ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΠΙΚΡΑΤΕΙΑΣ

ΤΜΗΜΑ Ε΄

ΑΠΟΦΑΣΗ 519/2017

Συνεδρίασε δημόσια στο ακροατήριό του στις 7 Δεκεμβρίου 2016, με την εξής σύνθεση: Αθ. Ράντος, Αντιπρόεδρος, Πρόεδρος του Ε΄ Τμήματος, Π. Ευστρατίου, Μ. Γκορτζολίδου, Χρ. Ντουχάνης, Αγγ. Μίντζια, Σύμβουλοι, Μ. Τριπολιτσιώτη, Χρ. Λιάκουρας, Πάρεδροι. Γραμματέας η Μ. Βλασερού.

Για να δικάσει την από 22 Οκτωβρίου 2009 αίτηση:

των: [...], οι οποίοι παρέστησαν με τους ίδιους πιο πάνω δικηγόρους: 1) Βασίλειο Δωροβίνη και 2) Γεώργιο Πολίτη, που τους διόρισαν με πληρεξούσιο,

κατά των: 1) Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, 2) Υπουργού Εσωτερικών, 3) Υπουργού Οικονομικών, 4) Υπουργού Ανάπτυξης και Ανταγωνισμού, οι οποίοι παρέστησαν με τον Κωνσταντίνο Βαρδακαστάνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, 5) Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητιμού, ο οποίος παρέστη με την Ευθυμία Γκαράνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, 6) Υπουργού Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, 7) Υπουργού Υποδομών και Μεταφορών, οι οποίοι παρέστησαν με τον Κωνσταντίνο Βαρδακαστάνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους, 8) Υπουργού Τουρισμού, ο οποίος παρέστη με την Αναστασία Ζαφειριάδου, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους και 9) Υπουργού Ναυτιλίας και Νησιωτικής Πολιτικής, ο οποίος παρέστη με τον Κωνσταντίνο Βαρδακαστάνη, Πάρεδρο του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους.

Με την αίτηση αυτή οι αιτούντες επιδιώκουν να ακυρωθεί η υπ’ αριθμ. 24208/4.6.2009 απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, με την οποία εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και η σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΦΕΚ 1138/11.6.2009 τ. Β΄) και κάθε άλλη σχετική πράξη ή παράλειψη της Διοικήσεως.

Η εκδίκαση άρχισε με την ανάγνωση της εκθέσεως του εισηγητή, Συμβούλου Π. Ευστρατίου.

Κατόπιν το δικαστήριο άκουσε τους πληρεξουσίους των αιτούντων, οι οποίοι ανέπτυξαν και προφορικά τους προβαλλόμενους λόγους ακυρώσεως και ζήτησαν να γίνει δεκτή η αίτηση και τους αντιπροσώπους των Υπουργών, οι οποίοι ζήτησαν την απόρριψή της.

Μετά τη δημόσια συνεδρίαση το δικαστήριο συνήλθε σε διάσκεψη σε αίθουσα του δικαστηρίου κ α ι

Α φ ο ύ μ ε λ έ τ η σ ε τ α σ χ ε τ ι κ ά έ γ γ ρ α φ α

Σ κ έ φ θ η κ ε κ α τ ά τ ο Ν ό μ ο

1. Επειδή, για την κρινόμενη αίτηση, η οποία έχει εισαχθεί στην επταμελή σύνθεση του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου, λόγω σπουδαιότητας, έχει καταβληθεί το νόμιμο παράβολο (υπ’ αριθ. 1091500/2009 ειδικό έντυπο παραβόλου, σειράς Α΄).

2. Επειδή, με την αίτηση αυτή, όπως συμπληρώθηκε με δικόγραφο προσθέτων λόγων, ζητείται η ακύρωση της υπ’ αριθ. 24208/4.6.2009 αποφάσεως της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, με την οποία εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και η σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (Β΄ 1138/11.6.2009), προς τον σκοπό της παροχής κατευθύνσεων, κανόνων και κριτηρίων για τη χωρική διάρθρωση, οργάνωση και ανάπτυξη του Τουρισμού στον ελληνικό χώρο και των αναγκαίων προς τούτο υποδομών, καθώς και της διατυπώσεως ενός ρεαλιστικού προγράμματος δράσης για το χρονικό διάστημα από 2009 έως 2014 (άρθρο 1 εδ. α΄).

3. Επειδή, το έτος 2013 εκδόθηκε η υπ’ αριθ. 67659/9.12.2013 απόφαση της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης (Β΄ 3155), με τίτλο «Έγκριση τροποποίησης Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αυτού». Με την νεώτερη αυτή πράξη ρυθμίσθηκε εκ νέου το σύνολο των ζητημάτων που αποτελούν το αντικείμενο της προσβαλλόμενης με την κρινόμενη αίτηση πράξεως, κατόπιν εκπονήσεως νέας Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και τηρήσεως νέας διαδικασίας διαβουλεύσεως. Για την έκδοση δε της νεώτερης αυτής πράξεως ελήφθη υπόψη η από μηνός Ιανουαρίου 2012 έκθεση αξιολογήσεως του θεσπισθέντος με την ήδη προσβαλλόμενη πράξη Ειδικού Πλαισίου, καθώς και στοιχεία αφορώντα την εξέλιξη της τουριστικής δραστηριότητας στην Ελλάδα και σε άλλες χώρες κατά το χρονικό διάστημα μετά την έκδοση της προσβαλλομένης πράξεως, ενόψει και της διεθνούς οικονομικής κρίσεως. Ειδικότερα, στο προοίμιο της ανωτέρω πράξεως του έτους 2013 αναφέρονται, μεταξύ άλλων, και τα εξής: «1. … 2. … Ο τουρισμός … αποτελεί βασική συνιστώσα της συνολικής οικονομικής δραστηριότητας. 3. … 4. … 5. Η συμβολή του τουρισμού στην απασχόληση είναι σημαντική, ιδίως στην περίοδο της οικονομικής κρίσης και της μεγάλης ανεργίας που διανύει η χώρα. Με το δεδομένο ότι ο τουρισμός είναι εντάσεως εργατικού δυναμικού, σχεδόν ένας στους πέντε κατοίκους της χώρας μας απασχολείται άμεσα ή έμμεσα στον τουριστικό κλάδο. Η συνολική απασχόληση στον τουριστικό κλάδο (668.800 θέσεις εργασίας το 2012) αντιστοιχεί στο 18,3% των απασχολουμένων της χώρας. Η συνολική συνεισφορά του Τουρισμού στο Α.Ε.Π. της χώρας ανήλθε στο 16,5% το 2011 και στο 16,4% το 2012. Το μερίδιό του στην παγκόσμια αγορά τουρισμού ανήλθε στο 1,7% με 16,4 εκ. αφίξεις και πάνω από € 10,5 δις έσοδα για το 2011 και στο 1,5% με 15,5 εκ. αφίξεις και € 10 δις έσοδα για το 2012. 6. Η συμβολή του τουρισμού είναι ιδιαίτερα σημαντική στην κάλυψη του ελλείμματος του εμπορικού ισοζυγίου. Υπολογίζεται ότι η τουριστική κατανάλωση επηρεάζει το 60% των κλάδων της ελληνικής οικονομίας, … κάθε ευρώ, που καταναλώνεται στον τουρισμό, δημιουργεί υπερδιπλάσια δευτερογενή κατανάλωση στην υπόλοιπη οικονομία. 7. … 8. Η εξάρτηση του ελληνικού τουρισμού χαρακτηρίζεται από τη χαμηλή τιμή πακέτου και αντίστοιχα, χαμηλή συναλλαγματική απόδοση για τη χώρα – προορισμό (Μέση κατά Κεφαλή Δαπάνη (ΜΚΔ) για το 2012 € 646, αισθητά μειωμένη σε σχέση με τη ΜΚΔ των € 697 του 2009) … Η μείωση του ΜΚΔ οφείλεται αφενός στη μείωση της μέσης διάρκειας παραμονής των εισερχόμενων τουριστών και αφετέρου στη συρρίκνωση του ταξιδιωτικού προϋπολογισμού τους λόγω της διεθνούς οικονομικής κρίσης. 9. Ο εσωτερικός τουρισμός και τα έσοδα που προέρχονται από αυτόν μειώθηκαν σημαντικά το 2010 λόγω της οικονομικής κρίσης, ενώ η μείωση συνεχίσθηκε και τα επόμενα έτη. Το πρόβλημα που ανακύπτει είναι ιδιαίτερα σημαντικό, ιδίως για περιοχές που εμφανίζουν σημαντική εξάρτηση από τον εσωτερικό τουρισμό … Η εκτίμηση είναι ότι οι απώλειες του εσωτερικού τουρισμού θα συνεχισθούν. 10. Η ανταγωνιστικότητα της Ελλάδας το 2012 ήταν σε χαμηλότερο επίπεδο σε σχέση με το πρόσφατο παρελθόν, δεδομένης και της σημαντικής ανόδου άλλων ανταγωνιστικών προορισμών: ● 17η σε επίπεδο διεθνών αφίξεων (16η το 2009) και ● 23η σε επίπεδο εσόδων (15η το 2009). 11. Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί νέοι τουριστικοί προορισμοί, … που προσφέρουν παρόμοιο προϊόν με την Ελλάδα …, διεκδικώντας μερίδιο από τις ίδιες τουριστικές αγορές. … 12. Πολλοί τουριστικοί προορισμοί στην Ελλάδα παρουσιάζουν μη ικανοποιητικό επίπεδο υπηρεσιών με παράλληλη απαξίωση σημαντικού ποσοστού των τουριστικών καταλυμάτων, … 13. Η τουριστική δραστηριότητα εκτιμάται ότι μακροπρόθεσμα θα διογκωθεί ως οικονομικό, κοινωνικό και πολιτισμικό φαινόμενο σε παγκόσμιο επίπεδο, παρά τις δυσμενείς επιπτώσεις από την παγκόσμια οικονομική κρίση. Παράλληλα, ωστόσο, αποκτά νέα ποιοτικά χαρακτηριστικά, υπό το καθεστώς ενός διαρκώς εντεινομένου διεθνούς ανταγωνισμού. 14. Σε εθνικό επίπεδο, διαμορφώνεται μια μακροπρόθεσμη στρατηγική για τον τουρισμό. … με βασική ενίσχυση της εξωγενούς ζήτησης ως προϋπόθεσης για τη συνέχιση της μεγέθυνσης του κλάδου. Οι προσπάθειες της πολιτείας στοχεύουν στη δωδεκάμηνη τουριστική δραστηριότητα, τη γεωγραφική διάχυση του προσφερόμενου τουριστικού προϊόντος και την ανάπτυξη ειδικών – εναλλακτικών μορφών τουρισμού, με επιθυμητό αποτέλεσμα την άμβλυνση των αιχμών της ζήτησης, τη βελτίωση της μέσης πληρότητας και την επέκταση της τουριστικής δραστηριότητας σε περισσότερες περιοχές. 15. Οι προοπτικές του ελληνικού τουρισμού για την επόμενη δεκαετία είναι θετικές όσον αφορά στην αύξηση των εσόδων και της απασχόλησης, εφόσον υπάρξει σειρά διαρθρωτικών παρεμβάσεων και βελτιωτικών ενεργειών. 16. …». Περαιτέρω, με το άρθρο 12 παρ. 4 της ανωτέρω πράξεως του 2013 ορίσθηκε ότι «Κάθε άλλη διάταξη που αντίκειται στις διατάξεις της παρούσας απόφασης ή ανάγεται σε θέματα που ρυθμίζονται από αυτήν, παύει να εφαρμόζεται».

4. Επειδή, με την υπ’ αριθ. 2320/2014 απόφαση της επταμελούς συνθέσεως του Ε΄ Τμήματος του Δικαστηρίου, αφού έγινε δεκτό ότι οι αιτούντες ασκούν με έννομο συμφέρον την κρινόμενη αίτηση, αναβλήθηκε η έκδοση οριστικής αποφάσεως επ’ αυτής ως εκ του ότι αντίστοιχα με τα τιθέμενα με την εν λόγω αίτηση ζητήματα εκκρεμούσαν ενώπιον της Ολομελείας του Δικαστηρίου στο πλαίσιο αιτήσεων ακυρώσεως που είχαν ασκηθεί κατά της ανωτέρω υπ’ αριθ. 67659/9.12.2013 νεώτερης αποφάσεως της Επιτροπής Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και της Αειφόρου Ανάπτυξης, με την οποία είχε θεσπισθεί το νέο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό. Η απόφαση αυτή τελικώς ακυρώθηκε με την υπ’ αριθ. 3632/2015 απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου, για τον λόγο ότι η γνωμοδότηση του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης, στην οποία είχε στηριχθεί η εν λόγω απόφαση (67659/9.12.2013), είχε εκδοθεί άνευ τηρήσεως της νόμιμης διαδικασίας, αναπέμφθηκε δε η υπόθεση στη Διοίκηση, προκειμένου να τηρηθεί κατά νόμιμο τρόπο ο τύπος της προηγούμενης γνώμης του Εθνικού Συμβουλίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης.

5. Επειδή, από τα εκτεθέντα στην σκέψη 3 προκύπτει ότι με την προαναφερθείσα υπ’ αριθ. 67659/9.12.2013 απόφαση δεν τροποποιήθηκε απλώς η προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση απόφαση, αλλά αυτή αντικαταστάθηκε στο σύνολό της και εγκρίθηκε νέο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και νέα σχετική Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων, αφού ελήφθησαν υπόψη τα νέα δεδομένα που είχαν προκύψει μετά την έκδοση το 2009 της προσβαλλομένης αποφάσεως (βλ. και την προαναφερθείσα απόφαση της Ολομελείας 3632/2015, σκέψη 11). Με τα δεδομένα αυτά η ακύρωση της ως άνω νεώτερης αποφάσεως και του εγκριθέντος με αυτήν νέου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό με την απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου δεν έχει ως συνέπεια την αναβίωση της προσβαλλομένης με την κρινόμενη αίτηση πράξεως και του εγκριθέντος με αυτήν Πλαισίου. Η Διοίκηση, δηλαδή, με την έκδοση, υπό τις προεκτεθείσες συνθήκες, της νεώτερης πράξεως, εξεδήλωσε την βούλησή της, ενόψει και της διαπιστωθείσης από αυτήν ουσιώδους μεταβολής των πραγματικών συνθηκών, να ρυθμίζεται, πλέον, το εν λόγω ζήτημα κατά τρόπο διαφορετικό από αυτόν που είχε προβλεφθεί με την προσβαλλόμενη πράξη, της οποίας δεν ανέχεται, συνεπώς, την αναβίωση, ακόμη και σε περίπτωση ακυρώσεως, για οποιοδήποτε λόγο, της νεώτερης πράξεως. Το γεγονός δε ότι η ακύρωση της νεώτερης αποφάσεως δεν έχει ως συνέπεια την αναβίωση, ούτε προσωρινώς, της ήδη προσβαλλομένης αποφάσεως και του εγκριθέντος με αυτήν Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό, αλλά την υποχρέωση της Διοικήσεως να προβεί σε έγκριση νέου Ειδικού Πλαισίου μετά από τήρηση της νόμιμης διαδικασίας, συνάγεται και από το ότι με την προαναφερθείσα ακυρωτική απόφαση της Ολομελείας (σκέψη 16) η υπόθεση αναπέμφθηκε στην Διοίκηση, προκειμένου να τηρηθεί κατά νόμιμο τρόπο ο παραλειφθείς τύπος. Ενόψει των ανωτέρω, είναι απορριπτέος ως αβάσιμος ο ισχυρισμός του Δημοσίου (βλ. τα υποβληθέντα στις 19.12.2016 μετά τη συζήτηση της υποθέσεως και εντός της χορηγηθείσης από το Δικαστήριο προθεσμίας υπομνήματα) ότι μετά την ακύρωση της υπ’ αριθ. 67659/9.12.2013 αποφάσεως με την ανωτέρω απόφαση της Ολομελείας του Δικαστηρίου αναβίωσε η προσβαλλόμενη με την κρινόμενη αίτηση απόφαση και το εγκριθέν με αυτήν Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό.

6. Επειδή, εφόσον, κατά τα προεκτεθέντα, η προσβαλλομένη απόφαση έχει πλήρως αντικατασταθεί με απόφαση που εκδόθηκε μετά την άσκηση της κρινομένης αιτήσεως και δεν αναβίωσε μετά την ακύρωση της αποφάσεως που την αντικατέστησε, έχει παύσει να ισχύει και να επιφέρει έννομες συνέπειες. Διάφορο δε είναι το ζήτημα ότι και μετά την ακύρωση του νεώτερου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό και μέχρι την έγκριση νέου, που, πάντως, πρέπει να χωρήσει σε σύντομο χρονικό διάστημα (ενόψει της συνταγματικής επιταγής για χωροταξικό σχεδιασμό), εξακολουθεί να είναι δυνατή η ανάπτυξη τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα, με βάση τις προβλέψεις που τυχόν υπάρχουν σε υφιστάμενα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια (πρβλ. ΣτΕ 3043/2011), καθώς και στα κατωτέρου ιεραρχικώς επιπέδου σχεδιασμού, σε σχέση με τα περιφερειακά, χωρικά σχέδια. Με τα ανωτέρω δεδομένα η ανοιγείσα με την κρινόμενη αίτηση δίκη πρέπει να κηρυχθεί κατηργημένη, σύμφωνα με το άρθρο 32 παρ. 2 του π.δ/τος 18/1989 (Α΄ 8), εφόσον οι αιτούντες δεν επικαλούνται ιδιαίτερο έννομο συμφέρον που να δικαιολογεί την συνέχισή της. Κατά την γνώμη, όμως, του Συμβούλου Χρ. Ντουχάνη, η ακύρωση της τροποποίησης του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό με την 3632/2015 απόφαση του Συμβουλίου της Επικρατείας εξέταξε από το νομικό κόσμο, και, μάλιστα, πλήρως, ενόψει και του τυπικού λόγου για τον οποίο εχώρησε, την εν λόγω τροποποίηση του Ειδικού Πλαισίου. Ενόψει τούτου, τόσο η εκτίμηση ότι το αρχικό Ειδικό Πλαίσιο έχρηζε τροποποιήσεως όσο και η εκτίμηση των δεδομένων που είχαν διαμορφωθεί μετά την έκδοση του ήδη προσβαλλομένου, αρχικού, Ειδικού Πλαισίου, εχώρησε κατά τρόπο νομικώς πλημμελή, η δε ακύρωση του τροποποιητικού Ειδικού Πλαισίου καταλαμβάνει και τις εν λόγω ουσιαστικές εκτιμήσεις που οδήγησαν στην έκδοσή του, οι οποίες δεν παράγουν, πλέον, καμία έννομη συνέπεια και, ιδίως, δεν τεκμηριώνουν κατά τρόπο νομικώς έγκυρο τη διαπίστωση της ανάγκης τροποποίησης του αρχικού Ειδικού Πλαισίου. Κατά συνέπεια, η ακύρωση του τροποποιημένου Ειδικού Πλαισίου οδηγεί, κατά τη γνώμη αυτή, στην αναβίωση του ήδη προσβαλλομένου αρχικού, δεν συντρέχει δε περίπτωση κατάργησης της παρούσας δίκης.

Δ ι ά τ α ύ τ α

Καταργεί την δίκη.

Διατάσσει την απόδοση του κατατεθέντος παραβόλου.

Η διάσκεψη έγινε στην Αθήνα στις 20 Δεκεμβρίου 2016 και η απόφαση δημοσιεύθηκε σε δημόσια συνεδρίαση της 1ης Μαρτίου 2017.

Ο Πρόεδρος του Ε´ Τμήματος Η Γραμματέας

Αθ. Ράντος Μ. Βλασερού