

## **ΣΤΕ 1602/2018 [Χωροθέτηση τουριστικού λιμένα ξενοδοχείου]**

### **Περίληψη**

- Η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας σε οποιαδήποτε ακτή της Χώρας δεν επιτρέπεται να αποφασίζεται ευκαιριακά και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού εντός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων της Χώρας. Δεδομένου δε ότι ο σχεδιασμός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων εκφράζει κατ' ουσίαν την στρατηγική της βιώσιμης αναπτύξεως αυτών, ο προγραμματισμός κάθε λιμένα, οποιασδήποτε κλίμακας, πρέπει, περαιτέρω, να στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη, στην οποία λαμβάνονται υπόψη αφ' ενός το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιβάλλει την κατασκευή του λιμένα, και αφ' ετέρου οι όροι προστασίας του παράκτιου και θαλάσσιου οικοσυστήματος που επηρεάζεται από αυτόν, στους οποίους περιλαμβάνεται η διαφύλαξη του αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου, η αποφυγή βλάβης του τυχόν εκεί υπάρχοντος πολιτιστικού κεφαλαίου, στο οποίο ανήκουν και οι ενάλιες αρχαιότητες, ο σεβασμός της γεωμορφολογίας και του φυσικού ανάγλυφου των ακτών και η μέριμνα για την μικρότερη δυνατή διατάραξη των οικείων οικοσυστημάτων και της υδροδυναμικής των ακτών, συμπεριλαμβανομένου και του σεβασμού του αισθητικού κάλλους της ακτής, που αποτελεί πολύτιμο οπτικό πόρο. Μόνο δε αν από την οικεία τεχνική μελέτη προκύπτει ότι οι αρχές αυτές έχουν ενσωματωθεί στον προγραμματισμό του λιμένα, η κατασκευή του δύναται θεωρηθεί ως βιώσιμη και άρα νόμω επιτρεπτή. Από τους κανόνες, εξάλλου, αυτούς δεν εξαιρούνται οι ξενοδοχειακοί λιμένες, οι οποίοι κατασκευάζονται, μεν, έναντι ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων και εξυπηρετούν την πελατεία των ξενοδοχείων, δεν παύουν, όμως να αποτελούν λιμενικά έργα, τα οποία αλλοιώνουν το ευπαθές παράκτιο οικοσύστημα και οφείλουν και αυτά να υπόκεινται σε χωροταξικό σχεδιασμό ως τεχνικά έργα επί των ακτών και δη, λιμενικά. Κατά τη γνώμη της μειοψηφίας, οι ξενοδοχειακοί λιμένες επιτρέπεται να κατασκευάζονται μόνο στις εγκαταστάσεις ξενοδοχείων ορισμένης δυναμικότητας και με τη μέριμνα των ίδιων των ξενοδοχειακών μονάδων, αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση της πελατείας των ξενοδοχείων αυτών και μόνον, έχουν δυναμικότητα ελλιμενισμού σκαφών καθοριζόμενη σε ποσοστό επί του αριθμού κλινών των ξενοδοχείων και συντηρούνται, διοικούνται, χρησιμοποιούνται και υπόκεινται στη διαχείριση των ξενοδοχειακών μονάδων. Ενόψει τούτου, οι ξενοδοχειακοί λιμένες με τα ως άνω χαρακτηριστικά, υπακούουν, βεβαίως, στο συνταγματικό κανόνα της συμβατότητας με τον ισχύοντα χωροταξικό σχεδιασμό κάθε έργου και δραστηριότητας που ασκεί πιέσεις στο φυσικό περιβάλλον, κρίσιμες, όμως, είναι οι κατευθύνσεις του σχεδιασμού που αναφέρονται στις ίδιες τις ξενοδοχειακές μονάδες που επιτρέπεται να φιλοξενούν, σύμφωνα με το νόμο, αυτού του είδους τις λιμενικές εγκαταστάσεις, παρακολουθηματικές της

λειτουργίας τους, και όχι τα χωροταξικά σχέδια που ρυθμίζουν καθαυτές τις τεχνικές παρεμβάσεις επί των ακτών, όπως είναι τα κρηπιδώματα, οι μώλοι, οι κυματοθραύστες και άλλα λιμενικά και συναφή έργα. Εάν, μάλιστα, τέτοια σχέδια δεν έχουν καταρτισθεί, η χωροθέτηση των ξενοδοχειακών λιμένων, ως παρακολουθήματος των ξενοδοχειακών μονάδων είναι, κατά μείζονα λόγο, συνταγματικώς ανεκτή βάσει των χωροταξικών κατευθύνσεων στα οποία έχουν υπαχθεί υποχρεωτικώς τα ίδια τα ξενοδοχεία, υπό την αυτονόητη, βεβαίως, προϋπόθεση της τηρήσεως των γενικών χωροταξικών περιορισμών που θέτει ο ίδιος ο ν. 2160/1993 (υποχρεωτική απόσταση από υφιστάμενο τουριστικό λιμένα, θέση εκτός περιοχής προστασίας του ν. 1650/1986) και, πάντοτε, βάσει περιβαλλοντικής αδειοδοτήσεως κατά τα γενικώς ισχύοντα. Δεν θα μπορούσε, άλλωστε, ο ξενοδοχειακός λιμένας να εμπίπτει στο χωροταξικό σχεδιασμό των παράκτιων τεχνικών κατασκευών και των λιμενικών έργων εν γένει, αφού ο λιμένας αυτού του είδους δύναται, εξ ορισμού να κατασκευασθεί μόνο προ των εγκαταστάσεων ξενοδοχείων, η χωροθέτηση των οποίων δεν αποτελεί αντικείμενο των χωροταξικών σχεδίων των λιμενικών και παράκτιων κατασκευών εν γένει.

Από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη χωροθέτηση είναι σύμφωνη με τον ισχύοντα για τα έργα αυτού του είδους, και μάλιστα κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, χωροταξικό σχεδιασμό ούτε ότι έχει στηριχθεί σε αντιστοίχου περιεχομένου τεκμηριωμένη επιστημονική μελέτη. Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη, εξάλλου, ο λόγος θα έπρεπε να απορριφθεί. Τούτο δε διότι ο ως ξενοδοχειακός λιμένας, δεν θα μπορούσε, κατά τις εφαρμοστέες διατάξεις, να χωροθετηθεί παρά μόνο εντός ή εμπροσθεν των εγκαταστάσεων της ξενοδοχειακής μονάδας της παρεμβαίνουσας, η δε χωροθέτησή του δεν θα ήταν δυνατόν να προβλέπεται από το χωροταξικό σχεδιασμό δικτύου λιμένων και λιμενικών έργων αντικείμενο του οποίου δεν είναι ξενοδοχειακές μονάδες.

**Πρόεδρος:** *Ι. Μαντζουράνης*

**Εισηγητής:** *Χρ. Ντουχάνης*

### **Βασικές σκέψεις**

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή ζητείται η ακύρωση της 16333/16.9.2009 απόφασης του Υπουργού Τουριστικής Ανάπτυξης (ΦΕΚ τ. ΑΑΠΘ 480), με την οποία χωροθετήθηκε ξενοδοχειακός τουριστικός λιμένας στο ξενοδοχείο Β. Ρ.της περιοχής Πλάκας του Δήμου Αγίου Νικολάου Ν. Λασιθίου.

3. Επειδή, η εταιρεία «Γ. Ρ. Α. Ε. Ξ. Κ. Τ. Ε.» και το διακριτικό τίτλο «Γ. Ρ. Α.Ε.», καθολική διάδοχος της εταιρείας με το διακριτικό τίτλο «Π. Α.Ε.», κατ' αίτηση της οποίας εκδόθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, παρεμβαίνει με προφανές έννομο συμφέρον, επιδιώκοντας τη διατήρηση της ισχύος της πράξης αυτής.

4. Επειδή, η προσβαλλόμενη πράξη αποβλέπει στην προαγωγή του τουρισμού, δηλαδή σε σκοπό δημοσίου συμφέροντος, εκδόθηκε δε κατά ειδική διοικητική διαδικασία, η οποία προβλέπεται από το νόμο, είναι παράλληλη προς τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης και δεν την υποκαθιστά ούτε προδικάζει την έκβασή της. Ενόψει τούτων, η πράξη αυτή φέρει εκτελεστό χαρακτήρα (ΣτΕ 759/2017, 4542/2009 επταμ.), προσβαλλόμενη, από την άποψη αυτή, παραδεκτώς. Περαιτέρω, η προσβαλλόμενη πράξη, η οποία φέρει ατομικό χαρακτήρα (ΣτΕ 759/2017), δημοσιεύθηκε την 30.9.2009 στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως, το οικείο φύλλο της οποίας (ΦΕΚ τ. ΑΑΠΘ 480/30.9.2009) είχε ως ημερομηνία πραγματικής κυκλοφορίας την 2.10.2009. Συνεπώς, η παρούσα αίτηση ακυρώσεως, η οποία κατατέθηκε την 30.11.2009, 59η ημέρα από την επομένη της πραγματικής κυκλοφορίας του φύλλου της ΕτΚ όπου δημοσιεύθηκε η προσβαλλόμενη πράξη, ασκείται εμπροθέσμως. Πρέπει, επομένως, να απορριφθούν οι περί του αντιθέτου ισχυρισμοί της παρεμβαίνουσας, σύμφωνα με τους οποίους η εξηκονθήμερη προθεσμία για την άσκηση της αιτήσεως ακυρώσεως είχε, εν προκειμένω, κινηθεί πριν από τη δημοσίευση της προσβαλλόμενης πράξης και, συγκεκριμένα, από την 16.9.2009, οπότε, κατά τα προβαλλόμενα, η προσβαλλόμενη πράξη είχε κοινοποιηθεί στον αιτούντα Δήμο. Τούτο δε, αφενός διότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει παρόμοια κοινοποίηση, ούτε αρκεί σχετικώς η παραδοχή του Δήμου ότι η προσβαλλόμενη πράξη «στάλθηκε» στον ίδιο στις 16.9.2009, και αφετέρου, διότι, εν πάση περιπτώσει, το χρονικό διάστημα που προηγήθηκε της δημοσίευσής, με την οποία η πράξη αυτή απέκτησε νόμιμη υπόσταση, δεν δύναται να ληφθεί υπόψη για τον υπολογισμό της προθεσμίας της αιτήσεως ακυρώσεως. Ενόψει τούτων, η παρούσα αίτηση, η οποία ασκείται και κατά τα λοιπά παραδεκτώς, είναι εξεταστέα κατ' ουσία.

5. Επειδή, στο άρθρο 77 παρ. 1 του Κώδικα Δήμων και Κοινοτήτων, ο οποίος κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3463/2006 (Α' 114)], ορίζεται ότι: «1. Προκειμένου οι κρατικές αρχές να εκδώσουν οποιαδήποτε διοικητική κανονιστική πράξη, που αφορά την προστασία του περιβάλλοντος, τα ρυθμιστικά ή χωροταξικά σχέδια και τις αποφάσεις χωροθέτησης εγκαταστάσεων και λοιπών δραστηριοτήτων, οφείλουν να ζητούν τη γνώμη των δημοτικών ή κοινοτικών συμβουλίων των Δήμων ή των Κοινοτήτων ή των διοικητικών συμβουλίων των Ενώσεων Δήμων και Κοινοτήτων, στην περιφέρεια των οποίων πρόκειται να ισχύσουν ...». Κατ' επίκληση της διάταξης αυτής προβάλλεται με την αίτηση ότι η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε μη νομίμως χωρίς προηγουμένως να ζητηθεί από τη Διοίκηση η γνώμη του Δημοτικού Συμβουλίου του αιτούντος Δήμου, τούτο δε κατά παράβαση του ως άνω άρθρου 77 παρ. 1 του Κ.Δ.Δ. Η διάταξη, όμως, αυτή αναφέρεται σε πράξεις που αφορούν στην προστασία του περιβάλλοντος ή έχουν χωροταξικό περιεχόμενο, εφόσον αυτές έχουν κανονιστικό χαρακτήρα (πρβλ. ΣτΕ 1512/2017), ενώ η προσβαλλόμενη πράξη έχει, κατά τα προαναφερόμενα, το χαρακτήρα ατομικής διοικητικής πράξης. Ο προκειμένος λόγος ακυρώσεως είναι, επομένως, απορριπτέος προεχόντως ενόψει αυτού.

6. Επειδή, με τις διατάξεις του ν. 2160/1993 (Α' 118) θεσπίσθηκαν ρυθμίσεις για την τουριστική ανάπτυξη της χώρας, μεταξύ των οποίων, για πρώτη φορά, διατάξεις σχετικά με τη δημιουργία και τη λειτουργία των τουριστικών λιμένων (κεφάλαιο Γ, άρθρα 29-37). Ειδικότερα, στο άρθρο 29 ρυθμίζεται η δημιουργία τουριστικών λιμένων σκαφών αναψυχής (μαρινών) από φυσικά ή νομικά πρόσωπα και ο καθορισμός χερσαίας και θαλάσσιας ζώνης σε αυτούς, στο άρθρο 30 η διοίκηση, διαχείριση, εκμετάλλευση και χωροθέτηση τουριστικών λιμένων με απόφαση του αρμόδιου Υπουργού μετά από γνώμη της Επιτροπής Τουριστικών Λιμένων, στο άρθρο 31 η διαδικασία δημιουργίας τουριστικού λιμένος, τα απαραίτητα δικαιολογητικά, η εκτέλεση και συντήρηση των σχετικών έργων και η παραχώρηση της χρήσεως στον φορέα εκμετάλλευσης, προβλέπεται δε και η χωροθέτηση δέκα έξι τουριστικών λιμένων (παρ. 5), μεταξύ των οποίων του Αγίου Νικολάου Κρήτης (περίπτ. ιγ και Παράρτημα ΙΙ, περ. ιγ'), στο άρθρο 33 ρυθμίζονται τα δικαιώματα και οι υποχρεώσεις του φορέα διαχείρισης, στο άρθρο 34 η δημιουργία ζωνών αγκυροβολίου και καταφυγίων τουριστικών σκαφών, στο δε άρθρο 35 με τίτλο «Λιμένες ξενοδοχειακών μονάδων» ορίζονται τα εξής: «1. Επιτρέπεται από ξενοδοχειακές μονάδες η δημιουργία τουριστικών λιμένων στον αιγιαλό και την παραλία που βρίσκεται προ των εγκαταστάσεών τους, για την εξυπηρέτηση της πελατείας τους, εξαιρουμένων των περιοχών που προστατεύονται από τις διατάξεις του Ν. 1650/86 [...], με την προϋπόθεση ότι η δυναμικότητα ελλιμενισμού σκαφών αναψυχής δεν θα υπερβαίνει ποσοστό δέκα τοις εκατό (10%) του αριθμού των δωματίων της ξενοδοχειακής μονάδας. Η δυνατότητα αυτή παρέχεται μόνο σε ξενοδοχειακές μονάδες οι οποίες διαθέτουν άνω των 200 δωματίων και βρίσκονται σε απόσταση πέραν του ενός (1) χλμ. από υφιστάμενο τουριστικό λιμένα αναψυχής. 2. Για τη χωροθέτηση και δημιουργία των λιμένων της παραπάνω παραγράφου, εφαρμόζονται ανάλογα οι διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 34 καθώς και το τελευταίο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 31 του παρόντος νόμου. 3. Τα έργα και οι εγκαταστάσεις, που κατασκευάζονται στον αιγιαλό και την παραλία με μέριμνα των ξενοδοχειακών μονάδων κατά την παράγραφο 1 του παρόντος άρθρου, ανήκουν κατά κυριότητα στο Δημόσιο. Η χρήση, η διοίκηση, η διαχείριση και η συντήρησή τους παραχωρείται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας στις ξενοδοχειακές μονάδες για την εξυπηρέτηση των οποίων κατασκευάστηκαν, χωρίς να καταβάλλεται από αυτές αντάλλαγμα, με την επιφύλαξη της παραγράφου 4 του παρόντος άρθρου. Απαγορεύεται οποιαδήποτε άλλη εκμετάλλευση ή η προς τρίτο παραχώρηση των λιμένων αυτών. Παράβαση της υποχρέωσης αυτής διαπιστώνεται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας μετά γνώμη της Επιτροπής και συνεπάγεται αυτοδικαίως τη χωρίς αποζημίωση στέρηση του δικαιώματος χρήσεως του τουριστικού λιμένα από την ξενοδοχειακή μονάδα. 4. Η διάρκεια της χρήσης συναρτάται άμεσα με τη λειτουργία της ξενοδοχειακής μονάδας. Για τα πρώτα είκοσι (20) έτη λειτουργίας τουριστικού λιμένα από ξενοδοχειακή μονάδα δεν οφείλεται αντάλλαγμα για τη χρήση της ζώνης του τουριστικού λιμένα. Μετά την πάροδο εικοσαετίας από την έναρξη λειτουργίας του τουριστικού λιμένα ξενοδοχειακής

μονάδας δύναται να παραταθεί με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας και να καθοριστεί το ύψος του χρηματικού ανταλλάγματος. 5. Για τη δημιουργία τουριστικού λιμένα από ξενοδοχειακή μονάδα για τον ελλιμενισμό σκαφών αναψυχής, που θα υπερβαίνει το ποσοστό της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου, εφαρμόζονται οι διατάξεις του άρθρου 31 του παρόντος νόμου. 6. [...]» Εξ άλλου, η παρ. 4 του άρθρου 34 του ίδιου νόμου, όπως το άρθρο αυτό είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 27 παρ. 7 του ν. 2636/1998 (Α' 198) και ίσχυε κατά τον κρίσιμο χρόνο, η οποία αποδίδει το περιεχόμενο της παρ. 2 του αρχικού άρθρου 34, όπου παραπέμπει η ανωτέρω παρ. 2 του άρθρου 35, όριζε ότι: «4. Η χωροθέτηση και δημιουργία θαλάσσιας ζώνης αγκυροβολίου μπορεί να γίνει είτε με πρωτοβουλία της Διεύθυνσης είτε από οποιονδήποτε ενδιαφερόμενο. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται η υποβολή των παρακάτω δικαιολογητικών: α) Γενικό τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακας 1:10.000 ή απόκομμα χάρτου στο οποίο εμφανίζεται η ακριβής θέση των έργων. β) Τοπογραφικό διάγραμμα κλίμακας 1:1.000 στο οποίο θα εμφανίζεται η αιτούμενη θαλάσσια ζώνη. γ) Σχέδιο γενικής διάταξης κλίμακας 1:1.000 των προτεινόμενων έργων και εγκαταστάσεων. δ) Έκθεση γενικής περιγραφής των λιμενικών έργων και των λοιπών έργων και εγκαταστάσεων της θαλάσσιας ζώνης. ε) Το ερωτηματολόγιο του Πίνακα 3 του άρθρου 16 της 69269/5387/90 κοινής υπουργικής απόφασης (ΦΕΚ-678 Β')». Περαιτέρω, το τελευταίο εδάφιο της παρ. 3 του άρθρου 31 του ίδιου νόμου, όπως η παράγραφος αυτή είχε αντικατασταθεί με το άρθρο 38 παρ. 5 του ν. 3105/2003 (Α' 29) ορίζει ότι: «Η έγκριση της χωροθέτησης, των απαιτούμενων προσχώσεων και των χρήσεων αυτών, των χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης συντελείται με απόφαση του Υπουργού Εθνικής Οικονομίας, μετά από γνώμη της Επιτροπής, που δημοσιεύεται στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως.». Τέλος, στην παρ. 5 του άρθρου 36 ορίζεται ότι: «5. Από της ισχύος του παρόντος νόμου [...] οι θέσεις και περιοχές των τουριστικών λιμένων που δημιουργούνται κατά τα άρθρα 31 επ. του παρόντος νόμου, εντάσσονται στο γενικό χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας και καταργείται κάθε διάταξη νόμου που ρυθμίζει πολεοδομικά ζητήματα των παραπάνω θέσεων και περιοχών».

7. Επειδή, όπως έχει κριθεί (ΣτΕ 4542/2009 επταμ., 2506/2002 επταμ. κ.ά.), το άρθρο 24 του Συντάγματος αφ' ενός επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, αφ' ετέρου δε επιτάσσει την χωροταξική οργάνωση της χώρας, την οποία επίσης αναθέτει στο κράτος. Οι δύο αυτές υποχρεώσεις προδήλως αλληλεξαρτώνται, έτσι ώστε να μη νοείται προστασία του περιβάλλοντος χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό και αντιστρόφως. Μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει, κατά την έννοια της ανωτέρω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχείρισης και αναπτύξεως, εναρμονιζόμενο προς την συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως. Το καθεστώς αυτό αποτελεί κατά κανόνα αντικείμενο ειδικού νόμου, σε κάθε περίπτωση, όμως, αν δεν έχει θεσπισθεί ειδικό νομοθετικό καθεστώς

προστασίας, οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας. Η κατά τα άνω δε συνταγματική προστασία των ακτών προϋποθέτει προεχόντως την κατάρτιση των οικείων χωροταξικών σχεδίων, στα οποία πρέπει να εντάσσονται, μεταξύ άλλων, και τα κατά την έννοια του άρθρου 55 του Κώδικα, που εγκρίθηκε με το άρθρο μόνο του Β.Δ. της 14-19.1.1939 «περί κωδικοποίησης των περί Λιμενικών Ταμείων κειμένων διατάξεων» (Α΄ 24), πάσης φύσεως λιμενικά έργα, τα οποία συνιστούν ουσιώδεις τεχνικές παρεμβάσεις και αλλοιώσεις των παράκτιων οικοσυστημάτων και στα οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, κρηπιδώματα, μώλοι και κυματοθραύστες. Εν όψει τούτων, η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας σε οποιαδήποτε ακτή της Χώρας δεν επιτρέπεται να αποφασίζεται ευκαιριακά και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού εντός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων της Χώρας. Δεδομένου δε ότι ο σχεδιασμός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων εκφράζει κατ' ουσίαν την στρατηγική της βιώσιμης αναπτύξεως αυτών, ο προγραμματισμός κάθε λιμένα, οποιασδήποτε κλίμακας, πρέπει, περαιτέρω, να στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη, στην οποία λαμβάνονται υπ' όψη αφ' ενός το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιβάλλει την κατασκευή του λιμένα, και αφ' ετέρου οι όροι προστασίας του παράκτιου και θαλάσσιου οικοσυστήματος που επηρεάζεται από αυτόν, στους οποίους περιλαμβάνεται η διαφύλαξη του αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου, η αποφυγή βλάβης του τυχόν εκεί υπάρχοντος πολιτιστικού κεφαλαίου, στο οποίο ανήκουν και οι ενάλιες αρχαιότητες, ο σεβασμός της γεωμορφολογίας και του φυσικού αναγλύφου των ακτών και η μέριμνα για την μικρότερη δυνατή διατάραξη των οικείων οικοσυστημάτων και της υδροδυναμικής των ακτών, συμπεριλαμβανομένου και του σεβασμού του αισθητικού κάλλους της ακτής, που αποτελεί πολύτιμο οπτικό πόρο. Μόνο δε αν 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 (ΣτΕ 759/2017, 4542/2009 επταμ., 2506/2002 επταμ. κ.ά.). Από τους κανόνες, εξάλλου, αυτούς δεν εξαιρούνται οι ξενοδοχειακοί λιμένες, οι οποίοι κατασκευάζονται, μεν, έναντι ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων και εξυπηρετούν την πελατεία των ξενοδοχείων, δεν παύουν, όμως, να αποτελούν λιμενικά έργα, τα οποία αλλοιώνουν το ευπαθές παράκτιο οικοσύστημα και οφείλουν και αυτά να υπόκεινται σε χωροταξικό σχεδιασμό ως τεχνικά έργα επί των ακτών και δη, λιμενικά (πρβλ. ΣτΕ 759/2017). Κατά τη γνώμη, όμως, του Συμβούλου, Χ. Ν. και των Παρέδρων, οι ξενοδοχειακοί λιμένες, όπως ορίζονται στο άρθρο 35 του ν. 2160/1993, επιτρέπεται να κατασκευάζονται μόνο στις εγκαταστάσεις ξενοδοχείων ορισμένης δυναμικότητας και με τη μέριμνα των ίδιων των ξενοδοχειακών μονάδων, αποσκοπούν στην εξυπηρέτηση της πελατείας των ξενοδοχείων αυτών και μόνον, έχουν δυναμικότητα ελλιμενισμού σκαφών καθοριζόμενη σε ποσοστό επί του αριθμού κλινών των ξενοδοχείων και συντηρούνται, διοικούνται, χρησιμοποιούνται και υπόκεινται στη διαχείριση των ξενοδοχειακών μονάδων. Ενόψει τούτου, οι ξενοδοχειακοί λιμένες με τα ως άνω χαρακτηριστικά, υπακούουν, βεβαίως, στο συνταγματικό κανόνα της

συμβατότητας με τον ισχύοντα χωροταξικό σχεδιασμό κάθε έργου και δραστηριότητας που ασκεί πιέσεις στο φυσικό περιβάλλον, κρίσιμες, όμως, είναι οι κατευθύνσεις του σχεδιασμού που αναφέρονται στις ίδιες τις ξενοδοχειακές μονάδες που επιτρέπεται να φιλοξενούν, σύμφωνα με το νόμο, αυτού του είδους τις λιμενικές εγκαταστάσεις, παρακολουθηματικές της λειτουργίας τους, και όχι τα χωροταξικά σχέδια που ρυθμίζουν καθαυτές τις τεχνικές παρεμβάσεις επί των ακτών, όπως είναι τα κρηπιδώματα, οι μώλοι, οι κυματοθραύστες και άλλα λιμενικά και συναφή έργα. Εάν, μάλιστα, τέτοια σχέδια δεν έχουν καταρτισθεί, η χωροθέτηση των ξενοδοχειακών λιμένων, ως παρακολουθήματος των ξενοδοχειακών μονάδων είναι, κατά μείζονα λόγο, συνταγματικώς ανεκτή βάσει των χωροταξικών κατευθύνσεων στα οποία έχουν υπαχθεί υποχρεωτικώς τα ίδια τα ξενοδοχεία, υπό την αυτονόητη, βεβαίως, προϋπόθεση της τηρήσεως των γενικών χωροταξικών περιορισμών που θέτει ο ίδιος ο ν. 2160/1993 (υποχρεωτική απόσταση από υφιστάμενο τουριστικό λιμένα, θέση εκτός περιοχής προστασίας του ν. 1650/1986) και, πάντοτε, βάσει περιβαλλοντικής αδειοδοτήσεως κατά τα γενικώς ισχύοντα. Δεν θα μπορούσε, άλλωστε, ο ξενοδοχειακός λιμένας να εμπίπτει στο χωροταξικό σχεδιασμό των παράκτιων τεχνικών κατασκευών και των λιμενικών έργων εν γένει, αφού ο λιμένας αυτού του είδους δύναται, εξ ορισμού, να κατασκευασθεί μόνο προ των εγκαταστάσεων ξενοδοχείων, η χωροθέτηση των οποίων δεν αποτελεί αντικείμενο των χωροταξικών σχεδίων των λιμενικών και παράκτιων κατασκευών εν γένει. Τα ανωτέρω δεν αναιρούνται από τη διάταξη του άρθρου 36 παρ. 5 του ν. 2160/1993, η οποία επανέλαβε τον αυτονόητο κανόνα, που απορρέει, άλλωστε, ευθέως από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, και προέβλεψε την υπαγωγή και των τουριστικών λιμένων στο χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας, αφού ως χωροταξικός σχεδιασμός δεν νοείται μόνον αυτός που διέπει τα λιμενικά και άλλα τεχνικά έργα στις ακτές, αλλά και ο λοιπός σχεδιασμός και, μάλιστα, ο διέπων τις ξενοδοχειακές και άλλες τουριστικές μονάδες.

8. Επειδή, όπως προκύπτει, εν προκειμένω, από τα στοιχεία του φακέλου (βλ. από μηνός Νοεμβρίου 2009 μελέτη του πολιτικού μηχανικού Γ. Δ.), η ξενοδοχειακή μονάδα της παρεμβαίνουσας με το εμπορικό όνομα Β. Ρ., έχει δυναμικότητα 253 δωματίων και 551 κλινών και ευρίσκεται σε παραθαλάσσιο αγροτεμάχιο, το οποίο, σύμφωνα με το 8100/18/09/24.7.2009 έγγραφο του Γενικού Γραμματέα Λιμένων και Λιμενικής Πολιτικής του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας, Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής, απέχει περί τα 330 μ. από τον οικισμό Πλάκα του Δημοτικού Διαμερίσματος Ελούντας του Δήμου Αγίου Νικολάου του Νομού Λασιθίου. Με σκοπό τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών προς τους πελάτες της (βλ. προαναφερόμενη μελέτη), η εταιρεία Π. Α.Ε., δικαιούχος της παρεμβαίνουσας, υπέβαλε την 14001/8-7-2008 αίτησή της για χωροθέτηση ξενοδοχειακού λιμένα έμπροσθεν του ως άνω ξενοδοχειακού συγκροτήματος, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 35 του ν. 2160/1993. Στη συνέχεια, και αφού το αίτημα αυτό τέθηκε υπόψη των συναρμοδίων διοικητικών αρχών και έλαβε χώρα σχετική αλληλογραφία (βλ. Φ.919.22/04/09

Σ1021/16-7-2009 έγγραφο της Υπηρεσίας Φάρων του Π.Ν., Φ4/3–2/2084/28-4-2009 έγγραφο της Εφορείας Εναλίων Αρχαιοτήτων του ΥΠΠΟ, Φ. 542/1083/09/Σ.6920/25-6-2009 έγγραφο του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού και 8100/18/09/24-7-2009 έγγραφο του Υπουργείου Εμπορικής Ναυτιλίας Αιγαίου και Νησιωτικής Πολιτικής), εκδόθηκε δε η 229/25-5-2009 θετική γνωμοδότηση της Επιτροπής Τουριστικών Λιμένων του Υπουργείου Τουριστικής Ανάπτυξης, έλαβε χώρα η έκδοση της προσβαλλομένης 16333/16-9-2009 απόφασης του Υπουργού Πολιτισμού και Τουριστικής Ανάπτυξης (ΑΑΠΘ 480). Με την πράξη αυτή εγκρίθηκε, κατά τις διατάξεις του άρθρου 35 του ν. 2160/1993, η χωροθέτηση ξενοδοχειακού λιμένα δυναμικότητας 11 τουριστικών σκαφών έμπροσθεν των ξενοδοχειακών εγκαταστάσεων «B. Ρ.» στη θέση όρμος Πλάκας Ελούντας, σε μικρή απόσταση από τη νήσο Σπιναλόγκα. Ειδικότερα, στην προσβαλλόμενη πράξη αναφέρεται ότι το εμβαδόν της χερσαίας ζώνης είναι 374 τ.μ. και το εμβαδόν της θαλάσσιας ζώνης 3.757 τ.μ., για την κατασκευή, δε, του ξενοδοχειακού λιμένα στην νότια πλευρά του όρμου Πλάκας, όπου υπάρχει σημαντική έκταση βραχώδους πυθμένα, προβλέπονται οι εξής κατασκευές: α) Κεκαμμένος προσήνεμος μώλος συνολικού μήκους 65 μ. περίπου, η εξωτερική πλευρά του οποίου κατασκευάζεται με πρηνή από φυσικούς ογκολίθους με κλίση 3:2 και η στέψη της θωρακίσεως φθάνει μέχρι το + 1,50 μ. από τη Μ.Σ.Θ. Το ακρομώλιο κατασκευάζεται με κατακόρυφα μέτωπα, για να προσδένουν σε όλες τις πλευρές του τουριστικά σκάφη. Όλα τα κρηπιδώματα του ακρομωλίου, όπως και όλου του λιμένα, θα έχουν ωφέλιμο βάθος -2,50 μ. από την Μ.Σ.Θ. Ο κρηπιδότοιχος στην εσωτερική πλευρά προσήνεμου μώλου έχει συνολικό μήκος 48,92 μ. Πίσω από τον κρηπιδότοιχο κατασκευάζεται ανακουφιστικό πρίσμα με λιθορριπή ατομικού βάρους λίθων 0,50–50 χγρ μέχρι την στάθμη +0,20 μ. β) Στην βόρεια πλευρά του λιμενίσκου κατασκευάζεται ύφαλος αναβαθμός, ως υπήνεμος μώλος μήκους 35 μ. με στέψη στο -0,50 μ. από την Μ.Σ.Θ. Η διάμετρος του γεωσωλήνα είναι 2,50 μ. Ο ύφαλος αναβαθμός θα κατασκευασθεί από συνθετικό υφαντό γεωύφασμα (γεωσωλήνα), ο οποίος θα πληρωθεί υδραυλικά με άμμο από τα προϊόντα βυθοκορήσεων του ξενοδοχειακού λιμένα. Το προς το πέλαγος άκρο του γεωσωλήνα τοποθετείται σε απόσταση από την ίσαλο περίπου 38 μ. και από την γωνία του προσήνεμου μώλου σε απόσταση 24,70 μ., όπου το βάθος της θάλασσας είναι περίπου -2,70 μ. Περαιτέρω, προβλέπεται ότι η εξυπηρέτηση των πελατών του λιμένα θα γίνεται από ήδη υφιστάμενα κτίσματα, καθώς “δεν προτείνεται κατασκευή κτιρίου” για λόγους προστασίας της ελεύθερης θέας προς τη Σπιναλόγκα. Μετά την έκδοση της προσβαλλόμενης πράξης και την άσκηση της υπό κρίση αιτήσεως, εκδόθηκε η 5212/30-4-2010 απόφαση της Υφυπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού (B´ 651), με την οποία παραχωρήθηκε στην ως άνω εταιρεία “Π. Α.Ε”, ως φορέα διαχείρισης και για περίοδο είκοσι ετών, η χρήση, διοίκηση, διαχείριση και εκμετάλλευση του ως άνω ξενοδοχειακού τουριστικού λιμένα, υπό τους μνημονευόμενους στην απόφαση αυτή ειδικότερους όρους και προϋποθέσεις. Εν συνεχεία, κινήθηκε η διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης του έργου, στο πλαίσιο της οποίας καταρτίσθηκε και υποβλήθηκε προς έγκριση Προμελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και εκδόθηκε η



518/14-5-2012 (ΑΔΑ: Β49ΘΟΠΙΘ-ΓΓΦ) θετική γνωμοδότηση της Γενικής Διευθύντριας Χωροταξικής και Περιβαλλοντικής Πολιτικής της Αποκεντρωμένης Διοίκησης Κρήτης για την προκαταρκτική περιβαλλοντική εκτίμηση και αξιολόγηση (Π.Π.Ε.Α.) του έργου. Τέλος, υποβλήθηκε Μελέτη Περιβαλλοντικών επιπτώσεων προκειμένου να εκδοθεί απόφαση Ε.Π.Ο. για την κατασκευή του λιμένα, δεν προκύπτει, όμως από τα στοιχεία του φακέλου η έκδοση απόφασης έγκρισης περιβαλλοντικών όρων.

9. Επειδή, με την αίτηση ακυρώσεως προβάλλεται, ότι, κατά παράβαση της συνταγματικής επιταγής της βιώσιμης ανάπτυξης (άρθρο 24 Συντ.), η οποία επιβάλλει να εντάσσεται σε ευρύτερο χωροταξικό σχεδιασμό η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας, ο επίμαχος ξενοδοχειακός λιμένας δεν εντάσσεται σε χωροταξικό σχεδιασμό λιμένων ούτε προβλέπεται σε τεκμηριωμένη γενική μελέτη και, επομένως, η επιχειρηθείσα με την προσβαλλόμενη πράξη χωροθέτησή του έχει ευκαιριακό και αποσπασματικό χαρακτήρα. Ο λόγος αυτός θα ήταν, κατά τη γνώμη που επεκράτησε, βάσιμος και θα έπρεπε να γίνει δεκτός, διότι από κανένα στοιχείο του φακέλου δεν προκύπτει ότι η προσβαλλόμενη χωροθέτηση είναι σύμφωνη με τον ισχύοντα για τα έργα αυτού του είδους, και μάλιστα κατά το χρόνο έκδοσης της προσβαλλόμενης πράξης, χωροταξικό σχεδιασμό ούτε ότι έχει στηριχθεί σε αντιστοίχου περιεχομένου τεκμηριωμένη επιστημονική μελέτη. Κατά τη μειοψηφήσασα γνώμη, εξάλλου, ο λόγος θα έπρεπε να απορριφθεί. Τούτο δε, διότι ο ως άνω ξενοδοχειακός λιμένας, δεν θα μπορούσε, κατά τις εφαρμοστέες διατάξεις, να χωροθετηθεί παρά μόνο εντός ή εμπροσθεν των εγκαταστάσεων της ξενοδοχειακής μονάδας της παρεμβαίνουσας, η δε χωροθέτησή του δεν θα ήταν δυνατόν να προβλέπεται από το χωροταξικό σχεδιασμό δικτύου λιμένων και λιμενικών έργων, αντικείμενο του οποίου δεν είναι ξενοδοχειακές μονάδες.