

ΕΝ ΜΕΡΕΙ ΑΚΥΡΩΣΗ ΑΠΟ ΤΟ ΣΤΕ ΤΟΥ Π.Δ/ΤΟΣ ΓΙΑ ΤΗΝ ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΟΡΟΥΣ ΥΜΗΤΤΟΥ

Με τις αποφάσεις 2356-2362/2017 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας ακυρώθηκε το π.δ. «περί καθορισμού μέτρων προστασίας του όρους Υμηττού και των μητροπολιτικών πάρκων Γουδή - Ιλισίων» κατά το μέρος που αφορά τους Δήμους Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης, Γλυφάδας, Ελληνικού-Αργυρούπολης, Παιανίας-Γλυκών Νερών, Παπάγου-Χολαργού, Ηλιούπολης και Κρωπίας (οι οποίοι είχαν ασκήσει σχετικές αιτήσεις ακυρώσεως), λόγω μη τήρησης της διαδικασίας προηγούμενης στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης (ΣΜΠΕ) κατά τα προβλεπόμενα στην Οδηγία 2001/42/ΕΚ.

Ακολουθεί παράθεμα των κυριότερων σκέψεων της απόφασης 2356/2017.

«.....

13. Επειδή, με απόφαση της 10.9.2015 το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης απαντώντας στα ως άνω ερωτήματα και μη εξετάζοντας, ως άνευ αντικειμένου καταστάματα, τα υπόλοιπα δύο, αποφάνθηκε ως εξής: Τα άρθρα 2, στοιχείο α' και 3, παρ. 2, στοιχείο α', της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27^{ης} Ιουνίου 2001, σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων, έχουν την έννοια ότι για την έκδοση πράξεως εμπεριέχουσας σχέδιο ή πρόγραμμα σχετικό με τη χωροταξική οργάνωση και τις χρήσεις γης και εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/42, με το οποίο τροποποιείται προϋφιστάμενο σχέδιο ή πρόγραμμα, δεν χωρεί απαλλαγή από την υποχρέωση πραγματοποίησεως εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας αυτής, για τον λόγο ότι η πράξη αυτή εξειδικεύει και υλοποιεί ρυθμιστικό σχέδιο θεσπισθέν με ιεραρχικώς υπερκείμενη πράξη το οποίο δεν είχε υποβληθεί σε τέτοια περιβαλλοντική εκτίμηση. Ειδικότερα, το ως άνω Δικαστήριο δέχθηκε τα εξής: Από τη σκέψη 42 της αποφάσεως Inter-Environment Bruxelles κ.λπ.(C-567/10, EU:C:2012:159) προκύπτει ότι, κατ' αρχήν οι σκοποί της οδηγίας 2001/42 και η ανάγκη να διασφαλισθεί η πρακτική αποτελεσματικότητά της δεν αποκλείουν το ενδεχόμενο να γίνει δεκτό ότι πράξη με την οποία καταργείται εν όλω ή εν μέρει σχέδιο ή πρόγραμμα που εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής εξαιρείται από το εν λόγω πεδίο εφαρμογής, εφόσον η καταργηθείσα πράξη εντάσσεται σε ιεραρχία πράξεων χωροταξικού χαρακτήρα, καθόσον οι πράξεις αυτές προβλέπουν αρκούντως ακριβείς κανόνες χρήσεων γης, έχουν αποτελέσει οι ίδιες αντικείμενο εκτιμήσεως των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους και μπορεί ευλόγως να γίνει δεκτό ότι τα συμφέροντα που επιδιώκει να προασπίσει

η οδηγία 2001/42 έχουν ληφθεί επαρκώς υπόψη στο πλαίσιο αυτό. Ωστόσο, αντιθέτως προς τις πράξεις καταργήσεως, η οδηγία 2001/42 και ειδικότερα το άρθρο της 2, στοιχείο α', περιλαμβάνει ρητώς στο πεδίο εφαρμογής της τις πράξεις τροποποιήσεως σχεδίων και προγραμμάτων, όπως ακριβώς είναι το επίμαχο διάταγμα, στοιχείο το οποίο έχει, άλλωστε υπομνησθεί από το Δικαστήριο στη σκέψη 36 της αποφάσεως Inter-Environment Bruxelles κ.λπ.(C-567/10, EU:C:2012:159). Όσον αφορά στην υπόθεση της κύριας δίκης, πράξη με την οποία τροποποιούνται σχέδια και προγράμματα και η οποία εμπίπτει ρητώς στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/42, δεν μπορεί επομένως να υποστηριχθεί, λαμβανομένων υπόψη των σκοπών της οδηγίας 2001/42 και της ανάγκης διασφάλισης της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της, ότι μπορεί εντούτοις να εξαιρεθεί από το πεδίο εφαρμογής της εν λόγω οδηγίας. Δεν αμφισβητείται εξ άλλου ότι τα σχέδια και τα προγράμματα που περιέχει το επίμαχο διάταγμα εμπίπτουν κατ' αρχήν στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 3 παρ. 2, στοιχείο α', της οδηγίας 2001/42, δεδομένου ότι αφορούν κατ' ουσίαν τη χωροταξία αστικών και αγροτικών περιοχών και τη χρήση του εδάφους. Επιπλέον, από την ερμηνεία της ως άνω διατάξεως, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, παρ. 1, της οδηγίας 2001/42, προκύπτει ότι αυτή έχει την έννοια ότι εξαρτά την υποχρέωση υποβολής συγκεκριμένου σχεδίου ή προγράμματος σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την προϋπόθεση ότι το σχέδιο ή το πρόγραμμα ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, ή άλλως να επηρεάζει σημαντικά τον οικείο τόπο. Ο έλεγχος που πρέπει να διενεργηθεί για να διακριβωθεί αν πληρούται η προϋπόθεση αυτή περιορίζεται κατ' ανάγκη στο ζήτημα αν μπορεί να αποκλεισθεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, ότι το εν λόγω σχέδιο ή πρόγραμμα επηρεάζει σημαντικά τον οικείο τόπο (βλ. κατ' αναλογία, απόφαση Σύλλογος Ελλήνων Πολεοδόμων και Χωροτακτών C-177/11, EU.C.2012:378). Εν πάση περιπτώσει, ο περιορισμός του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2001/42 στον οποίο αναφέρθηκε το Δικαστήριο στη σκέψη 42 της αποφάσεως Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2012:159) αφορά περίπτωση που διαφέρει ουσιωδώς της επίμαχης στην υπόθεση της κύριας δίκης. Συγκεκριμένα, ο περιορισμός αυτός αφορούσε τις πράξεις καταργήσεως και δεν μπορεί να διευρυνθεί ώστε να περιλάβει και τις πράξεις τροποποιήσεως σχεδίων και προγραμμάτων, όπως είναι οι επίμαχες στην υπόθεση της κύριας δίκης. Λαμβανομένου υπόψη, όμως του σκοπού της οδηγίας 2001/42, που συνίσταται στη διασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, οι διατάξεις που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής και ιδίως εκείνες που περιλαμβάνουν ορισμό των σχετικών με την οδηγία πράξεων χρήζουν διασταλτικής ερμηνείας (απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ, C-567/10, EU:C:2012:159, σκέψη 37). Οποιαδήποτε εξαίρεση από τις εν λόγω διατάξεις ή περιορισμός αυτών πρέπει, κατά συνέπεια, να έχει περιοριστικό χαρακτήρα. Επί πλέον, οι πράξεις τροποποιήσεως σχεδίων και προγραμμάτων συνεπάγονται κατ' ανάγκη

τροποποίηση του νομικού πλαισίου αναφοράς και, ως εκ τούτου, ενδέχεται να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις σε ορισμένες περιπτώσεις σημαντικές, οι οποίες δεν έχουν ακόμη αποτελέσει το αντικείμενο «εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων» κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42 (βλ., σχετικώς απόφαση Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2012:159, σκέψη 39). Το γεγονός και μόνον ότι οι τροποποιήσεις, τις οποίες επιφέρει το επίμαχο διάταγμα, σκοπούν στην εξειδίκευση και την υλοποίηση ρυθμιστικού σχεδίου, το οποίο περιέχεται σε πράξη συνιστώσα ιεραρχικώς υπερκείμενο κανόνα δικαίου δεν δικαιολογεί την παράλειψη διενέργειας τέτοιας εκτιμήσεως πριν την έκδοση πράξεων αυτού του είδους. Συγκεκριμένα, η ερμηνεία αυτή δεν θα ήταν συμβατή με τους σκοπούς της οδηγίας 2001/42 και θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας αυτής καθόσον θα συνεπαγόταν ότι μια δυνητικώς ευρεία κατηγορία πράξεων τροποποιήσεως σχεδίων και προγραμμάτων, οι οποίες θα μπορούσαν να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, θα εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας αυτής, μολοντί οι εν λόγω πράξεις μνημονεύονται ρητώς στα άρθρα 2, στοιχείο α', και 3, παρ. 2, στοιχείο α', της εν λόγω οδηγίας. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο στην περίπτωση πράξεως όπως είναι το επίμαχο διάταγμα, καθ' όσον δεν αμφισβητείται ότι οι τροποποιήσεις που επιφέρει το διάταγμα αυτό είναι ουσιώδεις, το δε επίμαχο στην υπόθεση της κύριας δίκης ρυθμιστικό σχέδιο, δηλαδή το ΡΣΑ που αφορά την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας, ακόμη κι αν υποτεθεί ότι περιέχει αρκούντως ακριβείς ρυθμίσεις περί των χρήσεων γης, δεν είχε εν πάση περιπτώσει, υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42. Ο λόγος υπάρξεως, όμως, του περιορισμού του πεδίου εφαρμογής της οδηγίας 2001/42 στον οποίο αναφέρθηκε το Δικαστήριο στη σκέψη 42 της αποφάσεως Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. (C-567/10, EU:C:2012:159) συνίσταται στην αποτροπή του ενδεχόμενου το ίδιο σχέδιο να υπόκειται σε πλείονες περιβαλλοντικές εκτιμήσεις καλύπτουσες όλες τις απαιτήσεις της οδηγίας. Το γεγονός ότι η εν λόγω οδηγία δεν είχε τεθεί ακόμη σε ισχύ κατά το χρόνο θεσπίσεως του ρυθμιστικού σχεδίου αυτού, στερείται συναφώς σημασίας, λαμβανομένου υπόψη ότι η ως άνω οδηγία εφαρμόζεται χωρίς εξαίρεση σε κάθε τροποποιητική πράξη εκδοθείσα κατόπιν της θέσεως σε ισχύ της Οδηγίας. Επιπλέον, στοιχείο το οποίο στην υπόθεση της κύριας δίκης είναι ακόμη σημαντικότερο, το σχέδιο στην τροποποίηση του οποίου αποσκοπεί ειδικώς το επίμαχο διάταγμα, δηλαδή το θεσπισθέν με το π.δ. της 31.8.1978, δεν υποβλήθηκε προφανώς σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων ανάλογη εκείνης που απαιτείται βάσει της οδηγίας 2001/42. Τέλος, ακόμη και αν υποτεθεί ότι τα σχέδια και τα προγράμματα που τροποποιούνται με το επίμαχο διάταγμα έχουν ήδη υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας 85/337 ή «οποιασδήποτε άλλης κοινοτικής νομοθετικής διατάξεως», κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 1 της Οδηγίας 2001/42,

στοιχείο το οποίο δεν μπορεί να διαπιστωθεί από την διαβιβασθείσα στο δικαστήριο δικογραφία, απόκειται εν πάση περιπτώσει στο αιτούν Δικαστήριο να διακριβώσει αν αυτή η εκτίμηση μπορεί να εκληφθεί ως αποτέλεσμα συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 2 της Οδηγίας αυτής, και αν πληροί ήδη όλες τις απαιτήσεις της Οδηγίας 2001/42, οπότε δεν υφίσταται πλέον υποχρέωση πραγματοποίησεως νέας εκτιμήσεως κατά την έννοια της Οδηγίας αυτής.

14. Επειδή, ενόψει των ανωτέρω γενομένων δεκτών από το Δικαστήριο της ΕΕ και λαμβανομένου υπόψη ότι α) με τις ρυθμίσεις του προσβαλλόμενου π.δ/τος προσδιορίζονται ζώνες προστασίας και καθορίζονται οι επιτρεπόμενες χρήσεις και οι όροι και περιορισμοί δομήσεως εντός και περιμετρικά του ορεινού όγκου του Υμηττού, χωροθετούνται δε δραστηριότητες που δύναται να υπάγονται στην Α κατηγορία έργων της ΚΥΑ ΗΠ.15393/2332/2002 (ΦΕΚ Β΄, 1022/2002) και β) το από 31.8.1978 π.δ. που τροποποιείται με το προσβαλλόμενο διάταγμα δεν είχε υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας 85/337, ή άλλης κοινοτικής νομοθετικής διατάξεως, και ως εκ τούτου, δεν υφίσταται ζήτημα διακριβώσεως αν τέτοια εκτίμηση ήταν αποτέλεσμα συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 2 της οδηγίας 2001/42, ο προβαλλόμενος λόγος ακυρώσεως πρέπει να γίνει δεκτός ως βάσιμος διότι, κατά παράβαση των επιταγών της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και της 107017/2006 ΚΥΑ (ΦΕΚ Β΄, 1225/2006) το προσβαλλόμενο π.δ. εκδόθηκε χωρίς τήρηση της διαδικασίας προηγούμενης στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτιμήσεως.
15. Επειδή, κατόπιν τούτων, πρέπει να γίνει δεκτή η κρινόμενη αίτηση και να ακυρωθεί το προσβαλλόμενο π.δ. «περί καθορισμού μέτρων προστασίας του όρους Υμηττού και των μητροπολιτικών πάρκων Γουδή - Ιλισίων» κατά το μέρος που αφορά τον αιτούντα Δήμο Βάρης-Βούλας-Βουλιαγμένης. Λαμβανομένου δε υπόψη ότι η διαπιστωθείσα πλημμέλεια δεν αφορά την ανάγκη θεσπίσεως νομικού πλαισίου μείζονος προστασίας της συγκεκριμένης περιοχής, σε σχέση προς το από 31.8/20.10.1978 π.δ., επισημαίνεται στη Διοίκηση ότι δύναται, εφόσον εξακολουθεί να διαπιστώνει την ανάγκη αυτή, να λάβει κάθε προβλεπόμενο στην έννομη τάξη μέτρο προς διασφάλιση της αποτελεσματικότητας του νέου νομικού πλαισίου προστασίας που θα επιχειρηθεί....».