

Περιβάλλον και ανάπτυξη: Η περίπτωση των υδατοκαλλιεργειών στη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

Ζωή Θεοδωρικάκου
Πάρεδρος ΣτΕ

Εισαγωγή

I. Η νομολογία πριν την θέσπιση κανόνων χωροθέτησης και η ανάδειξη της ανάγκης για σχεδιασμό ως προϋπόθεση της ανάπτυξης

II. Οι αποφάσεις για το Ειδικό Πλαίσιο των υδατοκαλλιεργειών

α. Η πλημμέλεια της “γνωμοδότησης” του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

β. Ο έλεγχος των κριτηρίων που υιοθετήθηκαν από το Ειδικό Πλαίσιο: η λήψη υπόψη της υφιστάμενης κατάστασης, η προστασία του περιβάλλοντος εν γένει και των ιδιαίτερα ευαίσθητων οικοσυστημάτων, οι μεταβατικές διατάξεις

III. Η νομολογία μετά την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου

α. Η επιρροή των διατάξεων Ειδικού Πλαισίου στη νομιμότητα χωροθέτησης ήδη αδειοδοτημένων μονάδων

β. Η περίπτωση της μετεγκατάστασης υφιστάμενων μονάδων

γ. Ζητήματα συμβατότητας της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας με άλλες παραγωγικές δραστηριότητες

δ. Πολιτιστικό περιβάλλον και υδατοκαλλιεργητική δραστηριότητα

Εισαγωγή

Χαρακτηριστική περίπτωση στο πλαίσιο του προβληματισμού που αφορά το δίπτυχο περιβάλλον και ανάπτυξη είναι και νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας για τις υδατοκαλλιέργειες. Οι υδατοκαλλιέργειες, που άρχισαν να αναπτύσσονται στην Ελλάδα από τη δεκαετία του '80, είναι μία παραγωγική δραστηριότητα του πρωτογενούς τομέα με έντονο εξαγωγικό χαρακτήρα που συνεισφέρει σημαντικά στο εγχώριο ΑΕΠ και συμβάλλει στην ανάπτυξη της οικονομίας ιδίως σε περιοχές της Περιφέρειας, μεταξύ άλλων σε παραμεθόριες απομακρυσμένες περιοχές (όπως στο ανατολικό Αιγαίο αλλά και στο Ιόνιο), όπου δεν υπάρχει αναπτυγμένη άλλη παραγωγική δραστηριότητα, εξασφαλίζοντας την ελληνική παρουσία σε αυτές τις θέσεις από γεωπολιτική άποψη, και για τον λόγο αυτό έχει επιπλέον και εθνική σημασία. Παράλληλα, πρόκειται για δραστηριότητα που εάν ασκείται χωρίς σχεδιασμό και χωρίς να λαμβάνονται υπόψη οι κανόνες προστασίας του περιβάλλοντος είναι επιβαρυντική και οχλούσα. Αλλά και αντιστρόφως, εάν δεν εξασφαλίζεται η ποιότητα των υδάτων και η βέλτιστη κατάσταση του περιβάλλοντος, αυτό έχει συνέπειες στην ποιότητα του ευαίσθητου διατροφικού προϊόντος που παράγεται από την εν λόγω δραστηριότητα, με περαιτέρω συνέπειες στη δημόσια υγεία αλλά και στην ανταγωνιστικότητα του ίδιου του προϊόντος στην αγορά.

Η σχετική νομολογία διακρίνεται σε τρεις περιόδους με κριτήριο τον χρόνο θέσπισης του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού για τις υδατοκαλλιέργειες. Έτσι έχουμε: α) τη νομολογία που διαμορφώθηκε πριν τη θέσπιση του Ειδικού Πλαισίου, β) τη νομολογία επί αιτήσεων ακυρώσεως κατά του ίδιου του Ειδικού Πλαισίου και γ) τη νομολογία που αφορά στην εφαρμογή των ρυθμίσεων του ήδη ισχύοντος Ειδικού Πλαισίου.

I. Η νομολογία πριν την θέσπιση του Ειδικού Πλαισίου και η ανάδειξη της ανάγκης για σχεδιασμό ως προϋπόθεση της ανάπτυξης

Πριν τη θέσπιση του Ειδικού Πλαισίου για τις υδατοκαλλιέργειες τέθηκε το ζήτημα εάν αρκεί για την εγκατάσταση και λειτουργία μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας η προέγκριση χωροθέτησης στο

πλαίσιο της διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησης για έργα και δραστηριότητες κατηγορίας Α' (δηλαδή της βαρύτερης από την απόψη των επιπτώσεων στο περιβάλλον), στην οποία εμπίπτει η εν λόγω δραστηριότητα.

Βάση αυτού του προβληματισμού υπήρξαν τα εξής δεδομένα, όπως αυτά διατυπώνονται σε δύο αποφάσεις επταμελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος (ΣτΕ 2844-45/1993 επταμ.): 1) οι επιταγές του Συντάγματος και συγκεκριμένα (α) η κατά το άρθρο 24 υποχρέωση της πολιτείας να προβεί σε χωροταξική οργάνωση της χώρας, η οποία θα διασφαλίσει την προστασία του περιβάλλοντος και τους άριστους δυνατούς όρους διαβιώσεως του πληθυσμού και (β) η αρχή ότι η αναπτυξιακή οικονομική πολιτική ασκείται σε συνδυασμό προς τη δημόσια πολιτική προστασίας του περιβάλλοντος και με προέχουσα μέριμνα για την πρόληψη της βλάβης του περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη να είναι βιώσιμη, που απορρέει από τις διατάξεις του άρθρου 24 του Συντ., σε συνδυασμό με το άρθρο 106 παρ. 1 αυτού, με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος, ο προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, ώστε να εξασφαλισθεί η οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, 2) το γεγονός ότι η εγκατάσταση ιχθυοτροφείων στον ελλαδικό χώρο προσλαμβάνει ακόμη μεγαλύτερη βαρύτητα από την άποψη των επιπτώσεών της στο περιβάλλον, λαμβάνοντας υπόψη ότι γίνεται στους ευπαθείς παράκτιους χώρους, ενώ θα πρέπει επίσης να συνεκτιμηθεί το μεγάλο μήκος των ακτών της χώρας, στις οποίες προστίθεται και ο μεγάλος αριθμός των ακτών των νησιών και 3) ότι εν όψει της ιδιαιτερότητας αυτής που χαρακτηρίζει τη χώρα μας, οι επιχειρήσεις ιχθυοτροφείων αποτελούν μεν αξιόλογο παράγοντα αναπτύξεως της εθνικής οικονομίας, εξαιτίας της προφανώς αυξημένης ζήτησεως των προϊόντων των, μπορούν όμως να βλάψουν το θαλάσσιο περιβάλλον πλησίον ευπαθών οικοσυστημάτων των ακτών, οι οποίες αποτελούν, κατά το Σύνταγμα και τον εκτελεστικό αυτού νόμο 1650/86, αντικείμενο ιδιαίτερης προστασίας. Με αυτά τα δεδομένα, έγινε δεκτό ότι η χωροθέτηση ιχθυοτροφείων στα ευπαθή οικοσυστήματα των ακτών δεν είναι επιτρεπτή χωρίς εκ των προτέρων προγραμματισμό, δηλ. χωρίς συνολικό χωροταξικό σχεδιασμό, ο οποίος μπορεί να γίνει είτε με τη θέσπιση Ζωνών Αναπτύξεως Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (άρ. 24 ν. 1650/86) είτε με Ζ.Ο.Ε., ή εγκεκριμένα χωροταξικά ή πολεοδομικά ή ρυθμιστικά σχέδια. Συνεπώς, η χωροθέτηση ιχθυοτροφείου με τη διαδικασία της κατά περίπτωση προεγκρίσεως χωροθετήσεως του άρθρου 4 παρ. 6 ν. 1650/86 και του αρ. 8 της ΚΥΑ 69269/5387/1990, χωρίς να έχει προηγηθεί ο ευρύτερος χωροταξικός σχεδιασμός, είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα. Με αυτό το σκεπτικό εκδόθηκε σειρά αποφάσεων που ακύρωνε διοικητικές πράξεις που αφορούσαν την ίδρυση και λειτουργία μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας (βλ. ΣτΕ 3648/1994, 4766/1995, 3278/1996).

Απαντώντας στη σχετική νομολογία ο νομοθέτης πρόβλεψε με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2242/1994 τη δυνατότητα, σε περίπτωση που δεν έχουν εγκριθεί τα ανωτέρα σχέδια και προγράμματα και μέχρι της εγκρίσεως αυτών, η προέγκριση χωροθέτησης να γίνεται μετά από συνεκτίμηση στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής για μία μεταβατική περίοδο μέχρι τριών (3) ετών από της ενάρξεως ισχύος του νόμου (δηλαδή από 3.10.1994 μέχρι 3.10.1997). Αρχικά, κρίθηκε (ΣτΕ 1643/1998, 1973/2000, 425/2001, 2864/2001) ότι είναι ανεκτή συνταγματικώς η συνέχιση για το εν λόγω μεταβατικό διάστημα ιχθυοκαλλιεργητικών δραστηριοτήτων υπό αυτές τις προϋποθέσεις, λαμβάνοντας υπόψη: α) αφενός ότι βρίσκονταν σε εξέλιξη Ειδικές Χωροταξικές Μελέτες προς κάλυψη μεγάλου μέρους του ελληνικού χώρου και ιδίως των ευαίσθητων παράκτιων περιοχών και των μικρών νησιών, εκπονούμενες με βάση το μηχανισμό της ΖΟΕ στα πλαίσια του εν εξελίξει Κοινοτικού Πλαισίου Στήριξης (κοινοτικό πρόγραμμα Enpireg), μέχρι την ολοκλήρωση και έγκρισή τους και πάντως μέσα σε εύλογο για τις περιστάσεις διάστημα 3 ετών, που αποτελεί το ανώτατο όριο εντός του οποίου ο νομοθέτης και η Διοίκηση αυτοδεσμεύονται να εκπληρώσουν τη συνταγματική επιταγή της χωροταξικής οργάνωσης της χώρας, τουλάχιστον καθ' όσον αφορά τα ευπαθή οικοσυστήματα και β) αφετέρου την ανάγκη ομαλής συνεχίσεως της διαδικασίας χωροθετήσεως δραστηριοτήτων στο μεταβατικό αυτό διάστημα, ώστε να εξυπηρετούνται απροσκόπτως και οι αναπτυξιακοί στόχοι τους οποίους αυτές εξυπηρετούν στα πλαίσια της βιώσιμης ανάπτυξης.

Το εν λόγω μεταβατικό διάστημα της τριετίας παρήλθε χωρίς να πραγματοποιηθεί ο επιτασσόμενος από το Σύνταγμα ευρύτερος σχεδιασμός και ο νομοθέτης τροποποίησε τη σχετική

διάταξη παρέχοντας επ' αόριστον τη δυνατότητα χρήσης της ευχέρειας που παρείχε, αρχικά με το άρθρο 18 του ν. 2732/1999 (Α' 154), που διατηρήθηκε, ακολούθως, με το άρθρο 18 παρ. 4 του ν. 2741/1999 (Α' 199), μάλιστα δε και με αναδρομική ισχύ, προκειμένου να καλυφθεί και το μεσοδιάστημα από τη λήξη της μεταβατικής περιόδου το έτος 1997 μέχρι την έναρξη ισχύος της νέας διάταξης. Το ζήτημα της συνταγματικότητας των εν λόγω διατάξεων παραπέμφθηκε στην Ολομέλεια του Δικαστηρίου με την 893/2004 απόφαση του Ε' Τμήματος. Η Ολομέλεια με την 2489/2006 απόφασή της κατ' αρχήν επανέλαβε την παγιωμένη νομολογία σύμφωνα με την οποία: Κατά την έννοια των διατάξεων του ν. 1650/1986, όπως είχαν πριν την συμπλήρωσή τους με το άρθρο 6 του ν. 2242/1994, και των διατάξεων της 69269/5387/1990 κ.υ.α., ερμηνευομένων εν όψει των επιταγών του άρθρου 24 του Συντάγματος, η εγκατάσταση μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας, που από τη φύση της επάγεται οχλήσεις και για τις οικιστικές περιοχές και για το περιβάλλον, είναι επιτρεπτή, εν όψει των ορισμών των άρθρων 24 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, μόνο σε περιοχές που εκ των προτέρων και με βάση νόμιμα κριτήρια έχουν καθορισθεί ως περιοχές προοριζόμενες για την ανάπτυξη της δραστηριότητας αυτής. Τα κριτήρια αυτά πρέπει να ανάγονται τόσο στην ανάγκη ανάπτυξης της παραγωγικής αυτής δραστηριότητας όσο και στην ανάγκη προστασίας του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, ούτως ώστε η ανάπτυξη που επιδιώκεται με την εγκατάσταση της επιχειρηματικής μονάδας να παραμένει στο πλαίσιο της αρχής της αειφορίας. Μέχρις ότου δε εκπονηθούν και εγκριθούν τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια, και εφ' όσον το ζήτημα του τόπου άσκησης της σχετικής δραστηριότητας δεν ρυθμίζεται με εγκεκριμένο ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή με Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου, η εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας επιτρέπεται, κατά την έννοια των ανωτέρω διατάξεων, κατ' εξαίρεση, μόνον σε ζώνες ανάπτυξης ιχθυοτροφείων, εγκρινόμενες κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, με το οποίο, όπως ίσχυε πριν την αντικατάστασή του με το άρθρο 10 παρ. 1 του ν. 2742/1999 (Α' 207), προβλεπόταν ο καθορισμός «ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων». Δεν συγχωρείται δηλαδή η έκδοση διοικητικών πράξεων, με τις οποίες καθορίζεται θέση για την λειτουργία ιχθυοτροφικής μονάδας, πριν θεσπισθεί στην περιοχή ζώνη ανάπτυξης ιχθυοτροφείων κατά τη διαδικασία του άρθρου 24 του ν. 1650/1986, εκτός αν προβλέπεται χωροθέτηση ιχθυοτροφείου από εγκεκριμένη Ζ.Ο.Ε. ή από εγκεκριμένο χωροταξικό ή ρυθμιστικό ή άλλο αντίστοιχο σχέδιο. Ακολούθως, δε έκρινε επί του ζητήματος που παραπέμφθηκε προς επίλυση ενώπιόν της ότι ήταν μεν ανεκτή συνταγματικώς η παρασχεθείσα με το άρθρο 6 παρ. 2 του ν. 2242/1994 δυνατότητα για το μεταβατικό διάστημα της τριετίας, αντίκειται όμως στο Σύνταγμα η δυνατότητα επ' αόριστον χρήσης της ευχέρειας αυτής, όπως προέβλεψαν οι ως άνω διατάξεις. Για τον λόγο αυτόν κρίθηκε παράνομη και ακυρωτέα η απόφαση έγκρισης περιβαλλοντικών όρων μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας, η οποία χωροθετήθηκε βάσει των αντισυνταγματικών αυτών διατάξεων. Στην απόφαση αυτή διατυπώθηκε και μειοψηφία, όπως αντίστοιχα στην απόφαση της επταμελούς του Ε' Τμήματος, κατά τη γνώμη της οποίας, η ρύθμιση αυτή που σκοπό έχει μην ανακοπεί η ανάπτυξη μιας σημαντικής για την εθνική οικονομία παραγωγικής δραστηριότητας μέχρι την ολοκλήρωση του χωροταξικού σχεδιασμού στον τομέα των υδατοκαλλιιεργειών για το σύνολο της Χώρας (βλ. την εισηγητική έκθεση για την αντίστοιχη διάταξη του σχεδίου νόμου), δεν αντίκειται στο Σύνταγμα, δεδομένου αφενός μεν ότι, κατά την έννοια της διατάξεως αυτής του Ν. 2732/1999 (προφανώς κατά σύμφωνη με το Σύνταγμα ερμηνεία), η προαναφερόμενη παράταση ισχύει για εύλογη μεταβατική περίοδο, συναρτώμενη ήδη προς τον αναγκαίο χρόνο για την κατάρτιση χωροταξικών σχεδίων, βάσει των αρχών και μέσων, από τα όργανα και κατά τη διαδικασία που θεσπίζονται με τον επακολουθήσαντα Ν. 2742/1999, αφετέρου δε ότι οι δυνάμει της παρ. 6 του άρθρου 4 του Ν. 1650/1986, όπως αυτή συμπληρώθηκε με το Ν. 2242/1994, πράξεις προεγκρίσεως χωροθετήσεως εκδίδονται, κατά τον νόμον, μετά από συνεκτίμηση των στοιχείων χωροταξικού σχεδιασμού της ευρύτερης περιοχής (βλ. και άρθρο 9 του Ν. 2742/1999) και διέπονται ήδη από τις αρχές του άρθρου 2 του Ν. 2742/1999.

Η ανωτέρω κρίση της Ολομελείας επαναλήφθηκε σε πλήθος αποφάσεων μέχρι τη θέσπιση του Ειδικού Πλαισίου για τις υδατοκαλλιέργειες το 2011 αλλά και μεταγενέστερα επί εκκρεμών υποθέσεων, με τις οποίες ακυρώθηκαν διοικητικές πράξεις που αφορούσαν μονάδες ιχθυοκαλλιέργειας (ΣτΕ 2434-2435/2008, 3972/2008, 565, 2917/2012, 3834/2013, 4052/2015, 942/2016 κ.ά.).

Με αυτά δεδομένα και τη συνεχιζόμενη παράλειψη χωροταξικού σχεδιασμού που εκκρεμούσε τουλάχιστον από το έτος 2008, η υδατοκαλλιεργητική δραστηριότητα αντιμετώπιζε πλέον κίνδυνο βιωσιμότητας, ενώ παράλληλα, επειδή αντιμετωπιζόταν ως παράνομη, δεν μπορούσε να ενταχθεί σε χρηματοδοτικά προγράμματα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, γεγονός που επηρέαζε δραματικά τη θέση των ελληνικών επιχειρήσεων υδατοκαλλιέργειας στη διεθνή αγορά καθώς, την ίδια στιγμή, άλλες ανταγωνίστριες χώρες ενίσχυαν σημαντικά τις επενδύσεις τους στο συγκεκριμένο τομέα. Συνεπώς, ουσιαστικά μέσω της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας ως μόνη λύση και επιτακτική προϋπόθεση για την ύπαρξη και την ανάπτυξη της υδατοκαλλιέργειας αναδείχθηκε η θέσπιση Ειδικού Πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού και η εξασφάλιση μέσω αυτού προστασίας του περιβάλλοντος, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος.

II. Οι αποφάσεις για το Ειδικό Πλαίσιο των υδατοκαλλιεργειών

Το έτος 2011 εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις υδατοκαλλιέργειες και της στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων αυτού με την 31722/4.11.2011 απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (Β' 2505). Μεταξύ άλλων, στο δεύτερο κεφάλαιο (άρθρα 5 – 6) του Ειδικού Πλαισίου προσδιορίζονται το Εθνικό Πρότυπο Χωροταξικής Οργάνωσης Υδατοκαλλιεργειών, οι κατευθύνσεις για το καθεστώς και τους όρους χωροθέτησης μονάδων και υποδοχέων υδατοκαλλιέργειας, τα κριτήρια και οι συμβατότητες χωροθέτησης νέων εγκαταστάσεων υδατοκαλλιεργειών ή εγκαταστάσεων άλλων δραστηριοτήτων πλησίον αυτών. Ως προς τις μονάδες θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας προβλέπεται ότι αναπτύσσονται σε επιλεγμένες θαλάσσιες περιοχές, οι οποίες κρίνονται κατάλληλες για τη χωροθέτηση υδατοκαλλιεργητικών μονάδων (Περιοχές Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών-ΠΑΥ), κατατάσσονται δε σε πέντε κατηγορίες (Α-Ε), ανάλογα με το βαθμό κορεσμού τους και τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους (η κατηγορία Α είναι πλέον κορεσμένη). Από χωροταξική άποψη πρόκειται για ευρύτερες περιοχές αναζήτησης θέσεων για υποδοχείς (ΠΟΑΥ ή ΠΑΣΜ) και μεμονωμένες μονάδες, πρόκειται, δηλαδή για ζώνες χωροταξικού χαρακτήρα, χωρίς σαφή οριοθέτηση, που περιλαμβάνουν πληθώρα άλλων δραστηριοτήτων και εξειδικεύονται από χωρικό σχεδιασμό κατώτερων χωρικών επιπέδων, έχουν ως βασικό προορισμό να περιορίσουν τις περιοχές, όπου μπορεί να αναπτύσσεται η υδατοκαλλιέργεια και να παρέχουν βασικές κατευθύνσεις για τον τρόπο ανάπτυξής της. Συγκεκριμένα, μέσα στις ΠΑΥ προσδιορίζονται ζώνες, είτε οργανωμένες με φορέα διαχείρισης (Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών-ΠΟΑΥ), είτε με μορφή άτυπων συγκεντρώσεων (Περιοχές Άτυπων Συγκεντρώσεων Μονάδων-ΠΑΣΜ), ως μεταβατική κατάσταση πριν τη θεσμοθέτηση ΠΟΑΥ. Η επακριβής χωροθέτηση των ΠΟΑΥ πραγματοποιείται σε υποκείμενο επίπεδο σχεδιασμού (χωροταξικό, πολεοδομικό ή τομεακό). Χωροθέτηση νέων μονάδων γίνεται σε ΠΟΑΥ και ΠΑΣΜ κατά τη μεταβατική περίοδο. Εξάλλου, προβλέπεται και η δυνατότητα μεμονωμένων χωροθετήσεων, εντός ή εκτός Π.Α.Υ, υπό προϋποθέσεις. Με το άρθρο 11 του Ειδικού Πλαισίου προσαρτώνται και αποτελούν αναπόσπαστο μέρος αυτού οι πίνακες 1 και 2 του παραρτήματος, που περιλαμβάνουν τις κατηγορίες ΠΑΥ και τις ΠΑΣΜ, καθώς και Χάρτης που αποτυπώνει το εθνικό πρότυπο χωροταξικής οργάνωσης της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας. Επίσης, περιλαμβάνονται μεταβατικές διατάξεις για τις υφιστάμενες μονάδες.

Κατά του Ειδικού Πλαισίου ασκήθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως από ΟΤΑ, την Κεντρική Ένωση Δήμων Ελλάδας, φορείς με σκοπό την προστασία του περιβάλλοντος, επαγγελματικούς φορείς δραστηριοτήτων ανταγωνιστικών προς την υδατοκαλλιέργεια (ιδίως τουριστικών) και κατοίκους περιοχών όπου αναπτύσσεται υδατοκαλλιεργητική δραστηριότητα. Οι αποφάσεις που εκδόθηκαν επ'αυτών ασχολήθηκαν, μεταξύ άλλων, με τα εξής ζητήματα: α) κατ'αρχάς ένα διαδικαστικό που αφορούσε τη νομιμότητα της «γνωμοδότησης» του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΕΣΧΣΑΑ) που είχε ληφθεί υπόψη κατά τη διαδικασία έκδοσης του Ειδικού Πλαισίου και β) επί της ουσίας, εάν τα κριτήρια που ελήφθησαν υπόψη κατά τον σχεδιασμό ενσωματώνουν επαρκώς την περιβαλλοντική διάσταση. Συγκεκριμένα, εάν επιτρεπώς ελήφθησαν υπόψη οι υφιστάμενες μονάδες υδατοκαλλιέργειας, σε συνδυασμό με την πρόβλεψη μεταβατικής κατάστασης μέχρι την ίδρυση ΠΟΑΥ και εάν οι ρυθμίσεις του πλαισίου προστατεύουν τις περιοχές

ιδιαίτερου περιβαλλοντικού ενδιαφέροντος και τα ευαίσθητα οικοσυστήματα, ιδίως τα λιβάδια ποσειδωνίας.

α. Η πλημμέλεια της “γνωμοδότησης” του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης

Με λόγο ακυρώσεως προβλήθηκε ότι της εκδόσεως του Ειδικού Πλαισίου δεν προηγήθηκε γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου, κατά παράβαση του άρθρου 7 παρ. 4 του ν. 2742/1999, ενώ το «Πρακτικό Συνεδρίασης» που ελήφθη υπόψη δεν συνιστά την κατά νόμο γνώμη συλλογικού οργάνου της διοίκησης, διότι σ’ αυτό υπήρχε απλή παράθεση των γνωμών που διατυπώθηκαν από τα μέλη του συμβουλίου επί των διαφόρων ζητημάτων χωρίς να προκύπτει ότι υπήρξε ψηφορορία επ’ αυτών.

Το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη, μεταξύ άλλων, και την πραγματική κατάσταση που είχε διαμορφωθεί στον κλάδο των υδατοκαλλιιεργειών μετά την 2489/2006 απόφαση της Ολομελείας του, κατά τα ήδη αναφερθέντα, αλλά και τις ειδικές συνθήκες που οδήγησαν στην “πλημμελή” γνωμοδότηση απέρριψε τον λόγο ακυρώσεως (ΣτΕ 4982/2014 επταμ., σκ. 13-15). Ειδικότερα, για πρώτη φορά διατύπωσε τον κανόνα σύμφωνα με τον οποίο “όταν για την έκδοση διοικητικής πράξεως προβλέπεται, ως ουσιαστικής τύπος της διαδικασίας, η λήψη υπόψη απλής γνώμης συλλογικού οργάνου, η γνώμη αυτή πρέπει να εκδίδεται κατά τον τρόπο που ορίζεται στο νόμο. Όταν όμως από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η Διοίκηση προσπάθησε επί εύλογο χρονικό διάστημα να επιτύχει τη σύννομη έκδοση της απλής γνώμης, αυτό όμως δεν κατέστη δυνατό από εσκεμμένες ενέργειες τρίτων προσώπων που παρεμπόδισαν τη λειτουργία του συλλογικού οργάνου, η αρχή του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής δράσης της Διοικήσεως επιβάλλουν την έκδοση της διοικητικής πράξεως, έστω και αν η απλή γνώμη, η οποία ελήφθη υπόψη από τη Διοίκηση, δεν εκδόθηκε κατά πλήρη συμμόρφωση με το νόμο, λόγω των προσκομμάτων που δημιούργησαν τα τρίτα αυτά πρόσωπα”. Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι στη συγκεκριμένη περίπτωση υπήρξε ουσιαστική προσπάθεια της Διοίκησης για την πραγματοποίηση συνεδριάσεων και διατύπωση γνωμών των μελών, που όμως παρεμποδίστηκε με ενέργειες τρίτων προσώπων, καθ’ όσον η μεν πρώτη συνεδρίαση ματαιώθηκε κατόπιν κατάληψης του κτιρίου, ακολούθησαν δύο κανονικές συνεδριάσεις, σε άλλες δύο συνεδριάσεις εισήλθε στην αίθουσα μεγάλος αριθμός απρόσκλητων προσώπων που απαιτούσαν να παραστούν, υποβάλλοντας σχετικά και μηνύσεις, η δε τελευταία συνεδρίαση διεκόπη λόγω ανωτέρας βίας. Με αυτά τα δεδομένα αυτά, το Δικαστήριο έκρινε ότι ενόψει και του ότι η από το Σύνταγμα επιβαλλόμενη υποχρέωση ολοκλήρωσης του χωροταξικού σχεδιασμού κατέστη εντονότερη μετά τις αποφάσεις της Ολομελείας, που είχαν ως συνέπεια να καταπίπτουν οι περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις μονάδων υδατοκαλλιέργειας λόγω απουσίας του Ειδικού Πλαισίου και προκάλεσαν τη διακοπή της χρηματοδότησης του κλάδου αυτού από την Ευρωπαϊκή Ένωση, νομίμως ελήφθη υπόψη για την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξεως η ως άνω γνώμη και απέρριψε τα περί του αντιθέτου προβαλλόμενα ως αβάσιμα.

β. Ο έλεγχος των κριτηρίων που υιοθετήθηκαν από το Ειδικό Πλαίσιο: η λήψη υπόψη της υφιστάμενης κατάστασης, η προστασία του περιβάλλοντος εν γένει και των ιδιαίτερα ευαίσθητων οικοσυστημάτων, οι μεταβατικές διατάξεις

ι. Η υφιστάμενη κατάσταση

Βασικό ζήτημα που τέθηκε σ’ αυτές τις υποθέσεις ήταν εάν η λήψη υπόψη των υφιστάμενων μονάδων υδατοκαλλιέργειας ως κριτήριο για τον χωροταξικό σχεδιασμό, συγκεκριμένα για τον καθορισμό των ΠΑΥ και των ΠΑΣΜ, καθώς και με την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων, ήταν σύμφωνη με το άρθρο 24 του Συντάγματος ή αποσκοπώντας απλά σε μία νομιμοποίηση της υφιστάμενης κατάστασης ερχόταν σε αντίθεση προς τη διάταξη αυτή.

Το Δικαστήριο επί παρομοίου ζητήματος που είχε τεθεί και στο παρελθόν σχετικά με τη συνταγματικότητα διατάξεων που έδιναν τη δυνατότητα εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης σε διαμορφωμένες περιοχές β' κατοικίας ή τμήματα αυτών, που παρουσίαζαν έντονα πολεοδομικά προβλήματα, χωρίς να έχει προηγηθεί χωροταξικός σχεδιασμός (π.δ. της 16/30.8.1985), είχε θέσει με

τη νομολογία του τον εξής κανόνα: “ο εν τοις πράγμασι σε οποιαδήποτε φάση διαμορφωμένος χαρακτήρας μιας περιοχής λόγω δομήσεως αραιής ή και πυκνής, δεν αποτελεί κώλυμα ούτε, όμως, και προϋπόθεση για τον χωροταξικό σχεδιασμό και την πολεοδομήσή της, δεν μπορεί, όμως, να αποτελέσει νόμιμο λόγο νοθεύσεως των αρχών της ορθολογικής χωροταξίας και πολεοδομίας, τις οποίες επιτάσσει το άρθρο 24 του Συντάγματος, ή αποκλίσεως από τις αρχές αυτές. Σε αυτή την περίπτωση ο πολεοδομικός σχεδιασμός πρέπει να γίνει σύμφωνα με τους κανόνες της οικείας επιστήμης, σαν να μην υπήρχαν οι οικοδομές” (βλ. ΣτΕ 636/1998 επταμ., ΣτΕ 3217/1999, 3632/1998, 3910/1997). Με αυτά τα δεδομένα κρίθηκαν μη νόμιμες και ακυρωτέες οι πολεοδομικές μελέτες που εγκρίθηκαν βάσει των εν λόγω διατάξεων, που είχαν αποκλειστικά ως αποτέλεσμα τη νομιμοποίηση νέων οικισμών αυθαίρετων κτισμάτων.

Στην περίπτωση του χωροταξικού σχεδιασμού των ιχθυοκαλλιεργειών τα δεδομένα διαφοροποιούνταν, αφενός ως προς το γεγονός ότι η υφιστάμενη κατάσταση δεν ήταν ούτε το μοναδικό κριτήριο που ελήφθη υπόψη κατά τον σχεδιασμό ούτε θεωρήθηκε δεσμευτική γι’ αυτόν, αφετέρου διότι οι υφιστάμενες μονάδες που αξιολογήθηκαν ήταν αδειοδοτημένες περιβαλλοντικά και όχι παντελώς αυθαίρετες. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι: “ο καθορισμός των ΠΑΥ δεν στηρίχθηκε ούτε αποκλειστικά, ούτε κυρίως στην υφιστάμενη πραγματική κατάσταση, η οποία, ωστόσο, δεν μπορούσε να αγνοηθεί με δεδομένη την επί 25ετία ανάπτυξη του τομέα και τις ήδη εγκατεστημένες και λειτουργούσες επιχειρήσεις υδατοκαλλιέργειας στο σύνολο σχεδόν της Ελληνικής Επικράτειας. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στην Υποστηρικτική Μελέτη (Α΄ Φάση, σελ. 161), στόχος της ομάδας μελέτης αποτέλεσε η σύνθεση της υφιστάμενης - εν πολλοίς - παγιομένης κατάστασης με μία ‘ιδεατή’, υπό την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης χώρου και πόρων, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα. Στη ΣΜΠΕ, μεταξύ των δυσκολιών που ανέκυψαν κατά την εκπόνησή της, αναφέρεται «... η υφιστάμενη κατάσταση της σημειακής χωροθέτησης και λειτουργίας μονάδων υδατοκαλλιέργειας, σε συνδυασμό με τα επενδεδυμένα δημόσια και ιδιωτικά κεφάλαια, που συνιστά πίεση για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ βέλτιστου χωροταξικού σχεδιασμού και περιορισμού της επιβάρυνσης επιχειρήσεων και των παραγωγών από δαπάνες μετεγκατάστασης των μονάδων ...». Εξάλλου, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του προσβαλλόμενου πλαισίου, ελήφθησαν υπόψη, μεταξύ άλλων, η πλούσια εμπειρική γνώση και οι δεξιότητες των ήδη λειτουργουσών και βιώσιμων μονάδων, μέσω της οποίας επιβεβαιώνεται η καταλληλότητα για την άσκηση της δραστηριότητας συγκεκριμένων περιοχών. Τέλος, όπως προκύπτει από το χάρτη που συνοδεύει το Ειδικό Πλαίσιο στις ΠΑΥ περιλαμβάνονται πολλές περιοχές, στις οποίες μέχρι σήμερα δεν έχει εγκατασταθεί μονάδα, ούτε έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον για εγκατάσταση. Αλλά και οι υπόλοιπες ΠΑΥ περιλαμβάνουν τεράστιες επιφάνειες, των οποίων μικρό ποσοστό καταλαμβάνουν οι μισθωμένες εκτάσεις, καθώς και οι περιοχές των υπό θεσμοθέτηση ΠΟΑΥ. Υπό τα δεδομένα αυτά, ο επίμαχος σχεδιασμός βασίστηκε στην εκ νέου αξιολόγηση των περιοχών βάσει επιστημονικών κριτηρίων, προς το σκοπό της εξυπηρέτησης των αρχών της ορθολογικής χωροταξίας και όχι για τη νομιμοποίηση υφιστάμενων πραγματικών καταστάσεων, οι οποίες, άλλωστε, δεν ήταν αυθαίρετες, αλλά, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους επρόκειτο για ατομικές χωροθετήσεις βάσει νομίμων κριτηρίων” (βλ. ΣτΕ 4982/2014 επταμ.). Με αυτά τα δεδομένα απερρίφθη ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος.

Σχετικά με τις μεταβατικές ρυθμίσεις για τις υφιστάμενες μονάδες, το Δικαστήριο λαμβάνοντας υπόψη: α) ότι κατ’ αρχήν τέτοιου είδους διατάξεις δεν αποκλείεται να αποτελούν περιεχόμενο Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού το οποίο ρυθμίζει μια επί μακρόν υφιστάμενη παραγωγική δραστηριότητα και β) ότι οι εν λόγω διατάξεις προβλέπουν τη συνέχιση λειτουργίας των υφιστάμενων μονάδων υπό την προϋπόθεση της προσαρμογής στους κανόνες σχεδιασμού και τα κριτήρια χωροθέτησης του Ειδικού Πλαισίου, έκρινε ότι δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 του Συντάγματος (βλ. ΣτΕ 4982/2014 επταμ.).

Τέλος, ως προς την αναγνώριση των Περιοχών Άτυπης Συγκέντρωσης Μονάδων (ΠΑΣΜ) ως μεταβατική κατάσταση πριν τη θεσμοθέτηση Π.Ο.Α.Υ, το Δικαστήριο έλαβε υπόψη τα εξής: α) ότι στόχος των μελετητών του πλαισίου ήταν, μεταξύ άλλων, η σύνθεση της υφιστάμενης κατάστασης με μία «ιδεατή», υπό την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης χώρου και πόρων, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα, που υφίσταται πλέον της 25ετίας, με ήδη υφιστάμενες 300 περίπου μονάδες, που απασχολούν άμεσα ή έμμεσα περί τους 10.000 εργαζόμενους, β) ότι η ανάπτυξη του

τομέα των υδατοκαλλιεργειών και κυρίως του κλάδου των θαλάσσιων ιχθυοκαλλιεργειών υπήρξε ραγδαία στην Ελλάδα, με αποτέλεσμα η χώρα μας να κατέχει σήμερα ηγετικό ρόλο σε Ευρωπαϊκό επίπεδο και να αποτελεί σημαντικότερο τομέα της εθνικής οικονομίας, γ) ότι σύμφωνα με την εφαρμοζόμενη από τη Διοίκηση κοινή εγκύκλιο του ΥΠΕΧΩΔΕ μία μονάδα υδατοκαλλιέργειας δεν μπορεί να υπερβαίνει τα 100 στρέμματα, και συνεπώς μία ΠΑΣΜ που δεν υπερβαίνει την εν λόγω έκταση ταυτίζεται με το μέγεθος μίας μεμονωμένης μονάδας, δ) ότι οι ΠΑΣΜ αποτελούν μεταβατική κατάσταση, δηλαδή μέχρι τη μετατροπή τους σε ΠΟΑΥ ή την κατάργηση των υφιστάμενων μονάδων μετά τη λήξη των αντίστοιχων αδειών τους διότι στόχος του Ειδικού Πλαισίου είναι να κατευθυνθούν σ' αυτές νέες μονάδες, ώστε και σ' αυτές τις περιπτώσεις να δημιουργηθούν συνθήκες που θα υποχρεώνουν σε θεσμοθέτηση ΠΟΑΥ, με εξαίρεση ως προς τις ΠΑΥ κατηγορίας Α, όπου δεν προβλέπεται αυτή η δυνατότητα, διότι είναι ήδη κορεσμένες, ε) ότι η 5ετής προθεσμία που προβλέπεται για τη μεταβατική κατάσταση είναι σύντομη και εύλογη, λαμβάνοντας υπόψη τις χρονοβόρες διαδικασίες που απαιτούνται για την ίδρυση των ΠΟΑΥ και τη φύση της δραστηριότητας, δεδομένου ότι η μετεγκατάσταση οιασδήποτε υδατοκαλλιεργητικής μονάδας καθίσταται δυνατή μόνο μετά την ολοκλήρωση του βιολογικού κύκλου των ιχθύων που απαιτεί κατ' ελάχιστο μία τριετία, και στ) ότι, σε κάθε περίπτωση, κατά τις μεταβατικές διατάξεις του Ειδικού Πλαισίου, οι μονάδες θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας, των οποίων οι άδειες ίδρυσης και λειτουργίας δεν πληρούν τις προϋποθέσεις του Ειδικού Πλαισίου, είτε προσαρμόζονται, είτε μετεγκαθίστανται μετά τη λήξη των αδειών τους, διαφορετικά οι άδειές τους καταργούνται, οι επίμαχες ρυθμίσεις δεν αντίκεινται στο άρθρο 24 του Συντάγματος. Με αυτά τα δεδομένα, απορρίφθηκε λόγος ακυρώσεως ότι η πρόβλεψη των ΠΑΣΜ και η δυνατότητα εγκατάστασης νέων μονάδων εντός αυτών αντίκεινται στη διάταξη του άρθρου 24 του Συντάγματος αποβλέποντας στη νομιμοποίηση παράνομων καταστάσεων (βλ. ΣτΕ 4986/2014 επταμ.)

Συμπερασματικά, όπως προκύπτει από τα ανωτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι η υφιστάμενη κατάσταση, που συνδέεται με τη διατήρηση και περαιτέρω ανάπτυξη ενός σημαντικού παραγωγικού κλάδου, επιτρεπώς λαμβάνεται υπόψη κατά τον χωροταξικό σχεδιασμό, εφόσον δεν θεωρείται δεδομένη και δεσμευτική αλλά επαναξιολογείται με επιστημονικά κριτήρια και ενσωματώνει την περιβαλλοντική διάσταση, η οποία συνίσταται προεχόντως στην προσαρμογή στις απαιτήσεις και τα κριτήρια που τίθενται από το Ειδικό Πλαίσιο ως όρο για τη συνέχιση νόμιμης λειτουργίας τους.

ii. Η προστασία των ευαίσθητων στοιχείων του περιβάλλοντος

Σημαντικό ζήτημα που τέθηκε ως προς την επάρκεια των ρυθμίσεων του Ειδικού Πλαισίου σχετικά με την προστασία του περιβάλλοντος, αφορούσε το επιτρεπτό ή μη χωροθετήσεως μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας πάνω από λιβάδια Ποσειδωνίας (τα επονομαζόμενα και δάση της θάλασσας), τα οποία όμως δεν περιλαμβάνονταν σε περιοχές Natura. Με σχετικό λόγο ακυρώσεως εντοπίστηκε το πρόβλημα ότι η γραμματική διατύπωση του αρ. 7 παρ. 3 περ. γ' του Ειδικού Πλαισίου ήταν πράγματι πολύ περιοριστική ως προς την προστασία αυτών των ευαίσθητων και σημαντικών ταυτόχρονα στοιχείων του θαλάσσιου περιβάλλοντος αναφερόμενη μόνο στην περίπτωση απαγόρευσης εγκατάστασης πάνω από λιβάδια ευρισκόμενα εντός του δικτύου Natura. Το Δικαστήριο έλαβε ιδίως υπόψη το ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς που ισχύει για τις Ποσειδωνίες (απόφαση 1999/800/ΕΚ του Συμβουλίου, με την οποία κυρώθηκε από την Κοινότητα το πρωτόκολλο για τις περιοχές ειδικής προστασίας και βιοποικιλότητας στη Μεσόγειο και τα παραρτήματά του), βάσει του οποίου αυτές προστατεύονται αυτοτελώς ως επαπειλούμενα ή διακινδυνευόμενα είδη (Παράρτημα II του πρωτοκόλλου) οπουδήποτε και αν βρίσκονται, και ερμήνευσε την ως άνω διάταξη του άρθρου 7 παρ. 3 περ. γ' του Ειδικού Πλαισίου σε συμφωνία προς την εν λόγω υπερκείμενης ισχύος ευρωπαϊκή νομοθεσία. Περαιτέρω, προέβη σε μία τεολογική και συστηματική-λογική ερμηνεία του Ειδικού Πλαισίου λαμβάνοντας υπόψη τα εξής: α) το περιεχόμενο άλλων διατάξεων του Ειδικού Πλαισίου που αναφέρονταν σ' αυτό το θέμα, όπως ιδίως τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 12 παρ. 4 του πλαισίου, η οποία ήταν πιο αυστηρή από την προαναφερθείσα πάγια διάταξη προβλέποντας ότι για υφιστάμενες μονάδες πάνω από διαπιστωμένα λιβάδια Ποσειδωνίας δεν εγκρίνεται αύξηση δυναμικότητας ούτε ανανεώνεται η άδεια ίδρυσης και λειτουργίας μετά τη λήξη τους, ενώ οι φορείς

που επιθυμούν να συνεχίσουν, υποχρεούνται σε μετεγκατάσταση καθώς και το άρθρο 8 παρ. 4 περ. γ' του πλαισίου που προβλέπει ως συμπληρωματική κατεύθυνση για την προστασία του περιβάλλοντος την ανάθεση από τα συναρμόδια υπουργεία της χαρτογράφησης των λειμώνων Ποσειδωνίας, β) το σχέδιο ΚΥΑ που είχε προταθεί στο στάδιο της Β' Φάσης της Υποστηρικτικής Μελέτης, που ως προς το ζήτημα της απαγόρευσης εγκατάστασης μονάδων υδατοκαλλιέργειας είχε, μεταξύ άλλων, προβλέψει ότι «Η χωροθέτηση μονάδων θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας δεν επιτρέπεται σε περιοχές πάνω από λιβάδια Ποσειδωνίας (*Posidonia oceanica*) και άλλα προστατευόμενα ενδιαιτήματα, όπως αυτά ορίζονται από την Κοινοτική και Εθνική νομοθεσία» και γ) ότι όπως προκύπτει από το περιεχόμενο της Στρατηγικής Μελέτης, αφενός μεν ο κατάλογος τόπων κοινοτικής σημασίας στις θαλάσσιες περιοχές δεν έχει ολοκληρωθεί, αφετέρου δε προτείνεται στο νέο χωροταξικό σχέδιο να αποκλειστεί αποκλειστεί η εγκατάσταση μονάδων Υδατοκαλλιέργειας σε περιοχές με λειμώνες του είδους *Posidonia oceanica* και για μονάδες οι οποίες εντοπίζονται πολύ κοντά σε λειμώνες να υπάρξει σχέδιο μετεγκατάστασης σε οργανωμένες περιοχές, λαμβάνοντας υπόψη τον ιδιαίτερα σημαντικό ρόλο που διαδραματίζουν τα θαλάσσια αγγειόσπερμα στην υποθαλάσσια ζωή των παράκτιων περιοχών και το βαθμό ευαισθησίας τους στη μείωση της διαφάνειας του νερού σε περιοχές ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών, εξαιτίας της καθίζησης σωματιδιακού υλικού από την παραγωγική διαδικασία (προσθήκη τροφής, απέκκριση ειδών εκτροφή). Με αυτά τα δεδομένα, κατέληξε στην κρίση ότι, κατά την έννοια των διατάξεων του άρθρου 7 παρ. 3γ σε συνδυασμό με τη μεταβατική διάταξη του άρθρου 12 παρ. 4 του επίδικου πλαισίου, η χωροθέτηση μονάδων θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας δεν επιτρέπεται πάνω από λειμώνες του είδους *Posidonia oceanica*, οπουδήποτε και να βρίσκονται και απερρίφθη μεν ως αβάσιμος ο περί του αντιθέτου προβαλλόμενος λόγος (βλ. ΣτΕ 4982/2014 επταμ.), στην ουσία όμως είχε γίνει δεκτός ο προβληθείς ισχυρισμός περί αυξημένης προστασίας στα λιβάδια Ποσειδωνίας.

Περαιτέρω, ως προς την προστασία των περιοχών Natura εν γένει, η νομολογία αντιμετώπισε το ζήτημα του επιτρεπτού ή μη εγκατάστασης εντός αυτών μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας και υπό ποιούς όρους. Το Δικαστήριο, λαμβάνοντας υπόψη τη διάταξη του Ειδικού Πλαισίου (άρθρο 5 περίπτωση Δ, άρθρο 7 παρ. 2) που προβλέπει τις ΠΑΥ κατηγορίας Δ', δηλαδή περιοχές με ιδιαίτερη ευαισθησία ως προς το φυσικό περιβάλλον, έκρινε ότι στις περιοχές του δικτύου Natura είναι δυνατή η ανάπτυξη υδατοκαλλιέργειας σύμφωνα με τους όρους και προϋποθέσεις που τίθενται από τα νομικά καθεστάτα προστασίας τους, δηλαδή μόνο εφόσον έχει γίνει η δέουσα εκτίμηση του άρθρου 6 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ και διασφαλίζεται πέραν κάθε εύλογης αμφιβολίας, ότι η εν λόγω δραστηριότητα έχει σχεδιασθεί ώστε να μην παραβλάπτεται η ακεραιότητα του τόπου. Περαιτέρω, λαμβάνοντας υπόψη ότι η εν λόγω "δέουσα εκτίμηση" συνδέεται με συγκεκριμένο τόπο και έργο, το Δικαστήριο εξετάζοντας σχετικό λόγο ακυρώσεως έκρινε ότι πρέπει να διενεργείται είτε κατά το στάδιο καθορισμού ΠΟΑΥ, όπου προβλέπεται και στρατηγική εκτίμηση (άρ. 6 περ. γ, εδ. γ του Πλαισίου), είτε στο στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης μεμονωμένης μονάδας, όπως άλλωστε προβλέπεται ρητά στο άρθρο 7 παρ. 2 του προσβαλλόμενου Ειδικού Πλαισίου, συνεπώς δεν ήταν αναγκαίο να περιληφθεί στη ΣΜΠΕ του Ειδικού Πλαισίου.

III. Η νομολογία μετά την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου

α. Η επιρροή των διατάξεων του Ειδικού Πλαισίου στη νομιμότητα χωροθέτησης ήδη αδειοδοτημένων μονάδων

Μετά την έναρξη ισχύος του Ειδικού Πλαισίου τέθηκε το ζήτημα της επιρροής του στη νομιμότητα χωροθέτησης υφιστάμενων μονάδων που είχαν αδειοδοτηθεί σε προηγούμενο χρόνο χωρίς την εφαρμογή των διατάξεών του, σε περιπτώσεις που ήδη η επίδικη θέση βρισκόταν εντός των ΠΑΥ που καθορίστηκαν με το χωροταξικό σχέδιο, λαμβάνοντας υπόψη και τις μεταβατικές διατάξεις του άρθρου 12 που προέβλεπαν ότι μονάδες θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας των οποίων οι πράξεις αδειοδότησης πληρούν τις προϋποθέσεις του παρόντος Ειδικού Πλαισίου, θεωρούνται ότι έχουν χωροθετηθεί νόμιμα για τις πράξεις ανανέωσης των αδειών τους. Το Δικαστήριο έκρινε ότι το ζήτημα της χωροθέτησης των εν λόγω μονάδων δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι ρυθμίζεται από τις διατάξεις του ειδικού χωροταξικού πλαισίου για τις υδατοκαλλιέργειες, με το οποίο η περιοχή

χωροθετήσεως του έργου χαρακτηρίζεται ρητώς ως ΠΑΥ, προεχόντως διότι το ειδικό αυτό πλαίσιο δεν ήταν εν ισχύ κατά τον χρόνο έκδοσης των προσβαλλόμενων πράξεων, ενώ, εξ άλλου, η εφαρμογή των πάγιων και των μεταβατικών διατάξεων του Ειδικού Πλαισίου προϋποθέτει μία σειρά εκτιμήσεων και αξιολογήσεων από τις αρμόδιες προς τούτο διοικητικές αρχές, οι οποίες θα εξειδικεύσουν στην συγκεκριμένη περίπτωση τα κριτήριά τους, που δεν μπορούν να γίνουν πρωτογενώς από τον ακυρωτικό δικαστή (βλ. ΣτΕ 1893/2018, 907/2017).

β. Η περίπτωση της μετεγκατάστασης υφιστάμενων μονάδων

Στο πλαίσιο εφαρμογής της δυνατότητας μετεγκατάστασης υφιστάμενων μονάδων εντός ΠΑΥ Α, σύμφωνα με τη διάταξη του άρθρου 5 παρ. 1 περ. Ι υποπερ. Α του Ειδικού Πλαισίου τέθηκε το ζήτημα ποιά η έννοια των “υφιστάμενων μονάδων” και εάν εμπίπτουν σε αυτήν οι μονάδες των οποίων οι άδειες ακυρώθηκαν με δικαστική απόφαση μετά την έναρξη ισχύος του πλαισίου. Δύο περιπτώσεις αντιμετωπίστηκαν από το Δικαστήριο στο πλαίσιο υποθέσεων που ήχθησαν ενώπιόν του. Και οι δύο αφορούσαν μονάδες που είχαν αδειοδοτηθεί πριν την έναρξη ισχύος του Ειδικού Πλαισίου και λειτουργούσαν κατά την έναρξη ισχύος του βάσει των εν λόγω αδειών εντός περιοχών που χαρακτηρίστηκαν με το πλαίσιο ως ΠΑΥ, ενώ μετά την έναρξη ισχύος του πλαισίου εκδόθηκαν δικαστικές αποφάσεις που ακύρωναν τις περιβαλλοντικές ή άλλου είδους άδειες των μονάδων για τον λόγο ότι είχαν εκδοθεί υπό το προηγούμενο νομοθετικό καθεστώς, δηλαδή σε θέσεις που για τις οποίες δεν υπήρχε σχετική πρόβλεψη σε χωροταξικό ή άλλου είδους σχεδιασμό, κατά την πάγια νομολογία. Στη μία περίπτωση η μονάδα μετά την έναρξη ισχύος του πλαισίου και κατ’εφαρμογή της διάταξης του που προβλέπει τη δυνατότητα μετεγκατάστασης υφιστάμενων μονάδων είχε ήδη μετεγκατασταθεί πριν την έκδοση της δικαστικής απόφασης, κατόπιν δε ακυρώσεως της άδειάς της στην αρχική θέση, η Διοίκηση ανακάλεσε και την απόφαση περί μετεγκατάστασης θεωρώντας αφενός ότι με τον τρόπο αυτό συμμορφώνεται προς την ακυρωτική απόφαση, αφετέρου ότι η εν λόγω απόφαση έχασε το νόμιμο έρεισμά της που ήταν η αρχική άδεια και επομένως δεν ήταν “υφιστάμενη μονάδα”. Η εταιρεία φορέας της άδειας άσκησε αίτηση ακυρώσεως κατά της ανακλητικής απόφασης. Στην άλλη περίπτωση, για τη μονάδα που ακυρώθηκε η άδειά της με δικαστική απόφαση, η Διοίκηση εξέδωσε μετά την εν λόγω απόφαση πράξη περί μετεγκατάστασης, κατ’εφαρμογή της διάταξης του άρθρου 14 παρ. 1 περ. δ’ και παρ. 3 ν. 4282/2014. Ο Δήμος στην περιφέρεια του οποίου ήταν εγκατεστημένη η μονάδα ζήτησε την ακύρωση της εν λόγω πράξης επικαλούμενος αντίθεση στο Ειδικό Πλαίσιο που προέβλεπε τη σχετική δυνατότητα μόνο για υφιστάμενες μονάδες και επικαλούμενος το επιχείρημα ότι κατόπιν της δικαστικής ακύρωσης της άδειας, η οποία λειτουργεί αναδρομικά η μονάδα δεν μπορούσε να θεωρηθεί “υφιστάμενη”, με την έννοια της “νομίμως υφιστάμενης”, όπως υποστήριζε ότι πρέπει να ερμηνευθεί η ως άνω διάταξη του πλαισίου.

Το Δικαστήριο ερμηνεύοντας την εν λόγω διάταξη στην ουσία έλαβε υπόψη του και εξέλιξε περαιτέρω την ήδη αναφερθείσα νομολογία του σχετικά με το ίδιο το Ειδικό Πλαίσιο και έκρινε ότι κατά την έννοιά της “οι μονάδες που είχαν αδειοδοτηθεί και λειτουργούσαν κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του Ειδικού Πλαισίου (δηλαδή από τη δημοσίευσή του στις 4.11.2011 σε ΦΕΚ, κατά το άρθρο Τρίτο του Πλαισίου) εμπίπτουν στις “υφιστάμενες μονάδες” που επιτρεπώς μετεγκαθίστανται εντός ΠΑΥ κατηγορίας Α. Το ίδιο πρέπει να γίνει δεκτό και στην περίπτωση που οι άδειες τους ακυρώθηκαν μεταγενέστερα με δικαστική απόφαση αποκλειστικά για τον λόγο ότι δεν είχε προηγηθεί χωροταξικός ή άλλου είδους σχεδιασμός. Τούτο δε διότι όλες οι άδειες των μονάδων υδατοκαλλιέργειας που είχαν εκδοθεί πριν την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου είχαν αυτή τη νομική πλημμέλεια, ανεξαρτήτως εάν τούτο είχε διαπιστωθεί δικαστικά, ωστόσο ελήφθησαν υπόψη, μεταξύ άλλων, για τον χωροταξικό σχεδιασμό των υδατοκαλλιεργειών, που ρύθμιζε μία επί μακρόν υφιστάμενη παραγωγική δραστηριότητα, με σκοπό τη σύνθεση της υφιστάμενης κατάστασης με μια “ιδεατή”, υπό την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης χώρου και πόρων, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη του εν λόγω τομέα, όπως αυτό προκύπτει, τόσο από το περιεχόμενο των μελετών που εκπονήθηκαν σχετικά, όσο και από τον βασικό στόχο του Ειδικού Πλαισίου (όπως περιγράφεται στο στοιχείο 24 του προοιμίου του), καθώς και από την πρόβλεψη μεταβατικών διατάξεων για τις ήδη εκδοθείσες άδειες (άρθρο 12

Ειδικού Πλαισίου). Ο σχεδιασμός δε αυτός κρίθηκε σύμφωνος με το άρθρο 24 του Συντάγματος ως προς τη λήψη υπόψη των δεδομένων και κριτηρίων αυτών” (βλ. ΣτΕ 2450-2451/2019).

Με αυτά τα δεδομένα, κρίθηκε ότι και στις δύο περιπτώσεις νομίμως είχαν εκδοθεί οι αποφάσεις περί μετεγκατάστασης, περαιτέρω δε ήταν μη νόμιμη και ακυρωτέα η ανακλητική απόφαση της Διοίκησης. Επιπλέον, ως προς το τελευταίο αυτό ζήτημα κρίθηκε ότι δεν συνέτρεχαν, εν προκειμένω, οι προϋποθέσεις για τη δέσμευση της Διοίκησης από το δεδικασμένο της προαναφερθείσας ακυρωτικής δικαστικής απόφαση ούτε εξ αυτής απορρέει υποχρέωση της Διοίκησης να ανακαλέσει την άδεια ίδρυσης και λειτουργίας στη νέα θέση, όπως θεωρούσε η Διοίκηση (βλ. ΣτΕ 2451/2019, πρβλ. ΣτΕ 3521/2017, 2191/2006 επταμ., 1643/1998, 931/1995, 1679/1993 και 111/2012, 47/2015 αποφάσεις Τριμελούς Συμβουλίου Συμμόρφωσης), λαμβάνοντας υπόψη ότι η ανακληθείσα άδεια αφορά διαφορετική θέση, έστω και παραπλήσια της αρχικής, καθώς και ότι αυτή εκδόθηκε υπό την ισχύ νεότερου, όλως διαφορετικού νομικού πλαισίου, συγκεκριμένα υπό την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου για τις υδατοκαλλιέργειες και του ν. 4282/2014, . Ως εκ τούτου, η σχετική αιτιολογία της ανακλητικής πράξης δεν ήταν νόμιμη ούτε από την άποψη αυτή.

γ. Ζητήματα συμβατότητας της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας με άλλες παραγωγικές δραστηριότητες

Πριν την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου είχε τεθεί και ετέθη εκ νέου υπό την ισχύ του το ζήτημα της συμβατότητας της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας με την ύπαρξη βιομηχανικών μονάδων στην παράκτια ζώνη και λιμενικών εγκαταστάσεων διακίνησης πετρελαιοειδών. Στο παρελθόν είχε γίνει δεκτό ότι δεν πρόκειται για κατ’αρχήν ασύμβατες δραστηριότητες, με την έννοια ότι η λειτουργία ιχθυοτροφείων αποκλείει την εγκατάσταση των εν λόγω μονάδων στην ευρύτερη περιοχή (βλ. ΣτΕ 2432/2010, πρβλ. ΣτΕ 2980-2981/2009). Η σχετική κρίση επιβεβαιώθηκε με νομολογία υπό την ισχύ του Ειδικού Πλαισίου (ΣτΕ 1265-1266/2018) και κατ’επίκληση του άρθρου 7 παρ. 1 περ. Α υποπερ. Ι του πλαισίου, που θέτει περαιτέρω ως κριτήριο χωροθέτησης την τήρηση αποστάσεων μεταξύ μονάδων και υποδοχέων υδατοκαλλιέργειας από άλλες δραστηριότητες πλησίον αυτών, όπως, βιομηχανικές μονάδες και λιμενικές εγκαταστάσεις διακίνησης πετρελαιοειδών. Ειδικότερα, στην εν λόγω διάταξη προβλέπεται, μεταξύ των κριτηρίων χωροθέτησης πλωτών εγκαταστάσεων μονάδων θαλάσσιας υδατοκαλλιέργειας, είτε πρόκειται για τις μονάδες των ΠΟΑΥ και των άτυπων συγκεντρώσεων (ΠΑΣΜ), είτε για μεμονωμένες μονάδες, ότι τα όρια της μισθωμένης θαλάσσιας έκτασης εγκατάστασης τους είναι σκόπιμο να απέχουν χίλια (1000) μέτρα τουλάχιστον από λιμενικές εγκαταστάσεις διακίνησης πετρελαιοειδών ή βιομηχανικών μονάδων που εγκυμονούν σοβαρούς κινδύνους θαλάσσιας ρύπανσης (παρ. 1 περ. Α’ υποπερ. ι). Κατά την ίδια διάταξη οι ανωτέρω περιορισμοί θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και αμφίδρομα κατά την εγκατάσταση των προαναφερόμενων δραστηριοτήτων εγγύς μονάδων υδατοκαλλιέργειας.

Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι ρυθμίσεις, που περιλαμβάνονται στο άρθρο 7 του Ειδικού Πλαισίου δεν αποτελούν απλές υποδείξεις προς τη Διοίκηση, αλλά κριτήρια-κατευθύνσεις χωροθέτησης που εξειδικεύονται κατά περίπτωση, σύμφωνα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της θέσης και της υπό εγκατάσταση μονάδας είτε σε κατώτερο επίπεδο σχεδιασμού, εφόσον πρόκειται για ΠΟΑΥ, είτε κατά το στάδιο της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, εφόσον πρόκειται για ΠΑΣΜ ή μεμονωμένες μονάδες (βλ. ΣτΕ 4966/2014 επταμ., σκ. 35).

Κατά την εξέταση δε λόγου ακυρώσεως περί παραβάσεως της ελάχιστης απόστασης των 1000 μ. μεταξύ λιμενικού έργου διακίνησης πετρελαιοειδών που εξυπηρετεί μονάδα αποθήκευσης αυτών από μονάδες ιχθυοκαλλιέργειας της περιοχής, εφάρμοσε το σχετικό κριτήριο, διατυπώνοντας επιπλέον την κρίση ότι η απόσταση των 1000μ τάσσεται στο νόμο ως ενδεικνυόμενη («σκόπιμο είναι») και όχι ως αποκλειστική, και έκρινε ότι οι αποστάσεις που προέκυπταν από τα στοιχεία του φακέλου στη συγκεκριμένη περίπτωση δεν παραβίαζαν την προαναφερθείσα διάταξη.

δ. Πολιτιστικό περιβάλλον και υδατοκαλλιεργητική δραστηριότητα

Σε υπόθεση που συζητήθηκε πρόσφατα στο Δικαστήριο και επί της οποίας δεν έχει εκδοθεί ακόμη απόφαση, τέθηκε το ζήτημα της συμβατότητας της υδατοκαλλιεργητικής δραστηριότητας με την προστασία των αρχαιοτήτων. Ειδικότερα, επρόκειτο για περίπτωση στην οποία ζητήθηκε η έγκριση των αρμόδιων υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού για την εγκατάσταση μονάδας ιχθυοκαλλιέργειας πλησίον νησίδας που ήταν χαρακτηρισμένη στο σύνολό της ως αρχαιολογικός χώρος και ταυτόχρονα ως τοπίο ιδιαίτερου φυσικού κάλλους κατά την αρχαιολογική νομοθεσία (πριν τον ν. 3028/2002). Ο Υπουργός Πολιτισμού κατόπιν γνωμοδότησης του ΚΑΣ απέρριψε το αίτημα για έγκριση θαλάσσιας μίσθωσης για λόγους που αφορούσαν την οπτική υποβάθμιση του αρχαιολογικού χώρου. Με λόγο ακυρώσεως προβλήθηκε ότι η απορριπτική αυτή απόφαση ερχόταν σε αντίθεση με το Ειδικό Πλαίσιο για τις υδατοκαλλιέργειες, το οποίο στο άρθρο 7 προβλέπει την τήρηση αποστάσεων σε σχέση με διάφορες χρήσεις και δραστηριότητες (όπως, οικιστική, τουριστική, βιομηχανική κλπ., οι οποίες πληρούντο εν προκειμένω), όχι όμως σε σχέση με την ύπαρξη χερσαίων αρχαιολογικών χώρων.

Με αυτά τα δεδομένα, το ζήτημα που τίθεται αφορά στην ερμηνεία των διατάξεων της αρχαιολογικής νομοθεσίας και συγκεκριμένα του άρθρου 10 ν. 3028/2002, που προβλέπει την προηγούμενη έγκριση δραστηριοτήτων επί ή επί πλησίον αρχαίων από τις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού, σε συνδυασμό με αυτές του Ειδικού Πλαισίου, ιδίως δε τα κριτήρια χωροθέτησης που ορίζονται, καθώς και στη σχέση που έχουν οι εν λόγω ρυθμίσεις. Σ' αυτό το πλαίσιο θα πρέπει να ληφθεί υπόψη ότι πάντως το Ειδικό Πλαίσιο αναφέρεται ρητά στις ενάλιες αρχαιότητες αλλά και στη συμβατότητα με της χωροθέτησης με ιδιαίτερα προστατευτικά καθεστώτα, στα οποία κατ' αρχήν εμπίπτουν και οι χερσαίες αρχαιότητες.

Επίλογος

Αυτά είναι σε γενικές γραμμές τα σημαντικότερα σημεία της νομολογίας για τις υδατοκαλλιέργειες υπό το πρίσμα του διπτύχου περιβάλλον και ανάπτυξη. Μέχρι σήμερα δεν έχει υλοποιηθεί πλήρως ο χωροταξικός σχεδιασμός για την εν λόγω δραστηριότητα με την έγκριση των ΠΟΑΥ, που αποτελούν προϋπόθεση για την περαιτέρω ανάπτυξη του κλάδου, καθ' όσον έτσι εξασφαλίζεται η δυνατότητα ίδρυσης νέων μονάδων με ευνοϊκότερους όρους και υπό συνθήκες βελτιωμένης προστασίας του περιβάλλοντος, ωστόσο είναι σε εξέλιξη η σχετική διαδικασία. Ήδη έχει εκδοθεί το πρώτο π.δ. (από 21.3.2019, Δ' 209) για την ίδρυση ΠΟΑΥ στην Πιερία (βλ. ΠΕ 10/2019) και έχει πραγματοποιηθεί η επεξεργασία σχεδίων διαταγμάτων που αφορούν ΠΟΑΥ σε τρεις άλλες περιοχές της χώρας (βλ. ΠΕ 171/2020). Σίγουρα η εφαρμογή των σχετικών ρυθμίσεων θα απασχολήσει εκ νέου το Συμβούλιο της Επικρατείας επ' αφορμή υποθέσεων που θα αχθούν ενώπιόν του και θα εκδοθούν ενδιαφέρουσες αποφάσεις, εξελίσσοντας την ήδη διαμορφωμένη νομολογία και πάντα στο πλαίσιο της βιώσιμης ανάπτυξης, σύμφωνα με τις επιταγές του Συντάγματος.

8.10.2020