

ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ & ΔΙΚΑΙΟ

ΦΥΣΙΚΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ - ΕΝΕΡΓΕΙΑ - ΧΩΡΟΤΑΞΙΑ - ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΑ - ΔΟΜΗΣΗ - ΔΗΜΟΣΙΑ ΕΡΓΑ - ΜΝΗΜΕΙΑ

ΑΝΑΤΥΠΟ

Κωνσταντίνα Σταματίου

Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

| Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και
σχεδιασμός του χώρου στην Ελλάδα: από τη θέσπιση
της οδηγίας 2001/42 στην εφαρμογή

Online πρόσβαση σε ΠερΔικ στην Πλατφόρμα Νομικού Περιεχομένου | www.qualex.gr



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και σχεδιασμός του χώρου στην Ελλάδα: από τη θέσπιση της οδηγίας 2001/42 στην εφαρμογή

Κωνσταντίνα Σταματίου, Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Αθηνών, Δικηγόρος

Αντικείμενο και σκοπός της μελέτης είναι η διερεύνηση και συστηματική ανάλυση των βασικών ζητημάτων που έχουν ανακύψει κατά την εφαρμογή του θεσμού της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ) στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό στην Ελλάδα, από την ενσωμάτωση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ στην ελληνική έννομη τάξη το 2006 έως σήμερα. Η μελέτη εστιάζει στις προκλήσεις που συνδέονται με τη φύση, την κλίμακα, το βάθος της ανάλυσης και την ιεραρχική σχέση των εργαλείων χωρικού σχεδιασμού, καθώς και στο γεγονός ότι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις από την εφαρμογή τους εκδηλώνονται σε πολλαπλά και συνήθως ιεραρχημένα επίπεδα. Για την αντιμετώπιση των ζητημάτων αυτών υπήρξε καθοριστική η συμβολή της νομολογίας. Στο πλαίσιο αυτό αναλύεται αφενός η ερμηνευτική προσέγγιση του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης σε κρίσιμες έννοιες της οδηγίας και αφετέρου η εφαρμογή της ΣΠΕ στην Ελλάδα στο πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, υπό το φως της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας. Αξιοποιώντας τα πορίσματα και τα διδάγματα από την εικοσαετή εμπειρία εφαρμογής της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης, όπως αυτά αποτυπώνονται στη νομολογία και τη διοικητική πρακτική, επιχειρείται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της θεσμικής λειτουργικότητας του μηχανισμού της ΣΠΕ στη χώρα μας.

1. Προκλήσεις και ιδιαιτερότητες κατά την εφαρμογή Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης στον χωρικό σχεδιασμό

Ο χωροταξικός και ο πολεοδομικός σχεδιασμός αποτελούν προνομιακό πεδίο εφαρμογής της οδηγίας 2001/42/ΕΚ για τη στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση (ΣΠΕ), καθώς αποσκοπούν στην ορθολογική κατανομή και οργάνωση των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στον χώρο. Είτε μέσω της άμεσης ρύθμισης των χρήσεων γης, είτε μέσω της διαμόρφωσης πλαισίων, κατευθύνσεων, οδηγιών και κριτηρίων για την καθοδήγηση μελλοντικών αναπτύξεων, οι διαδικασίες του χωρικού σχεδιασμού επιδιώκουν τη βέλτιστη αξιοποίηση του χώρου, των φυσικών πόρων και των υποδομών. Κεντρική αποστολή τους είναι η προώθηση της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ευημερίας, η διασφάλιση της υγιεινής, της ασφάλειας και λειτουργικότητας των πόλεων και των οικισμών, η βελτίωση της ποιότητας ζωής και η προστασία του περιβάλλοντος.

Ωστόσο η εφαρμογή της ΣΠΕ στους τομείς της χωροταξίας και της πολεοδομίας συνοδεύεται από μια σειρά προκλήσεων και αναδεικνύει ποικίλες ιδιαιτερότητες, οι οποίες συνδέονται με τη φύση, την κλίμακα, τον βαθμό ανάλυσης και σαφήνειας των σχεδίων, καθώς και με την ιεραρχική σχέση και τη χρονική αλληλουχία μεταξύ των επιπέδων και των εργαλείων σχεδιασμού.

Η βασική ιδιαιτερότητα έγκειται στο εξής: Τα εργαλεία χωρικού σχεδιασμού και οι επιπτώσεις που απορρέουν από την εφαρμογή τους εκδηλώνονται σε πολλαπλά, διαφοροποιημένα και, κατά κανόνα, ιεραρχημένα επίπεδα. Οι επιπτώσεις αυτές ενδέχεται να σχετίζονται με ευρείες κατηγορίες ή τομείς δραστηριοτήτων, ή να αφορούν γεωγραφικές ενότητες με ιδιαίτερα φυσικά, πολιτιστικά ή περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά και ευαισθησία, όπως τα νησιά και ο παράκτιος ή ο ορεινός χώρος. Επίσης, ο σχεδιασμός μπορεί να υλοποιείται σε διαφορετικά διοικητικά και χωρικά επίπεδα, ανάλογα με την κλίμακα, την εμβέλεια και την βαρύτητα των παρεμβάσεων και το πεδίο εφαρμογής του εκάστοτε σχεδίου, το οποίο μπορεί να καλύπτει από ευρείες χωρικές ενότητες και διοικητικές περιφέρειες έως εντοπισμένες εκτάσεις ή ακόμη και μεμονωμένα ακίνητα. Όπως οι επιπτώσεις μπορούν να εκδηλώνονται σε περισσότερα επίπεδα, έτσι και η εκτίμησή τους πρέπει να κατανέμεται ορθολογικά ανάμεσα στα διάφορα επίπεδα του σχεδιασμού, ώστε να αξιοποιούνται αποτελεσματικά οι διαθέσιμες επιστημονικές και τεχνικές πληροφορίες και να αποφεύγονται οι επαναλήψεις.

Παράλληλα, η ενσωμάτωση της ΣΠΕ στα πεδία της χωροταξίας και της πολεοδομίας αποτελεί μια σύνθετη διαδικασία κατά την οποία η ανάγκη συμμόρφωσης με τις απαιτήσεις της ΕΕ συναντά τις ιδιαιτερότητες της εθνικής έννομης τάξης κάθε κράτους μέλους και τα χαρακτηριστικά των εθνικών συστημάτων χωρικού σχεδιασμού, καθώς η χωροταξία και οι χρήσεις γης συνιστούν τομείς στους οποίους τα κράτη μέλη διατηρούν κατά κανόνα την κανονιστική τους αρμοδιότητα. Λαμβάνοντας περαιτέρω υπόψη ότι η οδηγία 2001/42 δεν παρέχει σαφή ορισμό των σχεδίων και προγραμμάτων και ότι απουσιάζουν κοινοί εν-

νοιολογικοί ορισμοί και λεξιλόγιο στους κλάδους του χωροταξικού και πολεοδομικού δικαίου μεταξύ των κρατών μελών¹, γίνεται κατανοητό ότι η εφαρμογή της ΣΠΕ στον χωρικό σχεδιασμό έθεσε τόσο τον εσωτερικό νομοθέτη όσο και τη σχεδιάζουσα Διοίκηση ενώπιον πολλαπλών προκλήσεων και δυσκολιών.

Στην εθνική βιβλιογραφία, ήδη από τα πρώτα στάδια θεσμοθέτησης της ΚΥΑ 107017/2006, με την οποία ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη η οδηγία 2001/42, είχαν εκφραστεί σοβαροί προβληματισμοί σχετικά με την εφαρμογή της ΣΠΕ στο πεδίο του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.² Η σχεδόν εικοσαετής πλέον εμπειρία εφαρμογής του θεσμού στην Ελλάδα προσφέρει πολύτιμο υλικό προς έρευνα και ανάλυση, ιδίως υπό το φως της σχετικής νομολογίας του Δικαστηρίου της ΕΕ και των εθνικών δικαστηρίων, τα οποία έχουν κληθεί επανειλημμένα να ερμηνεύσουν κρίσιμες έννοιες της οδηγίας και να επιλύσουν ζητήματα εφαρμογής σε εθνικό επίπεδο.

Σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη και η συστηματική ανάλυση των βασικών αυτών ζητημάτων, όπως έχουν προκύψει κατά την πορεία εφαρμογής της ΣΠΕ στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό. Μέσω της αποτίμησης της σχετικής νομολογίας και της εξέτασης της διοικητικής πρακτικής, επιχειρείται η αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας και της θεσμικής λειτουργικότητας του μηχανισμού της ΣΠΕ στην Ελλάδα, από την έναρξη ισχύος της ΚΥΑ 107017/2006 μέχρι σήμερα.

2. Γενική επισκόπηση της οδηγίας 2001/42 και της ΚΥΑ 107017/2006

Η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση (ΣΠΕ) είναι η διοικητική διαδικασία, μέσω της οποίας εκτιμώνται, αξιολογούνται και αντιμετωπίζονται οι ενδεχόμενες επιπτώσεις ενός σχεδίου ή προγράμματος στο περιβάλλον. Αποσκοπεί, σύμφωνα με το άρθρο 191 ΣΛΕΕ (πρώην 174 ΣΕΚ) και το άρθρο 6 ΣΕΚ, στην υψηλού επιπέδου προστασία του περιβάλλοντος και στην ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών ζητημάτων κατά την προετοιμασία και θέσπιση σχεδίων και προγραμμάτων, προάγοντας την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης. Η διαδικασία της ΣΠΕ περιλαμβάνει την εκπόνηση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ), τη διενέργεια διαβουλεύσεων με τις αρμόδιες αρχές και το κοινό, τη συνεκτίμηση της ΣΜΠΕ και των αποτελεσμάτων των διαβουλεύσεων κατά τη

λήψη της σχετικής απόφασης και την ενημέρωση του κοινού για την απόφαση αυτή.

Η οδηγία δεν περιέχει ορισμό της έννοιας του σχεδίου ή προγράμματος. Ο κοινοτικός νομοθέτης περιορίζεται σε μία λειτούργητικού χαρακτήρα περιγραφή των ιδιοτήτων που πρέπει να έχει ένα σχέδιο ή πρόγραμμα, προκειμένου να υπαχθεί στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.³ Ειδικότερα, ως σχέδια και προγράμματα ορίζονται εκείνα που πληρούν σωρευτικά δύο προϋποθέσεις: α) εκπονούνται ή/και εγκρίνονται από δημόσια αρχή σε εθνικό, περιφερειακό ή τοπικό επίπεδο ή καταρτίζονται από δημόσια αρχή προκειμένου να εγκριθούν μέσω νομοθετικής διαδικασίας από το Κοινοβούλιο ή την Κυβέρνηση και β) απαιτούνται βάσει εθνικών νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων.

Στο άρθρο 3 παρ. 2 της οδηγίας διακρίνονται δύο μεγάλες κατηγορίες σχεδίων ή προγραμμάτων που υπάγονται υποχρεωτικά σε ΣΠΕ, χωρίς τούτο να επαφίεται στη διακριτική ευχέρεια των κρατών μελών: α) σχέδια και προγράμματα που καταρτίζονται στους τομείς της γεωργίας, δασοπονίας, αλιείας, ενέργειας, βιομηχανίας, μεταφορών, διαχείρισης αποβλήτων, διαχείρισης υδάτινων πόρων, τηλεπικοινωνιών, τουρισμού, χωροταξίας και χρήσης του εδάφους, υπό την προϋπόθεση ότι καθορίζουν το πλαίσιο για τη χορήγηση μελλοντικών αδειών έργων που απαριθμούνται στα Παραρτήματα Ι και ΙΙ της Οδηγίας 85/337/ΕΟΚ (οδηγίας ΕΠΕ) και β) σχέδια και προγράμματα που ενδέχεται να έχουν συνέπειες σε προστατευόμενες περιοχές και είδη του δικτύου Natura 2000 και για τα οποία απαιτείται η εκτίμηση επιπτώσεων κατά τα άρθρα 6 και 7 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ. Για τα σχέδια και προγράμματα τοπικής σημασίας και τις ήσσονες τροποποιήσεις τους παρασχέθηκε το περιθώριο στα κράτη μέλη να αποφασίσουν (screening) εάν συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις για το περιβάλλον και εάν, επομένως, πρέπει να υποβάλλονται σε περιβαλλοντική εκτίμηση.

Η οδηγία 2001/42 ενσωματώθηκε στην ελληνική έννομη τάξη με την ΚΥΑ ΕΥΠΕ/οικ.107017/28.8.2006.⁴ Για την ενσωμάτωσή της επελέγη η λύση της «κεντρικής» ρύθμισης ως «εξωτερική» των υφισταμένων χωροταξικών και πολεοδομικών διαδικασιών.⁵ Στο άρθρο 3 παρ. 1 περ. α' σε συνδυασμό με το Παράρτημα Ι του άρθρου 11 της ΚΥΑ προβλέπεται η υποχρεωτική διενέργεια ΣΠΕ για τις περιπτώσεις σχεδίων και προγραμμάτων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αφορούν, μεταξύ άλλων, στον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό ή χρήσεις γης και τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για την έκδοση αδειών για έργα και δραστηριότητες της πρώτης (Α) κατηγορίας των υποκατηγοριών 1 και 2 του Παραρτήματος Ι (πίνακες 1-10) της Κ.Υ.Α. 15393/2332/2002.⁶ Για άλλες περιπτώσεις σχεδίων και προγραμμάτων προβλέπεται η διενέργεια περιβαλλοντικού προελέγχου, προκειμένου να κριθεί εάν συνεπάγονται σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και εάν απαιτείται να τηρηθεί η διαδικασία ΣΠΕ.⁷ Η περιβαλλοντική έγκριση σχεδίου ή προγράμματος συνιστά κατά τη

1. K. Piskorek & V. Nadin, The meaning of spatial planning in the law of European countries in V. Nadin, G. Cotella, P. Schmitt (Eds) *Spatial Planning systems in Europe, Comparison and Trajectories*, Edwar Elgar, 2024, p. 63-85.

2. Γ. Γιαννακούρου, «Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη» σε *Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006* Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γ. Σιούτη (Επ.), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή 2007, Γ. Δελλής «Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 3/2008 σ. 667-686, Μ. Χαϊνταρλής «Νομικές όψεις της Οδηγίας 2001/42 για τη στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων» σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) *Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: Προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση*, Αθήνα-Κομοτηνή Αντ. Σάκκουλα, 2005, σελ. 103-120. Οι προβληματισμοί αυτοί αφορούσαν κυρίως την ενσωμάτωση της οδηγίας, ώστε να αποφευχθεί η μηχανιστική μεταφορά των διατάξεων της οδηγίας στο εθνικό δίκαιο, την ανάγκη ορθολογικής κατανομής και εξειδίκευσης του βάθους της εκτίμησης στα στάδια του σχεδιασμού και τη συντονισμένη εφαρμογή της οδηγίας με άλλες κοινοτικές ρυθμίσεις.

3. Γ. Γιαννακούρου ό.π., Μ. Χαϊνταρλής ό.π.

4. Β' 1225. Η ΚΥΑ 107017/2006 έχει τροποποιηθεί διαδοχικά με τις ΚΥΑ 40238/28.9.2017 (Β' 3759), 38181/2695/15.4.2022 (Β' 1923), 76515/5170/22.7.2022 (Β' 3999) και 94750/6235/15.9.2023 (Β' 5774).

5. ΣτΕ Ολ. 3650/2010.

6. Β' 1022.

7. Άρθρο 3 παρ. 2 σε συνδυασμό με το Παράρτημα ΙΙ του άρθρου 11 της ΚΥΑ 107017/2006.

νομολογία ατομική πράξη και ο παρεμπόδιση έλεγχος απόφασης με την οποία εγκρίνονται περιβαλλοντικοί όροι είναι ανεπίτρεπτος επ' ευκαιρία προσβολής άλλης διοικητικής πράξης ερειδόμενης σε αυτή.⁸ Ομοίως ατομική πράξη είναι και η απόφαση ότι για συγκεκριμένο σχέδιο δεν απαιτείται η εφαρμογή της διαδικασίας ΣΠΕ.⁹

Από την ενδεικτική απαρίθμηση στο Παράρτημα Ι της ΚΥΑ 107017/2006¹⁰, καθώς και από επί μέρους διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας, προκύπτει καταρχάς ότι υπάγονται σε ΣΠΕ τα χωροταξικά πλαίσια του ν. 4447/2016 (εθνικού και περιφερειακού επιπέδου), τα Τοπικά και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια, τα Ρυθμιστικά Σχέδια, τα ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ, οι Περιοχές Ειδικών Χωρικών Παρεμβάσεων (ΠΕΧΠ), τα Σχέδια Ολοκληρωμένων Αστικών Παρεμβάσεων (ΣΟΑΠ), οι Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδόμησης (ΠΕΡΠΟ) και οι Περιοχές Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και Ιδιωτικής Πολεοδόμησης (ΠΠΑΙΠ), οι Ζώνες Υποδοχής Συντελεστή (ΖΥΣ), οι ειδικοί σχεδιασμοί για τους οργανωμένους υποδοχείς δραστηριοτήτων (ΠΟΤΑ, ΠΟΑΠΔ, ΕΣΧΑΔΑ, ΕΣΧΑΣΕ), τα σχέδια διαχείρισης υδατικών πόρων, τα γενικά προγραμματικά σχέδια (masterplans) των εμπορικών και επιβατικών λιμένων, τα γενικά προγραμματικά σχέδια τουριστικών λιμένων, τα προγράμματα έρευνας και εκμετάλλευσης υδρογονανθράκων και το Εθνικό Πρόγραμμα Ανάπτυξης Υπεράκτιων Αιολικών Πάρκων. Τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια θεωρείται ότι καθορίζουν τη χρήση του εδάφους σε τοπικό επίπεδο και υπάγονται σε περιβαλλοντικό πρόελεγχο, όπως και οι οριοθετήσεις οικισμών σύμφωνα με το από 11/15.4.2025 Π.Δ.¹¹ Σε περιβαλλοντικό πρόελεγχο υπάγονται επίσης οι σημειακές τροποποιήσεις των ΓΣΠ-ΣΧΟΟΑΠ, συμπεριλαμβανομένων και εκείνων των ΓΠΣ-ΣΧΟΟΑΠ που δεν έχουν υποβληθεί σε ΣΠΕ.¹² Οι Πολεοδομικές Μελέτες και τα Ρυμοτομικά Σχέδια Εφαρμογής δεν συμπεριλαμβάνονται μεταξύ των σχεδίων και προγραμμάτων που με ρητή διάταξη υπάγονται σε ΣΠΕ ή περιβαλλοντικό πρόελεγχο. Ωστόσο έχει κριθεί ότι οι προβλέψεις του νομοθέτη δεν αναιρούν την κανονιστική εμβέλεια των ρυθμίσεων της οδηγίας και την υποχρέωση εφαρμογής ουσιαστικών κριτηρίων, προκειμένου να διαγνωσθεί εάν συγκεκριμένα σχέδια ή προγράμματα υπόκεινται ή όχι σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.¹³

Κρίσιμης σημασίας για την ερμηνεία και εφαρμογή της οδηγίας είναι οι προβλέψεις του άρθρου 4 της οδηγίας για την αποφυγή επανάληψης της εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων, καθώς και τη διεξαγωγή της εκτίμησης σε διάφορα επίπεδα, όταν τα σχέδια και προγράμματα αποτελούν μέρος ενός ιεραρχημένου συνόλου. Επιπρόσθετα, για να αποφεύγεται η επανάληψη των εκτιμήσεων και να ενισχύεται η διοικητική αποτελεσματικότητα, τα κράτη μέλη μπορούν να θεσπίζουν συντονισμένες ή κοινές διαδικασίες, όταν η υποχρέωση διεξαγωγής εκτίμησης των επιπτώσεων απορρέει ταυτόχρονα τόσο από την οδηγία 2001/42 όσο και από άλλες διατάξεις της ευρωπαϊκής νομοθεσίας.

3. Η εκτίμηση των επιπτώσεων στους τομείς της χωροταξίας και χρήσης του εδάφους υπό το φως της νομολογίας του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΔΕΕ)

Λόγω του γενικού και ελλειπτικού χαρακτήρα των διατυπώσεων της οδηγίας, η νομολογία του ΔΕΕ διαδραματίζει καθοριστικό ρόλο τόσο στην ερμηνεία των διατάξεων της όσο και στην πρακτική εφαρμογή της από τα κράτη μέλη. Η ερμηνευτική παρέμβαση του Δικαστηρίου καθίσταται ουσιώδης για τη διασφάλιση της εφαρμογής του ενωσιακού δικαίου, ιδίως όταν τα κράτη μέλη διαθέτουν περιθώριο εκτίμησης κατά τη μεταφορά των επιμέρους ρυθμίσεων στο εσωτερικό τους δίκαιο και, κυρίως, σε τομείς όπως η χωροταξία και οι χρήσεις γης, όπου η ΕΕ στερείται άμεσης κανονιστικής αρμοδιότητας και παρατηρείται σημαντική ποικιλομορφία στα εθνικά συστήματα και εργαλεία χωρικού σχεδιασμού. Στην ενότητα αυτή εξετάζονται τα κύρια ζητήματα που έχουν απασχολήσει τη νομολογία του ΔΕΕ, καθώς και τα βασικά πορίσματά της.

3.1. Τι είναι σχέδιο ή πρόγραμμα;

Ως προς το ζήτημα της μερικής ή ολικής κατάργησης ειδικού σχεδίου χρήσεων του εδάφους

Ένα από τα πρώτα ζητήματα που απασχόλησαν το Δικαστήριο είναι εάν η εν όλω ή εν μέρει κατάργηση σχεδίου ή προγράμματος πρέπει να υποβάλλεται σε διαδικασία εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων, δεδομένου ότι η οδηγία δεν αναφέρεται ρητά σε πράξεις κατάργησης, αλλά μόνο σε πράξεις τροποποίησης σχεδίων και προγραμμάτων. Το Δικαστήριο διατύπωσε καταρχήν τη θέση ότι, ενόψει του σκοπού της οδηγίας που είναι η διασφάλιση υψηλού επιπέδου περιβαλλοντικής προστασίας, οι διατάξεις που οριοθετούν το πεδίο εφαρμογής της πρέπει να ερμηνεύονται διασταλτικά. Έτσι, δεν αποκλείεται η μερική ή ολική κατάργηση σχεδίου ή προγράμματος να έχει σημαντικές περιβαλλοντικές συνέπειες, καθώς μια τέτοια ενέργεια συνεπάγεται αναγκαστικά μεταβολή του «νομικού πλαισίου αναφοράς» και μεταβάλλει τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις που ενδεχομένως είχαν εκτιμηθεί στο πλαίσιο της οδηγίας 2001/42.

Για τον λόγο αυτό τα κράτη μέλη οφείλουν κατά την εκπόνηση μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων να λαμβάνουν υπόψη, μεταξύ άλλων, τις πληροφορίες που αφορούν την υφιστάμενη κατάσταση του περιβάλλοντος και την πιθανή εξέλιξή της σε περίπτωση μη εφαρμογής του σχεδίου ή προγράμματος. Ο γενικός και άνευ ετέρου αποκλεισμός των πράξεων κατάργησης από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας θα αντέβαινε στον σκοπό της και θα υπονόμει την πρακτική της αποτελεσματικότητας. Ωστόσο, δεν συντρέχει υποχρέωση εκτίμησης σε κάθε περίπτωση: όταν το καταργούμενο σχέδιο ή πρόγραμμα εντάσσεται σε μια ιεραρχία πράξεων χωροταξικού χαρακτήρα, εφόσον οι πράξεις αυτές προβλέπουν αρκούντως ακριβείς κανόνες χρήσης του εδάφους και έχουν αποτελέσει οι ίδιες αντικείμενο εκτίμησης ως προς τις επιπτώσεις, μπορεί να μην υφίσταται υποχρέωση νέας εκτίμησης. Ενόψει των ανωτέρω κρίθηκε ότι η διαδικασία ολικής ή μερικής κατάργησης σχεδίου χρήσης γης εμπίπτει καταρχήν στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας.¹⁴

8. ΠΕ 132/2013, πρβλ. ΣτΕ 3874/2014 Ολ., ΣτΕ 650/2019 σκ. 10, ΠΕ 309/2013 5μ. Βλ. όμως και αντίθετη άποψη σε Δ. Μέλισσας, *Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο*, Εκδόσεις Σάκκουλα, 2019, σ. 258-265.

9. ΣτΕ 1833/2019.

10. ΣτΕ Ολ. 3650/2010 σκ. 12, ΠΕ 69/2016.

11. Δ' 194/15.4.2025.

12. Άρθρο 7 παρ. 14 ν. 4447/2016.

13. ΣτΕ Ολ. 3650/2010 σκ. 12.

14. C-567/10 Inter-Environnement Bruxelles ASBL κ.λπ., σκ. 37-43.

Ως προς το ζήτημα της τροποποίησης σχεδίου ή προγράμματος

Όσον αφορά τις πράξεις τροποποίησης σχεδίων ή προγραμμάτων, οι οποίες περιλαμβάνονται ρητά στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, κρίθηκε ότι συνεπάγονται κατ' ανάγκη τροποποίηση του «νομικού πλαισίου αναφοράς» και ως εκ τούτου ενδέχεται να έχουν περιβαλλοντικές επιπτώσεις. Οι επιπτώσεις αυτές σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί να είναι σημαντικές, ιδίως όταν δεν έχουν ακόμη εκτιμηθεί κατά την οδηγία 2001/42. Το γεγονός και μόνον ότι οι επερχόμενες τροποποιήσεις αποσκοπούν στην εξειδίκευση και την υλοποίηση ρυθμιστικού σχεδίου που έχει θεσπισθεί με ιεραρχικούς υπερκείμενη πράξη δεν δικαιολογεί απαλλαγή από την υποχρέωση εκτίμησης των επιπτώσεων. Μία τέτοια ερμηνεία δεν θα ήταν συμβατή με τους σκοπούς της οδηγίας και θα έθιγε την πρακτική αποτελεσματικότητά της, καθώς θα σήμαινε ότι μια δυνητικά ευρεία κατηγορία τροποποιητικών πράξεων σχεδίων και προγραμμάτων, οι οποίες δύναται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, θα εξαιρούνταν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, παρά το γεγονός ότι οι πράξεις αυτές ρητά μνημονεύονται στο κείμενό της. Τούτο ισχύει κατά μείζονα λόγο στην περίπτωση πράξης που επιφέρει ουσιώδεις τροποποιήσεις στον σχεδιασμό, ενώ το τροποποιούμενο σχέδιο, ακόμη και αν περιέχει αρκούντως ακριβείς ρυθμίσεις για τις χρήσεις γης, δεν είχε υποβληθεί σε εκτίμηση επιπτώσεων. Το γεγονός ότι η οδηγία μπορεί να μην είχε ακόμη τεθεί σε ισχύ κατά τον χρόνο θέσπισης του αρχικού σχεδίου δεν ασκεί επιρροή, καθώς η οδηγία εφαρμόζεται χωρίς εξαιρέσεις σε όλες τις τροποποιητικές πράξεις που εκδίδονται μετά τη θέση της σε ισχύ.¹⁵

Τέλος, σε περίπτωση που το τροποποιούμενο σχέδιο ή πρόγραμμα είχε αποτελέσει αντικείμενο εκτίμησης βάσει της οδηγίας ΕΠΕ ή άλλης κοινοτικής ρύθμισης, εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να διακριβώσει εάν η εκτίμηση αυτή μπορεί να θεωρηθεί ως αποτέλεσμα συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας, κατά την έννοια του άρθρου 11 παρ. 2 της οδηγίας, και αν πληροί όλες τις απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42. Στην περίπτωση αυτή δεν υφίσταται πλέον υποχρέωση διενέργειας νέας εκτίμησης βάσει της οδηγίας 2001/42.¹⁶

Ως προς το ζήτημα της εισαγωγής παρεκκλίσεων από σχέδιο ή πρόγραμμα

Αναφορικά με το ζήτημα της πρόβλεψης παρεκκλίσεων από ορισμένα στοιχεία εγκεκριμένου σχεδίου ή προγράμματος, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» περιλαμβάνει και πράξεις οι οποίες, χωρίς να τροποποιούν σχέδιο ή πρόγραμμα, επιτρέπουν παρέκκλιση από ορισμένα στοιχεία του πλαισίου για μελλοντικές άδειες έργων των Παραρτημάτων Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ, όπως το εν λόγω πλαίσιο ορίζεται από το σχέδιο ή πρόγραμμα.¹⁷ Ακόμη και αν μία πράξη δεν περιέχει και δεν είναι δυνατόν να περιέχει ρυθμίσεις θετικού δικαίου, η δυνατότητα ή ευκέρεια που παρέχει να επιτρέπει ευκολότερα παρεκκλίσεις από τους ισχύοντες πολεοδομικούς κανόνες μεταβάλλει τη νομική κατάσταση και συνεπάγεται την υπαγωγή της πράξης στο πεδίο εφαρμογής του άρθρου 2 στοιχείο α' και του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' της οδηγίας.¹⁸

Ο σκοπός της οδηγίας θα διακυβευόταν αν ήταν δυνατή παρέκκλιση από το πλαίσιο που καθορίζεται από σχέδιο ή πρόγραμμα, το οποίο υποβλήθηκε σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων, χωρίς η παρέκκλιση να υπόκειται καθ' εαυτή τουλάχιστον στην απορρέουσα από το άρθρο 3 παρ. 3 της οδηγίας υποχρέωση να διαπιστωθεί εάν ενδέχεται να έχει σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.¹⁹ Για να πληρούν την προϋπόθεση αυτή, οι πράξεις ή τα σχέδια που εισάγουν τη δυνατότητα παρεκκλίσεων ή που προβλέπουν χωροταξικές ρυθμίσεις διαφορετικές από εκείνες που προβλέπονται σε άλλο σχέδιο ή πρόγραμμα, θα πρέπει να έχουν υποχρεωτικό χαρακτήρα τουλάχιστον για τις αρχές που είναι αρμόδιες για την αδειοδότηση των έργων, καθώς διατάξεις αποκλειστικής ενδεικτικής αξίας δεν πληρούν τη δεύτερη προϋπόθεση του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' της οδηγίας 2001/42.²⁰ Πράγματι, μόνον οι πράξεις υποχρεωτικού χαρακτήρα μπορούν να περιορίσουν τα περιθώρια χειρισμών που διαθέτουν οι αρχές και να αποκλείσουν κατ' αυτόν τον τρόπο όρους υλοποίησης των σχεδίων που ενδέχεται να αποδειχθούν ευνοϊκότεροι για το περιβάλλον. Εκ του λόγου αυτού οι πράξεις αυτές θα πρέπει να υποβάλλονται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42.²¹

Ως προς την έννοια της φράσης «που απαιτούνται»

Ένα ακόμη ζήτημα που τέθηκε υπό τον ερμηνευτικό φακό του ΔΕΕ είναι εάν η προϋπόθεση του άρθρου 2 στοιχείο α' της οδηγίας, σύμφωνα με την οποία ως σχέδια και προγράμματα νοούνται εκείνα που «απαιτούνται βάσει νομοθετικών, κανονιστικών ή διοικητικών διατάξεων», έχει την έννοια ότι η διάταξη αυτή εφαρμόζεται για σχέδια και προγράμματα που προβλέπονται από την εθνική νομοθεσία αλλά δεν είναι υποχρεωτικό να εγκριθούν από την αρμόδια αρχή.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ μια ερμηνεία, με την οποία θα αποκλείονταν από το πεδίο εφαρμογής της οδηγίας όλα τα σχέδια και προγράμματα χωροταξικής, ιδίως, φύσεως, τα οποία μπορούν στο πλαίσιο των διαφόρων εθνικών νομοθεσι-

15. Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015 C-473/14 Δήμος Κρωπίδας σκ. 43-56. Πρέπει να σημειωθεί ότι η απόφαση αυτή που εκδόθηκε επί προδικαστικού ερωτήματος του ΣτΕ σχετικά με το Π.Δ. 187/2011 περί καθορισμού μέτρων προστασίας της περιοχής του όρους Υμηττού και των Μητροπολιτικών Πάρκων Γουδή-Ιλισίων, αποτέλεσε και αιτία για τη μεταστροφή προηγούμενων θέσεων του ΣτΕ που είχαν διατυπωθεί σε Πρακτικά Επεξεργασίας επί σχεδίων Π.Δ./των που αφορούσαν την έγκριση Τοπικών Ρυμοτομικών Σχεδίων και Πολεοδομικών Μελετών (ΠΕ 134/2009, 34/2011, 130/2011). Βλ. σχετικά Δ. Μαυροπόδη, «Η υπαγωγή ενός διατάγματος καθορισμού μέτρων προστασίας ορεινού όγκου σε διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης-Υπόθεση Υμηττού, σε *Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον*, 2016, σ. 73-90, Εκδόσεις Σάκκουλα. Βλ. επίσης Αποφάσεις της 12ης Ιουνίου 2019 C-43/18 CFE κλπ. σκ. 71 και της 8ης Μαΐου 2019 C-305/18 Verdi Ambiente e Società σκ. 52.

16. Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2015 C-473/14 Δήμος Κρωπίδας σκ. 58 και της 22ης Σεπτεμβρίου 2011 C-295/10 Valčiukienė κ.λπ., σκ. 62.

17. Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, NJ κ.λπ. C-9/22 σκ. 39-41.

18. Αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ., C-160/17 σκ. 58, της 25ης Ιουνίου 2020 C-24/19, Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele), σκ. 58.

19. Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, NJ κ.λπ. C-9/22 σκ. 43.

20. Απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020, Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) C-24/19, σκ. 76 και 77.

21. Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, NJ κ.λπ. C-9/22 σκ. 49-52.

ών να εγκριθούν βάσει κανόνων δικαίου, για τον μοναδικό λόγο ότι η έγκρισή τους δεν έχει σε όλες τις περιπτώσεις υποχρεωτικό χαρακτήρα, δεν μπορεί να γίνει δεκτή. Μία τέτοια ερμηνεία θα περιόριζε σημαντικά το περιεχόμενο του σκοπούμενου από την οδηγία ελέγχου περιβαλλοντικών επιπτώσεων σχεδίων και προγραμμάτων για χωροταξικά ζητήματα των κρατών μελών και την πρακτική αποτελεσματικότητα της οδηγίας.²²

Υπό αυτό το πρίσμα ερμηνεύθηκε ότι «απαιτούνται» και κατά συνέπεια υποβάλλονται σε διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων εκείνα τα σχέδια και προγράμματα η έγκριση των οποίων στηρίζεται σε εθνικές νομοθετικές ή κανονιστικές διατάξεις που καθορίζουν τις αρμόδιες εγκριτικές αρχές, καθώς και τη διαδικασία εκπονήσεώς τους. Συναφώς πρέπει να θεωρείται ότι το σχέδιο ή πρόγραμμα «απαιτείται», όταν υφίσταται στο εθνικό δίκαιο ειδική νομική βάση που εξουσιοδοτεί τις αρμόδιες αρχές να προβούν στην έγκρισή του, ακόμη και όταν η έγκριση δεν έχει δεσμευτικό χαρακτήρα.²³

Ως προς την έννοια της φράσης «τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων»

Αναφορικά με το λεκτικό σύμπλεγμα «τα οποία καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων», το οποίο περιλαμβάνεται στο άρθρο 3 παρ. 2 στοιχείο α' της οδηγίας, έχει κριθεί ότι δεν παραπέμπει στα εθνικά δίκαια και κατά συνέπεια συνιστά αυτοτελή έννοια του δικαίου της Ένωσης, η οποία πρέπει να τυχάνει ενιαίας ερμηνείας στο έδαφός της.²⁴ Η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» αναφέρεται σε κάθε πράξη, η οποία καθορίζει, με τη θέσπιση κανόνων και διαδικασιών που έχουν εφαρμογή στον οικείο τομέα, ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την έγκριση και την εκτέλεση ενός ή περισσότερων έργων που ενδέχεται να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον.²⁵ Όμως, η έννοια του «σημαντικού συνόλου κριτηρίων και προϋποθέσεων» πρέπει να γίνεται αντιληπτή κατά τρόπο ποιοτικό και όχι ποσοτικό. Έτσι,

πρέπει να αποφεύγονται πιθανές μεθοδεύσεις για την καταστράτηγηση των υποχρεώσεων που απορρέουν από την οδηγία μέσω του κατακερματισμού των μέτρων, με αποτέλεσμα τη μείωση της πρακτικής αποτελεσματικότητάς της.²⁶

Με βάση τις παραπάνω ερμηνευτικές αρχές και κατευθύνσεις, προκειμένου να στοιχειοθετηθεί εάν μία πράξη καθορίζει το πλαίσιο για τη μελλοντική αδειοδότηση έργων των Παραρτημάτων I και II της οδηγίας ΕΠΕ, θα πρέπει να εξετάζονται το περιεχόμενο και ο σκοπός της πράξης.²⁷ Έτσι, στην υπόθεση Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) κρίθηκε ότι αποτελούν «σχέδιο ή πρόγραμμα» πράξεις, οι οποίες συνιστούν ένα πλαίσιο, το οποίο μπορεί να μην είναι εξαντλητικό, είναι, όμως, αρκετά σαφές για τον καθορισμό των προϋποθέσεων χορήγησης άδειας για την εγκατάσταση αιολικών πάρκων στην οικεία γεωγραφική περιοχή.²⁸ Αντίστοιχα, στην υπόθεση D'Oultremont κ.λπ. κρίθηκε ότι μία κανονιστική απόφαση που περιλαμβάνει διάφορες διατάξεις και τεχνικούς κανόνες για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών που πρέπει να τηρούνται κατά την έκδοση διοικητικών αδειών για την ανέγερση και εκμετάλλευση τέτοιων εγκαταστάσεων, εμπίπτει επίσης στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων».²⁹

Ειδικότερα στον τομέα της χωροταξίας και χρήσης του εδάφους, στην υπόθεση Inter Environnement Bruxelles τέθηκε υπό εξέταση πράξη έγκρισης ενός περιφερειακού πολεοδομικού κανονισμού. Σκοπός του πολεοδομικού αυτού κανονισμού ήταν η ανάπτυξη μίας συνοικίας σε «αστική, συμπαγή και μικτή» συνοικία. Ο κανονισμός αυτός περιελάμβανε, μεταξύ άλλων, κανόνες σχετικούς με τη χωροταξία των ζωνών περιμετρικά των κτιρίων και άλλων ελεύθερων χώρων, των ζωνών πεζοδρόμων, των ζωνών με αυλές και κήπους, τις περιφράξεις, τις συνδέσεις των κτιρίων με τα δίκτυα και το αποχετευτικό σύστημα, τη συλλογή ομβρίων υδάτων και διάφορα χαρακτηριστικά των κτιρίων, καθώς και τις προσβάσεις των οχημάτων. Σύμφωνα με τις προτάσεις της γενικής εισαγγελέως (σημείο 30), αναλόγως του τρόπου με τον οποίο ορίστηκαν τα κριτήρια και οι προϋποθέσεις στην επίμαχη πράξη, μπορεί να έχουν σημαντικές επιπτώσεις στο αστικό περιβάλλον. Ενόψει του σκοπού και του περιεχομένου της εξεταζόμενης πράξης και σε συνδυασμό με το γεγονός ότι τα έργα αστικής χωροταξίας περιλαμβάνονται στον τίτλο 10 στοιχείο Β' του Παραρτήματος II της οδηγίας ΕΠΕ, έγινε δεκτό ότι ο συγκεκριμένος πολεοδομικός κανονισμός εμπίπτει στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων».³⁰ Στην υπόθεση Thybaut κ.λπ. που αφορούσε απόφαση καθορισμού περιμέτρου αστικού αναδασμού κρίθηκε ότι ο σκοπός της εξεταζόμενης πράξης ήταν να καθορίσει το περιγγραμμά μιας γεωγραφικής ζώνης, στην οποία θα είναι δυνατόν να πραγματοποιηθεί ένα «οικιστικό σχέδιο επαναπροσδιορισμού και αναπτύξεως πολεοδομικών λειτουργιών το οποίο απαιτεί τη δημιουργία, την τροποποίηση, τη διεύρυνση, την κατάργηση ή την κατασκευή δομών υπερκεείμενων της χερσαίας οδού και των δημόσιων χώρων». Λαμβανομένου υπόψη του περι-

22. Απόφαση της 22ας Μαρτίου 2012 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. C 567/10 σκ. 28-29. Βλ. επίσης τα σημεία 66 και 67 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-24/19, όπου υπογραμμίζεται ότι μια δυαδική θεώρηση που προβαίνει σε διάκριση με βάση το αν η έγκριση ενός σχεδίου ή προγράμματος είναι υποχρεωτική ή προαιρετική δεν προσεγγίζει κατά τρόπο αρκούντως ακριβή και ικανοποιητικό την ποικιλομορφία των καταστάσεων και την ανομοιογένεια των πρακτικών των εθνικών αρχών. Συναφώς οι ετερόκλητες πρακτικές των κρατών μελών κατά την εκπόνηση των εν λόγω σχεδίων και προγραμμάτων συνηγορούν υπέρ της ευρείας ερμηνείας της φράσεως «που απαιτούνται».

23. Αποφάσεις της 22ας Μαρτίου 2012 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. C 567/10 σκ. 31-32, της 9ης Μαρτίου 2023 NJ κ.λπ. C-9/22 σκ. 30, της 25ης Ιουνίου 2020 Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) C-24/19, σκ. 35, της 7ης Ιουνίου 2018 Inter Environnement Bruxelles ASBL C 671/16, σκ. 38-40, της 22ης Φεβρουαρίου 2022 Bund Naturschutz in Bayern C-300/20, σκ. 37, της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ., C-160/17 σκ. 43, της 12ης Ιουνίου 2019, Terre wallonne, C-321/18, σκέψη 34.

24. Απόφαση της 25ης Ιουνίου 2020 Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) C-24/19, σκ. 75.

25. Αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 2016 D'Oultremont κ.λπ. C-290/15, σκ. 49, της 7ης Ιουνίου 2018 Inter Environnement Bruxelles κ.λπ. C-671/16, σκ. 53, της 12ης Ιουνίου 2019 CFE C-43/18, σκ. 61, της 25ης Ιουνίου 2020 Α. κ.λπ. (Ανεμογεννήτριες σε Aalter και Nevele) C 24-19 σκ. 67, της 11ης Σεπτεμβρίου 2012 Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κ.λπ. C-43/10, σκ. 95.

26. Αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2018 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. C-671/16, σκ. 55, της 12ης Ιουνίου 2019, CFE C 43/18, σκ. 64, της 25ης Ιουνίου 2020 Α. κ.λπ. C-24/19, σκ. 70 και της 27ης Οκτωβρίου 2016 D'Oultremont κ.λπ. C 290/15, σκ. 48.

27. Απόφαση της 17ης Ιουνίου 2010, Terre wallonne και Inter-Environnement Wallonie, C-105/09 και C-110/09, σκέψη 45.

28. C 24/19 σκ. 71,72.

29. C 290/15 σκ. 50.

30. Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. C-671/16, σκέψεις 47-59.

χομένου και του σκοπού μίας τέτοιας πράξης, σε συνδυασμό με το γεγονός ότι αφενός προϋποθέτει την πραγματοποίηση έργων υποδομής και εργασιών αστικής ανάπτυξης και αφετέρου επιτρέπει παρεκκλίσεις από ισχύουσες πολεοδομικές διατάξεις, κρίθηκε ότι η επίμαχη πράξη εμπίπτει στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» και, συνεπώς, πρέπει να υποβάλλεται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.³¹

Αντίθετα, στην υπόθεση Bund Naturschutz in Bayern Ev που αφορούσε κανονιστική πράξη για την προστασία περιοχής περίπου 4.000 εκταρίων (Inntal Süd), το ΔΕΕ έκανε δεκτό ότι εθνικό μέτρο, το οποίο αποσκοπεί στην προστασία της φύσης και του τοπίου και επιβάλλει γενικές απαγορεύσεις και απαιτήσεις αδειοδότησης, χωρίς όμως να προβλέπει επαρκώς λεπτομερείς κανόνες όσον αφορά το αντικείμενο, τον σχεδιασμό και την εκτέλεση έργων των Παραρτημάτων Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ, δεν εμπίπτει στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας. Εν προκειμένω η κανονιστική πράξη απαιτούσε απλώς την αδειοδότηση εντός της ζώνης προστασίας ορισμένων δραστηριοτήτων και έργων της οδηγίας ΕΠΕ, χωρίς όμως να προβλέπει κριτήρια ή προϋποθέσεις για την αδειοδότηση και εκτέλεσή τους. Το γεγονός ότι για ορισμένα από τα έργα προβλεπόταν ένα όριο μεγέθους ως προαπαιτούμενο για την απαίτηση λήψης προηγούμενης άδειας δεν αποτέλεσε ικανό κριτήριο για να κλονίσει την κρίση του Δικαστηρίου. Συνεπώς, αν και η πράξη θα είχε κάποια επιρροή στον προσδιορισμό του τόπου υλοποίησης των έργων, ωστόσο κρίθηκε ότι δεν θεωρείται ένα σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για την αδειοδότηση και εκτέλεση ενός ή περισσότερων έργων των Παραρτημάτων Ι και ΙΙ της οδηγίας 2011/92, στοιχείο πάντως το οποίο εναπόκειται στο εθνικό δικαστήριο να εξακριβώσει.³²

Αντίστοιχα, και στην υπόθεση Compagnie d'entreprises CFE SA που αφορούσε χαρακτηρισμό μιας περιοχής ως Ειδικής Ζώνης Διατήρησης (ΕΖΔ) με καθορισμό στόχων διατήρησης και ορισμένων προληπτικών μέτρων κρίθηκε ότι η εξεταζόμενη πράξη δεν συγκαταλέγεται στα σχέδια και προγράμματα, για τα οποία είναι υποχρεωτική η εκτίμηση επιπτώσεων.³³ Η διαπίστωση αυτή δεν έρχεται σε αντίθεση με τα διδάγματα που απορρέουν από την απόφαση της 17ης Ιουνίου 2010, Terre wallonne και Inter-Environnement Wallonie (C-105/09 και C-110/09), με την οποία το Δικαστήριο είχε κρίνει ότι πρόγραμμα δράσης που εγκρίθηκε δυνάμει της οδηγίας για τη νιτρορρύπανση αποτελεί κατ' αρχήν σχέδιο ή πρόγραμμα για το οποίο απαιτείται εκτίμηση επιπτώσεων. Τούτο διότι, υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης εκείνης είχε προκύψει ότι τα επίμαχα προγράμματα δράσης είχαν τον χαρακτήρα συγκεκριμένου και διαρθρωμένου σχεδιασμού και ότι περιελάμβαναν συγκεκριμένα και υποχρεωτικά μέτρα.³⁴ Τέλος, και στην υπόθεση Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας κρίθηκε ότι σχέδιο μερικής εκτροπής των υδάτων του ποταμού Αχελώου δεν φαίνεται να αποτελεί πράξη που καθορίζει τα κριτήρια και τις λεπτομέρειες χωροταξικής οργάνωσης και καθιερώνει κανόν-

νες και διαδικασίες ελέγχου που διέπουν την εφαρμογή ενός ή περισσότερων σχεδίων.³⁵

3.2. Αποφυγή επανάληψης περιβαλλοντικών εκτιμήσεων σε ιεραρχικώς δομημένα συστήματα σχεδιασμού

Κρίσιμη σημασία για την εφαρμογή της οδηγίας 2001/42/ΕΚ είναι η ανάγκη αποφυγής πολλαπλών περιβαλλοντικών εκτιμήσεων, οι οποίες καλύπτουν όλες τις απαιτήσεις της οδηγίας επί του ίδιου σχεδίου, ιδίως σε ιεραρχικώς δομημένα συστήματα σχεδιασμού.³⁶ Συναφώς έχει κριθεί ότι σχέδιο ή πρόγραμμα σχετικό με τη χωροταξική οργάνωση και τις χρήσεις γης, με το οποίο τροποποιείται προϋφιστάμενο σχέδιο ή πρόγραμμα, δεν απαλλάσσεται από την διαδικασία της εκτίμησης, για τον λόγο ότι εξειδικεύει και υλοποιεί υπερκείμενο ρυθμιστικό σχέδιο που δεν είχε υποβληθεί σε τέτοια περιβαλλοντική εκτίμηση.³⁷

3.3. Η έννοια της χωροταξίας και χρήσης του εδάφους

Η οριοθέτηση της έννοιας της χωροταξίας και του εδάφους αποτελεί ζήτημα που άγεται κατ' επανάληψη προς ερμηνεία ενώπιον των εθνικών δικαστηρίων και του ΔΕΕ. Η μεγάλη ποικιλομορφία των εννόμων τάξεων και των συστημάτων χωρικού σχεδιασμού μεταξύ των κρατών μελών, οι διαφοροποιήσεις στα εργαλεία και στα επίπεδα σχεδιασμού, στο περιεχόμενο και την ιεραρχική σχέση των σχεδίων, η διεισδυση και συνύπαρξη στοιχείων με χαρακτήρα σχεδίασης και χωρικές επιπτώσεις σε γενικές ρυθμίσεις της πολιτείας και με μεγαλύτερο ή μικρότερο βαθμό αφαιρετικότητας και δεσμευτικότητας, αποτελούν ίσως τους σημαντικότερους λόγους για τους οποίους είναι δυσχερές να παραχθεί μία ενιαία ερμηνεία και αντιμετώπιση. Το ΔΕΕ έχει διαπλάσει με τη νομολογία του ορισμένα ερμηνευτικά κριτήρια και γενικές κατευθύνσεις για την αντιμετώπιση των παραπάνω ζητημάτων. Όμως, εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να ερμηνεύσουν σε κάθε συγκεκριμένη περίπτωση εάν οι επίμαχες πράξεις ή ρυθμίσεις συνιστούν σχέδιο ή πρόγραμμα στον τομέα της χωροταξίας και της χρήσης του εδάφους, σε συνδυασμό πάντα με τα υπόλοιπα κριτήρια και προϋποθέσεις των άρθρων 2 και 3 της οδηγίας.

Ειδικότερα, το ΔΕΕ έχει επισημάνει ότι η διάταξη του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' της οδηγίας αναφέρεται τόσο στη «χωροταξία» όσο και στη «χρήση του εδάφους». Η διατύπωση αυτή υποδηλώνει σαφώς ότι ο τομέας αυτός δεν περιορίζεται στη χρήση του εδάφους υπό τη στενή έννοια, δηλαδή στην κατάτμηση του εδάφους σε ζώνες και στον καθορισμό των δραστηριοτήτων που επιτρέπονται εντός των ζωνών αυτών, αλλά ότι ο τομέας αυτός καλύπτει κατ' ανάγκην ένα ευρύτερο πεδίο.³⁸ Ακόμη και αν βασικός σκοπός ενός σχεδίου ή προγράμματος είναι η προστασία του περιβάλλοντος και του τοπίου, τούτο δεν σημαίνει ότι το συγκεκριμένο σχέδιο ή πρόγραμμα δεν μπορεί επίσης να αφορά κάποιον από τους τομείς του αρ-

31. Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ., C-160/17, σκέψεις 53-59.

32. Απόφαση της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Bund Naturschutz in Bayern eV, C-300/20, σκέψεις 63-64, 69-70.

33. Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2019, Compagnie d'entreprises CFE SA, C-43/18, σκέψη 74.

34. Απόφαση της 17ης Ιουνίου 2010, Terre wallonne και InterEnvironnement Wallonie, C-105/09 και C-110/09, σκέψεις 47 και 48.

35. Απόφαση της 11ης Σεπτεμβρίου 2012, Νομαρχιακή Αυτοδιοίκηση Αιτωλοακαρνανίας, C-43/10, σκέψεις 95-96.

36. Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Δήμος Κρωπίας, C-473/14 σκέψη 55 και της 22ας Μαρτίου 2012 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ. C-567/10 σκέψη 42.

37. Απόφαση της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Δήμος Κρωπίας, C-473/14.

38. Αποφάσεις της 7ης Ιουνίου 2018, Thybaut κ.λπ. C-160/17, σκέψη 48, της 7ης Ιουνίου 2018 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., C-671/16 σκέψη 43, της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Bund Naturschutz in Bayern Ev, C 300/20, σκέψη 50.

θρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' της εν οδηγίας και, ιδίως, τον τόμο της χωροταξίας ή της χρήσης του εδάφους.³⁹ Επίσης, σύμφωνα με τη νομολογία του ΔΕΕ, στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» εμπίπτουν και πράξεις γενικής ισχύος, είτε νομοθετικές είτε κανονιστικές⁴⁰ μεταξύ των οποίων, εφόσον πληρούνται οι τιθέμενες από την οδηγία προϋποθέσεις, και οι τυπικοί νόμοι.⁴¹ Ως σχέδια νοούνται εξάλλου και σχέδια που εγκρίνονται στηριζόμενα σε νομική βάση που προβλέπεται σε άλλο σχέδιο χωροταξικής ανάπτυξης.⁴²

Εξάλλου, το ΔΕΕ έχει κάνει δεκτό ότι, μολονότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» πρέπει βεβαίως να καλύπτει ορισμένη εδαφική έκταση («un certain territoire», «specific area»), ωστόσο δεν συνάγεται από το γράμμα ούτε του άρθρου 2 στοιχείο α' της οδηγίας 2001/42 ούτε του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο α' ότι τα εν λόγω σχέδια και προγράμματα πρέπει να έχουν ως αντικείμενο τη χωροταξία συγκεκριμένης εκτάσεως («un territoire donné», «a given area»). Αντίθετα, από το γράμμα των εν λόγω διατάξεων συνάγεται ότι αυτές αφορούν, ευρύτερα, τη χωροταξία εκτάσεων ή περιοχών εν γένει («aménagement de territoires ou de zones en général», «they cover, in the wider sense, regional and district planning in general»).

Ο γενικός χαρακτήρας της κανονιστικής απόφασης δεν εμποδίζει τον χαρακτηρισμό των πράξεων αυτών ως «σχεδίων και προγραμμάτων» κατά την έννοια του άρθρου 2 στοιχείο α' της οδηγίας. Ειδικότερα, μολονότι από το γράμμα της διάταξης αυτής προκύπτει ότι η έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» μπορεί να καλύπτει κανονιστικές πράξεις εγκριθείσες μέσω νομοθετικής, κανονιστικής ή διοικητικής οδού, η οδηγία αυτή ακριβώς δεν περιλαμβάνει ειδικές διατάξεις σχετικά με πολιτικές ή με γενικές ρυθμίσεις οι οποίες θα έρχονταν οριοθετήσεως έναντι των σχεδίων και των προγραμμάτων κατά την έννοια της οδηγίας. Το γεγονός ότι μια εθνική πράξη έχει ορισμένο βαθμό αφαιρετικότητας και επιδιώκει την επίτευξη σκοπού μετατροπής μιας γεωγραφικής περιοχής αποτελεί δείγμα της προγραμματικής ή σχεδιαστικής διαστάσεώς της και δεν εμποδίζει τη συμπερίληψή της στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων».⁴⁴

Έτσι, στις υποθέσεις D'Oultremont κ.λπ. και Α. κ.λπ. (σχετικά με την εγκατάσταση ανεμογεννητριών στις περιοχές Aalter και Nevele), κρίθηκε ότι οι επίμαχες πράξεις συνιστούν «σχέδια ή προγράμματα» και επομένως υπόκεινται σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων. Συγκεκριμένα, στην πρώτη υπόθεση (D'Oultremont), τέθηκε υπό εξέταση κανονιστική πράξη, με

την οποία θεσπίζονταν γενικοί τεχνικοί κανόνες για την εγκατάσταση ανεμογεννητριών στο σύνολο της επικράτειας της Περιφέρειας της Βαλλονίας. Στη δεύτερη υπόθεση (Α. κ.λπ.), τέθηκαν υπό εξέταση μία απόφαση και μία εγκύκλιος που θέσπιζαν διάφορες διατάξεις και μέτρα για την εγκατάσταση και εκμετάλλευση ανεμογεννητριών (όπως μέτρα για τη σκίαση, την ασφάλεια και τις προδιαγραφές θορύβου). Επίσης, και στην υπόθεση Inter Environnement Bruxelles που αφορούσε, όπως προαναφέρθηκε, πράξη έγκρισης περιφερειακού πολεοδομικού κανονισμού, τα επιχειρήματα της Βελγικής Κυβέρνησης σχετικά με τη γενική διάσταση της επίμαχης ρύθμισης δεν άσκησαν επιρροή στην κρίση του Δικαστηρίου. Τούτο διότι το γεγονός ότι μία πράξη περιέχει γενικούς κανόνες και έχει έναν ορισμένο βαθμό αφαιρετικότητας με σκοπό την ανάπτυξη της συνοικίας, αποτελεί χαρακτηριστικό παράδειγμα της προγραμματικής ή σχεδιαστικής διαστάσεώς της και δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να εμπίπτει στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων».⁴⁵ Αντίστοιχα, στην υπόθεση Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus που αφορούσε εθνική ρύθμιση για την αύξηση της δυναμικότητας εγκαταστάσεων αποτέφρωσης αποβλήτων και την πρόβλεψη δημιουργίας νέων εγκαταστάσεων αυτού του είδους, κρίθηκε, παρά τις ενστάσεις της ιταλικής κυβέρνησης, ότι εμπίπτει στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» και πρέπει να υποβάλλεται σε προηγούμενη εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.⁴⁶

3.4. Σχέδια και προγράμματα σε προστατευόμενες περιοχές

Οι πρόνοιες του άρθρου 3 παρ. 2 στοιχείο β' για υποχρεωτική υπαγωγή σε διαδικασία ΣΠΕ σχεδίων και προγραμμάτων, για τα οποία, λόγω των συνεπειών που ενδέχεται να έχουν σε ορισμένους τόπους, απαιτείται εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων σύμφωνα με τα άρθρα 6 και 7 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, έχουν επίσης αποτελέσει αντικείμενο ερμηνείας από το ΔΕΕ.

Ειδικότερα, έχει ερμηνευθεί ότι η διάταξη αυτή έχει την έννοια πως η υποχρέωση υποβολής ενός συγκεκριμένου σχεδίου σε διαδικασία εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την οδηγία 2001/42 εξαρτάται από τη συνδρομή, για το ίδιο σχέδιο, των προϋποθέσεων που καθιστούν αναγκαία την εκτίμησή του σύμφωνα με την οδηγία για τους οικοτόπους. Μεταξύ αυτών περιλαμβάνεται και η προϋπόθεση ότι το σχέδιο ενδέχεται να επηρεάσει σημαντικά τον σχετικό τόπο. Η εξέταση ως προς την τελευταία αυτή προϋπόθεση περιορίζεται αναγκαστικά στο ζήτημα κατά πόσον μπορεί, βάσει αντικειμενικών στοιχείων, να αποκλειστεί το ενδεχόμενο σημαντικής επίδρασης στον εν λόγω τόπο. Επίσης έχει κριθεί ότι το άρθρο 3 παρ. 4 της οδηγίας 2001/42 δεν έχει εφαρμογή επί των σχεδίων και προγραμμάτων του άρθρου 3 παρ. 2 της ως άνω οδηγίας.⁴⁷

Η απόφαση, με την οποία καθορίζονται από όργανο ενός κράτους μέλους σε περιφερειακό επίπεδο ενδεικτικοί στόχοι διατήρησης για το δίκτυο Natura 2000, ενώ οι στόχοι διατήρησης που εφαρμόζονται σε επίπεδο τόπων έχουν κανονιστική ισχύ, δεν

39. Αποφάσεις της 10ης Σεπτεμβρίου 2015, Δήμος Κρωπίας Αττικής, C-473/14, σκέψεις 20 και 46 και της 22ας Φεβρουαρίου 2022, Bund Naturschutz in Bayern Ev, C-300/20, σκέψη 51.

40. Αποφάσεις της 27ης Οκτωβρίου 2016, D' Oultremont, C-290/15, σκέψη 52 της 7ης Ιουνίου 2018 Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., C-671/16 σκέψη 60.

41. Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, D' Oultremont, C-290/15, σκέψη 52-53.

42. Απόφαση της 9ης Μαρτίου 2023, NJ κ.λπ., C-9/22, σκέψεις 31 και 34.

43. Απόφαση της 27ης Οκτωβρίου 2016, D' Oultremont, C-290/15, σκέψη 45 και προτάσεις Γεν. Εισαγγελέα στην ίδια υπόθεση παρ. 37-45.

44. Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, Inter-Environnement Bruxelles κ.λπ., C-671/16, EU:C:2018:403, σκέψη 60, της 27ης Οκτωβρίου 2016, D'Oultremont κ.λπ., C-290/15, σκέψεις 52 και 53), C-24/19 -Ανεμογεννήτριες-Βέλγιο σκέψη 61, C-300/20, Bund Naturschutz in Bayern Ev σκέψη 41.

45. Απόφαση της 7ης Ιουνίου 2018, Inter-Environnement Bruxelles ASBL, C-671/16, σκέψεις 56-60.

46. Απόφαση της 8ης Μαΐου 2019, Verdi Ambiente e Società (VAS) - Aps Onlus, C-305/18, σκέψεις 41, 57, 59, 60.

47. Απόφαση της 21ης Ιουνίου 2012, ΣΕΠΟΧ, C-177/11, σκέψεις 18, 19 και 24.

συγκαταλέγεται στα «σχέδια και προγράμματα», για τα οποία η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι υποχρεωτική.⁴⁸

Επίσης έχει κριθεί ότι πράξη με την οποία ένα κράτος μέλος ορίζει έναν τόπο ως ΕΖΔ δυνάμει της οδηγίας 92/43 είναι από την ίδια τη φύση της άμεσα συνδεδεμένη με τη διαχείριση του τόπου ή αναγκαία για τη διαχείριση αυτή, αφού το άρθρο 4 παρ. 4 της οδηγίας αυτής απαιτεί τον χαρακτηρισμό αυτό για την εφαρμογή του.⁴⁹ Συναφώς, πράξη με την οποία κράτος μέλος ορίζει έναν τόπο ως ΕΖΔ, και η οποία απαριθμεί τις ανθρωπίνες δραστηριότητες που απαγορεύονται στον τόπο αυτόν, υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων που επίσης προβλέπει η πράξη αυτή, δεν εμπίπτει στην έννοια των «σχεδίων και προγραμμάτων» κατά την οδηγία 2001/42.⁵⁰ Ωσαύτως, απόφαση, με την οποία κράτος μέλος χαρακτηρίζει μια ΕΖΔ και καθορίζει στόχους διατήρησης και ορισμένα προληπτικά μέτρα, δεν συγκαταλέγεται στα «σχέδια και προγράμματα», για τα οποία είναι υποχρεωτική η εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων.⁵¹

3.5. Ως προς την υποχρέωση ή μη των κρατών μελών να θεσπίσουν συντονισμένες ή κοινές διαδικασίες

Σχετικά με το άρθρο 11 παρ. 2 της οδηγίας 2001/42 έχει ερμηνευθεί ότι τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να προβλέπουν συντονισμένες ή κοινές διαδικασίες για τα σχέδια και προγράμματα, για τα οποία η υποχρέωση διεξαγωγής εκτιμήσεως περιβαλλοντικών επιπτώσεων απορρέει ταυτοχρόνως από την οδηγία 2001/42 και από άλλες οδηγίες. Η ερμηνεία αυτή προκύπτει τόσο από γραμματική διατύπωση της διάταξης όσο και από την 19η αιτιολογική σκέψη της οδηγίας. Συναφώς, τα κράτη μέλη δεν υποχρεούνται να προβλέπουν στην εσωτερική έννομη τάξη τους συντονισμένες ή κοινές διαδικασίες που να πληρούν τις απαιτήσεις των οδηγιών 2001/42 και 85/337. Εναπόκειται στα εθνικά δικαστήρια να εξακριβώσουν εάν η εκτίμηση που διεξήχθη βάσει της οδηγίας 85/337 μπορεί να εκληφθεί ως αποτέλεσμα μιας συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας και εάν συνάδει με όλες τις απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42. Εάν συντρέχει τέτοια περίπτωση, δεν υφίσταται πλέον υποχρέωση διεξαγωγής νέας εκτιμήσεως βάσει της οδηγίας 2001/42.⁵²

3.6. Ως προς την έννοια «των μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο»

Όσον αφορά τον όρο «μικρές περιοχές σε τοπικό επίπεδο», κατά την έννοια του άρθρου 3 παρ. 3 της οδηγίας 2001/42, έχει ερμηνευθεί ότι οι διατάξεις του δικαίου της Ένωσης που δεν περιέχουν ρητή παραπομπή στο δίκαιο των κρατών μελών για τον προσδιορισμό της έννοιας και του περιεχομένου τους πρέπει, κατά κανόνα, να ερμηνεύονται κατά τρόπο αυτοτελή και ομοιόμορφο σε ολόκληρη την ΕΕ βάσει του πλαισίου στο οποίο εντάσσονται και του σκοπού της επίμαχης ρυθμίσεως.⁵³

Ειδικότερα, ο όρος «μικρές περιοχές σε τοπικό επίπεδο» πρέπει να ερμηνευθεί ως αναφερόμενος στην έκταση της συγκεκριμένης περιοχής υπό τις εξής προϋποθέσεις: α) ότι το σχέδιο ή το πρόγραμμα εκπονήθηκε και/ή εκδόθηκε από τοπική αρχή και όχι από περιφερειακή ή εθνική αρχή και β) ότι η περιοχή αυτή εντός του πλαισίου της εδαφικής αρμοδιότητας της τοπικής αρχής, αναλογικά με το σύνολο του εδάφους, είναι μικρού μεγέθους.⁵⁴

4. Η Στρατηγική Περιβαλλοντική Εκτίμηση και ο πολεοδομικός σχεδιασμός υπό το πρίσμα της νομολογίας του ΣτΕ

Το Δικαστήριο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μέσα από κρίσιμες αποφάσεις του που παρουσιάστηκαν στην προηγούμενη ενότητα, έχει διαδραματίσει καθοριστικό ρόλο στην ερμηνεία και εφαρμογή της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης στον τομέα του χωρικού σχεδιασμού. Οι κατευθυντήριες αρχές που απορρέουν από τη νομολογία του ενσωματώνονται ολόενα και πιο συστηματικά στην ελληνική έννομη τάξη και επηρεάζουν άμεσα τη νομολογιακή προσέγγιση των ελληνικών δικαστηρίων. Στην παρούσα ενότητα ταξινομούνται και παρουσιάζονται τα βασικότερα ζητήματα που έχουν ανακύψει κατά την ερμηνεία και εφαρμογή του θεσμού, όπως αυτά αποτυπώνονται στις αποφάσεις και στις γνωμοδοτήσεις του Συμβουλίου της Επικρατείας κατά την επεξεργασία σχεδίων προεδρικών διαταγμάτων για την έγκριση πολεοδομικών σχεδίων α' ή β' επιπέδου.

4.1. Τι είναι σχέδιο ή πρόγραμμα;

Οι περιπτώσεις διοικητικών πράξεων που, αν και δεν υπάγονται ρητώς σε διαδικασία ΣΠΕ βάσει εθνικών διατάξεων, έχουν χωρική διάσταση, είναι αρκετές. Για τον λόγο αυτό, το ΣτΕ έχει αναπτύξει πλούσια νομολογία αναφορικά με το τι συνιστά «σχέδιο ή πρόγραμμα» κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42 και τότε απαιτείται η διενέργεια ΣΠΕ ή η τήρηση της διαδικασίας περιβαλλοντικού προελέγχου.

Έτσι, ακυρώθηκε ΑΕΠΟ με την οποία είχαν εγκριθεί οι περιβαλλοντικοί όροι για την ανάπλαση της οδού Πανεπιστημίου και την επέκταση του τραμ έως την πλατεία Αιγύπτου, καθώς είχε εκδοθεί υπό τη μορφή έγκρισης περιβαλλοντικών όρων έργου, ενώ αποτελούσε πρωτίστως πρόγραμμα ή σχέδιο.⁵⁵

Επίσης κρίθηκε ότι έπρεπε να έχει προηγηθεί ΣΠΕ πριν από την έκδοση πράξεων της Επιτροπής Σχεδιασμού και Ανάπτυξης Λιμένων (ΕΣΑΛ), με τις οποίες εγκρίθηκε ο νέος σχεδιασμός του λιμένα Πειραιά, καθώς οι πράξεις αυτές, εν όψει του περιεχομένου τους, «εγκρίνουν το νέο σχεδιασμό του λιμένα» και «συνιστούν το πλαίσιο εντός του οποίου θα επιτραπεί η μελλοντική εκτέλεση έργων και δραστηριοτήτων της ΥΑ 1958/2012». ⁵⁶ Αντίθετα, θεωρήθηκε ότι δεν συνιστά «σχέδιο ή πρόγραμμα» η πράξη εξομοίωσης με ζώνη λιμένα⁵⁷, καθώς αφορά υφιστάμενη λιμενική εγκατάσταση, της οποίας τα χαρακτηριστικά και η λειτουργία παραμένουν αμετάβλητα κατά τον χρόνο της εξομοίωσης και συνεπώς δεν απαιτείται ούτε η εκπόνηση ΣΜΠΕ ούτε η τήρηση διαδικασίας περιβαλλοντικού προελέγχου.⁵⁸

48. Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2019, Terre wallonne ASBL, C-321/18, σκέψεις 42-44.

49. Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2019, CFE, C-43/18, σκέψη 49.

50. Απόφαση της 17ης Οκτωβρίου 2024, Umweltforum Osna-brücker Land eV, C-461/23, σκέψη 56.

51. Απόφαση της 12ης Ιουνίου 2019, CFE, C-43/18, σκέψη 74.

52. Απόφαση της 22ας Ιουνίου 2011, Genovaité Valčiukienė κ.λπ., C-295/10, σκέψεις 63-65.

53. Αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 1984, Ekro, 327/82, σκέψη 11 και της 13ης Οκτωβρίου 2016, Mikolajczyk, C 294/15, σκέψη 44.

54. Απόφαση της 21ης Δεκεμβρίου 2016, Associazione Italia Nostra Onlus, C-444/15, σκέψεις 72-74.

55. ΣτΕ ΟΛ. 2152/2015 σκ. 14.

56. ΣτΕ ΟΛ. 547/2022 σκ. 27.

57. Άρθρο 28 ν. 2971/2001.

58. ΣτΕ 402/2021 σκ. 13.

Αντίστοιχα, θεωρήθηκε ότι το χωροταξικό σχέδιο του αεροδρομίου μπορεί να αποτελεί μέσο χωρικής διαρρυθμίσεως του ακινήτου του αεροδρομίου, στο οποίο αποτυπώνεται η γενική διάταξη των κύριων και υποστηρικτικών εγκαταστάσεων και οι επ' αυτού επιτρεπόμενες χρήσεις γης (κατά τρόπο ανάλογο με αυτόν των τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων), χωρίς, όμως, να μπορεί να εξομοιωθεί με πλαίσιο ειδικού ή περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού. Ειδικότερα, η υπό εξέταση πράξη τροποποίησης του χωροταξικού σχεδίου του αεροδρομίου συνιστά ήσσονα και εντελώς επουσιώδη τροποποίησή του, αφού εξαντλείται σε απλή αντιμετάθεση των χώρων στους οποίους προβλεπόταν με το αρχικό χωροταξικό σχέδιο να ανεγερθούν οι επίμαχες εγκαταστάσεις, και δεν απαιτείται να υπαχθεί σε ΣΠΕ.⁵⁹ Επίσης κρίθηκε ότι δεν συνιστούν σχέδιο ή πρόγραμμα, η ΑΕΠΟ διάνοιξης οδού⁶⁰, η ΑΕΠΟ του έργου «Διασύνδεση Κυκλάδων με το Ελληνικό Διασυνδεδεμένο Σύστημα Μεταφοράς Ηλεκτρικής Ενέργειας»⁶¹, η ΑΕΠΟ Ολοκληρωμένης Εγκατάστασης Διαχείρισης Αποβλήτων⁶², η ΑΕΠΟ έγκρισης αντιδιαβρωτικών έργων του ν. 2971/2001⁶³, η ΑΕΠΟ έργου μεταφοράς και διανομής ύδατος⁶⁴, καθώς και η απόφαση του Προέδρου της ΕΕΤΤ για την έγκριση Τεύχους Προκήρυξης Δημοπρασίας για τη χορήγηση δικαιωμάτων χρήσης ραδιοφάσματος.⁶⁵ Η υπαγωγή επένδυσης στις διατάξεις των στρατηγικών επενδύσεων – ζήτημα που ανακύπτει όταν δεν επιλέγεται το εργαλείο του ΕΣΧΑΣΕ- επίσης δεν μπορεί ως θεωρηθεί ως σχέδιο ή πρόγραμμα, καθώς στο στάδιο αυτό δεν έχουν οριστικοποιηθεί κατά τρόπο δεσμευτικό για τα επόμενα στάδια αδειοδότησης τα χαρακτηριστικά και οι θέσεις των έργων που περιλαμβάνει η επένδυση.⁶⁶

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζει η νομολογία για τον διττό χαρακτήρα της ιδρυτικής πράξης των Επιχειρηματικών Πάρκων: αφενός, συνιστά σχέδιο, καθόσον αφορά τη θεσμοθέτηση οργανωμένου υποδοχέα βιομηχανικών, βιοτεχνικών, μεταποιητικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων· αφετέρου, εμπίπτει και στην έννοια του έργου, καθόσον περιλαμβάνει την κατασκευή συγκεκριμένων έργων υποδομής. Συναφώς έχει κριθεί ότι οι μελέτες που εκπονούνται για την έγκριση της πράξης ίδρυσης Επιχειρηματικού Πάρκου -στις οποίες περιλαμβάνεται και η ΜΠΕ- πληρούν τις απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42.⁶⁷

Η απόφαση καθορισμού λατομικών ζωνών⁶⁸ αποτελεί σχέδιο νομαρχιακού επιπέδου που εκπονείται στον τομέα των χρήσεων γης μικρής περιοχής και καθορίζει το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων και δραστηριοτήτων (εξόρυξη αδρανών υλικών, λατομικές ζώνες αδρανών υλικών) και υποβάλλε-

ται ως εκ τούτου σε περιβαλλοντικό προέλεγχο.⁶⁹ Περαιτέρω, οι μελέτες διαχείρισης πάρκων και αλσών⁷⁰ συνιστούν, βάσει των χαρακτηριστικών τους ως «σχεδίων διαχείρισης - master plans», σχέδια ή προγράμματα στον τομέα του πολεοδομικού σχεδιασμού και του καθορισμού χρήσεων γης. Στο μέτρο δε που θέτουν το πλαίσιο για τη χορήγηση μελλοντικών αδειών έργων της οδηγίας ΕΠΕ και ενδέχεται να προκαλέσουν σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, οι μελέτες αυτές πρέπει να υποβάλλονται σε διαδικασία περιβαλλοντικού προελέγχου. Σε περίπτωση που η αρμόδια περιβαλλοντική αρχή κρίνει ότι δεν απαιτείται η υπαγωγή της συγκεκριμένης μελέτης σε ΣΠΕ, λόγω των περιορισμένων επιπτώσεών της στο περιβάλλον, εξετάζεται –στο πλαίσιο του προκαταρκτικού ελέγχου («screening»)– κατά πόσον η ίδια η μελέτη συνιστά «έργο αστικής ανάπτυξης» κατά την έννοια της οδηγίας ΕΠΕ, βάσει του περιεχομένου και της ουσίας των προτεινόμενων παρεμβάσεων.⁷¹ Σε διαδικασία περιβαλλοντικού προελέγχου υποβάλλονται και οι Θύλακες Υποδομής Καινοτόμων Δραστηριοτήτων.⁷²

4.2. Αποφυγή επανάληψης περιβαλλοντικών εκτιμήσεων σε ιεραρχικώς διαρθρωμένα συστήματα σχεδιασμού

Η απόφαση της 10.9.2015, Δήμος Κρωπίας του ΔΕΕ για την αποφυγή επανάληψης περιβαλλοντικών εκτιμήσεων άσκησε ουσιώδη επιρροή στην εθνική νομολογία για την ορθολογική κατανομή των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων σε ένα ιεραρχικώς δομημένο σύστημα χωρικού σχεδιασμού, εντός του οποίου ένα σχέδιο οφείλει καταρχήν να εναρμονίζεται, ενώ επίσης μπορεί να εξειδικεύει ή και να υλοποιεί ένα υπερκείμενο σχέδιο. Έτσι, στην υπόθεση του Π.Δ/τος Υμηττού κρίθηκε ότι σχέδιο ή πρόγραμμα, με το οποίο εξειδικεύεται και υλοποιείται ρυθμιστικό σχέδιο που έχει θεσπισθεί με ιεραρχικώς υπερκείμενη πράξη, που δεν έχει υποβληθεί σε εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων βάσει της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, δεν απαλλάσσεται το ίδιο από την διαδικασία εκτίμησης.⁷³ Ακολούθως ακυρώθηκε το Π.Δ/μα προστασίας Υμηττού, καθώς είχε εκδοθεί χωρίς τήρηση της διαδικασίας προηγούμενης ΣΠΕ.

Στην αντίστροφη περίπτωση, κατώτερο σχέδιο που αποτελεί διακεκριμένο υποσύνολο, ειδικά προβλεπόμενο και ρυθμιζόμενο από υπερκείμενο σχέδιο, το οποίο εξαντλείται σε εξειδίκευση και εφαρμογή ειδικών ρυθμίσεων του ανώτερου σχεδίου, που έχει υπαχθεί το ίδιο σε διαδικασία περιβαλλοντικής εκτίμησης βάσει της οδηγίας 2001/42 ως προς όλες τις πτυχές του, δηλαδή τόσο κατά το γενικό του μέρος όσο και κατά τα βασικά πολεοδομικά στοιχεία του ρυθμιζόμενου διακεκριμένου υποσυνόλου του, δεν υπάγεται σε περαιτέρω εκτίμηση. Ακολούθως η μετατόπιση και επέκταση ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών στην περιοχή του Άλσους Νέας Φιλαδέλφειας για τη δημιουργία του αθλητικού κέντρου της ΑΕΚ, δεν προϋπέθετε την εκπόνηση νέας ΣΜΠΕ, πέραν αυτής που είχε ήδη

59. ΣτΕ 200/2022 σκ. 10.

60. ΣτΕ 1637/2016, 3047/2011.

61. ΣτΕ 4166/2015.

62. ΣτΕ 4357/2011.

63. ΣτΕ 855/2018.

64. ΣτΕ 1455/2018 7μ., ΣτΕ ΟΛ. 26/2014.

65. ΣτΕ 1046/2024. Η τεκμηρίωση βασίζεται κυρίως στο γεγονός ότι η προσβαλλόμενη απόφαση προβλέπει μεν υποχρέωση ανάπτυξης δικτύου και καθορίζει ένα πλαίσιο που ενδέχεται να αφορά και μελλοντικές άδειες “έργων” της υποκατηγορίας Α2, δεν θεσπίζει όμως η ίδια σημαντικό σύνολο κριτηρίων και προϋποθέσεων για τη σχετική αδειοδότηση προς ανάπτυξη του δικτύου.

66. ΣτΕ 47/2023 σκ. 16.

67. ΣτΕ 670/2017, 1686/2023.

68. Ν. 1428/1984.

69. ΣτΕ 2624/2010.

70. Άρθρο 58 παρ. 2 ν. 998/1979. Βλ. επίσης την υπ’ αριθμ. 33384/6587/10.12.2015 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία εξειδικεύεται το περιεχόμενο των εν λόγω διαχειριστικών μελετών.

71. ΣτΕ 1110/2023 σκ. 24.

72. Οι Θύλακες Υποδοχής Καινοτόμων Δραστηριοτήτων είναι ειδικά διαμορφωμένες και οργανωμένες περιοχές εντός της Ζώνης Καινοτομίας Θεσσαλονίκης που εγκρίνονται με π.δ/τα σύμφωνα με το άρθρο 11 παρ. 2 και 5 του ν. 314789/2006. Βλ. σχετικά ΠΕ 48/2022, 96/2023

73. ΣτΕ ΟΛ. 2355/2017.

εκπονηθεί για το νέο Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας (ΡΣΑ) και είχε προβλέψει και μελετήσει όχι μόνο το επίμαχο αθλητικό κέντρο, αλλά και τις βασικές χρήσεις γης (πολιτισμού, αθλητισμού μητροπολιτικής εμβέλειας και αναψυχής), καθώς και την ανάπλαση της περιοχής που το περιβάλλει.⁷⁴

Αντίστοιχα, οι ΚΥΑ εφαρμογής του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά δεν συνιστούν «έργο» κατά την έννοια της οδηγίας ΕΠΕ, αλλά αποτελούν σχέδια κατώτερου επιπέδου εντός ενός ιεραρχικώς δομημένου συστήματος σχεδιασμού. Συγκεκριμένα εξειδικεύουν, εντός του πλαισίου του υπερκείμενου ΡΣΑ και με βάση τις ρυθμίσεις του ΣΟΑ, τον κατόπιν στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης εγκεκριμένο χωρικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, κατά περιοχές, οι οποίες αποτελούν διακεκριμένα και ειδικώς ρυθμιζόμενα υποσύνολα (Μητροπολιτικό Πάρκο, περιοχές πολεοδόμησης, περιοχές ανάπτυξης), χωρίς, πάντως, να επιφέρουν τροποποιήσεις στον σχεδιασμό και να αφίστανται των ρυθμίσεων του ΣΟΑ. Με βάση το σκεπτικό αυτό κρίθηκε, έτσι, ότι δεν απαιτείτο η εκπόνηση νέας (τρίτης κατά σειρά) ΣΜΠΕ κατά την έκδοση των εν λόγω ΚΥΑ, εφόσον τα ζητήματα για την προστασία του περιβάλλοντος είχαν ήδη εξετασθεί και αντιμετωπισθεί σε υπερκείμενο επίπεδο αφενός από τη ΣΜΠΕ του ΡΣΑ και αφετέρου από την ΣΜΠΕ του ΣΟΑ.⁷⁵

4.3. Γενικές κανονιστικές ρυθμίσεις με χωρική διάσταση

Το ερώτημα «τι συνιστά σχέδιο ή πρόγραμμα» στον τομέα της χωροταξίας ή της χρήσης του εδάφους αποκτά ιδιαίτερη πολυπλοκότητα όταν πρόκειται για κανονιστικές ρυθμίσεις που εγκρίνονται με τυπικό νόμο. Στις περιπτώσεις αυτές απαιτείται από το αρμόδιο εθνικό δικαστήριο να εξετάσει εάν, παρά τον κατ' αρχήν αφαιρετικό χαρακτήρα τους, περιέχουν και ειδικότερες χωρικές ρυθμίσεις ώστε να θεωρηθούν «σχέδια ή προγράμματα» κατά την έννοια της οδηγίας 2001/42.

Έτσι, στην περίπτωση των διατάξεων του ν. 4062/2012 που έθεταν το πλαίσιο για την αξιοποίηση του πρώην Αεροδρομίου Ελληνικού κρίθηκε ότι δεν συνιστούν σχέδιο, καθώς ο νόμος αυτός αρκείται στην αφηρημένη πρόβλεψη ζωνών με ορισμένα γενικά χαρακτηριστικά, χωρίς να καθορίζει τις ζώνες αυτές στον χώρο και γενικότερα, χωρίς ο ίδιος, πέραν της γενικής αναφοράς στην όλη έκταση του Μητροπολιτικού Πόλου, να περιέχει συγκεκριμένες χωροταξικές ρυθμίσεις, που να είναι αρκούντως εξειδικευμένες ώστε να καθίσταται επιτρεπτή η εκτέλεση έργων της οδηγίας ΕΠΕ.⁷⁶

Ιδιαίτερο ενδιαφέρον παρουσιάζουν οι διαφορετικές ερμηνευτικές προσεγγίσεις σχετικά με τον απαιτούμενο βαθμό σαφήνειας των ρυθμίσεων για την υπαγωγή στο πεδίο εφαρμογής της οδηγίας, οι οποίες απασχόλησαν το ΣτΕ σε σειρά υποθέσεων που αφορούσαν την απαγόρευση εγκατάστασης μονάδων εκμετάλλευσης ενέργειας από βιομάζα ή βιοαέριο εντός γης υψηλής παραγωγικότητας. Κατά την άποψη ορισμένων μελών του Δικαστηρίου, η απαγόρευση αυτή απορρέει από το άρθρο 6 παρ. 1 περ. ια του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου

για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ). Το εξεταζόμενο ζήτημα ήταν κατά πόσον οι διατάξεις του άρθρου 9 του ν. 3851/2010 –με τις οποίες αφενός καταργήθηκε η παραπάνω απαγόρευση και αφετέρου τροποποιήθηκε το άρθρο 56 παρ. 6 του ν. 2637/1998, ώστε να επιτρέπεται καταρχήν η εγκατάσταση μονάδων ΑΠΕ και σε γαίες υψηλής παραγωγικότητας– συνιστούσαν «σχέδιο ή πρόγραμμα». Ειδικότερα, εξετάστηκε εάν οι εν λόγω ρυθμίσεις, ως τροποποιητικές του ΕΧΠ/ΑΠΕ, το οποίο είχε ήδη υπαχθεί σε ΣΠΕ, όφειλαν και οι ίδιες να έχουν προηγουμένως υποβληθεί σε διαδικασία ΣΠΕ πριν από την ψήφισή τους. Με τις αποφάσεις ΣτΕ 524/2021 7μ., 1189/2021 και 632/2022 κρίθηκε ότι δεν απαιτούνταν η εκπόνηση ΣΜΠΕ πριν από την ψήφισή των επίμαχων ρυθμίσεων, καθώς η σχετική ρύθμιση συνιστά σημειακή μόνον τροποποίηση των κειμένων διατάξεων σε συγκεκριμένο, περιορισμένης εμβέλειας, τομέα, ενώ σε κάθε περίπτωση το ζήτημα αυτό είχε ήδη ειδικώς μελετηθεί κατά την εκπόνηση της ΣΜΠΕ του ΕΧΠ/ΑΠΕ.⁷⁷ Αντίθετα, στην παραπεμπτική προς την Ολομέλεια απόφαση 1544/2023 επικράτησε η άποψη ότι οι επίμαχες διατάξεις συνιστούν «τροποποίηση του ισχύοντος νομικού καθεστώτος» («νομικού πλαισίου αναφοράς»), καθώς επιτρέπουν εφεξής την χωροθέτηση εγκαταστάσεων ΑΠΕ σε περιοχές όπου πριν αυτό απαγορευόταν. Περαιτέρω κρίθηκε ότι ούτε μπορούν να θεωρηθούν ως επεμβάσεις «μικρών περιοχών σε τοπικό επίπεδο» ή «ήσσονες τροποποιήσεις» υφισταμένου σχεδίου, ούτε συντρέχει η νομολογιακώς καθιερωθείσα εξαίρεση για σχέδια και προγράμματα που εντάσσονται σε «ιεραρχία πράξεων».⁷⁸ Εν τέλει η Ολομέλεια με την με αρ. 618/2025 απόφασή της τάχθηκε υπέρ της άποψης ότι η χωροθέτηση τέτοιων εγκαταστάσεων σε γεωργικές γαίες υψηλής παραγωγικότητας ήταν ήδη υπό προϋποθέσεις επιτρεπτή υπό το ισχύον καθεστώς του ν. 2637/1998 και των ΕΧΠ/ΑΠΕ και Βιομηχανίας. Με δεδομένο, επομένως, ότι οι επίμαχες διατάξεις απλώς αποσαφηνίζουν και δεν τροποποιούν τις ρυθμίσεις του ΕΧΠ/ΑΠΕ που είχε ήδη υποβληθεί σε ΣΠΕ, δεν συνέτρεχε υποχρέωση εκπόνησης νέας ΣΜΠΕ.

Διαφορετικές προσεγγίσεις έχουν διατυπωθεί και στη νομολογία του ΣτΕ για τα πολεοδομικά κίνητρα του ΝΟΚ. Ειδικότερα, ενώ στις παραπεμπτικές αποφάσεις της πενταμελούς συνθέσεως του Ε' Τμήματος κρίθηκε ότι οι σχετικές ρυθμίσεις συνιστούν «σχέδιο ή πρόγραμμα»⁷⁹, η επταμελής σύνθεση του ιδίου Τμήματος υιοθέτησε την αντίθετη άποψη, επικαλούμενη τον γενικό χαρακτήρα των διατάξεων και την απουσία ένταξης των οικοδομικών αδειών στα Παραρτήματα Ι και ΙΙ της οδηγίας ΕΠΕ.⁸⁰ Τελικώς, η Ολομέλεια έκρινε ότι οι επίμαχες διατάξεις

74. ΣτΕ 3089/2017, 455-6/2019.

75. ΣτΕ 893-895/2021.

76. ΣτΕ ΟΛ. 1305/2019 σκ. 17, 1761/2019 σκ. 17. Ακόμη όμως και υπό την εκδοχή ότι ο ν. 4062/2012 αποτελούσε «σχέδιο», η συμβατότητά του προς την οδηγία θα έπρεπε να κριθεί με βάση την ίδια την οδηγία και όχι την πράξη ενσωμάτωσης στο εσωτερικό δίκαιο, αφού ο τυπικός νομοθέτης δεν δεσμεύεται από τη θεσπιζόμενη με αυτή διαδικασία εκτίμηση των επιπτώσεων.

77. Βλ. όμως και αντίθετη μειοψηφία και τη σχετική τεκμηρίωση στις αποφάσεις ΣτΕ 524/2021 7μ. και 1189/2021, σύμφωνα με την οποία οι κρίσιμες διατάξεις του ν. 3851/2010 καθ' εαυτές και ως σύνολο αποτελούν «σχέδιο ή πρόγραμμα».

78. Βλ. όμως και αντίθετη μειοψηφία, σύμφωνα με την οποία οι διατάξεις δεν αποτελούν «σχέδιο ή πρόγραμμα», αλλά αφηρημένη κανονιστική ρύθμιση που δεν προσέδωσε συγκεκριμένη χωρική ταυτότητα σε κανένα υποσύνολο του εθνικού χώρου. Υπό την αντίθετη εκδοχή θα όφειλαν να υπάγονται σε διαδικασία ΣΠΕ πλείστες όσες ρυθμίσεις της τυπικής νομοθεσίας, όπως οικοδομικοί κανονισμοί, καθορισμός προϋποθέσεων δασικού χαρακτήρα, ρυθμίσεις περί αιγιαλού, περιοχών πολιτιστικού ενδιαφέροντος κ.λπ. δηλαδή διατάξεις που αναφέρονται γενικά στον χώρο, αλλά δεν ρυθμίζουν κανένα υποσύνολο του.

79. ΣτΕ 293/2024, 662/2024.

80. ΣτΕ 310/2024 7μ. και 1186/2024 7μ.

δεν συνιστούν «σχέδιο» και ότι η επιβαλλόμενη ΣΠΕ θα διενεργηθεί στο στάδιο του πολεοδομικού σχεδιασμού, στο οποίο και πρέπει να εντάσσονται τα κίνητρα⁸¹.

4.4. Σχέση Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης και Έγκρισης Περιβαλλοντικών Όρων

Η κατανομή του εύρους και του βάθους της παρεχόμενης πληροφόρησης, καθώς και η εξειδίκευση του επιπέδου της περιβαλλοντικής εκτίμησης μεταξύ της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) και της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), αναλόγως του σταδίου σχεδιασμού, αποτελεί ζήτημα που έχει απασχολήσει κατ' επανάληψη την εθνική νομολογία. Το ζήτημα ανακύπτει με ιδιαίτερη ένταση όταν πρόκειται για έργα ή δραστηριότητες εντός περιοχών του Δικτύου Natura 2000 ή ΖΕΠ, για τα οποία απαιτείται η διενέργεια δέουσας εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων κατά την έννοια της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ.⁸² Σύμφωνα με τη νομολογία, η εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων των σχεδίων και προγραμμάτων (οδηγία ΣΠΕ) και η εκτίμηση των έργων (οδηγία ΕΠΕ) αλληλοσυμπληρώνονται και τελούν σε σχέση γενικού προς ειδικό, γεγονός που δικαιολογεί μία πιο σφαιρική εκτίμηση των επιπτώσεων στο επίπεδο της ΣΠΕ λόγω της κλίμακας του σχεδιασμού.⁸³ Εκ του λόγου αυτού δεν απαιτείται για την πληρότητα του περιεχομένου της ΣΜΠΕ να περιλαμβάνονται πληροφορίες για τα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά των περιοχών που ενδέχεται να επηρεαστούν σημαντικά και τις ενδεχόμενες περιβαλλοντικές επιπτώσεις από κάθε εναλλακτική δυνατότητα. Αρκεί να παρουσιάζονται οι λόγοι επιλογής των συγκεκριμένων εναλλακτικών δυνατοτήτων, ο τρόπος διενέργειας της εκτίμησης και οι λόγοι επιλογής του προτεινόμενου σχεδίου έναντι των εναλλακτικών δυνατοτήτων που εξετάστηκαν.⁸⁴ Οι δε ΜΠΕ και οι ειδικές οικολογικές αξιολογήσεις συνιστούν δέουσα εκτίμηση και αξιολόγηση κατά τις διατάξεις της οδηγίας 92/43/ΕΚ.⁸⁵

81. ΣτΕ Ολ. 146-149/2025.

82. Υπενθυμίζεται ότι η δέουσα εκτίμηση προϋποθέτει ότι έχουν προσδιορισθεί, λαμβανομένων υπόψη των βέλτιστων επιστημονικών γνώσεων, όλες οι πτυχές του σχεδίου ή του έργου που θα μπορούσαν να επηρεάσουν, είτε αυτοτελώς είτε σε συνδυασμό με άλλα σχέδια ή έργα, τους στόχους διατήρησης του προστατευόμενου τύπου, η δε Διοίκηση μπορεί να επιτρέψει την άσκηση της δραστηριότητας, μόνον εφόσον είναι βέβαιη ότι δεν τίθεται σε διακινδύνευση η ακεραιότητα του προστατευόμενου τύπου.

83. ΣτΕ 164/2024 σκ. 17.

84. ΣτΕ 4784/2013 7μ.

85. Για τη διατύπωση της σκέψης αυτής το ΣτΕ άντλησε διδάγματα από τις προτάσεις του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-24/19, όπου διατυπώθηκε η θέση ότι οι οδηγίες 2011/92/ΕΕ και 2001/42/ΕΚ αλληλοσυμπληρώνονται, καθώς η τελευταία επιδιώκει να τοποθετήσει χρονικώς την εκτίμηση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων ήδη στο στάδιο στρατηγικού σχεδιασμού των ενεργειών των εθνικών αρχών και η εξέταση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων είναι, συνεπώς, πιο ευρεία ή σφαιρική από εκείνη που αφορά συγκεκριμένο έργο. Βλ. Σημείο 36 των προτάσεων του Γενικού Εισαγγελέα στην υπόθεση C-24/19. Με αυτό το σκεπτικό το ΣτΕ απέκρουσε αιτιάσεις κατά του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου των ΑΠΕ σχετικές με τη μη διεξαγωγή δέουσας εκτίμησης στις περιοχές Natura 2000 της Ελλάδας με βάση τους στόχους διατήρησής τους.

Σε κάθε περίπτωση δεν αποκλείεται σε ιεραρχημένα συστήματα σχεδιασμού η μερική ή κατ' αρχήν εξέταση ορισμένων επιπτώσεων στο πλαίσιο της ΣΜΠΕ και η ολοκλήρωση της σχετικής διαδικασίας στο πλαίσιο των ΜΠΕ που εκπονούνται σε επόμενα στάδια.⁸⁶ Δεν αποκλείεται πάντως ορισμένες διοικητικές πράξεις να παρουσιάζουν σύνθετο χαρακτήρα, καθώς αφενός εντάσσονται στην έννοια του σχεδίου ή αποτελούν εξειδίκευση σχεδίου και αφετέρου περιλαμβάνουν στοιχεία που εμπίπτουν στην έννοια του έργου, ιδίως έργων υποδομής.⁸⁷

4.5. Χρήσεις γης και προστασία του περιβάλλοντος

Προκειμένου να αποφεύγονται οι επαναλήψεις κατά την εκτίμηση των επιπτώσεων σε διάφορα στάδια, η οδηγία παρέχει στα κράτη μέλη την ευχέρεια να επιλέξουν το κατάλληλο σύστημα στρατηγικής εκτίμησης, προβλέποντας είτε τη θέσπιση ειδικής προς τούτο διαδικασίας είτε την ένταξη της εκτίμησης σε υφιστάμενες διαδικασίες. Ειδικώς, όμως, για τον καθορισμό χρήσεων γης σε προστατευόμενες περιοχές, ο εθνικός νομοθέτης, ενώ κατά την αρχική μεταφορά της οδηγίας στο εσωτερικό δίκαιο θέσπισε ειδική διαδικασία εκτίμησης, στη συνέχεια επέλεξε να ενσωματώσει την περιβαλλοντική εκτίμηση στην ήδη προβλεπόμενη από τον ν. 1650/1986 διαδικασία έκδοσης π.δ./των χαρακτηρισμού προστατευόμενων περιοχών και καθορισμού ζωνών προστασίας και χρήσεων γης, κατόπιν εκπόνησης Ειδικών Περιβαλλοντικών Μελετών (ΕΠΜ). Προκειμένου η διαδικασία αυτή να στοιχεί προς τις απαιτήσεις της περιβαλλοντικής εκτίμησης της οδηγίας, πρέπει το προκαταρκτικό σχέδιο και η περιβαλλοντική μελέτη που το συνοδεύει να τεθούν, κατά τη διαβούλευση, στη διάθεση του κοινού για εύλογο χρονικό διάστημα. Στο πλαίσιο αυτό η νεώτερη ΚΥΑ 40238/2017, με την οποία εντάσσεται η στρατηγική εκτίμηση του σχεδίου στη «συντονισμένη/κοινή διαδικασία» έκδοσης των π.δ. προστασίας βάσει ΕΠΜ, κάνει χρήση της ευχέρειας που απονέμει η οδηγία.⁸⁸

Όμως, η δυνατότητα αυτή έχει ως απώτατο όριο το σχέδιο π.δ. για τον χαρακτηρισμό της προστατευόμενης περιοχής να μην έχει εκπονηθεί σε μεγάλη χρονική απόσταση από τον χρόνο σύνταξης της ΕΠΜ και να μην αποκλίνει από σημαντικές προτάσεις της μελέτης. Σε αντίθετη περίπτωση, θα πρέπει είτε να εκπονηθεί συμπληρωματική επικαιροποιημένη ΕΠΜ, είτε να διενεργηθεί περιβαλλοντικός προέλεγχος, για να ελεγχθεί η επάρκεια της ΕΠΜ και η τυχόν ανάγκη υπαγωγής του σχεδίου σε ΣΠΕ.⁸⁹

4.6. ΣΠΕ και πολεοδομικός σχεδιασμός Α' και Β' επιπέδου

Τα πολεοδομικά σχέδια πρώτου επιπέδου (ΤΠΣ, ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ, ΕΠΣ και οι εξομοιούμενοι προς τα ΕΠΣ οργανωμένοι υποδοχείς δραστηριοτήτων) υπάγονται ρητώς στη διαδικασία ΣΠΕ. Συνεπώς, δεν ανακύπτουν σοβαρά ερμηνευτικά ζητήματα ως προς την υποχρέωση υπαγωγής τους σε ΣΠΕ και οι σχετικές δικαστικές διαφορές περιορίζονται, κατά κύριο λόγο, σε ειδικά ζητήματα, όπως η εφαρμογή της μεταβατικής διάταξης του άρθρου

86. ΣτΕ Ολ. 3874/2014 σκ. 9.

87. ΣτΕ 670/2017, 1686/2023, 893-895/2021.

88. ΣτΕ 164, 166, 167/2021.

89. ΠΕ 134/2020, όπου είχαν ήδη παρέλθει 18 έτη από τον χρόνο εκπόνησης της ΕΠΜ και ΠΕ 208/2020.

10 της ΚΥΑ 107017/2006 ή η εξαίρεση συγχρηματοδοτούμενων προγραμμάτων 2000-2006 από τη σχετική υποχρέωση.⁹⁰

Ιδιαίτερο ερμηνευτικό ενδιαφέρον παρουσιάζει, αντιθέτως, το κατά πόσο άλλοι πολεοδομικοί σχεδιασμοί που δεν κατονομάζονται ρητά στο Παράρτημα Ι της ΚΥΑ, μπορούν να χαρακτηριστούν ως «σχέδια ή προγράμματα» κατά την έννοια της οδηγίας. Η προβληματική αυτή καθίσταται εντονότερη στην περίπτωση των πολεοδομικών σχεδιασμών δεύτερου επιπέδου (πολεοδομικές μελέτες και τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων), οι οποίοι εξειδικεύουν ρυθμίσεις ανώτερων σχεδιαστικών επιπέδων. Επί των ζητημάτων αυτών παρατηρούνται τα εξής:

Οι ΖΟΕ του άρθρου 29 του ν. 1337/1983, παρά το γεγονός ότι δεν αναφέρονται στο Παράρτημα Ι της ΚΥΑ 107017/2006, αποτελούν σχέδια που ενδέχεται να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και αφορούν τον πολεοδομικό ή χωροταξικό σχεδιασμό, για τα οποία είναι καταρχήν υποχρεωτική η διενέργεια ΣΠΕ.⁹¹

Παρά το γεγονός ότι οι Πολεοδομικές Μελέτες δεν συμπεριλήφθηκαν ρητώς στο Παράρτημα Ι της ΚΥΑ 107017/2006 έχει κριθεί ότι συνιστούν «σχέδιο ή πρόγραμμα» συνδεδεμένο με την «χωροταξία ή χρήση του εδάφους», για το οποίο πρέπει, κατ' αρχήν, να ακολουθείται η διαδικασία της ΣΠΕ. Ωστόσο, η μη διενέργεια ΣΜΠΕ, κατά το στάδιο αυτό, μπορεί, λόγω και της ένταξης της μελέτης σε ιεραρχικό πλαίσιο πράξεων ευρύτερου χωροταξικού σχεδιασμού (Ρυθμιστικό σχέδιο, ΓΠΣ, ΖΟΕ, ΣΧΑΠ εφόσον το τελευταίο απαιτείται), να αναπληρωθεί, εάν οι τελευταίες αυτές πράξεις προέβλεπαν αρκούντως ακριβείς κανόνες χρήσης γης και είχαν αποτελέσει οι ίδιες, καταρχήν, αντικείμενο εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεών τους.⁹²

Στο πλαίσιο αυτό και ενόψει της ανάγκης αποτροπής του ενδεχομένου το ίδιο σχέδιο να υπόκειται σε πλείονες περιβαλλοντικές εκτιμήσεις, κατά την επεξεργασία σχεδίων π.δ/των για την έγκριση πολεοδομικών μελετών ή τροποποιήσεων ρυμοτομικών σχεδίων, εξετάζεται κατά πόσον οι ρυθμίσεις της εξεταζόμενης πολεοδομικής μελέτης έχουν ήδη αξιολογηθεί στο πλαίσιο της διενεργηθείσας ΣΠΕ τυχόν υπερκείμενου σχεδίου.⁹³ Ειδικότερα, από την έρευνα τριάντα πέντε (35) Πρακτικών Επεξεργασιών επί σχεδίων π.δ/των για την έγκριση Πολεοδομικών Μελετών ή τροποποίησης ρυμοτομικών σχεδίων διαπιστώθηκαν τα εξής: α) 14 σχέδια προτείνονται νομίμως από πλευράς τήρησης νομοθεσίας ΣΠΕ [σε τρεις (3) περιπτώ-

σεις διότι τηρήθηκε η διαδικασία ΣΠΕ, σε μία (1) διότι τεκμηριώθηκε ότι δεν εφικτή η τήρηση της διαδικασίας στο υπερκείμενο επίπεδο και σε οκτώ (8) διότι διαπιστώθηκε αναπλήρωση της ΣΠΕ στο υπερκείμενο επίπεδο (ΡΣΑ ή ΓΠΣ)], β) 16 σχέδια δεν προτείνονται νομίμως διότι δεν είχε προηγηθεί ΣΠΕ στο στάδιο της ΠΜ ή υπερκείμενου σχεδίου (ΡΣ, ΓΠΣ) και γ) για πέντε (5) σχέδια αναβάλλεται η επεξεργασία για να διαπιστωθεί από τη Διοίκηση εάν οι ρυθμίσεις της πολεοδομικής μελέτης έχουν εξετασθεί στο πλαίσιο ΣΠΕ υπερκείμενου σχεδίου ή (σε μία περίπτωση) για να διαπιστωθεί η διαδικασία τήρησης περιβαλλοντικού προελέγχου.

Όσον αφορά τις τροποποιήσεις ρυμοτομικού σχεδίου πρέπει να υποβάλλονται τουλάχιστον σε διαδικασία προελέγχου.⁹⁴ Δεν υπόκειται, όμως, σε διαδικασία ΣΠΕ η όλως εντοπισμένη τροποποίηση εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου, διότι από τη φύση της, ως αναγόμενη σε ελάσσονα επέμβαση σε ήδη πολεοδομημένη περιοχή, δεν συνεπάγεται σοβαρές επιπτώσεις στο περιβάλλον και δεν αποτελεί το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων και δραστηριοτήτων.⁹⁵ Ωστόσο εντοπισμένες τροποποιήσεις ευρύτερης κλίμακας πρέπει να υποβάλλονται τουλάχιστον σε διαδικασία περιβαλλοντικού προελέγχου.⁹⁶ Αντίθετα, για τροποποιήσεις ρυμοτομικών σχεδίων που δεν περιέχουν κανονιστικές ρυθμίσεις για «υφιστάμενες χρήσεις γης» αλλά μόνον ατομικές γενικού περιεχομένου ρυθμίσεις (όπως η μετάθεση ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών, η κατάργηση ή ο καθορισμός νέων κοινόχρηστων χώρων, η διάσπαση ή δημιουργία νέων Ο.Τ.) δεν απαιτείται διενέργεια προελέγχου.⁹⁷

4.7. ΣΠΕ και ιδιωτική πολεοδόμηση (ΠΕΡΠΟ, ΠΠΑΙΠ)

Ο θεσμός των ΠΕΡΠΟ και το διάδοχο αυτών εργαλείο των ΠΠΑΙΠ αφορούν, όπως είναι γνωστό, την πολεοδόμηση ιδιωτικών εκτάσεων. Προϋπόθεση για την έγκρισή τους είναι να συμπεριλαμβάνονται σε εκτάσεις για τις οποίες έχουν εγκριθεί ΓΠΣ, ΣΧΟΟΑΠ ή ΖΟΕ, ή σε περίπτωση απουσίας σχεδιασμού στο επίπεδο αυτό, να έχουν εγκριθεί γενικές κατευθύνσεις που να παρέχουν έρεσμα για την πολεοδόμηση της συγκεκριμένης περιοχής.⁹⁸ Οι σχεδιασμοί αυτοί περιλαμβάνονται ρητώς στο Παράρτημα Ι της ΚΥΑ 107017/2006 και συνεπώς είναι καταρχήν υποχρεωτική η διενέργεια ΣΠΕ. Παράλληλα, όμως, εντάσσονται σε ένα ιεραρχημένο σύνολο πράξεων χωρικού σχεδιασμού. Συνεπώς, η μη τήρηση ΣΠΕ θα μπορούσε να αναπληρωθεί εάν οι πράξεις έγκρισης του υπερκείμενου σχεδιασμού, ιδίως οι γενικές κατευθύνσεις, προέβλεπαν αρκούντως ακριβείς κανόνες χρήσης γης και έχουν αποτελέσει οι ίδιες καταρχήν αντικείμενο εκτίμησης ως προς τις επιπτώσεις τους.⁹⁹ Εάν όμως δεν έχει διενεργηθεί ΣΠΕ σε κανένα από τα προαναφερόμενα στάδια σχεδιασμού, τότε η Διοίκηση οφείλει να προβεί άνευ ετέρου στην τήρηση της σχετικής διαδικασίας. Κατ' εξαίρεση, όταν η πρώτη προπαρασκευαστική πράξη σχεδίου ΠΕΡΠΟ ή των πράξεων υπερκείμενου σχεδιασμού, εντός των οποίων αυτό εντάσσεται, έχει ήδη αρχίσει πριν από το έτος 2006, η παράλειψη αυτή μπορεί να καλυφθεί εφόσον για το συγκεκριμένο σχέδιο έχει εκπονηθεί ΜΠΕ βάσει των διατάξεων της οδηγίας 85/337 και των εθνικών πράξεων

90. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 269/2019, 671/2020, 1035/2020, 1243/2016 7μ., 1599/2018, 1641/2018, 1694/2023, 1815/6/2018, 3534/2017, 2234/2020.

91. ΠΕ 109/2013, 264/2014.

92. ΣτΕ 850/2021, ΠΕ 111/2022 περί εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης Ζώνης χονδρεμπορίου, ΠΕ 104/2021, 12/2021 περί εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης Α' κατοικίας, ΠΕ 57/2022, 28/2020, 224/2020, 32/2019 περί εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης Β' κατοικίας, ΠΕ 57/2022, 133/2021, 208/2019 περί εγκρίσεως πολεοδομικής μελέτης Β' κατοικίας εντός ΠΕΡΠΟ κ.λπ. Βλ. επίσης 2/2025, 142/2022, 23/2022, 15/2023, 6/2023, 11/2025, 12/2021, 24/2021, 24/2021, 28/2022, 32/2019, 224/2020, 61/2024, 202/2022, 75/2022, 111/2022, 88/2024, 102/2023, 102/2024, 116/2014, 127/2023, 130/2011, 152/2021, 153/2021, 194/2022, 163/2023, 182/2021, 187/2021.

93. ΠΕ 142/2021, 6/2023, 12/2021, 24/2021, 28/2022, 32/2019, 224/2020, 202/2022, 75/2022, 111/2022, 88/2024, 89/2023, 102/2023, 102/2024, 116/2014, 127/2023, 130/2011, 152/2021, 153/2021, 163/2023, 182/2021, 187/2021.

94. ΠΕ 210/2012, 4/2014.

95. ΣτΕ 2471/2018 σκ. 10, ΠΕ 92/2024.

96. ΠΕ 97/2024.

97. ΠΕ 143/2021.

98. ΠΕ 86/2023, 79/2022 5μ.

99. ΔΕΕ C-473/14 Δήμος Κρωπίας.

μεταφοράς της και η μελέτη αυτή αφενός είναι αποτέλεσμα συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας και αφετέρου πληροί τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις της οδηγίας περί στρατηγικής εκτίμησης.

Οι ερμηνευτικές αυτές σκέψεις που αντλούνται από τα διδάγματα της νομολογίας του ΔΕΕ, έχουν αξιοποιηθεί πλείστες φορές από το ΣτΕ κατά την επεξεργασία σχεδίων π.δ/των για έγκριση ΠΕΡΠΟ, ενόψει ιδίως του χρονοδιαγράμματος υλοποίησης (μέχρι 8.8.2024) των αποφάσεων έγκρισης Γενικών Κατευθύνσεων ΠΕΡΠΟ σε περιπτώσεις που δεν υπάρχει ολοκληρωμένος πολεοδομικός σχεδιασμός και, όπου με διαδικαστικές μεταβατικές διατάξεις, παρατάθηκε η ισχύς των βεβαιώσεων οικιστικής καταλληλότητας προκειμένου να περαιωθούν οι εκκρεμείς διαδικασίες πολεοδόμησης.¹⁰⁰

Ειδικότερα, από την έρευνα τριάντα τριών (33) Πρακτικών Επεξεργασιών επί σχεδίων π.δ/των για την έγκριση ΠΕΡΠΟ διαπιστώθηκαν τα εξής: α) είκοσι επτά (27) σχέδια θεωρήθηκε ότι προτείνονται νομίμως, καθώς η παράλειψη εκπόνησης ΣΠΕ καλύπτεται από ήδη εκπονηθείσα ΜΠΕ που είναι αποτέλεσμα κοινής και συντονισμένης διαδικασίας και καλύπτει τις ουσιαστικές και διαδικαστικές προϋποθέσεις της οδηγίας, β) τέσσερα (4) σχέδια κρίθηκε ότι δεν προτείνονται νομίμως καθώς δεν είχε προηγηθεί ΣΜΠΕ στο υπερκείμενο σχέδιο ή κατά την έγκριση γενικών κατευθύνσεων, ούτε προέκυπε αν η ΜΠΕ κάλυπτε τις απαιτήσεις της οδηγίας και γ) σε τέσσερα (4) σχέδια αναβλήθηκε η επεξεργασία για να προσκομισθούν στοιχεία σχετικά είτε με την πληρότητα της ΜΠΕ, είτε με την τήρηση ΣΠΕ στο υπερκείμενο επίπεδο σχεδιασμού ή στις γενικές κατευθύνσεις.

4.8. ΣΠΕ και Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια

Τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια (ΤΡΣ) συνιστούν πολεοδομικό εργαλείο πρώτου επιπέδου σχεδιασμού, εξομοιούμενο με ΕΠΣ.¹⁰¹ Μέσω των ΤΡΣ επιτρέπεται μικρής κλίμακας παρέμβαση στον εκτός σχεδίου χώρο για δημόσιες, δημοτικές ή κοινωφελείς χρήσεις, εφόσον συντρέχει διαπιστωμένη ή ιδιαίτερη δυσχέρεια για την εγκατάσταση της συγκεκριμένης χρήσης με την διαδικασία τροποποίησης ή επέκτασης του σχεδίου πόλης και η επιλογή της θέσης γίνεται με χωροταξικά και πο-

λεοδομικά κριτήρια.¹⁰² Σύμφωνα με ρητή πρόβλεψη της ΚΥΑ 107017/2006 τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια αφορούν τη χρήση μικρής περιοχής σε μικρό επίπεδο και για τον λόγο αυτό υπάγονται σε διαδικασία περιβαλλοντικού προελέγχου.¹⁰³ Αντίθετα, η έγκριση τοπικού ρυμοτομικού σχεδίου σε μείζονα έκταση, με καθορισμό χρήσεων και όρων και περιορισμών δόμησης, που προσοιδιάζουν σε οικισμό, προϋποθέτει την αντίστοιχη πρόβλεψη σε εγκεκριμένο χωροταξικό ή πολεοδομικό σχέδιο, ενώ επίσης απαιτείται η τήρηση διαδικασίας ΣΠΕ.¹⁰⁴ Στις διαδικασίες περιβαλλοντικού προελέγχου και, εφ' όσον συντρέχει περίπτωση, στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης, δεν υπόκεινται τα Τοπικά Ρυμοτομικά Σχέδια όταν αποτελούν εξειδίκευση υπερκείμενων σχεδιασμών (όπως ΓΠΣ, Ειδικά ή Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια), οι οποίοι υπόκεινται οι ίδιοι στη διαδικασία ΣΠΕ.¹⁰⁵

Ειδικότερα, από την έρευνα εβδομήντα τεσσάρων (74) Πρακτικών Επεξεργασιών επί σχεδίων π.δ/των για την έγκριση Τοπικών Ρυμοτομικών Σχεδίων, προέκυψαν τα ακόλουθα: α) Δεκαοκτώ (18) σχέδια δεν προτείνονται νομίμως για λόγο αναγόμενο σε μη τήρηση διαδικασίας ΣΠΕ ή περιβαλλοντικού προελέγχου κατά περίπτωση, β) πενήντα (50) προτείνονται νομίμως από πλευράς τήρησης των απαιτήσεων της οδηγίας 2001/42 και γ) για έξι (6) σχέδια αναβάλλεται η επεξεργασία, προκειμένου να προσκομισθούν σχετικά με την ΣΠΕ στοιχεία από τη Διοίκηση.

5. Αξιολόγηση-συμπεράσματα

Το βασικό συμπέρασμα που προκύπτει από την προαναφερθείσα ανάλυση είναι η καίρια σημασία της νομολογίας στη διασαφήνιση διατάξεων της οδηγίας 2001/42, οι οποίες χαρακτηρίζονται από εγγενή ασάφεια. Η έλλειψη σαφούς προσδιορισμού της έννοιας των «σχεδίων ή προγραμμάτων» —σε αντίθεση προς την οδηγία 85/337/ΕΟΚ, η οποία παρείχε αναλυτικό κατάλογο έργων και δραστηριοτήτων— σε συνδυασμό με τη χρήση ασαφών νομικών όρων, όπως οι φράσεις «καθορίζουν το πλαίσιο για μελλοντικές άδειες έργων» και «μικρές περιοχές σε τοπικό επίπεδο», ανέδειξε την ανάγκη ερμηνευτικής παρέμβασης εκ μέρους του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η ερμηνευτική αυτή συμβολή κατέστη όχι απλώς επικουρική αλλά ουσιώδης, στο μέτρο που προσέδωσε λειτουργικό και κανονιστικά εφαρμόσιμο περιεχόμενο στις εν λόγω διατάξεις.

100. Βλ. σχετικά άρθρο 26 παρ. 2 ν. 4280/2014, όπως έχει τροποποιηθεί ως προς τον χρόνο ισχύος των βεβαιώσεων καταλληλότητας με τις διατάξεις των άρθρων 33 παρ.11 και 2 ν. 4585/2018, 118 παρ. 2 ν. 4819/2021, 178 παρ. 2 ν. 4964/2022 και 30 παρ. 3 ν. 5069/2023. Βλ. σχετικά ΠΕ 27/2019, 28/2020, 49/2018, 57/2022, 213/2017, 69/2018, 70/2018, 172/2017, 76/2020, 86/2023, 93/2024, 98/2018, 99/2018, 105/2018, 106/2018, 106/2024, 112/2017, 119/2023, 172/2020, 133/2021, 134/2018, 147/2018, 149/2023, 74/2020, 162/2021, 208/2019, 221/2018, 236/2017, 243/2017.

101. ΠΕ 52/2024. Περαιτέρω έχει ερμηνευθεί ότι με τα ΤΡΣ, τα οποία εξομοιώνονται με τα ΕΠΣ, μπορούν να τροποποιούνται ρυθμίσεις εγκεκριμένων ΖΟΕ, ενώ επίσης σε περίπτωση που ο προτεινόμενος προς καθορισμό κοινωφελής χώρος δεν προβλέπεται ή και τροποποιεί τον υπερκείμενο σχεδιασμό, πρέπει να προηγείται η διαδικασία προέγκρισης της περ. ε' της παρ. 1 του ν. 4447/2016 (βλ. ΠΕ 51/2023, 52/2024, 23/2023, 106/2021, 95/2024 Εγκύκλιο της Γενικής Γραμματέως Χωρικού Σχεδιασμού και Αστικού Περιβάλλοντος του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας με θέμα: "Έγκριση Τοπικού Ρυμοτομικού Σχεδίου στις εκτός σχεδίου περιοχές για τον καθορισμό κοινωφελών χώρων" (ΑΔΑ: ΨΣΜΩ4653Π8-Ζ9Π).]

102. ΠΕ 29/2013, 13/2012, 229/2011.

103. ΠΕ 151/2012, 13/2012, 229/2011, 193/2011.

104. ΣτΕ 4954/1997, ΠΕ 178/2001 5μ., 404/2001, 80/2010, 26/2011, 113/2014 5μ., 295/2013, 215/2014. Ειδικότερα, έχει ερμηνευθεί ότι αποτελεί πολεοδομικό σχέδιο μεγάλης κλίμακας και υπάγεται σε ΣΠΕ πρόταση Τοπικού Ρυμοτομικού Σχεδίου για τη δημιουργία Πανεπιστημιούπολης στην Κοζάνη (ΠΕ 295/2014), Παραολυμπιακού Αθλητικού Κέντρου στον Δήμο Ραφήνας (ΠΕ 95/2024), για την εφαρμογή Επείγοντος στεγαστικού προγράμματος του πρώην Εθνικού Ιδρύματος Υποδοχής και Αποκατάστασης Αποδήμων και Παλιννοστούντων Ομογενών Ελλήνων σε έκταση 300 στρ. (ΠΕ 215/2014), την ανέγερση Γενικού Καταστήματος Κράτησης «ΑΤΤΙΚΗ II» στον Δήμο Κορίνθου (ΠΕ 235/2017), Εκπαιδευτικού Αστρονομικού Πάρκου «Ορλιακα» στον Δήμο Γρεβενών σε περιοχή Natura (ΠΕ 283/2014), καθώς και Ξενώνων απώρων οικογενειών, οίκου ευγηρίας και Ιερού Ναού στη ΔΕ Ρίου Δήμου Πατρέων (ΠΕ 332/2013).

105. ΠΕ 73/2010, 134/2009, 92/2008 (7μ), 65, 283/2008, 95/2011.

Επιπρόσθετα, η νομολογία καθιέρωσε κανόνες εξαιρέσεως από την υποχρέωση εκπόνησης Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης (ΣΠΕ): αφενός, όταν πρόκειται για σχέδια και προγράμματα που εντάσσονται σε ένα ιεραρχημένο σύστημα πράξεων χωρικού σχεδιασμού, υπό την προϋπόθεση ότι τα υπερκείμενα σχέδια έχουν ήδη αποτελέσει αντικείμενο ΣΠΕ· και αφετέρου, όταν έχει ήδη διενεργηθεί εκτίμηση δυνάμει της οδηγίας 85/337/ΕΟΚ, υπό τον όρο ότι τα εθνικά δικαστήρια εξακριβώνουν πως η εν λόγω εκτίμηση συνιστά προϊόν συντονισμένης ή κοινής διαδικασίας και πληροί σωρευτικώς τις ουσιαστικές και διαδικαστικές απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42. Σε τέτοιες περιπτώσεις, δεν υφίσταται υποχρέωση εκ νέου περιβαλλοντικής εκτίμησης. Κατ' αυτόν τον τρόπο, πραγματώθηκε η στόχευση της οδηγίας να αποφεύγονται οι επαναλήψεις των περιβαλλοντικών εκτιμήσεων για σχέδια και προγράμματα που είτε αποτελούν μέρος ενός ιεραρχημένου συνόλου είτε η υποχρέωση διεξαγωγής εκτίμησης απορρέει ταυτόχρονα και από άλλες διατάξεις του ενωσιακού δικαίου.

Πέραν τούτων, η νομολογιακή ερμηνεία του ΔΕΕ διατηρεί σε μεγάλο βαθμό τον περιπτώσιολογικό της χαρακτήρα. Το γεγονός αυτό, σε συνδυασμό με την έντονη ποικιλομορφία των συστημάτων και εργαλείων χωρικού σχεδιασμού στα κράτη μέλη, καθιστά δυσχερή τη διαμόρφωση γενικών και ενιαίων ερμηνευτικών συμπερασμάτων με καθολική εφαρμογή για όλες τις πτυχές της οδηγίας. Η προσέγγιση αυτή ενισχύει την ανάγκη για κατά περίπτωση ενδελεχή έλεγχο και αξιολόγηση του σκοπού και του περιεχομένου εκάστης διάταξης ή άλλης πράξης που ενδέχεται να αποτελεί «σχέδιο ή πρόγραμμα» από τα πολιτειακά όργανα και κυρίως από τα εθνικά δικαστήρια.

Η ενσωμάτωση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ στο εθνικό δίκαιο περιορίστηκε σε μεγάλο βαθμό σε μετάφραση του κανονιστικού κειμένου της Ένωσης, χωρίς να συνοδεύεται από ουσιαστική εξειδίκευση των εννοιών και διαδικασιών που αυτή προέβλεπε. Ήταν, επομένως, καθοριστικής σημασίας η συμβολή της νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, η οποία, ενσωματώνοντας τα ερμηνευτικά διδάγματα της νομολογίας του ΔΕΕ, προσέδωσε από περιεχόμενο στις διατάξεις της ΚΥΑ 107017/2006, καθιστώντας εφικτή την πρακτική εφαρμογή της οδηγίας στην ελληνική έννομη τάξη.

Η αποτίμηση της μέχρι τώρα εμπειρίας δείχνει ότι η ΣΠΕ έχει πλέον ενσωματωθεί σε ικανοποιητικό βαθμό στις διαδικασίες χωρικού σχεδιασμού, με εμφανή τάση αποφυγής ακυρώσεων ολοκληρωμένων σχεδιασμών υπέρ της διορθωτικής συμμόρφωσης της Διοίκησης. Παρά ταύτα, η ακύρωση πράξεων ολοκληρωμένου σχεδιασμού, μεταξύ άλλων λόγω παραλείψεων στη διαδικασία ΣΠΕ, και οι ενδεχόμενες έννομες συνέπειες που αυτή συνεπάγεται, τόσο για τα επόμενα στάδια του σχεδιασμού όσο και για τις ατομικές διοικητικές πράξεις που ερείδονται σε αυτά, αποτελούν ένα σύνθετο πεδίο προβληματισμού και αναμένεται να αποτελέσουν «γρίφο» για τη νομολογία και τη Διοίκηση.¹⁰⁶

Τέλος, πρέπει να επισημανθεί ότι η εφαρμογή της ΣΠΕ στον σχεδιασμό του χώρου αποτέλεσε σημαντική τομή στις διαδικασίες σχεδιασμού, ενισχύοντας τη διαφάνεια, τη λογοδοσία, τη συμμετοχικότητα και την περιβαλλοντική πρόνοια και κυρίως, καθιερώνοντας τη δημόσια διαβούλευση με το κοινό και τις αρμόδιες αρχές ως αναπόσπαστο και δεσμευτικό στοι-

χείο της διαδικασίας, σύμφωνα με τις απαιτήσεις της οδηγίας 2001/42/ΕΚ.

Βιβλιογραφία

Ξενόγλωσση βιβλιογραφία

Piskorek, K & V. Nadin (2024), The meaning of spatial planning in the law of European countries in V. Nadin, G. Cotella, P. Schmitt Eds) Spatial Planning systems in Europe, Comparison and Trajectories (pp. 63-85), Edwar Elgar.

Ελληνική βιβλιογραφία

Γιαννακούρου, Γ. (2007) Η οδηγία 2001/42 και η μεταφορά της στην ελληνική έννομη τάξη σε Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Η εφαρμογή του Κοινοτικού Δικαίου Περιβάλλοντος στην Ελλάδα 1981-2006) Γ. Γιαννακούρου, Γ. Κρεμλής, Γ. Σιούτη (Επ.) (σελ. 139-160), Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα, Αθήνα-Κομοτηνή.

Δελλής, Γ. (2008) «Η στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση της οδηγίας 2001/42/ΕΚ, Ευρωπαϊών Πολιτεία, 3/2008 σ. 667-686.

Μέλισσας, Δ. (2019) Το τοπικό χωρικό σχέδιο και το ειδικό χωρικό σχέδιο, Εκδόσεις Σάκκουλα.

Μαυροπόδη, Δ. (2016) Η υπαγωγή ενός διατάγματος καθορισμού μέτρων προστασίας ορεινού όγκου σε διαδικασία στρατηγικής περιβαλλοντικής εκτίμησης-Υπόθεση Υμηττού, σε Ελληνική Εταιρία Δικαίου του Περιβάλλοντος, Ο Δικαστής, ο Νόμος και το Περιβάλλον (σελ. 73-90), Εκδόσεις Σάκκουλα.

Ντουχάνης, Χ. (2017) Χωροταξία σε Φ. Σπυρόπουλος/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλος/Γ. Γεραπετρίτης, Σύνταγμα (σελ. 668-683), Εκδόσεις Σάκκουλα.

Τάτσης, Λ. (2006) Στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων και χωρικός σχεδιασμός, Νόμος και Φύση <https://nomosphysis.org.gr/10606/stratigiki-ektimisi-periballontikon-epiptoseon-kai-xorikos-sxediasmos-septembrios-2006/>

Χαϊνταρλής, Μ. (2005) Νομικές όψεις της Οδηγίας 2001/42 για τη στρατηγική εκτίμηση περιβαλλοντικών επιπτώσεων σε Γ. Παπαδημητρίου (επιμ.) Στρατηγική περιβαλλοντική εκτίμηση: Προκλήσεις και ευκαιρίες για το νομοθέτη και τη διοίκηση (σελ. 103-120), Αθήνα-Κομοτηνή Αντ. Σάκκουλα.

References

Dellis, G. (2008). The strategic environmental assessment of Directive 2001/42/EC. Europaion Politeia, 3, 667-686.

Giannakourou, G. (2007). Directive 2001/42 and its transposition into Greek national law. In Hellenic Society for Environmental Law (Ed.), The implementation of European environmental law in Greece 1981-2006 (G. Giannakourou, G. Kremliis, & G. Siouti, Eds.) (pp. 139-160). Sakkoulas Publications.

Haidarlis, M. (2005). Legal aspects of Directive 2001/42 on strategic environmental assessment. In G. Papadimitriou (Ed.), Strategic environmental assessment: Challenges and opportunities for the legislator and the administration (pp. 103-120), Athens-Komotini: Sakkoulas Publications.

Mavropodi, D. (2016). The subjection of a Decree establishing protection measures for a mountain massif to a Strategic Environmental Assessment procedure - The Hymettus case. In Hellenic Society for Environmental Law, The judge, the law, and the environment (pp. 73-90). Sakkoulas Publications.

Melissas, D. (2019). The local spatial plan and the special spatial plan. Sakkoulas Publications.

Ntouchanis, Ch. (2017). Spatial planning. In F. Spyropoulos, X. Kondiadis, Ch. Anthopoulos, & G. Gerapetritis, Constitution (pp. 668-683). Sakkoulas Publications.

Piskorek, K & V. Nadin (2024), The meaning of spatial planning in the law of European countries in V. Nadin, G. Cotella, P. Schmitt Eds) Spatial Planning systems in Europe, Comparison and Trajectories (pp. 63-85), Edwar Elgar.

Tatsis, L. (2006). Strategic environmental assessment and spatial planning. Nomos & Physis. Retrieved from <https://nomosphysis.org.gr/10606/stratigiki-ektimisi-periballontikon-epiptoseon-kai-xorikos-sxediasmos-septembrios-2006/>

106. Χ. Ντουχάνης «Χωροταξία» σε Φ. Σπυρόπουλο/Ξ. Κοντιάδης/Χ. Ανθόπουλο/Γ. Γεραπετρίτη, Σύνταγμα, Εκδόσεις Σάκκουλα 2017, σ. 668-683 και ιδίως 678.



ΝΟΜΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Εκδοση | Εκπαίδευση | Καινοτομία

ΑΘΗΝΑ - ΚΕΝΤΡΙΚΑ:

Μαυρομichάλη 23, 106 80 | T 210 3678800 (30 γραμμές) | F 210 3678922 | E info@nb.org

ΑΘΗΝΑ:

Μαυρομichάλη 2, 106 80 | T 210 3607521 | F 210 3603975 | E m2bookstr@nb.org

ΠΑΤΡΑ:

Κανάρη 15, 262 22 | T 2610 361600 | F 2610 361515 | E nbpatra@nb.org

ΘΕΣΣΑΛΟΝΙΚΗ:

Φράγκων 1, 546 26 | T 2310 545618, 2310 532134 | F 2310 551530 | E nbthess@nb.org

www.nb.org