

ΣΤΕ ΟΛ. 1761/2019 [Έγκριση Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Ελληνικού - Αγίου Κοσμά]

Περίληψη

- Με την απόφαση 1761/2019 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία εκδόθηκε μετά τις 1305/2019 και 1306/2019 αποφάσεις του Δικαστηρίου, κρίθηκε και πάλι η νομιμότητα του από 28.2.2018 προεδρικού διατάγματος “Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού - Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής” (Α.Α.Π. 35), συνολικής εκτάσεως 6.008.076,24 τ.μ., με τον καθορισμό περιοχών και ζωνών, καθώς και χρήσεων, όρων και περιορισμών δόμησης.

Το Δικαστήριο, αρχικώς, επαναλαμβάνοντας την 1305/2019 απόφασή του, έκρινε ότι α) βάσει της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ «σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων», δεν συνέτρεχε υποχρέωση εκπόνησης Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων πριν τη θέσπιση και του σχετικού με το ακίνητο ν. 4062/2012, εκδοθέντος μετά το Μεσοπρόθεσμο Πρόγραμμα Δημοσιονομικής Διαχείρισης, ή του ν. 4422/2016 περί αγοράς των μετοχών της “ΕΛΛΗΝΙΚΟ Α.Ε.” από ιδιώτη επενδυτή, ήταν δε αρκετές οι ΣΜΠΕ που καταρτίστηκαν πριν από το ν. Ρυθμιστικό Σχέδιο (ν. 4277/2014) και πριν από το προσβαλλόμενο ΣΟΑ β) η τηρηθείσα διαδικασία διαβούλευσης δεν ήταν αντίθετη ούτε με την Οδηγία 2001/42/ΕΚ ούτε με τη Σύμβαση του Άαρχους, γ) η εξέταση της συμβατότητας του ΣΟΑ με το “αττικό τοπίο” δεν εμπίπτει στις αρμοδιότητες της αρχαιολογικής υπηρεσίας και ότι η πρόβλεψη υψηλών κτιρίων δεν παραβιάζει το πολιτιστικό περιβάλλον και, επομένως, δεν συνιστά παράβαση του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος (μειοψ.) και δ) το ΣΟΑ δεν συνιστά ανεπίτρεπτη υποβάθμιση του περιβάλλοντος και επιδείνωση των οικιστικών συνθηκών σε συσχέτιση με το προηγούμενο καθεστώς της περιοχής, που συνιστούσε “αστικό κενό” και χαρακτηριζόταν από ασυνέχεια και αποσπασματικότητα και, επομένως, δεν παραβιάζει το άρθρο 24 του Συντάγματος (μειοψ.).

Περαιτέρω, το Δικαστήριο έκρινε ότι πολλές από τις πλημμέλειες της μελέτης, που είχαν προβληθεί, αφορούσαν την εφαρμογή συστήματος ελέγχου των περιβαλλοντικών συνεπειών του σχεδίου, ζήτημα το οποίο, κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, ανακύπτει μετά την έγκριση του σχεδίου, και, πάντως, εν προκειμένω, η ΣΜΠΕ είχε προνοήσει για την καθιέρωση συστήματος περιβαλλοντικής παρακολούθησης. Κρίθηκε, ειδικότερα, ότι νομίμως προβλέπεται η κατάρτιση

επιμέρους συμπληρωματικών μελετών, βάσει των οποίων θα λάβει χώρα η περαιτέρω πρόοδος και εφαρμογή του ΣΟΑ, το γεγονός δε ότι αυτές δεν έχουν ακόμη εκπονηθεί δεν συνιστά πλημμέλεια ή έλλειψη της Σ.Μ.Π.Ε. ή, πολύ περισσότερο, του σχεδίου, αφού αυτά προβλέπονται ως μέρος “συστήματος περιβαλλοντικής παρακολούθησής” του.

Κρίθηκε, ακόμη, ότι, κατά την έννοια της διαδικαστικού χαρακτήρα οδηγίας 2001/42/ΕΚ, οι απόψεις που διατυπώνονται κατά τη διαβούλευση επί σχεδίου ή προγράμματος και της καταρτιζόμενης ΣΜΠΕ πρέπει να λαμβάνονται υπόψη κατά τη λήψη της απόφασης με την οποία εγκρίνεται το σχέδιο, η αξιολόγηση, όμως, των πληροφοριών αυτών, αλλά και των επ’ αυτών ισχυρισμών των συμμετασχόντων στη διαβούλευση, δεν είναι υποχρεωτικό να προσλαμβάνει τη μορφή ρητής αντίκρουσης όσων από αυτούς δεν είναι ουσιώδεις, κατά μείζονα δε λόγο δεν είναι υποχρεωτικό να οδηγεί στην τροποποίηση του σχεδίου, η οποία, μάλιστα, θα έθετε, ενδεχομένως, ζήτημα νέας διαβούλευσης. Κρίθηκαν, έτσι, απορριπτέοι οι προβαλλόμενοι λόγοι ακυρώσεως, που σχετίζονταν με την πλημμελή εξέταση ισχυρισμών των αιτούντων, που προτάθηκαν κατά την προηγηθείσα της εγκρίσεως του προσβαλλομένου διατάγματος διαβούλευση, με τις εξής ειδικότερες διακρίσεις: α) Λόγοι που αφορούσαν σε ζητήματα που τεθήκαν πράγματι, κατά τη διαβούλευση από το ενδιαφερόμενο κοινό σχετικά με διάφορες ρυθμίσεις του σχεδίου, απορρίφθηκαν διότι οι σχετικοί ισχυρισμοί αξιολογήθηκαν σε εκτεταμένο υπόμνημα της αρχής σχεδιασμού (ΤΑΙΠΕΔ) και, επομένως “λήφθηκαν υπόψη”, κατά τη διαδικαστική έννοια της οδηγίας (περιβαλλοντικές επιπτώσεις των συνοδών σχεδίων και έργων, φερόμενη πλημμέλεια της μελέτης των επιπτώσεων του σχεδίου στα λιβάδια Ποσειδωνίας που, κατά τους ισχυρισμούς των αιτούντων, υπάρχουν στη θαλάσσια περιοχή αναφοράς του σχεδίου, πλημμελής εξέταση των οχλήσεων κατά τη φάση κατασκευής των έργων, ιδίως από τη μακρόχρονη λειτουργία εργοταξίων κ.λπ.) περαιτέρω δε, η κατ’ ουσίαν αντιμετώπισή τους υπήρξε επίσης νόμιμη, β) Λόγοι που αναφέρονται σε ισχυρισμούς που προτάθηκαν κατά τη διαβούλευση, όμως δεν αφορούσαν, κατ’ ακριβολογία, τη νομιμότητα του σχεδίου, αλλά είτε την επιστημονική αρτιότητα της ΣΜΠΕ είτε το ουσιαστικό περιεχόμενό της, απορρίφθηκαν είτε διότι οι σχετικοί ισχυρισμοί “ελήφθησαν υπόψη” και απορρίφθηκαν κατά τη διαβούλευση με νόμιμες ουσιαστικές κρίσεις (συντελεστής δόμησης, επιμερισμός δόμησης στις ζώνες πολεοδόμησης κ.λπ.) είτε διότι οι σχετικοί ισχυρισμοί στηρίχθηκαν σε αμφισβητούμενες παραδοχές που δεν επιβεβαιώνονται από το προσβαλλόμενο διάταγμα (μη συνυπολογισμός συντελεστή κοινωφελών χρήσεων, ανακριβής υπολογισμός έκτασης χώρων πρασίνου εντός του μητροπολιτικού πάρκου, εσφαλμένος υπολογισμός πληθυσμού κατοίκων κ.λπ.). γ) Λόγοι αναφερόμενοι σε πλημμέλειες της διαβούλευσης σε σχέση με ισχυρισμούς, οι οποίοι δεν αποτελούν, κατά το νόμο, αντικείμενο ούτε της ΣΜΠΕ ούτε, κατά συνεκδοχή, της ίδιας της διαβούλευσης απορρίφθηκαν είτε διότι οι σχετικοί ισχυρισμοί αναφέρονταν στην ίδια την ιδιωτικοποίηση των ακινήτων που συγκροτήθηκαν στον Μητροπολιτικό Πόλο, ως προς την οποία έγινε αναφορά σε

προηγούμενες αποφάσεις της Ολομελείας του ΣΤΕ που είχαν κρίνει το ζήτημα αυτό, είτε αναφέρονταν στη διαγωνιστική διαδικασία ανάδειξης επενδυτή, τη διαφάνειά της και τον καθορισμό τιμήματος, χωρίς, όμως, να συνδέονται με το περιεχόμενο του συγκεκριμένου σχεδίου, είτε, ακόμη, είχαν υποθετικό και θεωρητικό χαρακτήρα, είτε, τέλος, διότι έτσι όπως προβλήθηκαν, δεν αφορούσαν στο συγκεκριμένο σχέδιο, αλλά θα μπορούσαν να προβληθούν κατά κάθε σχεδίου, ιδίως δε κατά αυτών που προστατεύουν και αναβαθμίζουν το περιβάλλον (π.χ. αύξηση της αξίας της γης γειτονικών περιοχών συνεπεία του σχεδίου), ορισμένοι δε από αυτούς “ελήφθησαν”, παρά ταύτα, “υπόψη”, κατά την έννοια της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

Στη συνέχεια κρίθηκε ότι νομίμως η ΣΜΠΕ απέρριψε τη μηδενική λύση ως ανορθολογική, αφού η διατήρηση της υφιστάμενης κατάστασης με τα διεξοδικώς περιγραφόμενα και μη αμφισβητούμενα από τους αιτούντες αρνητικά χαρακτηριστικά, θεωρήθηκε ότι αντενδείκνυται από πάσης απόψεως στην πρόσδοση βιώσιμης χωρικής ταυτότητας στην έκταση, τούτο δε ανεξαρτήτως του προηγηθέντος ν. 4062/2012 και των γενικών κατευθύνσεων που είχε ο ίδιος προκρίνει για την αξιοποίησή της. Νομίμως, εξάλλου, στο πλαίσιο της ΣΜΠΕ εξετάσθηκαν και αξιολογήθηκαν, ως εναλλακτικές λύσεις, όσες είχαν μελετηθεί κατά το παρελθόν, είτε πριν από το ν. 4062/2012, είτε μετά από αυτόν, επελέγη δε και μελετήθηκε περαιτέρω η εναλλακτική λύση που απετέλεσε το κατ’ εξοχήν αντικείμενο της ΣΜΠΕ και ήταν η τελικώς υιοθετηθείσα. Περαιτέρω, απορρίφθηκε ο ισχυρισμός ότι μη νομίμως δεν εξετάσθηκε, ως εναλλακτική λύση, η πολεοδόμηση της περιοχής κατά τη συνήθη διαδικασία, διότι, όπως κρίθηκε, η δημιουργία μιας κλασικού τύπου πόλης και, μάλιστα, ιδιωτικής, στη θέση του υφισταμένου σήμερα αστικού κενού, δεν θα συνιστούσε “εναλλακτική λύση” του παρόντος σχεδίου, το οποίο προβλέπει τη δημιουργία Μητροπολιτικού Πόλου με συγκεκριμένα χαρακτηριστικά (προσέλκυση επενδύσεων, τόνωση επιχειρηματικής καινοτομίας, εφαρμογή προτύπου αστικής ανασυγκρότησης, δημιουργία υπερεθνικού τουριστικού πόλου κ.λπ.), αλλά θα αποτελούσε σχέδιο άλλης μορφής και διαφορετικής τυπολογίας, δηλαδή, απλή επέκταση του σχεδίου πόλεως με συνήθη ρυμοτόμηση, χωρίς, μάλιστα, να τεκμηριώνεται η συνδρομή των νομίμων προϋποθέσεων γι’ αυτό, και θα ισοδυναμούσε με απλή επέκταση της Αθήνας και άνευ λόγου επιβάρυνση της φέρουσας ικανότητάς της, παραβιάζοντας το ειδικό νομοθετικό πλαίσιο για την έκταση, δηλαδή τόσο το ν. 4062/2012 όσο, και ιδίως, το ν. ΡΣΑ (ν. 4277/2014).

Ως προς το ζήτημα της συμβατότητας του ΣΟΑ και του εξουσιοδοτικού ν. 4062/2012 με τον υπερκείμενο σχεδιασμό (ΡΣΑ), κρίθηκε ότι αυτή δεν μπορεί να κριθεί με βάση το ΡΣΑ του 1985, το οποίο υπό την αρχική του εκδοχή, δεν περιείχε συγκεκριμένες ρυθμίσεις για την έκταση του ΜΠΕΑ λόγω της λειτουργίας του διεθνούς αεροδρομίου του Ελληνικού, με τις δε μετέπειτα τροποποιήσεις του ρυθμίσθηκαν ζητήματα σχετικά με τη χωροθέτηση ολυμπιακών εγκαταστάσεων στην περιοχή. Νομικό κώλυμα, εξάλλου, για την έκδοση του ΣΟΑ κρίθηκε ότι δεν αποτελεί το άρθρο ένατο του ν.

2338/1995, με την οποία είχε ορισθεί ότι η έκταση του παλαιού αεροδρομίου “προορίζεται”, και μάλιστα μόνο “κυρίως”, για τη δημιουργία μητροπολιτικής ζώνης πρασίνου, συνδέοντας, μάλιστα, την ανάπτυξη της ζώνης πρασίνου με τον “ευρύτερο χωροταξικό, οικιστικό και περιβαλλοντικό σχεδιασμό της περιοχής”, αφού, πάντως, η διάταξη αυτή δεν περιέχει συγκεκριμένες επί του θέματος ουσιαστικές ρυθμίσεις και, σε κάθε περίπτωση, δεν αποτελεί μέρος του ΡΣΑ, αλλά εντάσσεται στο νόμο με τον οποίο κυρώθηκε η “Σύμβαση Ανάπτυξης του Αεροδρομίου” των Σπάτων. Κρίθηκε, περαιτέρω, ότι ανεξαρτήτως του κατά πόσον η κατεύθυνση της ανάσχεσης της οικιστικής εξάπλωσης του πολεοδομικού συγκροτήματος που αναφέρεται στις κατευθυντήριες διατάξεις του ΡΣΑ του 1985, θα επέβαλλε, κατά την έννοια του αρχικού ΡΣΑ, τη διατήρηση του αστικού κενού που θα προέκυπτε από τη μεταφορά του αεροδρομίου σε άλλη θέση και τη μη υπαγωγή του κενού αυτού σε μερικότερο σχεδιασμό, εν προκειμένω, πάντως, ο ν. 4062/2012 εκδόθηκε ενώ είχε κινηθεί η διαδικασία του νέου ΡΣΑ, η οποία ολοκληρώθηκε με την έγκριση του τελευταίου με τον ως άνω ν. 4277/2014. Καθ’ όσον, τέλος, αφορά τη συμβατότητα του ν. 4062/2012 και του προσβαλλομένου διατάγματος με το νέο ΡΣΑ, κρίθηκε ότι αυτή δεν μπορεί να τεθεί υπό αμφισβήτηση, δεδομένου ότι το ν. ΡΣΑ παραπέμπει ρητώς στο ν. 4062/2012, μεταξύ άλλων, ως προς τις χρήσεις γης και το Μητροπολιτικό Πάρκο στη συγκεκριμένη έκταση, οι εν λόγω δε ρητές και ανεπίδεκτες αντίθετης ερμηνείας διατάξεις του ν. ΡΣΑ δεν μπορεί να καμφθούν από γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται σε άλλες διατάξεις του και αφορούν το σύνολο της Αθήνας και της Αττικής.

Τέλος, κρίθηκε από το Δικαστήριο ότι η έγκριση και η υλοποίηση σχεδίων και προγραμμάτων οποιουδήποτε περιεχομένου, και πάντως, εφόσον αυτά έχουν μελετηθεί ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους κατά το σύστημα της Οδηγίας 2001/42/ΕΚ με σκοπό να ελαχιστοποιηθούν και, ει δυνατόν, να εξουδετερωθούν οι, τυχόν, δυσμενείς επιπτώσεις τους στο περιβάλλον, δεν είναι νοητό να συνιστά “προσβολή” του δικαιώματος της ιδιοκτησίας ιδιοκτητών εκτός της ρυθμιζόμενης περιοχής, ακόμη και αν τα σχεδιαζόμενα έργα και δραστηριότητες επιφέρουν οχλήσεις και, μάλιστα, κατά περίπτωση έντονες (π.χ. επιχειρηματικά – βιομηχανικά πάρκα υψηλής όχλησης κ.λπ.), αφού, υπό την αντίθετη εκδοχή, η θεσμοθέτηση τέτοιων σχεδίων θα παρίστατο ως εξ ορισμού ανεπίτρεπτη. Κατά συνέπεια, και ανεξαρτήτως του γεγονότος ότι, εν προκειμένω, κατά τις παραδοχές της προηγηθείσης ΣΜΠΕ, η υλοποίηση του σχεδίου θα επιφέρει, ως έμμεσο όφελος, αύξηση της αξίας της γης, κρίθηκε απορριπτέος ο λόγος ακυρώσεως περί προσβολής του δικαιώματος στην ιδιοκτησία όσων από τους αιτούντες έχουν εμπράγματα δικαιώματα σε ακίνητα επί ομόρων περιοχών, κατά παράβαση του άρθρου 1 του 1ου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Σύμβασης των Δικαιωμάτων του Ανθρώπου.

Απορρίφθηκαν, τέλος, ειδικοί λόγοι σχετικοί με τη μετεγκατάσταση του

αμαξοστασίου μέσω σταθερής τροχιάς από την έκταση και την, κατά τους αιτούντες, εκτροπή του ρέματος των Τραχώνων στο σημείο των εκβολών του.

Πρόεδρος: *Αικ. Σακελλαροπούλου*

Εισηγητής: *Χρ. Ντουχάνης*

Το πλήρες κείμενο της απόφασης θα αναρτηθεί αμέσως μετά την καθαρογραφή του από το Δικαστήριο.