται του περιφερειακού πλαισίου Κρήτης, περιλαμβάνει γενική διάταξη επιτρέπουσα τη χωροθέτηση εγκαταστάσεων πρωτογενούς επεξεργασίας ορυκτών πρώτων υλών και μονάδων μεταποίησης ακόμη και εντός περιοχών που εντάσσονται στο δίκτυο Natura, με μόνη εξαίρεση τους οικοτόπους προτεραιότητας, τούτο, όμως, μόνον εφόσον δεν υπάρχει, όπως εν προκειμένω, ρητή απαγόρευση ανάπτυξης παρομοίων δραστηριοτήτων σε συγκεκριμένη περιοχή από νομίμως εγκεκριμένο περιφερειακό πλαίσιο. Ενόψει τούτου, δεδομένου, δηλαδή, ότι ο επίμαχος εξορυκτικός χώρος εντοπίζεται, κατά τα προαναφερόμενα, εντός Καταφυγίου Άγρας Ζωής, αλλά και Ζώνης Ειδικής Προστασίας ορνιθοπανίδας, δηλαδή αντικειμένου προστασίας κατά την οδηγία 79/409/ΕΟΚ (L 103), η προσβαλλόμενη πράξη δεν εκδόθηκε νομίμως και πρέπει να ακυρωθεί ...”.

Η αίτηση ακυρώσεως έγινε δεκτή.

Χρήστος Ντουχάνης

Σύμβουλος Επικρατείας