



WWF Ελλάς

Λεμπέση 21
117 43 Αθήνα

Τηλ: 210 3314893
Φαξ: 210 3247578
tnantsou@wwf.gr
www.wwf.gr

ΕΚΤΑΚΤΗ ΠΑΡΕΜΒΑΣΗ

Προς τα μέλη της Βουλής των Ελλήνων

1^η Δεκεμβρίου 2020

Θέμα: Νομοσχέδιο Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας»

Αξιότιμα μέλη της Βουλής των Ελλήνων.

Στο πλαίσιο του νομοθετικού έργου σας με αντικείμενο το χωροταξικό και πολεοδομικό νομοσχέδιο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, και σε συνέχεια της χθεσινής ακρόασης εξωκοινοβουλευτικών φορέων, υποβάλλουμε τα παρακάτω σχόλια.

Γενικά σχόλια

Το νομοσχέδιο του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας θα είναι ο τρίτος νόμος για τη χωροταξία από το 2014 μέχρι σήμερα. Προηγήθηκαν οι νόμοι 4447/2016 «Χωρικός σχεδιασμός - Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» και 4269/2014 για τη «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση - Βιώσιμη ανάπτυξη», οι οποίοι μετέβαλαν θεμελιωδώς τον εμβληματικό ν. 2742/1999 «Χωροταξικός σχεδιασμός και αιφόρος ανάπτυξη». Ξεκινάμε λοιπόν με το σχόλιο πως οι συνεχείς μεταβολές του θεσμικού πλαισίου για οποιονδήποτε τομέα άσκησης δημόσιας πολιτικής, πόσο μάλλον για τον χωρικό σχεδιασμό συμβάλλουν μόνο στην επιδείνωση της ανασφάλειας δικαίου, συνδυαστικά βέβαια με την ίδια την ποιότητα των κανόνων και διαδικασιών που νομοθετούνται.

Το νομοσχέδιο που βρίσκεται από τις 25 Νοεμβρίου στην κρίση του κοινοβουλίου εισάγει μερικές θετικές μεταβολές, με πιο σημαντική την επί της αρχής τοποθέτηση για κατάργηση της εκτός σχεδίου δόμησης, η οποία αποτελεί ένα από τα σοβαρότερα περιβαλλοντικά προβλήματα της χώρας. Η επισήμανση πως ο προορισμός των εκτός σχεδίου γηπέδων δεν είναι η δόμηση αποτελεί με καθυστέρηση εναρμόνιση με πάγια νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας που σε όλες τις σχετικές αποφάσεις του με συνέπεια επαναλαμβάνει ότι "ο νομοθέτης, κοινός και συνταγματικός, επιχειρεί, από πλευράς δυνατότητας δομήσεως, μία θεμελιώδη διαφοροποίηση μεταξύ των περιοχών των αναπτυσσομένων με βάση οργανωμένο πολεοδομικό σχέδιο οικισμών και των εκτός σχεδίου περιοχών, οι οποίες δεν έχουν ως προορισμό, κατ' αρχήν, την δόμηση, αλλά την γεωργική ή δασοπονική εκμετάλλευση καθώς και την αναψυχή του κοινού (ΣτΕ Ε' 806/2010, καθώς και Ολομ. 3135/2002, Ολομ. 3135/2002 κ.α.). Έχει επίσης ιδιαίτερη σημασία ότι για το εθνικό χωροταξικό πλαίσιο (ΦΕΚ Α' 128/03.07.2008), ο περιορισμός της διάσπαρτης δόμησης εντοπίζεται ως ένας από τους σημαντικότερους παράγοντες για την προστασία του περιβάλλοντος, δηλαδή έναν από τους 5 στόχους του χωροταξικού σχεδιασμού εθνικού επιπέδου, ενώ επίσης ο πολυδιάστατος περιορισμός της εκτός σχεδίου δόμησης κατέχει κεντρική θέση στις προβλεπόμενες ρυθμίσεις βελτίωσης του θεσμικού πλαισίου.

Στις θετικές ρυθμίσεις που επιχειρεί το νομοσχέδιο, ως σημαντικότερες εντοπίζονται οι εξής:

- Περιορισμός της εκτός σχεδιασμού δόμησης, ενός από τα σημαντικότερα και διαχρονικά άλυτα προβλήματα που υποβαθμίζουν βάναυσα την ελληνική φύση, ενώ παράλληλα επιβαρύνουν με ανυπολόγιστο κόστος την ελληνική οικονομία, λόγω της ανάγκης εξυπηρέτησης των οικισμών που αναφέρονται άναρχα και χωρίς κανέναν σχεδιασμό. Οι σχετικές όμως διατάξεις κρίνονται ανεπαρκείς, καθώς στην πράξη διατηρείται το δικαίωμα για εκτός σχεδίου οικοδομική ανάπτυξη για μια περίοδο κατ' αρχήν έξι ετών.

- Πρόβλεψη περιβαλλοντικού τέλους για τις εκτός σχεδίου οικοδομικές άδειες.
- Πρόβλεψη για υποχρεωτική υπαγωγή των κατηγοριών 1 και 2 σε διαδικασία προέγκρισης οικοδομικής άδειας, με επίσης υποχρεωτικό κατά τη νέα διαδικασία έλεγχο νομιμότητας. Εδώ πρέπει να σημειωθεί πως ασάφεια περιβάλλει το καθεστώς των αδειών, μελετών και εγκρίσεων που με τις προτεινόμενες ρυθμίσεις δεν υπάγονται στο στάδιο της προέγκρισης, και οι οποίες εκ του θεσμικού τους πλαισίου εκφεύγουν οποιουδήποτε ουσιαστικού ελέγχου. Τέτοιες είναι τα σχέδια διαχείρισης αποβλήτων και οι μελέτες πυρασφάλειας.
- Βελτίωση της ιεράρχησης των επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού και ίδρυση οργάνου επίλυσης προβλημάτων στον χωρικό σχεδιασμό (ΚΕΣΥΧΩΘΑ).

Στα ιδιαίτερα προβληματικά σημεία του νομοσχεδίου περιλαμβάνονται τα εξής:

- Μεγάλο χρονικό διάστημα ολοκλήρωσης του χωροταξικού σχεδιασμού, λόγω των νέων αλλαγών.
- Η αφαίρεση του παράκτιου χώρου από το θεσμικό πλαίσιο για τη θαλάσσια χωροταξία, δίχως μέριμνα για το πώς θα επιτευχθεί η ικανοποίηση της πρόνοιας της οδηγίας 2014/89/EK ότι «η διαδικασία θα πρέπει να συνεκτιμά τις αλληλεπιδράσεις ξηράς-θάλασσας».
- Ειδικά για τον τουρισμό, οι όποιοι περιορισμοί στην εκτός σχεδίου δόμηση εξανεμίζονται από τους ιδιαίτερα ευνοϊκούς όρους για τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα και τις δυνατότητες οικιστικής ανάπτυξης που παρέχουν, την επίκληση “κριτηρίων κτιριοδομικής και πολεοδομικής αναβάθμισης” χωρίς καμία περιβαλλοντική ή χωροταξική διάσταση για την προσαύξηση του συντελεστή δόμησης, την προσαύξηση του συντελεστή δόμησης για τις εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής, την προσαύξηση της ελάχιστης επιφάνειας με την καταβολή χρηματικών ανταλλαγμάτων στους ΟΤΑ.
- Δεν επιχειρούνται οι ζωτικής πλέον ανάγκης μεγάλες τομές στην κλιματική θωράκιση της χώρας, όπως η προστασία κρίσιμων οικοσυστημάτων ως φυσικών λύσεων για αντιμετώπιση κλιματικών καταστροφών. Παρά το γεγονός ότι η Ελλάδα αποφεύγει συστηματικά να κυρώσει το Πρωτόκολλο «για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου» (Απόφαση Συμβουλίου 2009/89/EK), είναι πλέον απαραίτητη η εφαρμογή των προνοιών του, με πρώτη και πλέον επείγουσα τη θέσπιση αδόμητης ζώνης τουλάχιστον 100 μ. από τη γραμμή του αιγιαλού για κάθε νέα κατασκευή.
- Περαιτέρω επιδείνωση του καθεστώτος λειτουργίας των επιθεωρητών περιβάλλοντος, μέσα από την επιβάρυνση της υπηρεσίας με περισσότερες και μη ουσιώδεις γραφειοκρατικές ευθύνες, δίχως καμία απολύτως πρόνοια για ενίσχυση του ελεγκτικού τους ρόλου, της ανεξαρτησίας τους από πολιτικές εντολές και βεβαίως της στελέχωσης η οποία διανύει σταθερά φθίνουσα πορεία.

Ειδικό σχόλιο για την εκτός σχεδίου δόμηση

Το ιδιότυπο καθεστώς της εκτός σχεδίου οικοδομικής ανάπτυξης και επιχειρηματικής δραστηριότητας αποτελεί μείζονα χωροταξική στρέβλωση με σημαντικές οικονομικές και περιβαλλοντικές προεκτάσεις.

Στο WWF, έχουμε το λυπηρό «προνόμιο» να βλέπουμε τις πληγές που προκαλεί η εκτός σχεδίου δόμηση κάθε μέρα. Είτε δουλεύοντας επί τόπου, στο «πεδίο» όπως λέμε, είτε αποτυπώνοντας χαρτογραφικά τις αλλαγές στις καλύψεις γης ανά την ελληνική επικράτεια, βλέπουμε καθημερινά το σαρωτικό αποτύπωμα της εκτός σχεδίου δόμησης σαν μια έρπουσα πληγή για τη φύση και σίγουρα ως πηγή αυθαιρεσίας, παρανομίας και καταπατήσεων.

Ειδικότερα όπως έχει επισημάνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε σχέση με την εκτός σχεδίου δόμηση σε περιοχές Natura, «το καθεστώς προστασίας υπό το άρθρο 6(2) και (3) της οδηγίας για τους οικοτόπους 92/43/ΕΟΚ έχει εφαρμογή. Σύμφωνα με τις διατάξεις αυτές, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν τα απαραίτητα μέτρα διαχείρισης ώστε να αποτρέπουν την υποβάθμιση των αξιών διατήρησης των περιοχών και να διασφαλίσουν πως όλες οι νέες αναπτύξεις με πιθανή σημαντική επίπτωση σε αυτές εκτιμάται δεόντως και αδειοδοτείται δίχως να επηρεάζεται η ακεραιότητα των περιοχών. Αυτές οι απαιτήσεις επίσης έχουν εφαρμογή στην περίπτωση μεμονωμένων κτιρίων σε «εκτός σχεδίου» περιοχές, καθόσον τα κτίρια αυτά μπορεί είτε μεμονωμένα είτε σε συνδυασμό με

άλλη όμοια οικοδομική δραστηριότητα, να διακινδυνεύσουν τους στόχους διατήρησης μιας περιοχής Natura 2000".¹

Είναι σαφές ότι ειδικά στις περιοχές Natura η Ελλάδα παραβιάζει τα άρθρα 6.2 και 6.3 της οδηγίας 92/43/ΕΟΚ μη υποβάλλοντας την εκτός σχεδίου οικοδομική δραστηριότητα σε δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων των κτιρίων (μεμονωμένων ή μη) στα προστατευτέα χαρακτηριστικά των προστατευόμενων περιοχών.

Όμως και για τη σωστή ανάπτυξη της χώρας είναι καταστροφική η εκτός σχεδίου δόμηση. Εκτός από την προφανή επιβάρυνση της εθνικής οικονομίας με την υποχρέωση εξυπηρέτησης με υποδομές και δίκτυα οικισμών που ξεφυτρώνουν όπου γης, η εκτός σχεδίου χωροθέτηση βιομηχανικών δραστηριοτήτων υποσκάπτει την ανταγωνιστικότητα και την καινοτομία που επιτυγχάνεται μέσα από τις επιχειρηματικές συνέργειες, ενώ προκαλεί πολύ μεγαλύτερο αποτύπωμα σε φυσικούς πόρους και πρώτες ύλες.

Κατά πρώτον, στο πεδίο της παραγωγικότητας και της ανταγωνιστικότητας, η διάσπαρτη και άναρχη βιομηχανική δομή δεν ευνοεί τη δημιουργία των απαραίτητων συνεργειών μεταξύ επιχειρήσεων και δραστηριοτήτων, το οποίο αποτελεί τροχοπέδη για την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και της παραγωγικότητας του μεταποιητικού και βιομηχανικού κλάδου. Αντιστρόφως, η συγκέντρωση δραστηριοτήτων αποτελεί προϋπόθεση για τη δημιουργία βιομηχανικών clusters, με σκοπό την αύξηση της ανταγωνιστικότητας και των εθνικών αλυσίδων παραγωγής γύρω από αυτές. Όπως καταδεικνύει η διεθνής εμπειρία, υφίστανται δεκάδες θετικές εξωτερικεύσεις αγοράς που προκύπτουν μέσω της συγκέντρωσης και της δημιουργίας cluster, συμπεριλαμβανομένης και της έμμεσης τόνωσης άμεσων ξένων επενδύσεων.

Δεύτερον, η άναρχη επιχειρηματική ανάπτυξη στον δευτερογενή τομέα αυξάνει σημαντικά το οικολογικό αποτύπωμα του κλάδου (αρνητικές εξωτερικεύσεις), καθώς η εκτός σχεδίου δραστηριότητα στερείται των απαραίτητων υποδομών περιβαλλοντικής διαχείρισης, διάθεσης αποβλήτων, και αποδοτικής χρήσης φυσικών πόρων. Μόνο αν λάβει κανείς υπόψη το τεράστιο πρόβλημα των διάσπαρτων χωματερών και χώρων ανεξέλεγκτης απόρριψης επικίνδυνων αποβλήτων, παράνομη δραστηριότητα η οποία έχει επισύρει σειρά καταδικών της χώρας από το Δικαστήριο της ΕΕ και έχει ως αποτέλεσμα την επιβολή στην Ελλάδα ατιμωτικών ποινών και μεγάλων προστίμων,² είναι φανερό το περιβαλλοντικό αδιέξοδο αυτής της πολιτικής.

Τρίτον, η δυνατότητα της εκτός σχεδίου χωροθέτησης δημιουργεί επίσης έναν άτυπο αθέμιτο ανταγωνισμό μεταξύ επιχειρήσεων που βρίσκονται εντός η εκτός οργανωμένων δόμων, καθώς η συμμόρφωση των τελευταίων με την περιβαλλοντική νομοθεσία είναι συχνά από ελλιπής έως ανύπαρκτη.³ Η στρέβλωση του ανταγωνισμού (dumping) δεν ευνοεί φυσικά τις πιο περιβαλλοντικά και οικονομικά αποδοτικές επιχειρήσεις, αλλά αυτές που έχουν τη δυνατότητα «παράκαμψης» των προβλέψεων του νόμου.

Τέταρτον, και καθώς οι προτεραιότητες της ΕΕ στέφονται ολοένα και περισσότερο προς επιχειρηματικά πάρκα «βιομηχανικής συμβίωσης» με βάση τις αρχές της κυκλικής οικονομίας, είναι σαφές πως το υφιστάμενο ελληνικό καθεστώς χωροθέτησης είναι αδύνατον να ανταποκριθεί σε μια τέτοια κατεύθυνση. Αυτό συμβαίνει καθώς βασική αρχή για την εφαρμογή της κυκλικής οικονομίας στον δευτερογενή τομέα είναι η χρήση των εκρύν συγκροτημένων δραστηριοτήτων ως εισροή σε άλλες, μέσω μιας συμπληρωματικής και συνεργιστικής προσέγγισης για την αποτελεσματική χρήση και διαχείριση δευτερογενών παραπροϊόντων και αποβλήτων

Επισημαίνοντας ότι η εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί τόσο περιβαλλοντικό όσο βεβαίως και αναπτυξιακό πρόβλημα για την Ελλάδα, το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (επιτροπή Πισσαρίδη) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «το 2012, σε περιοχές εκτός σχεδίου βρίσκονταν 66% των

¹ Janez Potočnik, επίτροπος για το περιβάλλον, προς Δημήτρη Καραβέλλα, διευθυντή WWF Ελλάς. (2011, 6 Σεπτεμβρίου). Απάντηση σε επιστολή της 22^{ης} Μαρτίου 2011 για την εκτός σχεδίου δόμηση (Ref Ares (2011)946288-07/09/2011).

² WWF Ελλάς. (2019, Δεκέμβριος). Η περιβαλλοντική νομοθεσία στην Ελλάδα. Σελ. 147.

http://www.wwf.gr/images/pdfs/WWF_NOMO2019.pdf

³ Σε έκθεση ομάδας ειδικών της Task Force for Greece, η οποία συζητήθηκε σε ειδικό σεμινάριο που πραγματοποιήθηκε στην Αθήνα το 2013, επισημάνθηκε η ανάγκη για διερεύνηση της πιθανότητας πρακτικών περιβαλλοντικού ντάμπινγκ που έχει ως αποτέλεσμα η επιλογή της εκτός σχεδίου βιομηχανικής χωροθέτησης να είναι οικονομικά πολύ πιο ελκυστική από την επιλογή της χωροθέτησης σε οργανωμένο υποδοχέα: Streifeneder, Th., Perlik, M., Ruef, F., Miriam, L. (2013, 17 Μαΐου). «Βιομηχανικές ζώνες / επιχειρηματικά πάρκα στην Ελλάδα. Συνοπτική παρουσίαση».

ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, ενώ μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές».

«Καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα έχει περιορισμένη εμβέλεια, η ανάπτυξη πολλών τουριστικών παραθαλάσσιων μονάδων από τη δεκαετία του 1970 και μετά έχει υλοποιηθεί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών, χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό αλλά με τις γενικές ρυθμίσεις της λεγόμενης «εκτός σχεδίου δόμησης». Η άναρχη δόμηση τουριστικών μονάδων, κατοικιών και άλλων εγκαταστάσεων σε αυτές τις περιοχές έγινε με τρόπο ανεξέλεγκτο. Το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις κατέστη αρνητικό τόσο για τις ίδιες τις αναπτύξεις και την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος της χώρας, όσο και για το φυσικό περιβάλλον. Απαιτείται επομένως ο χωροταξικός σχεδιασμός να επεκταθεί σε όλες τις περιοχές της χώρας, με προτεραιότητα σε αυτές που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές προοπτικές, μέσω της ολοκλήρωσης των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ)».

Η στρέβλωση του ανταγωνισμού (dumping) δεν ευνοεί φυσικά τις πιο περιβαλλοντικά και οικονομικά αποδοτικές επιχειρήσεις, αλλά αυτές που έχουν τη δυνατότητα «παράκαμψης» των προβλέψεων του νόμου.

Τέταρτον, και καθώς οι προτεραιότητες της ΕΕ στρέφονται ολοένα και περισσότερο προς επιχειρηματικά πάρκα «βιομηχανικής συμβίωσης» με βάση τις αρχές της κυκλικής οικονομίας, είναι σαφές πως το ισχύον ελληνικό καθεστώς χωροθέτησης είναι αδύνατον να ανταποκριθεί σε μια τέτοια κατεύθυνση. Αυτό συμβαίνει καθώς βασική αρχή για την εφαρμογή της κυκλικής οικονομίας στον δευτερογενή τομέα είναι η χρήση των εκρών συγκεκριμένων δραστηριοτήτων ως εισροή σε άλλες, μέσω μιας συμπληρωματικής και συνεργιστικής προσέγγισης για την αποτελεσματική χρήση και διαχείριση δευτερογενών παραπροϊόντων και αποβλήτων

Επισημαίνοντας ότι η εκτός σχεδίου δόμηση αποτελεί τόσο περιβαλλοντικό όσο βεβαίως και αναπτυξιακό πρόβλημα για την Ελλάδα, το Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία (επιτροπή Πισσαρίδη) αναφέρει χαρακτηριστικά ότι «το 2012, σε περιοχές εκτός σχεδίου βρίσκονταν 66% των ελληνικών επιχειρήσεων, σε οικιστικές περιοχές βρίσκονταν το 21%, ενώ μόνο το 13% βρίσκονταν σε περιοχές που είχαν χωροθετηθεί ως επιχειρηματικές». Γι αυτό και προτείνονται ως σημαντικές οι νομοθετικές πρωτοβουλίες για τον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης, σε συνδυασμό με την παροχή θετικών κινήτρων προς προώθηση της χωροθέτησης σε οργανωμένους υποδοχείς, παράλληλα με αρνητικά κίνητρα για την εγκατάσταση σε περιοχές εκτός σχεδίου.

Η υψηλή σημασία που αποδίδεται από το Σχέδιο Ανάπτυξης στον περιορισμό της εκτός σχεδίου δόμησης δεν αφορά, βεβαίως, μόνο την μεταποίηση. Εξίσου σημαντικές είναι οι επισημάνσεις που γίνονται και για τον τουριστικό κλάδο. «Καθώς ο χωροταξικός σχεδιασμός στην Ελλάδα έχει περιορισμένη εμβέλεια, η ανάπτυξη πολλών τουριστικών παραθαλάσσιων μονάδων από τη δεκαετία του 1970 και μετά έχει υλοποιηθεί σε περιοχές εκτός σχεδίου πόλεων και οικισμών, χωρίς χωροταξικό σχεδιασμό αλλά με τις γενικές ρυθμίσεις της λεγόμενης «εκτός σχεδίου δόμησης». Η άναρχη δόμηση τουριστικών μονάδων, κατοικιών και άλλων εγκαταστάσεων σε αυτές τις περιοχές έγινε με τρόπο ανεξέλεγκτο. Το αποτέλεσμα σε πολλές περιπτώσεις κατέστη αρνητικό τόσο για τις ίδιες τις αναπτύξεις και την ποιότητα του τουριστικού προϊόντος της χώρας, όσο και για το φυσικό περιβάλλον. Απαιτείται επομένως ο χωροταξικός σχεδιασμός να επεκταθεί σε όλες τις περιοχές της χώρας, με προτεραιότητα σε αυτές που παρουσιάζουν έντονες αναπτυξιακές προοπτικές, μέσω της ολοκλήρωσης των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ)».

Κεφάλαιο Α' - Απλούστευση, επιτάχυνση και βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού (άρθρα 1-16)

Το νομοσχέδιο προβαίνει σε διάφορες και με ποικίλο εύρος και σημασία τροποποιήσεις του υφιστάμενου συστήματος χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού. Ορισμένες από αυτές, όπως η βελτίωση της ιεράρχησης των επιπέδων χωροταξικού σχεδιασμού και η ίδρυση του ΚΕΣΥΧΩΘΑ για την επίλυση προβλημάτων στον χωρικό σχεδιασμό, αναμένεται να λειτουργήσουν θετικά ως προς τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος σχεδιασμού, η οποία αποτελεί ειδικότερο στόχο του νομοσχεδίου. Ωστόσο πολλές από τις προτεινόμενες αλλαγές είναι αμφίβολο κατά πόσο μπορούν να επιτελέσουν αυτόν τον στόχο με επάρκεια και αποτελεσματικότητα, όπως είχαμε αναλυτικά καταδείξει στα [σχόλιά μας](#) κατά τη δημόσια διαβούλευση που προηγήθηκε.

Τέλος τονίζεται ότι στο τελικό σχέδιο νόμου, σε σχέση με το αρχικό σχέδιο της δημόσιας διαβούλευσης, έχουν αποσυρθεί οι διατάξεις περί χαρακτηρισμού των δημοτικών οδών. Όπως είχαμε τονίσει κατά τη διαβούλευση, ο αρχικά προτεινόμενος χαρακτηρισμός των δημοτικών οδών και η διάκρισή τους σε δύο κατηγορίες θα μπορούσαν να συντελέσουν καθοριστικά, διαμέσου της αποσύνδεσης πρόσβασης και οικοδομησιμότητας, στον περιορισμό της περαιτέρω διάχυσης της εκτός σχεδίου δόμησης (σε συνδυασμό με τις προβλέψεις του κεφαλαίου Γ' - βλ. παρακάτω). Προς εξυπηρέτηση αυτού του σκοπού, στα σχόλιά μας κατά τη διαβούλευση είχαμε συμπεριλάβει εκτενή επισήμανση των προβληματικών σημείων των διατάξεων, οι οποίες έχρηζαν αποσαφηνίσεων και βελτιώσεων, προκειμένου να ενισχυθεί ο παραπάνω σκοπός αλλά και να αποφευχθεί η δυνητική ενίσχυση της παράδοιας δόμησης. Αντί ωστόσο να βελτιωθούν οι προτεινόμενες διατάξεις, αυτές τελικά αποσύρονται, «καθώς θεωρήθηκε ότι δεν έπρεπε να διαψευσθεί η δικαιολογημένη εμπιστοσύνη των πολιτών που είχαν αποκτήσει ακίνητο που θεωρείτο κατά την προϋσχύουσα νομοθεσία ως άρτιο και οικοδομήσιμο, μολονότι δεν είχε πρόσωπο σε αναγνωρισμένη οδό» (έκθεση διαβούλευσης - ανάλυση συνεπειών ρύθμισης, σ. 226). Πέρα από την προφανώς ελλιπή, ατεκμηρίωτη και ετεροβαρή -σε σχέση με πλήθος άλλων διατάξεων- αιτιολόγηση, έχει ιδιαίτερη σημασία το γεγονός ότι η απόσυρση της αρχικής πρότασης σημαίνει υπαναχώρηση των συντακτών του νομοσχεδίου ως προς την εισαγωγή μιας οριζόντιας, δυνητικά αποτελεσματικής και απαραίτητης αλλαγής του καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης.

Κεφάλαιο Β' - Διατάξεις για τη θαλάσσια χωροταξία (άρθρα 17-30)

Ο θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός (ΘΧΣ) αποτελεί βασικό πυλώνα της ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κομβικό εργαλείο για την επίτευξη της «βιώσιμης ανάπτυξης των θαλάσσιων οικονομιών, τη βιώσιμη ανάπτυξη των θαλάσσιων περιοχών και τη βιώσιμη χρήση των θαλάσσιων πόρων» (άρθρο 1 παρ. 1 της οδηγίας 2014/89/ΕΕ). Η χώρα μας ενσωμάτωσε την οδηγία 2014/89/ΕΕ για τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό με τον νόμο 4546/2018. Το άρθρο 15 παρ. 3 της οδηγίας (άρθρο 5 παρ. 3 του ν. 4546/2018) προβλέπει τη θέσπιση θαλάσσιων χωροταξικών σχεδίων («πλαισίων») πλέον σύμφωνα με την προωθούμενη με το παρόν νομοσχέδιο τροποποίηση) έως την 31^η Μαρτίου 2021. Συνεπώς, το επόμενο χρονικό διάστημα θα είναι κρίσιμο για τη συμμόρφωση της χώρας μας με την οδηγία αυτή, και τη διαμόρφωση του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού ως μέρος μια ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής για την επίτευξη της βιώσιμης ανάπτυξης και της προστασίας του θαλάσσιου χώρου.

Κύριος σκοπός του κεφαλαίου Β του νομοσχεδίου, όπως αναφέρεται στο άρθρο 17, **είναι η «αποσύνδεση του παράκτιου χώρου από τον θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό»**. Η αφαίρεση του παράκτιου χώρου από το πεδίο εφαρμογής του ν. 4546/2018 και του ΘΧΣ χωρίς τη θεσμοθέτηση κατάλληλων διαδικασιών για την επίτευξη μιας ολοκληρωμένης παράκτιας διαχείρισης στη βάση της οικοσυστημικής προσέγγισης **δεν συνάδει με την οδηγία 2014/89/ΕΕ για τον ΘΧΣ και την επίτευξη των στόχων της**. Σύμφωνα με την οδηγία αυτή, τα κράτη μέλη οφείλουν να λάβουν υπόψη τις «αλληλεπιδράσεις ξηράς-θάλασσας» (άρθρο 4 παρ. 2, 6 παρ. 2 στοιχ. α', άρθρο 7) κατά την κατάρτιση του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού στη βάση μιας «ολοκληρωμένης παράκτιας διαχείρισης» ή παρόμοιων πρακτικών ως διαδικασιών για τη λήψη υπόψη της «αλληλεπίδρασης ξηράς – θάλασσας». Επίσης, βασική αρχή για τη διαμόρφωση του χωροταξικού σχεδιασμού είναι η οικοσυστημική προσέγγιση ως μέσο για την «προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και μεγέθυνση των θαλάσσιων και **παράκτιων** οικονομιών και στην αειφόρο χρήση των θαλάσσιων και **παράκτιων** πόρων» (Προοίμιο, παρ. 2, 14, 22 και άρθρο 5 παρ. 1 της οδηγίας 2014/89/ΕΕ). Κατά την Οδηγία, «ολοκληρωμένη θαλάσσια πολιτική... (ΟΘΠ) νοείται η πολιτική της Ένωσης που έχει ως στόχο να προαγάγει τη συντονισμένη και συνεπή λήψη αποφάσεων με σκοπό τη μεγιστοποίηση της βιώσιμης ανάπτυξης, της οικονομικής ανάπτυξης και της κοινωνικής συνοχής των κρατών μελών, ιδίως σε ό,τι αφορά τις **παράκτιες**, νησιωτικές και εξόχως απόκεντρες περιοχές της Ένωσης, καθώς και τους θαλάσσιους τομείς της, μέσω συνεκτικών και συνδεδεμένων με τη θάλασσα πολιτικών...» [άρθ. 3 παρ. (α)]. Η ολοκληρωμένη παράκτια διαχείριση αποτελεί επίσης υποχρέωση βάσει του Πρωτοκόλλου της Βαρκελώνης, το οποίο δεν έχει μεν επικυρωθεί από την Ελλάδα (και θα πρέπει όσο το δυνατόν συντομότερα), αλλά έχει επικυρωθεί από την ΕΕ (Απόφαση του Συμβουλίου 2019/631/ΕΕ σχετικά με τη σύναψη, εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης, του πρωτοκόλλου για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παράκτιων ζωνών της Μεσογείου στη σύμβαση για την προστασία του θαλασσίου περιβάλλοντος και των παράκτιων περιοχών της Μεσογείου) και ισχύει στην Ελλάδα ως μέρος του ενωσιακού δικαίου.

Η ανάγκη γρήγορης προώθησης του ΘΧΣ, όπως αναφέρεται στην “Ανάλυση συνεπειών ρύθμισης” του νομοσχεδίου, δεν δικαιολογεί αποκλίσεις από τις ρητές επιταγές της οδηγίας σχετικά με τη λήψη υπόψη των αλληλεπιδράσεων ξηράς - θάλασσας και την οικοσυστημική προσέγγιση, ενώ ο συντονισμός μεταξύ των διαφορετικών εργαλείων χωροταξικού σχεδιασμού για τον παράκτιο χώρο παραμένει ελλιπής και ανεπαρκής. Άλλωστε, θέματα συντονισμού και επικαλύψεων ανακύπτουν σε κάθε μορφή σχεδιασμού, και αποστολή του νομοθέτη και της διοίκησης είναι η ελαχιστοποίηση και η θέσπιση μηχανισμών επίλυσής τους. Με την εξαίρεση του παράκτιου χώρου από τον ΘΧΣ, το υφιστάμενο νομικό πλαίσιο (ν. 4546/2018, ν. 4447/2016 κ.α.) δεν παρέχει τα απαιτούμενα εχέγγυα για την εφαρμογή της οικοσυστημικής προσέγγισης και της ολοκληρωμένης παράκτιας διαχείρισης, καθώς και για την εναρμόνιση του θαλάσσιου και του χερσαίου χωροταξικού σχεδιασμού (και των εργαλείων τους) σε ό,τι αφορά την ευαίσθητη παράκτια ζώνη λαμβάνοντας υπόψη τις υφιστάμενες πιέσεις στον χώρο αυτό και τις επιπτώσεις που οι δραστηριότητες στην ζώνη αυτή μπορεί να έχουν για το θαλάσσιο περιβάλλον.

Επιπλέον, ο νόμος 4546/2018 (άρθρο 6 παρ. 4) προβλέπει τη **στοίχιση των θαλάσσιων χωροταξικών πλαισίων με το επίπεδο του περιφερειακού χωροταξικού σχεδιασμού** του άρθρου 2 του ν. 4447/2016, πρόβλεψη η οποία διατηρείται και στο παρόν νομοσχέδιο (άρθρο 22 του νομοσχεδίου). Με τη στοίχισή τους με τα ΠΧΠ, τα ΘΧΣ έχουν σχέση υποκειμένου προς υπερκείμενο προς τα Ειδικά Χωροταξικά Πλαίσια (ΕΧΠ) και δεσμεύονται από τις κατευθύνσεις και ρυθμίσεις τους (άρθρο 8 παρ. 5α όπως τροποποιείται με το άρθρο 24 του νομοσχεδίου).

Η στοίχιση των θαλάσσιων χωροταξικών σχεδίων με τα περιφερειακά χωροταξικά, σε συνδυασμό με την «αποσύνδεση» του παράκτιου χώρου από τον ΘΧΣ, δεν συνάδει με την απαίτηση της οδηγίας για μια «ολοκληρωμένη προσέγγιση προγραμματισμού και διαχείρισης» (προοίμιο παρ. 1) «βασισμένη στο οικοσύστημα» (άρθρο 5 παρ. 1 και προοίμιο παρ. 14). Δραστηριότητες για τις οποίες υφίστανται ειδικά χωροταξικά πλαίσια, όπως επί του παρόντος οι υδατοκαλλιέργειες, εξαιρούνται κατ’ ουσίαν από τη διαμόρφωση του ΘΧΣ, καθόσον για τις δραστηριότητες αυτές θα ισχύουν υποχρεωτικά οι προβλέψεις και κατευθύνσεις του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού των ΕΧΠ. Η αποσπασματική αυτή προσέγγιση, με ειδικές διατάξεις για δραστηριότητες που αφορούν στον θαλάσσιο χώρο, χωρίς τη δυνατότητα διαμόρφωσης ενός συνεκτικού και ολοκληρωμένου θαλάσσιου σχεδιασμού που θα λαμβάνει υπόψη όλες τις σχετικές δραστηριότητες και θα στηρίζεται στην αξιολόγησή τους έναντι άλλων δραστηριοτήτων με βάση την ορθολογική χρήση του θαλάσσιου χώρου και την οικοσυστημική προσέγγιση, είναι αντίθετη στις βασικές αρχές της οδηγίας για τον ΘΧΣ, και της ολοκληρωμένης θαλάσσιας πολιτικής (βλ. επίσης οδηγία 2008/56/ΕΚ για τη θαλάσσια στρατηγική).

Η τοποθέτηση του ΘΧΣ στο πρώτο επίπεδο χωροταξικού σχεδιασμού, από κοινού με τα ΕΧΠ, θα μπορούσε να οδηγήσει σε μια πιο αποτελεσματική και λειτουργική οργανική ένταξη του ΘΧΣ στο σύστημα χωροταξικού σχεδιασμού της χώρας και να ανταποκριθεί στην ανάγκη για μια ολοκληρωμένη εθνικού επιπέδου προσέγγιση, με ενσωμάτωση σχεδίων για τις επιμέρους θαλάσσιες χωρικές ενότητες.

Σε ό,τι αφορά τα ΘΧΠ, η **τροποποίηση του άρθρου 8 του ν. 4546/2018 με την προσθήκη των παρ. 3-11** (κατόπιν της διαβούλευσης) για τον περαιτέρω προσδιορισμό του περιεχομένου τους (κατ’ αναλογία με τις αντίστοιχες διατάξεις των ΠΧΠ) είναι κατ’ αρχήν θετική. Ωστόσο οι παράγραφοι αυτές δεν έχουν εναρμονιστεί με το περιεχόμενο των προηγούμενων άρθρων του ν. 4546/2018 και περιέχουν επαναλήψεις (π.χ. αναφορά σε εκπόνηση ΣΜΠΕ στο άρθρο 6 παρ. 6 και στο άρθρο 8 παρ. 7 στοιχ. γ’), ασάφειες (π.χ. σχέση μεταξύ διαδικασίας αξιολόγησης του ΘΧΣ (άρθρο 5 παρ. 4) και αξιολόγηση των ΘΧΠ (άρθρο 8 παρ. 8), καθορισμός προδιαγραφών για την εκπόνηση ΘΧΠ στα άρθρα 6 παρ.7 και 8 παρ. 11), καθώς και κάποιες αναφορές που δεν εναρμονίζονται με τον χαρακτήρα του ΘΧΣ (π.χ. αναφορά στον «βαθμό ενσωμάτωσης των κατευθύνσεων τους [των ΘΧΠ] στα υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού» άρθρο 8 παρ. 8, ενώ τα ΘΧΠ δεν έχουν υποκείμενα επίπεδα σχεδιασμού). Η διάταξη αυτή θα πρέπει να τροποποιηθεί προκειμένου να αρθούν οι ασάφειες σχετικά με το περιεχόμενο και τη διαδικασία διαμόρφωσης και εφαρμογής των ΘΧΠ.

Τέλος, με την τροποποίηση του **άρθρου 15 του ν. 4546/2018 (άρθρο 27 του νομοσχεδίου)** (με διάταξη που προστέθηκε κατόπιν της διαβούλευσης) προβλέπεται η διαδικασία για τη λήψη υπόψη των ισχυουσών κατευθύνσεων «εγκεκριμένων χερσαίων χωροταξικών σχεδίων και προγραμμάτων» κατά τη διαμόρφωση των ΘΧΠ. Η τροποποίηση του άρθρου βρίσκεται στη σωστή κατεύθυνση, καθόσον οι υφιστάμενες κατευθύνσεις μπορούν να ληφθούν υπόψη μόνο εφόσον είναι σύμφωνες με

τις διατάξεις της οδηγίας 2014/89/ΕΕ (όχι μόνο με τον «σκοπό» της, όπως προβλέπει η τροποποίηση). Ωστόσο, δεν είναι σαφές σε ποια διαδικασία παραπέμπει η διάταξη αυτή σε περίπτωση συγκρούσεων. Η διαδικασία αυτή θα πρέπει να αποσαφηνιστεί. Θα πρέπει επίσης να σημειωθεί, και να γίνει σαφές στη συγκεκριμένη διάταξη, ότι σε περίπτωση διαπίστωσης συγκρούσεων, οι διατάξεις της οδηγίας 2014/89/ΕΕ κασιχύνουν έναντι υφιστάμενων διατάξεων άλλων εθνικών νομοθετημάτων με βάση την αρχή της υπεροχής του ενωσιακού δικαίου, και αυτές θα πρέπει να ληφθούν υπόψη κατά τη διαμόρφωση του ΘΧΣ ανεξάρτητα από διαφορετικές προσεγγίσεις και κατευθύνσεις του ισχύοντος χερσαίου χωροταξικού σχεδιασμού. Τυχόν ισχύουσες εγκεκριμένες κατευθύνσεις του χερσαίου χωροταξικού σχεδιασμού που έρχονται σε αντίθεση με την οδηγία για τον ΘΧΣ θα πρέπει να τροποποιηθούν αναλόγως.

Κεφάλαιο Γ' - Ρυθμίσεις για την εκτός σχεδίου δόμηση και τους οργανωμένους υποδοχείς (άρθρα 31-40)

Σε σχέση με το σχέδιο νόμου που τέθηκε σε δημόσια διαβούλευση (Αύγουστος 2020), το νέο κείμενο αποσύρει μία σημαντική διάταξη για αδιευκρίνιστους λόγους. Κατ' αρχήν, το αρχικό νομοσχέδιο (άρθ. 27 παρ. 1), στην μορφή που είχε βγεί σε διαβούλευση, αναγνώριζε -σε απόλυτη συμφωνία με επιστήμη και νομολογία- ότι οι εκτός σχεδίου περιοχές δεν προορίζονται καταρχήν για δόμηση. Η νομοθετική αναγνώριση θα εναρμόνιζε την διοικητική δράση με την νομολογία και την επιστήμη.

Ο σχεδιασμός δεν είναι αυτοσκοπός. Αναλαμβάνεται για να βελτιωθεί το περιβάλλον και η κοινωνική συνοχή δομημένου περιβάλλοντος - και μάλιστα, να το προετοιμάσει για τις κλιματικές και άλλες προκλήσεις του μέλλοντος. Η πρόβλεψη της δυνατότητας επιβάρυνσης των όρων δόμησης εντός εκτός σχεδίου και εντός εργαλείων πολεοδομικού σχεδιασμού 1ου επιπέδου περιοχών (32 παρ. 3) αντιβαίνει στην βασική αυτή αρχή. Σε κάθε περίπτωση διατηρούνται οι κατά παρέκκλιση αρτιότητες - υποτίθεται για 2 έτη, αλλά στην πράξη για περισσότερο, ιδίως αν ληφθούν υπόψη η χρονική διάρκεια των αδειών δόμησης, οι συνεχείς παρατάσεις των αδειών αυτών με νομοθετικές διατάξεις, και η δυνατότητα υποβολής αίτησης άδειας με ελλιπέστατα δικαιολογητικά (άρθ. 40 παρ. 1). Επίσης, όπως σημειώθηκε παραπάνω (σχόλια επί του Κεφ. Α'), διατηρούνται προφανώς οι ισχύουσες διατάξεις για αναγνώριση οδών (32 παρ. 1, μέσω της αναφοράς στο από 24.5.1985 π.δ.), με τον αδιαφανή και αποσπασματικό χαρακτήρα τους.

Όσον αφορά την **κατοικία**, η μείωση του σ.δ. Είναι μικρή, ειδικά αν ληφθούν υπόψη οι παρεκκλίσεις για τα εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού 1ου επιπέδου (άρθρο 32 παρ. 3, βλ. παραπάνω). Είναι απίθανο μία τόσο μικρή μείωση να έχει ουσιαστικές θετικές επιπτώσεις στο περιβάλλον και την βιωσιμότητα των οικισμών. Θα έπρεπε να υπάρχει ρητή απαγόρευση δόμησης σε ακατοίκητα νησιά ελλείψει εργαλείου πολεοδομικού σχεδιασμού 1ου επιπέδου (σε αντίθεση με το προτεινόμενο άρθ. 33 παρ. 4). Η διατήρηση της κατά παρέκκλιση αρτιότητας των γηπέδων 0-2.000 τ.μ. [άρθ. 33 παρ. 3 (δ)] διαιωνίζει μία απηρχαιωμένη, καταστροφική και αμφίβολης συνταγματικότητας ρύθμιση.

Όσον αφορά τα **ξενοδοχεία και τουριστικές εγκαταστάσεις**, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις των άρθρων 34 και 35 διέπονται από προχειρότητα: το ΥΠΕΝ δεν γνωρίζει, και σε κάθε περίπτωση δεν έχει καθορίσει, τα “ενεργειακά, περιβαλλοντικά, πολεοδομικά” κριτήρια από τα οποία εξαρτάται η “κατά παρέκκλιση” αρτιότητα-οικοδομησιμότητα σε γήπεδα 4.000-8.000 τ.μ., και πάντως απαιτείται ΣΜΠΕ για τα κριτήρια αυτά. Η θέσπιση παρόμοιων κριτηρίων δεν αντισταθμίζει κατ' ανάγκη τη ζημιά σε ευαίσθητα στοιχεία του περιβάλλοντος (παράκτιος-ορεινός χώρος, ευαίσθητοι οικοτόποι, προστατευόμενες περιοχές). Η προσθήκη σ.δ. 0,02 για την “ειδική τουριστική υποδομή” εξανεμίζει τις μειώσεις σ.δ., και μάλιστα για μία κατηγορία τουριστικών εγκαταστάσεων με σημαντικές επιπτώσεις στο περιβάλλον, μεγάλες ανάγκες σε έκταση και προβληματικό αδειοδοτικό καθεστώς (γήπεδα γκολφ, χιονοδρομικά κέντρα, αυτοκινητοδρόμια, τουριστικοί λιμένες) ενώ είναι, επίσης, αδύνατη η διάκριση μεταξύ της κύριας εγκατάστασης και της “ειδικής τουριστικής υποδομής” (1 παρ. 3 ν. 4276/2014, βλ. και 36 νσχ.) (34 παρ. 2ε). Οι διατάξεις για την παραχώρηση εκτάσεων σε δήμους, οι οποίες μάλιστα δεν έχουν υπαχθεί σε διαβούλευση (δηλ. δεν ήταν στο αρχικό νομοσχέδιο), αποτελούν φύλλο συκής για την υπέρβαση του ορίου των 8.000 τ.μ. και την δημιουργία φαραωνικών

εγκαταστάσεων, και μάλιστα σε ευαίσθητες περιβαλλοντικά περιοχές (34 παρ. 4). Οι διατάξεις δεν κατοχυρώνουν την κοινοχρησία του λεγόμενου “κοινωνικού εξοπλισμού”, και σε κάθε περίπτωση η σχετική υποχρέωση μπορεί να μεταβληθεί σε καταβολή χρηματικού ποσού (για τις ανάγκες φωτισμού και καθαριότητας !), και αυτό αναμένεται να συμβεί στην πράξη. Οι τεκμαιρόμενες (σιωπηρές) αποδοχές από την πλευρά της διοίκησης δεν διασφαλίζουν την διαφάνεια και την ασφάλεια δικαίου, και δυσχεραίνουν την πρόσβαση στην δικαιοσύνη για αυτό το σημαντικό περιβαλλοντικό και πολεοδομικό θέμα.

Ειδικά οι ρυθμίσεις για τον τουριστικό τομέα προκαλούν συνολικά επιδείνωση του καθεστώτος της εκτός σχεδίου δόμησης. Υπενθυμίζεται ότι η ισχύουσα τουριστική νομοθεσία παρέχει συνεχώς νομικό περίβλημα για την λειτουργία τουριστικών εγκαταστάσεων χωρίς (επικαιροποιημένη ή μη) ΑΕΠΟ (‘λειτουργική τακτοποίηση’), και οι προτεινόμενες ρυθμίσεις μπορούν να υλοποιηθούν μέσω της περιβαλλοντικής αδειοδότησης. Τα κριτήρια του άρθ. 38 δεν έχουν καμία περιβαλλοντική, πολιτιστική ή πολεοδομική διάσταση - τη στιγμή μάλιστα που η ανάγκη εκσυγχρονισμού, αναβάθμισης και προσαρμογής στην κλιματική αλλαγή του τουριστικού τομέα είναι αυξημένη -, αλλά, παρόλα αυτά, “αξιοποιούνται” για την χορήγηση αυξημένων συντελεστών (πρβλ. άρθ. 34 παρ. 2 δ).

Ειδικά για τα **σύνθετα τουριστικά καταλύματα**, το νομοσχέδιο παρέχει αυξημένη δυνατότητα δόμησης μέσα από την αύξηση του συντελεστή δόμησης (άρθρο 35, το οποίο τροποποιεί το 9 παρ. 3 ν. 4002/2011). Ειδικότερα, ο σ.δ. αυξάνεται από 0,15 σε 0,2 και στα νησιά (πλην Κρήτης, Κέρκυρας, Εύβοιας και Ρόδου) από 0,10 σε 0,12 (αύξηση 33% και 20% αντίστοιχα). Αντίστοιχα προσαρμόζονται τα ποσοστά της επιφάνειας σύνθετου τουριστικού καταλύματος που επιτρέπεται να πωληθούν ή εκμισθωθούν μακροχρονίως ως τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες. Πρόκειται για αλλαγές με σημαντικές περιβαλλοντικές επιπτώσεις, που απαιτούν την προηγούμενη εκπόνηση ΣΜΠΕ, και δεν τεκμηριώνονται από την αιτιολογική έκθεση ή κάποια άλλη μελέτη. Εδώ, δεν υφίσταται η λογική της παροχής πρόσθετων κινήτρων σε οργανωμένους υποδοχείς, διότι τα σύνθετα τουριστικά καταλύματα **δεν αποτελούν υποδοχείς**, αλλά μεμονωμένα ιδιωτικά έργα, και μάλιστα μεγάλης κλίμακας. Κατ’ αυτόν τον τρόπο, προμοδοτείται μία συγκεκριμένη κατηγορία τουριστικής εγκατάστασης και “οικιστικής” επέκτασης **σε βάρος** των οργανωμένων υποδοχέων τουριστικών δραστηριοτήτων και του ευρύτερου σχεδιασμού, και μάλιστα χωρίς να τίθενται επαρκείς περιβαλλοντικές ή πολεοδομικές προϋποθέσεις. Με άλλα λόγια, ενισχύεται εμμέσως η κατά περίπτωση δημιουργία νέων οικισμών μικτής τουριστικής και οικιστικής χρήσης ενώ απουσιάζει η ευρύτερη χωροταξική και πολεοδομική τους θεώρηση. Τέλος, πρέπει να υπενθυμιστεί ότι, μετά από ακυρωτικές αποφάσεις, η χώρα εξακολουθεί να μη διαθέτει ειδικό χωροταξικό πλαίσιο για τον τουρισμό.

Όσον αφορά τους **οργανωμένους υποδοχείς μεταποιητικών κτλ. δραστηριοτήτων**, ιδιαίτερο προβληματισμό προκαλεί το άρθ. 40 παρ. 3, που ουσιαστικά επιτρέπει ή διευκολύνει την δημιουργία ή διατήρηση νέων “Ατυπων Βιομηχανικών Συγκεντρώσεων” (πρβλ. 41 παρ. 2 ν. 3982/2011, δηλαδή περιοχών που παρουσιάζουν “αυξημένη συγκέντρωση επιχειρηματικών δραστηριοτήτων, έλλειψη υποδομών, πολεοδομικά και περιβαλλοντικά προβλήματα”). Εκεί, με διαδικασίες εξπρές, προβλέπεται στην ουσία η σύσταση ενός οργανωμένου υποδοχέα χωρίς πολεοδομική. Η διατήρηση, στην ουσία, της εκτός σχεδίου βιομηχανίας, με όλα τα χωροταξικά και περιβαλλοντικά προβλήματα που προκαλεί, βρίσκεται σε απόλυτη αντίθεση και ανακολουθία με τον σκοπό του νομοσχεδίου.

Όσον αφορά τις **μεταβατικές διατάξεις**, προβληματισμό προκαλεί η διατήρηση σε ισχύ για δύο ακόμα έτη των «κατά παρέκκλιση αρτιοτήτων» που σήμερα περιλαμβάνονται στο άρθ. 1 παρ. 2 (II) του π.δ. της 24/31.5.1985. Πρόκειται για **παρωχημένες διατάξεις** που απηχούν ξεπερασμένες αντιλήψεις, καθώς κωδικοποιούν καθεστώτα που θεσπίστηκαν στις δεκαετίες του 1960 και του 1970. Δεν έχει υπάρξει ποτέ όχι απλώς η εκτίμηση, αλλά ούτε και η στοιχειώδης παρακολούθηση των επιπτώσεων των απαρχαιωμένων αυτών των ρυθμίσεων στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον. Επιπλέον, απαιτείται η εκπόνηση στρατηγικής εκτίμησης περιβαλλοντικών επιπτώσεων με βάση το ισχύον καθεστώς. Θεωρούμε αδιανόητο ότι θα εξακολουθεί να επιτρέπεται η δόμηση τουλάχιστον

μέχρι το 2022 με αυτά τα καθεστώτα. Είναι απαραίτητο στο σημείο αυτό να τονίσουμε ότι το π.δ. της 24/31.5.1985 (και άλλα σχετικά νομοθετήματα) είναι το ίδιο μία μεταβατική διάταξη, και επειδή στην Ελλάδα ουδέν μονιμότερον του προσωρινού, αυτές οι μεταβατικές ρυθμίσεις έχουν καταλήξει να έχουν ισχύ 35 ετών. Οι δε «κατά παρέκκλιση αρτιότητες» είναι μία παρέκκλιση μέσα σε μία άλλη μεταβατική διάταξη. Μία νέα παράταση, η οποία εύκολα μπορεί να παρατείνεται (με τη σειρά της) με πελατειακές «τροπολογίες» της τελευταίας στιγμής, θα παρεμποδίσει ακόμα περισσότερο την ολοκλήρωση του σχεδιασμού.

Επιπλέον, η **δυνατότητα υποβολής αίτησης για οικοδομική άδεια**, “ακόμη και εάν αυτή δεν συνοδεύεται από το σύνολο των δικαιολογητικών που απαιτούνται, όπως βεβαιώσεις της δασικής ή της αρχαιολογικής Υπηρεσίας” (άρθρο 40 παρ. 1), επιτρέπει την “παγίωση” του ισχύοντος καθεστώτος ακόμα και με απλή αίτηση οικοδομικής άδειας, της οποίας ο βαθμός συμπλήρωσης δεν προσδιορίζεται (πρβλ. 40 παρ. 1 και 50 ν. 4495/2017). Η διάταξη ενθαρρύνει μία **πλημμυρίδα ελλিপών και προσχηματικών αιτήσεων**, οι οποίες δεν θα έπρεπε να υπαχθούν σε μεταβατικές διατάξεις, διότι δεν υπάρχει καμία σημαντική προεργασία (π.χ., σύνταξη μελετών) από τον αιτούντα. Η ρύθμιση υπονομεύεται ακόμα περισσότερο από την 4ετή διάρκεια των οικοδομικών αδειών (42 παρ. 2 ν. 4495/2017), τη συχνή παράταση ισχύος των οικοδομικών αδειών με νομοθετικές διατάξεις (π.χ., 52 ν. 4710/2020 πρόσφατα), και την αναστολή (για χρονικό διάστημα 20 ετών, σε μερικές περιπτώσεις) της μετεγκατάστασης παραγωγικών δραστηριοτήτων σε περίπτωση αλλαγής χρήσεων (βλ. 7 ν. 3325/2003, όπως ισχύει μετά από τις πρόσφατες τροποποιήσεις με τα άρθ. 67 παρ. 1 και 98 ν. 4605/2019). Ομοίως, πρβλ. άρθ. 31 του ίδιου νόμου, ιδίως μετά την προτεινόμενη τροποποίηση με το άρθ. 132 παρ. 5 του νομοσχεδίου).

Ζητάμε την απόσυρση της παρ. 1 του άρθρου 40 στο σύνολό της.

Κεφάλαιο Δ' - Απλούστευση και βελτίωση του συστήματος χρήσεων γης (άρθρα 41-15)

Η Εθνική Ονοματολογία Χρήσεων Γης προσδιορίζεται στο π.δ. 58/2018 (όπως μάλιστα πρόσφατα τροποποιήθηκε με τον ν. 4685/2020). Όπως είχαμε επισημάνει και στα σχόλιά μας κατά τη διαδικασία συζήτησης του σχεδίου του νόμου 4685/2020, επιβεβλημένη διαδικασία προσθήκης νέων χρήσεων γης, γενικών ή ειδικών είναι η τροποποίηση του π.δ. αυτού, με τις κατάλληλες διαδικασίες. Η εισαγωγή άλλων χρήσεων από τα τοπικά και ειδικά πολεοδομικά σχέδια (άρθρο 44) και η περαιτέρω εξειδίκευση των ειδικών χρήσεων από τον πολεοδομικό σχεδιασμό (άρθρο 43 παρ. 3) δημιουργεί ανομοιομορφία στην εφαρμογή των χρήσεων γης, την οποία το π.δ. 58/2018 προσπαθεί να εξαλείψει, και δεν συνάδει με τον επιδιωκόμενο σκοπό της ενοποίησης και συνοχής στη χρησιμοποίηση των γενικών και ειδικών χρήσεων γης.

Ειδικότερα σε σχέση με την ειδική κατηγορία χρήσεων γης “36Α Κέντρα Προστασίας Άγριων Ζώων” (άρθρο 44 παρ. 2 και παρ. 4), ζητάμε:

1. Διόρθωση του όρου “κέντρα προστασίας άγριων ζώων” στο ορθό “Κέντρα Περίθαλψης Ειδών Άγριας Πανίδας (ΚΕΠΕΑΠ).
2. Ρητή πρόβλεψη της δυνατότητας χρήσεων α) γραφείου, β) σταθμού πρώτων βοηθειών, γ) εγκαταστάσεων περίθαλψης και επανένταξης στο φυσικό τους περιβάλλον ατόμων της άγριας πανίδας.
3. Να επιτρέπεται χωροθέτηση ΚΕΠΕΑΠ στις περιοχές που αναφέρονται στο υπόμνημα των περιβαλλοντικών οργανώσεων Αλκυόνη, ANIMA, Αρίων, Αρκτούρος, Αρχέλων, ΜΟm, Δράση για την Άγρια Ζωή, και Εταιρεία Προστασίας Περιβάλλοντος Καστοριάς, το οποίο υποβλήθηκε στην Επιτροπή Παραγωγής και Εμπορίου στις 27 Νοεμβρίου 2020.

Κεφάλαιο Ε' - Έλεγχος και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος (άρθρα 46-67)

Με το άρθρο 67 του νομοσχεδίου εισάγεται μια σκανδαλώδης κατά τη γνώμη μας τροποποίηση του άρθ. 60 ν. 4495/2017 για τις διοικητικές κυρώσεις σε περίπτωση συμπλήρωσης ψευδών στοιχείων

στην ηλεκτρονική ταυτότητα κτιρίου. Καταργείται, στην ουσία, η δυνατότητα του υπουργού να επιβάλλει τη διοικητική κύρωση της αναστολής άδειας επαγγέλματος κατόπιν εισήγησης του Εποπτικού Συμβουλίου του άρθ. 18 ν. 4030/2011. Η αναστολή της άσκησης επαγγέλματος μπορεί εφεξής να επιβληθεί μόνο από το πειθαρχικό συμβούλιο του ΤΕΕ. Στην πράξη, το ΤΕΕ αναλαμβάνει περισσότερες ακόμα σημαντικές αρμοδιότητες για το περιβάλλον, χωρίς επαρκή πρόνοια για έλεγχο, δημόσια λογοδοσία και διαφάνεια.

Κεφάλαιο Στ' - Μεταφορά συντελεστή δόμησης (άρθρα 68-78)

Ο θεσμός της Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης (ΜΣΔ) έχει μία μακρά ιστορία στην Ελλάδα που ξεκινάει ήδη από το 1979 και συνεχίζεται μέχρι και σήμερα. Στο μεσοδιάστημα, διατάξεις του ν. 880/1979 και του μεταγενέστερου αυτού ν. 3044/2002 (Α'197) κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές από την ολομέλεια του ανώτατου ακυρωτικού δικαστηρίου και εκτελεστικές των νόμων αυτών πράξεις ακυρώνονται από τα διοικητικά δικαστήρια, ενώ επιχειρήθηκε εκ νέου η ενεργοποίηση του θεσμού αυτού με τον πρόσφατο ν. 4495/2017 (Α' 167). Προτού όμως εκδοθούν οι εκτελεστικές αυτού πράξεις, προτείνεται με το παρόν σχέδιο νόμου η τροποποίηση και η κατάργηση μιας σειράς διατάξεων του νόμου αυτού.

Αποτελεί θετικό στοιχείο του παρόντος σχεδίου νόμου η κατάργηση του όρου των Περιοχών Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή (Π.Α.Ε.Σ.) που έχουν θεσπιστεί με τον ν. 4495/2017 (Α'167). Επρόκειτο για μία άστοχη πρόβλεψη, με την οποία επιχειρήθηκε η νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων. Θα πρέπει, όμως, να διασφαλιστεί ότι ούτε και μέσω των Ζωνών Υποδοχής Συντελεστή (Ζ.Υ.Σ.) θα επιχειρηθεί η νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων.

Το παρόν σχέδιο νόμου δεν φαίνεται να συμμορφώνεται πλήρως με τη σχετική πάγια νομολογία του ΣτΕ, ούτε να παρέχει τις απαραίτητες θεσμικές εγγυήσεις για την εφαρμογή του θεσμού της ΜΣΔ.

Το ΣτΕ έχει επισημάνει με πάγια νομολογία του τον αποζημιωτικό χαρακτήρα του θεσμού της ΜΣΔ (ΟΛΣΤΕ 2367/2007, σκέψη 11η). Αρχικά ο ν. 4178/2013 (Α'174) (άρθρο 32 για την Τράπεζα Γης) και στη συνέχεια ο ν. 4495/2017 (άρθρο 67 παρ. 1 για την Τράπεζα Δικαιωμάτων Δόμησης και Κοινόχρηστων Χώρων) προέβλεπαν τη δημιουργία ενός κεντρικού μηχανισμού για την αξιοποίηση του θεσμού της ΜΣΔ, η οποία όμως εκκρεμεί μέχρι σήμερα, καθότι δεν εκδόθηκαν οι εκτελεστικές των νόμων πράξεις. Με το άρθρο 70 επιχειρείται εκ νέου η δημιουργία της «Ψηφιακής Τράπεζας Γης», όπως ονομάζεται, δίχως όμως να προκύπτει σαφώς από τις διατυπώσεις ποια θα είναι η αρμόδια υπηρεσία του ΥΠΕΝ, το ν.π.δ.δ. ή άλλος φορέας της γενικής κυβέρνησης που θα αναπτύξει και θα λειτουργεί το νέο αυτό μηχανισμό και πώς θα λειτουργεί, ενώ παραπέμπει στην έκδοση π.δ. και κ.υ.α. που θα ρυθμίζει την λειτουργία του θεσμού ΜΣΔ (βλ. άρθρο 78).

Όπως είχαμε επισημάνει και στα σχόλια μας επί του σχεδίου νόμου για τον «Έλεγχο και προστασία του δομημένου περιβάλλοντος», ήδη ν. 4495/2017, σύμφωνα με την πάγια νομολογία του ΣτΕ «[ε]πιτρέπεται να μεταφέρεται συντελεστής δόμησης, στις καθοριζόμενες [...] ζώνες μόνο από ακίνητα που βρίσκονται στην περιφέρεια του ίδιου Δήμου ή Κοινότητας, όπου βρίσκεται και το βαρυνόμενο με τον περιορισμό ακίνητο, διότι μόνο με την τοπική αυτή σύνδεση καθίσταται δυνατή η εφαρμογή του θεσμού, χωρίς νόθευση της πολεοδομικής σχεδίασης, [...] διατηρείται δε η φύση του θεσμού ως αποζημιωτικού, [...], επιτυγχάνεται δε επιπλέον και αντιστάθμιση της επιβάρυνσης που ορισμένη περιοχή υφίσταται, λόγω της μεταφοράς σε αυτή συντελεστή δόμησης, με την ωφέλεια της ίδιας περιοχής από την ύπαρξη διατηρητέων κτιρίων, χάριν των οποίων δεν εξαντλήθηκε, στα συγκεκριμένα αυτά ακίνητα, ο γενικώς ισχύων για την περιοχή συντελεστής δόμησης, ή τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων. Από τον παραπάνω κανόνα, [...], εξαιρούνται οι περιπτώσεις οικισμών, στους οποίους δεν είναι δυνατό να καθοριστούν ζώνες υποδοχής συντελεστή, διότι υπάγονται σε καθεστώς ιδιαίτερης προστασίας, όπως είναι οι παραδοσιακοί και διατηρητέοι οικισμοί, στις περιπτώσεις δε αυτές η μεταφορά συντελεστή από αυτούς τους οικισμούς μπορεί να γίνεται σε ζώνη καθοριζόμενη σε όμορους δήμους ή κοινότητες, εφόσον δεν υπάρχει δυνατότητα καθορισμού τέτοιας ζώνης σε άλλον οικισμό του ίδιου δήμου ή κοινότητας (βλ. Ολομ., ΣτΕ 6070/1996)» (ΟΛΣΤΕ 2367/2007, σκέψη 11η). Συνεπώς, μόνο κατ' εξαίρεση είναι ανεκτή η ΜΣΔ σε ακίνητο όμορου δήμου ή κοινότητας. Το νέο

άρθρο 68 του ν. 4495/2017 που εισάγεται με το άρθρο 71 του παρόντος, θα πρέπει να τροποποιηθεί ώστε να συμμορφώνεται με τον νομολογιακό αυτό κανόνα.

Με την προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 70 του ν. 4495/2017 (βλ. άρθρο 72 παρόντος), περιορίζονται οι περιπτώσεις ακινήτων προσφοράς συντελεστή δόμησης. Η περίπτ. β' προβλέπει ότι «β. Ακίνητα στα οποία έχουν επιβληθεί όροι ή περιορισμοί δόμησης σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 4067/2012 (Α' 79) ή άλλες διατάξεις». Η παραπομπή όμως σε «άλλες διατάξεις» γενικώς είναι ασαφής και χρήζει εξειδίκευσης καθώς ελλοχεύει ο κίνδυνος πρόκλησης πολλών δικαστικών αμφισβητήσεων σχετικά με το τι περιλαμβάνει η ευρεία αυτή διατύπωση. Προτείνεται να διατηρηθεί η ισχύουσα διατύπωση της παρ. 1 περίπτ. β' του άρθρου 70 του ν. 4495/2017.

Με την προτεινόμενη τροποποίηση του άρθρου 71 του ν. 4495/2017 (βλ. άρθρο 73 παρόντος) ακίνητα υποδοχής συντελεστή δόμησης μπορούν να είναι μόνο τα ευρισκόμενα σε Ζώνη Υποδοχής Συντελεστή (Ζ.Υ.Σ.) ή σε ΕΣΧΑΔΑ. Η πρόβλεψη αυτή είναι θετική δεδομένου ότι και των δύο προηγείται η εκπόνηση στρατηγικής μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) και θεσπίζονται με την έκδοση π.δ., τα οποία υπόκεινται σε προηγούμενη επεξεργασία από το ΣτΕ (βλ. άρθρο 74 παρόντος).

Στην παρ. 5, περ. β) του άρθρου 72 του ν. 4495/2017, όπως αντικαθίσταται με το άρθρο 74 του παρόντος, θα πρέπει να προστεθεί ρητή εξαίρεση των περιοχών του συνόλου του Εθνικού Συστήματος Προστατευόμενων Περιοχών από τις περιοχές χωροθέτησης ΖΥΣ. Επίσης, θα πρέπει να ληφθεί υπόψη η πάγια νομολογία του ΣτΕ σχετικά με τα νόμιμα κριτήρια καθορισμού Ζ.Υ.Σ., ήτοι «αφενός η καταλληλότητα της περιοχής, με την έννοια ιδίως ότι δεν επιτρέπεται να καταστούν ζώνες υποδοχής οικισμοί ή τμήματά τους που βρίσκονται μέσα ή κοντά σε οικοσυστήματα ευπαθή ή σε περιοχές που χρειάζονται, γενικότερα, ιδιαίτερη προστασία, όπως π.χ. είναι οι ακτές, τα νησιά, τοποθεσίες ιδιαίτερου φυσικού κάλλους, βιότοποι, αρχαιολογικοί χώροι, παραδοσιακοί οικισμοί και αφετέρου η φυσιογνωμία του οικισμού, αξιολογούμενη με βάση το οικοδομικό σύστημα που έχει ήδη αναπτυχθεί και τους ισχύοντες σε αυτόν όρους δόμησης και τις χρήσεις, ώστε να αποκλείεται ο καθορισμός ζώνης υποδοχής συντελεστή δόμησης σε οικισμούς, στους οποίους έχουν ήδη διαμορφωθεί ευμενείς όροι διαβίωσης, απειλούμενοι με αλλοίωση από την πραγματοποίηση σε αυτούς μεταφοράς συντελεστή δόμησης» (ΣτΕ Ολ 2367/2007, σκέψη 11η). Η προτεινόμενη τροποποίηση δεν ικανοποιεί τις απαιτήσεις αυτές.

Αποτελεί θετικό στοιχείο η πρόβλεψη του άρθρου 75 παρ. 4 του ν. 4495/2017, όπως αντικαθίσταται με το άρθρο 76 του παρόντος, ότι για κάθε ΜΣΔ θα καταβάλλεται ποσό ίσο με το 5% της αξίας του μεταβιβαζόμενου συντελεστή δόμησης σε ειδικό λογαριασμό του Πράσινου Ταμείου για την χρηματοδότηση δράσεων περιβαλλοντικής και πολεοδομικής εξισορρόπησης (βλ. άρθρο 77 παρόντος). Ωστόσο, για τις δράσεις αυτές του άρθρου 77 του παρόντος, δεν προβλέπεται κάποια ιεράρχηση μεταξύ τους, ούτε ποια είναι τα αρμόδια όργανα, ούτε το χρονοδιάγραμμα και επαρκείς πόροι υλοποίησής τους, καθιστώντας έτσι αμφίβολη την υλοποίησή τους.

Κεφάλαιο Ζ' - Διατάξεις για αυθαίρετες κατασκευές και αλλαγές χρήσεων (άρθρα 79-86)

Με τις διατάξεις των άρθρων 79-86 γίνονται σημειακές μεταβολές του ισχύοντος πλαισίου τακτοποίησης αυθαίρετων κατασκευών και αλλαγών χρήσεων (ν. 4495/2017). Σημειώνεται ως θετική η απαλοιφή της δυνατότητας οριστικής εξαίρεσης από την κατεδάφιση κατασκευών με έκδοση τίτλου συντελεστή δόμησης εντός Περιοχών Αυξημένης Επιβάρυνσης Συντελεστή (Π.Α.Ε.Σ.) (άρθρο 80 νομοσχεδίου).

Τονίζεται, ωστόσο, ότι είναι κραυγαλέα η διαιώνιση της τακτοποίησης αυθαίρετων σε ακίνητα του δημοσίου. Στις απαριθμούμενες περιπτώσεις των τελευταίων στον ν. 4495/2017 (άρθρο 114) και με μία ήσσονος σημασίας μεταβολή, το νομοσχέδιο προσθέτει τα ακίνητα της Εταιρείας Ακινήτων Δημοσίου (άρθρο 84). Διατηρείται έτσι σε ισχύ το ιδιαίτερα προβληματικό καθεστώς της τακτοποίησης αυθαίρετων σε ακίνητα του δημοσίου κατά παρέκκλιση των απαγορεύσεων υπαγωγής (άρθρο 89 ν. 4495/2017) για αυθαίρετα σε δάση, αιγιαλό και παραλία, αρχαιολογικούς χώρους, παραδοσιακούς οικισμούς, διατηρητέα κτίρια και μνημεία, ρέματα, προστατευόμενες περιοχές κ.ά.

Όπως είχαμε τονίσει στον σχολιασμό μας κατά τη διαβούλευση του σχετικού σχεδίου νόμου (του μετέπειτα ν. 4495/2017), με το υπόψη άρθρο «*κορυφώνεται η περιφρόνηση απέναντι στην ισότητα των πολιτών, την τήρηση της νομιμότητας, και την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος. Το άρθρο αυτό εξαφανίζει ακόμα και τις ελάχιστες εγγυήσεις δημόσιου συμφέροντος που περιλαμβάνει η νομοθεσία για τα αυθαίρετα*».

Κεφάλαιο Η΄ - Ρυμοτομικές απαλλοτριώσεις (άρθρα 87-98)

Οι κοινόχρηστοι και κοινωφελείς χώροι, ιδίως οι χώροι αστικού πρασίνου, αποτελούν πολύτιμη ανάσα για τις σύγχρονες πυκνοκατοικημένες πόλεις και συμβάλλουν στην εξασφάλιση των καλύτερων δυνατών όρων διαβίωσης σε αυτές. Είναι αναγκαίο, λοιπόν, το σύστημα που εισάγεται με το παρόν σχέδιο νόμου για την απλούστευση του συστήματος επιβολής, επανεπιβολής και άρσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων να είναι επαρκώς ορισμένο ώστε να διασφαλιστούν στην πράξη οι θύλακες δημόσιου χώρου και αστικού πρασίνου.

Σύμφωνα με τη νομολογία του ΣτΕ, «*η Διοίκηση, όταν διαπιστώνει ότι συντρέχουν κατ' αρχήν οι προϋποθέσεις για την άρση ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή ρυμοτομικού βάρους [...] οφείλει να επιληφθεί, προκειμένου να προβεί στην άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ή του ρυμοτομικού βάρους και, ταυτοχρόνως, να ρυθμίσει εκ νέου το πολεοδομικό καθεστώς του συγκεκριμένου ακινήτου. [...] δεν δεσμεύεται να καταστήσει, άνευ ετέρου, το ακίνητο οικοδομήσιμο, αλλά οφείλει να εξετάσει αν συντρέχουν λόγοι που εξ αντικειμένου δεν επιτρέπουν τη δόμησή του και, περαιτέρω, να συνεκτιμήσει, κατά τρόπο τεκμηριωμένο, αφενός μεν τα μορφολογικά χαρακτηριστικά του συγκεκριμένου ακινήτου, καθώς και τα χαρακτηριστικά και το νομοθετικό καθεστώς του οικισμού και της ευρύτερης περιοχής στην οποία αυτό εντάσσεται, αφετέρου δε τις πολεοδομικές ανάγκες, στις οποίες περιλαμβάνεται προεχόντως η ανάγκη δημιουργίας κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, καθώς και τον πολεοδομικό σχεδιασμό της περιοχής και, τέλος, τις δεσμεύσεις και κατευθύνσεις τυχόν υφισταμένου χωροταξικού σχεδίου ή Γενικού Πολεοδομικού Σχεδίου ή άλλων συναφών σχεδίων, προκειμένου να αποφεύγονται οι αποσπασματικές ρυθμίσεις*» (ΣτΕ Ε΄1608/2019, σκέψη 5^η, ΣτΕ Ε΄528/2017, σκέψη 6^η, ΣτΕ Ε΄ 2142/2016, σκέψη 4^η κ.α.).

Το άρθρο 88 του παρόντος, καταρχήν με την παρ. 1, αφαιρεί από τις προϋποθέσεις της αυτοδίκαιης άρσης των ρυμοτομικών απαλλοτριώσεων την προηγούμενη υποβολή αίτησης από τον ιδιοκτήτη του ακινήτου για την τροποποίηση του οικείου ρυμοτομικού σχεδίου (σε σύγκριση με τις προβλέψεις της παρ. 1 του άρθρου 32 του ν. 4067/2012), συμβάλλοντας με αυτόν τον τρόπο στην ταχεία μείωση των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, δίχως όμως να κινεί τη διαδικασία ο ωφελούμενος ιδιοκτήτης.

Η παρ. 2 προβλέπει ότι «*[μ]ετά από την άρση της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης ο ιδιοκτήτης, με αίτηση προς τον οικείο Δήμο, δύναται να ζητήσει την τροποποίηση του ρυμοτομικού σχεδίου προκειμένου η ιδιοκτησία του να καταστεί οικοδομήσιμη. Η αίτηση, στην οποία γίνεται συνοπτική περιγραφή της ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης, πρέπει να συνοδεύεται από δικαιολογητικά που αποδεικνύουν την κυριότητα του αιτούντος επί του ακινήτου*». Ωστόσο, δεν αναφέρονται τα δικαιολογητικά αυτά, όπως προβλέπονται σήμερα στην παρ. 2 του άρθρου 32 του ν. 4067/2012.

Σχετικά με την επανεπιβολή της απαλλοτρίωσης (άρθρο 89 του παρόντος) τίθενται πολύ σύντομες προθεσμίες δυσχεραίνοντας έτσι τη δυνατότητα δημιουργίας κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων. Επίσης, η παρ. 3 του άρθρου 88 του παρόντος προβλέπει δύο σωρευτικές προϋποθέσεις που πρέπει να συντρέχουν για την ολική ή μερική επανεπιβολή ρυμοτομικής απαλλοτρίωσης. Από τη διατύπωση της παρ. 4 περίπτ. α΄ του άρθρου 32 του ν. 4067/2012 έχει αφαιρεθεί η φράση «*βάσει πολεοδομικών προτύπων ή των προβλέψεων του ισχύοντος γενικού πολεοδομικού σχεδιασμού όπου υπάρχει*», η οποία κρίνεται σκόπιμο να επανέλθει για λόγους σαφήνειας. Επίσης, δεν προβλέπεται πλέον η έκδοση π.δ. (για τη ρύθμιση των σχετικών θεμάτων, βλ. παρ. 5 άρθρου 32 του ν. 4067/2012).

Στην παρ. 1 του άρθρου 91 του παρόντος, προτείνεται να εξειδικευθεί η αναφορά σε «*ζώνες προστασίας*» για λόγους σαφήνειας και ασφάλειας δικαίου.

Τέλος, δεδομένης της σημασίας της διασφάλισης των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων, είναι αναγκαίο να εξειδικευθούν οι προβλέψεις του άρθρου 92 του παρόντος σχετικά με τη σύνταξη του επιχειρησιακού σχεδίου, τα κριτήρια ιεράρχησης των κοινόχρηστων και κοινωφελών χώρων που θα διασφαλιστούν, την εξασφάλιση των σχετικών πόρων και την πρόβλεψη ενός χρονοδιαγράμματος (έστω ενδεικτικού).

Κεφάλαιο Ι΄ - Απλοποίηση και εξορθολογισμός του ΝΟΚ (άρθρα 99-116)

Άρθρα 94-98. Τα άρθρα αυτά αφορούν τους πιστοποιημένους αξιολογητές και το Ηλεκτρονικό Μητρώο Χωρικών Μελετών (ΗΜΧΜ). Πρόκειται για ρύθμιση στο πρότυπο της αντίστοιχης για τους πιστοποιημένους αξιολογητές των μελετών περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Είναι θετική, καταρχήν, η πρόβλεψη για ελεύθερη και δωρεάν πρόσβαση του κοινού στο ΗΜΧΜ και ανάρτηση των χωρικών μελετών (96 παρ. 5 και 97). Ωστόσο, τα ασυμβίβαστα, η αμεροληψία, η διασφάλιση του δημόσιου χαρακτήρα του σχεδιασμού και οι πιθανές συγκρούσεις καθηκόντων δεν αντιμετωπίζονται από το νομοσχέδιο. Στην περίπτωση των ΜΠΕ, πρέπει απλώς να διασφαλισθεί η αμεροληψία του πιστοποιημένου ελεγκτή απέναντι στον φορέα του έργου. Εδώ, τα ζητήματα αυτά είναι οξύτερα, τόσο λόγω των σημαντικών οικονομικών συμφερόντων που εξαρτώνται από τις χωροταξικές ρυθμίσεις, όσο και του διευρυμένου κύκλου των συμφερόντων που μπορεί να επηρεαστούν από αυτές. Για παράδειγμα, στην ρύθμιση εμπίπτουν οι μελέτες “με χρήση πρώτης ή δεύτερης κατοικίας” και οι “μελέτες και εγκριτικές πράξεις Περιοχών Περιβαλλοντικής Αναβάθμισης και ιδιωτικής Πολεοδόμησης (Π.Π.Α.Ι.Π.)”, οι οποίες επηρεάζουν καθοριστικά την χρήση και την αξία της γης: πώς ακριβώς θα θεσπιστεί η αμεροληψία των αξιολογητών, η προστασία του περιβάλλοντος και του δημόσιου χαρακτήρα του σχεδιασμού; Ενδεικτικά, ένα διόλου απίθανο σενάριο **παραβίασης του ενωσιακού δικαίου από μία σαφέστατη σύγκρουση συμφερόντων (πρβλ. την απόφαση ΔΕΕ C-474/10)** είναι το εξής: το ίδιο πρόσωπο επιλέγεται από την αρχή που εκπονεί και εγκρίνει την μελέτη, και συγχρόνως αξιολογεί “προκαταρκτικά” τα σχόλια της δημόσιας διαβούλευσης (95 παρ. 3).

Κεφάλαιο ΙΒ΄ - Λοιπές διατάξεις (άρθρα 124-139)

Άρθρο 124. Το άρθρο 124 ορίζει την αρχή οργάνωσης, εποπτείας και συντονισμού για το πεδίο προστασίας του περιβάλλοντος, κατά την περ. ζ της παρ. 4 του άρθρου 127 του Ν. 4512/2018 και τις αρμοδιότητές της. Ως αρχή ορίζεται η Γενική Διεύθυνση του Σώματος Επιθεωρητών και Ελεγκτών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΥΠΕΝ), η οποία ασκεί, ως προς το παραπάνω πεδίο, τις αρμοδιότητες που προβλέπονται στα άρθρα 127 έως 157.

Γνωρίζουμε όμως πως η Γενική Διεύθυνση Σώματος Επιθεωρητών και Ελεγκτών δεν διαθέτει το απαραίτητο προσωπικό για την άσκηση του κύριου πυρήνα των αρμοδιοτήτων της, δηλαδή των περιβαλλοντικών ελέγχων, οπότε είναι δεδομένο ότι δεν θα μπορεί να αντεπεξέλθει στον πρόσθετο αυτό ρόλο που μάλιστα ενέχει και μεγάλο ποσοστό γραφειοκρατίας. Σημειώνεται πως για το 2020 η υπηρεσία επιθεωρητών περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ δεν έχει ακόμα ανακοινώσει ετήσια έκθεση πεπραγμένων. Ανακοινώθηκε μόνο μια λίστα επιβολής διοικητικών κυρώσεων που εγκρίθηκαν από τον γενικό γραμματέα, χωρίς όμως καμία άλλη πληροφορία. Πιθανότατα αυτή να είναι η πρώτη χρονιά μέσα στην τελευταία τουλάχιστον δεκαετία, καθώς κάθε χρονιά δημοσιευόταν ετήσια έκθεση, της οποίας στοιχεία περιλαμβάνονταν και σχολιάζονταν και στην ετήσια έκθεση του Γενικού Επιθεωρητή Δημόσιας Διοίκησης, θεσμό ο οποίος καταργήθηκε με τον ν. 4622/2019 (Α '133) για το επιτελικό κράτος.

Αξίζει να σημειωθεί πως η μεγάλη σημασία ενός ισχυρού συστήματος περιβαλλοντικών ελέγχων εντοπίζεται και στο Σχέδιο Ανάπτυξης για την Ελληνική Οικονομία, το οποίο ανακοινώθηκε στις 24 Νοεμβρίου από την Επιτροπή Πισσαρίδη. Η ανάγκη για ίδρυση ανεξάρτητης αρχής περιβαλλοντικών ελέγχων αποτελεί μια από τις πιο σαφείς και εμβληματικές προτάσεις της επιτροπής και είναι πραγματικά απορίας άξιο το γιατί το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας δεν προτάσσει την ενίσχυση των περιβαλλοντικών ελέγχων και του αρμόδιου σώματος, αλλά αντίθετα συνεχίζει την πορεία στελεχιακής αποψίλωσής του και εξάρτησής του από τις εντολές των πολιτικών ηγεσιών του.

Συγκεκριμένα, η επιτροπή Πισσαρίδη επισημαίνει τα εξής: «Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται η *Επιθεώρηση Περιβάλλοντος* (που ονομάζεται, πλέον, *Σώμα Επιθεωρητών και Ελεγκτών Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας*) να μην υπάγεται πλέον στο ΥΠΕΝ αλλά να καταστεί *Ανεξάρτητη Αρχή*, στην οποία να υπαχθούν και οι περιφερειακές υπηρεσίες επιθεώρησης. *Ανεξάρτητες Αρχές* επιφορτισμένες με την προστασία του περιβάλλοντος και την εφαρμογή της περιβαλλοντικής νομοθεσίας υπάρχουν στις περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες. Για παράδειγμα, στο *Ηνωμένο Βασίλειο*, η *Ανεξάρτητη Αρχή* που είναι επιφορτισμένη με τους σκοπούς αυτούς είναι η *Environment Agency*, και έχει περίπου 10600 υπαλλήλους. Σε αντίθεση, στην *Επιθεώρηση Περιβάλλοντος* στο ΥΠΕΝ απασχολούταν 17 υπάλληλοι το 2015, στους οποίους μπορούν να προστεθούν οι 224 που

απασχολούταν στις περιφερειακές επιθεωρήσεις. Εξαιτίας της υποστελέχωσης, ο αριθμός των περιβαλλοντικών ελέγχων έχει μειωθεί σημαντικά την τελευταία δεκαετία. Η Επιθεώρηση Περιβάλλοντος έχει επίσης υποβαθμιστεί από ειδική υπηρεσία σε μια απλή υπηρεσιακή μονάδα του ΥΠΕΝ, χωρίς αρμοδιότητα επιβολής κυρώσεων. Η δυσαναλογία πόρων και θεσμικής ισχύος της Επιθεώρησης Περιβάλλοντος με τη σπουδαιότητα του έργου που έχει να επιτελέσει, ιδιαίτερα σε μια περίοδο που περιβαλλοντικά ζητήματα είναι ζωτικής σημασίας διεθνώς, είναι κραυγαλέα.»

Εδώ λοιπόν δημιουργείται ένα πολιτικό παράδοξο: από τη μια πλευρά έρχεται η επιτροπή ειδικών για την ανάπτυξη της ελληνικής οικονομίας, η Επιτροπή Πισσαρίδη, η οποία προτείνει αναβάθμιση της επιθεώρησης περιβάλλοντος σε ανεξάρτητη αρχή, και από την άλλη το αρμόδιο Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας υποβαθμίζει με αυτό το νομοσχέδιο ακόμα περαιτέρω το ήδη υποστελεχωμένο και αποδυναμωμένο σώμα των επιθεωρητών περιβάλλοντος.

Ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης και η αντιμετώπιση της περιβαλλοντικής παραβατικότητας δεν αποτελεί εργαλείο που αφορά αποκλειστικά τη βελτίωση της ποιότητας του περιβάλλοντος. Είναι θεμελιώδες στοιχείο ενίσχυσης της ανταγωνιστικότητας, ειδικά καθώς προσφέρει ισονομία και χρηστή διοίκηση, αλλά και βεβαίως ενίσχυση της εφαρμογής του περιβαλλοντικού δικαίου της ΕΕ, οι παραβιάσεις του οποίου σε πολλές περιπτώσεις έχουν αποτέλεσμα την επιβολή χρηματικών ποινών και κυρώσεων και βεβαίως τον διεθνή διασυρμό της Ελλάδας ως χώρας ανομίας και ανισοτήτων έναντι του νόμου. Σε αυτό το πλαίσιο, είναι απαραίτητη πλέον η αναβάθμιση της υπηρεσίας επιθεωρητών περιβάλλοντος του ΥΠΕΝ σε ανεξάρτητη αρχή, ώστε ο έλεγχος της περιβαλλοντικής συμμόρφωσης να μην αποτελεί επιλογή των πολιτικών ηγεσιών του αρμόδιου σήμερα υπουργείου, αλλά να υπόκειται στον έλεγχο της Βουλής.

Το νομοσχέδιο αποδυναμώνει τις περιβαλλοντικές επιθεωρήσεις και με άλλους τρόπους. Αφενός, φαίνεται ότι οι αρχές του 20 παρ. 3 β) και ε) ν. 4014/2011 (δηλαδή, η αδειοδοτούσα αρχή όσον αφορά τις προληπτικές επιθεωρήσεις, και οι περιβαλλοντικοί ελεγκτές) **δεν είναι πλέον “αρχές εφαρμογής εποπτείας και διαχείρισης”** : εδώ, θα πρέπει να σημειωθεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι προληπτικοί έλεγχοι είναι απαίτηση του ενωσιακού δικαίου (π.χ., Οδηγία 2010/75). Επιπλέον, φαίνεται ότι όλες οι αρχές του 20 παρ. 3 ν. 4014/2011 μπορούν να πραγματοποιούν ελέγχους μόνο κατόπιν “ανάθεσης” από την Αρχή Συντονισμού και Ελέγχου (άρθ. 125 παρ. 1).

Εδώ είναι απαραίτητο να γίνει αντιπαραβολή και με το άρθ. 47 του υπό διαβούλευση νομοσχεδίου του ΥΠΕΝ με τίτλο «Πρώθηση της Ανακύκλωσης – Ενσωμάτωση των Οδηγιών 2018/851 της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση της Οδηγίας 2008/98/ΕΚ για τα απόβλητα (ΕΕ L 150/109) και 2018/852 της 30ής Μαΐου 2018 για την τροποποίηση της Οδηγίας 94/62/ΕΚ για τις συσκευασίες και τα απορρίμματα συσκευασίας (ΕΕ L 150/141)». Στο άρθρο αυτό δεν προβλέπεται κανένας ρόλος για την υπηρεσία των επιθεωρητών περιβάλλοντος στο σύστημα ελέγχων των περιπτώσεων 4.β και 4.γ, γεγονός που προφανώς υποσκάπτει τον κεντρικό και συντονιστικό ρόλο που πρέπει να διαφυλαχθεί και ενισχυθεί για το σημαντικό αυτό σώμα του ΥΠΕΝ.

Μία ιδιαίτερη αναφορά απαιτείται και για τις προβλέψεις του άρθ. 128. Εκεί, και ειδικά όσον αφορά τις αυθαίρετες κατασκευές της κατηγορίας 5 (της μεγαλύτερης κατηγορίας), προβλέπεται η υπαγωγή στις “διατάξεις αναστολής κυρώσεων του ν. 4495/2017” των ακινήτων που αποκτώνται μέσω αναγκαστικού πλειστηριασμού, που αποκτώνται κατοπιν κληρονομικής διαδοχής, εκμισθώνονται με σύμβαση leasing και επανέρχονται στη χρήση του κυρίου ή επικαρπωτή τους μετά τη λύση ή λήξη της σύμβασης, ή ακινήτων που μεταβιβάζονται στην Ε.Τ.Α.Δ. Α.Ε. σύμφωνα με την παρ. 4 του άρθρου 196 του ν. 4389/2016 (Α’ 94). Καμία αιτιολογία δεν προβάλλεται για την ευνοϊκή μεταχείριση των κατηγοριών αυτών ιδιοκτητών αυθαιρέτων, οι οποίοι, από την στιγμή που αντλούν τα οφέλη των αυθαίρετων κατασκευών, θα έπρεπε να επιβαρύνονται και με τα πρόστιμα, όπως κάθε άλλος ιδιοκτήτης. Ανεξάρτητα από τα άλλα ερωτηματικά που εγείρει η διάταξη (η οποία ευνοεί ορισμένες κατηγορίες κυρίων ακινήτων, π.χ. πλειοδότες - τράπεζες, ΕΤΑΔ), η ρύθμιση αυτή θίγει τα έσοδα του Πράσινου Ταμείου, και τις δράσεις περιβαλλοντικής αποκατάστασης (πρβλ. 75 ν. 4495/2017).

Τέλος, όπως συνηθίζεται σε νομοσχέδια του ΥΠΕΝ, οι προτεινόμενες ρυθμίσεις αναλαμβάνουν το το έργο της **“τακτοποίησης”** διάφορων έργων και δραστηριοτήτων (π.χ., κοιμητήρια, χιονοδρομικά)

που λειτουργούν χωρίς ΑΕΠΟ σε ισχύ (άρθ. 130 και 136). Όπως επίσης συνηθίζεται, δεν υπάρχει καμία διαφάνεια στις διατάξεις αυτές, που είναι αμφίβολης συνταγματικότητας και αμφίβολης συμφωνίας με το ενωσιακό δίκαιο. Φαίνεται ότι ο πολίτης δεν έχει δικαίωμα να γνωρίζει ποια είναι τα έργα αυτά που απαιτούν, ξανά και ξανά, αυτή την ειδική μεταχείριση, ούτε ποιες είναι οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις τους.

Τροπολογία για τις ΑΠΕ

Επισυνάπτουμε σε ειδικό αρχείο κοινό υπόμνημα WWF Ελλάς και Greenpeace σχετικό με την τροπολογία που ανακοίνωσε ο υπουργός Περιβάλλοντος και Ενέργειας Κωστής Χατζηδάκης με τίτλο «Μεταρρυθμιστική παρέμβαση της κυβέρνησης για τις ΑΠΕ». Αν και η τροπολογία δεν φαίνεται να έχει ακόμα κατατεθεί στη Βουλή, εντούτοις από το περιεχόμενο της ανακοίνωσης φαίνεται πως επιχειρεί ρυθμίσεις μεγάλης επίπτωσης στο θεσμικό πλαίσιο για τις ενεργειακές κοινότητες, τον ΕΛΑΠΕ και γενικότερα την κοινωνικά δίκαιη και περιβαλλοντικά ορθή ανάπτυξη των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας.

Επικοινωνία:

- Γιώργος Χασιώτης, νομικός συντονιστής, g.chasiotis@wwf.gr
- Θεοδότη Νάντσου, επικεφαλής πολιτικής, tnantsou@wwf.gr