

ΘΑΛΑΣΣΙΟΣ ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟΣ ΣΧΕΔΙΑΣΜΟΣ

Ανάτυπο

Κατερίνας Σακελλαροπούλου



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

2018



ΕΚΔΟΣΕΙΣ ΣΑΚΚΟΥΛΑ
ΑΘΗΝΑ - ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ

Αθήνα

Ιπποκράτους 23 - 106 79 Αθήνα
Τηλ.: (+30 210) 33.87.500, Fax: (+30 210) 33.90.075

Θεσσαλονίκη

Φράγκων 1 - 546 26 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 535.381, Fax: (+30 2310) 546.812
Εθνικής Αμύνης 42 - 546 21 Θεσσαλονίκη
Τηλ.: (+30 2310) 244.228, 9, Fax: (+30 2310) 244.230
<http://www.sakkoulas.gr> • email: info@sakkoulas.gr

Η πνευματική ιδιοκτησία αποκτάται χωρίς καμία διατύπωση και χωρίς την ανάγκη ρήτρας απαγορευτικής των προσβολών της. Επισημαίνεται πάντως ότι κατά το ν. 2121/1993 και κατά τη Διεθνή Σύμβαση της Βέρνης (που έχει κυρωθεί με το ν. 100/1975) απαγορεύεται η αναδημοσίευση και γενικά η αναπαραγωγή του παρόντος έργου, με οποιονδήποτε τρόπο, τμηματικά ή περιληπτικά, στο πρωτότυπο ή σε μετάφραση ή άλλη διασκευή, χωρίς γραπτή άδεια του εκδότη και του συγγραφέα.

© 2018

A2408



05-04-555

ISBN:978-960-568-846-2

**Η νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας
για τον σχεδιασμό και τη διαχείριση του θαλάσσιου
και του παράκτιου χώρου**

Κατερίνα Σακελλαροπούλου

Αντιπρόεδρος ΣΤΕ

Η θάλασσα, οι ακτές, ο αιγιαλός και η παραλία αποτελούν κυρίαρχο χαρακτηριστικό του ελλαδικού χώρου –15.000 χιλιόμετρα ακτογραμμής, το ένα τρίτο της συνολικής Μεσογείου–, αλλά και πολύτιμους εθνικούς πόρους. Δυστυχώς η καθυστέρηση που παρατηρείται στον χωροταξικό σχεδιασμό εν γένει παρά τη ρητή συνταγματική επιταγή αφορά και στον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό και μάλιστα με εντονότερο τρόπο.

Ο συντακτικός νομοθέτης επέβαλε στα αρμόδια όργανα του κράτους την υποχρέωση να λαμβάνουν τα κατάλληλα νομοθετικά και διοικητικά μέτρα για την προστασία του περιβάλλοντος, σταθμίζοντας και άλλους παράγοντες, αναγόμενους στο γενικότερο εθνικό και δημόσιο συμφέρον, ούτως ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη.

Το άρθρο 24 του Συντάγματος αφ' ενός μεν επιβάλλει στο κράτος την υποχρέωση προστασίας του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, αφ' ετέρου δε επιτάσσει τη χωροταξική οργάνωση της χώρας, την οποία, επίσης, αναθέτει στο κράτος. Οι δύο αυτές υποχρεώσεις προδήλως αλληλοεξαρτώνται, έτσι ώστε να μην νοείται προστασία του περιβάλλοντος χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό και αντιστρόφως. Μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και δη ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία, κατά την πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, πρέπει, κατά την έννοια της πιο πάνω συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς ήπιας διαχειρίσεως και αναπτύξεως, εναρμονιζόμενο προς την συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως. Το καθεστώς αυτό αποτελεί συνήθως αντικείμενο ειδικού νόμου, σε κάθε περίπτωση, όμως, αν δεν έχει θεσπιστεί, ειδικό νομοθετικό καθεστώς προστασίας, οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος, και τις παραπά-

νω διατάξεις της Συνθήκης του Μάαστριχτ προστασίας. Η κατά τα άνω δε συνταγματική προστασία των ακτών προϋποθέτει προεχόντως την κατάρτιση των οικείων χωροταξικών σχεδίων.

Όπως έχει κριθεί, από τις διατάξεις των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμματικών οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας. Εντός του πλαισίου αυτού, ουσιώδης συντελεστής για τη βιώσιμη ανάπτυξη και, κατά μείζονα λόγο, για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων, των οποίων η οικιστική και εν γένει οικονομική ανάπτυξη πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και να μην παραβιάζει τη φέρουσα ικανότητά τους, είναι τα χωροταξικά σχέδια, με τα οποία τίθενται, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, οι μακροπρόθεσμοι στόχοι της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζεται, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών, των περιοχών ασκήσεως παραγωγικών δραστηριοτήτων και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές¹.

Η νομολογία, αρχικά, είχε δεχθεί ότι δεν είναι αναγκαίο να έχει προηγηθεί ο χωροταξικός σχεδιασμός προκειμένου να εκτελεσθεί ένα μεγάλο έργο². Σε επόμενο στάδιο, κρίθηκε ότι είναι δυνατή η εκτέλεση έργων και δραστηριοτήτων εφόσον στηρίζονται έστω σε υποκατάστατο σχεδιασμού³. Σε τρίτη φάση, ενόψει της παρόδου μακρού χρόνου από την ψήφιση του Συντάγματος (30 χρόνια), το Δικαστήριο ακύρωνε έργα και δραστηριότητες εφόσον αυτά δεν προβλέπονταν στο αναγκαίο χωροταξικό σχέδιο⁴.

1. ΣτΕ 1421, 1422, 4784, 4785/2013, 4189, 4966/2014, Ολ 3632/2015.

2. ΣτΕ Ολ 810, 811/1977, Ολ 4498/1998, Ολ 3478/2000.

3. ΣτΕ 2844/1993, 2319/2002, 2569/2004.

4. ΣτΕ Ολ 705, Ολ 2489/2006, Ολ 1569/2005.

Ειδική μορφή θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού αποτελούσαν τα θαλάσσια πάρκα Β. Σποράδων και κόλπου Λαγανά Ζακύνθου, τα οποία ρυθμίσθηκαν με π.δ. που καθόριζαν περιοχές προστασίας της φύσης. Η νομολογία ανέδειξε την ανάγκη ήπιας διαχείρισης των ευαίσθητων αυτών οικοσυστημάτων, με σεβασμό στη φέρουσα ικανότητα και τη φυσιογνωμία τους. Όπως κρίθηκε, αν οι περιορισμοί που χάριν της προστασίας επιβάλλονται στην κυριότητα πλήττουν τον πυρήνα της, γεννάται αξίωση για αποζημίωση⁵.

Αρχικά ο ν. 360/1976 και στη συνέχεια ο ν. 2742/1999 προέβλεψαν την εκπόνηση χωροταξικών σχεδίων (το Γενικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού, τα Περιφερειακά και τα Ειδικά Πλαίσια). Παρατηρήθηκε το πρωθύστερο σχήμα αρχικά να έχουν εγκριθεί τα Περιφερειακά το 2003 και να ακολουθήσει το Γενικό Πλαίσιο το 2008 και τα Ειδικά Πλαίσια ΑΠΕ, Βιομηχανίας, Υδατοκαλλιεργειών και Τουρισμού από το 2008 και μετά. Στις μελέτες του ΥΠΕΚΑ γίνεται μνεία και ειδικού πλαισίου για τον Παράκτιο Χώρο, το οποίο δεν έχει προχωρήσει ακόμη.

Η νομολογία αντιμετώπισε ζητήματα προστασίας του παράκτιου και θαλάσσιου χώρου, με χαρακτηριστικότερες περιπτώσεις αυτές των ειδικών χωροταξικών πλαισίων των υδατοκαλλιεργειών και των ΑΠΕ.

Μεταξύ των στόχων του ΓΠΣΧΑΑ αναφέρεται η βελτίωση της σχέσης μεταξύ ανάπτυξης - ισορροπίας - προστασίας. Γίνεται αναφορά στη μείωση των επι μέρους ανισοτήτων, στην προστασία των φυσικών πόρων και της πολιτιστικής κληρονομιάς, στον περιορισμό της υπέρμετρης αστικής εξάπλωσης και διάσπαρτης δόμησης. Προβλέπεται ανάπτυξη λιμενικών υποδομών που οφείλουν να ακολουθούν την κλίμακα και την φυσιογνωμία της περιοχής, ιδιαίτερα σε παραδοσιακούς οικισμούς. Ο πολυνησιακός χαρακτήρας της χώρας, το μήκος και η ποιότητα των ακτών, αναφέρονται ως συγκριτικά πλεονεκτήματα που πρέπει να αξιοποιηθούν ορθολογικά στο πλαίσιο των κατευθύνσεων για τον τουρισμό. Ειδική μνεία γίνεται στις περιοχές παράκτιου και νησιωτικού χώρου που δέχονται υψηλές πιέσεις, και για την χωρική τους οργάνωση είναι αναγκαία η χρήση ολοκληρωμένου σχεδιασμού.

Το ΓΠΣΧΑΑ δεν προσβλήθηκε με αίτηση ακυρώσεως, είναι άλλωστε αμφίβολο αν διαθέτει κανονιστική πυκνότητα τέτοια που να ελέγχεται ακυρωτικά. Προσβλήθηκαν όλα τα ειδικά σχέδια. Με τις πρώτες

5. ΣτΕ 2601/2005, 2304/1995.

αποφάσεις, το Δικαστήριο έκρινε ότι έχουν κανονιστικό χαρακτήρα και ελέγχονται ακυρωτικά δεδομένου ότι επάγονται ευθέως έννομες συνέπειες και ειδικότερα, διότι αναπτύσσουν νομική δεσμευτικότητα τόσο οι γενικές κατευθύνσεις που περιέχονται στα ειδικά χωροταξικά σχέδια, αν και καταλείπουν ευρύτατη ευχέρεια κατά την εφαρμογή τους από τα αρμόδια όργανα της Διοίκησης, όσο και οι ειδικότερες ρυθμίσεις των ειδικών χωροταξικών σχεδίων, κατά τρόπον ώστε να μην ανατρέπονται οι βασικές επιλογές και η συνολική ισορροπία των σχεδίων αυτών. Η κατά τα ως άνω νομική δεσμευτικότητα αναπτύσσεται κατά την έγκριση ρυθμιστικών και γενικών πολεοδομικών σχεδίων και κάθε είδους σχεδίων χρήσεων γης, αλλά και κατά την έκδοση εγκρίσεων και αδειών για την εγκατάσταση και λειτουργία έργων ανάπτυξης των σχετικών παραγωγικών δραστηριοτήτων.

Με τις αποφάσεις που αφορούν το χωροταξικό των ΑΠΕ αντιμετωπίστηκε το θέμα κατά πόσον προ της εκπονήσεως του εγκριθέντος χωροταξικού πλαισίου, έπρεπε να είχαν εγκριθεί ειδικά πλαίσια χωροταξικού σχεδιασμού για τις ορεινές, παράκτιες και νησιωτικές περιοχές. Όπως κρίθηκε, η υποχρέωση αυτή δεν προβλέπεται από τις διατάξεις του ν. 2742/1999 και της εν γένει χωροταξικής νομοθεσίας ούτε συνάγεται από τις συνταγματικές διατάξεις περί χωροταξικού σχεδιασμού, ή από τις διατάξεις των άρθρων 101 παρ. 4 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, στις οποίες προβλέπεται η λήψη μέτρων ενίσχυσης της περιφερειακής ανάπτυξης και, ιδίως, της ανάπτυξης των ορεινών, νησιωτικών και άλλων μειονεκτικών ή απομονωμένων περιοχών της χώρας, στην προκειμένη δε περίπτωση αφενός οι προβλέψεις του προσβαλλόμενου ειδικού πλαισίου για τις ανανεώσιμες πηγές δεν έρχονται σε αντίθεση προς τις γενικές κατευθύνσεις του εθνικού πλαισίου χωροταξικού σχεδιασμού και αειφόρου ανάπτυξης για τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη των ορεινών, παράκτιων και νησιωτικών περιοχών της χώρας (βλ. άρθρο 9 του Ε.Π.Χ.Σ. και Α.Α.), και αφετέρου κατά τη διαδικασία που προηγήθηκε της εκπονήσεως του επίδικου πλαισίου ελήφθησαν υπόψη τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά των ορεινών και νησιωτικών περιοχών της χώρας και στο τελικώς εγκριθέν πλαίσιο ενσωματώθηκαν όροι και περιορισμοί για την προστασία του φυσικού και ανθρωπογενούς περιβάλλοντος των νησιωτικών περιοχών, ιδίων με την πρόβλεψη ειδικών, για τις περιοχές αυτές, κριτηρίων χωροθετήσεως, όπως και για την προστασία των λοιπών περιοχών που αποτελούν ευαίσθητα οικοσυ-

στήματα, χρήζοντα αυξημένης προστασίας, όπως είναι, ιδίως, οι ακτές και οι ορεινοί όγκοι της ηπειρωτικής χώρας⁶.

Όπως έχει επανειλημμένως κριθεί, κατά την έννοια των άρθρων 24 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος, που κατοχυρώνουν την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης, σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευπαθή ή ευαίσθητα οικοσυστήματα, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται και τα μικρά νησιά, τα οποία χαρακτηρίζονται από την ενότητα και τη λιτή συμμετρία του τοπίου τους, από το εκτεταμένο ανάπτυγμα ακτών σε σχέση προς την έκτασή τους, και τη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) και του φυσικού περιβάλλοντος, με συνέπεια να είναι ιδιαίτερα ευάλωτα σε εξωγενείς παρεμβάσεις. Ειδικότερη εκδήλωση της συνταγματικής αυτής μέριμνας αποτελεί η διάταξη του άρθρου 101 παρ. 4 του Συντάγματος που αναφέρεται στις ιδιαίτερες συνθήκες των νησιωτικών περιοχών. Ουσιώδης όρος για την προστασία των μικρών νησιών, είναι τα ειδικά χωροταξικά σχέδια, τα οποία, δεδομένου ότι τα νησιά είναι δεκτικά μόνον ήπιας ανάπτυξης, πρέπει να προβλέπουν και να διατάσσουν στο χώρο των νησιών μόνο εκείνες τις μορφές ανάπτυξης που είναι συμβατές με την αρχή της διατήρησης αμείωτου του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους⁷. Κύριος, εξάλλου, παράγων για τον καθορισμό των ορίων της φέρουσας ικανότητας των μικρών νησιών είναι το ενεργειακό τους σύστημα, από το οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η βιώσιμη ανάπτυξή τους. Στο πλαίσιο αυτό δεν αποκλείεται η εφαρμογή μεθόδων παραγωγής ηλεκτρικής ενέργειας φιλικών προς το περιβάλλον, όπως είναι, οι ανανεώσιμες πηγές ενέργειας, για την ανάπτυξη των οποίων τα μικρά νησιά αποτελούν το κατεξοχήν προσφερόμενο πεδίο εφαρμογής τους, υπό την προϋπόθεση ότι λαμβάνεται υπόψη η ιδιαιτερότητα του νησιωτικού χώρου. Περαιτέρω, εντός του ως άνω πλαισίου, δικαιολογημένη παρίσταται κατ' αρχήν η εισαγωγή διαφορετικών ρυθμίσεων για τα νησιά εν σχέσει προς τις λοιπές περιοχές της ηπειρωτικής χώρας, οι οποίες, εφόσον δεν υπάγονται σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, επιτρεπτός, κατ' αρχήν, υφίστανται εντονότερη παραγωγική και εν γένει αναπτυξιακή δραστηριότητα από εκείνη στην οποία υπόκειται ο νησιωτικός χώρος.

6. ΣτΕ 1421, 1422/2013.

7. ΣτΕ 3628, 3752/2009.

Σύμφωνα με το χωροταξικό των ΑΠΕ, ο εθνικός χώρος διακρίνεται με βάση το εν δυνάμει εκμεταλλεύσιμο αιολικό δυναμικό και τα ιδιαίτερα χωροταξικά και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά του σε τέσσερις κατηγορίες: στην ηπειρωτική χώρα, στην Αττική, στα κατοικημένα νησιά του Ιονίου και του Αιγαίου Πελάγους και τέλος στον υπεράκτιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες. Για τα κατοικημένα νησιά, το κατεχοχόν, δηλαδή, πεδίο ανάπτυξης ήπιων μορφών ενέργειας, επιχειρείται η αξιοποίηση του πλούσιου αιολικού τους δυναμικού υπό την επιφύλαξη της τηρήσεως των αυξημένων απαιτήσεων περιβαλλοντικής προστασίας, που απορρέουν από το χαρακτήρα τους ως ιδιαίτερων και, κατά κανόνα, ευπαθών οικοσυστημάτων. Προς το σκοπό αυτό, το μεν επιτρεπόμενο ποσοστό εδαφοκάλυψης σε επίπεδο πρωτοβάθμιου οργανισμού τοπικής αυτοδιοίκησης καθορίζεται στο ήμισυ του καθορισθέντος για τις Π.Α.Π. της ηπειρωτικής χώρας, χωρίς, μάλιστα, να προβλέπεται η δυνατότητα περαιτέρω αύξησής του, η δε φέρουσα ικανότητα των νησιών, η οποία προσδιορίζεται χωριστά για κάθε ένα από αυτά, συναρτάται ευθέως προς τη μεσοπρόθεσμη εξέλιξη της ενεργειακής ζήτησης (άρθρο 8). Με το ειδικό πλαίσιο χωροταξικού σχεδιασμού προβλέπονται και κριτήρια ένταξης των αιολικών εγκαταστάσεων στο τοπίο, τα οποία συναρτώνται με συγκεκριμένες κατηγορίες σημείων ιδιαίτερου ενδιαφέροντος, που καθορίζονται στο σχέδιο και είναι κοινές για όλες τις κατηγορίες εθνικού χώρου. Οι κανόνες ένταξης των οικείων εγκαταστάσεων στο τοπίο είναι περισσότερο αυστηροί για τα κατοικημένα νησιά έναντι των λοιπών κατηγοριών του εθνικού χώρου, ενόψει των ιδιαιτεροτήτων του νησιωτικού χώρου.

Ειδικά για το ζήτημα των πουλιών και των κινδύνων που διατρέχουν από τις ΑΠΕ, το Δικαστήριο διέγινωσε πλημμέλεια, διότι προβλεπόταν η σύνταξη ειδικής ορνιθολογικής μελέτης μόνο σε περίπτωση χωροθέτησης αιολικών εγκαταστάσεων εντός Ζ.Ε.Π., και όχι όταν πρόκειται για Σ.Π.Π. Εκδόθηκε αρχικά αναβλητική απόφαση, προκειμένου η Διοίκηση να συμπληρώσει την κανονιστική ρυθμιση, και μετά την άπρακτη πάροδο της προθεσμίας εκδόθηκε ακυρωτική απόφαση⁸. Ενδιαφέρουσα είναι και η διάταξη του άρθρου 10 του ειδικού πλαισίου, όπου καθορίζονται ειδικά κριτήρια, ελάχιστες αποστάσεις κ.λπ. για την χωροθέτηση αιολικών μονάδων στον θαλάσσιο χώρο και τις ακατοίκητες νησίδες.

8. ΣτΕ 1422/2013, 807/2014.

Στο πλαίσιο της διαδικασίας κατάρτισης του ειδικού χωροταξικού για τις υδατοκαλλιέργειες, ανατέθηκε η εκπόνηση υποστηρικτικής μελέτης με χρηματοδότηση του Συνδέσμου Ελληνικών Θαλασσοκαλλιέργειών λόγω έλλειψης πόρων εκ μέρους του υπουργείου. Με δεδομένη την επί 25ετία ανάπτυξη του τομέα και τις ήδη εγκατεστημένες και λειτουργούσες επιχειρήσεις υδατοκαλλιέργειας στο σύνολο σχεδόν της χώρας, σημαντική πρόκληση για την Ομάδα Μελέτης αποτέλεσε, κατά τα αναφερόμενα στη μελέτη, η σύνθεση της υφιστάμενης κατάστασης με μία «ιδεατή», υπό την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης του χώρου και πόρων, με στόχο τη διατύπωση κατευθύνσεων για τη Στρατηγική Χωροταξική Οργάνωση του Τομέα. Σύμφωνα με τη μελέτη, για τη χωροθέτηση των χερσαίων μονάδων υδατοκαλλιέργειών δεν υπάρχει ουσιαστική δυνατότητα εναλλακτικών προτάσεων, καθώς η χωρική οργάνωση των σχετικών μονάδων εγκαταστάσεων και υποδομών διαμορφώνεται: α) από τους φυσικούς περιορισμούς που υπάρχουν και που έχουν διαμορφώσει τον κλάδο των υδατοκαλλιέργειών εσωτερικών υδάτων (τοποθεσία και δυνατότητες ποταμών, λιμνών, πηγών και λιμνοθαλασσών) και β) από τους γενικούς και τους επιμέρους περιβαλλοντικούς, χωροταξικούς και πολεοδομικούς κανόνες και ρυθμίσεις, που εκάστοτε ισχύουν. Αντίθετα για τη χωρική οργάνωση των θαλάσσιων εγκαταστάσεων υδατοκαλλιέργειας και των απαραίτητων υποστηρικτικών εγκαταστάσεων για τη λειτουργία αυτών εντοπίστηκαν 3 εναλλακτικές λύσεις πλέον αυτής της μη παρέμβασης (μηδενική λύση), που έχουν ως κοινό παρανομαστή την ανάγκη οργάνωσης του κλάδου μέσα σε επιλεγμένες, ευρύτερες Περιοχές Ανάπτυξης Υδατοκαλλιέργειών (Π.Α.Υ). Στο πλαίσιο αυτό καθορίζονται από τη μελέτη οι περιοχές αυτές με βάση τα αναπτυξιακά χαρακτηριστικά, τα δεδομένα του φυσικού περιβάλλοντος και τα δεδομένα που αφορούν στη συνύπαρξή τους με άλλες δραστηριότητες. Κατατάσσονται, δε, σε 4 κατηγορίες: Α) περιοχές ιδιαίτερα αναπτυγμένες που χρήζουν παρεμβάσεων βελτίωσης, εκσυγχρονισμού των υποδομών, προστασίας και αναβάθμισης του περιβάλλοντος, Β) περιοχές με σημαντικά περιθώρια περαιτέρω ανάπτυξης των θαλάσσιων υδατοκαλλιέργειών, Γ) περιοχές με ιδιαίτερη ευαισθησία ως προς το φυσικό και πολιτισμικό περιβάλλον στις οποίες απαιτείται προσαρμογή των όρων εγκατάστασης και λειτουργίας των μονάδων υδατοκαλλιέργειας στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του χώρου και του περιβάλλοντος και Δ) Δυσπρόσιτες περιοχές

με σημαντικές δυνατότητες ανάπτυξης των θαλάσσιων υδατοκαλλιεργειών. Κατά τη μελέτη, προκρίνεται ως βέλτιστη εναλλακτική δυνατότητα αυτή της ανάπτυξης της υδατοκαλλιέργειας κύρια μέσα σε Π.Α.Υ, όπως αυτές καθορίζονται στο Ειδικό Πλαίσιο και κατά προτεραιότητα σε ζώνες οργανωμένων υποδοχέων μονάδων (υπό τη μορφή Π.Ο.Α.Υ), που θα καθοριστούν στα πλαίσια ειδικών μελετών κατωτέρου επιπέδου χωροταξικού σχεδιασμού και σε περιοχές άτυπων συγκεντρώσεων μονάδων καθώς και μεμονωμένα, χωρίς παράλληλα να αποκλείεται η μεμονωμένη χωροθέτηση μονάδων εκτός Π.Α.Υ, σε ειδικές όμως μόνο περιπτώσεις. Κατά τα αναφερόμενα στη μελέτη η έλλειψη ενός ολοκληρωμένου σχεδιασμού για την ελληνική υδατοκαλλιέργεια έχει συσσωρεύσει τα τελευταία χρόνια μια σειρά από προβλήματα, τα οποία έχουν άμεση σχέση με τις επιπτώσεις της δραστηριότητας στο ευρύτερο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον. Σε συνδυασμό με την ανακολουθία του θεσμικού πλαισίου, το οποίο συνήθως υστερούσε και ακολουθούσε τις εξελίξεις του κλάδου, ενώ θα έπρεπε να τις κατευθύνει, χαράζοντας πολιτικές, έχουν «εκθέσει» την υδατοκαλλιέργεια (καθιστώντας την ευάλωτη) σε τρίτους για περιβαλλοντικά ζητήματα, άλλοτε βάσιμα και άλλοτε αβάσιμα, δημιουργώντας την αίσθηση στους πολίτες και στην ευρύτερη τοπική κοινωνία για μια δραστηριότητα που οχλεί. Αντίθετα, σύμφωνα με τη μελέτη, είναι ευρέως αποδεδειγμένο στην επιστημονική κοινότητα ότι η υδατοκαλλιέργεια, υπό προϋποθέσεις, μπορεί να αποτελεί μια φιλική προς το περιβάλλον δραστηριότητα και αποτελεί την πλέον ήπια δραστηριότητα του πρωτογενούς τομέα. Επίσης, παρουσιάζονται αναλυτικά οι στόχοι του προτεινόμενου σχεδίου, λαμβάνοντας υπόψη τους κοινοτικούς και εθνικούς στόχους περιβαλλοντικής προστασίας που το αφορούν, και το περιεχόμενο αυτού. Από την εν λόγω αξιολόγηση αποδεικνύεται ότι το προτεινόμενο Εθνικό Χωροθετικό Πρότυπο Οργάνωσης της Υδατοκαλλιέργειας αποτελεί το σενάριο που προκρίνεται, διότι εξυπηρετεί τις βασικές συνιστώσες των ειδικών πλαισίων χωροταξικού σχεδιασμού, που είναι η προστασία του περιβάλλοντος, η ισότητα και κοινωνική συνοχή, καθώς και η οικονομική ανάπτυξη. Ειδικότερα, κατά τη μελέτη, ανταποκρίνεται στο δύσκολο έργο της ισόρροπης ανάπτυξης σε σχέση με τους άλλους ιδιαίτερους σημαντικούς τομείς, όπως είναι το περιβάλλον, ο τουρισμός, ο πολεοδομικός σχεδιασμός, η περιφερειακή ανάπτυξη, η δημόσια υγεία και η προστασία των καταναλωτών. Εξάλλου, στη μελέτη περιγράφεται η

υφιστάμενη κατάσταση του περιβάλλοντος στο σύνολο της ελληνικής επικράτειας, με έμφαση στο υδάτινο περιβάλλον και στις αλληλεπιδράσεις που αναπτύσσονται με την υδατοκαλλιέργεια. Τέλος, εξετάζονται οι επιπτώσεις του σχεδίου στο περιβάλλον, οι οποίες αξιολογούνται ως θετικές και για το λόγο αυτό δεν προτείνονται σημαντικές βελτιώσεις στο υπό εξέταση σχέδιο αλλά μόνο συγκεκριμένες. Ειδικότερα, ως προς τη βιοποικιλότητα αναφέρεται ότι η προώθηση της οργανωμένης χωροθέτησης δημιουργεί τις προϋποθέσεις για την εφαρμογή ενιαίου μηχανισμού παρακολούθησης της επίδρασης της υδατοκαλλιέργειας στο περιβάλλον και στους οργανισμούς του, καθώς και ότι θα μπορούν να εφαρμόζονται πιο αποτελεσματικά μέτρα τα οποία θα στοχεύουν στην προστασία της βιοποικιλότητας της περιοχής, καθώς αυτά θα καλύπτουν ένα ενιαίο χώρο (θαλάσσιο ή χερσαίο) και όχι ένα μεμονωμένο χώρο με αποσπασματικά μέτρα, όπως σήμερα.

Το Δικαστήριο αντιμετώπισε ζητήματα σχετικά με τη διαδικασία που ακολουθήθηκε: κρίθηκε ότι δεν αποκλείεται η ταυτόχρονη έγκριση της μελέτης και του σχεδίου για την στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση, υπό την αυτονόητη προϋπόθεση ότι το εγκρίνον όργανο έχει τη σχετική αρμοδιότητα και εφόσον διασφαλίζεται ότι το περιεχόμενο του σχεδίου διαμορφώθηκε μετά από συνεκτίμηση των πορισμάτων της μελέτης και άρα ότι η περιβαλλοντική διάσταση ενσωματώθηκε επαρκώς στο τελικώς εγκριθέν σχέδιο. Έκρινε στη συνέχεια ότι όταν για την έκδοση διοικητικής πράξεως προβλέπεται, ως ουσιώδης τύπος της διαδικασίας, η λήψη υπόψη απλής γνώμης συλλογικού οργάνου, η γνώμη αυτή πρέπει να εκδίδεται κατά τον τρόπο που ορίζεται στο νόμο. Όταν όμως από τα στοιχεία του φακέλου προκύπτει ότι η Διοίκηση προσπάθησε επί εύλογο χρονικό διάστημα να επιτύχει τη σύνομη έκδοση της απλής γνώμης, αυτό όμως δεν κατέστη δυνατό από εσκεμμένες ενέργειες τρίτων προσώπων που παρεμπόδισαν τη λειτουργία του συλλογικού οργάνου, η αρχή του κράτους δικαίου και της αποτελεσματικής δράσης της Διοικήσεως επιβάλλουν την έκδοση της διοικητικής πράξεως, έστω και αν η απλή γνώμη, η οποία ελήφθη υπόψη από τη Διοίκηση, δεν εκδόθηκε κατά πλήρη συμμόρφωση με το νόμο, λόγω των προσκομμάτων που δημιούργησαν τα τρίτα αυτά πρόσωπα. Στην προκειμένη περίπτωση κατά την απόφαση προέκυπτε ότι μετά την εκπόνηση της υποστηρικτικής και της στρατηγικής μελέτης, ακολούθησε δημόσια διαβούλευση για το επίμαχο Ειδικό Πλαίσιο και τελικώς υποβλήθηκε

στο Εθνικό Συμβούλιο Χωροταξικού Σχεδιασμού για την προβλεπόμενη γνωμοδότηση. Υπήρξε δε ουσιαστική προσπάθεια της Διοικήσεως για την πραγματοποίηση συνεδριάσεων και διατύπωση γνώμων των μελών, που όμως παρεμποδίσθηκε με ενέργειες τρίτων προσώπων. Υπό τα δεδομένα αυτά, ενόψει και του ότι η από το Σύνταγμα επιβαλλόμενη υποχρέωση ολοκλήρωσης του χωροταξικού σχεδιασμού είχε καταστεί εντονότερη μετά τις αποφάσεις της Ολομελείας του Δικαστηρίου, που είχαν ως συνέπεια να καταπίπτουν οι περιβαλλοντικές αδειοδοτήσεις μονάδων υδατοκαλλιέργειας λόγω απουσίας του Ειδικού Πλαισίου και προκάλεσαν τη διακοπή της χρηματοδότησης του κλάδου αυτού από την Ευρωπαϊκή Ένωση, νομίμως ελήφθη υπόψη για την έκδοση του επίμαχου πλαισίου η ως άνω γνώμη. Περαιτέρω, ο ειδικότερος ισχυρισμός ότι μπορούσαν να πραγματοποιηθούν οι συνεδριάσεις του επίμαχου συλλογικού οργάνου με τηλεδιάσκεψη απορρίφθηκε, διότι δεν προκύπτει ότι υπήρχε τεχνικά η δυνατότητα αυτή, ανεξαρτήτως αν θα ήταν δυνατό να λειτουργήσει στα πλαίσια της διαδικασίας ενός τόσο πολυμελούς οργάνου⁹.

Ως προς το ζήτημα του καθορισμού των ΠΑΥ, κρίθηκε ότι αυτός δεν στηρίχθηκε ούτε αποκλειστικά, ούτε κυρίως στην υφιστάμενη πραγματική κατάσταση, η οποία, ωστόσο, δεν μπορούσε να αγνοηθεί με δεδομένη την επί 25ετία ανάπτυξη του τομέα και τις ήδη εγκατεστημένες και λειτουργούσες επιχειρήσεις υδατοκαλλιέργειας στο σύνολο σχεδόν της Ελληνικής Επικράτειας. Ειδικότερα, όπως αναφέρεται στην Υποστηρικτική Μελέτη (Α' Φάση, σελ. 161), στόχο της ομάδας μελέτης αποτέλεσε η σύνθεση της υφιστάμενης –εν πολλοίς– παγιωμένης κατάστασης με μία «ιδεατή», υπό την έννοια της ολοκληρωμένης διαχείρισης χώρου και πόρων, με στόχο τη βιώσιμη ανάπτυξη του τομέα. Στη ΣΜΠΕ, μεταξύ των δυσκολιών που ανέκυψαν κατά την εκπόνησή της, αναφέρεται «... η υφιστάμενη κατάσταση της σημειακής χωροθέτησης και λειτουργίας μονάδων υδατοκαλλιέργειας, σε συνδυασμό με τα επενδεδυμένα δημόσια και ιδιωτικά κεφάλαια, που συνιστά πίεση για την επίτευξη ισορροπίας μεταξύ βέλτιστου χωροταξικού σχεδιασμού και περιορισμού της επιβάρυνσης επιχειρήσεων και των παραγωγών από δαπάνες μετεγκατάστασης των μονάδων ...». Εξάλλου, κατά τα προβλεπόμενα στο άρθρο 5 του προσβαλλόμενου πλαισίου, ελήφθησαν υπόψη, μεταξύ άλλων, η

9. ΣτΕ 4966, 4982/2014.

πλούσια εμπειρική γνώση και οι δεξιότητες των ήδη λειτουργουσών και βιώσιμων μονάδων, μέσω της οποίας επιβεβαιώνεται η καταλληλότητα για την άσκηση της δραστηριότητας συγκεκριμένων περιοχών. Τέλος, όπως προκύπτει από το χάρτη που συνοδεύει το Ειδικό Πλαίσιο στις ΠΑΥ περιλαμβάνονται πολλές περιοχές, στις οποίες μέχρι σήμερα δεν έχει εγκατασταθεί μονάδα, ούτε έχει εκδηλωθεί ενδιαφέρον για εγκατάσταση, όπως, ενδεικτικά οι ΠΑΥ Γ1 - Βόρεια Κέρκυρα, Β2 - Νότιο-ανατολική Κεφαλονιά, Β.1.2 - Νοτιοδυτική Ιθάκη, Β9 - Στόμιο ν. Λαρίσης, Β7 - Μέγαρο, Β14 και Β15 στην Ανατολική Μακεδονία. Αλλά και οι υπόλοιπες ΠΑΥ περιλαμβάνουν τεράστιες επιφάνειες, των οποίων μικρό ποσοστό καταλαμβάνουν οι μισθωμένες εκτάσεις, καθώς και οι περιοχές των υπό θεσμοθέτηση ΠΟΑΥ. Υπό τα δεδομένα αυτά, κρίθηκε ότι ο επίμαχος σχεδιασμός βασίστηκε στην εκ νέου αξιολόγηση των περιοχών βάσει επιστημονικών κριτηρίων, προς το σκοπό της εξυπηρέτησης των αρχών της ορθολογικής χωροταξίας και όχι για τη νομιμοποίηση υφιστάμενων πραγματικών καταστάσεων, οι οποίες, άλλωστε, δεν ήταν αυθαίρετες, αλλά, κατά το μεγαλύτερο μέρος τους επρόκειτο για ατομικές χωροθετήσεις βάσει νομίμων κριτηρίων.

Κρίθηκε τέλος ότι από καμία διάταξη της διεθνούς και εσωτερικής χωροταξικής νομοθεσίας δεν προέκυπτε δέσμευση να προηγηθεί η εκπόνηση του ειδικού χωροταξικού για τον παράκτιο χώρο έναντι των λοιπών χωροταξικών.

Κατά την πάγια νομολογία, ουσιώδες μέρος του φυσικού περιβάλλοντος, και μάλιστα ευπαθές, είναι τα οικοσυστήματα των ακτών, τα οποία πρέπει, κατά την έννοια της σχετικής συνταγματικής επιταγής, να τελούν υπό ιδιαίτερο καθεστώς, ήπιας διαχείρισεως και αναπτύξεως, εναρμονιζόμενο προς τη συνταγματικώς κατοχυρωμένη αρχή της βιώσιμης αναπτύξεως. Το καθεστώς αυτό αποτελεί συνήθως αντικείμενο ειδικού νόμου, σε κάθε περίπτωση, πάντως, οι ακτές αποτελούν ευθέως αντικείμενο της επιβαλλομένης με το άρθρο 24 του Συντάγματος προστασίας¹⁰. Εξάλλου, μέριμνα για την προστασία των ακτών λαμβάνεται και σε υπερεθνικό επίπεδο, με το πρωτόκολλο για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου, το οποίο αποτελεί αναπόσπαστο τμήμα της διεθνούς σύμβασης για την προστασία του θαλασσίου περιβάλλοντος και των παρακτίων περιοχών της Μεσο-

10. ΣτΕ 3944/2015, 2713/2013, 4542/2009, 2506/2002, 3346/1999.

γείου, δηλ. της διεθνούς σύμβασης της Βαρκελώνης, όπως έχει πλέον μετονομασθεί, (η οποία κυρώθηκε με το άρθρο πρώτο του ν. 855/1978, Α' 235, ενώ σε αυτήν έχουν προσχωρήσει και οι Ευρωπαϊκές Κοινότητες, δυνάμει της υπ' αριθμ. 77/585/ΕΟΚ απόφασης του Συμβουλίου των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων, L240) και αποτελεί μέρος του ενωσιακού δικαίου (ΣτΕ 3977/2010, 2752/2013, απόφαση του ΔΕΚ της 7.10.2004 Επιτροπή κατά Γαλλίας C-239/03, για την προστασία της λίμνης Berre). Στο πρωτόκολλο αυτό, το οποίο υπογράφηκε στη Μαδρίτη την 21.1.2008, με ισχύ από 4.3. 2011, και στο οποίο η Ευρωπαϊκή Ένωση προσχώρησε με την υπ' αριθμ. 2009/89/ΕΚ απόφαση του Συμβουλίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ορίζονται, μεταξύ άλλων, ως «ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών», η δυναμική διαδικασία με σκοπό την αειφόρο διαχείριση και χρήση των παράκτιων ζωνών, κατά την οποία λαμβάνονται ταυτόχρονα υπόψη η ευπαθής φύση των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, η ποικιλομορφία των δραστηριοτήτων και χρήσεων, οι αλληλεπιδράσεις τους, ο θαλάσσιος προσανατολισμός ορισμένων δραστηριοτήτων και χρήσεων και ο αντίκτυπός τους στο θαλάσσιο και το χερσαίο τμήμα, ως στόχοι δε της διαχείρισης αυτής αναφέρονται στη διάταξη του άρθρου 5: α) η διευκόλυνση της αειφόρου ανάπτυξης των παράκτιων ζωνών μέσω του ορθολογικού σχεδιασμού των δραστηριοτήτων, εξασφαλίζοντας ότι η οικονομική, κοινωνική και πολιτιστική ανάπτυξη συνάδει με το περιβάλλον και τα τοπία· β) η διατήρηση των παράκτιων ζωνών προς όφελος των σημερινών και μελλοντικών γενεών· γ) η εξασφάλιση της αειφόρου εκμετάλλευσης των φυσικών πόρων, ιδίως όσον αφορά τα ύδατα· δ) η διατήρηση της ακεραιότητας των παράκτιων οικοσυστημάτων και τοπίων, καθώς και της γεωμορφολογίας των παράκτιων ζωνών· ε) η αποτροπή ή/και μείωση των επιδράσεων των φυσικών κινδύνων και ειδικότερα της αλλαγής του κλίματος, που μπορούν να προκληθούν από φυσικές αιτίες ή ανθρωπογενείς δραστηριότητες· στ) η επίτευξη συνοχής μεταξύ δημόσιων και ιδιωτικών πρωτοβουλιών και μεταξύ όλων των αποφάσεων που λαμβάνονται από τις δημόσιες αρχές, σε εθνικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο, οι οποίες επηρεάζουν τη χρήση των παράκτιων ζωνών. Περαιτέρω, στο άρθρο 6 (Γενικές αρχές της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών) ορίζονται, μεταξύ άλλων, τα εξής: «Κατά την εφαρμογή του παρόντος πρωτοκόλλου, τα συμβαλλόμενα μέρη ακολουθούν τις εξής αρχές όσον αφορά την ολοκληρωμένη διαχείριση των παρά-

κτιων ζωνών: α) ... β) όλα τα στοιχεία σχετικά με τα υδρολογικά, γεωμορφολογικά, κλιματολογικά, οικολογικά, κοινωνικοοικονομικά και πολιτιστικά συστήματα λαμβάνονται υπόψη με ολοκληρωμένο τρόπο, ώστε να μην σημειώνεται υπέρβαση της φέρουσας ικανότητας των παράκτιων ζωνών και να προλαμβάνονται οι αρνητικές επιπτώσεις λόγω φυσικών καταστροφών και ανάπτυξης. γ) κατά το σχεδιασμό και τη διαχείριση των παράκτιων ζωνών εφαρμόζεται προσέγγιση βασιζόμενη στα οικοσυστήματα, ώστε να εξασφαλίζεται η αειφόρος ανάπτυξή τους. δ) διασφαλίζεται η κατάλληλη διακυβέρνηση, η οποία επιτρέπει στους τοπικούς πληθυσμούς και τα μέλη της κοινωνίας των πολιτών που αφορά η εξέλιξη των παράκτιων ζωνών επαρκή και έγκαιρη συμμετοχή τους σε μια διαφανή διαδικασία λήψης αποφάσεων. ε) ... ι) αποτρέπονται οι ζημιές στο παράκτιο περιβάλλον και, εφόσον προκληθούν, λαμβάνονται κατάλληλα μέτρα αποκατάστασης». Στο άρθρο 9 (οικονομικές δραστηριότητες) προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι τα συμβαλλόμενα μέρη: «α) αποδίδουν δέουσα προσοχή στις οικονομικές δραστηριότητες που απαιτούν την άμεση εγγύτητα με τη θάλασσα· β) εξασφαλίζουν ότι στις διάφορες οικονομικές δραστηριότητες ελαχιστοποιείται η χρήση των φυσικών πόρων και λαμβάνονται υπόψη οι ανάγκες των μελλοντικών γενεών· γ) εξασφαλίζουν την ολοκληρωμένη διαχείριση των υδάτινων πόρων και περιβαλλοντικά ορθή διαχείριση των αποβλήτων· δ) διασφαλίζουν ότι η παράκτια και η θαλάσσια οικονομία είναι προσαρμοσμένες στην ευπαθή φύση των παράκτιων ζωνών και ότι οι πόροι της θάλασσας προστατεύονται από τη ρύπανση». Στο άρθρο 11 (τοπία): «1. Τα συμβαλλόμενα μέρη, αναγνωρίζοντας την ειδική αισθητική, φυσική και πολιτιστική αξία των παράκτιων τοπίων, ανεξαρτήτως της ταξινόμησής τους ως προστατευόμενων ζωνών, θεσπίζουν μέτρα για να εξασφαλίσουν την προστασία των παράκτιων τοπίων μέσω νομοθετικών πράξεων, σχεδιασμού και διαχείρισης. 2. ...». Τέλος, στο άρθρο 20 του Πρωτοκόλλου (Χωροταξική Πολιτική), προβλέπεται ότι: «1. Με σκοπό την προώθηση της ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών, τη μείωση των οικονομικών πιέσεων, τη διατήρηση ανοικτών περιοχών και τη διευκόλυνση της δημόσιας πρόσβασης στη θάλασσα και κατά μήκος της ακτής, τα συμβαλλόμενα μέρη θεσπίζουν κατάλληλα χωροταξικά μέσα και μέτρα, συμπεριλαμβανόμενης της διαδικασίας του χωροταξικού σχεδιασμού. 2. Για το σκοπό αυτό, και προκειμένου να διασφαλιστεί η αειφόρος διαχείριση της δημόσιας και ιδιωτικής γης των παράκτιων περιοχών, τα συμβαλλόμενα μέρη μπορούν μεταξύ άλλων να θεσπίσουν μηχανισμούς

για την αγορά, την εκχώρηση, τη δωρεά ή τη μεταφορά εδαφών στο δημόσιο και να επιβάλουν δουλείες στις ιδιοκτησίες». Υπό το φως των διατάξεων για την προστασία των ακτών, σε συνδυασμό με την κατ' άρθρο 2 παρ. 2 του ν. 2971/2001 γενική ρήτρα περί ευθύνης του Κράτους για την προστασία του οικοσυστήματος των παράκτιων ζωνών, κρίθηκε ότι οι ρυθμίσεις των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 έχουν την έννοια ότι η παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί του αιγιαλού και της παραλίας, στους πρωτοβάθμιους Ο.Τ.Α. για την άσκηση δραστηριοτήτων που είναι, καταρχήν, ήπιες και συμβατές με τον προορισμό των στοιχείων αυτών του φυσικού περιβάλλοντος ως κοινοχρήστων, πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως, συνοδευόμενη από τα αναγκαία διαγράμματα, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του υπό παραχώρηση συγκεκριμένου τμήματος του αιγιαλού, προκειμένου να διασφαλισθεί και η κατά προορισμό χρήση του ως κοινόχρηστου αγαθού. Ειδικότερα, στη διάταξη της παρ. 3 του άρθρου 13 του νόμου προβλέπεται ρητά η δυνατότητα παραχώρησης της απλής χρήσης αιγιαλού για την άσκηση δραστηριοτήτων που εξυπηρετούν τους λουόμενους ή την αναψυχή του κοινού, με ελαφρές και μη μόνιμες κατασκευές, όπως λ.χ. θαλάσσια μέσα αναψυχής, ομπρέλες και τροχήλατα αναψυκτήρια, δεδομένου ότι οι μόνιμες κατασκευές, έβραν της αλλοίωσης που επιφέρουν στη μορφολογία του αιγιαλού, συνδέονται με δραστηριότητες (bar-αναψυκτήρια) μη συμβατές με το χαρακτήρα και τον προορισμό του αιγιαλού, ως κοινόχρηστου φυσικού αγαθού, και ως εκ τούτου αποτελούν μη επιτρεπόμενη χρήση εκ του νόμου¹¹.

Ειδικά για την παραλιακή ζώνη της Αττικής, με αφορμή το π.δ. του 2004 για τον καθορισμό ζωνών προστασίας από τον Φαληρικό Όρμο μέχρι την Αγία Μαρίνα Κρωπίας, κρίθηκαν τα εξής¹²: ο ν. 1515/1985 «Ρυθμιστικό σχέδιο και πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος της ευρύτερης περιοχής της Αθήνας» (Α' 18), οι διατάξεις του οποίου αποδίδονται στα άρθρα 8 και επόμε. του κυρωθέντος με το άρθρο πρώτο του π.δ. της 14-27.7.1999 (Δ' 580) Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν.), έχει εκδοθεί σε συμμόρφωση προς το άρθρο 24 παρ. 1 και

11. ΣτΕ 3944/2015.

12. ΣτΕ 2133/2016.

2 του Συντάγματος, το οποίο επιβάλλει αφ' ενός μεν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, αφ' ετέρου δε τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας για την επίτευξη των καλύτερων όρων διαβίωσης¹³. Στο προοίμιο του επίμαχου δ/τος γίνεται επίκληση, μεταξύ άλλων, του άρθρου 11 παρ. 3 του Κώδικα Βασικής Πολεοδομικής Νομοθεσίας (Κ.Β.Π.Ν., π.δ. της 14/27.7.1999, Δ' 580), το οποίο αποδίδει το περιεχόμενο του άρθρου 4 παρ. 3 του ν. 1515/1985, όπως τροποποιηθέν ισχύει. Κατά την διάταξη αυτή, *«Με προεδρικά διατάγματα, που εκδίδονται με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος Χωροταξίας και Δημοσίων Έργων συμπληρώνονται, εξειδικεύονται, διευκρινίζονται και τροποποιούνται μερικά το ρυθμιστικό σχέδιο Αθήνας και το πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος χωρίς μεταβολή των στόχων και κατευθύνσεων τους ύστερα από γνώμη της εκτελεστικής επιτροπής του Οργανισμού Αθήνας»*. Το κατά την εν λόγω διάταξη πρόγραμμα προστασίας περιβάλλοντος Αθήνας περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, κατά το άρθρο 9 περ. β του Κ.Β.Π.Ν. (άρθρο 2 του ν. 1515/1985), το οποίο επίσης μνημονεύεται στο προοίμιο του προβαλλόμενου π.δ/τος, μέτρα για την προστασία του τοπίου, των ακτών και των ειδικών περιοχών φυσικού κάλλους, ενώ οι κατά την αυτή ως άνω διάταξη στόχοι και κατευθύνσεις του ρυθμιστικού σχεδίου Αθήνας (Ρ.Σ.Α.) περιλαμβάνουν, μεταξύ άλλων, κατά το επίσης τυχόν επικλήσεως στο προοίμιο του αυτού διατάγματος άρθρο 10 περ. 1β και 3α του Κ.Β.Π.Ν. (άρθρο 3 του ν. 1515/1985), ως γενικότερο μεν στόχο την βελτίωση της ποιότητας ζωής για όλους τους κατοίκους της περιοχής και την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, ως ειδικότερο δε στόχο την οικολογική ανασυγκρότηση, την ανάδειξη και προστασία του αττικού τοπίου, των τοπίων φυσικού κάλλους και των ακτών. Στους στόχους δε αυτούς περιλαμβάνεται, σύμφωνα με το επίσης μνημονευόμενο στο προοίμιο του αυτού δ/τος άρθρο 1 παρ. 1 εδ. ε' του ν. 2730/1999 *«Σχεδιασμός, ολοκληρωμένη ανάπτυξη και εκτέλεση των Ολυμπιακών Έργων και άλλες διατάξεις»* (Α' 130), η ανάδειξη, αποκατάσταση, βιώσιμη ανάπτυξη και ολοκληρωμένη διαχείριση του παράκτιου μετώπου της πρωτεύουσας στο Σαρωνικό, ως υπερτοπικής ζώνης αθλητισμού, αναψυχής, πολιτιστικών δραστηριοτήτων και σύγχρονων και ήπιων τουριστικών υποδομών. Όπως έχει γίνει δεκτό, από τις διατάξεις αυτές συνάγεται ότι, κατά την εξειδίκευση των στόχων

13. ΣτΕ ΟΛ 604, ΟΛ 2173/2002, ΟΛ 2403/1997, Π.Ε. 305/2006.

και κατευθύνσεων του Ρ.Σ.Α., όπως αυτή ενεργείται με τα κατ' άρθρο 11 παρ. 3 του Κ.Β.Π.Ν. εκδιδόμενα προεδρικά διατάγματα, επιτρέπεται η λήψη όλων των αναγκαίων μέτρων για την προστασία και ανάδειξη των προστατευόμενων στοιχείων του τοπίου της περιοχής Αθηνών, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνονται, κατά τα οριζόμενα, άλλωστε, στο άρθρο 1 παρ. 3 περ. ε του ν. 1650/1986 (Α' 160), και οι ακτές ως φυσικοί πόροι, ως ευαίσθητα οικοσυστήματα και ως στοιχεία του τοπίου. Εξ άλλου, με τα εν λόγω διατάγματα, δύνανται να τροποποιούνται οι όροι και περιορισμοί δομήσεως και των οικισμών με εγκεκριμένα σχέδια πόλεως, οι οποίοι περιλαμβάνονται στα όρια της περιοχής παρέμβασης. Στα μέτρα αυτά προεχόντως περιλαμβάνεται η θέσπιση όρων και περιορισμών χρήσεων γης, οι οποίοι, όταν πρόκειται για περιοχές και ακτές εκτός σχεδίου πόλεως, μη προοριζόμενες, ως εκ τούτου, κατ' αρχήν, προς δόμηση, δύνανται να εξικνούνται και μέχρις ολοσχερούς απαγορεύσεως της δομήσεως σε περιοχές, στις οποίες η ιδιαίτερη φύση τους και η εξυπηρέτηση των ως άνω σκοπών το επιβάλλουν. Εφ' όσον δε τα μέτρα αυτά, σύμφωνα, άλλωστε, με τους ανωτέρω σκοπούς του Ρ.Σ.Α., αφ' ενός μεν θεσπίζονται με αντικειμενικά κριτήρια χάριν της προστασίας του δημοσίου συμφέροντος και τεκμηριώνονται από τα στοιχεία του φακέλου, χωρίς να συντρέχει περίπτωση πλάνης περί τα πράγματα, αφ' ετέρου δε δεν εξαφανίζουν ούτε καθιστούν την ιδιοκτησία αδρανή σε σχέση με τον προορισμό της, δεν προσκρούουν στο άρθρο 17 του Συντάγματος ούτε στο άρθρο 1 του πρώτου Προσθέτου Πρωτοκόλλου της Ευρωπαϊκής Συμβάσεως Δικαιωμάτων του Ανθρώπου (ΕΣΔΑ) που κυρώθηκε με το ν.δ. 53/1974, Α' 256. Συντρεχουσών δε των ανωτέρω προϋποθέσεων, δεν αποτελεί, κατά τα λοιπά, αντικείμενο ακυρωτικού ελέγχου η εκτίμηση της Διοικήσεως για τα ιδιαίτερα μορφολογικά και άλλα χαρακτηριστικά μιας περιοχής, προκειμένου αυτή να ενταχθεί σε συγκεκριμένη ζώνη κανονιστικών ρυθμίσεων, η ζώνη δε αυτή μπορεί να είναι και διαφορετική από αντίστοιχη ζώνη άλλης περιοχής, για την οποία, κατά την εκτίμηση της Διοικήσεως, δεν συντρέχουν οι αυτές συνθήκες.

Συγκεκριμένα, με το επίμαχο διάταγμα, η παραλιακή περιοχή του νομού Αττικής από τον Φαληρικό Όρμο έως την περιοχή Λομβάρδα Αγίας Μαρίνας Κρωπίας διαιρέθηκε σε ζώνες χρήσεων γης και όρων και περιορισμών δομήσεως. Στόχος του εν λόγω διατάγματος είναι η συμπλήρωση, εξειδίκευση και διευκρίνιση του Ρυθμιστικού Σχεδίου της

Αθήνας και του προγράμματος προστασίας περιβάλλοντος για την πιο πάνω περιοχή, στα πλαίσια των γενικότερων στόχων και κατευθύνσεων του ν. 1515/1985, στους οποίους εντάσσεται και ο προσδιοριζόμενος με το προαναφερθέν άρθρο 1 παρ. 1 εδ. ε' του ν. 2730/1999 στόχος. Οι γενικοί αυτοί στόχοι, όπως εξειδικεύονται για την περιοχή που αφορά το προσβαλλόμενο διάταγμα, αφορούν την προστασία, διατήρηση και αποκατάσταση των παράκτιων οικοσυστημάτων (στη θάλασσα και στην ξηρά) και την εξασφάλιση της απαιτούμενης ισορροπίας σε μακροπρόθεσμη προοπτική βιώσιμης ανάπτυξης, την προστασία, διατήρηση και ανάδειξη του τοπίου, των αρχαιολογικών και ιστορικών τόπων, τη διεύρυνση και ενίσχυση του δημόσιου, κοινόχρηστου χαρακτήρα της ζώνης, για όσο το δυνατόν περισσότερες και πολυπληθέστερες ομάδες χρηστών με παράλληλη αύξηση της προσπελασιμότητάς της, την εξασφάλιση της συνέχειας της παραλιακής ζώνης αλλά και τη σύνδεσή της με τον αστικό ιστό πίσω από την παραλιακή λεωφόρο, την απομάκρυνση ασυμβίβαστων με την ακτή και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα της δραστηριοτήτων, την αποσυμφόρησή της από εντατικές αποκλειστικές χρήσεις, την αξιολόγηση και το συντονισμό των αναπτυξιακών προγραμμάτων των δημόσιων και ιδιωτικών φορέων που ενεργοποιούνται στη ζώνη και την ένταξη αυτών σε ενιαίο πλαίσιο υπό τους ανωτέρω γενικούς στόχους. Με την απόφαση κρίθηκε ότι ο κανονιστικός νομοθέτης, στο πλαίσιο συνολικής θεωρήσεως του καθεστώτος του παράκτιου μετώπου της πρωτεύουσας, που έχει ζωτική σημασία για την ποιότητα ζωής του πληθυσμού του λεκανοπεδίου, προέβη στη διαίρεση αυτού σε ζώνες και θέσπισε, ανάλογα με τις ιδιαίτερες συνθήκες κάθε μιας από αυτές, τους κατάλληλους όρους και περιορισμούς δόμησης και χρήσης για την εξυπηρέτηση των στόχων του ΡΣΑ.

Πάγια, εξάλλου, είναι η νομολογία που τονίζει την υποχρέωση να εντάσσονται σε χωροταξικό σχεδιασμό και τα κατά την έννοια του άρθρου 55 του Κώδικα που εγκρίθηκε με το άρθρο μόνο του Β.Δ. της 14/19.1.1939 «περί κωδικοποιήσεως των περί Λιμενικών Ταμείων κειμένων διατάξεων» (Α' 24) πάσης φύσεως λιμενικά έργα, τα οποία συνιστούν ουσιώδεις τεχνικές παρεμβάσεις και αλλοιώσεις των παράκτιων οικοσυστημάτων και στα οποία περιλαμβάνονται, μεταξύ άλλων, κρηπίδωματα, μώλοι και κυματοθραύστες¹⁴. Για το λόγο αυτό, άλλωστε, οι

14. ΣτΕ 4542/2009, 4160/2015, 1243/2016.

μαρίνες σκαφών αναψυχής περιλαμβάνονται στα έργα Α' κατηγορίας κατά την Κ.Υ.Α. 69269/5387/1990, ήδη δε τα λιμενικά έργα κατατάσσονται στην ομάδα 3η - Κατηγορία πρώτη κατά την ισχύουσα Κ.Υ.Α. Η.Π. 15393/2232/2002, και ειδικότερα οι μαρίνες με θέσεις σκαφών άνω των 300, όπως το επίδικο έργο κατατάσσονται στην 1η Υποκατηγορία της Πρώτης Κατηγορίας. Ως εκ τούτου για τα ανωτέρω έργα είχε εφαρμογή η διαδικασία της υποχρεωτικής προεγκρίσεως χωροθετήσεως και εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων κατά το ν. 1650/1986, όπως ίσχυε πριν την τροποποίησή του, ήδη δε τα έργα αυτά υπόκεινται στην κατά το ν. 3010/2002 διαδικασία της προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης και ακολούθως της έκδοσης περιβαλλοντικών όρων. Ενόψει των ανωτέρω, η κατασκευή λιμένων οποιασδήποτε κατηγορίας σε οποιαδήποτε ακτή της Χώρας δεν επιτρέπεται να αποφασίζεται επ' ευκαιρία και αποσπασματικά, αλλά πρέπει να αποτελεί αντικείμενο ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού εντός του εθνικού ή μείζονος περιφερειακού δικτύου λιμένων της Χώρας. Δεδομένου δε ότι ο σχεδιασμός του εθνικού ή περιφερειακού δικτύου λιμένων εκφράζει κατ' ουσίαν την στρατηγική της βιώσιμης ανάπτυξης αυτών, ο προγραμματισμός κάθε λιμένα, οποιασδήποτε κλίμακας, πρέπει, περαιτέρω, να στηρίζεται σε πλήρως τεκμηριωμένη μελέτη, την οποία πρέπει να λαμβάνεται υπόψη αφ' ενός το δημόσιο συμφέρον, το οποίο επιβάλλει την κατασκευή του λιμένα και αφ' ετέρου, τους όρους προστασίας του παράκτιου και θαλάσσιου οικοσυστήματος που επηρεάζεται από αυτόν, στους οποίους περιλαμβάνεται η διαφύλαξη του αναγκαίου φυσικού κεφαλαίου, η αποφυγή βλάβης του τυχόν εκεί υπάρχοντος πολιτιστικού κεφαλαίου, στο οποίο ανήκουν και οι ενάλιες αρχαιότητες, ο σεβασμός της γεωμορφολογίας και του φυσικού αναγλύφου των ακτών και η μέριμνα για τη μικρότερη δυνατή διατάραξη των οικείων οικοσυστημάτων και της υδροδυναμικής των ακτών, συμπεριλαμβανομένου και του σεβασμού του αισθητικού κάλλους της ακτής, που αποτελεί πολύτιμο οπτικό πόρο. Μόνο δε αν από την οικεία τεχνική μελέτη προκύπτει ότι οι αρχές αυτές έχουν ενσωματωθεί στον προγραμματισμό του λιμένα, η κατασκευή του δύναται να θεωρηθεί ως βιώσιμη και άρα νόμω επιτρεπτή.

Με τις διατάξεις του ν. 2160/1993 (Α' 118) εισήχθησαν ρυθμίσεις για την τουριστική ανάπτυξη της χώρας και ρυθμίσθηκαν για πρώτη φορά ζητήματα σχετικά με τη δημιουργία και τη λειτουργία των τουριστικών

λιμένων (άρθρα 29-37). Όπως έχει κριθεί, οι διατάξεις αυτές, ερμηνευόμενες υπό το φως των θεμελιωδών αρχών της βιώσιμης ανάπτυξης, οι οποίες πηγάζουν από το άρθρο 24 του Συντάγματος, επιτρέπουν την ίδρυση τουριστικών λιμένων, οποιασδήποτε κλίμακας και μορφής, μόνον κατόπιν τομεακού χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος πρέπει να έχει λάβει υπόψη και να έχει σταθμίσει τις αρχές αυτές. Περαιτέρω, από την εισηγητική έκθεση του ανωτέρω νόμου συνάγεται ότι με τις διατάξεις του επιδιώχθηκε η αναδιοργάνωση και ο εκσυγχρονισμός των ήδη υφισταμένων και η δημιουργία νέων τουριστικών λιμένων αναψυχής, συμβατών με τις θεσμοθετηθείσες χρήσεις γης της ευρύτερης περιοχής χωροθετήσεώς τους, καθώς και η ανάδειξή τους ως σημαντικού παράγοντα τουριστικής ανάπτυξης της χώρας και ενίσχυσης της εθνικής οικονομίας. Εξ άλλου, η εκδοθείσα, κατ'εφαρμογήν της ειδικής νομοθεσίας περί τουριστικών λιμένων, έγκριση χωροθέτησης του άρθρου 31 παρ. 3 του εν λόγω ν. 2160/1993 επιφέρει ευθέως έννομα αποτελέσματα, τα οποία συνίστανται στη χωροθέτηση του τουριστικού λιμένα και των επιμέρους υποστηρικτικών της λειτουργίας του εγκαταστάσεων και στον καθορισμό των επιτρεπομένων χρήσεων γης και των όρων και περιορισμών δόμησης στη χερσαία ζώνη αυτού. Η, κατά τα ανωτέρω, έγκριση, εξακολουθεί και υπό την ισχύ του ν. 3010/2002, να συνιστά άσκηση αποφασιστικής αρμοδιότητας, με αποτέλεσμα η οικεία εγκριτική πράξη να μην έχει προσλάβει, υπό το νεότερο νομοθετικό καθεστώς, τον χαρακτήρα γνωμοδοτήσεως, αλλ' αντιθέτως να εξακολουθεί να αποτελεί εκτελεστή διοικητική πράξη. Τούτο δε, διότι τόσο το περιεχόμενο όσο και οι έννομες συνέπειες της έγκρισης χωροθέτησης τουριστικού λιμένα δεν αλλοιώθηκαν με τη θέσπιση της προβλεπόμενης από τις διατάξεις του ν. 3010/2002 (Α' 91) διαδικασίας προκαταρκτικής περιβαλλοντικής εκτίμησης και αξιολόγησης (βλ. ήδη την αντίστοιχης λειτουργίας διαδικασία του προκαταρκτικού προσδιορισμού περιβαλλοντικών απαιτήσεων του άρθρου 2 του ν. 4014/2011, Α' 209), η οποία είναι διαφορετική της διαδικασίας χωροθέτησης του ν. 2160/1993 και δεν καθιστά περιττή την εφαρμογή των οικείων διατάξεων της περιβαλλοντικής νομοθεσίας. Με τις διατάξεις του ως άνω νόμου θεσπίζεται, προκειμένου να δημιουργηθεί ένας νέος τουριστικός λιμένας, σύνθετη διοικητική ενέργεια, που αρχίζει με τη δημοσίευση της αποφάσεως, με την οποία εγκρίνεται η χωροθέτησή του και ολοκληρώνεται με την έκδοση των διοικητικών πράξεων, με τις οποίες εγκρίνονται οι μελέ-

τες που αποσκοπούν στην κατασκευή του, μεταξύ των οποίων περιλαμβάνεται και η έγκριση της μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Περαιτέρω, κατά τη διαγραφόμενη από τις διατάξεις του ν. 2160/1993 διαδικασία χωροθετήσεως τουριστικού λιμένα, εξετάζεται η κατ' αρχήν καταλληλότητα της επιλεγείσης θέσεως τόσο από απόψεως συμβατότητας προς τις ήδη θεσμοθετηθείσες χρήσεις γης της περιοχής, όσο και από απόψεως δυνατοτήτων τουριστικής αξιοποίησης και λιμενικής εξυπηρέτησεως των προς ελλιμενισμό σκαφών αναψυχής, η τελική, όμως, απόφαση για την κατασκευή του λιμένος λαμβάνεται μόνον μετά την ολοκλήρωση της προβλεπόμενης εκ του νόμου διαδικασίας περιβαλλοντικής αδειοδότησεως του έργου, στάδιο κατά το οποίο οριστικοποιείται η ακριβής θέση και τα επιμέρους χαρακτηριστικά του.

Η Ευρωπαϊκή Ένωση επιδεικνύει έντονο ενδιαφέρον για τη θαλάσσια πολιτική και ειδικότερα τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό¹⁵. Ειδική μορφή σχεδιασμού που συνδέει τη χερσαία με τη θαλάσσια χωροταξία αποτελεί η ολοκληρωμένη διαχείριση παράκτιων ζωνών. Η Χώρα μας, με τη συγκεκριμένη γεωμορφολογία και τη νησιωτική μορφή, παρουσίασε σημαντικές καθυστερήσεις στον χωροταξικό σχεδιασμό, με εντονότερη αυτή που αφορά τον παράκτιο και τον θαλάσσιο χώρο. Το στοιχείο αυτό φυσικής κληρονομιάς πρέπει να ρυθμισθεί σε αρμονία με το διεθνές καθεστώς προστασίας, για λόγους κοινωνικούς, οικονομικούς και περιβαλλοντικούς, τους παράγοντες δηλαδή που συνθέτουν τη βιώσιμη ανάπτυξη του τόπου.

15. Σημαντική η μονογραφία του καθηγητή Λουδοβίκου Βασενχόβεν: «Θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός», Πανεπιστημιακές εκδόσεις Κρήτης, 2017.