

ΣΤΕ Ολομ. 175 - 179/2021 [Έγκριση Αναθεώρησης Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας και περιβαλλοντική έγκριση αυτού]

Περίληψη

- «Περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής δραστηριότητας» και προστασία του «Δελφικού Τοπίου»

Κατά της ΥΠΕΝ/ΔΧΩΡΣ/76104/1176/30.10.2018 απόφασης των Υπουργού και Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας με θέμα «Έγκριση Αναθεώρησης του Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδας και Περιβαλλοντική Έγκριση αυτού» (ΑΑΠ 299) ασκήθηκαν αιτήσεις ακυρώσεως από τον Δήμο Δελφών (ΣΤΕ 175/2021 Ολομ.), την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδος (ΣΤΕ 176/2021 Ολομ.), τον Σύνδεσμο ΟΤΑ «Ο Αρίων» (ΣΤΕ 179/2021 Ολομ.) και δύο Σωματεία (ΣΤΕ 177 - 178/2021 Ολομ.). Με τις αιτήσεις αυτές επιδιώχθηκε η ακύρωση του ανωτέρω Π.Χ.Π. ως προς τις ρυθμίσεις του που αφορούν: α) τις στρατηγικές κατευθύνσεις για την χωροθέτηση των παραγωγικών δραστηριοτήτων στον τομέα της εξόρυξης, β) την οριοθέτηση περιοχών αιολικής προτεραιότητας, περιοχών που συγκεντρώνονται αιολικά πάρκα και δη εντός του χώρου των Δελφών και του ευρύτερου Δελφικού Τοπίου, καθώς και προτεινόμενων περιοχών για αιολικά πάρκα σε περιοχές της περιφέρειας του νομού Φωκίδας και γ) την οριοθέτηση περιοχών οργανωμένης ανάπτυξης υδατοκαλλιεργειών στο θαλάσσιο χώρο πλησίον των ακτών του νομού Φωκίδας. Εξ αυτών, η αίτηση ακυρώσεως του Δήμου Δελφών έγινε εν μέρει δεκτή και ακυρώθηκε η ρύθμιση του άρθρου 11 παρ. Γ΄ της ανωτέρω αποφάσεως, σύμφωνα με την οποία, «Είναι κατ' αρχήν αποδεκτή η εγκατάσταση βιομηχανικών μονάδων που συνδέονται με την εξόρυξη σε δάση ή δασικές εκτάσεις, στο πλαίσιο των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας, όταν δεν είναι τεχνικοοικονομικά πρόσφορη ή εφικτή η εγκατάσταση εκτός των περιοχών αυτών». Κατόπιν αυτού, οι υπόλοιπες δίκες κηρύχθηκαν κατά το μέρος τούτο κατηρηγμένες, οι δε αιτήσεις ακυρώσεως κατά τα λοιπά απερρίφθησαν. Ειδικότερα:

Με την 175/2021 απόφαση της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκαν τα ακόλουθα:

1. Τα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια, τα οποία αποτελούν, κατά το σύστημα του ν. 4447/2016, καθώς και του προγενέστερου ν. 2742/1999, στρατηγικό χωρικό σχεδιασμό, περιλαμβάνουν αφ' ενός, επιλογές στρατηγικού χαρακτήρα συναρτώμενες με μακροπρόθεσμες εκτιμήσεις εντασσόμενες στα προγράμματα οικονομικής και

κοινωνικής αναπτύξεως, και, αφ' ετέρου, γενικές κατευθύνσεις και ειδικότερες ρυθμίσεις συνδεδεμένες αρρήκτως με τα ανωτέρω ζητήματα. Τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα περιφερειακά χωροταξικά πλαίσια, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις των περιφερειακών χωροταξικών πλαισίων, αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα και επομένως οι πληττόμενες ρυθμίσεις, επαγόμενες έννομες συνέπειες κατά τα ανωτέρω εκτιθέμενα, υπόκεινται σε προσβολή με αίτηση ακυρώσεως.

2. Από τις διατάξεις των άρθρων 1, 2, 5 και 6 του ν. 4447/2016, αλλά και υπό το προγενέστερο νομοθετικό καθεστώς, προκύπτει ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός έχει στρατηγικό χαρακτήρα και αφορά τη θέση στόχων και κατευθύνσεων, με σκοπό την οργάνωση και ανάπτυξη του χώρου σε υπερτοπικό επίπεδο και, αν απαιτείται, τον καθορισμό περιοχών προστασίας και τη θέσπιση ρυθμίσεων για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών και των περιοχών άσκησης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ακολουθως, με βάση τις κατευθύνσεις και τις ρυθμίσεις του χωροταξικού σχεδιασμού, εκπονείται, θεσπίζεται και εφαρμόζεται ο ρυθμιστικός σχεδιασμός (πολεοδομικός), ιδίως με τη ρύθμιση των χρήσεων γης του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο και τη θέση όρων και περιορισμών δόμησης.

3. Σχετικά με την χωρική οργάνωση της εξορυκτικής βιομηχανικής δραστηριότητας Ορυκτών Πρώτων Υλών (Ο.Π.Υ.), με τις διατάξεις της παραγράφου Γ' του άρθρου 11 του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π., όπου αναφέρεται ότι στους σχετικούς χάρτες αποτυπώνονται ενδεικτικά, ως «περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής δραστηριότητας», οι ήδη έχοντες παραχωρηθεί και περιβαλλοντικά αδειοδοτηθεί μεταλλευτικοί χώροι, δεν θεσπίζονται περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής χρήσης. Στις ρυθμίσεις αυτές μνημονεύονται απλώς οι περιοχές όπου έχει παραχωρηθεί, μετά από μεταλλευτική έρευνα και εντοπισμό κοιτάσματος, το αυτοτελές δικαίωμα της μεταλλειοκτησίας του άρθρου 67 του Μεταλλευτικού Κώδικα, που είναι το αποκλειστικό εμπράγματο δικαίωμα του μεταλλειοκτήτη να εξορύσσει και να εκμεταλλεύεται όλα τα μεταλλευτικά ορυκτά που βρίσκονται εντός του παραχωρηθέντος χώρου, ο δε τυχόν περαιτέρω χαρακτηρισμός τους ως περιοχών «αποκλειστικής μεταλλευτικής χρήσης» μπορεί να αποδοθεί, όπως ρητώς αναφέρεται, κατόπιν περιβαλλοντικής αδειοδότησης, από τον υποκείμενο χωρικό σχεδιασμό, σύμφωνα με το κατευθυντήριο πλαίσιο που παρέχεται με τις ίδιες διατάξεις. Περαιτέρω, από την προσβαλλόμενη πράξη και τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι ως «περιοχές κύριας μεταλλευτικής δραστηριότητας» νοούνται οι περιοχές που αδειοδοτούνται, κατόπιν τηρήσεως της προβλεπόμενης στις διατάξεις των άρθρων 15επ. του Μεταλλευτικού Κώδικα, όπως ισχύει, διαδικασίας για τη διενέργεια μεταλλευτικών ερευνών, το πρόσωπο δε στο οποίο χορηγείται άδεια για τη διενέργεια μεταλλευτικών ερευνών, κατά το άρθρο 37 του Κώδικα αυτού, αποκτά, εφόσον προβαίνει σε τέτοιες έρευνες, την οιονεί νομή του χώρου που προσδιορίζεται στην

άδεια μεταλλευτικών ερευνών και όχι το αυτοτελές εμπράγματο δικαίωμα της μεταλλειοκτησίας του άρθρου 67 του ιδίου Κώδικα, που συνεπάγεται το αποκλειστικό δικαίωμα του μεταλλειοκτήτη να ερευνά, να εξορύσσει και να εκμεταλλεύεται όλα τα μεταλλευτικά ορυκτά που βρίσκονται εντός του παραχωρηθέντος χώρου. Τα ανωτέρω στοιχούν και με τη διάταξη του άρθρου 12 παρ. 1 περ. α' του ν. 2837/2000, σύμφωνα με το οποίο ο χώρος στον οποίο εντοπίζεται κοίτασμα μεταλλευτικών, βιομηχανικών ορυκτών θεωρείται εκ του νόμου χωροθετημένο μεταλλείο. Κατά τη γνώμη, όμως, 2 Αντιπροέδρων και 4 Συμβούλων, οι επίμαχες ρυθμίσεις του άρθρου 11 παρ. Γ' της προσβαλλόμενου Π.Χ.Π. έχουν εκδοθεί κατά παράβαση της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, από την οποία απορρέει η υποχρέωση σχεδιασμού και προγραμματισμού για την εξόρυξη πρώτων υλών, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός μεν η μείωση των δυσμενών για το περιβάλλον επιπτώσεων και ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας της περιοχής, στην οποία αναπτύσσεται η σχετική δραστηριότητα, αφετέρου δε η ορθολογική και με φειδώ εκμετάλλευση των φυσικών πόρων, δεδομένου ότι, πάντως, με τις ρυθμίσεις αυτές παρέχεται η δυνατότητα χαρακτηρισμού των επίμαχων περιοχών ως μεταλλευτικής χρήσης με μόνο κριτήριο την εφαρμογή της μεταλλευτικής νομοθεσίας, χωρίς ειδική συνεκτίμηση των λοιπών περιβαλλοντικών παραμέτρων, και ιδίως της σημασίας του «Δελφικού Τοπίου».

4. Σύμφωνα με τα ανωτέρω διαλαμβανόμενα, με την προσβαλλόμενη δεν χωροθετούνται, το πρώτον, ούτε και επεκτείνονται μεταλλευτικές περιοχές, στις οποίες απαγορεύεται οιαδήποτε άλλη δραστηριότητα, αλλά τίθεται ως στρατηγική κατεύθυνση η διασφάλιση των εκάστοτε κατοχυρωμένων θεσμικά μεταλλευτικών χώρων και παρέχεται το κατευθυντήριο πλαίσιο για την περαιτέρω εξειδίκευσή του όρου «περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής δραστηριότητας» από υποκείμενα μέσα χωροταξικού σχεδιασμού, μέσω του χαρακτηρισμού τους, από τα τελευταία, ως αποκλειστικής μεταλλευτικής χρήσης. Το επιτρεπτό, δε, της ασκήσεως της μεταλλευτικής δραστηριότητας στις περιοχές αυτές θα κριθεί, εντέλει, στο πλαίσιο της περιβαλλοντικής αδειοδοτήσεως, βάσει των νομικών καθεστώτων προστασίας των περιοχών (*natura*, δασικών, αρχαιολογικών κ.λ.π.) που θα καθορισθούν στο μέλλον και των εκάστοτε απαιτήσεων προστασίας του περιβάλλοντος. Συνεπώς, ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως, στηριζόμενος, κατά το πλείστον, σε εσφαλμένη αντίληψη για το ακριβές περιεχόμενο της προσβαλλομένης πράξεως, κρίθηκε απορριπτέος ως αβάσιμος. Κατά τη γνώμη, όμως, των 2 Αντιπροέδρων και των 4 Συμβούλων, ο προβληθείς λόγος με τους επιμέρους ισχυρισμούς ήταν βάσιμος. Και τούτο διότι οι επίμαχες ρυθμίσεις συμβάλλουν στην υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των ως άνω ειδικώς προστατευόμενων περιοχών, κατά παράβαση και της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης, υπέρ της οποίας η προσβαλλόμενη όφειλε να διαλαμβάνει συγκεκριμένες επιφυλάξεις.

5. Οι κατευθύνσεις που θεσπίζονται με τις επίδικες διατάξεις σχετικά με τη χωροθέτηση μεταλλείων και λατομείων εντός δασών και δασικών εκτάσεων, είναι

σύμφωνες με το άρθρο 52 του ν. 998/1979, διότι η ως άνω χωροθέτηση δεν απαγορεύεται, κατ' αρχήν, από τις διατάξεις του τελευταίου, αλλά είναι επιτρεπτή εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις και όροι που θέτουν αυτές, καθώς και εκείνοι που απορρέουν από το συνταγματικό καθεστώς προστασίας των δασών και των δασικών εκτάσεων. Κατ' ακολουθίαν, ο λόγος περί αντιθέσεως των ως άνω ρυθμίσεων της προσβαλλόμενης προς τις διατάξεις του άρθρου 52 του ν. 998/1979 απερρίφθη ως αβάσιμος. Κατά τη γνώμη, όμως, 2 Αντιπροέδρων και 4 Συμβούλων, ο λόγος αυτός με τους επιμέρους ισχυρισμούς ήταν βάσιμος, καθώς δεν προβλέπονται συγκεκριμένοι όροι και προϋποθέσεις για την επέκταση των μεταλλευτικών ζωνών και δραστηριοτήτων, καθώς και για την επέκταση των συνοδών αυτών εγκαταστάσεων, εντός δασών και δασικών εκτάσεων.

6. Σύμφωνα με την ως άνω ρύθμιση του άρθρου 11 παρ. Γ' της προσβαλλομένης, είναι κατ' αρχήν αποδεκτή η εγκατάσταση των βιομηχανικών μονάδων που συνδέονται με την εξόρυξη σε δάση ή δασικές εκτάσεις, στο πλαίσιο των διατάξεων της δασικής νομοθεσίας, όταν δεν είναι τεχνικοοικονομικά πρόσφορη ή εφικτή η εγκατάσταση εκτός των περιοχών αυτών. Πλην όμως, το κριτήριο της τεchnοοικονομικής προσφορότητας δεν περιλαμβάνεται μεταξύ αυτών, βάσει των οποίων ελέγχεται το συμβατό μίας δραστηριότητας με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και το συνταγματικώς επιτρεπτό της πραγματοποίησής της εντός προστατευομένων οικοσυστημάτων. Κατά συνέπεια, η ρύθμιση αυτή κρίθηκε μη νόμιμη και ακυρωτέα.

7. Ο λόγος ακυρώσεως σύμφωνα με τον οποίο ο όρος «περιοχές κύριας μεταλλευτικής δραστηριότητας» βρίσκεται εκτός νομοθετικής εξουσιοδοτήσεως, καθώς δεν προβλέπεται στον Μεταλλευτικό Κώδικα και στον Κανονισμό Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών, απερρίφθη ως αβάσιμος, διότι, όπως κρίθηκε, πρόκειται για περιοχές που αδειοδοτούνται, κατόπιν τηρήσεως της προβλεπόμενης στον εν λόγω Μεταλλευτικό Κώδικα, διαδικασίας για τη διενέργεια μεταλλευτικών ερευνών, όπως ρητώς αναφέρεται στην προσβαλλόμενη πράξη, διακρίνονται δε οι περιοχές αυτές από τις «περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής δραστηριότητας», που έχουν διαφορετική εμπράγματα κατάσταση λόγω της παραχώρησης του δικαιώματος της μεταλλειοκτησίας και οι οποίες, εν τέλει, δύνανται να χαρακτηρισθούν ως «αποκλειστικής μεταλλευτικής χρήσης», μέσω του υποκείμενου χωρικού σχεδιασμού.

8. Σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 64 παρ. 2 του ν. 4512/2018, 45 παρ. 12 του και 52 παρ. 3 του ν. 998/1979, όπως ισχύει, και 2 παρ. 7 του ν. 4014/2011, η προσβαλλόμενη ρύθμιση του Π.Χ.Π. της Στερεάς Ελλάδας, ανεξαρτήτως της υποχρέωσης του δικαιούχου της κατ' εξαίρεση επεμβάσεως σε δάσος ή δασική έκταση, αποσκοπεί στην αποκατάσταση του οικοσυστήματος που έχει υποστεί σημαντική βλάβη και δεν αποκαταστάθηκε από τον υπόχρεο, αν και ελήφθησαν εναντίον του όλα τα προβλεπόμενα από τις προαναφερθείσες διατάξεις μέτρα. Συνεπώς, ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως απερρίφθη ως αβάσιμος.

9. Ως αβάσιμος απερρίφθη και ο λόγος ακυρώσεως περί αντιθέσεως του άρθρου 11 παρ. Γ΄ του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π. στο άρθρο 6 παρ. 2-4 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ για τους οικοτόπους. Και τούτο, διότι οι διατάξεις του τελευταίου αυτού άρθρου δεν απαγορεύουν, κατ' αρχήν, την άσκηση εξορυκτικών δραστηριοτήτων εντός ή πλησίον των προστατευόμενων τόπων του δικτύου Natura 2000, εφόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις του άρθρου αυτού, ήτοι διασφαλίζεται κατόπιν δέουσας εκτίμησης και πέραν κάθε εύλογης αμφιβολίας, ότι η εν λόγω δραστηριότητα έχει σχεδιασθεί, ώστε να μη παραβλάπεται η ακεραιότητα του τόπου. Εξ άλλου, με τη διάταξη του άρθρου 10 του ν. 4014/2011 προβλέπεται η εκπόνηση ειδικής οικολογικής αξιολόγησης, για την αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων που χωροθετούνται σε περιοχές του δικτύου Natura, χωρίς ειδικό καθεστώς προστασίας, με την οποία γίνεται εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου ή της δραστηριότητας στην περιοχή βάσει των στόχων διατήρησής της.

10. Με το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π. παρέχονται κατευθύνσεις στρατηγικού χαρακτήρα για όλη την Περιφέρεια Στερεάς Ελλάδος, οι οποίες χρήζουν περαιτέρω εξειδικεύσεως από υποκείμενα μέσα χωροταξικού σχεδιασμού, με τις επιμέρους δε ρυθμίσεις του παρέχεται ένα γενικό κατευθυντήριο πλαίσιο για την χωρική ανάπτυξη και οργάνωση της περιφέρειας που αφορά όλα τα σχέδια που είναι δυνατόν να επηρεάσουν οποιονδήποτε τόπο του δικτύου Natura 2000 της Περιφέρειας της Στερεάς Ελλάδας. Εξ άλλου, εν προκειμένω, ανεξαρτήτως εάν υπήρχε υποχρέωση «δέουσας εκτίμησης» στην Σ.Μ.Π.Ε. που συνοδεύει την προσβαλλόμενη πράξη, έχει εκπονηθεί Σ.Μ.Π.Ε., που ήταν αντίστοιχη του επιπέδου του χωρικού σχεδιασμού, στο οποίο εντάσσεται ως χωροταξικό πλαίσιο περιφερειακού επιπέδου στρατηγικού χαρακτήρα. Με τα δεδομένα αυτά, και εφόσον ο Δήμος δεν έπληττε με ειδικότερους ισχυρισμούς την αιτιολογία της μελέτης σχετικά με την εκτίμηση των επιπτώσεων του επίμαχου Π.Χ.Π. στις προστατευόμενες περιοχές, κρίθηκαν απορριπτέοι ως αβάσιμοι οι λόγοι ακυρώσεως ότι η εγκεκριμένη Σ.Μ.Π.Ε. δεν πληροί το κριτήριο της «δέουσας εκτίμησης», ότι το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π. δεν περιλαμβάνει εκτίμηση σχετικά με την αξιολόγηση και την αντιμετώπιση των επιπτώσεων από την συνολικώς σχεδιαζόμενη σώρευση παραγωγικών δραστηριοτήτων στην περιοχή της Φωκίδος και ότι η προσβαλλόμενη πράξη είναι μη νόμιμη και ακυρωτέα λόγω ελλείψεως πληρότητας του περιεχομένου της Σ.Μ.Π.Ε.

11. Εντός του αρχαιολογικού χώρου των Δελφών και του ευρύτερου Δελφικού Τοπίου έχουν καθορισθεί με απόφαση του Υπουργού Πολιτισμού και Τουρισμού Ζώνες Α΄ και Β΄ προστασίας του «Δελφικού Τοπίου» και, ειδικώς, για την Ζώνη Α΄ απολύτου προστασίας, που περιλαμβάνει τον αρχαιολογικό χώρο των Δελφών, ορίζεται ρητώς ότι απαγορεύεται εντός αυτής η μεταλλευτική δραστηριότητα, ενώ, εξ άλλου, όλες οι αρχαιολογικές περιοχές της Περιφέρειας, προστατεύονται από τις διατάξεις του ν. 3028/2002 και τις διατάξεις των άρθρων 1-7 του ν. 1126/1981, με τον οποίο κυρώθηκε η Διεθνής Σύμβαση για την προστασία της Παγκόσμιας Πολιτιστικής και

Φυσικής κληρονομιάς (Σύμβαση UNESCO), καθώς του ν. 3387/2005, με τον οποίο κυρώθηκε η Ευρωπαϊκή Σύμβαση για την προστασία της αρχαιολογικής κληρονομιάς (αναθεωρημένη), που δεν εισάγουν πλήρη απαγόρευση άσκησης μεταλλευτικών εργασιών εντός ή πλησίον αρχαιολογικού χώρου ή μνημείων, εξαρτούν, όμως, εφόσον συντρέχει περίπτωση, την ανάπτυξη των δραστηριοτήτων αυτών από την έγκριση του Υπουργού Πολιτισμού ή του οργάνου προς το οποίο έχει, τυχόν, μεταβιβασθεί η σχετική αρμοδιότητα, η οποία χορηγείται κατόπιν γνώμης του οικείου αρχαιολογικού συμβουλίου και μόνον εφ' όσον, κατά την αιτιολογημένη κρίση του εγκρίνοντος οργάνου, η απόσταση από το μνημείο ή η θέση του σημείου των επεμβάσεων εντός του αρχαιολογικού χώρου, η οπτική επαφή, η μορφολογία του εδάφους και ο χαρακτήρας των εργασιών είναι τέτοια, ώστε να μην κινδυνεύει να προκληθεί άμεση ή έμμεση βλάβη στο μνημείο ή τον αρχαιολογικό χώρο. Κατ' ακολουθίαν, ο λόγος ακυρώσεως περί αντιθέσεως της παραγράφου Γ' του άρθρου 11 του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π. στο εθνικό νομικό πλαίσιο για την προστασία της πολιτιστικής και αρχαιολογικής κληρονομιάς απερρίφθη ως αβάσιμος. Απορριπτέα κρίθηκαν και τα συναφώς προβληθέντα ότι η προσβαλλόμενη επιτρέπει, το πρώτον, σε επίπεδο περιφερειακού χωροταξικού πλαισίου την άσκηση εξορυκτικών δραστηριοτήτων και τη λειτουργία συνοδών εγκαταστάσεων ακόμη και εντός κηρυγμένων αρχαιολογικών χώρων, κατά παράβαση του ΕΠΧΣΑΑ για τη Βιομηχανία. Και τούτο διότι οι ρυθμίσεις του Ειδικού αυτού Πλαισίου, που δεν απαγορεύουν την άσκηση εξορυκτικής δραστηριότητας και τη λειτουργία συνοδών εγκαταστάσεων σε περιοχές προστασίας των αρχαιολογικών χώρων, συμπληρώνονται, επιτρεπώς, κατά το άρθρο 8 παρ. 2 του ν. 2742/1997, από το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π.

12. Με την προτεινόμενη από το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π. προστασία πληρούνται, κατ' αρχήν, οι απαιτήσεις της Σύμβασης της Φλωρεντίας, που κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 3827/2010, δοθέντος ότι με την προσβαλλόμενη προτάθηκαν Ζώνες Τοπίου, κατά τις ειδικότερες διακρίσεις που ορίζονται στην οικ. 10106/3.3.2011 απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής, ότι το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π. συνοδεύεται από Μελέτη Τοπίου, η οποία διέκρινε σε πέντε Περιφερειακές Ενότητες 28 τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, μεταξύ των οποίων όρη, αισθητικά δάση, ακρωτήρια, χερσόνησοι, σπήλαια, λίμνες, νησιά και νησίδες, ρέματα, φαράγγια, και Ειδικά Τοπία, όπως το Δελφικό Τοπίο, καθώς και το ότι οι ως άνω Ζώνες Τοπίου με γενικές κατευθύνσεις προστασίας εμπεριέχονται και στην Σ.Μ.Π.Ε. Κατ' ακολουθίαν, τα περί του αντιθέτου προβληθέντα απερρίφθησαν ως αβάσιμα.

13. Η ρύθμιση της παραγράφου Γ' του άρθρου 11 του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π., στην οποία προβλέπεται η αποφυγή της προώθησης νέων χρήσεων ανταγωνιστικών της εξόρυξης σε περιοχές για μεταλλευτική έρευνα που χαρακτηρίζονται ως κύριας μεταλλευτικής δραστηριότητας, σύμφωνα με τον Μεταλλευτικό Κώδικα και τον Κανονισμό Μεταλλευτικών και Λατομικών Εργασιών, καθώς και ότι σε περιπτώσεις

όπου προϋφίστανται χωροθετημένες εκτατικές μορφές χρήσεων γης πρέπει να εξασφαλίζεται η συνύπαρξη παράλληλων δραστηριοτήτων, με συγκεκριμένους όρους, δεν παραβιάζει την ελευθερία αναπτύξεως οικονομικής πρωτοβουλίας. Τούτο, διότι με την ρύθμιση αυτή λαμβάνεται πρόνοια, ώστε σε περιοχές που αδειοδοτούνται, κατά την διαγραφόμενη στις διατάξεις των άρθρων 15 επ. του Μεταλλευτικού Κώδικα, όπως ισχύει, διαδικασία, για τη διενέργεια μεταλλευτικής έρευνας, να μην αναπτυχθούν άλλες δραστηριότητες, ανταγωνιστικές της εξορυκτικής, οι οποίες θα δυσχεράνουν την εξορυκτική μεταλλευτική δραστηριότητα, σε περίπτωση που από την έρευνα προκύψει ότι στις συγκεκριμένες περιοχές όντως υπάρχουν εκμεταλλεύσιμα κοιτάσματα μεταλλευτικών ορυκτών. Ο σκοπός αυτός της πληττόμενης ρυθμίσεως είναι κατ' αρχήν θεμιτός, εν όψει των γενικών κατευθύνσεων του Περιφερειακού Σχεδίου Στερεάς Ελλάδος και του συγκριτικού πλεονεκτήματος της Περιφέρειας στον ορυκτό πλούτο, αλλά και των προβλέψεων του Γενικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης σχετικά με την βιομηχανία. Περαιτέρω, ο θεσπιζόμενος με την ρύθμιση αυτή περιορισμός της προωθήσεως νέων χρήσεων ανταγωνιστικών προς την εξόρυξη δεν είναι προδήλως απρόσφορος για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού, ούτε αναιρεί στην ουσία του τον πυρήνα της οικονομικής ελευθερίας, δοθέντος ότι με την επίμαχη ρύθμιση περιορίζεται η ανάπτυξη μόνο νέων δραστηριοτήτων, χωρίς, ωστόσο, να παρακωλύεται η εξακολούθηση των υφισταμένων χρήσεων γης, αφού προβλέπεται ρητώς ότι σε προϋφιστάμενες εκτατικές μορφές χρήσης γης πρέπει να εξασφαλίζεται η συνύπαρξη παράλληλων δραστηριοτήτων. Ως εκ τούτου, η θεσπιζόμενη ρύθμιση δεν είναι απρόσφορη, ούτε και υπερβαίνει το απαραίτητο για την πραγματοποίηση του επιδιωκόμενου σκοπού μέτρο. Συνεπώς, ο περί του αντιθέτου λόγος ακυρώσεως απερρίφθη ως αβάσιμος.

14. Από τα στοιχεία του φακέλου και το περιεχόμενο του προσβαλλόμενου Π.Χ.Π δεν προκύπτει χωροθέτηση αιολικών πάρκων στο νομό Φωκίδας, αλλά ο καθορισμός προτεινομένων περιοχών για αιολικά πάρκα, κατ' εκτίμηση, αφενός του σημαντικού αιολικού δυναμικού της περιοχής, αφετέρου των ήδη υπαρχουσών τεχνικών υποδομών για τη λειτουργία τους. Εξ άλλου, από τις οδηγίες 79/409/ΕΟΚ [ήδη οδηγία 2009/147/ΕΚ] και 92/43/ΕΟΚ και τις σχετικές, με τη μεταφορά των οδηγιών αυτών στο εθνικό δίκαιο, διατάξεις, συνάγεται ότι επιτρέπεται η εγκατάσταση αιολικών πάρκων εντός ή πλησίον περιοχών του δικτύου Natura 2000 και ΖΕΠ, αλλά οι εγκαταστάσεις αυτές υπόκεινται σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεών τους, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3-4 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, έτσι ώστε τα αιολικά πάρκα να μην προκαλούν καταστροφή ή σημαντική ενόχληση σε είδη κοινοτικού ενδιαφέροντος ή στους σημαντικούς οικοτόπους τους. Για τη χωροθέτηση δε των εν λόγω εγκαταστάσεων εντός Ζ.Ε.Π επιβάλλεται, σύμφωνα με το άρθρο 6 παρ. 3 του ΕΠΧΣΑΑ/ΑΠΕ και το άρθρο 10 του ν. 4014/2011, η σύνταξη ειδικής οικολογικής αξιολόγησης. Κατά συνέπεια, ο λόγος ακυρώσεως, σύμφωνα με τον οποίο η προσβαλλόμενη πράξη ήταν ακυρωτέα, διότι αιφνιδίως οριοθετούνται τεράστιες

περιοχές συγκέντρωσης αιολικών πάρκων, προτεινόμενες περιοχές για αιολικά πάρκα και ευρύτατες ΠΑΠ, χωρίς να περιλαμβάνεται στη στρατηγική μελέτη του προσβαλλόμενου πλαισίου εμπειριστατωμένη μελέτη για την ορνιθοπανίδα, ούτε να έχει ληφθεί υπόψη άλλη ορνιθολογική μελέτη, απερρίφθη ως αβάσιμος.

15. Από τον χάρτη που συνοδεύει την προσβαλλόμενη πράξη και τα λοιπά στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι το επίδικο περιφερειακό πλαίσιο εναρμονίζεται με τις κατευθύνσεις του ειδικού χωροταξικού σχεδιασμού για τις υδατοκαλλιέργειες και περιέχει, στον θαλάσσιο χώρο της περιφέρειας του Νομού Φωκίδας, τις Π.Α.Υ. που έχουν ήδη καθορισθεί από το ΕΠΧΣΑΑ/Υδατοκαλλιέργειες, ενώ εντός των περιοχών αυτών δεν καθορίζονται ΠΟΑΥ. Ως εκ τούτου, ο λόγος ακυρώσεως, σύμφωνα με τον οποίο οι ρυθμίσεις της προσβαλλόμενης πράξης ως προς την ανάπτυξη των υδατοκαλλιεργειών στο θαλάσσιο μέτωπο της Φωκίδας παραβιάζουν το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος, διότι ο αποκλεισμός του μεγαλύτερου τμήματος του θαλασσίου μετώπου της Φωκίδας και ο καθορισμός των Π.Ο.Α.Υ. εντός ή σε άμεση γειτνίαση με τις περιοχές προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος παραβιάζουν τις συνταγματικές επιταγές για ορθολογική χωροταξία και συνιστούν υποβάθμιση του περιβάλλοντος της περιοχής και επιδείνωση των όρων διαβιώσεως των κατοίκων, κρίθηκε απορριπτέος προεχόντως ως ερειδόμενος επί εσφαλμένης προϋποθέσεως. Εάν δε καθ' ερμηνείαν του λόγου αυτού πλήττονταν ως παράνομες οι κανονιστικές ρυθμίσεις του ΕΠΧΣΑΑ/Υδατοκαλλιέργειες, ο λόγος αυτός κρίθηκε ότι ήταν απορριπτέος ως αβάσιμος, διότι, όπως έχει γίνει δεκτό, οι ΠΑΥ που καθορίζονται και κατηγοριοποιούνται σύμφωνα με το ειδικό πλαίσιο για τις υδατοκαλλιέργειες αποτελούν, από χωροταξική άποψη, ευρύτερες περιοχές αναζήτησης θέσεων για υποδοχείς (ΠΟΑΥ ή ΠΑΣΜ) και μεμονωμένες μονάδες, οι οποίες έχουν κριθεί κατ' αρχήν κατάλληλες με βάση τις χωροταξικές, περιβαλλοντικές και αναπτυξιακές παραμέτρους, που αναφέρονται αναλυτικά στο άρθρο 5 παρ. 1 περ. Ι του πλαισίου αυτού. Κατόπιν αυτών, ο καθορισμός των ΠΑΥ με το παραπάνω ειδικό πλαίσιο δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι οδηγεί άνευ ετέρου σε υποβάθμιση του περιβάλλοντος της περιοχής και επιδείνωση των όρων διαβιώσεως των κατοίκων, εφόσον η ανάπτυξη της εν λόγω δραστηριότητας απαιτεί συγκεκριμένη χωροθέτηση εντός των ζωνών αυτών ΠΟΑΥ ή ΠΑΣΜ, υπό τις προϋποθέσεις που προβλέπονται στο πλαίσιο αυτό. Επιπλέον, με το προσβαλλόμενο ΠΧΠ λαμβάνεται ειδική πρόνοια για την προστασία της παραλίας Φωκίδας.

16. Εν όψει όλων των ανωτέρω, απορριπτέα ως αβάσιμα κρίθηκαν και τα προβληθέντα περί παράβασης της αρχής της βιώσιμης ανάπτυξης. Τούτο, διότι με τις ρυθμίσεις του προσβαλλόμενου ΠΧΠ δεν θεσπίζονται περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής χρήσης, ούτε χωροθετούνται εγκαταστάσεις αιολικών πάρκων και περιοχές οργανωμένης ανάπτυξης υδατοκαλλιεργειών, ενώ επιπλέον δεν θεσπίζεται απαγόρευση αναπτύξεως άλλων οικονομικών δραστηριοτήτων, αλλά προβλέπεται ως στρατηγική κατεύθυνση η αποφυγή της προωθήσεως νέων χρήσεων, ανταγωνιστικών

προς την εξορυκτική δραστηριότητα στις περιοχές κύριας μεταλλευτικής δραστηριότητας.

17. Τα περιφερειακά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης αποτελούν, μαζί με τα ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης, πράξεις της εκτελεστικής λειτουργίας με ιδιαίτερα χαρακτηριστικά και αντικείμενο σε σχέση με τις πράξεις της Διοικήσεως που εκδίδονται με βάση εξουσιοδότηση τυπικού νόμου και έχουν αμιγώς κανονιστικό περιεχόμενο, διότι περιέχουν, μεταξύ άλλων, στρατηγικές επιλογές, για την υλοποίηση των οποίων μπορεί να εισάγονται συγκεκριμένες δεσμευτικές ρυθμίσεις, συναρτώμενες με τις αναγκαίες για το σκοπό αυτό τεχνικές εκτιμήσεις. Επομένως, ενόψει του ιδιόμορφου αυτού χαρακτήρα τους, επιτρεπώς, κατά το άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος, ορίζεται με το άρθρο 8 του ν. 2742/1999, ότι τα περιφερειακά αυτά πλαίσια εγκρίνονται με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος [και ήδη του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας] ύστερα από γνώμη του οικείου Περιφερειακού Συμβουλίου. Κατόπιν αυτών, απερρίφθη ως αβάσιμος ο λόγος ακυρώσεως ότι η παρεχόμενη με το άρθρο 8 του ν. 2742/1999 εξουσιοδότηση αντίκειται στο άρθρο 43 παρ. 2 του Συντάγματος.

18. Με το προσβαλλόμενο Π.Χ.Π. για τον Ελαιώνα Άμφισσας/Δελφών/Αράχωβας και εν γένει για την Αγροτική Γη Υψηλής Παραγωγικότητας δεν προβλέπεται ως στρατηγική κατεύθυνση η ανάπτυξη μεταλλευτικής δραστηριότητας και μάλιστα κατ' αποκλειστικότητα, αλλά, αντιθέτως, ειδικώς για τον Ελαιώνα Άμφισσας/Δελφών/Αράχωβας προβλέπεται η ανάπτυξη γεωργικής δραστηριότητας και η προώθηση ειδικού προγράμματος που θα συνδέει τη γεωργική δραστηριότητα με την προστασία του τοπίου και τη διασύνδεσή του με την τουριστική επισκεψιμότητα. Κατ' ακολουθίαν, τα περί παραβιάσεως της νομοθεσίας για την προστασία της γεωργικής γης υψηλής παραγωγικότητας απερρίφθησαν ως αβάσιμα.

Με τις 176 - 179/2021 αποφάσεις της Ολομελείας του Συμβουλίου της Επικρατείας κρίθηκαν, επί πλέον, τα εξής:

1. Η διαδικασία θεσπίσεως Π.Χ.Π είναι, κατ' αρχήν, διάφορη της διαδικασίας αναγνώρισεως και οριοθετήσεως τοπίων και της μετέπειτα χαράξεως πολιτικών προστασίας και στόχων ποιότητας για κάθε μεμονωμένο τοπίο, κατόπιν διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερόμενους φορείς, σύμφωνα με τις προβλέψεις της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως για το Τοπίο. Περαιτέρω, εφ' όσον εν προκειμένω για την σύνταξη της Μελέτης Τοπίου ελήφθησαν υπ' όψιν τα διαθέσιμα στοιχεία για: α) τα τοπία ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, μεταξύ των οποίων και το Δελφικό Τοπίο, β) τα προστατευόμενα πολιτιστικά τοπία και πόλεις-οικισμούς, λαμβάνοντας υπ' όψιν ότι ο αρχαιολογικός χώρος των Δελφών αποτελεί, ως πολιτιστικό τοπίο, στοιχείο της Παγκόσμιας Πολιτιστικής Κληρονομιάς της Unesco, και γ) άλλα εντοπισμένα φυσικά

τοπία και στοιχεία, ήταν δυνατή σε επίπεδο περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού η εκτίμηση των επιπτώσεων στο Δελφικό Τοπίο οχλουσών δραστηριοτήτων, όπως π.χ. η εξόρυξη βωξίτη, καθώς και η πρόταση λύσεων για την προστασία του Τοπίου, χωρίς να απαιτείται για το συγκεκριμένο επίπεδο σχεδιασμού η προηγούμενη τήρηση διαδικασίας αναγνώρισης τοπίων κατόπιν διαβουλεύσεως με τους ενδιαφερόμενους φορείς, η χάραξη πολιτικών προστασίας και η θέσπιση στόχων ποιότητας κατόπιν διαβουλεύσεως με το κοινό. Κατ' ακολουθίαν, κρίθηκε αβάσιμος ο ισχυρισμός ότι η Μελέτη Τοπίου που συνετάγη στο πλαίσιο αναθεωρήσεως του ΠΠΧΣΑΑ της Περιφέρειας Στερεάς Ελλάδος δεν κάλυπτε την εξουσιοδότηση του άρθρου δεύτερου του ν. 3827/2010, ήτοι την εξουσιοδότηση προς τον Υπουργό ΠΕΚΑ για την θέσπιση των γενικών και ειδικών μέτρων των άρθρων 5 και 6 της Συμβάσεως της Φλωρεντίας.

2. Το γεγονός ότι μία θαλάσσια έκταση εντάσσεται στο δίκτυο Natura 2000, δεν αποκλείει την εγκατάσταση νέων μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας στην εν λόγω περιοχή, αλλά, όπως προβλέπεται στο άρθρο 7 παρ. 2 του ΕΠΧΣΑΑ/Υδατοκαλλιέργειες, η ίδρυση νέων μονάδων είναι δυνατή σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις που τίθενται από τα νομικά καθεστώτα προστασίας τους, οπότε με τις ρυθμίσεις αυτές διασφαλίζεται η διατήρηση του προστατευόμενου αντικειμένου κάθε συγκεκριμένης περιοχής. Κατά συνέπεια, η ένταξη του Κορινθιακού Κόλπου στο δίκτυο Natura 2000 δεν καθιστά, κατ' αρχήν, απαγορευμένη την εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας στις ΠΑΥ που αποτυπώνονται στον σχετικό χάρτη που συνοδεύει την προσβαλλόμενη πράξη και οι οποίες έχουν καθορισθεί από το ΕΠΧΣΑΑ/Υδατοκαλλιέργειες, αλλά αυτή είναι δυνατή υπό τις προϋποθέσεις που τίθενται από τα νομικά καθεστώτα προστασίας τους. Κατά την ενδεχόμενη δε εγκατάσταση μονάδων ιχθυοκαλλιέργειας στις ΠΑΥ που ευρίσκονται εντός του Κορινθιακού Κόλπου θα εξετασθεί, κατόπιν διενέργειας της δέουσας εκτίμησης, εάν παραβιάζεται η ακεραιότητα του προστατευόμενου αυτού τόπου. Επομένως, όλα τα περί του αντιθέτου προβληθέντα κρίθηκαν απορριπτέα ως αβάσιμα.

3. Τόσο η 2005/370/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου της 17.2.2005, με την οποία εγκρίθηκε εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης η σύναψη της σύμβασης του Άαρχους, όσο και ο ν. 3422/2005, με τον οποίο αυτή κυρώθηκε από τον εθνικό νομοθέτη, εκδόθηκαν μετά την έκδοση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ [σχετικά με την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ορισμένων σχεδίων και προγραμμάτων], αλλά αφορούν την προγενέστερη της οδηγίας αυτής προαναφερθείσα σύμβαση, η οποία αναφέρεται γενικώς στα «περιβαλλοντικά θέματα» και όχι στο ειδικό ζήτημα των «σχεδίων και προγραμμάτων» στους τομείς, δηλαδή, που ρυθμίζει με ειδικές διατάξεις η οδηγία 2001/42/ΕΚ. Η νόμιμη, όμως, τήρηση της διαδικασίας διαβούλευσης με τη συμμετοχή του κοινού και των αρμοδίων υπηρεσιών, σύμφωνα με τις ειδικές διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ και την εσωτερική νομοθεσία που εκδόθηκε σε συμμόρφωση προς αυτήν, συνιστά συνάμα επαρκή τήρηση των

αντίστοιχων προϋποθέσεων της Σύμβασης του Άαρχους. Στην προκειμένη περίπτωση τηρήθηκε η διαδικασία της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, κατ' εφαρμογή της κυα 107017/5.9.2006, σε συμμόρφωση με τις διατάξεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ. Κατόπιν αυτών, ο λόγος ακυρώσεως ότι παραβιάζονται οι διατάξεις της Συμβάσεως του Άαρχους κρίθηκε απορριπτέος, εφόσον δεν διατυπώνονταν συγκεκριμένες αιτιάσεις σχετικά με το πρόσφορο της διαδικασίας δημοσιοποίησης που τηρήθηκε και την διάδοση περιβαλλοντικών πληροφοριών σε σχέση με την Σύμβαση αυτή.

4. Τέλος, απορριπτέοι κρίθηκαν οι λόγοι ακυρώσεως περί αντιθέσεως της προσβαλλομένης πράξεως στις αρχές του κράτους δικαίου και της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης, καθώς και στα άρθρα 11 και 174 έως 178 της ΣΛΕΕ, διότι με την προσβαλλομένη δεν προβλέπονται, το πρώτον, «περιοχές αποκλειστικής μεταλλευτικής δραστηριότητας», στους δε χάρτες της ως τέτοιες περιοχές ενδεικτικά αποτυπώνονται μόνον οι ήδη παραχωρηθέντες και περιβαλλοντικά αδειοδοτηθέντες μεταλλευτικοί χώροι.

Πρόεδρος: *Αθ. Ράντος*

Εισηγητής: *Μ. Γκορτζολίδου*

Πηγή: www.adjustice.gr