

Η ΑΠΑΙΤΗΣΗ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΥ ΚΑΙ ΤΗΣ ΣΥΝΟΛΙΚΗΣ ΕΚΤΙΜΗΣΗΣ ΣΤΗ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ (Απρίλιος 2005)

Συγγραφέας: ΚΩΣΤΑΣ ΜΕΝΟΥΔΑΚΟΣ

I. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

Είναι αναμφισβήτητο ότι ο ορθός σχεδιασμός, με την έννοια κυρίως του χωροταξικού σχεδιασμού, αποτελεί σημαντικό ή μάλλον καθοριστικό παράγοντα για την πραγμάτωση της αρχής της αειφορίας και στις τρεις πτυχές της, την κοινωνική, την οικονομική και την περιβαλλοντική. Και είναι, επίσης, βέβαιο ότι στο στάδιο του σχεδιασμού λαμβάνονται οι κρισιμότερες ίσως αποφάσεις για τη διαφύλαξη των φυσικών πόρων και της οικολογικής ισορροπίας και, γενικότερα, για την προστασία του περιβάλλοντος. Επομένως κατά την κατάρτιση των σχετικών σχεδίων και προγραμμάτων καθίσταται αναγκαία η εκτίμηση των επιπτώσεων, τις οποίες θα έχει για το περιβάλλον η υλοποίησή τους.

Ήδη από τη δεκαετία του 1980, με κοινοτικούς, κυρίως, κανόνες, προς τους οποίους έχει συμμορφωθεί η εθνική νομοθεσία -που σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις προηγήθηκε των σχετικών πράξεων της Ευρωπαϊκής Ένωσης- επιβάλλεται η υποχρέωση προληπτικής, πριν δηλαδή χορηγηθούν οι σχετικές άδειες, εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από την εκτέλεση έργων ή την άσκηση δραστηριοτήτων που λόγω της φύσης ή και του μεγέθους τους πιθανολογείται ότι έχουν δυσμενή επίδραση για τα οικοσυστήματα ή για ορισμένα στοιχεία του περιβάλλοντος, και προβλέπεται διαδικασία, κατά την οποία πρέπει να γίνεται η εκτίμηση αυτή. Στη χώρα μας δεν επιβάλλεται εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων προκειμένου να εγκριθούν σχέδια και προγράμματα που συνιστούν σχεδιασμό, είτε εθνικό ή τοπικό είτε τομεακό. Η σχετική υποχρέωση προβλέπεται από τη νομοθεσία μόνο για επιμέρους έργα και δραστηριότητες. Μέχρι πριν λίγα χρόνια το έλλειμμα αυτό υπήρχε και στην κοινοτική νομοθεσία, ήδη, όμως, το κενό καλύφθηκε με την Οδηγία 2001/42 ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 27ης Ιουνίου 2001, με την οποία εισάγεται η έννοια της στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης. Συγκεκριμένα, με την Οδηγία αυτή επιβάλλεται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την εκπόνηση σχεδίων και προγραμμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον με σκοπό να καταστεί

δυνατή η ενσωμάτωση της πολιτικής προστασίας του περιβάλλοντος στο στάδιο του σχεδιασμού, δηλαδή κατά τη θέσπιση του γενικότερου πλαισίου άσκησης των δραστηριοτήτων του Κράτους, των φορέων του δημόσιου τομέα και των ιδιωτών.

Πρέπει να επισημανθεί ότι στις αρχές του 21ου αιώνα και, συγκεκριμένα έως το έτος 2003, κατά το οποίο εγκρίθηκαν περιφερειακά χωροταξικά σχέδια που καλύπτουν σχεδόν το σύνολο της Επικράτειας, υπήρχε κατ' ουσίαν πλήρης ανυπαρξία χωροταξικού σχεδιασμού, παρά τη σχετική υποχρέωση που είχε επιβληθεί με το ίδιο το Σύνταγμα πριν από ένα τέταρτο του αιώνα, το έτος 1975, αλλά και με τους αντίστοιχους εκτελεστικούς νόμους, ο πρώτος από τους οποίους ψηφίστηκε το έτος 1976^[1].

Την έλλειψη τόσο γενικότερου σχεδιασμού και κυρίως χωροταξικών σχεδίων όσο και διαδικασιών που θα καθιστούσαν δυνατή την συνθετική και σε ευρύτερο πλαίσιο εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων επιχείρησε να καλύψει η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας με δημιουργική ερμηνεία των ορισμών του άρθρου 24 του Συντάγματος και σχετικών διατάξεων της εθνικής και της κοινοτικής νομοθεσίας. Με σειρά αποφάσεων του το ανώτατο διοικητικό δικαστήριο διακήρυξε την αναγκαιότητα χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος, μάλιστα, θεωρήθηκε ως προϋπόθεση απαιτούμενη κατά νόμο για την άσκηση συγκεκριμένων δραστηριοτήτων, αλλά και προσέδωσε διευρυμένο περιεχόμενο στην έννοια των περιβαλλοντικών επιπτώσεων όταν πρόκειται για μεγάλα και σύνθετα έργα ώστε στην περίπτωση αυτή να απαιτείται συνολικότερη και συνθετική εκτίμηση που δεν περιορίζεται στις συνέπειες που απορρέουν αμέσως από την εκτέλεση συγκεκριμένου επιμέρους έργου. Με τη νομολογία του το δικαστήριο διαμόρφωσε ένα σύνολο αρχών και κανόνων με σκοπό να συμπληρωθούν τα κενά της νομοθεσίας και να καταστούν αποτελεσματικές οι συνταγματικές επιταγές για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας και την προστασία του περιβάλλοντος. Στις σκέψεις που ακολουθούν θα επιχειρηθεί η παρουσίαση των σημαντικότερων νομολογιακών λύσεων σε ζητήματα χωροταξικού σχεδιασμού και εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων με αναφορά σε ορισμένες χαρακτηριστικές αποφάσεις που φωτίζουν και το γενικότερο πνεύμα, με το οποίο το δικαστήριο αντιμετωπίζει τα ζητήματα αυτά.

II. Υφιστάμενη πραγματική κατάσταση και η επίδραση της στη νομολογία

Για να αξιολογηθεί ορθά η νομολογία που παρουσιάζεται στη συνέχεια πρέπει να ληφθεί υπόψη η κατάσταση, η οποία επικρατεί στη διαχείριση και χρήση του χώρου

στην πατρίδα μας. Διότι τα δικαστήρια δεν λειτουργούν σε συνθήκες εργαστηρίου αλλά μέσα σε συγκεκριμένες πραγματικές καταστάσεις και κοινωνικές συνθήκες και οι δικαστικές αποφάσεις δεν αποβλέπουν στην ανάπτυξη επιστημονικού - θεωρητικού προβληματισμού αλλά στην αντιμετώπιση προβλημάτων, τα οποία δημιουργεί η πραγματικότητα.

Στο ερώτημα ποια είναι η πραγματικότητα στον τομέα της χρήσης του χώρου, λίγες αμφιβολίες θα είχε κάποιος να απαντήσει ότι επικρατεί πλήρης ακαταστασία. Η αταξία αυτή οφείλεται βεβαίως στις παράνομες ενέργειες των πολιτών, όπως και των δημόσιων αρχών, κυρίως της τοπικής αυτοδιοίκησης, αλλά βασική αιτία της πρέπει να θεωρηθούν οι ελλείψεις και ασυνέπειες της νομοθεσίας και κυρίως η ατελής και εσφαλμένη εφαρμογή της από τη Διοίκηση που αντανακλά και την ανυπαρξία γενικότερης πολιτικής διαχείρισης του χώρου.

Εκτεταμένη παράνομη δραστηριότητα είναι ορατή κυρίως στον τομέα της δόμησης, χωρίς, πάντως, να περιορίζεται στον τομέα αυτόν. Συγκεκριμένες ιστορικές, πολιτικές, κοινωνικές και οικονομικές συνθήκες οδήγησαν τους πολίτες να χτίζουν αυθαίρετα και το Κράτος να ανέχεται την παρανομία. Η ίδια όμως πρακτική και νοοτροπία παρατηρούνται σε μεγάλο βαθμό και σήμερα, πολύ μετά τη ριζική μεταβολή των συνθηκών. Το φαινόμενο έχει προσλάβει τέτοια έκταση, ώστε καθιερώθηκε στη συνείδηση των πολιτών ότι η αυθαίρετη δόμηση είναι ανεκτή από την Πολιτεία και την κοινωνία και ότι, συνεπώς, δεν ενέχει οποιαδήποτε ηθική απαξία. Στον τομέα της χωροταξίας και της πολεοδομίας η διάκριση νομίμου και παρανόμου είναι σχεδόν ανύπαρκτη στη συνείδηση του κόσμου.

Στη διαμόρφωση αυτού του γενικότερου πνεύματος σημαντική ευθύνη έχει το υφιστάμενο νομοθετικό καθεστώς. Ως παράδειγμα μπορεί να αναφερθεί η παρεχόμενη δυνατότητα δόμησης σε περιοχές εκτός σχεδίου και πολεοδομικώς αρρυθμιστες και, μάλιστα, όχι μόνο κατοικιών, αλλά και εγκαταστάσεων του δευτερογενούς και τριτογενούς τομέα, και με προϋποθέσεις που σε ορισμένες περιπτώσεις δεν διαφοροποιούνται ουσιωδώς από εκείνες που ισχύουν για τις περιοχές, οι οποίες είναι ενταγμένες σε πολεοδομικό σχέδιο. Πέρα, όμως, από τις πάγιες ρυθμίσεις που διαχρονικά, έως και πρόσφατα, έχουν θεσπιστεί χωρίς να λαμβάνονται υπόψη η ανάγκη χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, κατά καιρούς εισάγονται από τη νομοθεσία ευκαιριακά μέτρα που αποβλέπουν, ευθέως ή εμμέσως, στη νομιμοποίηση

δόμησης και άλλων καταστάσεων που έχουν δημιουργηθεί κατά παράβαση χωροταξικών και πολεοδομικών κανόνων. Οι νομοθετικές αυτές ρυθμίσεις, ανεξαρτήτως των λόγων που τις υπαγορεύουν, οδηγούν, πάντως, σε σχετικοποίηση της εννοίας της παράνομης δόμησης.

Τέλος, στις αιτίες για τη δημιουργία της χωροταξικής και πολεοδομικής αταξίας που επικρατεί στη χώρα μας πρέπει να προστεθεί η έλλειψη της αναγκαίας υποδομής στις αρμόδιες υπηρεσίες, αλλά και η πλημμελής σε αρκετές περιπτώσεις εκτέλεση των καθηκόντων από το προσωπικό των υπηρεσιών αυτών. Οι παραπάνω παράγοντες συνθέτουν την πραγματικότητα, στο πλαίσιο της οποίας διαμορφώθηκε η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας, της οποίας θα επιχειρηθεί συνοπτική παρουσίαση.

III. Βασικά νομοθετήματα για τη χωροταξία και την περιβαλλοντική αξιολόγηση

Με πολλές αποφάσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας, οι οποίες εκδόθηκαν, μάλιστα, σε υποθέσεις με διαφορετικά αντικείμενα, αφενός διακηρύσσεται, ευθέως ή εμμέσως, η ανάγκη ένταξης των έργων και δραστηριοτήτων των ιδιωτών αλλά και του δημόσιου τομέα σε ευρύτερο σχεδιασμό και αφετέρου επιβάλλεται η υποχρέωση συνολικής εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δηλαδή αξιολόγησης που δεν περιορίζεται στις άμεσες συνέπειες από την εκτέλεση ορισμένου έργου αλλά λαμβάνει υπόψη και τη δυναμική που αναπτύσσεται λόγω της συσχέτισης με άλλα έργα ή τις ιδιαίτερες συνθήκες της περιοχής. Η νομολογία αυτή στηρίζεται σε ερμηνεία διατάξεων του Συντάγματος και της κοινής νομοθεσίας. Σε ορισμένες περιπτώσεις η ερμηνεία των κανόνων της εθνικής έννομης τάξης συνδέεται με επίκληση και διατάξεων του κοινοτικού δικαίου και ειδικότερα του άρθρου 2 της Συνθήκης του Μάαστριχ (κυρωτικός ν. 2077/1992, ΦΕΚ Α΄136), σύμφωνα με το οποίο μεταξύ των σκοπών της Ευρωπαϊκής Ένωσης περιλαμβάνεται η επιδίωξη ισόρροπης και αειφόρας ανάπτυξης, καθώς και του άρθρου 130P, το οποίο προστέθηκε με την ίδια Συνθήκη στη Συνθήκη για την ίδρυση της Ευρωπαϊκής Οικονομικής Κοινότητας (Ε.Ο.Κ.) και αναφέρεται στους σκοπούς και στα μέσα της πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον

τομέα του περιβάλλοντος.

Στις επόμενες σκέψεις αναφέρονται οι κυριότερες από τις διατάξεις του εθνικού δικαίου, στις οποίες θεμελιώνονται οι σχετικές δικαστικές αποφάσεις.

1. Συνταγματικές διατάξεις

Οι κανόνες που διαμορφώθηκαν νομολογιακά στον τομέα του χωροταξικού σχεδιασμού και της εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων στηρίζονται σε μεγάλο βαθμό σε ερμηνεία διατάξεων του Συντάγματος και, κυρίως, του άρθρου 24, με το οποίο επιβάλλεται η προστασία του περιβάλλοντος, φυσικού, οικιστικού, πολιτιστικού, και προβλέπεται ειδικότερα, στην παράγραφο 2, ότι η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας ανατίθεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και στον έλεγχο του Κράτους. Το άρθρο αυτό, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με άλλες διατάξεις του καταστατικού χάρτη της Χώρας, αποτελεί το έρεισμα βασικών αποφάσεων του Συμβουλίου της Επικρατείας, με τις οποίες είτε κρίθηκε η νομιμότητα πράξεων ή παραλείψεων της διοίκησης είτε ερευνήθηκε το κύρος ή ερμηνεύθηκαν διατάξεις της νομοθεσίας που αφορούν τους παραπάνω τομείς. Άλλες διατάξεις, τις οποίες επικαλείται το Δικαστήριο αυτό για να στηρίξει σε συνταγματικό επίπεδο τις σχετικές κρίσεις του, είναι το άρθρο 106 παρ. 1 του Συντάγματος, με το οποίο ανατίθεται στο Κράτος ο προγραμματισμός και συντονισμός της οικονομικής δραστηριότητας στη χώρα, ώστε να εξασφαλίζεται η οικονομική ανάπτυξη όλων των τομέων της εθνικής οικονομίας, και επιβάλλεται η λήψη των απαραίτητων μέτρων με σκοπό, πλην άλλων, την προώθηση της περιφερειακής ανάπτυξης και την προαγωγή της οικονομίας ιδίως ορεινών, νησιωτικών και παραμεθόριων περιοχών.

Σε σχέση με τη διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος πρέπει να παρατηρηθεί ότι η πρόβλεψη για τη «χωροταξική αναδιάρθρωση» ανεπιτυχώς, από μεθοδολογική άποψη, έχει ενταχθεί στην παράγραφο αυτή, η οποία, κατά τα λοιπά, αναφέρεται στην πολεοδόμηση και στην ανάπτυξη και επέκταση των πόλεων και των οικιστικών περιοχών. Η συνένωση στην ίδια διάταξη ρυθμίσεων για δύο διαφορετικά

αντικείμενα οδήγησε και τη νομολογία κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής της διάταξης αυτής σε σύγχυση ως προς τη διάκριση των εννοιών της πολεοδομίας και της χωροταξίας. Αντιθέτως, μπορεί να υποστηριχθεί ότι με το σχεδιασμό και προγραμματισμό και, κατά συνέπεια, και με το χωροταξικό σχεδιασμό σχετίζεται η ρύθμιση του άρθρου 79 παρ. 8 του Συντάγματος, σύμφωνα με την οποία «τα προγράμματα οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης εγκρίνονται από την Ολομέλεια της Βουλής, όπως νόμος ορίζει». Η διάταξη αυτή, πάντως, σε μεμονωμένες μόνον περιπτώσεις έχει μέχρι σήμερα συνδυαστεί με την ερμηνεία και εφαρμογή των προαναφερόμενων συνταγματικών επιταγών για το χωροταξικό σχεδιασμό και με εκείνες που αφορούν τον προγραμματισμό και συντονισμό της οικονομικής δραστηριότητας[2].

2. Διατάξεις της κοινής νομοθεσίας

Σε συμμόρφωση προς τη συνταγματική επιταγή για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας εκδόθηκε εγκαίρως ο θεσμικός νόμος 360/1976 «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α΄ 151), που έχει ήδη καταργηθεί με το σχετικώς πρόσφατο νόμο 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αειφόρος ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α΄ 207), με τον οποίο θεσπίζονται ουσιαστικοί και διαδικαστικοί κανόνες για το χωροταξικό σχεδιασμό της χώρας. Ο πρώτος από τους νόμους αυτούς έχει εφαρμοστεί από το Συμβούλιο της Επικρατείας σε λίγες σχετικά αποφάσεις, με τις οποίες, όμως, διακηρύχθηκαν βασικές νομικές αρχές. Στις επόμενες σκέψεις θα γίνει αναφορά στις κυριότερες από τις αποφάσεις αυτές. Με βάση τις διατάξεις του νεότερου νόμου 2742/1999 δεν έχει ακόμη αναπτυχθεί σημαντική νομολογία λόγω του σχετικά μικρού διαστήματος από την έναρξη της ισχύος του και του ακόμη μικρότερου χρόνου που έχει μεσολαβήσει από την εφαρμογή του με την έκδοση των οικείων διοικητικών πράξεων, με τις οποίες, μάλιστα, δεν καλύπτονται όλα τα επίπεδα σχεδιασμού που προβλέπονται στο νόμο, εκκρεμούν, όμως, υποθέσεις που θέτουν ενδιαφέροντα ζητήματα σε σχέση με τις ρυθμίσεις του νόμου αυτού.

Το δικαστήριο έχει συναγάγει κανόνες χωροταξικού χαρακτήρα κυρίως από διατάξεις

άλλων νόμων. Ενδεικτικά, μπορεί να αναφερθούν ο ν. 1650/1986 «Για την προστασία του περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α΄160)[3], ο ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ Α΄33) και ιδίως το άρθρο 2, με το οποίο εισάγεται η έννοια του γενικού πολεοδομικού σχεδίου και καθορίζεται το περιεχόμενό του και του οποίου οι ρυθμίσεις συμπληρώθηκαν κατά βάση με το άρθρο 4 του ν. 2508/1997 (ΦΕΚ Α΄124), το άρθρο 29 του ίδιου ν. 1337/1983, με το οποίο προβλέπεται ο καθορισμός ζωνών οικιστικού ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) γύρω από τα όρια πόλεων και οικισμών και το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, με το οποίο παρέχεται η δυνατότητα οριοθέτησης περιοχών που προορίζονται, «σύμφωνα με τις κατευθύνσεις του πολεοδομικού σχεδιασμού», για την ανάπτυξη παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων του πρωτογενούς, δευτερογενούς ή τριτογενούς τομέα. Επίσης, ορισμένες ενδιαφέρουσες νομολογιακές λύσεις έχουν ως έρεισμα τα ρυθμιστικά σχέδια και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος αφενός της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας και αφετέρου της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης που θεσπίστηκαν, αντιστοίχως, με το ν. 1515/1985 (ΦΕΚ Α΄ 18) και το ν. 1561/1985 (ΦΕΚ Α΄ 148).

Τέλος, η νομολογία σχετικά με την απαίτηση συνολικής και συνθετικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων ενόψει περιβαλλοντικής αδειοδότησης για συγκεκριμένο έργο ή δραστηριότητα στηρίζεται κατά βάση στις διατάξεις του προαναφερόμενου θεσμικού ν. 1650/1986 και των κανονιστικών αποφάσεων που εκδόθηκαν κατ' εξουσιοδότησή του, ερμηνευόμενες στο πλαίσιο των συνταγματικών επιταγών που έχουν ήδη αναφερθεί, αλλά και των κανόνων του κοινοτικού δικαίου.

IV. Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας

1. Υποχρέωση χωροταξικού σχεδιασμού

Τη δεκαετία του 1970 η διατύπωση της τότε νέας και καινοτόμας συνταγματικής

διάταξης του άρθρου 24 δημιούργησε αμφιβολία κατά πόσο επιβάλλει ευθέως νομική υποχρέωση, η παράλειψη της οποίας έχει νομικές συνέπειες, ή πρόκειται για κατευθυντήρια διάταξη που περιέχει απλώς υποδείξεις προς το νομοθέτη και τη διοίκηση. Το ερώτημα τέθηκε στο Συμβούλιο της Επικρατείας για πρώτη φορά το έτος 1977 σε υπόθεση που αφορούσε τη δημιουργία μεγάλης ναυπηγοεπισκευαστικής μονάδας στην Πύλο της Μεσσηνίας. Τότε, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε^[4] με συντριπτική πλειοψηφία, ότι η συνταγματική αυτή διάταξη έχει ως σκοπό τη χωροταξική αναδιάρθρωση με τον έλεγχο του Κράτους, ο οποίος ασκείται με βάση τη νομοθεσία που ισχύει κάθε φορά. Θεώρησε, δηλαδή, ότι η εφαρμογή της συνταγματικής επιταγής εξαρτάται από την έκδοση των σχετικών νομοθετημάτων και δεν προσέδωσε ισχύ δεσμευτική και άμεσης εφαρμογής στη διάταξη του Συντάγματος.

Όπως έχει ήδη παρατηρηθεί, κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής της παραγράφου 2 του άρθρου 24 του Συντάγματος, δηλαδή κατά τις δεκαετίες 1970 και 1980, το δικαστήριο αντιμετωπίζει με τρόπο ενιαίο τις ρυθμίσεις των δύο διαφορετικών θεμάτων που με τρόπο αδόκιμο έχουν συνενωθεί στην παράγραφο αυτή, δηλαδή τη χωροταξία αφενός και την πολεοδόμηση αφετέρου. Διαφαίνεται στη νομολογία η αντίληψη ότι το χωροταξικό σχέδιο αποτελεί ευρύτερο πολεοδομικό σχέδιο, δηλαδή το ανώτερο επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού, παραγνωρίζεται η διάστασή του που σχετίζεται με την άσκηση οικονομικής και κοινωνικής πολιτικής και λαμβάνεται υπόψη μόνον η χωρική διάσταση.

Μετά την πρώτη περίοδο της αρχικής συντηρητικής προσέγγισης του άρθρου 24 του Συντάγματος, το Συμβούλιο της Επικρατείας άρχισε να αναλύει ουσιαστικότερα και να ερμηνεύει κατά τρόπο δημιουργικό τη συνταγματική επιταγή για τη χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, όπως, άλλωστε, και το σύνολο των διατάξεων του άρθρου αυτού του Συντάγματος. Απέδωσε, δηλαδή, στις συνταγματικές διατάξεις περιεχόμενο δεσμευτικού κανόνα, με τον οποίο επιβάλλονται ευθέως συγκεκριμένες υποχρεώσεις και συνήγαγε υποχρεώσεις από την παραβίαση. Η επί δεκαετίες παράλειψη του νομοθέτη να εξειδικεύσει και ενεργοποιήσει τις συνταγματικές επιταγές οδήγησε το δικαστήριο να διαμορφώσει νομολογιακά ένα σύστημα νομικών αρχών με άμεσο έρεισμα στο Σύνταγμα, ώστε η αδράνεια του νομοθέτη να μη καταλήξει σε αδρανοποίηση της βούλησης του συνταγματικού νομοθέτη. Η εξέλιξη αυτή ενισχύθηκε με την ίδρυση ειδικού δικαστικού σχηματισμού για τις υποθέσεις που

αφορούν τη χωροταξία, την πολεοδομία και, γενικότερα, το περιβάλλον, δηλαδή του Ε΄ Τμήματος του δικαστηρίου.

Στη συνέχεια, αναφέρονται ορισμένες χαρακτηριστικές νομολογιακές λύσεις που περιέχονται είτε σε αποφάσεις δικαστικών σχηματισμών είτε σε πρακτικά επεξεργασίας (ΠΕ) σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων και σηματοδοτούν την εξέλιξη αυτή. Οι σχετικές αποφάσεις μπορεί να καταταγούν στις εξής τρεις ομάδες: Στην πρώτη ανήκουν οι αποφάσεις που διαμορφώνουν αρχές και κανόνες χωροταξικού χαρακτήρα, οι οποίοι συνάγονται απευθείας είτε μόνον από το άρθρο 24 του Συντάγματος είτε από το άρθρο αυτό σε συνδυασμό προς άλλες συνταγματικές διατάξεις ή και προς διεθνείς συμβάσεις και διατάξεις του κοινοτικού δικαίου, χωρίς να υπάρχει σχετική διάταξη στην κοινή νομοθεσία. Στη δεύτερη ομάδα περιλαμβάνονται αποφάσεις, με τις οποίες συνάγονται συγκεκριμένες συνέπειες από την έλλειψη χωροταξικού σχεδιασμού. Τέλος, σε τρίτη ομάδα πρέπει να καταταγούν οι αποφάσεις εκείνες, με τις οποίες γίνεται αυστηρή εφαρμογή χωροταξικών ρυθμίσεων και ακυρώνονται διοικητικές πράξεις που έρχονται σε αντίθεση προς θεσπισμένες κατευθύνσεις χωροταξικού χαρακτήρα.

α. Με σειρά αποφάσεων του το Συμβούλιο της Επικρατείας έκρινε ότι ευπαθή οικοσυστήματα, όπως είναι τα όρη και τα δάση[5], οι ακτές[6], για τις οποίες θεωρήθηκε ότι η συνταγματική προστασία εκτείνεται στη χερσαία και θαλάσσια ζώνη τους και περιλαμβάνει την κατά το φυσικό προορισμό τους χρήση και τη διασφάλιση του δικαιώματος ελεύθερης πρόσβασης σε οποιονδήποτε[7], οι παράκτιες περιοχές και τα θαλάσσια οικοσυστήματα που έχουν ιδιαίτερη σημασία λόγω φυσικού κάλλους και πλούσιας πανίδας[8], τα μικρά νησιά[9] και οι παραδοσιακοί οικισμοί σε μικρό νησί[10], είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης. Σε ορισμένες, μάλιστα, περιπτώσεις η αρχή αυτή συνδέθηκε με την ύπαρξη σχεδιασμού, η οποία θεωρήθηκε αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της ήπιας ανάπτυξης[11].

Με βάση την παραπάνω αρχή, η οποία θεμελιώνεται στις συνταγματικές διατάξεις για την προστασία του περιβάλλοντος και τη χωροταξική αναδιάρθρωση, με επίκληση σε ορισμένες περιπτώσεις της Συνθήκης του Μάαστριχ και της Διεθνούς Σύμβασης του Ρίο, κρίθηκαν μη νόμιμες, μεταξύ άλλων, πράξεις, που είχαν ως αντικείμενο την έγκριση πολεοδομικής μελέτης σε περιοχή της Αργολίδας[12], την εγκατάσταση μονάδας αποθήκευσης υγρών καυσίμων σε κόλπο με οικολογική και αισθητική

αξία[13], τη χωροθέτηση σε νησί των Κυκλάδων θαλάσσιας ζώνης αγκυροβολίου[14], ή την έγκριση κατασκευής μαρίνας σκαφών αναψυχής[15], την εγκατάσταση μονάδας ετοίμου σκυροδέματος στην περιφέρεια Κοινότητας που έχει χαρακτηριστεί παραδοσιακός οικισμός[16].

Σε συνάφεια προς την παραπάνω αρχή, η νομολογία δέχεται ότι οι οικιστικές ανάγκες για πρώτη ή δεύτερη κατοικία, τουλάχιστον στις παράκτιες περιοχές, στις οποίες οι σχετικές πιέσεις είναι έντονες[17], και στα μικρά νησιά[18] πρέπει καταρχήν να απορροφώνται στους υφιστάμενους οικισμούς και μόνον αν αυτοί είναι κορεσμένοι μπορεί να ιδρύονται νέοι, στο πλαίσιο σχετικού χωροταξικού σχεδιασμού[19].

Στο πλαίσιο της αρχής της εξασφάλισης των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης στους οικισμούς, η νομολογία συνήγαγε, με βάση το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος, τον παρεπόμενο κανόνα ότι και οι ρυθμίσεις που θεσπίζονται για την έκταση που περιβάλλει οικισμό πρέπει να είναι συμβατές προς τη φυσιογνωμία του. Κατ' εφαρμογή του κανόνα αυτού κρίθηκαν ανίσχυρες ως αντισυνταγματικές διατάξεις, σύμφωνα με τις οποίες στην έκταση που περιβάλλει ορισμένους, μη καθορισμένους με πολεοδομικά κριτήρια, οικισμούς, επιτρέπονται χρήσεις, οι οποίες δεν είναι συμβατές προς εκείνες που έχουν καθοριστεί για τους οικισμούς, και μάλιστα για τα ακραία τμήματά τους, ούτε προς τη φύση και τη μορφή των οικισμών[20]. Στοιχείο του χωροταξικού σχεδιασμού, και μάλιστα ουσιώδες, αποτελεί, σύμφωνα με τη νομολογία[21], το οδικό δίκτυο, για το οποίο έγινε δεκτό ότι πρέπει να υπόκειται σε ορθολογικό σχεδιασμό και διαχείριση τόσο σε επίπεδο εθνικών και επαρχιακών οδών όσο και σε επίπεδο μονάδας τοπικής αυτοδιοίκησης προκειμένου για δημοτικές ή κοινοτικές οδούς. Ειδικότερα, στην περίπτωση που εκδικάστηκε από το δικαστήριο, κρίθηκε μη νόμιμη και ακυρώθηκε πράξη κατάργησης τμήματος κοινοτικής οδού, διότι δεν προηγήθηκε προέγκριση χωροθέτησης και έγκριση περιβαλλοντικών όρων με βάση τεχνική και περιβαλλοντική μελέτη που να περιέχει ολοκληρωμένη εκτίμηση στο πλαίσιο συνολικής σχεδίασης.

Με το χωροταξικό σχεδιασμό σχετίζεται η έννοια της φέρουσας ικανότητας, η οποία έχει αναχθεί από τη νομολογία σε νομική αρχή. Με απόφαση του έτους 1993[22] το δικαστήριο, ερμηνεύοντας διατάξεις της ξενοδοχειακής νομοθεσίας ενόψει των κατά το άρθρο 24 του Συντάγματος επιταγών για τη χωροταξική αναδιάρθρωση και την προστασία του περιβάλλοντος, δέχθηκε ότι τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης,

προκειμένου να κρίνουν την καταλληλότητα ορισμένης περιοχής και συγκεκριμένου ακινήτου για την ίδρυση ξενοδοχείου, οφείλουν να αποβλέπουν, πλην άλλων, στην ορθολογική κατανομή της τουριστικής δραστηριότητας στον ελλαδικό χώρο μέσα στα πλαίσια σχεδιασμένης ρύθμισης των χρήσεων γης και στην ανάπτυξη ξενοδοχειακών μονάδων χωρίς υπέρβαση των ορίων κορεσμού κάθε περιοχής, τα οποία εκτιμώνται ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών της περιοχής.

Η μεταγενέστερη νομολογία αναφέρεται ρητώς στην αρχή της φέρουσας ικανότητας, η οποία θεωρείται ότι απορρέει από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης και θεμελιώνεται είτε στα άρθρα 24 και 106 του Συντάγματος σε συνδυασμό προς τις διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχ που έχουν ήδη αναφερθεί είτε αποκλειστικώς στις διατάξεις αυτές του ελληνικού Συντάγματος. Σε ορισμένες από τις αποφάσεις αυτές γίνεται επικουρικώς επίκληση και της Agenda 21 ως ερμηνευτικού βοηθήματος. Η φέρουσα ικανότητα έχει κριθεί ως προϋπόθεση για τον καθορισμό των επιτρεπόμενων χρήσεων και δραστηριοτήτων και για την εκτέλεση συγκεκριμένου έργου σε ποικίλες περιπτώσεις. Χαρακτηριστικές αποφάσεις, από τις οποίες φωτίζεται το γενικότερα πνεύμα της νομολογίας για το θέμα αυτό, είναι οι ακόλουθες:

ι. Κρίθηκε^[23] ότι δεν επιτρέπεται η επέκταση των μεγαπόλεων κατά την έκταση ή καθ' ύψος ή με διεύρυνση των επιτρεπόμενων χρήσεων πέρα από τα όρια της φέρουσας ικανότητάς τους και ειδικότερα της ικανότητας των οικείων συστημάτων υποστήριξης της ζωής, στα οποία περιλαμβάνονται εκείνα που σχετίζονται με τη διασφάλιση της κάθαρσης της ατμόσφαιρας, την ανακύκλωση του ύδατος και τη διαχείριση των αποβλήτων. Περαιτέρω, θεωρήθηκε ότι προς τον κανόνα αυτόν είναι εναρμονισμένο το ρυθμιστικό σχέδιο της Αθήνας, στους σκοπούς του οποίου περιλαμβάνεται η ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης, και ακυρώθηκε υπουργική απόφαση, με την οποία επεκτάθηκε το γενικό πολεοδομικό σχέδιο του Αμαρουσίου, ως μη σύμφωνη προς τις ρυθμίσεις του ρυθμιστικού σχεδίου.

ιι. Η φέρουσα ικανότητα μικρών νησιών ή παραδοσιακού οικισμού σε μικρό νησί θεωρήθηκε ως προϋπόθεση για την οικιστική επέκταση ή για την πραγματοποίηση έργου ή για την άσκηση ορισμένης δραστηριότητας. Ειδικότερα, κρίθηκε^[24] ότι η οικιστική ανάπτυξη των μικρών νησιών δεν επιτρέπεται να παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων

οικοσυστημάτων και ακυρώθηκαν υπουργικές αποφάσεις, με τις οποίες εγκρίθηκε η ίδρυση νέου οικισμού με εφαρμογή του θεσμού της ιδιωτικής πολεοδόμησης στην Ήνδρο, ενόψει και του περιεχομένου σχετικής ειδικής χωροταξικής μελέτης, στην οποία αναφέρεται, πλην άλλων, ότι η αναμενόμενη σημαντική ανάπτυξη του τουρισμού θα προκαλέσει αλλοίωση τόσο του φυσικού όσο και του ανθρωπογενούς (παραδοσιακού) περιβάλλοντος του νησιού και ότι οι ήδη υφιστάμενοι οικισμοί μπορεί να απορροφήσουν τις αυξανόμενες ανάγκες για οικιστική χρήση.

Με άλλη απόφαση[25] κρίθηκε ότι η ανάπτυξη, οικιστική, τουριστική και γενικώς οικονομική, των μικρών νησιών πρέπει να είναι ήπια, να συνδέεται με τη διατήρηση του παραδοσιακού τους χαρακτήρα και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και ευαίσθητων οικοσυστημάτων.

Περαιτέρω, το δικαστήριο, ερμηνεύοντας στο πλαίσιο των συνταγματικών επιταγών διατάξεις που ισχύουν για παραδοσιακούς οικισμούς, δέχθηκε ότι για την εγκατάσταση στους οικισμούς αυτούς άλλης, πλην της κατοικίας, χρήσης απαιτείται προέγκριση από την αρμόδια επιτροπή αρχιτεκτονικού ελέγχου, η οποία οφείλει, σύμφωνα με την αρχή της ήπιας και βιώσιμης ανάπτυξης των μικρών νησιών, να αποβλέπει στην ορθολογική κατανομή των οικονομικών και λοιπών δραστηριοτήτων μέσα στον οικισμό, στη μη υπέρβαση των ορίων κορεσμού του, ιδίως ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών και της ευπάθειας κάθε περιοχής, στη διατήρηση της φυσιογνωμίας του οικισμού και στην προστασία των πολιτιστικών στοιχείων και του φυσικού περιβάλλοντος. Στη συγκεκριμένη περίπτωση, ακυρώθηκαν άδειες ανέγερσης αναψυκτηρίου σε οικισμό της Μήλου και οι αντίστοιχες εγκριτικές πράξεις των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού για το λόγο ότι δεν ερευνήθηκε αν, ενόψει των συνθηκών της περιοχής και ιδίως των ήδη υφισταμένων χρήσεων και της ιδιαιτερότητας του συγκεκριμένου οικισμού, η εγκατάσταση του αναψυκτηρίου εναρμονίζεται με την αποτελεσματική προστασία γειτονικών πολιτιστικών μνημείων.

Τέλος, σε απόφαση του έτους 1997[26] που έχει προκαλέσει ποικίλα σχόλια, θετικά και αρνητικά, γίνεται επίκληση της αρχής της φέρουσας ικανότητας προκειμένου για τεχνικό έργο σε μικρό νησί. Συγκεκριμένα, κρίθηκε ότι ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης ανάπτυξης ισχύει και για τα τεχνικά έργα κάθε μορφής, ότι κρίσιμη σημασία για τη βιωσιμότητα των μικρών νησιών ως απομονωμένων ευπαθών οικοσυστημάτων έχει ο σεβασμός των ορίων της φέρουσας ικανότητας, ότι στα αντικειμενικά όρια της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών ανήκουν ιδίως οι πηγές ενεργείας και ότι το ενεργειακό σύστημα των μικρών νησιών καθίσταται οδηγός για τον καθορισμό της φύσης και του επιτρεπτού βαθμού της βιώσιμης ανάπτυξής τους. Με τις σκέψεις αυτές το δικαστήριο έκρινε ακυρωτέα πράξη χωροθέτησης εναέριας γραμμής

μεταφοράς ηλεκτρικής ενέργειας υψηλής τάσης για την σύνδεση των νησιών Ήνδρου, Τήνου, Μυκόνου και Σύρου για το λόγο ότι προσέκρουε στην κατά το Σύνταγμα προστατευόμενη βιωσιμότητα των νησιών αυτών.

ιι. Η αρχή της φέρουσας ικανότητας εφαρμόστηκε από τη νομολογία και προκειμένου για δραστηριότητες εκμετάλλευσης πλουτοπαραγωγικών πηγών, όπως είναι η εκμετάλλευση λατομείου. Μεταξύ άλλων, έγινε δεκτό[27] ότι ο συντακτικός νομοθέτης, σταθμίζοντας την προστασία του περιβάλλοντος, την εθνική οικονομία και την οικονομική ελευθερία, επιτάσσει τον συγκερασμό τους κατά τρόπο που θα διασφαλίζει τη βιώσιμη ανάπτυξη και ότι από την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης απορρέει η υποχρέωση σχεδιασμού και προγραμματισμού για την εκμετάλλευση των πλουτοπαραγωγικών πόρων, ώστε να εξασφαλίζεται αφενός η μείωση των δυσμενών για το περιβάλλον επιπτώσεων και ο σεβασμός της φέρουσας ικανότητας της περιοχής, στην οποία αναπτύσσεται η σχετική δραστηριότητα, και αφετέρου η ορθολογική και με φειδώ εκμετάλλευση των φυσικών πόρων. Οι συνταγματικές αρχές κρίθηκε[28] ότι παραβιάζονται με μεταβατική διάταξη νόμου, με την οποία παρέχεται η δυνατότητα παράτασης της λειτουργίας λατομείων που βρίσκονται έξω από τα όρια των λατομικών περιοχών για μια τριακονταετία από τη χορήγηση της αρχικής αδείας, διότι με τη διάταξη αυτή αναιρείται στην ουσία το σύστημα των πάγιων διατάξεων του νόμου για τη δημιουργία λατομικών περιοχών, το οποίο επιβάλλεται από το Σύνταγμα, λόγω της ευρύτητας του πεδίου εφαρμογής της, που εκτείνεται σε όλα τα λατομεία, δημόσια, δημοτικά, κοινοτικά και ιδιωτικά, της έλλειψης ουσιαστικών προϋποθέσεων για την εφαρμογή της και της διαρκείας του χρονικού αυτού διαστήματος.

β. Για περισσότερο από δεκαπέντε έτη μετά την έναρξη της ισχύος του Συντάγματος έτους 1975, με το οποίο επιτάσσεται η χωροταξική αναδιάρθρωση, και του σχετικού εκτελεστικού νόμου[29], η νομολογία δεν είχε συναγάγει συνέπειες από την αδράνεια των αρμόδιων πολιτειακών οργάνων να συμμορφωθούν προς τη συνταγματική αυτή επιταγή. Η ύπαρξη χωροταξικού σχεδιασμού δεν είχε θεωρηθεί ότι αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση για την πραγματοποίηση έργων, την άσκηση δραστηριοτήτων ή, γενικότερα, για τη χρήση του χώρου. Η νομολογιακή αυτή πρακτική άρχισε να μεταβάλλεται από τις αρχές της δεκαετίας 1990. Στις επόμενες σκέψεις θα επιχειρηθεί συνοπτική αναφορά στην εξέλιξη αυτή.

ι. Σε πρακτικά επεξεργασίας σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων των ετών 1992, 1993 και 1994[30] το δικαστήριο διακηρύσσει ρητώς τη νομική υποχρέωση έγκρισης χωροταξικών σχεδίων σε εύλογο χρόνο και την εξουσία του να κρίνει αν ο χρόνος αυτός εξαντλήθηκε και να συναγάγει τις συνέπειες. Συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι οι διατάξεις του ν. 360/1976, που τελούν σε αρμονία προς τις επιταγές του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, δεν καθορίζουν μεν τα χρονικά όρια, στα οποία πρέπει να ολοκληρωθεί η διαδικασία έκδοσης των χωροταξικών σχεδίων, αλλά κατά την έννοιά

τους, που συνάγεται και από το περιεχόμενο της σχετικής συνταγματικής επιταγής, η διαδικασία αυτή πρέπει να ολοκληρωθεί σε εύλογο, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, χρόνο, η υπέρβαση του οποίου υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή.

Ειδικότερα, κρίθηκε ότι και η έγκριση πολεοδομικών σχεδίων προϋποθέτει προηγούμενο χωροταξικό σχεδιασμό και δεν θα είναι πλέον επιτρεπτή μετά τον εύλογο για την κατάρτιση χωροταξικών σχεδίων χρόνο, αλλά και κατά το διάστημα έως την εξάντληση του χρόνου αυτού πρέπει να λαμβάνονται υπόψη στοιχεία χωροταξικού χαρακτήρα κατά την εκπόνηση των πολεοδομικών σχεδίων. Με βάση τις σκέψεις αυτές, έγινε δεκτό ότι για τη χωροθέτηση έκτασης οικοδομικού συνεταιρισμού προς πολεοδόμηση πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τουλάχιστον τα προπαρασκευαστικά στοιχεία και χάρτες, τα οποία έχουν τυχόν καταρτιστεί στο πλαίσιο της διαδικασίας εκπόνησης χωροταξικού σχεδίου και προς τα οποία δεν επιτρέπεται να αντίκειται η χωροθέτηση της έκτασης.

ii. Για πρώτη φορά το έτος 1993^[31] η δυνατότητα άσκησης παραγωγικής δραστηριότητας εξαρτήθηκε από την ύπαρξη προηγούμενης χωροταξικής ρύθμισης. Συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι ο κοινός νομοθέτης έχει προβλέψει μέτρα μερικού σχεδιασμού ώστε να διαφυλάσσεται η δυνατότητα ευρύτερης χωροταξικής οργάνωσης έως την εκπόνηση εθνικού και περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων που αποτελούν αναγκαία προϋπόθεση για τη διασφάλιση της βιώσιμης οικονομικής ανάπτυξης. Στα μέτρα αυτά μερικού σχεδιασμού θεωρήθηκε ότι περιλαμβάνεται η οριοθέτηση ζωνών ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, η οποία θεωρήθηκε ότι αφορά και τις δραστηριότητες του πρωτογενούς τομέα παραγωγής και, συνεπώς, και τα ιχθυοτροφεία. Περαιτέρω, το δικαστήριο, επικαλούμενο αφενός τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά της Χώρας μας λόγω του μεγάλου μήκους ακτών και αφετέρου το γεγονός ότι, αν και οι επιχειρήσεις ιχθυοτροφείων αποτελούν αξιόλογο παράγοντα ανάπτυξης της εθνικής οικονομίας, η λειτουργία των σχετικών μονάδων μπορεί να βλάψει το θαλάσσιο περιβάλλον πλησίον των ευπαθών οικοσυστημάτων των ακτών, έκρινε ότι η δραστηριότητα αυτή επιβάλλεται να προγραμματίζεται και, συνεπώς, εφόσον δεν προβλέπεται σε χωροταξικό ή άλλο συναφές σχέδιο, όπως ζώνη οικιστικού ελέγχου ή ρυθμιστικό σχέδιο, μπορεί να ασκείται μόνο σε προκαθορισμένη ζώνη ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Την ίδια λύση υιοθέτησε το Συμβούλιο της Επικρατείας με μεταγενέστερες αποφάσεις και για άλλες δραστηριότητες. Ειδικότερα, κρίθηκε^[32] ότι και η ίδρυση ξενοδοχειακής μονάδας πρέπει να εντάσσεται σε προηγούμενο σχεδιασμό με ολοκληρωμένο εθνικό ή περιφερειακό σχέδιο ή τουλάχιστον με τον καθορισμό ζώνης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων κατά το άρθρο 24 του ν. 1650/1986, δεδομένου ότι και οι τουριστικές δραστηριότητες θεωρήθηκαν παραγωγικές κατά την

έννοια του άρθρου αυτού. Επίσης, έγινε δεκτό,[\[33\]](#) καθ' ερμηνεία του άρθρου αυτού σε συνδυασμό προς τις διατάξεις του βασικού για την ίδρυση και λειτουργία βιομηχανικών και βιοτεχνικών εγκαταστάσεων ν. 2516/1997 και προς τα άρθρα 24 παρ. 2 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, ότι η εγκατάσταση βιομηχανικής ή βιοτεχνικής επιχείρησης επιτρέπεται μόνον σε περιοχή που έχει προηγουμένως αναγνωριστεί με διοικητική πράξη ως κατάλληλη για τη δραστηριότητα αυτή, δηλαδή στις περιοχές που έχουν προκαθοριστεί σε χωροταξικό ή ρυθμιστικό ή πολεοδομικό σχέδιο ή σε πράξη οριοθέτησης ζώνης οικιστικού ελέγχου και, αν δεν υπάρχει σχεδιασμός σε κάποιο από τα επίπεδα αυτά, σε περιοχή που έχει καθοριστεί ως ζώνη ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων.

iii. Με πρόσφατη απόφαση[\[34\]](#), που εκδόθηκε σε υπόθεση εγκατάστασης αιολικού σταθμού παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας, κρίθηκε ότι έως την ολοκλήρωση της διαδικασίας χωροταξικού σχεδιασμού κατά τις διατάξεις του ν. 2742/1999, η οποία, πάντως, δεν επιτρέπεται να υπερβεί τα εύλογα χρονικά όρια, η χορήγηση αδειας για την άσκηση της δραστηριότητας αυτής επιτρέπεται μόνον αν έχει προηγηθεί σε επίπεδο νομού ή σχετικώς ευρείας διοικητικής περιφέρειας (επαρχίας κλπ.) συνολική μελέτη, κατά την οποία να έχουν συνεκτιμηθεί αφενός οι ενεργειακές ανάγκες, τις οποίες πρόκειται να καλύψουν οι προς εγκατάσταση σταθμοί, και αφετέρου οι επιπτώσεις στην περιοχή από την εγκατάσταση του συνόλου των ανεμογεννητριών και να έχει προσδιοριστεί ο συνολικός αριθμός των αιολικών σταθμών και ανεμογεννητριών που μπορεί να εγκατασταθούν στην περιοχή, ενιαίως ή κατά τμήματα αυτής, με τήρηση των ορίων της φέρουσας ικανότητάς της, χωρίς να απαιτείται σε κάθε περίπτωση προηγούμενος καθορισμός περιοχών εγκατάστασης αιολικών σταθμών με χωροταξικό σχέδιο. Αν, όμως, το σχετικό αίτημα έχει υποβληθεί για περιοχή, για την οποία έχει ήδη εκδοθεί μεγάλος αριθμός αδειών εγκατάστασης αιολικού σταθμού ή εκκρεμεί μεγάλος αριθμός σχετικών αιτήσεων, κατά την έννοια των ειδικών διατάξεων της νομοθεσίας για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας και, συγκεκριμένα, του ν. 2244/1994 (Α' 168) και της υπουργικής αποφάσεως που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότησή του[\[35\]](#), η άδεια χορηγείται μόνον αν έχει προηγηθεί η σύνταξη των κατά τα άρθρα 7 και 8 του ν. 2742/1999 ειδικών ή περιφερειακών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού ή ο χαρακτηρισμός της περιοχής, κατά το άρθρο 10 του αυτού νόμου, ως περιοχής οργανωμένης ανάπτυξης παραγωγικών δραστηριοτήτων.

iv. Ο προηγούμενος χωροταξικός σχεδιασμός κρίθηκε αναγκαίος κατά νόμο και σε εντελώς διαφορετική περίπτωση που αφορά την εκτέλεση έργων που ανήκουν στον σκληρό πυρήνα των κρατικών αρμοδιοτήτων. Έχει γίνει δεκτό[\[36\]](#) ότι πρέπει να εντάσσεται σε εθνικό τομεακό σχεδιασμό το σύστημα των φυλακών και σωφρονιστικών καταστημάτων της χώρας, ώστε η διάταξη τους να ικανοποιεί πολλαπλά κριτήρια, όπως είναι η εξυπηρέτηση των σκοπών της σωφρονιστικής πολιτικής, η ασφάλεια και η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος και των οικισμών.

Κατ' ακολουθίαν, η σημειακή χωροθέτηση και ίδρυση φυλακής, ακόμη και αν πρόκειται για μετεγκατάσταση ή επέκταση υφισταμένης, δεν είναι επιτρεπτή, αν δεν περιλαμβάνεται σε γενικότερο, συνολικό ή τομεακό, σχεδιασμό.

ν. Αυστηρά εφαρμόστηκαν από το Συμβούλιο της Επικρατείας και οι διατάξεις της νομοθεσίας για τη διαχείριση των υδάτων και, συγκεκριμένα, του ν. 1739/1987 (ΦΕΚ Α' 201), με τις οποίες θεσπίζεται σύστημα προγραμματισμού της χρήσης και ανάπτυξης των υδατικών πόρων της χώρας. Με βάση τις διατάξεις του νόμου αυτού κρίθηκε[37] ότι, ενόψει του γεγονότος ότι οι υδατικοί πόροι, που αποτελούν και στοιχείο του προστατευόμενου από το άρθρο 24 παρ. 1 του Συντάγματος φυσικού περιβάλλοντος, είναι από τη φύση τους περιορισμένοι, ο νομοθέτης ρύθμισε κατά τρόπο συστηματικό όλα τα ζητήματα που συναρτώνται με τη διαχείρισή τους και θέσπισε αφενός διαδικασία προγραμματισμού για την ανάπτυξή τους, με την έγκριση αντίστοιχων προγραμμάτων, και αφετέρου καθολική υποχρέωση προηγούμενης λήψης αδείας για κάθε χρήση ύδατος, στο πλαίσιο του παραπάνω προγραμματισμού.

Περαιτέρω, έγινε δεκτό ότι αν δεν έχει εγκριθεί, κατά τις διατάξεις του νόμου αυτού, σχετικό πρόγραμμα, δεν είναι κατά το νόμο δυνατή η χρήση υδατικών πόρων, για την οποία απαιτείται η εκτέλεση έργου αξιοποίησης, και κατ' ακολουθίαν δεν επιτρέπεται η έκδοση αδείας για την πραγματοποίηση τέτοιου έργου, ακόμη και αν πρόκειται για έργο πραγματοποιούμενο από δημοτική επιχείρηση ύδρευσης και αποχέτευσης, αφού οι επιχειρήσεις αυτές δεν απαλλάσσονται από την υποχρέωση λήψης αδείας εκτέλεσης έργων αξιοποίησης των υδατικών πόρων και ένταξης των έργων τους στο σύστημα προγραμματισμού που προβλέπεται στο νόμο[38].

νι. Προς τη συνταγματική επιταγή για τη χωροταξική αναδιάρθρωση συνάπτεται και η υποχρέωση σύνταξης δασολογίου, που επίσης επιβάλλεται από το Σύνταγμα (άρθρο 24 παρ. 1), δεδομένου ότι η οριοθέτηση των δασών και των δασικών εκτάσεων κατά τρόπο σαφή αποτελεί προαπαιτούμενο των ρυθμίσεων για τη διαχείριση του χώρου. Πρόβλεψη για τη σύνταξη δασολογίου περιέχεται και στο εκτελεστικό του Συντάγματος βασικό δασικό νομοθέτημα, δηλαδή στο ν. 998/1979, με τον οποίο (βλ. άρθρα 11, 12 και 13) θεσπίζεται και η σχετική διαδικασία. Παράλληλα, με τον ίδιο νόμο (άρθρο 14) καθιερώνεται διαδικασία επίλυσης των αμφισβητήσεων ως προς το χαρακτήρα οποιασδήποτε έκτασης ως δασικής ή μη, μέχρις ότου καταρτιστεί και τεθεί σε ισχύ το δασολόγιο.

Με απόφαση του έτους 1997[39] το Συμβούλιο της Επικρατείας έθεσε θέμα συνεπειών από την παράλειψη της Διοίκησης να καταρτίσει δασολόγιο. Με την απόφαση αυτή το δικαστήριο έκρινε ότι θεμελιώδης προϋπόθεση για την προστασία του δασικού πλούτου, που απορρέει από τη φύση των πραγμάτων και επισημαίνεται σε κανόνες του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου καθώς και σε πορίσματα και αποφάσεις διεθνών διασκέψεων και συλλογικών οργάνων στα πλαίσια του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών

και της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι η προηγούμενη απογραφή των δασών και των δασικών εκτάσεων. Κατ' ακολουθίαν η αποτελεσματική προστασία των δασών και δασικών εκτάσεων συνδέεται αρρήκτως με την κατάρτιση ειδικού δασολογίου, δεδομένου ότι αφενός η ακριβής γνώση του προστατευόμενου αγαθού είναι αυτονόητος αναγκαίος όρος για τη λήψη προστατευτικών μέτρων και αφετέρου η έγκυρη απογραφή του δασικού κεφαλαίου με συστηματικό τρόπο, σύμφωνα με τους κανόνες της δασικής επιστήμης και της τεχνικής, και η συνακόλουθη δεσμευτικότητά της τόσο για τη Διοίκηση όσο και για τους διοικουμένους αποκόπει κάθε αμφισβήτηση σχετικά με το χαρακτήρα ορισμένης έκτασης, επιτρέπει στα δασικά όργανα να προβαίνουν εγκαίρως στις αναγκαίες ενέργειες για την αποτροπή αθέμιτων παρεμβάσεων σε δάσος ή δασική έκταση και την άμεση αποκατάσταση του δασικού χαρακτήρα σε περιπτώσεις αλλοίωσης ή μεταβολής του.

Στο εκτενές σκεπτικό της απόφασης αυτής αναφέρεται, επίσης, ότι μετά την έκδοση του εκτελεστικού προεδρικού διατάγματος [\[40\]](#) που προβλέπεται στον παραπάνω νόμο ολοκληρώθηκε το κανονιστικό καθεστώς, με βάση το οποίο θα συνταχθεί το γενικό δασολόγιο της χώρας, ότι η κατάρτισή του αποτελεί σύνθετο και μείζον διοικητικό έργο, για τη συντέλεση του οποίου απαιτείται εύλογο χρονικό διάστημα και ότι η τήρηση της διαδικασίας, την οποία θέσπισε ο νομοθέτης για την προσωρινή επίλυση των δασικών αμφισβητήσεων, είναι ανεκτή μόνο για το μεταβατικό διάστημα που απαιτείται για την κατάρτιση του δασολογίου, δεδομένου ότι το Σύνταγμα, οι κανόνες του διεθνούς και του κοινοτικού δικαίου και ο νόμος δεν ανέχονται τη διαιώνιση της διαδικασίας αυτής και τη συνακόλουθη υποβάθμιση της δασικής προστασίας, την αποδυνάμωση της συνταγματικής επιταγής και την καταστρατήγηση κανόνων με αυξημένη τυπική ισχύ. Ειδικότερα, γίνεται δεκτό ότι μετά την ολοκλήρωση του κανονιστικού καθεστώτος δεν απομένει στάδιο διακριτικής ευχέρειας, αλλ' ανακύπτει υποχρέωση της Διοίκησης να καταρτίσει και θέσει σε ισχύ το δασολόγιο και ότι, συνεπώς, στοιχειοθετείται παράλειψη οφειλόμενης ενέργειας της Διοίκησης που υπόκειται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Με βάση τις σκέψεις αυτές το δικαστήριο έκρινε ότι παρήλθε ο εύλογος χρόνος για την κατάρτιση του δασολογίου και πληρώθηκαν οι όροι για τη συντέλεση σχετικής παράλειψης από τη Διοίκηση και ακύρωσε την παράλειψη αυτή, η οποία είχε προσβληθεί με αίτηση ακύρωσης από περιβαλλοντικό σωματείο. Στην απόφαση του δικαστηρίου περιέχεται περαιτέρω η σκέψη ότι σε συμμόρφωση προς το ακυρωτικό αυτό αποτέλεσμα η Διοίκηση όφειλε να προβεί σε όλες τις απαραίτητες ενέργειες που περιγράφονται στην απόφαση, για την ολοκλήρωση της κατάρτισης του δασολογίου στον απαιτούμενο χρόνο, ο οποίος μπορεί να προσδιοριστεί και με πραγματογνωμοσύνη, και ότι μετά την άκαρπη πάροδο του χρόνου αυτού δεν θα είναι πλέον επιτρεπτή, κατά το Σύνταγμα και το νόμο, η τήρηση της ενδικοφανούς διαδικασίας προσωρινής επίλυσης των δασικών αμφισβητήσεων και, συνεπώς, οι σχετικές πράξεις του δασάρχη και των αρμόδιων επιτροπών, θα είναι, γι' αυτόν και

μόνον το λόγο, ακυρωτέες ως μη νόμιμες. Πρέπει, πάντως, να σημειωθεί ότι η διαδικασία της προσωρινής επίλυσης των δασικών αμφισβητήσεων εξακολουθεί να εφαρμόζεται, δεδομένου ότι δεν έχει ακόμη ολοκληρωθεί η κατάρτιση δασολογίου, χωρίς να έχει τεθεί με άλλη απόφαση του δικαστηρίου θέμα νομιμότητας της διαδικασίας αυτής.

γ. Συνεπής προς τη νομολογία που χάραξε ως προς την ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού, το Συμβούλιο της Επικρατείας θεωρεί ανεπίτρεπτη οποιαδήποτε ρύθμιση ή έργο που αποκλίνει από υφιστάμενα, σε επίπεδο είτε χωροταξίας είτε πολεοδομίας, σχέδια, και συγκεκριμένα χωροταξικά σχέδια, ρυθμιστικά σχέδια και γενικά πολεοδομικά σχέδια.

ι. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αυστηρής εφαρμογής χωροταξικού σχεδιασμού αποτελεί απόφαση[41], με την οποία θεωρήθηκε παράνομη και ακυρώθηκε πράξη χωροθέτησης νέου αεροδρομίου στη Μήλο για το λόγο ότι με το έργο αυτό παραβιάστηκε το χωροταξικό σχέδιο του νησιού, το οποίο είχε εγκριθεί με απόφαση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξίας και Περιβάλλοντος του έτους 1981 κατ' εφαρμογή του ν. 360/1976 και το οποίο κρίθηκε από το δικαστήριο ότι αποτελεί δεσμευτικό πλαίσιο, στα όρια του οποίου πρέπει να σχεδιάζεται κάθε νέο έργο. Συγκεκριμένα, έγινε δεκτό ότι η δημιουργία, σε άλλη θέση, νέου αεροδρομίου, η οποία απέβλεπε στην εξασφάλιση της δυνατότητας υποδοχής μεγάλων αεροσκαφών και, κατ' ακολουθίαν, εξυπηρέτησης μεγάλου αριθμού τουριστών, ήταν αντίθετη προς τις ρήτρες του χωροταξικού σχεδίου, με τις οποίες προβλέπεται αφενός η επέκταση και βελτίωση του υφιστάμενου αεροδρομίου αλλ' η διατήρηση του στην ίδια θέση και αφετέρου η ενθάρρυνση της ανάπτυξης αγροτικού τουρισμού και γενικά τουρισμού με μικρούς ξενώνες.

ιι. Με άλλες αποφάσεις κρίθηκαν παράνομες πολεοδομικές ρυθμίσεις μη εναρμονιζόμενες προς το ρυθμιστικό σχέδιο της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας ή της Θεσσαλονίκης. Ήδη από το έτος 1997 το Συμβούλιο της Επικρατείας, ερμηνεύοντας διάταξη[42], με την οποία προβλέπεται η δυνατότητα έγκρισης τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων, σε συνδυασμό προς τους ορισμούς του ρυθμιστικού σχεδίου της Αθήνας για την ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης και για τη συσχέτιση των οικιστικών προγραμμάτων με τις περιοχές νόμιμης επέκτασης των υφιστάμενων ρυμοτομικών σχεδίων, έκρινε ότι η δημιουργία νέου οικισμού είναι επιτρεπτή μόνο σε περιοχές προγραμματισμένης επέκτασης του σχεδίου πόλης και συνεχόμενες με τα ήδη εγκεκριμένα σχέδια. Έτσι ακύρωσε ως μη νόμιμη πράξη έγκρισης τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου σε περιοχή του Δήμου Παιανίας για την εκτέλεση στεγαστικού προγράμματος του Οργανισμού Εργατικής Κατοικίας με τη σκέψη ότι η περιοχή αυτή δεν προβλέπεται ως προοριζόμενη για τη δημιουργία οικισμού από κείμενο χωροταξικού ή ευρύτερου πολεοδομικού σχεδιασμού και δεν βρίσκεται σε επαφή με εγκεκριμένο σχέδιο πόλης, ώστε να αποτελεί προγραμματισμένη επέκτασή του.

Χαρακτηριστική για την εφαρμογή των ορισμών του ρυθμιστικού σχεδίου για την ευρύτερη περιοχή της Αθήνας είναι και απόφαση του έτους 1999[43], με την οποία το δικαστήριο δέχθηκε ότι με το ν. 1515/1985, με τον οποίο εγκρίθηκε σχέδιο, ο νομοθέτης καθόρισε ως βασικό σκοπό την ανάσχεση της εξάπλωσης της πόλης και προέβλεψε ειδικότερα μέτρα για την επιδίωξη του σκοπού αυτού, υιοθετώντας την αντίληψη ότι το κατά το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος επιβαλλόμενο βιώσιμο αστικό περιβάλλον δεν μπορεί να διασφαλιστεί αν η ανάπτυξη των μεγαλουπόλεων υπερβεί ορισμένα όρια. Με την ίδια απόφαση κρίθηκε ότι από τις διατάξεις του ρυθμιστικού σχεδίου αποκλείεται η επέκταση του Αμαρουσίου πέρα από τα όρια που προβλέπονται με το γενικό πολεοδομικό σχέδιο του έτους 1994.

Αυστηρά εφαρμόστηκε το ρυθμιστικό σχέδιο και με νεότερη απόφαση[44], με την οποία έγινε δεκτό ότι η ένταξη στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο Παλλήνης Αττικής της έκτασης του λεγόμενου κτήματος Καμπά, εμβαδού 350 στρεμμάτων περίπου, με χρήσεις πολεοδομικού κέντρου, πλην κατοικίας, προκειμένου να αναπτυχθούν δραστηριότητες επιχειρήσεων υψηλής τεχνολογίας του τριτογενούς τομέα, είναι μη νόμιμη διότι έρχεται σε αντίθεση προς τις προβλέψεις του ρυθμιστικού σχεδίου. Με την απόφαση αυτή έγινε περαιτέρω δεκτό ότι η επίκληση των νέων πολεοδομικών συνθηκών που δημιουργήθηκαν λόγω της λειτουργίας του αεροδρομίου των Σπάτων, δεν δικαιολογούσε την επέκταση του γενικού πολεοδομικού σχεδίου στην παραπάνω περιοχή, διότι έπρεπε τα νέα αυτά δεδομένα να ερευνηθούν συνολικά τόσο από περιβαλλοντική όσο και από αναπτυξιακή άποψη και, με βάση την έρευνα αυτή, να επιβληθούν οι αναγκαίες ρυθμίσεις για όλη την περιοχή που επηρεάζεται από τη λειτουργία του αεροδρομίου με ανάλογη προσαρμογή του ρυθμιστικού σχεδίου.

Τέλος, σε άλλη απόφαση[45], η αντίθεση προς ορισμούς του ρυθμιστικού σχεδίου της ευρύτερης περιοχής της Θεσσαλονίκης αποτελεί την κύρια σκέψη, με βάση την οποία το δικαστήριο έκρινε μη νόμιμη πράξη τροποποίησης του γενικού πολεοδομικού σχεδίου του Δήμου Καλαμαριάς, με την οποία προβλεπόμενος χώρος πρασίνου μεταβλήθηκε σε χώρο πολιτιστικών και αθλητικών χρήσεων.

iii. Η νομολογία[46] δέχεται, επίσης, ότι και οι ορισμοί του γενικού πολεοδομικού σχεδίου είναι δεσμευτικοί για τα επόμενα στάδια πολεοδομικού σχεδιασμού. Θεωρεί, δηλαδή, ότι οι ρυθμίσεις που περιέχονται στο γενικό πολεοδομικό σχέδιο, τόσο εκείνες που συνιστούν γενικούς ορισμούς και κατευθύνσεις όσο και οι ειδικότερες, οι οποίες έχουν τυχόν περιληφθεί στο σχέδιο αυτό, είναι δεσμευτικές για την πολεοδομική μελέτη, η οποία εντάσσεται στο δεύτερο στάδιο πολεοδομικού σχεδιασμού, και, μάλιστα, ότι οι δεσμεύσεις που απορρέουν από το γενικό πολεοδομικό σχέδιο ισχύουν, για την ταυτότητα του λόγου, όχι μόνο για πολεοδομικές ρυθμίσεις που θεσπίζονται με πολεοδομική μελέτη κατά τη διαδικασία του ν.

1337/1983, αλλά και προκειμένου να τροποποιηθεί ρυμοτομικό σχέδιο, με βάση τις διατάξεις του από 17-7/16-8-1923 ν. δ/τος (Α΄ 228), σε περιοχή που έχει ενταχθεί σε σχέδιο πόλης κατ' εφαρμογή του προγενέστερου αυτού νομοθετήματος, περιλαμβανόμενη όμως σε γενικό πολεοδομικό σχέδιο που εγκρίθηκε κατά τις διατάξεις του ν. 1337/1983, δεδομένου ότι και η τροποποίηση αυτή του ρυμοτομικού σχεδίου εντάσσεται στο δεύτερο επίπεδο πολεοδομικού σχεδιασμού, το οποίο υποτάσσεται στις ρυθμίσεις που έχουν θεσπιστεί κατά το προηγούμενο στάδιο με το γενικό πολεοδομικό σχέδιο.

Με βάση τους κανόνες αυτούς, κρίθηκε ότι τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου της Αράχωβας, η οποία συνίσταται κατά βάση σε διαπλάτυνση τμήματος του κεντρικού δρόμου προκειμένου να διευκολυνθεί η διέλευση των αυτοκινήτων και να εξασφαλιστεί η λειτουργικότητα του κεντρικού δρόμου, είναι μη νόμιμη, διότι έρχεται σε αντίθεση προς τους ορισμούς του γενικού πολεοδομικού σχεδίου, στους οποίους περιέχεται ειδική πρόβλεψη για τη δημιουργία παρακαμπτήριας οδού που θα απορροφήσει τη διαμπερή κυκλοφορία και για την πεζοδρόμηση τμήματος του κεντρικού δρόμου, και ακυρώθηκε υπουργική απόφαση, με την οποία εγκρίθηκε η τροποποίηση αυτή του ρυμοτομικού σχεδίου.

2. *Απαίτηση συνολικής εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων*

Ο χωροταξικός σχεδιασμός, που σύμφωνα με τη νομολογία αποτελεί προϋπόθεση για την άσκηση ορισμένων δραστηριοτήτων και την εκτέλεση ορισμένων έργων, δεν υποκαθιστά τη διαδικασία περιβαλλοντικής αδειοδότησης, η οποία απαιτείται από την εθνική και την κοινοτική νομοθεσία για τις σημαντικότερες από άποψη επιπτώσεων στο περιβάλλον κατηγορίες έργων και δραστηριοτήτων. Σε σχέση με το περιεχόμενο και τη διαδικασία της μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, που αποτελεί αναγκαία προϋπόθεση της περιβαλλοντικής αδειοδότησης, έχει επίσης αναπτυχθεί πλούσια νομολογία.

Κοινός παρονομαστής της δικαστηριακής πρακτικής στα δύο αυτά, διαφορετικά από πρώτη όψη, θέματα, δηλαδή του σχεδιασμού και της περιβαλλοντικής αξιολόγησης, είναι η επιδίωξη, στο πλαίσιο της ερμηνείας και εφαρμογής των σχετικών διατάξεων,

να εξασφαλιστούν προϋποθέσεις για την πληρέστερη δυνατή προστασία του περιβάλλοντος από έργα και δραστηριότητες που μπορεί να έχουν δυσμενείς επιπτώσεις.

Η ανάγκη χωροταξικού σχεδιασμού, την οποία σταθερά και σε διαφορετικές περιπτώσεις διακηρύσσει το Συμβούλιο της Επικρατείας, θεμελιώνεται όχι μόνο στην ειδική διάταξη του άρθρου 24 παρ. 2 του Συντάγματος, με την οποία επιβάλλεται στα αρμόδια όργανα της Πολιτείας η υποχρέωση χωροταξικής αναδιάρθρωσης, αλλά και στη γενικότερη, επίσης προβλεπόμενη από το Σύνταγμα, αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Από την προσεκτική και κριτική ανάγνωση των σχετικών αποφάσεων μπορεί να συναχθεί η αντίληψη του δικαστηρίου ότι ρυθμίσεις και μέτρα προστασίας του περιβάλλοντος είναι λυσιτελή αν εντάσσονται σε προγραμματισμό που καταρτίζεται σε ευρύτερο πλαίσιο και ύστερα από ολοκληρωμένη και συνθετική εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, αλλά και των λοιπών παραμέτρων της βιώσιμης ανάπτυξης. Από την ίδια αντίληψη διαπνέεται η νομολογία και στα θέματα που αφορούν τη μελέτη και αξιολόγηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά τη διαδικασία της περιβαλλοντικής αδειοδότησης.

Από τις λύσεις, τις οποίες έδωσε το Συμβούλιο της Επικρατείας στα επιμέρους ζητήματα, προκύπτει η απαίτηση πληρότητας της μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Πρέπει, δηλαδή, η μελέτη αυτή να περιέχει όλα τα στοιχεία, πληροφορίες και εκτιμήσεις που είναι απαραίτητα αφενός για τη διάγνωση των επιπτώσεων από την πραγματοποίηση του έργου και αφετέρου για την κρίση ως προς τους αναγκαίους όρους που πρέπει να εξασφαλίζονται για την αντιμετώπιση των επιπτώσεων αυτών. Ήδη από το έτος 1993, δηλαδή κατά την πρώτη περίοδο εφαρμογής από τη νομολογία του ν 1650/1986, με τον οποίο επιβλήθηκε υποχρέωση εκτίμησης των αναμενόμενων επιπτώσεων στο περιβάλλον από σχεδιαζόμενο έργο και θεσπίστηκε η σχετική διαδικασία, το δικαστήριο, [\[47\]](#) ερμηνεύοντας τις σχετικές διατάξεις του νόμου αυτού ενόψει του άρθρου 24 παρ. 1 του Συντάγματος και της σχετικής Οδηγίας 85/337 του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, δέχθηκε ότι προκειμένου να εγκριθεί η χωροθέτηση έργου που ανήκει στις κατηγορίες, οι οποίες είχαν καθοριστεί με κοινή υπουργική απόφαση [\[48\]](#) κατ' εξουσιοδότηση του παραπάνω νόμου και σε συμμόρφωση προς την Οδηγία αυτή των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, απαιτείται μελέτη περιβαλλοντικών επιπτώσεων που πρέπει να έχει τα χαρακτηριστικά επιστημονικής εργασίας, της οποίας θεμελιώδες γνώρισμα είναι η λογική θεμελίωση και τεκμηρίωση

των κρίσεων. Με βάση τις σκέψεις αυτές κρίθηκε μη νόμιμη διάταξη της κοινής αυτής υπουργικής απόφασης, σύμφωνα με την οποία αρκούσε η υποβολή μονολεκτικών απαντήσεων σε συγκεκριμένο έντυπο ερωτηματολόγιο, χωρίς κατά κανόνα να ζητείται τεκμηρίωση των απαντήσεων αυτών.

Χαρακτηριστική είναι η πρώτη από τις αποφάσεις του δικαστηρίου που εκδόθηκαν στις υποθέσεις εκτροπής των υδάτων του Αχελώου[49]. Όπως έγινε δεκτό με την απόφαση αυτή, το εγχείρημα της εκτροπής μέρους των υδάτων του Αχελώου ποταμού προς το θεσσαλικό κάμπο αποτελεί σύνθετο και πολύπλοκο τεχνικό έργο μεγάλης κλίμακας, έχει επιπτώσεις που μπορεί να προκαλέσουν σοβαρή και ανεπανόρθωτη βλάβη στο φυσικό περιβάλλον και η συνολική επίδραση του στις περιοχές, οι οποίες επηρεάζονται από την επέμβαση αυτή προδήλως δεν είναι ίση προς το άθροισμα των συνεπειών των επιμέρους τεχνικών έργων που απαιτούνται για την πραγματοποίησή του, αλλά πολλαπλάσιο λόγω του δυναμικού και μη γραμμικού χαρακτήρα των διαταρασσόμενων φυσικών και ανθρωπογενών οικοσυστημάτων που τελούν σε σχέση αλληλεπίδρασης.

Με τα δεδομένα αυτά το δικαστήριο δέχθηκε ότι για την καταγραφή και αξιολόγηση των επιπτώσεων του εγχειρήματος αυτού δεν αρκεί η σύνταξη μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων για καθένα από τα προγραμματιζόμενα επιμέρους τεχνικά έργα, αλλά είναι αναγκαία η σύνταξη, κατά τη διαδικασία που θεσπίζεται με τις διατάξεις του ν. 1650/1986, συνολικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, στην οποία με την κατάλληλη επιστημονική μέθοδο θα συσχετίζονται και θα συνεκτιμώνται οι επιμέρους άμεσες επιπτώσεις καθώς και οι απώτερες συνέπειες για το περιβάλλον ώστε να διαπιστωθεί και αξιολογηθεί η συνολική επίδραση του έργου στο περιβάλλον από την αλλοίωση του υδρολογικού ισοζυγίου μεταξύ Δυτικής Ελλάδας και Θεσσαλίας. Μόνο με τέτοια συνθετική μελέτη θα καταστεί δυνατό να διαγνωστούν σε όλη τους την έκταση οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις της εκτροπής και ενόψει αυτών αφενός να κριθεί αν είναι καν επιτρεπτή η εκτέλεση του έργου ή αν τούτο αποκλείεται λόγω βλάβης του περιβάλλοντος και αφετέρου να εκτιμηθεί η αναγκαιότητα του έργου στο πλαίσιο και της αναμενόμενης μορφής ανάπτυξης της Θεσσαλίας και να αξιολογηθούν πλήρως τα αναφερόμενα στο ν. 1650/1986 στοιχεία και κριτήρια, μέσω των οποίων ελέγχεται, πλην άλλων, η τήρηση των συνταγματικών επιταγών για την προστασία του περιβάλλοντος.

Το ίδιο έγινε δεκτό[50] και στη περίπτωση μικρού υδροηλεκτρικού έργου. Κρίθηκε, δηλαδή, ότι σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 1650/1986, ερμηνευόμενες ενόψει της συνταγματικής επιταγής για την προστασία του περιβάλλοντος, προκειμένου να πραγματοποιηθούν περισσότερα υδροηλεκτρικά έργα σε ποτάμιο οικοσύστημα δεν αρκεί η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων από καθένα από τα έργα, αλλ' απαιτείται να εξετάζονται συνθετικά οι επιπτώσεις από το σύνολο των επεμβάσεων και να λαμβάνονται υπόψη οι συνέπειες από τυχόν προηγουμένως πραγματοποιηθέντα έργα. Η άποψη αυτή αιτιολογείται με τη σκέψη ότι για να αξιολογηθούν οι συνέπειες στο περιβάλλον από την πραγματοποίηση έργων εκμετάλλευσης του υδάτινου δυναμικού ποτάμιου οικοσυστήματος προς παραγωγή ηλεκτρικής ενέργειας, ώστε να ελεγχθεί και η τήρηση των αρχών της πρόληψης και της βιώσιμης ανάπτυξης που κατοχυρώνονται με το άρθρο 24 του Συντάγματος, είναι, κατά τα διδάγματα της κοινής πείρας, αναγκαίο να λαμβάνονται υπόψη οι συνολικές επιπτώσεις στο ποτάμιο οικοσύστημα από τις επί μέρους επεμβάσεις και δεν αρκεί η εξέταση των συνεπειών από κάθε μεμονωμένη επέμβαση, ασυνδέτως προς τις υπόλοιπες που έχουν ήδη πραγματοποιηθεί ή έχει αποφασιστεί να πραγματοποιηθούν.

Τέλος, παρόμοια λύση ως προς την ανάγκη συνθετικής μελέτης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων υιοθέτησε με πρόσφατη απόφαση το δικαστήριο και σε άλλη περίπτωση σύνθετου έργου. Συγκεκριμένα, κρίθηκε[51] ότι για την περιβαλλοντική αδειοδότηση έργου διευθέτησης δύο τμημάτων του ρέματος Πικροδάφνης στα όρια των Δήμων Ηλιούπολης και Αγίου Δημητρίου Αττικής, αντιστοίχως, δεν αρκεί να συνταχθούν χωριστές μελέτες περιβαλλοντικών επιπτώσεων για καθένα από τα τμήματα αυτά, αλλά ήταν αναγκαία η κατάρτιση συνολικής μελέτης, προκειμένου να εξεταστεί η επίδραση στο οικοσύστημα του ρέματος συνολικά, καθ' όλο το μήκος του, από τις εργασίες στα τμήματα αυτά και οι επιπτώσεις στο ανάντη τμήμα καθώς και στις εκβολές του ρέματος και στον αιγιαλό.

3. Επίλογος

Οι σκέψεις που προηγήθηκαν δεν φιλοδοξούν να παρουσιάσουν συστηματική και

εξαντλητική παρουσίαση της νομολογίας ούτε να αξιολογήσουν τις λύσεις, τις οποίες υιοθέτησε το δικαστήριο. Η αναφορά σε συγκεκριμένα παραδείγματα από τη νομολογιακή πρακτική έχει ως σκοπό να σκιαγραφηθεί το γενικότερο πνεύμα, με το οποίο το Συμβούλιο της Επικρατείας αντιμετωπίζει τα θέματα που αφορούν το χωροταξικό σχεδιασμό και την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων για την πραγματοποίηση, με βάση σημειακή χωροθέτηση, σύνθετων έργων που δεν προβλέπονται από ευρύτερα σχέδια.

Πρέπει, όμως, να σημειωθεί ότι ορισμένες από τις σχετικές νομολογιακές λύσεις επηρεάζονται από νεότερες νομοθετικές ρυθμίσεις και κυρίως από την έγκριση, το έτος 2003, των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων, τα οποία καλύπτουν το σύνολο σχεδόν της Επικράτειας και μεταβάλλουν τα δεδομένα, με βάση τα οποία το δικαστήριο έκρινε τη νομιμότητα ενεργειών και παραλείψεων της Διοίκησης. Είναι, συνεπώς, πιθανό να αναθεωρηθούν λύσεις που υιοθετήθηκαν σε καθεστώς πλήρους έλλειψης χωροταξικού σχεδιασμού.

Εξάλλου, ορισμένες νομολογιακές λύσεις αναφέρονται σε ζητήματα που ρυθμίζονται με την Οδηγία για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (2001/42 ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου). Κατά συνέπεια, μετά την ενσωμάτωσή της στην εθνική νομοθεσία η Οδηγία αυτή μπορεί να οδηγήσει σε επανεξέταση της σχετικής νομολογίας, αν και οι ρυθμίσεις της καταρχήν συμβαδίζουν με τις λύσεις, τις οποίες υιοθέτησε το Συμβούλιο της Επικρατείας στα ζητήματα αυτά. Σε κάθε περίπτωση, η νέα αυτή Οδηγία, η οποία συνιστά σημαντική εξέλιξη στην περιβαλλοντική νομοθεσία, θα μεταβάλει τον τρόπο αντιμετώπισης από τα αρμόδια όργανα των εννοιών του σχεδιασμού και προγραμματισμού, με την προϋπόθεση ότι η μεταφορά της θα είναι ορθή και πλήρης και ότι θα υπάρξει βούληση και δυνατότητα ουσιαστικής εφαρμογής της.

[1] Πρόκειται για το ν. 360/1976 «Περί χωροταξίας και περιβάλλοντος» (ΦΕΚ Α΄ 151).

[2] βλ. ΣτΕ 5933/1996.

[3] Ο νόμος αυτός έχει τροποποιηθεί ως προς βασικές διατάξεις του με το ν.

3010/2002 (ΦΕΚ Α΄ 91), ο οποίος όμως δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί από τη νομολογία, αν και εκκρεμούν στο Συμβούλιο της Επικρατείας σχετικές υποθέσεις.

[4] ΣτΕ 811/1977.

[5] ΣτΕ 772/1998.

[6] ΣτΕ 3346/1999, ΠΕ 336/1996, 362/1998.

[7] ΣτΕ 3346/1999.

[8] ΣτΕ 4633/1997.

[9] ΣτΕ 5933/1996.

[10] ΣτΕ 637/1998.

[11] ΣτΕ 772/1998, ΠΕ 362/1998.

[12] ΠΕ 362/1998.

[13] ΣτΕ 4633/1997.

[14] ΣτΕ 3346/1999.

[15] ΣτΕ 637/1998.

[16] ΣτΕ 5933/1996.

[17] ΠΕ 362/1998.

[18] ΣτΕ 1588/1999, ΠΕ 273/1998.

[19] ΠΕ 273/1998, και 362/1998, ΣτΕ 1588/1999.

[20] ΣτΕ 2821/1999.

[21] ΣτΕ 4033/1998.

[22] ΣτΕ 50/1993.

[23] ΣτΕ 1079/1999.

[24] ΣτΕ 1588/1999.

[25] ΣτΕ 3406/2001.

[26] ΣτΕ 2805/1997.

[27] ΣτΕ 2675/2003, 1124/1999, 734/1997.

[28] ΣτΕ 734/1997, 1124/1999.

[29] ν. 360/1975.

[30] ΠΕ 479/1992, 586/1992, 643/1993, 305/1994 κ.ά.

[31] ΣτΕ 2844/1993.

[32] ΣτΕ 1163/2002.

[33] ΣτΕ 2319/2002.

[34] ΣτΕ 2569/2004. Η απόφαση αυτή εκδόθηκε σε υπόθεση, στην οποία η προσβαλλόμενη πράξη εκδόθηκε πριν από την έγκριση των περιφερειακών χωροταξικών σχεδίων.

[35] Απόφαση Υπουργού Βιομηχανίας, Ενέργειας και Τεχνολογίας Δ6/Φ.1/οικ. 8295/19.4.1995 (Β´ 385).

[36] ΣτΕ 3249/2000, 3250/2000, ΠΕ 405/1999.

[37] ΣτΕ 2316/2002, 2129/2003. Οι αποφάσεις αυτές εκδόθηκαν πριν τη δημοσίευση του νεότερου ν. 3199/2003 (ΦΕΚ Α´ 280).

[38] Το ίδιο θέμα ανέκυψε και στην τρίτη κατά σειρά υπόθεση εκτροπής του Αχελώου, η οποία έχει εκδικαστεί στην Ολομέλεια του Συμβουλίου της Επικρατείας, αλλά δεν έχει ακόμη δημοσιευθεί η σχετική απόφαση.

[39] ΣτΕ 2818/1997.

[40] Π. δ. 1141/1980.

[41] ΣτΕ 3488/2003.

[42] Άρθρο 26 του ν. 1337/1983, όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 8 παρ.13 του ν. 1512/1985.

[43] ΣτΕ 1027/1999.

[44] ΣτΕ 2675/2001.

[45] ΣτΕ 288/2003.

[46] ΣτΕ 1865/1994.

[47] ΣτΕ 1520/1993.

[48] Κ.Υ.Α. 69269/5387/1990 (ΦΕΚ Β΄ 678).

[49] ΣτΕ 2759/1994.

[50] ΣτΕ 3289/2004.

[51] ΣτΕ 1126/2004.