



Scientific Review 2020-2023

K. KARATSOLIS
E. TSIANTI
& ASSOCIATES

 **DTK**
L A W F I R M





Author: Mariadina Lili-Kokkori: Attorney at Law, LL.M.
Editor: Ifigeneia Tsakalogianni, Attorney at Law, LL.M., MSc

Table of Contents

1.	Executive Summary Overview of major highlights and achievements over the period	p. 4
2.	Message from the Managing Partners Reflection on the firm's evolution, achievements, and vision for the future	p. 6
3.	Our team Overview of DTK Law Firm's associates	p. 8
4.	Addressing a Multitude of Global Challenges Details on the global issues the firm has tackled and its contributions	p. 12
5.	Regional Engagements - Interdisciplinarity Overview of local and regional activities, partnerships, and contributions	p. 13
6.	Enhancing Effectiveness and Sustainability in Our Operations	p. 14
7.	Success stories or significant cases	p. 15
8.	Publications, Presentations & Knowledge Dissemination	p. 21
	8.1. Books: Relevant legal texts, commentaries or scholarly works	
	8.2. Articles: Noteworthy publications by members of the firm	
	8.3. Seminars: Key seminars hosted or participated in	
	8.4. Conferences: Significant conferences attended or organised	
	8.5. Case Law Commentary: Critical evaluations or commentaries on significant legal precedents	
9.	Commitment to Results	p. 64
	9.1. Reflection on the firm's dedication to achieving meaningful outcomes	
	9.2. Future goals and strategies	
10.	ANNEX Our Publications	p. 66

1. EXECUTIVE SUMMARY

This comprehensive scientific report provides for the remarkable journey of DTK Law Firm over the past three years, a period marked by rapid evolution in the legal landscape and significant global challenges. The report opens with insights from the firm's Managing Partners, who reflect on the firm's resilience and innovation during this transformative era. Their leadership has been instrumental in steering the firm through these times, upholding values of integrity, excellence, and innovation.

Additionally, given that the firm has been at the forefront of addressing a myriad of global challenges, ranging from the complexities of the COVID-19 pandemic to environmental sustainability issues, its proactive approach in offering expert guidance on regulatory changes and technological advancements is a testament to their commitment to excellence in legal practice. Furthermore, the firm has not only adapted to these changes but has also integrated cutting-edge technologies and sustainable practices to better serve their clients and the community.

A significant part of the firm's success over these years is attributed to its strategic regional engagements. More specifically, by expanding into key markets and collaborating with local firms, DTK Law Firm has showcased its deep understanding of varying legal landscapes and cultural nuances. This expansion is not limited to providing legal services; the firm has also played



an active role in community projects, reflecting its dedication to social responsibility and sustainable development.

In terms of operational efficiency, the firm has made remarkable strides in innovating its technology infrastructure and operational methodologies. This drive towards minimizing the environmental footprint and optimizing resource utilization highlights the firm's unwavering commitment to sustainability and corporate responsibility. Most notably, these efforts have enhanced the firm's overall effectiveness and quality of client service.

The report also highlights some of the firm's notable legal cases, such as the BLUE IRIS Council of State Decision and the ALLATINI case as well as the firm's role in the drafting and submission of the Climate City Contract of the Municipality of Ioannina. These cases demonstrate the firm's capability in handling significant legal matters and influencing environmental decisions of great importance and even supra-national impact. Additionally, the firm's contributions to legal scholarship through various publications have been instrumental in advancing legal knowledge and providing insights into urban planning law, protected areas, and climate change legislation.

What is more, one area where the firm has shown particular innovation is in its approach to urban planning and sustainability. Furthermore, the firm's discussions around nature-based solutions and energy-neutral cities underline their innovative and forward-thinking approach to environmental and urban challenges.

In conclusion, the current report illustrates DTK Law Firm's adaptability, proficiency, and profound impact on the legal community. Thus, the commitment to sustainability, innovation, and societal responsibility over the past three years has significantly contributed to shaping a sustainable and legally sound future.



2. MESSAGE FROM THE MANAGING PARTNERS



In this transformative era, DTK Law Firm stands at the forefront of legal innovation and excellence. As Managing Partner, I am immensely proud of our team's unwavering commitment to providing exceptional legal services. Our journey through 2020-2023 has been marked by significant challenges, yet our resilience and dedication have enabled us to emerge stronger and more focused. We have adapted to the evolving legal landscape, integrating cutting-edge technologies and sustainable practices to better serve our clients and community. Our achievements are not just a reflection of our expertise but also our collective spirit and the trust placed in us by our esteemed clients. As we look ahead, we remain dedicated to upholding our values of integrity, excellence, and innovation, continuing to set new benchmarks in the legal sector.

On the following pages, we are pleased to offer you our scientific key highlights through 2020- 2023, a selection of our legal success stories and significant cases and a thorough overview of the Firm's publications, presentations, legal books and articles, as well as the seminars and conferences that members of our Firm participated in.

We sincerely hope that the Scientific Review illustrates DTK Law Firm's adaptability, proficiency, and profound expertise on Public, Environmental, Urban and Sustainability Law and Policy, as well as our collective commitment to shaping a more sustainable and innovative world.

Konstantinos Karatsolis
Managing Partner



The past years have been a testament to the strength and agility of DTK Law Firm. As Managing Partner, I acknowledge the extraordinary efforts of our team in navigating the complexities of the legal world during times of unprecedented change. We have successfully expanded our legal horizons, enhanced our service offerings and deepened our sector expertise. Our commitment to sustainability, diversity, and community engagement through the promotion of the ethical practice of the Law has further solidified our position as a socially responsible and forward-thinking firm.

At the same time, our successes in important court cases before the National Courts have contributed to important legal precedents of national value.

We are grateful for the continued support of our clients and partners and remain dedicated to delivering excellence in every aspect of our work.

Irene Tsianti
Managing Partner

3. OUR TEAM



Ioanna Vasilopoulou
Attorney at Law, LL.M.



Eleftheria Volaki
Attorney at Law, LL.M.



Ioanna Kanata
Attorney at Law, LL.M.



Athena Michalakea
Attorney at Law, PhD (c)



Evangelia Koloventzou
Attorney at Law, LL.M.



Ifigeneia Tsakalogianni
Attorney at Law, LL.M., MSc



Manolis Chatzidakis
Attorney at Law



Nikolina Liasidou
Administration



Zoi Tsianti
Legal Secretary

DTK

4. ADDRESSING A MULTITUDE OF GLOBAL CHALLENGES

DTK Law Firm has consistently been at the forefront in responding to a diverse array of global challenges. From navigating the complexities of the COVID-19 pandemic to intricacies in international trade and environmental sustainability, our firm has been a pillar of strength and resilience.

We have offered expert guidance on regulatory changes, technological advancements, and shifting economic landscapes. Our proactive approach in sustainable practices within our operations acknowledges the critical role of environmental stewardship in the legal sector, reflecting our understanding of the interconnectedness of legal practices with broader societal and environmental concerns.

Our approach to global challenges is comprehensive and multi-dimensional. We actively engage in legal research, aiming to identify key climate risks and provide strategic advice to our clients. This includes navigating the complexities of sustainability integration, forest management and urban planning. We understand that environmental sustainability is key to contemporary investments, and we provide legal advisories encompassing compliance with environmental regulations and sustainable uses.

In urban planning, we recognise the significance of building and development as interventions in the environment. We offer expertise in spatial and town planning, emphasizing the strategic and regulatory aspects of these fields. Our firm assists in navigating the legal frameworks related to building permissions and sustainable urban development.

Moreover, our proactive stance in managing environmental, social, and governance (ESG) criteria involves ensuring compliance with evolving regulations at various levels. Our focus on ESG issues and sustainability integration underscores our dedication to offering legal services that align with the dynamic landscape of sustainability and climate change.

Through this multifaceted approach, DTK Law Firm aspires to provide comprehensive legal services in harmony with the dynamic landscape of sustainability and climate change, helping our clients navigate these global challenges with foresight and agility.



5. REGIONAL ENGAGEMENTS – INTERDISCIPLINARITY

Our regional engagements have been pivotal in DTK Law Firm’s growth and reputation. We have strategically expanded our presence in key markets, delivering tailored legal solutions that cater to the unique needs of diverse regions. This expansion reflects our deep understanding of the varying legal landscapes and cultural nuances, ensuring our advice is both relevant and impactful.

Our initiatives extend beyond providing legal services; we actively collaborate with local firms, lawyers and professionals of technical background (mechanical engineers, architects, financial advisors, environmentalists, etc.) and, by leveraging our combined expertise, we strive to offer more comprehensive and effective solutions. It is central to our ideology that collaboration between actors through the promotion and exchange of innovative ideas, resources, and knowledge is must-needed in order to address environmental challenges effectively.

Participation in regional forums has been instrumental in understanding evolving regional challenges and contributing our insights to the broader legal community. Moreover, our engagement in community projects, especially investments that promote the development of public, open spaces of recreation, demonstrates our commitment to social responsibility and sustainable development. These efforts not only enhance our understanding of regional legal frameworks but also allow us to positively contribute to the communities we serve and live in, aligning with our core values of integrity, excellence, and societal impact.



6. ENHANCING EFFECTIVENESS AND SUSTAINABILITY IN OUR OPERATIONS

In the period spanning 2020-2023, our firm has demonstrated a steadfast commitment to sustainability and operational efficiency, aligning with our robust Environmental, Social, and Governance (ESG) principles. Specifically, we have instituted several key innovations and improvements, particularly in our technology infrastructure and operational methodologies, to minimise our environmental footprint and optimise resource utilization. This has included the adoption of advanced digital solutions for reducing paper usage, the implementation of energy-efficient systems within our office spaces, and the integration of smart technologies for remote collaboration, significantly cutting down on travel-related emissions. Furthermore, our process enhancements have streamlined workflow, reduced redundancies and fostered a more agile, responsive operational structure. These strategic initiatives, detailed comprehensively in our forthcoming **Sustainability report**, reflect our firm's unwavering dedication to sustainability and corporate responsibility, while simultaneously enhancing our overall effectiveness and client service quality. For further insights into our firm's commitment to sustainability actions and operations, we encourage a thorough review of our detailed **Sustainability report**.



7. SUCCESS STORIES OR SIGNIFICANT CASES

2022

BLUE IRIS Decision | Commentary on Council of State Decision 2564/2022 - Rejection of an application for annulment of a Presidential Decree approval of the ESCHASE: The institutional framework for strategic investments, guaranteeing the protection of the natural environment and ensuring compatibility with urban planning.

Summary: Application before the Council of State for annulment of a Presidential Decree approving a Special Strategic Investment Spatial Development Plan (ESCHASE) in Mykonos Island. Article 24 of the Constitution. An important element of the natural environment is the fragile island ecosystems, which require gentle management and respect for their carrying capacity. The institutional framework of Strategic Investments, through the SEA, which is prepared at the stage of the environmental permitting procedure and the public consultation during it, ensures, as a first stage of planning, the protection of the environment. It is permissible to introduce derogations from the provisions of the Residential Control Zone (ZOE) under certain conditions. The Mykonos ZOE is out of date, while new urban legislation has been adopted. The planning criteria and the environmental impacts, together with all the relevant elements of the institutional and regulatory framework, have been assessed by the administration in a reasoned judgement. The Court dismissed the application.

I. The history of the case

The subject of the case was the request for annulment of the Municipality of Mykonos against the Presidential Decree on the approval of the Special Strategic Investment Spatial Development Plan (ESCHASE) with the name "Tourism Development in Mykonos" in the location "Karapetes" in the Municipal Community of Ano Meras of the Municipality of Mykonos, Region of South Aegean (D 304'/10.06.2020). In summary, this investment proposal included the creation of a 5* model hotel unit with accompanying facilities (sports facilities, wellness centre, etc.) and a proposal for a tourist boat harbour. Following the inclusion of this investment proposal in the Strategic Investment Regime by means of Decision No 38/8.05. 2019 of the Inter-ministerial Committee for Strategic Investments (DESE) (B' 1624), the public consultation procedure on the Strategic Environmental Impact Study (SMPE) of the planning proposal followed and the PD was published in the Government Gazette (Government Gazette D' /304/10-06-2020). Subsequently, the Municipality of Mykonos filed a petition for annulment of the PD.

I. The ESCHASE as a sustainable investment tool

Initially, the CoS underlined that:

- 1.** The approval of an ESCHASE achieves the planning of a private investment, which will accommodate activities of strategic importance and size, after primarily assessing the qualitative and quantitative characteristics of the proposed investment for the property in question.
- 2.** The spatial and urban nature of the ESCHASE tools satisfies the aims of the spatial planning frameworks to allow the organised establishment of activities within the areas subject to planning, rather than the unplanned, fragmented and therefore scattered establishment of off-plan activities.
- 3.** These tools lay down the general rules for the urban planning of the land to be developed and form the basis for the subsequent implementation of the investment projects.
- 4.** Through the procedure of Strategic Environmental Impact Assessment (SEIA) of the proposed project, which is required by law, the environmental approval is achieved by incorporating criteria for the protection of the environment which are binding in the subsequent environmental licensing of the individual projects to be implemented within the property.

Subsequently, and after analysing the procedure for their approval, the CoS concluded that the ESCHASE, being part of the urban planning stage of spatial planning at the same level as the Local Urban Plans (TPS), constitute: (a) developmental urban planning, and (b) the product of systematic scientific documentation, which is achieved through the SEIA procedure and through the process of public consultation with the competent bodies and the general public.

III. The compatibility with the Framework Spatial Plans

As regards the reason for the annulment of the contested PD on its contradiction to the guidelines of the Regional Framework for Spatial Planning and Sustainable Development of the South Aegean (Government Gazette 1487/B'/10.10. 2003), the Court held that the planning of the location of the tourist complex in the wider area of interest was sufficient, as it took into account the guidelines and proposals of the Regional Framework, as well as the provisions of the subsequent Residential Control Zone (ZOE), which in turn took into account the tourism-related guidelines of the aforementioned Framework – according to which the area was, in principle, suitable for the development of tourist activities. Further, as regards the claim that the existing South Aegean Framework promoted the restriction of the establishment of new hotel units, the Court clarified that that objective concerned individual off-plan tourism activities and not organised tourist activities, which are implemented through a “mechanism of organised development”, as in the present case with the ESCHASE.

IV. Amendments to the local urban plans

In view of the special and exclusive legal regime for the ESCHASE, in accordance with the provision of par. 4 of Article 12 of Law No. 3986/2011, as applied *mutatis mutandis* in the case of ESCHASE under the provisions of par. 2 of Article 24 of Law No. 24. 3894/2010,

the amendments to local urban plans (in this case, the ZOE of Mykonos) may be achieved through an ESCHASE, if such modification becomes necessary - especially in cases where the existing regulations are outdated, unclear or result from inadequate spatial and urban plans. However, this is subject to the condition that the general "guidelines" of the Plans and Zones are taken into account in the adoption of the amendments, so as not to overturn: a) the spatial planning of the investment area b) the general proposal of urban organisation that may have been established by the existing urban plans of the area and c) urban planning or other measures restricting residential pressures under said plans.

V. The carrying capacity of the island and the SEA procedure

In this regard, the CoS noted that the planning criteria of the SEA were evaluated by the Administration in combination with all the relevant elements of the institutional and regulatory framework (on water protection, waste management, etc.) and the positive opinions of the relevant competent authorities, resulting in the provision of the environmental conditions - guidelines required in its judgment, which would be specified later, during the adoption of other administrative acts at the next stage of the realization of the investment project. With regard to the carrying capacity of the area, it was made clear that the carrying capacity of the South Aegean area had not been exhausted, nor was tourism development necessarily restricted or prohibited in any way by the existing spatial planning. Moreover, the SEA of the contested PD had scientifically assessed the carrying capacity of Mykonos in terms of the urban and tourist pressures and the urban expansion both on the island as a whole and in the area of intervention, on the basis of the legal framework in force at the time and in the absence of more specific institutional specifications, concluding that its limits had not been exceeded - a judgment which was never challenged by the administration.

VI. Conclusion

In conclusion, the Council of State, rejecting the application for annulment, concluded in its judgment that, since the ESCHASE constitute legally organised areas of tourist activities, as urban planning tools: a) they satisfy the objective of the spatial planning frameworks (General, Special and Regional) for the organised establishment of productive activities within the areas that were the subject of planning, instead of the unplanned, fragmented and therefore scattered establishment of those activities, in this case tourism activities, off-plan, and b) that they are the product of systematic scientific documentation, since a series of scientific studies are carried out for their approval and they are assessed by the administration, particularly with regard to the environmental impact of the proposed investment.



2023

■ ALLATINI Ceramics Presidential Decree

I. Overview of the Case

The ALLATINI case (as approved by Presidential Decree, see Government Gazette D'734) revolved around the approval by the Council of State of a Presidential Decree for the development in the "Kerameia Allatini" (ALLATINI Ceramics) area of the Municipality of Thessaloniki. This case is notable for several reasons:

- **Innovation in Urban Planning:** For the first time in Greece, except for the "Hellinikon" case, the project involved the approval of three stages of urban planning (Special Urban Plan, Urban Implementation Plan, and Implementation Act) within one Presidential Decree.
- **Efficiency in Approval:** The entire approval process, from public consultation to decree approval, was completed in less than a year.
- **Emphasis on Cultural Heritage:** The development plan paid special attention to the cultural heritage of the "Allatini Ceramics" monuments, including the construction of a 100m high landmark building.

II. Detailed Analysis

- **Project Innovation and Precedent**

The ALLATINI project sets a precedent in Greek urban planning by integrating multiple stages into a single decree, showcasing efficiency and innovation in administrative processes. What is more, this approach contrasts with the more segmented process observed in the BLUE IRIS case.

- **Environmental and Cultural Considerations**

Similar to the BLUE IRIS decision, the ALLATINI project demonstrates a balance between development and environmental/cultural preservation. In addition, the development includes the creation of a green urban park and a high-rise landmark building designed to enhance the surrounding area and protect the monument site.

Following the above, special legal and technical documentation was also prepared for the high-rise building, emphasizing the project's commitment to respecting the area's historical and cultural significance.

- **Strategic Environmental Impact Study (SEIA)**

As in the BLUE IRIS case, the ALLATINI project underwent a SEIA, ensuring that environmental impacts were considered and addressed. This shows a consistent approach in Greek urban planning towards environmental sustainability.

- **Urban Development and Public Benefit**

Lastly, the ALLATINI project aims to add metropolitan character to the wider area, similar to the objectives in BLUE IRIS, where urban planning tools were used to organise and enhance tourist activities.

III. Conclusion

Consequently, the ALLATINI case represents a significant step in urban planning in Greece, demonstrating efficiency, innovation, and a balanced approach to development and environmental preservation. It illustrates the evolving landscape of urban development in Greece, emphasizing the integration of cultural heritage and environmental considerations into modern urban projects.



2022-2023

DTK Law Firm's Pivotal Role in Advancing the Municipality of Ioannina City Climate Contract (CCC) Initiative

The candidacy of the city of Ioannina in the European 100 Climate Neutral Cities Programme was successful, as, in 2022, the European Commission selected the cities of Ioannina, Athens, Thessaloniki, Kalamata, Kozani and Trikala for participation in the "Cities" mission. DTK Law Firm, in collaboration with the Department of Architecture of the University of Patras and other great academics, participated in the preparation of the candidacy. The proposal examined, among others, legal examples of Climate Agreements and Memoranda of Cooperation of other European countries with the participation of adjacent Municipalities, institutions, organizations and civil society. Ioannina is one of the six Greek cities that will change radically and substantially in the coming years, becoming a "pilot project".

The selected cities will receive international visibility, will have the opportunity to redefine their identity (city re-branding) and to act as models for their transformation into innovation hubs, by adopting new forms of governance and developing a new economic model of climate action. At European and national level, the market will be incentivised to move towards investments conducive to climate change, holistic solutions related to urban planning

will be presented and smart technologies and urban modelling will be promoted. This is a unique opportunity which will bring additional European resources by enabling sustainable development and leading to the rebirth of Ioannina and the creation of a strong identity of the city, worthy of its European future.

- **Central Role of DTK Law Firm:** Throughout the year 2023, DTK Law Firm was instrumental in assisting the Municipality of Ioannina in submitting the requirements' list for the CCC. The firm also managed the project and coordinated the efforts of a multi-disciplinary team of experts, including lawyers, engineers, urban planners, architects, and economists. This collaborative effort was crucial in the drafting of the CCC for the Municipality.
- **Compliance with Legal Frameworks:** DTK Law Firm ensured that the planned actions of the CCC were in line with international, European, and national legal frameworks. In particular, they conducted research to identify legislative gaps and proposed solutions to address these issues, thereby ensuring legal compliance.
- **Municipality of Ioannina Selection and Role in the European Commission Mission:** The Municipality of Ioannina was chosen by the European Commission for the "100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030" initiative. With the legal and managerial support of the DTK Law Firm, the Municipality prepared the CCC, which is currently under review by the European Commission.
- **International Conference Participation and Strategy Development:** The team, led by DTK Law Firm, participated in the Climate-Neutral and Smart Cities Conference 2023 in Brussels. There, they presented a detailed proposal and roadmap for Ioannina's transition to climate neutrality. This involved establishing important connections with European Commission officials and other professionals in the field.
- **Submission of the CCC:** The CCC, as managed by the DTK Law Firm, was submitted in September 2023. This comprehensive plan included an Action Plan, an Investment Plan, and commitments from both the private and public sectors to support the city's sustainable transformation.

In a nutshell, the success story of the city of Ioannina highlighted the pivotal role of DTK Law Firm in guiding and managing the Municipality of Ioannina's efforts to develop and implement a strategic and legally compliant Climate Agreement, aligned with the city's sustainability goals and the broader European climate initiatives.



8. PUBLICATIONS, PRESENTATIONS & KNOWLEDGE DISSEMINATION

8.1.

BOOKS: RELEVANT LEGAL TEXTS, COMMENTARIES OR SCHOLARLY WORKS

2018

K. Karatsolis, "Cultural Heritage and Economic Development", published by Nomos and Physis (Law and Nature).

The present legal analysis discussed the balance between preserving cultural and architectural heritage and pursuing economic development in Greece. Specifically, the study aimed to demonstrate the **evolution and effectiveness of legislation in protecting cultural heritage**, both independently and in the context of new development projects taking place in Greece. Additionally, it was considered appropriate to examine the concept of protection of cultural heritage, as it was formulated and reflected in **national and international legislation**, as well as in the respective **case law** of national and international courts.

Furthermore, it is worth noting that the issue under consideration has been and is a source of controversy among all stakeholders, and has also even led to the adoption of judicial decisions, which in similar cases have interpreted the facts in combination with the existing legislative provisions in a different way. The reason why this "**conflict**" arose was based on the weighing of different legal goods each time or, in particular, on the weighing of the same legal goods from a different perspective.

What is more, the issue at hand involved a **conflict between two interests**:

- a) preserving architecturally significant buildings or monuments in their original state, protecting them from structural or aesthetic changes due to surrounding infrastructure development, and;
- b) allowing planned investments for facility and infrastructure development in areas around these monuments. This conflict often led to diverse judicial interpretations and decisions, as it required balancing different or similar legal considerations in varying contexts. In particular, the central question raised was **how to protect architectural heritage without negatively impacting development projects or new investment-focused building infrastructures**.

More specifically, the current publication outlined the **legislative landscape for protecting architectural and cultural heritage in Greece**, as influenced by various international and European legal instruments. Key conventions included the Hague, Paris, and Granada Conventions, which have been ratified by Greece and shape its national legal framework.

It was also noted that Greek legislation provided constitutional protection for cultural heritage, specifically through Articles 18 and 24 of the Constitution, supplemented by specific laws and environmental and urban planning regulations. However, the Granada Convention's transposition into Greek law marked a significant legislative development, introducing definitions and legal procedures for the protection of architectural heritage.

Further, despite the comprehensive legislative measures, **challenges** arose due to the multiplicity of laws and overlapping responsibilities between ministries, leading to interpretative conflicts and procedural delays. These issues often required judicial resolution, with the Council of State playing a crucial role.

Overall, while Greece's legal framework for cultural and architectural heritage protection was robust, the complexity and abundance of legislation presented challenges in implementation and interpretation. Nonetheless, the effectiveness of the framework laid in its proper application rather than the introduction of new laws.

In addition, as regards the importance of planning and implementing major projects and the protection of architectural monuments, the text discussed the **complexities of protecting cultural and architectural heritage** in Greece, particularly in the context of new development projects. Most notably, the preservation of cultural heritage has evolved over the past century, but challenges persist due to a lack of a unified legislative framework, multiple laws, legislative gaps, and ambiguities, combined with inadequate urban planning and weak enforcement of constitutional provisions. Therefore, this situation has sometimes led to the destruction of cultural monuments.

On top of the above, the text emphasised the **diversity of cultural assets in Greece**, which required different protection approaches based on their historical significance and current use. For example, classical antiquities needed a different preservation strategy compared to neoclassical buildings, which were still in active use and part of an evolving environment. Furthermore, the complexity of protecting these assets was further increased by the need to balance cultural heritage preservation with urban and environmental development.

It should be noted that key **legislative advancements** in Greece included the ratification of the Granada Convention and the introduction of the Archaeological Law (Law 3028/2002, now 4858/2021), which brought innovations and modernization to the Greek legal framework for heritage protection. Despite these advancements, it should also be mentioned that existing laws struggled to keep pace with new global and national economic conditions, particularly in the face of large infrastructure projects.

The text also discussed the importance of balancing cultural heritage protection with the implementation of large-scale development projects. This included considering sustainability and sustainable development, which should integrate cultural heritage as a vital component. The involvement of the public in environmental impact assessments of large projects, as mandated by European Directive 42/2001/EC, was crucial for ensuring that development was both sustainable and respectful of cultural heritage.



In summary, the protection of Greece's cultural heritage has been a complex task that requires balancing preservation with modern development needs. This involves not only respecting historical significance but also integrating these assets into contemporary urban and environmental planning. Likewise, the effective management of this balance depended on the informed participation of the public and careful legal and administrative decision-making.

Further, the publication outlined a series of **landmark legal cases** from the Greek Council of State (Συμβούλιο της Επικρατείας) that

demonstrated the complexities of balancing cultural heritage preservation with development and modernization in Greece. These cases reflected the legal challenges and considerations involved in preserving architectural monuments and sites, particularly in the face of urban development and infrastructure projects.

It also highlighted the complexities due to the lack of a unified legal framework, conflicting laws, and gaps in legislation, combined with inadequate urban planning, constitutional provisions, and lack of enforcement. This situation has sometimes led to the destruction of cultural heritage monuments.

Accordingly, protecting monuments in Greece, especially those of varied historical and chronological origins, poses significant challenges. For instance, classical antiquities required different protective measures compared to neoclassical buildings, considering their historical significance and that they are "museum" exhibits, while the latter are "living" buildings within a continuously evolving environment. This complexity increased when administrations or courts had to interpret the cultural environment and heritage as a whole, considering the urban and natural environment.

Further, the case study of the interpretation of the term "ancient" in Law 5153/1932 created significant controversy, eventually extended by the Council of State in 1986 to include buildings related to the political and cultural history of modern Greece.

Over the years, Greek legislation evolved with the ratification of the Granada Convention and the enactment of the archaeological law (Law 3028/2002), introducing innovations and modernizing the Greek legal framework for protection. However, in practice, existing legislation remains insufficient, especially in light of global and country-specific changes due to shifting economic conditions. New large-scale development projects often altered the landscape, necessitating both the protection and integration of cultural heritage into these projects.

The analysis asserted also the need to base cultural heritage protection on three pillars: (a) preservation, (b) promotion, and (c) connection of Greek culture; maintaining Greeks' ties with their history; and recognizing the responsibility to pass this heritage to future generations.

The tension between large-scale development and the protection of architectural monuments was evident, given that the country was moving towards developing major projects and strategic investments, which would inevitably change the landscape of various regions. Following the latter, the author questioned how cultural goods in these areas would coexist with development and whether protecting a cultural asset would impede new infrastructure projects.

Finally, the paper concluded by emphasizing the urgent **need for a unified legal framework** that aligns with Greek realities and the justice system, modernised according to European and international standards. It also recognised the progress made by Law 3028/2002, which expanded the concept of cultural heritage and provided a more integrated framework for protecting and showcasing cultural assets spatially. Despite these advancements, the law and others like the Granada Convention ratification did not fully address the practical challenges in planning and implementing large projects. The paper **suggested reevaluating** the overall approach to these issues, not just from a legislative perspective but also in terms of public consultation and administrative consistency. Thus, the author **called for international cooperation, sharing of best practices, training for administrative and technical staff, and a robust legal framework with clear, enforceable sanctions to ensure effective protection of cultural heritage.**

2020

K. Karatsolis, "Introduction to Urban Planning Law in Greece and Cyprus", published by NOMIKI VIVLIOTHIKI.

The 2nd enriched edition of the book "**Introduction to Urban Planning Law in Greece and Cyprus: Designing the City-Building the State**" became necessary due to changes following Laws 4759/2020 and 4685/2020, and the landmark Council of State decisions 1364-65/2021 on the ratification of forest maps.

Further, the book comprehensively analyzed critical issues in urban planning law as well as highlighted common challenges in Greece and Cyprus regarding the practical application of well-developed and standard-compliant urban plans.



In addition, it was stated that the work was structured into sections covering **urban planning and spatial planning law in Greece and Cyprus, and theoretical approaches to urban planning law**. To facilitate better understanding, the book also included tables and diagrams of specialised legal terms and texts for professionals from non-legal fields and makes plans, technical specifications, and technical terms accessible to readers without relevant background knowledge.

Consequently, it served as an important handbook for deepening understanding of the technical and complex field of urban planning law, targeting young scientists, law and political and social science and engineering school students from both the Greek and Cypriot scientific communities.

2021

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, E. Kolovetzou "Protected Areas: Legal Consideration of the Modern Framework. The Rational Allocation and Permissible Limits of Anthropogenic Interventions" published by NOMIKI VIVLIOTHIKI.

The subject of the book was the **presentation and interpretation of recent legislative and jurisprudential developments** (at national and European level) in the field of Protected Areas, focusing on article 218 of Law 4782/2021 on the definition of sub-areas of protection in cases of mild development projects. It was a comprehensive examination of the latest legislative and jurisprudential developments in the field of Protected Areas. Further, it focused particularly on Article 218 of Law 4782/2021, which dealt with the definition of sub-areas of protection in

cases of mild development projects. This publication served as a valuable resource for both theorists and practitioners in the field of law, especially considering the unique treatment of these areas in environmental permitting and their significance as natural capital for modern man.

The introduction of the book underscored also the growing emphasis on the emergence and protection of the natural environment as central components of national and European policy and legislative initiatives in recent years. This trend has been exemplified by the European Green Deal of 2019 and the European Strategy for Biodiversity of 2020, which proposed comprehensive reforms and binding targets for restoring ecosystems, enhancing the status of protected habitats and species, and promoting sustainable practices.

Further, the study provided a detailed analysis of European legislation related to protected areas, including historical perspectives, environmental aspects in treaties, and infringement procedures. It also evaluated the impact and significance of Directive 92/43/EEC in environmental law.

In examining Greek legislation, the publication delved into the constitutional protection of the environment, focusing on Law **1650/1986** as amended by Law **4685/2020**. In addition, it comprehensively explored the categorization, characterization, and zoning of protected areas, along with the transitional regimes outlined in this legislation.

Addressing legal issues and challenges, the authors discussed the balance between environmental protection and other rights, such as the right to development and property rights. They further analyzed principles like prevention and precaution, due assessment, carrying capacity, and the principle of proportionality in resolving conflicts.

The book also reviewed national regulations, particularly the drafting of Presidential Decrees for environmental protection and their strategic environmental assessment, while also examined specific cases like the Ymittos and Kyparissiakos Gulf areas to illustrate these points.

As regards the European case law, it was explored through two major decisions: **C-504/14** and **C-849/19**, focusing on the protection of the *Caretta caretta* sea turtle and the conservation objectives for Special Protection Areas.



Additionally, the book looked at habitat and species protection in various European legal systems, examining governance types of protected areas in countries like France, Germany, Italy, Finland, Denmark, Belgium, and the Netherlands.

The concluding section of the publication offered a thorough analysis of human interventions under strict regimes, particularly in the context of Law 4782/2021, which included an evaluation of the law's approach to defining sub-areas for protection in low-impact development projects and the role of Special Environmental Studies.

Finally, the publication concluded with a cohesive evaluation and final observations, providing a holistic view of environmental law as it pertains to protected areas, making it an essential read for anyone interested in environmental law and policy.

2022

K. Karatsolis, E. Volaki, E. Gkountoufas, K. Dimopoulos, E. Koloventzou, R. Koukoutsis, A. Michalakea, Ch. Ntouchanis, G. Poulis, I. Tsakalogianni, M. Chatzidakis, I. Chatzopoulou, D. Pyrgakis, collective work entitled "Forest Maps: Legal Framework and Practical Application" published by NOMIKI VIVLIOTHIKI.

The second edition of the collective work "**Forest Maps: Legislative Framework and Practical Application**" aimed to codify the existing legislation regarding Forest Maps in Greece, providing a practical tool for professionals involved in the processes related to these maps, from their announcement to their ratification. The work went beyond theoretical analysis to practical application, shedding light on individual procedures in a targeted and cohesive manner, while it also highlighted points of convergence and parallel legal frameworks central to the issue of Forest Maps.

The book initiated with a historical and legislative context of forest maps, discussing the **evolution of forest legislation** from the Byzantine and Ottoman periods to the modern Greek state, and further, it emphasised the constitutional protection of forests and the jurisprudence of the Council of State in forest protection. Following the latter, the creation, operation, and ratification of forest maps were also explored, including also the right to objections and the impact of the 2020 law (Law 4685/2020) and decisions of the Council of State (1364-1365/2021).

Further, the publication dealt with the **announcement of forest maps**, detailing the process, content, and exceptions (like unsettled settlements and urban densities) and the consequences of the announcement. What is more, the book also outlined the process for submitting objections, the conditions for their acceptance, and the grounds for objections.

Then it was addressed the **intersection of forest maps with environmental licensing**, highlighting the importance of the forest environment and the approval of interventions in environmental licensing. In addition, the issuance of characterization acts before the announcement of forest maps was also examined, as well as their role in environmental licensing, including issues arising before and after the ratification of the maps.

In the context of **real estate rights**, the consequences of ratifying forest maps were examined, particularly in relation to the projection of state rights after ratification. There should be noted that various legal presumptions and administrative recognitions of ownership or other real rights by the state over forests and forest areas were discussed, along with forest areas smaller than 100 sq. meters.

Moreover, the **relationship between the Cadastre and Forest Maps** was also analyzed, including the historical background, modern jurisprudence of the Council of State, as well as the specific issue of public forest ownership.

The book then delved into the subject of **forested fields**, presenting examples, means, and evidence for their proof, while also explored grassland area, their legal status, and legal implications, including the recognition of ownership on these lands.

As regards the final sections, these discussed the **depiction of administrative acts on forest maps in light of the Council of State decisions**, and urban densities in the context of forest

maps, examining legislative provisions, interpretations by the Council of State, as well as the impact of these decisions on the legal framework.

Finally, the book concluded with an appendix of jurisprudence and an alphabetical index, aiming to assist the Greek State, administration, and scientific community in correctly interpreting and codifying the legal framework for the completion and ratification of Forest Maps in Greece, and therefore, the book highlighted the need to protect the country's significant forest wealth.

2023

The 2nd Edition of the collective work



The publication is the 2nd edition of forest maps and refers to updated legal provisions as well as inclusion of relevant guidance documents of the Public Administration.

2023

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, I. Vasilopoulou, E. Volaki, E. Koloventzou, A. Michalakea, M. Chatzidakis, legal book entitled "Sustainability Terminology - Glossary of Terms and Definitions", published by NOMIKI VIVLIOTHIKI.

Seeing the impact of severe weather phenomena, references to new concepts and phrases such as "climate neutrality", "sustainable mobility", "green transition" are increasingly common in the daily life of the modern citizen. At the end of 2019, the European Union announced the European Green Deal aimed at a pro-environmental shift in all sectors of the economy

(energy, mobility, industry, industry, agriculture, construction, protection and restoration of biodiversity), while the European Climate Law in 2021 set a binding target of climate neutrality by 2050 and a reduction of greenhouse gas emissions by at least 55% by 2030 at the European level.



In this light, the Book attempts to codify and explain concepts and terms as regards environmental law and policy that are not easily understood. The aim of it is therefore to highlight and clarify the most important new definitions in a clear and coherent way, with a view to a holistic and easier understanding of the change that has already begun to take place - a substantial and multidimensional change at European, national and individual level, centred on the concept of "sustainability".

The book seeks to provide the necessary theoretical background for the concept of Sustainability, addressing at the same time not only specialists and legal experts, but also every citizen, with the aim of equipping the reader with the necessary knowledge of the terminology that will shape new values for the human world in the coming decades.

8.2

ARTICLES: NOTEWORTHY PUBLICATIONS BY MEMBERS OF THE FIRM

2020

K. Karatsolis, I. Kanata, Ath. Michalakea, and, K. Filippakis,
"Building Permit, Climate Change and Sustainability of Buildings".

The article presented a comprehensive overview of Greece's evolving legal and regulatory landscape, **focusing on energy efficiency and sustainability in the building sector**, particularly under the lens of climate change, focusing particularly on the **European Green Deal (EGD)**. Further, the EGD was described as a roadmap for the EU to transform climate and environmental challenges into opportunities across all policy areas, aiming to achieve a sustainable economy and a fair, inclusive transition to a new regime. In addition, the article elaborated on the stringent standards set for new constructions and the extensive requirements for the renovation of existing buildings to meet contemporary environmental norms.

A key component of the EGD is the **"Just Transition Mechanism"**, designed to financially support regions and workers particularly affected by the transition to a green economy. This mechanism aimed to ensure that the shift towards a climate-neutral economy is fair and inclusive, leaving no stakeholder behind. It further provided targeted support of at least €100

billion during 2021-2027 to regions most impacted by the transition, thereby reducing its social and economic impacts. Also, the article mentioned that the mechanism created necessary investments to help workers and communities dependent on the fossil fuel value chain and complements the significant contribution of the EU budget through various programs.

In addition, a significant emphasis was placed on the **enforcement of energy efficiency standards** for new buildings. In particular, from 2021, all new buildings were required to be nearly zero-energy buildings (NZEB), adhering to at least energy category A standards. To this end, this initiative was coupled with incentives for buildings, demonstrating minimal energy consumption, highlighted by increased building coefficients for those achieving high energy efficiency.

Moreover, a critical aspect covered in the article was the **integration of renewable energy**. Another critical aspect covered in the article was specifically the solar energy, into building designs. Following the above, new constructions or units undergoing substantial modifications were also mandated to fulfil a portion of their hot water needs through solar thermal systems, ensuring a minimum annual solar contribution of 60%.

However, the article underscored a significant **challenge** in upgrading the vast number of existing buildings in Greece that **lack adequate thermal insulation**. Drawing upon experiences from the "Saving at Home" program, the article noted the substantial energy savings achievable through medium to deep renovations. Further, common interventions for energy upgrades included external thermal insulation, replacing windows, installing solar water heaters, and creating green roofs.

Then, the article navigated the administrative process for these energy upgrades, by mentioning that these can be intricate and time-consuming, especially considering the variety of approvals required based on the intervention's scale and nature, and therefore it suggested an urgent need for the **codification of relevant legislation** to streamline this process for professionals and authorities.

A special focus was given to the **challenges** faced in **energy upgrading heritage buildings**, particularly in traditional settlements, areas of natural beauty, archaeological sites, and historical locales. Nonetheless, the abovementioned upgrades demanded consultation and approval from bodies like the Central Council of Modern Monuments and architectural councils, ensuring that the interventions are aesthetically and historically compatible.

The article also referenced best practices from other European countries, such as **Denmark** and **Switzerland**, in sustainable building policies. It then coded and examined the corresponding Greek legislation, from the 1980 Thermal Insulation Regulation to the laws harmonizing Greek law with recent European directives, concluded with a study on the issue of energy upgrading of buildings in the context of issuing building permits.

Finally, the analysis concluded by highlighting the critical role of **energy efficiency in the building sector** as a proactive response to climate change. It also acknowledged the complexities involved in implementing these standards, especially in areas of cultural and historical significance, as well as it emphasised the need for streamlined procedures that balance heritage conservation with environmental sustainability, and then suggested a path forward that respects Greece's rich historical heritage while embracing modern environmental imperatives.

K. Karatsolis, "Tall Buildings, what kind of cities do we want?", published in *Legal Journal Environment & the Law* (2020).

The present article has been structured based on recent concerns raised regarding the issue of tall buildings near the Acropolis Monument. In particular, the article provided an in-depth analysis of urban development, specifically focusing on the construction of high-rise buildings and their impact on the urban environment. In addition, it emphasised the need for a balanced approach to urban planning, considering both the benefits and challenges of tall buildings.

Initiating with the historical context, the article shed light on pivotal moments in **Greek urban development**, exemplified by the construction of iconic high-rise buildings like the Athens Tower in Ambelokipi region. Having been built in 1971, this 103-meter-tall structure with 28 floors stands as a testament to the early phases of vertical expansion in Greek cities. Therefore, this historical perspective offers valuable insights into how Greece's approach to tall buildings has evolved over time, reflecting broader shifts in architectural preferences and urban planning strategies.

Regarding the legal and regulatory framework, the article provided an in-depth analysis of the laws and policies governing **high-rise construction in Greece**. It critically examined the effectiveness of these regulations in addressing contemporary urban challenges. This included scrutinizing how these laws have adapted over time to accommodate changing needs and priorities in urban development. In addition, the article underscored the importance of continually revising and updating legal frameworks to ensure they remain relevant and effective in guiding sustainable and balanced urban growth.

The article also looked at global best practices, drawing comparisons with countries like **France**. While the focus remained primarily on the Greek context, these **international examples** serve as benchmarks, offering valuable lessons and models that could inform Greece's urban planning strategies. Furthermore, these comparisons are noted as crucial in understanding how Greece can align its urban development with internationally recognised standards and practices, especially in the realm of high-rise construction, such as local planning and construction strategies.

Overall, the article advocated for a **balanced approach to urban planning**, while it also emphasised the need for careful consideration of both the advantages and the challenges posed by high-rise buildings. It is true that this balance seemed critical in ensuring that the development of tall structures contributes positively to the urban fabric, enhancing the cityscape while respecting community needs and environmental considerations.

Nonetheless, the article concluded by presenting a comprehensive overview of high-rise building development in Greece, cross-referencing historical developments, legal frameworks, and global best practices. It then called for a nuanced approach to urban planning that harmonises architectural innovation with legal regulations and societal expectations, aiming for sustainable, functional, and aesthetically pleasing urban environments.



 **K. Karatsolis**, "Why does Greece not have tall buildings?",
published in CAPITAL.GR

The article provided an insightful exploration into the **absence of high-rise buildings** in Greece, especially in Athens. This subject, often regarded as a taboo in Greek society, has seldom been broached, even within the architectural community.

Historically, the topic gained prominence in 1975 during a conference organised by the Technical Chamber of Greece. This period coincided with a global interest in high-rise structures, sparked by iconic constructions like the Twin Towers in New York. However, in Greece, this interest was mixed with skepticism about the utility of such buildings.

In recent times, renewed interest in high-rise buildings has emerged, driven by development plans for large open spaces like the Metropolitan Pole of Elliniko - Agios Kosmas and Elaionas. The examination of this issue was particularly intriguing at this juncture due to the absence of a coherent national strategy in the face of contemporary socio-economic and urban planning conditions.

Nonetheless, the **definition** of what constitutes a **high-rise building** in Greece is relative and varies according to the region. A building considered tall in Europe might not be viewed the same way in Asia or America. Thus, high-rises were generally described as buildings that notably stand out in height compared to their surroundings, but this perception was influenced by several factors including city planning, the building's role, and its context within the natural and built environment.

Globally, the 21st century has seen a resurgence in the construction of high-rise buildings, driven by both urban planning needs and city marketing. These skyscrapers have become prominent features in modern metropolises, serving as platforms for experimenting with new materials and design methods. The trend towards constructing high-rises was attributed to urban planning needs as well as the marketing of cities.

The article then focused on terms of urban planning and zoning, by mentioning **three primary models to be observed**:

- 1. The European Model 1**, allowing the relatively free construction of high-rises even within historical city centres.
- 2. The European Model 2**, which restricts high-rise constructions in and around historical centres, allowing conditional construction in broader zones.
- 3. The American Model** and its derivatives from the Far East and Middle East, characterised by a stark differentiation between economic centres and the peripheries.

Focusing on Athens, the article drew parallels with **Paris**, noting that despite differences in the preservation of historical centres, both cities were marked by **significant archaeological sites** influencing urban planning decisions. What is more, in Athens, the concept of the "Attic landscape" and its protection stated as a crucial factor in the debate around high-rise buildings. It is true that the transformation of this landscape by post-war Athenian apartment buildings continued to shape cultural and physical perceptions of the city.

In conclusion, the article emphasised that while the existing high-rise buildings in Athens have added a distinct character to certain areas, the broader conversation about their role and appropriateness within the urban landscape remains complex. Lastly, the author underscored the nuanced nature of this discussion within the context of Greek real estate and urban planning, highlighting the **ongoing evolution of perspectives on high-rise constructions** in Greece.

2021

K. Karatsolis, E. Volaki, "Principles of Environmental Law at delimiting streams - Law and Nature", published in *Nomos and Physis (Law and Nature)*.

The article delved into the intricate aspects of environmental law in the context of **delimiting streams** in Greece. In particular, the article emphasised the rising significance of climate change issues, which were increasingly pertinent from both technical and legal perspectives, while also intricately connected the European Union's climate action, and more specifically the European Green Deal, with national law, highlighting the need for changes in national legislation to reinforce the protection of human life and the environment.

The primary focus was on the specific issue of stream delimitation in Greek national law. Streams or watercourses have been treated with special regard under both EU and national legislation, and by the jurisprudence of the Council of State. Most notably, the protection of streams was a matter of significant technical and legal interest due to the severe impacts of interventions, which should only occur following delimitation and legal studies based on environmental impact assessments.

The document, then, elaborated on several **fundamental principles of environmental protection** in relation to streams, evidenced by relevant judicial interpretations or decisions, as follows:

- **Conservation of Natural State of Streams:** Streams, as elements of the natural environment, are constitutionally protected with an aim to preserve their natural state and ensure their function of water runoff. This principle was to be implemented through practices like recognizing streams based on topography and historical data, delineating flood lines and boundaries based on their natural state, and prioritizing simulation and flow control before any construction proposals.
- **Recognition of Streams as Natural Ecosystems:** While streams were considered integral parts of the natural environment protected under Article 24 of the Constitution, they were



treated as ecosystems with unique microclimates contributing to environmental balance. Finally, any changes to their character or use were strictly prohibited.

- **Protection of Unimpeded Natural Function in Case of Construction Projects:** The execution of technical projects near streams was permitted only if it ensured the unimpeded function of these natural ecosystems. State obligations included maintaining streams in their natural state, allowing only absolutely necessary technical projects for ensuring free water flow.
- **Prohibition of Changing the Purpose of Streams:** The state was constitutionally obliged to maintain the natural state of streams, prohibiting any change to their character or primary function of water runoff.
- **Sustainable Development in the Context of Stream Delimitation:** The principle of sustainable development entailed meeting current needs without compromising the ability of future generations to meet their own needs. In the context of stream delimitation, this involved following a set of rules that are in line with sustainable development principles.
- **Non-fragmentary delimitation of streams:** The issue of not delineating streams prior to environmental permitting has been of considerable concern in case law: (a) The case of the Podonifti Stream, (b) Case of the oleander stream, and, (c) Case of the Great Stream of Rafina. Based on the above case law, it has been established that the definition of the boundary lines of a stream is a legal requirement for the issuance of a zoning act and approval of environmental conditions for a project or activity near a stream. Moreover, where no delimitation of a stream has taken place, it has been held that it is at least mandatory to design and construct the project in such a way that it does not affect the natural function of the stream. Provided that that condition is fulfilled, that is to say, any project will be carried out only if it does not affect the natural function of the stream, it is accepted that the failure to delimit the stream prior to the approval of the environmental conditions of the project does not constitute a defect in the approval.
- **The precautionary principle under EU law in the field of delimitation of streams under environmental law:** The precautionary principle required such measures to be taken if there is a suspicion or intuition that an activity may pose a risk to the environment, i.e., it is at a stage of risk. The indications or suspicions of adverse effects on the environment or public health based on the scientific data available at a given time were therefore sufficient for appropriate measures to be taken. In other words, we were not dealing with measures based on an objective assessment of the scientific data, but on a subjective or intuitive approach to the problems, even on incomplete or imperfect knowledge. In the case of the protection of streams as natural ecosystems and in accordance with the precautionary principle, the State should take the necessary measures if it considers, even without certainty, that an activity or project will have harmful effects on the nature of the stream.
- **Principle of necessity of alternatives during the EIA (Environmental Impact Assessment in the case of stream delimitation with settlement works):** The reasoning of the Podonifti Stream judgment confirmed the delimitation of the judicial review of sustainable development and the systematization of the criteria subject to review. Therefore, judicial review remained a review of the legality and completeness of the Environmental Impact Assessment and the adequacy of the justification for the final administrative act.

In conclusion, the article outlined the comprehensive approach to stream delimitation, emphasizing the **need for a harmonious balance between protecting natural ecosystems and addressing the technical necessities of modern urban planning and development**. This entailed a meticulous process of delimitation that respects the streams' historical and ecological significance while considering the broader urban and environmental context.

K. Karatsolis, A. Michalakea, "Not to miss the train on the European Green Deal", hosted in ECOPRESS

The article discussed **Greece's progress and challenges regarding environmental sustainability, urban planning, and alignment with the European Green Deal (EGD)**. It acknowledged that while Greece was possessing theoretical knowledge in environmental and urban matters, its practical application and enforcement in construction and planning were lacking. An example of this shortfall was the millions of illegal buildings that severely impacted the need for re-planning and accurate recording of construction activities.

The article highlighted that **initiatives to transform cities** often led to exhaustive discussions, conflicting views, ideological conflicts, and clashes of various interests (landowners, communities, engineers, the State, and institutions). Then, the article argued that consensus on basic environmental matters, such as deviations in unplanned construction, protection of public spaces, immediate application of electronic building identity, accessibility for all, and incentives for environmentally positive investments, were challenging to achieve.

With a particular mention to the near future, it was stated that Greece must regulate and cover many **lacunae**, including the delimitation of streams in the face of climate change, planning specifications, licensing times, abandoned buildings in cities, accessibility for all, and codification of its legislation. Resolving these issues, although seemingly minor, was indicative of addressing more complex matters. The article stated that if simple issues are not organised promptly, Greece will risk missing the opportunity for significant and complex advancements. In addition, it was stated that this risk was especially pertinent as most European countries have already embarked on the journey marked by bold reforms, with the final destination being the EGD, particularly the framework for climate-neutral energy cities.

The article then explored the **European City Climate Contract (CCC)** as a multi-level and co-creative process. This initiative, anticipated by the Mission Board for the EGD, can adapt to each city's unique character while staying focused on the common goal of energy transition. The strategy and action plan, and the respective responsibilities of the stakeholders, would be determined ad hoc. It was stated also that the CCC was not intended as a legally binding document with a fixed action plan until 2030. Instead, the article emphasised high ambition, participatory approaches, and multi-level governance collaboration to spur innovation and climate neutrality. It was more of a politically binding document that remained open to suggestions and ongoing dynamic processing.



The article, then, provided the example of **Sweden's Klimat kontrakt 2030**, a consolidated effort of the central government and nine cities. This long-term commitment, subject to annual review, was tailored to the unique characteristics of each city involved. The cities differ in size, geography, industry, and political governance. The Swedish CCC was the first in Europe and aimed to inspire upcoming responses to the EU's challenge for climate-neutral cities within the EGD framework. Additionally, the nine cities involved are well-prepared to apply for EU funding and collaborate with European cities striving for a climate-neutral continent.

In conclusion, the article emphasised that Greece must be ready for the **transition to sustainable cities**, not just agreeing on wanting more greenery, better air, better health, and sustainable cities, but also with a clear program, actions, and substantive interventions to achieve these goals.

K. Karatsolis, "Legislative changes in the field of issuing building permits", published in *Legal Journal Environment and the Law* by Nomiki Vivliothiki.

The present article provided an in-depth analysis of the legal and regulatory framework governing the issuance of building permits in Greece, as well as focusing on recent legislative developments and their impact on the construction sector.

Over the last decade, there have been continuous changes in the provisions on the way building permits are issued and in those of the building regulation. In the same period, there have been significant changes in the legal framework on issues related, for example, to the electronic procedure for issuing building permits or the institution of building inspectors, but also many smaller interventions in an effort to reduce bureaucracy, strengthen enforcement and reduce the time required for the issuance of the permit.

The article provided for key developments and impacts, namely it started with a **brief historical review** of the Greek State and continued with a list of the most important **pieces of legislation** in order to understand the needs for legislation, the general philosophy of the legislative framework for the way of **issuing permits** and the **new needs arising** from the evolution of law and modern institutional tools (cadastre, forest maps, electronic databases, digitisation of plans and diagrams, etc.), as follows:

Transfer of Authority (Law 4030/2011): This law transferred the responsibility of issuing building permits to the Building Services of the Municipalities. It also established independent Building Inspectors, separate from Building Services, to oversee the correct execution of permits. The law introduced the option for electronic submission of all necessary documents and studies, aiming to streamline the process.



Streamlining Procedures (Law 4495/2017): This law focused on minimizing the time required for issuing building permits, simplifying procedures, combating corruption, and attracting investors. It mandated an exclusively electronic process for the submission, review, and granting of building permits and approvals. The law also introduced the concept of pre-approval for building permits, either as an optional or mandatory step depending on specific cases.

Creation of Regional Collective Bodies: In order to ease the workload of existing services and to provide a platform for examining appeals, it was mentioned that regional collective bodies with distinct responsibilities were established. This development aimed at efficient service provision to citizens and also addressing the backlog of cases in a timely manner.

Challenges and Unmet Goals (Law 4759/2020): Despite the ambitious goals set by Law 4495/2017 and partially by Law 4030/2011, especially regarding the duration of the licensing process, these objectives were not fully achieved. Ten years after Law 4030/2011, there was still a search for more effective solutions.

The legislative changes in Greece's building permit process over the last decade represented **significant efforts to modernise and streamline the system**. While laws like 4030/2011 and 4495/2017 introduced crucial reforms such as electronic submission and independent building inspectors, challenges remained in achieving the desired efficiency. The introduction of Law 4759/2020 acknowledged these challenges, indicating a continuous effort to optimise the building permit system in Greece. Nonetheless, the article illustrated that the ongoing legislative evolution highlights the complexity of balancing efficient service delivery with regulatory compliance and corruption prevention in the construction sector.

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, A. Michalakea, "Strategic Investments ("Handbook of the new regulations under Law 4864/2021")", published in DTK Law Firm's site

The present handbook provided for the new regulations under Law 4864/2021, as issued by the Ministry of Development and Investment and titled "Strategic Investments and Improvement of the Investment Environment.". The abovementioned Law specifically contained the existing legislation in a consolidated text, and therefore codified and improved, repealing provisions that have proven to be dysfunctional, while introducing amending or new provisions.

Further, Law 4864/2021 represented a significant legislative step in enhancing Greece's investment climate. This law consolidated and refined existing legislations on strategic investments, aiming to streamline processes and bolster investor confidence through legal certainty.

The aim of the new Law was to **improve the investment climate** for the implementation of strategic investments in order to simplify and accelerate the procedures for their assessment and implementation and to enhance the legal certainty of strategic investors and the development of a new single regulatory framework for strategic investments.

Additionally, as regards the primary objectives and innovations, the **law's primary objective** was to simplify and expedite the assessment and implementation processes for strategic investments. Then, the article addressed previous legislative shortcomings by repealing ineffective provisions and introducing amendments that foster a more efficient and legally robust investment environment.

With regard to **historical context and evolution**, the handbook noted that Strategic investments were first defined under Law 3894/2010, during a challenging economic period for Greece, with an emphasis on significant economic impacts. The evolving legal framework has seen various amendments, such as Law 3986/2011 introducing land use regulations for public real estate investments and Law 4146/2013 significantly amending the original framework for strategic investments. Lastly, Law 4864/2021 built on this legacy, utilizing past experiences and investor feedback to refine the legal framework further.

Moreover, regarding **significant changes from previous legislation**, the handbook highlighted that Law 4864/2021 established a more centralised and streamlined process for strategic investments. In particular, it consolidated the roles of various governmental bodies and simplified the zoning and licensing procedures, making it easier for investors to navigate the system. The law also integrated modern spatial planning tools and responded to the evolving needs of investors and the state.

To conclude with, Law 4864/2021 marked a **significant leap towards creating a more investor-friendly environment** in Greece. By addressing past challenges and incorporating feedback, it aimed to position Greece as a competitive player in attracting strategic investments, crucial for the country's economic growth and development.

K. Kouroupaki, E. Volaki, "Building Identity or Engineering Certificate?", hosted in ECOPRESS

Overview of the Electronic Building Identity

The Electronic Building Identity, established under Articles 52 to 62 of Law 4495/2017, aligned with the constitutional mandate for rational urban planning stated in Article 24 of the Constitution. It aimed to protect the natural and residential environment, ensure proper and legal arrangement of human activities in space, and enhance living conditions in urban areas. On top of that, the Council of State, in its decision 1858/2015, recognised the Electronic Building Identity as a preventive and deterrent mechanism against unauthorised construction.



Development of the Electronic Registry

The need for the Electronic Building Identity became evident due to the extent of unauthorised construction, revocation of building permits due to errors or lack of proper studies, and environmental damage observed over the last decades. In addition, the Ministerial Decision YPEN/DESEDP/7547/104 initiated the Electronic Registry for Building Identity, effective from February 1, 2021. From this date, property owners needed to draft an Electronic Building Identity for any property transfer. An exception was made for inspections done in January 2021 for the issuance of certificates under Article 83 of Law 4495/2017.

New Legislative Regulation by the Ministry of Environment and Energy

The new regulation, integrated into the law incorporating EU Directive 2018/2002, does not extend the deadline for drafting the Electronic Building Identity. Instead, it provided an alternative for citizens to transfer properties, including recent favourable regulations for parental grants. Citizens could either draft an Electronic Building Identity or follow the old process of attaching a mechanical engineer's certification to the notarial deed. This new option was available until December 31, 2021.

Choosing Between Electronic Building Identity and Mechanical Engineer's Certification

Property owners, often unfamiliar with urban planning legislation, might have found it challenging to understand the significance and rationale behind these regulations. While the mechanical engineer's certification was a familiar and simple process, the Electronic Building Identity, introduced on February 1, 2021, was relatively new. However, it offered several benefits, such as property protection, one-time drafting, ease in future transfers, transparency in transactions, and reduced bureaucracy.

Electronic Building Identity Process

The legal framework for the Electronic Building Identity was detailed in the second chapter of Section B of Law 4495/2017. It applied to buildings or divided property ownership based on building permits, as well as buildings with unauthorised constructions but exempted from transfer prohibition. The declaration was made per building or divided property by an authorised engineer. Further, the system generated a unique Identity Number upon application submission, and the engineer issued a Certificate of Completeness, accessible through an electronic code for authenticity checks and reissuance.

Environmental and Property Protection

The Electronic Building Identity helped owners understand their property's urban planning status, allowing them to rectify any irregularities and facilitating smoother property transfers. This measure aimed to control and record construction activities, ensuring legal security in property transactions and contributing to the reduction of unauthorised construction, a longstanding issue in Greece. It also safeguarded property rights and contributed to proper urban planning, as a state obligation under the Constitution (Article 24). Consequently, the Electronic Building Identity served as a certification of property ownership and a digital testament to its value for future generations.

In conclusion, the implementation of the **Electronic Building Identity** marked a significant step towards an integrated system for monitoring the built environment, promoting constitutional and societal objectives in urban planning, environmental protection, and property rights security.

K. Karatsolis, A. Michalakea, "The urban planning "bet" of the European Green Deal", hosted in ECOPRESS.

The article discussed the **urban planning and spatial planning challenges** that Greece faced in the context of the European Green Deal. It highlighted Greece's shortcomings, not in the theoretical understanding of environmental issues, but in the practical application and control of urban development, citing the millions of unauthorised constructions as a significant problem.

Further, the article emphasised the **difficulty in reaching** consensus on fundamental environmental issues in Greece, especially regarding deviations in unplanned construction, protection of public spaces, immediate application of electronic building identity, accessibility for all, incentives for environmentally friendly investments, environmental fines, and demolition of unauthorised buildings.

Looking forward, the article stressed the need for Greece to address numerous **lacunae** from the past, including issues related to climate change, planning standards, licensing times, abandoned buildings in cities, accessibility for all, and codification of legislation. These issues, while understood in importance, faced challenges in forming consensus for resolution.

Furthermore, the paper shifted to the **European context**, particularly focusing on the European Green Deal's objective of **climate-neutral and energy-efficient cities**. It described the Climate Covenant for Cities, a multi-level and co-creative process tailored to each city's unique characteristics while maintaining a common goal of energy transition. This approach was not legally binding but politically committed, emphasizing participatory approaches and multi-level governance collaboration to foster innovation and climate neutrality.

Lastly, the Swedish example, **"Klimat kontrakt" 2030**, was much highlighted, illustrating a **collective effort** of the central government and nine cities. This initiative involved annual reviews and modifications to adapt to the evolving needs of each city, focusing on energy transition towards sustainable cities.

In conclusion, the article focused on the need for Greek cities to urgently establish a framework for consensus to follow successful examples like Sweden, and therefore, underlined the necessity of not just agreeing on the need for more green spaces, better air, better health, and sustainable cities, but also **implementing concrete programs, actions, and interventions in order to achieve the above-mentioned goals.**



2022

K. Karatsolis, E. Koloventzou, "Climate Change: Necessary nature-based solutions (NBS)" - "The necessity of Nature-Based Solutions in the Greek legal order" - The main fields of application for nature-based solutions so far are parks and urban forests as well as the "greening" of buildings, hosted in ECOPRESS.

The discussions between the authors revolved around the necessity of "**green buildings**" to tackle the energy crisis and the global move towards sustainability. "Greening" the building envelope, such as green roofs, green walls, and efficient heat management, could significantly reduce energy demand for air conditioning (40-60%) and cool the surrounding streets by 0.03°C to 3°C. Further, green roofs could also manage water effectively, potentially retaining up to 70% of stormwater runoff.

The authors further stated that while the installation and maintenance of green systems may seem expensive initially, the life-cycle would cost over 40 years and was comparable to traditional "black" roofs. The initial cost was just 0.4% of the total construction cost for multi-storey residential buildings.

Following the above, some critical and legal considerations were developed, such as follows:

- The national legislation needed to be **aligned with the evolving European standards** (L.4067/2012, Forest Legislation, Urban Parks Legislation, Local Urban Plans, and Special Urban Plans);
- Specifications for parks, forests, and public spaces should be revised to incorporate **Nature-based Solutions (NBS)**;
- **Incentives** should be provided to the developmental sector for ecosystem protection;
- **Afforestation** should be mandatory;
- A comprehensive **reforestation program** should be implemented with systematic methods, timelines, and benefit analyses.

Furthermore, the authors continued that public support and awareness were crucial for the successful integration of NBS. In particular, initiatives like surveys, tree planting campaigns, and citizen participation in green space creation should have been promoted at the municipality and school levels. Consequently, such collective actions would foster a sense of community and shared responsibility towards the implementation of Nbs in public spaces.



K. Karatsolis, article entitled "Nature-Based Solutions" at the Discussion "Prime Real Estate, Location or Features" at the 15th RED Business Forum - The property as a catalyst for reform at Zappeion Mansion 9 and 10 May 2022.

The article, authored by Konstantinos Karatsolis, addressed the critical issue of energy neutrality and the challenges of climate change, particularly in the context of urban transformations in Europe and further underscored the necessity of implementing nature-based solutions (NBS) as an essential strategy to achieve these goals. The key points are mentioned below.

Critical Context: The discussions in Europe, at this crucial juncture, revolved around energy neutrality and tackling climate change in urban settings. In particular, there was an emphasis on aligning with the European standards for a "Green Transformation of Cities".

Nature-Based Solutions (NBS): The document aligned with the United Nations Environment Programme and the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) scenarios for emission reduction. To limit the rise of global temperature to 1.5°C, as outlined in the Paris Agreement, achieving net-zero CO₂ emissions by 2050 was provided as crucial. To this end, NBS were highlighted as the best way to offer terrestrial choices through the protection, restoration, and sustainable management of natural resources.

Importance of Nature in Decision-Making: The document further stressed the need for better reflection of nature's value and significance in economic and political decisions. It advocated for a stronger integration between biodiversity, climate change, and development agendas. Most notably, failure in this aspect could exacerbate climate change and other significant societal challenges.

Definition and Scope of NBS: NBS were defined as actions for the protection, sustainable management, and restoration of natural or modified ecosystems that effectively and adaptively could address social challenges while simultaneously providing benefits for human well-being and biodiversity. This definition, adopted from the International Union for Conservation of Nature (IUCN 2016), underlined the multi-faceted benefits of NBS.

Implementation Areas of NBS: Key areas of NBS application include parks, urban forests, and the "greening" of buildings, and thus, specific measures like grass planting, tree planting, and creation of shading systems were also proposed.



Legal and Institutional Adjustments: In light of the energy issue and the significant institutional changes required, the document suggested that Greece must adapt its national legislation to these criteria, including laws on forestry, urban parks, local urban planning, and special urban plans. Additionally, incorporating NBS into urban planning necessitated public support and awareness.

In summary, Mr. Karatsolis provided a comprehensive legal and practical framework for integrating nature-based solutions into urban planning and development, while he also highlighted the need for legislative adjustments and public engagement to effectively address climate change and sustainability challenges within the urban context.

K. Karatsolis, "Nature-based solutions provide the best means of supplying terrestrial options through the protection, restoration, and sustainable management of natural resources", published in e-RED Magazine.

In the midst of a critical time for Europe, and with the primary concern being energy, discussions were evolving around energy neutrality, changes in cities, and addressing climate change. Following the developments in European law and the need for a "**Green transformation of cities**" to comply with European standards, the implementation of nature-based solutions (NBS) appeared necessary, if not mandatory.

According to the United Nations Environment Programme and the Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), clear scenarios for reducing emissions were outlined. To keep the global temperature rise close to the 1.5°C target set by the Paris Agreement, net-zero CO2 emissions must be achieved by 2050. These scenarios showed that, in addition to a massive and rapid decarbonization process, significant **contributions from land-based options** were required. Based on the above, it has been stated that nature-based solutions provided the best way to offer these land-based options through the protection, restoration, and sustainable management of natural resources.

Furthermore, the value and significance of nature should be better reflected in economic and political decisions, with a stronger integration between biodiversity, climate change, and the development agenda. It should be also noted that a possible failure to integrate these aspects could worsen climate change and other significant social challenges.



K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "Marine Coastal Ecosystems and Human Activity in the Year 2022 - Codification and Recording of the Existing Law", published in Nomiko Vima, March - April 2022 Issue, Athens Bar Association.

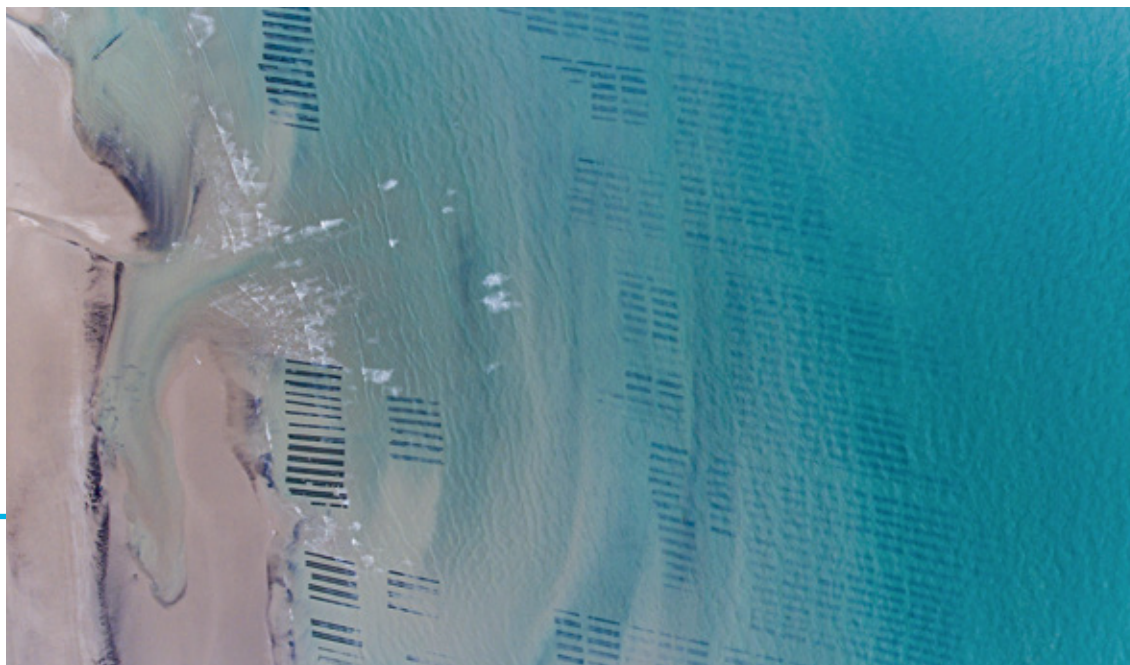
The authors stated that the maritime coastal ecosystems were integral to the environmental balance and human activities, but they faced significant challenges due to human interventions and natural factors. In addition, the adverse effects of climate change, natural disasters, and human activities such as tourism and construction posed threats to the sustainability and health of these ecosystems.

Following the above, the article stated that the existing legal framework provided some **measures for the protection and sustainable use of coastal areas**, as described further. These measures were integral to preserving the unique biodiversity and ecosystems found in coastal zones, as well as ensuring that human activities did not negatively impact these areas. However, the law seemed to fall short in addressing the complexities and interconnectedness of marine and terrestrial ecosystems. Based on the latter, there was a need for a holistic approach that integrated various environmental laws and policies, ensuring the protection of coastal ecosystems while balancing the demands for economic development.

For the authors, it was crucial to highlight that the successful implementation of these legal provisions depended on **effective enforcement and compliance**. Challenges such as illegal constructions, unregulated tourism activities, and inadequate waste management posed significant threats to coastal ecosystems. In particular, the absence of comprehensive Marine Spatial Plans, as mentioned in the text, created uncertainty and opened the door to arbitrary actions in marine and coastal spaces.

Moreover, the legal framework must have been **continuously updated to address emerging challenges** such as climate change and its associated impacts like sea-level rise, coastal erosion, and extreme weather events. The principles of sustainable development and ecosystem carrying capacity, as stated in the EU law and Article 24 of the Constitution, should have also been the guiding pillars for any amendments or new provisions.

Furthermore, while the existing legal provisions provided a foundation for the protection and sustainable utilization of coastal areas, there was a need for stricter enforcement, regularly updated to address new challenges, and a holistic approach that should have considered the interconnectedness of marine and terrestrial ecosystems.



What was more, the authors mentioned the **gaps and inconsistencies in the enforcement and implementation** of these laws, which led to ambiguity and potential exploitation of coastal resources. Then, the absence of comprehensive marine spatial planning added to the uncertainty, while also allowed for arbitrary decisions in the utilization of marine and coastal spaces.

Critically, there was a pressing need for a robust legal framework that encompasses the intricacies of marine coastal ecosystems and human activities. In particular, the law should have been clear, comprehensive, and enforceable, with stringent penalties for non-compliance. It should have also been adaptive to the changing environmental conditions and evolving human needs, ensuring the sustainability and conservation of these vital ecosystems for future generations.

Moreover, **the law must have been rooted in scientific research and community engagement**, taking into account the local context and the needs of the people who depend on these ecosystems for their livelihoods. It was stated that only through a synergistic approach that combined legal, scientific, and social perspectives could we hope to achieve a sustainable balance between human development and environmental conservation.

In conclusion, the article stated that while the existing legal framework provided a basis for the protection of marine coastal ecosystems, there was a need for a more comprehensive and integrated approach that addressed the complexities of these ecosystems and the diverse human activities that impact them. The law must have been clear, enforceable, and adaptive, rooted in scientific research and community engagement, to ensure the sustainability and conservation of these vital ecosystems for future generations.

2023

K. Karatsolis, I. Vasilopoulou, I. Tsakalogianni, "The Carrying Capacity through the Case Law of the Council of State", hosted in *Nomos kai Physis* ("Law and Nature").

The article provided for a comprehensive legal analysis of the concept of **Carrying Capacity** in the context of Greek law, particularly as interpreted by the Council of State, Greece's highest administrative court. The analysis aimed to highlight the elements that the Council of State considers critical for determining carrying capacity, offering a systematic categorization and analysis of relevant case law since 1992. In addition, the study specifically categorised the Council of State's decisions into general thematic categories. These included, inter alia, evaluating carrying capacity based on (i) population density, (ii) urban planning criteria, (iii) road networks, and the capacity of (iv) water supply networks.

A.1. Settlements and extensions of settlements

A number of decisions of the Council of State referred to the Carrying Capacity as an element for assessing the satisfaction of settlement needs, which were either absorbed by existing settlements or served by the extension of settlement boundaries or the creation of new ones.

A.2 Special Consideration for Small Islands

For small islands in particular, it has been consistently accepted by the Council of State only mild forms of development for small islands, emphasizing sustainable development and protection of sensitive ecosystems. More specifically, the fundamental rule of sustainable

development requires rational spatial and urban planning and applied mainly to the protection of sensitive ecosystems such as small islands. Therefore, the Carrying Capacity of small islands was a factor that must have been assessed in particular by the studies to be carried out.

B.1. Approaches to Carrying Capacity in other/specific areas of activity

The Council of State has found that the assessment of Carrying Capacity was considered a necessary element for the approval of Special Spatial Development Plans for Strategic Investments and Special Spatial Development Plans for Public Real Estate, as well as for the approval of the creation of waste reception facilities, Integrated Aquaculture Development Areas and RES facilities. Indeed, the Council of State's approach to assessing carrying capacity varied between small islands and mainland areas.

B.2. Cumulative effects of activities - Synergistic effect

In the majority of the Council of State's decisions concerning industrial activities, waste management facilities, transport projects or production activities, it has been held that the assessment of the impact of a new installation should also consider the effects that a new installation may have, given the cumulative effects of existing uses and of installations of the same use.

Consequently, the study underlined that the concept of carrying capacity was a vital urban planning criterion incorporated in spatial and urban planning decisions. Lastly, the article advocated for the avoidance of fragmented project development, contrary to the principles of carrying capacity and sustainable development.

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "The Building heights of the New Building Regulation", published in Nomiko Vima Legal Journal, Athens Bar Association.

The article explored the **New Building Code** in Greece and **its impact on urban development**, especially in terms of building heights. The key points, raised by the authors, included:



1. The Concept of the City and Recent Jurisprudence

The city was a manifestation of diverse collective and individual efforts to reshape the world according to their desires. Recent court decisions, specifically 2026/2022 and 2028/2022 of the Administrative Court of Appeal of Athens, have sparked a significant discussion about building heights under the New Building Code (NOK), particularly in densely populated cities. Further, Articles 10 and 25 of the New Building Code aimed at promoting urban transformation, energy upgrading, and urban renewal.

2. Critical Questions Raised

The article posed several questions, as follows:

- Do the NOK provisions improve or hinder citizens' living standards regarding building heights?
- Are the relevant provisions mere urban planning measures or minor interventions for city benefit?
- Are the provisions universally applicable, or is each case distinct with ad hoc incentives for changes and energy upgrades?
- Do they align with aesthetic considerations or are they essential for city evolution towards energy neutrality?
- Do they conflict with or regulate building erection methods as previously decreed?
- Are specific legal regulations and decrees permissible under the principle of specificity, or do they contradict the general provisions of the New Building Code?

These questions were fundamental for judicial assessment, particularly regarding constitutional harmony of New Building Code's provisions with Article 24 of the Constitution, in light of international and European mandates like the European Green Deal.

3. Urban Planning Legacy

Further, the concept of "urban planning legacy" emerged from long-standing jurisprudence, emphasizing that urban environment changes must aim for greater environmental protection or improved living conditions, aligning with Article 24 of the Constitution. This concept has evolved to allow deviations in building regulations, provided they align with broader urban planning goals.

4. Historical Context and International Trends

Previous General Building Regulations reflected their era's trends, with the New Building Code aiming to adapt to current critical needs. What is more, it sought to slow climate degradation, improve building usage costs, and enhance social aspects related to the built environment. Finally, the New Building Code aligned with international and European trends in urban upgrading and bioclimatic design.

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, I. Vasilopoulou, "Dignified living and urban Planning", published in the Constitution Legal Journal, Issue of February 2023, Sakkoulas Publications.

The present article focused on the interconnection between dignified living and urban planning, and specifically presented a comprehensive view of urban planning's role in ensuring quality living conditions. Further, the article addressed both historic developments and current challenges within the Greek context.

In particular, as regards the concept of the city and planning, the article initiated by discussing the evolving **definition of a city and its significance in human social and economic life**. Further, it emphasised the city's role in facilitating commercial exchanges, social interactions, and structured coexistence.

Then, the article continued by setting the **historical and institutional framework** in urban planning in Greece, by mentioning the historical overview of urban planning in Greece and by highlighting its constitutional roots and evolution over time. Furthermore, the article discussed the challenges and inefficiencies in Greek urban planning, including the lack of a coherent and effective planning mechanism and the impact of various socio-political factors throughout history.

Lastly, the article provided for international developments and national urban planning, namely the article addressed global urban trends, particularly the rapid urbanization and its environmental impacts. Consequently, the article underscored the need for deliberate urban planning interventions in order to manage the rising urban population and associated GHG emissions.



8.3.

SEMINARS: KEY SEMINARS HOSTED OR PARTICIPATED IN

2020

Seminar offered by [K. Karatsolis](#) in Nomiki Vivliothiki entitled "The reform of environmental legislation", in Nomiki Vivliothiki.

The subject of the seminar that took place in Nomiki Vivliothiki was the reform of **environmental legislation**. Specifically, the seminar was focused on the environmental impact assessment of projects and activities, the approval of environmental conditions, and in general the issues related to the environmental licensing of investments have undergone significant changes with the incorporation of Directive 2014/52/EU into national law in 2018 and, very recently, with Law 4685/2020. This seminar aimed at informing, mostly, lawyers and civil engineers about the new provisions and especially their application in practice, but also about the changes in general and the rich theoretical and jurisprudential material that has.

The **key aspects of environmental permitting**, as outlined in the schedule of the seminar, are provided as follows:

- The constituent concepts of environmental permitting (environmental impact assessment, public consultation, thematic and spatially competent authorities);
- The environmental licensing procedure and the interconnected procedures for the approval of intervention in forest areas, wastewater treatment and reuse of reclaimed water, waste management;
- The specific ecological assessment of projects within or near Natura 2000 sites;
- The environmental impact assessment due to the project's vulnerability to major accidents and natural disasters (new requirement under Directive 2014/52/EU);
- The link between environmental permitting and climate change;
- The new procedural provisions of Law 4685/2020 on environmental permitting (exclusive deadlines, substitution of incomplete opinions by the CECPA, amendments / renewals of the AEPO, etc.);
- New system for the management of protected areas (Natural Environment and Climate Change Agency, Protected Areas Management Units);
- New land use system within protected areas (protection zones, implementation within the PAs of the codified urban planning uses, content of new land uses);
- **Specific issues:** Amendments to forestry legislation - New framework for residential densities - Recent legislative developments;
- **Case study:** example of a project/project/implementation of the provisions.

2022

K. Karatsolis, A. Michalakea, seminar titled "Legal practice and Forest Maps" offered by NOMIKI VIVLIOTHIKI.

The seminar was held by Mr. Karatsolis and Mrs. Michalakea, aimed to codify the current legislation on Forest Maps to effectively assist scientists involved in the processes related to Forest Maps, from their posting to their ratification. The goal was to provide a detailed presentation of the main theoretical issues and to capture the practical application of the Law of Forest Maps, focusing on the individual procedures with a targeted and cohesive approach. By highlighting points of convergence and parallel legal frameworks, which have at their core the critical issue of Forest Maps, the topics presented were ranging from the legal consequences of posting Forest Maps, the process of examining objections, the relationship of Forest Maps with environmental licensing and real rights, as well as highly significant specific issues of forested fields, grassland areas, and urban densities, in light of recent decisions of Jurisprudence and related legislative amendments.

Additionally, the seminar addressed:

- Forest Maps as a tool of national Forest Policy
- Historical data - Historical Evolution
- The Constitutional obligation to compile a Forest Register
- The contribution of Forest Maps to forest protection
- The contribution of Forest Maps to the protection of real rights
- Posting and Ratification of Forest Maps - Legal consequences
- Posting process
- Excluded areas
- Consequences of posting
- Process of submitting objections and reasons for objections
- Objection examination process
- Ratification of Forest Maps and legal consequences
- Challenge and reform of ratified Forest Maps
- Real Rights and Forest Maps
- Special issues of Forest Maps
- Ministerial Decision with title "Terms and specifications for the operation of the online platform of paragraph 1 of article 52 of law 4685/2020"
- Urban densities: concept, legislative regulation, and landmark decisions of the Council of State
- The triptych of the Land Registry, the Forest Register, and the Forest Maps
- Grassland areas: concept and legal regime
- Forested fields: concept and contemporary legal regulation
- Forest Maps and environmental licensing - emerging issues

Lastly, the seminar was targeted towards legal professionals dealing with Forest Legislation and Property Law, as well as officials from Central Administration and Local Government, foresters, students of Forestry Departments, and the scientific community and professionals in related fields.

2023

K. Karatsolis, presentation on “Neighbourhood Engineering Teams”, Technical Chamber of Greece.

The presentation titled “**Ομάδες Μηχανικών Γειτονιάς**” (Neighbourhood Engineering Teams) was held by K. Karatsolis at the Technical Chamber of Greece, focused on **the concept of neighbourhood engineering teams and their role in urban planning and sustainability**. A summary of the key points is provided below.

Definition of Neighbourhood: The presentation started by giving a definition as to what neighbourhood illustrates, namely as a geographic unit of limited size with relative homogeneity in housing and population, and some level of social interaction and symbolic significance for its residents. Further, the neighbourhood was emphasised as the centre of daily life aspects like housing, work, education, and recreation.

Characteristics of a Neighbourhood: Various characteristics of a neighbourhood were discussed, including physical structure (e.g., type, scale, materials, state of repair, and density), infrastructure (e.g., roads, sidewalks), emotional characteristics (e.g., sense of identity, historical significance), demographic characteristics, environmental features (e.g., access to employment and entertainment destinations), and proximity characteristics.

Advantages of Neighbourhood-Level Planning: Through the presentation, Mr. Karatsolis highlighted the benefits of planning at the neighbourhood level, such as direct participation of stakeholders, understanding of local problems, citizen-based solutions, and a stronger interest in finding solutions.

Case Study - Ioannina: Further, K. Karatsolis in his presentation mentioned the **Municipality of Ioannina** as being selected by the European Commission to participate in the “**100 Climate-Neutral and Smart Cities by 2030**” mission. Most notably, a City Climate Contract (CCC) has been drafted by the Municipality with the support of the scientific team of the DTK Law Firm and was submitted under review before the European Commission.

Neighbourhood Technical Teams in Ioannina: It was further discussed the formation of neighbourhood engineering teams in Ioannina, involving different engineering specialties like architects, civil engineers, environmental engineers/urban planners. Then, it was held that these teams had specific goals and responsibilities, including sustainability and urban renewal.

Objectives and Methods of the Teams: The teams aimed to maintain and enhance urban areas, with specific initiatives and actions for each neighbourhood. As far as the methods were concerned, these included targeted initiatives, citizen participation, and achieving overall climate sustainability and urban renewal.

Roles and Activities of the Teams: Mr. Karatsolis, highlighted the key activities of such teams, namely these should have included recording and evaluating technical content and urban interventions, gathering citizen and collective entity proposals, developing nature-based solutions, staffing neighbourhood offices for information exchange, and collaborating with private sector and other teams.

Participation and Innovation: Finally, Mr. Karatsolis emphasised the importance of participatory approaches and the possibility of collaboration with other entities like technical universities for innovative urban interventions.

In conclusion, the presentation outlined a comprehensive approach to neighbourhood-level urban planning and sustainability, emphasizing the **importance of community involvement and multi-disciplinary teams in addressing urban challenges**.

2023

K. Karatsolis, presentation on "The Climate City Contract and European Developments", Technical Chamber of Greece.

The presentation titled "**Το Κλιματικό Σύμφωνο των πόλεων και Ευρωπαϊκές Εξελίξεις**" (The Climate City Contract and European Developments) held by K. Karatsolis at the Technical Chamber of Greece, and was focused on the **legal and administrative aspects of Climate City Contracts**. The key points of the presentation as raised by Mr. Karatsolis are set out below.

European and Global Developments: The presentation started with an overview of key international and European developments, such as the Paris Agreement, the 2030 Agenda for Sustainable Development (SDGs), the European Green Deal, and the latest European Commission proposal for restoring nature in Europe by 2050.

Importance of Cities: Then, Mr. Karatsolis emphasised the role of cities in sustainable development, highlighting their significant contribution to greenhouse gas emissions and the potential for making substantial improvements towards climate neutrality.

100 Climate-Neutral and Smart Cities Program: The presentation also referenced the European Commission's Horizon Europe 2021-2027 program goals, including the "100 climate-neutral and smart cities by 2030" initiative.

Climate City Contract - CCC (Κλιματικό Σύμφωνο των Πόλεων - ΚΣΠ): Further, the Climate City Contract was described as an innovative governance tool, crucial at both national and European levels. In addition, the CCC focused on cities aiming to achieve climate neutrality by 2030. Based on the above, Mr. Karatsolis stated that the CCC involves:

- Collaboration between cities.
- Exchange of ideas and developments.
- Development of plans for achieving climate neutrality.
- Investment plans for scaling and developing innovative solutions.

Legal Binding Nature of CCC: After, Mr. Karatsolis mentioned that the CCC is a Memorandum of Cooperation signed by the cities, and not legally binding but represented a clear political commitment to the European Commission and citizens. It was also noted that there are no legal consequences for non-compliance with the goals of the CCC.

National Examples and Implementation: Then, Mr. Karatsolis provided for examples from Spain (citiES 2030) and Sweden (Klimatkontrakt 2030), illustrating how national bodies were embracing and piloting the CCC. These examples showed the commitment to reducing carbon emissions and achieving specific goals related to climate change.

Participation of Greek Cities: It was also stated that around twenty Greek cities have shown interest in the European Commission's program, with the Greek government supporting the initiative through the Ministry of Environment.

Challenges and Considerations: Within his talk, Mr. Karatsolis discussed the challenges in implementing the CCC, such as the need for holistic and cohesive planning, administrative continuity, and substantial participation of various city entities. He also raised questions about the adequacy of existing legal frameworks and institutions in Greece to support the implementation of such covenants.

In summary, the presentation outlined the framework, objectives, and legal considerations of the CCC, emphasizing the role of cities in achieving climate neutrality and the importance of collaborative efforts at both national and European levels.

2023

I. Vasilopoulou, presentation focused on “ESG criteria - Sustainable and energy neutral cities”, at the Technical Chamber of Greece.

The presentation by I. Vasilopoulou, entitled “**Εισαγωγή στα Κριτήρια ESG**” (Introduction to ESG Criteria) at the Technical Chamber of Greece, provided a comprehensive overview of Environmental, Social, and Governance (ESG) criteria in the context of corporate and legal frameworks. The highlights are described below.

ESG Criteria Overview: The presentation began by explaining the ESG criteria, emphasizing their role in assessing a company’s behaviour in environmental, social, and corporate governance matters. Further, continued by mentioning how companies act as stewards of the natural environment, their operational relationships, and their internal governance focusing primarily on leadership.

Reasons for Establishing ESG Criteria: Mrs. Vasilopoulou highlighted the driving forces behind the establishment of ESG criteria, including climate change, social inequalities, the need for transparent corporate processes, and a heightened awareness and call to action on these issues.

EU Directive 2013/34/EU: In addition, in the talk it was discussed the EU Directive 2013/34/EU as well as its amendments, which are central to the ESG framework. This directive mandated the inclusion of non-financial key performance indicators in management reports, covering environmental and employment matters.

Article 19a - Sustainability Report: Further, the presentation specified the requirements of Article 19a, which called for large companies and SMEs (excluding very small companies) to include in their management reports information necessary to understand the impact of their operations on sustainability issues.

ESG Criteria in Greek Legislation: As regards to the Greek legislation, several references were made incorporating ESG criteria, such as (i) Law 4864/2021 on Strategic investments and improvements in the investment environment, which includes provisions for sustainability reporting according to internationally recognised standards (e.g., GRI Standards) for certain investment projects, and, (ii) Law 4548/2018 on Reform of the law of Sociétés Anonymes (public limited companies), which includes provisions for non-financial reporting for entities of public interest.

Corporate Governance and Sustainability Policies: Following the above, the presentation covered specific Greek laws relating to public companies' corporate governance, emphasizing the inclusion of ESG criteria in their operating regulations and sustainability policies.

Benefits for Companies Implementing ESG Criteria: Next, the talk outlined the benefits for businesses adopting ESG criteria, such as easier access to capital, risk management improvements, enhanced reputation, and a reduction in ad hoc information requests.

Conclusion - Purpose of ESG Criteria: The talk concluded with Mrs. Vasilopoulou summarised the main objectives of ESG criteria, including directing capital towards sustainable investments, managing financial risks arising from climate change and social issues, enhancing transparency, and embracing a holistic view of sustainability.

In a nutshell, Mrs. Vasilopoulou provided a detailed legal perspective on ESG criteria, their incorporation in European and Greek legislation, and their significance in contemporary corporate governance and sustainability practices.

8.4.

CONFERENCES: SIGNIFICANT CONFERENCES ATTENDED OR ORGANISED

2022

K. Karatsolis, presentation on "Green transformation of cities and solutions based on nature (NBS), scope & necessary legislative changes", at the ESG Athens Symposium.

This presentation was held by K. Karatsolis, at the ESG Athens Symposium, and focused on **Nature-based Solutions (NBS) and their role in the European Union's program "100 Climate-Neutral Cities by 2030."** This program aimed to create a roadmap for cities to achieve energy and digital transformation. Further details from the presentation are provided below.

Green Urban Transformation – Legal Tools: Initially, the presentation emphasised the legal tools necessary for green urban transformation. Further, Mr. Karatsolis highlighted the role of Nature-based Solutions (NBS) in this context and the provided incentives.

NBS and the "100 Climate-Neutral Cities by 2030" Program: Through his presentation the sources and available guidelines were also mentioned, such as the European Green Deal and the net-zero goal until 2050, as well as the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). On top of that, Mr. Karatsolis detailed the EU's initiative to make 100 cities climate-neutral by 2030, as well as stated that for cities participating in this program, the roadmap was structured around multiple axes, one of which included "solutions based on nature". This indicated the integral role of NBS in the overall strategy for urban transformation towards climate neutrality, and clarified that the necessity for the NBS derives from the IPCC regarding the reduction of CO₂ emissions and adaptation to climate change and conservation of sustainability. Further, the presentation underscored the importance of NBS, suggesting a strong focus on ecological and sustainable approaches to urban development.

European Environment Agency Report on Nature-Based Solutions: What is more, Mr. Karatsolis mentioned the recently published report on Nature-based Solutions by the European Environmental Agency, highlighting their increasing significance in addressing Europe's environmental, social, and economic challenges. It is true that the report presented an in-depth analysis of NBS, emphasizing their role in enhancing biodiversity, mitigating climate change, and contributing to sustainable urban development.

In his insightful address, Mr. Karatsolis shed light on the **pivotal changes required in Greek national law** to support this direction. He emphasised that achieving the ambitious goals set by the Paris Agreement necessitates a comprehensive approach. This approach extended beyond rapid and massive decarbonization, advocating for solutions that are deeply rooted in the land and nature. Further, these solutions encompassed the protection, restoration, and sustainable management of diverse natural resources, ranging from forests, urban parks, and cultivations to wetlands, streams, and coastal and marine ecosystems.

Mr. Karatsolis also underlined the necessity for substantive alterations in the institutional framework and regulations, coupled with an acceleration of processes across three fundamental areas. Firstly, the **legislation concerning forest management and urban green spaces, including pocket parks, must be revisited**. The objective here was to define with precision what activities are permissible and how urban green spaces and forests can be designed in harmony with NBS principles.

Secondly, he pointed to the **New Building Code** (Law 4067/2012), advocating for the inclusion of horizontal provisions that **mandate and incentivise the greening of urban infrastructure**. This included integrating green elements into building designs, such as green roofs, walls, and facades, and the incorporation of planted roofs. Most notably, it was stated that these measures were crucial for fostering urban biodiversity and enhancing the sustainability of cityscapes.

Lastly, Mr. Karatsolis highlighted the **importance of embedding NBS into Local Urban Planning Schemes and Special Urban Plans**. In these strategic plans, NBS should be either a mandatory requirement or a permitted element, depending on the specific characteristics and needs of different regions. He specifically noted the potential benefits of implementing NBS in areas experiencing significant tourism growth, where they can contribute to sustainable development and enhance the environmental appeal of these destinations.

Through his address, Mr. Karatsolis articulated a clear vision for the future, where integrating nature-based solutions into legal and urban planning frameworks is not just a necessity but a catalyst for achieving environmental sustainability and fulfilling our global climate commitments.

2022

K. Karatsolis, E. Volaki, presentation titled "Climate Neutral and Smart Cities: the case of Ioannina", at the Smart Cities City Connect 2022 Conference.

The presentation provided by Ms. Volaki focused on the concept of **climate-neutral and smart cities**. Mrs. Volaki participated as a speaker at the Smart Cities City Connect 2022 Conference on the issue of "Climate-Neutral and Smart Cities - The example of Ioannina," representing the DTK Law Firm. In her speech, Ms. Volaki highlighted that energy-neutral and smart cities

should now be a common goal for our cities, while the issues arising in their creation posed a challenge for the legal world. Additionally, she emphasised the importance of Nature-Based Solutions (NBS) in urban transformation and urban planning.

More specifically, Ms. Volaki presented **the Cities Mission**, a pivotal initiative of the European Union, aimed to pioneer the concept of climate-neutral and smart cities. This ambitious program intended to deliver 100 climate-neutral and smart cities by 2030 and ensure that these cities would serve as experimentation and innovation hubs. The ultimate goal was for all European cities to follow suit by 2050. The Cities Mission adopted a cross-sectoral and demand-led approach, creating synergies between existing initiatives and focusing on the actual needs of cities.

It was stated that **from Greece**, 20 cities expressed their interest in participating in this transformative initiative, with **6 eventually being selected**. Among these, **the city of Ioannina stands out for its commitment to climate neutrality**. Further, Ioannina has signed Memorandums of Understanding (MOUs) with neighboring municipalities and cities abroad that share a common vision for achieving climate neutrality. These collaborations underscored a shared commitment to sustainable urban development and environmental responsibility.

The city of Ioannina, as Ms. Volaki raised, is dedicated to following a comprehensive roadmap focused on several key areas. These included urban and town planning proposals aimed at achieving climate neutrality, waste management strategies, a sustainable mobility action map, nature-based solutions for climate neutrality, digitalization and innovation proposals, and energy production issues. Each of these areas represented a critical aspect of Ioannina's journey towards becoming a climate-neutral city.

In her presentation, Ms. Volaki elaborated on each specific action and detailed how they would be implemented. She highlighted smart applications such as electronic governance, intelligent parking space management systems, electric vehicle charging stations, smart street lighting management, energy consumption monitoring, pump station surveillance, and environmental monitoring. Following this, she emphasised the necessity for nature-based solutions, stressing that their value and significance must be more clearly reflected in economic and political decisions. This approach aligned with a broader strategy of integrating biodiversity, climate change, and sustainable development into a cohesive framework.

Lastly, Ms. Volaki illustrated that Ioannina's commitment to the Cities Mission exemplifies a forward-thinking approach to urban development, one that balances technological innovation with environmental stewardship and community involvement. Consequently, this holistic approach served as **a model for other cities aspiring to achieve similar goals of sustainability and smart urban planning**.



K. Karatsolis, presentation titled “Supreme Goal: The Completion of the Forest Maps”, in the event of the collective publication “Forest Maps: Legislative Framework and Practical Application”, which took place at the Megaron Athens Concert Hall on Thursday, July 7, 2022, published in E-RED Real Estate and Development Magazine.

The present article provided a comprehensive overview of the ongoing efforts and discussions surrounding the **completion of Greece’s Forest Maps**, a key component in land and environmental management.

The document highlighted a strong consensus among political leaders, judges of the Council of State, and other stakeholders about the importance of completing the Forest Maps. This consensus was particularly evident during a **special event at the Megaron Music Hall** in Athens on July 7, 2022, where **the collective publication titled “Forest Maps: Legislative Framework and Practical Application” was presented** (see above, the section on Books).

More specifically, one of the key issues discussed was the problem of legal uncertainty due to the absence of Forest Maps. It was further stated that this situation has led to inconsistent application of laws and a lack of security in property rights and investments. In addition, the completion of these maps has been seen as essential for protecting the natural environment and public property while also creating legal certainty for property issues and investments.

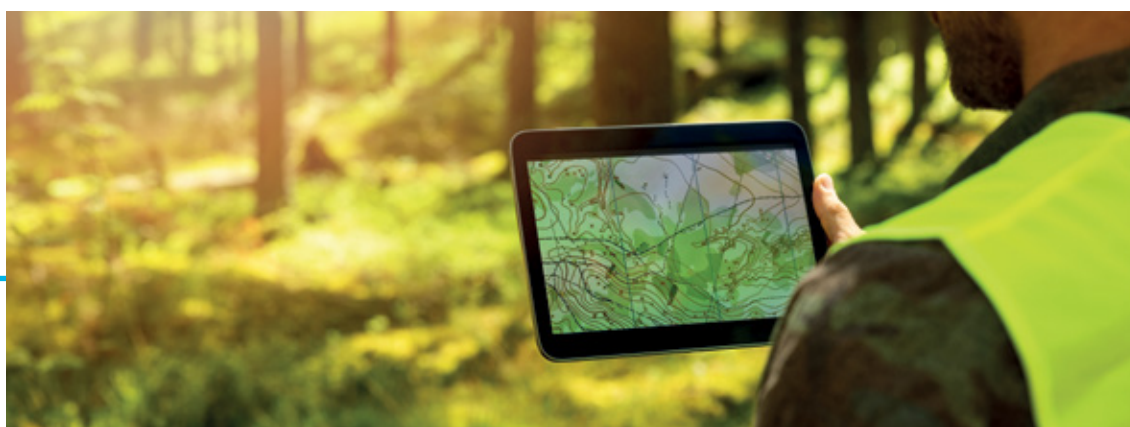
During the discussion, several judicial representatives, including former presidents and counsellors of the Council of State, emphasised that after decades of annulments and administrative delays, the country is now on a good path towards completing the Forest Maps. They also noted the positive impact of recent legal decisions in resolving many issues related to this task.

With the published article it was also underlined the importance of avoiding past mistakes and the need for effective solutions to the challenges posed by the Forest Maps. This includes the protection of recorded forest areas and the resolution of conflicts between forest and urban environments, while the role of the judiciary in balancing these issues and contributing to the drafting of the Forest Maps was also highlighted.

Furthermore, as regards the content of the collective work on Forest Maps, this was aimed to be a **necessary tool** for the Greek State, administration, and scientific community. It encompassed the current legislation on Forest Maps and contributed positively to their completion and ratification, highlighting the need to protect Greece’s significant forest wealth.

Finally, the document stressed the **importance of practical solutions that benefit citizens and the environment**, advocating for the completion of the Forest Maps even if they should have contained some errors, which could also be corrected later. Most notably, this approach was preferred over continuing the unacceptable delay in resolving this issue.

In summary, the document represented a significant step towards **resolving a longstanding issue in Greek environmental and land management**, emphasizing collaboration, legal clarity, and practical solutions.



2023

K. Karatsolis, presentation titled "Law and Environment" - Career Days under the auspices of the Organization for the Promotion of Mediation Applications and Extrajudicial Resolution RESOLVE - ELSA Komotini (European Law Students' Association).

The presentation titled "Law and Environment," was delivered by the Managing Partner of the DTK Law Firm, Mr. Karatsolis, at the Career Weekend under the auspices of the Organization for the Promotion of Mediation Applications and Extrajudicial Resolution RESOLVE – ELSA Komotini, and provided a comprehensive overview of the intertwining of legal frameworks with environmental concerns.

The focus of the presentation was **how the legal profession has evolved to integrate environmental aspects into its purview**. Mr. Karatsolis initially highlighted the importance of specialization in environmental law, given the complexity and interdisciplinary nature of the field. Further, the presentation covered the broad development of legal science in various branches of law, including civil, public, criminal, international, and union law, with a specific focus on environmental law.

As regards the key themes, these included the legal mechanisms for addressing ecological damage and protecting the environment. The presentation also emphasised the role of law in establishing fundamental rules and criteria for environmental protection. Additionally, Mr. Karatsolis illustrated how environmental law comprises national laws, international treaties, and European Union regulations and directives.

On top of the above, legal challenges and contemporary issues in environmental law were also addressed, focusing on the impact of buildings on energy consumption and the increasing urban population. With his presentation then, Mr. Karatsolis discussed the rise of greenhouse gas emissions and climate change, highlighting the urgency and rapid evolution of environmental law.

Overall, the presentation underscored the **crucial role of environmental law** in improving daily life and protecting citizens' health and personal development, while it also emphasised the highly technical nature of environmental law and its interdisciplinary approach, which involves collaboration with other scientific specializations. Consequently, this comprehensive view of environmental law showcased its significance as a political issue and its foundational role in shaping a sustainable future.



2023

K. Karatsolis, presentation on "The past and future of planning tools - The integration of climate change and energy neutrality legislation into the ESCHASE tool", the 2nd Conference on Real Estate Law, organised by NOMIKI BIBLIOTHIKI.

The presentation delved into the past and future of urban planning tools, emphasizing their evolution and the increasing integration of environmental concerns. Further, the presentation provided a nuanced view of urban planning tools, highlighting the shift towards sustainability and the critical role of climate change considerations in shaping future urban landscapes. The main aspects provided by Mr. Karatsolis, have been analyzed below.

Innovation in Urban Planning: The presentation focused on the innovative aspects in urban planning tools, particularly how they have evolved within the period 2013-2023 to better address environmental protection and sustainability concerns. Then, the focus was on the environmental plan provided under the ESCHASE (Special Spatial Strategic Investment Development Plan) tool, by illustrating the objective results of improving environmental protection indicators for the benefit of the investment. What is more, the presentation highlighted that the use of public assets aims at continuous evolution and improvement of the framework, while the ESCHASE was a tool that directly supported climate neutrality.

Global and European Context: The presentation touched upon the developments in urban planning at both international and European levels, stressing the importance of considering climate change impacts in urban planning processes. Additionally, the focus was on how the above-mentioned developments were integrated into the ESCHASE tool.

Integrating Climate Change: Lastly, the presentation proposed ways to incorporate climate change considerations into urban planning, such as the need for urban developments to be sustainable and environmentally friendly, ensuring cities are prepared for the challenges posed by climate change. Finally, the ESCHASE was introduced as a significant tool towards change.



K. Karatsolis, presentation on "Green transformation Legal tools", organised by the Technical Chamber of Greece - GREEN DEAL GREECE 2021-2030, The green revolution decade Conference.

The presentation was held by K. Karatsolis, at the Technical Chamber of Greece's conference entitled "GREEN DEAL GREECE 2021-2030, The green revolution decade". The presentation delved into the **legal tools and frameworks necessary for the green transformation of cities, a key aspect of contemporary urban development**. It focused on integrating environmental considerations into urban planning and development, emphasizing the legal implications and necessary policy adaptations. The presentation was structured in two parts, namely the theory and case studies in relation to the Phase A (years 2020-2023) and the practice and key aspects related to the Phase B (years 2023-2030).

As regards Phase A, Mr. Karatsolis highlighted the importance of NbS in urban planning, outlining their role in achieving sustainability and climate resilience in cities. Further, Mr. Karatsolis provided exceptional examples from the European era, such as Leuven, Belgium, while he also illustrated the EU's "100 Climate-Neutral Cities by 2030" initiative, which was seemed as pivotal in urban transformation, with relevant roadmaps for participating cities emphasizing Nature-based Solutions as a key element. The city of Ioannina was highlighted as a remarkable Greek participation in this program, while Mr. Karatsolis also said that this approach aligned with IPCC directives on CO2 emission reduction and climate change adaptation, highlighting NBS's crucial role in sustainable urban development.

As regards Phase B, Mr. Karatsolis emphasised the concept of neighbourhood engineering teams and their role in urban planning and sustainability, particularly in Ioannina city, mentioning the benefits of such initiatives and further characteristics. In addition, with his talk he stated that the goal is enhancing sustainability and achieving zero neutrality for the city.

The presentation provided for a series of **interconnected activities** these teams shall undertake dedicated to **neighbourhood transformation**. Further, as stated by Mr. Karatsolis, their core responsibility involved recording, evaluating, and coding a wide array of urban intervention proposals, both historical and contemporary. This thorough assessment ensured that the neighbourhood's evolution aligns with its residents' needs and aspirations.

Central to their strategy was the collection of suggestions from neighbourhood residents and community organizations, ensuring that each project resonated with the local community's vision. Following this, the teams engaged in a detailed evaluation process, preparing these proposals for submission to the municipality. This step transforms community feedback into practical, actionable plans.

A key focus of the presentation was the development of Nature-based Solutions, aimed at integrating natural elements into urban spaces, thereby enhancing environmental sustainability and living standards. To support these efforts, neighbourhood offices should be established as information and communication hubs, fostering community engagement and dialogue. Moreover, the teams should be involved in crafting comprehensive master plans and organizing architectural competitions in collaboration with the private sector, encouraging innovation in urban design.

In their commitment to fostering sustainable urban environments, these teams should not only coordinate with the municipality but also actively seek collaborations with technical universities and other entities. This approach underscored their dedication to pioneering sustainable and community-centred urban development.

Overall, the presentation outlined the **critical role of legal frameworks and tools in facilitating the green transformation of cities, underscoring the need for holistic approaches that integrate environmental sustainability into urban planning and development processes**.

2023

K. Karatsolis, presentation titled "Urban Planning Rules: The daily search for interpretation and the vision of the European Green Deal – Deviations in off-plan construction and dead ends", at the Technical Chamber of Greece (TEE) Western Crete in Municipality of Chania.

The presentation was held by Konstantinos Karatsolis during the seminar titled "**World Urbanism Day – Spatial Planning**", which was organised by the Technical Chamber of Greece (TEE) Western Crete in Municipality of Chania. More specifically, the presentation focused on **urban planning regulations**, particularly those related to construction outside of designated urban plans, within the context of the European Green Deal and climate agreements. With his presentation, Mr. Karatsolis addressed the complexities and interpretations of these rules.

In his comprehensive presentation, Konstantinos Karatsolis provided a detailed overview of urban planning and construction regulations, particularly emphasizing the intricacies involved in developing properties outside designated urban plans. In particular, the **key areas of focus** included the existing construction terms and specific conditions for **different types of developments**, such as (i) residences (as per Article 32, paragraph 1), (ii) tourist facilities, (iii) industrial and craft facilities, (iv) data centres, and (v) supply facilities.

Furthermore, Mr. Karatsolis underscored the importance of adhering to the **Council of State's jurisprudence**. Following that, several rulings as held by the State Council were provided, regarding the exceptional nature of construction in areas outside urban plans. These rulings emphasised the transitional nature of certain decrees and the potential adverse environmental impact of unrestricted construction, suggesting a need for more controlled and sustainable development practices.

A critical point of discussion was the expiration of these exceptional construction permissions and the special case of tourist accommodations ranging from 4,000 to 8,000 square meters. Reflecting on the State Council's jurisprudence, Mr. Karatsolis highlighted the problematic nature of extending the possibility of deviant construction on exceptional plots. He also addressed administrative considerations, like the workload of Urban Planning Departments and the principle of justified trust of the administered, which affect the timely issuance of construction permits.

To mitigate the above-mentioned challenges, Mr. Karatsolis proposed setting December 9, 2022, as a critical deadline for submitting complete construction applications, emphasizing



that delays in issuing preliminary approvals due to departmental workloads should not infringe upon the owners' rights to develop their properties. This proposal aimed to balance legal compliance with practical administrative constraints, ensuring a more streamlined and equitable approach to urban development.

Lastly, with his presentation he connected European Green Deal and Urban Climate Agreements with these urban planning considerations as well as with broader environmental and sustainability goals. This, consequently, suggested an awareness of the **need to balance development with environmental considerations**.

Consequently, and overall, Mr. Karatsolis' presentation provided a detailed and nuanced look at Greek urban planning laws, particularly in relation to construction outside of urban plans, and underscores the evolving nature of these laws in response to environmental concerns and legal precedents.

8.4.

CASE LAW COMMENTARY: CRITICAL EVALUATIONS OR COMMENTARIES ON SIGNIFICANT LEGAL PRECEDENTS

2023

E. Volaki, I. Tsakalogianni, "Observations to Council of State decision no. 2564/2022 - Rejection of an application for annulment of the Presidential Decree entitled "Special Strategic Investment Spatial Development Plan (in Greek: ΕΣΧΑΣΕ): The institutional framework of Strategic Investments, the guarantees for the protection of the natural environment and compatibility with urban planning", published in Legal Magazine Environment and Law.

The present article provided for critical observations related to the **decision no. 2564/2022** held by the Council of State. More specifically, the decision concerned the rejection of a cancellation request for a Presidential Decree approving a Special Spatial Development Plan for Strategic Investments "ESCHASE" (in Greek: ΕΣΧΑΣΕ) entitled "Tourist Development in Mykonos" at the "Karapetis" location in Ano Mera community of Mykonos Municipality (see above, the "success stories" section). This decision highlights the complex interplay between **strategic investment planning, environmental protection, and constitutional compliance** in Greek law, particularly in sensitive areas like Mykonos.

Key aspects of this decision as provided by the authors, are outlined below.

1. Regulatory Framework

The ESCHASE, as per Law 4447/2016 and tourism legislation (Law 4179/2013), was a structured receptacle for tourism activities, developed on a specific private property. Further, the ESCHASE represented a comprehensive approach to environmental impacts, ensuring that no deterioration in living conditions or exceeding the carrying capacity of the host areas. To this end, the provisions of ESCHASE must have been aligned with mild development in small islands.

2. Constitutional Compliance

The provisions of Article 12, paragraph 4 of Law 3986/2011, allowed ESCHASE to modify existing regulations, including Special Urban Plans (in Greek: ΕΠΣ), without overturning the regional spatial planning or general urban organization proposals of the Local Urban Plans (in Greek: ΤΠΣ) and measures from the Special Areas of Residential Control (in Greek: ΖΟΕ). What was more, these modifications were considered **compliant with Article 24 of the Constitution**.

3. Appropriateness of the Development Plan

The Presidential Decree was proposed by the Minister of Development and Investments, in line with Article 24, paragraph 5 of Law 3894/2010. In addition, the analysis highlighted that the decree's provision for a potential tourism port installation did not establish a co-competence of the Minister of Finance for its issuance.

4. Tourism Development Post-Special Spatial Framework Cancellation

The analysis provided that despite the cancellation of the Special Spatial Framework for Tourism by the Council of State, **tourism activities could continue** based on existing Regional Spatial Frameworks. Following the above, the property planned under ESCHASE fell into an area initially suitable for such tourism activities.

5. Environmental Approval and Future Considerations

It should be noted that, the environmental approval of ESCHASE included general principles and directions for minimum environmental protection, to be further specified during subsequent stages of environmental licensing for investments and individual installations.

6. Dissenting Opinions

According to the opinion held by five members of the court's panel, they disagreed with the administration's judgment, finding that **the contested presidential decree was not legitimate**. Further, they argued that it exceeded its authorizing provisions and was not aligned with the Constitution, particularly in allowing a new large-capacity hotel unit in Mykonos, deviating from the principles of mild development for small islands and directions of the Regional Spatial Framework of the South Aegean.

7. Concerns on Zoning Regulations

Finally, according to concerns expressed by three members of the Court, **Article 12, paragraph 4 of Law 3986/2011**, which allowed the Presidential Decree approving local and spatially specified ESCHASE to modify ZOE, **violated Article 24, paragraph 2 of the Constitution**. In particular, they argued that **the modifications did not primarily rely on spatial planning** criteria and exceeded the provisions of the ZOE Mykonos, which were already on the edge of their carrying capacity.



9. COMMITMENT TO RESULTS



9.1.

Reflection on the firm's dedication to achieving meaningful outcomes

DTK Law Firm's commitment to achieving meaningful outcomes is deeply rooted in our approach to legal services. In addition, our firm has consistently demonstrated a dedication to not only meeting but exceeding client expectations. This dedication is reflected in our comprehensive understanding of the law, meticulous attention to detail, and proactive strategies that adapt to evolving legal landscapes. We take pride in our ability to provide solutions that are not only legally sound but also strategically aligned with our clients' long-term objectives. Further, our firm's success in various challenging cases, particularly in the fields of environmental law, sustainability and spatial and urban planning, stands as a testament to our commitment to achieving impactful results.



9.2.

Future goals and strategies

Looking towards the future, DTK Law Firm is committed to continuing its tradition of excellence. Our goals include further expanding our expertise in key areas of law, especially focusing on sustainability, ESG criteria, and the complexities of global legal challenges. We further plan to invest in ongoing legal research and development, ensuring our team remains at the cutting edge of legal innovations. Our strategies will focus on enhancing client relationships through personalised legal counsel, expanding our regional and global footprint, and actively contributing to sustainable legal practices. We aim to not only respond to the current needs of our clients but also anticipate and prepare for future legal trends, ensuring we remain a reliable and forward-thinking partner in the legal landscape.

ANNEX
Our Publications

Table of Contents

2020

K. Karatsolis, I. Kanata, Ath. Michalakea, and, K. Filippakis, "Building Permit, Climate Change and Sustainability of Buildings" [p. 68](#)

K. Karatsolis, "Tall Buildings, what kind of cities do we want?", published in Legal Journal Environment & the Law (2020). [p. 82](#)

K. Karatsolis, "Why does Greece not have tall buildings?", published in CAPITAL.GR [p. 97](#)

2021

K. Karatsolis, E. Volaki, "Principles of Environmental Law at delimiting streams - Law and Nature", published in Nomos and Physis (Law and Nature). [p. 98](#)

K. Karatsolis, "Legislative changes in the field of issuing building permits", published in Legal Journal Environment and the Law by Nomiki Vivliothiki. [p. 106](#)

K. Kouroupaki, E. Volaki, "Building Identity or Engineering Certificate?", hosted in ECOPRESS [p. 114](#)

K. Karatsolis, A. Michalakea, "Not to miss the train on the European Green Deal", hosted in ECOPRESS [p. 117](#)

2022

K. Karatsolis, E. Koloventzou, "Climate Change: Necessary nature-based solutions (NBS)" - "The necessity of Nature-Based Solutions in the Greek legal order" - The main fields of application for nature-based solutions so far are parks and urban forests as well as the «greening» of buildings, hosted in ECOPRESS. [p. 120](#)

K. Karatsolis, "Nature-based solutions provide the best means of supplying terrestrial options through the protection, restoration, and sustainable management of natural resources", published in e-RED Magazine. [p. 121](#)

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "Marine Coastal Ecosystems and Human Activity in the Year 2022 - Codification and Recording of the Existing Law", published in Nomiko Vima, March - April 2022 Issue, Athens Bar Association.1 [p. 122](#)

2023

E. Volaki, I. Tsakalogianni, "Observations to Council of State decision no. 2564/2022 - Rejection of an application for annulment of the Presidential Decree entitled "Special Strategic Investment Spatial Development Plan (in Greek: ΕΣΧΑΣΕ): The institutional framework of Strategic Investments, the guarantees for the protection of the natural environment and compatibility with urban planning", published in Legal Magazine Environment and Law. [p. 136](#)

K. Karatsolis, I. Vasilopoulou, I. Tsakalogianni, "The Carrying Capacity through the Case Law of the Council of State", hosted in Nomos kai Physis ("Law and Nature"). [p. 142](#)

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "The Building heights of the New Building Regulation", published in Nomiko Vima Legal Journal, Athens Bar Association. [p. 155](#)

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, I. Vasilopoulou, "Dignified living and urban Planning", published in the Constitution Legal Journal, Issue of February 2023, Sakkoulas Publications. [p. 160](#)

2020

K. Karatsolis, I. Kanata, Ath. Michalakea, and, K. Filippakis, "Building Permit, Climate Change and Sustainability of Buildings".

Το παρόν κείμενο αποτελεί προδημοσίευση από το υπό έκδοση βιβλίο μας σχετικά με το Δίκαιο της Οικοδομικής Άδειας. Στο συγκεκριμένο κεφάλαιο μελετώνται τα ζητήματα έκδοσης των οικοδομικών αδειών που επιπίπτουν συγχρόνως στο πεδίο της περιβαλλοντικής προστασίας, και συγκεκριμένα στον αγώνα απέναντι στην Κλιματική Αλλαγή. Ο περιορισμένος χρονικός ορίζοντας να περιοριστούν οι καταστροφικές συνέπειες τις τελευταίας έχει κινητοποιήσει τα τελευταία χρόνια τους Διεθνείς Οργανισμούς αλλά και τις εθνικές κυβερνήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, τα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης έχουν λάβει αρκετές πρωτοβουλίες για τη συγκρότηση ενός θεσμικού πλαισίου που θα διασφαλίζει την ενεργειακή βιωσιμότητα εντός των κρατών-μελών της, οι οποίες εξετάζονται αναλυτικά στο παρόν κείμενο -με εκτενέστερη αναφορά στην Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία (EGD)-, κυρίως υπό το πρίσμα της βιώσιμης οικοδομικής πολιτικής. Γίνεται, επίσης, αναφορά σε καλές πρακτικές άλλων ευρωπαϊκών κρατών (Δανία, Ελβετία). Τέλος, επιχειρείται η κωδικοποίηση της αντίστοιχης ελληνικής νομοθεσίας, από τον Κανονισμό Θερμώσεως του 1980 ως τους νόμους εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με τις πρόσφατες ευρωπαϊκές οδηγίες, καταλήγοντας στη μελέτη του ζητήματος της ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων στο πλαίσιο έκδοσης οικοδομικών αδειών.»

Εισαγωγή

Στον σύγχρονο, ταχύτατα αναπτυσσόμενο κόσμο, το περιβάλλον και η προστασία του αναδεικνύονται ολοένα και περισσότερο σε προτεραιότητες της διεθνούς και ευρωπαϊκής πολιτικής. Σύμφωνα, μάλιστα, με την τελευταία έκθεση της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Αλλαγή του Κλίματος (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), η ανθρωπότητα έχει μόνο μία δεκαετία στη διάθεσή της για να περιορίσει τις καταστροφικές συνέπειες της κλιματικής αλλαγής και να διατηρήσει την παγκόσμια υπερθέρμανση στο μέγιστο των 1,5οC. Σε περίπτωση αποτυχίας, οι επιστήμονες προειδοποιούν για ένα δρόμο χωρίς επιστροφή. Επισημαίνουν πως η ραγδαία αύξηση έκλυσης εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (ιδίως διοξείδιο του άνθρακα, μεθάνιο, υποξείδιο του αζώτου, φθοριούχα αέρια) από ανθρώπινες δραστηριότητες έχει αλλάξει τη σύσταση της ατμόσφαιρας, με αποτέλεσμα την αύξηση ακραίων καιρικών φαινομένων που παρουσιάζονται με πρωτόγνωρη συχνότητα και ένταση, όπως μεγάλες δασικές πυρκαγιές με αντίστοιχη αύξηση των πλημμυρικών φαινομένων και την άνοδο της στάθμης της θάλασσας .

Αντιμέτωποι με την πρόκληση του μετριασμού της κλιματικής αλλαγής, οι ηγέτες της ΕΕ δεσμεύθηκαν να εξοικονομήσουν το 20% της προβλεπόμενης κατανάλωσης ενέργειας των κρατών μελών έως το 2020 και το 32,5% έως το 2030. Από την τελευταία αξιολόγηση που πραγματοποιήθηκε σχετικά με την πρόοδο των κρατών μελών προς την επίτευξη των στόχων αυτών προκύπτει ότι ο στόχος της ΕΕ για το 2020 στάθηκε αδύνατο να επιτευχθεί, αφού η κατανάλωση ενέργειας στην ΕΕ παρουσίασε ξανά αυξητική τάση από το 2014 και μετά.

Τα τελευταία χρόνια, ένας έντονος διεθνής διάλογος διεξάγεται μέσω της πλατφόρμας Talanoa Dialogue ανάμεσα στα συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης-Πλαίσιο των Ηνωμένων Εθνών για τις Κλιματικές Μεταβολές (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC). Οι Εθνικά Καθορισμένες Συνεισφορές (Nationally Determined Contributions – NDCs) της κάθε χώρας (πολύτιμη παρακαταθήκη της Συμφωνίας του Παρισιού) περιλαμβάνουν τις προσπάθειες που καταβάλλει για να μειώσει τις εθνικές εκπομπές και να προσαρμοστεί στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής. Οι περισσότερες χώρες έχουν πια συμπεριλάβει τα κτίρια στους τομείς για τους οποίους καταρτίζουν στρατηγικές μείωσης των εκπομπών .

Ευρωπαϊκές Οδηγίες σχετικά με την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων

Η μείωση της κατανάλωσης και της σπατάλης ενέργειας αποκτά διαρκώς αυξανόμενη σημασία στην ΕΕ, η οποία έχει δεσμευθεί να αναπτύξει ένα βιώσιμο, ανταγωνιστικό, ασφαλές και απαλλαγμένο από ανθρακούχες εκπομπές ενεργειακό σύστημα. Με το «Πλαίσιο Πολιτικής για την Ενέργεια και το Κλίμα», με ορίζοντα το 2030 (περίοδος 2021-2030), θεσπίζει φιλόδοξες δεσμεύσεις :

- Μείωση κατά τουλάχιστον 40% των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου (σε σχέση με τα επίπεδα του 1990)
- Αύξηση του ποσοστού των ανανεώσιμων πηγών ενέργειας κατά τουλάχιστον 32%
- Βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης κατά τουλάχιστον 32,5% (σε σχέση με την προβλεπόμενη κατανάλωση ενέργειας το 2030)

Τα κτίρια βρίσκονται στο επίκεντρο της πολιτικής της ΕΕ για την ενεργειακή απόδοση, δεδομένου ότι σε αυτά αναλογεί σχεδόν το 42% της κατανάλωσης τελικής ενέργειας ενώ παρουσιάζουν μεγάλο δυναμικό εξοικονόμησης ενέργειας. Η συμφωνία του Παρισιού του 2015 για την κλιματική αλλαγή, ενισχύει τις προσπάθειες της ΕΕ για απαλλαγή του κτιριακού δυναμικού της από τις ανθρακούχες εκπομπές.

Η σημασία της ενεργειακής απόδοσης και ο ρόλος του κτιριακού τομέα στην επίτευξη των στόχων της ΕΕ για την ενέργεια και το κλίμα και για τη μετάβαση στην καθαρή ενέργεια τονίζονται σε μια σειρά από Ανακοινώσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και άλλους ευρωπαϊκούς θεσμούς.

Η πλήρης εφαρμογή και επιβολή της ισχύουσας ενεργειακής νομοθεσίας της ΕΕ θεωρείται πρώτη προτεραιότητα για τη δημιουργία της Ενεργειακής Ένωσης που αποτελεί έναν από τους 5 βασικούς στόχους του ευρωπαϊκού στρατηγικού θεματολογίου στο οποίο τίθενται οι προτεραιότητες της ΕΕ για τα επόμενα χρόνια. Είναι, επιπλέον, θεμελιώδους σημασίας για την επίτευξη των στόχων ενεργειακής απόδοσης το 2030 και για να τεθεί η ΕΕ σε τροχιά πλήρους απαλλαγής του εθνικού κτιριακού δυναμικού από τις ανθρακούχες εκπομπές έως το 2050.

Σημειώνουμε ότι οι σχετικές με τον τομέα της ενέργειας ευρωπαϊκές οδηγίες έχουν σαν νομική βάση το άρθρο 194 της Συνθήκης για τη Λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ).

Στη συνέχεια, γίνεται αναφορά στις Ευρωπαϊκές Οδηγίες που αφορούν την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων.

Η Οδηγία 2002/91/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων αποτελεί την πρώτη σχετική με το ζήτημα οδηγία, η ισχύς της οποίας έπαψε στις 31/1/2012 αφού καταργήθηκε με την Οδηγία 2010/31/ΕΕ. Στην εν λόγω Οδηγία χρησιμοποιήθηκε επίσημα η έννοια της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων. Έτσι, από το 2002 τίθενται απαιτήσεις ενεργειακής κατανάλωσης για τη θέρμανση, την ψύξη, τον φωτισμό και την ηλεκτρική ενέργεια στα κτίρια.

Η Οδηγία 2010/31/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σχετικά με την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων (ΟΕΑΚ ή Energy Performance of Building Directive – EPBD) αποτελεί την κύρια υπάρχουσα νομοθετική πράξη σε επίπεδο ΕΕ για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων. Περιλαμβάνει αρκετές διατάξεις με σκοπό τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης τόσο των νέων όσο και των υφιστάμενων κτιρίων λαμβάνοντας υπόψη τις εξωτερικές κλιματολογικές και τις τοπικές συνθήκες, καθώς και τις κλιματικές απαιτήσεις των εσωτερικών χώρων και τη σχέση κόστους/οφέλους. Στις βασικότερες διατάξεις της οδηγίας περιλαμβάνονται απαιτήσεις σχετικά με τα εξής:

- Το κοινό γενικό πλαίσιο για μια μεθοδολογία υπολογισμού της συνολικής ενεργειακής απόδοσης κτιρίων και κτιριακών μονάδων
- Την εφαρμογή ελάχιστων απαιτήσεων για την ενεργειακή απόδοση των νέων κτιρίων και νέων κτιριακών μονάδων
- Την εφαρμογή ελάχιστων απαιτήσεων για την ενεργειακή απόδοση, ειδικότερα όσον αφορά: υφιστάμενα κτίρια, δομικά στοιχεία στα οποία γίνεται μεγάλης κλίμακας ανακαίνιση και τεχνικά συστήματα κτιρίων όταν εγκαθίστανται, αντικαθίστανται ή αναβαθμίζονται
- Την ενεργειακή πιστοποίηση κτιρίων ή κτιριακών μονάδων, την τακτική επιθεώρηση των συστημάτων θέρμανσης και κλιματισμού στα κτίρια, καθώς και ανεξάρτητα συστήματα ελέγχου για τα πιστοποιητικά ενεργειακής απόδοσης και τις εκθέσεις ελέγχου (παρ. 2, άρθρο 1)

Η Οδηγία 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για την Ενεργειακή Απόδοση (ΟΕΑ), παρότι περιλαμβάνει κυρίως διατάξεις σχετικά με την άρση των φραγμών στην αγορά ενέργειας και στην υπερνίκηση των αδυναμιών της αγοράς που παρεμποδίζουν την απόδοση στον εφοδιασμό και τη χρήση ενέργειας, εμπεριέχει και μικρό αριθμό διατάξεων σχετικά με την ανακαίνιση κτιρίων και τον υποδειγματικό ρόλο των κτιρίων που ανήκουν σε δημόσιους φορείς (άρθρα 4 & 5). Στις διατάξεις αυτές, περιλαμβάνονται απαιτήσεις σχετικά με τα εξής:

- Τη θέσπιση εθνικής μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κινητοποίηση επενδύσεων για την ανακαίνιση του αποτελούμενου από κατοικίες και εμπορικά κτίρια, δημόσια και ιδιωτικά, εθνικού κτιριακού αποθέματος
- Την απόδοση προτεραιότητας στα κτίρια της κεντρικής δημόσιας διοίκησης με τη χαμηλότερη ενεργειακή απόδοση, όπου αυτό είναι οικονομικώς αποδοτικό και τεχνικώς εφικτό.

Στις 30 Νοεμβρίου 2016, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρουσίασε μια πρόταση αναθεώρησης της Οδηγίας για την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων (2010/31/ΕΕ) στο πλαίσιο του ευρύτερου πακέτου «Καθαρή ενέργεια για όλους τους Ευρωπαίους» (COM(2016)0860) το οποίο αναμένεται να συμβάλει στην εκπλήρωση των στόχων της ΕΕ για το 2030 όσον αφορά την ενέργεια και το κλίμα. Επιπλέον, παρουσίασε την πρωτοβουλία «Εξυπνη χρηματοδότηση για έξυπνα κτίρια» στην οποία αναλύεται ο τρόπος τόνωσης των

δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων και η ενίσχυση του κλίματος εμπιστοσύνης στην αγορά για επενδύσεις στον τομέα της ενεργειακής απόδοσης.

Η Οδηγία 2018/844/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου αποτελεί την τροποποιημένη Οδηγία για την Ενεργειακή Απόδοση των Κτιρίων αφού τροποποιεί τις Οδηγίες 2010/31/ΕΕ και 2012/27/ΕΕ. Βασικός στόχος της τροποποίησης αυτής υπήρξε η επιτάχυνση της ανακαίνισης των κτιρίων στην ΕΕ. Σύμφωνα με την εν λόγω οδηγία, κάθε κράτος μέλος οφείλει να θεσπίσει μακροπρόθεσμη στρατηγική ανακαίνισης του εθνικού δυναμικού οικιστικών και μη οικιστικών κτιρίων, δημόσιων και ιδιωτικών, και μετατροπής τους σε υψηλής ενεργειακής απόδοσης και απαλλαγμένο από ανθρακούχες εκπομπές κτιριακό δυναμικό έως το 2050, διευκολύνοντας την οικονομικά αποδοτική μετατροπή υφιστάμενων κτιρίων σε Κτίρια Σχεδόν Μηδενικής Κατανάλωσης Ενέργειας (ΚΣΜΚΕ ή Nearly Zero Energy Buildings – nZEB).

Οι εθνικές στρατηγικές πρέπει να περιλαμβάνουν χάρτη πορείας με ενδεικτικά ορόσημα για το 2030, το 2040 και το 2050 και πρέπει να προσδιορίζουν τον τρόπο με τον οποίο τα εν λόγω ορόσημα συμβάλλουν στην επίτευξη των στόχων ενεργειακής απόδοσης της ΕΕ.

Τέλος, αξίζει η αναφορά στις Συστάσεις της Ευρωπαϊκής Επιτροπής με αρ. 2019/786 και 2019/1019 για την Ανακαίνιση Κτιρίων και για τον Εκσυγχρονισμό των Κτιρίων, αντίστοιχα.

Πρόσφατες πρωτοβουλίες των ευρωπαϊκών θεσμών

Στις 11 Δεκεμβρίου 2019 παρουσιάστηκε από την Ευρωπαϊκή Ένωση το Green New Deal. Στις 14 Ιανουαρίου 2020 ακολούθησε η παρουσίαση του Επενδυτικού Σχεδίου της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας και του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης και στις 4 Μαρτίου 2020 η πρόταση του Ευρωπαϊκού Συμφώνου για το κλίμα με το στόχο την κλιματική ουδετερότητα. Στις 10 Μαρτίου 2020 ακολούθησε η έγκριση της ευρωπαϊκής βιομηχανικής στρατηγικής και στις 11 Μαρτίου η πρόταση σχεδίου δράσης για μια κυκλική οικονομία που εστιάζει στη βιώσιμη χρήση των πόρων. Τέλος, στις 20 Μαΐου παρουσιάστηκε η στρατηγική «από το αγρόκτημα στο πιάτο» που στοχεύει στη βελτίωση της βιωσιμότητας των συστημάτων παραγωγής τροφίμων και η στρατηγική της ΕΕ για τη βιοποικιλότητα για το 2030.

1. Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία – European Green Deal (EGD)

«Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία» ορίζεται ως roadmap (χάρτης πορείας) της Ευρωπαϊκής Ένωσης στον οποίο περιλαμβάνονται διάφορες δράσεις μέσω των οποίων στοχεύει στο να καταστήσει βιώσιμη (sustainable) την οικονομία της, κυρίως με τη μετατροπή των κλιματικών και περιβαλλοντικών προκλήσεων σε ευκαιρίες σε όλους τους τομείς πολιτικής και να επιτύχει τη δίκαιη και χωρίς αποκλεισμούς, μετάβαση σε ένα νέο καθεστώς.

Μακροπρόθεσμος στόχος της «Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας» είναι να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση «κλιματικά ουδέτερη» μέχρι το έτος 2050, ήτοι μια οικονομία με μηδενικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Ειδικότερα, η κλιματική ουδετερότητα μπορεί να επιτευχθεί εάν οι εκπομπές άνθρακα μειωθούν στο ελάχιστο και όλες οι εναπομείνουσες εκπομπές άνθρακα αντισταθμίζονται από τα μέτρα προστασίας του κλίματος. Όπως προαναφέρθηκε, ο στόχος για την επίτευξη της «κλιματικής ουδετερότητας» ερείδεται στη σχετική δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της υπογραφής της Συμφωνίας του Παρισιού για το κλίμα το 2015.

Πριν αναφερθούμε εκτενέστερα στην εν λόγω πρωτοβουλία, θα πρέπει να επισημανθεί ότι η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία αποτελεί μέχρι στιγμής απλώς μια εξαγγελία μέτρων, τα οποία για να είναι νομικώς δεσμευτικά πρέπει να αποτελέσουν μέρος Ευρωπαϊκών Κανονισμών και Οδηγιών.

Η υλοποίηση των δράσεων του του «Green New Deal» και περαιτέρω η επίτευξη των στόχων που τίθενται μέσα από αυτό απαιτούν μεταρρυθμίσεις και θέσπιση κινήτρων για προσέλκυση επενδύσεων σε τεχνολογίες φιλικές προς το περιβάλλον, στήριξη καινοτομιών στον τομέα της βιομηχανίας, ανάπτυξη του δικτύου μεταφορών σε πιο «καθαρές» και οικονομικές μορφές, απαλλαγή του ενεργειακού τομέα από τις εκπομπές άνθρακα, διασφάλιση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων καθώς επίσης και διεθνή συνεργασία για τη βελτίωση των περιβαλλοντικών συνθηκών.

Ο «Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης» (Just Transition Mechanism):

Για τη μετάβαση στο νέο καθεστώς που εισάγεται με το Green New Deal απαιτείται η συμβολή και η συνεργασία των Κρατών – Μελών, των περιφερειών και των πόλεων, ωστόσο ενόψει των διαφορετικών οικονομικών, κοινωνικών κλπ. συνθηκών που επικρατούν μεταξύ τους θα υποστούν διαφορετικές επιπτώσεις. Πιο συγκεκριμένα, ορισμένες από αυτές θα επηρεαστούν ιδιαίτερα, για το λόγο δε αυτό θεσπίζεται ο μηχανισμός δίκαιης μετάβασης και ειδικότερα για να στηρίξει οικονομικά τις εν λόγω περιοχές και τους εργαζόμενους σ' αυτές με παράλληλη υλοποίηση των αναγκών για την επίτευξη των στόχων του Green New Deal επενδύσεων.

Με την εφαρμογή του εν λόγω Μηχανισμού θα διασφαλιστεί ότι η μετάβαση προς την κλιματικά ουδέτερη οικονομία θα πραγματοποιηθεί με δίκαιο τρόπο, χωρίς να αποκλειστεί κάποιος από τους εμπλε-

κόμηνους φορείς. Ο Μηχανισμός θα παρέχει στοχευμένη στήριξη τουλάχιστον 100 δισ. ευρώ κατά την περίοδο 2021-2027 στις περιφέρειες που πλήττονται περισσότερο κατά τη μετάβαση προς την πράσινη οικονομία ούτως ώστε να μειωθούν οι κοινωνικές και οικονομικές της επιπτώσεις. Επίσης, ο Μηχανισμός θα δημιουργήσει τις αναγκαίες επενδύσεις για να βοηθηθούν οι εργαζόμενοι και οι κοινότητες που εξαρτώνται από την αλυσίδα αξίας των ορυκτών καυσίμων και θα συμπληρώνει την ουσιαστική συνεισφορά του προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης μέσω όλων των προγραμμάτων που έχουν άμεση σχέση με τη μετάβαση.

Ο Μηχανισμός Δίκαιης Μετάβασης θα αποτελείται από τρεις κύριες πηγές χρηματοδότησης:

1. Ένα Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, το οποίο θα χρηματοδοτηθεί με νέα ενωσιακά κονδύλια ύψους 7,5 δισ. ευρώ, επιπλέον της πρότασης της Επιτροπής για τον επόμενο μακροπρόθεσμο προϋπολογισμό της ΕΕ. Προκειμένου να αξιοποιήσουν το μερίδιό τους από το Ταμείο, τα κράτη μέλη, σε συνεννόηση με την Επιτροπή, θα πρέπει να προσδιορίσουν τις επιλέξιμες περιοχές μέσω ειδικών σχεδίων μετάβασης περιοχών. Επίσης, για κάθε ευρώ από το Ταμείο Δίκαιης Μετάβασης, θα πρέπει να δεσμευτούν ότι θα συνεισφέρουν χρηματικά ποσά από το Ευρωπαϊκό Ταμείο Περιφερειακής Ανάπτυξης και το Ευρωπαϊκό Κοινωνικό Ταμείο+, καθώς και να παρέχουν και πρόσθετους εθνικούς πόρους. Συνδυαστικά, με τον τρόπο αυτό θα παρασχεθεί χρηματοδότηση ύψους μεταξύ 30 και 50 δισ. ευρώ, η οποία θα κινητοποιήσει ακόμη περισσότερες επενδύσεις. Το Ταμείο θα παρέχει κατά κύριο λόγο επιχορηγήσεις σε περιφέρειες. Για παράδειγμα, θα στηρίξει τους εργαζομένους ώστε να αναπτύξουν δεξιότητες και ικανότητες για την αγορά εργασίας του μέλλοντος, ενώ θα βοηθήσει και τις ΜΜΕ, τις νεοφυείς επιχειρήσεις και τα εκκολαπτήρια επιχειρήσεων ώστε να δημιουργήσουν νέες οικονομικές ευκαιρίες στις εν λόγω περιφέρειες. Θα στηρίξει επίσης επενδύσεις στον τομέα της μετάβασης στην καθαρή ενέργεια, για παράδειγμα στην ενεργειακή απόδοση.

2. Ένα ειδικό καθεστώς δίκαιης μετάβασης στο πλαίσιο του InvestEU για την κινητοποίηση επενδύσεων ύψους έως και 45 δισ. ευρώ. Με το καθεστώς αυτό θα επιδιωχθεί να προσελκυσθούν ιδιωτικές επενδύσεις, μεταξύ άλλων στους τομείς της βιώσιμης ενέργειας και των μεταφορών, που θα ωφελήσουν τις εν λόγω περιφέρειες και θα βοηθήσουν τις οικονομίες τους να βρουν νέες πηγές ανάπτυξης.

3. Έναν μηχανισμό δανειοδότησης του δημόσιου τομέα σε συνεργασία με την Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων, με τη στήριξη του προϋπολογισμού της ΕΕ, για την κινητοποίηση επενδύσεων ύψους μεταξύ 25 και 30 δισ. ευρώ. Ο μηχανισμός θα χρησιμοποιηθεί για τη χορήγηση δανείων στον δημόσιο τομέα, παραδείγματος χάριν για επενδύσεις σε δίκτυα τηλεθέρμανσης και ανακαίνιση κτιρίων. Η Επιτροπή θα υποβάλει νομοθετική πρόταση με σχετική ρύθμιση τον Μάρτιο του 2020.

Επιπλέον της οικονομικής στήριξης με τον τρόπο που προαναφέρθηκε, στα πλαίσια του Μηχανισμού Δίκαιης Μετάβασης, η Επιτροπή θα παρέχει τεχνική βοήθεια στα κράτη μέλη και στους επενδυτές, στους εργαζομένους, στις επιχειρήσεις και στις τοπικές οργανώσεις που πλήττονται από τη μετάβαση στο νέο καθεστώς.

Ο Ευρωπαϊκός Νόμος για το κλίμα (European Climate Law) και το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το κλίμα» (European Climate Pact):

Ο Ευρωπαϊκός Νόμος για το κλίμα προτάθηκε από την Επιτροπή στο πλαίσιο επίτευξης του στόχου της κλιματικής ουδετερότητας μέχρι το 2050 και προκειμένου να εισάγει νομικές υποχρεώσεις για τα κράτη-μέλη.

Το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το κλίμα» προτάθηκε από την Επιτροπή ούτως ώστε να συμβάλει στην κινητοποίηση των πολιτών, των επιχειρήσεων, των εθνικών, περιφερειακών και τοπικών αρχών ώστε μέσω συνεργασίας να δραστηριοποιηθούν σχετικά με τα ζητήματα που αφορούν στο κλίμα και στο περιβάλλον. Το «Ευρωπαϊκό Σύμφωνο για το κλίμα» θα συμβάλει επίσης στην ενεργοποίηση των επενδύσεων.

Το «Επενδυτικό Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας»/ «Το επενδυτικό σχέδιο Βιώσιμη Ευρώπη»

Το «Επενδυτικό Σχέδιο της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας» λειτουργώντας και συμπληρωματικά προς το Μηχανισμό Δίκαιης Μετάβασης και άλλες ενέργειες της Ευρωπαϊκής Ένωσης προς στήριξη των δράσεων του Green New Deal θα κινητοποιήσει τη χρηματοδότηση της Ευρωπαϊκής Ένωσης και θα δημιουργήσει ένα υποστηρικτικό πλαίσιο για τη διευκόλυνση και την τόνωση των δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων που είναι αναγκαίες για τη μετάβαση προς μια κλιματικά ουδέτερη, πράσινη και ανταγωνιστική οικονομία χωρίς αποκλεισμούς. Το επενδυτικό σχέδιο βασίζεται στα εξής:

α. Χρηματοδότηση: κινητοποίηση βιώσιμων επενδύσεων ύψους τουλάχιστον 1 τρισ. ευρώ κατά την επόμενη δεκαετία. Το μεγαλύτερο από ποτέ μερίδιο δαπανών για τη δράση για το κλίμα και το περιβάλλον από τον προϋπολογισμό της ΕΕ θα προσελκύσει ιδιωτική χρηματοδότηση, ενώ η Ευρωπαϊκή Τράπεζα Επενδύσεων θα διαδραματίσει βασικό ρόλο,

β. Διευκόλυνση: παροχή κινήτρων για την αποδέσμευση και τον αναπροσανατολισμό δημόσιων και ιδιωτικών επενδύσεων. Η ΕΕ θα παράσχει εργαλεία για τους επενδυτές θέτοντας τη βιώσιμη χρηματοδότηση

στο επίκεντρο του χρηματοπιστωτικού συστήματος, ενώ θα διευκολύνει και τις βιώσιμες επενδύσεις από τις δημόσιες αρχές ενθαρρύνοντας τους πράσινους προϋπολογισμούς και τις πράσινες δημόσιες συμβάσεις, καθώς και σχεδιάζοντας τρόπους διευκόλυνσης των διαδικασιών έγκρισης κρατικών ενισχύσεων για τις περιφέρειες δίκαιης μετάβασης και

γ. Πρακτική στήριξη: η Επιτροπή θα παρέχει στήριξη σε δημόσιες αρχές και φορείς υλοποίησης έργων κατά τον προγραμματισμό, τον σχεδιασμό και την εκτέλεση βιώσιμων έργων.

Το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (Buildings Performance Institute Europe – BPIE) τοποθετεί το ζήτημα των κτιρίων στο επίκεντρο των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας για μια σειρά από περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς λόγους .

Πράγματι, ένας από τους τομείς πολιτικής που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αυτός της «Οικοδόμησης και ανακαίνισης κτιρίων με αποδοτικό τρόπο ως προς την κατανάλωση ενέργειας» (παρ. 2.1.4).

Σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat στην κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των κτιρίων αναλογεί το 40% της κατανάλωσης ενέργειας (EE28). Επίσης, η κατασκευή και η ανακαίνιση των κτιρίων απαιτούν σημαντικές ποσότητες ενεργειακών και ορυκτών πόρων (π.χ. σκύρων, άμμου, τσιμέντου).

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έχει να αντιμετωπίσει τη διπλή πρόκληση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων και της οικονομικής προσιτότητας. Προκειμένου να επιτευχθούν οι στόχοι της ΕΕ αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση και το κλίμα προτείνει το διπλασιασμό του ετήσιου ποσοστού ανακαίνισης του κτιριακού αποθέματος που σήμερα κυμαίνεται από 0,4 ως 1,2% στα κράτη μέλη . Παρότι ένα «κύμα ανακαινίσεων» δημόσιων και ιδιωτικών κτιρίων φαινομενικά αντιτίθεται στο στόχο της οικονομικής προσιτότητας, οι ανακαινίσεις αυτές πρόκειται μακροπρόθεσμα να αποδειχθούν οικονομικά επωφελείς αφού θα μειώσουν τους λογαριασμούς ενέργειας, θα ελαττώσουν την ενεργειακή φτώχεια και θα ενισχύσουν την εθνική οικονομία, τονώνοντας τον κατασκευαστικό κλάδο .

Η Επιτροπή πρόκειται να επιβάλει αυστηρά την εφαρμογή της νομοθεσίας για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων ενώ το 2020 θα γίνει αξιολόγηση των εθνικών μακροπρόθεσμων στρατηγικών ανακαίνισης κτιρίων των κρατών μελών . Επιπλέον, η Επιτροπή θα επανεξετάσει τον κανονισμό για τα προϊόντα δομικών κατασκευών , ο οποίος θα πρέπει να εξασφαλίζει ότι ο σχεδιασμός και η ανακαίνιση κτιρίων σε όλα τα στάδια συμφωνεί με τις ανάγκες της κυκλικής οικονομίας και συμβάλλει σε αυξημένη ψηφιοποίηση και θωράκιση του κτιριακού αποθέματος έναντι της κλιματικής αλλαγής.

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την ανακαίνιση κτιρίων, η Επιτροπή προτείνει να συνεργαστεί με τα ενδιαφερόμενα μέρη σχετικά με μια νέα πρωτοβουλία που αφορά σε μια ανοικτή πλατφόρμα στην οποία θα συμμετέχουν ο κατασκευαστικός κλάδος, αρχιτέκτονες, μηχανικοί και οι τοπικές αρχές προκειμένου να αντιμετωπιστούν τα εμπόδια που προκύπτουν κατά τη διαδικασία της ανακαίνισης. Η πρωτοβουλία θα περιλαμβάνει καινοτόμα συστήματα χρηματοδότησης στο πλαίσιο του προγράμματος InvestEU. Επισημαίνεται ότι η Επιτροπή θα εργαστεί για την άρση των εθνικών κανονιστικών φραγμών που παρεμποδίζουν τις επενδύσεις στην ενεργειακή απόδοση σε μισθωμένα ή πολλαπλής ιδιοκτησίας κτίρια. Βασικό στόχο αποτελεί η οργάνωση των προσπαθειών ανακαίνισης κτιρίων σε μεγαλύτερα συγκροτήματα ώστε να επιτυγχάνονται καλύτεροι όροι χρηματοδότησης και οικονομίες κλίμακας.

Συνοπτικά, ο τομέας πολιτικής «Οικοδόμηση και ανακαίνιση» περιλαμβάνει τα παρακάτω:

A. Καλύτερη ενεργειακή απόδοση κτιρίων:

1. Οι τιμές των διαφόρων πηγών ενέργειας θα πρέπει να παρέχουν κίνητρα για ενεργειακά αποδοτικά κτίρια
2. Ο σχεδιασμός των κτιρίων θα πρέπει να είναι συμβατός με την κυκλική οικονομία
3. Αυξημένη ψηφιοποίηση
4. Μεγαλύτερη κλιματική θωράκιση των κτιρίων
5. Αυστηρή εφαρμογή των κανόνων ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων

B. Ανακαίνιση κτιρίων:

Επιπλέον, ειδικότερα για την ανακαίνιση κτιρίων, η Επιτροπή θα δημιουργήσει μια ανοικτή πλατφόρμα για κτίρια και τον κατασκευαστικό τομέα (αρχιτέκτονες, μηχανικούς και τοπικές αρχές) με στόχο:

1. Την ανάπτυξη καινοτόμων δυνατοτήτων χρηματοδότησης
2. Την προώθηση των επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση κτιρίων
3. Την ομαδοποίηση των προσπαθειών ανακαίνισης σε μεγάλα συγκροτήματα (κοινωνικές κατοικίες, σχολεία, νοσοκομεία) ώστε να προκύψουν οφέλη από τις οικονομίες κλίμακας

Επισημαίνεται δε ότι ιδιαίτερη προσοχή θα δοθεί στην ανακαίνιση των κοινωνικών κατοικιών, προκειμένου να βοηθηθούν τα νοικοκυριά που δυσκολεύονται να πληρώσουν τους λογαριασμούς για ενέργεια.

2. Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα «100 Κλιματικά Ουδέτερες Πόλεις Έως το 2030»

Το Ευρωπαϊκό Πρόγραμμα «100 κλιματικές ουδέτερες πόλεις έως το 2030» στοχεύει να υποστηρίξει τον μετασχηματισμό 100 ευρωπαϊκών πόλεων προς την κλιματική ουδετερότητα έως το 2030, συμβάλλοντας στην υλοποίηση της ατζέντας του ΟΗΕ για το 2030 και των στόχων της αειφόρου ανάπτυξης (Sustainable Development Goals – SDG's), καθώς και της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας (European Green Deal) έως το 2050, για τη βελτίωση της ευημερίας των πολιτών. Η Αποστολή προτείνεται από το Mission Board της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις κλιματικά ουδέτερες και έξυπνες πόλεις.

Σκοπός του Προγράμματος είναι οι 100 τελικά επιλεγμένες πόλεις να συνεργαστούν μεταξύ τους και να λειτουργήσουν ως πρότυποι κόμβοι καινοτομίας για όλες τις υπόλοιπες ευρωπαϊκές πόλεις. Μια «κλιματικά ουδέτερη και έξυπνη πόλη» θα αναζητήσει τρόπους παραγωγής και εξοικονόμησης ενέργειας μέσα από ανανεώσιμες πηγές και προηγμένες τεχνολογίες, έξυπνα δίκτυα, ευέλικτα συστήματα διαχείρισης ενέργειας, καθώς και αλλαγές στη συμπεριφορά του πολίτη (π.χ. μετακίνηση με ποδήλατο κ.ά.). Πρόκειται για μια συνολική προσπάθεια από τη βάση προς την κορυφή, η οποία απαιτεί τη συμμετοχή ολόκληρου του τοπικού οικοσυστήματος (Δήμος, κοινωνία των πολιτών, αγορά, επενδυτές, ακαδημαϊκός χώρος κ.ά.) και την υποστήριξη από όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης.

Το πρόγραμμα εστιάζει στις πόλεις αφού καλύπτουν το 3% της επιφάνειας του πλανήτη, αναπτύσσονται γοργά, και σε αυτές οφείλεται το 72% περίπου των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου. Παρότι το ζήτημα των κτιρίων θίγεται σε μικρό βαθμό, στο Πρόγραμμα αυτό υπάρχουν στοιχεία που αφορούν στα κτίρια και τη διαδικασία παραγωγής/αδειοδότησής τους, σαν μέρος του γενικότερου πλαισίου διακυβέρνησης και σχεδιασμού της πόλης.

Για παράδειγμα, στην κατεύθυνση «Νέες μορφές διακυβέρνησης» αναφέρεται ότι το νέο μοντέλο διακυβέρνησης θα πρέπει να περιλαμβάνει μια δημόσια διοίκηση που θα χαρακτηρίζεται από έναν πιο οριζόντιο, ολοκληρωμένο και καθοδηγούμενο από τους πολίτες τρόπο λειτουργίας. Θα προκύψει, δηλαδή, και άρα θα είναι προσαρμοσμένος στις ανάγκες των πολιτών, παρακάμπτοντας τα εμπόδια που γεννιούνται από την ως τώρα λειτουργία του.

Πρωτεύεται, επίσης, ένα νέο «Μοντέλο ολοκληρωμένου πολεοδομικού σχεδιασμού» στο οποίο σαν αφητηρία προτείνεται η τομή καθαρής και βιώσιμης αστικής κινητικότητας με κτίρια μηδενικών ενεργειακών αναγκών ή και παραγωγής πράσινης ενέργειας. Επιπλέον, στην κατεύθυνση «Έξυπνες τεχνολογίες, πλατφόρμες δεδομένων και ρύθμιση αστικών συστημάτων», αναφέρεται ότι οι έξυπνες τεχνολογίες και η συλλογή σχετικών δεδομένων μπορούν να συνεισφέρουν στην αποδοτικότερη χρήση των διαθέσιμων πόρων και στην ορθότερη λήψη αποφάσεων σε τομείς όπως η ενεργειακή κατανάλωση στα κτίρια.

Καλές Πρακτικές» από άλλες ευρωπαϊκές χώρες

Ελβετία

Ο νέος ενεργειακός νόμος της Ελβετίας τέθηκε σε ισχύ την 1η Ιανουαρίου 2018. Ένας από τους στόχους είναι η αύξηση της ενεργειακής αποδοτικότητας των κτιρίων, συμπεριλαμβανομένης της επιβολής φόρου CO₂ στα καύσιμα (θέρμανση και βιομηχανία). Από το 2018, έως 450 εκατομμύρια ελβετικά φράγκα/έτος που έχουν συγκεντρωθεί από το φόρο αυτό, διατέθηκαν για ανακαινίσεις κτιρίων και επιδότηση γεωθερμικής ενέργειας.

Δανία

Ο κτιριοδομικός κανονισμός της Δανίας έχει εισάγει δύο κατηγορίες ανακαίνισης, όπου οι ιδιοκτήτες μπορούν να επιλέξουν ανάμεσα σε δύο επίπεδα ανακαίνισης. Η διαδικασία ακολουθεί την προσέγγιση για τα νέα κτίρια, όπου περιλαμβάνεται και η ενέργεια από ανανεώσιμες πηγές και οι ιδιοκτήτες λαμβάνουν σημεία αναφοράς για νέα και υπάρχοντα κτίρια. Η ανώτερη κατηγορία ανακαίνισης θέτει απαιτήσεις για το επίπεδο άνεσης του εσωτερικού χώρου.

Γαλλία

Το διάταγμα αριθ. 2017-919 της 9ης Μαΐου 2017 θέτει την απαίτηση πραγματοποίησης βελτιώσεων ενεργειακής απόδοσης όταν πραγματοποιείται μια σημαντική ανακαίνιση. Η απαίτηση συνίσταται στην εφαρμογή πρόσθετης μόνωσης κατά την ανακαίνιση του 50% μιας εξωτερικής επιφάνειας (π.χ. ανακαίνιση προσόψεων, αντικατάσταση στέγης ή μετατροπή ενός μη θερμαινόμενου χώρου σε χώρο κύριας χρήσης) με στόχο μια προσέγγιση «μη μετάνοιας» μέσω της βέλτιστης αξιοποίησης της επένδυσης σε μια διαδικασία ανακαίνισης.

Γερμανία

Το διάταγμα εξοικονόμησης ενέργειας που έχει τεθεί σε ισχύ από το 2016, απαιτεί μείωση στην κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας κατά 25% και βελτίωση στη μόνωση κατά 20% για τα νέα κτίρια. Η βελτίωση της μόνωσης αποτελεί συνέχεια σημαντικών βελτιώσεων στη Γερμανία μέσω μιας σειράς πολιτικών, με τις οποίες έχει επιτευχθεί εξοικονόμηση ενέργειας στη θέρμανση άνω του 75% από το 1975.

Εργαλεία προώθησης των επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση των κτιρίων

Ευρωπαϊκά προγράμματα

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει ότι πολλές επενδύσεις ενεργειακής απόδοσης σε κτίρια δεν πραγματοποιούνται λόγω φραγμών της αγοράς. Σε αυτούς περιλαμβάνονται η έλλειψη ενημέρωσης και εμπειρογνωσίας σχετικά με τη χρηματοδότηση και τα οφέλη της ενεργειακής απόδοσης, το υψηλό αρχικό κόστος, αλλά και τα κανονιστικά εμπόδια για τα κτίρια πολλαπλής ιδιοκτησίας και τα αντικρουόμενα συμφέροντα ιδιοκτητών και μισθωτών (split incentive ή owner/tenant delimita).

Η τελευταία περίπτωση αφορά μια κατάσταση στην οποία ο ιδιοκτήτης του κτιρίου πληρώνει για τις αναβαθμίσεις της ενεργειακής απόδοσης, αλλά δεν είναι σε θέση να επωφεληθεί από τη μειωμένη χρήση ενέργειας, από την οποία ωφελείται ο μισθωτής. Ως εκ τούτου, ο ιδιοκτήτης έχει πιθανώς ελάχιστα κίνητρα για να επενδύσει σε βελτιώσεις της ενεργειακής απόδοσης του κτιρίου.

Στην σχετική έκθεση του Κοινού Κέντρου Ερευνών (Joint Research Center – JRC, εσωτερική επιστημονική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), προτείνονται μια σειρά από αρχές για μια επιτυχημένη προσέγγιση του προβλήματος. Σε αυτές περιλαμβάνονται:

- Ανακατανομή του κόστους και της εξοικονόμησης ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη (ιδιοκτήτες-μισθωτές)
- Ποσοτικός προσδιορισμός των μη ενεργειακών οφελών που συχνά παραμελούνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (αύξηση τιμής ενοικίασης για τον ιδιοκτήτη, αυξημένη άνεση για τον μισθωτή)
- Ανάδειξη της σχέσης χρήσης ενέργειας και κόστους στα ΠΕΑ για πιο ενήμερες αποφάσεις
- Σύνδεση της ενεργειακής αναβάθμισης με το κτίριο και όχι με τον ιδιοκτήτη ή τον ενοικιαστή μέσω ενσωμάτωσης του κόστους στους λογαριασμούς κοινής ωφέλειας ή στο φόρο ιδιοκτησίας
- Συμμετοχή ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα στον τομέα της ενέργειας για τη διευκόλυνση και το συντονισμό της διαδικασίας

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα LEAF (Low Energy Apartment Futures) δημιουργήθηκε για να αντιμετωπιστούν τα κανονιστικά εμπόδια που σχετίζονται με τις επενδύσεις ενεργειακής αναβάθμισης σε κτίρια πολλαπλής ιδιοκτησίας. Το πρόγραμμα ήταν σε ισχύ από τον Μάρτιο του 2013 ως το Μάρτιο του 2016, συμβάλλοντας στην ενεργειακή αναβάθμιση 24 κτιρίων (μελέτες περίπτωσης) σε 6 ευρωπαϊκές χώρες. Τα ευρήματα από αυτές τις μελέτες περίπτωσης βοηθούν στην κατανόηση των εμποδίων αλλά και των καλών πρακτικών που προέκυψαν κατά τη διαδικασία ενεργειακής αναβάθμισης κτιρίων πολλαπλής ιδιοκτησίας.

Από την πρωτοβουλία αυτή προέκυψαν: μια τεχνική εργαλειοθήκη (technical toolkit) για την επιλογή των κατάλληλων μέτρων ενεργειακής αναβάθμισης και μια εργαλειοθήκη εμπλοκής (engagement toolkit) για την εξασφάλιση συναίνεσης, χρηματοδότησης και αδειοδότησης.

Στις καλές πρακτικές περιλαμβάνονται οι εξής:

- Απαιτήση για εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης ταυτόχρονα με τη διεξαγωγή εργασιών συντήρησης
- Ελάχιστα όρια ενεργειακής απόδοσης κατά την πώληση ή ενοικίαση
- Point system στην τιμή ενοικίου (Η ενεργειακή αναβάθμιση προσθέτει πόντους και το ακίνητο μπορεί να μισθωθεί σε υψηλότερη τιμή)
- Μακροχρόνιες μισθώσεις (οι μισθωτές έχουν μεγαλύτερο κίνητρο επένδυσης στο κτίριο που δεν τους ανήκει, οι σχέσεις είναι καλύτερα δομημένες και οι εργασίες μπορούν να συντονιστούν καλύτερα)
- Καταβολή της επιδότησης εργασιών ενεργειακής αναβάθμισης απευθείας στους τεχνικούς εγκατάστασης ή στους διαχειριστές του κτιρίου
- Συνδυασμός επιδοτήσεων και δανείων

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα Total Concept δημιουργήθηκε για την προώθηση των ριζικών ανακαινίσεων μη οικιστικών κτιρίων. Το πρόγραμμα ήταν σε ισχύ από τον Μάρτιο του 2014 ως το Μάρτιο του 2017. Στόχος του ήταν να δείξει ότι η ενεργειακή αναβάθμιση μη οικιστικών κτιρίων μπορεί να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις κερδοφορίας που θέτει ο ιδιοκτήτης/επενδυτής και ως εκ τούτου, να γίνει κινητήριος μοχλός στη ριζική ανακαίνισή του που θα το μετατρέψει σε Κτίριο Σχεδόν Μηδενικής Κατανάλωσης Ενέργειας (ΚΣΜΚΕ – nZEB).

Το πρόγραμμα συνέβαλλε στην ενεργειακή αναβάθμιση 12 κτιρίων (μελέτες περίπτωσης) σε 5 χώρες της βόρειας Ευρώπης αφήνοντας σαν παρακαταθήκη χρήσιμες οδηγίες για τη διαδικασία ριζικής ανακαίνισης, τους ενεργειακούς συμβούλους και τους ιδιοκτήτες/επενδυτές καθώς και λογισμικό υπολογισμού της οικονομικής αποδοτικότητας του πακέτου δράσης.

Στα διδάγματα που προέκυψαν από το πρόγραμμα περιλαμβάνονται τα εξής :

- Οι εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης πρέπει να αποτελούν μέρος ευρύτερων και πρακτικά πιο αναγκαίων εργασιών ανακαίνισης του κτιρίου προκειμένου το συνολικό πακέτο δράσης να ικανοποιεί τις απαιτήσεις κερδοφορίας που θέτει ο ιδιοκτήτης/επενδυτής
- Αναλυτικός υπολογισμός της ενεργειακής κατανάλωσης του κτιρίου με χρήση δεδομένων υψηλής ποιότητας (ειδικά σε κτίρια πολλαπλών χρήσεων) για τον ακριβέστερο υπολογισμό της ενεργειακής εξοικονόμησης και την εφαρμογή των κατάλληλων συστημάτων ενεργειακής απόδοσης
- Ευελιξία στην εφαρμογή του πακέτου δράσης. Εφαρμογή μιας διαδικασίας ανακαίνισης «βήμα-βήμα» που δεν θα επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία του κτιρίου, με δυνατότητα χρονικής μετατόπισης εργασιών
- Συνεχείς αξιολογήσεις της σχέσης ενεργειακής απόδοσης και κερδοφορίας ώστε να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα

Το νομοθετικό πλαίσιο της Ελλάδας

Στην παράγραφο που ακολουθεί γίνεται προσπάθεια κωδικοποίησης της ελληνικής νομοθεσίας αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων από τον Κανονισμό Θερμομόνωσης του 1980 ως τους νόμους εναρμόνισης του ελληνικού δικαίου με τις σχετικές ευρωπαϊκές οδηγίες.

A. Ο Κανονισμός Θερμομόνωσης Κτιρίων και ο Κανονισμός για την Ορθολογική Χρήση και Εξοικονόμηση Ενέργειας

Ο Κανονισμός Θερμομόνωσης Κτιρίων (ΚΘΚ) του 1980 εγκρίνεται με το Π.Δ. της 1.6.1979 «Περί εγκρίσεως κανονισμού δια την θερμομόνωση των κτιρίων» (ΦΕΚ Δ' 362/4.7.1979). Σε αυτό επισημαίνεται η σημασία της θερμομόνωσης στην ευχάριστη διαμονή, την ορθολογική χρήση ενέργειας αλλά και τη μείωση της ρύπανσης της ατμόσφαιρας. Ορίζονται οι βασικές αρχές θερμομόνωσης, ο διαχωρισμός της χώρας βάσει θερμομονωτικών απαιτήσεων, οι απαιτήσεις θερμομόνωσης και τα μέτρα για τη διασφάλισή της. Ορίζεται επίσης, η υποχρέωση σύνταξης πλήρους μελέτης θερμομόνωσης για κάθε οικοδομή προοριζόμενη για κατοικία ή παραμονή ατόμων προς άσκηση οποιασδήποτε δραστηριότητας. Το εν λόγω Π.Δ. καταργήθηκε με το άρθρο 18 της ΥΑ Έγκρισης του ΚΕνΑΚ του 2010.

Με την ΚΥΑ 21475/4707/1998 «Περιορισμός των εκπομπών διοξειδίου του άνθρακα, με τον καθορισμό μέτρων και όρων για τη βελτίωση της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων» (ΦΕΚ Β' 880/19.8.1998) ορίζεται η υποχρέωση έκδοσης Κανονισμού για την Ορθολογική Χρήση και Εξοικονόμηση Ενέργειας (ΚΟΧΕΕ), κανονισμός που εγκρίνεται το 2000. Ο ΚΟΧΕΕ αντικαθιστά τον ΚΘΚ, εφαρμόζεται σε νέα κτίρια και στην ανακατασκευή των υφιστάμενων, προδιαγράφει νέα ενεργειακή μελέτη κτιρίου, το Δελτίο Ενεργειακής Ταυτότητας (ΔΕΤΑ), την ενεργειακή επιθεώρηση και τη διαδικασία ενεργειακής πιστοποίησης και ενεργειακής βαθμονόμησης κτιρίων. Η εν λόγω ΚΥΑ καταργείται επίσης με το άρθρο 18 της ΥΑ Έγκρισης του ΚΕνΑΚ του 2010.

B. Η εναρμόνιση του ελληνικού δικαίου με τις πρόσφατες Ευρωπαϊκές Οδηγίες

Ένα από τα τελευταία άρθρα των ευρωπαϊκών οδηγιών αφορά τη μεταφορά τους στο εθνικό δίκαιο της κάθε χώρας. Σε αυτό ορίζεται ότι τα κράτη μέλη οφείλουν να θεσπίσουν και να δημοσιεύσουν εντός ορισμένου χρονικού διαστήματος τις αναγκαίες νομοθετικές, κανονιστικές και διοικητικές πράξεις για να συμμορφωθούν με τις διατάξεις της εκάστοτε οδηγίας.

Όταν τα κράτη μέλη θεσπίζουν μέτρα, θα πρέπει να περιλαμβάνεται παραπομπή στη σχετική οδηγία ή να συνοδεύονται από παρόμοια παραπομπή στην επίσημη δημοσίευσή τους. Επίσης, τα κράτη μέλη οφείλουν να ανακοινώνουν στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή το κείμενο των ουσιαστών διατάξεων εσωτερικού δικαίου τις οποίες θεσπίζουν στον τομέα που διέπεται από την εκάστοτε οδηγία.

Σε περίπτωση μη συμμόρφωσης των κρατών μελών με τις υποχρεώσεις που απορρέουν από τις ευρωπαϊκές οδηγίες, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δύναται να παραπέμψει την εκάστοτε χώρα στο Δικαστήριο της ΕΕ.

Στον πίνακα που ακολουθεί σημειώνεται ο νόμος με τον οποίο το ελληνικό δίκαιο εναρμονίστηκε με την εκάστοτε ευρωπαϊκή οδηγία αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων.

Ευρωπαϊκές Οδηγίες	Ελληνική Νομοθεσία
Οδηγία 2002/91/ΕΚ	N. 3661/2008 (ΦΕΚ Α' 89/19.5.2008)
Οδηγία 2010/31/ΕΕ	N. 4122/2013 (ΦΕΚ Α' 42/19.2.2013)
Οδηγία 2012/27/ΕΕ	N. 4342/2015 (ΦΕΚ Α' 143/9.11.2015)
Οδηγία 2018/844/ΕΕ	N. 4685/2020 (ΦΕΚ Α' 92/7.5.2020)

Ο ν. 3661/2008 «Μέτρα για τη μείωση της ενεργειακής κατανάλωσης των κτιρίων και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 89/19.5.2008) προδιαγράφει τον Κανονισμό Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΚΕνΑΚ), το Πιστοποιητικό Ενεργειακής Απόδοσης (ΠΕΑ) και τα περί Ενεργειακών Επιθεωρητών. Βάσει του ν. 3661/2008, καταρτίστηκε ο πρώτος Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΚΕνΑΚ) του 2010 (ΥΑ Δ6/Β/

οικ.5825/30.3.2010 ΦΕΚ Β'407/9.4.2010) και το Π.Δ. 100/2010 «Ενεργειακοί Επιθεωρητές κτιρίων, λεβήτων και εγκαταστάσεων θέρμανσης και εγκαταστάσεων κλιματισμού» (ΦΕΚ Α' 177/6.10.2010).

Ο ν. 4122/2013 «Ενεργειακή Απόδοση Κτιρίων – Εναρμόνιση με την Οδηγία 2010/31/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 42/19.2.2013) προδιαγράφει τον νέο ΚΕνΑΚ και το «Εθνικό Σχέδιο αύξησης του αριθμού των κτιρίων με σχεδόν μηδενική κατανάλωση ενέργειας». Επίσης περιλαμβάνει διατάξεις σχετικά με την έκδοση οικοδομικής άδειας. Βάσει το ν. 4122/2013, καταρτίστηκε ο δεύτερος ΚΕνΑΚ του 2017 (Κ.Υ.Α. ΔΕΠΕΑ/οικ.178581/30.06.2017, ΦΕΚ Β' 2367/12.7.2017) και το «Εθνικό Σχέδιο αύξησης του αριθμού των κτιρίων με σχεδόν μηδενική κατανάλωση ενέργειας» (Υ.Α. ΥΠΕΝ/ΔΕΠΕΑ/85251/242/27.11.2018, ΦΕΚ Β' 5447/5.12.2018)

Ο ν. 4342/2015 (ΦΕΚ Α' 143/9.11.2015) προδιαγράφει την «Έκθεση Μακροπρόθεσμης Στρατηγικής για την κινητοποίηση επενδύσεων για την ανακαίνιση του κτιριακού αποθέματος που αποτελείται από κατοικίες και εμπορικά κτίρια, δημόσια και ιδιωτικά». Η δεύτερη έκδοση της εν λόγω Έκθεσης εγκρίθηκε με την απόφαση αριθμ. ΔΕΠΕΑ/Γ/οικ.175603 (ΦΕΚ Β' 2258/15.6.2018)

Ο ν. 4685/2020 «Εκσυγχρονισμός περιβαλλοντικής νομοθεσίας, ενσωμάτωση στην ελληνική νομοθεσία των Οδηγιών 2018/844 και 2019/692 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου και λοιπές διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 92/7.5.2020), τροποποιώντας το ν. 4122/2013, προδιαγράφει τη «Μακροπρόθεσμη Στρατηγική Ανακαίνισης του δημόσιου και ιδιωτικού κτιριακού αποθέματος και μετατροπής του σε κτιριακό δυναμικό απαλλαγμένο από ανθρακούχες εκπομπές και υψηλής ενεργειακής απόδοσης έως το έτος 2050».

Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων – ΚΕνΑΚ

Στον ΚΕνΑΚ ορίζεται η μεθοδολογία βάσει της οποίας υπολογίζεται η ενεργειακή απόδοση των κτιρίων. Περιλαμβάνει, εκτός από τα θερμομονωτικά χαρακτηριστικά των δομικών στοιχείων της εξωτερικής επιφάνειας του κτιρίου, και άλλους παράγοντες που διαδραματίζουν σημαντικό ρόλο όπως είναι οι εγκαταστάσεις θέρμανσης/κλιματισμού και παραγωγής ζεστού νερού χρήσης, η χρήση ανανεώσιμων πηγών ενέργειας, τα στοιχεία παθητικής θέρμανσης και ψύξης, η σκίαση, η ποιότητα του αέρα εσωτερικών χώρων, ο επαρκής φυσικός φωτισμός και ο σχεδιασμός του κτιρίου. Η μεθοδολογία υπολογισμού της ενεργειακής απόδοσης καλύπτει την ετήσια ενεργειακή απόδοση του κτιρίου και έχει εκπονηθεί σύμφωνα με τα σχετικά ευρωπαϊκά πρότυπα.

Με τον ΚΕνΑΚ καθορίζονται οι ελάχιστες απαιτήσεις για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων και των δομικών τους στοιχείων. Οι απαιτήσεις αυτές έχουν καθοριστεί με σκοπό να επιτευχθεί η βέλτιστη από πλευράς κόστους ισορροπία μεταξύ των συναφών επενδύσεων και των ενεργειακών δαπανών που εξοικονομούνται στη διάρκεια ολόκληρου του κύκλου ζωής του κτιρίου .

Η σχετική με τον ΚΕνΑΚ νομοθεσία είναι η εξής:

- Υ.Α. ΔΕΠΕΑ/οικ.178581/2017 «Έγκριση Κανονισμού Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων» (ΦΕΚ Β' 2367/12.7.2017)
- Υ.Α. ΔΕΠΕΑ/οικ. 170472/2018 «Τροποποίηση της ΔΕΠΕΑ/οικ. 178581/30.06.2017 κοινής υπουργικής απόφασης Έγκριση Κανονισμού Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων» (ΦΕΚ Β' 181/26.1.2018)

Τεχνικές Οδηγίες του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδος – ΤΟΤΕΕ

Στις ΤΟΤΕΕ καθορίζονται οι εθνικές προδιαγραφές για όλες τις παραμέτρους που απαιτούνται για την εφαρμογή της μεθοδολογίας υπολογισμών της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων, όπως αυτή ορίζεται στον ΚΕνΑΚ.

Οι προδιαγραφές αυτές, ορίζονται σε εθνικό επίπεδο και διαμορφώνονται ανάλογα με τις τεχνολογίες που εφαρμόζονται στην κατασκευή κτιρίων (δομικά υλικά και ηλεκτρομηχανολογικά συστήματα), το προφίλ λειτουργίας των κτιρίων, τις εσωτερικές συνθήκες λειτουργίας και τις ειδικές κλιματικές συνθήκες για κάθε περιοχή. Οι παράμετροι υποστηρίζουν την μεθοδολογία υπολογισμού της ενεργειακής απόδοσης κτηρίων, ενώ ταυτόχρονα διευκολύνουν αλλά και καθορίζουν το πλαίσιο της διαδικασίας επιθεώρησης κτηρίων και συστημάτων θέρμανσης, ψύξης και κλιματισμού.

Η σχετική με τις ΤΟΤΕΕ νομοθεσία είναι η εξής :

- Υ.Α. ΔΕΠΕΑ/οικ. 182365/2017 «Έγκριση και εφαρμογή των Τεχνικών Οδηγιών ΤΕΕ για την Ενεργειακή Απόδοση Κτιρίων» (ΦΕΚ Β' 4003/17.11.2017)
- Διορθώσεις Σφαλμάτων (ΦΕΚ Β' 4108/23.11.2017)

Εργαλεία προώθησης των επενδύσεων στην ενεργειακή απόδοση των κτιρίων

Ευρωπαϊκά προγράμματα

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή διαπιστώνει ότι πολλές επενδύσεις ενεργειακής απόδοσης σε κτίρια δεν πραγματοποιούνται λόγω φραγμών της αγοράς . Σε αυτούς περιλαμβάνονται η έλλειψη ενημέρωσης και εμπειρογνωσίας σχετικά με τη χρηματοδότηση και τα οφέλη της ενεργειακής απόδοσης, το υψηλό αρχικό κόστος,

αλλά και τα κανονιστικά εμπόδια για τα κτίρια πολλαπλής ιδιοκτησίας και τα αντικρουόμενα συμφέροντα ιδιοκτητών και μισθωτών (split incentive ή owner/tenant delimita).

Η τελευταία περίπτωση αφορά μια κατάσταση στην οποία ο ιδιοκτήτης του κτιρίου πληρώνει για τις αναβαθμίσεις της ενεργειακής απόδοσης, αλλά δεν είναι σε θέση να επωφεληθεί από τη μειωμένη χρήση ενέργειας, από την οποία ωφελείται ο μισθωτής. Ως εκ τούτου, ο ιδιοκτήτης έχει πιθανώς ελάχιστα κίνητρα για να επενδύσει σε βελτιώσεις της ενεργειακής απόδοσης του κτιρίου.

Στην σχετική έκθεση του Κοινού Κέντρου Ερευνών (Joint Research Center – JRC, εσωτερική επιστημονική υπηρεσία της Ευρωπαϊκής Επιτροπής), προτείνονται μια σειρά από αρχές για μια επιτυχημένη προσέγγιση του προβλήματος. Σε αυτές περιλαμβάνονται:

- Ανακατανομή του κόστους και της εξοικονόμησης ανάμεσα στα εμπλεκόμενα μέρη (ιδιοκτήτες-μισθωτές)
- Ποσοτικός προσδιορισμός των μη ενεργειακών οφελών που συχνά παραμελούνται στη διαδικασία λήψης αποφάσεων (αύξηση τιμής ενοικίασης για τον ιδιοκτήτη, αυξημένη άνεση για τον μισθωτή)
- Ανάδειξη της σχέσης χρήσης ενέργειας και κόστους στα ΠΕΑ για πιο ενήμερες αποφάσεις
- Σύνδεση της ενεργειακής αναβάθμισης με το κτίριο και όχι με τον ιδιοκτήτη ή τον ενοικιαστή μέσω ενσωμάτωσης του κόστους στους λογαριασμούς κοινής ωφέλειας ή στο φόρο ιδιοκτησίας
- Συμμετοχή ανεξάρτητου εμπειρογνώμονα στον τομέα της ενέργειας για τη διευκόλυνση και το συντονισμό της διαδικασίας

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα LEAF (Low Energy Apartment Futures) δημιουργήθηκε για να αντιμετωπιστούν τα κανονιστικά εμπόδια που σχετίζονται με τις επενδύσεις ενεργειακής αναβάθμισης σε κτίρια πολλαπλής ιδιοκτησίας. Το πρόγραμμα ήταν σε ισχύ από τον Μάρτιο του 2013 ως το Μάρτιο του 2016, συμβάλλοντας στην ενεργειακή αναβάθμιση 24 κτιρίων (μελέτες περίπτωσης) σε 6 ευρωπαϊκές χώρες. Τα ευρήματα από αυτές τις μελέτες περίπτωσης βοηθούν στην κατανόηση των εμποδίων αλλά και των καλών πρακτικών που προέκυψαν κατά τη διαδικασία ενεργειακής αναβάθμισης κτιρίων πολλαπλής ιδιοκτησίας.

Από την πρωτοβουλία αυτή προέκυψαν: μια τεχνική εργαλειοθήκη (technical toolkit) για την επιλογή των κατάλληλων μέτρων ενεργειακής αναβάθμισης και μια εργαλειοθήκη εμπλοκής (engagement toolkit) για την εξασφάλιση συναίνεσης, χρηματοδότησης και αδειοδότησης.

Στις καλές πρακτικές περιλαμβάνονται οι εξής:

- Απαιτήση για εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης ταυτόχρονα με τη διεξαγωγή εργασιών συντήρησης
- Ελάχιστα όρια ενεργειακής απόδοσης κατά την πώληση ή ενοικίαση
- Point system στην τιμή ενοικίου (Η ενεργειακή αναβάθμιση προσθέτει πόντους και το ακίνητο μπορεί να μισθωθεί σε υψηλότερη τιμή)
- Μακροχρόνιες μισθώσεις (οι μισθωτές έχουν μεγαλύτερο κίνητρο επένδυσης στο κτίριο που δεν τους ανήκει, οι σχέσεις είναι καλύτερα δομημένες και οι εργασίες μπορούν να συντονιστούν καλύτερα)
- Καταβολή της επιδότησης εργασιών ενεργειακής αναβάθμισης απευθείας στους τεχνικούς εγκατάστασης ή στους διαχειριστές του κτιρίου
- Συνδυασμός επιδοτήσεων και δανείων

Το ευρωπαϊκό πρόγραμμα Total Concept δημιουργήθηκε για την προώθηση των ριζικών ανακαινίσεων μη οικιστικών κτιρίων. Το πρόγραμμα ήταν σε ισχύ από τον Μάρτιο του 2014 ως το Μάρτιο του 2017. Στόχος του ήταν να δείξει ότι η ενεργειακή αναβάθμιση μη οικιστικών κτιρίων μπορεί να ικανοποιήσει τις απαιτήσεις κερδοφορίας που θέτει ο ιδιοκτήτης/επενδυτής και ως εκ τούτου, να γίνει κινητήριο μοχλός στη ριζική ανακαίνισή του που θα το μετατρέψει σε Κτίριο Σχεδόν Μηδενικής Κατανάλωσης Ενέργειας (ΚΣΜΚΕ – nZEB).

Το πρόγραμμα συνέβαλλε στην ενεργειακή αναβάθμιση 12 κτιρίων (μελέτες περίπτωσης) σε 5 χώρες της βόρειας Ευρώπης αφήνοντας σαν παρακαταθήκη χρήσιμες οδηγίες για τη διαδικασία ριζικής ανακαίνισης, τους ενεργειακούς συμβούλους και τους ιδιοκτήτες/επενδυτές καθώς και λογισμικό υπολογισμού της οικονομικής αποδοτικότητας του πακέτου δράσης.

Στα διδάγματα που προέκυψαν από το πρόγραμμα περιλαμβάνονται τα εξής :

- Οι εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης πρέπει να αποτελούν μέρος ευρύτερων και πρακτικά πιο αναγκαίων εργασιών ανακαίνισης του κτιρίου προκειμένου το συνολικό πακέτο δράσης να ικανοποιεί τις απαιτήσεις κερδοφορίας που θέτει ο ιδιοκτήτης/επενδυτής
- Αναλυτικός υπολογισμός της ενεργειακής κατανάλωσης του κτιρίου με χρήση δεδομένων υψηλής ποιότητας (ειδικά σε κτίρια πολλαπλών χρήσεων) για τον ακριβέστερο υπολογισμό της ενεργειακής εξοικονόμησης και την εφαρμογή των κατάλληλων συστημάτων ενεργειακής απόδοσης

- Ευελιξία στην εφαρμογή του πακέτου δράσης. Εφαρμογή μιας διαδικασίας ανακαίνισης «βήμα-βήμα» που δεν θα επηρεάσει σημαντικά τη λειτουργία του κτιρίου, με δυνατότητα χρονικής μετατόπισης εργασιών
- Συνεχείς αξιολογήσεις της σχέσης ενεργειακής απόδοσης και κερδοφορίας ώστε να επιτευχθούν τα επιθυμητά αποτελέσματα

Το ζήτημα της ενεργειακής απόδοσης των κτιρίων στη διαδικασία έκδοσης οικοδομικής άδειας

Στην παράγραφο αυτή επιχειρείται η κωδικοποίηση της ελληνικής νομοθεσίας αναφορικά με την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων και την έκδοση της οικοδομικής άδειας. Γίνεται αναφορά σε έννοιες όπως η Μελέτη Ενεργειακής Απόδοσης (ΜΕΑ) κτιρίου, το Πιστοποιητικό Ενεργειακής Απόδοσης (ΠΕΑ), οι Ενεργειακοί Επιθεωρητές και ο Κανονισμός Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΚΕνΑΚ).

A. Νέα ή ριζικά ανακαινιζόμενα κτίρια

Συνοπτικά, η σχετική με την ενεργειακή απόδοση του κτιρίου διαδικασία που απαιτείται για την έκδοση μιας οικοδομικής άδειας νέου ή ριζικά ανακαινιζόμενου κτιρίου είναι η εξής :

- Για την έκδοση οικοδομικής άδειας νέου ή ριζικά ανακαινιζόμενου υφιστάμενου κτιρίου ή κτιριακής μονάδας απαιτείται η εκπόνηση ΜΕΑ του κτιρίου σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΚΕνΑΚ και η ηλεκτρονική υποβολή της στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ. μαζί με τα υπόλοιπα κατά περίπτωση απαραίτητα δικαιολογητικά.
- Ένας Ενεργειακός Επιθεωρητής εκδίδει το ΠΕΑ του κτιρίου ή της κτιριακής μονάδας το οποίο υποβάλλεται και καταχωρείται ηλεκτρονικά στο Αρχείο Επιθεωρήσεως Κτιρίων του ΥΠΕΝ, ενώ αντίγραφο του υποβάλλεται στην οικεία Υπηρεσία Δόμησης, συνοδευόμενο από το πόρισμα του Ενεργειακού Επιθεωρητή σχετικά με όσα προσδιορίζονται στην ΜΕΑ.
- Σε περίπτωση θετικής έκβασης, η διαδικασία προχωρά με τους ελέγχους των Ελεγκτών Δόμησης και την έκδοση Πιστοποιητικού Ελέγχου Κατασκευής (ΠΕΚ).
- Σε περίπτωση που στο πόρισμα του Ενεργειακού Επιθεωρητή διαπιστώνεται η μη τήρηση των προσδιορισμένων στη ΜΕΑ ή των οριζόμενων από τη σχετική νομοθεσία, δεν εκδίδεται ΠΕΚ και ο εκάστοτε ιδιοκτήτης/διαχειριστής του κτιρίου υποχρεούται να εφαρμόσει εντός προθεσμίας ενός έτους από την έκδοση του ΠΕΑ, μέτρα βελτίωσης σύμφωνα με τις συστάσεις του Ενεργειακού Επιθεωρητή που αναφέρονται στην ΠΕΑ και στο πόρισμά του. Ακολούθως, διενεργείται εκ νέου ενεργειακή επιθεώρηση και εκδίδεται νέο ΠΕΑ.

Τα περιεχόμενα της Μελέτης Ενεργειακής Απόδοσης και του Πιστοποιητικού Ενεργειακής Απόδοσης ορίζονται στα άρθρα 12 και 13 του ΚΕνΑΚ, αντίστοιχα. Εδώ, θα αναφερθούμε στην ενεργειακή κατηγορία στην οποία κατατάσσεται το κτίριο ή η κτιριακή μονάδα. Ο ΚΕνΑΚ ορίζει 9 ενεργειακές κατηγορίες όπως φαίνεται στον πίνακα που ακολουθεί. Το κάθε κτίριο, ανάλογα με τη χρήση του, τα τεχνικά του χαρακτηριστικά και την υπολογιζόμενη ετήσια κατανάλωση πρωτογενούς ενέργειας που απαιτεί τη λειτουργία του, κατατάσσεται σε μία από τις 9 κατηγορίες.

Ενεργειακή κατηγορία	Κατηγορίες Κτιρίων
A+	A Νέο κτίριο ΣΜΚΕ (nZEB)
B+	Υφιστάμενο κτίριο ΣΜΚΕ (nZEB)
B	Κτίριο ΚΕνΑΚ
Γ	Κτίριο κανονισμού θερμομόνωσης (1980-2010)
Δ	
Ε	
Z	Κτίριο προ κανονισμού θερμομόνωσης (πριν το 1980)
Η	

Κάθε νέο κτίριο ή ριζικά ανακαινιζόμενο υφιστάμενο κτίριο θα πρέπει να ανήκει τουλάχιστον στην ενεργειακή κατηγορία Β. Ωστόσο, από την 1.1.2021, όλα τα νέα κτίρια πρέπει να είναι κτίρια σχεδόν μηδενικής κατανάλωσης ενέργειας, δηλαδή να ανήκουν τουλάχιστον στην ενεργειακή κατηγορία Α.

Στα νέα κτίρια ή κτιριακές μονάδες είναι υποχρεωτική η κάλυψη μέρους των αναγκών σε Ζεστό Νερό Χρήσης (ΖΝΧ) από ηλιοθερμικά συστήματα. Το ελάχιστο ποσοστό του ηλιακού μεριδίου σε ετήσια βάση καθορίζεται σε 60%.

Σημειώνουμε ότι ο «Νέος Οικοδομικός Κανονισμός» (ν. 4067/2012, ΦΕΚ Α' 79/9.4.2012, άρθρο 25) παρέχει κίνητρα για τη δημιουργία κτιρίων ελάχιστης ενεργειακής κατανάλωσης. Πιο συγκεκριμένα, δίδεται κίνητρο αύξησης του συντελεστή δόμησης κατά 5% σε κτίρια ενεργειακής κατηγορίας Α+ και αύξηση του συντελεστή δόμησης κατά 10% στην περίπτωση που το κτίριο επιτυγχάνει ιδιαίτερα υψηλό βαθμό ενεργειακής απόδοσης (πρωτογενής ενεργειακή κατανάλωση κάτω των 10 kWh/τ.μ./έτος) και περιβαλλοντικής απόδοσης.

Αξίζει να αναφέρουμε ότι το ΠΕΑ του κτιρίου μαζί με άλλα έγγραφα και πιστοποιητικά που περιγράφουν την υφιστάμενη κατάσταση του κτιρίου (οικοδομική άδεια, ΠΕΚ, κ.λπ.) πρόκειται να περιλαμβάνεται στην Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου (βλ. κεφάλαιο 2 του ν. 4495/2017) ώστε να μπορεί ο κάθε ιδιοκτήτης να έχει γνώση σχετικά με τη νομιμότητα, τη στατική επάρκεια, αλλά και την ενεργειακή κατάταξη του ακινήτου του.

B. Ενεργειακή αναβάθμιση υφιστάμενων κτιρίων

Η ευρωπαϊκή πολιτική πάνω στην ενεργειακή απόδοση των κτιρίων δίνει ολοένα και μεγαλύτερη έμφαση στην ενεργειακή αναβάθμιση του υπάρχοντος κτιριακού αποθέματος, οικιστικού και μη. Το ζήτημα της ενεργειακής αναβάθμισης των υφιστάμενων κτιρίων έχει μεγάλη σημασία για την Ελλάδα, αφού το 55% των κτιρίων με χρήση κατοικίας της χώρας θεωρούνται θερμικά απροστάτευτα, ανήκοντας στις τελευταίες ενεργειακές κατηγορίες.

Από την εμπειρία του προγράμματος «Εξοικονόμηση κατ' οίκον» προκύπτει ότι σε μια μέτρια ανακαίνιση η μέση εξοικονόμηση ενέργειας ανέρχεται σε περίπου 40%. Αντίστοιχα, από την εμπειρία των εκδοθέντων ΠΕΑ προκύπτει ότι μια βαθιά ανακαίνιση (δηλαδή η αναβάθμιση του κτιρίου σε ενεργειακή κατηγορία B) οδηγεί σε μέση εξοικονόμηση ενέργειας της τάξης του 60%. Στον πίνακα που ακολουθεί φαίνονται οι συνήθεις επεμβάσεις ενεργειακής αναβάθμισης και το είδος της διοικητικής πράξης που απαιτείται για την υλοποίησή τους:

Συνήθεις επεμβάσεις ενεργειακής αναβάθμισης	Διοικητική πράξη που απαιτείται
Τοποθέτηση εξωτερικού συστήματος θερμομόνωσης στις ελεύθερες όψεις	Έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας
Τοποθέτηση εσωτερικού συστήματος θερμομόνωσης	Δεν απαιτείται άδεια
Τοποθέτηση θερμομόνωσης στο δώμα	Δεν απαιτείται άδεια
Αντικατάσταση κουφωμάτων με νέα, υψηλότερης θερμομωτικής προστασίας (στο ίδιο άνοιγμα)	Δεν απαιτείται άδεια
Εγκατάσταση ηλιακού θερμοσίφωνα	Δεν απαιτείται άδεια
Πράσινα – φυτεμένα δώματα Έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας εγκατάσταση συστήματος κλιματισμού	Δεν απαιτείται άδεια

Συνήθως, η ενεργειακή αναβάθμιση ενός κτιρίου απαιτεί την εφαρμογή μιας σειράς επεμβάσεων αναφορικά με τη θέρμανση, τον κλιματισμό και το φωτισμό. Η υλοποίηση μεμονωμένων δράσεων χαμηλού κόστους (π.χ. η εγκατάσταση μόνο ηλιακού θερμοσίφωνα) εξοικονομεί μικρό ποσοστό των ενεργειακών αναγκών του κτιρίου. Συνιστάται, έτσι, η ενεργειακή αναβάθμιση να είναι μεγαλύτερου βάρους, συνδυάζοντας μέτρα εξοικονόμησης ενέργειας που βελτιώνουν συνολικά το κτίριο, τόσο το κέλυφος όσο και τα λειτουργικά του συστήματα.

Συνοπτικά, η διαδικασία ενεργειακής αναβάθμισης του κτιρίου είναι η εξής:

- Αποτύπωση του κτιρίου που πρόκειται να αναβαθμιστεί
- Εκπόνηση ΜΕΑ του κτιρίου σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΚΕνΑΚ στην οποία περιλαμβάνονται η ενεργειακή κατάταξη του κτιρίου, προτεινόμενες εργασίες για την ενεργειακή του αναβάθμιση και η κοστολόγησή τους. Λήψη απόφασης για τις εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης που πρόκειται να εκτελεστούν βάσει κόστους-οφέλους.
- Ηλεκτρονική υποβολή αιτήματος για Έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ. μαζί με τα υπόλοιπα κατά περίπτωση απαραίτητα δικαιολογητικά .
- Έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας και υλοποίηση της ενεργειακής αναβάθμισης
- Έκδοση ΠΕΑ από τον Ενεργειακό Επιθεωρητή το οποίο υποβάλλεται και καταχωρείται ηλεκτρονικά στο Αρχείο Επιθεωρήσεως Κτιρίων του ΥΠΕΝ.

Σημειώνουμε ότι σύμφωνα με την παρ. 7, άρθρο 102 του ν. 4495/2017 «Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ Α' 167/3.11.2017), αν για την υπαγωγή αυθαίρετων κατασκευών και χρήσεων ολοκληρωθούν εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης με βάση μελέτη αρμόδιου μηχανικού, το ενιαίο ειδικό πρόστιμο μειώνεται κατά το κόστος αυτών έως:

- πενήντα τοις εκατό (50%) για υπερβάσεις έως 250 τ.μ. σε οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες με χρήση κατοικίας και έως 500 τ.μ. σε οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες με άλλες χρήσεις πλην κατοικίας,
- τριάντα τοις εκατό (30%) για υπερβάσεις άνω των ανωτέρω αναφερομένων. Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας προσδιορίζεται κάθε θέμα σχετικό με την εφαρμογή του παρόντος, η μείωση των συντελεστών του ενιαίου ειδικού προστίμου, καθώς και η πρόβλεψη περιπτώσεων μείωσης του προστίμου για ειδικές κατηγορίες.

Γ. Ενεργειακή αναβάθμιση υφιστάμενων κτιρίων σε περιοχές χαρακτηρισμένες ως παραδοσιακοί οικισμοί, παραδοσιακά τμήματα πόλεων, περιοχές φυσικού κάλλους, αρχαιολογικοί χώροι, ιστορικοί τόποι ή/και σε κτίρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία, διατηρητέα κτίρια και στις ζώνες προστασίας αυτών.

Στην ιδιαίτερη αυτή περίπτωση απαιτείται η παροχή σύμφωνης γνώμης από το οικείο Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής (παρ. 1, άρ. 7 του ν. 4495/2017) όσο και από τα συλλογικά όργανα του ΥΠΠΟΑ σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ν. 3028/2002 «Για την προστασία των Αρχαιοτήτων και εν γένει της Πολιτιστικής Κληρονομιάς» (ΦΕΚ Α' 153/28.6.2002).

Ειδικότερα για τις εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης σε μνημεία ή διατηρητέα κτίρια:

Στην παράγραφο 7 του άρθρου 4 του ν. 4122/2013 τίθενται οι εξαιρέσεις των κτιρίων από την υποχρέωση τήρησης των ελαχίστων απαιτήσεων ενεργειακής απόδοσης. Οι περιπτώσεις κτιρίων που εξαιρούνται είναι: τα μνημεία, τα κτίρια που προστατεύονται ως μέρος συγκεκριμένου περιβάλλοντος ή λόγω της ιδιαίτερης αρχιτεκτονικής ή ιστορικής τους αξίας (όπως διατηρητέα και εντός παραδοσιακών οικισμών κτίρια), εφόσον η συμμόρφωση προς ορισμένες ελάχιστες απαιτήσεις ενεργειακής απόδοσης θα αλλοίωσε κατά τρόπο μη αποδεκτό τον χαρακτήρα ή την εμφάνισή τους, τα κτίρια που χρησιμοποιούνται ως χώροι λατρείας, κ.λπ.

Ωστόσο, στην Εγκύκλιο για το ΠΕΑ (ΥΑ ΔΕΠΕΑ/Γ/ 172335/16.02.2016) αναφέρεται ότι για κτίρια χαρακτηρισμένα ως διατηρητέα ή για κτίρια που ευρίσκονται εντός χαρακτηρισμένων ιστορικών τόπων ή παραδοσιακών οικισμών απαιτείται η έκδοση ΠΕΑ, εφόσον τα κτίρια αυτά δεν αποτελούν μνημεία.

Εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης, ωστόσο, έχουν εγκριθεί ακόμα και σε κτίρια χαρακτηρισμένα ως μνημεία.

Συνοπτικά, η διαδικασία ενεργειακής αναβάθμισης του κτιρίου στις περιπτώσεις αυτές, είναι η εξής:

- Αποτύπωση του κτιρίου που πρόκειται να αναβαθμιστεί
- Εκπόνηση ΜΕΑ του κτιρίου σύμφωνα με τα οριζόμενα στον ΚΕνΑΚ στην οποία περιλαμβάνονται η ενεργειακή κατάταξη του κτιρίου, προτεινόμενες εργασίες για την ενεργειακή του αναβάθμιση και η κοστολόγησή τους. Λήψη απόφασης για τις εργασίες ενεργειακής αναβάθμισης που πρόκειται να εκτελεστούν βάσει κόστους-οφέλους.
- Γνωμοδότηση από το Κεντρικό Συμβούλιο Νεωτέρων Μνημείων
 - Αίτηση εξέτασης της ΜΕΑ από το ΚΣΝΜ
 - Έγκριση της ΜΕΑ με τους όρους που περιλαμβάνονται στη σχετική απόφαση
 - Συμπλήρωση/τροποποίηση ΜΕΑ σύμφωνα με τους παραπάνω όρους
 - Υποβολή της τροποποιημένης ΜΕΑ στην οικεία Υπηρεσία Νεωτέρων Μνημείων και Τεχνικών Έργων προς έγκριση
 - Έλεγχος και θεώρηση της ΜΕΑ από τη Διεύθυνση Προστασίας και Αναστήλωσης Νεωτέρων και Σύγχρονων Μνημείων του ΥΠΠΟΑ.
- Γνωμοδότηση από το οικείο Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής
 - Ηλεκτρονική αίτηση εξέτασης της ΜΕΑ από το οικείο ΣΑ
 - Τυχόν συμπλήρωση πρόσθετων στοιχείων εντός 30 ημερών
 - Γνωμοδότηση, θετική ή αρνητική με σχετική τεκμηρίωση
 - Σε περίπτωση αρνητικής γνωμοδότησης, συμπλήρωση/τροποποίηση της ΜΕΑ και εκ νέου γνωμοδότηση
- Ηλεκτρονική υποβολή αιτήματος για Έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας στην αρμόδια Υ.ΔΟΜ. μαζί με τις εγκρίσεις των αρμόδιων υπηρεσιών και συλλογικών οργάνων, τις βεβαιώσεις μηχανικού, τα συμπληρωματικά σχέδια και τυχόν πρόσθετα δικαιολογητικά
- Έγκριση εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας
- Υλοποίηση των εργασιών ενεργειακής αναβάθμισης υπό την επίβλεψη της οικείας Υπηρεσίας Νεωτέρων Μνημείων και Τεχνικών Έργων
- Έκδοση ΠΕΑ από τον Ενεργειακό Επιθεωρητή το οποίο υποβάλλεται και καταχωρείται ηλεκτρονικά στο Αρχείο Επιθεωρήσεως Κτιρίων του ΥΠΕΝ

Δ. Προς μια πιο ευέλικτη διαδικασία

Η διαδικασία ενεργειακής αναβάθμισης κτιρίου σε περιοχές της περίπτωσης Γ αποτελεί μια σύνθετη και χρονοβόρα διαδικασία. Σε αυτό συντελεί η υποχρέωση γνωμοδότησης από τα αρμόδια Συμβούλια του ΥΠΠΟΑ και τα οικεία συλλογικά όργανα (ΣΑ). Πρόκειται για διαφορετικές γνωμοδοτήσεις αφού το πρώτο υπό το οποίο εξετάζεται η παρέμβαση είναι διαφορετικό. Στο άρθρο 7 της ΥΑ «Τεύχος οδηγιών για τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής» ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/11170/321/2020 (ΦΕΚ Β' 313/6.2.2020) σημειώνεται ότι «τα Σ.Α. αποφαινόμενα επί της αρτιότητας, της εσωτερικής συνοχής και της αισθητικής της αρχιτεκτονικής μελέτης καθώς και της αλληλεπίδρασης / συμβατότητας αυτής ως σύνολο αλλά και των επί μέρους αρ-

χιτεκτονικών / μορφολογικών στοιχείων που την συγκροτούν με το φυσικό ή το δομημένο / πολεοδομικό περιβάλλον του ακινήτου (προστατευόμενο ή μη), ενώ τα συλλογικά όργανα του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού επιλαμβάνονται βάσει των διατάξεων του ν. 3028/2002 προκειμένου να αποφανθούν ειδικότερα κατά πόσον η πρόταση βλάπτει ή μη, αμέσως ή εμμέσως το προστατευόμενο από το ΥΠ.ΠΟ.Α. πολιτιστικό αγαθό και εάν συνάδει με τον χαρακτήρα αυτού».

Οι γνωμοδοτήσεις αυτές, ωστόσο, συνιστούν στην ουσία μια διαδικασία παράλληλης αδειοδότησης με εκείνη της έγκρισης εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας. Για την απλοποίηση της διαδικασίας αυτής συνιστάται η εφαρμογή των διατάξεων της παρ.3 του άρθρου 7 της ΥΑ ΥΠΕΝ/ΔΑΟΚΑ/11170/321/2020 σύμφωνα με την οποία, «σε κάθε περίπτωση, για την αποφυγή αντικρουόμενων γνωμοδοτήσεων και ταλαιπωρίας των μελετητών, στις περιπτώσεις που απαιτούνται περισσότερες της μίας γνωμοδοτήσεις συλλογικών οργάνων, επιβάλλεται ο περιορισμός στην εξέταση του θέματος κατά λόγω αρμοδιότητας».

Η εν λόγω διαδικασία χαρακτηρίζεται, επιπλέον, από το σύνθημα της πολυνομίας αφού απαιτεί την εφαρμογή ενός πλήθους διατάξεων διαφορετικών νομοθετημάτων. Προκύπτει, έτσι, η ανάγκη κωδικοποίησης της σχετικής νομοθεσίας προς διευκόλυνση τόσο των μελετητών όσο και των σχετικών συλλογικών οργάνων.

Πηγές

1. Overcoming the Split Incentive Barrier in the Building Sector, JRC Technical Report, 2017 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC101251/Idna28058enn.pdf>
2. European Commission, «Good Practice in Energy Efficiency», 2017 <https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/publication/version2-web.pdf>
3. 2018 Global Status Report. Towards A Zero-Emission, Efficient And Resilient Buildings And Construction Sector, Global Alliance for Buildings and Construction (2018) https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/27140/Global_Status_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y
4. 2019 Global Status Report for Buildings and Construction. Towards A Zero-Emission, Efficient And Resilient Buildings And Construction Sector, Global Alliance for Buildings and Construction (2019) <https://globalabc.org/sites/default/files/2020-03/GSR2019.pdf>
5. Buildings Should Be At The Heart Of The European Green Deal. Here's Why. Discussion Paper, Buildings Performance Institute Europe, Brussels (2019) http://bpie.eu/wp-content/uploads/2019/12/EU-Green-Deal-buildings_BPIE_Discussionpaper_Dec2019.pdf
6. The Zero Carbon And Circular Economy Challenge In The Built Environment, Buildings Performance Institute Europe, Brussels (2019) <http://bpie.eu/wp-content/uploads/2019/06/Policy-Options-for-the-EU-and-its-Member-States-on-circularity.pdf>
7. Europe's Buildings Under the Microscope. A Country-by-country Review of the Energy Performance of Buildings, Buildings Performance Institute Europe, Brussels (2011) http://bpie.eu/wp-content/uploads/2015/10/HR_EU_B_under_microscope_study.pdf
8. «Ενεργειακή απόδοση των κτιρίων: επιβεβλημένη η μεγαλύτερη εστίαση στην οικονομική αποδοτικότητα», ειδική έκθεση αριθ. 11/2020, Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο, Λουξεμβούργο (2020) https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr20_11/sr_energy_efficiency_in_buildings_el.pdf
9. «Έκθεση μακροπρόθεσμης στρατηγικής για την κινητοποίηση επενδύσεων για την ανακαίνιση του αποτελούμενου από κατοικίες και εμπορικά κτίρια, δημόσια και ιδιωτικά, εθνικού κτιριακού αποθέματος» Έκδοση 2η, Απρίλιος 2018 (Υ.Α. ΔΕΠΕΑ/Γ/οικ.175603/04.06.2018, ΦΕΚ Β' 2258/15.6.2018) http://www.ypeka.gr/Portals/0/Files/Energeia/Eksikonomisi/Ktiria/EkthesiMakroprothesmisStratigikis_Aprilios2018.pdf

Ιστοσελίδες

1. EnergyHUB for ALL. Ο ελληνικός «κόμβος» για την ενεργειακή απόδοση των κτιρίων <http://www.energyhubforall.eu/>
2. ΥΠΕΚΑ. Εξοικονόμηση Ενέργειας στα Κτίρια <http://ypeka.gr/%CE%95%CE%BD%CE%AD%CF%81%CE%B3%CE%B5%CE%B9%CE%B1/%CE%95%CE%BE%CE%BF%CE%B9%CE%BA%CE%BF%CE%BD%CF%8C%CE%BC%CE%B7%CF%83%CE%B7/%CE%9A%CF%84%CE%AF%CF%81%CE%B9%CE%B1>
3. Κέντρο Ανανεώσιμων Πηγών & Εξοικονόμησης Ενέργειας (ΚΑΠΕ) <http://www.cres.gr/cres/index.html>
4. Ηλεκτρονική Βιβλιοθήκη ΚΕνΑΚ <http://www.kenak.gr/e-library.htm>
5. Αρχείο TOTEE http://portal.tee.gr/portal/page/portal/SCIENTIFIC_WORK/tech_odigies_totee
6. Cyprus Energy Agency <http://www.cea.org.cy/>

K. Karatsolis, "Tall Buildings, what kind of cities do we want?", published in Legal Journal Environment & the Law (2020).

1. Εισαγωγή

Το τελευταίο διάστημα εγέρθηκαν πολλοί προβληματισμοί σχετικά με το ζήτημα των ψηλών κτιρίων πλησίον του Μνημείου της Ακρόπολης. Στις συγκεκριμένες περιπτώσεις αδειών οικοδομής έγινε χρήση οριζοντίων διατάξεων (ορθών από περιβαλλοντικής απόψεως σύμφωνα με την αιτιολογική έκθεση του νόμου κατά τα άλλα) του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (άρθρα – 10-15 Ν 4067/2012) η οποίες μεταξύ άλλων υπό προϋποθέσεις μείωσης της κάλυψης, δημιουργίας ελεύθερου – δημοσίου χώρου, υποχρέωσης δημιουργίας φυτεμένων δωματίων και ενεργειακής αναβάθμισης των κτιρίων επιτρέπει την αύξηση του ύψους των οικοδομών αναλογικά. Βεβαίως στην περίπτωση μας (Πλησίον του Μνημείου της Ακρόπολης) αναδείχτηκε ότι σε ιδιάζουσες περιπτώσεις λόγω της ιδιαίτερης και εξαιρετικής φυσιογνωμίας κάποιων περιοχών αλλά και λόγω ειδικών συνθηκών – όπως η θέα- πλησίον μνημείων η εφαρμογή οριζοντίων διατάξεων είναι από τη γένεση της προβληματική. Ειδικότερα με τις 705 και 706/2020 αποφάσεις της Ολομέλειας του ΣΤΕ σχετικά με την αναστολή αδειών και οικοδομικών εργασιών στην περιοχή Μακρυγιάννη αποτυπώθηκαν μεταξύ άλλων τα εξής: Με την απόφαση 705/2020 της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας απερρίφθη αίτηση ακυρώσεως κατά κανονιστικής αποφάσεως του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας, με την οποία επιβλήθηκε, για ένα έτος, αναστολή χορήγησης οικοδομικών αδειών και εκτέλεσης εργασιών για την ανέγερση κτιρίων με ύψος άνω των 17.50 μ. στην περιοχή Μακρυγιάννη-Κουκάκι του Δήμου Αθηναίων, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλεως των Αθηνών. Κατ' αρχάς, το Δικαστήριο επανέλαβε την πάγια νομολογία του, κατά την οποία με το άρθρο 24 § 1 και 6 του Συντάγματος και τις διατάξεις του Ν 3028/2002 επιβάλλεται η αποτελεσματική προστασία των μνημείων και λοιπών στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος, μεταξύ των οποίων και οι αρχαιολογικοί χώροι που αποτελούν ενεργούς οικισμούς, καθώς και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους χώρου. Προς τούτο τα όργανα του Κράτους οφείλουν να λαμβάνουν τα κατάλληλα μέτρα, προληπτικά και κατασταλτικά, κανονιστικά ή ατομικά, ώστε να εξασφαλίζεται στο διηνεκές η αποτελεσματική προστασία των μνημείων και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους περιβάλλοντος χώρου, επεμβαίνοντας στο αναγκαίο μέτρο στο δικαίωμα της ιδιοκτησίας, που προστατεύεται από το άρθρο 17 του Συντάγματος και το 1ο Πρόσθετο Πρωτόκολλο [Π.Π.] της ΕΣΔΑ. Εξ άλλου, το άρθρο 24 § 2 του Συντάγματος επιβάλλει την ορθολογική πολεοδόμηση των οικισμών, σύμφωνα με την ιδιομορφία και τις ανάγκες κάθε περιοχής και βάσει των πορισμάτων των οικείων επιστημών (χωροταξία, πολεοδομία, αρχαιολογία κλπ), ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Εν όψει τούτων επισημάνθηκε, όπως και με την πρόσφατη απόφαση ΣτΕ ΟΛ 2102/2019, ότι το προβλεπόμενο στο άρθρο 14 περ. 6 του Ν 3028/2002 ΠΔ/γμα για τον καθορισμό των χρήσεων γής και των όρων δόμησης της περιοχής Μακρυγιάννη, η οποία αποτελεί ενεργό οικισμό και κηρυγμένο αρχαιολογικό χώρο από το 2004, δεν έχει εκδοθεί παρά το ότι παρήλθε ο εύλογος χρόνος από την κήρυξη, με αποτέλεσμα την ελλιπή προστασία του σημαντικότερου μνημείου της κλασικής αρχαιότητας (σκ. 5, 6, 8). Περαιτέρω, κρίθηκε ότι η εξουσιοδοτική διάταξη (άρθρο 6 παρ. 7 του Ν 4067/2012) συνάδει με τα άρθρα 17 του Συντάγματος και 1 του 1ου Π.Π. της ΕΣΔΑ, διότι η αναστολή οικοδομικών αδειών και εργασιών, με την οποία επιδιώκεται η αποτροπή δημιουργίας πραγματικών καταστάσεων που θα δυσχέραιναν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, αποτελεί προσωρινό περιορισμό της ιδιοκτησίας, επιβάλλεται χάριν του δημοσίου συμφέροντος, ήτοι για την προστασία του οικιστικού και του πολιτιστικού περιβάλλοντος, και υπόκειται σε δικαστικό έλεγχο. Εξ άλλου η αυτή διάταξη είναι ειδική και ορισμένη, κατά την έννοια του άρθρου 43 § 2 του Συντάγματος, θεμιτώς δε προβλέπει την έκδοση υπουργικής αποφάσεως και όχι ΠΔ/τος, διότι το ζήτημα της αρμοδιότητας είναι ειδικό εν σχέσει με τη ρύθμιση του θέματος στον νόμο. Με αντίστοιχες σκέψεις κρίθηκε ότι το επιβληθέν μέτρο της αναστολής κινείται εντός των πλαισίων της εξουσιοδοτήσεως και δεν θίγει υπέρμετρα την ιδιοκτησία, διότι δεν επιβάλλει πλήρη απαγόρευση δομήσεως αλλά μερική, επιτρέπει δε επαρκή εκμετάλλευση του ακινήτου με την ανέγερση οικοδομών μέχρι 17,50 μ. Περαιτέρω κρίθηκε ότι θεμιτώς ελήφθη υπ' όψη ως κριτήριο το ύψος των οικοδομών, διότι η Διοίκηση διαπίστωσε ότι η ανέγερση πολυώροφων κτιρίων γύρω από την Ακρόπολη υποβαθμίζει το μνημείο και τον περιβάλλοντα χώρο του. Τέλος, ορθώς η Διοίκηση δεν έλαβε υπ' όψη κριτήρια συναπτόμενα με τα χαρακτηριστικά των υπό ανέγερση κτιρίων (μορφολογία), διότι τα ζητήματα αυτά εξετάζονται κατά το επόμενο στάδιο της χορήγησης εγκρίσεως κατά τις διατάξεις του Ν 3028/2002, οι οποίες εφαρμόζονται και κατά το διάστημα της αναστολής (σκ. 9-11). Στη συνέχεια, κρίθηκε ότι δεν στοιχειοθετείται παράβαση των αρχών της δικαιολογημένης εμπιστοσύνης και της χρηστής διοικήσεως, ούτε κατάχρηση εξουσίας, εκ του ότι η Διοίκηση, με τη χορήγηση εγκρίσεως του Ν 3028/2002 και προέγκρισης οικοδομικής άδειας για την ανέγερση ξενοδοχείου δημιούργησε στην αιτούσα την πεποίθηση ότι δεν θα τροποποιηθεί το σχέδιο πόλεως και δεν θα επιβληθεί αναστολή. Και τούτο διότι η Διοίκηση δεν κωλύεται να τροποποιεί το πολεοδομικό καθεστώς εφ' όσον συντρέχει σχετική ανάγκη, ενώ η αρχή της εμπιστοσύνης ουδόλως

επιβάλλει την διαιώνιση των ισχυουσών πολεοδομικών ρυθμίσεων. Περαιτέρω, καθ' ερμηνεία του πολεοδομικού καθεστώτος της περιοχής, των διαδοχικών ισχυσάντων ΓΟΚ και των άρθρων 1 § 4 και 5, 15 § 1, και 35 του ΝΟΚ, κρίθηκε ότι ο υπολογισμός του μέγιστου ύψους των κτιρίων σε συνάρτηση με τον σ.δ., κατά το άρθρο 15 παρ. 1 αυτού, δεν εφαρμόζεται όταν με ειδικά διατάγματα προϋφιστάμενα του ΝΟΚ έχουν ορισθεί για περιοχές ή οικισμούς συγκεκριμένοι όροι δομήσεως, όπως ανώτατα ύψη κτιρίων. Αντίθετη ερμηνεία, κατά την οποία με το άρθρο 15 παρ. 1 του ΝΟΚ προσαυξάνεται "αυτομάτως" το ανώτατο ύψος των οικοδομών, σε συνάρτηση με τον σ.δ., σε όλους τους οικισμούς της χώρας και αδιαφόρως του ειδικού πολεοδομικού καθεστώτος εκάστου, θα αντέκειτο στο άρθρο 24 § 2 του Συντ., το οποίο επιβάλλει την ορθολογική πολεοδόμηση των οικισμών κατόπιν μελέτης της φυσιογνωμίας κάθε περιοχής και με τη συμμετοχή του οικείου ΟΤΑ και των ενδιαφερόμενων πολιτών, δεν επιτρέπει δε την δια γενικής διατάξεως και χωρίς ειδική μελέτη κατάργηση, συλλήβδην, των ειδικών όρων δόμησης που είχαν θεσπισθεί για κάθε περιοχή με τήρηση των ανωτέρω εγγυήσεων. Για την ταυτότητα του λόγου, δεν εφαρμόζονται αυτοτελώς οι διατάξεις περί προσαυξήσεως του ύψους σε περίπτωση φυτεμένου δώματος, εκτός αν οι ειδικές διατάξεις κάθε περιοχής το επιτρέπουν (άρθρο 18 παρ. 1 του ΝΟΚ). Εν όψει τούτων, κρίθηκε ότι στην επίμαχη περιοχή δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις του ΝΟΚ αλλά οι ειδικές διατάξεις του β.δ. της 30.8-9.9.1955, οι οποίες ορίζουν για τον τομέα του επίδικου ακινήτου ως ανώτατο ύψος τα 21 μ. Τούτο δε ανεξαρτήτως του αν ληπτέος υπ' όψη σ.δ. είναι αυτός που όριζε το ΠΔ του 1978 (3,6), ή ο μ.σ.δ. 2,5 που ορίζει για την περιοχή Μακρυγιάννη το ΓΠΣ του Δήμου Αθηναίων. Η νομολογία αυτή συνεχίζει και επεκτείνει την υπάρχουσα νομολογία του Δικαστηρίου με την οποία ερμηνεύθηκαν ταυτόσημα οι διατάξεις του άρθρου 9 § 7-9 του ΓΟΚ 1985, Ν 1577/1985 (ΣΕ 1383/2016 7μ., 796/2016, 1120/2008). Τέλος, κρίθηκε ότι δεν παραβιάσθηκε η αρχή της ισότητας εκ του ότι η Διοίκηση επέτρεψε την ανέγερση άλλων υψηλών κτιρίων στην περιοχή βάσει των διατάξεων του ΓΟΚ και του ΝΟΚ, διότι δεν νοείται ισότητα στην παρανομία και συνεπώς, ακόμη και αν η Διοίκηση κακώς εφήρμοσε τον νόμο σε άλλες περιπτώσεις, δεν υποχρεούται η ίδια ούτε τα Δικαστήρια να τον εφαρμόσουν κακώς και στο μέλλον (σκ. 15).

Με την 706/2020 απόφαση της Ολομέλειας του Συμβουλίου της Επικρατείας απερρίφθη αίτηση ακυρώσεως κατά αποφάσεως της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, με την οποία ανακλήθηκε απόφαση της ίδιας Υπουργού, με την οποία είχε εγκριθεί κατά τον αρχαιολογικό νόμο α) η ανέγερση εννεαώροφου κτιρίου με τρία υπόγεια και δώμα με πέργκολα και ασκεπή πισίνα σε ακίνητο επί των οδών Μισαραλιώτου 7-11 και Τσάμη Καρατάση, στην περιοχή Μακρυγιάννη του Δήμου Αθηναίων, εντός του κηρυγμένου αρχαιολογικού χώρου της πόλεως των Αθηνών και β) η επισκευή υφισταμένου διώροφου διατηρητέου κτηρίου εντός του ακινήτου. Κατ' αρχάς το Δικαστήριο, ερμηνεύοντας τις διατάξεις του άρθρου 24 παρ. 1 και 6 του Συντάγματος, επανέλαβε την πάγια νομολογία του, κατά την οποία τα όργανα του Κράτους λαμβάνουν τα αναγκαία μέτρα για να εξασφαλίζεται στο διηνεκές η προστασία και η διατήρηση των μνημείων και λοιπών στοιχείων του πολιτιστικού περιβάλλοντος και του αναγκαίου για την ανάδειξή τους περιβάλλοντος χώρου, η οποία περιλαμβάνει και την άρση της προσβολής του μνημείου και την αποκατάσταση της μορφής του (σκ. 5). Ακολούθως επανέλαβε ότι κατά το άρθρο 10 του αρχαιολογικού νόμου (Ν 3028/2002) επεμβάσεις επί αρχαίων κατ' αρχήν απαγορεύονται (§ 1) ενώ επεμβάσεις πλησίον αρχαίων επιτρέπονται μόνο κατόπιν εγκρίσεως του Υπουργού Πολιτισμού, μετά από γνωμοδότηση του αρμόδιου συμβουλίου (§ 3), ειδικά δε ως προς τις οικοδομικές εργασίες, εξετάζεται αν το κτίσμα, εν όψει των διαστάσεων, της μορφής και της απόστασής του από το μνημείο, δύναται να επιφέρει άμεση ή έμμεση βλάβη στο μνημείο και στον περιβάλλοντα χώρο του. Προστατευόμενο δε στοιχείο των μνημείων και του περιβάλλοντος αυτά χώρου συνιστά και η ανεμπόδιση θέασή τους, καθώς και ο χαρακτήρας και η φυσιογνωμία της ευρύτερης περιοχής, η οποία τελεί σε άμεση οπτική επαφή με τα μνημεία και είναι αναγκαία για την ανάδειξή τους. Η αιτιολογία της χορηγούμενης εγκρίσεως (άδειας) πρέπει να περιέχει: α) περιγραφή των προστατευτέων μνημείων, β) περιγραφή του προς εκτέλεση έργου και γ) τεκμηριωμένη εκτίμηση των επιπτώσεων του έργου επί των μνημείων, ενώ ο Υπουργός Πολιτισμού μπορεί να επιβάλει τους κατάλληλους όρους και περιορισμούς στη δόμηση, περιλαμβανομένου και του περιορισμού του ανωτάτου ύψους και του αριθμού των ορόφων, χωρίς να δεσμεύεται από τους όρους δόμησης που καθορίζονται είτε από γενικές ή ειδικές διατάξεις (σκ. 6). Τέλος, επανέλαβε τη νομολογία κατά την οποία οι ευμενείς διοικητικές πράξεις ανακαλούνται, αν είναι παράνομες, μέσα σε εύλογο χρόνο από την έκδοσή τους, με αιτιολογημένη πράξη αναφερομένη σε συγκεκριμένα περιστατικά ή στοιχεία, ενώ, εξ άλλου, νομική πλημμέλεια που επιτρέπει την ανάκληση συνιστά και η πλάνη περί τα πράγματα. Αντίθετα, η διαφορετική εκτίμηση των αυτών πραγματικών περιστατικών δεν συνιστά, κατ' αρχήν, λόγο ανακλήσεως, εκτός αν συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος, όπως η προστασία των αρχαιοτήτων, η συνδρομή του οποίου πρέπει να αιτιολογείται ειδικώς. Τέλος, κρίθηκε ότι σύμφωνα με το άρθρο μόνο παρ. 1 του ΑΝ 261/1968 χρόνος μικρότερος της πενταετίας για την ανάκληση παράνομης διοικητικής πράξεως θεωρείται πάντοτε εύλογος (σκ. 8). Περαιτέρω, κρίθηκε ότι νομίμως το ΚΑΣ επανεξέτασε προηγούμενη γνωμοδότησή του, με την οποία είχε θεωρήσει ότι το εννεαώροφο κτίριο δεν βλάπτει την Ακρόπολη και ότι εντάσσεται αρμονικά στο δομημένο περιβάλλον της περιοχής, και πρότεινε την ανάκληση της χορηγηθείσας εγκρίσεως, εν

όψει ιδίως του νέου στοιχείου της αυτοψίας των μελών του τόσο επί τόπου όσο και από τον Ιερό Βράχο, και της διαπίστωσης ότι το κτίριο υποβαθμίζει με το ύψος και τον όγκο του την Ακρόπολη, που αποτελεί μνημείο της Παγκόσμιας Κληρονομιάς, ενώ δεν εντάσσεται και στο περιβάλλον της περιοχής διότι είναι υψηλότερο των όμορων κτιρίων πλην ενός. Εν όψει τούτου, κρίθηκε ότι νομίμως η Υπουργός Πολιτισμού ανακάλεσε την προηγούμενη έγκρισή της, και δη εντός ευλόγου χρόνου μικρότερου των επτά μηνών, για τους ανωτέρω, δημοσίου συμφέροντος, λόγους της προστασίας των μνημείων και του περιβάλλοντος της περιοχής. Ειδικότερα, κρίθηκε ότι νομίμως συνεκτιμήθηκε το σωρευτικό αποτέλεσμα από την ανέγερση ενός επί πλέον υψηλού και ογκώδους κτιρίου ως αρνητικός παράγοντας ένταξής του στην ήδη βεβαρημένη δομικής περιοχής. Ως προς τον έλεγχο του ύψους του κτιρίου, κρίθηκε ότι εφ' όσον το υπό ανέγερση κτίριο ευρίσκεται πλησίον μνημείου της Παγκόσμιας Κληρονομιάς και εντός αρχαιολογικού χώρου, ο έλεγχος του Υπουργού Πολιτισμού και του ΚΑΣ εκτείνεται σε όλα τα στοιχεία του κτιρίου, μεταξύ των οποίων και το ύψος, αδεσμεύτως από όρους δομήσεως που καθορίζονται είτε από γενικές διατάξεις (ΓΟΚ, ΝΟΚ) είτε από ειδικές διατάξεις για την προστασία αρχαιολογικών χώρων (ΠΔ της 19.2-5.3.1975 περί ελέγχου υψών γύρω από την Ακρόπολη). Περαιτέρω, λόγος ακυρώσεως κατά τον οποίο το ύψος του αρχικώς εγκριθέντος κτιρίου (31,70 μ.) είναι ανεκτό διότι υπολείπεται του ανώτατου ύψους κατ' άρθρο 15 του ΝΟΚ (32 μ.), απερρίφθη διότι, όπως κρίθηκε με την απόφαση ΣΕ 705/2020 Ολομ., εν προκειμένω δεν ισχύει το άρθρο 15 του ΝΟΚ αλλά το ΒΔ της 30.8-9.9.1955 «Περί όρων δομήσεως εν Αθήναις», το οποίο προβλέπει για την περιοχή ανώτατο ύψος 21 μ. Στη συνέχεια, κρίθηκε ότι δεν υπάρχει παράβαση των αρχών της ισότητας και της προστατευομένης εμπιστοσύνης εκ του ότι η Διοίκηση επέτρεψε σε άλλες περιπτώσεις την ανέγερση υψηλών κτιρίων στην περιοχή κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ΓΟΚ 1985 και του ΝΟΚ, διότι δεν νοείται ισότητα στην παρανομία και, συνεπώς, ακόμη και αν η Διοίκηση κακώς εφήρμοσε τον νόμο σε άλλες περιπτώσεις, δεν υποχρεούται η ίδια ούτε τα Δικαστήρια να τον εφαρμόσουν κακώς και στο μέλλον. Επίσης, κρίθηκε ότι δεν ασκεί επιρροή το γεγονός α) ότι το κτίριο δεν θα είναι ορατό από τα χαμηλά σημεία της Ακρόπολης λόγω της παρεμβολής οικοδομών επί της οδού Διονυσίου Αρεοπαγίτου, αφού πάντως το κτίριο θα είναι ορατό από τους ευρισκόμενους επί του Ιερού Βράχου και β) ότι το ύψος του κτιρίου, λόγω κατωφέρειας του εδάφους, δεν υπερβαίνει το ύψος των οικοδομών στο μέτωπο της οδού Διονυσίου Αρεοπαγίτου, διότι κατ' αυτόν τον τρόπο αγνοείται το φυσικό ανάγλυφο της περιοχής, προς το οποίο πρέπει να προσαρμόζονται τα ύψη των οικοδομών. Τέλος κρίθηκε ότι η τυχόν οικονομική βλάβη της αιτούσας δεν επηρεάζει τη νομιμότητα της προσβαλλόμενης πράξης, αλλά θεμελιώνει, ενδεχομένως, εφ' όσον συντρέχουν οι νόμιμες προϋποθέσεις, δικαίωμα αποζημιώσεως από το αρμόδιο δικαστήριο (σκ. 10). Η ίδια η φύση των συγκεκριμένων περιπτώσεων καθώς και οι κραδασμοί των συζητήσεων αναδεικνύουν την πλήρη απουσία ενός πλαισίου χωροταξικής και πολεοδομικής τεκμηρίωσης περιοχών που μπορούν να υποδεχτούν ψηλά κτίρια. Επίσης, μάλλον διαμορφώνουν μια στρεβλή εικόνα για το ζήτημα των ψηλών κτιρίων εν γένει. Πράγματι η συζήτηση για την περιοχή του κέντρου και δη πλησίον του μνημείου της Ακρόπολης αδικεί την εκκίνηση μιας επιστημονικής συζήτησης για τα ψηλά κτίρια στην Αθήνα και τη χώρα που έχει καθυστερήσει. Πάντως, το ζήτημα των ψηλών κτιρίων δεν είναι μόνο ένα τεχνικό ή ένα εξειδικευμένο νομικό ζήτημα. Το θεσμικό πλαίσιο της ανέγερσης ψηλών κτιρίων πάντοτε πρέπει να ερευνάται υπό το πρίσμα και το ερώτημα «τι πόλεις θέλουμε». Ερώτημα που αξίζει να προσεγγίσουμε και από τη σκοπιά της νομικής επιστήμης. Στην παρούσα μελέτη καταγράφονται:

- Η ιστορική εξέλιξη των ψηλών κτιρίων στην Ελλάδα
- Διεθνή παραδείγματα σχεδιασμού και πλαισίου για την χωροθέτηση ψηλών κτιρίων
- Συμπεράσματα κατευθύνσεων για την προσαρμογή στα ελληνικά δεδομένα ενός πλαισίου για τα Ψηλά κτίρια.

2. Ψηλά κτίρια – Ορισμός

Ως ψηλό κτίριο νοείται «το κτίριο που έχει κυρίαρχο τον κατακόρυφο άξονά του και προεξέχει υπερβολικά πάνω από τα στοιχεία του περιβάλλοντός του».¹ Οστόσο, ο ορισμός του ψηλού κτιρίου δεν είναι απόλυτος καθώς ένα κτίριο 70 ορόφων, που στην Ευρώπη θεωρείται ψηλό, στην Ασία και την Αμερική θεωρείται μάλλον χαμηλό. Έτσι, ένας πιο σύγχρονος ορισμός περιγράφει τα ψηλά κτίρια ως «όλα εκείνα τα κτίρια που λόγω του ύψους τους, ξεχωρίζουν από τα γύρω τους και εντάσσονται σε μια ομάδα παρόμοιων κατασκευών ανά τον κόσμο».² Σε κάθε περίπτωση η έννοια του ψηλού κτιρίου είναι σχετική αφού συνδέεται με το συνολικό σχεδιασμό τμημάτων της πόλης, με τα γειτονικά κτίρια, με το φυσικό ανάγλυφο, με τον ρόλο που καλείται να παίξει ένα ψηλό κτίριο, αλλά και με την ανάγκη διατήρησης γειτονιών χαμηλού ύψους και τη γειτνίαση με μνημεία.

Τον 21ο αιώνα παρατηρείται μια αναζωπύρωση του παγκόσμιου ανταγωνισμού μεταξύ χωρών και εταιρειών για την κατασκευή του υψηλότερου κτιρίου. Οι ουρανοξύστες κατακλύζουν πολλές από τις σύγχρονες μεγαλουπόλεις, προσφέροντας ένα πεδίο πειραματισμού και εφαρμογής νέων υλικών και μεθόδων σχεδιασμού. Η τάση της ανέγερσης ψηλών κτιρίων παγκοσμίως οφείλεται τόσο σε πολεοδομικά αίτια όσο και

στο marketing των πόλεων. Έτσι, οι κυριότεροι λόγοι εξάπλωσης της «κατακόρυφης δόμησης» είναι:³ Η επίτευξη υψηλής πυκνότητας και η αποτελεσματικότερη χρήση της αστικής γης, η δημιουργία επιπλέον αστικού χώρου, ο περιορισμός της αστικής διάχυσης και των μακρινών μετακινήσεων (συμπαγής πόλη), η εξασφάλιση ελεύθερων χώρων μέσα στον πυκνό αστικό ιστό, και Η δημιουργία της επιθυμητής εικόνας για την πόλη, η ενίσχυση της θέσης της στον παγκόσμιο ανταγωνισμό των πόλεων που αναδεικνύονται σαν τόποι οικονομικής δύναμης, ευρωστίας και γενικά επιτυχίας.

Από κοινωνικο-οικονομική άποψη, τα ψηλά κτίρια κοντά στο κέντρο της πόλης – κατά μία άποψη – φαίνεται να μειώνουν το κόστος διαβίωσης για τους κατοίκους της αφού οι καθ' ύψος περιορισμοί στη δόμηση με τη συνεπακόλουθη χαμηλή πυκνότητα στο κέντρο της πόλης έχουν σαν συνέπεια την αύξηση των εξόδων του κάθε νοικοκυριού προκειμένου είτε να διαμένει στο κέντρο είτε να μετακινείται σε αυτό από πιο απομακρυσμένες περιοχές.⁴

3. Ψηλά Κτίρια στην Ελλάδα – Η νομοθετική εξέλιξη

Στην Ελλάδα παρατηρείται το φαινόμενο όχι μόνο της μη κατασκευής ψηλών κτιρίων, αλλά και της πλήρους ανυπαρξίας οποιασδήποτε σχετικής συζήτησης, ακόμα και από την αρχιτεκτονική κοινότητα. Εξ αίρεση αποτελεί το «Ελληνικό Συνέδριο Υψηλών Κτιρίων» που διοργάνωσε το ΤΕΕ το 1975⁵ και στο οποίο θα αναφερθούμε λεπτομερέστερα στη συνέχεια, τη σύντομη περίοδο «Ελεύθερης Δόμησης»⁶ που χτίστηκαν και τα μοναδικά ελάχιστα ψηλά κτίρια στην Ελλάδα. Μόνο πρόσφατα το σχετικό ενδιαφέρον έχει αναζωπυρωθεί με αφορμή τα ψηλά κτίρια που περιλαμβάνονται στα σχέδια αξιοποίησης μεγάλων ελεύθερων χώρων (Μητροπολιτικός Πόλος Ελληνικού-Αγίου Κοσμά, Ελαιώνας κ.λπ.). Σύμφωνα με τον Ν 858 της 6ης Σεπτεμβρίου 1917 (ΦΕΚ 191/7.9.1917) – «Περί κανονισμού του μεγίστου ύψους των ανεγειρόμενων οικοδομών», «Το μέγιστον ύψος των εις τας διαφόρους πόλεις του Κράτους ανεγειρομένων οικοδομών θέλει ορίζεται δια Β. Διατάγματος, εκδιδομένου προτάσει του επί της Συγκοινωνίας Υπουργού, μετά γνωμοδότησιν του Συμβουλίου των Δημοσίων Έργων». Σε εφαρμογή του εκδόθηκε από την Οικοδομική Υπηρεσία της Αθήνας το βασιλικό διάταγμα της 27.11.1919 (ΦΕΚ 1, τεύχος Α, 3.1.1920) «περί μεγίστου επιτρεπόμενου ύψους οικοδομών», το οποίο ουσιαστικά εγκαινίαζε μια νέα περίοδο κρατικής παρέμβασης στον πολεοδομικό χώρο της Αθήνας μέσα από το συστημικό καθορισμό των κτιριακών υψών σε κάθε δρόμο του εγκεκριμένου σχεδίου της πόλης. Συγκεκριμένα ορίσθηκε ως μέγιστο ύψος οικοδομής τα 12/10 του πλάτους του δρόμου που βρισκόταν. Παράλληλα, στο άρθρο 3 του ανωτέρω ΒΔ ορίσθηκαν απόλυτα μέγιστα ύψη των κτιρίων της πόλης, ανεξάρτητα δηλαδή από το πλάτος του πλατύτερου και στενότερου δρόμου, που ήταν αντίστοιχα τα 22μ. και 10μ. Επιπλέον των μεγίστων υψών των κτιρίων, επιτράπηκε η κατασκευή ενός ακόμη ορόφου σε εσοχή 4μ. περίπου από την πρόσοψη, του γνωστού ως ρετιρέ. Τα ανωτέρω περιοριστικά μέτρα στην Αθήνα παρέμειναν σε ισχύ έως την 24.8.1922, οπότε εκδόθηκε νέο βασιλικό διάταγμα «περί τροποποίησης του από 27.11.1919 δια τας εντός του σχεδίου της πόλεως Αθηνών οικοδομίας εκτελεστικής του νόμου 858 Β. Διατάγματος». Το νέο διάταγμα επέβαλε ορισμένες διαφοροποιήσεις στον υπολογισμό του μεγίστου ύψους στα κτίρια ανά τομέα της πόλης, και παράλληλα ανέβασε αισθητά τα επιτρεπόμενα μέγιστα απόλυτα κτιριακά ύψη από 22 σε 26 μέτρα. Συγκεκριμένα, εισήγαγε την έννοια του διαχωρισμού της πόλης σε 3 βασικές ζώνες υψών: τις Α, Β, και Γ. Στην ζώνη Α, που περιλάμβανε την κεντρική περιοχή της Αθήνας, με εξαίρεση τις περιοχές που γειτνιάζαν με αρχιτεκτονικά μνημεία, το μέγιστο ύψος κτιρίων καθορίζεται ως το 17,5/10 του πλάτους του δρόμου, το απόλυτο ύψος που θα προέκυπτε δεν θα έπρεπε να ήταν σε καμία περίπτωση μεγαλύτερο των 26 μ., ενώ παράλληλα το μέγιστο ύψος κτιρίων για στενοούς δρόμους αυξήθηκε σε 12μ. Το 1923 εμφανίζεται ο νόμος για τις οικοδομικές προεξοχές (έρκερ). Αυτές ήταν κλειστές προεξοχές που μπορούσαν να φτάσουν σε πλάτος 1,40 μέτρα. Η διάταξη αυτή προήλθε από ανάλογη διάταξη που ίσχυε στο Βερολίνο, χωρίς φυσικά να ελεγχθεί αν παρόμοιες κατασκευές ταίριαζαν στις ελληνικές συνθήκες (πλάτος και προοπτική δρόμων, μορφολογία ανάλογη με το κλίμα). Μόλις το 1937 αναθεωρήθηκε ο θεσμός των έρκερ στα 40 εκ. Στις 3.4.1929, τρεις μήνες μετά την έκδοση του Ν 3741/29 «περί της ιδιοκτησίας κατ' ορόφους», εκδόθηκε το διάταγμα «περί γενικού οικοδομικού κανονισμού του Κράτους». Ο συσχετισμός του ΓΟΚ του 1929 με τον ιδιοκτησιακό νόμο 3741 είναι προφανής, εκτός από την χρονική σύμπτωση και για ένα πρόσθετο λόγο. Και στα δύο νομοθετήματα εισάγεται η γενίκευση σε ολόκληρη την χώρα των κανόνων που περιέχουν. Έτσι, το 1929 επιχειρείται γενική αναθεώρηση των ιδιοκτησιακών και κτιριοδομικών κανονισμών που στόχευε εκτός των άλλων, στην προώθηση του πολυώροφου κτιριακού τύπου, την πολυκατοικία. Στα άρθρα 88 έως 90 καθορίζονται τα επιτρεπόμενα μέγιστα ύψη των κτιρίων ανά τομέα πόλης. Με βάση τα νέα ύψη που αποφασίσθηκαν, το μέγιστο ύψος των οικοδομών δεν επιτρέπεται να υπερβαίνει τα 23 μ. Σύμφωνα με το ΒΔ της 14.5.1934 – «Περί ύψους οικοδομών Αθηνών και Περιχώρων», η ευρύτερη περιοχή της Αθήνας διαιρέθηκε σε οκτώ τομείς με τις ενδείξεις Α, Β, Γ, κλπ., όπου ορίσθηκε διαφορετικό καθεστώς υψών ως εξής: — Για τον τομέα Δ, ύψος κτιρίου 20/10 του πλάτους δρόμου, μέγιστο ύψος 23 μ., ελάχιστο ύψος 14μ. — Στους τομείς Α, Δ, Ε και Ζ, επιπλέον του μεγίστου ύψους επιτράπηκε σε εσοχή η προσθήκη ενός ορόφου. Παράλληλα, σε ορισμένα τμήματα ορίσθηκαν μειωμένα απόλυτα μέγιστα ύψη κτιρίων για να προστατευθεί η θέα των

λόφων της πόλης και των ιστορικών και αρχαιολογικών περιοχών της. Μερικές δεκαετίες αργότερα, ει-σήχθη από την Χούντα των Συνταγματαρχών ο Αναγκαστικός Νόμος 395/68 (ΦΕΚ-95/Α/4.5.1968) – «Περί του ύψους των οικοδομών και του συστήματος της ελευθέρας Δομήσεως», σύμφωνα με το άρθρο 2 παρ. 1 του οποίου «Η επίτευξις του κατά τας παρ. 1 και παρ. 3 του αρ. 1 του παρόντος μείζοντος συντελεστού δομήσεως γίνεται και δια καθ' ύψος προσαυξήσεως των κτιρίων». Βάσει του νόμου αυτού κατασκευά-στηκαν το 1971, ο Πύργος των Αθηνών στους Αμπελόκηπους, με ύψος 103 μέτρα και 28 ορόφους, και το 1972 ο Πύργος του Πειραιά, με ύψος 84 μέτρα και 22 ορόφους. Στον νόμο αυτό προβλεπόταν αύξηση του συντελεστή δόμησης με σκοπό καλύτερο φωτισμό, ηλιασμό και αερισμό του κτιρίου ως και καλύτερη αισθητική εμφάνισή του, αποφασίστηκε αύξηση 30% για συντελεστή δόμησης 2.00 και 20% για συντε-λεστή δόμησης 3.00· παράλληλα, δόθηκαν προσαυξήσεις στο μεγαλύτερο μέρος της «εντός σχεδίου» Αθήνας και σε όλες τις επαρχιακές πόλεις. Η σημαντική αύξηση της εκμετάλλευσης αποτέλεσε κίνητρο για μια χωρίς προηγούμενο ανοικοδόμηση. Στη συνέχεια, με το ΝΔ 1003/1971 για την ενεργό πολεοδομία, θεσπίζονταν σειρά προστατευτικών μέτρων (φοροαπαλλαγή, δάνεια και απαλλοτριώσεις) προς όφελος εταιριών που θα αναλάμβαναν ένα στεγαστικό πρόβλημα μεγάλης κλίμακας. Τέλος, με την αναμόρφωση του ΓΟΚ του 1955 με το νέο ΓΟΚ του 1973, ακολουθείται το προηγούμενο πλαίσιο, με ορισμένα πρόσθετα άρθρα πάνω στην ελεύθερη δόμηση και την ελεύθερη σύνθεση, που αποτελούν προέκταση του νόμου 395/1968. Ο κτιριακός τύπος της πολυκατοικίας συνεχίζει να παράγεται σχεδόν με τους ίδιους όρους, όσον αφορά το συνεχές σύστημα. Το ενδιαφέρον που παρουσιάζει έγκειται στο ότι εισάγει νόμους που ουσιαστικά δημιουργούν το πλαίσιο για την εμφάνιση των πύργων κατοικιών, οι οποίοι εμφανίζονται εκτός του παραδοσιακού κέντρου της πόλης, και δομούν ένα τελείως διαφορετικό μοντέλο στον χώρο. Χαρακτηριστικό παράδειγμα για την ελεύθερη δόμηση μέσα σε οικισμούς, αποτέλεσε η αναίρεση των περιορισμών για τον συντελεστή εκμετάλλευσης και η απόσταση από το όριο του οικοπέδου ανάγεται στα 2,50 μέτρα, δηλαδή 25εκ. για κάθε μέτρο ύψους του κτιρίου. Έτσι κτίριο 75 μέτρων μπορούσε να απέχει μόλις 21 μέτρα από τις γειτονικές πολυκατοικίες (σχέση 3,5:1) τη στιγμή που στο εξωτερικό ίσχυε η αναλογία 1:1 ή και χαμηλότερη. Όσο για τον συντελεστή δόμησης, οριζόταν μικτός στα 0.70 για τις νέες περιοχές. Εάν ληφθεί υπόψη ότι το 55% περίπου μιας έκτασης ήταν κοινόχρηστοι χώροι και δρόμοι, τότε ο σ.δ. φτάνει το 1.65 για τα καθαρά οικόπεδα. Στις δε περιοχές που ορίστηκαν προς ανάπτυξη με μικτό σ.δ. 1.20, έφτασαν να κτίζονται τελικά με καθαρό συντελεστή 2.70 περίπου.

1. Το μέγιστον ύψος των κτιρίων αναλόγως του υπό των κειμένων διατάξεων καθοριζόμενου αριθμη- τικώς συντελεστού δομήσεως των οικοπέδων καθορίζεται βάσει του ακόλουθου πίνακος εφ' όσον δι' ειδικής διατάξεως δεν ορίζεται άλλως.

Συντελεστής Δομήσεως	Μέγιστον ύψος κτιρίων εις Μ
μέχρι και 0,8	11
μέχρι και 1,2	14
μέχρι και 1,6	17
μέχρι και 2,0	20
μέχρι και 2,6	23
μέχρι και 3,2	26

2. Το επί της γραμμής δομήσεως επιτρεπόμενον μέγιστον ύψος των κτιρίων αναλόγως του πλάτους της οδού καθο ρίζεται βάσει του κατωτέρω πίνακος.

Πλάτος οδού εις Μ	Μέγιστον ύψος κτιρίων κατά την πρόσοψιν εις Μ.
-	8
7,50	11
10,00	14
12,50	17
15,00	20
17,50	23
20,00	26

4. Το συνέδριο του 1975

Το 1975 (7-9 Οκτωβρίου) έλαβε χώρα στην Αθήνα το Ελληνικό Συνέδριο Υψηλών κτιρίων που διοργάνωσε το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος. Ήταν το πρώτο και το μοναδικό, μέχρι σήμερα, συνέδριο στην Ελλάδα που ασχολήθηκε με το ζήτημα των ψηλών κτιρίων σε μια εποχή που η συζήτηση διεθνώς είχε φουντώσει, με τη δημιουργία των διδύμων πύργων στη Νέα Υόρκη, αλλά στην Ελλάδα με την δημιουργία ορισμένων ψηλών κτιρίων υπήρχε ο προβληματισμός για τη χρησιμότητα της ύπαρξης ή όχι αυτών των κτιρίων. Μέσα από τα πρακτικά αυτού του συνεδρίου – όσα ήταν διαθέσιμα από το αρχείο του ΤΕΕ – φαίνεται ως ένα βαθμό η προβληματική που είχε αναπτυχθεί εκείνη την εποχή σε σχέση με τα ψηλά κτίρια, τη χρησιμότητα τους γενικότερα και πιο ειδικά για τα ελληνικά δεδομένα.

5. Αρχιτεκτονικοί Διαγωνισμοί

Γνωστότερα παραδείγματα αποτελούν οι διαγωνισμοί για τα κτίρια διοικήσεως του Οργανισμού Τηλεπικοινωνιών Ελλάδας (ΟΤΕ) και Δημόσιας Επιχείρησης Ηλεκτρισμού (ΔΕΗ) σε ανάλογα οικόπεδα, οι συμμετοχές των οποίων παρατίθενται στα Αρχιτεκτονικά Θέματα '72. Και στις δύο περιπτώσεις οι συμμετοχές και τα βραβεία επιλέγουν την κατά ύψος ανάπτυξη των χρήσεων σε διάταξη πολυώροφου κτιρίου με πρόθεση την υπερσυγκέντρωση, την ελαχιστοποίηση των μετακινήσεων και την απελευθέρωση δημόσιου ελεύθερου χώρου περιμετρικά του κτιρίου. Ανάλογη περίπτωση αποτελεί ο διαγωνισμός για το Εμπορικό Κέντρο του Δήμου Αθηναίων που παρατίθεται στα Αρχιτεκτονικά Θέματα του 1970. Οι λύσεις εδώ περιλαμβάνουν διαμόρφωση χώρων με ανάμειξη χρήσεων (πολυχώρος) όπως αγορά, εμπορικά καταστήματα, σταθμού αυτοκινήτων στην υποδομή, καθώς επίσης γραφεία και ξενοδοχεία στην ανωδομή, σε διατάξεις πύργων. Σημαντική είναι η πρόθεση μέσα από τη μελέτη και τη φροντίδα του σχεδιασμού να μην ενοχλείται η μνημειακή προοπτική της θέας της Ακρόπολης από την οδό Αθηνάς, εξαιτίας της ένταξης ψηλών διατάξεων. Επίσης αξίζει να σημειωθεί ο προγραμματισμός και η πρόβλεψη υποδομών, που θα ήταν αναγκαίες από αυτή την υπερσυγκέντρωση χρήσεων (ανεφοδιασμός, προσβάσεις, στάθμευση, ενοποίηση πεζοδιαδρομών). Η εκκίνηση δόθηκε με το κτίριο της αλυσίδας ξενοδοχείων Hilton το 1963 στην οδό Βασιλίσσης Σοφίας στο κέντρο της Αθήνας με ύψος 54 μέτρα (22 όροφοι). Στη συνέχεια το 1971 πραγματοποιείται το σχέδιο δύο πύργων στη λεωφόρο Κηφισίας που κράτησε μέχρι σήμερα την ονομασία «Πύργος των Αθηνών» ως το ψηλότερο κτίριο στα 103 μέτρα. Το συγκρότημα αυτό αποτελείται από δύο πύργους, ένα με 15 ορόφους και ένα με 28 ορόφους που εμφανώς κυριαρχεί στο αττικό τοπίο, και στους οποίους οργανώθηκαν χρήσεις γραφείων στους ορόφους και καταστήματα στα κατώτερα επίπεδα σε μία βάση όχι εμφανώς διακριτή από την κάτοψη του ψηλού κτιρίου που συνδέει τους δύο πύργους. Στο κτίριο αυτό γίνεται μια πρώτη αντιμετώπιση του τοιχοπετάσματος – είναι εκτενής η χρήση των ορθομαρμαρώσεων ως επικάλυψη στα φέροντα στοιχεία, που έρχονται να τονίσουν τον κατακόρυφο άξονα, ενώ η πλήρωση επιτυγχάνεται με υαλοπετάσματα. Την επόμενη χρονιά στη λεωφόρο Κηφισίας, στο ύψος του Αμαρουσίου υλοποιείται το νοσοκομειακό συγκρότημα «Υγεία» με την οργάνωση των κλινών σε πύργο 15 ορόφων με υποδομή μεγαλύτερης επιφάνειας 4 επιπέδων για χρήσεις υποδοχής, μονάδες εντατικής θεραπείας και χώρο στάθμευσης, καθώς και χρήση εστιατορίου στο ανώτερο επίπεδο. Το 1975 δύο συγκροτήματα πύργων κατοικιών ολοκληρώνονται στη λεωφόρο Μεσογείων (περιοχή Αγ. Παρασκευής) και στη λεωφόρο Αχαρνών (ύψος Πατησίων) με ανωδομή 18 ορόφων. Στη συνέχεια, το 1977 κτιζείται το κτίριο της Γενικής Αστυνομικής Διεύθυνσης Αττικής στη λεωφόρο Αλεξάνδρας με 16 ορόφους. Κατασκευαστικά επιλέγεται η οργάνωση κανάβου ορθομαρμαρώσεων ως επικάλυψη των τεσσάρων όψεων του ορθογωνικού κτιρίου. Δύο ακόμη παραδείγματα κατοικίας της ίδιας χρονιάς, ο πύργος στην οδό Ευτέρπης στο Χολαργό (17 όροφοι) και ο πύργος στην οδό Αγ. Λαύρας Πατησίων (16 όροφοι) με χρήσεις εμπορίου στα κατώτερα επίπεδα αποτελούν επανάληψη προηγούμενων ατυχών παραδειγμάτων. Ένα άλλο ψηλό κτίριο, αποτέλεσμα επιλογής κρατικού φορέα, ήρθε να στεγάσει το Υπουργείο Δημόσιας Τάξης στη συμβολή των λεωφόρων Κατεχάκη και Μεσογείων το 1978. Το κτίριο αυτό, που αποτελείται από 18 ορόφους, έχει κατασκευαστεί πλήρως από εμφανές οπλισμένο σκυρόδεμα, ενώ συνθετικά είναι διακριτή μία σαφής οργάνωσης των πυρήνων κατακόρυφης επικοινωνίας, και των κοινόχρηστων χώρων σε διαχωρισμό με τους γραφειακούς χώρους. Το δεύτερο ψηλό κτίριο με χρήση ξενοδοχείου, υλοποιείται την ίδια χρονιά στη λεωφόρο Κηφισίας με την ονομασία President και φτάνει τα 68 μέτρα ύψος και διαθέτει 22 ορόφους. Στο ισόγειο διαμορφώνεται ζώνη υποδομής που έρχεται να στεγάσει την υποδοχή, χώρους καθιστικών και υπόγειας στάθμευσης, ενώ στο ανώτατο επίπεδο υπάρχει χώρος εστιατορίου με πισίνα και κήπο. Οι περιμετρικοί συνεχείς εξώστες, διαμορφώνουν οριζόντιες λευκές ζώνες, που έρχονται να τονίσουν τη διαφοροποίηση πλήρους –κενού. Ο πύργος του ΟΤΕ, στη λεωφόρο Κηφισίας (περιοχή Αμαρουσίου), ίσως αποτελεί το μόνο προϊόν αρχιτεκτονικού διαγωνισμού για ψηλό δημόσιο κτίριο, που υλοποιήθηκε το 1979, έστω με μικρές παρεμβάσεις στη μελέτη εφαρμογής. Αποτελείται από 18 ορόφους, ένα κεντρικό πυρήνα εισόδου και κατακόρυφης επικοινωνίας και τρεις μπαταρίες γραφειακών χρήσεων διαμορφωμένες ακτινωτά στον πυρήνα. Από την ιστορική ανάλυση του νομοθετικού πλαισίου προκύπτει ότι για την κριτική και την εξέλιξη των ψηλών κτιρίων καθοριστικός παράγοντας δεν ήταν η θέσπιση κανόνων

για τον καθορισμό του πολεοδομικού μεγέθους του ύψους καθαυτή, αλλά το σύνολο των κανόνων που αφορούν σε όλα τα πολεοδομικά μεγέθη και τους περιορισμούς (συντελεστής δόμησης, συντελεστής κάλυψης, σύστημα δόμησης, απόσταση από το όριο, σχέση με πλάτους οδών, αρτιότητα οικοπέδων, ειδικό κανόνες αρχιτεκτονικού σχεδιασμού, ενεργειακή αναβάθμιση και απόδοση, παραχώρηση σε κοινή χρήση ακάλυπτων χώρων του οικοπέδο, υποχρέωση αρχιτεκτονικών διαγωνισμών κτλ).

Ειδικότερα σε ό,τι αφορά την Αθήνα, πέρα από τη συζήτηση πάνω σε τεχνικά ζητήματα (αντοχή σε σεισμό, κόστος κατασκευής, απαιτήσεις σε πυρασφάλεια, αερισμό, ενέργεια, κ.λπ.)⁷, οι προβληματισμοί και η έντονη επιφυλακτικότητα γύρω από την ανέγερση ψηλών κτιρίων σχετίζεται με τη σύνδεσή τους ιστορικά με τη δικτατορία, την αναγκαιότητα της διαφύλαξης του αττικού τοπίου και της θέας προς την Ακρόπολη, τους φόβους για την υπερβολική αύξηση της πυκνότητας, την επιβάρυνση της πολιτιστικής κληρονομιάς, τους υψηλούς Σ.Δ. αλλά και το χαμηλό ποσοστό πρασίνου ανά κάτοικο σε σχέση με άλλες ευρωπαϊκές πόλεις.⁸

Τα υλοποιημένα ψηλά κτίρια της Αθήνας έχουν δώσει ιδιαίτερο χαρακτήρα σε μερικά σημεία της Αθήνας, ειδικά σε οδικούς άξονες, όπως επί της Λεωφόρου Κηφισίας, στην Αθήνα και στο Μαρούσι, ή επί της οδού Πανόρμου. Τα σημεία αυτά διαφοροποιούνται σήμερα θετικά σε σχέση με τις περιοχές όπου δεν υπάρχουν ψηλά κτίρια και κυριαρχεί η ενιαία κτιριακή μάζα των πολυκατοικιών. Επιπλέον, πολλά από αυτά, κυρίως εκείνα που κτίστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1970, συγκαταλέγονται ανάμεσα στα κτίρια της αρχιτεκτονικής «γοήτρου» της μεταπολεμικής Ελλάδας, ενώ η αισθητική τους και οι συνθετικές τους αρετές⁹ εξαίρονται συχνά.

6. Η περίπτωση του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού

Ειδικότερη μνεία αξίζει να γίνει σχετικά με την πρόταση για την ανέγερση ψηλών κτιρίων στην περιοχή του πρώην αεροδρομίου του Ελληνικού, όπως αυτή αναλύθηκε μέσω της απόφασης 29/2018 της Ολομέλειας του Συμβουλίου Επικρατείας – «Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού – Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής». Όπως αναφέρεται και στην Απόφαση, σύμφωνα με την ΣΜΠΕ του έργου «η πολεοδομική – αρχιτεκτονική πρόταση για την άμεση περιοχή μελέτης έχει ως στόχο να αποτελέσει μία πρωτότυπη, βιώσιμη και σύγχρονη αστική πρόταση, ένα τοπόσημο στη μείζονα περιοχή της πρωτεύουσας, στην κλίμακα της Αττικής. Η κατασκευή των νέων κτηρίων προβλέπεται να φέρει στοιχεία τεχνικής καινοτομίας σε σχέση με το οικιστικό περιβάλλον των όμορων – τουλάχιστον – περιοχών ως προς το σχεδιασμό τους, τα ύψη, την οικολογική τους διάσταση και τα χρησιμοποιούμενα ανακυκλώσιμα υλικά [...] ένα ψηλό κτήριο – τοπόσημο συμβάλλει στη δημιουργία μιας πολυ-λειτουργικής, συμπαγούς και συνεκτικής πόλης, ελαχιστοποιώντας το περιβαλλοντικό της αποτύπωμα, ενώ ταυτόχρονα δημιουργεί και ενισχύει μια ισχυρή ταυτότητα για κάθε ζώνη. Τα ψηλά κτήρια/τοπόσημα προτείνεται να είναι ιδιαίτερου αρχιτεκτονικού σχεδιασμού, προκειμένου να αποτελέσουν ιδιαίτερα «σημεία» της περιοχής, αναδεικνύοντας την υπερτοπικότητα των χρήσεων αφ' ενός για το σύνολο της ανάπτυξης και αφ' ετέρου για το σύνολο της Αττικής.». Παράλληλα, επισημαίνονται τα σημαντικά στρατηγικά πλεονεκτήματα που θα επιφέρει η ανέγερση των κτιρίων αυτών και η αναγνώρισή τους ως νέα αστική ανάπτυξη, λειτουργώντας καταλυτικά ως προς την προσέλκυση νέων επενδύσεων, την ενθάρρυνση ή ανάπτυξη των επιχειρήσεων υποστήριξης και τη δημιουργία θέσεων εργασίας και εσόδων. Επισημαίνεται, εξάλλου, πως «τόσο σε διεθνές όσο και σε ευρωπαϊκό επίπεδο και σε αδόμητες περιοχές που σχεδιάζονται εξ αρχής, αποτελεί σχεδιαστική αρχή να επιλέγεται η ανάπτυξη καθ' ύψος, η απελευθέρωση μεγαλύτερων εκτάσεων και απόδοση τους σε ελεύθερους χώρους, και, κατά συνέπεια, η δημιουργία τελικά ενός ποιοτικά αναβαθμισμένου οικιστικού περιβάλλοντος». Σύμφωνα με την Ολομέλεια του ΣτΕ, οι παρεκκλίσεις από τις πάγιες πολεοδομικές διατάξεις ως προς τα όργανα, τους όρους δόμησης, τη δυνατότητα κατασκευής ψηλών κτιρίων, τη διαδικασία και τις εν γένει προϋποθέσεις αξιοποίησης του ΜΠΕΑ, τις οποίες προβλέπει ρητώς ο Ν 4062/2012, ή χορηγεί εξουσιοδότηση για τη θέσπισή τους με προεδρικό διάταγμα, δικαιολογούνται για την εξυπηρέτηση σκοπού δημοσίου συμφέροντος («έντονου» κατά τη διατύπωση του νόμου) [πρβλ. ΠΕ 240/2017], το οποίο συνίσταται στη δημιουργία μητροπολιτικού πόλου πολλαπλών λειτουργιών εθνικής εμβέλειας και διεθνούς αναφοράς, στην κατασκευή και συντήρηση μητροπολιτικού πάρκου πρασίνου και αναψυχής στην Αττική και στην ίδρυση μητροπολιτικού πόλου ανάπτυξης στην περιοχή, με πολλαπλούς ειδικότερους στόχους που αφορούν, μεταξύ άλλων, την αντιμετώπιση της οξείας οικονομική κρίσης, την ανάπτυξη της εθνικής οικονομίας, την αύξηση της απασχόλησης και τη μείωση της ανεργίας, την καταπολέμηση της φτώχειας, την ενίσχυση της κοινωνικής συνοχής, τη μείωση του δημοσίου χρέους, την ανάδειξη της Αθήνας σε πολιτιστική μητρόπολη, σε τουριστικό πόλο διεθνούς ακτινοβολίας, σε σημαντικό κέντρο οικονομικής ανάπτυξης και επιχειρηματικότητας κ.ά., σύμφωνα και με το άρθρο 1 του Ν 4062/2012. Ενόψει των ανωτέρω, με το κανονιστικό διάταγμα έγκρισης του ΣΟΑ, που εκδίδεται κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 2 παρ. 6 και 7 του Ν 4062/2012 μπορεί να επιτρέπεται η κατασκευή πολύ υψηλών κτιρίων ειδικής αρχιτεκτονικής σχεδίασης ή άλλων υψηλών κτιρίων πρωτότυπης αστικής ανάπτυξης ή και ειδικού κτιρίου εντός του μητροπολιτικού πάρκου πρασίνου και αναψυχής. Περαιτέρω, υπό την προϋπόθεση ότι τηρούνται το ποσοστό της μέγιστης

επιτρεπόμενης δόμησης στο σύνολο του ακινήτου, η μέγιστη επιτρεπόμενη κάλυψη ανά περιοχές και οι λοιποί όροι που προβλέπει για τα πολεοδομικά μεγέθη και τους περιορισμούς δόμησης ο Ν 4062/2012, ο καθορισμός των επιμέρους ζωνών, ο τρόπος κατανομής των συντελεστών δόμησης εντός των περιοχών και ζωνών και η εν γένει διαμόρφωση των πολεοδομικών μεγεθών στις ίδιες περιοχές και ζώνες, ανήκει στην ευχέρεια του κανονιστικού νομοθέτη. Και τούτο, διότι, κατά τον σκοπό των εξουσιοδοτικών διατάξεων, η ευχέρεια αυτή είναι αναγκαία λόγω του είδους και του σταδίου σχεδιασμού κατά την έγκριση του ΣΟΑ, της έκτασης της επέμβασης και των σύνθετων περιβαλλοντικών και πολεοδομικών στόχων που επιδιώκονται με το ΣΟΑ. Επισημάνθηκε επίσης μεταξύ άλλων ότι, σύμφωνα και με την ειδική μελέτη «Συσχετισμός των υψηλών κτιρίων με το «Αττικό τοπίο», ο ιστορικός αστικός σχηματισμός με τα μνημεία αναφοράς που περιέχει δεν επηρεάζεται από τη δημιουργία κτιρίων μεγάλου ύψους σε εύλογη κατά περίπτωση απόσταση και ότι οι σχηματισμοί υψηλών κτιρίων με κατάλληλες διατάξεις χρησιμοποιούνται διεθνώς ως βασικά εργαλεία σχεδιασμού για την αναβάθμιση της ποιότητας του αστικού περιβάλλοντος, ενώ, τέλος, και η Ειδική Επιτροπή Εμπειρογνομόνων τάχθηκε με την έκθεσή της υπέρ της έγκρισης του ΣΟΑ. Κρίθηκε έτσι ότι οι διατάξεις του άρθρου 3 του σχεδίου, οι οποίες ορίζουν ρητώς ότι τα ψηλά κτίρια πρέπει να είναι ειδικής αρχιτεκτονικής κατασκευής, κατά το μέρος που επιτρέπουν την ανέγερση υψηλών κτιρίων στα αναφερόμενα στις διατάξεις αυτές ύψη, στοιχούν προς τις προαναφερθείσες κατευθύνσεις του νέου ΡΣΑ, τεκμηριώνονται επαρκώς και προτείνονται νομίμως. Επίσης, νομίμως προβλέπονται ήπιες επεμβάσεις στην ακτή, η αναβάθμιση της παραλίας και η δυνατότητα κατασκευής ενυδρείου, σε συνδυασμό άλλωστε και με την ευρύτερη ανάπλαση του Φαληρικού όρμου που έχει εγκριθεί.

Προβληματισμοί περί της αλλοίωσης του αθηναϊκού τοπίου και του χαρακτήρα των μνημείων πολιτιστικής κληρονομιάς τέθηκαν από το Κεντρικό Αρχαιολογικό Συμβούλιο και επισημάνθηκαν και στην απόφαση της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού – ΥΠΠΟΑ/ ΓΔΑΠΚ/ΔΙΠΚΑ/ΤΠΚΑΧΜΑΕ/Φ3/462107/30527/117 13/3933/6.11.2017 με την οποία εγκρίθηκαν το ΣΟΑ και η ΣΜΠΕ του έργου «Ανάπτυξη του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού».¹⁰ Από τα πρακτικά του ΚΑΣ, κατόπιν των οποίων εκδόθηκε η ως άνω απόφαση της Υπουργού Πολιτισμού και Αθλητισμού, προκύπτει ότι στη σχετική συνεδρίαση (36/3.10.2017) ορισμένα μέλη εξέφρασαν τον προβληματισμό τους για την έννοια και τη σημασία των υψηλών κτιρίων ως τοπώσεων, στη συνέχεια όμως κατά τη συζήτηση του θέματος τα λοιπά μέλη εξέφρασαν αμφιβολία αν ανήκει στο ΚΑΣ η αρμοδιότητα επιβολής όρων ως προς το ύψος των κτιρίων. Εν τέλει τα μέλη του ΚΑΣ ομόφωνα κατέληξαν στο συμπέρασμα ότι ο προβληματισμός ορισμένων μελών ως προς το ύψος των κτιρίων μπορεί και πρέπει να εκφραστεί όχι ως όρος, αλλά ως επιθυμία, δηλ. ως ευχή (βλ. σελ. 33 και 34 του ανωτέρω πρακτικού). Το ΣτΕ ωστόσο απεφάνθη ότι σύμφωνα με όσα εκτέθηκαν στις σκέψεις του δικαστηρίου περί της παρέκκλισης από τις πάγιες πολεοδομικές διατάξεις αλλά και στις παρατηρήσεις σχετικά με τη νομιμότητα των διατάξεων του σχεδίου ως προς τα επιτρεπόμενα ύψη των κτιρίων, και δεδομένου του ότι με τους όρους του άρθρου 7 του σχεδίου και την υπογραφή του και από την Υπουργό Πολιτισμού και Αθλητισμού, επιδιώκεται, επαρκώς, η προστασία των αρχαιοτήτων και μνημείων, η προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς διασφαλίζεται πλήρως με το σχέδιο διατάγματος.

7. Διεθνή Παραδείγματα

Από πλευράς πολεοδομικής οργάνωσης και χωροθέτησης των ψηλών κτιρίων, τα εφαρμοζόμενα σήμερα μοντέλα είναι κυρίως τρία:¹¹ Το ευρωπαϊκό 1, που προβλέπει την σχετικώς ελεύθερη ανέγερση ψηλών κτιρίων ακόμη και εντός ή σε μικρή απόσταση από το ιστορικό κέντρο (χαρακτηριστικές περιπτώσεις το Λονδίνο και η Φρανκφούρτη). Το ευρωπαϊκό 2, που προβλέπει την απαγόρευση ανέγερσης υψηλών κτιρίων στην ευρύτερη περιοχή του ιστορικού κέντρου, την υπό όρους ανέγερσή τους σε μια ευρύτερη ζώνη και την πλήρη, χωρίς περιορισμούς ανάπτυξή τους, σε απόσταση από το ιστορικό κέντρο, αλλά με πλήρως σηματοδοτούμενη την σύνδεσή του με αυτήν (με χαρακτηριστικότερη περίπτωση τη Défense στο Παρίσι). Το αμερικανικό και τα παράγωγά του, όπως της Άπω Ανατολής, των Εμιράτων κ.ά., που χαρακτηρίζεται από την ισχυρή διαφοροποίηση του οικονομικού κέντρου από την περιφέρεια, πράγμα όμως που στην περίπτωση των μεγάλων αμερικανικών πόλεων συμβαδίζει με την ιστορική εξέλιξή τους, σε αντίθεση με τα παράγωγα μοντέλα, ιδίως της Άπω Ανατολής, όπου η «εισβολή» των ουρανοξυστών στα ιστορικά κέντρα, στο φυσικό τοπίο και σε περιοχές παραδοσιακής κατοικίας, γίνεται με σχεδόν βίαιο τρόπο (χαρακτηριστικές περιπτώσεις η Νέα Υόρκη, το Σικάγο, η Σαγκάη, το Χονγκ Κονγκ, το Τόκιο, το Ντουμπάι κ.ά.) Η περίπτωση της Αθήνας παρουσιάζει μεγάλη ομοιότητα με το Παρίσι, κυρίως λόγω της παρουσίας σημαντικών αρχαιολογικών χώρων στο ιστορικό κέντρο με κορύφωση, την Ακρόπολη.

Η περίπτωση της Γαλλίας¹²

Ιστορικό

Πολλοί πύργοι γραφείων ή διαμερισμάτων κατασκευάστηκαν μέσα ή γύρω από το Παρίσι κατά τη δεκαετία 1965-1975. Το κέντρο της πρωτεύουσας έχει πολύ λίγους πύργους που κατασκευάστηκαν κυρίως σε μικρές ομάδες (Μέτωπο του Σηκουάνα στο 15ο διαμέρισμα, Ολυμπιάδες στο 13ο διαμέρισμα, πύργοι 10ου

και 19ου διαμερίσματος).¹³ Το 2005 η σχετική τάση γνώρισε μια αναζωπύρωση σε ένα κλίμα κερδοσκοπίας και αρχιτεκτονικής καινοτομίας αλλά περιορίστηκε από την αστάθεια που προκάλεσε η παγκόσμια οικονομική ύφεση του 2008. Η συζήτηση γύρω από τα ψηλά κτίρια στο Παρίσι αναβίωσε με την εκλογή του δημάρχου Bertrand Delanoë το 2001 με πολιτική βούληση του ίδιου, και συμμετοχή της μη κερδοσκοπικής οργάνωσης Atelier parisien d'urbanisme (APUR) της Διεύθυνσης Πολεοδομικού Σχεδιασμού του Παρισιού, των γραφείων των δημάρχων και των εκλεγμένων συμβούλων του τεχνικού κόσμου της πόλης.

Το ζήτημα εισέρχεται επίσημα στη δημόσια συζήτηση στο πλαίσιο του νέου νόμου SRU¹⁴ και της εκπόνησης του νέου PLU του Παρισιού και συνδέεται, στον πολιτικό λόγο, με τις υψηλές τιμές των κατοικιών και των γραφειακών χώρων και την ανάγκη δυνατότητας οικοδόμησης κτιρίων μέχρι 50 μ. σε κάποιες γειτονίες της πόλης. Η ιδέα της κατασκευής πύργων μέχρι 200 μ. προτείνεται από τον δήμο στο πλαίσιο μιας στρατηγικής ανάπτυξης ορισμένων ανοικοδόμητων ή δύσκολα οικοδομήσιμων περιοχών λόγω των έντονων οχλήσεων (όπως οι γειτνιάζουσες με την περιφερειακή οδό). Σύμφωνα με αυτή τη λογική οι πύργοι θα αποκαθιστούσαν τη χρηματοοικονομική ισορροπία προσφέροντας μεγάλους χώρους στις επιχειρήσεις αφού ο τριτογενής τομέας μπορεί ευκολότερα να χωροθετηθεί σε περιοχές με έντονη όχληση. Για λόγους πολιτικής απόκλισης, η κατάρτηση των μέγιστων επιτρεπόμενων υψών δεν συμπεριλήφθηκε στο PLU του 2006. Ξεκίνησε, ωστόσο, ένας έντονος προβληματισμός για το θέμα στο πλαίσιο του οποίου ανατέθηκε σε μια ομάδα εργασίας η ανάλυση του θέματος των υψών από την άποψη του προσανατολισμού των κτιρίων, των αστικών μορφών, των συνθηκών διαβίωσης και εργασίας, την αρχιτεκτονική ποιότητα και την κατανάλωση ενέργειας. Η ομάδα συντάσσει μια λίστα γενικών κατευθύνσεων που χρησιμοποιούνται σαν προδιαγραφές για τη δεύτερη φάση εργασίας όπου πραγματοποιούνται εργαστήρια σε τρεις στρατηγικές περιοχές του Παρισιού (Porte de la Chapelle, Bercy, Massena-Bruneseau). Στη συνέχεια προστίθενται τρεις ακόμη περιοχές με τα εξής κριτήρια:

- Είναι ανοικοδόμητες- Βρίσκονται στα περίχωρα του Παρισιού
- Σε μέρη με έντονες οχλήσεις όπου είναι δύσκολο να χωροθετηθούν κατοικίες
- Σε μέρη με υψηλό δυναμικό ανάπτυξης και ανάγκη αστικής ανανέωσης
- Σε ανάγκη δημιουργίας μιας μάζας με όρους οικονομικής επιφάνειας, ή που βρίσκονται ήδη σε σχέδιο ανανέωσης ή πρόγραμμα ανάπτυξης, ή με έντονο αναπτυξιακό δυναμικό

Σχεδιασμού (PADD) επιτρέπει την εξέταση μιας απλουστευμένης διαδικασίας αναθεώρησης του PLU για τους χώρους αυτούς. Η απλοποιημένη τροποποίηση του PLU απαιτεί τεκμηρίωση του δημοσίου συμφέροντος για την κατασκευή πύργου στην οικεία επικράτεια ενώ περιλαμβάνει διοικητικές διαδικασίες που εγκρίνονται με ψηφοφορία στο Συμβούλιο του Παρισιού. Η πρόταση «Σε αραιοκατοικημένες ή κακώς αστικοποιημένες περιοχές, ιδιαίτερα σε αυτές που βρίσκονται γύρω από το Παρίσι, η πολιτεία θα ενθαρρύνει, στις δημόσιες επιχειρήσεις σχεδιασμού, την έκφραση νέων αστικών και αρχιτεκτονικών μορφών προκειμένου να συνεχιστεί η ήδη πλούσια ιστορία της αρχιτεκτονικής του Παρισιού και να αποφευχθεί η σταδιακή μετατροπή της πόλης σε μουσειακή πόλη» που περιλαμβάνεται στο PLU-2006 (PADD) αποτελεί τη μοναδική κανονιστική μετάφραση του πολιτικού προσανατολισμού για την κατασκευή πύργων στο Παρίσι.¹⁵ Παρακάτω αναλύονται οι τρεις πραγματοποιημένες απλουστευμένες αναθεωρήσεις του PLU-2006 σε περιοχές όπου οι πύργοι έχουν αναφερθεί ή βρίσκονται υπό ανέγερση. Αποφάσεις απλοποιημένης αναθεώρησης του Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου – PLU του Παρισιού (2006) που επέτρεψαν την ανέγερση υψηλών κτιρίων στα όρια του δήμου του Παρισιού:

I. Masséna-Bruneseau (13ο διαμέρισμα, αναθεώρηση PLU της 15ης και 16ης Νοεμβρίου 2010)

http://pluenligne.paris.fr/plu/sites-plu/site_statique_37/documents/772_Plan_Local_d_Urbanisme_de_P/773_Rapport_de_presentation/774_Rapports_de_presentation_de/C_RP_MASSENA_B-V01.pdf

Η περιοχή Masséna-Bruneseau αποτελεί μια από τις 8 ζώνες ανάπτυξης που ορίζονται στην «Συντονισμένη Ζώνη Ανάπτυξης» (ZAC) της Δυτικής Όχθης του Παρισιού που έχει σαν στόχο την εξισορρόπηση παραγόντων όπως οι μεγάλες υποδομές και η απασχόληση στο ανατολικό Παρίσι, όπως και το «άνοιγμα» του 13ου διαμερίσματος στο Σηκουάνα. Η περιοχή χαρακτηρίζεται από έντονο κατακερματισμό λόγω της παρουσίας μεγάλων μεταφορικών υποδομών (οδικό και σιδηροδρομικό δίκτυο) και φιλοξενεί δραστηριότητες όπως το αμαξοστάσιο της κρατικής σιδηροδρομικής εταιρίας της Γαλλίας (SNCF), τον σταθμό κυκλοφοριακού ελέγχου της περιφέρειας, εγκαταστάσεις της δημοτικής υπηρεσίας καθαρισμού, σιλό τσιμέντου κ.λπ. ενώ οι όχθες του Σηκουάνα είναι κατειλημμένες από λιμενικές δραστηριότητες. Οι προγραμματιζόμενες παρεμβάσεις έχουν σαν στόχο τον ανασχεδιασμό μέρους του τοπικού οδικού δικτύου, την προσέλευση της κατοικίας και των σχετικών με αυτή χρήσεων με ταυτόχρονη απομάκρυνση των οχλουσών δραστηριοτήτων, τη λειτουργική σύνδεση της περιοχής με τη γειτονική, του δήμου Ivry, και το «άνοιγμά» της στον Σηκουάνα. Αναφορικά με τη δόμηση, οι κατευθυντήριες γραμμές σχεδιασμού είναι:

–Ενσωμάτωση ψηλών κτιρίων μέγιστου ύψους 50 ή 180 μέτρων ανάλογα με τη θέση τους.

–Αύξηση της επιτρεπόμενης δόμησης κατά περίπου 200.000 τ.μ. σε σύγκριση με την αρχικά προβλε-

πόμνη (ο τομέας Paris Rive Gauche δεν υπόκειται στους περιορισμούς των διατάξεων περί ανώτατου συντελεστή δόμησης. Η δυνατότητα οικοδόμησης καθορίζεται από τη συνολική πυκνότητα που καθορίζεται στον αναπτυξιακό προσανατολισμό του τομέα. Η συνολική πυκνότητα του τομέα αναμένεται να φτάσει το 1,9 κοντά σε αυτή των γειτονικών τομέων που είναι 1,7).

Έτσι, δημιουργήθηκαν οι υποζώνες «MB1» και «MB2», για τις οποίες προβλέπονται τα παρακάτω:

-Η υποζώνη «MB1» προορίζεται να φιλοξενήσει κτίρια μέγιστου ύψους 180 μέτρων, που θα περιλαμβάνουν κυρίως οικονομικές δραστηριότητες (επιχειρηματικά/κτίρια γραφείων, ξενοδοχεία). Οριοθετείται από τον Σηκουάνα, το σιδηροδρομικό δίκτυο, την αναδιαμορφωμένη οδό Jean-Baptiste Berlier και το όριο του δήμου Ivry. Καλύπτει 9 εκτάρια (90 στρέμματα) και πρόκειται να φιλοξενήσει πολύωροφα κτίρια σε 4 καλά καθορισμένες νησίδες, όπως ορίζονται από το τοπικό οδικό δίκτυο.

-Η υποζώνη «MB2» προορίζεται να φιλοξενήσει κτίρια μέγιστου ύψους 50 μέτρων, που θα περιλαμβάνουν κυρίως κατοικίες (με τουλάχιστον το 50% αυτών για κοινωνική στέγαση, συνολικά περίπου 1.500 επιπλέον κατοικίες). Περιλαμβάνει τις νησίδες μεταξύ της οδού Jean-Baptiste Berlier και της λεωφόρου General Jean Simon, κοντά στο Σηκουάνα, τις νησίδες που βρίσκονται στο τέλος της λεωφόρου της Γαλλίας και, τέλος, της νησίδες μεταξύ του σιδηροδρομικού δικτύου, της λεωφόρου General Jean Simon και της λεωφόρου de la porte de Vitry, που καταλαμβάνουν το αμαξοστάσιο της SNCF. Καλύπτει 22 εκτάρια (220 στρέμματα).

Οι δύο υποζώνες μεταγράφονται εξολοκλήρου στη ζώνη Γενικών Αστικών Χρήσεων (UG) αλλά προβλέπονται τροποποιήσεις στις διατάξεις σχετικά με τη θέση των κατασκευών σε σχέση με τις σιδηροτροχιές, το μέγιστο ύψος των κατασκευών, την εξωτερική εμφάνιση των κτιρίων και τους ανοιχτούς και φυτεμένους χώρους.

Κτίρια κατασκευασμένα ή υπό κατασκευή:

MB1: Tours Duo του Jean Nouvel (υπό κατασκευή, 125 & 180μ. <http://www.jeannouvel.com/projets/tours-duo/>),

MB2: Tour de la biodiversite (50μ. <https://www.edouardfrancois.com/projects/tour-de-la-biodiversite>), Tour "Home" (50μ. <https://www.hamonic-masson.com/Batiment-Home-ZAC-Massena-Paris-XIII?lang=fr>)

II. Clichy-Batignolles (17ο διαμέρισμα, αναθεώρηση PLU της 11ης και 12ης Ιουλίου 2011)

http://pluenligne.paris.fr/plu/sites-plu/site_statique_37/documents/772_Plan_Local_d_Urbanisme_de_P/773_Rapport_de_presentation/774_Rapports_de_presentation_de/C_RP_REV_CB-V01.pdf

Η «Συντονισμένη Ζώνη Ανάπτυξης» (ZAC) Clichy Batignolles βρίσκεται στα βορειοανατολικά του 17ου διαμερίσματος. Η ευρύτερη περιοχή εμβαδού 540 στρεμμάτων, που περιλαμβάνει τις ZAC Cardinet Chalabre και Clichy Batignolles καθώς και μια έκταση δυτικά του σιδηροδρομικού δικτύου (τομέας Saussure), αποτελεί μια από τις ελάχιστες ευκαιρίες ανάπτυξης για το Παρίσι λόγω του μεγάλου αριθμού κατοικιών που μπορεί να φιλοξενήσει, του μητροπολιτικής σημασίας πάρκου 100 στρεμμάτων που σχεδιάζεται στο κέντρο της και των ευκαιριών διασύνδεσης του Παρισιού με το γειτονικό δήμο του Clichy που προσφέρει. Η τροποποίηση του PLU έχει σαν στόχο τη δημιουργία μιας γειτονιάς μικτών λειτουργιών, που συνδυάζει οικονομικές δραστηριότητες, κοινωνική και ιδιωτική κατοικία, δημόσιες υπηρεσίες και καταστήματα.

Η αναθεώρηση του PLU πραγματοποιείται:

-Για να καταστεί δυνατή η χωροθέτηση του νέου Δικαστικού Μεγάρου¹⁶ βόρεια της λεωφόρου Berthier με μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος τα 160 μ. Για τον σκοπό αυτό, οι ζώνες Γενικών Αστικών Χρήσεων (UG) και Μεγάλων Αστικών Υπηρεσιών (UGSU) τροποποιούνται στο βορρά και δημιουργείται η υποζώνη «Berthier Nord» όπου ορισμένοι κανόνες υπόκεινται σε ειδικές διατάξεις που επιτρέπουν την απελευθέρωση της αρχιτεκτονικής σύνθεσης που ορίζουν το συνηθισμένο μοντέλο στο Παρίσι.

-Για να αυξηθεί το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος των κτιρίων κατοικίας στα 50 μ.¹⁷ (έναντι των 37 μ.), νότια της λεωφόρου Berthier, προκειμένου να αποφευχθεί η αντιμετώπισή τους σαν ένας συμπαγής όγκος και να επιτραπεί μεγαλύτερη ποικιλία στις αστικές μορφές που θα πλαισιώνουν το πάρκο. Ανάλογα με το πλάτος του δρόμου, τα κτίρια εντός των δύο ZAC μπορούν να έχουν ύψος: 1) ίσο με το ανώτατο επιτρεπόμενο από το PLU, 2) μέχρι 28 μ., 3) μέχρι 20 μ.

Το νέο Δικαστικό Μέγαρο από τον Renzo Piano <http://www.rpbw.com/project/paris-courthouse>
Λοιπά κτίρια <http://www.didierfavre.com/Batignolles-2016.php>

III. Porte de Versailles (15ο διαμέρισμα, αναθεώρηση PLU της 8ης, 9ης και 10ης Ιουλίου 2013)

http://pluenligne.paris.fr/plu/sites-plu/site_statique_37/documents/772_Plan_Local_d_Urbanisme_de_P/773_Rapport_de_presentation/774_Rapports_de_presentation_de/C_RP_TRIANGLE-V01.pdf

Η περιοχή Porte de Versailles βρίσκεται στη συμβολή των λεωφόρων Victor και Lefebvre σε μια από

τις πύλες πρόσβασης στο κεντρικό Παρίσι όπου υπάρχει το Εκθεσιακό Κέντρο του Παρισιού έκτασης 350 περίπου στρεμμάτων που φιλοξενεί 8 εκθεσιακούς χώρους. Η περιοχή αποτελεί στρατηγικό τομέα οικονομικής ανάπτυξης για την πρωτεύουσα λόγω του Εκθεσιακού Κέντρου που φιλοξενεί εμβληματικές εκδηλώσεις προσελκύοντας περίπου 7 εκατομμύρια επισκεπτών κάθε χρόνο. Επιχειρείται, έτσι, η ισχυροποίησή του ώστε να καταστεί πιο ανταγωνιστικό στον τομέα των συνεδρίων, των εκθέσεων και των μεγάλων εκδηλώσεων σε ευρωπαϊκό επίπεδο.

Η αναθεώρηση πραγματοποιείται:

-Για να καταστεί δυνατή η χωροθέτηση του πύργου Triangle¹⁸, πυραμοειδούς σχήματος, ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους 180 μ. κατά μήκος της λεωφόρου Ernest Renan

-Για την δημιουργία δημόσιου κήπου έκτασης περίπου 8 στρεμμάτων κατά μήκος της λεωφόρου Victor
Οι σχετικές τροποποιήσεις αφορούν:

-Στην τροποποίηση των ζωνών της περιοχής ώστε ο χώρος που καλύπτεται από τον πύργο και τον κήπο να περιληφθεί σε ζώνη Γενικών Αστικών Χρήσεων (UG) [από ζώνη Μεγάλων Αστικών Υπηρεσιών (UGSU)] προκειμένου να επιτραπούν οι οικονομικές δραστηριότητες -γραφεία, καταστήματα- και η δημιουργία χώρων πρασίνου

-Για τον χώρο που καλύπτεται από τον πύργο, στη δημιουργία ενός τομέα όπου δεν εφαρμόζονται οι διατάξεις σχετικά με το συντελεστή δόμησης¹⁹ (COS), και που υπόκειται σε ειδικές διατάξεις αναφορικά με i) τη θέση των κατασκευών σε σχέση με τις σιδηροτροχιές, ii) το μέγιστο ύψος κατασκευών και iii) την εξωτερική εμφάνιση των κατασκευών.

-Καταχώρηση της περιμέτρου δύο εγκαταστάσεων συλλογικού ενδιαφέροντος (P 15-17) και μιας τοποθεσίας δημιουργούμενου πράσινου χώρου (P 15-16) κατ' εφαρμογή του άρθρου L. 123-2-c του κώδικα πολεοδομίας²⁰

Ο πύργος, συνολικής επιφάνειας 92.500 τ.μ. πρόκειται να φιλοξενήσει γραφεία μεγάλων πολυεθνικών εταιρειών (88.400 τ.μ.), καταστήματα στο ισόγειο (1.500 τ.μ.) και χώρους προσβάσιμους από το κοινό (χώρος για την πρώιμη παιδική ηλικία, αίθριο - 2.600 τ.μ.) και αναμένεται να προσφέρει περίπου 5.000 νέες θέσεις εργασίας (3% επιπλέον θέσεις εργασίας στο 15ο διαμέρισμα) Tour Triangle, 42 ορόφων, ύψους 180μ. <http://tour-triangle.com/>

Συμπεράσματα από το γαλλικό παράδειγμα. Στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη στις αποφάσεις αναθεώρησης. Κάθε απόφαση αναθεώρησης περιλαμβάνει τις παρακάτω ενότητες:

-Ανάλυση της υπάρχουσας κατάστασης

-Παρουσίαση του έργου και αιτιολόγηση του δημοσίου συμφέροντος χαρακτήρα του

-Αιτιολόγηση των μεταβολών σε υφιστάμενες ζώνες, κανόνες και κατευθυντήριες γραμμές σχεδιασμού

-Αξιολόγηση των επιπτώσεων του έργου στο περιβάλλον

-Συμβατότητα με τον υπερκείμενο σχεδιασμό και επιμέρους τομιακά σχέδια

Με την αναθεώρηση του PLU επιτυγχάνονται αλλαγές στις επιτρεπόμενες χρήσεις γης και όρους και περιορισμούς δόμησης (μεταβολές ζωνών και τροποποίηση των διατάξεων που ισχύουν σε αυτές όπως μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος κατασκευών, χωροθέτηση κτιρίου στο οικόπεδο, εξωτερική εμφάνιση κατασκευών, και δημιουργία νέων τομέων όπου δεν ισχύουν οι διατάξεις περί μέγιστου συντελεστή δόμησης κ.λπ.).

Τέλος, αναδεικνύεται από την ανάλυση στα προηγούμενο κεφάλαιο ότι τα ψηλά κτίρια στο Παρίσι παρουσιάζουν τα εξής χαρακτηριστικά:

-Εντάσσονται σε έναν ευρύτερο προγραμματισμό που λαμβάνει υπόψη την πολεοδομική και κοινωνικο-οικονομική κατάσταση της περιοχής.

-Εντάσσονται σε έργα για τα οποία τεκμηριώνεται ο χαρακτήρας δημοσίου συμφέροντος.

-Χωροθετούνται σε περιοχές στα όρια του δήμου του Παρισιού, σε όσο το δυνατό μεγαλύτερη απόσταση από το Κέντρο του.

-Σχεδιάζονται σαν τοπόσημα περιοχών, συχνά στις πύλες της πόλης και με στόχο να τονίσουν σημαντικές οδικές χαράξεις.

-Δεν σχηματίζονται «περιοχές πύργων». Επιχειρείται μια ποικιλομορφία στο τοπίο με κτίρια διαφορετικών υψών.

-Περιλαμβάνονται σε έργα που υλοποιούνται σε περιοχές με έντονα πολεοδομικά και κοινωνικο-οικονομικά προβλήματα ή περιοχές με σημαντικές προοπτικές ανάπτυξης. Περιοχές που συχνά είναι ήδη ενταγμένες σε ευρύτερες «Συντονισμένες Ζώνες Ανάπτυξης».

-Περιλαμβάνονται σε έργα που παρουσιάζουν συμβατότητα με το Περιφερειακό Σχέδιο (SDRIF) και επι-

μέρους τομεακά σχέδια όπως το Σχέδιο Αστικών Μετακινήσεων της Περιφέρειας (PDU), το Τοπικό Στεγαστικό Πρόγραμμα (PLH) και το Γενικό Σχέδιο Ανάπτυξης και Διαχείρισης του Σηκουάνα (SDAGE).

-Επιχειρείται ένας διάλογος ανάμεσα στα έργα που αναπτύσσονται σε γειτονικούς δήμους.

Επίσης, βαρύτητα δίδεται στους εξής παράγοντες:

Ποσοστό πρασίνου στην περιοχή (μ2/κάτοικο) και λοιποί περιβαλλοντικοί παράγοντες: σύσταση εδάφους, κίνδυνος πλημμύρας, σεισμικότητα, κατανάλωση ενέργειας.

Δημόσιες μεταφορές, κυκλοφορία, στάθμευση.

Οικονομική ανάπτυξη τομέα: νέες θέσεις εργασίας/πυκνότητα εργαζομένων ανά εκτάριο, οικονομική ελκυστικότητα περιοχής.

Αστική συνέχεια, λειτουργική διασύνδεση περιοχών/δήμων.

Νέες κατοικίες με τουλάχιστον το 50% αυτών για κοινωνική στέγαση (οικογένειες, φοιτητές, νέοι εργαζόμενοι).

Σκίαση και φυσικός φωτισμός των γύρω κτιρίων.

Σεβασμός των ζωνών προστασίας της θέας.

Σεβασμός του Σχεδίου για το κλίμα της πόλης του Παρισιού (50 kwh/m2/έτος).

-Για τα κτίρια κατοικίας το μέγιστο επιτρεπόμενο ύψος δεν υπερβαίνει τα 50 μ. ώστε να μπορούν να χρηματοδοτηθούν για κοινωνική στέγαση.

-Για κτίρια γραφείων δεν έχει επιβληθεί a priori όριο αλλά ένα καλό ύψος είναι από 150-200 μ.

-Έχουν μια δημόσια ή ημι-δημόσια εικόνα. Ιδανικό είναι να υπάρχει στο ισόγειο εμπόριο και οι όροφοι να είναι προσβάσιμοι για το κοινό τουλάχιστον για σεμινάρια και συνέδρια.

-Πρέπει να είναι βιώσιμα από άποψη χρήσης. Να μπορούν μελλοντικά να φιλοξενήσουν διαφορετική χρήση από αυτή για την οποία αρχικά κατασκευάστηκαν.

Διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού

Όσον αφορά στα εργαλεία χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού στη Γαλλία οι κατευθύνσεις και το κανονιστικό πλαίσιο σε πολεοδομικό επίπεδο ενσωματώθηκαν στα παρακάτω επίπεδα και σχέδια.

ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

-Περιφερειακό Σχέδιο του Παρισιού – Schema directeur de la region Ile-de-France (SDRIF).

-Σχέδιο Αστικών Μετακινήσεων της Περιφέρειας – Plan des Déplacements Urbains de l'Île de France (PDU).

-Τοπικό Στεγαστικό Πρόγραμμα – Programme Local de l'Habitat (PLH).

-Γενικό Σχέδιο Ανάπτυξης και Διαχείρισης του Σηκουάνα – Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux du bassin de la Seine (SDAGE).

ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

-Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο του Παρισιού – Plan local d'urbanisme (PLU) de Paris.

-Σχέδιο Βιώσιμης Ανάπτυξης και Κατευθυντήριες Γραμμές Σχεδιασμού (PADD).

-Ζώνες Συντονισμένης Ανάπτυξης – Zone d'Aménagement Concerté (ZAC).

8. Ένα νέο πεδίο σχεδιασμού για τα ψηλά κτίρια στην Αθήνα

Ελλάδα – Αθήνα

Διάκριση των επιπέδων σχεδιασμού

Σε μια προσπάθεια αντίστοιχης καταγραφής και ανάλογου επιπέδου ρυθμίσεων στην Ελλάδα και ειδικά στην Αθήνα θα καταχωρίζαμε αντίστοιχα τα σχέδια που μπορούν να «υποδεχτούν» κατευθύνσεις και στη συνέχεια ρυθμίσεις κανονιστικού περιεχομένου ως εξής:

ΧΩΡΟΤΑΞΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ

-Ρυθμιστικό Σχέδιο Αττικής.

-Περιφερειακό Σχέδιο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή (ΠεΣΠΚΑ).

-Σχέδια Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών – ΣΔΛΑΠ ΠΟΛΕΟΔΟΜΙΚΟ ΕΠΙΠΕΔΟ.

-Τοπικό Χωρικό/Πολεοδομικό Σχέδιο – ΤΧΣ.

-Σχέδιο Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης – ΣΟΑΠ.

-Ειδικά Χωρικά/Πολεοδομικά Σχέδια – ΕΧΣ.

Συνθέτοντας ένα νέο πεδίο σχεδιασμού

Παρότι στο Παρίσι ο σχεδιασμός για τα ψηλά κτίρια ξεκίνησε από το δημοτικό επίπεδο με πολιτική βούληση του δημάρχου Delanoë και στη συνέχεια έγιναν προσπάθειες εναρμόνισής του με τον υπερκείμενο σχεδιασμό, στην περίπτωση της Αθήνας προτείνουμε ένα πλαίσιο σχεδιασμού χωροταξικού επιπέδου που λαμβάνει υπόψη εξαρχής όλους τους κρίσιμους παράγοντες σε ολόκληρη την περιφέρεια Αττικής.

Το νέο πεδίο σχεδιασμού για τα ψηλά κτίρια στην Αθήνα θα μπορούσε είτε να ενσωματωθεί στις κατευθύνσεις του Ρυθμιστικού Σχεδίου της Αττικής είτε να αποτελέσει ανεξάρτητο σχέδιο χωροταξικής κλίμακας που θα αντλεί από τα υπάρχοντα σε χωροταξικό και πολεοδομικό επίπεδο, από κανονισμούς και οδηγίες και από υπάρχουσες και εκπονούμενες επί τούτου μελέτες.

Από την εμπειρία του παρισινού παραδείγματος γίνεται σαφές ότι το πλαίσιο σχεδιασμού για τα ψηλά κτίρια πρέπει να παρουσιάζει συμβατότητα τόσο με το σχεδιασμό σε περιφερειακό επίπεδο όσο και με τομειακούς σχεδιασμούς σε περιφερειακό και δημοτικό επίπεδο. Οι σημαντικότεροι τομείς στους οποίους δίδεται βαρύτητα είναι η γεωμορφολογία, οι μεταφορές, η πολιτιστική κληρονομιά και το αστικό τοπίο εν γένει.

Έτσι, το νέο πλαίσιο σχεδιασμού, πέρα από τα δεδομένα και τις κατευθύνσεις που θα αντλεί από το Ρυθμιστικό Σχέδιο της Αθήνας, θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη και τα ακόλουθα:

– Γεωμορφολογία

Το Γεωλογικό Χάρτη της Αττικής²¹, τους Χάρτες Επικινδυνότητας και Χάρτες Κινδύνων Πλημμύρας Αττικής²² και το Σχέδιο Διαχείρισης Λεκανών Απορροής Ποταμών του Υδατικού Διαμερίσματος Αττικής²³, το Χάρτη Ζωνών Σεισμικής Επικινδυνότητας Ελλάδος²⁴, σχετικές μελέτες όπως και το Περιφερειακό Σχέδιο για την Προσαρμογή στην Κλιματική Αλλαγή (ΠεΣΠΚΑ) της Αττικής.

– Μεταφορές

Στον τομέα των μεταφορών, η βαρύτητα, στο παράδειγμα του Παρισιού, δίδεται στην προσβασιμότητα των περιοχών ανέγερσης υψηλών κτιρίων από τα Μέσα Μαζικής Μεταφοράς και στην ρύθμιση του κυκλοφοριακής επιβάρυνσης της περιοχής λόγω των νέων αναπτύξεων. Έτσι, το νέο πλαίσιο σχεδιασμού θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη τυχόν υπάρχοντα Σχέδια Βιώσιμης Αστικής Κινητικότητας – ΣΒΑΚ των δήμων της Αττικής, Δίκτυα και Σχεδιασμούς των Αττικό Μετρό ΑΕ και ΟΑΣΑ ΑΕ, σχετικές μελέτες.

– Αστικό Τοπίο

Το άρθρο 6 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού «Προστασία Αρχιτεκτονικής και Φυσικής Κληρονομιάς».

Το άρθρο 10 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού «Κίνητρα για την περιβαλλοντική αναβάθμιση και βελτίωση της ποιότητας ζωής σε πυκνοδομημένες και αστικές περιοχές».²⁵

Το άρθρο 15 του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού «Ύψος κτιρίου-αφετηρία μέτρησης υψών-πλάτος δρόμου».

Οδηγίες από παγκόσμιους οργανισμούς για την προστασία της πολιτιστικής κληρονομιάς – UNESCO, ICOMOS.

Ειδικότερα για τον εντοπισμό των κατάλληλων προς ανέγερση ψηλών κτιρίων περιοχών, πέρα από τα παραπάνω, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη τυχόν υπάρχοντα Σχέδια Ολοκληρωμένης Αστικής Παρέμβασης (ΣΟΑΠ) και Ειδικά Χωρικά Σχέδια (ΕΧΣ) που είναι πιθανό να αναφέρονται σε προβληματικές περιοχές που χρήζουν αναμόρφωσης ή περιοχές με λανθάνον αναπτυξιακό δυναμικό. Για το σκοπό αυτό, ωστόσο, θα χρειαστεί ειδική μελέτη/εργαστήρια που θα αναδείξουν τόσο τις καταλληλότερες περιοχές όσο και τη βέλτιστο σχέδιο για καθεμιά από αυτές.

Οι κατευθύνσεις του νέου πλαισίου για τη ψηλά κτίρια θα μπορούσαν να μεταφέρονται στην πολεοδομική κλίμακα στο Τοπικό Χωρικό Σχέδιο του κάθε δήμου μέσα από ένα κείμενο-πρόσκληση του ΤΧΣ που θα το συνδέει με τις χωροταξικές κατευθύνσεις στα πρότυπα του γαλλικού «Σχεδίου Βιώσιμης Ανάπτυξης και Κατευθυντήριων Γραμμών Σχεδιασμού».

Περαιτέρω, ειδικά για τον Ελλαδικό χώρο και την Αθήνα πράγματι παραλλήλως πρέπει να διερευνηθεί το ζήτημα της γεωλογικής καταλληλότητας των περιοχών που μπορούν να υποδεχτούν ψηλά κτίρια. Πεδίο ειδικό που απαιτεί ειδική ανάλυση και έρευνα. Σε κάθε περίπτωση σε διεθνές επίπεδο έχουν καταγραφεί διαφορετικοί και ασφαλείς μέθοδοι θωράκισης.

9. Βιβλιογραφία

Ελληνικόν συνέδριον υψηλών κτιρίων (1975: Αθήνα)

Αίσωπος Γιάννης, Στοιχεία του σύγχρονου αττικού τοπίου, Κ. Ντάφλος & Χ. Κάμπαρη (επιμ.) Η μετάβαση της Αθήνας, εκδ. Futura, Αθήνα, 2005

– Βανδώρος Αλέξιος, Κτιζοντας ψηλά, προς μια «νέα» Ελλάδα, Ενημερωτικό δελτίο ΤΕΕ, 16/3/2009, τ. 2528, σ. 23-24 http://portal.tee.gr/portal/page/portal/press/ENHMEROTIKO_DELTIO/ED-YEAR-2009/ED2528/2528_EPONYMOS.pdf

- Βανδώρος Αλέξιος, Τα ψηλά κτήρια στην Ελλάδα, greekarchitects.gr, 9/2/2007
- Δραγώνας Πάνος, «Ο Πύργος και η Πλάζα. Η αστική διάσταση της αρχιτεκτονικής του Ι. Βικέλα», Ι. Βικέλας, Αθήνα, Καπόν, 2010
- Λοΐζος Αλέξανδρος, Υψηλά κτίρια και περιβάλλον, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_loizos.pdf
- Μαρσέλος Σωτήριος, Αθήνα μια σύγχρονη μεγαλούπολη, greekarchitects.gr, 19/6/2007
- Παπαγεωργίου – Βενετάς Αλέξανδρος, Αθηνών αγλίσμα. Εξέλιξη, προβλήματα και μέλλον του αθηναϊκού τοπίου, Ερμής, Αθήνα, 1999
- Παπαδάμ Ευθυμία, Πιθανά σφάλματα αρχιτεκτονικής συνθέσεως εις τα υψηλά κτίρια, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_papadam.pdf
- Σαρηγιάννης Γεώργιος, Πολυώροφοι πύργοι. Λύση ή μια ακόμη καταστροφή της Αθήνας, greekarchitects.gr, 27/8/2010
- Τομπάζης Αλέξανδρος, κ.ά., Συγκρότημα διαμερισμάτων στη Κηφισιά Υψηλή δόμηση για κατοικίες, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_tobazis.pdf
- Τριποδάκης Δημήτριος, Της δομήςεως υψηλών κτιρίων αναγκαία προηγούμενη γενικότερη θεώρησης της περιοχής, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_tripodakis.pdf
- Χαρίσης Βασίλης, Τα ψηλά κτήρια στον ελληνικό χώρο. Μια θεώρηση μέσα από την ελληνική παράδοση, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_harisis.pdf
- Φεσσά – Εμμανουήλ Ελένη, «Αρχιτεκτονική επίσημη και γοήτρου στη μεταπολεμική Ελλάδα: 1945-1975», Θέματα χώρου + τεχνών, Αθήνα, 15/1984
- ¹ Χαρίσης Β., Τα ψηλά κτήρια στον ελληνικό χώρο. Μια θεώρηση μέσα από την ελληνική παράδοση, Ελληνικό συνέδριο υψηλών κτιρίων, Αθήνα 1975 http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_harisis.pdf
- ² Μαρσέλος Σ., Αθήνα μια σύγχρονη μεγαλούπολη, greekarchitects.gr, 19/6/2007 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:NBPkadyWesUJ, https://www.greekarchitects.gr/gr/%25CE%25B1%25CF%2581%25CF%2587%25CE%25B9%25CF%2584%25CE%25B5%25CE%25BA%25CF%2584%25CE%25BF%25CE%25BD%25CE%25B9%25CE%25BA%25CE%25B5%25CF%2582-%25CE%25BC%25CE%25B1%25CF%2584%25CE%25B9%25CE%25B5%25CF%2582/%25CE%25B1%25CE%25B8%25CE%25AE%25CE%25BD%25CE%25B1-%25CE%25BC%25CE%25B9%25CE%25B1-%25CF%2583%25CF%258D%25CE%25B3%25CF%2587%25CF%2581%25CE%25BF%25CE%25BD%25CE%25B7-%25CE%25BC%25CE%25B5%25CE%25B3%25CE%25B1%25CE%25BB%25CE%25BF%25CF%258D%25CF%2580%25CE%25BF%25CE%25BB%25CE%25B7-id3366+&cd=2&hl=el&ct=clnk&gl=gr>
- ³ Glauser, A. (2016). Contested Cityscapes: Politics of Vertical Construction in Paris and Vienna. In Teixeira Lopes João & Hutchison, Ray (Eds.), Public Spaces: Times of Crises and Change (Vol. 15, pp. 221-251). Bingley: Emerald.
- ⁴ Bertaud A. & Brueckner J. K., «Analyzing building-height restrictions: predicted impacts and welfare costs», Regional Science and Urban Economics, Volume 35, Issue 2, 2005, pp. 109-125 και Chengri Ding, «Building height restrictions, land development and economic costs», Land Use Policy, Volume 30, Issue 1, 2013, pp. 485-495, διαθέσιμο στο: https://www.researchgate.net/publication/271616416_Building_height_restrictionsland_development_and_economic_costs
- ⁵ Βλ. σχετικά παρακάτω. Τα περιεχόμενα του Συνεδρίου είναι διαθέσιμα στο http://library.tee.gr/digital/m201_250/m221/m221_contents.htm
- ⁶ Με τον AN 395/68 της ελεύθερης δόμησης αποφασίστηκε αύξηση 30% για Σ.Δ. 2.00 και 20% για Σ.Δ. 3.00, βλ. αναλυτικά παρακάτω.
- ⁷ Βανδώρος Α., Συνέντευξη με το Θάνο Στασινόπουλο, greekarchitects.gr, 18/12/2008 <https://www.greekarchitects.gr/gr/%CF%84%CE%B1-%CF%88%CE%B7%CE%BB%CE%B1-%CE%BA%CF%84%CE%B7%CF%81%CE%B9%CE%B1/%CF%83%CF%85%CE%BD%CE%AD%CE%BD%CF%84%CE%B5%CF%85%CE%BE%CE%B7-%CE%BC%CE%B5-%CF%84%CE%BF%CE%BD-%CE%B8%CE%AC%CE%BD%CE%BF-%CF%83%CF%84%CE%B1%CF%83%CE%B9%CE%BD%CF%8C%CF%80%CE%BF%CF%85%CE%BB%CE%BF-id1908>
- ⁸ 8 . Σαρηγιάννης Γ., Πολυώροφοι πύργοι. Λύση ή μια ακόμη καταστροφή της Αθήνας, greekarchitects.gr, 27/8/2010 <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Wsl-UOQRqXIJ, https://www.greekarchitects.gr/gr/%25CE%25B1%25CF%2581%25CF%2587%25CE%25B9%25CF%2584%25CE>

%25B5%25CE%25BA%25CF%2584%25CE%25BF%25CE%25BD%25CE%25B9%25CE%25BA%25CE%25B5%25CF%2582-%25CE%25BC%25CE%25B1%25CF%2584%25CE%25B9%25CE%25B5%25CF%2582/%25CF%2580%25CE%25BF%25CE%25BB%25CF%2585%25CF%258E%25CF%2581%25CE%25BF%25CF%2586%25CE%25BF%25CE%25B9-%25CF%2580%25CF%258D%25CF%2581%25CE%25B3%25CE%25BF%25CE%25B9-id3329+&cd=1&hl=el&ct=clnk&gl=gr

- ⁹ Δραγώνας Π., «Ο Πύργος και η Πλάζα. Η αστική διάσταση της αρχιτεκτονικής του Ι. Βικέλα», Ι. Βικέλας, Αθήνα, Καπόν, 2010, σσ. 16-19 και Φεσσά – Εμμανουήλ Ε., «Αρχιτεκτονική επίσημη και «γοήτρου» στη μεταπολεμική Ελλάδα: 1945-1975», Θέματα χώρου + τεχνών, Αθήνα, 15/1984, σσ. 34-73.
- ¹⁰ «Σε κάθε περίπτωση το υπέρμετρο ύψος δεν συνάδει με την ύπαρξη αρχαιοτήτων και το ιστορικό αττικό τοπίο και κρίνεται σκόπιμο να επανεξεταστούν τα προτεινόμενα υψηλά κτίρια κατά την εκπόνηση των πολεοδομικών μελετών».
- ¹¹ Κίζης Γ., Κωτσιόπουλος Α. & Πανέτσος Γ., Συσχετισμός των υψηλών κτιρίων με το «αττικό τοπίο», μελέτη που κατατέθηκε στο πλαίσιο της συζήτησης για το σχέδιο Π.Δ. «Έγκριση του Σχεδίου Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης (ΣΟΑ) του Μητροπολιτικού Πόλου Ελληνικού-Αγίου Κοσμά Περιφέρειας Αττικής» (ΦΕΚ 35/ΑΑΠ/1.3.2018) στο Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης, Αθήνα 27.11.2017.
- ¹² Μελέτη-Έρευνα: Αθηνά Μιχαλακέα Δικηγόρος, Κώστας Φιλιππάκης, Αρχιτέκτονας.
- ¹³ Brunet, R. (2010). Les tours de Paris. M@ppemonde, no 99, article 27 <https://mappemonde-archivemgm.fr/num27/articles/art10302.pdf>
- ¹⁴ Loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) – Νόμος για την Αλληλεγγύη και την Αστική Ανανέωση (2000-1208), που προβλέπει την εκπόνηση Τοπικού Πολεοδομικού Σχεδίου (PLU) για κάθε δήμο.
- ¹⁵ Rossignol C., Urbanité, mixité et grande hauteur: pour une approche par les dimensions public/privé des tours mixtes et de leur production: le cas de Paris et de l'Île-de-France. Hydrologie. Université Paris-Est, 2014 <https://pastel.archives-ouvertes.fr/tel-02138966/file/TH2014PEST1130.pdf>
- ¹⁶ Το νέο εμβληματικό κτίριο θα σηματοδοτήσει την πύλη του Clichy, τονίζοντας τη μεγάλη διαγώνιο που συνδέει το Παρίσι με το Clichy. Η μελέτη ενσωμάτωσης του ψηλού κτιρίου στο ευρύτερο τοπίο οδήγησε στον περιορισμό του ανώτατου επιτρεπόμενου ύψους στα 160 μ., έτσι ώστε να μην είναι ορατό από το Μέγαρο των Απομάχων, πάνω από τη γυάλινη οροφή του Grand Palais.
- ¹⁷ Μεγάλο μέρος της έκτασης που θα καταλάβει το Δικαστικό Μέγαρο προοριζόταν για κατοικίες που θα πρέπει να χωρέσουν σε μικρότερο χώρο χωρίς εκπτώσεις στο στεγαστικό πρόγραμμα ή την αισθητική των κτιρίων.
- ¹⁸ Η αρχική ιδέα ήταν η κατασκευή 3 κτιρίων. Η επιλογή, ωστόσο, ενός ψηλού κτιρίου ελευθέρωσε χώρο στο έδαφος που θα επιτρέψει τη δημιουργία, στο άμεσο περιβάλλον του, ενός δημόσιου ανοικτού χώρου υψηλής ποιότητας και ίσης έκτασης.
- ¹⁹ Ο ΣΔ στο συγκεκριμένο τομέα πρόκειται να είναι 12,2 πολύ υψηλότερος από 3 που ισχύει στη ζώνη UG. Ωστόσο, αν υπολογιστεί σε ολόκληρο το δυτικό τμήμα του εκθεσιακού κέντρου, προκύπτει 1,8.
- ²⁰ «Σε αστικές ή προς αστικοποίηση περιοχές, το τοπικό πολεοδομικό σχέδιο μπορεί να δημιουργήσει δικαιώματα (δουλείες) c. Αναφέροντας την τοποθεσία και τα χαρακτηριστικά των δημόσιων οδών και κατασκευών, καθώς και τις εγκαταστάσεις γενικού ενδιαφέροντος και τους χώρους πρασίνου που θα δημιουργηθούν ή θα τροποποιηθούν, οριοθετώντας τη γη που μπορεί να επηρεαστεί από αυτά».
- ²¹ <http://www.igme.gr/geoport/>
- ²² <https://www.pepattikis.gr/protereoipiisi-ergon-antiplimmyrikis-prostasias-attikis/>
- ²³ <http://wfdver.ypeka.gr/el/management-plans-gr/approved-management-plans-gr/gr06-approved-gr/>
- ²⁴ <https://www.civilprotection.gr/el/%CF%87%CE%AC%CF%81%CF%84%CE%B7%CF%82-%CE%B6%CF%89%CE%BD%CF%8E%CE%BD-%CF%83%CE%B5%CE%B9%CF%83%CE%BC%CE%B9%CE%BA%CE%AE%CF%82-%CE%B5%CF%80%CE%B9%CE%BA%CE%B9%CE%BD%CE%B4%CF%85%CE%BD%CF%8C%CF%84%CE%B7%CF%84%CE%B1%CF%82-%CE%B5%CE%BB%CE%BB%CE%AC%CE%B4%CE%BF%CF%82>
- ²⁵ Προκειμένου να αυξηθεί ο χώρος πρασίνου σε κορεσμένες αστικές περιοχές, το εν λόγω άρθρο επιτρέπει μεταξύ άλλων σε οικόπεδα των δήμων Αττικής και Θεσσαλονίκης, με πληθυσμό μεγαλύτερο των 25.000 κατοίκων, την αύξηση του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης και του επιτρεπόμενου ύψους ως το ανώτατο επιτρεπόμενο με ανάλογη μείωση του ποσοστού κάλυψης.

K. Karatsolis, "Why does Greece not have tall buildings?", published in CAPITAL.GR

Λίγοι είναι όσοι δεν έχουν αναρωτηθεί γιατί η Ελλάδα, κυρίως η αθηναϊκή πρωτεύουσα, δεν διαθέτει σημαντικό αριθμό ψηλών κτιρίων, όπως συμβαίνει σε αντίστοιχες ευρωπαϊκές πόλεις. Το ζήτημα αποτελεί, έως έναν βαθμό, «ταμπού» για την ελληνική πραγματικότητα, με οποιαδήποτε σχετική συζήτηση να απουσιάζει ακόμα και από την αρχιτεκτονική κοινότητα. Όπως εξηγεί ο Κωνσταντίνος Δ. Καρατσώλης, συγγραφέας του βιβλίου «Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο», δεν είναι τυχαίο ότι το μοναδικό μέχρι σήμερα συνέδριο στην Ελλάδα που ασχολήθηκε με το ζήτημα των ψηλών κτιρίων έλαβε χώρα το μακρινό 1975 και είχε διοργανωθεί από το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδος. Είχε δε πραγματοποιηθεί σε μια εποχή που η συζήτηση διεθνώς είχε φουντώσει, με τη δημιουργία των δίδυμων πύργων στη Νέα Υόρκη, αλλά στην Ελλάδα με τη δημιουργία ορισμένων ψηλών κτιρίων υπήρχε ο προβληματισμός για τη χρησιμότητα ή μη της ύπαρξής τους.

Τοπόσημα

Όπως εξηγεί ο κ. Καρατσώλης, μόνο πρόσφατα το σχετικό ενδιαφέρον αναζωπυρώθηκε με αφορμή τα ψηλά κτίρια που περιλαμβάνονται στα σχέδια αξιοποίησης μεγάλων ελεύθερων χώρων, όπως στον Μητροπολιτικό Πόλο Ελληνικού - Αγίου Κοσμά και στον Ελαιώνα. Η εξέταση του ζητήματος της ανέγερσης ψηλών κτιρίων στην Ελλάδα παρουσιάζει ιδιαίτερο ενδιαφέρον στην παρούσα χρονική στιγμή, επειδή δεν υπάρχει σχετική κρατική στρατηγική στη βάση της σύγχρονης κοινωνικο-οικονομικής και πολεοδομικής συνθήκης.

Τι ορίζεται, όμως, ως ψηλό κτίριο; «Το κτίριο που έχει κυρίαρχο τον κατακόρυφο άξονά του και προεξέχει υπερβολικά πάνω από τα στοιχεία του περιβάλλοντός του». Ωστόσο, ο ορισμός του ψηλού κτιρίου δεν είναι απόλυτος, καθώς ένα κτίριο 70 ορόφων, που στην Ευρώπη θεωρείται ψηλό, στην Ασία και την Αμερική θεωρείται μάλλον χαμηλό. Έτσι, ένας πιο σύγχρονος ορισμός περιγράφει τα ψηλά κτίρια ως «όλα εκείνα τα κτίρια που λόγω του ύψους τους ξεχωρίζουν από τα γύρω τους και εντάσσονται σε μια ομάδα παρόμοιων κατασκευών ανά τον κόσμο». Σε κάθε περίπτωση, η έννοια του ψηλού κτιρίου είναι σχετική, αφού συνδέεται με τον συνολικό σχεδιασμό τμημάτων της πόλης, με τα γειτονικά κτίρια, με το φυσικό ανάγλυφο, με τον ρόλο που καλείται να παίξει ένα ψηλό κτίριο, αλλά και με την ανάγκη διατήρησης γειτονιών χαμηλού ύψους και τη γειτνίαση με μνημεία.

Τον 21ο αιώνα παρατηρείται μια αναζωπύρωση του παγκόσμιου ανταγωνισμού μεταξύ χωρών και εταιρειών για την κατασκευή του ψηλότερου κτιρίου. Οι ουρανοξύστες κατακλύζουν πολλές από τις σύγχρονες μεγαλουπόλεις, προσφέροντας ένα πεδίο πειραματισμού και εφαρμογής νέων υλικών και μεθόδων σχεδιασμού. Η τάση της ανέγερσης ψηλών κτιρίων παγκοσμίως οφείλεται τόσο σε πολεοδομικά αίτια όσο και στο μάρκετινγκ των πόλεων. Η σημασία της μελέτης του θεωρητικού πλαισίου γύρω από τα ψηλά κτίρια σχετίζεται, συνεπώς, άμεσα με την επιθυμία της οικοδόμησης των σύγχρονων πόλεων, την αναδιάρθρωσή τους προκειμένου να ανταποκριθούν αποτελεσματικότερα στις ανάγκες των κατοίκων τους.

Η περίπτωση της Αθήνας, όπως προσθέτει ο συγγραφέας, έχει μεγάλη ομοιότητα με το Παρίσι, όχι τόσο λόγω ενός πλήρως συντηρημένου ιστορικού κέντρου (όπως στο Παρίσι), αλλά κυρίως λόγω της παρουσίας σημαντικών αρχαιολογικών τόπων στο ιστορικό κέντρο, με κορύφωση, μεταφορικώς και κυριολεκτικώς, την Ακρόπολη.

Από πλευράς πολεοδομικής οργάνωσης και χωροθέτησης των ψηλών κτιρίων, τα εφαρμοζόμενα μοντέλα είναι κυρίως τρία:

- Το ευρωπαϊκό 1, που προβλέπει τη σχετικώς ελεύθερη ανέγερση ψηλών κτιρίων ακόμα και εντός ή σε μικρή απόσταση από το ιστορικό κέντρο.
- Το ευρωπαϊκό 2, που προβλέπει την απαγόρευση ανέγερσης υψηλών κτιρίων στην ευρύτερη περιοχή του ιστορικού κέντρου, την υπό όρους ανέγερσή τους σε μια ευρύτερη ζώνη και την πλήρη, χωρίς περιορισμούς ανάπτυξή τους, σε απόσταση από το ιστορικό κέντρο, αλλά με πλήρως σηματοδοτούμενη τη σύνδεσή του με αυτήν (με χαρακτηριστικότερη περίπτωση τη Defense στο Παρίσι)
- Το αμερικανικό και τα παράγωγά του, όπως της Άπω Ανατολής, των Εμιράτων κ.ά., που χαρακτηρίζεται από την ισχυρή διαφοροποίηση του οικονομικού κέντρου από την περιφέρεια, πράγμα όμως που, στην περίπτωση των μεγάλων αμερικανικών πόλεων, συμβαδίζει με την ιστορική εξέλιξή τους, σε αντίθεση με τα παράγωγα μοντέλα, ιδίως της Άπω Ανατολής, όπου η «εισβολή» των ουρανοξυστών στα ιστορικά κέντρα, στο φυσικό τοπίο και σε περιοχές παραδοσιακής κατοικίας γίνεται με σχεδόν βίαιο τρόπο (χαρακτηριστικές περιπτώσεις η Νέα Υόρκη, το Σικάγο, η Σανγκάη, το Χονγκ Κονγκ, το Τόκιο, το Ντουμπάι κ.ά.).

Στην περίπτωση της Αθήνας, ωστόσο, σημαντικό ρόλο στις συζητήσεις περί ανέγερσης ψηλών κτιρίων διαδραματίζει το λεγόμενο «αττικό τοπίο» και η προστασία του. Η γοητεία που άσκησε στους περιηγητές

του 18ου και 19ου αιώνα διαμόρφωσε τη στερεοτυπική εικόνα του γραφικού τοπίου που, παρότι μεταμορφώθηκε από τη συνεχή κτιριακή μάζα των τυπικών «αθηναϊκών» πολυκατοικιών μεταπολεμικά, συνεχίζει να υφίσταται ως πολιτισμική κατασκευή αλλά και ως ευδιάκριτη οντότητα σε ό,τι αφορά τη φυσική τοπογραφία και τη θέση των βασικών μνημείων αναφοράς. Η θέα προς τα σημεία αναφοράς, ωστόσο, υπάρχει σήμερα μόνο μέσω ελαχίστων «διωρύγων» (οδών) μέσα στο σύγχρονο αττικό τοπίο, πράγμα που οφείλεται περισσότερο στο συνεχή όγκο των πολυκατοικιών παρά στα ελάχιστα ψηλά κτίρια της Αθήνας. Πάντως, τα υλοποιημένα ψηλά κτίρια έχουν δώσει ιδιαίτερο χαρακτήρα σε μερικά σημεία της Αθήνας, ειδικά σε οδικούς άξονες, όπως επί της Λεωφόρου Κηφισίας στην Αθήνα και στο Μαρούσι ή επί της οδού Πανόρμου. Πολλά από αυτά, κυρίως εκείνα που χτίστηκαν στις αρχές της δεκαετίας του 1970, συγκαταλέγονται ανάμεσα στα κτίρια της αρχιτεκτονικής «γοήτρου» της μεταπολεμικής Ελλάδας, ενώ η αισθητική τους και οι συνθετικές τους αρετές εξαίρονται συχνά», καταλήγει ο κ. Καρατσώλης.

2021

K. Karatsolis, E. Volaki, "Principles of Environmental Law at delimiting streams - Law and Nature", published in Nomos and Physis (Law and Nature).

A. Εισαγωγή

Τα επόμενα χρόνια τα ζητήματα της κλιματικής αλλαγής θα μας απασχολήσουν ιδιαίτερα τόσο σε τεχνικό όσο και σε νομικό επίπεδο.

Σε τεχνικό, καθώς στο πλαίσιο εκτέλεσης έργων και υποδομών η επακόλουθη αύξηση των φαινομένων φυσικών καταστροφών θα έχει σαν αποτέλεσμα τον έλεγχο και των επανασχεδιασμό αυτών και σε νομικό, καθώς θα πρέπει με φάρο τη νομολογία του ΣτΕ και το σύγχρονο Ευρωπαϊκό Δίκαιο να διαμορφωθούν τροποποιήσεις στο Εθνικό Δίκαιο ως αναγκαιότητα θωράκισης της προστασίας της ανθρώπινης ζωής και της περιβαλλοντικής προστασίας.

1. Ειδικότερα, ενόψει της κλιματικής αλλαγής που παρατηρείται εντόνως τα τελευταία χρόνια και της επακόλουθης αύξησης των φυσικών καταστροφών έχει αναδειχθεί το ζήτημα της ευπάθειας των έργων και των υποδομών. Υπό το πρίσμα αυτό, η αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής αποτελεί επιτακτική ανάγκη για το μέλλον της Ευρώπης και του κόσμου. Η Ευρωπαϊκή Ένωση (Ε.Ε) μέσω της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας 2019 (EU GREEN DEAL^[1]) και του Ευρωπαϊκού νόμου για το κλίμα^[2] (Οκτώβριος 2020) καθόρισε τον στόχο μιας κλιματικά ουδέτερης ΕΕ έως το 2050, ως επακόλουθο των δεσμεύσεων που ανέλαβαν η ΕΕ και τα κράτη μέλη της κατά την υπογραφή της Συμφωνίας των Παρισίων το 2015. Η δράση της ΕΕ και των κρατών μελών για το κλίμα έχει ως στόχο την προστασία των ανθρώπων και του πλανήτη, την ευεξία, την ευημερία, την υγεία, την ακεραιότητα των οικοσυστημάτων και της βιοποικιλότητας από την απειλή της κλιματικής αλλαγής, να αυξήσει την ανθεκτικότητα και να μειώσει την ευπάθεια^[3] της κοινωνίας στην κλιματική αλλαγή.

2. Μέσα σε αυτό το πλαίσιο των ευρωπαϊκών συμφωνιών και οδηγιών που έχουν εκδοθεί και ενόψει των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Τ.Π.Σ) που έχουν προγραμματιστεί να εκπονηθούν σε διάφορες περιοχές ανά την Ελλάδα τα επόμενα 10 χρόνια, ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την Ελλάδα παρουσιάζει κατά το εθνικό δίκαιο το εξειδικευμένο ζήτημα της οριοθέτησης και διευθέτησης των ρεμάτων.

Τα υδατορέματα (ρέματα)^[4] αποτελούν ειδικότερο στοιχείο του υδάτινου περιβάλλοντος, το οποίο τυγχάνει ιδιαίτερης αντιμετώπισης τόσο εκ της ενωσιακής και εθνικής νομοθεσίας όσο και εκ της νομολογίας του ανωτάτου δικαστηρίου, του Συμβουλίου της Επικρατείας. Η προστασία των ρεμάτων παρουσιάζει έντονο τεχνικό αλλά και νομικό ενδιαφέρον λόγω των πολύ σοβαρών επιπτώσεων που αποφέρουν οι επεμβάσεις σε αυτό και οι οποίες πρέπει να λαμβάνουν χώρα μόνο μετά την οριοθέτηση της κοίτης τους και την κατάρτιση και έγκριση των απαιτούμενων εκ του νόμου μελετών, κατόπιν εκτίμησης των περιβαλλοντικών επιπτώσεων.

Κατά πάγια νομολογία στα ρέματα επιτρέπονται μόνο οι απολύτως απαραίτητες επεμβάσεις και δη αυτές για την διευθέτηση της κοίτης και των πρηνών τους, ώστε να διευκολύνεται η ελεύθερη ροή των υδάτων και η επιτέλεση της λειτουργίας τους, απαγορεύεται δε οποιαδήποτε επέμβαση θίγει αυτές τις λειτουργίες, ενώ για την πραγματοποίηση επιτρεπτών επεμβάσεων και τεχνικών έργων απαιτείται η προηγούμενη οριοθέτηση του ρέματος (ΣτΕ 2629/2001, ΣτΕ 453/2003). Συνεπώς, ο καθορισμός της οριογραμμής τους αποτελεί κατά νόμον προϋπόθεση για την έκδοση πράξεων χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων έργου πλησίον ρέματος (ΣτΕ 2752/2013, ΣτΕ 3561/2014)^[5]. Στην περίπτωση, όμως, που η οριοθέτηση

υδατορέματος δεν έχει ακόμη λάβει χώρα, είναι, τουλάχιστον, υποχρεωτική η μελέτη και η κατασκευή του έργου κατά τρόπο ο οποίος δεν θα επηρεάζει τη φυσική λειτουργία του υδατορέματος.^[6]

Αξίζει να σημειωθεί ότι δεδομένης της κλιματικής αλλαγής και της αύξησης των ακραίων περιβαλλοντικών φαινομένων και φυσικών καταστροφών, ιδιαίτερη σημασία έχει ο χωροταξικός και πολεοδομικός σχεδιασμός, ώστε να εξασφαλίζεται πρωτίστως όσο το δυνατόν υψηλότερο επίπεδο ασφάλειας του πληθυσμού, των κατασκευών και των δραστηριοτήτων και συνακόλουθα μείωση των αναμενόμενων επιπτώσεων και αποτροπή φυσικής καταστροφής^[7].

Ενόψει της εκπόνησης των Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (Τ.Π.Σ) στις διάφορες περιοχές ανά την Ελλάδα, στα εδαφικά πλαίσια των οποίων εντάσσονται και εκτάσεις που υπάγονται σε ειδικά νομικά καθεστώτα προστασίας (ΠΕΚ), όπως η περίπτωση των ρεμάτων, παρουσιάζει εξαιρετικό ενδιαφέρον η αναφορά στις αρχές περιβαλλοντικού δικαίου που λαμβάνονται υπ' όψιν κατά τη διαδικασία εκπόνησης της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) / Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) και της Μελέτης οριοθέτησης ρεμάτων, δεδομένης της ευθείας εκ του Συντάγματος προστασίας που απολαμβάνουν τα ρέματα ως φυσικά οικοσυστήματα, χαρακτηριζόμενα από τη νομολογία ως ουσιώδη στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος. Αυτό που έχει τη δέουσα σημασία είναι ότι οι εκτάσεις των ρεμάτων πρέπει να ενταχθούν στον πολεοδομικό σχεδιασμό χωρίς να μεταβάλλεται το προστατευτικό τους καθεστώς.

Στην παρούσα μελέτη λαμβάνει χώρα η απόπειρα ανάλυσης κατάστρωσης και καταγραφής αρχών του δικαίου περιβάλλοντος που πηγάζουν τόσο από το ενωσιακό δίκαιο όσο και από το δίκαιο της εθνικής έννομης τάξης και την πρόσφατη νομολογία, οι οποίες κρίνεται αναγκαίο να εφαρμόζονται στις ως άνω μελέτες.

B. Βασικές αρχές περιβαλλοντικής προστασίας περί προστασίας ρεμάτων

1. Η αρχή της διατήρησης της φυσικής κατάστασης των ρεμάτων

Τα ρέματα είναι στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος που αποτελούν αντικείμενα συνταγματικής προστασίας και **αποβλέπουν στη διατήρηση της φυσικής τους κατάστασης και στη διασφάλιση της επιτελούμενης από αυτά λειτουργίας της απορροής των υδάτων** (ΣτΕ 1990/2007). Η εν λόγω προστασία, η οποία βρίσκει έρεισμα στις διατάξεις του άρθρου 24 Συντ., «αποβλέπει στη διατήρηση της φυσικής τους καταστάσεως και στη διασφάλιση της επιτελουμένης από αυτά λειτουργίας της απορροής των υδάτων»^[8] (ΣτΕ 319/2002^[9]).

Πώς όμως θα εφαρμοστεί αυτή αρχή;

Στο πλαίσιο της μελέτης οριοθέτησης των ρεμάτων η τήρηση της αρχής της διατήρησης της φυσικής κατάστασης των ρεμάτων δύναται να γίνει με τις εξής πρακτικές: α) με την αναγνώριση των ρεμάτων με βάση το ανάγλυφο της περιοχής αλλά και όλα τα ιστορικά στοιχεία που προέκυψαν από επίσημους χάρτες, διαγράμματα και φωτοληψίες παρελθόντων ετών, β) με τη χάραξη των γραμμών πλημμύρας και των οριογραμμών με βάση τη φυσική κατάσταση των ρεμάτων και γ) με την υιοθέτηση της προτεραιότητας προσομοίωσης και ελέγχου της ροής με βάση τη φυσική κατάσταση πριν από οποιαδήποτε πρόταση κατασκευής των απολύτως αναγκαίων έργων για την ομαλή λειτουργία τους .

2. Η αρχή της αναγνώρισης των ρεμάτων ως φυσικών οικοσυστημάτων^[10]

Τα ρέματα αποτελούν «ουσιώδες στοιχείο του υπό το άρθρο 24 του Συντάγματος προστατευόμενου φυσικού περιβάλλοντος».

Τα ρέματα αποτελούν, επιπλέον, «πτυχώσεις της επιφανείας της γης, δια των οποίων συντελείται κυρίως η απορροή προς την θάλασσα των πλεοναζόντων υδάτων της ξηράς και αποτελούν «φυσικούς αεραγωγούς», συγκροτούν δε, μαζί με τη χλωρίδα και την πανίδα τους, «οικοσυστήματα με ιδιαίτερο μικροκλίμα που συμβάλλουν πολλαπλώς στην ισορροπία του περιβάλλοντος»^[11] (2661/2001).

Τα ρέματα, λόγω ακριβώς της ιδιαίτερης αυτής φύσης τους, προστατεύονται αποτελεσματικά, με βάση την αρχή της (περιβαλλοντικής) αειφορίας (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. β' Συντ.), μόνον εφόσον απαγορεύεται κάθε άλλη χρήση ή μεταβολή του χαρακτήρα τους.

Βασικό, επομένως, περιεχόμενο της συνταγματικής προστασίας των ρεμάτων αποτελεί η αυστηρή απαγόρευση μεταβολής του χαρακτήρα τους.

Με ποιόν τρόπο μπορεί να εφαρμοστεί αυτή η αρχή σε υπό εκπόνηση Τ.Π.Σ περιοχή;

Η διατήρηση της ιδιαίτερης φύσης των ρεμάτων στην υπό εκπόνηση Τ.Π.Σ περιοχή με τα οικοσυστήματα με ιδιαίτερο μικροκλίμα που συμβάλλουν πολλαπλώς στην ισορροπία του περιβάλλοντος, αποτελεί βασική αρχή για τη χάραξη των οριογραμμών τόσο στη φυσική τους κατάσταση όσο και κατά το σχεδιασμό των απολύτως αναγκαίων έργων, ώστε αυτά να συνεχίσουν να επιτελούν τον πολλαπλό τους ρόλο. Όπου

τα έργα διευθέτησης κρίνονται αναγκαία, ώστε να επιτελούν το ρόλο τους ως φορέων διόδευσης των πλημμυρικών νερών στον τελικό αποδέκτη, προτείνεται η χρήση υλικών φιλικών προς το περιβάλλον και με διατήρηση του ανοικτού τους χαρακτήρα με ροή των πλημμυρικών νερών με ελεύθερη επιφάνεια, όπου αυτό είναι τεχνικά εφικτό, ώστε να αποφευχθεί αλλαγή της χρήσης ή μεταβολή του χαρακτήρα των ρεμάτων.

Τόσο στις υδραυλικές μελέτες όσο και στην ανάλυση και αξιολόγηση του προτεινόμενου σχεδιασμού στη ΣΜΠΕ δέον να δίδεται ιδιαίτερη προτεραιότητα στη μη μεταβολή του χαρακτήρα των ρεμάτων, κάτι που γίνεται εφικτό με τη χρήση ιστορικών αεροφωτογραφιών και άλλων σχετικών στοιχείων για την «επαναφορά» των ρεμάτων όσο πιο κοντά γίνεται στην ιστορική τους κοίτη, επαναπροσδιορίζοντας οριογραμμές που είχαν εξαφανισθεί και στοχεύοντας στην επαναφορά στοιχείων της απωλεσθείσας φυσικότητας τόσο στην κοίτη όσο και στα πρανή.

Στο πλαίσιο αυτό θα πρέπει να σημειωθεί ότι η ανωτέρω αρχή πρέπει να τηρείται ακόμη και στα περιορισμένου μήκους τμήματα των ρεμάτων στα οποία τυχόν προβλέπονται ήπια έργα διευθέτησης. Ακόμη, όμως, και στην περίπτωση αυτή, μπορεί να τηρηθεί η φιλοπεριβαλλοντική προσέγγιση στον τρόπο που συνδυάζεται η φυσική λειτουργία των ρεμάτων με την αντιπλημμυρική προστασία, υιοθετώντας ως κύρια μεθοδολογικά βήματα την αποκάλυψη (daylighting)^[12], την επαναφορά (rehabilitation)^[13] και την αποκατάσταση (restoration)^[14].

3. Η αρχή της προστασίας της ανεμπόδιστης φυσικής λειτουργίας των ρεμάτων στην περίπτωση εκτέλεσης έργων διευθέτησης

Η εκτέλεση τεχνικών έργων πλησίον ρέματος επιτρέπεται μόνο εφόσον διασφαλίζεται η ανεμπόδιστη εκτέλεση της φυσικής αυτής λειτουργίας τους. Για να εξασφαλισθεί ο σκοπός αυτός απαιτείται, πριν την εκτέλεση των τεχνικών έργων πλησίον ρέματος, ο καθορισμός της οριογραμμής του (ΣτΕ 1990/2007)^[15].

Το κράτος υποχρεούται να διατηρεί τα ρέματα στην φυσική τους κατάσταση προς διασφάλιση της λειτουργίας αυτών ως οικοσυστημάτων, επιτρεπομένης μόνον της εκτελέσεως των απολύτως αναγκαίων τεχνικών έργων διευθέτησης της κοίτης και των πρανών αυτών προς διασφάλιση της ελεύθερας ροής των υδάτων, αποκλεισμένης δε πάσης αλλοιώσεως της φυσικής τους κατάστασης δια επιχώσεως ή καλύψεως της κοίτης τους, ή τεχνικής επέμβασης στα σημεία διακλαδώσεώς του (2661/2001)^[16].

Πώς κρίνονται κάθε φορά τα απολύτως αναγκαία έργα;

Πράγματι η κρίση για τον καθορισμό των απολύτως αναγκαίων έργων έχει τεχνικό χαρακτήρα και απαιτεί τεχνική τεκμηρίωση. Λόγοι δημοσίου ενδιαφέροντος, όπως η ανατροπή πραγματικών συνθηκών που διαμορφώθηκαν νομίμως ή με την ανοχή της πολιτείας, θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη. Σε κάθε περίπτωση θα πρέπει να γίνεται μια στάθμιση μεταξύ της πρότασης διασφάλισης της ανεμπόδιστης εκτέλεσης της φυσικής λειτουργίας και της πρότασης εκτελέσεως των απολύτως αναγκαίων τεχνικών έργων διευθέτησης. Μάλιστα για την κατανόηση και την τελική κρίση θα είχε ενδιαφέρον η παρουσίαση σεναρίων στην μία και στην άλλη περίπτωση ώστε να επιλεγεί η βέλτιστη από απόψεως βιωσιμότητας τεχνική λύση. Η δε διαδικασία δημόσιας διαβούλευσης κατά την εκπόνηση ΣΜΠΕ και ΜΠΕ θα μπορούσε να ενισχυθεί προκειμένου να λάβει χώρα η ως άνω στάθμιση των προτάσεων και η τελική ορθή από περιβαλλοντικής απόψεως επιλογή.

4. Η αρχή της μη μεταβολής του προορισμού των ρεμάτων

Η ως άνω αρχή θα πρέπει να ερευνείται σε αρμονία και επικουρικά της αρχής της προστασίας της ανεμπόδιστης φυσικής λειτουργίας των ρεμάτων στην περίπτωση εκτέλεσης έργων διευθέτησης.

Η προστασία των ρεμάτων μπορεί να θεωρηθεί, κατά μία έννοια, *απόλυτη*. Η συνταγματική αυτή προστασία των ρεμάτων μπορεί να θεωρηθεί, από μια σκοπιά, *αυστηρότερη* σε σχέση με εκείνη των δασών και των δασικών εκτάσεων, εφόσον για τα τελευταία είναι δυνατή, αν και με όρους, η μεταβολή του προορισμού τους (άρθρο 24 παρ. 1 εδ. ε' Συντ.), ενώ η μεταβολή του προορισμού των ρεμάτων δεν επιτρέπεται σε καμία περίπτωση. Με άλλα λόγια, δεν είναι δυνατή η μεταβολή της φυσικής τους κατάστασης και της βασικής τους λειτουργίας, της απορροής, δηλαδή, των υδάτων^[17].

Πώς εφαρμόζεται η αρχή της μη μεταβολής του προορισμού των ρεμάτων;

Καταγράφονται υπό το πρίσμα της αρχής ειδικότερες αναφορές – εκφάνσεις της αρχής

Σκοπός της οριοθέτησης (μη πλεύσιμου) ποταμού ή του ρέματος, είναι η αποτύπωση της φυσικής κοίτης του ενόψει του χαρακτήρα του αφενός ως υδρογεωλογικού στοιχείου και αφετέρου ως οικοσυστήματος. Η αποτύπωση αυτή δεν αφορά πάντως μόνο στην πραγματική κατάσταση της κοίτης που μπορεί να έχει διαμορφωθεί και κατόπιν αυθαιρέτων επιχώσεων ή άλλων ανθρώπινων επεμβάσεων (ΣτΕ 4531/2009).

Η ένταξη των ρεμάτων σε πολεοδομική ρύθμιση είναι επιτρεπτή, μόνο όταν επιβάλλεται από τις ανάγκες ευρύτερου πολεοδομικού σχεδιασμού και εφόσον διασφαλίζεται η επιτέλεση της φυσικής τους λειτουργίας, δηλαδή μετά από προηγούμενη αποτύπωση και καθορισμό της οριογραμμής τους (ΣτΕ 4531/2009).

Η οριοθέτηση γίνεται κατ' αρχήν για το σύνολο του υδατορέματος, κατ' εξαίρεση, όμως, είναι δυνατό να γίνει τμηματική, εφόσον δικαιολογείται από ειδικούς λόγους, όπως όταν το υπόλοιπο τμήμα του ρέματος έχει ήδη ενταχθεί σε ρυμοτομικό σχέδιο και εφόσον στις οικείες μελέτες έχουν ληφθεί υπόψη στοιχεία που αφορούν το σύνολο του ρέματος (ΣτΕ 4531/2009).

Η ανάλυση της δίαιτας των ρεμάτων και η υδραυλική τους προσομοίωση δέον να γίνεται με βάση τα στοιχεία της συνολικής λεκάνης απορροής τους. Ακόμα και στην περίπτωση που θα γίνει τμηματική οριοθέτηση, αυτή προκύπτει μετά την ανάλυση της συνολικής λεκάνης απορροής του υδατορέματος, αρχή που πηγάζει από την επιστήμη της υδρολογίας και της διαχείρισης των υδατικών πόρων. Η εν λόγω ολιστική αρχή λειτουργεί σε κάθε περίπτωση υπέρ της ασφάλειας με τον καθορισμό γραμμών πλημμύρας από εκτατικά γεγονότα που καλύπτουν το σύνολο της λεκάνης απορροής του κάθε ρέματος και του υδρογραφικού του δικτύου.

5. Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης στο πεδίο οριοθέτησης των ρεμάτων

Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης **προκρίνει** η ανάπτυξη να ικανοποιεί τις ανάγκες του παρόντος, χωρίς να διακυβεύει την ικανότητα των μελλοντικών γενεών να ικανοποιήσουν τις δικές τους ανάγκες». Τον ανωτέρω ορισμό υιοθετεί κατά βάση το ΣτΕ, σύμφωνα με τη νομολογία του οποίου βιώσιμη είναι «η ανάπτυξη εκείνη η οποία ικανοποιεί τις ευλόγους ανάγκες της παρούσης γενεάς χωρίς να θέτει εις κίνδυνον την ικανοποίησιν των αναγκών των μελλουσών γενεών».

Η βιώσιμη ανάπτυξη^[18] εγκλείει, εξ ορισμού, στο νοηματικό της περιεχόμενο μία θεμελιώδη σύνθεση μεταξύ τριών παραμέτρων: την οικονομική, την κοινωνική και την περιβαλλοντική^[19]. Επιβάλλει την εναρμόνιση των κατ' αρχήν αντιθετικών αυτών στοιχείων και την αναζήτηση σημείων ισορροπίας με βάση δικαϊκές και αξιακές σταθμίσεις μεταξύ διακυβευόμενων αγαθών και συμφερόντων.

Σε εφαρμογή της ως άνω αρχής, στην μελέτη οριοθέτησης των ρεμάτων χρειάζεται να εφαρμόζεται και να υιοθετείται μία σειρά από κανόνες οριοθέτησης, οι οποίες αναλύονται ακολούθως και είναι απόλυτα συμβατές με την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης. Ειδικότερα:

Η σύγχρονη άποψη για την οριοθέτηση των ρεμάτων βασίζεται στην αρχή της προστασίας της φύσης και στο ότι η ζώνη κάθε ρέματος αποτελεί χώρο που ανήκει στο ρέμα για την πραγματοποίηση του πολλαπλού του ρόλου, δηλαδή της διόδευσης των επιφανειακών (και εν μέρει υπόγειων και πηγαίων) νερών με ασφάλεια στους τελικούς αποδέκτες, αλλά και της διατήρησης των αντίστοιχων οικοσυστημάτων. Συμπληρωματικά ο ρόλος των ρεμάτων περιλαμβάνει και τη διατήρηση ζωνών για βλάστηση, αναψυχή και ανανέωση του αέρα στις δομημένες περιοχές.

Για τη βασική προσέγγιση οριοθέτησης ακολουθούνται ιεραρχικά τα ακόλουθα βήματα:

Πρωτίστως πραγματοποιείται συλλογή στοιχείων και μελέτη των υφιστάμενων συνθηκών απορροής και διόδευσης των πλημμυρικών παροχών για τα πλημμυρικά μεγέθη σχεδιασμού (με περίοδο επαναφοράς τα 50 έτη). Σε δεύτερο στάδιο, στους κλάδους των ρεμάτων που υπάρχει φυσική κοίτη (ενδεχομένως με τεχνικά έργα διέλευσης κάτω από δρόμους) χαράσσονται οι γραμμές πλημμύρας και οι οριογραμμές με βάση την προσομοίωση της ανομοιόμορφης ροής. Σε τρίτο στάδιο, στις περιοχές που δεν υπάρχουν έργα διευθέτησης ή άλλα έργα διόδευσης των πλημμυρικών παροχών αλλά υπάρχει ιστορική κοίτη που διαπιστώνεται από παλαιότερα σχέδια, χάρτες ή φωτοληψίες, διαμορφώνεται η κοίτη στο ίχνος της ιστορικής κοίτης (ανασύσταση ρέματος), με ανοικτή διατομή κατά το δυνατόν και τα απαραίτητα τεχνικά έργα διέλευσης κάτω από δρόμους, αρχικά ως χωμάτινη ή αν αυτή η επιλογή δεν είναι τεχνικά αποδεκτή, με υλικά φιλικά στο περιβάλλον (από πέτρα, σιματοκιβώτια κλπ). Η λύση αυτή απαιτεί την απομάκρυνση κτισμάτων και εμποδίων (νόμιμων ή αυθαίρετων) στη διαδρομή που για δομημένες περιοχές μπορεί να έχει μεγάλες κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Ωστόσο, στο πλαίσιο της αρχής της βιωσιμότητας, σε περιπτώσεις όπου κρίνεται επιστημονικά απαραίτητο προτείνονται υβριδικές προσεγγίσεις (με ανοικτές διατομές και τμήματα κλειστών διατομών όπου απαιτείται) που πλησιάζουν κατά το δυνατόν την ιστορική κοίτη, λαμβάνοντας υπόψη αφενός τις περιπτώσεις που λόγω της ιστορικής κοίτης αναγνωρίζονται στοιχεία φυσικού οικοσυστήματος και αφετέρου το στόχο να περιοριστούν κατά το δυνατόν οι υπέρμετρες αρνητικές οικονομικές και κοινωνικοοικονομικές επιπτώσεις. Σε τέταρτο στάδιο, στις περιοχές ήπιαυ αναγλύφου χωρίς μισγάγγειες και χωρίς ιστορική κοίτη ο μελετητής επιλέγει τον τρόπο διόδευσης των πλημμυρικών παροχών με χάραξη ανοικτών αγωγών (τάφρων ή επενδεδυμένων) αν η λύση αυτή είναι τεχνικά πρόσφορη. Εναλλακτικά, και κυρίως σε περιπτώσεις πολύ μικρών παροχών και επίπεδου αναγλύφου μπορεί οι πλημμυρικές παροχές να διοδεύονται προς στον τελικό αποδέκτη με δίκτυο ομβρίων με κλειστούς αγωγούς που σχεδιάζεται σε εγκεκριμένα πολεοδομικά σχέδια. Σε επόμενο στάδιο, στις περιπτώσεις που για το ρέμα υπάρχουν εγκεκριμένες οριογραμμές (ακόμη και με παλαιότερες διατάξεις π.χ. του 2002) γίνεται έλεγχος επάρκειας των προτεινόμενων έργων διευθέτησης και αναλόγως αυτά γίνονται αποδεκτά ή ενισχύονται χωρίς την ανάγκη της επανάληψης της διαδικασίας οριοθέτησης. Η διαδικασία του επανακαθορισμού των οριογραμμών γίνεται μόνο αν συντρέχουν λόγοι δραστικής αλλοίωσης των

υδρολογικών και μορφολογικών στοιχείων του ρέματος και του αναγλύφου. Σε τελικό στάδιο, στις περιπτώσεις ρεμάτων με εγκεκριμένα ή μελετημένα έργα που όμως δεν έχουν υλοποιηθεί και δεν διαθέτουν εγκεκριμένες οριογραμμές, η μελέτη οριοθέτησης γίνεται με τα έργα που ενδεχομένως τροποποιούνται ή επαναμελετώνται ώστε να είναι τεχνικά άρτια στις νέες συνθήκες.

6. Η αρχή της μη αποσπασματικής οριοθέτησης των ρεμάτων μέσα από τη νομολογία του ΣτΕ

Το ζήτημα της μη οριοθέτησης ρεμάτων πριν από την περιβαλλοντική αδειοδότηση έχει απασχολήσει αρκετά τη νομολογία. Εκ της νομολογίας έχει κριθεί ότι ο καθορισμός οριογραμμών του ρέματος αποτελεί κατά νόμο προϋπόθεση για την έκδοση πράξης χωροθέτησης και έγκρισης περιβαλλοντικών όρων έργου ή δραστηριότητας πλησίον ρέματος^[20]. Στην περίπτωση δε που δεν έχει λάβει χώρα οριοθέτηση ρέματος, έχει κριθεί εξάλλου, ότι είναι τουλάχιστον υποχρεωτική η μελέτη και κατασκευή του έργου κατά τρόπο που δεν θα επηρεάζει τη φυσική λειτουργία του ρέματος. Εφόσον πληροῦται αυτή η προϋπόθεση, ήτοι οποιοδήποτε έργο θα εκτελείται μόνο εάν δεν επηρεάζεται με αυτό η φυσική λειτουργία του ρέματος, γίνεται δεκτό ότι η παράλειψη οριοθέτησης του ρέματος πριν από την έγκριση περιβαλλοντικών όρων του έργου δεν συνιστά πλημμέλεια της έγκρισης^[21].

• Υπόθεση Ρέματος Ποδονίφτη

Το ως άνω σκεπτικό διατυπώθηκε και στη απόφαση ΣτΕ 2165/2019, με την οποία ακυρώθηκε η απόφαση 106787/5871/8.11.2018 του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης Αττικής που ενέκρινε τους περιβαλλοντικούς όρους της μελέτης του έργου που φέρει τον τίτλο «Διευθέτηση του Ρέματος Ποδονίφτη από την γέφυρα της οδού Χαλκίδος, έως τη γέφυρα της οδού Εράτωνος». Το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο έκανε έτσι δεκτή την προσφυγή του Δήμου Φιλαδέλφειας – Χαλκηδόνας, έκρινε ότι η Περιφέρεια αιτιολόγησε επαρκώς την ανάγκη διευθέτησης του ρέματος, όχι όμως και την επιλογή της κατασκευής τσιμεντένιου αγωγού, ο οποίος θα εμποδίζει την τροφοδοσία των υπόγειων υδροφορέων. Περαιτέρω, επισήμανε ότι δεν απαιτείται η έκδοση πράξης οριοθέτησης για τον καθορισμό οριογραμμών του ρέματος πριν από την έγκριση περιβαλλοντικών όρων, εφόσον, κατά το νόμο, η οικεία ΜΠΕ των έργων περιλαμβάνει την πρόταση οριοθέτησης για τον καθορισμό οριογραμμών του επηρεαζόμενου ρέματος.

Αναλυτικότερα, στην απόφαση σημειώνεται ότι «αιτιολογείται επαρκώς η κατ' αρχήν ανάγκη διευθέτησης του ρέματος Ποδονίφτη στο συγκεκριμένο τμήμα, ενόψει του ιστορικού πλημμυρών της περιοχής και των πορισμάτων της προκαταρκτικής αξιολόγησης των κινδύνων πλημμύρας», αντίθετα «δεν αιτιολογείται επαρκώς η επιλογή της λύσης της διευθέτησης με ανοιχτή ορθογωνική διατομή από οπλισμένο σκυρόδεμα, ενόψει μάλιστα των αντιρρήσεων της Διεύθυνσης Υδάτων, σύμφωνα με τις οποίες η διαμόρφωση της κοίτης με αυτόν τον τρόπο θα επηρεάσει σημαντικά την ποσοτική κατάσταση των υπογείων υδάτων (...) αλλά και της Διεύθυνσης Δασών, σύμφωνα με την οποία η σκυροδέτηση της κοίτης του ρέματος θα έχει σημαντικές και μη αναστρέψιμες επιπτώσεις στην πανίδα και τη χλωρίδα της περιοχής της κοίτης».

Από την παραπάνω απόφαση ΣτΕ συνάγεται ότι, τα προτεινόμενα στην τεχνική μελέτη υλικά ήταν μη φιλικά για το περιβάλλον με πιθανές σοβαρές επιπτώσεις για τον υδροφόρο ορίζοντα, το οικοσύστημα αλλά ενδεχομένως και για τη δημόσια υγεία, όπως είχε επισημανθεί με τις γνωμοδοτήσεις τόσο της Διεύθυνσης Υδάτων όσο και της Διεύθυνσης Δασών. **Συνεπώς, κατά την περιβαλλοντική διαβούλευση απαιτούνται οι ουσιαστικές γνωμοδοτήσεις όλων των συναρμοδίων φορέων, οι οποίες πρέπει να λαμβάνονται υπόψη ώστε να αποφεύγεται η περιβαλλοντική επιβάρυνση που είναι δυνατόν να προκαλέσουν τα τεχνικά έργα κατά τις εργασίες οριοθέτησης ρέματος.**

• Υπόθεση Ρέματος Πικροδάφνης

Περαιτέρω, ενδιαφέρον παρουσιάζει η **γνωμοδότηση Π.Ε 149/2020 του ΣτΕ** σχετικά με την επεξεργασία σχεδίου ΠΔ για την επικύρωση καθορισμού οριογραμμών του ρέματος Πικροδάφνης, με την οποία «εξειδικεύεται» η σχετική μέχρι σήμερα νομολογία στα εξής ζητήματα:

α) Τέθηκε το ζήτημα ύπαρξης κτισμάτων μεταξύ των προτεινόμενων οριογραμμών του υδατορέματος χωρίς την κατασκευή έργων διευθέτησης και των οριογραμμών του υδατορέματος με την κατασκευή έργων διευθέτησης. Στο πλαίσιο δε της πολεοδομικής νομοθεσίας θα πρέπει να εξετάζεται η νομιμότητα των κτισμάτων αυτών και τούτο καθώς η εξαίρεση των κτισμάτων από την προτεινόμενη οριογραμμή του ρέματος με την κατασκευή έργων διευθέτησης συνεπάγεται τη δυνατότητα υπαγωγής των αυθαιρέτων κτισμάτων στις διατάξεις των άρθρων 96 επ. του Ν.4495/2017 περί αναστολής κατεδάφισης ή εξαίρεσης από αυτήν (βλ. και άρθρο 89 παρ.2 περ.ιγ του ίδιου νόμου).

β) Τέθηκε το ζήτημα τεκμηρίωσης της οριοθέτησης στο σύνολο του ρέματος προκειμένου να διασφαλίζεται η ακώλυτη λειτουργία του ως οικοσυστήματος (καθώς εξαιρούνται τμήματα του ρέματος από την οριοθέτηση).

Σε συνέχεια του ως Πρακτικού επεξεργασίας του ΣτΕ και αντίστοιχα με την απόφαση ΣτΕ 2165/2019 για το ρέμα Ποδονίφτη, στην περίπτωση του ρέματος της Πικροδάφνης, το ΣτΕ με την **πρόσφατη με αριθμό**

2313/2020 απόφαση του έκανε δεκτή την προσφυγή τριών φορέων και μιας κίνησης πολιτών (Ελληνική Εταιρεία Προστασίας της Φύσης, Ελληνική Ορνιθολογική Εταιρεία, Σύλλογος Προστασίας και Περιθαλψης Άγριας Ζωής και η Κίνηση Πολιτών Ηλιούπολης), και ακύρωσε τους περιβαλλοντικούς όρους της διευθέτησης τμήματος του ρέματος, που είχε εγκρίνει το 2016 η Αποκεντρωμένη Διοίκηση Αττικής, για το λόγο του ότι δεν έλαβε χώρα συνολική οριοθέτηση του ρέματος πριν από την περιβαλλοντική του αδειοδότηση. Ειδικότερα, με την αίτηση ακυρώσεως προβάλλεται ότι η προσβαλλόμενη απόφαση πάσχει, διότι εγκρίνει έργα διευθέτησης του ρέματος χωρίς να έχει προηγηθεί η οριοθέτηση του ρέματος στο σύνολο του ή πρόταση για την οριοθέτησή του στο σύνολο αυτού.

Το ΣτΕ έδωσε επίσης τετράμηνη προθεσμία στη Διοίκηση να καταθέσει σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος για το σύνολο του ρέματος, να καταγράψει και να κατεδαφίσει τα αυθαίρετα κοντά ή μέσα στην κοίτη του και να μην εκδώσει νέες οικοδομικές άδειες στις παρόχθιες ζώνες, βάζοντας φρένο στην προσπάθεια της Περιφέρειας Αττικής να διευθετήσει το ρέμα με σειρά αντιπλημμυρικών έργων που θα οδηγούσαν ουσιαστικά στη μετατροπή του από φυσικό ρέμα σε ανοιχτό αγωγό ομβρίων. Όπως επισημαίνεται στην απόφαση, το Συμβούλιο της Επικρατείας είχε ήδη με την 1242/2008 απόφαση του επιβάλει στη Διοίκηση την υποχρέωση να προχωρήσει σε, τεκμηριωμένη με τα κατά νόμο αναγκαία στοιχεία και μελέτες, οριοθέτηση του ρέματος της Πικροδάφνης στο σύνολό του προκειμένου να διασφαλισθεί η ακώλυτη λειτουργία του ως οικοσυστήματος. Η συνολική αυτή οριοθέτηση συνιστά, επομένως, προϋπόθεση για την εκτέλεση οποιωνδήποτε έργων επί του ρέματος, όπως τα επίδικα έργα διευθέτησης.

Το ΣτΕ ζήτησε επιπλέον να απαγορευθεί κάθε έργο και να μην εκδοθεί καμία οικοδομική άδεια σε οικοπέδα εντός των οριογραμμών του ρέματος, καθώς και την άμεση καταγραφή όλων των αυθαίρετων κατασκευών που βρίσκονται εντός αυτής της ζώνης, να μην επιτραπεί η νομιμοποίησή τους, αλλά αντίθετα να δρομολογηθεί η κατεδάφισή τους. Το φθινόπωρο του 2020, το ΣτΕ είχε απορρίψει σχέδιο Προεδρικού Διατάγματος με το οποίο επιχειρήθηκε η οριοθέτηση τμήματος μόνο του ρέματος (από την Ηλιούπολη έως τις εκβολές) με την ίδια αιτιολογία. Στην περίπτωση αυτή, επρόκειτο για οριοθέτηση ρέματος εντός οικοσυστήματος στο οποίο ενδημεί προστατευόμενη πανίδα, συνεπώς σε περιοχή αυξημένου περιβαλλοντικού κάλλους και εν γένει ειδικής περιβαλλοντικής προστασίας, απαιτείται η οριοθέτηση ρέματος να γίνεται με προεδρικό διάταγμα, όπως έχει κρίνει το ΣτΕ σε σειρά αποφάσεων. Με το προεδρικό διάταγμα, πλην της οριοθέτησης, εγκρίνονται οι περιβαλλοντικοί όροι, όπως έχουν τεθεί μέσα από διαδικασία περιβαλλοντικής διαβούλευσης, κατά τις αρχές που περιγράφονται παραπάνω.

Ως εκ των ανωτέρω και δη από το διατακτικό της πρόσφατης με αριθμό 2313/2020 απόφασης του ΣτΕ, με την οποία το Δικαστήριο εκφράζει την τελική του θέση, εμφανίζεται ότι η απόφαση αυτή προσεγγίζει πιο συστηματικά το ζήτημα της οριοθέτησης των ρεμάτων αναδεικνύοντας την ανάγκη δράσης της Διοίκησης σε σεβασμό προς το περιβάλλον και σε συμμόρφωση με το δίκαιο προστασίας των υδατορεμάτων.

• Υπόθεση Μεγάλου Ρέματος της Ραφήνας

Αντίθετη στάση ακολούθησε το ΣτΕ στην περίπτωση του Μεγάλου Ρέματος της Ραφήνας, απορρίπτοντας την προσφυγή κατοίκων και περιβαλλοντικών συλλόγων της περιοχής οι οποίοι ζητούσαν την ακύρωση της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων που μετατρέπει 17 χλμ. του χειμάρρου σε τεχνητό αγωγό ομβρίων, επενδυμένο με σκυρόδεμα και συρματοκιβώτια. Με την απόφαση 2145/2020, το Ε' Τμήμα του Συμβουλίου της Επικρατείας έκρινε ως νόμιμη την οικεία ΥΑ περί έγκρισης των περιβαλλοντικών όρων της διευθέτησης και της οριοθέτησης του Ρέματος Ραφήνας απορρίπτοντας την αίτηση ακύρωσης. Κρίθηκε ότι η προτεινόμενη λύση αποτελεί τη βέλτιστη λύση, εφόσον καταφέρνει να διασφαλίσει την αντιπλημμυρική προστασία της περιοχής και ταυτόχρονα να ενταχθεί όσο γίνεται πιο αρμονικά στο περιβάλλον. Αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα κατασκευής του επίδικου έργου, συνιστάμενη στην αποτροπή των μεγάλων και διαρκώς αυξανόμενων πλημμυρικών κινδύνων της περιοχής, και έγινε δεκτό ότι το θέμα του φράγματος ανάσχεσης εξετάστηκε από τη μελέτη και επελέγη, μετά λόγου γνώσεως, ήτοι ενόψει κυρίως των υπολογισμών της υδραυλικής μελέτης, η κατασκευή του σε μεταγενέστερο εύθετο χρόνο κατόπιν εκτιμήσεως της επιρροής των έργων της Α' φάσης επί του πλημμυρικού κινδύνου. Κρίθηκε ακόμη ότι δεν προβλέπεται στην περιοχή των εκβολών του ρέματος Ραφήνας ούτε δόμηση ούτε επιχωμάτωση ούτε άσκηση οχλοουσών δραστηριοτήτων. Αντιθέτως επιδιώκεται η διεύρυνση της ζώνης του ρέματος στην περιοχή αυτή από 28,00 μ. σε 45,00 μ. για την κατά το δυνατόν διασπορά της παροχής. Έγινε ακόμη δεκτό ότι εντός της περιοχής δεν υπάρχουν θεσμοθετημένες οικολογικά ευαίσθητες – προστατευόμενες περιοχές του δικτύου Φύση 2000, περιοχές Corine, περιοχές που να έχουν χαρακτηριστεί ως Τοπία Ιδιαίτερου Φυσικού Κάλλους (ΤΙΦΚ), Καταφύγια Άγριας Ζωής και Υγρότοποι, ενώ αφενός μεν στα έργα διευθέτησης του ρ. Ραφήνας χωροθετούνται εξ ολοκλήρου εκτός της παραπάνω περιοχής και απέναντι απόσταση μεγαλύτερη των 4,5 χλμ. από Ζώνες Ειδικής Προστασίας – Ζ.Ε.Π αφετέρου δε το επίδικο έργο βρίσκεται εκτός των προστατευόμενων περιοχών Natura, ΣΠΠ, ΕΖΔ ή ΖΕΠ, οι οποίες περιγράφονται στη Μ.Π.Ε. και βρίσκονται στην ευρύτερη περιοχή.

7. Η Αρχή της προφύλαξης κατά το Ενωσιακό Δίκαιο στο πεδίο οριοθέτησης των ρεμάτων κατά το δίκαιο Περιβάλλοντος

Η αρχή της προφύλαξης εμφανίστηκε στη Διακήρυξη του Ρίο του 1992 ως αρχή 15, σύμφωνα με την οποία «... προκειμένου να προστατευθεί το περιβάλλον, η προληπτική προσέγγιση πρέπει να εφαρμόζεται ευρέως από τα Κράτη σύμφωνα με τις δυνατότητες τους. Όπου επαπειλούνται σοβαρές ή ανεπανόρθωτες βλάβες, η έλλειψη επιστημονικής βεβαιότητας δεν πρέπει να αποτελεί λόγο ματαίωσης αποδοτικών, συγκριτικά με το κόστος τους, μέτρων για να προληφθεί η περιβαλλοντική υποβάθμιση». Η αρχή της προφύλαξης έχει χαρακτηριστεί ως μία αλλαγή προτύπου στο διεθνές περιβαλλοντικό δίκαιο, και εισήχθη στη Συνθήκη της Ε.Ε. με τη Συνθήκη του Μάαστριχτ, το 1993. Διατυπώνεται δε στο άρθρο 191 ΣΛΕΕ.

Σε αντίθεση με την αρχή της πρόληψης^[22], η οποία επιβάλλει τη λήψη προληπτικών μέτρων εάν είναι αποδεδειγμένο, με τα μέχρι εκείνη τη στιγμή πορίσματα και δεδομένα της επιστήμης, ότι μια συγκεκριμένη δραστηριότητα είναι επιβλαβής για το περιβάλλον, η αρχή της προφύλαξης επιβάλλει τη λήψη τέτοιων μέτρων (θετικών ή αρνητικών), αρκεί να υπάρχει υπόνοια ή διαίσθηση ότι μια δραστηριότητα μπορεί να δημιουργήσει κινδύνους στο περιβάλλον, υφίσταται δηλαδή σε στάδιο διακινδύνευσης. Αρκούν συνεπώς οι ενδείξεις ή οι υπόνοιες για δυσμενείς επιπτώσεις στο περιβάλλον ή στην δημόσια υγεία που θεμελιώνονται με βάση τα μέχρι μια δεδομένη στιγμή επιστημονικά δεδομένα (έστω κι αν αυτά δεν έχουν επιβεβαιωθεί ή διαψευσθεί) για να ληφθούν τα πρόσφορα μέτρα. Δεν έχουμε, με άλλα λόγια, να κάνουμε με μέτρα που βασίζονται σε μια αντικειμενική εκτίμηση των επιστημονικών δεδομένων (όπως π.χ. ο επικίνδυνος χαρακτήρας ενός συγκεκριμένου χημικού προϊόντος) αλλά σε μια υποκειμενική ή διαισθητική προσέγγιση των προβλημάτων, ακόμα και σε ημιτελείς ή ατελείς γνώσεις.

Στην περίπτωση προστασίας των ρεμάτων ως φυσικών οικοσυστημάτων και συμφώνως προς την αρχή της προφύλαξης θα πρέπει το κράτος να λάβει τα απαραίτητα μέτρα αν κρίνει ακόμα και χωρίς βεβαιότητα ότι μια δραστηριότητα ή ένα έργο θα έχουν επιβλαβείς συνέπειες στην φύση του ρέματος.

Όσον αφορά δε το ζήτημα της μελλοντικής στρατηγικής για την αποφυγή των φυσικών καταστροφών πρέπει «να επικεντρωθούμε στην προφύλαξη», δηλαδή να αποφύγουμε όσο το δυνατόν την τρωτότητα και εν συνεχεία εκεί που υπάρχει η ελάχιστη δυνατή, να σταματήσουμε να αποδεχόμαστε τα τετελεσμένα γεγονότα.^[23]

Η αρχή της προφύλαξης εφαρμόζεται στη μελέτη ενός ρέματος με τον εξής τρόπο: Με την προληπτική μείωση της πλημμυρικής διακινδύνευσης με μικρά τοπικά έργα ελέγχου και ρύθμισης των πλημμυρικών ροών σε εκτάσεις εκτός ρέματος. Τα έργα αυτά σχεδιάζονται για μια επιπλέον θωράκιση της περιοχής από πλημμύρες λόγω της αβεβαιότητας του κλίματος.

8. Αρχή αναγκαιότητας εναλλακτικών λύσεων^[24] κατά τη Σ.Π.Ε (Εκτίμηση Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων στην περίπτωση οριοθέτησης ρέματος με έργα διευθέτησης)

Χαρακτηριστική απόφαση εφαρμογής αυτής της αρχής (αναλογικά και για το στάδιο της ΣΜΠΕ) συνιστά η απόφαση 2165/2019 του Συμβουλίου της Επικρατείας σχετικά με την οριοθέτηση ρέματος «Ποδονίφτη». Σύμφωνα με αυτήν έγινε δεκτή η αίτηση ακύρωσης και ακυρώθηκε η ΑΕΠΟ λόγω μη επαρκούς αιτιολογίας των εναλλακτικών τεχνικών λύσεων για την οριοθέτηση του ρέματος «Ποδονίφτη» που αναφέρονταν στη Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων. Το ΣτΕ προβαίνει σε έλεγχο της αιτιολογίας της πράξης (ΑΕΠΟ) ως προς την επιλογή της τεχνικής λύσης και της απόρριψης άλλων εναλλακτικών τεχνικών λύσεων προβάλλοντας την αναγκαιότητα εναλλακτικών σεναρίων ειδικώς για την περίπτωση των ρεμάτων.

Ειδικότερα, κρίνεται ότι αιτιολογείται κατ' αρχάς επαρκώς η ανάγκη διευθέτησης του υδατορέματος στο συγκεκριμένο τμήμα, ενόψει του ιστορικού πλημμυρών της περιοχής και των πορισμάτων της προκαταρκτικής αξιολόγησης των κινδύνων πλημμύρας (που διεξάγεται στο πλαίσιο των διατάξεων της Οδηγίας 2007/60/ΕΚ και της σχετικής εσωτερικής νομοθεσίας), που έχει ληφθεί υπόψη κατά τη σύνταξη της ΜΠΕ του έργου.

Με το σκεπτικό της εν λόγω απόφασης επιβεβαιώνεται η οριοθέτηση του δικαστικού ελέγχου της βιώσιμης ανάπτυξης και η συστηματοποίηση των κριτηρίων που υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο. Ως εκ τούτου ο δικαστικός έλεγχος παραμένει έλεγχος νομιμότητας και πληρότητας της Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και της επάρκειας της αιτιολόγησης της τελικής διοικητικής πράξης.

Γ. Η διαδικασία οριοθέτησης των ρεμάτων κατά την εκπόνηση Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ)/ Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΠΣ)^[25]

Ειδικότερα, για τη συμβατότητα των μελετών σε σχέση με την πρόσφατη νομολογία του ΣΤΕ^[26] θα πρέπει να αποσαφηνιστεί το πλαίσιο εκπόνησης και ολοκλήρωσης του σχεδιασμού στην περιοχή εντός του οποίου λαμβάνει χώρα και η επί μέρους οριοθέτηση των ρεμάτων.

Σύμφωνα με την ισχύουσα νομοθεσία, το Ν. 4258/2014 (Διαδικασία Οριοθέτησης και ρυθμίσεις θεμάτων για τα υδατορέματα), το Ν. 4447/2016 άρθρα 7 και 8, την Υ.Α 27022/2017^[27] (Τεχνικές προδιαγραφές μελετών Ειδι-

κών Χωρικών Σχεδίων του ν. 4447/2016), το Κεφάλαιο 3 της Υ.Α 27022/2017^[28] (Παρουσίαση υφιστάμενων χρήσεων γης, όρων και περιορισμών δόμησης στη ζώνη άμεσης επιρροής περιοχής μελέτης) και το άρθρο 130 του Ν. 4685/2020, η οριοθέτηση του ρέματος πραγματοποιείται ή δύναται να πραγματοποιείται σε δύο στάδια σχεδιασμού.

Κατά το πρώτο στάδιο εκπονείται το Τοπικό Πολεοδομικό Σχέδιο/Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο στα πλαίσια του οποίου εκπονείται Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) περιλαμβανομένων και των προτάσεων οριοθέτησης ρεμάτων και κατά το δεύτερο στάδιο εκπονείται το Πολεοδομικό Σχέδιο Εφαρμογής, στα πλαίσια του οποίου εκπονείται η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ) κατά την οποία συνεκτιμώνται και οι επιπτώσεις στο περιβάλλον από τα προτεινόμενα έργα διευθέτησης.

Περαιτέρω, στις περιπτώσεις όπου στο πρώτο επίπεδο σχεδιασμού προτείνονται και οριογραμμές ρεμάτων με έργα διευθέτησης, ορθό είναι λαμβάνοντας υπόψη όλη την προηγούμενη ανάλυση να αποτυπώνονται και οι δυο γραμμές οριοθέτησης, δηλαδή η γραμμή του ρέματος με τα προτεινόμενα καταρχάς έργα διευθέτησης αλλά και η γραμμή του ρέματος χωρίς τα έργα διευθέτησης. Στο δεύτερο στάδιο σχεδιασμού θα λάβει χώρα η ανάλυση και ο έλεγχος για τα νόμιμα ή παράνομα κτίσματα που ευρίσκονται πλησίον του ρέματος, καθώς θα εξεταστούν επακριβώς οι οριογραμμές των ρεμάτων (στις περιπτώσεις προτεινόμενων έργων διευθέτησης).

Έως την υλοποίηση του έργου και την έγκριση του δεύτερου σταδίου σχεδιασμού, δηλαδή έως την έκδοση του Πολεοδομικού Σχεδίου Εφαρμογής, θα πρέπει να ισχύουν σε κάθε περίπτωση οι γραμμές πλημμύρας του ρέματος χωρίς τα έργα διευθέτησης.

Συνεπώς, ο ενδεδειγμένος έλεγχος τόσο για την έγκριση των έργων διευθέτησης υπό την εκπόνηση ΜΠΕ όσο και η ανάλυση των υφιστάμενων εμπραγμάτων δικαιωμάτων λόγω και της κλίμακας μελέτης φαίνεται καταρχάς πρόσφορο ότι λαμβάνει χώρα κατά το δεύτερο στάδιο σχεδιασμού, αυτό του Πολεοδομικού Σχεδίου Εφαρμογής. Συμμορφούμενοι με το πνεύμα της γνωμοδότησεως του ΣτΕ έως την ολοκλήρωση του δεύτερου σταδίου θα πρέπει να προβλέπονται επιπλέον ειδικοί όροι – απαγορεύσεις μεταβατικού χαρακτήρα.

Τέλος, στην περίπτωση όπου παράλληλα με την πρόταση οριοθέτησης προβλέπονται και έργα διευθέτησης (ως προτεινόμενα καταρχάς) η καταγραφή και των δύο γραμμών οριοθέτησης κατά το προτεινόμενο σχέδιο, ήτοι των γραμμών πλημμύρας χωρίς τα έργα διευθέτησης και των οριογραμμών μετά την εκτέλεση έργων διευθέτησης, έχει προστατευτικό χαρακτήρα, καθώς έως την ολοκλήρωση των έργων διευθέτησης του ρέματος, το ρέμα είναι οριοθετημένο και απομένει να προβλεφθούν οι συνέπειες οριοθέτησης για το συγκεκριμένο διάστημα και συνεπώς εκπληρώνεται το σύνολο των απαιτήσεων της Κείμενης Εθνικής και Ενωσιακής Νομοθεσίας και της νομολογίας του Ανωτάτου Δικαστηρίου.

^[1] https://ec.europa.eu/clima/policies/eu-climate-action/2030_ctp_el.

^[2] <https://www.consilium.europa.eu/media/46514/st12261-en20.pdf>.

^[3] Ευπάθεια (IPCC,2007) είναι ο βαθμός στον οποίο ένα σύστημα υπόκειται, και αδυνατεί να αντιμετωπίσει, στις αρνητικές επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, συμπεριλαμβανομένης της κλιματικής μεταβλητότητας και των ακραίων κλιματικών συνθηκών. Η ευπάθεια αποτελεί συνάρτηση του χαρακτήρα, του μεγέθους και του ρυθμού της αλλαγής και της μεταβλητότητας του κλίματος στα οποία εκτίθεται ένα σύστημα, η ευαισθησία του και η προσαρμοστική του ικανότητα.

^[4] άρθρο 1 ν. 4258/2014- ορισμός υδατορέματος.

«Υδατορέματα ή υδατορεύματα ή ρέματα (μη πλεύσιμοι ποταμοί, χείμαρροι, ρέματα και ρυάκια): οι φυσικές ή διευθετημένες διαμορφώσεις της επιφάνειας του εδάφους που είναι κύριοι αποδέκτες των υδάτων της επιφανειακής απορροής και διασφαλίζουν τη διόδυσή τους προς άλλους υδάτινους αποδέκτες σε χαμηλότερες στάθμες. Στην έννοια του υδατορέματος δεν περιλαμβάνονται τα εγχειοβελτιωτικά έργα, όπως αρδευτικές και αποστραγγιστικές τάφροι».

^[5] Βλ. Γλυκερία Π. Σιούτη 'Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος' (Γ' έκδοση 2018, σελ.315 επ.), Εκδόσεις Σάκκουλα.

^[6] Βλ.ΠερΔικ, 2/2020, σελ. 306 – 308 Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 2165/2019 – Τα υδατορέματα ως στοιχείο προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος Κωνσταντίνα Σταματίου, Δικηγόρος, Υπ. Δρ. ΤΝΠ QUALEX.

^[7] Βλ. Κ.Σερράος, Δ. Μέλισσας, βιβλίο 'ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ' Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ [5], Εκδόσεις Σάκκουλα.

^[8] ΣτΕ 1074/2014,ΠερΔικ 1/2014, σελ. 110 – 111, ΤΝΠ Quallex.

^[9] Απόστολος Παπακωνσταντίνου, άρθρο «ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε. ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, 2003/II», Νόμος+Φύση.

^[10] ΣτΕ 1407/2019, ΤΝΠ Quallex.

- [11] ΣτΕ ΠΕ 97/2014 Επεξεργασία σχεδίου προεδρικού διατάγματος «Επικύρωση καθορισμού οριογραμμών τμημάτων τριών ρεμάτων "Λοτσάνικου Λάκκου, Καρατζά Λάκκου και Καρόλακκα" στη θέση "Σκουριές" του Δήμου Αριστοτέλη (ν. Χαλκιδικής), ΤΝΠ Quallex.
- [12] Η πρώτη αποκάλυψη ρέματος σημειώνεται το 1970 στο ρέμα NAPA CREEK στην Καλιφόρνια.
- [13] Robert F. Smith, Urban stream renovation: incorporating societal objectives to achieve ecological improvements, URBAN STREAMS 35 2016, σ. 365.
- [14] http://www.arch.ntua.gr/sites/default/files/project/11107_/teyhos_kritsotaki.pdf.
- [15] ΣτΕ 1990/2007
- Επειδή, τα ρέματα ως στοιχεία του φυσικού περιβάλλοντος αποτελούν αντικείμενα συνταγματικής προστασίας, που αποβλέπει στη διατήρηση της φυσικής τους κατάστασης και στη διασφάλιση της επιτελούμενης από αυτά λειτουργίας της απορροής των υδάτων και συνεπώς η εκτέλεση τεχνικών έργων πλησίον ρέματος επιτρέπεται μόνο εφόσον διασφαλίζεται η ανεμπόδιση εκτέλεση της φυσικής αυτής λειτουργίας τους. Για να εξασφαλισθεί ο σκοπός αυτός απαιτείται, πριν την εκτέλεση των τεχνικών έργων πλησίον ρέματος, ο καθορισμός της οριογραμμής του σύμφωνα με τη διαδικασία του άρθρου 6 του ν. 880/1979 (ΦΕΚ 58 Α'), όπως αντικαταστάθηκε με το άρθρο 5 του ν. 3010/2002, έτσι ώστε η μελετώμενη επέμβαση να γίνεται εν όψει της υπάρξεως του ρέματος, αποκλεισμένης σε κάθε περίπτωση οιασδήποτε εργασίας επιχωματώσεως ή καλύψεως αυτού (βλ. ΣτΕ 453/2003).*
- [16] Πρβλ. ακόμη Σ.τ.Ε. 4577/1998. Βλ. επίσης Π.Ε. 247/2003, με σημείωμα Απ. Παπακωνσταντίνου, Νόμος+Φύση.
- [17] ΓνωμΝΣΚ 97/2013 Τμ. Α' [Κατάληψη χειμάρρου από οικοδομή – Αρμοδιότητα αποχαρακτηρισμού ρέματος], ΠερΔικ, 3/2013, σελ. 587 – 590, ΤΝΠ Quallex.
- [18] Απόστολος Παπακωνσταντίνου, άρθρο «ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ ΤΟΥ Σ.Τ.Ε. ΓΙΑ ΤΟ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝ, 2003/II», Νόμος+Φύση.
- [19] ΣτΕ 2794/2017, ΣτΕ 5460/2012 7μ. σκ. 5, 2636/2009 ΟΛ., 3478/2000 ΟΛ., 2537/1996 ΟΛ., 2755/1994 ΟΛ.
- [20] ΣτΕ 463/2010 ΟΛ., ΣτΕ 2752/2013, ΣτΕ 4494/2009.
- [21] ΣτΕ 463/2010 ΟΛ., ΣτΕ 856/2018, ΣτΕ 3430/2006.
- [22] Ευάγγελος Αθανασόπουλος, Δικηγόρος, «Η προστασία των ρεμάτων υπό την ΑΚ 57» ΔΝ ΠερΔικ, 3/2016, σελ. 408 – 412.
- [23] Νικόλαος Ρόζος, Επίτιμος Αντιπρόεδρος ΣτΕ, «Η νομολογία του ΣτΕ στην αντιμετώπιση των φυσικών καταστροφών», βιβλίο 'Κ.Σερράος, Δ. Μέλισσας, ΦΥΣΙΚΕΣ ΚΑΤΑΣΤΡΟΦΕΣ ΚΑΙ ΧΩΡΙΚΕΣ ΠΟΛΙΤΙΚΕΣ' Δημοσιεύματα Σπουδαστηρίου Πολεοδομικών Ερευνών ΕΜΠ [5], Εκδόσεις Σάκκουλα.
- [24] ΣτΕ 2794/2017, ΤΝΠ Quallex.
- [25] Κατά τα άρθρα 7 και 8 του Ν. 4447/2016.
- [26] ΣτΕ 2313/2020, Π.Ε 149/2020.
- [27] ΦΕΚ 1976 Β' /2017.
- [28] ΦΕΚ 1976 Β' /2017.

K. Karatsolis, "Legislative changes in the field of issuing building permits", published in Legal Journal Environment and the Law by Nomiki Vivliothiki.

I. Εισαγωγή

Με τον πρόσφατο νόμο 4759/2020 «Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις» (Α' 245) επήλθαν αλλαγές στο δίκαιο της δόμησης και ειδικότερα στις διατάξεις του Κεφαλαίου Πρώτου του Τμήματος Β' του Ν 4495/2017 «Διαδικασία έκδοσης και ελέγχου οικοδομικών αδειών – Κατηγορίες αδειών» καθώς και στον Νέο Οικοδομικό Κανονισμό (Ν 4067/2012).

Την τελευταία δεκαετία παρατηρούνται συνεχείς αλλαγές στις διατάξεις για τον τρόπο έκδοσης των οικοδομικών αδειών αλλά και σε αυτές του οικοδομικού κανονισμού. Το ίδιο διάστημα σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές του νομικού πλαισίου σε ζητήματα που αφορούν, για παράδειγμα, την ηλεκτρονική διαδικασία έκδοσης οικοδομικών αδειών ή και τον θεσμό των ελεγκτών δόμησης, αλλά παράλληλα και πολλές μικρότερες παρεμβάσεις σε μια προσπάθεια μείωσης της γραφειοκρατίας, ενίσχυσης του κατασταλτικού ελέγχου και μείωσης των απαιτούμενων χρόνων για την έκδοση της άδειας.

Για την κατανόηση των αλλαγών στο θεσμικό πλαίσιο του τρόπου έκδοσης αδειών είναι χρήσιμη μια σύντομη ιστορική αναδρομή στην Ελληνική Πολιτεία καθώς και η καταγραφή των σημαντικότερων νο-

μοθημάτων ώστε να γίνουν αντιληπτές οι ανάγκες νομοθέτησης, η γενική φιλοσοφία του νομοθετικού πλαισίου για τον τρόπο έκδοσης αδειών και οι νέες ανάγκες που προκύπτουν από την εξέλιξη του δικαίου και τα σύγχρονα θεσμικά εργαλεία (κτηματολόγιο, δασικοί χάρτες, ηλεκτρονικές βάσεις δεδομένων, ψηφιοποίηση σχεδίων και διαγραμμάτων κ.ο.κ).

II. Ιστορική καταγραφή του θεσμικού πλαισίου έκδοσης οικοδομικών αδειών

Η φύση της οικοδομικής άδειας ως προϊόν της μονομερούς βούλησης της Διοίκησης είναι εμφανής διαχρονικά στην ελληνική έννομη τάξη. Το χρονικό διάστημα στο οποίο αναφερόμαστε μπορεί να διακριθεί σε δύο περιόδους: α) από το 1828-1923 και β) από το 1923 έως σήμερα. Η πρώτη περίοδος είναι καθοριστική για τη μετέπειτα εξέλιξη του πολεοδομικού δικαίου καθώς η «άδεια οικοδομής» από το 1923 και μετά αποκτά νομική έννοια ενώ προαναγγέλλονται και ρυθμίσεις σχετικά με την τυποποίηση της διαδικασίας (π.χ. το διάταγμα που καθορίζει τα απαιτούμενα στοιχεία το 1932). Το πρώτο διάστημα (1828-1923) διακρίνεται σε τέσσερις υποπεριόδους και ενδιαφέρει ιδιαίτερα όχι μόνο από πλευράς συλλογής νομοθετικού υλικού, αλλά και επειδή κατά τη συγκέντρωση ιστορικών τεκμηρίων σκιαγραφείται ταυτόχρονα το εξελισσόμενο κοινωνικοπολιτικό πλαίσιο της εποχής.

Πρώτος Κυβερνήτης του νεοσύστατου ελληνικού κράτους, της Ελληνικής Πολιτείας, ορίστηκε ο Ιωάννης Καποδίστριας και από τις πρώτες φροντίδες του ήταν η πολεοδομική ανασυγκρότηση της χώρας, ήδη με το πρώτο ψήφισμα (1' 13.04.1828) της διακυβέρνησής του. Έπειτα, με το υπ' αριθμόν 13.559 ψήφισμα με τίτλο «Οργανισμός του Σώματος των επί της οχυροματοποιίας και αρχιτεκτονικών αξιωματικών» ο Καποδίστριας ίδρυσε την πρώτη τεχνική υπηρεσία με καθαρά στρατιωτική οργάνωση. Στο ψήφισμα αυτό έγινε η πρώτη αναφορά στη λέξη «οικοδομή» και «πολιτικά κτίρια», ενώ προβλέφθηκε και η ανάθεση των αρχιτεκτονικών εργασιών σε ειδικό σώμα αξιωματικών οχυροματοποιών. Για τον λόγο αυτόν ορίστηκε, άλλωστε, στη δεύτερη παράγραφο ότι «καμία οικοδομή, ούτε επισκευή πολεμικών ή πολιτικών κτιρίων δεν θέλει γίνεσθαι παρά το σώμα... ή από την διεύθυνση αυτού», κάτι που όμως δεν υλοποιήθηκε λόγω έλλειψης των κατάλληλων μηχανικών. Με τις ρυθμίσεις αυτές τέθηκαν οι θεσμικές βάσεις και δόθηκε η δυνατότητα για συστηματικότερη εξέλιξη της πολεοδομικής νομοθεσίας. Πέραν των ανωτέρω, θεσπίστηκαν επιπλέον κανόνες που ρύθμιζαν τη σύσταση τεχνικού επιτελείου (13560/24.8.1829) ή τη χρηματοδότηση των νέων πόλεων προς ανοικοδόμηση, προκειμένου να τεθεί το κανονιστικό πλαίσιο της πολεοδομικής συμπεριφοράς.

Στη συνέχεια, μετά την εγκαθίδρυση της μοναρχίας στην Ελλάδα και τον διορισμό του -ανήλικου τότε- Όθωνα, ως βασιλιά, θεσπίστηκε το ΒΔ/03.04.1833 «Περί Σχηματισμού και της Αρμοδιότητος της επί των Εσωτερικών Γραμματείας» (δηλ. του αντιστοίχου Υπουργείου Εσωτερικών). Η Γραμματεία αυτή κατέστη υπεύθυνη για κάθε αρχιτεκτονικό ή πολεοδομικό έργο, αποτελώντας την πρώτη ειδική υπηρεσία με αρμοδιότητα την κατάστρωση σχεδίων πόλεων, τον έλεγχο διατήρησης και ευρυθμίας των οικοδομών, τη συντήρηση των πολιτικών οικοδομών κ.ο.κ.¹ Την ίδια περίοδο, στις 27.12.1833 θεσπίστηκε ο Νόμος «περί συστάσεως των Δήμων» (ΦΕΚ 3/10.01.1834), ο οποίος αποτελείτο από 8 μέρη και 124 άρθρα και ρύθμιζε τη συγκρότηση της τοπικής αυτοδιοίκησης. Με τις διατάξεις του, ανατέθηκε για πρώτη φορά στον Δήμο η ευθύνη για την εφαρμογή του σχεδίου πόλης, ο οποίος και κατέστη αρμόδιος φορέας-αρχή για την ανέγερση ή επισκευή των οικοδομών. Συμβουλευτικό ρόλο στη Δημοτική Αρχή κατά τις συσκέψεις για τη λήψη αποφάσεων ανέλαβε το Δημοτικό Συμβούλιο (άρθρο 50 παρ. 7). Σε κάποιες περιπτώσεις οι αποφάσεις του Δημοτικού Συμβουλίου έρχονταν της ρητής έγκρισης του αρμοδίου Νομάρχη, όπως, ενδεικτικά στην περίπτωση σύνταξης των γενικών σχεδίων για τις ιδιωτικές οικοδομές και τα σχέδια ευθυγραμμίων τους (άρθρο 119 παρ. 1) και σε αυτήν της οικοδόμησης ή επισκευής δημοσίων κτιρίων (άρθρο 50 παρ. 1γ'). Όσον αφορά μάλιστα την ανέγερση δημόσιων κτιρίων, τα οικοδομικά σχέδια απαιτούνταν να συνταχθούν από ειδήμονες, όπως και οι αντίστοιχοι προϋπολογισμοί εξόδων (άρθρο 112 παρ. δ'). Χαρακτηριστικό παράδειγμα έγκρισης αδειών οικοδομής από τον Δήμο, ως αρμόδια αρχή, αποτελεί το έγγραφο με αρ. .../19.2.1847, που αφορά στην άδεια οικοδομής (ανέγερση διωρόφου) ιδιώτη στην Αθήνα, με έγκριση από τον Δήμαρχο Αθηναίων, υπογεγραμμένη μάλιστα αντ' αυτού από τον Δημαρχιακό Πάρεδρο.

Θεμελιώδες για την πολεοδομική νομοθεσία είναι και το ΒΔ 3.4.1835 (ΦΕΚ 19/15.5.1835) «Περί Υγιεινής Οικοδομής Πόλεων και Κωμών» με το οποίο προβλεπόταν υποχρεωτικά η σύνταξη του σχεδίου οικοδομής από ειδικό τεχνικό (άρθρο 13), καθώς και η έγκρισή του από τις αρμόδιες υπηρεσίες (δήμους πρώτης και δεύτερης κλάσης – έως 2000 κατοίκους). Οι διάφορες βαθμίδες του κρατικού μηχανισμού (Νομάρχες, Έπαρχοι, Δήμαρχοι) ανέλαβαν τον έλεγχο εφαρμογής του πολεοδομικού σχεδίου και την τήρηση των διατάξεων του διατάγματος (άρθρο 27) «...κατά την ιδίαν αυτού έκαστος πολιτικήν δύναμιν». Η ιδιαίτερη ιστορική σημασία του εν λόγω διατάγματος από άποψη νομοθετικής πρακτικής έγκειται όχι μόνον στο ότι διέπρε για 90 σχεδόν χρόνια τη διεύθυνση και ανάπτυξη των πόλεων της Χώρας, αλλά επίσης στο ότι έθεσε στοιχειώδεις οικοδομικούς κανόνες που προσιδίαζαν σε έναν πολύ πρώιμο και εμβρυσώδη Γενικό Οικοδομικό Κανονισμό.

Παρά το ρητά εκφρασμένο ενδιαφέρον της Διοίκησης για τον πολεοδομικό εκσυγχρονισμό της χώρας και την πρόβλεψη της διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών, ολόκληρη η περίοδος της βασιλείας του Όθωνα χαρακτηρίστηκε από συνεχείς νομοθετικές μεταβολές. Το φαινόμενο αυτό καθόρισε σε μεγάλο βαθμό την μετέπειτα νομοθετική εξέλιξη, καθώς, όπως θα δούμε αναλυτικά και στη συνέχεια, εξακολουθεί να υφίσταται έως και σήμερα. Στην περίοδο που ακολούθησε (1863-1911), δεν παρατηρήθηκαν αξιοσημείωτες αλλαγές στο γενικό νομοθετικό πλαίσιο που αφορά τον τρόπο έκδοσης των αδειών οικοδομής ή στον αρμόδιο φορέα για την έγκρισή τους.

Καθοριστική – από την άποψη του νομοθετικού πλαισίου – ήταν η δημοσίευση του νόμου Ν.Δ.ΝΤ' /10.2.1912 «περί συστάσεως των Δήμων και Κοινοτήτων» (Α' 58), που με το άρθρο 208 κατήργησε τον μέχρι τότε ισχύοντα Ν./27.12.1833 «περί συστάσεως των Δήμων», μεταβάλλοντας και τον αρμόδιο φορέα για την έγκριση των αδειών. Η αρμοδιότητα αυτή πέρασε από τους Δήμους στα Γραφεία Σχεδίου Πόλεως κάθε νομού, τα οποία στη συνέχεια υπήχθησαν στο νεοσύστατο Υπουργείο Συγκοινωνιών (ίδρυση με τον Ν 276/1914). Λίγο αργότερα, εισήχθη, για πρώτη φορά, η έννοια του όρου της άδειας εγκατάστασης ικριωμάτων σε εργασίες δόμησης με το ΒΔ της 10.10.1919 (Α' 228 Α) «περί υγιεινής και ασφάλειας των εργατών σε οικοδομές και παρόμοιες εργασίες». Στο διάταγμα αυτό προβλέφθηκαν κανόνες εγκατάστασης ικριωμάτων στις δομικές εργασίες, αλλά και η δυνατότητα του αρμόδιου γραφείου που εκδίδει τις άδειες, να απαιτεί την υποβολή μελέτης και σχεδίων στα οποία να φαίνονται οι διατάξεις, οι διαστάσεις και οι υπολογισμοί των αναγκαίων ικριωμάτων για το προς εκτέλεση έργο.

Σταθμό στην ιστορία του πολεοδομικού σχεδιασμού αποτέλεσε το ΝΔ «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους» του 1923. Σύμφωνα με το άρθρο 52, αρμόδια υπηρεσία χορήγησης της άδειας ορίστηκε η Τεχνική Υπηρεσία του Υπουργείου Συγκοινωνίας, ενώ κάθε άδεια που χορηγούνταν από άλλη δημόσια, δημοτική και κοινοτική αρχή θεωρούνταν παράνομη και δεν επέφερε κανένα έννομο αποτέλεσμα για τον κάτοχό της. Για τη χορήγηση της απαιτούμενης άδειας ο ενδιαφερόμενος υπέβαλλε αίτηση καθώς και μελέτη για το προς εκτέλεση έργο. Η άδεια παρέχονταν εφόσον είχε επαληθευτεί ότι τηρούνται οι διατάξεις του διατάγματος αλλά και ότι η εκτέλεση του έργου πραγματοποιείται βάσει της εγκριθείσας μελέτης (άρθρο 53). Ως προς τον έλεγχο των εκτελούμενων εργασιών, θεσμοθετήθηκε ο ρόλος του Επόπτη γι' αυτόν που «εκτελεί» το έργο, ο οποίος πριν την έναρξη των εργασιών όφειλε να δηλώσει εγγράφως στην υπηρεσία ότι αποδέχεται την ανάληψη της εποπτείας. Καμία εργασία δεν μπορούσε να γίνει απουσία του Επόπτη, ενώ τυχόν απουσία του συνεπαγόταν διακοπή των εργασιών, πέραν όποιων άλλων κυρώσεων μπορούσαν να επιβληθούν αν διαπιστώνονταν επιπλέον παρατυπίες. Τον ρόλο του εκτελούντος το έργο είχε «ο αιτήσας και λαβών επ' ονόματί του την σχετικήν άδειαν».

Το 1928, εκδόθηκε το ΠΔ 23.10/3.11.1928 «Περί σχεδίων των εν ταις πόλεσι κλπ. ανεγειρομένων οικοδομών», το οποίο σε εφαρμογή του άρθρου 53 του ΝΔ του 1923, καθόρισε τα κατά περίπτωση απαιτούμενα έγγραφα και σχέδια για τη χορήγηση άδειας ανέγερσης οικοδομών, καθώς και το περιεχόμενο και τις προδιαγραφές που απαιτείται να έχουν. Παρείχε όμως τη δυνατότητα στην αρμόδια υπηρεσία να ζητά κατά την κρίση της πρόσθετα των καθοριζόμενων στοιχεία «δια τον πλήρη έλεγχο του σχεδίου». Προέβλεπε, επίσης, ότι σε περιπτώσεις ουσιωδών μεταβολών των αρχικώς υποβληθέντων σχεδίων, απαιτούνταν υποβολή τροποποιητικών σχεδίων στην αρμόδια υπηρεσία, διαδικασία μετέπειτα γνωστή ως «αναθεώρηση». Με το ανωτέρω προεδρικό διάταγμα επιβλήθηκε η γνωστοποίηση των στοιχείων των μηχανικών που συντάσσουν σχέδια και μελέτες για την έκδοση άδειας στα γραφεία εφαρμογής του σχεδίου πόλεως της οικείας περιφέρειας. Υπεύθυνη για τον έλεγχο εκτέλεσης των εργασιών της οικοδομικής άδειας και την εφαρμογή των θεωρημένων σχεδίων ορίστηκε η «επί της εφαρμογής του σχεδίου Υπηρεσία», η οποία είχε τη δυνατότητα να κατάσχει την άδεια, να διακόπτει τις εργασίες και να λαμβάνει τα απαραίτητα μέτρα σε τυχόν διαπίστωση αυθαιρεσιών. Παρόμοιο πνεύμα διατηρήθηκε και στις επόμενες μεταρρυθμίσεις που σημειώθηκαν κατά τον 20ο αιώνα (Απόφαση ΥΔΕ Ε.37608/76, ΠΔ 3/08.09.1983, ΠΔ 8/13.7.1993).

Τομή στις ρυθμίσεις περί οικοδομικών αδειών αποτέλεσε ο Ν 4030/2011. Λαμβάνοντας υπόψη τις σύγχρονες κοινωνικοπολιτικές εξελίξεις και το ολοένα αυξανόμενο ενδιαφέρον για την αξιοποίηση και προστασία του οικιστικού, φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος, ο νόμος κατέστησε την τελευταία *sine qua non* για τη διαμόρφωση του σύγχρονου πολεοδομικού δικαίου, στοχεύοντας στην εξισορρόπηση μεταξύ των γενικών αρχών του Δικαίου Περιβάλλοντος και την ανάπτυξη των πόλεων. Παράλληλα, όπως επισημαίνεται και στην Αιτιολογική Έκθεση του Ν 4030/2011, η απαίτηση του τεχνικού κόσμου αλλά και της ελληνικής κοινωνίας για νομιμότητα, διαφάνεια και έλεγχο των κατασκευών με επιδίωξη την αποτροπή περιβαλλοντικών επιβαρύνσεων σε μία εποχή όπου φαινόμενα διαφθοράς των πολεοδομικών υπηρεσιών αποτυπώνονται συχνά σε κοινωνικές έρευνες για τον δημόσιο τομέα και σε πορίσματα των Ελεγκτών Δημόσιας Διοίκησης, κατέστησαν επιτακτική την ανάγκη εκσυγχρονισμού των διαδικασιών τεκμηρίωσης, έκδοσης, διαχείρισης και αρχειοθέτησης των Αδειών Δόμησης, στο πλαίσιο της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης και του «Καλλικράτη», αλλά και τον πλήρη και διάφανο καταμερισμό των ευθυνών όλων των μερών: των αρχών αδειοδότησης, των μηχανικών, των κατασκευαστών και των ιδιοκτητών/επενδυτών.

III. Οι νομοθετικές εξελίξεις της τελευταίας δεκαετίας

Σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν 4030/2011, η αρμοδιότητα έκδοσης των αδειών δόμησης (εγκριτική) υπήχθη στις Υπηρεσίες Δόμησης των Δήμων και ο έλεγχος της ορθής εκτέλεσης των αδειών (ελεγκτική) στους Ελεγκτές Δόμησης. Οι Ελεγκτές Δόμησης είναι μηχανικοί, με καθήκοντα ασυμβίβαστα προς αυτά του δημοσίου υπαλλήλου ή υπαλλήλου ΝΠΔΔ ή υπαλλήλου στον ευρύτερο δημόσιο τομέα, λειτουργούν ανεξάρτητα και δεν τελούν σε σχέση ιεραρχικού ελέγχου ή εποπτείας με τις Υπηρεσίες Δόμησης (Υ.ΔΟΜ.). Η κρατική και συνεχής εποπτεία της άσκησης του έργου των Υ.ΔΟΜ και των Ελεγκτών Δόμησης ασκείται από την Ειδική Υπηρεσία Επιθεωρητών Δόμησης και Ενέργειας καθώς και τα Συμβούλια Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων σε κάθε περιφερειακή ενότητα. Με τον νόμο αυτό εισήχθη και η πρόβλεψη για τη δυνατότητα ηλεκτρονικής υποβολής όλων των απαιτούμενων δικαιολογητικών στοιχείων και μελετών, και παράλληλα καθιερώθηκε η λειτουργία διαδικτυακής διαδικτυακής πύλης ενημέρωσης και πληροφόρησης σχετικά με την πολεοδομική νομοθεσία. Την υποβολή των δικαιολογητικών στοιχείων και μελετών ακολουθούσε εντός πέντε ημερών η έγκριση δόμησης, απαραίτητη προϋπόθεση για την έκδοση της άδειας δόμησης. Για την έγκριση δόμησης ελέγχονταν τα στοιχεία που αποτελούν τον δείκτη περιβαλλοντικής επιβάρυνσης της κατασκευής στο φυσικό ή οικιστικό περιβάλλον και τα κύρια μορφολογικά του στοιχεία. Στο τοπογραφικό διάγραμμα και στο διάγραμμα δόμησης ελέγχονταν περιοριστικά όλα εκείνα τα στοιχεία των οποίων πιθανή παραβίαση θα οδηγούσε σε προσβολή και βλάβη του πολεοδομικού ιστού και του περιβάλλοντος (όροι δόμησης, διατάξεις ΓΟΚ και Κτιριοδομικού Κανονισμού, όγκος κτιρίου, φύτευση οικοπέδου, χώροι στάθμευσης). Κατά την πρόβλεψη του νόμου, η άδεια δόμησης χορηγούνταν εντός δυο ημερών από την προσκόμιση των απαραίτητων μελετών και την ανάληψη της ευθύνης από τους Μελετητές Μηχανικούς. Με τον Ν 4030/2011 προβλέφθηκε επίσης η έκδοση υπουργικών αποφάσεων για τον καθορισμό της διαδικασίας, της μορφής και των πρωτοκόλλων λειτουργίας των λογισμικών για την ηλεκτρονική υποβολή και την τήρηση αρχείων των δικαιολογητικών στοιχείων και των μελετών που ήταν απαραίτητες για την έγκριση δόμησης και την έκδοση άδειας δόμησης.

Ο νόμος προέβλεπε περαιτέρω δημόσιας πρόσβασης Μητρώα Μελετητών και Επιβλεπόντων Μηχανικών με τα επαγγελματικά τους προσόντα και δικαιώματα, ώστε να προστατεύονται οι πολίτες από φαινόμενα παράνομης άσκησης επαγγέλματος και να ενισχύεται η νομιμότητα των αδειών δόμησης. Θεσπίστηκε, επίσης, διαδικασία ελέγχου της ορθής εκτέλεσης των οικοδομικών εργασιών που εγκρίνονται μέσω των αδειών, στο πλαίσιο κατασταλτικής δράσης του κράτους για την προστασία του περιβάλλοντος. Ο έλεγχος όφειλε να διενεργείται από διαφορετικό κάθε φορά όργανο, τον ελεγκτή δόμησης, που οριζόταν με αντικειμενική και αδιάβλητη διαδικασία ώστε να διασφαλίζεται η διαφάνεια και να αποφεύγονται φαινόμενα συναλλαγής μεταξύ ελεγχόμενων και ελεγκτών. Η θεσμοθέτηση των Συμβουλίων Αρχιτεκτονικής στην έδρα κάθε Περιφερειακής Ενότητας καθώς και του Κεντρικού Συμβουλίου αποσκοπούσε στην ενθάρρυνση και την ανάπτυξη της σύγχρονης αρχιτεκτονικής έκφρασης και της βιοκλιματικής αρχιτεκτονικής. Οι Επιτροπές Αρχιτεκτονικού Ελέγχου, όργανο το οποίο τα προηγούμενα χρόνια δεν είχε σαφή προσανατολισμό και δημιουργούσε συνθήκες γραφειοκρατίας και συγκεντρωτισμού, αντικαταστάθηκε. Η σύσταση Συμβουλίων Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων στην έδρα κάθε περιφερειακής ενότητας, ανεξάρτητα από τις Υπηρεσίες Δόμησης και αμφισβητήσεων αντικατέστησε τα προηγούμενα όργανα αμφισβητήσεων και επιλύσεων. Έξι χρόνια αργότερα ακολούθησε ο Ν 4495/2017 «Έλεγχος και προστασία του Δομημένου Περιβάλλοντος και άλλες διατάξεις» (Α' 167). Οι διατάξεις του νόμου αυτού ομοίως εστίασαν στην ελαχιστοποίηση του χρόνου έκδοσης οικοδομικής άδειας, στην απλοποίηση των διαδικασιών αποφόρτισης και αποτελεσματικότερης λειτουργίας των υπηρεσιών δόμησης, στην αντιμετώπιση της διαφθοράς, στην ταχύτερη εξυπηρέτηση των πολιτών και στην προσέλκυση επενδυτών. Πλέον η διαδικασία υποβολής, ελέγχου και χορήγησης οικοδομικών αδειών και εγκρίσεων εργασιών δόμησης γίνεται αποκλειστικά με ηλεκτρονική διαδικασία, καθώς επίσης θεσπίζεται και η αυτεπάγγελτη αναζήτηση από τις ΥΔΟΜ, στοιχείων που αφορούν τη χορήγηση οικοδομικών αδειών μέσω ηλεκτρονικής πλατφόρμας διασύνδεσης υπηρεσιών και φορέων του Δημοσίου. Επιπλέον, θεσπίζεται η διαδικασία της προέγκρισης οικοδομικής άδειας κατ' αρχήν προαιρετικά και κατ' εξαίρεση υποχρεωτικά μόνο στις αναφερόμενες στον νόμο περιπτώσεις.

Τέλος, προβλέφθηκε για πρώτη φορά η σύσταση και λειτουργία περιφερειακών συλλογικών οργάνων (ΠΕ.ΣΥ.ΠΟ.ΘΑ, ΠΕΣΑ και Περιφερειακή επιτροπή Προσβασιμότητας) με απολύτως διακριτές αρμοδιότητες, για την αποφόρτιση του έργου των ήδη υφισταμένων αλλά και για την παροχή δυνατότητας εξέτασης προσφυγών. Τούτο, ώστε να επιτευχθεί αφενός η αποτελεσματική παροχή υπηρεσιών προς τον πολίτη και αφετέρου να εξαλειφθεί το φαινόμενο της υπερβολικής συσσώρευσης μεγάλου όγκου υποθέσεων που συνεπάγεται αναπόδραστα ουσιαστική αδυναμία διαχείρισης σε εύλογο χρόνο.

IV. Οι αλλαγές που επήλθαν με τον Ν 4759/2020

Λαμβάνοντας υπόψη και την ιστορική καταγραφή που προηγήθηκε αξίζει να σημειωθεί ότι οι φιλόδοξοι

στόχοι που καταγράφονται στην αιτιολογική έκθεση του Ν 4495/2017 αλλά και εν μέρει και σε αυτήν του Ν 4030/2011, ως προς το ζήτημα του χρόνου αδειοδότησης, δεν επιτεύχθηκαν. Δέκα χρόνια μετά τον Ν 4030/2011 αναζητούμε ακόμη, δια των αλλαγών, τη σημαντική τομή που θα μειώσει τον χρόνο ελέγχου και έκδοσης της οικοδομικής άδειας.

Κατά την άποψή μου, οι μεγάλες τομές της ηλεκτρονικής έκδοσης των αδειών και των ελεγκτών δόμησης, στο πεδίο του ελέγχου της κατασκευής, πρέπει να ενισχυθούν περαιτέρω. Αποδεικνύεται, ωστόσο, ότι οι λοιπές ρυθμίσεις (προέγκριση, διαδικασία ελέγχου όρων δόμησης από την ΥΔΟΜ και έκδοση πράξης με υποβολή στοιχείων από Μηχανικό χωρίς ειδικό έλεγχο) δεν φαίνεται να μείωσαν τον χρόνο ολοκλήρωσης της διοικητικής διαδικασίας, ενώ, σε πολλές περιπτώσεις, δημιούργησαν και ζητήματα ασφάλειας δικαίου σχετικά με την τελική πράξη που θα εκδοθεί. Αντιθέτως, πρέπει να κατανοήσουμε ότι στον βαθμό που, για την έκδοση της άδειας, απαιτείται πληθώρα παράλληλων εγκρίσεων από άλλες υπηρεσίες με διαφορετική καθ' ύλην αρμοδιότητα (δασική υπηρεσία, υπηρεσίες Υπουργείου Πολιτισμού, φορείς διαχείρισης κ.ά.), οι νομοθετικές παρεμβάσεις ίσως θα έπρεπε να επικεντρωθούν στη συντόμηση και απλούστευση των παράλληλων αυτών διοικητικών διαδικασιών και όχι στις συνεχείς αλλαγές των διαδικασιών των Υπηρεσιών Δόμησης, μεταλλάσσοντας ανά τακτά χρονικά διαστήματα τις διοικητικές διαδικασίες ελέγχου. Τούτο δε ιδίως εν όψει της ηλεκτρονικής διαδικασίας έκδοσης αδειών μέσω κοινής βάσης δεδομένων η οποία πλέον γενικεύεται.

Οι σημαντικότερες αλλαγές που επήλθαν με τον Ν 4759/2020 στο σύστημα έκδοσης οικοδομικών αδειών, συνοψίζονται ως εξής:

Α. Καταρχάς, με το άρθρο 50 του νέου νόμου, οι ορισμοί των βασικών κατηγοριών των οικοδομικών αδειών, όπως αναφέρονταν στο άρθρο 28 του Ν 4495/2020, τροποποιούνται² και έχουν πλέον ως εξής:

α) «Οικοδομική Άδεια»: Η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση σε οικόπεδο ή γήπεδο των οικοδομικών εργασιών που προβλέπονται στις μελέτες που τη συνοδεύουν, εφόσον οι εργασίες αυτές είναι σύμφωνες με τις ισχύουσες διατάξεις. Στην έννοια των οικοδομικών εργασιών για ανέγερση νέας οικοδομής ή προσθήκης σε υφιστάμενη οικοδομή περιλαμβάνονται και οι εργασίες που καθιστούν το κτίριο άρτιο για λειτουργία, όπως οι εργασίες για την κατασκευή περιτοιχίσεων ή περιφράξεων, βόθρων, υπογείων δεξαμενών νερού, εκσκαφών, επιχώσεων και κοπής δένδρων. Στην έννοια της οικοδομικής άδειας περιλαμβάνονται και άδειες οι οποίες δεν δημιουργούν δόμηση, ιδίως η άδεια κατεδάφισης, η άδεια αλλαγής χρήσης, η άδεια διαμορφώσεων, επισκευής, διασκευής, ενισχύσεων, η άδεια για αυτοτελείς εργασίες περιτοιχίσεων, επιχώσεων ή εκσκαφών, καθώς και κοπής δένδρων. Ως οικοδομική άδεια νοείται και η άδεια δόμησης.

β) «Έγκριση Εργασιών Δόμησης Μικρής Κλίμακας»: Η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση εργασιών που ορίζονται στην παρ. 2 του άρθρου 29.

γ) «Προέγκριση οικοδομικής άδειας/άδειας αναθεώρησης»: Η διοικητική πράξη που χορηγείται για την πιστοποίηση του δικαιώματος έκδοσης οικοδομικής άδειας/άδειας αναθεώρησης και την εφαρμογή, κατά τον χρόνο ισχύος της, των πολεοδομικών διατάξεων και πολεοδομικών μεγεθών της (δόμηση, κάλυψη, ύψος), που ισχύουν κατά τον χρόνο έκδοσης της προέγκρισης, εφόσον η οικοδομική άδεια/άδεια αναθεώρησης εκδοθεί εντός του χρόνου ισχύος της προέγκρισης και με την επιφύλαξη της εξασφάλισης και υποβολής των απαιτούμενων εγκρίσεων που προβλέπονται στη περ. β) της παρ. 1 του άρθρου 40, κατά τη διαδικασία έκδοσης της οικοδομικής άδειας/άδειας αναθεώρησης. Ο χρόνος ισχύος της προέγκρισης της άδειας αναθεώρησης δεν δύναται να υπερβαίνει τον χρόνο ισχύος της άδειας αναθεώρησης. Κατ' εξαίρεση, αν αφορούν σε τροποποίηση ρυμοτομικών και οικοδομικών γραμμών ή τροποποίηση οικοδομήσιμων χώρων σε κοινόχρηστους, καθώς και σε περιπτώσεις μεταγενέστερης ένταξης της περιοχής σε καθεστώς προστασίας πολιτιστικής κληρονομιάς ή προστασίας της φύσης, η προέγκριση πιστοποιεί το δικαίωμα δόμησης, μόνο κατά τον χρόνο έκδοσής της.

δ) «Γνωστοποίηση εκτέλεσης πρόσθετων εργασιών»: Η κατά τον χρόνο ισχύος της οικοδομικής άδειας/άδειας αναθεώρησης δήλωση του κυρίου του έργου, που συνοδεύεται από τεχνική έκθεση του εξουσιοδοτημένου επιβλέποντος μηχανικού, με την οποία ενημερώνει την οικεία Υπηρεσία Δόμησης ότι προτίθεται να προβεί σε πρόσθετες εργασίες, που επιτρέπονται από τις πολεοδομικές διατάξεις, αλλά εκτελούνται με δική του ευθύνη καθ' υπέρβαση της οικοδομικής άδειας/άδειας αναθεώρησης. Για τις πρόσθετες αυτές εργασίες, ο ιδιοκτήτης αναλαμβάνει με δική του ευθύνη την υποχρέωση να υποβάλει αίτηση για έκδοση προέγκρισης άδειας αναθεώρησης ή άδειας αναθεώρησης, εντός τεσσάρων (4) μηνών, εξαιρουμένων των προστατευόμενων από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού αρχαιολογικών χώρων και μνημείων, για τις οποίες θα πρέπει να προηγηθεί των εργασιών η έγκριση δυνάμει του Ν 3028/2002 (Α' 153).

ε) «Έγκριση εκτέλεσης εργασιών»: Η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση εργασιών της παρ. 4 του άρθρου 29, ύστερα από υποβολή τεχνικής έκθεσης και δήλωσης ανάληψης επίβλεψης από αρμόδιο μηχανικό.

στ) «Έγκριση εργασιών αποπεράτωσης αυθαίρετης κατασκευής»: Η διοικητική πράξη που επιτρέπει την εκτέλεση των εργασιών της παρ. 5 του άρθρου 107.

ζ) «Άδεια Αναθεώρησης»: Είναι η διοικητική πράξη που εκδίδεται κατά τη διάρκεια του χρόνου ισχύος της οικοδομικής άδειας, για οποιαδήποτε οικοδομική εργασία, όπως προσθήκη ή τροποποίηση μελετών αυτής, είτε για παράταση ισχύος αυτής κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 42 του παρόντος.

η) «Ενημέρωση του φακέλου της οικοδομικής άδειας»: Είναι η διοικητική πράξη με την οποία καταχωρίζονται στο φάκελο των μελετών, ανεξάρτητα από τον χρόνο ισχύος της οικοδομικής άδειας, τροποποιήσεις των μελετών, που δεν αλλάζουν το διάγραμμα δόμησης και με την προϋπόθεση ότι δεν είναι απαραίτητες εγκρίσεις από άλλους φορείς ή συλλογικά όργανα, καθώς και η αλλαγή ιδιοκτήτη κατά τα οριζόμενα στο άρθρο 42 του παρόντος.

θ) «Κοινόχρηστοι χώροι»: Κοινόχρηστοι χώροι στον παρόντα νόμο είναι οι κάθε είδους δρόμοι, πλατείες, άλση και γενικά οι προοριζόμενοι για κοινή χρήση ελεύθεροι χώροι, που καθορίζονται από το εγκεκριμένο ρυμοτομικό σχέδιο του οικισμού ή έχουν τεθεί σε κοινή χρήση με οποιοδήποτε άλλο νόμιμο τρόπο. Περαιτέρω, είναι οι προορισμένοι χώροι στην κοινή χρήση σε περίπτωση οριζόντιας ή κάθετης συνιδιοκτησίας.

ι) «Άδεια νομιμοποίησης» είναι η οικοδομική άδεια ή η έγκριση εργασιών μικρής κλίμακας, που εκδίδεται, μετά την εκτέλεση εργασιών ή κατασκευών ή αλλαγών χρήσης χωρίς την έκδοση της απαιτούμενης διοικητικής πράξης, εξαιρουμένων των προστατευόμενων από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού μνημείων για τις οποίες θα πρέπει να προηγηθεί των εργασιών η έγκριση δυνάμει του Ν 3028/2002, προκειμένου να νομιμοποιηθούν αυτές, εφόσον είναι σύμφωνες είτε με τις ισχύουσες κατά τον χρόνο έκδοσης της άδειας νομιμοποίησης διατάξεις, είτε με αυτές που ίσχυαν, κατά τον χρόνο εκτέλεσής αυτών». Οι σχετικές αλλαγές είναι διευκρινιστικού περιεχομένου και κυρίως α) συνδέουν τη διαδικασία προεγκρίσεως και με τις περιπτώσεις διοικητικών πράξεων αναθεώρησης οικοδομικών αδειών και β) διευκρινίζουν την απαίτηση για την, σε κάθε περίπτωση, έκδοση προηγούμενης έγκρισης από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού για τις περιπτώσεις προστατευόμενων από το Υπουργείο Πολιτισμού και Αθλητισμού αρχαιολογικών χώρων και μνημείων.

Β. Με το άρθρο 54 του Ν 4759/2020, που τροποποίησε το άρθρο 35 του Ν 4495/2017, κατέστη, επίσης, υποχρεωτική η προέγκριση οικοδομικής άδειας για όλες τις κατηγορίες αδειών του άρθρου 36 του Ν 4495/2017³ πλην της κατηγορίας 3, αν έχει προηγουμένως εκδοθεί βεβαίωση όρων δόμησης. Η προέγκριση εκδίδεται εντός 10 ημερών και σε αυτήν καθορίζονται και οι απαιτούμενες μελέτες, εγκρίσεις και λοιπά δικαιολογητικά που πρέπει να κατατεθούν εν συνεχεία κατά το στάδιο της έκδοσης της οικοδομικής άδειας. Προβλέπεται επίσης ότι η διαδικασία προέγκρισης άδειας αναθεώρησης είναι υποχρεωτική, εφόσον αφορά σε μεταβολή των πολεοδομικών μεγεθών κάλυψης, δόμησης και όγκου.

Γ. Επιπλέον, στο άρθρο 55 παρ. 2 του Ν 4759/2020 προβλέπεται ότι «Για την προσαρμογή της λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος «e-Άδειες» και του συστήματος δηλώσεων αυθαιρέτων του Ν 4495/2017 στις διατάξεις του παρόντος, εκδίδονται διαπιστωτικές πράξεις του Προέδρου του Τεχνικού Επιμελητηρίου Ελλάδας, εντός τεσσάρων (4) μηνών και δύο (2) μηνών αντίστοιχα, από την έναρξη ισχύος του παρόντος». Η εφαρμογή του άρθρου αυτού, σε συνδυασμό με τις υπόλοιπες διατάξεις του νέου νόμου, θα οδηγήσει στην αυτόματη έκδοση του συνόλου των οικοδομικών αδειών, κατόπιν της έκδοσης σχετικής διαπιστωτικής πράξης για την προσαρμογή της λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος e-adeies. Φαίνεται, έτσι, πως η προσπάθεια για την πλήρη ψηφιοποίηση των οικοδομικών αδειών που είχε ξεκινήσει τα προηγούμενα χρόνια ολοκληρώνεται.

Δ. Περαιτέρω, μετά τις αλλαγές που επήλθαν στο άρθρο 38 του Ν 4495/2017 με το άρθρο 56 του Ν 4759/2020, οι οικοδομικές άδειες, ανάλογα με την κατηγορία στην οποία ανήκουν, εκδίδονται πλέον ως εξής:

i) Οι άδειες που εμπίπτουν στον τρόπο έκδοσης των Κατηγοριών 1, 2 και 3, με προέγκριση, εκδίδονται αυτόματα, ύστερα από την ηλεκτρονική υποβολή του φακέλου με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και τις αναγκαίες μελέτες, που προβλέπονται στο άρθρο 40. Ο αριθμός οικοδομικής άδειας που εκδίδεται ηλεκτρονικά, αναρτάται αμελλητί στο διαδίκτυο και επιτρέπεται η έναρξη των οικοδομικών εργασιών. Οι ανωτέρω έλεγχοι διενεργούνται εντός τριών (3) εργασιμών ημερών από την ημερομηνία υποβολής του φακέλου.⁴

ii) Οι άδειες που εμπίπτουν στον τρόπο έκδοσης της Κατηγορίας 3, χωρίς προέγκριση, εκδίδονται αυτόματα, ύστερα από την ηλεκτρονική υποβολή του φακέλου με τα απαιτούμενα δικαιολογητικά και τις αναγκαίες μελέτες που προβλέπονται στο άρθρο 40, τον έλεγχο του προϋπολογισμού του έργου και τον έλεγχο των αποδεικτικών καταβολής των απαιτούμενων εισφορών και κρατήσεων του έργου υπέρ του Δημοσίου, του οικείου δήμου και του e-ΕΦΚΑ. Μεταξύ των υποβαλλόμενων ηλεκτρονικά στοιχείων, συμπεριλαμβάνεται υποχρεωτικά έγγραφη βεβαίωση της αρμόδιας Υ.ΔΟΜ., στην οποία αναγράφονται οι όροι δόμησης που ισχύουν στη θέση του ακινήτου και οι κατά περίπτωση απαραίτητες εγκρίσεις φορέων και υπηρεσιών. Η ανωτέρω έγγραφη βεβαίωση εκδίδεται εντός προθεσμίας δέκα (10) ημερών από την υποβολή της σχετικής αίτησης.

Η ανωτέρω έγγραφη βεβαίωση συνοδεύεται υποχρεωτικά από υπεύθυνη δήλωση του άρθρου 8 του Ν 1599/1986 (Α΄ 75) του μελετητή μηχανικού, ότι δεν έχουν μεταβληθεί οι όροι και οι προϋποθέσεις δόμησης στην περιοχή του ακινήτου για το οποίο εκδόθηκε. Ο αριθμός οικοδομικής άδειας που εκδίδεται ηλεκτρονικά, αναρτάται αμελλητί στο διαδίκτυο και επιτρέπεται η έναρξη των οικοδομικών εργασιών.

Η αρμόδια Υ.ΔΟΜ. διενεργεί υποχρεωτικά δειγματοληπτικό έλεγχο της νομιμότητας των υποβαλλόμενων μελετών και στοιχείων, σε ποσοστό τριάντα τοις εκατό (30%) τουλάχιστον των οικοδομικών αδειών που χορηγούνται με την ανωτέρω διαδικασία. Ο υποχρεωτικός δειγματοληπτικός έλεγχος διενεργείται ανά εξαμήνο για τις άδειες του παρελθόντος εξαμήνου. Υποχρεωτικός έλεγχος διενεργείται σε περίπτωση καταγγελίας για τη νομιμότητα της εκδοθείσας άδειας, ανεξαρτήτως της κατηγορίας αυτής, καθώς και σε περίπτωση καταγγελίας για τη νομιμότητα της εκδοθείσας έγκρισης Εργασιών μικρής κλίμακας.

V. Συμπεράσματα

A. Με τις προαναφερθείσες ρυθμίσεις του Ν 4759/2020 επανακαθορίζονται βασικοί ορισμοί της νομοθεσίας περί οικοδομικών αδειών και επέρχονται απαραίτητες βελτιώσεις. Περαιτέρω, επιτυγχάνεται ενιαία αντιμετώπιση όλων των διαδικασιών έκδοσης οικοδομικών αδειών, καθώς καθίσταται υποχρεωτική η προέγκριση (εξαιρουμένης της περίπτωσης της κατηγορίας 3⁵, όπου εκδίδονται όροι δόμησης) και στη συνέχεια η έκδοση της οικοδομικής άδειας πραγματοποιείται αυτόματα.

Η συγκεκριμένη αλλαγή, δηλαδή η υποχρεωτικότητα της προέγκρισης, θα άξιζε να τύχει περαιτέρω μελέτης και να επεκταθεί και στην κατηγορία 3. Και τούτο, καθώς η βεβαίωση όρων δόμησης που προβλέπεται από τις ισχύουσες διατάξεις για τη συγκεκριμένη κατηγορία οικοδομικών αδειών αποτελεί μεν στοιχείο ελέγχου της αρμόδιας αρχής, ωστόσο δεν αποτελεί στοιχείο ελέγχου συμβατό με τις προβλέψεις που ιστορικά τέθηκαν σε αρμονία με το άρθρο 24 του Σ. Ιδίως δε με το αντικείμενο ελέγχου, όπως αποτυπώνεται στο άρθρο 327 του ΚΒΠΝ (ΠΔ της 14.7.1999, Δ΄ 580) και δε στην παρ. 2 του άρθρου αυτού, όπου προβλέπεται ότι: «Κάθε κτίριο ή εγκατάσταση πρέπει:

α) ως προς τη σχέση και τη σύνθεση των όγκων, τις όψεις και γενικά τα ορατά τμήματά του, να ικανοποιεί τις απαιτήσεις της αισθητικής, τόσο ως μεμονωμένο κτίριο ή εγκατάσταση όσο και σε σχέση με το οικοδομικό τετράγωνο, β) να εντάσσεται στο φυσικό και οικιστικό περιβάλλον, ώστε στα πλαίσια των στόχων της οικιστικής ανάπτυξης και της προστασίας του περιβάλλοντος να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Ο έλεγχος της τήρησης των πιο πάνω προϋποθέσεων ασκείται από την πολεοδομική υπηρεσία με βάση τη μελέτη της άδειας οικοδομής, που συνοδεύεται από αιτιολογημένη έκθεση του μελετητή μηχανικού ...».

Με τη συγκεκριμένη αλλαγή θεωρώ ότι θα εξαλείφονταν απολύτως όποιοι προβληματισμοί περί αντισυνταγματικότητας των σχετικών διατάξεων είχαν τεθεί στο παρελθόν και είχαν προβληθεί μέσω αιτήσεων ακυρώσεως στο Συμβούλιο της Επικρατείας⁶ και αφορούσαν στις περιπτώσεις έκδοσης διοικητικής πράξης χωρίς έλεγχο από την αρμόδια αρχή. Επισημαίνεται ότι, μέσω της διαδικασίας προέγκρισης, ο έλεγχος που λαμβάνει χώρα είναι ο ελάχιστος δυνατός που θα μπορούσε να εκπληρώσει τις προϋποθέσεις που τίθενται στο άρθρο 24 Συντ. και στο άρθρο 327 του ΚΒΠΝ. Σημειώνεται δε ότι κατά το άρθρο 35 του Ν 4495/2017 (Προέγκριση οικοδομικής άδειας) προβλέπεται, μεταξύ άλλων, ότι: «Για την έκδοση της προέγκρισης οικοδομικής άδειας υποβάλλονται ηλεκτρονικά, μέσω της Ενιαίας Ψηφιακής Πύλης της Δημόσιας Διοίκησης (gov.gr), τα εξής δικαιολογητικά και μελέτες: [...] β) τοπογραφικό διάγραμμα εξαρτημένο από το κρατικό σύστημα συντεταγμένων, σύμφωνα με τις ισχύουσες προδιαγραφές, γ) διάγραμμα κάλυψης, σύμφωνα με τις ισχύουσες προδιαγραφές, δ) τίτλος ιδιοκτησίας και πρόσφατο πιστοποιητικό ιδιοκτησίας ή κτηματογραφικό φύλλο ή απόσπασμα κτηματογραφικού διαγράμματος για κάθε ακίνητο, ε) αποδεικτικά στοιχεία νομιμότητας των υφιστάμενων κτισμάτων, στ) τεχνική έκθεση που να περιγράφει με ακρίβεια το έργο, τα μεγέθη και τις χρήσεις...» (παρ. 5).

B. Πέραν του ζητήματος της υποχρεωτικότητας της προέγκρισης, θα πρέπει να επισημανθούν τα εξής: Τόσο με το προϊσχύον δίκαιο όσο και με τις διατάξεις του Ν 4759/2020, κατά τη φάση της προέγκρισης δεν απαιτείται να έχουν εκδοθεί λοιπές εγκρίσεις άλλων υπηρεσιών, με κυριότερες αυτές των υπηρεσιών του Υπουργείου Πολιτισμού. Ειδικά αυτές οι εγκρίσεις στις περιπτώσεις περιοχών εκτός σχεδίου πλησίον αρχαιολογικών χώρων και μνημείων ενδέχεται να θέτουν όρους και προϋποθέσεις που οδηγούν σε αλλαγές του διαγράμματος κάλυψης και επί της ουσίας να ακυρώνουν την προηγούμενη διαδικασία. Σε αυτές τις περιπτώσεις, θα απαιτηθεί η εκ νέου υποβολή στοιχείων και η επανάληψη της διαδικασίας από την αρχή. Επίσης, λαμβάνοντας υπόψη τον ως άνω προβληματισμό αλλά και το ιστορικό των νομοθετημάτων περί εκδόσεως οικοδομικών αδειών, εφόσον αναδείχθηκε η αναγκαιότητα και η υποχρεωτικότητα του ελέγχου της αρμόδιας αρχής δια της διαδικασίας προεγκρίσεως, μήπως θα πρέπει να επανεξετάσουμε τη θετική πρόβλεψη του Ν 4030/2011 περί έγκρισης δόμησης και άδειας δόμησης; Στη μία περίπτωση η διοικητική πράξη της προεγκρίσεως τίθεται εκ του νόμου (βλ. ορισμό ως ανωτέρω) με την επιφύλαξη της εξασφάλισης και υποβολής των απαιτούμενων εγκρίσεων που προβλέπονται. Στη δε περίπτωση

της έγκρισης δόμησης κατά το πλαίσιο του Ν 4030/2011, η διοικητική πράξη είχε ως αποτέλεσμα την πιστοποίηση του δικαιώματος δόμησης σύμφωνα με τους ισχύοντες όρους δόμησης, επιτρέποντας στη συνέχεια την έκδοση της άδειας δόμησης χωρίς καμία επιφύλαξη. Ο νομοθέτης του μέλλοντος ας μελετήσει το δίλημμα...

Γ. Επίσης, ως θετική αξιολογείται η πρόβλεψη της έγγραφης βεβαίωσης όρων δόμησης για την κατηγορία 3 αλλά και ο καθορισμός των απαραίτητων εγκρίσεων (προφανώς άλλων υπηρεσιών) των οικοδομικών αδειών για όλες τις κατηγορίες αδειών (βλ. περ. δ' της παρ. 6 του άρθρου 35 του Ν 4495/2017, όπως τροποποιήθηκε με τον Ν 4759/2020). Η συγκεκριμένη πρόβλεψη προσφέρει ασφάλεια δικαίου για τη συνέχιση της διαδικασίας έκδοσης της άδειας, καθώς στην έγγραφη βεβαίωση της αρμόδιας Υ.ΔΟΜ. αναγράφονται οι όροι δόμησης που ισχύουν στη θέση του ακινήτου και οι κατά περίπτωση απαραίτητες εγκρίσεις φορέων και υπηρεσιών.

Δ. Τέλος, θα πρέπει να αναφερθεί η θετική πρόβλεψη για την ηλεκτρονική υποβολή όλων των στοιχείων και μελετών καθώς και της βεβαίωσης των όρων δόμησης από την αρμόδια Υ.ΔΟΜ. Η ηλεκτρονική διαδικασία έχει επιφέρει ήδη εξαιρετικά δείγματα ομογενοποίησης των πράξεων των Υ.ΔΟΜ., διαφάνειας και λογοδοσίας.

Ε. Σε κάθε περίπτωση, τόσο για τις συγκεκριμένες ρυθμίσεις και αλλαγές όσο και για οποιοσδήποτε αλλαγές συμβούν στο μέλλον, το νομικό πλαίσιο έκδοσης οικοδομικών αδειών πρέπει να μελετηθεί και υπό το ακόλουθο πρίσμα: Ο νομοθέτης κατά τη διαδικασία έκδοσης της οικοδομικής άδειας επιβάλλει διαχρονικά τη διενέργεια προληπτικού ελέγχου της νομιμότητας της δόμησης. Ενδεχόμενη καταστράτηγηση των όρων και περιορισμών δόμησης συνεπάγεται κινδύνους και καταστροφές για το περιβάλλον, η προστασία του οποίου συνιστά πρωταρχική μέριμνα της Πολιτείας και αποτυπώνεται σε πληθώρα νομοθετημάτων. Πέραν όμως των ανωτέρω, η οικοδομική άδεια συνιστά επί της ουσίας άδεια παρέμβασης στο περιβάλλον, πολιτιστική μαρτυρία που διατηρείται στον χρόνο και αντανακλά τις συνθήκες και την αντίληψη της κοινωνίας και της εποχής κατά την οποία εκδίδεται. Μέσα από αυτή τη μαρτυρία αποτυπώνεται και η επιλογή κάθε φορά της Πολιτείας για τον τρόπο δόμησης και την παραγωγή των έργων, των κτιρίων και συνεπώς του χώρου όπου θα εκπληρώνουμε τις επιθυμίες μας. Οι αλλαγές σε αυτά τα νομοθετικά πεδία αφενός θα πρέπει κάθε φορά να γίνονται με φειδώ και αφού έχει προηγηθεί μεγάλη ανάλυση, τεκμηρίωση και συζήτηση αφετέρου θα πρέπει να αναγιγνώσκονται υπό ένα αυστηρό πρίσμα από την Έλληνα Δικαστή και Νομικό. Και τούτο διότι μέσω των νομοθετικών αυτών αλλαγών, χωρίς να το κατανοούμε, εκείνη τη χρονική στιγμή αλλάζουμε και διαμορφώνουμε την εικόνα των πόλεων μας.

1. Όλα τέθηκαν υπό την εποπτεία του σώματος Μηχανικών του Στρατού.
2. Οι σχετικές αλλαγές υποδεικνύονται με έντονα γράμματα (bold) στο κείμενο.
3. Το άρθρο 36 του Ν 4495/2017 ρυθμίζει τον τρόπο έκδοσης οικοδομικών αδειών, ανάλογα με την περιοχή, τη θέση, τη χρήση, το μέγεθος και το περιβαλλοντικό αποτύπωμα του κτιρίου που πρόκειται να ανεγερθεί, διακρίνοντας τις σχετικές διαδικασίες σε τρεις (3) κατηγορίες.
4. Παρ. 2 άρθρου 56 Ν 4759/2020 Επιτάχυνση διαδικασίας έκδοσης οικοδομικών αδειών – Τροποποίηση της παρ. 2 και προσθήκη παρ. 6 του άρθρου 38 του Ν 4495/2017
5. Η κατηγορία 3 του άρθρου 36 του Ν 4495/2017, όπως αυτό τροποποιήθηκε με το άρθρο 55 του νέου νόμου (Ν 4759/2020), περιλαμβάνει τις εξής εργασίες: α) ανέγερση κτιρίου σε εντός εγκεκριμένου σχεδίου περιοχή, επιφάνειας έως χίλια (1.000) τ.μ. δόμησης για ειδικά κτίρια και έως δύο χιλιάδες (2.000) τ.μ. δόμησης για κτίρια με επικρατούσα χρήση κατοικίας, β) ανέγερση κτιρίου με χρήση κατοικίας σε εκτός σχεδίου περιοχή, στην οποία υφίσταται κτηματογράφηση και εγκεκριμένο Γενικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΓΠΣ) ή Σχέδιο Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ) σε άρθρο κατά τον κανόνα, γ) ανέγερση κτιρίου σε οικόπεδο εντός οριοθετημένου οικισμού με το από 24.4.1985 ΠΔ (Δ' 181) για κτίριο με επικρατούσα χρήση κατοικίας, δ) προσθήκη δόμησης σε νομίμως υφιστάμενο κτίριο, με χρήση κατοικίας, ε) προσθήκη δόμησης σε νομίμως υφιστάμενο κτίριο, με χρήση ειδικού κτιρίου, εφόσον η προσθήκη δεν υπερβαίνει το πενήντα τοις εκατό (50%) της υπάρχουσας δόμησης και σε εντός σχεδίου δόμηση, στ) αλλαγές χρήσης κτιρίων ή αυτοτελών οριζόντιων ή κάθετων ιδιοκτησιών που βρίσκονται σε εντός ή εκτός σχεδίου περιοχές, ζ) κατασκευή πισίνας, εφόσον δεν καλύπτεται από τις περιπτώσεις της έγκρισης εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας, η) τοίχοι αντιστήριξης, περιτοιχίσεις και περιφράξεις που δεν εμπίπτουν στην κατηγορία εργασιών δόμησης μικρής κλίμακας και με την επιφύλαξη των περιπτώσεων της Κατηγορίας 1, θ) εργασίες τοποθέτησης υπόγειων και προκατασκευασμένων δεξαμενών ύδατος, καθώς και δεξαμενών λυμάτων, ι) εργασίες επισκευής και εργασίες αλλαγής διαρρύθμισης νομίμως υφιστάμενων κτιρίων που δεν εμπίπτουν στις περιπτώσεις του άρθρου 30, ια) εργασίες των περιπτώσεων της παρ. 2 του άρθρου 29 για τις οποίες απαιτείται έκδοση οικοδομικής άδειας σύμφωνα με τον προϋπολογισμό τους».

6. Βλ. ιδίως την αίτηση ακύρωσης της ΕΜΔΥΔΑΣ κατά της απόφασης του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΦΕΚ Β' Τεύχος 3136/31.07.18), συνδυαστικά με το άρθρο 36 παρ. 3 του Ν 4495/2017, αφ' ενός διότι ο εξουσιοδοτικός νόμος είναι αντισυνταγματικός καθώς εκχωρεί την πολεοδομική αρμοδιότητα του Κράτους σε ιδιώτες κατ' αντίθεση με τα επιτασσόμενα από το άρθρο 24 παρ. 2 του Συντάγματος αφ' ετέρου διότι επιφέρει επί τα χείρω αλλοίωση των όρων δομήσεως με άμεσο αποτέλεσμα και την επιδείνωση των όρων διαβίωσης κατ' αντίθεση με το άρθρο 24 παρ.1 σε συνδυασμό με την παρ. 2 αυτού. Τέλος ζητείται η ακύρωση της προσβαλλομένης επειδή εξεδόθη χωρίς νομοθετική εξουσιοδότηση κατά παράβαση του άρθρου 43 του Συντάγματος. Διαθέσιμο στο: <https://www.amak.gr/index.php/ergasiaka/1927-po-emdydas-prosfygi-sto-ste-gia-ton-elegxo-ekdosis-oikodomikon-adeion>.

K. Kouroupaki, E. Volaki, "Building Identity or Engineering Certificate?", hosted in ECOPRESS

Με αφορμή την ψήφιση στη Βουλή, την Τετάρτη 20 Οκτωβρίου 2021, της διάταξης νόμου για την «παράταση» εφαρμογής της υποχρέωσης σύνταξης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου /Αυτοτελούς Διηρημένης Ιδιοκτησίας, είναι κρίσιμο να αποσαφηνιστούν και να απαντηθούν βασικά ερωτήματα και να απαλειφθούν τυχόν υπερβολές ή αμφιβολίες, που γεννήθηκαν για την εφαρμογή αυτής.

«Τι σημαίνει η φημολογούμενη «παράταση» της υποχρέωσης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου; Να επιλέξω σύνταξη Ηλεκτρονικής Ταυτότητας ή βεβαίωση μηχανικού κατά τη μεταβίβαση ακινήτου μου; Πώς διασφαλίζεται το περιουσιακό μου δικαίωμα;»

A. Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου ή Διηρημένης Ιδιοκτησίας – το Πλαίσιο

Η Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου ή αυτοτελούς Διηρημένης Ιδιοκτησίας, όπως αυτή θεσμοθετήθηκε με τα άρθρα 52 έως 62 του ν. 4495/2017, αποτελεί έναν μηχανισμό ο οποίος συνάδει άρρηκτα με την συνταγματική επιταγή προς την Πολιτεία που θέτει το άρθρο 24 του Συντάγματος για ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό. Η υποχρέωση αυτή του Κράτους εκδηλώνεται με τη θέσπιση κανόνων που αποβλέπουν στην προστασία του φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, στην ορθολογική και σύμφωνη με το νόμο διάταξη των ανθρωπίνων δραστηριοτήτων στο χώρο, στη διασφάλιση της λειτουργικότητας και της αισθητικής των οικιστικών περιοχών, ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών κάθε μιας, κατά τρόπο ώστε να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης για τους πολίτες, συμφώνως προς το πολεοδομικό κεκτημένο και την αιχμή ανάπτυξης. Άλλωστε και το Συμβούλιο της Επικρατείας με την υπ' αριθμ. 1858/2015 **ΣτΕ ΟΛ**. απόφασή του έκρινε ότι «ορθώς ο νομοθέτης προέβη σε ανασύνταξη των μεθόδων αντιμετώπισης της αυθαίρετης δόμησης, με τη χρήση νέων τεχνολογιών, δίνοντας το προβάδισμα στην αποτροπή και την πρόληψη, με την ανάπτυξη ελεγκτικών μηχανισμών κατά το στάδιο της κατασκευής και, ιδίως, με την πρόβλεψη τριών ελέγχων, κατά το στάδιο κατασκευής των κτιρίων και με τη θεσμοθέτηση της ηλεκτρονικής ταυτότητας του κτιρίου», αναγνωρίζοντας τον θεσμό της **Ηλεκτρονικής Ταυτότητας ως ελεγκτικό μηχανισμό πρόληψης και αποτροπής των αυθαιρέτων**.

B. Από την έναρξη λειτουργίας του Ηλεκτρονικού Μητρώου της Ταυτότητας έως σήμερα

Η αναγκαιότητα εφαρμογής της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου ή Διηρημένης Ιδιοκτησίας κατέστη εμφανής από το μέγεθος της αυθαίρετης δόμησης, την ανάκληση οικοδομικών αδειών λόγω λαθών, αναληθών και ψευδών στοιχείων και έλλειψης ορθών και άρτιων μελετών, καθώς και από την περιβαλλοντική βλάβη που παρατηρήθηκε εντόνως τις τελευταίες δεκαετίες. Λαμβανομένης υπόψη της αναγκαιότητας αυτής, με την Υπουργική Απόφαση ΥΠΕΝ/ΔΕΣΕΔΠ/7547/104 «Έναρξη λειτουργίας του Ηλεκτρονικού Μητρώου Ταυτότητας Κτιρίου, της παρ. 2 του άρθρου 53 του ν. 4495/2017» (ΦΕΚ Β 287/27.1.2021), ορίστηκε ως ημερομηνία έναρξης λειτουργίας του Ηλεκτρονικού Μητρώου, της παρ. 2 του άρθρου 53 του ν. 4495/2017, στο οποίο τηρούνται στοιχεία, σχετικά με την Ηλεκτρονική Ταυτότητα Κτιρίου, η 1η.2.2021. Πράγματι, την ημερομηνία αυτή εκκίνησε η λειτουργία της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου και Αυτοτελών Διηρημένων Ιδιοκτησιών και των υποχρεώσεων που απορρέουν εκ του νόμου 4495/2017 για τη σύνταξη και ενημέρωση αυτής. Οι ιδιοκτήτες, δηλαδή, προκειμένου να μεταβιβάσουν ακίνητο τους από την 1η.2.2021 όφειλαν να προβούν σε σύνταξη ταυτότητας κτιρίου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας. Μοναδική εξαίρεση η περίπτωση που είχε πραγματοποιηθεί από το μηχανικό αυτοψία στο ακίνητο για έκδοση βεβαίωσης του άρθρου 83 του ν. 4495/2017 τον Ιανουάριο του 2021, δηλαδή προ της έναρξης λειτουργίας του Ηλεκτρονικού Μητρώου Ταυτότητας Κτιρίου. Η ισχύς της σχετικής βεβαίωσης μηχανικού με ημερομηνία αυτοψίας Ιανουαρίου παρατάθηκε με αλληπάλληλες διατάξεις μέχρι προσφάτως, την 30ή.9.2021, οπότε έληξε η ισχύς της.

Η σύνταξη Ηλεκτρονικής Ταυτότητας κτιρίου ή διηρημένης ιδιοκτησίας άρχισε να εφαρμόζεται δειλά δειλά από τους πολίτες, καθώς αντιμετωπίστηκε με δυσπιστία. Ενίοτε θεωρήθηκε ως ένα επιπλέον οικο-

νομικό βάρος που βαραίνει τη διαδικασία μιας αγοραπωλησίας ή κάθε άλλης μεταβίβασης ακινήτου. Η πεποίθηση αυτή πιθανότητα δημιουργήθηκε καθώς δεν είχε γίνει κατανοητό ότι το πιστοποιητικό πληρότητας που θα εκδίδεται από το Ηλεκτρονικό Μητρώο Ταυτότητας αντικαθιστά την βεβαίωση του μηχανικού περί ύπαρξης ή μη αυθαιρεσιών στο υπό μεταβίβαση ακίνητο του άρθρου 83 ν.4495/2017. Άπαξ και συμπληρωθούν όλα τα απαιτούμενα στοιχεία που ορίζει ο νόμος για τη συμπλήρωση της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας κτιρίου ή διηρημένης ιδιοκτησίας, τότε σε κάθε μεταγενέστερη μεταβίβαση για το εκάστοτε ακίνητο το οποίο θα έχει λάβει μοναδικό αριθμό ταυτότητας, θα εκδίδεται, χωρίς νέες ενέργειες, το πιστοποιητικό πληρότητας (ΠΠΤΚ) αυτού, από το σύστημα του Μητρώου της ηλεκτρονικής ταυτότητας του κτιρίου ή της αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας.

Η ανωτέρω δυσπιστία σε συνδυασμό με την μη εξοικείωση με τον θεσμό φαίνεται να αποτέλεσαν, όπως καταδεικνύεται και στην σχετική ανάλυση συνεπειών της νέας ρύθμισης, την αιτία μιας ακόμα νομοθετικής αλλαγής σχετικά με την υποχρεωτικότητα της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας κτιρίου ή διηρημένης ιδιοκτησίας.

Γ. Η νέα νομοθετική ρύθμιση του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας

Με την νέα νομοθετική ρύθμιση του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας που εντάχθηκε στο νόμο «Ενσωμάτωση της Οδηγίας (ΕΕ) 2018/2002 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 «σχετικά με την τροποποίηση της οδηγίας 2012/27/ΕΕ για την ενεργειακή απόδοση», προσαρμογή στον Κανονισμό 2018/1999/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 11ης Δεκεμβρίου 2018 σχετικά με τη διακυβέρνηση της Ενεργειακής Ένωσης και της Δράσης για το Κλίμα και στον κατ' εξουσιοδότηση Κανονισμό 2019/826/ΕΕ της Επιτροπής, της 4ης Μαρτίου 2019, «για την τροποποίηση των Παραρτημάτων VIII και IX της οδηγίας 2012/27/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου σχετικά με το περιεχόμενο των περιεκτικών αξιολογήσεων του δυναμικού αποδοτικής θέρμανσης και ψύξης» και συναφείς ρυθμίσεις για την ενεργειακή απόδοση στον κτιριακό τομέα, καθώς και την ενίσχυση των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας και του ανταγωνισμού στην αγορά ηλεκτρικής ενέργειας» επί της ουσίας δεν υφίσταται «παράταση» της ημερομηνίας έναρξης της υποχρέωσης σύνταξης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου, αλλά παρέχεται μια εναλλακτική δυνατότητα με στόχο την διευκόλυνση των πολιτών προκειμένου να προβούν σε μεταβιβάσεις ακινήτων, όπως γονικές παροχές για τις οποίες προσφάτως ανακοινώθηκαν ευνοϊκές ρυθμίσεις.

Ειδικότερα, με τη νέα διάταξη δίδεται η δυνατότητα στους πολίτες που επιθυμούν την μεταβίβαση ακινήτου τους έως και την 31.12.2021 είτε να προβούν σε σύνταξη ηλεκτρονικής ταυτότητας από τον μηχανικό τους και έκδοση σχετικού πιστοποιητικού είτε να ακολουθήσουν την παλαιά διαδικασία της επισύναψης στην συμβολαιογραφική πράξη βεβαίωσης μηχανικού. Η ειδοποιός διαφορά της νέας ρύθμισης του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας συγκριτικά με τις προγενέστερες παρατάσεις της ισχύος των βεβαιώσεων μηχανικού με ημερομηνία αυτοψίας Ιανουαρίου 2021 είναι ότι για πρώτη φορά μετά την έναρξη λειτουργίας της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας τίθεται στην διακριτική ευχέρεια των ιδιοκτητών άνευ άλλων κριτηρίων να επιλέξουν αν επιθυμούν να προβούν σε σύνταξη ταυτότητας προκειμένου να μεταβιβάσουν το ακίνητο τους ή να επισυνάψουν στο συμβόλαιο βεβαίωση μηχανικού. Αυτό σημαίνει ότι εφόσον ο ιδιοκτήτης επιλέξει να μην προχωρήσει στη σύνταξη Ηλεκτρονικής Ταυτότητας, θα πρέπει να ζητήσει από τον μηχανικό του να προβεί σε πρόσφατη αυτοψία και να εκδώσει τη σχετική βεβαίωση του άρθρου 83 του ν. 4495/2017. Απαιτείται δηλαδή πρόσφατη αυτοψία και έκδοση βεβαίωσης, καθώς δεν πρόκειται για άλλη μια παράταση της ισχύος των βεβαιώσεων με ημερομηνία αυτοψίας Ιανουαρίου, όπως προέβλεπαν προηγούμενες ρυθμίσεις. Ιδιαίτερη προσοχή, ωστόσο, απαιτείται για τις βεβαιώσεις που θα εκδοθούν μετά τον Νοέμβριο, καθώς παρ' ότι εκ του νόμου η ισχύς τους είναι δίμηνη αυτές θα πρέπει να χρησιμοποιηθούν το αργότερο έως 31.12.2021.

Η εν λόγω διάταξη δεν φαίνεται να επηρεάζει τον χρόνο εκκίνησης της πενταετίας εντός της οποίας πρέπει να συνταχθεί Ταυτότητα για τα κτίρια που ανήκουν στο Δημόσιο, στους Ο.Τ.Α. και στα Ν.Π.Δ.Δ., αυτά που στεγάζουν υπηρεσίες του Δημοσίου, των ΟΤΑ και των Ν.Π.Δ.Δ., τα κτίρια συνάθροισης κοινού, τα πρατήρια υγρών καυσίμων και συνεργεία αυτοκινήτων, τα τουριστικά καταλύματα άνω των τριακοσίων (300) τ.μ., τα δημόσια και ιδιωτικά κτίρια προσχολικής, πρωτοβάθμιας, δευτεροβάθμιας και τριτοβάθμιας εκπαίδευσης, κτίρια περίθαλψης και τα καταστήματα κράτησης, όπως αυτά αναφέρονται στην περ. α της παρ. 1 του άρθρου 55 του ν. 4495/2017, ούτε τις περιπτώσεις υποχρέωσης ενημέρωσης της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου ή Διηρημένης Ιδιοκτησίας.

Δ. Να επιλέξω σύνταξη Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου/ Διηρημένης Ιδιοκτησίας ή Βεβαίωση μηχανικού του άρθρου 83 του ν. 4495/2017; Ποιες οι αλλαγές;

Το ερώτημα που τίθεται στο σημείο αυτό είναι με ποια κριτήρια θα επιλέξει ο ιδιοκτήτης μεταξύ της σύνταξης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας ή της βεβαίωσης μηχανικού για να πραγματοποιήσει μεταβίβαση ακινήτου.

Ο ιδιοκτήτης -μη έχοντας εξειδίκευση στην πολεοδομική νομοθεσία- ασφαλώς είναι αδύνατο να εντοπίσει την σημασία και τον λόγο της θέσπισης των ανωτέρω ρυθμίσεων με αποτέλεσμα να επηρεάζεται συχνά από τον διάχυτο «πανικό» που δημιουργείται ιδίως από δημοσιεύματα.

Από τη μία η βεβαίωση μηχανικού είναι μια διαδικασία γνώριμη έως σήμερα σε μηχανικούς και συμβολαιογράφους καθώς εφαρμόζεται συναπτά τα τελευταία έτη. Πρόκειται για μια απλή διαδικασία με την οποία έχει αναπτυχθεί η απαιτούμενη εξοικείωση.

Από την άλλη η σύνταξη της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου, όπως προαναφέρθηκε, τέθηκε για πρώτη φορά ως υποχρέωση την 1η.2.2021 με αποτέλεσμα να αποτελεί μια σχετικά νέα διαδικασία, η οποία ωστόσο περιγράφεται αναλυτικά τόσο στην υπ' αριθμ. ΥΠΕΝ/ΔΕΣΕΔΠ/7577/105/2021 απόφαση «Διαδικασία συμπλήρωσης Ηλεκτρονικής Ταυτότητας Κτιρίου για την έκδοση Πιστοποιητικών Πληρότητας Ταυτότητας Κτιρίου και Ελέγχου Κατασκευής και σχετικά έντυπα» (Β' 334), αλλά και στον σχετικό οδηγό που εξέδωσε το Τεχνικό Επιμελητήριο Ελλάδας. Κάθε νέα διαδικασία δημιουργεί προσωρινά λόγω της μη εξοικείωσης με αυτή μια άρνηση ως προς την εφαρμογή της. Ωστόσο τα οφέλη της σύνταξης της είναι αυτά που οδήγησαν στη θεσμοθέτηση της. Ειδικότερα, μέσα από την σύνταξη Ηλεκτρονικής Ταυτότητας α) θωρακίζεται η ιδιοκτησία των πολιτών, καθώς θα είναι καταγεγραμμένες όλες οι τυχόν μεταβολές του ακινήτου και ο νέος ιδιοκτήτης θα έχει πλήρη εικόνα του ακινήτου που αποκτά, β) η σύνταξη της ταυτότητας απαιτείται μόνο μια φορά, ενώ μεταγενέστερα δύναται να απαιτηθεί μόνο ενημέρωση αυτής, οπότε διευκολύνει το νέο ιδιοκτήτη σε μεταγενέστερες μεταβιβάσεις, γ) επιτυγχάνεται η διαφάνεια στις μεταβιβάσεις, δ) μειώνεται εφεξής δραστικά η γραφειοκρατία καθώς ο πολίτης -ιδιοκτήτης έχοντας εν συνεχεία ψηφιακά τα πλήρη στοιχεία και έγγραφα που αφορούν στο ακίνητο του, δεν χρειάζεται να αναζητά αυτά εκ νέου σε δημόσιες υπηρεσίες, ε) επιταχύνονται οι επενδύσεις, καθώς η ψηφιοποίηση των πληροφοριών των ακινήτων (κτιρίων ή οικοπέδων / γηπέδων) συνεπάγεται την σύντμηση του χρόνου διερεύνησης και εξέτασής τους από υποψήφιους επενδυτές.

Επιπροσθέτως, αν μελετήσει κανείς τις διατάξεις για την Ηλεκτρονική Ταυτότητα κτιρίου σε σχέση με τις διατάξεις περί βεβαίωσης μηχανικού, προκύπτει ότι δεν πρόκειται για περαιτέρω έλεγχο ή περαιτέρω διαδικασία, αλλά με το νέο μέτρο καταγράφονται και συστηματοποιούνται όλα τα στοιχεία του ακινήτου με πιο μεθοδικό τρόπο.

Ε. Διαδικασία Ηλεκτρονικής Ταυτότητας

Το νομικό πλαίσιο της Ηλεκτρονικής Ταυτότητας κτιρίου προβλέπεται στο δεύτερο κεφάλαιο του τμήματος Β' του Ν. 4495/2017. Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις, στη διαδικασία της ηλεκτρονικής ταυτότητας υπάγονται τα κτίρια ή διηρημένες ιδιοκτησίες επί κτιρίων που έχουν ανεγερθεί ή ανεγείρονται με βάση οικοδομική άδεια, καθώς και τα κτίρια ή οι διηρημένες ιδιοκτησίες, για τα οποία επιτρέπεται η διενέργεια εμπραγμάτων δικαιοπραξιών, σύμφωνα με την παράγραφο 2 του άρθρου 82 Ν. 4495/2017, ήτοι ακίνητα στα οποία έχουν εκτελεστεί αυθαίρετες κατασκευές ή έχουν εγκατασταθεί αυθαίρετες χρήσεις αλλά ανήκουν σε μια από τις κατηγορίες που προβλέπει η παρ. 2 και εξαιρούνται από την απαγόρευση μεταβίβασης και σύστασης εμπραγμάτων δικαιωμάτων επί αυτών. Η δήλωση γίνεται ανά κτίριο ή ανά διηρημένη ιδιοκτησία από τον εξουσιοδοτημένο από τον εκάστοτε ιδιοκτήτη μηχανικό. Αν έχουν συσταθεί οριζόντιες ή κάθετες ιδιοκτησίες, ο εξουσιοδοτημένος μηχανικός δύναται κατόπιν αποφάσεως της πλειοψηφίας των κοινωνιών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στον κανονισμό της οροφοκτησίας, άλλως με απλή πλειοψηφία, να υποβάλλει δήλωση για το σύνολο του κτιρίου. Με την καταχώρηση της αίτησης, λαμβάνεται αυτόματα από το πληροφοριακό σύστημα μοναδικός αριθμός Ταυτότητας. Εφόσον εκδοθεί από τον εξουσιοδοτημένο μηχανικό το Πιστοποιητικό Πληρότητας Ταυτότητας Κτιρίου (Π.Π.Τ.Κ.), δίνεται από το πληροφοριακό σύστημα μοναδικός ηλεκτρονικός κωδικός. Ο μοναδικός ηλεκτρονικός κωδικός παρέχει τη δυνατότητα ελέγχου γνησιότητας του πιστοποιητικού, καθώς και επανέκδοσης του. Τα σχετικά με την Ηλεκτρονική Ταυτότητα κτιρίου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας στοιχεία, τους κυρίους του έργου, τους εξουσιοδοτημένους μηχανικούς, τα πιστοποιητικά ελέγχου και το πιστοποιητικό πληρότητας, τηρούνται σε ηλεκτρονικό μητρώο και συνδέεται με τη βάση δεδομένων του Ελληνικού Κτηματολογίου, μέσω του Κέντρου Διαλειτουργικότητας της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων Δημόσιας Διοίκησης του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης, σύμφωνα με το άρθρο 84 του ν. 4727/2020 (Α' 184). Άλλωστε, σκοπός του μέτρου της ταυτότητας του κτιρίου είναι ο έλεγχος και η καταγραφή της δόμησης, προς εξασφάλιση της ασφάλειας δικαίου στις συναλλαγές ακινήτου και προς το σκοπό περιορισμού του διαχρονικού φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης.

ΣΤ. Προστασία περιβάλλοντος και περιουσίας

Αυτό που πιθανώς δεν έχει καταστεί ακόμη πλήρως σαφές είναι ότι αφού καταρτισθεί η Ηλεκτρονική Ταυτότητα του ακινήτου, ο κάθε ιδιοκτήτης ακινήτου θα γνωρίζει την εικόνα του ακινήτου του από πολεοδομικής απόψεως, ώστε εάν υπάρχει τυχόν αυθαιρεσία να δύναται κατά τις κείμενες διατάξεις να την τακτοποιήσει, ή οποιοδήποτε σχετικό με το ακίνητο ζήτημα να το διορθώσει, προκειμένου κατά τη μεταβίβαση αυτού να μην αντιμετωπίσει ζητήματα απαγόρευσης μεταβίβασης ή και χρονικής καθυστέρησης στην κατάρτιση του σχετικού συμβολαίου. Η όποια δυσπιστία βέβαια απέναντι στο νέο αυτό μέτρο δικαιολογείται από την άποψη ότι δεν έχει ακόμη εφαρμοστεί στην πράξη ούτε έχουν γίνει γνωστά τα αποτελέσματά του. Η σημασία του και τα αποτελέσματά του θα γίνουν εμφανή τα επόμενα χρόνια.

Με βάση την ανάλυση που προηγήθηκε, λαμβάνοντας υπόψη τη θετικότητα του μέτρου, γίνεται εμφανές ότι η εφαρμογή του μέτρου της ηλεκτρονικής ταυτότητας κτιρίου / αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας θα συντελέσει στη δημιουργία ενός ολοκληρωμένου συστήματος ελέγχου του δομημένου περιβάλλοντος, το οποίο θα συνδράμει στην επιβεβλημένη πλέον όχι μόνο εκ του Συντάγματος αλλά και από την κοινωνία άμβλυνση του φαινομένου της αυθαίρετης δόμησης, η οποία ταλανίζει τη χώρα δεκαετίες δημιουργώντας ανισότητες μεταξύ των πολιτών, λόγω του ότι κάποιοι εκμεταλλεύονται την ανοχή του νόμου και της Πολιτείας ενισχύουν με την δημιουργία και διατήρηση αυθαιρέτων την οικονομική αξία των ιδιοκτησιακών τους δικαιωμάτων. Με το μέτρο της Ηλεκτρονική Ταυτότητας, θα καταγράφονται όλα τα σχετικά πολεοδομικά και εμπραγμάτου δικαίου στοιχεία για κάθε ακίνητο, καθώς και όποια μεταβολή σε αυτά κατά τη διάρκεια του χρόνου ζωής κάθε κτιρίου ή διηρημένης ιδιοκτησίας, με αποτέλεσμα να διασφαλίζεται η προστασία του δικαιώματος της ιδιοκτησίας και η ασφάλεια των συναλλαγών, ενώ παράλληλα θα ενισχύεται η εφαρμογή του ορθού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υποχρέωση του κράτους που απορρέει εκ του Συντάγματος (αρ. 24 Σ). Πέραν όμως της περιβαλλοντικής διάστασης σημαντική είναι η προστασία του περιουσιακού δικαιώματος κάθε πολίτη. Η Ηλεκτρονική Ταυτότητα είναι το πιστοποιητικό της ιδιοκτησίας μας και η ηλεκτρονική απόδειξη της αξίας της για την επόμενη γενιά.

K. Karatsolis, A. Michalakea, "Not to miss the train on the European Green Deal", hosted in ECOPRESS

Η έννοια της συναίνεσης στα βασικά περιβαλλοντικά ζητήματα στην Ελλάδα

Ας μην κρυβόμαστε πίσω από το δάχτυλό μας: στον τομέα του περιβάλλοντος της χωροταξίας και της πολεοδομίας η χώρα μας υστερεί, όχι τόσο σε θεωρητικό επίπεδο γνώσης και καταγραφής, όσο στο επίπεδο εφαρμογής και ελέγχου της δόμησης. Ενδεικτικό παράδειγμα αποτελούν τα εκατομμύρια των αυθαιρέτων που δρουν καταλυτικά στην αναγκαιότητα του ανασχεδιασμού και της ορθής καταγραφής της δόμησης.

Συνήθως οποιαδήποτε πρωτοβουλία για τον μετασχηματισμό των πόλεων ακολουθούν εξαντλητικές συζητήσεις, αντικρουόμενες απόψεις, ιδεολογικές συγκρούσεις και εν τέλει διαξιφισμοί διαφορετικών συμφερόντων (ιδιοκτήτες γης, συλλογικότητες, μηχανικοί, Κράτος και θεσμοί). Θεμιτό, δίκαιο, και στο πλαίσιο του δημοκρατικού μας πολιτεύματος. Άλλωστε, η πόλη συνιστά το απότοπωμα της προσπάθειας ετερογενών συλλογικοτήτων και ατομικοτήτων να ανακατασκευάσουν τον κόσμο στον οποίο ζουν σύμφωνα με τις επιθυμίες τους.

Και η συναίνεση επί υλικών ζητημάτων που προκύπτουν βάσει δεδομένων, συχνά αυταπόδεικτα; Όπως προκύπτει κατά το στάδιο διαβούλευσης σχεδίων νόμων, αλλά και από τα fora συζητήσεων γύρω από τα ζητήματα του Περιβάλλοντος, διαχρονικά, διαφαίνεται ότι αδυνατούμε ως κοινωνία και ως πολιτεία να συμφωνήσουμε σε πολύ απλά ζητήματα που αφορούν το χώρο και το σχεδιασμό: παρεκκλίσεις στην εκτός σχεδίου δόμηση, προστασία κοινοχρήστων χώρων, άμεση εφαρμογή της ηλεκτρονικής ταυτότητας του κτιρίου προσβασιμότητα για όλους, κίνητρα στις επενδύσεις με περιβαλλοντικό πρόσημο, περιβαλλοντικά πρόστιμα και κατεδαφίσεις αυθαιρέτων κ.α.. Ο δρόμος προς τη διαμόρφωση αναγκαιών συναινεύσεων μοιάζει μακρύς.

Πρέπει, ωστόσο, την προσεχή περίοδο να ρυθμίσουμε και να καλύψουμε πολλά νομικά κενά του παρελθόντος: το ζήτημα της οριοθέτησης των ρεμάτων εν όψει της κλιματικής αλλαγής, τις προδιαγραφές του σχεδιασμού, τους χρόνους αδειοδότησης, τα εγκαταλελειμμένα κτίρια στις πόλεις μας, την προσβασιμότητα για όλους, την κωδικοποίηση της νομοθεσίας μας. Ζητήματα που ενώ όλοι κατανοούμε τη σημασία τους, είναι δύσκολο να διαμορφωθούν συγκλίσεις για την επίλυσή τους.

Ωστόσο, η επίλυση επιμέρους ζητημάτων που μπορεί να μοιάζουν μικρά, είναι ενδεικτική της αντιμετώπισης των πιο σύνθετων ζητημάτων. **Για αυτό ακριβώς το λόγο είναι ασφαλές κάποιος να πει ότι, αν δεν καταφέρουμε σύντομα να βάλουμε σε τάξη τα απλά, θα χάσουμε το τρένο για τα σύνθετα και τα σημαντικά.** Αυτό το τρένο στο οποίο έχουν «επιβιβαστεί» οι περισσότερες ευρωπαϊκές χώρες-το τρένο που ξεκινά με γεν-

ναίες μεταρρυθμίσεις, και έχει τερματικό σταθμό την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία ("The Green New Deal for Europe"), και ειδικότερα το πλαίσιο που διαμορφώνεται για τις κλιματικά ουδέτερες ενεργειακές πόλεις. [3]

Τι κάνουν οι ευρωπαϊκές πόλεις και πως επιτυγχάνουν συναινέσεις – Το Κλιματικό Σύμφωνο.

Η μετάβαση προς τις ουδέτερες ενεργειακές πόλεις απαιτεί, σε σύντομο χρονικό διάστημα, τη συνεργασία πολιτείας και πολιτών, δημοσίου και ιδιωτικού τομέα, σε τέτοιο βαθμό που δεν είχε υπάρξει ποτέ στο παρελθόν. Τα εθνικά, περιφερειακά και τοπικά επίπεδα πρέπει να εργαστούν από κοινού προς την ίδια κατεύθυνση για να επιτύχουν την κλιματική μετάβαση. Και οι διαδικασίες αυτές πρέπει να επιταχυνθούν.

Το Κλιματικό Σύμφωνο για τις Πόλεις αποτελεί μια πολυεπίπεδη και συν-δημιουργική διαδικασία -προβλεπόμενη από το MissionBoard για την Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία-, η οποία μπορεί να προσαρμόζεται στον ιδιαίτερο χαρακτήρα της κάθε πόλης, παραμένοντας προσηλωμένο στον κοινό σκοπό της ενεργειακής μετάβασης. Η στρατηγική και το σχέδιο δράσης, καθώς και οι επιμέρους ευθύνες των ενδιαφερόμενων μερών θα προσδιορίζονται *ad hoc*. Σε κάθε περίπτωση, στόχος είναι οι πολίτες να καταστούν παράγοντες της αλλαγής, μέσω πρωτοβουλιών από τα κάτω προς τα πάνω, και της εισαγωγής καινοτόμων, νέων μορφών συμμετοχικής διακυβέρνησης.

Το Σύμφωνο δεν προορίζεται ως κλειστό, νομικά δεσμευτικό έγγραφο σε μια πορεία δράσης έως το 2030. Αντ' αυτού, τονίζει την υψηλή φιλοδοξία, τις συμμετοχικές προσεγγίσεις και την πολυεπίπεδη συνεργασία διακυβέρνησης που θα προκαλέσει καινοτομία και αλλαγή προς την ουδετερότητα του κλίματος. Πρόκειται περισσότερο για ένα πολιτικά δεσμευτικό έγγραφο, τονίζοντας την αναγκαιότητα για συμμετοχική προσέγγιση και την πολυεπίπεδη συνεργασία, το οποίο όμως κατά τ' άλλα θα παραμένει ανοιχτό σε προτάσεις και σε μια διαρκή διαδικασία ζωντανής επεξεργασίας. Τα τοπικά οικοσυστήματα, το εύρος των τοπικών δραστηριοτήτων, αλλά και το χρονοδιάγραμμα του μετασχηματισμού, θα τυγχάνουν ειδικής επεξεργασίας από τους φορείς κάθε πόλης και θα ενσωματώνονται στο κάθε Σύμφωνο ξεχωριστά. Δίνονται προτεραιότητα σε πέντε βασικούς παράγοντες: νέες μορφές συμμετοχικής διακυβέρνησης, ένα νέο οικονομικό και χρηματοδοτικό μοντέλο, ολοκληρωμένος αστικός σχεδιασμός, ψηφιακές τεχνολογίες και διαχείριση καινοτομίας.

Το πρώτο παράδειγμα της Σουηδίας.

Στη Σουηδία, διαμορφώθηκε το *Klimatkontrakt 2030* [4], μια συγκεντρωτική προσπάθεια της κεντρικής κυβέρνησης και εννέα πόλεων (Enköping, Järfälla, Γκέτενμποργκ, Στοκχόλμη, Μάμ, Lund, Umeå, Uppsala και Växjö), με την οποία όλα τα μέρη δεσμεύονται να συνεισφέρουν με συγκεκριμένους τρόπους στην ενεργειακή μετάβαση προς τις βιώσιμες πόλεις. Πρόκειται για μια μακροπρόθεσμη δέσμευση, η οποία όμως δεν έχει σαφή τρόπο ανάπτυξης, γι' αυτό και θα αναθεωρείται κάθε χρόνο. Το Σύμφωνο έχει ένα μέρος που είναι κοινό για όλες τις πόλεις που εμπλέκονται: τις δεσμεύσεις των κρατικών υπηρεσιών και των Βιώσιμων Πόλεων (των πόλεων που εντάσσονται σε αυτό το σχήμα). Το μέρος του Συμφώνου που αφορά τις πόλεις διαφέρει ανά περίπτωση, δεδομένου ότι έχει προσαρμοστεί στα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά τους. Οι πόλεις διαφέρουν μεταξύ τους σε μέγεθος, δεν έχουν την ίδια γεωγραφία, βιομηχανία και πολιτική διακυβέρνηση. Αρκετές από τις πόλεις έχουν προσθέσει επίσης ένα παράρτημα στο σύμφωνο, με περισσότερες πληροφορίες σχετικά με το πώς εργάζονται για τη μετάβαση στο κλίμα.

Εν συντομία:

Οι πόλεις θα εργαστούν για τη μείωση ενεργειακών εκπομπών και για την αύξηση της ικανότητας καινοτομίας τους, δηλαδή την ικανότητα συνεργασίας με νέους και αποτελεσματικούς τρόπους εντός του δήμου και μαζί με άλλους στην κοινωνία. Επίσης, οι πολίτες θα εμπλακούν στο έργο των κλιματικά ουδέτερων και βιώσιμων πόλεων.

Οι τέσσερις κυβερνητικές υπηρεσίες θα αναθεωρήσουν τους νόμους και τους κανονισμούς ώστε να διευκολύνουν τους δήμους να ηγηθούν της ενεργειακής μετάβασης, και θα δημιουργήσουν μια ειδική πλατφόρμα που θα διευκολύνει τους δήμους να χρηματοδοτούν πρωτοβουλίες και να επενδύουν στην ενεργειακή και κλιματική μετάβαση.

Οι Βιώσιμες Πόλεις θα υποστηρίξουν την αστική κλιματική μετάβαση με διάφορους τρόπους. Για παράδειγμα, υποστηρίζοντας τις διαδικασίες για αλλαγές στους κανόνες και τις πολιτικές, διευκολύνοντας τη μακροπρόθεσμη και συστηματική καινοτομία, συντονίζοντας ευκαιρίες χρηματοδότησης και υποστηρίζοντας πιθανές εφαρμογές καλεσμάτων της ΕΕ.

Όλες οι προσπάθειες που καταβάλλονται πρέπει να συμβάλλουν στην αποστολή: *Πόλεις κλιματικά ουδέτερες έως το 2030*—«με καλή ζωή για όλους, εντός των πλανητικών ορίων» [5].

Το σουηδικό Κλιματικό Σύμφωνο για τις Πόλεις είναι το πρώτο στην Ευρώπη και φιλοδοξεί ότι θα εμπνεύσει τις επερχόμενες ανταποκρίσεις στην πρόσκληση της Ε.Ε. για πόλεις με ουδέτερο κλίμα, στο πλαίσιο του Ευρωπαϊκού Κλιματικού Συμφώνου για τις Πόλεις. Μέσω του σουηδικού Συμφώνου, οι εννέα πόλεις

είναι καλά προετοιμασμένες να υποβάλουν αίτηση για χρηματοδότηση από την ΕΕ και να συνεργαστούν με ευρωπαϊκές πόλεις που αγωνίζονται προς μια ήπιοιου ουδέτερη από το κλίμα, που είναι ο στόχος της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας.

Σύμφωνα με τον Allan Larsson, Πρόεδρο του Συμβουλίου των Βιώσιμων Πόλεων, «Οι δήμοι πρέπει να διαδραματίσουν καθοριστικό ρόλο στην εφαρμογή της μετάβασης του κλίματος και στη συμμετοχή πολιτών, βιομηχανίας, ακαδημαϊκών και κοινωνίας των πολιτών. Οι πόλεις αποτελούν μόνο το 3% της γης της γης, αλλά αντιπροσωπεύουν περισσότερο από το 70% των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου. Επιπλέον, οι πόλεις αναπτύσσονται ραγδαία. Μέχρι το 2050, το 85% του πληθυσμού της ΕΕ θα ζει σε πόλεις. Σε πόλεις πρέπει να πραγματοποιηθεί η μετάβαση του κλίματος – και οι πολίτες πρέπει να διαδραματίσουν πολύ ενεργό ρόλο σε αυτήν». Η διευθύντρια του προγράμματος Olga Korðas συμπληρώνει ότι «η κλιματική μετάβαση θα πρέπει να συμβάλει σε περισσότερη πρασινάδα, καλύτερο αέρα, καλύτερη ψυχική και σωματική υγεία και ασφαλέστερες πόλεις όπου παιδιά και ενήλικες μπορούν να ζήσουν, να παίξουν και να διασκεδάσουν». «Αυτές οι εννέα πόλεις που έχουν υπογράψει τη Σύμβαση για την Κλιματική Πόλη σήμερα αποτελούν πηγή έμπνευσης για όλες τις ευρωπαϊκές πόλεις που θέλουν να γίνουν ουδέτερες από το κλίμα. Το 2021-2027, το πρόγραμμα έρευνας και καινοτομίας της ΕΕ *Horizon Europe* θα βοηθήσει τις πόλεις της ΕΕ στην πορεία μετάβασης και ελπίζουμε για πολλές ακόμη ευρωπαϊκές συμβάσεις για το κλίμα της πόλης», αναφέρει ο Christian Danielsson, επικεφαλής της Ευρωπαϊκής Επιτροπής στη Σουηδία.

Προβληματισμοί έχουν τεθεί σχετικά με το πώς η πανδημία του κορονοϊού θα επηρεάσει την υπό εξέλιξη διαδικασία. Η κλιματική αλλαγή είναι μια διαρκής, αδιάλειπτη πρόκληση, για τον λόγο αυτό και οι πόλεις συνέχισαν τις εργασίες τους για την ενεργειακή μετάβαση στο πλαίσιο του *Κλιματικού Συμφώνου για την Πόλη 2030* παρά την τεταμένη κατάσταση. Η κλιματική μετάβαση θα απαιτήσει σημαντικές επενδύσεις. Τόσο γι' αυτήν, όσο και για την ανάκαμψη μετά την πανδημία, κινητοποιείται νέο επενδυτικό κεφάλαιο, γνωστό ως κεφάλαιο ανάκαμψης και μετατροπής. Το *Climate City Contract 2030* θα βοηθήσει να διασφαλιστεί ότι αυτές οι επενδύσεις θα ωφελήσουν λύσεις για βιώσιμες, ασφαλείς και ευχάριστες πόλεις για όσους ζουν και εργάζονται σε αυτές. «Εργαζόμαστε για να κάνουμε την ανάκαμψη μετά την πανδημία μια έξυπνη επανεκκίνηση του κλίματος, έχουμε μόνο έναν πλανήτη», τονίζεται στην επίσημη ιστοσελίδα της πρωτοβουλίας των Βιώσιμων Πόλεων [6]. Σε τελική ανάλυση, το Σύμφωνο είναι μια συλλογή από κοινές δεσμεύσεις, δράσεις και διαδικασίες που μαζί θα συμβάλουν στη βαθιά κοινωνική αλλαγή που πρέπει να πραγματοποιηθεί μέσα σε λίγα χρόνια, καθώς επιταχύνεται η κατάσταση έκτακτης ανάγκης για το κλίμα. Η πανδημία και οι συνέπειές της δείχνουν ότι η κοινωνία μπορεί να αλλάξει γρήγορα όταν απαιτείται. Τώρα το μεγάλο στοίχημα για την Ελλάδα είναι πώς και με ποια θεσμικά και δικαιοδικά εργαλεία θεσμικά θα διαμορφώσει, για πρώτη φορά, το απαιτούμενο πλαίσιο συναινέσεων, και πώς θα ακολουθήσουμε τα παραδείγματα χωρών όπως η Σουηδία που έχει επιδείξει εξαιρετική πρόοδο.

Βεβαίως, πρέπει να είμαστε έτοιμοι αν θέλουμε να προλάβουμε το τρένο για τη μετάβαση, όχι απλά να συμφωνήσουμε ότι θέλουμε περισσότερο πράσινο, καλύτερο αέρα, καλύτερη υγεία και βιώσιμες πόλεις, αλλά με ποιο πρόγραμμα, δράσεις και ουσιαστικές παρεμβάσεις θα το πετύχουμε.

[1] Επιστημονικός Συνεργάτης Ελληνικών και Ξένων Πανεπιστημίων (Δίκαιο Περιβάλλοντος και Πολεοδομίας) Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Πατρών "Εργαλεία Δικαίου και Πράσινο Μετασχηματισμός των Πόλεων"

[2] Δικηγόρος, Υπ. Διδάκτωρ Πανεπιστημίου Λονδίνου

[3] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

[4] <https://en.viablecities.se/klimatkontrakt-2030>

[5] Ο.π.

[6] Ο.π.

2022

K. Karatsolis, E. Koloventzou, "Climate Change: Necessary nature-based solutions (NBS)" - "The necessity of Nature-Based Solutions in the Greek legal order" - The main fields of application for nature-based solutions so far are parks and urban forests as well as the "greening" of buildings, hosted in ECOPRESS.

Σε μια κρίσιμη συγκυρία για την Ευρώπη και με αφορμή το πρωτεύων ζήτημα της Ενέργειας, παράλληλα εξελίσσονται οι συζητήσεις για την ενεργειακή ουδετερότητα, τις αλλαγές στις πόλεις και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Παρακολουθώντας τις εξελίξεις στον Ευρωπαϊκό χώρο του δικαίου και της ανάγκης για τον «Πράσινο μετασχηματισμό των πόλεων» προς συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές φαίνεται ότι καθίσταται απαραίτητη αν όχι απαιτητή η εφαρμογή λύσεων που βασίζονται στη φύση (Nbs).

Σύμφωνα με το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, τα σενάρια της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (Intergovernmental Panel on Climate Change- IPCC) για τη μείωση των εκπομπών είναι σαφή. Προκειμένου να διατηρηθεί η άνοδος της θερμοκρασίας κοντά στον στόχο της Συμφωνίας του Παρισιού για 1,5°C, πρέπει να επιτευχθούν καθαρές μηδενικές εκπομπές CO₂ έως το 2050. Τα σενάρια δείχνουν ότι αυτό θα απαιτήσει, εκτός από μια μαζική και ταχεία απανθρακοποίηση, σημαντική συμβολή από επιλογές βασισμένες στο έδαφος. Οι λύσεις που βασίζονται στη φύση παρέχουν τον καλύτερο τρόπο παροχής αυτών των χερσαίων επιλογών, μέσω της προστασίας, της αποκατάστασης και της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων (European Commission, 2010).

Η αξία και η σημασία της φύσης πρέπει να αντικατοπτρίζονται καλύτερα στη λήψη οικονομικών και πολιτικών αποφάσεων και σε μια ισχυρότερη ολοκλήρωση μεταξύ της βιοποικιλότητας, της κλιματικής αλλαγής και της ατζέντας ανάπτυξης. Πιθανή αποτυχία να επιτευχθεί αυτό θα επιδεινώσει την κλιματική αλλαγή και άλλες σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις και οι Στόχοι Βιώσιμης Ανάπτυξης δεν θα επιτευχθούν.

Τι σημαίνουν όμως και πως ερμηνεύονται οι λύσεις που βασίζονται στη φύση. (Ορισμός).

Σύμφωνα με τον ορισμό που υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Ένωση για τη Διατήρηση της Φύσης (International Union for Conservation of Nature -IUCN) στο Παγκόσμιο Συνέδριο Διατήρησής της, το 2016, οι λύσεις που βασίζονται στη φύση είναι:

«δράσεις για την προστασία, τη βιώσιμη διαχείριση και την αποκατάσταση φυσικών ή τροποποιημένων οικοσυστημάτων, που αντιμετωπίζουν τις κοινωνικές προκλήσεις αποτελεσματικά και προσαρμοστικά, παρέχοντας ταυτόχρονα οφέλη για την ανθρώπινη ευημερία και τη βιοποικιλότητα» (IUCN 2016).

Συνοπτικά, μετά την εξέταση αναφορών του NBS όπως έχουν διαμορφωθεί ως σήμερα, οι ενέργειες βασισμένες στη φύση προσδιορίζονται ως παρεμβάσεις που:

εμπνέονται και τροφοδοτούνται από τη φύση

αντιμετωπίζουν (κοινωνικές) προκλήσεις ή επιλύουν προβλήματα

παρέχουν πολλαπλές υπηρεσίες/οφέλη, συμπεριλαμβανομένου του κέρδους βιοποικιλότητας και

είναι υψηλής αποτελεσματικότητας και οικονομικής αποδοτικότητας.

Πεδίο εφαρμογής

Τα βασικότερα πεδία εφαρμογής των λύσεων που βασίζονται στη φύση μέχρι στιγμής είναι τα πάρκα και τα αστικά δάση καθώς και η «πρασίνωση» των κτιρίων.

Ειδικά με την αναφορά της πρώτης κατηγορίας πεδίου εφαρμογής προτείνεται η χρήση γρασιδιού, η δενδροφύτευση και η δημιουργία συστημάτων σκίασης και ειδικών συστημάτων άρδευσης και στραγγίσεων.

Τα αστικά πάρκα είναι κατά μέσο όρο 0,94 ° C πιο δροσερά κατά τη διάρκεια της ημέρας από τις κατοικημένες περιοχές, με δέντρα που έχουν πιο ουσιαστικό αποτέλεσμα ψύξης. Τα δάση μπορούν επίσης να ρυθμίσουν τα νερά της καταιγίδας και έτσι να μετριάσουν τους κινδύνους πλημμύρας παρεμποδίζοντας τις βροχοπτώσεις, οι οποίες στη συνέχεια εξατμίζονται, διεισδύουν στο έδαφος ή καθυστερούν με άλλο τρόπο να συμβάλουν στην απορροή. Για παράδειγμα, ενώ τα αστικά τοπία με αδιαπέραστη κάλυψη 50-90% χάνουν το 40-83% των βροχοπτώσεων στην απορροή της επιφάνειας, ένα δασικό τοπίο συνήθως χάνει περίπου το 13% των βροχοπτώσεων μετά από παρόμοια γεγονότα βροχόπτωσης.

Σχετικά με την προσπάθεια για «πράσινα κτίρια» προτείνεται η πρασινοποίηση (πρασίνωση) του κελύ-

φους του κτιρίου (π.χ. πράσινες στέγες, πράσινοι τοίχοι ή προσόψεις, διαχείριση της θερμότητας, φυτεμένες στέγες που μειώνουν την ενεργειακή ζήτηση κλιματισμού (40-60%) και μπορούν να δροσίσουν τους γύρω δρόμους μεταξύ 0,03 ° C και 3 ° C.) Έχει αποδειχθεί ότι η διαχείριση του νερού και οι πράσινες στέγες μπορούν να συγκρατήσουν μεγαλύτερες ποσότητες νερού από τις συμβατικές στέγες και να καθυστερήσουν την απορροή του νερού. Χαρακτηριστικό παράδειγμα ένα συμβάν ισχυρής βροχής μικρής διάρκειας (π.χ. 30 λεπτά) μπορεί ακόμη και να διατηρηθεί πλήρως από μια ξηρή πράσινη στέγη και γενικά να μειώσει τον όγκο απορροής έως και 70% και τον όγκο ροής αιχμής έως 96 %.

Αξίζει να σημειωθεί ότι παρόλο που η εγκατάσταση και η συντήρηση των συστημάτων πρασίνου ενδέχεται να φαίνεται δαπανηρή στην αρχή, το κόστος σε σύγκριση με το συνολικό κόστος κατασκευής είναι μικρό (0,4% του συνολικού κόστους κατασκευής για πολυώροφα κτίρια κατοικιών) και το κόστος κύκλου ζωής άνω των 40 ετών έχει βρεθεί να είναι παρόμοιο με εκείνο των «μαύρων» στεγών.

Συμπεράσματα-Προτάσεις

Εν όψει της όλης συζήτησης για το ενεργειακό πρόβλημα και τις μεγάλες και θεσμικές αλλαγές που απαιτούνται, η χώρα μας πρέπει να προσαρμόσει την εθνική νομοθεσία της στα ανωτέρω κριτήρια τα οποία ήδη κερδίζουν έδαφος στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (NOK N.4067/2012, Δασική Νομοθεσία – Νομοθεσία περί αστικών πάρκων – αλσών – rocketpark, Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια-ΤΠΣ, Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια –Ε.Π.Σ).

Στο πλαίσιο αυτό, θα πρέπει να αναθεωρηθούν οι προδιαγραφές αναφορικά με τα πάρκα και τα άλση και τους κοινοχρήστους χώρους εν γένει, να προβλεφθούν κατευθύνσεις μέσω των Τ.Π.Σ και των Ε.Π.Σ για την εφαρμογή των Nbs, να δοθούν κίνητρα στον αναπτυξιακό τομέα για την προστασία του οικοσυστήματος, να γίνει υποχρεωτική η δάσωση και τέλος να τεθεί σε εφαρμογή ένα μεγάλο πρόγραμμα αναδασώσεων με μέθοδο, συστηματοποίηση, χρονοδιάγραμμα και ανάλυση των ωφελειών.

Παράλληλα για την ενσωμάτωση των Nbs απαιτείται η στήριξη και ευαισθητοποίηση του πολίτη. Στο πλαίσιο διεθνών παραδειγμάτων προτείνεται να υλοποιηθούν δράσεις εντός των Δήμων και των σχολείων (πχ. Ερωτηματολόγια ενημέρωσης, δράσεις για δενδροφύτευση εντός του Δήμου, συνεργασία-συμμετοχή των πολιτών στην δημιουργία χώρων πρασίνου) με σκοπό να λειτουργήσουν ομαδικά για τον κοινό στόχο της ενσωμάτωσης Nbs εργαλείων – στον κοινόχρηστο χώρο της γειτονιάς, στην πολεοδομική ενότητα, στον Δήμο.

Πηγές:

<https://www.eea.europa.eu/publications/nature-based-solutions-in-europe>

<https://nbsguidelines.info/>

International Union for Conservation of Nature and Natural Resources 2016, Published by: IUCN, Gland, Switzerland, authors Cohen-Shacham, Walters, Janzen, & Maginnis) <https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/documents/2016-036.pdf>

Global Change Biology Review, Nathalie Seddon, Alison Smith, Pete Smith, Isabel Key, Alexandre Chausson, Cécile Girardin, Jo House, Shilpi Srivastava, Beth Turner "Getting the message right on nature-based solutions to climate change" First published: 01 February 2021, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/gcb.15513>

Barbara Sowińska-Skałowska, Joanna García, Ensevier Journal Nature-Based Solutions, 2/2022, article "What are Nature-based solutions (NBS)? Setting core ideas for concept clarification".

K. Karatsolis, "Nature-based solutions provide the best means of supplying terrestrial options through the protection, restoration, and sustainable management of natural resources", published in e-RED Magazine.

Σε μια κρίσιμη συγκυρία για την Ευρώπη και με αφορμή το πρωτεύον ζήτημα της Ενέργειας, παράλληλα εξελίσσονται οι συζητήσεις για την ενεργειακή ουδετερότητα, τις αλλαγές στις πόλεις και την αντιμετώπιση της κλιματικής αλλαγής. Παρακολουθώντας τις εξελίξεις στον Ευρωπαϊκό χώρο του δικαίου και της ανάγκης για τον «Πράσινο μετασχηματισμό των πόλεων» προς συμμόρφωση με τις ευρωπαϊκές προδιαγραφές φαίνεται ότι καθίσταται απαραίτητη αν όχι απαιτητή η εφαρμογή λύσεων που βασίζονται στη φύση (Nbs).

Σύμφωνα με το πρόγραμμα των Ηνωμένων Εθνών για το Περιβάλλον, τα σενάρια της Διακυβερνητικής Επιτροπής για την Κλιματική Αλλαγή (IPCC) για τη μείωση των εκπομπών είναι σαφή. Προκειμένου να διατηρηθεί η άνοδος της θερμοκρασίας κοντά στον στόχο της Συμφωνίας του Παρισιού για 1,5°C, πρέπει

να επιτευχθούν καθαρές μηδενικές εκπομπές CO₂ έως το 2050. Τα σενάρια δείχνουν ότι αυτό θα απαιτήσει, εκτός από μια μαζική και ταχεία απανθρακοποίηση, σημαντική συμβολή από επιλογές βασισμένες στο έδαφος. Οι λύσεις που βασίζονται στη φύση παρέχουν τον καλύτερο τρόπο παροχής αυτών των χερσαίων επιλογών, μέσω της προστασίας, της αποκατάστασης και της βιώσιμης διαχείρισης των φυσικών πόρων.

Η αξία και η σημασία της φύσης πρέπει να αντικατοπτρίζονται καλύτερα στη λήψη οικονομικών και πολιτικών αποφάσεων και σε μια ισχυρότερη ολοκλήρωση μεταξύ της βιοποικιλότητας, της κλιματικής αλλαγής και της ατζέντας ανάπτυξης. Πιθανή αποτυχία θα επιδεινώσει την κλιματική αλλαγή και άλλες σημαντικές κοινωνικές προκλήσεις.

Σύμφωνα με τον ορισμό που υιοθετήθηκε από τη Διεθνή Ένωση για τη Διατήρηση της Φύσης, οι λύσεις που βασίζονται στη φύση είναι «δράσεις για την προστασία, τη βιώσιμη διαχείριση και την αποκατάσταση φυσικών ή τροποποιημένων οικοσυστημάτων, που αντιμετωπίζουν τις κοινωνικές προκλήσεις αποτελεσματικά και προσαρμοστικά, παρέχοντας ταυτόχρονα οφέλη για την ανθρώπινη ευημερία και τη βιοποικιλότητα» (IUCN 2016).

Συνοπτικά, μετά την εξέταση αναφορών του NBS όπως έχουν διαμορφωθεί ως σήμερα, οι ενέργειες βασισμένες στη φύση προσδιορίζονται ως παρεμβάσεις που:

εμπνέονται και τροφοδοτούνται από τη φύση

αντιμετωπίζουν (κοινωνικές) προκλήσεις ή επιλύουν προβλήματα

παρέχουν πολλαπλές υπηρεσίες/οφέλη, συμπεριλαμβανομένου του κέρδους βιοποικιλότητας και είναι υψηλής αποτελεσματικότητας και οικονομικής αποδοτικότητας.

Τα βασικότερα πεδία εφαρμογής μέχρι στιγμής είναι τα πάρκα και τα αστικά δάση καθώς και η «πρασίνωση» των κτιρίων. Ειδικά με την αναφορά της πρώτης κατηγορίας πεδίου εφαρμογής προτείνεται η χρήση γρασιδιού, η δενδροφύτευση και η δημιουργία συστημάτων σκίασης. Εν όψει της συζήτησης για το ενεργειακό πρόβλημα και τις μεγάλες και θεσμικές αλλαγές που απαιτούνται, η χώρα μας πρέπει να προσαρμόσει την εθνική νομοθεσία της στα ανωτέρω κριτήρια (NOK N.4067/2012, Δασική Νομοθεσία – Νομοθεσία περί αστικών πάρκων – αλσών – rocket Park, Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια, Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια). Παράλληλα για την ενσωμάτωση των Nbs απαιτείται η στήριξη και ευαισθητοποίηση του πολίτη.

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "Marine Coastal Ecosystems and Human Activity in the Year 2022 - Codification and Recording of the Existing Law", published in Nomiko Vima, March - April 2022 Issue, Athens Bar Association.

I. Εισαγωγή – Η ευπάθεια των οικοσυστημάτων και βασικές αρχές δικαίου – Η αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης

Πράγματι, το επόμενο χρονικό διάστημα, η Ελληνική Πολιτεία θα έρθει αντιμέτωπη με κρίσιμα διλήμματα ή και αδιέξοδα σχετικά με τη διοικητική και πολιτική στάση της απέναντι σε ζητήματα προστασίας, επεμβάσεων και παρεμβάσεων στα θαλάσσια παράκτια οικοσυστήματα. Ειδικότερα, πρέπει αφενός να αντιμετωπιστεί το ζήτημα των παρατάσεων κατεδαφίσεων και αφετέρου η συζήτηση επί του Πρωτοκόλλου της Βαρκελώνης, αναφορικά με τον τρόπο ενσωμάτωσης προγραμμάτων και σχεδίων βάσει αυτού του Διεθνούς πυλώνα. Ταυτόχρονα, με το άρθρο 111 του ν. 4850/ 2021 αναστάλη η εκτέλεση, μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2021, όλων των πρωτοκόλλων κατεδάφισης αυθαιρέτων έργων στον αιγιαλό και την παραλία, λόγω καθυστέρησης των διαδικασιών τακτοποίησης εξαιτίας της πανδημίας COVID-19, η οποία προθεσμία παρατάθηκε έως την 31η Μαρτίου 2022^[1]. Την ίδια στιγμή που στον ευρωπαϊκό χώρο γίνεται συζήτηση για τη δημιουργία νέων προστατευτέων δικαιωμάτων, όπως αυτό του δικαιώματος στη φύση, συμπεριλαμβανομένης της ελεύθερης πρόσβασης σε αυτή, θα μπορούσε να λεχθεί πως το τελευταίο εδραιώνεται στην ελληνική έννομη τάξη, όπως θα αναλυθεί στη συνέχεια, υπό το πρίσμα της ελεύθερης πρόσβασης σε αιγιαλό και παραλία και επικοινωνίας του ανθρώπου διά θαλάσσης. Η ανθρώπινη επέμβαση στα παράκτια οικοσυστήματα δύναται να οδηγήσει αφενός μεν σε σπουδαία οικονομικά και κοινωνικά οφέλη^[2], όμως η αλόγιστη χωροθέτηση και αδειοδότηση έργων και δραστηριοτήτων με την πάροδο των ετών, σε συνδυασμό με την έντονη οικιστική ανάπτυξη, ασκούν όλο και περισσότερη πίεση στα παράκτια οικοσυστήματα, τα οποία λόγω της ιδιαίτερα ευπαθούς φύσης τους αντιμετωπίζουν πρώτα τις δυσμενείς περιβαλλοντικές συνέπειες, για παράδειγμα μέσω της διάβρωσης των ακτών ή της μόλυνσης λόγω έντονης ανθρώπινης δραστηριότητας.

Τα οικοσυστήματα των ακτών έχουν πρόδηλη και μέγιστη σημασία για κράτη, όπως η Ελλάδα, με έντονο οριζόντιο διαμελισμό, κράτη δηλαδή με εκτεταμένο σύστημα ακτογραμμής και μεγάλο αριθμό νησιών και

μάλιστα μικρών^[3]. Η χώρα μας διαθέτει ακτογραμμή, το συνολικό μήκος της οποίας εκτείνεται περίπου σε 17.000 χιλιόμετρα και αντιστοιχεί σχεδόν στο μισό της συνολικής ακτογραμμής της Μεσογείου, με τους θαλάσσιους μεσογειακούς οικοτόπους και τη σπάνια βιοποικιλότητα που φιλοξενούν οι παράκτιες περιοχές και τα πολυάριθμα νησιά της να αποτελούν ίσως τον μεγαλύτερο φυσικό πλούτο της χώρας^[4].

Συνεπώς, η διάσταση της νομικής μεταχείρισης και του τρόπου προστασίας των θαλάσσιων παράκτιων οικοσυστημάτων από την έννομη τάξη αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον, – αρχικά, βάσει της ιδιότητάς του στον Αστικό Κώδικα ως κοινόχρηστο πράγμα και του απορρέοντος δικαιώματος ελεύθερης απόλαυσης και πρόσβασης σε αυτόν. Επιπλέον, εξέχουσας σημασίας είναι η ερμηνεία υπό το πρίσμα του άρθρου 24 του Συντάγματος, με το οποίο η προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ανάγεται σε υποχρέωση του κράτους και των οργάνων του, ειδικότερα ως υποχρέωση λήψης προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων προστασίας από τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση και παροχής επαρκούς και αποτελεσματικής δικαστικής προστασίας σε θέματα προστασίας του περιβάλλοντος^[5]. Ενόψει αυτών και της θεμελιώδους αρχής της προφύλαξης, οι θαλάσσιες ή μικτού χαρακτήρα περιοχές ιδιαίτερης οικολογικής, βιολογικής, εν γένει επιστημονικής ή αισθητικής σημασίας λόγω της τοπικής αξιολογής χλωρίδας ή/και πανίδας, ή των ιδιαίτερων γεωμορφολογικών χαρακτηριστικών ή γενικότερα των προστατευτέων φυσικών στοιχείων τελούν υπό αυστηρό θεσμικό πλαίσιο προστασίας^[6].

Καταρχάς, πρέπει να καταγραφεί η γενική αρχή του Δικαίου περιβάλλοντος, πως τα οικοσυστήματα αυτά, με δεδομένο τον ευπαθή τους χαρακτήρα και την ανάγκη διαφύλαξης της ακεραιότητας της ακτογραμμής, της ιδιαίτερης μορφολογίας αλλά και της αισθητικής τους αξίας ως τοπία, επιδέχονται ήπια, άλλως βιώσιμη διαχείρισης και ανάπτυξης^[7], αποσκοπώντας στη μη μεταβολή του προορισμού τους, την μη επιβάρυνση της χλωρίδας και πανίδας εντός αυτών και την ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση και απόλαυση αυτών από τον πολίτη. Συγκεκριμένα, όταν υπάρχει εύλογη επιστημονική πιθανότητα κινδύνου επέλευσης περιβαλλοντικής ζημίας ή επιστημονική αβεβαιότητα για την πιθανότητα αποφυγής αυτής ή τον βαθμό επικινδυνότητάς μιας σχεδιαζόμενης δραστηριότητας ή έργου, οι αρμόδιες αρχές υποχρεούνται να κρίνουν για το εάν θα επιτραπεί να κατασκευαστεί ή να συνεχίσει τη λειτουργία της μια δραστηριότητα ή έργο που απλώς ενδέχεται να επηρεάσει σε κάποιο βαθμό το περιβάλλον, υπό το πρίσμα της αρχής της αναλογικότητας, της αρχής της αειφορίας, άλλως της βιώσιμης ανάπτυξης ή αειφορικής διαχείρισης και της στάθμισης κόστους – οφέλους^[8].

Δευτερευόντως, εφαρμόζοντας την αρχή της βιώσιμης ανάπτυξης ειδικά στην περίπτωση των ευαίσθητων θαλάσσιων παράκτιων οικοσυστημάτων, η επιδίωξη της αναπτυξιακής προόδου, η ενίσχυση της περιφερειακής ανάπτυξης και η πρόωθηση της ισόρροπης ανάπτυξης του εθνικού χώρου από την Πολιτεία και η στάθμιση των προστατευόμενων έννομων αγαθών πρέπει να συμπορεύονται με την υποχρέωση αυτής να μεριμνά για την προστασία του περιβάλλοντος κατά τέτοιο τρόπο, ώστε να εξασφαλίζεται βιώσιμη ανάπτυξη, στην οποία απέβλεψε ο νομοθέτης^[9] σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 2971/01, στο οποίο υπογραμμίζεται το δικαίωμα κυριότητας του Δημοσίου, το οποίο έχει υποχρέωση να καταγράφει, να διαχειρίζεται και να προστατεύει τον αιγιαλό και την παραλία, σύμφωνα με τις αρχές της αειφορίας και του χωροταξικού σχεδιασμού. Διαφορετικά, η δημόσια πολιτική απαιτείται να στοχεύει στο συγκερασμό της προόδου της οικονομίας και της διαχείρισης – διατήρησης του περιβάλλοντος μέσω της μη κατασπατάλησης των διαθέσιμων και παραγόμενων πόρων^[10] και της μη υποβάθμισης του φυσικού περιβάλλοντος, ιδιαιτέρως των περισσότερο οικολογικά ευαίσθητων στοιχείων του.

Αν και η προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων αποτελεί διεθνή υποχρέωση της χώρας βάσει της Σύμβασης της Βαρκελώνης για την Προστασία του Θαλάσσιου Περιβάλλοντος και των Παρακτίων Περιοχών της Μεσογείου και του Πρωτοκόλλου της για την ολοκληρωμένη διαχείριση των παρακτίων ζωνών της Μεσογείου^[11], πρέπει να επισημανθεί η μέχρι και σήμερα παράλειψη της Ελλάδας να κυρώσει το Πρωτόκολλο αυτό με τυπικό νόμο. Η Σύμβαση προβλέπει, μεταξύ άλλων, τη λήψη όλων των απαραίτητων μέτρων από τα συμβαλλόμενα μέρη, σε μεμονωμένο επίπεδο ή από κοινού, για την προστασία και τη βελτίωση του θαλάσσιου περιβάλλοντος και των παράκτιων περιοχών της Μεσογείου, για την εφαρμογή ολοκληρωμένης διαχείρισης των παράκτιων ζωνών και για τη μείωση ή εξάλειψη της ρύπανσης των θαλάσσιων και παράκτιων περιοχών με στόχο την αειφόρο ανάπτυξη. Παρόλο που η Σύμβαση συνήφθη εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας, η μη κύρωση του σημαντικού αυτού Πρωτοκόλλου της, ειδικά για ένα κράτος με τον θαλάσσιο και παράκτιο πλούτο της Ελλάδας, αποτελεί μία εξαιρετικά μεγάλης σημασίας παράλειψη εθνικής και διεθνούς σημασίας.

Ανεξαρτήτως των παρατάσεων κατεδαφίσεως αυθαιρέτων, της έλλειψης κανόνων, του πλήθους των παρανομιών και της λύσεως του προβλήματος στον πυρήνα του, η ύπαρξη αυθαίρετων εγκαταστάσεων δεν τιμά την Ελληνική Πολιτεία. Είναι εξάλλου γνωστό πως αμέτρητες κατά τις τελευταίες δεκαετίες οι περιπτώσεις ανέγερσης αυθαιρέτων κατασκευών ή η παράνομη λειτουργία – τουριστικών κυρίως – εγκαταστάσεων στον αιγιαλό και την παραλία ειδικά στις νησιωτικές περιοχές, παρόλο το νομικό πλαίσιο του άρθρου 27 του ν. 2971/01 που προβλέπει τη σύνταξη Πρωτοκόλλων Διοικητικής Αποβολής, Άμεσης

Απομάκρυνσης και Κατεδάφισης. Από την άλλη πλευρά, δεν είναι λίγες οι επείγουσες προστατευτικές επεμβάσεις από ιδιώτες που ενίοτε επιχειρούνται για λόγους ανάσχεσης της υποχώρησης του εδάφους εντός ή πλησίον της ιδιοκτησίας τους, λόγω διάβρωσης που προκαλείται από έντονες βροχοπτώσεις και την αύξηση της στάθμης της θάλασσας λόγω κλιματικής αλλαγής ή από λατομέυσεις παράκτιων υλικών και γενικότερα λόγω ανθρώπινης δραστηριότητας.

Στο πλαίσιο αυτό λοιπόν, είναι πρόδηλο πως το ελληνικό δίκαιο υπόκειται πολύ συχνά σε τροποποιήσεις, αναδιατυπώσεις και προσθήκες σχετικά με τις επεμβάσεις σε αιγιαλό και παραλία, η πολυπλοκότητα και το πλήθος των οποίων καθιστά δυσχερή την κατανόηση του συνόλου του πλαισίου από τον θεωρητικό αλλά και τον εφαρμοστή του δικαίου. Για αυτό τον λόγο αποκτά ιδιαίτερο ενδιαφέρον η μελέτη του ισχύοντος νομικού πλαισίου και η οριοθέτηση των δυνατοτήτων νόμιμης τουριστικής αξιοποίησης του δυναμικού της παραλίας και του αιγιαλού, όπως και της εκτέλεσης προστατευτικών έργων κατά μήκος του, υπό το πρίσμα των πρόσφατων ν. 4864/2021 περί στρατηγικών επενδύσεων και ν. 4875/2021 περί τουριστικής ανάπτυξης.

II. Ο καθορισμός των ορίων του παράκτιου οικοσυστήματος

Σύμφωνα με τον βασικό ν. 2971/01 για τη προστασία του αιγιαλού και της παραλίας^[12], ο οποίος αντικατέστησε τον ν. 2344/1940 «περί αιγιαλού και παραλίας» και έχει υποστεί αρκετές τροποποιήσεις, με σημαντικότερη αυτή του ν. 4607/2019^[13]: «αιγιαλός είναι η ζώνη ξηράς που βρέχεται από τη θάλασσα κατά τις μεγαλύτερες και συνήθεις αναβάσεις των κυμάτων της.» Στο ίδιο εδάφιο τονίζεται η σημασία του αιγιαλού ως μέγιστο φυσικό κεφάλαιο, με την αναφορά πως «ο αιγιαλός αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος της Χώρας, που προστατεύεται από την Πολιτεία, η οποία το διαχειρίζεται, σύμφωνα με τη φύση του και τον κοινόχρηστο χαρακτήρα του»^[14]. Η οριοθέτηση του αιγιαλού και της παραλίας γίνεται από Επιτροπή, η οποία συγκροτείται με απόφαση του Υπουργού Οικονομικών, με την πρόβλεψη για δευτεροβάθμια Επιτροπή Χάραξης στο Υπουργείο Οικονομικών.

Σε κάθε περίπτωση, πριν από τη χάραξη της οριογραμμής του αιγιαλού και της παραλίας, η Επιτροπή λαμβάνει υπόψη της τις φυσικές και λοιπές ενδείξεις, που επηρεάζουν το πλάτος του αιγιαλού και της παραλίας και ιδίως: α) τη γεωμορφολογία του εδάφους, αναφορικά με κατηγορίες υψηλών και χαμηλών ακτών, τη σύστασή του, καθώς και το φυσικό όριο βλάστησης, β) την ύπαρξη, τα όρια και το είδος των παράκτιων φυσικών πόρων, γ) τα πορίσματα από την εκτίμηση των μετεωρολογικών στοιχείων της περιοχής, δ) τη μορφολογία του πυθμένα, ε) τον τομέα ανάπτυξης κυματισμού σε σχέση με το μέτωπο της ακτής, στ) την ύπαρξη τεχνικών έργων στην περιοχή, που νομίμως υφίστανται, ζ) τις τυχόν εγκεκριμένες χωροταξικές κατευθύνσεις και χρήσεις γης που επηρεάζουν την παράκτια ζώνη, η) την ύπαρξη δημόσιων κτημάτων κάθε κατηγορίας που βρίσκονται σε άμεση γειτνίαση με την παράκτια ζώνη, θ) τυχόν υφιστάμενο Κτηματολόγιο και ι) την ύπαρξη ευπαθών οικοσυστημάτων και προστατευόμενων περιοχών.

1. Ο καθορισμός του αιγιαλού

Άρθρα: 3, 4, 5 και 9 ν. 2971/01

Με το άρθρο 1 § 1 του ν. 2971/2001, σε συνδυασμό με τις διατάξεις των άρθρων 3-5 και 9, θεσπίζεται διοικητική διαδικασία για τον, κατά δέσμια αρμοδιότητα, καθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού ως φυσικού φαινομένου, δηλαδή της μέγιστης αλλά συνήθους αναβάσεως των χειμερινών κυμάτων σε δεδομένη χερσαία ζώνη. Η διαπίστωση αυτή μπορεί να γίνεται με οποιοδήποτε πρόσφορο, κατά τα δεδομένα της κοινής ή της επιστημονικής πείρας, μέσο, όπως και η αυτοψία των μελών της οικείας επιτροπής^[15], κατ' εκτίμηση αντικειμενικών δεδομένων και στοιχείων, που συναρτώνται με φυσικά φαινόμενα και τεχνικές κρίσεις ως προς το πλάτος του αιγιαλού και της παραλίας, τη μορφολογία και τη βαθυμετρία του θαλάσσιου πυθμένα, τον κυματισμό, ο οποίος επηρεάζει την παράκτια ζώνη και τη γεωμορφολογία του εδάφους όπου περιλαμβάνεται η τυχόν ύπαρξη βλαστήσεως, η οποία αποτελεί κατά τεκμήριο τη φυσική θέση της οριογραμμής του αιγιαλού^[16]. Δηλαδή, δεν υφίσταται διακριτική ευχέρεια της Διοίκησης ως προς τον καθορισμό της οριογραμμής του αιγιαλού, αλλά η σχετική κρίση έχει αναγνωριστικό χαρακτήρα, ο οποίος εξαντλείται στην διαπίστωση της πραγματικής υφιστάμενης κατάστασης ύπαρξης αιγιαλού, βάσει αντικειμενικών κριτηρίων και αυτοψίας^[17]. Μάλιστα, στο μέτρο που αμφισβητείται η ορθότητα της ουσιαστικής εκτίμησης της Διοίκησης ως προς τον καθορισμό των ορίων του αιγιαλού, οι προβαλλόμενοι λόγοι ακύρωσης είναι απορριπτέοι ως απαράδεκτοι, διότι ανάγονται σε ουσιαστική κρίση των οικείων διοικητικών οργάνων, η οποία δεν υπόκειται στον έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή^[18].

Βεβαίως, όπως έχει κρίνει επανειλημμένα ο Άρειος Πάγος, ο καθορισμός του ορίου του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού δεν είναι ικανός να προσδώσει την ιδιότητα του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού σε τμήμα γης, το οποίο δεν έχει τα παραπάνω χαρακτηριστικά. Και αυτό διότι, υπό την αντίθετη εκδοχή, ο κύριος του εδάφους, που κατά πλάνη περιλήφθηκε στα όρια του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού θα έχανε την ιδιοκτησία του με απλή πράξη της διοίκησης, κατά παράβαση των προστατευτικών αυτών συνταγματικών ορισμών. Έτσι, η ιδιότητα του αιγιαλού ή του παλαιού αιγιαλού προκύπτει από φυσικά και μόνο φαινόμενα και δεν δημιουργείται με πράξη της Πολιτείας^[19].

2. Ο καθορισμός της παραλίας

Άρθρα: 3,5 και 9 ν. 2971/01

Αντιθέτως, η παραλία, η οποία ορίζεται πλέον ως «η ζώνη της ξηράς η οποία προστίθεται στον αιγιαλό προς εξυπηρέτηση της επικοινωνίας της ξηράς με τη θάλασσα και αντίστροφα, καθώς και για τη διατήρηση και προστασία των ακτών από τη διάβρωση και γενικότερα την προστασία του αιγιαλού», με γενικό κανόνα το πλάτος της να καθορίζεται σε τουλάχιστον τριάντα (30) και μέχρι πενήντα (50) μέτρα από τη γραμμή του αιγιαλού, αποδίδεται ως η προσθήκη με διοικητική πράξη ζώνης ξηράς προς εξυπηρέτηση των ανωτέρω σκοπών, και άρα αποτελεί προϊόν πράξης της Διοίκησης και όχι διαπίστωση αποκλειστικά φυσικών φαινομένων. Προς επίρρωση αυτού, η αρμόδια επιτροπή δύναται να καθορίσει μικρότερο πλάτος παραλίας, μετά από αιτιολογημένη κρίση της, λαμβάνοντας υπόψη, ιδίως, τα ειδικότερα γεωμορφολογικά στοιχεία και ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του φυσικού και δομημένου περιβάλλοντος της περιοχής, όπως και τα υπό εκπόνηση Τοπικά Χωρικά Σχέδια, νυν Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια του άρθρου 10 ν. 4759/ 2020^[20], σύμφωνα με την § 1 του άρθρου 99 του ν. 4685/20^[21], με το οποίο τροποποιήθηκε το σύστημα Χωρικού – Πολεοδομικού σχεδιασμού σε εθνικό και τοπικό επίπεδο.

Στο σημείο αυτό πρέπει να σημειωθεί πως η προσέγγιση του αιγιαλού και της παραλίας από την πλευρά του δικαίου εν γένει, και του χωροταξικού δικαίου ειδικότερα, οφείλει να είναι διττή: αφενός να αναγνωρίζει τη σημασία της διαφύλαξής τους για την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος ως εκ των ων ουκ άνευ, αφετέρου να αναδεικνύεται ο κοινόχρηστος χαρακτήρας τους, ο οποίος και συντελεί στη διατήρηση του κοινωνικού χαρακτήρα τους^[22].

Σχετικώς, έχει παρατηρηθεί πως εν τοις πράγμασι δεν ενδιαφέρει η νομική διάκριση σε ακτή, αιγιαλό και παραλία, εφόσον βασικό χαρακτηριστικό αυτού του χώρου είναι η εύκολη αποσταθεροποίηση των οικοσυστημάτων του (χερσαία και θαλάσσια, τελώντας σε στενή αλληλεξάρτηση) και η καταστροφή της βιοκοινότητας του, λόγω της ρύπανσης και της μη σχεδιασμένης χρήσης^[23].

III. Η κοινοχρησία μέσω της ακώλυτης πρόσβασης

Ο δημόσιος σκοπός αιγιαλού και παραλίας άλλως ο προορισμός τους, συνίσταται στην κοινοχρησία τους, δηλ. στην επικοινωνία της ξηράς με τη θάλασσα και την ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των ατόμων προς αυτά και προς το θαλάσσιο μέτωπο, με καθένα να έχει δικαίωμα χρήσεώς τους, ως απόρροια του δικαιώματος της προσωπικότητας^[24].

1. Η κυριότητα του αιγιαλού και της παραλίας

Άρθρο 1 ν. 2971/01

Ο αιγιαλός, ως χαρακτηρίζεται τόσο από το άρθρο 1 του ν. 2971/01 όσο και από τις διατάξεις των άρθρων 967 και 968 ΑΚ ως κοινόχρηστο πράγμα, αποτελεί φυσική δημόσια, κτήση, δηλαδή σε αντίθεση με τα τεχνητά κατασκευάσματα, δεν απαιτείται για την ένταξή του στη δημόσια κτήση διοικητική πράξη, αλλά λόγω της ίδιας της φύσης του είναι δημόσιο κτήμα δυνάμει γενικής και αφηρημένης επιταγής του νόμου^[25]. Και η παραλία, παρόλο που δεν αναφέρεται ρητά στο ΑΚ 967, χαρακτηρίζεται διασταλτικά ως κοινόχρηστο πράγμα, γιατί εξυπηρετεί την κοινή χρήση.

Εν συνεχεία, ο κοινόχρηστος χαρακτήρας του αιγιαλού και της παραλίας οδηγεί στον χαρακτηρισμό τους ως πραγμάτων εκτός συναλλαγής, τα οποία είναι καταρχήν αμεταβίβαστα, ανεπίδεκτα ιδιωτικής κυριότητας και εμπραγμάτων δικαιωμάτων, απαλλοτρίωσης και εν γένει ιδιωτικών συναλλαγών^[26]. Όπως έχει κρίνει ο Άρειος Πάγος, ο αιγιαλός ανήκει κατά νομική επιταγή στο Ελληνικό Δημόσιο, η δε κυριότητα, στην οποία ο ΑΚ υπάγει τα δημόσια κτήματα, είναι εκείνη του αστικού δικαίου, η οποία εξακολουθεί να υπάρχει όταν αυτά παύσουν, κατά τη διάταξη του άρθρου 971 ΑΚ, να υπηρετούν την κοινή χρήση, παύσουν δηλαδή να είναι εκτός συναλλαγής. Παράλληλα, αφού η ιδιότητα λωρίδας γης ή αιγιαλού αποτελεί συνάρτηση καθαρά φυσικών φαινομένων και, επομένως έστω και αν αυτός απωλέσει το χαρακτήρα του (από φυσικά ή τεχνητά αίτια) και καταστεί παλαιός αιγιαλός, εξακολουθεί ex lege να ανήκει στην κυριότητα του Δημοσίου χωρίς να συντρέχει ανάγκη, μετά από την αλλαγή αυτή, να αναζητηθεί άλλος τρόπος κτήσης ή διατήρησης της κυριότητας του Δημοσίου, όπως με χρησικτησία^[27].

2. Η απαγόρευση περιφράξεων και οι κατασκευές στον αιγιαλό

Η ιδιότητα του αιγιαλού και της παραλίας ως κοινόχρηστα έχει επανειλημμένα επισημανθεί κατά τη συζήτηση ζητημάτων που αφορούν στη σημασία της ακώλυτης πρόσβασης του κοινού στο παράκτιο μέτωπο, με την επιταγή η δυνατότητα πρόσβασης κάθε ατόμου προς τη θάλασσα και η απόλαυση της ως κοινού αγαθού να γίνεται από όλους κατά τρόπο άνετο και ανενόχλητο, ανεξαρτήτως του λόγου της παρουσίας τους στην ακτή (επίσκεψη, διέλευση, παραμονή, κολύμβηση).

Προς επίρρωση των ανωτέρω, πάγια θέση της ελληνικής νομολογίας είναι ότι η συνταγματική προστασία της ιδιοκτησίας δεν αποκλείει την επιβολή περιορισμών στο περιεχόμενο και την έκταση του δικαιώ-

ματος αυτού, εφόσον οι περιορισμοί θεσπίζονται για λόγους προστασίας του δημοσίου συμφέροντος βάσει αντικειμενικών κριτηρίων, που δεν καθιστούν αδρανή την ιδιοκτησία σε σχέση με τον προορισμό της, ήτοι το σχετικό δικαίωμα δεν αποδυναμώνεται πλήρως, δεν εκμηδενίζεται ή εξαφανίζεται. Τέτοιου είδους περίπτωση αποτελεί εν προκειμένω η απαγόρευση περιφράξης ιδιόκτητων ακινήτων με την οποία αποκλείεται παντελώς η πρόσβαση στον αιγιαλό και την παραλία, ως φύσει κοινόχρηστα πράγματα, των οποίων η απόλαυση μέσω της ελεύθερης πρόσβασης σε αυτά προστατεύεται βάσει του κοινωνικού χαρακτήρα του δικαιώματος στο περιβάλλον και στο πλαίσιο του δικαιώματος στην προσωπικότητα^[28].

Χαρακτηριστική διάταξη του διαχρονικής πεποιθήσης του νομοθέτη περί κοινοχρησίας αποτελεί το άρθρο 23 του ν. 1337/1983^[29], με το οποίο ο νομοθέτης απαγόρευσε τις περιφράξεις σε περιοχές εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του 1923 και σε ζώνη πλάτους 500 μ. από την ακτή, προβλέποντας την επιβολή διακοπής εργασιών κάθε είδους περίφραξης, καθώς και την κατεδάφιση περιφράξεων, εφόσον αυτές παρεμποδίζουν την πρόσβαση προς την ακτή και στο μέτρο που η διακοπή ή η κατεδάφιση εξυπηρετεί την πρόσβαση αυτή ή που συμβάλλει στην προστασία του περιβάλλοντος, καθώς και την επιβολή προστίμου ανέγερσης αυθαιρέτου και προστίμου διατήρησης αυθαιρέτου^[30].

Παράλληλα, και στον ν. 2791/01 προβλέπεται πλέον ρητώς πως, αν μεταξύ αιγιαλού και δημόσιας οδού^[31] παρεμβάλλεται ιδιωτικό ακίνητο, πρέπει να υπάρχει ελεύθερη δίοδος για την ακώλυτη και ασφαλή πρόσβαση στον αιγιαλό από τη δημόσια οδό, σύμφωνα με την πολεοδομική νομοθεσία, ενώ με τις επείγουσες ρυθμίσεις του άρθρου 52 του ν. 4559/18 δύναται σε περιπτώσεις περιφράξεων σε ζώνη αιγιαλού κατά παράβαση των διατάξεων του άρθρου 23 του ν. 1337/1983 να εκδοθεί απόφαση κατεδάφισης τους. Σχετική είναι και η Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου 10/10.08.2018^[32], με την οποία παρέχονται διευκρινίσεις για τη διαδικασία εκτέλεσης των πράξεων κατεδάφισης από το Τμήμα Επιθεώρησης Δόμησης και Κατεδαφίσεων της Ειδικής Γραμματείας Σώματος Επιθεωρητών και Ελεγκτών του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας^[33], όπως και το άρθρο 66 του ν. 4602/19^[34], στο οποίο προβλέπεται πως σε περίπτωση που κατασκευές που περιγράφονται σε υπό εκτέλεση πρωτόκολλο κατεδάφισης έχουν διαφοροποιηθεί βάσει των συγκεκριμένων αναφερόμενων χαρακτηριστικών, θεωρούνται μέρος του υπό εκτέλεση πρωτοκόλλου κατεδάφισης και κατεδαφίζονται με την ήδη εκδοθείσα απόφαση, χωρίς να είναι απαιτητή η έκδοση νέου πρωτοκόλλου κατεδάφισης.

Σχετικώς, με το άρθρο 89 του ν. 4495/17 απαγορεύεται η μεταβίβαση δικαιώματος ακινήτου ή αυτοτελούς διηρημένης ιδιοκτησίας ή η σύσταση εμπράγματος δικαιώματος σε ακίνητο στο οποίο έχει εκτελεστεί αυθαίρετη κατασκευή ή έχει εγκατασταθεί αυθαίρετη αλλαγή χρήσης εφόσον αυτή βρίσκεται σε αιγιαλό ή σε ζώνη παραλίας, με εξαίρεση την ύπαρξη των εν λόγω κατασκευών πριν από την οριοθέτηση της παραλίας.

Μάλιστα, με το άρθρο 41 του ν. 4607/19^[35] ορίστηκε η υποχρέωση κατεδάφισης όλων των παρανόμων κατασκευών που εμποδίζουν την ελεύθερη πρόσβαση σε αιγιαλό και παραλία μέσα σε προθεσμία 6 μηνών από την δημοσίευση του νόμου αυτού, η οποία βέβαια είναι αμφίβολο το κατά πόσο έχει τύχει ουσιαστικής εφαρμογής μέχρι σήμερα, ειδικά έχοντας υπόψη το άρθρο 247 του ν. 4782/2021^[36], με το οποίο αναστάλη η εκτέλεση μέχρι την 31η Οκτωβρίου 2021 των πρωτοκόλλων κατεδάφισης και διοικητικής αποβολής για έργα κάθε είδους που έχουν κατασκευαστεί στον αιγιαλό και την παραλία, χωρίς να υφίσταται απόφαση παραχώρησης της χρήσης αυτών και που υφίστανται κατά τον χρόνο έναρξης ισχύος του νόμου αυτού, με την αιτιολογία καθυστέρησης της νομιμοποίησης/τακτοποίησης ή/και επισκευής από τους ιδιοκτήτες τους λόγω της μη ομαλούς λειτουργίας των αρμόδιων Διοικητικών Υπηρεσιών κατά τη διάρκεια της συνεχιζόμενης πανδημίας COVID-19.

1. Το θέμα των περιφράξεων

Άρθρο 21 ν. 4495/17, περ. γγ)

α) Οι περιφράξεις ξενοδοχείων

Μία εξαιρετική διάταξη σχετική με τις περιφράξεις, η οποία χρήζει σχολιασμού, είναι η περίπτωση γγ του άρθρου 21 του ν. 4495/17^[37], σύμφωνα με την οποία περιλαμβάνεται στις αρμοδιότητες των Συμβουλίων Πολεοδομικών Θεμάτων και Αμφισβητήσεων (ΣΥ.ΠΟ.Θ.Α.), μεταξύ άλλων, η γνωμοδότηση για την κατ'εξαίρεση περίφραξη ξενοδοχείων. Συγκεκριμένα, αν και ο παλιός νόμος 1337/1983 απαγόρευε πλήρως τις περιφράξεις σε περιοχές εκτός εγκεκριμένων σχεδίων πόλεων ή οικισμών προ του 1923 και σε ζώνη πλάτους 500 μ. από την ακτή, είχε συμπεριληφθεί στο άρθρο 23 αυτού εξουσιοδοτική διάταξη για έκδοση π.δ., με το οποίο θα προβλέπονταν κατ'εξαίρεση επιτρεπτές περιφράξεις σε περίπτωση που κρίνονταν αναγκαίες για την προστασία καλλιέργειών ή για άλλες ειδικές χρήσεις. Το Προεδρικό Διάταγμα που ακολούθησε αυτής της διάταξης, ήτοι το π.δ. 236/18.5/22.6.1984^[38] προέβλεπε αρκετές περιπτώσεις επιτρεπτών περιφράξεων σε ζώνη πλάτους 500 μ. από την ακτή, με τις περιφράξεις να τοποθετούνται σε απόσταση **μόλις 50 μέτρων** από τη γραμμή αιγιαλού, μεταξύ άλλων, σε περιπτώσεις όχι μόνο ειδικών καλλιέργειών και εγκαταστάσεων γεωργικών, κτηνοτροφικών, αλιευτικών και λοιπών αγροτικών δρα-

στηριοτήτων, αλλά για ένα εξαιρετικά ευρύ κύκλο δραστηριοτήτων, εντός του οποίου περιλαμβάνονται οι τουριστικές και βιομηχανικές εγκαταστάσεις, τα κτίρια κοινωνικής πρόνοιας και περίθαλψης, σωφρονιστικά ιδρύματα, εγκαταστάσεις τεχνικής εξυπηρέτησης οικισμών κ.α., υπό τις προϋποθέσεις βέβαια να αφήνεται απερίφρακτο τμήμα γηπέδου πλάτους 2,5 ή 3 μέτρων τουλάχιστον στο ένα όριο του γηπέδου και με συνολικό ύψος περίφραξης έως 2,5 μέτρα.

Σε κάθε περίπτωση, με την προαναφερθείσα εν ισχύ διάταξη του ν. 4495/17, δίνεται η δυνατότητα, παρόλο το αυστηρό τυπικό πλαίσιο απαγόρευσης των περιφράξεων λόγω της κοινοχρησίας αφενός και της ευαισθησίας αφετέρου του αιγιαλού και της παραλίας, για περίφραξη ακόμα και στα 50 μέτρα από τη γραμμή αιγιαλού για τουριστικές – ξενοδοχειακές εγκαταστάσεις. Λόγω της πρόβλεψης της παραπάνω εξαιρετικής δυνατότητας, κρίσιμη θεωρείται εν προκειμένω η γνωμοδότηση του ΣΥΠΟΘΑ, το οποίο θα κληθεί να κρίνει για το αναγκαίο της εκάστοτε περίφραξης σε κάθε ξεχωριστή περίπτωση.

β) Η παροχή γνώμης από το Συμβούλιο Αρχιτεκτονικής

Άρθρο 7 § 1 ν. 4495/17, στ. ιβ

Παράλληλα, σύμφωνα με το στοιχείο ιβ της § 1 του άρθρου 7 του ν. 4495/17, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 46 ν. 4759/2020, προβλέπεται πως στις αρμοδιότητες των Συμβουλίων Αρχιτεκτονικής που συγκροτούνται με απόφαση του Συντονιστή Αποκεντρωμένης Διοίκησης περιλαμβάνεται η παροχή σύμφωνης γνώμης επί των αρχιτεκτονικών μελετών για κάθε οικοδομική εργασία σε απόσταση μικρότερη των εκατό (100) μέτρων από τη γραμμή παραλίας. Σημειώνεται πως τα Συμβούλια Αρχιτεκτονικής αποτελούν εν τούτοις πράγμασι το διάδοχο συλλογικό όργανο των Επιτροπών Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε), όσον αφορά στην αρμοδιότητα γνωμοδότησης επί αρχιτεκτονικών μελετών και στις περιπτώσεις όπου η έγκριση των αρχιτεκτονικών μελετών από τις Ε.Π.Α.Ε επιβάλλεται από διατάξεις του εκάστοτε ισχύοντος πολεοδομικού κανονιστικού πλαισίου (όπως πολεοδομικό σχέδιασμο πρώτου επιπέδου, αποφάσεις οριοθέτησης και καθορισμού όρων δόμησης οικισμών, π.δ. Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου όπως και π.δ. Προστασίας)^[39].

IV. Η παρέκκλιση στην απόλυτη προστασία αιγιαλού και παραλίας

Κατά παρέκκλιση του πλαισίου αυστηρής προστασίας του αιγιαλού και της παραλίας, ήτοι της γενικότερης απαγόρευσης παραχώρησης της αποκλειστικής χρήσης^[40], χορηγείται εκ του νομοθέτη η δυνατότητα μερικής εξαιρέσεως από τη γενική αυτή απαγόρευση, με την παραχώρηση του δικαιώματος απλής χρήσης και της χρήσης για εκτέλεση έργων, η οποία εννοείται ως κάθε χρήση, εφόσον από αυτή δεν παραβιάζεται ο προορισμός του αιγιαλού/της παραλίας ως κοινόχρηστων πραγμάτων και δεν επέρχεται αλλοίωση στη φυσική μορφολογία τους και τα βιοτικά στοιχεία τους. Η παραχώρηση συντελείται ύστερα από στάθμιση των διακυβευόμενων συμφερόντων, υπό την προϋπόθεση ότι:

- α) Οι όποιες επεμβάσεις δεν θα επιφέρουν ουσιώδη και, κυρίως, ανεπίστρεπτη βλάβη των παράκτιων οικοσυστημάτων, βάσει της αρχής της προφύλαξης και της ιδιότητας του φυσικού περιβάλλοντος ως υπέρτατο δημόσιο αγαθό,
- β) θα θεμελιώνονται σε επιστημονικές μελέτες, όπως η Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), η ακτομηχανική και κάθε είδους τεχνική μελέτη,
- γ) θα εξυπηρετούν υπέρτερους λόγους δημοσίου συμφέροντος,
- δ) θα υπακούουν σε ένα ευρύτερο χωροταξικό πλαίσιο ρύθμισης των χρήσεων γης και δεν θα συνιστούν ευκαιριακές ή σημειακές παρεμβάσεις^[41], στο πλαίσιο της ενότητας της έννομης τάξης και
- ε) θα εξυπηρετείται, ή τουλάχιστον δεν θα αναιρείται η κοινοχρησία του αιγιαλού και της παραλίας ως απόρροια της ιδιότητάς τους ως δημόσια πράγματα.

V. Η νομική φύση της παραχώρησης

Άρθρο 15 ν. 2971/01

Γενικά, το άρθρο 15 του ν. 2971/01 ορίζει πως η πράξη παραχώρησης υπόκειται πάντοτε σε μονομερή ανάκληση από το Δημόσιο για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, είναι πράξη προσωποπαγής, άρα απαγορεύεται η μερική ή ολική μεταβίβασή της, με εξαίρεση την αξιοποίηση δημοσίων ακινήτων του άρθρου 14 του ν. 3986/11, και ανακαλείται εάν διαπιστωθεί παράβαση νόμου ή όρων της πράξης παραχώρησης.

Η διαχείριση των κοινόχρηστων πραγμάτων και άρα, εν προκειμένω, η παραχώρησή τους, αντιδιαστέλλεται προς τη διαχείριση της ιδιωτικής περιουσίας του Δημοσίου και έχει επανειλημμένα κριθεί πως αποτελεί άσκηση δημόσιας εξουσίας^[42]. Συγκεκριμένα, έχει κριθεί από το ΣτΕ πως η πράξη, με την οποία, στα πλαίσια της διαχείρισεως των κοινόχρηστων πραγμάτων, παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί αυτών, ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αφού η παραχώρηση αυτή έχει ως άμεση και ανα-

γκαία συνέπεια την ευθεία επέμβαση στο δικαίωμα των τρίτων προς ακώλυτη χρήση του κοινοχρήστου πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του. Ενόψει αυτού, τέτοιου είδους διοικητικές πράξεις, με τις οποίες παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί κοινοχρήστων πραγμάτων, αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, διότι εκδίδονται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπουν σε δημόσιο σκοπό^[43], και άρα υπόκεινται στον ακυρωτικό έλεγχο του Συμβουλίου της Επικρατείας.

Για παράδειγμα, κρίθηκε ότι όταν η ΕΤΑΔ, κρατικό νομικό πρόσωπο που διέπεται από το ιδιωτικό δίκαιο, εκδίδει μονομερείς πράξεις που αφορούν τη διαχείριση του αιγιαλού, στο πλαίσιο κατάρτισης σύμβασης παραχώρησης σε ιδιώτες, τότε η πράξη της αυτή αποτελεί διοικητική πράξη που εκδίδεται από διφυές νομικό πρόσωπο, στο πλαίσιο άσκησης δημόσιας εξουσίας και προς επίδιωξη δημοσίου σκοπού^[44].

VI. Οι περιπτώσεις παραχώρησης

Ευλόγως, όταν στην παραχωρούμενη έκταση περιλαμβάνονται αρχαιολογικοί χώροι, μνημεία και ιστορικοί τόποι, απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, ενώ όταν περιλαμβάνονται προστατευόμενες περιοχές^[45], απαιτείται η σύμφωνη γνώμη του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας. Παρακάτω, γίνεται μία προσπάθεια να καταγραφεί υπό τη μορφή πινάκων, για πρώτη φορά, το πλέγμα όλων των διατάξεων που αφορούν επεμβάσεις σε αιγιαλό και παραλία, με την παράθεση των συγκεκριμένων κατηγοριών έργων και δραστηριοτήτων, του οικείου άρθρου και σχετικών παρατηρήσεων.

Ακολουθούν σχηματοποιημένα τα έργα και οι δραστηριότητες για την κατασκευή και λειτουργία των οποίων παραχωρείται η απλή χρήση και η χρήση για εκτέλεση έργων σε αιγιαλό και παραλία (παρεμβάλλεται πίνακας).

I. Η ειδική διαδικασία στην Τουριστική Αξιοποίηση

Η τουριστική ανάπτυξη, ως ένας από τους κυριότερους μοχλούς οικονομικής ανάπτυξης της χώρας, έχει οδηγήσει στην πρόβλεψη εξειδικευμένων ρυθμίσεων κατά τη διαδικασία παραχώρησης της χρήσης αιγιαλού και παραλίας για τους οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων, όσο και στην περίπτωση αξιοποίησης μέσω των Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ), στο πρότυπο των Ειδικών Σχεδίων Χωροταξικής Αξιοποίησης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ).

1. Ειδικές διατάξεις για οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων

Άρθρο 5 ν. 4179/13

Στους οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων, δηλαδή στις περιοχές που αναπτύσσονται, βάσει ενιαίου σχεδιασμού, με κύρια χρήση την ανάπτυξη δραστηριοτήτων τουρισμού-αναψυχής και άλλων συνοδευτικών του τουρισμού δραστηριοτήτων^[47], επιτρέπεται, σύμφωνα με το άρθρο 5 του ν. 4179/13, σε απόσταση τουλάχιστον 30-50 μέτρων από τη γραμμή αιγιαλού η τοποθέτηση τουριστικών κατοικιών και κτιρίων καταλυμάτων, όπως και η υπό προϋποθέσεις εγκατάσταση χώρων εστίασης και αναψυχής, αποδυτηρίων, συγκροτημάτων υγιεινής, αθλητικών εγκαταστάσεων μέγιστου ύψους 3,5 μέτρων μέχρι τη γραμμή παραλίας ή σε απόσταση δέκα μέτρων τουλάχιστον από τη γραμμή αιγιαλού, εφόσον δεν έχει καθορισθεί παραλία.

Ειδικότερα, επιτρέπεται η παραχώρηση για τη κατασκευή ή μετασκευή υφισταμένων εξεδρών επί πασσάλων ή πλωτών προβλητών ή μόλων για την επιβίβαση και αποβίβαση από σκάφη πελατών έμπροσθεν σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων ή άλλων καταλυμάτων υπό προϋποθέσεις δυναμικότητας και τοποθεσίας, όπως και η παραχώρηση για την κατασκευή (ξύλινων) διαδρόμων επί πασσάλων υπό προϋποθέσεις μήκους και πλάτους έως 3 μέτρα, που καταλήγουν σε εξέδρα φέρουσα κινητά ή μόνιμα στέγαστρα, πέργκολες, στοιχεία ανάπαυσης και εξυπηρέτησης λουόμενων^[48].

Εύλογο είναι πως η κατασκευή, εφόσον είναι μόνιμη, ακολουθείται η διαδικασία έγκρισης περιβαλλοντικών όρων και έκδοσης σχετικής απόφασης ΑΕΠΟ. Επί παραδείγματι, η κατασκευή προβλητών εντάσσεται στον 6° α/α της Υποκατηγορίας Α2 ή της Κατηγορίας Β (αναλόγως του μήκους, βλ. και άρθρο 5Α) του Παραρτήματος Ι της ΥΑ περιβαλλοντικής κατάταξης ΔΙΠΑ/οικ. 37674/2016 (ΦΕΚ 2471/Β` 10.8.2016) και άρα απαιτεί την έκδοση ΑΕΠΟ από την οικεία Αποκεντρωμένη Διοίκηση ή την υπαγωγή του έργου σε Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις αντίστοιχα, σύμφωνα με τα άρθρα 4 και 8 του ν. 4014/11. Σημειώνεται πως στην περίπτωση που η κατασκευή ενσωματώνεται σε υφιστάμενο τουριστικό κατάλυμα με εγκεκριμένους περιβαλλοντικούς όρους, υποβάλλεται φάκελος τροποποίησης ΑΕΠΟ του τουριστικού καταλύματος σύμφωνα με το άρθρο 6 του ν. 4014/2011.

Η διαδικασία παραχώρησης ολοκληρώνεται με απόφαση του Γενικού Γραμματέα Αποκεντρωμένης Διοίκησης, ύστερα από γνωμοδότηση της αρμόδιας λιμενικής αρχής και κατόπιν υποβολής σχετικής αίτησης στην αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία, συνοδευόμενη από τοπογραφική αποτύπωση κατάλληλης κλίμακας, έκθεση τεχνικής περιγραφής των εργασιών και την εκδοθείσα ΑΕΠΟ ή υπαγωγή σε ΠΠΔ.^[49]

2. Ειδική διάταξη περί απαλλοτρίωσης για τουριστικά καταλύματα

Άρθρο 7, § 3 ν. 2971/01

Αντίστοιχα, με το άρθρο 67 ν. 4875/2021 (ΦΕΚ Α'250/23.12.2021) τροποποιήθηκε η παρ.3 του άρθρου 7 του ν. 2971/01 ειδικά για την επίσπευση της απαλλοτρίωσης τμημάτων ζωνών παραλίας που βρίσκεται έμπροσθεν και κατά μήκος ιδιοκτησίας ξενοδοχειακού καταλύματος. Συγκεκριμένα, ιδιοκτήτες/διαχειριστές ξενοδοχείων, οργανωμένων τουριστικών κατασκηνώσεων (camping) και σύνθετων τουριστικών καταλυμάτων^[50] των υποπερ. αα', ββ' και δδ' αντίστοιχα της περ. α' της § 2 του άρθρου 1 του ν. 4276/2014 δύνανται να υποβάλλουν σχετική αίτηση προς την αρμόδια Υπηρεσία Δόμησης για την επίσπευση της συντέλεσης της απαλλοτρίωσης του συγκεκριμένου τμήματος της ζώνης παραλίας, καταβάλλοντας το σύνολο της προβλεπόμενης αποζημίωσης, χωρίς να προκαλείται εκ του γεγονότος αυτού καμία οικονομική ή άλλη υποχρέωση του οικείου Δήμου ή του Δημοσίου. Σε κάθε περίπτωση, η οικεία ΥΔΟΜ υποχρεούται να ολοκληρώσει την διαδικασία άμεσα και κατά προτεραιότητα και το αργότερο εντός τεσσάρων μηνών από την παραλαβή της σχετικής αίτησης, χωρίς να απαιτούνται επιπλέον γνωμοδοτήσεις φορέων ή άλλων υπηρεσιών, ενώ, τέλος, μετά από την ολοκλήρωση της συντέλεσης της απαλλοτρίωσης το τμήμα της ζώνης παραλίας περιέρχεται στην κοινή χρήση, η παραχώρηση της χρήσης του οποίου απαιτεί την τήρηση των προϋποθέσεων παραχώρησης χρήσης των άρθρων 13 έως και 16Α του ν. 2971/2001, κατ'αντιστοιχία με τις προαναφερθείσες περιπτώσεις.

3. Η παραχώρηση στα Ειδικά Εργαλεία του Χωροταξικού – Πολεοδομικού Δικαίου

Άρθρο 5 ν. 4864/21

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του νέου ν. 4864/2021 περί Στρατηγικών Επενδύσεων, για την πραγματοποίηση αυτών επιτρέπεται η παραχώρηση στον φορέα της επένδυσης του δικαιώματος χρήσης αιγιαλού, παραλίας, συνεχόμενου ή παρακείμενου θαλάσσιου χώρου ή του πυθμένα, το αίτημα για την παραχώρηση του οποίου συνυποβάλλεται μαζί με τον φάκελο του φορέα της εκάστοτε επένδυσης, κατά την υποβολή του επενδυτικού του φακέλου στην Ελληνική Εταιρεία Επενδύσεων και Εξωτερικού Εμπορίου Α.Ε., σύμφωνα με το άρθρο 12 ν. 4864/2021. Η απόφαση παραχώρησης κατά τις διαδικασίες των Στρατηγικών Επενδύσεων περιλαμβάνει και απλή χρήση αιγιαλού και παραλίας για την εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών των Στρατηγικών Επενδύσεων, καθορίζει τους λοιπούς όρους της παραχώρησης και τεκμηριώνει τους λόγους, για τους οποίους η παραχώρηση αυτή θεωρείται δημόσιας ωφέλειας,

Για την έκδοση της απαιτούμενης ΚΥΑ περί χρήσης του αιγιαλού απαιτείται η γνώμη του Γενικού Επιτελείου Ναυτικού και η τήρηση της κατά το δυνατόν ευρύτερης δημόσιας διαβούλευσης (με ελάχιστη χρονική διάρκεια τις επτά ημέρες) σχετικά με τους όρους παραχώρησης. Η απόφαση αυτή μπορεί να περιλαμβάνει και απλή χρήση αιγιαλού και παραλίας για την εξυπηρέτηση λειτουργικών αναγκών των συγκεκριμένων Στρατηγικών Επενδύσεων, να καθορίζει τους λοιπούς όρους της παραχώρησης και να τεκμηριώνει τους λόγους για τους οποίους η παραχώρηση θεωρείται δημόσιας ωφέλειας, βάσει του ίδιου του ορισμού των Επενδύσεων ως Στρατηγικές. Επί αυτού, σημειώνεται πως ως «Στρατηγικές Επενδύσεις» νοούνται οι επενδύσεις, οι οποίες, λόγω της στρατηγικής τους βαρύτητας για την εθνική ή την τοπική οικονομία, δύνανται να ενισχύσουν την απασχόληση, την παραγωγική ανασυγκρότηση και την ανάδειξη του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος της Χώρας, σύμφωνα με τις αρχές της κοινωνικά δίκαιης, δίχως αποκλεισμούς, ισόρροπης και αειφόρου ανάπτυξης. Δηλαδή, οι επενδύσεις που συνδυάζουν την περιβαλλοντική, οικονομική και κοινωνική βιωσιμότητα υπό το πρίσμα της προώθησης της καινοτομίας, της πράσινης τεχνολογίας και της ανάπτυξης.

1. Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ)

Άρθρο 14-14Α ν. 3986/11

Η απόδοση βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας σε δημόσια ακίνητα,^[51] με σκοπό την αξιοποίησή τους ως λόγο εντόνου δημοσίου συμφέροντος, γίνεται μέσω του καθορισμού του χωρικού προορισμού αυτών με την κατάρτιση και έγκριση Ειδικών Σχεδίων Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) με τη διαδικασία που προβλέπεται στο άρθρο 12 του ν. 3986/11. Για την αξιοποίηση των δημοσίων αυτών ακινήτων επιτρέπεται η απευθείας παραχώρηση στον κύριο της επένδυσης ή στον έλκοντα εξ αυτού δικαιώματα, της χρήσης αιγιαλού, και παραλίας ή και του δικαιώματος εκτέλεσης, χρήσης και εκμετάλλευσης λιμενικών έργων ή επέκτασης, ήδη υφιστάμενων στην περιοχή, λιμενικών εγκαταστάσεων επί αιγιαλού και παραλίας για την εξυπηρέτηση της επένδυσης.

Συγκεκριμένα, αν πρόκειται για παραχώρηση απλής χρήσης, η απόφαση απευθείας παραχώρησης εκδίδεται από τον Υπουργό Οικονομικών ύστερα από εισήγηση της Γενικής Γραμματείας Δημόσιας Περιουσίας, μετά από αίτηση του ενδιαφερόμενου στην αρμόδια Κτηματική Υπηρεσία και η παραχώρηση δίνεται με αντάλλαγμα που καθορίζεται με Υπουργική Απόφαση ανά πενταετία. Ενισχυτικό στοιχείο της σημασίας που δίνεται εκ του νόμου στην επενδυτική δραστηριότητα είναι πως η παραχώρηση γίνεται

για χρονικό διάστημα μέχρι πενήντα έτη και μπορεί να παραταθεί για περαιτέρω σαράντα εννέα έτη με τους όρους και προϋποθέσεις που ορίζονται σε Κοινή Υπουργική Απόφαση. Άξιο αναφοράς είναι επίσης, πως στην περίπτωση που εκτελεστούν, βάσει της παραχώρησης, λιμενικά έργα τα οποία εμπεριέχουν πρόσχωση θαλάσσιου χώρου, μετά την ολοκλήρωσή τους κινείται η διαδικασία επανακαθορισμού των οριογραμμών αιγιαλού – παραλίας και το γήπεδο που δημιουργείται καταγράφεται ως δημόσιο κτήμα, το οποίο δύναται να παραχωρείται κατά χρήση ή να εκμισθώνεται απευθείας στον κύριο της επένδυσης ή στον έλκοντα εξ αυτού δικαιώματα.

Σημειωτέον πως για την εκτέλεση έργων στον αιγιαλό ή στην παραλία τηρείται η διαδικασία που ορίζεται στις διατάξεις του βασικού νόμου 2971/2001 και της παραγράφου 6β του άρθρου 14 του ν. 3986/11, ενώ επαναλαμβάνεται η γενική επιταγή για ελεύθερη και απρόσκοπτη πρόσβαση των λουσμένων στην παραλία και αιγιαλό^[52]

2. Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ)

Άρθρο 14-14Α ν. 3986/11

Τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν. 3894/2010^[53], τα οποία είναι ταυτοχρόνως χωροταξικά, πολεοδομικά και περιβαλλοντικά εργαλεία, έχουν οικονομικό και αναπτυξιακό σκοπό και είναι ικανά να υποβοηθήσουν την εθνική οικονομία και να συμβάλουν στην άμεση αντιμετώπιση της οικονομικής κρίσης, όπως έχει δεχθεί και το ΣτΕ. Συγκεκριμένα, έχει νομολογιακά λεχθεί, με αφορμή την επεξεργασία του σχεδίου π.δ. για την έγκριση του ΕΣΧΑΣΕ «Ιτανος Γαία» στη θέση «Χερσόνησος Σίδερο» της Κρήτης, πως το ΕΣΧΑΣΕ δεν εντάσσεται σε κανένα από τα προβλεπόμενα είδη χωροταξικού σχεδιασμού, δηλαδή στα αναφερόμενα σε συγκεκριμένη υποδιαίρεση του εθνικού χώρου σχέδια, γνωστή και καθορισμένη με κριτήρια εκ των προτέρων γνωστά (π.χ. γεωγραφικά ή μορφολογικά) ή αναγόμενα σε συγκεκριμένη οικονομική δραστηριότητα δυνάμενη να ασκείται από οποιονδήποτε, της οποίας καλούνται να ρυθμίσουν τους όρους και τις προϋποθέσεις ανάπτυξης στο χώρο. Επίσης, πως δεν αποτελεί εργαλείο πολεοδομικού σχεδιασμού, προσομοιάζει, όμως, προς τον πολεοδομικό σχεδιασμό στην ειδική περίπτωση που η στρατηγική επένδυση προσλαμβάνει μορφή πολεοδόμησης ειδικού τύπου, αν και διαφοροποιείται και τότε ως προς τον στόχο που είναι πάντα αναπτυξιακός, ενώ αυτός του πολεοδομικού σχεδίου είναι γενικός και αφορά την ανάπτυξη των πόλεων και των οικισμών^[54]. Η εμπέδεια, επομένως, του ΕΣΧΑΣΕ, σύμφωνα με το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο, ως εργαλείου σχεδιασμού εξαντλείται στη ρύθμιση της σχέσεως συγκεκριμένης στρατηγικής επένδυσης με το χώρο, εντός του οποίου θα υλοποιηθεί, ο σχεδιασμός δε αυτός κατατείνει στην πραγματοποίηση της επένδυσης, μεγάλης, κατά τα προαναφερόμενα, οικονομικής και αναπτυξιακής σημασίας, κατά τρόπο ώστε αυτή να εναρμονίζεται με τη συνταγματική επιταγή της βιωσιμότητας και αειφορίας^[55].

Στο πεδίο της παραχώρησης της χρήσης επί του αιγιαλού και της παραλίας για ΕΣΧΑΣΕ εφαρμόζονται αντίστοιχα οι ρυθμίσεις που ισχύουν για τα ΕΣΧΑΔΑ, σύμφωνα με το άρθρο 24 του ν. 3984/2010.

3. Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΕΠΣ)

Άρθρο 8 ν. 4447/16

Με τον πρόσφατο Νόμο 4864/2021 περί στρατηγικών επενδύσεων έγινε δυνατή η παραχώρηση χρήσης αιγιαλού ή παραλίας όταν αυτό προβλέπεται από Ειδικό Πολεοδομικό Σχέδιο (ΕΠΣ) του άρθρου 8 ν. 4447/2016, όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 11 ν. 4759/2020. Μέσω των ΕΠΣ διενεργείται η χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας και για τις οποίες απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξής τους. Και σε αυτές τις περιπτώσεις, η παραχώρηση χρήσης αιγιαλού ή παραλίας γίνεται εφόσον προβλέπεται από ΕΠΣ, δια του οποίου πραγματοποιείται σχεδιασμός γης επί του αιγιαλού ή της παραλίας και σύμφωνα με τους ειδικότερους όρους που προβλέπονται σε αυτό.

II. Τα Αντιδιαβρωτικά Έργα

Άρθρο 12 ν. 2971/01

Επίσης, μεγάλο ενδιαφέρον προκαλεί τόσο στον θεωρητικό και εφαρμοστή του δικαίου, όσο και στον εκάστοτε επενδυτή, η ιδιαίτερη διαδικασία παραχώρησης για την εκτέλεση έργων αποτροπής και/ή αντιμετώπισης της διάβρωσης των ακτών που προκαλείται εξαιτίας της σφοδρότητας των κυμάτων, της σαθρότητας του εδάφους λόγω των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής ή άλλων παραγόντων. Η εκτέλεση τεχνικών έργων επί του αιγιαλού ή της παραλίας, εν προκειμένω η εκτέλεση αντιδιαβρωτικών έργων, επιτρέπεται μόνον εφόσον τηρηθεί η διαδικασία του άρθρου 12 του ν. 2971/2001, αναλόγως της φύσης του έργου και με την προϋπόθεση ότι θα τηρηθούν οι όροι προστασίας της ακτής, που αποτελεί ουσιώδες στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος^[56]. Σε περίπτωση δε που η διαδικασία αυτή δεν τηρηθεί, τα επί του αιγιαλού ή της παραλίας ανεγερθέντα κτίσματα είναι αυθαίρετα και κατεδαφιστέα.

1. Η κατασκευή εκ μέρους του Δημοσίου

Συγκεκριμένα, προβλέπεται ειδική διαδικασία, κατά τις διατάξεις των δημοσίων έργων, εκ μέρους της αρμόδιας Επιτροπής καθορισμού αιγιαλού και παραλίας της § 1 του άρθρου 3 του ν. 2971/01, σε περίπτωση που διαπιστώσει η ίδια ότι προκαλείται ή απειλείται διάβρωση επί ακτών και αφού λάβει υπόψη τις προβλέψεις του Περιφερειακού Σχεδίου για την Προσαρμογή στην Κλιματική αλλαγή του άρθρου 43 του ν. 4414/2016 για την προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή^[57], εφόσον αυτό έχει εγκριθεί.

Αντιστοίχως, στην § 4 του άρθρου 12 του ν. 2971/01 προβλέπεται η δυνατότητα να επιτραπεί με απόφαση του Συντονιστή της οικείας Αποκεντρωμένης Διοίκησης στις αρμόδιες υπηρεσίες του Υπουργείου Πολιτισμού και Αθλητισμού, εάν από τη διάβρωση απειλούνται με καταστροφή αρχαία και η ακεραιότητα των εγκαταστάσεων αρχαιολογικών χώρων, η εκτέλεση των αναγκαίων προστατευτικών έργων των αρχαίων με βάση ακτομηχανική και τεχνική μελέτη, που θεωρούνται από τη Διεύθυνση Τεχνικών Υπηρεσιών της οικείας Περιφέρειας. Σε κάθε περίπτωση, εάν η Επιτροπή διαπιστώσει ότι η διάβρωση προήλθε από μη νόμιμες ενέργειες ή έργα, επιβάλλονται διοικητικές και ποινικές κυρώσεις του άρθρου 29 του ίδιου νόμου.

2. Η κατασκευή εκ μέρους ιδιώτη

Αν από τη διάβρωση απειλείται ιδιωτικό ακίνητο, μπορεί, σύμφωνα με τις §§ 2-3 του άρθρου 12 να επιτραπεί στον κύριο του να κατασκευάσει με δαπάνη του και με την επίβλεψη μηχανικού τα απαιτούμενα προστατευτικά έργα.

Σχηματοποιημένα^[58], η διαδικασία παραχώρησης για την κατασκευή αντιδιαβρωτικών έργων έχει ως εξής (ακολουθεί πίνακας).

Εδώ πρέπει να σημειωθεί πως, νομολογιακά, σε περίπτωση κατά την οποία η οικεία Επιτροπή του άρθρου 3 προέβη σε αυτοψία για την εξακρίβωση επί του πραγματικού της διάβρωσης και συνέταξε σχετικό πρακτικό μη διαπίστωσης διάβρωσης, αυτό φέρει εκτελεστό χαρακτήρα, δεδομένου ότι η διαπίστωση από την Επιτροπή ότι η ακτή διαβρώνεται από τη θάλασσα αποτελεί προϋπόθεση για την χορήγηση από το αρμόδιο όργανο της άδειας κατασκευής τεχνικού έργου για την προστασία της από τη διάβρωση και συνεπώς πρέπει να φέρει προσήκουσα αιτιολογία. Συγκεκριμένα, στην απόφαση ΣτΕ 885/2019 αναφέρεται πως η Επιτροπή, «με το πρακτικό αυτό, δεν συνεκτίμησε, εν όψει και των ισχυρισμών των αιτούντων, την προσκομισθείσα ενώπιόν της έκθεση πραγματογνωμοσύνης, η οποία, κατ' επίκληση ειδικών και συγκεκριμένων στοιχείων, (...) χωρίς να διαλάβει ιδιαίτερη επιστημονική τεκμηρίωση ή να αντικρούσει, κατά τρόπο ειδικό, ως όφειλε, το περιεχόμενο της έκθεσης αυτής.», με το Δικαστήριο να ακυρώνει το σχετικό πρακτικό και να αναπέμπει την υπόθεση στη Διοίκηση για νέα αιτιολογημένη κρίση.

Σχετική είναι και η κρίση του ΣτΕ στην απόφαση 855/2018, με την οποία απορρίφθηκε αίτηση ακύρωσης κατά ΑΕΠΟ αντιδιαβρωτικών έργων, απορρίπτοντας τον προβαλλόμενο λόγο για ελλιπή Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΜΠΕ), κρίνοντας πως η μελέτη όχι μόνο εξέτασε τις εναλλακτικές λύσεις, αλλά διερεύνησε και την πιθανότητα της λεγόμενης «μηδενικής λύσης», δηλαδή μη εκτέλεσης του έργου, αναφέροντας: «Η άσχημη όμως κατάσταση και εικόνα των διαβρωμένων και κατακερματισμένων ακτών καθώς και των υφιστάμενων έργων προστασίας ήταν τέτοια, που δημιουργούσε πέραν της οπτικής ρύπανσης και θέματα που σχετίζονται με την ασφάλεια και προστασία των επισκεπτών και των εργαζομένων. Παράλληλα η θέση του έργου θα έμενε εντελώς απροστάτευτη από την κυματική δράση και τη διάβρωση που αυτά προκαλούν στην ακτή. Για τους παραπάνω αναφερόμενους λόγους, δεν προκρίθηκαν οι εναλλακτικές λύσεις, αλλά ούτε η μηδενική στο σχεδιασμό των θαλάσσιων προστατευτικών έργων ...» Καταλήγοντας, το Δικαστήριο απεφάνθη πως η ΜΠΕ διερεύνησε τις πιθανές λύσεις και κατέληξε στην προταθείσα λύση για την αποτροπή της διάβρωσης της ακτής, η λύση δε αυτή αξιολογήθηκε και εγκρίθηκε από τη Διοίκηση ως η πλέον αποτελεσματική και φιλική προς το περιβάλλον.

Ο ρόλος της Θαλάσσιας Χωροταξίας

Σε κάθε περίπτωση, θετική νομοθετική εξέλιξη σε εθνικό επίπεδο θα αποτελούσε η έγκριση ενός Ειδικού Χωροταξικού Σχεδίου για την Παράκτια Ζώνη, όπως και η έγκριση Εθνικού Πλαισίου Θαλάσσιου Χωροταξικού Σχεδιασμού και των αντίστοιχων Θαλάσσιων Χωροταξικών Σχεδίων, με στόχο τον πλήρη κατευθυντήριο και ρυθμιστικό σχεδιασμό του παράκτιου χώρου, βασική αρχή της αποτελεσματικότητας του οποίου είναι η εξασφάλιση συνοχής μεταξύ του χερσαίου και του θαλάσσιου σχεδιασμού, με έμφαση στις παράκτιες ζώνες, οι οποίες αποτελούν και το συνδετικό χώρο^[59].

Βέβαια, μετά την πρόσφατη τροποποίηση του ν. 4546/2018^[60] από τον ν. 4759/2020 για τον Εκσυγχρονισμό της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας, με τον οποίο ενσωματώθηκε η Οδηγία 2014/89/ΕΕ «περί θεσπίσεως πλαισίου για το θαλάσσιο χωροταξικό σχεδιασμό» για τον Θαλάσσιο Χωροταξικό Σχεδιασμό, αφαιρέθηκε πλήρως η έννοια της «παράκτιας ζώνης» από το πεδίο εφαρμογής του νόμου (άρθρο 2), τα «παράκτια ύδατα» του άρθρου 3, όπως και οι «παράκτιες χωρικές ενότητες» ως αντικείμενο σχεδιασμού των Θαλάσσιων Πλαισίων του άρθρου 6 (§ 4).

Ελλείπει δηλαδή πλέον στον νόμο το συνδυαστικό στοιχείο μεταξύ ξηράς και θάλασσας, άλλως το στοιχείο αλληλεπίδρασης της μεν και της δε, το οποίο μετουσιώνεται στην έννοια της παραλίας και του αιγιαλού και αποτυπώνεται στον ορισμό της «παράκτιας ζώνης» στον προαναφερθέντα νόμο, ως «[τ]η γεωμορφολογική περιοχή εκατέρωθεν της ακτογραμμής, στην οποία η **αλληλεπίδραση μεταξύ του θαλάσσιου και του χερσαίου τμήματος** αποκτά τη μορφή πολύπλοκων συστημάτων οικολογικών στοιχείων και πόρων αποτελούμενων από βιοτικές και αβιοτικές συνιστώσες που **συνυπάρχουν και αλληλεπιδρούν** με τις ανθρώπινες κοινότητες και τις σχετικές κοινωνικοοικονομικές δραστηριότητες».

Παρόλα αυτά, αυτή ακριβώς η αλληλεπίδραση έχει παραμείνει, ακόμα και μετά την ανωτέρω τροποποίηση, στο άρθρο αναφοράς των στόχων του θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού, μεταξύ των οποίων αναφέρεται συγκεκριμένα «η στήριξη και προώθηση της βιώσιμης ανάπτυξης και της χωρικής συνοχής μεταξύ του θαλάσσιου και του παράκτιου χώρου, μέσα από τη σύνθεση των οικολογικών, περιβαλλοντικών, οικονομικών, κοινωνικών και πολιτισμικών παραμέτρων, λαμβάνοντας υπόψη τις **αλληλεπιδράσεις** ξηράς – θάλασσας, την **οικοσυστημική προσέγγιση** και γενικότερα τις αρχές της αειφορικής διαχείρισης.». Δηλαδή, παρόλο που αφενός εντοπίζεται η προσπάθεια του νομοθέτη να συμπεριλάβει στην έννοια της συστημικής οργάνωσης την παραλία και τον αιγιαλό, αφετέρου αυτή αποδυναμώνεται μετά τις τροποποιήσεις του ν. 4759/20, προκαλώντας ανασφάλεια στον αναγνώστη και ερμηνευτή του δικαίου.

Σημειωτέον πως τον Δεκέμβριο του 2021 η Ευρωπαϊκή Επιτροπή απέστειλε προειδοποιητική επιστολή στις αρμόδιες αρχές της Ιταλίας, της Κύπρου, της Ελλάδας, της Κροατίας και Ρουμανίας, καλώντας για ορθή εφαρμογή της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ περί θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού, υπό το πρίσμα της ανάπτυξης μιας βιώσιμης γαλάζιας οικονομίας, της βιώσιμης χρήσης των θαλάσσιων πόρων και της διατήρησης υγιών θαλάσσιων οικοσυστημάτων και βιοποικιλότητας, σύμφωνα με τους όρους της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας^[61].

Απαραίτητη κρίνεται λοιπόν, σε πρώτο στάδιο, η έγκριση Εθνικής Χωρικής Στρατηγικής για τον Θαλάσσιο Χώρο, η οποία θα προτείνει, δίνοντας κατευθύνσεις χωρικής οργάνωσης, την οργάνωσή του και τις υποδιαιρέσεις του. Με αυτό τον τρόπο, σε συνδυασμό με τα Θαλάσσια Χωροταξικά Πλαίσια, αποτέλεσμα θα είναι η σύνθεση ενός εθνικού, πολυεπίπεδου μεν, συνεκτικού δε θαλάσσιου χωροταξικού σχεδιασμού, ο οποίος θα δρα ως δικλείδα ασφαλείας του περιβάλλοντος σε περίπτωση επεμβάσεων στις περιοχές εφαρμογής του.

Τελικές παρατηρήσεις

Σε κάθε περίπτωση, οι ανθρώπινες δραστηριότητες, οι επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής, οι κίνδυνοι φυσικών καταστροφών και η δυναμική των ακτογραμμών, όπως διάβρωση ή προσχώσεις, μπορεί να έχουν σοβαρές επιπτώσεις στην οικονομική ανάπτυξη και πρόοδο της παραλίας, καθώς και στα θαλάσσια οικοσυστήματα, οδηγώντας σε υποβάθμιση του περιβάλλοντος, απώλεια βιοποικιλότητας και υποβάθμιση των οικοσυστημικών υπηρεσιών, συνεπώς σε γενικότερη χειροτέρευση των παραγόντων που αποτελούν το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον^[62].

Καταλήγοντας, εντοπίζουμε, ως γενική αρχή, την ανάγκη να έχει προηγουμένως εξασφαλισθεί, πριν από οποιοδήποτε επέμβαση, το συμβατό του εκάστοτε έργου ή δραστηριότητας προς τα οικεία οικοσυστήματα και τη λειτουργία και μορφολογία της ακτής, βάσει ενός συνολικού προγραμματισμού της επεμβάσεως, έχοντας υπόψη την ευαισθησία του θαλάσσιου παράκτιου οικοσυστήματος, το οποίο λόγω της φύσης του και της κατά προορισμό χρήσης του χρήζει ιδιαίτερης και εξειδικευμένης προστασίας^[63], καθιστώντας επιβεβλημένη την αυστηρή προστασία του πυρήνα του.

Για την επίτευξη της συνολικής προστασίας του αιγιαλού και της παραλίας αλλά και ταυτοχρόνως της βιώσιμης αξιοποίησής τους, είναι αναγκαία πρωταρχικά η στοιχειοθέτηση ειδικής νομοθετικής μέριμνας, με την οποία θα εξισορροπείται η σύγκρουση μεταξύ της ανάγκης για οικονομική ανάπτυξη και για διατήρηση της ακεραιότητας των πολύτιμων αυτών φυσικών και αισθητικών πόρων^[64]. Αυτή πρέπει να απορρέει εκ των από το άρθρο 24 του Συντάγματος και το δίκαιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης αρχών της προστασίας του περιβάλλοντος ως υπέρτερο δημόσιο αγαθό, της βιώσιμης ανάπτυξης και της φέρουσας ικανότητας του οικοσυστήματος, καθώς και των αρχών της έγκαιρης εκτίμησης, της συνολικής ή σφαιρικής εκτίμησης και της διαβάθμισης των επιπτώσεων της ΜΠΕ^[65], όταν αυτή απαιτείται. Στο ίδιο πνεύμα, η στασιμότητα που εντοπίζεται εν προκειμένω στην κατάρτιση των Θαλάσσιων Χωροταξικών Σχεδίων ενισχύει την αβεβαιότητα του εφαρμοστή του δικαίου και επιτρέπει τις αυθαιρεσίες στον θαλάσσιο και παράκτιο χώρο.

Κρίσιμο, εν κατακλείδι, είναι η αντιμετώπιση των αυθαιρεσιών, η επενδυτική και τουριστική αξιοποίηση, όπως και η εκτέλεση έργων στην παραλία και τον αιγιαλό να μην αντιμετωπίζεται αυτοτελώς, αλλά η οποιαδήποτε επέμβαση να αποτελεί τμήμα Ολοκληρωμένης Διαχείρισης της Παράκτιας Ζώνης, ως συνδυαστικό στοιχείο της αλυσίδας του συστήματος που συνθέτει το παράκτιο οικοσύστημα, στο οποίο η συμπληρωματική και αλληλεξαρτώμενη φύση του θαλάσσιου και του χερσαίου τμήματος συναποτελούν μια ενιαία οντότητα^[66].

- [1]. ΦΕΚ Α'208/05.11.2021.
- [2]. Ενδεικτικές ανθρώπινες δραστηριότητες αποτελούν η αλιεία, οι υδατοκαλλιέργειες, έργα ΑΠΕ, η εκμετάλλευση ορυκτών πόρων, οι τουριστικές και οι βιομηχανικές εγκαταστάσεις.
- [3]. Σιούτη Γ., Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος, Β' Έκδοση 2011, Εκδόσεις Σάκκουλα, σ. 278.
- [4]. Παπακωνσταντίνου Α., Δόμηση στον Αιγιαλό; Προστασία Αιγιαλού και Περιβαλλοντικό Σύνταγμα, ΠερΔικ, 1/2015. 9.
- [5]. Πρβλ. ΣτΕ 3974/2010, σκ. 11: «Επειδή, κατά την έννοια των ανωτέρω συνταγματικών και κοινοτικού δικαίου διατάξεων, εφόσον ο συντακτικός και ο κοινοτικός νομοθέτης, έχοντας επίγνωση του οικολογικού προβλήματος, ανήγαγε το φυσικό περιβάλλον σε αντικείμενο ιδιαίτερης έννομης προστασίας, η προστασία αυτή πρέπει να είναι πλήρης και αποτελεσματική. Κατά συνέπεια, η ως άνω συνταγματική διάταξη καθιστά υποχρεωτική για μεν τον κοινό νομοθέτη και τη Διοίκηση τη λήψη των προς τούτο αναγκαίων προληπτικών και κατασταλτικών μέτρων, και δη είτε κανονιστικών είτε γενικών ατομικών είτε ατομικών, για δε τα δικαστήρια την παροχή αποτελεσματικής προστασίας στο φυσικό περιβάλλον. Εντεύθεν έπεται ότι παράλειψη της Διοικήσεως προς λήψιν των μέτρων αυτών είναι, παράλειψη οφειλόμενης ενεργείας υποκειμένη σε ακύρωση από το Συμβούλιο της Επικρατείας, κατά την έννοια του άρθρου 45 § 4 του κωδ. π.δ. 18/1989, εφόσον άλλως η μεν συνταγματική επιταγή θα μετέπιπτε σε άλλη θεωρητική διακήρυξη αρχής, το δε φυσικό περιβάλλον θα παρέμενε άνευ προστασίας, εκτεθειμένο σε ανεπανόρθωτη καταστροφή, εναντίον της σαφούς βουλήσεως του συνταγματικού νομοθέτη» (βλ. και ΣτΕ 2818/1997, 1978/2002, 1242/2008).
- [6]. Ν. 1650/86, άρθρο 18.2.
- [7]. Πρβλ. ΣτΕ 2795/2012 (επταμ.), 978/2005, 1500/ 2000, 2993/1998, 1434/1998, 3346/1999, 1588/1999.
- [8]. Βλ. ΣτΕ 480/2019: «Εξάλλου, οσάκις αποδεικνύεται αδύνατο να προσδιοριστεί με βεβαιότητα η ύπαρξη ή η έκταση του κινδύνου πρόκλησης ζημίας λόγω της ανεπαρκούς, αλυσιτελούς ή ανακριβούς φύσεως των αποτελεσμάτων της αξιολογήσεως της επικινδυνότητας ενός αποβλήτου, και η πιθανότητα ενός πραγματικού κινδύνου για το περιβάλλον ή τη δημόσια υγεία εξακολουθεί να υπάρχει στην υποθετική περίπτωση που ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε να επέλθει, η αρχή της προφυλάξεως δικαιολογεί τη λήψη περιοριστικών μέτρων».
- [9]. ΣτΕ 978/05 σκ. 7, πρβλ. ΟΛΣτΕ 613/2002, 1507/ 2000, 4634/1997.
- [10]. Τσακαλογιάννη Ι., Νομικά εργαλεία ελέγχου της κρατικής δράσης στον τομέα της κλιματικής αλλαγής, Διπλωματική Εργασία, Νοέμβριος 2020, Νομική ΕΚΠΑ, Ψηφιακό Αποθετήριο Πέργαμος, σ. 13.
- [11]. ΟJ L 240, 19.9.1977, σ. 3–11. Η Σύμβαση συνήφθη από το Συμβούλιο εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Κοινότητας με τις αποφάσεις 77/585/ΕΟΚ και 1999/802/ΕΚ ενώ το Πρωτόκολλο υπεγράφη με την 2009/89/ΕΚ Απόφαση του Συμβουλίου.
- [12]. ΦΕΚ Α' 285/19.12.2001.
- [13]. ΦΕΚ Α' 65/24.04.2019.
- [14]. Όπως τροποποιήθηκε με την § 1 του άρθρου 23 του ν. 4607/2019 (ΦΕΚ Α' 65/24.04.2019).
- [15]. ΣτΕ 1389/2016 σκ. 8-9. Πρβλ. ΣτΕ 2245/2014, 4513/2009, 2402/2009, 3288/2008, 3615/2007 7μ., 3951/2009, 3923/2008, 3869/2008, 2688/2007, 3778/2004.
- [16]. ΣτΕ 660/2019 σκ. 7.
- [17]. Βλ. και ΣτΕ 1668/19 σκ. 15: «ο αιγιαλός, όπως και ο παλιός αιγιαλός, [σημ. πως «παλιός αιγιαλός» είναι η ζώνη ξηράς η οποία προκύπτει από τη μετακίνηση της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, οφείλεται σε φυσικές προσχώσεις ή νόμιμα τεχνικά έργα και προσδιορίζεται από τη νέα γραμμή αιγιαλού και το όριο του παλαιότερα υφιστάμενου αιγιαλού] είναι φυσικό φαινόμενο το οποίο δεν δημιουργείται με πράξη της Πολιτείας, όπως η παραλία, αλλά διαπιστώνεται και καθορίζεται εγκύρως με τη διαδικασία και τα όργανα που ορίζει ο νόμος.» Ο παλιός αιγιαλός, ο οποίος προσδιορίζεται από το φυσικό φαινόμενο της μέγιστης συνήθους ανάβασης των χειμερινών κυμάτων, είναι ανεπίδεκτος κτήσης ιδιωτικών δικαιωμάτων και καθίσταται, με την επέκταση των ορίων της ακτογραμμής προς τη θάλασσα, τμήμα της δημόσιας κτήσης (βλ. ΣτΕ 2482/2017, 1684/2015, 1870/2010 κ.ά.).
- [18]. ΣτΕ 1870/10 σκ. 5. Πρβλ. ΣτΕ 2574/2011, 3462/ 2007, 1446/2003, 1977/2002, 3085/2000, 2644, 2645/1999, 1185/1996, 1329/ 1993, 3143/1992, 951/1988, 523/1977 Ολ.
- [19]. Βλ. ΑΠ 566/12, 598/16, 217/19, 1141/19 τμ. Γ' πολιτικό.
- [20]. ΦΕΚ Α' 245/9.12.2020
- [21]. ΦΕΚ Α'92/7.5.2020
- [22]. Καρατσώλης Κ., Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο, 2020, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 50
- [23]. Ανωτ. υποσ. 2, σ. 282
- [24]. Βλ. άρθρο 2 § 3 ν. 2971/01 : «Κύριος προορισμός των κοινοχρήστων πραγμάτων της παραγράφου 1 είναι

η ελεύθερη και ακώλυτη πρόσβαση του κοινού προς αυτά, καθώς και η επικοινωνία της ξηράς με τη θάλασσα, λιμνοθάλασσα, λίμνη ή ποταμό».

[25]. Βλ. ΑΠ 562/2016 (Α1 Πολιτικό Τμήμα), 721/ 2001, 1522/2002, 573/2008, 1334/2010, 1441/2011, 301/2013 (Γ' Πολιτικό Τμήμα).

[26]. Τσούση Ι. Η προστασία των παράκτιων οικοσυστημάτων, Διπλωματική Εργασία, Νοέμβριος 2020, Νομική ΕΚΠΑ, Ψηφιακό Αποθετήριο Πέργαμος, σ. 29.

[27]. ΑΠ 1141/19 τμ. Γ' πολιτικό.

[28]. Καρατσώλης Κ./Τσακαλογιάννη Ι./Κολοβέντζου Ε., Προστατευόμενες περιοχές: Νομική θεώρηση του σύγχρονου πλαισίου, 2021, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 28. Ενδεικτικά βλ. ΣτΕ 2993/81, 1069/84, 4617/ 86, 3521/92, 2161/94 και 3944/15, σκ. 12: «[...] οι ρυθμίσεις των άρθρων 13 και 15 του ν. 2971/2001 έχουν την έννοια ότι η παραχώρηση δικαιωμάτων απλής χρήσης επί του αιγιαλού και της παραλίας, στους πρωτοβάθμιους ΟΑ για την άσκηση δραστηριοτήτων που είναι, καταρχήν, ήπιες και συμβατές με τον προορισμό των στοιχείων αυτών του φυσικού περιβάλλοντος ως κοινοχρήστων, πρέπει να γίνεται μεμονωμένα και κατά περίπτωση, ύστερα από εξατομικευμένη κρίση της Διοικήσεως, συνοδευόμενη από τα αναγκαία διαγράμματα, με την οποία θα τίθενται και οι αναγκαίοι όροι και περιορισμοί ενόψει των ιδιαίτερων χαρακτηριστικών του υπό παραχώρηση συγκεκριμένου τμήματος του αιγιαλού, προκειμένου να διασφαλισθεί και η κατά προορισμό χρήση του ως κοινόχρηστου αγαθού, [...] δεδομένου ότι οι μόνιμες κατασκευές, πέραν της αλλοίωσης που επιφέρουν στη μορφολογία του αιγιαλού, συνδέονται με δραστηριότητες μη συμβατές με το χαρακτήρα και τον προορισμό του αιγιαλού, ως κοινόχρηστου φυσικού αγαθού, και ως εκ τούτου αποτελούν μη επιτρεπόμενη χρήση εκ του νόμου».

[29]. ΦΕΚ Α'33/14.03.1983.

[30]. Βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 3111/1990, 3682/1986.

[31]. Κατά την έννοια των άρθρων 2, 3 και 4 του ν. 3155/1955 (Α' 63) και του άρθρου 1 του π.δ. 347/1993 (Α'146).

[32]. ΦΕΚ 149 Α/10.08.2018, κύρωση με το άρθρο 4 του ν. 4576/18, ΦΕΚ Α'196/27.11.18.

[33]. Βλ. διευκρινιστική Εγκύκλιος ΥΠΕΝ/ΣΕΝΕ/ 1162/96/7.1.19 (ΑΔΑ: ΩΕΩΗ4653Π8-ΩΔ9) «Σχετικά με την εφαρμογή του άρθρου 52 του ν.4559/2018 (142) υπό το πρίσμα της ΠΝΠ».

[34]. ΦΕΚ Α' 45/09.03.2019

[35]. ΦΕΚ Α'65/24.04.2019.

[36]. ΦΕΚ Α 36/9.3.2021.

[37]. Η περίπτωση εισήχθη με την § 12 του άρθρου 34 ν. 4546/2018.

[38]. ΦΕΚ Α' 95/22.06.1984.

[39]. Βλ. το υπ' αριθ. ΥΠΕΝ/ΔΕΣΕΔΠ/119196/1353/ 10.12.2020 έγγραφο: «Διευκρινήσεις ως προς τις αρμοδιότητες των Συμβουλίων Αρχιτεκτονικής (Σ.Α.) σε σχέση με τις αρμοδιότητες των πρώην Επιτροπών Πολεοδομικού και Αρχιτεκτονικού Ελέγχου (Ε.Π.Α.Ε)», Υπουργείο Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΑΔΑ: ΨΕ-ΟΟ4653Π8-7ΧΒ).

[40]. Εκτός αν επιβάλλεται για λόγους υπέρτερου δημοσίου συμφέροντος, εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης, ασφάλειας, προστασίας αρχαιοτήτων, υγείας ή προστασίας του περιβάλλοντος, βλ. άρθρο 2 § 3 και άρθρο 15 ν. 2971/01.

[41]. Ανωτ. υποσ. 3, σ. 11.

[42]. Πρβλ. 1152/2015, 1155/2016, 2449/2017, 21/ 2019 (επταμ.).

[43]. ΣτΕ 891/2008 σκ. 5: «από τις διατάξεις του άρθρου 970 ΑΚ, ερμηνευόμενου υπό το φως των άρθρων 5 και 24 του Συντάγματος συνάγεται ότι η πράξη, με την οποία, στα πλαίσια της διαχείρισης των κοινοχρήστων πραγμάτων, παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί αυτών, ανήκει στον πυρήνα της κρατικής εξουσίας, αφού η παραχώρηση αυτή έχει ως άμεση και αναγκαία συνέπεια την ευθεία επέμβαση στο δικαίωμα των τρίτων προς ακώλυτη χρήση του κοινοχρήστου πράγματος, σύμφωνα με τον προορισμό του. Ενόψει των ανωτέρω, πράξεις της Διοικήσεως, με τις οποίες παραχωρούνται ιδιαίτερα δικαιώματα επί κοινοχρήστων πραγμάτων, στις οποίες περιλαμβάνονται και εκείνες με τις οποίες παραχωρείται η συνολική διαχείριση και εκμετάλλευση αυτών, καθώς και εκείνες, με τις οποίες καθορίζεται χρηματικό ποσό ως αντάλλαγμα για την παραχώρηση τέτοιου δικαιώματος, αποτελούν εκτελεστές διοικητικές πράξεις, διότι εκδίδονται κατ' ενάσκηση δημοσίας εξουσίας και αποβλέπουν σε δημόσιο σκοπό».

[44]. ΟΛΣτΕ 895/08, 2685/10, 2793/12, 2404/14 ΟΛ.

[45]. Ενδεικτικά: Περιοχές Προστασίας της Βιοποικιλότητας, Ειδικές Ζώνες Διατήρησης, Ζώνες Ειδικής Προστασίας, Εθνικά Πάρκα, Καταφύγια άγριας ζωής, Προστατευόμενα τοπία και προστατευόμενοι φυσικοί σχηματισμοί κ.α., βλ. άρθρο 19 ν. 1650/86 (ΦΕΚ Α 160/ 16.10.1986) όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει.

[46]. Όπως έχει τροποποιηθεί με τις 56468ΕΞ2020/5.6.2020 (Β' 2198), 66404ΕΞ2020/29.06.2020 (Β' 2697), 77616ΕΞ2020/16.07.2020 (Β' 3072) και 51872 ΕΞ 2021 – ΦΕΚ 1798/Β/29.4.2021 ΚΥΑ.

[47]. Και νοούνται κυρίως: α) Οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29

του ν. 2545/1997 (Α' 254), β) Οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων Τουρισμού ΠΟΑΠΔ του άρθρου 10 του ν. 2742/1999 (Α' 207), στις οποίες η αποκλειστική ή η κύρια χρήση είναι η χρήση τουρισμού-αναψυχής, Οι Περιοχές Ειδικά Ρυθμιζόμενης Πολεοδομίας (ΠΕΡΠΟ) του άρθρου 24 του ν. 2508/1997 (Α' 124), στις οποίες επιτρέπονται χρήσεις τουρισμού-αναψυχής, δδ) Τα Δημόσια Ακίνητα, των οποίων ο βασικός χωρικός προορισμός, σύμφωνα με τα οικεία εγκεκριμένα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του ν. 3986/2011 (Α' 152) είναι ο τουρισμός – αναψυχή ή η δημιουργία παραθεριστικού -τουριστικού χωριού ή ο συνδυασμός των παραπάνω χρήσεων και ε) Περιοχές, για τις οποίες εκδίδονται Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν. 3894/2010 (Α' 204) για επενδύσεις στον τομέα του τουρισμού.

[48]. Βλ. § 5 και 6 άρθρου 5 ν. 4179/2013. Σημειώνεται πως αναφέρονται τα νησιά της Ομάδας Ι του άρθρου 4 της υπ' αριθ. 67659/9.12.2013 (ΦΕΚ Β' 3155/12.12.2013) ΚΥΑ, δηλαδή του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό, το οποίο ακυρώθηκε με την απόφαση 3632/2015 ΣτΕ, ενώ στην μεταγενέστερη Απόφαση ΣτΕ 519/17 επί του προηγούμενου Πλαισίου (της υπ' αριθ. 24208/4.6.2009 ΚΥΑ, ΦΕΚ Β' 1138/09), αναφέρεται πως η Διοίκηση έχει υποχρέωση να προβεί σε έγκριση νέου Ειδικού Πλαισίου.

[49]. Άρθρο 6Α ν. 4179/13.

[50]. Σύνθετα τουριστικά καταλύματα είναι τα ξενοδοχειακά καταλύματα της υποπερ. αα' της περ. α' της § 2 του άρθρου 1 του ν. 4276/2014 που ανεγείρονται σε συνδυασμό α) με τουριστικές επιπλωμένες κατοικίες της υποπερ. ββ' της περ. β' της § 2 και β) με εγκαταστάσεις ειδικής τουριστικής υποδομής.

[51]. Δηλαδή σε ακίνητα που ανήκουν στην ιδιωτική περιουσία του Δημοσίου ή ν.π.δ.δ. ή ΟΤΑ ή σε εταιρεία της οποίας το μετοχικό κεφάλαιο ανήκει εξ ολοκλήρου, άμεσα ή έμμεσα, στο Δημόσιο ή σε ν.π.δ.δ. ή σε ΟΤΑ, βλ. άρθρο 10 ν. 3986/11.

[52]. Βέβαια με την επιφύλαξη λόγων εθνικής άμυνας, δημόσιας τάξης και ασφάλειας, προστασίας αρχαίων, του περιβάλλοντος ή της δημόσιας υγείας, και εφόσον προβλέπεται στην οικεία σύμβαση παραχώρησης, βλ. § 3 άρθρου 14 ν. 3986/11.

[53]. ΦΕΚ Α' 204/2.12.2010

[54]. ΟΛΣτΕ 29/2015 σκ. 3 επ.

[55]. Προς επίρρωση της αρχής, απαραίτητο στοιχείο της διαδικασίας έκδοσης απόφασης έγκρισης ΕΣΧΑΣΕ είναι η υποβολή και έγκριση Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) ως προς την εκτίμηση, αξιολόγηση και αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του ΕΣΧΑΣΕ. Γενικά, στη ΣΜΠΕ εξετάζονται και αντιμετωπίζονται οι επιπτώσεις στα ύδατα, το έδαφος, την ατμόσφαιρα και το κλίμα, το ακουστικό περιβάλλον, το τοπίο, τον αιγιαλό, την παραλία, τη βιοποικιλότητα, τη χλωρίδα, την πανίδα, τον πληθυσμό, την ανθρώπινη υγεία, την τοπική οικονομία, τον πολιτισμό, την αστική ανάπτυξη και τις χρήσεις γης (θετική συνέργεια με όλα τα επίπεδα χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού), βλ. ενδεικτικά πρακτικό γνωμοδότησης ΣτΕ 87/20 σκ. 10.

[56]. ΣτΕ 3733/10 σκ. 8. Πρβλ. ΣτΕ 826/2009, 4222/ 2005, 3253/2005, ΣτΕ 3937/2014.

[57]. ΦΕΚ Α' 149/09.08.2016

[58]. Βλ. και εγκύκλιο ΔΔΠ Β 0005692 ΕΞ 2018/ 30.03.2018 της Διεύθυνσης Δημόσιας Περιουσίας του Υπουργείου Οικονομικών (ΑΔΑ: 6760Η-ΕΨ7) με τίτλο: «Παροχή οδηγιών για την εκτέλεση έργων και τη νομιμοποίηση αυθαίρετων κατασκευών (άρθρο 14 & 27 του ν. 2971/2001)».

[59]. Rempis, N., Tsilimigkas G. & Pavlogeorgatos G. (2018). Παράκτιες ζώνες και θαλάσσιος χωροταξικός σχεδιασμός. Η περίπτωση του Δήμου Ιεράπετρας, Κρήτη, 5ο Πανελλήνιο Συνέδριο Πολεοδομίας, Χωροταξίας και Περιφερειακής Ανάπτυξης.

[60]. ΦΕΚ Α' 101/12.06.2018.

[61]. Βλ. Ευρωπαϊκή Επιτροπή, December [2021] infringements package: key decisions, διαθέσιμο στον ακόλουθο σύνδεσμο: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/inf_21_6201. Η Οδηγία απαιτούσε από τα παράκτια κράτη μέλη να καταρτίσουν θαλάσσια χωρικά σχέδια το αργότερο έως τις 31 Μαρτίου 2021 και να υποβάλουν αντίγραφα των σχεδίων στην Επιτροπή και σε άλλα ενδιαφερόμενα κράτη μέλη εντός τριών μηνών από τη δημοσίευσή τους. Βλ. και Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής σχετικά με μια νέα προσέγγιση για τη βιώσιμη γαλάζια οικονομία στην ΕΕ (17.05.2021), COM(2021) 240 final.

[62]. Όπως αναφέρεται στο προοίμιο της Οδηγίας 2014/89/ΕΕ.

[63]. ΣτΕ 885/2019 σκ. 4.

[64]. Ό.π. υποσ. 19, σ. 61.

[65]. ΣτΕ 855/2018, σκ. 22.

[66]. Ό.π. υποσημ. 5, άρθρο 6 Πρωτοκόλλου.

2023

E. Volaki, I. Tsakalogianni, "Observations to Council of State decision no. 2564/2022" - Rejection of an application for annulment of the Presidential Decree entitled "Special Strategic Investment Spatial Development Plan (in Greek: ΕΣΧΑΣΕ): The institutional framework of Strategic Investments, the guarantees for the protection of the natural environment and compatibility with urban planning", published in Legal Magazine Environment and Law.

Περίληψη: Αίτηση ακύρωσης κατά Προεδρικού Διατάγματος με το οποίο εγκρίθηκε Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης στη νήσο Μύκονο. Άρθρο 24 του Συντάγματος. Σημαντικό στοιχείο του φυσικού περιβάλλοντος είναι τα ευαίσθητα νησιωτικά οικοσυστήματα, τα οποία επιδέχονται ήπιας διαχείρισης και σεβασμού της Φέρουσας Ικανότητάς τους. Το θεσμικό πλαίσιο των Στρατηγικών Επενδύσεων, μέσω της ΣΜΠΕ που εκπονείται στο στάδιο του ΕΣΧΑΣΕ και της δημόσιας διαβούλευσης επί αυτής, διασφαλίζει, ως πρώτο στάδιο σχεδιασμού, την προστασία του περιβάλλοντος. Επιτρεπτή η θέσπιση διαφοροποιήσεων από τις προβλέψεις της ΖΟΕ υπό προϋποθέσεις. Ανεπίκαιρη η ΖΟΕ Μυκόνου ενόψει παρέλευσης ικανού χρονικού διαστήματος και της θέσπισης νεότερης πολεοδομικής νομοθεσίας. Τα κριτήρια σχεδιασμού και οι περιβαλλοντικές επιπτώσεις, σε συνδυασμό με το σύνολο των σχετικών στοιχείων του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου, αξιολογήθηκαν με αιτιολογημένη κρίση από την Διοίκηση. Απορρίπτει την αίτηση.

I. Εισαγωγικά – Το ιστορικό της υπόθεσης

Αντικείμενο της εν λόγω δικαστικής διαφοράς αποτέλεσε η αίτηση ακύρωσης του Δήμου Μυκόνου κατά του Προεδρικού Διατάγματος περί εγκρίσεως Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 ν. 3894/2010 (κατά τον κρίσιμο χρόνο της εγκρίσεως του προσβαλλομένου ΕΣΧΑΣΕ, νυν άρθρου 7 ν. 4864/2021) με την ονομασία «Τουριστική Ανάπτυξη στη Μύκονο» στην θέση «Καραπέτης» στην Δημοτική Κοινότητα Άνω Μεράς του Δήμου Μυκόνου, Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου (Δ' 304/10.06.2020). Το Ανώτατο Ακυρωτικό Δικαστήριο επιβεβαίωσε τον δυνητικά βιώσιμο χαρακτήρα των ΕΣΧΑΣΕ ως εργαλείων υλοποίησης επενδύσεων και ταυτόχρονης προστασίας του περιβάλλοντος, υπό προϋποθέσεις, επί περιοχών με ιδιαίτερα πολεοδομικά ή και περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά, όπως η νήσος της Μυκόνου, απορρίπτοντας την αίτηση ακύρωσης του Δήμου Μυκόνου.

Συνοπτικά, η συγκεκριμένη επενδυτική πρόταση περιελάμβανε τη δημιουργία πρότυπης ξενοδοχειακής μονάδας 5*, η οποία θα εναρμονιζόταν πλήρως στα ιδιαίτερα φυσικά και ανθρωπογενή χαρακτηριστικά της Μυκόνου, μαζί με συνοδευτικές εγκαταστάσεις (χώροι άθλησης, κέντρο ευεξίας, κ.α.) και πρόταση για χωροθέτηση καταφυγίου τουριστικών σκαφών. Μετά την υπαγωγή της εν λόγω επενδυτικής πρότασης στο καθεστώς των Στρατηγικών Επενδύσεων με την υπ' αρ. 38/8.05.2019 απόφαση της Διυπουργικής Επιτροπής Στρατηγικών Επενδύσεων (ΔΕΣΕ) (Β' 1624), ακολούθησε η διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης επί της Στρατηγικής Μελέτης Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) της προτάσεως σχεδιασμού του προσβαλλομένου ΕΣΧΑΣΕ και εν συνεχεία η εισήγηση του Κεντρικού Συμβουλίου Διοικήσεως για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας (ΚΣΔΑΔΠ) προς τους αρμοδίους Υπουργούς για την έκδοση του Προεδρικού Διατάγματος περί εγκρίσεως του ΕΣΧΑΣΕ.

Μετά την επεξεργασία του σχεδίου ΠΔ από το Συμβούλιο της Επικρατείας και την ενσωμάτωση σχετικών τροποποιήσεων και διορθώσεων, το ΠΔ δημοσιεύτηκε στην Εφημερίδα της Κυβερνήσεως (ΦΕΚ Δ' /304/10-06-2020). Με το Προεδρικό Διάταγμα: α) εγκρίθηκε το εν λόγω ΕΣΧΑΣΕ, β) ρυθμίστηκε ο χωρικός προορισμός του αναπτυσσόμενου μέσω του ΕΣΧΑΣΕ ακινήτου και καθορίστηκαν χρήσεις γης και όροι δομήσεως, γ) επικυρώθηκαν οι οριογραμμές του διατρέχοντος τμήμα του ακινήτου υδατορέματος, δ) εγκρίθηκε η εκπονηθείσα για το ΕΣΧΑΣΕ Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) και ε) θεσπίστηκαν όροι, περιορισμοί και κατευθύνσεις για την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος εντός και πλησίον του χώρου της επένδυσης. Εν συνεχεία, ο Δήμος Μυκόνου κατέθεσε αίτηση ακύρωσης κατά του Προεδρικού Διατάγματος αυτού, με τον φορέα της επένδυσης να ασκεί σχετική παρέμβαση υπέρ διατηρήσεώς της ισχύος του.

Στη απόφασή της επί της αιτήσεως ακυρώσεως, η οποία τελικώς απερρίφθη, το ΣτΕ προχώρησε σε μία εκτενή ανάλυση του νομικού πλαισίου Στρατηγικών Επενδύσεων, της διαδικασίας χωροθέτησης μέσω ΕΣΧΑΣΕ και της νομοθεσίας περί οργανωμένων υποδοχών τουριστικών δραστηριοτήτων του ν. 4179/2013

1. ΠΕ 87/2020

σε αντιδιαστολή με την άναρχη, διάσπαρτη δημιουργία τουριστικών εγκαταστάσεων² και επανέλαβε τη διαχρονική στάση του περί προστασίας των ευαίσθητων οικοσυστημάτων των μικρών νησιών³. Εν τέλει, η Ολομέλεια του ΣτΕ ανέπτυξε τον συλλογισμό πως επιτρέπεται, μέσω των ΕΣΧΑΣΕ και υπό αυστηρές προϋποθέσεις, ο σχεδιασμός και η υλοποίηση επενδύσεων με διττό ρόλο: αφενός, την αναβάθμιση και ανάδειξη του τουριστικού προϊόντος και αφετέρου τη διασφάλιση της προστασίας του περιβάλλοντος.

Εξάλλου, ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης ανάπτυξης, όπως αυτή αποτυπώνεται στα άρθρα 24 και 106 του Συντάγματος, δεν αποκλείει την επενδυτική δραστηριότητα σε περιοχές με ιδιαίτερη περιβαλλοντική και πολιτιστική ταυτότητα. Αντιθέτως, επιτάσσει τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό κατά μείζονα λόγο για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων όπως τα μικρά νησιά – τα οποία αποτελούν οικοσυστήματα ευάλωτα σε εξωγενείς επεμβάσεις και επιδέχονται μόνον ήπια ανάπτυξη, οικιστική, τουριστική και εν γένει οικονομική -επί τη βάση χωροταξικών σχεδίων- η οποία πρέπει να σέβεται το φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον, τον ιδιαίτερο χαρακτήρα και την «Φέρουσα Ικανότητα» κάθε νήσου⁴.

Η συλλογιστική επί της αίτησης ακύρωσης, η οποία εισήχθη προς εξέταση από την Ολομέλεια του Δικαστηρίου λόγω της σπουδαιότητάς της, προσανατολίστηκε γύρω από δύο κύριους άξονες: καταρχάς, δόθηκε ιδιαίτερη έμφαση στην λειτουργία των ΕΣΧΑΣΕ ως ειδικών πολεοδομικών εργαλείων χωροθέτησης δραστηριοτήτων με ταυτόχρονη διασφάλιση της περιβαλλοντικής προστασίας – κατά δεύτερον, εξετάστηκε η συμβατότητα του προσβαλλόμενου σχεδίου με τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και η δυνατότητα θέσπισης εξαιρετικών παρεκκλίσεων από το ισχύον πλαίσιο μέσω του ΕΣΧΑΣΕ.

II. Τα ΕΣΧΑΣΕ ως εργαλεία βιώσιμης επενδυτικής ταυτότητας

Με την υπό σχολιασμό απόφαση το Ανώτατο Διοικητικό Δικαστήριο έκρινε τη νομιμότητα του Π.Δ έγκρισης του ΕΣΧΑΣΕ σύμφωνα με τις διατάξεις του ν. 3894/2010, όπως ίσχυαν κατά την έκδοση του, και των περιβαλλοντικών όρων αυτού, επικυρώνοντας το θεσμικό πλαίσιο του *Ειδικού Σχεδίου Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων* (ΕΣΧΑΣΕ) αλλά και τη σημασία του στον ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό. Αρχικά, το ΣτΕ στο σκεπτικό του επεσήμανε τον ορισμό των Στρατηγικών Επενδύσεων σύμφωνα με το ν. 3894/2010, εργαλείο των οποίων αποτελούν τα ΕΣΧΑΣΕ⁵, όπου προβλέπεται ότι ως «Στρατηγικές επενδύσεις νοούνται οι παραγωγικές επενδύσεις που επιφέρουν ποσοτικά και ποιοτικά αποτελέσματα σημαντικής εντάσεως στη συνολική εθνική οικονομία και προάγουν την έξοδο της χώρας από την οικονομική κρίση και αφορούν ιδίως στην κατασκευή...εκσυγχρονισμό υφιστάμενων υποδομών, εγκαταστάσεων και δικτύων», μεταξύ άλλων και στον τομέα του τουρισμού, εφόσον πληρούν επιπροσθέτως προϋποθέσεις ενίσχυσης της εθνικής οικονομίας, προστασίας του περιβάλλοντος και εξοικονόμησης ενέργειας. Εν συνεχεία, επικύρωσε το θεσμικό πλαίσιο του ειδικού πολεοδομικού εργαλείου των ΕΣΧΑΣΕ, επισημαίνοντας σε αντιδιαστολή με το πλαίσιο της διάσπαρτης εκτός σχεδίου δόμησης τα εξής:

1. Με την έγκριση ΕΣΧΑΣΕ επιτυγχάνεται ο σχεδιασμός ιδιωτικών ακινήτων, τα οποία θα υποδεχτούν επενδυτικές δραστηριότητες στρατηγικής σημασίας και μεγέθους, αφού αξιολογηθούν πρωτίστως τα ποιοτικά και ποσοτικά χαρακτηριστικά της προτεινόμενης επένδυσης για το εκάστοτε ακίνητο⁶.
2. Τα ΕΣΧΑΣΕ αποτελούν κατά νόμο οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων⁷ και ως εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού ικανοποιούν την επιδίωξη των χωροταξικών πλαισίων (Γενικού, Ειδικού και Περιφερειακών) για την οργανωμένη εγκατάσταση των παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εντός εκτάσεων που αποτέλεσαν αντικείμενο σχεδιασμού, αντί της απρογραμματίστης, αποσπασματικής και επομένως διάσπαρτης εκτός σχεδίου εγκαταστάσεως των εν λόγω δραστηριοτήτων, εν προκειμένω τουριστικών δραστηριοτήτων.

2. Σημειώνεται πως σύμφωνα με το εδ. ιγ της παρ. 1 του άρθρου 1 ν. 4447/2016 (ιγ) Οργανωμένοι υποδοχείς δραστηριοτήτων ορίζονται ως οι περιοχές που αναπτύσσονται βάσει ολοκληρωμένου σχεδιασμού, προκειμένου να λειτουργήσουν κατά κύρια ή αποκλειστική χρήση ως οργανωμένοι χώροι ανάπτυξης παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων. Ως οργανωμένοι υποδοχείς δραστηριοτήτων νοούνται ιδίως οι Περιοχές Ολοκληρωμένης Τουριστικής Ανάπτυξης (ΠΟΤΑ) του άρθρου 29 του ν. 2545/1997 (Α' 254), οι Περιοχές Οργανωμένης Ανάπτυξης Παραγωγικών Δραστηριοτήτων (ΠΟΑΠΔ) του άρθρου 24 του ν. 1650/1986 (Α' 160), οι Οργανωμένοι Υποδοχείς Μεταποιητικών και Επιχειρηματικών Δραστηριοτήτων της παρ. 4 του άρθρου 41 του ν. 3982/2011 (Α' 143), τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (ΕΣΧΑΔΑ) του άρθρου 12 του ν. 3986/2011 (Α' 152) και τα Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (ΕΣΧΑΣΕ) του άρθρου 24 του ν. 3894/2010 (Α' 204) και του ν. 4608/2019 (Α' 66).»

3. ΣτΕ 1429/2022, 1304/2018, 3526/2017, 387/2014, 1421/2013, 878/2012, 3920/2010, ΣτΕ 413 – 414/2005 κ.ά.

4. ΣτΕ ΟΛ. 3920/2010, 2489/2006, 3478/2000. Στη νομολογία δεν δίνεται ευθύς ορισμός της φέρουσας ικανότητας, παρόλα αυτά επαναλαμβάνεται σε πλήθος αποφάσεων σε συνάρτηση με τη βιώσιμη ανάπτυξη (οικιστική, τουριστική και γενικώς οικονομική), με την οποία τοποθετείται σε μία σχέση αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης (βλ. Τσακαλογιάννη Ι. Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 1429/2022, ΠερΔικ 4/2022, σ. 621). Ο κανόνας αυτός που τίθεται είναι σε εναρμόνιση με τον θεσμοθετημένο επί του παρόντος ορισμό της φέρουσας ικανότητας στο άρθρο 64 του Ν. 4964/2022, σύμφωνα με τον οποίο «Ως Φέρουσα Ικανότητα (ΦΙ) ενός χωρικού συστήματος, νοούνται τα μέγιστα ανεκτά όρια επιβαρύνσεων ή και μεταβολών των συνθηκών που επικρατούν σε αυτό, πέραν των οποίων παύει να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στο φυσικό περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία που διαβίει σε αυτό, με αποτέλεσμα να προκαλούνται υπέρμετρες ή μη αναστρέψιμες φθορές στο φυσικό περιβάλλον και να ασκούνται αρνητικές πιέσεις στο ανθρωπογενές περιβάλλον και στην κοινωνία».

5. Άρθρο 24 ν. 3894/2010: «1. για την πραγματοποίηση Στρατηγικών Επενδύσεων επί ιδιωτικών ακινήτων δύναται μετά από απόφαση ΔΕΕ να καταρτίζονται από τη Γενική Γραμματεία Στρατηγικών Επενδύσεων, Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων...».

6. Σκ. 34 σχολιαζόμενης.

7. Άρθρο 1 παρ. 1 περ. β. Ν.4179/2013, άρθρο 1 ν. 4447/2016 και άρθρο 8 παρ. 9 περ. γ ν. 4447/2016.

3. Με τα εν λόγω σχέδια τίθενται οι γενικές ρυθμίσεις για τον πολεοδομικό σχεδιασμό των υπό αξιοποίηση ακινήτων, οι δε ρυθμίσεις αυτές αποτελούν τη βάση για την εν συνεχεία υλοποίηση των επενδυτικών σχεδίων.

4. Μέσω της επιβαλλόμενης εκ της νομοθεσίας διαδικασίας Στρατηγικής Εκτίμησης των Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων του προτεινόμενου σχεδίου, επιτυγχάνεται η περιβαλλοντική έγκριση των ΕΣΧΑΣΕ με την ενσωμάτωση σε αυτά κριτηρίων για την προστασία του περιβάλλοντος στην περιοχή της επενδύσεως, τα οποία είναι δεσμευτικά κατά τη μεταγενέστερη περιβαλλοντική αδειοδότηση των επιμέρους έργων που θα υλοποιηθούν εντός του ακινήτου.

Εν συνεχεία και αφού ανέλυσε τη διαδικασία έγκρισης τους, το ΣτΕ κατέληξε στην κρίση ότι τα ΕΣΧΑΣΕ εντασσόμενα στο πολεοδομικό στάδιο του χωρικού σχεδιασμού στο ίδιο επίπεδο με τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια⁸ (ΤΠΣ) αποτελούν:

α) πολεοδομικό σχεδιασμό προς επίτευξη αναπτυξιακού στόχου, β) προϊόν συστηματικής επιστημονικής τεκμηρίωσης, η οποία επιτυγχάνει με την εκπόνηση ΣΜΠΕ και με τη διαδικασία της δημόσιας διαβούλευσης με τους αρμόδιους φορείς και το ευρύ κοινό⁹.

Άλλωστε, ως είναι γνωστό εκ της ισχύουσας νομοθεσίας, η έγκριση ΕΣΧΑΣΕ συνιστά το πρώτο στάδιο σχεδιασμού του υπό αξιοποίηση ιδιωτικού ακινήτου, κατά το οποίο προσδίδεται η επενδυτική ταυτότητα σε αυτό με την υπαγωγή σε μια από τις γενικές κατηγορίες των χρήσεων γης¹⁰. Πρόκειται συνεπώς, για «καταρχήν σχεδιασμό» ενός έργου που στοχεύει στη βιώσιμη ανάπτυξη της προτεινόμενης χρήσης γης και αποτελεί το έρεισμα για τις υπόλοιπες διοικητικές πράξεις των επιμέρους έργων που θα χωροθετηθούν εντός του ακινήτου.

Συνοψίζοντας, το ΣτΕ κατέληξε στο πολύ ορθό, κατά τη γνώμη μας, συμπέρασμα, πως το θεσμικό πλαίσιο των Στρατηγικών Επενδύσεων, μέσω της ΣΜΠΕ που εκπονείται στο πλαίσιο του ΕΣΧΑΣΕ και της εκτενούς δημόσιας διαβούλευσης που ακολουθεί, διασφαλίζει, ήδη από το πρώτο αυτό στάδιο του σχεδιασμού, την μη αλλοίωση και την εν γένει προστασία του περιβάλλοντος της περιοχής της επενδύσεως και γι' αυτόν ακριβώς τον λόγο υπερτερεί του πλαισίου της εκτός σχεδίου δόμησης και δημιουργίας ξενοδοχειακών μονάδων κατά τη διαδικασία Πρότυπων Περιβαλλοντικών Δεσμεύσεων (ΠΠΔ)¹¹ – διαδικασία που δεν απαιτεί αντίστοιχη περιβαλλοντική μελέτη ή δημόσια διαβούλευση. Έκρινε, συνεπώς, ότι το επενδυτικό σχέδιο δημιουργίας ενός ολοκληρωμένου, υψηλής ποιότητας και αισθητικής τουριστικού συγκροτήματος απόλυτα εναρμονισμένου με τα ιδιαίτερα φυσικά και ανθρωπογενή χαρακτηριστικά της Μυκόνου προγραμματιζόμενο με όρους ήπιας ανάπτυξης, όπως προωθήθηκε με το πολεοδομικό εργαλείο του ΕΣΧΑΣΕ και εγκρίθηκε με Π.Δ., αποτελεί οργανωμένο πολεοδομικό σχεδιασμό βασιζόμενο σε ελεγχόμενο πλαίσιο δόμησης, και άρα είναι συμβατό με την συνταγματική επιταγή του άρθρου 24.

III. Η συμβατότητα χωρικής ανάπτυξης και πολεοδομικής οργάνωσης – Τα Χωροταξικά Πλαίσια

Ως προς τον λόγο ακύρωσης του προβαλλόμενου ΠΔ περί αντιθέσεώς του προς τις κατευθύνσεις του Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΠΠΧΣΑΑ) Νοτίου Αιγαίου (ΦΕΚ 1487/Β'/10.10.2003)¹², το Δικαστήριο έκρινε πως ο σχεδιασμός της χωροθέτησης του τουριστικού συγκροτήματος στην ευρύτερη περιοχή ενδιαφέροντος ήταν επαρκής, καθώς έλαβε υπόψη τις κατευθύνσεις και τις προτάσεις του Περιφερειακού Πλαισίου, όπως και τις ρυθμίσεις της μεταγενέστερης αυτού ΖΟΕ¹³ η οποία κατά την κατάρτισή της έλαβε με τη σειρά της υπόψη τις σχετικές με τον τουρισμό κατευθύνσεις του Πλαισίου¹⁴ - και η περιοχή ήταν, κατ' αρχήν, κατάλληλη για την ανάπτυξη τουριστικών δραστηριοτήτων. Επιπλέον, προς την πληρότητα των χωροταξικών κατευθύνσεων, κατά το σκεπτικό, ο σχεδιασμός του έργου ακολούθησε τις κατευθύνσεις του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρι-

8. Άρθρο 7 Ν. 4447/2016

9. Σκ. 34 σχολιαζόμενη.

10. Βλ. άρθρο 1 παρ. 1 ν. 3894/2010 και άρθρο 1 Ν. 4864/2021

11. Βλ. Υ.Α. 59845/2012 (ΦΕΚ 3438/Β' 24.12.2012), Πρότυπες Περιβαλλοντικές Δεσμεύσεις (ΠΠΔ) για έργα και δραστηριότητες της Κατηγορίας Β της 6ης Ομάδας «Τουριστικές εγκαταστάσεις και έργα αστικής ανάπτυξης, κτιριακού τομέα, αθλητισμού και αναψυχής» του Παραρτήματος VI της υπ' αριθμ. 1958/2012 (ΦΕΚ 21/Β) υπουργικής απόφασης, όπως τροποποιήθηκε και ισχύει, και ειδικότερα για τα έργα και τις δραστηριότητες με α/α 2, 3, 4, 5, 6, 9, 12, 13 και 18.

12. Τα τελευταία χρόνια αλλά εντονότερα πρόσφατα (βλ. ΠΕ 196/2021) το ΣτΕ επεσήμανε στην Διοίκηση, ενόψει της συνταγματικής επιταγής για χωροταξικό σχεδιασμό, την αναγκαιότητα για ταχεία έγκριση του νέου Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου και του νέου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό.

13. Για μεν τον οικισμό της Χώρας Μυκόνου έχει εγκριθεί ΓΠΣ με την υπ' αρ. 28783/1406/1987 απόφαση του Υπουργού ΠΕΧΩΔΕ, Δ' 656, για δε την εκτός εγκεκριμένου ρυμοτομικού σχεδίου και εκτός ορίων οικισμών προϋφισταμένων του έτους 1923 περιοχή του Δήμου Μυκόνου έχει καθορισθεί Ζώνη Οικιστικού Ελέγχου με το ΠΔ της 07.03.2005, Δ' 243/08.03.2005, όπως τροποποιήθηκε με το ΠΔ της 08.02.2012, ΑΑΠ 65/02.03.2012.

14. Με το άρθρο 29 του ν. 1337/1983 προεβλέφθησαν οι Ζώνες Οικιστικού Ελέγχου (ΖΟΕ), οι οποίες θεσπίζονται με προεδρικά διατάγματα, περιέχουν στοιχεία χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού και αποσκοπούν στον άμεσο έλεγχο των χρήσεων γης, προκειμένου να ανασχεθεί η άναρχη οικιστική εξάπλωση και η εξ αυτής υποβάθμιση και καταστροφή του περιβάλλοντος, καθώς και η δημιουργία πραγματικών καταστάσεων που θα είχαν ως συνέπεια να δυσχεραίνεται ο μελλοντικός σχεδιασμός των περιαστικών περιοχών. Κατά την κατάρτιση δε των ΖΟΕ εφαρμόζεται η αρχή της βιώσιμου ανάπτυξεως, βλ. ΣτΕ 2974/2010, 3754-5/2009 κ.α.

σμό, παρόλη την ακύρωσή του από το ΣτΕ¹⁵, καθώς και την μελέτη του υπό εκπόνηση «νέου» ΠΠΧΣΑΑ Νοτίου Αιγαίου.

Περαιτέρω, επί του ισχυρισμού πως το ισχύον ΠΠΧΣΑΑ Νοτίου Αιγαίου προωθούσε τον περιορισμό της ίδρυσης νέων ξενοδοχειακών μονάδων, το Δικαστήριο διευκρίνισε πως αυτός ο στόχος αφορούσε τις μεμονωμένες εκτός σχεδίου τουριστικές δραστηριότητες και όχι τους οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων, οι οποίοι υλοποιούνται μέσω ενός «μηχανισμού οργανωμένης αναπτύξεως», όπως στην προκειμένη περίπτωση με το εν λόγω ΕΣΧΑΣΕ.

Εξάλλου, όπως έχει διαπιστώσει επανειλημμένα και το ίδιο το ΣτΕ¹⁶ και όπως επανέλαβε και στη σχολιαζόμενη απόφαση, ο παρωχημένος χαρακτήρας του χωροταξικού πλαισίου ή η τυχόν ολιγωρία της Διοίκησης να εκπονήσει νέο, όπως στην περίπτωση του νέου ΕΧΠ για τον Τουρισμό, το οποίο εκκρεμεί, δεν συνεπάγεται αδυναμία ανάπτυξης τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα – αντιθέτως, αυτή θα πρέπει να πραγματοποιηθεί βάσει των προβλέψεων που τυχόν υπάρχουν σε υφιστάμενα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, καθώς και στον σχεδιασμό κατωτέρου ιεραρχικής επιπέδου, στον οποίο περιλαμβάνεται και η ΖΟΕ Μυκόνου.

IV. Η επιτρεπτή καταρχήν μέσω ΕΣΧΑΣΕ θέσπιση παρεκκλίσεων από τον πολεοδομικό σχεδιασμό – Οι τροποποιήσεις στη ΖΟΕ Μυκόνου

Μία εξαιρετικά σημαντική κρίση του Ανωτάτου Ακυρωτικού αφορούσε την μη ανατροπή του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού από το εργαλείο του ΕΣΧΑΣΕ και, τελικώς, την επιτρεπτή καταρχήν δυνατότητα τροποποίησης των ισχυουσών διατάξεων από αυτό. Συγκεκριμένα, ενόψει του ειδικού και αποκλειστικού για τα ΕΣΧΑΣΕ νομοθετικού καθεστώτος, κατά ρητή πρόβλεψη της παρ. 4 του άρθρου 12 ν. 3986/2011, όπως εφαρμόζεται αναλογικά στην περίπτωση των ΕΣΧΑΣΕ βάσει του της παρ. 2 του άρθρου 24 ν. 3894/2010, δύναται με ΕΣΧΑΣΕ να επιτυγχάνεται η τροποποίηση εγκεκριμένων Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΕΠΣ), Τοπικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΤΠΣ), Γενικών Πολεοδομικών Σχεδίων (ΓΠΣ), Σχεδίων Χωρικής και Οικιστικής Οργάνωσης Ανοικτών Πόλεων (ΣΧΟΟΑΠ), Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου (όπως εδώ, της ΖΟΕ Μυκόνου) και άλλων σχεδίων χρήσεων γης, εφόσον η τροποποίηση αυτή καθίσταται αναγκαία για την ολοκληρωμένη ανάπτυξη της επένδυσης - ιδίως στις περιπτώσεις που οι υφιστάμενες ρυθμίσεις και κατευθύνσεις είναι ασαφείς ή απορρέουν από ανεπίκαιρα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια¹⁷.

Συμπληρώνοντας αυτή τη νομοθετική πρόβλεψη με το παράδειγμα του εξεταζόμενου ΕΣΧΑΣΕ, για το οποίο προβλέπονταν ειδικότερες λεπτομέρειες οι οποίες διαφοροποιούνταν σε ένα βαθμό των προβλεπόμενων της ΖΟΕ Μυκόνου¹⁸, το Δικαστήριο τόνισε πως τόσο το θεσμικό πλαίσιο των ΕΣΧΑΣΕ (ν. 3894/10 και αναλογικά ο ν. 3986/11) όσο και ο Ν. 4447/2016, κατά τον οποίο τα ΕΣΧΑΣΕ αποτελούν Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (εδάφιο γ' της παρ. 7 του άρθρου 8) για τα οποία εφαρμόζεται αποκλειστικά το οικείο θεσμικό τους πλαίσιο (εδάφιο ε' ίδιας παραγράφου) και τα οποία εντάσσονται ιεραρχικά στο ίδιο επίπεδο σχεδιασμού με τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (ΤΠΣ, εδάφιο δ' της παρ. 1 του άρθρου 8) συνθέτουν ένα ιδιαίτερο καθεστώς, το οποίο επιτρέπει την τροποποίηση υφισταμένων στην περιοχή της εκάστοτε επενδύσεως ΤΠΣ (ΓΠΣ και ΣΧΟΟΑΠ) καθώς και υφισταμένων ΖΟΕ, εφόσον αυτό κριθεί επιβεβλημένο για την αποτελεσματική αξιοποίηση της επένδυσης. Αυτό όμως υπό την προϋπόθεση, κατά το ΣτΕ, πως για τη θέσπιση των σχεδιαζόμενων τροποποιήσεων λαμβάνονται υπόψη οι γενικότερες «κατευθύνσεις» των Σχεδίων και των ΖΟΕ¹⁹, ώστε να μην ανατρέπεται: α) ο χωροταξικός σχεδιασμός της περιοχής της επένδυσης β) η γενική πρόταση πολεοδομικής οργάνωσης που τυχόν έχει καθιερωθεί με τα ισχύοντα πολεοδομικά σχέδια της περιοχής και γ) τα περιοριστικά των οικιστικών πιέσεων πολεοδομικά ή άλλης φύσεως μέτρα βάσει ΖΟΕ. Συνεπώς, το Δικαστήριο θεωρεί, καταρχήν, επιτρεπτή τη θέσπιση παρεκκλίσεων από τον υπάρχοντα πολεοδομικό σχεδιασμό μέσω του πολεοδομικού εργαλείου των ΕΣΧΑΣΕ, αρκεί όμως αυτός να μην ανατρέπεται ουσιωδώς ως προς τις κατευθύνσεις και τον σκοπό του – στοιχεία τα οποία αποτελούν το «όριο» διάγνωσης της υπέρβασης ή μη της εκάστοτε σχεδιαζόμενης παρέκκλισης.

15. Το εγκριθέν Ειδικό Πλαίσιο του 2013 ακυρώθηκε με την 3632/2015 απόφαση του ΣτΕ και το προηγούμενο χρονολογούμενο το έτος 2009 κρίθηκε πως δεν αναβιώνει (σκ.18).

16. ΣτΕ 519/2017, σκέψη 6, πρβλ. και ΣτΕ 3043/2011 σκ. 12-14 και ΠΕ 70/2017.

17. Ως ανεπίκαιρα νοούνται ιδίως τα χωροταξικά και πολεοδομικά σχέδια που δεν έχουν υπαχθεί σε διαδικασία αξιολόγησης ή/και τροποποίησης ή αναθεώρησης μετά την πάροδο 5 και πλέον ετών από την έγκριση ή την τελευταία αναθεώρηση ή τροποποίησή τους (παρ. 4 του άρθρου 12 ν. 3986/2011).

18. Κατά την ΣΜΠΕ: «συντρέχει η ανάγκη ενσωμάτωσης ορισμένων διαφοροποιήσεων από τους όρους και τις ειδικές διατάξεις της ΖΟΕ Μυκόνου, οι οποίες είναι λελογισμένες, πολεοδομικά ορθολογικές και εξασφαλίζουν την προστασία του φυσικού περιβάλλοντος, της φυσιογνωμίας και της αισθητικής της περιοχής (...)» (σελ. 4-15). Οι διαφοροποιήσεις την αυξημένη δυναμικότητα του ξενοδοχειακού συγκροτήματος σε κλίνες (192, αντί των 150), την αφετηρία μετρήσεως του ύψους των κτιρίων από το διαμορφωθέν και όχι από το φυσικό έδαφος, την κάλυψη του πρώτου ορόφου των κτιρίων, η οποία ταυτίζεται με εκείνη του ισογείου, αντί του 70% αυτής, και την κατασκευή υπογείων υδατοδεξαμενών στα κτίρια ανεξαρτήτως των ορόφων τους.

19. Παραπέμποντας στο άρθρο 8 παρ. 4 περ. β' του ν. 4447/2016 ως ισχύει, προβλεπόμενα ρητώς πως «β) Τα Ειδικά Χωρικά Σχέδια πρέπει να εναρμονίζονται με τα Ειδικά και Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, καθώς και με τις κατευθύνσεις της οικείας αναπτυξιακής πολιτικής και λαμβάνουν υπόψη τις κατευθύνσεις των εγκεκριμένων Τοπικών Χωρικών Σχεδίων και Ζωνών Οικιστικού Ελέγχου». Στην πρόβλεψη αυτή ως ισχύει (άρθρο 8 παρ. 1 περ. γ') ορίζεται πως: «γ. Τα Ε.Π.Σ. εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις των Περιφερειακών και των Ειδικών Χωροταξικών Πλαίσίων και περιέχουν τις αναγκαίες ρυθμίσεις για την επίτευξη των σκοπών τους, εντός της περιοχής επέμβασης. Εκτός της περιοχής επέμβασης είναι κατ' εξαίρεση επιτρεπτό τα Ε.Π.Σ. να προσδιορίζουν υποδομές, μέτρα και όρους που είναι αναγκαίοι για την οργανική ενσωμάτωση της περιοχής επέμβασης στην ευρύτερη περιοχή που την περιβάλλει.»

Επί αυτού και πιο συγκεκριμένα, η Ολομέλεια του Δικαστηρίου έκρινε ρητώς ως ανεπίκαιρες τις ρυθμίσεις της ΖΟΕ Μυκόνου, καθώς δεν είχαν αξιολογηθεί ούτε τροποποιηθεί από το έτος 2005 (έτος θέσπισής της) ενόψει και του ότι ούτε από τις διατάξεις του μεταγενεστέρου της ΖΟΕ ΠΔ της 08.02.2012 τροποποιήθηκαν οι βασικές ρυθμίσεις της²⁰. Ταυτόχρονα, είχαν έκτοτε επέλθει μεταβολές στην νομοθεσία για τον χωρικό και τον πολεοδομικό σχεδιασμό (ν. 4447/16 και ν. 4067/2012 – ΝΟΚ), και στην τουριστική νομοθεσία, με την εισαγωγή της έννοιας των οργανωμένων υποδοχέων και του εργαλείου των ΕΣΧΑΣΕ – στοιχεία τα οποία, λόγω της μεταγενέστερης της ΖΟΕ θέσπισής τους και του πλέον σύγχρονου χαρακτήρα τους, καθιστούσαν τις προβλέψεις της δεκτικές τροποποιήσεων – και άρα επέτρεπαν τις μέσω του ΕΣΧΑΣΕ προωθούμενες διαφοροποιήσεις. Υπό τον εν λόγω συλλογισμό και με την κρίση ότι πρόκειται για μια ήπιας μορφής ανάπτυξη που κατά τα λοιπά συνάδει με τους όρους της ΖΟΕ Μυκόνου, το Δικαστήριο έκρινε ότι καταρχήν δικαιολογούνται οι αιτούμενες παρεκκλίσεις και ειδικότερα έκρινε ως αποδεκτή την αιτούμενη παρέκκλιση από τη ΖΟΕ Μυκόνου αναφορικά με την αριθμητική αύξηση των κλινών από 150 (που προέβλεπε ως ανώτατο όριο η ΖΟΕ) σε 192 κλίνες, την αφετηρία μετρήσεως του ύψους των κτιρίων από τη διαμορφωμένη στάθμη του εδάφους και όχι από το φυσικό έδαφος, την κατασκευή υπόγειων υδατοδεξαμενών στα κτίρια ανεξαρτήτως των ορόφων τους (η ΖΟΕ προέβλεπε τη δυνατότητα υπόγειων υδατοδεξαμενών σε διώροφα κτίρια κατοικίας), αποδεχόμενο μάλιστα και την τεκμηρίωση της ΣΜΠΕ ότι τον επιλεγέν σενάριο αποτελεί μια πρόταση «ευμενέστερης χωρικής οργάνωσης από την υφιστάμενη για το οικιστικό, φυσικό και πολιτιστικό περιβάλλον»²¹.

Σημειωτέον πως οι διαφοροποιήσεις από τους όρους της ΖΟΕ είχαν ήδη κριθεί από την αρμόδια Υπηρεσία (Διεύθυνση Πολεοδομικού Σχεδιασμού, ΥΠΕΝ) κατά το στάδιο γνωμοδοτήσεων επί της ΣΜΠΕ ότι επρόκειτο για επαρκώς τεκμηριωμένες «στο πλαίσιο της επιχειρούμενης ολοκληρωμένης ανάπτυξης με βάση τον οργανωμένο σχεδιασμό μέσω ΕΣΧΑΣΕ» αφενός, ως συμβατές με «τις σύγχρονες ανάγκες κτιριολογικές, μορφολογικές και περιβαλλοντικές τις οποίες έχει λάβει υπόψη του ο ΝΟΚ ως μεταγενέστερο και πιο σύγχρονο εργαλείο δόμησης σε σχέση με τη ΖΟΕ» και ότι «συνιστούν ήπια τουριστική ανάπτυξη που σέβεται το περιβάλλον και τη φυσιογνωμία της περιοχής»²², δεδομένα που επιβεβαίωσε το Κεντρικό Συμβούλιο Διοίκησης για την Αξιοποίηση της Δημόσιας Περιουσίας²³.

V. Η διάγνωση του κορεσμού της Φέρουσας Ικανότητας της νήσου και η σημασία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης

Σε συνέχεια των προηγούμενων σκέψεων του Δικαστηρίου, για την εξασφάλιση της νομοθετικής απαίτησης για επιτρεπτή θέσπιση παρεκκλίσεων υπό την προϋπόθεση μη πλήρους ανατροπής του υπάρχοντος σχεδιασμού, τον σπουδαιότερο ρόλο έχει, εν τέλει, κατά το ΣτΕ, η διαδικασία της Στρατηγικής Περιβαλλοντικής Εκτίμησης μέσω της εκπόνησης ΣΜΠΕ και της θέσης της σε δημόσια διαβούλευση – έτσι ώστε ο σκοπούμενος μέσω των ΕΣΧΑΣΕ πολεοδομικός σχεδιασμός να αποτελεί προϊόν πλήρους συστηματικής επιστημονικής απόδειξης για την ορθότητα και/ή την αναγκαιότητά του και εκτενούς και αιτιολογημένης έγκρισης από τις αρμόδιες Διοικητικές Υπηρεσίες.

Στο πλαίσιο αυτό, κρίνεται πως η ΣΜΠΕ περιέχει συνολική προσέγγιση των περιβαλλοντικών επιπτώσεων του επενδυτικού σχεδιασμού, οι οποίες κρίνονται βάσει, μεταξύ άλλων, της μη επιδείνωσης της διαβίωσης και της μη υπέρβασης της Φέρουσας Ικανότητας της περιοχής υποδοχής του σχεδίου. Στη νομολογία δεν δίνεται ευθύς ορισμός της φέρουσας ικανότητας, παρόλα αυτά επαναλαμβάνεται σε πλήθος αποφάσεων σε συνάρτηση με τη βιώσιμη ανάπτυξη (οικιστική, τουριστική και γενικώς οικονομική), με την οποία τοποθετείται σε μία σχέση αλληλεπίδρασης και αλληλεξάρτησης. Ειδικώς δε για τα νησιωτικά ευπαθή οικοσυστήματα, η μελέτη της επένδυσης θα πρέπει να διαπνέεται από τον κανόνα της «ήπιας αναπτύξεως». Με άλλα λόγια, ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης ανάπτυξης επιτάσσει τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και ισχύει κατά μείζονα λόγο για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων όπως τα μικρά νησιά²⁴ - από τον οποίο κανόνα δεν εξαιρούνται οι οργανωμένοι υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων.

Εν προκειμένω, το ΣτΕ επεσήμανε πως τα κριτήρια σχεδιασμού της ΣΜΠΕ αξιολογήθηκαν από την Διοίκηση σε συνδυασμό με το σύνολο των σχετικών στοιχείων του θεσμικού και κανονιστικού πλαισίου (περί προστασίας υδάτων, διαχείρισης αποβλήτων κ.α.) και τις θετικές γνωμοδοτήσεις των οικείων καθ' ύλην αρμοδίων υπηρεσιών, καταλήγοντας στην πρόβλεψη των κατά την κρίση της απαιτούμενων περιβαλλοντικών όρων – κατευθύνσεων, οι οποίες θα εξειδικεύονταν μεταγενέστερα, κατά την έκδοση των λοιπών διοικητικών πράξεων στο επόμενο στάδιο της πραγματοποιήσεως του επενδυτικού σχεδίου (έγκριση χωροθετήσεως του επενδυτικού σχεδίου κατά το άρθρο 13 ν. 3986/2011 κ.λπ.)²⁵.

20. Ενόψει και της 3628/2009 αποφάσεως του Συμβουλίου της Επικρατείας με την οποίαν ακυρώθηκαν ορισμένες διατάξεις της ΖΟΕ Μυκόνου.

21. Σκ. 37 σχολιαζόμενης.

22. ΠΕ 87/2020, παρ. 29.

23. Πρβλ. ΣτΕ 1705/2017 σκ. 20, ΠΕ 29/2015 παρ. 4., ΠΕ 219/2019 παρ. 7.

24. ΣτΕ 413/2005, 414/2005, ΣτΕ 3920/2010 και ΣτΕ 387/2014.

25. πρβλ. ΣτΕ Ολ 1705/2017. Η ΚΥΑ χωροθέτησης του επενδυτικού σχεδίου δημοσιεύτηκε σε ΦΕΚ στις 19 Ιανουαρίου 2022 (Δ5).

Μάλιστα, μέσω της ΣΜΠΕ εξετάστηκαν και αξιολογήθηκαν εναλλακτικά σενάρια χωρικής ανάπτυξης και οργάνωσης με γνώμονα το δημοσιονομικό όφελος, την αναπτυξιακή προοπτική και τις κοινωνικές επιπτώσεις της επένδυσης, με ταυτόχρονη και παράλληλη εκτίμηση της πολεοδομικής συμβατότητας και των περιβαλλοντικών τους επιπτώσεων – και εν τέλει, επελέγη το βέλτιστο περιβαλλοντικά σενάριο. Προχωρώντας, μάλιστα, σε εξέταση των μεμονωμένων παρεκκλίσεων από τις ρυθμίσεις της ΖΟΕ, το ΣτΕ έκρινε πως στο σύνολό τους είχαν τεκμηριωθεί από τις σχετικές μελέτες του ΕΣΧΑΣΕ βάσει των εξειδικευμένων μορφολογικών και περιβαλλοντικών χαρακτηριστικών του ακινήτου, των συγχρόνων κτιριολογικών αναγκών και των ιδιαιτέρων απαιτήσεων της συγκεκριμένης τουριστικής μονάδας – μάλιστα, η τεκμηρίωση αυτή αξιολογήθηκε από την Διοίκηση ως προς τον χαρακτήρα, την έκταση και την σημασία της και εν τέλει εγκρίθηκε ως μη ανατρέπουσα τον σχεδιασμό της ΖΟΕ, βασιζόμενη σε «απόλυτα ελεγχόμενο πλαίσιο δόμησης», συνιστώντας ήπια τουριστική ανάπτυξη σεβόμενη το περιβάλλον και την φυσιογνωμία της περιοχής υποδοχής του σχεδίου.

Ειδικώς όσον αφορά τη Φέρουσα Ικανότητα της περιοχής, καταρχάς κατέστη σαφές πως δεν προέκυπτε πως η Φέρουσα Ικανότητα του χώρου του Νοτίου Αιγαίου είχε εξαντληθεί²⁶, ούτε πως περιοριζόταν υποχρεωτικώς ή απαγορευόταν με οποιονδήποτε τρόπο η τουριστική ανάπτυξη από τον υπάρχοντα χωροταξικό σχεδιασμό. Επιπλέον, η ΣΜΠΕ του προσβαλλόμενου Π.Δ. είχε αξιολογήσει επιστημονικά την Φέρουσα Ικανότητα της Μυκόνου υπό την έννοια των ανθρωπογενών πιέσεων και της επέκτασης της δόμησης τόσο στο σύνολο του νησιού όσο και στην περιοχή επέμβασης, με βάση το τότε ισχύον νομικό πλαίσιο²⁷ και ελλείψει ειδικότερων θεσμοθετημένων προδιαγραφών, καταλήγοντας πως τα όριά της δεν είχαν κορσεστεί²⁸ - κρίση η οποία ουδέποτε αμφισβητήθηκε από την Διοίκηση. Κατέληξε λοιπόν το Δικαστήριο στην κρίση ότι η προκύπτουσα από τη ΣΜΠΕ αξιολόγηση της φέρουσας ικανότητας της Μυκόνου και της ευρύτερης περιοχής της επενδύσεως είναι «επαρκής», δεδομένου ότι κατά τον χρόνο καταρτίσεως και εγκρίσεως του προσβαλλόμενου ΕΣΧΑΣΕ δεν υφίσταντο θεσμοθετημένες προδιαγραφές για την εκπόνηση μελετών που αφορούν στη φέρουσα ικανότητα, και ενόψει αυτού δεν ήταν αναγκαία ειδικότερη εκτίμηση των επιπτώσεων του προτεινόμενου δια του ΕΣΧΑΣΕ επενδυτικού σχεδίου στη Μύκονο ως προς τη φέρουσα ικανότητα του νησιού²⁹. Περαιτέρω δε, κρίθηκε ότι η επαρκής αξιολόγηση του προτεινόμενου σχεδίου ΕΣΧΑΣΕ ως προς τη φέρουσα ικανότητα δεν ανατρέπεται από το γεγονός ότι μεταγενέστερα από την έγκριση του εν λόγω ΕΣΧΑΣΕ με Π.Δ. αναρτήθηκε σε δημόσια διαβούλευση άλλο ΕΣΧΑΣΕ σε όμορη περιοχή. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι το ΣτΕ κατά την επεξεργασία του σχεδίου Π.Δ. του ΕΣΧΑΣΕ στην όμορη περιοχή (σε απόσταση 1.500 μ από την περιοχή επέμβασης) απέρριψε αυτό, μεταξύ άλλων, για το λόγο ότι δεν προέκυπτε το εάν κατά τον υπολογισμό του δείκτη της φέρουσας ικανότητας ελήφθη υπόψη ο αριθμός κλινών της εν λόγω Στρατηγικής Επένδυσης στην θέση Καραπέτης³⁰.

VI. Η γνώμη της μειοψηφίας³¹

Διαφορετική στον πυρήνα της κρίσης της πλειοψηφίας του Δικαστηρίου ήταν η άποψη της μειοψηφίας και δη του Αντιπροέδρου και τεσσάρων Συμβούλων. Ειδικότερα, η μειοψηφία εξέφρασε τη γνώμη ότι το προσβαλλόμενο Π.Δ. έγκρισης του ΕΣΧΑΣΕ δεν είναι νόμιμο, διότι επιτρέπει καθ' υπέρβαση των εξουσιοδοτικών διατάξεων, οι οποίες θα πρέπει να ερμηνευθούν συμφώνως με το Σύνταγμα, τη δημιουργία νέας ξενοδοχειακής μονάδας μεγάλης δυναμικότητας στη Μύκονο – παράλληλα, πως εισάγει χωρικές ρυθμίσεις που δε συνάδουν με την αρχή της ήπιας τουριστικής ανάπτυξης των μικρών νησιών αλλά και των κατευθύνσεων του χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού.

26. πρβλ. ΣτΕ 2940/2017, 380/2014.

27. Κατά την τότε ισχύουσα Υ.Α. 27022/2017 (ΦΕΚ 1976/Β' 7.6.2017) «Τεχνικές προδιαγραφές μελετών Ειδικών Χωρικών Σχεδίων (Ε.Χ.Σ) του ν. 4447/2016 (ΦΕΚ Α' 241)» ο χωρικός προορισμός ενός σχεδίου θα πρέπει να λαμβάνει υπόψη του και να υπολογίζει την φέρουσα ικανότητα μίας περιοχής για την προβλεπόμενη ανάπτυξη. Άξιο αναφοράς είναι πως πρόσφατα προβλέφθηκε νομοθετικά ο ορισμός της φέρουσας ικανότητας, ως «τα μέγιστα ανεκτά όρια επιβαρύνσεων ή και μεταβολών των συνθηκών που επικρατούν σε αυτό, πέραν των οποίων παύει να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στο φυσικό περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία που διαβίει σε αυτό, με αποτέλεσμα να προκαλούνται υπέρμετρες ή μη αναστρέψιμες φθορές στο φυσικό περιβάλλον και να ασκούνται αρνητικές πιέσεις στο ανθρωπογενές περιβάλλον και στην κοινωνία», ταυτόχρονα με την παροχή ειδικής νομοθετικής εξουσιοδότησης για έκδοση Προεδρικού Διατάγματος προσδιορισμού της μεθοδολογίας και των βασικών παραμέτρων για την εκτίμηση και τον καθορισμό της, ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εξεταζόμενου κάθε φορά χωρικού συστήματος και τα ανεκτά όρια των δεικτών - στόχων των βασικών παραμέτρων της βιώσιμης ανάπτυξης του (παρ. 1 -2 του άρθρου 64 Ν. 4964/2022, ΦΕΚ Α'150/30.07.2022).

28. Επίσης δεν επηρέαζε την κρίση αυτή το ότι τέθηκε σε διαβούλευση άλλο ΕΣΧΑΣΕ τουριστικής εγκατάστασης, διότι εκείνο ήταν μεταγενέστερο του προσβαλλόμενου ΕΣΧΑΣΕ.

29. Σκ. 33 σχολιαζόμενη.

30. Π.Ε 196/2021. Για τη χρονική αλληλουχία των δεδομένων επισημαίνεται ότι κατά το στάδιο εκπόνησης της μελέτης ΕΣΧΑΣΕ στην όμορη θέση «Φερά Γκρεμνά Βατούδια» βρισκόταν ήδη σε διαβούλευση με δημοσιευμένα στοιχεία η ΣΜΠΕ του εν λόγω ΕΣΧΑΣΕ στη θέση Καραπέτης, ενώ κατά το στάδιο επεξεργασίας του σχεδίου Π.Δ από το ΣτΕ, το εν λόγω ΕΣΧΑΣΕ στη θέση Καραπέτης εγκρίθηκε με το από 10-06-2020 Π.Δ.

31. Σκ. 48-49 σχολιαζόμενη.

VII. Αντί επιλόγου

Με το ανωτέρω εκτεθέν σκεπτικό, το Δικαστήριο επεσήμανε το ρόλο των Στρατηγικών Επενδύσεων στη βιώσιμη ανάπτυξη, το θεσμικό πλαίσιο των οποίων καθιερώνει αφενός την κατάρτιση και έγκριση του ειδικού πολεοδομικού εργαλείου του ΕΣΧΑΣΕ, κατόπιν εκπονήσεως ΣΜΠΕ και εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων αυτού, και αφετέρου τη χωροθέτησή του με ενσωμάτωση των περιβαλλοντικών όρων των επιμέρους έργων. Με την προβλεπόμενη εκ του νόμου διαδικασία έγκρισης ΕΣΧΑΣΕ διασφαλίζεται με τον τρόπο αυτό ήδη από το αρχικό στάδιο του σχεδιασμού των έργων, η περιβαλλοντική προστασία της περιοχής ανάπτυξης της επένδυσης και η μη αλλοίωση του φυσικού, οικιστικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος συμφώνως προς το άρθρο 24 Σ.

Ιδιαίτερο βάρος, εν είδει συμπεράσματος, έχει, κατά το ΣτΕ, τόσο ο υπερκείμενος χωροταξικός σχεδιασμός³², ο οποίος αποτελεί εν τέλει το κρίσιμο ειδοποιό στοιχείο που έχει στη διάθεσή της η Πολιτεία και τα διοικητικά της όργανα για τη διακρίβωση, καταρχάς, της δυνατότητας χωροθέτησης νέων επενδυτικών δραστηριοτήτων, όσο και η αξιολόγηση της φέρουσας ικανότητας η οποία στην περίπτωση των νησιών ως ευαίσθητων οικοσυστημάτων φαίνεται ότι πρέπει να ερευνάζεται όχι μόνο ως προς την ευρύτερη περιοχή της προτεινόμενης επένδυσης αλλά και στο σύνολο της νήσου.

Συμπερασματικά, το ΣτΕ, απορρίπτοντας την αίτηση ακύρωσης, κατέληξε στην κρίση του πως, εφόσον τα ΕΣΧΑΣΕ αποτελούν κατά νόμο οργανωμένους υποδοχείς τουριστικών δραστηριοτήτων³³, ως εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού ικανοποιούν την επιδίωξη των χωροταξικών πλαισίων (Γενικού, Ειδικού και Περιφερειακών) για την οργανωμένη εγκατάσταση των παραγωγικών και επιχειρηματικών δραστηριοτήτων εντός εκτάσεων που αποτέλεσαν αντικείμενο σχεδιασμού, αντί της απογραμμάτιστης, αποσπασματικής και επομένως διάσπαρτης εκτός σχεδίου εγκαταστάσεως των εν λόγω δραστηριοτήτων, εν προκειμένω τουριστικών δραστηριοτήτων – και παράλληλα πως αποτελούν προϊόν συστηματικής επιστημονικής τεκμηρίωσης, καθώς για την έγκριση τους εκπονείται σειρά επιστημονικών μελετών οι οποίες αξιολογούνται από τη Διοίκηση ειδικά δε ως προς τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις της προτεινόμενης επένδυσης.

K. Karatsolis, I. Vasilopoulou, I. Tsakalogianni, "The Carrying Capacity through the Case Law of the Council of State", hosted in Nomos kai Physis (Law and Nature).

I. Πρόλογος

Το τελευταίο διάστημα, εν όψει μιας νέας εκκίνησης για το χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό³⁴, παρατηρούμε την έξαρση των συζητήσεων για το μέλλον ανάπτυξης, ιδίως στον νησιωτικό χώρο. Με αφορμή αυτές τις εξελίξεις έχουν ενταθεί και οι πολυεπίπεδες συζητήσεις για τον όρο «Φέρουσα Ικανότητα» (στο εξής Φ.Ι.).

Μάλιστα, η οριοθέτηση της έννοιας της Φ.Ι. και οι διαφορετικές προσεγγίσεις στην ερμηνεία της αποτελούν τον πυρήνα προβληματισμών και ερωτημάτων, όπως:

- α. Τι σημαίνει Φ.Ι. μιας περιοχής;
- β. Σε ποιους τομείς δραστηριοτήτων μπορεί να αποτελέσει αντικείμενο καταγραφής, αξιολόγησης και κρίσης;
- γ. Η Φ.Ι. εννοιολογικά συνδέεται με την «ακεραιότητα» μίας προστατευόμενης περιοχής ή αφορά σε μελέτη και έρευνα και για μη προστατευόμενες περιοχές;
- δ. Περιορίζεται στο νησιωτικό χώρο ή θα πρέπει να μελετάται για το σύνολο των περιοχών της χώρας;
- ε. Ποιοι είναι οι δείκτες και πώς επιλέγονται για κάθε περιοχή;
- στ. Ποια είναι τα όρια της Φ.Ι. και πώς επιλέγονται;

Με την παρούσα μελέτη επιχειρείται η μελέτη, καταγραφή και κωδικοποίηση της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας, ώστε να δούμε τη Φ.Ι. μέσα από τα μάτια των Αποφάσεων και των Πρακτικών Επεξεργασίας των Δικαστών του. Μέσα από τη μελέτη μπορούν να αναδειχθούν χρήσιμα συμπεράσματα, κατευθύνσεις για τους απαιτούμενους δείκτες καθώς και οι κρίσιμοι άξονες που οριοθετούν τη συγκεκριμένη έννοια.

Σε κάθε περίπτωση, κατά την άποψη μας, η Φ.Ι. θα μπορούσε να αποτελέσει μια σημαντική «γενική αρχή»,

32. Βλ. ΣτΕ 2038/19: «Επειδή, από τον συνδυασμό των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν θέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας...»

33. Άρθρο 1 παρ. 1 περ. β. Ν.4179/2013, άρθρο 1 ν. 4447/2016 και άρθρο 8 παρ. 9 περ. γ ν. 4447/2016.

34. Ειδικά για τις νησιωτικές περιοχές αναμένεται το επόμενο διάστημα η ολοκλήρωση και έγκριση του Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό και του Περιφερειακού Χωροταξικού Πλαισίου Νοτίου Αιγαίου. Παράλληλα έχει εκκινήσει η εκπόνηση πολλών Τοπικών ή και Ειδικών Πολεοδομικών Σχεδίων στο νησιωτικό χώρο.

η οποία να μετουσιώνεται σε ένα εργαλείο που θα πρέπει να λαμβάνεται υπόψη κατά τον σχεδιασμό και τη λήψη αποφάσεων που επιδρούν στον Χώρο. Προς τούτο, θεωρούμε ότι είναι υψίστης σημασίας να μη χαθεί η ευκαιρία να τεθούν για πρώτη φορά υπό θεσμικό περίβλημα οι βασικές άξονες, άλλως τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση και τον υπολογισμό της Φ.Ι.

II. Το πεδίο Ορισμού της Φ.Ι. και η μεθοδολογία καταγραφής

Στόχος της παρούσας μελέτης είναι η ανάδειξη των στοιχείων που κατά το ΣτΕ (από το έτος 1992 και έπειτα) αποτελούν κρίσιμα μεγέθη για τον καθορισμό της Φ.Ι. και θα μπορούσαν να καταγραφούν ως βασικές προδιαγραφές για την εκτίμησή της.

Η έννοια της Φ.Ι. έχει, μεταξύ άλλων, οριστεί ως η πεπερασμένη χωρητικότητα και αντοχή των οικοσυστημάτων και των ανθρωπογενών συστημάτων, ώστε να μην επέλθει σοβαρή επιδείνωση τους³⁵. Ο προσδιορισμός της απαιτεί συνεκτίμηση παραμέτρων του τρίπτυχου κοινωνία, οικονομία, περιβάλλον και δεν εξαρτάται μόνο από μετρήσιμα ποσοτικά δεδομένα (τεχνικά, οικονομικά, επιστημονικά), αλλά και από ένα ευρύ φάσμα ποιοτικών παραγόντων που συνδέονται με τις πολιτιστικές αξίες, τις παραδόσεις, τη φυσιογνωμία της περιοχής³⁶.

Ενδεικτικά, η Φ.Ι. επηρεάζεται τόσο από περιβαλλοντικά, όσο και από πολεοδομικά δεδομένα – για παράδειγμα, για τον προσδιορισμό των Ζωνών Υποδοχής Μεταφοράς Συντελεστή Δόμησης προβλέπεται ρητώς στον Νόμο 4495/2017 πως ανά περιοχή λαμβάνονται υπόψη, μεταξύ άλλων, «η Φ.Ι. της περιοχής και το τοπίο»³⁷. Αντίστοιχα, η Φ.Ι. αποτελεί έννοια που αφορά και περιλαμβάνεται σε πληθώρα διαφορετικών τομέων και δραστηριοτήτων, όπως είναι ο τουρισμός, όπου ως Φ.Ι. ενός τουριστικού προορισμού νοείται ο αριθμός των επισκεπτών που μπορεί αυτός να δεχθεί «χωρίς να αλλοιωθεί το φυσικό περιβάλλον και η ποιότητα της τουριστικής εμπειρίας την οποία προσφέρει»³⁸.

Επιχειρώντας την οριοθέτηση της έννοιας της Φ.Ι., στην παρ. 1 του άρθρου 64 του πρόσφατου Ν. 4964/2022³⁹ δόθηκε ο νομοθετικός ορισμός της ως εξής: «Ως Φέρουσα Ικανότητα (Φ.Ι.) ενός χωρικού συστήματος, νοούνται τα μέγιστα ανεκτά όρια επιβαρύνσεων ή και μεταβολών των συνθηκών που επικρατούν σε αυτό, πέραν των οποίων παύει να υπάρχει ισορροπία ανάμεσα στο φυσικό περιβάλλον, την οικονομία και την κοινωνία που διαβίει σε αυτό, με αποτέλεσμα να προκαλούνται υπέρμετρες ή μη αναστρέψιμες φθορές στο φυσικό περιβάλλον και να ασκούνται αρνητικές πιέσεις στο ανθρωπογενές περιβάλλον και στην κοινωνία». Στην παρ. 2 του ίδιου άρθρου παρέχεται νομοθετική εξουσιοδότηση για την έκδοση Προεδρικού Διατάγματος (Π.Δ.) με πρόταση του Υπουργού Περιβάλλοντος και Ενέργειας βάσει του οποίου θα προσδιορίζονται η μεθοδολογία εκτίμησης της Φ.Ι., οι βασικές παράμετροι που την καθορίζουν ανάλογα με τα ιδιαίτερα χαρακτηριστικά του εξεταζόμενου κάθε φορά χωρικού συστήματος και τα ανεκτά όρια των δεικτών στόχων των βασικών παραμέτρων της βιώσιμης ανάπτυξής του - άξονες οι οποίοι θα μπορούσαν, από τη ματιά των νομικών, να προσδιοριστούν σε αδρές γραμμές βάσει της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ).

Αν και η ρητή νομοθετική αποτύπωση του ορισμού της Φ.Ι. είναι εξαιρετικά πρόσφατη, το ΣτΕ ήδη από την δεκαετία του 1990 επικαλούταν την έννοια αυτή είτε κατά την κρίση επί αιτήσεων ακυρώσεως αποφάσεων είτε κατά την έκδοση πρακτικών επεξεργασίας (ΠΕ) επί σχεδίων Προεδρικών Διαταγμάτων στο πλαίσιο άσκησης των διοικητικών του αρμοδιοτήτων. Έχει προκύψει, λοιπόν, πληθώρα αποφάσεων και πρακτικών επεξεργασίας που αναφέρονται στην έννοια της Φ.Ι. και προσπαθούν να την οριοθετήσουν δυνάμει του εξεταζόμενου κάθε φορά ζητήματος.

Δυνάμει της μελέτης προκύπτει το συμπέρασμα ότι οι αποφάσεις και τα Πρακτικά Επεξεργασίας (Π.Ε.) του ΣτΕ μπορούν υπό μια μεθοδολογία να καταχωρηθούν συστηματικά στις εξής κατηγορίες, όπου από την κάθε μία δύναται να αντληθούν κριτήρια και δεδομένα για τη δημιουργία «προδιαγραφών» και κριτηρίων προσδιορισμού της έννοιας της Φ.Ι.:

A) Κατηγορίες ανά περιοχή δραστηριότητας/επέμβασης: οικισμοί και επεκτάσεις οικισμών, νησιωτικά οικοσυστήματα, προστατευόμενες περιοχές, πολιτιστικό περιβάλλον.

B) Κατηγορίες ανά τομέα δραστηριοτήτων: ενεργειακό σύστημα - Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (Α.Π.Ε.), τουριστική ανάπτυξη π.χ. μέσω Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. και Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α., άλλοι τομείς δραστηριοτήτων καθώς και οι παράμετροι των σωρευτικών επιπτώσεων δραστηριοτήτων και του συνεργιστικού αποτελέσματος αυτών.

Εν συνεχεία, ομαδοποιούνται σε μία κατηγορία συμπεράσματα αποφάσεων προκειμένου να αναδειχτεί η θέση της Φ.Ι. στον ορθολογικό σχεδιασμό καθώς και το πεδίο χωρικής ανάλυσής της, ενώ στην τελευταία ενότητα κωδικοποιούνται συγκεκριμένα συμπεράσματα και παρατίθενται καταληκτικές σκέψεις.

35. Σακελλαροπούλου Α., Η στάση του Συμβουλίου της Επικρατείας και η Φ.Ι., 2016, Νόμος και Φύση.

36. Βλαντού Α., Περιβαλλοντικός-Χωρικός σχεδιασμός και Φ.Ι., 2016, Νόμος και Φύση.

37. Σύμφωνα με την παρ. 6 του άρθρου 72 του Ν. 4495/2017 (ΦΕΚ Α' 167/03.11.2017).

38. Παναγιωτόπουλος Π., Βιώσιμη Περιφερειακή Ανάπτυξη, Αθλητισμός – Τουρισμός, Νομική Βιβλιοθήκη, 2023, σελ. 63.

39. ΦΕΚ 150/Α/30.7.2022.

III. Εκτίμηση της Φ.Ι. βάσει της Νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας

Η πρώτη αναφορά του Συμβουλίου της Επικρατείας (ΣτΕ) στην Φ.Ι. έγινε στο ΠΕ 246/1992 με τον περιφραστικό όρο «ανώτατα όρια αναπτύξεως της περιοχής άνευ αλλοιώσεως της φυσιογνωμίας της ή της υποβαθμίσεως της ποιότητας ζωής, τυχόν κορεσμός τομέων και αναγκών κτλ.». Ήδη, στα ΠΕ 586/1992 και 398/1993, τα οποία αφορούσαν την έγκριση πολεοδομικής μελέτης για παραθεριστικό οικισμό, αναφέρεται η «φέρουσα ικανότητα (αντοχή)» ως κριτήριο καταλληλότητας της περιοχής για την οποία επρόκειτο να εγκριθεί η πολεοδομική μελέτη. Το ΣτΕ τόνισε την ανάγκη ύπαρξης χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, ώστε να μπορέσει να υπολογιστεί το μέγεθος της Φ.Ι. της ευρύτερης περιοχής (ολόκληρου του Νομού), η οποία πρέπει να αποτυπώνεται σε επίσημο χάρτη, ο οποίος δημιουργείται κατόπιν συνεκτιμήσεως δημογραφικών και οικονομικών στοιχείων, καθώς και εξέτασης της απόστασης μεταξύ των υφιστάμενων οικισμών.

A. Κατηγορίες ανά περιοχή δραστηριότητας/επέμβασης

Επιχειρώντας λοιπόν την «κωδικοποίηση» της σχετικής Νομολογίας, προκύπτει καταρχάς η κατηγοριοποίηση των κατευθύνσεων του ΣτΕ αναφορικά με τη Φ.Ι. ανά είδος – χαρακτηριστικά της περιοχής της εκάστοτε δραστηριότητας ή «επέμβασης».

A.1. Η Φ.Ι. στους Οικισμούς και στις Επεκτάσεις Οικισμών

Πλήθος αποφάσεων αναφέρονται στη Φ.Ι. ως στοιχείο εκτίμησης της ικανοποίησης των οικιστικών αναγκών, οι οποίες είτε απορροφώνται από τους υπάρχοντες οικισμούς είτε εξυπηρετούνται με την επέκταση των ορίων οικισμών ή τη δημιουργία νέων.

Από τη συστηματική ανάλυση προκύπτει ότι στην περίπτωση αυτή πρέπει να μελετάται, αρχικώς, η **δυνατότητα απορρόφησης των οικιστικών πιέσεων από τους υφιστάμενους οικισμούς**. Τα στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για την εκτίμηση αυτής της δυνατότητας είναι, κατά το ΣτΕ, α) το βάρος του πληθυσμού, β) τα κριτήρια που σχετίζονται με τους νέους οικιστικούς υποδοχείς και προβλέπονται από πολεοδομικά – χωροταξικά σχέδια (π.χ. Γενικά Πολεοδομικά Σχέδια), γ) το οδικό δίκτυο και δ) η δυνατότητα του υδρευτικού δικτύου να εξυπηρετήσει τον προσδοκώμενο πληθυσμό και τους νέους οικισμούς, χωρίς υπερεκμετάλλευση των υδατικών πόρων⁴⁰.

Επιπλέον, έχει επισημανθεί η ανάγκη να λαμβάνεται υπόψη η **προστασία του πολιτιστικού κεφαλαίου** οικιστικών περιοχών, νοούμενη ως η διασφάλιση της μη μεταβολής της πολεοδομικής φυσιογνωμίας της οικιστικής περιοχής⁴¹, ιδίως όταν πρόκειται για έναν παραδοσιακό οικισμό υψηλής πολιτιστικής, αρχιτεκτονικής και ιστορικής αξίας.

Σημαντική είναι επίσης η **μη υπέρβαση της φυσικής χωρητικότητας της οικιστικής περιοχής** ως προς δύο σκέλη: πρώτον, στην προστασία των φυσικών της πόρων ως στοιχεία του τοπικού προστατευτέου φυσικού περιβάλλοντος, και δεύτερον στην ικανότητα των υποδομών τεχνικής και κοινωνικής υφής να ανταπεξέλθουν ομαλώς στις εκάστοτε «πιέσεις»⁴².

Ειδικό καθεστώς πολεοδόμησης καθιερώνεται, τέλος, στις περιπτώσεις **δημιουργίας οικισμών για κύρια ή παραθεριστική κατοικία με πρωτοβουλία ιδιωτών**, συμπεριλαμβανομένων και των εκτάσεων ιδιοκτησίας οικοδομικών συνεταιρισμών. Η κρατική μέριμνα στις περιπτώσεις αυτές λαμβάνει τη μορφή καθορισμού της θέσης του οικισμού, με βάση χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια, και έγκρισης του τελικού σχεδίου σύμφωνα με τη διαδικασία και τις προϋποθέσεις που ορίζονται στον νόμο. Ο ιδιώτης δεν έχει, πάντως, αξίωση έναντι της Διοικήσεως προς έγκριση του υποβαλλόμενου σχεδίου και δημιουργία του οικισμού. Με άλλα λόγια, τόσο η δημιουργία του οικισμού καθ' εαυτή όσο και η έγκριση της προτεινόμενης από τους ιδιώτες πολεοδομικής διαρρύθμισής του απόκεινται στη διακριτική ευχέρεια της κανονιστικής δρώσας Διοίκησης. Η τελευταία οφείλει, στο πλαίσιο και των συνταγματικών κανόνων για ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη, να λάβει υπόψη τις κατευθύνσεις του υπερκείμενου χωροταξικού σχεδιασμού καθώς και τις συνθήκες του περιβάλλοντος και τη Φ.Ι. της περιοχής, χωρίς να δεσμεύεται από το γεγονός της υπάρξεως ιδιοκτησίας των ενδιαφερόμενων ιδιωτών ή συνεταιρισμών σε συγκεκριμένη θέση⁴³.

A.2. Η Φ.Ι. στα νησιωτικά οικοσυστήματα

Σύμφωνα με πάγια νομολογία του Ανωτάτου Ακυρωτικού, διαχρονικά γίνεται μνεία στην ενότητα και τη

40. ΠΕ ΣτΕ 196/2021, ΣτΕ 164/2022.

41. ΣτΕ 6070/1996, ΣτΕ 585/2014, ΣτΕ 711/2014.

42. ΣτΕ 629/2022, ΣτΕ 630/2022, ΣτΕ 631/2022, ΣτΕ 1037/2022.

43. Γ. Γιαννακούρου (2022) Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας, Νομική Βιβλιοθήκη, σελ. 160. ΣτΕ 293/2018 σκ. 9, 148/2018. Πρβλ. ΠΕ ΣτΕ 30/2001 Ολομ., 158/2003, 325/2003.

λήτη συμμετρία του τοπίου των μικρών νησιών, στο εκτεταμένο ανάπτυγμα των ακτών τους σε σχέση προς την έκτασή τους και στη στενή αλληλεξάρτηση των ανθρωπογενών συστημάτων (δημογραφικού, πολιτιστικού, κοινωνικοοικονομικού κ.λπ.) με το φυσικό περιβάλλον, στοιχεία που έχουν ως συνέπεια να καθίστανται αυτά εντόνως ευπαθή και ευάλωτα οικοσυστήματα.

Γενικά, τα μικρά νησιά χαρακτηρίζονται από έντονη ευπάθεια σε εξωτερικές επεμβάσεις λόγω των εκτεταμένων ακτών σε σχέση με την έκτασή τους και την αλληλεξάρτηση μεταξύ του ανθρωπογενούς και φυσικού κεφαλαίου τους – εξ αυτού είναι δεκτικά μόνο μορφών ήπιας ανάπτυξης, συμβατής με ακριβώς αυτόν τον ευαίσθητο χαρακτήρα τους. Με άλλα λόγια, ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης ανάπτυξης επιτάσσει τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό και ισχύει κατά μείζονα λόγο για την προστασία των ευαίσθητων οικοσυστημάτων όπως τα μικρά νησιά⁴⁴. Γι' αυτό τον λόγο η επιτασσομένη αυξημένη προστασία των ευαίσθητων αυτών οικοσυστημάτων επιβάλλει την ύπαρξη και εφαρμογή των κανόνων ενός ειδικού χωροταξικού σχεδιασμού. Αυτός, κατά το ΣτΕ, πρέπει να προβλέπει μορφές ήπιας αναπτύξεως⁴⁵, συμβατών με την αρχή της διατηρήσεως του πολιτιστικού και φυσικού κεφαλαίου τους και την **Φ.Ι. αυτών των οικοσυστημάτων**⁴⁶.

Στο πλαίσιο αυτό δικαιολογημένη παρίσταται καταρχάς η εισαγωγή διαφορετικών ρυθμίσεων για τα μικρά νησιά σε σχέση με τις λοιπές περιοχές της ηπειρωτικής χώρας, οι οποίες, εφόσον δεν υπάγονται σε ιδιαίτερο προστατευτικό καθεστώς, επιτρεπτός, κατ' αρχήν, υφίστανται εντονότερη παραγωγική και εν γένει αναπτυξιακή δραστηριότητα από εκείνη στην οποία υπόκειται ο νησιωτικός χώρος⁴⁷. Άρα, η Φ.Ι. των μικρών νησιών αποτελεί μέγεθος που πρέπει να εκτιμάται ιδιαίτερος από τις εκάστοτε επιστημονικές μελέτες.

Από τη Νομολογία του ΣτΕ διαπιστώνεται ότι για τον υπολογισμό της Φ.Ι. των μικρών νησιών στοιχεία εκτίμησης είναι αφενός η **πολλαπλή χρήση των εγχώριων πόρων των μικρών νησιών, αφετέρου η προστασία και διατήρηση της βιοποικιλότητας σε αυτά**.

Πιο συγκεκριμένα, το ΣτΕ έχει αναφέρει πως η Φ.Ι. δύναται να προσδιοριστεί σε μακροπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα σχέδια βιώσιμης ανάπτυξης τα οποία θα πρέπει να ενσωματώνουν την προστασία του περιβάλλοντος στον οικονομικό σχεδιασμό, ιδίως με έμφαση: α) στην αναθεώρηση των μη βιώσιμων πρακτικών, β) στην προαγωγή περιβαλλοντικής υγιούς τεχνολογίας και γ) στον αποκλεισμό των τεχνολογιών που δημιουργούν απειλή για το οικοσύστημά τους⁴⁸. Μάλιστα, ιδίως όσον αφορά τη βιοποικιλότητα του νησιωτικού οικοσυστήματος, ουσιώδης είναι ο υπολογισμός του μέτρου διατήρησης της βιοποικιλότητας για το εκάστοτε νησί και η ανάπτυξη νέων τεχνολογιών προς τον σκοπό αυτό⁴⁹.

Ενδιαφέρουσα είναι επίσης η αναφορά για την εκπόνηση ειδικής μελέτης «χωρητικότητας» για τα μικρά νησιά, ήτοι ειδικού εργαλείου χωρικού σχεδιασμού προβλεπόμενου από το Περιφερειακό Πλαίσιο Ν. Αιγαίου⁵⁰, ενώ παράλληλα έχει τονιστεί η **αναγκαιότητα για μη αποδιάρθρωση του νησιωτικού «μικρόκοσμου»**, ο οποίος αποτελεί ένα ιδιαίτερο και αυτοτελές οικοσύστημα⁵¹. Τέλος, έχει κριθεί ότι κύριος παράγοντας για τον καθορισμό των ορίων της Φ.Ι. στα μικρά νησιά είναι το **ενεργειακό τους σύστημα**⁵² (αναλυτικότερα για τη Φ.Ι. σχετικά με τις ΑΠΕ στα μικρά νησιά βλ. κατωτέρω).

A.3. Η Φ.Ι. στις Προστατευόμενες Περιοχές

Καταλήγοντας σε, ενδεχομένως, μία από τις παλαιότερες αναφορές τουλάχιστον σε επίπεδο Ευρωπαϊκού Δικαίου, η Φ.Ι. έχει άμεσα συνδεθεί με την διατήρηση της «ακεραιότητας» προστατευόμενων περιοχών (κυρίως αυτών του Δικτύου NATURA 2000). Η ακεραιότητα είναι άμεσα συνδεδεμένη με την Φ.Ι. (carrying capacity) ενός προστατευόμενου οικοσυστήματος. Στο πεδίο αυτό, η Φ.Ι. αντιστοιχεί σε ένα ανώτατο σημείο ανεκτικότητας σε εξωτερικές, δηλαδή ανθρωπογενείς, παρεμβάσεις ενός χωρικά οριοθετημένου οικοσυστήματος - εάν ο αριθμός ή η ένταση των υπαρχουσών παρεμβάσεων αυξηθεί πέραν του ορίου της Φ.Ι., τότε τεκμαίρεται πως το οικοσύστημα υποβαθμίζεται και η ποιότητά του προσβάλλεται⁵³. Αντίστοιχα,

44. Βλ. ΣτΕ 3920/2010, ΣτΕ 387/2014, ΣτΕ 413 - 414/2005.

45. Η πάγια νομολογία του ΣτΕ επαναλαμβάνει σε πλήθος αποφάσεων πως «Ο θεμελιώδης κανόνας της βιώσιμης αναπτύξεως ισχύει, κατά μείζονα λόγο, για τα ευαίσθητα οικοσυστήματα, των οποίων η ανάπτυξη, οικιστική, τουριστική και, γενικώς, οικονομική, πρέπει να συνδέεται με τη διατήρηση του χαρακτήρα τους και του ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος», βλ. ενδεικτικά, ΣτΕ Ολ. 3920/2010, 2489/2006, 3478/2000.

46. Ενδεικτικά ΣτΕ 629-631/2022.

47. ΣτΕ 1421/2013, σκέψη 27.

48. ΠΕ ΣτΕ 273/1998, ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΠΕ ΣτΕ 216/1999, ΠΕ ΣτΕ 355/1999 ΠΕ ΣτΕ 359/1999, ΠΕ ΣτΕ 432/2001.

49. ΠΕ ΣτΕ 273/1998, ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΠΕ ΣτΕ 216/1999, ΠΕ ΣτΕ 355/1999, ΠΕ ΣτΕ 359/1999, ΠΕ ΣτΕ 432/2001.

50. ΣτΕ 1037/2022.

51. ΣτΕ 2939/2000, ΣτΕ 2940/2000.

52. ΣτΕ 1421/2013, ΣτΕ 1422/2013, ΣτΕ 1429/2022, ΣτΕ 1538/2022.

53. Σύμφωνα με πάγια ενωσιακή και εθνική Νομολογία, σχέδιο μη άμεσα συνδεδεμένο ή αναγκαίο για τη διαχείριση ενός συγκεκριμένου Οικοτόπου, δυνάμενο, όμως, να επηρεάσει σημαντικά τον τόπο αυτό, θα πρέπει να εγκρίνεται μόνον αν, κατόπιν προηγούμενου ελέγχου, διαπιστωθεί ότι δεν πρόκειται να παραβιάσει την ακεραιότητα αυτού του τόπου. Ειδικότερα, απαιτείται να υπάρχει διαμορφωμένη πεποίθηση, να μην υφίσταται δηλαδή, από επιστημονικής απόψεως, καμία εύλογη αμφιβολία ως προς την απουσία επιβλαβών συνεπειών για την ακεραιότητα αυτού του τόπου (ενδεικτικά ΣτΕ 807/2014). Η δέουσα εκτίμηση των επιπτώσεων του σχεδίου ή του έργου στον προστατευόμενο τόπο προϋποθέτει ότι, πριν από την έγκριση του σχεδίου ή του έργου, προσδιορίζονται

εάν ο αντίκτυπος των ανθρωπογενών δραστηριοτήτων στο τοπικό φυσικό περιβάλλον κρίνεται συμβατός με τη Φ.Ι., η αδειοδότηση, χωροθέτηση και λειτουργία τους δύναται να επιτραπεί υπό προϋποθέσεις. Η Φ.Ι. και η λεγόμενη «ακεραιότητα» μίας προστατευόμενης περιοχής αποτελούν αλληλοσυνδεόμενες έννοιες αφενός, αφετέρου η πρώτη κριτήριο εντοπισμού βλάβης της δεύτερης. Επειδή, όμως, η έννοια της ακεραιότητας είναι ευρεία και αφηρημένη υπάρχει δυσκολία ή αδυναμία του προσδιορισμού της βλάβης της. Για αυτόν ακριβώς τον λόγο ερμηνεύεται σε αναφορά με την άλλη έννοια της Οδηγίας για τους Οικοτόπους⁵⁴, την «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης»⁵⁵.

A.4. Η Φ.Ι. του Πολιτιστικού Περιβάλλοντος

Ενδιαφέρουσα είναι επίσης η αναφορά σε «Φ.Ι. Πολιτιστικού Τοπίου» σε πρόσφατο Πρακτικό Επεξεργασίας του Δικαστηρίου, με το οποίο απερρίφθη Προεδρικό Διάταγμα Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Ε.Π.Σ.) λόγω μη αυτοτελούς αιτιολόγησης του «ήπιου» της προτεινόμενης επέμβασης.

Επί αυτού, το Δικαστήριο ανέφερε κατά την κρίση του τις γνωμοδοτήσεις αρμοδίων Υπηρεσιών, οι οποίες τόνιζαν τη σημασία της συμβατότητας της εκάστοτε επέμβασης με τη «Φ.Ι. του πολιτιστικού τοπίου», νοούμενη ως τη μη σημαντική και μη αναστρέψιμη διατάραξη του περιβάλλοντος «των μνημείων που αποτελούν μάρτυρες της συνεχούς κατοίκησης και ανθρωπίνης δραστηριότητας στην περιοχή».

Μάλιστα, ως στοιχεία διάγνωσης αυτού του είδους Φ.Ι., αναφέρονταν η διασφάλιση, άλλως η μη ανατροπή της αναγκαίας σύνθεσης των μνημείων και του περιβάλλοντός τους σε μία «ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα» και η μη επέλευση οπτικής βλάβης στον συγκεκριμένο αρχαιολογικό χώρο⁵⁶.

B. Ειδικότερες Κατηγορίες – διάκριση ανά τομέα των δραστηριοτήτων

Περαιτέρω, προκύπτει η κατηγοριοποίηση των κατευθύνσεων του ΣτΕ αναφορικά με τη Φ.Ι. ανά το είδος και τα χαρακτηριστικά της εκάστοτε δραστηριότητας ή «επέμβασης» σε μία περιοχή.

B.1. Η Φ.Ι. στο Ενεργειακό Σύστημα - Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)

Η Φ.Ι. στο πλαίσιο του ενεργειακού συστήματος⁵⁷ έχει προσεγγιστεί από το ΣτΕ ως έννοια μη υπέρβασης της δυνατότητας κάλυψης των ενεργειακών αναγκών, τις οποίες πρόκειται να καλύψουν οι προς εγκατάσταση (αιολικοί) σταθμοί, λαμβάνοντας υπόψη τις επιπτώσεις από την εγκατάσταση του συνόλου των αιολικών σταθμών και τον προσδιορισμό του συνολικού αριθμού ανεμογεννητριών που μπορούν να εγκατασταθούν σε μία περιοχή, ενιαίως ή κατά τμήματα αυτής⁵⁸.

Ειδικώς για τον τομέα των Ανανεώσιμων Πηγών Ενέργειας (ΑΠΕ), η Φ.Ι. είχε ήδη αποτυπωθεί, από το έτος 2008, στο Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)⁵⁹, ως «ο μέγιστος αριθμός τυπικών ανεμογεννητριών που επιτρέπεται να εγκατασταθούν σε

λαμβανομένη υπόψη των βέλτιστων επιστημονικών γνώσεων επί του θέματος, όλες οι πτυχές του σχεδίου ή του έργου που θα μπορούσαν, είτε η καθεμία από μόνη της είτε σε συνδυασμό με άλλα σχέδια ή έργα, να επηρεάσουν τους στόχους διατήρησης του τόπου αυτού (ΔΕΕ C-387/15 και C-388/15, σκ. 50, απόφαση της 14.01.2016, C-399/14, Grune Liga Sachsen eV κ.λπ., σκ. 49, C-258/11, σκ. 40, C-404/09, σκ. 99, C-127/02 σκ. 42, ΣτΕ 2365-66/2021, 2242/2020, 1804/2018, 551/2015, 2741/2014). Η αρμόδια αρχή επιτρέπει την άσκηση δραστηριότητας στον οικείο τόπο μόνον εφόσον δεν υφίσταται, από επιστημονικής απόψεως, καμία εύλογη αμφιβολία ως προς την απουσία επιβλαβών συνεπειών για την ακεραιότητά του (ΔΕΕ C-399/14, σκ. 49, C-258/11, σκ. 40, ΣτΕ Ολ. 2996/2014, ΣτΕ 2242/2020, 1804/2018, 245/2016, 1964/2015, 551/2015, 2741/2014, 807/2014, 711/2014, 4224/2013, 1422/2013, 2473/2010, 293/2009 κ.ά.).

54. Οδηγία 92/43/ΕΟΚ της 21ης Μαΐου 1992 για τη διατήρηση των φυσικών οικοτόπων καθώς και της άγριας πανίδας και χλωρίδας.

55. Συγκεκριμένα, το ΔΕΕ έχει κρίνει ότι «προϋπόθεση για να μην παραβιάζεται η ακεραιότητα ενός τόπου ως φυσικού οικοτόπου, κατά την έννοια του άρθρου 6 παρ. 3 της Οδηγίας για τους Οικοτόπους είναι η διατήρησή του σε ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης, πράγμα που συνεπάγεται τη διασφάλιση της διατήρησης των συστατικών χαρακτηριστικών του οικείου τόπου που έχουν σχέση με την παρουσία ενός τύπου φυσικού οικοτόπου, του οποίου ο σκοπός διατήρησης αποτέλεσε το λόγο καταχώρισης του τόπου αυτού στον κατάλογο των ΤΚΣ, κατά την έννοια της Οδηγίας αυτής», βλ. C-258/2011, σκ. 48. Δηλαδή, ως «ακεραιότητα του τόπου» μπορεί πρακτικά να οριστεί το συνεκτικό σύνολο της οικολογικής δομής, της λειτουργίας και των οικολογικών διεργασιών του τόπου σε όλη την έκτασή του, που επιτρέπει στον τόπο να διατηρεί τους οικοτόπους, το σύμπλεγμα οικοτόπων και/ή τους πληθυσμούς των ειδών βάσει των οποίων χαρακτηρίστηκε ως προστατευόμενη περιοχή. Βλ. περαιτέρω Καρατσώλης Κ., Τσακαλογιάννη Ι., Κολοβέντζου Ε. (2021) Προστατευόμενες Περιοχές: Νομική Θεώρηση του Σύγχρονου Πλαισίου - Η ορθολογική κατανομή και τα επιτρεπτά όρια των ανθρωπογενών παρεμβάσεων, Νομική Βιβλιοθήκη. Επίσης βλ. ενδεικτικά ΣτΕ 1704/2017 σκ. 19: «(...) η υλοποίηση του σχεδίου εκτιμάται ότι δεν θα έχει σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στις προστατευόμενες περιοχές εντός των οποίων θα εκτελεσθεί και δεν θα παραβιάσει την ακεραιότητά τους και, ως εκ τούτου, δεν τίθεται, εν προκειμένω, ούτε ζήτημα διασφάλισης της συνολικής συνοχής του δικτύου NATURA 2000, ούτε ζήτημα συνδρομής της προϋποθέσεως του επιτακτικού λόγου οικονομικού και κοινωνικού συμφέροντος, που θα μπορούσε να καταστήσει, κατ' εξαίρεση, ανεκτή την υλοποίηση σχεδίου με σημαντικές αρνητικές επιπτώσεις στις ζώνες προστασίας κατά το άρθρο 6 παρ. 4 της Οδηγίας 92/43/ΕΟΚ, το οποίο, εν προκειμένω δεν έχει έδαφος εφαρμογής.»

56. ΠΕ ΣτΕ 109/2023.

57. ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΣτΕ 2814/2013, 4189/2014, 4191/2014, 4193/2014, 1420/2015, 1421/2015, 1422/2015, 1423-28/2015, 1430/2015, 1431/2015, 1432/2015, 3164/2015, 964/2018, 1260/2018, 1358/2018, 2242/2020, 1429/2022

58. ΣτΕ 1508/2008, βλ. σχετ. πρόσφατες αποφάσεις ΔΕφΑΘ (Ακυρ) 818-819/2023.

59. Όπως εγκρίθηκε με την απόφαση της Εθνικής Επιτροπής στον Τομέα του Συντονισμού της Κυβερνητικής Πολιτικής στον Τομέα του Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης (ΦΕΚ 2464/Β/03.12.2008) μαζί με τη Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αυτού, με την ενσωμάτωση όρων, περιορισμών και κατευθύνσεων για την προστασία και διαχείριση του περιβάλλοντος και την αντιμετώπιση των σημαντικών περιβαλλοντικών επιπτώσεων που ενδέχεται να προκύψουν από την εφαρμογή του. Το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ΑΠΕ αποτελεί ένα εξαιρετικής σημασίας κείμενο στρατηγικού σχεδιασμού, το οποίο, λόγω του εξειδικευμένου χαρακτήρα του, υπερισχύει γενικότερων Χωροταξικών Πλαισίων, καθώς επικεντρώνεται στις δυνατότητες χωροθέτησης ΑΠΕ στον Ελλαδικό χώρο.

μια ενότητα χώρου», άλλως η μέγιστη δυνατότητα χωροθέτησης αιολικών εγκαταστάσεων. Μάλιστα, στην Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων (ΣΜΠΕ) που συνόδευε το Ειδικό Πλαίσιο οριζόταν πως η διαμόρφωση του ειδικότερου περιεχομένου των κανόνων χωροθέτησης κάθε κατηγορίας ανανεώσιμων πηγών γίνεται κατόπιν συνεκτιμήσεως του αναμενόμενου ποσοστού συμμετοχής τους στο μείγμα ενεργειακής παραγωγής και της ύπαρξης εκμεταλλεύσιμου ενεργειακού δυναμικού, το οποίο, κατ' αυτόν τον τρόπο, ανάγεται σε κριτήριο ιδιαίτερης βαρύτητας της Φ.Ι. των περιοχών υποδοχής, καθώς και της ανάγκης για αρμονική ένταξη των οικείων έργων στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον.

Συγκεκριμένα, η Φ.Ι. μιας Περιοχής Αιολικής Προτεραιότητας ορίζεται ως «η μέγιστη δυνατότητα χωροθέτησης αιολικών εκπεφρασμένη σε αριθμό ανεμογεννητριών και σε εγκατεστημένη ισχύ ηλεκτρικής ενέργειας»⁶⁰.

Η Νομολογία του ΣτΕ βέβαια φαίνεται να εκτιμά διαφορετικά την εγκατάσταση ΑΠΕ σε μικρά νησιά σε σύγκριση με την εγκατάσταση τους στον ηπειρωτικό χώρο⁶¹. Ειδικώς για τα πρώτα, ως στοιχεία εκτίμησης της Φ.Ι. ορίζονται τα αντικειμενικά και τοπικά όρια της, στα οποία ανήκουν ιδίως οι οικείες πηγές ενέργειας, οι οποίες πρέπει να παραμένουν κατά βάση τοπικές και φιλικές προς το περιβάλλον, ενώ επισημαίνεται η σημασία της εγκατάστασης ενός ήπιου ενεργειακού συστήματος χαμηλής έως μεσαίας τάξεως με τεχνολογία φιλική προς το περιβάλλον⁶².

Μάλιστα, το ΣτΕ υπογράμμισε προσφάτως ότι η Φ.Ι. των μικρών νησιών συναρτάται ευθέως προς τη μεσοπρόθεσμη εξέλιξη της ενεργειακής ζήτησης, μάλιστα, ορίζεται ρητώς ως κύριος παράγοντας για τον καθορισμό των ορίων της Φ.Ι. τους το ενεργειακό τους σύστημα, από το οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η βιώσιμη ανάπτυξή τους⁶³. Στην απόφαση ΣτΕ 1429/2022 το Δικαστήριο φτάνει να διαμορφώνει το σκεπτικό πως η περιβαλλοντική προστασία, τα ανεκτά όρια των νησιωτικών οικοσυστημάτων μέσω της έννοιας της Φ.Ι., η ενεργειακή αυτονομία και η οικονομική ανάπτυξη αποτελούν εν τέλει «συστατικά» μίας σύγχρονης – δύσκολα επιτεύξιμης μεν, επιθυμητής δε – κοινωνικοοικονομικής «σύνθεσης», η οποία μετουσιώνεται στην έννοια της βιώσιμης ανάπτυξης⁶⁴.

Τέλος, ειδικώς για τη Φ.Ι. σε μικρά υδροηλεκτρικά, στο άρθρο 16 του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας καταγράφονται ειδικά κριτήρια για την εκτίμηση της Φ.Ι. των Μικρών Υδροηλεκτρικών (Μ.ΥΗ.Ε.), υπό την έννοια της μέγιστης δυνατότητας εγκατάστασης (δηλ. πυκνότητα εγκατάστασης) Μ.ΥΗ.Ε. στην ίδια «γραμμή» ύπαρξης υδροδυναμικού, δηλαδή στο ίδιο υδατόρευμα, ενώ στη Νομολογία του ΣτΕ αυτή αναφέρεται ως η μέγιστη δυνατότητα εγκατάστασης στην ίδια γραμμή ύπαρξης υδροδυναμικού, ως προς τη συνύπαρξη με άλλες χρήσεις και τη διατήρηση υδροβιολογικών και οικολογικών χαρακτηριστικών των υποδοχέων⁶⁵.

B.2. Προσεγγίσεις της Φ.Ι. σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων

Κατά την έρευνα σε αποφάσεις και πρακτικά επεξεργασίας του ΣτΕ που αφορούν Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.) και Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α.) διαπιστώθηκε ότι το ΣτΕ κάνει αναφορά στην Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και/ή στις υπόλοιπες μελέτες που συνοδεύουν τα ανωτέρω σχέδια και ειδικότερα στον τρόπο υπολογισμού της Φ.Ι., στοιχεία τα οποία φαίνεται να γίνονται εμμέσως αποδεκτά από το Δικαστήριο στο σκεπτικό και εν τέλει στην απόφασή του⁶⁶.

Σε ειδικότερες νομολογιακές περιπτώσεις, στο πλαίσιο της Φ.Ι. των υδροφορέων (π.χ. ποτάμια), η Φ.Ι. ορίζεται ρητώς ως η διατήρηση του εύρους εισόδου των υδάτων, η μη μείωση της επάρκειας των διαθέσιμων υπογείων υδάτων⁶⁷ και η μη άντληση ποσοτήτων ύδατος που επηρεάζουν το υδατικό ισοζύγιο⁶⁸.

60. ΦΕΚ 2464/Β/03.12.2008 με το οποίο εγκρίθηκε το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις ανανεώσιμες πηγές ενέργειας (ΑΠΕ) και η Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων αυτού.

61. Ειδικά για τη Φ.Ι. στην περίπτωση χωροθέτησης αιολικών πάρκων βλ. ΣτΕ 1420-1428/2015, ΣτΕ 1430-1432/2015, ΣτΕ 3164/2015, ΣτΕ 964/2018, ΣτΕ 1260/2018, ΣτΕ 2242/2020.

62. ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΣτΕ 1421/2013, ΣτΕ 1422/2013, ΣτΕ 1429/2022, ΣτΕ 1538/2022.

63. ΣτΕ 1421/2013 (ομ. 1422/2013). Ενδιαφέρουσα η συνέχεια της σκέψης, σύμφωνα με την οποία παρόλο που μπορεί να υπάρχει «αδιάθετο ποσό καλύψεως» η εγκατάσταση ΑΣΠΗΕ εξαρτάται από τη συνδρομή των κατά την περιβαλλοντική νομοθεσία και τις λοιπές σχετικές διατάξεις απαιτούμενων προϋποθέσεων, διαπιστούμενη κατά την οικεία διοικητική διαδικασία (π.χ. ο καθορισμός νομίμως θεσμοθετημένων χρήσεων γης και τα ιδιαίτερα περιβαλλοντικά χαρακτηριστικά της κάθε περιοχής εξεταζόμενα κατά περίπτωση). Επίσης, στη ΣτΕ 4189/14 αναφέρεται πως «μέσο διασφάλισης της μη υπέρβασης της φέρουσας ικανότητας κάθε περιοχής προβλέπεται η διαδικασία της εγκρίσεως των περιβαλλοντικών όρων, κατά την οποία είναι δυνατόν, κατόπιν εκτιμήσεως των ιδιαίτεροτήτων της συγκεκριμένης περιοχής, είτε να απαγορεύεται είτε να επιτρέπεται με πρόσθετους, ενδεχομένως, όρους και περιορισμούς η χωροθέτηση και λειτουργία κάθε επιμέρους εγκατάστασης.» Η ΣτΕ 1778/2015 αναφέρει επίσης πως «Η συνδρομή δε των ανωτέρω προϋποθέσεων [ενν. πλήρωσης Φ.Ι.] εξετάζεται στην περίπτωση αυτή κατά τον έλεγχο της νομιμότητας όχι μόνο της πράξεως εγκρίσεως περιβαλλοντικών όρων, αλλά και της αδείας εγκαταστάσεως κάθε σταθμού».

64. Βλ. σκ. 10 της απόφασης και περισσότερα σε: Τσακαλογιάννη Ι., Επιτρεπτή η υπό προϋποθέσεις χωροθέτηση αιολικών πάρκων στα νησιωτικά οικοσυστήματα - Παρατηρήσεις στην απόφαση ΣτΕ 1429/2022, ΠερΔικ 4/2022, σελ. 622.

65. ΣτΕ 47/2018 και άρθρο 16 Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τις ΑΠΕ.

66. ΠΕ ΣτΕ 363/2013 139/2014, 171/2020, 199/2020.

67. ΣτΕ ΕΑ 737/2011.

68. ΣτΕ 3943/2015 για τον Ασωπό ποταμό: «συνεκτιμωμένης και της μέχρι τότε επιβάρυνσης του οικοσυστήματος από κάθε φύσης ανθρωπογενείς δραστηριότητες, νόμιμες ή παράνομες, όπως αυτές εκάστοτε προκύπτουν από τα στοιχεία του φακέλου και, εν ελλείψει αυτών, από ειδικώς, προς τούτο, διενεργούμενη μελέτη, αν το ως άνω οικοσύστημα μπορεί να υποδεχθεί νέα ανθρωπογενή κατάλοιπα, χωρίς ουσιαστική αλλοίωσή του ή αν η φέρουσα ικανότητά του έχει, πλέον, κορεσθεί, οπότε δεν είναι

Ειδική αναφορά στην Φ.Ι. έγινε πολλάκις από το ΣτΕ σε περιπτώσεις Περιοχών Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιέργειών (Π.Ο.Α.Υ.), για τις οποίες ο ορισμός της Φ.Ι. προερχόταν άμεσα από το Ειδικό Πλαίσιο Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις υδατοκαλλιέργειες⁶⁹, ως «Φέρουσα ικανότητα υποδοχέα εγκατάστασης παραγωγικών μονάδων» η οποία «αποτελεί ένα εργαλείο με το οποίο δύναται να εκτιμηθεί η μέγιστη βιομάζα ενός ή περισσότερων ειδών εκτροφής, που μπορεί να υποστηρίξει ένας δεδομένος χώρος, λαμβάνοντας υπόψη τη βιωσιμότητα των οργανισμών και την αειφορία του περιβάλλοντος»⁷⁰. Αντίστοιχα, σε παρόμοια απόφαση η Φ.Ι. οριοθετείται σε σχέση με τον βαθμό συγκέντρωσης των μονάδων και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις αυτών στο οικοσύστημα, η οποία προσδιορίζεται ύστερα από αξιολόγηση σειράς παραμέτρων, όπως τα φυσικοχημικά χαρακτηριστικά των υδάτων, η παραγωγικότητα του οικοσυστήματος, η οικολογική κατάσταση των υδάτων κ.λπ.⁷¹.

Εντοπίστηκε επίσης, κατά την νομολογιακή έρευνα, ειδική αναφορά στην Φ.Ι. υποδοχέων αποβλήτων (ΟΕΔΑ - Ολοκληρωμένη Εγκατάσταση Διάθεσης Απορριμμάτων), για τους οποίους ορίστηκε ρητά ως η χωρητικότητά τους σε απόβλητα ανά έτος⁷².

Β.3. Η Φ.Ι. στις σωρευτικές επιπτώσεις δραστηριοτήτων – συνεργιστικό αποτέλεσμα έργων και δραστηριοτήτων

Στην πλειοψηφία των αποφάσεων που αφορούσαν βιομηχανικές δραστηριότητες, εγκαταστάσεις διαχείρισης αποβλήτων, έργα μεταφορών ή παραγωγική δραστηριότητα και ετέθη η μη υπέρβαση των ανεκτών ορίων της περιοχής υποδοχής της εκάστοτε δραστηριότητας, υπήρξε ευθεία αναφορά στην έννοια της Φ.Ι..

Για παράδειγμα, στην περίπτωση μονάδας δευτερογενούς τομέα διαπιστώθηκε πως: «η Φ.Ι. δεν επιτρέπει την επιθάρυνση με νέες μονάδες του δευτερογενούς τομέα», άρα ετέθη η επιταγή για εξέταση των επιπτώσεων από τη σύρρευση με υπάρχουσες χρήσεις και αριθμό εγκαταστάσεων με ίδιες χρήσεις⁷³.

Επιπλέον, το ΣτΕ επεσήμανε πολλές φορές πως για τη Φ.Ι. σε μονάδες διαχείρισης αποβλήτων (ΟΕΔΑ), βιομηχανίες, μονάδες κτηνοτροφίας και μεταναστευτικές δομές πρέπει να λαμβάνονται υπόψη οι **σωρευτικές επιπτώσεις** στο φυσικό και ανθρωπογενές περιβάλλον από την **παράλληλη λειτουργία** τέτοιου είδους μονάδων, με επίκεντρο στο **αθροιστικό αποτέλεσμα** αντιστοίχων διαφόρου **είδους οχλήσεων** στην περιοχή ενδιαφέροντος⁷⁴. Αντιστοίχως, έχει επισημανθεί το δυνητικό αθροιστικό ζημιογόνο αποτέλεσμα από **ομοειδείς εγκαταστάσεις**⁷⁵ από την **ταυτόχρονη λειτουργία εγκαταστάσεων**⁷⁶.

Περαιτέρω δε, σε πρόσφατη απόφαση σχετικά με Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης (Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.), κρίθηκε ότι η επαρκής αξιολόγηση του προτεινόμενου σχεδίου Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. ως προς τη Φ.Ι. δεν ανατρέπεται από το γεγονός ότι μεταγενέστερα της έγκρισης του εν λόγω Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. με Π.Δ. αναρτήθηκε σε δημόσια διαβούλευση άλλο Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. σε όμορη περιοχή. Επισημαίνεται στο σημείο αυτό ότι το ΣτΕ κατά την επεξεργασία του μεταγενέστερου σχεδίου Π.Δ. του Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. στην όμορη αυτή περιοχή (σε απόσταση 1.500 μ. από την περιοχή επέμβασης), το απέρριψε, μεταξύ άλλων, για το λόγο ότι δεν προέκυπτε το εάν κατά τον υπολογισμό του δείκτη της Φ.Ι. ελήφθη υπόψη ο αριθμός κλινών της προηγηθείσας και ήδη ενγκεκριμένης Στρατηγικής Επένδυσης⁷⁷.

Εν τέλει, ουσιώδους σημασίας για την διακρίβωση της Φ.Ι. είναι η εξέταση των επιπτώσεων από τη σύρρευση με υπάρχουσες διαφορετικές και όμοιες χρήσεις καθώς και βάσει του αριθμού εγκαταστάσεων/δραστηριοτήτων με ίδιες ή παρόμοιες χρήσεις.

Γ. Η θέση της Φ.Ι. στον ορθολογικό σχεδιασμό και το πεδίο χωρικής ανάλυσης της

Παράλληλα, διατρέχει σημαντικό μέρος της Νομολογίας η διαπίστωση ότι η Φ.Ι. αποτελεί στοιχείο και

ανεκτή οποιαδήποτε περαιτέρω επιθάρυνσή του» (σκ. 8).

69. ΦΕΚ 2505/Β/04.11.2011.

70. ΣτΕ 334/2020. Επίσης στην απόφαση γίνεται ρητή αναφορά στο άρθρο 6 του Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τις υδατοκαλλιέργειες, το οποίο καθορίζει τεχνικές παραμέτρους για τον προσδιορισμό της Φ.Ι., όπως τα φυσικοχημικά χαρακτηριστικά των υδάτων του οικοσυστήματος, οι κινήσεις των υδάτινων μαζών (ρεύματα) και ο χρόνος ανανέωσης των υδάτων στην περιοχή, οι επιδράσεις της παρακείμενης χερσαίας έκτασης στο υδάτινο οικοσύστημα, κ.α.

71. ΣτΕ 4982/2014.

72. ΣτΕ 902/2011.

73. ΣτΕ 581/2002.

74. ΣτΕ 902/2011, 1531/2014.

75. ΣτΕ 380/2014, ΣτΕ 1973/2017, ΣτΕ 1678/22, ΣτΕ 1287/22, ΣτΕ 2940/2017. .

76. ΣτΕ 273/2019.

77. ΠΕ ΣτΕ 196/2021. Βλ. περαιτέρω ανάλυση σε Βολάκη Ελ., Τσακαλογιάννη Ιφ., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ Ολ 2564/2022 - Απόρριψη αιτήσεως ακυρώσεως ΠΔ έγκρισης Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.: Το θεσμικό πλαίσιο των Στρατηγικών Επενδύσεων, τα εχέγγυα προστασίας του φυσικού περιβάλλοντος και η συμβατότητα με τον πολεοδομικό σχεδιασμό, Περδικ. 1/2023, σελ. 144 – 151. Για τη χρονική αλληλουχία των δεδομένων επισημαίνεται ότι κατά το στάδιο εκπόνησης της μελέτης Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. στην όμορη θέση βρισκόταν ήδη σε διαβούλευση με δημοσιευμένα στοιχεία η Σ.Μ.Π.Ε. του πρώτου Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε., ενώ κατά το στάδιο επεξεργασίας του σχεδίου Π.Δ. από το ΣτΕ, το πρώτο Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. είχε ήδη εγκριθεί με Π.Δ.

κριτήριο που πρέπει να περιλαμβάνεται, μεταξύ άλλων, στον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό⁷⁸.

Βέβαια, η Φ.Ι. αποτελεί ένα εργαλείο δυναμικό, το οποίο εκτιμάται σε διαφορετικά επίπεδα χωρικού σχεδιασμού και χωρικής ενότητας και ανάλογα με διάφορους παράγοντες της εκάστοτε περίπτωσης, όπως το είδος της επέμβασης, οι συνθήκες της περιοχής ενδιαφέροντος, τα ιδιαίτερα τοπικά, φυσικά, πολιτιστικά και πολεοδομικά χαρακτηριστικά, κ.α. Έτσι, ειδικά ως προς το πεδίο χωρικής ανάλυσης της Φ.Ι., εντοπίζονται διάφορες διαπιστώσεις του ΣτΕ.

Καταρχάς, σε περίπτωση έγκρισης Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.) ως βάση ορίστηκε αυτή καθαυτή η έκταση της υπό έγκριση Ζ.Ο.Ε.⁷⁹, ενώ κατά τη δημιουργία νέων οικισμών τέθηκε το ευρύ κριτήριο της έκτασης του τότε Νομού (ήδη σήμερα Περιφερειακή Ενότητα)⁸⁰ σε αντίθεση με τις περιπτώσεις απορρόφησης οικιστικών πιέσεων (α' και β' κατοικίας) όπου δόθηκε έμφαση στο ειδικότερο κριτήριο της έκτασης του εκάστοτε υφιστάμενου οικισμού⁸¹.

Επιπρόσθετα, κατά την έγκριση έργων και δραστηριοτήτων σε μικρά νησιά, τα οποία, όπως προαναφέρθηκε, αποτελούν ιδιαιτέρως ευαίσθητα οικοσυστήματα, τέθηκαν ως βάση αναφοράς οι ενότητες στις οποίες εντάσσεται όλο το νησιωτικό σύνολο, μικρότερο ή μεγαλύτερο, ήτοι ο νησιωτικός Δήμος⁸². Κατ' αναλογία, κατά την έγκριση Π.Ο.Α.Υ. το απαραίτητο πεδίο χωρικής ανάλυσης της Φ.Ι. ήταν η θαλάσσια περιοχή της επέμβασης, νοούμενη διαστατικά ως το οικοσύστημα αυτής⁸³, ενώ σε υπόθεση έγκρισης Ειδικού Πολεοδομικού Σχεδίου (Ε.Π.Σ.) εντός της πόλης της Αθήνας, τη χωρική βάση διακρίβωσης της Φ.Ι. αποτέλεσε ο συγκεκριμένος Δήμος υποδοχής του εν λόγω Σχεδίου (Δήμος Αμαρουσίου⁸⁴).

Συστέλλοντας από την άλλη το πεδίο χωρικής ενότητας, σε εξαιρετικές περιπτώσεις μεγάλων έργων, όπως ήταν τα Ολυμπιακά Έργα, ως βάση υπολογισμού ορίστηκε η περιοχή εγκατάστασης αυτών⁸⁵, σε Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α. και Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε. το εκάστοτε συγκεκριμένο ακίνητο⁸⁶ και σε έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων για τον κατ' εξαίρεση καθορισμό χώρων ανεγέρσεως κτιρίων που εξυπηρετούν δημόσιο, δημοτικό ή κοινωφελή σκοπό σε εκτός σχεδίου περιοχή, αυτή η συγκεκριμένη εκτός σχεδίου περιοχή⁸⁷.

Κατά κανόνα, όμως, κατά το ΣτΕ, **πρέπει να αποφεύγεται η σημειακή και αποσπασματική χωροθέτηση έργων και δραστηριοτήτων**, διότι αυτό αντίκειται στη Φ.Ι. της περιοχής⁸⁸ και στον ορθό χωροταξικό σχεδιασμό. Ο τελευταίος έχει ιδιαίτερο βάρος για το Δικαστήριο, αποτελώντας εν τέλει το κρίσιμο ειδοποιό στοιχείο που έχει στη διάθεσή της η Πολιτεία και τα διοικητικά της όργανα για τη διακρίβωση, καταρχάς, της δυνατότητας χωροθέτησης ενός έργου/μίας δραστηριότητας προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας⁸⁹.

Σχετική και άξια αναφοράς είναι η απόφαση ΣτΕ 2996/2014, σύμφωνα με την οποία «ουσιώδης όρος για τη βιώσιμη ανάπτυξη είναι τα ολοκληρωμένα χωροταξικά σχέδια. Τα σχέδια αυτά θέτουν, με βάση την ανάλυση των δεδομένων και την πρόγνωση των μελλοντικών εξελίξεων, τους μακροπρόθεσμους στόχους της οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης και ρυθμίζουν, μεταξύ άλλων, το πλαίσιο για τη διαμόρφωση των οικιστικών περιοχών και των ελεύθερων χώρων στις εκτός σχεδίου περιοχές⁹⁰. Προς επίρρωση αυτού, αξίζει να σημειωθεί ότι τα τελευταία χρόνια αλλά εντονότερα πρόσφατα⁹¹ το ΣτΕ επεσήμανε στην Διοίκηση, ενόψει της συνταγματικής επιταγής για χωροταξικό σχεδιασμό, την αναγκαιότητα για ταχεία έγκριση του νέου Περιφερειακού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης Περιφέρειας Νοτίου Αιγαίου και του νέου Ειδικού Πλαισίου Χωροταξικού Σχεδιασμού και Αειφόρου Ανάπτυξης για τον Τουρισμό⁹².

78. ΠΕ ΣτΕ 246/1992, 586/1992, 398/1993, 396/1999, 30/2001, 527/2001, 325/2003, 326/2003, 140/2002, 158/2003, 224/2011, 231/2011, 178/2001, 326/2001, 417/2001, 510/2001, 419/2002, 302/2006, 303/2006, 214/2008, 114/2010, 199/2010, 193/2010, 178/2019, 106/2021, 119/2021, 166/2021.

79. ΠΕ ΣτΕ 527/2001, ΣτΕ 5933/1996, ΣτΕ 1129/1999, ΣτΕ 1588/1999, ΣτΕ 2239/2000, ΣτΕ 2425/2000.

80. ΠΕ ΣτΕ 246/1992, ΠΕ ΣτΕ 586/1992, ΠΕ ΣτΕ 398/1993.

81. ΠΕ ΣτΕ 210/2002, ΠΕ ΣτΕ 535/2002, ΠΕ ΣτΕ 536/2002, ΠΕ ΣτΕ 633/2022, ΠΕ ΣτΕ 247/2003, ΠΕ ΣτΕ 388/2003, ΠΕ ΣτΕ 94/2004, ΠΕ ΣτΕ 99/2004, ΠΕ ΣτΕ 87/2020, ΠΕ ΣτΕ 325/2006, ΠΕ ΣτΕ 32/2005, ΠΕ ΣτΕ 273/1998, ΠΕ ΣτΕ 216/1999, ΠΕ ΣτΕ 355/1999, ΠΕ ΣτΕ 359/1999, ΠΕ ΣτΕ 432/2001, ΠΕ ΣτΕ 527/2001, ΠΕ ΣτΕ 194/2001, ΠΕ ΣτΕ 224/2011, ΠΕ ΣτΕ 231/2011, ΠΕ ΣτΕ 108/2012.

82. ΣτΕ 711/2014.

83. ΠΕ ΣτΕ 171/2020, ΠΕ ΣτΕ 199/2020.

84. ΠΕ ΣτΕ 38/2023.

85. ΠΕ ΣτΕ 28/2001, ΠΕ ΣτΕ 55/2002.

86. ΠΕ ΣτΕ 230/2020.

87. ΠΕ ΣτΕ 178/2001, ΠΕ ΣτΕ 326/2001, ΠΕ ΣτΕ 417/2001, ΠΕ ΣτΕ 510/2001, ΠΕ ΣτΕ 419/2002, ΠΕ ΣτΕ 302/2006, ΠΕ ΣτΕ 303/2006, ΠΕ ΣτΕ 214/2008, ΠΕ ΣτΕ 114/2010, ΠΕ ΣτΕ 199/2010, ΠΕ ΣτΕ 193/2010, ΠΕ ΣτΕ 178/2019, ΠΕ ΣτΕ 106/2021, ΠΕ ΣτΕ 119/2021, ΠΕ ΣτΕ 166/2021.

88. ΠΕ ΣτΕ 194/2011.

89. Βλ. ΣτΕ 2038/2019: «Επειδή, από τον συνδυασμό των άρθρων 24 παρ. 1 και 2, 79 παρ. 8 και 106 παρ. 1 του Συντάγματος συνάγεται ότι ο χωροταξικός σχεδιασμός, ο οποίος αποτελεί τη χωρική έκφραση των προγραμμάτων οικονομικής και κοινωνικής ανάπτυξης, ανήκει στην αρμοδιότητα του κράτους, το οποίο υποχρεούται, σύμφωνα με τις αρχές και τα πορίσματα της επιστήμης της χωροταξίας, να λαμβάνει τα αναγκαία για τον ορθολογικό χωροταξικό σχεδιασμό μέτρα, προκειμένου να διασφαλίζεται η προστασία του περιβάλλοντος, οι κατά το δυνατόν βέλτιστοι όροι διαβίωσης του πληθυσμού και η οικονομική ανάπτυξη σύμφωνα με την αρχή της αειφορίας...» (σκ. 2).

90. Σκ. 5, ΣτΕ 2996/2014.

91. Βλ. ενδεικτικά ΠΕ ΣτΕ 196/2021.

92. Το εγκεκριμένο Ειδικό Πλαίσιο του 2013 ακυρώθηκε με την υπ' αριθμ. 3632/2015 απόφαση του ΣτΕ και το προηγούμενο του 2009 κρίθηκε πως δεν αναβιώνει (σκ. 18). Βέβαια, σε κάθε περίπτωση, όπως έχει διαπιστωθεί και το ΣτΕ (ΣτΕ 519/2017, σκέψη 6, πρβλ και ΣτΕ 3043/2011 σκ. 12-14 και ΠΕ ΣτΕ 70/2017),

IV. Συμπεράσματα θεωρητικού περιεχομένου

Ύστερα από την ανωτέρω ανάλυση, κωδικοποιούμε στοχευμένα μερικά από τα σημαντικότερα συμπεράσματά μας:

Κατά πρώτον, τα **στοιχεία που λαμβάνονται υπόψη για τον υπολογισμό της βιώσιμης ανάπτυξης⁹³ θα πρέπει να λαμβάνονται υπόψη και για τον υπολογισμό της Φ.Ι.**, καθώς φαίνεται πως συχνά στη Νομολογία του ΣτΕ οι δύο αυτές έννοιες ταυτίζονται⁹⁴.

Πέραν αυτού, ο υπολογισμός και η εκτίμηση της Φ.Ι. αποτελούν βασικό **κριτήριο ορθολογικού ελέγχου των χρήσεων γης⁹⁵**. Αυτό σημαίνει πως και οι τυχόν αλλαγές ή οι αυξήσεις σε πολεοδομικά μεγέθη (π.χ. αύξηση συντελεστή) επηρεάζουν την Φ.Ι. και γι' αυτό πρέπει να την λαμβάνουν υπόψη⁹⁶. Φυσικά, εκτός των ποσοτικών στοιχείων, η Φ.Ι. συνδυάζεται και με **κριτήρια ποιοτικά**, όπως ο χαρακτήρας των νησιών ως παραδοσιακών ανθρωπογενών συστημάτων και η ιδιότητα περιοχών ως ευαίσθητων οικοσυστημάτων. Άρα, το μέγεθος της Φ.Ι. πρέπει να ερευνάται και υπό αυτό το πρίσμα. Ιδιαίτερως, ειδική πρόνοια πρέπει να υπάρχει για την διατήρηση του χαρακτήρα των μικρών νησιών και του νησιωτικού ανθρωπογενούς και φυσικού περιβάλλοντος και τοπίου τους⁹⁷.

Τέλος, καθίσταται σαφές πως η Φ.Ι. αφορά **ευρύτατο πεδίο δραστηριοτήτων**: τουρισμό, ενέργεια, πρωτογενή τομέα, υδατοκαλλιέργειες (Π.Ο.Α.Υ.), βιομηχανία, κ.α., συνεπώς αποτελεί έννοια που πρέπει να εκτιμάται σε συνδυασμό και σε άμεση σχέση με την αειφόρο ανάπτυξη, τον ορθολογικό χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό, τον έλεγχο των χρήσεων γης και την προστασία του περιβάλλοντος.

Η **πλειοψηφία των αποφάσεων και των πρακτικών επεξεργασίας του ΣτΕ συγκλίνει στο ότι η Φ.Ι. αποτελεί ουσιώδους σημασίας κριτήριο, το οποίο είναι απαραίτητο να λαμβάνεται υπόψη, μεταξύ άλλων, κατά τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό**. Εξάλλου, όπως έχει επισημάνει κατά τη θητεία της ως Αντιπρόεδρος του ΣτΕ η νυν Πρόεδρος της Δημοκρατίας κα Α. Σακελλαροπούλου, δεν μπορεί να μη λαμβάνεται υπόψη το γεγονός ότι «η Φ.Ι. των ανθρωπίνων οικοσυστημάτων αποτελεί καθοριστικό παράγοντα για την ίδια τους την υπόσταση»⁹⁸.

Ως καταληκτικό σχόλιο, θεωρούμε υψίστης σημασίας τον εμπλουτισμό της εθνικής έννομης τάξης με τα εχέγγυα ενσωμάτωσης της έννοιας της Φ.Ι. στον σχεδιασμό, με πρώτο βήμα την έκδοση του προβλεπόμενου από την παρ. 2 του άρθρου 64 του Ν. 4964/2022 Προεδρικού Διατάγματος.

V. Αντί επιλόγου

Η σαφής παράθεση των πυλώνων που στοιχειοθετούν την έννοια της Φ.Ι. θα πρέπει κατά την άποψή μας να θέτει τη βάση για την εδραίωση ενός εργαλείου που δεν θα απορρίπτει ή θα επιτρέπει παρεμβάσεις στον εκάστοτε προσδιορισμένο χώρο παρά θα λαμβάνει υπόψη τα πραγματικά πολεοδομικά περιβαλλοντικά και πολιτιστικά δεδομένα μίας περιοχής, υπό μία κοινή, επιστημονική αξιολόγηση σε *ad hoc* βάση. Ευχόμαστε η παρούσα μελέτη να υποβοηθήσει το έργο της πολιτείας και των επιστημόνων προς αυτή την κατεύθυνση.

Κάτωθι ακολουθεί κωδικοποιημένη σε πίνακα η ως άνω κατηγοριοποίηση, μαζί με ενδεικτικές αναφορές των αντίστοιχων Αποφάσεων και Πρακτικών Επεξεργασίας.

Ευχαριστούμε θερμά την κα Μιχαλακέα Αθηνά, Δικηγόρο, Υπ. Δρ., για την συμβολή της στην αρχική έρευνα και καταγραφή.

η ολιγωρία της Διοίκησης, στην οποία έχει αναπεμφθεί και εκκρεμεί το ζήτημα έγκρισης νέου Ε.Χ.Π. για τον Τουρισμό, δεν συνεπάγεται αδυναμία ανάπτυξης τουριστικής δραστηριότητας στη χώρα, η οποία θα πρέπει να πραγματοποιηθεί βάσει των προβλέψεων που τυχόν υπάρχουν σε υφιστάμενα Περιφερειακά Χωροταξικά Πλαίσια, καθώς και στα χωρικά σχέδια κατωτέρου ιεραρχικού επιπέδου σχεδιασμού. Εν προκειμένω σήμερα υπό εξέλιξη βρίσκεται η εκπόνηση και η έγκριση του νέου Ειδικού Χωροταξικού Πλαισίου για τον Τουρισμό. Βλ. Τσακαλιγιάννη Ι., Βασιλοπούλου Ι., Παρατηρήσεις στην ΣτΕ 1037/2022, ΠερΔικ 3/2022, σελ. 477.

93. Η βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη συνίσταται πρωτίστως στην αναζωογόνηση των οικισμών της χώρας που φθίνουν ή εγκαταλείπονται, προς τους οποίους θα πρέπει να κατευθύνεται η αναπτυξιακή δραστηριότητα, βλ. ΠΕ ΣτΕ 527/2001, 535/2002.

94. ΠΕ ΣτΕ 210/2002, 535/2002, 536/2002, 633/2002, 247/2003, 388/2003, 94/2004, 99/2004, 87/2020

95. ΠΕ ΣτΕ 120/2002, 159/2002.

96. ΠΕ ΣτΕ 601/2002, 602/2002.

97. ΠΕ ΣτΕ 210/2002, 535/2002, 536/2002, 633/2002, 247/2003, 388/2003, 94/2004, 99/2004, 87/2020.

98. Α. Σακελλαροπούλου, Εισήγηση στην εσπερίδα της Ελληνικής Εταιρείας Περιβάλλοντος και Πολιτισμού με θέμα «Φέρουσα ικανότητα και σχεδιασμός του χώρου», 2015, Ε.Μ.Π.

	Στοιχεία εκτίμησης της Φ.Ι. σύμφωνα με το ΣτΕ	Αναφορές σε Αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ
A. Κατηγορίες ανά περιοχή δραστηριότητας - επέμβασης	A.1. Οικισμοί – Επεκτάσεις Οικισμών α) το βάρος του πληθυσμού, β) τα κριτήρια που σχετίζονται με τους νέους οικιστικούς υποδοχείς και προβλέπονται από πολεοδομικά – χωροταξικά σχέδια (π.χ. ΓΠΣ), γ) το οδικό δίκτυο, δ) η δυνατότητα του υδρευτικού δικτύου να εξυπηρετήσει τον προσδοκώμενο πληθυσμό και τους νέους οικισμούς, χωρίς υπερεκμετάλλευση των υδατικών πόρων. η μη μεταβολή της πολεοδομικής φυσιογνωμίας της οικιστικής περιοχής.	ΠΕ ΣτΕ 196/2021, ΣτΕ 164/2022. ΣτΕ 6070/1996, ΣτΕ 585/2014, ΣτΕ 711/2014.
	α) η προστασία των φυσικών πόρων, β) η ικανότητα των υποδομών, τεχνικής και κοινωνικής υφής.	ΣτΕ 629/2022, ΣτΕ 630/2022, ΣτΕ 631/2022, ΣτΕ 1037/22.
	A.2. Νησιωτικά οικοσυστήματα Προσδιορισμός ΦΙ σε μακροπρόθεσμα και μεσοπρόθεσμα σχέδια βιώσιμης ανάπτυξης, τα οποία ενσωματώνουν την προστασία του περιβάλλοντος στον οικονομικό σχεδιασμό, ιδίως με έμφαση: α) στην αναθεώρηση των μη βιώσιμων πρακτικών, β) στην προαγωγή περιβαλλοντικής υγιούς τεχνολογίας, γ) στον αποκλεισμό των τεχνολογιών που δημιουργούν απειλή για το οικοσύστημά τους.	ΠΕ ΣτΕ 273/1998, ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΠΕ ΣτΕ 216/1999, ΠΕ ΣτΕ 355/1999, ΠΕ ΣτΕ 359/1999, ΠΕ ΣτΕ 432/2001.
Υπολογισμός μέτρου διατήρησης βιοποικιλότητας για το εκάστοτε νησί και ανάπτυξη νέων τεχνολογιών προς τον σκοπό αυτό.	Π.Ε. ΣτΕ 273/1998, Π.Ε. ΣτΕ 175/1999, Π.Ε. ΣτΕ 216/1999, Π.Ε. ΣτΕ 355/1999, Π.Ε. ΣτΕ 359/1999, Π.Ε. ΣτΕ 432/2001.	
Απαιτείται εκπόνηση ειδικής μελέτης «χωρητικότητας» (ήτοι το ειδικό εργαλείο χωρικού σχεδιασμού που προβλεπόταν από το Περιφερειακό Πλαίσιο Ν. Αιγαίου στη συγκεκριμένη περίπτωση).	ΣτΕ 1037/2022.	

	Στοιχεία εκτίμησης της Φ.Ι. σύμφωνα με το ΣτΕ	Αναφορές σε Αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ
	<p>A.3. Προστατευόμενες Περιοχές</p> <p>Η Φ.Ι. σε άμεση σχέση με την «ακεραιότητα» και την «ικανοποιητική κατάσταση διατήρησης» προστατευόμενων περιοχών.</p>	<p>ΣτΕ 2242/2020, ΣτΕ 1804/2018, ΣτΕ 245/2016, ΣτΕ 1964/2015, ΣτΕ 551/2015, ΣτΕ 2741/2014, ΣτΕ 807/2014.</p>
	<p>A.4. Πολιτιστικό Περιβάλλον</p> <p>Η διασφάλιση - η μη ανατροπή της αναγκαίας σύνθεσης των μνημείων και του περιβάλλοντός τους σε μία «ιστορική, αισθητική και λειτουργική ενότητα» και η μη επέλευση οπτικής βλάβης στον αρχαιολογικό χώρο.</p>	<p>ΠΕ ΣτΕ 109/2023.</p>
<p>B. Ειδικότερες Κατηγορίες – διάκριση ανά τομέα των δραστηριοτήτων</p>	<p>B.1. Ενεργειακό Σύστημα - Ανανεώσιμες Πηγές Ενέργειας (ΑΠΕ)</p> <p>α) Τα αντικειμενικά και τοπικά όρια της ΦΙ των μικρών νησιών, στα οποία ανήκουν ιδίως οι οικείες πηγές ενέργειας, οι οποίες πρέπει να παραμένουν κατά βάση τοπικές και φιλικές προς το περιβάλλον, β) ήπιο ενεργειακό σύστημα χαμηλής έως μεσαίας τάξεως τεχνολογίας φιλικής προς το περιβάλλον.</p>	<p>ΠΕ ΣτΕ 175/1999, ΣτΕ 1421/2013, ΣτΕ 1422/2013, ΣτΕ 1429/2022, ΣτΕ 1538/2022.</p>
	<p>B.2. Προσεγγίσεις της Φ.Ι. σε άλλους τομείς δραστηριοτήτων</p> <p>Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικών Επενδύσεων (Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.) και Ειδικά Σχέδια Χωρικής Ανάπτυξης Δημοσίων Ακινήτων (Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α.): αναφορά στην Στρατηγική Μελέτη Περιβαλλοντικών Επιπτώσεων και/ή στις υπόλοιπες μελέτες που τα συνοδεύουν και ειδικότερα στον τρόπο υπολογισμού της Φ.Ι.</p>	<p>ΠΕ ΣτΕ 363/2013, 139/2014, 171/2020, 199/2020.</p>
	<p>Υδροφορείς: η διατήρηση του εύρους εισόδου των υδάτων, η μη μείωση της επάρκειας των διαθέσιμων υπογείων υδάτων και η μη άντληση ποσοτήτων ύδατος που επηρεάζουν το υδατικό ισοζύγιο.</p>	<p>ΣτΕ ΕΑ 737/2011.</p>

	Στοιχεία εκτίμησης της Φ.Ι. σύμφωνα με το ΣτΕ	Αναφορές σε Αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ
	<p>Περιοχές Ολοκληρωμένης Ανάπτυξης Υδατοκαλλιεργειών (Π.Ο.Α.Υ.): οριοθέτηση σε σχέση με τον βαθμό συγκέντρωσης των μονάδων και τις περιβαλλοντικές επιπτώσεις αυτών στο οικοσύστημα, η οποία προσδιορίζεται ύστερα από αξιολόγηση σειράς παραμέτρων, όπως τα φυσικοχημικά χαρακτηριστικά των υδάτων, η παραγωγικότητα του οικοσυστήματος, η οικολογική κατάσταση των υδάτων κ.λπ.</p>	<p>ΣτΕ 334/2020, ΣτΕ 4982/2014.</p>
	<p>Υποδοχείς αποβλήτων (ΟΕΔΑ - Ολοκληρωμένη Εγκατάσταση Διάθεσης Απορριμμάτων): χωρητικότητα σε απόβλητα ανά έτος.</p>	<p>ΣτΕ 902/2011.</p>
	<p>B.3. Σωρευτικές επιπτώσεις δραστηριοτήτων – συνεργιστικό αποτέλεσμα έργων και δραστηριοτήτων</p> <p>Εξέταση αθροιστικού αποτελέσματος αντιστοίχων διαφόρου είδους οχλήσεων στην περιοχή ενδιαφέροντος.</p> <p>Δυνητικό αθροιστικό ζημιογόνο αποτέλεσμα από ομοειδείς εγκαταστάσεις από την ταυτόχρονη λειτουργία εγκαταστάσεων.</p> <p>Ειδικό Σχέδιο Χωρικής Ανάπτυξης Στρατηγικής Επένδυσης (Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.): λήψη υπόψη του αριθμού κλινών προηγηθείσας και ήδη εγκεκριμένης Στρατηγικής Επένδυσης στην περιοχή.</p>	<p>ΣτΕ 902/2011, 1531/2014.</p> <p>ΣτΕ 380/2014, ΣτΕ 1973/2017, ΣτΕ 1678/22, ΣτΕ 1287/22, ΣτΕ 2940/2017, ΣτΕ 273/2019.</p> <p>ΠΕ ΣτΕ 196/2021, ΣτΕ 2564/2022.</p>

Γ. Ορθολογικός σχεδιασμός και πεδίο χωρικής ανάλυσης της Φ.Ι.		
Επιχειρούμενη επέμβαση	Πεδίο χωρικής ανάλυσης της ΦΙ σύμφωνα με το ΣτΕ	Αναφορές σε Αποφάσεις και Πρακτικά Επεξεργασίας ΣτΕ
Έγκριση Ζώνης Οικιστικού Ελέγχου (Ζ.Ο.Ε.)	Η έκταση της Ζ.Ο.Ε.	Π.Ε. ΣτΕ 527/2001, ΣτΕ 5933/1996, ΣτΕ 1129/1999, ΣτΕ 1588/1999, ΣτΕ 2239/2000, ΣτΕ 2425/2000.
Δημιουργία νέων οικισμών	Η έκταση του Νομού (ήδη σήμερα η Περιφερειακή Ενότητα)	Π.Ε. ΣτΕ 246/1992, Π.Ε. ΣτΕ 586/1992, Π.Ε. ΣτΕ 398/1993.
Απορρόφηση των οικιστικών πιέσεων (α' και β' κατοικίας)	Η έκταση του υφιστάμενου οικισμού	Π.Ε. ΣτΕ 210/2002, Π.Ε. ΣτΕ 535/2002, Π.Ε. ΣτΕ 536/2002, Π.Ε. ΣτΕ 633/2022, Π.Ε. ΣτΕ 247/2003, Π.Ε. ΣτΕ 388/2003, Π.Ε. ΣτΕ 94/2004, Π.Ε. ΣτΕ 99/2004, Π.Ε. ΣτΕ 87/2020, Π.Ε. ΣτΕ 325/2006, Π.Ε. ΣτΕ 32/2005, Π.Ε. ΣτΕ 273/1998, Π.Ε. ΣτΕ 216/1999, Π.Ε. ΣτΕ 355/1999, Π.Ε. ΣτΕ 359/1999, Π.Ε. ΣτΕ 432/2001, Π.Ε. ΣτΕ 527/2001, Π.Ε. ΣτΕ 194/2001, Π.Ε. ΣτΕ 224/2011, Π.Ε. ΣτΕ 231/2011, Π.Ε. ΣτΕ 108/2012.
Έγκριση έργων και δραστηριοτήτων σε μικρά νησιά	Οι ενότητες, στις οποίες εντάσσεται όλο το νησιωτικό σύνολο, μικρότερο ή μεγαλύτερο, ήτοι ο νησιωτικός Δήμος.	ΣτΕ 711/2014
Σε εξαιρετικές περιπτώσεις μεγάλων έργων, όπως είναι τα Ολυμπιακά Έργα	Η περιοχή εγκατάστασης	Π.Ε. ΣτΕ 28/2001, Π.Ε. ΣτΕ 55/2002.
Έγκριση Π.Ο.Α.Υ.	Η θαλάσσια περιοχή ως οικοσύστημα	Π.Ε. ΣτΕ 171/2020, Π.Ε. ΣτΕ 199/2020.
Ε.Σ.Χ.Α.Δ.Α. και Ε.Σ.Χ.Α.Σ.Ε.	Το συγκεκριμένο ακίνητο	Π.Ε. ΣτΕ 230/2020
Έγκριση τοπικών ρυμοτομικών σχεδίων για τον κατ' εξαίρεση καθορισμό χώρων ανεγέρσεως κτιρίων που εξυπηρετούν δημόσιο, δημοτικό ή κοινωφελή σκοπό σε εκτός σχεδίου περιοχή	Η συγκεκριμένη εκτός σχεδίου περιοχή	Π.Ε. ΣτΕ 178/2001, Π.Ε. ΣτΕ 326/2001, Π.Ε. ΣτΕ 417/2001, Π.Ε. ΣτΕ 510/2001, Π.Ε. ΣτΕ 419/2002, Π.Ε. ΣτΕ 302/2006, Π.Ε. ΣτΕ 303/2006, Π.Ε. ΣτΕ 214/2008, Π.Ε. ΣτΕ 114/2010, Π.Ε. ΣτΕ 199/2010, Π.Ε. ΣτΕ 193/2010, Π.Ε. ΣτΕ 178/2019, Π.Ε. ΣτΕ 106/2021, Π.Ε. ΣτΕ 119/2021, Π.Ε. ΣτΕ 166/2021.

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, "The Building heights of the New Building Regulation", published in Nomiko Vima Legal Journal, Athens Bar Association.

I. Εισαγωγή – Η έννοια της πόλης και οι πρόσφατες εξελίξεις της Νομολογίας

Η πόλη συνιστά το απτό αποτύπωμα της προσπάθειας ετερογενών συλλογικοτήτων και ατομικοτήτων να ανασκευάσουν τον κόσμο στον οποίο ζουν σύμφωνα με τις επιθυμίες τους, το αποτέλεσμα των ισορροπιών και των συγκλίσεων που διαμορφώνονται και αποκτούν υπόσταση στον χώρο. Ο άνθρωπος, φτιάχνοντας την πόλη, στην ουσία, επαναπροσδιορίζει τον εαυτό του, οριοθετεί το πλαίσιο της κοινωνικής συνύπαρξης, δημιουργώντας μια κανονιστική τάξη για το περιβάλλον στο οποίο ζει. Μέσα απ' αυτήν προσδιορίζεται, σε μεγάλο βαθμό, ο πολιτισμός μας, η αυτοεικόνα του κράτους μας, τα χαρακτηριστικά που αποδίδουμε στην παράδοση και στην προοπτική μας[1].

Το τελευταίο διάστημα, με αφορμή αποφάσεις Δικαστηρίων (2026/2022 και 2028/2022 του Διοικητικού Εφετείου Αθηνών[2]) έχει αρχίσει μία ενδιαφέρουσα αλλά και κρίσιμη για τα δικαιώματα των πολιτών και την ασφάλεια δικαίου συζήτηση περί των υψών των κτιρίων που ανεγείρονται δυνάμει των διατάξεων του Νέου Οικοδομικού Κανονισμού (ΝΟΚ)[3] σε περιπτώσεις πυκνοδομημένων μεγάλων πόλεων. Τα δύο άρθρα που εμπíπτουν σε αυτή την κατηγορία είναι τα άρθρα 10 και 25 ΝΟΚ, με τα οποία ο νομοθέτης θέλησε να προωθήσει τον πολεοδομικό μετασχηματισμό, την ενεργειακή αναβάθμιση και την αστική ανάπλαση στον ελληνικό χώρο.

Μελετώντας το σκεπτικό των αποφάσεων αλλά και των αιτήσεων ακύρωσης που είδαν το φως της δημοσιότητας με αφορμή την έντονη σχετική συζήτηση που έχει ξεκινήσει, διαμορφώνονται τα εξής ερωτήματα:

Οι διατάξεις του ΝΟΚ βελτιώνουν ή δυσχεραίνουν το επίπεδο ζωής των πολιτών ως προς τις προβλέψεις τους για τα ύψη των κτιρίων;

Οι σχετικές διατάξεις περί υψών αποτελούν μέτρα που απαιτούν πολεοδομικό σχεδιασμό ή πρόκειται για μικρές παρεμβάσεις προς όφελος των πόλεων;

Είναι οριζόντιας εφαρμογής ή κάθε περίπτωση εξετάζεται διακριτά και τα διαθέσιμα κίνητρα για αλλαγές και ενεργειακή αναβάθμιση προσδιορίζονται *ad hoc*;

Προβληματίζουν ως προς την αισθητική των περιοχών και των γειτονιών ή αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την εξέλιξη της πόλης ενόψει της πορείας προς την ενεργειακή ουδετερότητα;

Έρχονται σε αντίθεση ή ρυθμίζουν παράλληλα τον τρόπο ανέγερσης των κτιρίων όπως έχει προβλεφθεί στο παρελθόν από ειδικότερα Διατάγματα, κατόπιν τεχνικής τεκμηρίωσης και αιτιολογίας;

Οι ειδικότερες ρυθμίσεις Νόμων και Διαταγμάτων σε σχέση με τις ρυθμίσεις του ΝΟΚ είναι επιτρεπτές δυνάμει της αρχής της ειδικότητας ή έρχονται σε αντίθεση με τις γενικές του προβλέψεις;

Όλα τα παραπάνω είναι κρίσιμα και θεμελιώδη για την κρίση του Δικαστή ζητήματα, ιδίως ως προς το ζήτημα συνταγματικής αρμονίας των διατάξεων 10 και 25 του ΝΟΚ, δηλαδή των πιο «σύγχρονων» πολεοδομικών ρυθμίσεων αυτού, με το άρθρο 24 του Συντάγματος, υπό το πρίσμα του οποίου θα πρέπει αυτές να εξεταστούν. Φτάνοντας στο σήμερα, ενόψει των διεθνών και ευρωπαϊκών επιταγών για ενεργειακή και κλιματική ουδετερότητα στον ευρωπαϊκό χώρο οι οποίες περιλαμβάνουν και επηρεάζουν το πολεοδομημένο περιβάλλον, όπως η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, καθίσταται σημαντική η σχέση των διατάξεων του ισχύοντος ΝΟΚ με την έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου, τις ειδικότερες ρυθμίσεις Προεδρικών Διαταγμάτων που ισχύουν για συγκεκριμένες περιοχές, την ιστορική διαμόρφωση των Οικοδομικών Κανονισμών σε σχέση με τις διεθνείς αλλαγές καθώς και τις σημαντικές εξελίξεις στον τομέα της ενεργειακής αναβάθμισης του οικιστικού περιβάλλοντος.

II. Η έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου

Ενόψει της Συνταγματικής υποχρέωσης του άρθρου 24, η χωροταξική αναδιάρθρωση της χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης. Παράλληλα, οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης, δηλαδή όχι άκριτα ή βάσει εμπειρικών κριτηρίων, αλλά υπαγόμενες σε πολεοδομικούς και χωροταξικούς κανόνες και, σε κάθε περίπτωση, σε επιστημονικά τεκμηριωμένες μελέτες και εισηγήσεις. Στο πλαίσιο αυτό, η θεωρία και η νομολογία αποδέχτηκε την θέσπιση της διάταξης του άρθρου 24 από τον συντακτικό νομοθέτη υπερακοντίζοντας τις προσδοκίες του για την κατά το δυνατόν θεσμική στήριξη και εμπέδωση του συστήματος προστασίας των περιβαλλοντικών αγαθών[4].

Σταχυολογώντας μεταξύ της μακροχρόνιας νομολογίας του Συμβουλίου της Επικρατείας με την απόφαση

υπ' αριθμ 10/1988 διαμορφώθηκε η έννοια του «πολεοδομικού κεκτημένου». Αυτή η απόφαση αποτύπωσε με σαφήνεια την θέση πως το οικιστικό περιβάλλον αποτελεί συνταγματικώς προστατευόμενη αξία που επιτάσσει τον κοινό και κανονιστικό νομοθέτη να ρυθμίσει την χωροταξική οργάνωση και πολεοδομική διαμόρφωση της χώρας βάσει ενός ορθολογικού χωροταξικού και πολεοδομικού σχεδιασμού, υπαγορευόμενου από χωροταξικά και πολεοδομικά κριτήρια[5] ώστε οι οικισμοί να διαμορφώνονται κατά τρόπο λειτουργικό και να εξασφαλίζουν τους καλύτερους, κατά το δυνατό, όρους διαβίωσης.[6] Για την διατήρηση δε των παραπάνω κριτηρίων, κατά την άσκηση της συναφούς ρυθμιστικής αρμοδιότητας του Κράτους, επιβάλλεται σ' αυτό η λήψη μέτρων που συντελούν στην αναβάθμιση του οικιστικού περιβάλλοντος προς τον σκοπό της βελτιώσεως της ποιότητας της ζωής, πάντως δε απαγορεύεται η λήψη μέτρων που επιφέρουν την επιδείνωσή του. Με την συγκεκριμένη απόφαση κρίθηκαν ως αντισυνταγματικές οι διατάξεις του ΓΟΚ (1985) οι οποίες προέβλεπαν ευνοϊκότερους όρους δόμησης σε περιοχές που ίσχυε το πανταχόθεν ελεύθερο σύστημα δόμησης.[7]

Επιχειρώντας την οριοθέτηση της έννοιας, το κεκτημένο νοείται ως στην παγίωση της εκάστοτε πολεοδομικής κατάστασης, της οποίας επιτρέπεται η μεταβολή -είτε νομοθετικά, είτε πραγματικά- **μόνο όταν στοχεύει προς την μεγαλύτερη προστασία του περιβάλλοντος ή βελτίωσή της υφιστάμενης κατάστασης ή της βελτίωσης των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών μέσα στα πολεοδομικά σύνολα ή εν πάση περιπτώσει, προς τη διατήρηση του υφιστάμενου ισοζυγίου περιβαλλοντικής προστασίας ή την ισοστάθμισή του**[8]. Όπως έχει κριθεί νομολογιακά[9], η βελτίωση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, η διαφύλαξη και προαγωγή του αποτελεί θεμελιώδη κανόνα και έναν εκ των πρωταρχικών στόχων του οικείου σχεδιασμού της βελτιώσεως οποίου αποτελεί ένα εκ των πρωταρχικών στόχων του οικείου σχεδιασμού. Βέβαια, για πρώτη φορά με την απόφαση της Ολομέλειας του ΣτΕ 1071/1994 καταγράφεται μια σχετικοποίηση του πολεοδομικού κεκτημένου, καθώς αναγνωρίστηκε η αναγκαιότητα θέσπισης παρεκκλίσεων σχετικών με τη μεταφορά συντελεστών δόμησης από τους γενικούς όρους δόμησης, τονίζοντας όμως ότι αυτές πρέπει να εντάσσονται στον πολεοδομικό σχεδιασμό, να υπηρετούν τους στόχους και να εναρμονίζονται με τις κατευθύνσεις του.

III. Ιστορικό Πλαίσιο περί Οικοδομικών Κανονισμών – Οι διεθνείς και ευρωπαϊκές τάσεις για στροφή του πολεοδομικού σχεδιασμού

Οι προηγούμενοι Γενικοί Οικοδομικοί Κανονισμοί (ΓΟΚ) ακολουθούσαν τις τάσεις της εποχής τους, ο μεν πρώτος (1973) ορίζοντας μια κεντρική πόλη με περικεντρικές περιοχές, ο δε επόμενος (1985) τα "πολλά κέντρα" πόλης. Μέσα από την εφαρμογή του ΝΟΚ και με στόχο την κάλυψη σημερινών αναγκών κρίσιμης αξίας, καλλιεργήθηκε η αντίληψη για την **αναγκαιότητα αλλαγής των πολεοδομικών συνηθειών και υιοθέτησης νέων πρακτικών, που θα οδηγήσουν σε επιβράδυνση της κλιματικής υποβάθμισης, βελτίωση των δαπανών χρήσης των κτηρίων και βελτίωση των κοινωνικών παραμέτρων που σχετίζονται με το δομημένο περιβάλλον**. Στόχος του νέου ΝΟΚ ήταν το να συμβαδίσει με τις διεθνείς και ευρωπαϊκές εξελίξεις πολεοδομικής αναβάθμισης και βιοκλιματικού σχεδιασμού, υιοθετώντας σύγχρονη λογική οραματισμού ως προς την αρχιτεκτονική και προστατευτικού για το φυσικό και αστικό περιβάλλον.

Διεθνής και Ευρωπαϊκή Πολιτική

Η σημαντικότερη πρωτοβουλία που έχει πραγματοποιηθεί για τον εντοπισμό των προκλήσεων που αντιμετωπίζει η ανθρωπότητα και την προώθηση λύσεων ήταν ο καθορισμός και η εφαρμογή των Στόχων Βιώσιμης Ανάπτυξης, σε παγκόσμιο επίπεδο. Μεταξύ των στόχων αυτών είναι και η πρωτοβουλία για Βιώσιμες Πόλεις και Κοινότητες (αρ. 11), σύμφωνα με τον οποίο οι πόλεις πρέπει να καταστούν ασφαλείς, ανθεκτικές και βιώσιμες, χωρίς αποκλεισμούς. Στις 11 Δεκεμβρίου 2019 παρουσιάστηκε η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, μακροπρόθεσμος στόχος της οποίας, ο οποίος ερείδεται στη σχετική δέσμευση της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο πλαίσιο της υπογραφής της Διεθνούς Συμφωνίας των Παρισίων για το κλίμα το 2015, είναι να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση κλιματικά ουδέτερη μέχρι το έτος 2050, ήτοι μια οικονομία με μηδενικές εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου. Εν προκειμένω, για τις πόλεις, το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων τοποθετεί το ζήτημα των κτιρίων στο επίκεντρο των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας για μια σειρά από περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς λόγους^[10]. Πράγματι, ένας από τους τομείς πολιτικής που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αυτός της «Οικοδόμησης και ανακαίνισης κτιρίων με αποδοτικό τρόπο ως προς την κατανάλωση ενέργειας», ενώ, σύμφωνα με στοιχεία της Eurostat^[11] στην κάλυψη των ενεργειακών αναγκών των κτιρίων αναλογεί το 40%^[12] της κατανάλωσης ενέργειας.

Επίσης, η **Ευρωπαϊκή στρατηγική «Κύμα ανακαινίσεων»** που παρουσιάστηκε τον Οκτώβριο του 2020 καθορίζει μέτρα που έχουν ως στόχο να υπερδιπλασιαστεί το ποσοστό ενεργειακών ανακαινίσεων έως το 2030, ενώ ήδη με τον Ν. **4122/2013** (σε ενσωμάτωση της Οδηγίας ΕΕ 2010/31 για την ενεργειακή απόδοση) είχε οριστεί ρητώς η υποχρέωση για όλα τα νέα κτίρια από την 1.1.2021 να είναι κτίρια **σχεδόν μηδενικής**

κατανάλωσης ενέργειας, ενώ για τα νέα κτίρια που είναι ιδιοκτησίας του Δημοσίου και του ευρύτερου δημόσιου τομέα, η υποχρέωση αυτή ετέθη σε ισχύ από την 1.1.2019.

Η συμβολή του κτηριακού τομέα στην αντιμετώπιση των περιβαλλοντικών προβλημάτων με μείωση των ρύπων που προκαλούν την κλιματική αλλαγή, στην εξοικονόμηση ενέργειας και στην αξιοποίηση Ανα-νεώσιμων Πηγών καθίσταται έτσι εξαιρετικά σημαντική – παράλληλα, στη **διεθνή σφαίρα παρατηρείται συνεχώς η τάση για αύξηση του πρασίνου των κοινόχρηστων χώρων και η βελτίωση του μικροκλίματος σε αστικές περιοχές υψηλής πυκνότητας, καθώς και σε υποβαθμισμένες ή προβληματικές περιοχές της πόλης**. Η παροχή μεγαλύτερης ελευθερίας για την παραγωγή ποιοτικής αρχιτεκτονικής -μορφολογικά και λειτουργικά- η ενσωμάτωση στοιχείων που μπορούν να αναβαθμίσουν την ενεργειακή συμπεριφορά των κτηρίων και η χρήση νέων φιλο-περιβαλλοντικών δομικών υλικών, συστημάτων και τεχνολογιών δόμησης αποτελούν τις κυριότερες σύγχρονες τάσεις στον πολεοδομικό αστικό σχεδιασμό.

Γενικά, το δομημένο περιβάλλον θα πρέπει πλέον να προσαρμόζεται στα νέα δεδομένα που τίθενται από τις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και την αυξημένη ανάγκη προστασίας του περιβάλλοντος. Στα κέντρα των μεγάλων πόλεων και σε περιοχές όπου δεν αλλοιώνεται ο χαρακτήρας της περιοχής, οι συνενώσεις οικοπέδων για τη **δημιουργία κτηριακών όγκων με μικρότερη διάσπαση και μεγαλύτερη κλίμακα και ύψος**, σε συνάρτηση με το πλάτος των δρόμων, των ελεύθερων χώρων της πόλης και τις μεταξύ τους αποστάσεις επηρεάζουν την κίνηση του αέρα και επιφέρουν βελτίωση του μικροκλίματος στις περιοχές υψηλής πυκνότητας, βελτιώνοντας τη θερμική άνεση και συμβάλλοντας στην απομάκρυνση των αέριων και σωματιδιακών ρύπων. Έτσι, **το νομικό πλαίσιο, εκκινώντας με τον ΝΟΚ το 2012, άρχισε να υποστηρίζει την ένταξη στα κτήρια νέων υλικών, τεχνολογιών και δομικών συστημάτων και να προμοδετεί το σχεδιασμό με κίνητρα με φιλο-περιβαλλοντικά κριτήρια προς όφελος του κοινωνικού συνόλου και του περιβάλλοντος, ακολουθώντας τις διεθνείς και ευρωπαϊκές κατευθύνσεις**. Παράλληλα επιτρέπει σημαντικές νέες δυνατότητες, λαμβάνοντας υπόψη το ενεργειακό αποτύπωμα των κτηρίων, με στόχους κυρίως τη βελτίωση του μικροκλίματος στα αστικά σύνολα με υψηλή πυκνότητα, την αύξηση των διατιθέμενων χώρων πρασίνου και των χώρων που διατίθεται σε κοινή χρήση.

Εν όψει της Ευρωπαϊκής πολιτικής κλιματικής ουδετερότητας έως το 2050, των πρόσφατων ενεργειακών κρίσεων και της «στροφής» του διεθνούς και ευρωπαϊκού πολεοδομικού σχεδιασμού σε νέα μοντέλα κτιρίων, κρίνεται αναγκαία η **«συμπόρευση» της εθνικής νομοθεσίας με κριτήρια τα οποία έχουν ήδη κερδίζουν έδαφος στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι** (Βιοκλιματικός Σχεδιασμός, επέκταση καθ' ύψος, αστικά πάρκα – άλση, απόδοση χώρων στην κοινή χρήση κ.α.), με τελικό αποτέλεσμα την εν τοις πράγμασι υιοθέτηση και υλοποίηση αυτών των νέων πρακτικών και στην Ελληνική πραγματικότητα. Με άλλα λόγια, αρχίζει να αποθαρρύνεται η προσκόλληση σε παρωχημένα, συντηρητικά μοντέλα σχεδιασμού και να προωθείται η «στροφή» σε σύγχρονες βιώσιμες πολεοδομικές πρακτικές.

IV. Επί της παρ. 5 του άρθρου 1 ΝΟΚ – Οι ειδικότερες ρυθμίσεις Νόμων και Διαταγμάτων σε σχέση με τις ρυθμίσεις του ΝΟΚ

Στο πλαίσιο των ανωτέρω, τέθηκε ο προβληματισμός των ειδικότερων του ΝΟΚ νομοθετικών διατάξεων ή προβλέψεων μέσω Προεδρικών Διαταγμάτων, τα οποία εισήγαγαν διαφορετικές του ΝΟΚ πολεοδομικές προδιαγραφές. Αναφορικά με αυτό, επισημαίνεται το άρθρο 1 παρ.5 ΝΟΚ που ορίζει ότι:

«α) Οι ειδικές πολεοδομικές διατάξεις, με την επιφύλαξη της επόμενης παραγράφου, κατισχύουν των γενικών διατάξεων, που περιέχονται στον παρόντα νόμο. β) Οι διατάξεις του παρόντος κατισχύουν των κανονιστικών πράξεων της Διοίκησης (όπως αποφάσεις Νομάρχη, πράξεις Δημοτικού Συμβουλίου κ.λπ.), με τις οποίες θεσπίζονται όροι δόμησης (όπως ύψος, ποσοστό κάλυψης, αριθμός ορόφων, θέση υπογείου κ.λπ.), εκτός από: 1) οποιουδήποτε είδους διατάγματα και 2) πράξεις, με τις οποίες θεσπίζονται ειδικές και εντοπισμένες ρυθμίσεις (όπως για διατηρητέα κτίρια, μνημεία, ειδικά κτίρια κ.λπ.). Με απόφαση του Υπουργού Περιβάλλοντος, Ενέργειας και Κλιματικής Αλλαγής μπορεί να διαπιστώνεται η μη εφαρμογή των παραπάνω κανονιστικών πράξεων της διοίκησης.»

Το εν λόγω άρθρο αποτελεί εφαρμογή της αρχής της εκάστοτε λεπτομερέστερης ρύθμισης, με τον ειδικό νόμο να υπερισχύει του γενικού[13]. Με την εν λόγω διάταξη τέθηκε **ο γενικός κανόνας ότι οι ειδικότερες πολεοδομικές διατάξεις (νοούμενες ως έχουσες ισχύ τυπικού κανόνα δικαίου) υπερισχύουν των γενικών ρυθμίσεων του ΝΟΚ** (υπό την επιφύλαξη των εξαιρέσεων του εδαφίου β). Αυτό σημαίνει πως εάν σε έναν νόμο ή σε Προεδρικό Διάταγμα εκδοθέν βάσει νομοθετικής εξουσιοδότησης ορίζεται πολεοδομική διάταξη που ανατρέπει τις γενικές ρυθμίσεις του ΝΟΚ, αυτή υπερισχύει, βάσει του κανόνα της ειδικότητας. Συνεπώς, βάσει ρητής αναφοράς του ΝΟΚ, δύναται Νόμοι ή Προεδρικά διατάγματα να θέτουν ειδικούς όρους και περιορισμούς δόμησης, οι οποίοι υπερισχύουν των γενικών ρυθμίσεων του ΝΟΚ, στη βάση της αρχής της ειδικότητας.

Δύο ειδικότερα άρθρα που εμπίπτουν σε αυτή την κατηγορία και άρα εισάγουν ειδικότερες του ΝΟΚ ρυθμίσεις που υπερισχύουν των γενικότερων προβλεπόμενων αυτού είναι τα άρθρα 10 και 25, με τα

οποία ο νομοθέτης θέλησε να προωθήσει τον πολεοδομικό μετασχηματισμό, την ενεργειακή αναβάθμιση και την αστική ανάπλαση στον ελληνικό χώρο.

1. Επί του άρθρου 10 ΝΟΚ

Τα κίνητρα που έχουν θεσπιστεί με το άρθρο 10 του ΝΟΚ αφορούν, όπως αναφέρει και ο τίτλος του άρθρου, «την περιβαλλοντική αναβάθμιση και βελτίωση της ποιότητας ζωής σε πυκνοδομημένες και αστικές περιοχές». Δηλαδή, αφορούν συγκεκριμένες περιοχές με αυστηρά πληθυσμιακά κριτήρια, ώστε να επιβεβαιώνεται ο «πυκνοδομημένος» χαρακτήρας τους. Με το εν λόγω άρθρο δίνεται το κίνητρο ποσοστιαίας αύξησης του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης του εκάστοτε οικοπέδου, υπό την προϋπόθεση ποσοστιαίας μείωσης του επιτρεπόμενου ποσοστού κάλυψης του οικοπέδου και απόδοσης σε κοινή δημόσια χρήση επιφάνειας ίσης με την αύξηση της επιφάνειας δόμησης δια του συντελεστή δόμησης – δηλαδή, με την απόδοση του συγκεκριμένου πολεοδομικού κινήτρου **θα πρέπει να επέρχεται βελτίωση των όρων διαβίωσης**. Είναι συνεπώς οι διατάξεις απολύτως σύμφωνες με το Σύνταγμα (ά. 24) και τη συναφή νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας περί «περιβαλλοντικού και πολεοδομικού κεκτημένου», η οποία επιτάσσει σε περίπτωση μεταβολής των όρων δόμησης να επέρχεται βελτίωση των όρων διαβίωσης (πρβλ. ΟΛ ΣτΕ 4946-4948/1995), με τις οποίες κρίθηκε ad hoc ότι: «επιδείνωση (ενν. των όρων διαβίωσης) δεν συνεπάγεται ούτε η τροποποίηση των όρων δομίσσεως, διότι η αύξηση του συντελεστή δόμησης (0,8 έναντι 0,6 που ίσχυε προηγουμένως) αντισταθμίζεται από την αύξηση του ακαλύπτου χώρου, ενώ ο όρος δομίσσεως που αναφέρεται στο ύψος δεν συνιστά καθεαυτόν δυσμενή μεταβολή των συνθηκών.»

Ο ειδικότερος χαρακτήρας της εν λόγω νομοθετικής πρόβλεψης διαφαίνεται και από το ίδιο το λεκτικό της διάταξης του άρθρου 10: «Σε κάθε περίπτωση δίνεται κίνητρο προσαύξησης του επιτρεπόμενου ύψους, έως το ανώτατο επιτρεπόμενο κατά το άρθρο 15 ύψος, για τον προσαυξημένο συντελεστή δόμησης. Όταν το ύψος ορίζεται από ειδικές πολεοδομικές διατάξεις, οι οποίες ισχύουν στην περιοχή, δίνεται κίνητρο προσαύξησης του επιτρεπόμενου ύψους κατά...»

Αυτή η ειδικότερη επιλογή του νομοθέτη, όπως επιτρέπεται από την παρ. 5 του άρθρου 1 ΝΟΚ, δικαιολογείται λοιπόν πλήρως με βάση την γενικότερη πολιτική για επιβράδυνση της κλιματικής καταπόνησης, στη βελτίωση των δαπανών χρήσης των κτηρίων και στην προαγωγή των περιβαλλοντικών και κοινωνικών θεμάτων που σχετίζονται με το δομημένο περιβάλλον.

Η πυκνότητα των κτηρίων, η θέση τους στο οικόπεδο, ο τρόπος ανάπτυξης των κτηριακών όγκων, η κακή σχέση τους με τα πλάτη των δρόμων και η έλλειψη ανοιχτών ιδιωτικών και κοινόχρηστων χώρων, αποτελούν βασικές αιτίες περιβαλλοντικής υποβάθμισης της πόλης.

Με το εν λόγω άρθρο του ΝΟΚ όχι μόνο δεν υποβαθμίζεται ένα ήδη επιβαρυνόμενο αστικό περιβάλλον, αλλά, αντιθέτως, **καθίσταται δυνατό στις μελέτες για νέα κτήρια να εφαρμόζονται σύγχρονες αρχές δόμησης που είναι εναρμονισμένες με νέες διαπιστώσεις και προβλέψεις για την προστασία του περιβάλλοντος και για απόδοση οφέλους στο κοινωνικό σύνολο.**

Από τις συνενώσεις οικοπέδων που θα προκύψουν με την παροχή των παραπάνω κινήτρων, προκύπτει όφελος για την ποιότητα της καθημερινής ζωής, το περιβάλλον, την αισθητική εικόνα της πόλης και την αρχιτεκτονική. Υπό αυτούς τους όρους η προτεινόμενη αύξηση του συντελεστή δόμησης συνοδεύεται από τον περιορισμό του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της δόμησης, και συνεπώς δεν συνιστά επιδείνωση αλλά **βελτίωση της ποιότητας διαβίωσης και της ποιότητας του περιβάλλοντος.**

2. Επί του άρθρου 25 ΝΟΚ

Στο ίδιο πνεύμα με το άρθρο 10 ΝΟΚ, με το άρθρο 25 ορίζεται κίνητρο αύξησης του συντελεστή δόμησης για κτίρια που μέσω του βιοκλιματικού και ενεργειακού σχεδιασμού τους απαιτούν την ελάχιστη δυνατή κατανάλωση ενέργειας, χρησιμοποιώντας συστήματα εξοικονόμησης ενέργειας καθώς και συστήματα ΑΠΕ ή παρουσιάζουν ταυτόχρονα εξαιρετική περιβαλλοντική απόδοση. Το ύψος ενός κτιρίου, αυτό καθ' εαυτό, δεν επιβαρύνει το περιβάλλον, πολλώ δε μάλλον όταν χαρακτηρίζεται από βιοκλιματικό σχεδιασμό και συνοδεύεται με μείωση της επιτρεπόμενης στην περιοχή κάλυψη του οικοπέδου.

Σε κάθε περίπτωση πρέπει να επισημανθεί ότι το ύψος ως ο όρος δόμησης δεν συνιστά καθεαυτόν δυσμενή μεταβολή των συνθηκών^[14], ιδιαίτερα όταν αντισταθμίζεται από την αύξηση του ακαλύπτου χώρου των οικοπέδων – με αποτέλεσμα, όπως αναφέρεται και στην προαναφερθείσα αιτιολογική έκθεση του ΝΟΚ, να αυξάνεται η ροή του ανέμου, να βελτιώνεται η θερμική άνεση και να απομακρύνονται οι αέριοι και σωματιδιακοί ρύποι. Ο περιορισμός του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της δόμησης συνιστά λοιπόν επιστημονικώς τεκμηριωμένη βελτίωση της ποιότητας διαβίωσης και της ποιότητας του περιβάλλοντος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος και, άρα, δεν συγκρούεται με την ιδιότητα του πολεοδομικού κεκτημένου περί μη χειροτέρευσης των συνθηκών διαβίωσης εντός πολεοδομημένων περιοχών.

V. Συμπεράσματα

Ενόψει των ανωτέρω, κωδικοποιούνται τα συμπεράσματά μας ως εξής:

- οι κανόνες του ΝΟΚ είναι γενικοί, αφορούν ολόκληρη την Επικράτεια και εφαρμόζονται συμπληρωματικά και μόνο ως προς τα θέματα τα οποία δεν ρυθμίζονται ρητώς από τις κατά περίπτωση ειδικές πολεοδομικές-ρυμοτομικές διατάξεις, βάσει της ρητής πρόβλεψης της παρ. 5 του άρθρου 1 ΝΟΚ.
- οι κανόνες των άρθρων 10 και 25 ΝΟΚ είναι ειδικότεροι των γενικών διατάξεων του ΝΟΚ, όπως αποδεικνύεται από την ανάγνωση αυτών των διατάξεων.
- δίνονται μέσω αυτών των ειδικότερων διατάξεων του ΝΟΚ ειδικότερα προαιρετικά πολεοδομικά κίνητρα (αύξηση συντελεστή δόμησης σε πυκνοδομημένες περιοχές, μεγαλύτερο ύψος κτιρίων συνοδευόμενο από μικρότερη κάλυψη): 1) σε περιοχές όπου δεν υπάρχουν ειδικοί περιορισμοί, 2) σύμφωνα με συγκεκριμένη διαδικασία, 3) ειδικότερες, περιοριστικές και αυστηρές προϋποθέσεις και 4) εφαρμόζονται *ad hoc* – επιλογή η οποία έχει τεκμηριωθεί επιστημονικά πως δεν επιφέρει αυτή καθαυτή περιβαλλοντική επιβάρυνση, αλλά, αντιθέτως, εξυπηρετεί τη βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης.
- λόγω του εξειδικευμένου χαρακτήρα του (ως ανωτέρω) το πολεοδομικό κίνητρο των ειδικότερων άρθρων του ΝΟΚ τίθεται σε εφαρμογή κατευθύνσεων και προδιαγραφών των σύγχρονων πόλεων με βάση το διεθνές και ευρωπαϊκό πλαίσιο, το οποίο επιβάλλει εδώ και πολλά χρόνια τέτοιου είδους αστικές αναπλάσεις με βιοκλιματικό σχεδιασμό, επέκταση καθ' ύψος και απόδοση χώρων στην κοινή χρήση.

Όπως έχει κριθεί, ο καθορισμός των επιτρεπόμενων χρήσεων γης, από τον οποίο εξαρτάται σε σημαντικό βαθμό η ποιότητα ζωής στην πόλη, πρέπει να γίνεται κατά τρόπο ορθολογικό, σε συμφωνία προς πολεοδομικά κριτήρια και χάριν του δημοσίου συμφέροντος[15]. Τούτο ουδόλως σημαίνει ότι δεν επιτρέπεται η χρήση θεσπισθέντων πολεοδομικών κινήτρων, οι εκάστοτε, όμως, ρυθμίσεις πρέπει να στηρίζονται σε αντικειμενικά, επιστημονικώς καθορισμένα πολεοδομικά κριτήρια[16] και να συμπορεύονται με το πυρήνα της έννοιας του πολεοδομικού κεκτημένου, υπό το πρίσμα της μη χειροτέρευσης των συνθηκών διαβίωσης των πολιτών και της προστασίας του φυσικού και αστικού περιβάλλοντος.

Σύμφωνα με την ανωτέρω ανάλυση, με την θεσμοθέτηση ειδικών πολεοδομικών διατάξεων περί υψών κτιρίων υπό τις ως άνω προϋποθέσεις καθίσταται σαφές πως δεν μεταβάλλεται *a priori* το πολεοδομικό κεκτημένο και η φυσιογνωμία της εκάστοτε περιοχής, ούτε αναιρείται ο ορθολογικός πολεοδομικός σχεδιασμός, όπως επιβάλλεται από το άρθρο 24 Συντάγματος.

VI. Αντί επιλόγου

Μέσα από αυτήν την έντονη συζήτηση που αναπτύσσεται, παρουσιάζεται σίγουρα η αναγκαιότητα μίας ουσιαστικής και εις βάθος συζήτησης του τεχνικού κόσμου και δη των αρχιτεκτόνων για το μέλλον των πυκνοδομημένων περιοχών και το μέτρο και τον βαθμό των σχεδιαζόμενων αλλαγών – πιθανώς και για την επανεξέταση και κωδικοποίηση όλων των σχετικών άρθρων σε σχέση με τη διαμόρφωση των πολεοδομικών μεγεθών που προβλέφθηκαν στον Οικοδομικό Κανονισμό. Είναι σαφές ότι η έντονη αυτή συζήτηση μπορεί να αποτελέσει έναυσμα έρευνας και αναθεώρησης των διατάξεων που αφορούν τον υπολογισμό του συντελεστή δόμησης και την αύξηση του ύψους των κτιρίων, έτσι ώστε να διαφυλαχθεί αφενός το να μη χάσει την ευκαιρία η χώρα για εναρμόνιση με τις νέες κατευθύνσεις περί ενεργειακής αναβάθμισης και βιοκλιματικού σχεδιασμού στο διεθνές περιβάλλον – αφετέρου, να καταστεί σαφές το όριο μέχρι το οποίο δημιουργείται πράγματι η ασφάλεια περί μη ανατροπής του πολεοδομικού κεκτημένου, της αισθητικής και της φυσιογνωμίας των πόλεων, ως έχουν αυτές διαμορφωθεί.

Σε αυτή την κατεύθυνση, μία κωδικοποίηση των διατάξεων που επηρεάζουν το ύψος των οικοδομών, ενδεχομένως και μέσω σχεδιαγραμματικής απεικόνισης, θεωρούμε πως θα αναδείκνυε τα θετικά του ΝΟΚ και θα βοηθούσε ουσιαστικά στην περίπτωση που θα κρινόταν απαραίτητη η επανεξέταση κάποιων από των διατάξεών του, προς την ορθή και επιστημονικά τεκμηριωμένη τροποποίησή τους.

Μια σημαντική καταληκτική παρατήρηση: η συστηματική ανάγνωση των πολλών διατάξεων που εφαρμόζονται για την υλοποίηση ενός κτιρίου συνθέτουν ένα ιδιαίτερα τεχνικό πλέγμα, στο πλαίσιο του οποίου η στάθμιση όλων των αναφερόμενων ζητημάτων καθίσταται δύσκολη για τους εφαρμοστές και τους ερμηνευτές του, και μεταξύ άλλων, του Δικαστή. Σε κάθε περίπτωση, το Συμβούλιο της Επικρατείας κάθε άλλο παρά συντηρητικό ρόλο έχει κρατήσει με τη μακρά Νομολογία του, καθώς προστάτησε τις αλλαγές προς τις σωστές κατευθύνσεις. Εν τέλει, τα περισσότερα θέματα είναι όχι μόνο τεχνικά αλλά απαιτούν αλληλοεξέταση και παράλληλη έρευνα, καθώς μία διάταξη του ΝΟΚ δύναται να επηρεάζει τη νομική διάσταση της κρίσης μας για μία άλλη.

[1] Καρατσώλης Κ. (2020). Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο, Νομική Βιβλιοθήκη, σ. 1.

[2] Οι οποίες βασίστηκαν στις αποφάσεις ΣτΕ 2102/19 και 705-706/20, με τις οποίες το ανώτατο ακυρωτικό δικαστήριο όρισε ότι όπου υπάρχουν ειδικά διατάγματα πρέπει να εφαρμόζονται αυτά και όχι οι διατάξεις του ΓΟΚ 1985 και του ΝΟΚ 2012.

[3] Ν. 4067/12, ΦΕΚ Α' 79/09.04.2012, διορθ. ασφαμ. σε ΦΕΚ Α 99/27.4.2012.

[4] Καρακώστας Ι., «Η προστασία του περιβάλλοντος αδιαπραγμάτευτο νομικό και κοινωνικό κεκτημένο», 2007, Νόμος και Φύση.

[5] Όπως είναι η ιδιομορφία, ο χαρακτήρας μιας περιοχής ως πόλεως, προαστίου ή χωριού και η εν γένει φυσιογνωμία, καθώς και οι ανάγκες κάθε περιοχής.

[6] Βλ. σχετικά νεότερη νομολογία ΣτΕ Ολ 3746/1995, 1260/1999 επταμ., Ολ 376/2014, ΠΕ 28/2015, 1159/1989, 1111/2003, 2808/2004, 2181/2005, 2712/2006.]

[7] Ομοίως έκριναν οι αποφάσεις ΣτΕ 643/1988, 941/1988, 948/1988, 3618/1995(Ολ), 2252/2002.

[8] Βλ. και ΣτΕ 3478/2000, ΣτΕ 554/2000, ΣτΕ 6070/1996, ΣτΕ 4572/1996, βάσει των οποίων τροποποιήσεις είναι ανεκτές μόνον εφόσον βελτιώνουν τον πολεοδομημένο χώρο ή εφόσον εξασφαλίζουν τουλάχιστον την υφιστάμενη κατάσταση (λειτουργία) του.

[9] βλ. ΣτΕ 2258/2014, 4031/2001, 1027/1999, 557/1999, 1507/1997 κ.ά.

[10] Βλ. Buildings Should Be At The Heart Of The European Green Deal. Here's Why. Discussion Paper, Buildings Performance Institute Europe – BPIE, Brussels (2019)

[11] Eurostat, Ενεργειακά ισοζύγια, έκδοση 2019 – τελική κατανάλωση ενέργειας το 2017 <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/10077623/KS-EN-19-001-EN-N.pdf/59b44e6f-ff33-488b-a85f-9c4f60703afc>

[12] Το σχετικό ποσοστό παγκοσμίως συνεχίζει να αυξάνεται κυρίως λόγω αύξησης του πληθυσμού και της δομημένης επιφάνειας του πλανήτη. (2018 Global Status Report, Global Alliance for Buildings and Construction – GlobalABC)

[13] Με την ΣτΕ 1166/1951 Ολομ. επισημάνθηκε ακριβώς ότι σε περίπτωση «συγκρουομένων μεταξύ τους και συνισχυόντων κανόνων δικαίου, η βούληση του νομοθέτη αναζητείται με βάση το κριτήριο του γενικού προς τον ειδικό κανόνα, υπερισχύοντος του τελευταίου», κανόνας ο οποίος διατρέπει διαχρονικά την εθνική νομολογία.

[14] Ολ ΣτΕ 4946-4948/1995.

[15] ΣτΕ 4974/2013, 3176/2008.

[16] ΣτΕ 1242/16, σκ. 6

K. Karatsolis, I. Tsakalogianni, I. Vasilopoulou, "Dignified living and urban Planning", published in the Constitution Legal Journal, Issue of February 2023, Sakkoulas Publications.

I. Η έννοια της πόλης και ο σχεδιασμός

Η πόλη, μικρή ή μεγάλη, αποτελεί τον οργανωμένο χώρο στον οποίο ζει και δραστηριοποιείται ο άνθρωπος. Ο ορισμός της έννοιας της πόλης δεν είναι απόλυτος και στατικός, αλλά εξελίσσεται διαρκώς αντανακλώντας κάθε φορά τις συνθήκες και τα δεδομένα του χώρου στον οποίο αναφέρεται⁹⁹, καθώς και τις αξιακές επιλογές της κοινωνίας στην οποία εντάσσεται.

Σε θεωρητικό επίπεδο, ήδη από την αρχαιότητα, οι λέξεις «πόλις» και «πολίτης» είχαν κυρίως ιδεολογικό περιεχόμενο. Σύμφωνα με τον Αριστοτέλη η δημιουργία πόλεων είναι συνυφασμένη με την φύση των ανθρώπων και αποτυπώνει την ανάγκη του ατόμου για κοινωνικοποίηση¹⁰⁰. Η πόλη εκτός από χώρο γέννησης των εμπορικών ανταλλαγών αποτελεί και τον χώρο της αγοράς (*forum*), δηλαδή τον χώρο του διαλόγου, της κριτικής σκέψης και της θεσμοθετημένα οργανωμένης συνύπαρξης¹⁰¹. Η πόλη ανήκει στους ανθρώπους ως άτομα αλλά και ως μέλη του κοινωνικού συνόλου αποτελώντας με τον τρόπο αυτό το απότομωμα της προσπάθειας ετερογενών ατομικοτήτων και συλλογικοτήτων να διαμορφώσουν τον κόσμο στον οποίο ζουν σύμφωνα με τις επιθυμίες τους, το αποτέλεσμα των ισορροπιών και των συγκλί-

99. Στ. ΚΑΛΟΓΙΑΝΝΗΣ, *Σχέδια πόλεων και δημόσιος χώρος στις απαρχές του ελληνικού κράτους*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη 2023, 10 και J. DESPOTOPOULOS, *La structure ideologique des cites*, Αθήνα: NTUA Press, 1997, 20.

100. «οὐν φανερόν δι τῶν φύσει ἡ πόλις ἐστὶ, καὶ δι ὃ ἄνθρωπος φύσει πολιτικὸν ζῶον», απόσπασμα από τα Πολιτικά του Αριστοτέλη, Βιβλία VII-VIII στα οποία αναλύει το ιδανικό πολίτευμα.

101. Χρ. ΡΑΜΜΟΣ, Η σημασία της πόλης και το δύσκολο στοίχημα της ποιότητας ζωής σε αυτήν, *ΘΠΔΔ* 10/2016, 903 επ. (903).

σεων που διαμορφώνονται και αποκτούν υπόσταση στον χώρο¹⁰². Είναι βέβαιο, πως όποιο και αν είναι το ειδικότερο περιεχόμενο που αποδίδεται κάθε φορά στην έννοια της πόλης¹⁰³, το συστατικό κομμάτι που πάντοτε την χαρακτηρίζει είναι ο άνθρωπος και η αξιοπρεπής διαβίωσή του μέσα σε αυτήν.

Ο τρόπος με τον οποίο δομείται η πόλη αποτυπώνει, όχι μόνο τις υφιστάμενες ανάγκες των πολιτών (στέγαση, άσκηση επαγγελματικής δραστηριότητας, πρόσβαση σε υπηρεσίες κοινής ωφέλειας κτλ.), αλλά και το σύστημα αξιών που κάθε Πολιτεία επιλέγει, καθώς και τις προτεραιότητες που θέτει. Είναι σαφές πως στόχος της πόλης είναι – ή έστω θα έπρεπε να είναι – η επίτευξη υψηλού επιπέδου διαβίωσης των πολιτών σε αυτήν, το οποίο εξαρτάται άμεσα από τις υποδομές της, από τη διάταξη και το σχεδιασμό του δομημένου και μη περιβάλλοντός της, καθώς και από τη σχέση (ποιοτική και ποσοτική) του ιδιωτικού και δημοσίου χώρου.

Ο σχεδιασμός του χώρου¹⁰⁴ δεν αποτελεί μια αμιγώς τεχνική διαδικασία αλλά και μια κοινωνική δραστηριότητα με πολιτικές και οικονομικές προεκτάσεις¹⁰⁵, η οποία εμπεριέχει ταυτόχρονα το στοιχείο της πρόβλεψης και διαρρύθμισης μελλοντικών καταστάσεων. Ο σχεδιασμός προκειμένου να είναι αποτελεσματικός και να οδηγεί στην υιοθέτηση των βέλτιστων κάθε φορά επιλογών πρέπει να είναι ορθολογικός. Ο ορθολογικός σχεδιασμός περιλαμβάνει, μεταξύ άλλων, συλλογή πλήθους στοιχείων, δημιουργία υποβάθρων, σύνθετες μελετητικές διαδικασίες, διαβούλευση, ελέγχους και διαδικασίες θεσμοθέτησης, τα οποία αναπτύσσονται σε βάθος ετών. Ειδικά ο σχεδιασμός της πόλης (πολεοδομικός σχεδιασμός¹⁰⁶) συνιστά βασικό εργαλείο ρύθμισης του αστικού και περιφερειακού χώρου με κύριο μέλημα την κοινωνική ευημερία και οικονομική ανάπτυξη των πολιτών, την πρόσβασή τους σε βασικές υπηρεσίες και υποδομές, την υγιεινή και την ασφάλεια των πόλεων¹⁰⁷. Προκύπτει, λοιπόν, ότι ο πολεοδομικός σχεδιασμός ως διαδικασία επεξεργασίας δεδομένων και σταθμίσεων είναι καθοριστικής σημασίας για την διασφάλιση καλύτερων συνθηκών διαβίωσης, την αναβάθμιση της ποιότητας ζωής, καθώς και την προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος εντός των ορίων της πόλης. Προς τούτο, χαρακτηριστικά παραδείγματα σύγχρονων διαδικασιών ορθολογικού σχεδιασμού είναι το Κλιματικό Σύμφωνο και το Σύμφωνο των Δημάρχων, που έχουν αρχίσει να κάνουν την εμφάνισή τους στην ευρωπαϊκή σφαίρα και ενσωματώνουν την κλιματική διάσταση στον αστικό σχεδιασμό.

II. Ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην Ελλάδα – Ιστορική αναδρομή και Θεσμικό πλαίσιο

Το ελληνικό Σύνταγμα, ήδη κατά την θέσπισή του το 1975, περιείχε ρητή διάταξη για τον χωροταξικό και πολεοδομικό σχεδιασμό της χώρας, στην παρ. 2 του ά. 24 Σ σύμφωνα με την οποία «*Η χωροταξική αναδιάρθρωση της Χώρας, η διαμόρφωση, η ανάπτυξη, η πολεοδόμηση και η επέκταση των πόλεων και των οικιστικών γενικά περιοχών υπάγεται στη ρυθμιστική αρμοδιότητα και τον έλεγχο του Κράτους, με σκοπό να εξυπηρετείται η λειτουργικότητα και η ανάπτυξη των οικισμών και να εξασφαλίζονται οι καλύτεροι δυνατοί όροι διαβίωσης*». Κατά την αναθεώρηση του 2001 στην ως άνω παράγραφο προστέθηκε εδάφιο σύμφωνα με το οποίο «*Οι σχετικές τεχνικές επιλογές και σταθμίσεις γίνονται κατά τους κανόνες της επιστήμης*».

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός ανατίθεται, λοιπόν, στην Πολιτεία και γίνεται επί τη βάσει κριτηρίων που έχουν ως στόχο τη δημιουργία οικιστικού περιβάλλοντος κατάλληλου για την ποιοτική και δημιουργική διαβίωση των κατοίκων¹⁰⁸. Νομολογικά έχει κριθεί ότι η εν λόγω συνταγματική διάταξη απευθύνει επιταγές στα όργανα του κράτους για ρύθμιση της χωροταξικής ανάπτυξης και της πολεοδομικής διαμόρφωσης της χώρας βάσει ορθολογικού σχεδιασμού υπαγορευόμενου από πολεοδομικά κριτήρια, σύμφωνα με την ιδιομορφία, τη φυσιογνωμία και τις ανάγκες κάθε περιοχής¹⁰⁹. Συνάγεται, λοιπόν, ότι ο χωρικός σχεδιασμός (χωροταξικός ή πολεοδομικός) οφείλει να είναι προϊόν λογικής σκέψης και μεθόδου, δηλαδή ορθολογικής σχεδίασης και να στηρίζεται στις αρχές και τα πορίσματα των σχετικών επιστημών. Στο πλαίσιο αυτό ο πολεοδομικός σχεδιασμός στοχεύει στη δημιουργία βιώσιμου αστικού περιβάλλοντος, στη διασφάλιση υγιεινών συνθηκών στέγασης και εργασίας και στην ικανοποίηση των στεγαστικών αναγκών του πληθυσμού, καθώς και των αναγκών της οικονομίας¹¹⁰.

102. ΚΩΝ. ΚΑΡΑΤΣΩΛΗΣ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη 2022, 1.

103. Για περισσότερους ορισμούς της έννοιας του οικισμού βλ. μεταξύ άλλων ΑΛ. ΛΑΓΟΠΟΥΛΟΣ, *Ιστορία της ελληνικής πόλης*, Αθήνα: εκδόσεις Ερμής 2010, C. DOXIADIS, *Ekistics: An introduction to the Science of Human Settlements*, London: Oxford University Press 1968.

104. Ο όρος αποδίδεται και ως «χωρικός σχεδιασμός» (spatial planning). Περισσότερα για την έννοια βλ. AND. FALUDI (2000) *The Performance of Spatial Planning, Planning Practice and Research*, 15:4, 299-318, DOI: 10.1080/713691907.

105. ΔΗΜ. ΧΡΗΣΤΟΦΙΛΟΠΟΥΛΟΣ, *Αστικός και Χωροταξικός Σχεδιασμός-Προγραμματισμός: τεχνική διαδικασία ή κοινωνική επιστήμη*, Αθήνα: Α. Π. Σάκκουλα 1990.

106. Σύμφωνα με το ά. 1 του ν. 4759/2020 «*Εκσυγχρονισμός της Χωροταξικής και Πολεοδομικής Νομοθεσίας και άλλες διατάξεις*» (ΦΕΚ 254/Α/9.4.2020) ο πολεοδομικός σχεδιασμός είναι «ο χωρικός σχεδιασμός με τον οποίο τίθενται, μέσω σχεδίων, κανόνες και όροι για τη χρήση, τη δόμηση και την εν γένει εκμετάλλευση του εδάφους στον αστικό χώρο και την ύπαιθρο και περιλαμβάνει κυρίως ρυθμίσεις».

107. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη 2019, 3.

108. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 20-21.

109. Βλ. μεταξύ άλλων ΣτΕ 1567/2005, 3445/2007, 3944/2008, 3181/2009, 3337/2011, 1991/2017 και 1802/2021, καθώς και Σπ. ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΣ, *Θεμελιώδη Δικαιώματα*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη 2017, 219.

110. Π. Μ. ΕΥΣΤΡΑΤΙΟΥ, *Η αναίρεση του σχεδίου πόλεως στην ελληνική διοικητική πρακτική*, Νόμος και Φύση, Σεπτέμβριος 2003.

Αξίζει να σημειωθεί ότι δυνάμει της παρ. 2 του ά. 24 Σ, το Συμβούλιο της Επικρατείας νομολογιακά έχει διαμορφώσει την αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου, η οποία διαπλάστηκε για πρώτη φορά με την υπ' αριθμ. 10/1988 απόφασή του και έκτοτε, ως εκπορευόμενη από συνταγματική διάταξη, αποτελεί συνταγματική αρχή. Σύμφωνα με την αρχή αυτή ο κοινός νομοθέτης, υπό τον οριακό έλεγχο του ακυρωτικού δικαστή, μπορεί να τροποποιεί τις υφιστάμενες πολεοδομικές ρυθμίσεις μόνο προς την κατεύθυνση βελτίωσης των όρων διαβίωσης των κατοίκων, ενώ όσες τροποποιήσεις συνεπάγονται υποβάθμισή τους, κρίνονται ανεφάρμοστες ως αντισυνταγματικές¹¹¹. Στο πλαίσιο της απαγόρευσης της επιδεινώσεως των συνθηκών ζωής στην πόλη κρίσιμη είναι και η αρχή της αντιστάθμισης¹¹², γνωστή και ως αρχή «πράσινο αντί πράσινο», σύμφωνα με την οποία μια τοπική υποβάθμιση του (οικιστικού) περιβάλλοντος είναι ανεκτή, μόνο εάν αυτή αντισταθμίζεται από μία ταυτόχρονη και αντίστοιχη βελτίωση στο ίδιο οικιστικό σύνολο. Απώτερος σκοπός είναι η μη ανατροπή της συνολικής ποιότητας και ισορροπίας του περιβαλλοντικού και οικιστικού συστήματος και η μη υποβάθμιση του επιπέδου των όρων διαβίωσης.

Σε αντίθεση με την ανάλυση που προηγήθηκε, ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην Ελλάδα δεν ήταν πάντοτε αποτέλεσμα εκτίμησης επιστημονικών δεδομένων και στάθμισης ορθολογικών κριτηρίων. Αυτό οφείλεται τόσο σε αντικειμενικές δυσχέρειες που αντιμετώπισε η χώρα ήδη από την σύσταση του ελληνικού κράτους, όσο και σε εγγενείς και χρόνιες παθογένειες της ελληνικής Διοίκησης, οι οποίες ανατρέχουν έως και το παρόν.

Αρχικά, η ιστορία της Ελλάδας είναι γεμάτη πολιτικές συγκυρίες και κοινωνικές ανάγκες, οι οποίες επηρέασαν μεν τον πολεοδομικό σχεδιασμό, απαιτούσαν δε άμεση λήψη μέτρων και αποφάσεων. Για παράδειγμα, η πολιτική και οικονομική αστάθεια του 19-20^{ου} αιώνα αποτέλεσε τον κύριο λόγο που αποθάρρυνε τις επενδύσεις σε παραγωγικούς τομείς και έστρεψε σχεδόν μαζικά το επενδυτικό ενδιαφέρον προς τον κατασκευαστικό τομέα, ενώ σχέδια για χώρους πρασίνου δεν υιοθετούνταν κυρίως εξαιτίας της αντίληψης περί ιδιοκτησίας που επικρατούσε ότι οι χώροι αυτοί θα κατακερματίσουν την περιουσία¹¹³. Ακόμη, η κατεπείγουσα ανάγκη στέγασης των προσφύγων μετά την μικρασιατική καταστροφή είχε ως αποτέλεσμα την δημιουργία πληθώρας κατοικιών που δεν πληρούσαν πάντοτε τις απαιτήσεις υγιεινής και ασφαλούς διαβίωσης των κατοίκων και την μετατροπή συνοικιών σε άναρχα δομημένων γειτονιών. Παράλληλα, η προσδεδειγμένη και γενικευμένη εφαρμογή σκυροδέματος στον ευρύτερο κατασκευαστικό τομέα διευκόλυνε και προώθησε σταθερά την κατασκευή πολυώροφων κτιρίων. Το γεγονός αυτό ενισχύθηκε από την ψήφιση του ν. 3741/1929 (ΦΕΚ 4/Α/9.1.1929), ο οποίος επέτρεψε την οριζόντια ιδιοκτησία και τον κάθετο διαχωρισμό των κτιρίων οδηγώντας στις πρώτες πολυκατοικίες και την ανάπτυξη του θεσμού της αντιπαροχής, με φυσικό επακόλουθο την πύκνωση των πόλεων¹¹⁴. Μετά τον Β' Παγκόσμιο Πόλεμο, τα βασικά προβλήματα με τα οποία ήλθε αντιμέτωπη η Ελλάδα ήταν οι εκτεταμένες καταστροφές του οικιστικού αποθέματος και των υποδομών, η αγροτική έξοδος και η ραγδαία αστικοποίηση¹¹⁵. Στο πλαίσιο αυτό, η *αυθαίρετη δόμηση* έγινε ο βασικός μοχλός επίλυσης του στεγαστικού προβλήματος περίξ των αστικών κέντρων, ιδίως της Αθήνας, της οποίας ο πολεοδομικός ιστός κατά την περίοδο εκείνη επεκτάθηκε σημαντικά χωρίς επιστημονικά τεκμήρια και στρατηγική¹¹⁶.

Τα ανωτέρω αποτελούν ορισμένα μόνο παραδείγματα των ιστορικών και κοινωνικών συνθηκών που επηρέασαν την διαμόρφωση των πόλεων άνευ ολοκληρωμένου ή απόλυτα ορθολογικού σχεδιασμού. Αυτά προστέθηκαν στην διαχρονική έλλειψη αποτελεσματικού μηχανισμού παρακολούθησης και ελέγχου της τήρησης των πολεοδομικών ρυθμίσεων, γεγονός που ευνοεί την ανάπτυξη παρελκυστικών συμπεριφορών από τους πολίτες. Την κατάσταση αυτή ενισχύει και η αποσπασματικότητα των πολεοδομικών ρυθμίσεων, καθώς και η διαπιστούμενη πολυνομία που δικαιολογημένα δημιουργούν νομική σύγχυση. Συχνά, το ισχύον πολεοδομικό πλαίσιο δεν είναι σαφές ούτε στην ίδια την Διοίκηση με αποτέλεσμα την λήψη εσφαλμένων αποφάσεων ή την αποχή από οποιαδήποτε απόφαση. Είναι σαφές ότι υπό το ως άνω περιγραφόμενο πλαίσιο σε καμία περίπτωση δεν επιτελείται ο σκοπός του ορθολογικού σχεδιασμού της πόλης και η εξασφάλιση της αξιοπρεπούς διαβίωσης των κατοίκων. Έτσι, η ως άνω περιγραφόμενη κρατική δυσλειτουργία ενόψει της ανάγκης για άμεσες και δραστικές λύσεις στις πόλεις, στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής, εντείνει το χάσμα μεταξύ της συνταγματικής απαίτησης περί ορθολογικού σχεδιασμού και της ανάγκης - του δικαιώματος των πολιτών για αξιοπρεπή διαβίωση.

Από άποψη θεσμικού πλαισίου, όπως διαπιστώθηκε και ανωτέρω, ο πολεοδομικός σχεδιασμός στην Ελ-

111. Γ.Λ. ΣΙΟΥΤΗ, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, Αθήνα: εκδόσεις Σάκκουλα 2018, 190 και Ι. ΚΑΡΑΚΟΣΤΑΣ, *Περιβάλλον και Δίκαιο*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη 2011, 219-220. Μεταξύ άλλων βλ. και ΣτΕ 10/1988, 4314/1990, 2397/2000, 4071/2015, 1802/2021, 1943/2022.

112. Βλ. ενδεικτικώς ΣτΕ 1310/193 και 2242/1994.

113. D. N. KARIDIS, (2014). Athens from 1456 to 1920: The Town under Ottoman Rule and the 19th Century Capital City. Oxford: Archaeopress, pp. 85-130.

114. ΕΜΜ. ΜΑΡΜΑΡΑΣ, *Η αστική πολυκατοικία της μεσοπολεμικής Αθήνας. Η αρχή της εντατικής εκμετάλλευσης του αστικού εδάφους*, Αθήνα: ΕΤΒΑ Πολιτιστικό Τεχνολογικό Ίδρυμα 1991 και Α. ΤΣΙΛΙΓΙΑΝΝΙΣ (2020) Why isn't urban development sustainable? An institutional approach to the case of Athens, Greece. *Journal of Contemporary Urban Affairs*, 4(1), 71-78. <https://doi.org/10.25034/jcua.2020.v4n1-7>.

115. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΠΟΥ, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, 65.

116. ΑΝΔ. ΠΑΠΑΓΕΩΡΓΙΟΥ, Ι. ΚΑΝΤΑΡΤΖΗ, *Χωροταξικός και Πολεοδομικός Σχεδιασμός*, Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη, 2019, 19.

λάδα, διέπεται από ένα σύνθετο καθεστώς σωρείας νομοθετημάτων τα οποία είτε αφορούν επιμέρους και διαφορετικά μεταξύ τους ζητήματα, είτε ταυτόσημα πολεοδομικά θέματα, οπότε τα διάφορα νομοθετήματα λειτουργούν συμπληρωματικά και παραπληρωματικά το ένα του άλλου¹¹⁷. Τα σημαντικότερα πολεοδομικά νομοθετήματα είναι το ν.δ. της 17^{ης} Ιουλίου 1923 «Περί σχεδίων πόλεων, κωμών και συνοικισμών του Κράτους και οικοδομής αυτών» (ΦΕΚ 228/Α/16.8.1923), που αποτέλεσε την πρώτη επίσημη αναγνώριση της αναγκαιότητας ανάπτυξης των πόλεων βάσει σχεδίου, ο ν. 947/1979 «Περί οικιστικών περιοχών» (ΦΕΚ 169/Α/26.7.1979), ο οποίος δεν έτυχε ουσιαστικής εφαρμογής, ο ν. 1337/1983 «Επέκταση των πολεοδομικών σχεδίων, οικιστική ανάπτυξη και σχετικές ρυθμίσεις» (ΦΕΚ 33/Α/14.3.1983), με τον οποίο για πρώτη φορά προβλέφθηκε η αρχή του πολεοδομικού σχεδιασμού δύο επιπέδων, ο ν. 2508/1997 «Βιώσιμη οικιστική ανάπτυξη των πόλεων και οικισμών της χώρας και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 124/Α/13.6.1997), ο οποίος λειτούργησε συμπληρωματικά προς τις διατάξεις του ν. 1337/1983 και ο ν. 4269/2014 «Χωροταξική και πολεοδομική μεταρρύθμιση – Βιώσιμη ανάπτυξη» (ΦΕΚ 142/Α/28.6.2014).

Σήμερα, το πλαίσιο του πολεοδομικού σχεδιασμού ρυθμίζεται από το ν. 4447/2016, «Χωρικός σχεδιασμός – Βιώσιμη ανάπτυξη και άλλες διατάξεις» (ΦΕΚ 241/Α/23.12.2016), όπως έχει τροποποιηθεί και ισχύει. Τα βασικά εργαλεία πολεοδομικού σχεδιασμού πρώτου επιπέδου, σύμφωνα με το συγκεκριμένο νόμο, είναι τα Τοπικά Πολεοδομικά Σχέδια (Τ.Π.Σ.) και τα Ειδικά Πολεοδομικά Σχέδια (Ε.Π.Σ.)¹¹⁸. Και οι δύο αυτές κατηγορίες σχεδίων αποτελούν σύνολα κειμένων, χαρτών και διαγραμμάτων. Τα Τ.Π.Σ. και τα Ε.Π.Σ. είναι ιεραρχικώς ισόβαθμα εργαλεία σχεδιασμού με διαφορετικές, όμως, στοχεύσεις και πεδία εφαρμογής. Τα Τ.Π.Σ. έχουν ως πεδίο εφαρμογής (περιοχή μελέτης) μία ή περισσότερες δημοτικές ενότητες ενός δήμου ή μια έκταση δημοτικών ενοτήτων που βρίσκονται σε όμορους δήμους. Αντιθέτως, τα Ε.Π.Σ. καταρτίζονται με σκοπό τη χωρική οργάνωση και ανάπτυξη περιοχών ανεξαρτήτως διοικητικών ορίων, που μπορεί να λειτουργήσουν ως υποδοχείς σχεδίων, έργων και προγραμμάτων υπερτοπικής κλίμακας ή στρατηγικής σημασίας, για τις οποίες απαιτείται ειδική ρύθμιση των χρήσεων γης και των λοιπών όρων ανάπτυξης τους.

III. Διεθνείς εξελίξεις και ο εθνικός πολεοδομικός σχεδιασμός

Οι αστικές περιοχές φιλοξενούν περισσότερο από το 50% του παγκόσμιου πληθυσμού και είναι ο τόπος όπου εντοπίζεται το μεγαλύτερο ποσοστό οικονομικής δραστηριότητας και αναπτύσσεται κατά κύριο λόγο η δόμηση¹¹⁹. Τα Ηνωμένα Έθνη προβλέπουν ότι το 68% του παγκόσμιου πληθυσμού θα ζει σε αστικές περιοχές μέχρι το 2050¹²⁰. Όμως, την ίδια στιγμή, τα αστικά σύνολα χαρακτηρίζονται ως ιδιαίτερως ευπαθή στις επιπτώσεις της κλιματικής αλλαγής και της περιβαλλοντικής υποβάθμισης¹²¹, ενώ η αναμενόμενη αύξηση του αστικού πληθυσμού θα εντείνει τις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου που προέρχονται από τις πόλεις. Μάλιστα, χωρίς σκόπιμες παρεμβάσεις αστικού σχεδιασμού, υπολογίζεται πως η αναμενόμενη αύξηση των αστικών περιοχών κατά τα πρώτα τριάντα χρόνια του 21ου αιώνα θα ξεπεράσει την αύξηση που σημειώθηκε σε όλη την ιστορία της ανθρωπότητας, με επακόλουθες επιπτώσεις στις εκπομπές αερίων του θερμοκηπίου¹²². Αυτές οι προβλέψεις συνηγορούν πως η κλιματική αλλαγή, ο τρόπος ζωής στις πόλεις και η υπερευγενήτρωση σε αυτές, η ποικιλότερη δραματική υποβάθμιση του περιβάλλοντος και η παρουσία νέων τεχνολογιών και συστημάτων δόμησης θα πρέπει να οδηγήσουν σταδιακά και αποφασιστικά στην υιοθέτηση νέων προβλέψεων και κινήτρων για την εκτεταμένη (ανα)κατασκευή αστικών υποδομών και κτιρίων και την ανάπτυξη των κτιρίων στις αστικές περιοχές.

Έτσι, στη διεθνή σφαίρα παρατηρείται συνεχώς η τάση για αύξηση του πρασίνου των κοινόχρηστων χώρων και βελτίωση του μικροκλίματος σε αστικές περιοχές υψηλής πυκνότητας, καθώς και σε υποβαθμισμένες ή προβληματικές περιοχές της πόλης. Η παροχή μεγαλύτερης ελευθερίας για την παραγωγή ποιοτικής αρχιτεκτονικής -μορφολογικά και λειτουργικά- η ενσωμάτωση στοιχείων που μπορούν να αναβαθμίσουν την ενεργειακή συμπεριφορά των κτιρίων και η χρήση νέων φιλοπεριβαλλοντικών δομικών υλικών, συστημάτων και τεχνολογιών δόμησης αποτελούν τις κυριότερες σύγχρονες τάσεις στον πολεοδομικό αστικό σχεδιασμό. Υπό το πρίσμα αυτό, χαρακτηριστικό παράδειγμα σταθμίσεων και επιλογών που γίνονται κατά την διαμόρφωση μιας πόλης αποτελεί η ύπαρξη δημόσιων και ελεύθερων χώρων και χώρων πρασίνου. Ο δημόσιος χώρος επιβεβαιώνει τις διεκδικήσεις των αξιών στις οποίες προστρέχει – ακόμη και όταν αυτό δεν είναι συνειδητό – κάθε κοινωνία, εξασφαλίζει ποιότητα ζωής στο αστικό περι-

117. ΑΝΔ. ΠΑΠΑΓΕΤΡΟΠΟΥΛΟΣ, Ι. ΚΑΝΤΑΡΙΤΖΗ, *Χωροταξικός και Πολεοδομικός σχεδιασμός*, 90.

118. Άρθρο 7 και 8 του ν. 4447/2016 αντίστοιχα.

119. IPCC, *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change (AR5, WGII)*, Κεφ. 8.

120. A. BAZAZ, et al. (2023) *Summary for Urban Policymakers – What the IPCC Special Report on 1.5C Means for Cities*, DOI: <https://doi.org/10.24943/SCPM.2018>.

121. VERISK MAPLECROFT (2021) *Environmental Risk Outlook 2021*.

122. A. BAZAZ, et al. (2023) *Summary for Urban Policymakers – What the IPCC Special Report on 1.5C Means for Cities*, DOI: <https://doi.org/10.24943/SCPM.2018>.

βάλλον και παρέχει κίνητρο για παραγωγική κοινωνική αλληλεπίδραση¹²³.

Στις 11 Δεκεμβρίου 2019 παρουσιάστηκε η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία¹²⁴, μακροπρόθεσμος στόχος της οποίας είναι να καταστεί η Ευρωπαϊκή Ένωση κλιματικά ουδέτερη μέχρι το έτος 2050. Εν προκειμένω, για τις πόλεις, το Ευρωπαϊκό Ινστιτούτο Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων τοποθετεί το ζήτημα των κτιρίων στο επίκεντρο των προβλημάτων που πρέπει να αντιμετωπιστούν μέσω της Ευρωπαϊκής Πράσινης Συμφωνίας για μια σειρά από περιβαλλοντικούς, κοινωνικούς και οικονομικούς λόγους¹²⁵. Πράγματι, ένας από τους τομείς πολιτικής που προτείνει η Ευρωπαϊκή Επιτροπή είναι αυτός της «οικοδόμησης και ανακαίνισης των κτιρίων με αποδοτικό τρόπο ως προς την κατανάλωση ενέργειας και πόρων» ως βασικό τομέα μετασχηματισμού προκειμένου να επιτευχθεί η ενεργειακή ουδετερότητα.

Είναι σαφές ότι η μεγαλύτερη, ενδεχομένως, πρόκληση των σύγχρονων αστικών πολεοδομημένων συνόλων είναι η διασφάλιση ενός ποιοτικού, ισορροπημένου και ικανοποιητικού περιβάλλοντος εντός του αστικού ιστού για κατοικία, εργασία και αναψυχή. Στο πλαίσιο διαχείρισης αυτών των διαπιστώσεων, ο εθνικός νομοθέτης, αντιλαμβανόμενος την κλίμακα των προκλήσεων, ενώπιον των οποίων βρίσκονται οι σύγχρονες αστικές κοινωνίες ενόψει της αστικοποίησης, της μείωσης των χώρων πρασίνων και των επιπτώσεων της κλιματικής αλλαγής, εισήγαγε σταδιακά νέες ρυθμίσεις στο πεδίο του Πολεοδομικού Δικαίου. Αντιλαμβανόμενος την σημασία της έντονης συνταγματικής επιταγής για ορθολογικό σχεδιασμό και με στόχο τη γεφύρωση του χάσματος μεταξύ της επιταγής για αλλαγή των πόλεων και του αργού διοικητικού μηχανισμού, προχώρησε σε μερικές ουσιώδεις νομοθετικές αλλαγές, με στόχο την βελτίωση των συνθηκών διαβίωσης στις πόλεις και τη δημιουργία ενός περισσότερο βιώσιμου και αξιοπρεπούς δομημένου περιβάλλοντος.

Στο πλαίσιο αυτό και προς την κατεύθυνση των διεθνών και ευρωπαϊκών εξελίξεων, ο Νέος Οικοδομικός Κανονισμός (ΝΟΚ)¹²⁶, κατόπιν τροποποιήσεων και συμπληρώσεων, περιέχει νέες δυνατότητες, αλλά και κίνητρα, με επίκεντρο τις συνενώσεις οικοπέδων, το ενεργειακό αποτύπωμα των κτιρίων, την αξιοποίηση του κελύφους τους, τη δημιουργία κοινοχρήστων χώρων και όχι μόνο ως στοιχείου αισθητικής διαμόρφωσης αλλά ως μέσου επίτευξης «πράσινης συμπεριφοράς».

Κατά την αιτιολογική έκθεση του ΝΟΚ, η «αστική μορφολογία» - δηλαδή η μορφή των κτιρίων και των χώρων που δημιουργούν - είναι από τους βασικούς παράγοντες διαμόρφωσης του μικροκλίματος και η μεταβολή της μπορεί να τροποποιήσει τοπικά τις ατμοσφαιρικές συνθήκες, τις τιμές βιοκλιματικών παραμέτρων, όπως η θερμοκρασία και η υγρασία του περιβάλλοντος, η ταχύτητα και η διεύθυνση του ανέμου, καθώς και το ισοζύγιο ακτινοβολιών, επηρεάζοντας τη θερμική και οπτική άνεση μιας περιοχής. Συγκεκριμένα, αναφορικά με τα αστικά σύνολα με υψηλή πυκνότητα, τίθενται στόχοι και παρέχονται κίνητρα για τη βελτίωση του μικροκλίματος και την αύξηση των χώρων πρασίνου και των χώρων που διατίθενται στην κοινοχρησία. Η νέα αυτή λογική και οι στοχεύσεις που διαπνέουν, εν προκειμένω στην ελληνική έννομη τάξη, τις ρυθμίσεις του ΝΟΚ μετουσιώνονται σε φιλοπεριβαλλοντικές διατάξεις - «πυλώνες», οι οποίες αφορούν κυρίως τον συντελεστή δόμησης, την στάθμευση, την αύξηση πρασίνου και το σχεδιασμό επί τη βάσει βιοκλιματικών κριτηρίων.

Μελετώντας τις νέες νομοθετικές προβλέψεις, διαμορφώνονται τα εξής ερωτήματα:

(1) Είναι ο νέος προτεινόμενος σχεδιασμός του νομοθέτη σε αρμονία με τη συνταγματική πρόβλεψη για ορθολογικό πολεοδομικό σχεδιασμό;

(2) Οι νέες διατάξεις του ΝΟΚ βελτιώνουν ουσιωδώς το επίπεδο ζωής των πολιτών;

(3) Προβληματίζουν ως προς την αλλαγή των περιοχών και των γειτονιών ή αποτελούν απαραίτητη προϋπόθεση για την εξέλιξη της πόλης ενόψει της πορείας προς την κλιματική ουδετερότητα;

Ενόψει αυτών των ερωτημάτων, καθίσταται απαραίτητη η συστηματική καταγραφή, ανάλυση και κωδικοποίηση των βασικότερων διατάξεων του ΝΟΚ. Από αυτή, προκύπτει σαφώς ότι βασικές διατάξεις - «φάροι», βάσει της αιτιολογικής έκθεσής του, είναι, ομαδοποιημένα, οι κάτωθι:

A. Συντελεστής δόμησης, συνενώσεις και απομείωση καθ' ύψος

Σύμφωνα με το άρθρο 10 του ΝΟΚ, θεσπίζεται κίνητρο, όπως αναφέρει και ο τίτλος του άρθρου, για «την περιβαλλοντική αναβάθμιση και βελτίωση της ποιότητας ζωής σε πυκνοδομημένες και αστικές περιοχές». Συγκεκριμένα, σε ορισμένες πυκνοδομημένες περιοχές εντός σχεδίου δίνεται κίνητρο ποσοστιαίας αύξησης του επιτρεπόμενου συντελεστή δόμησης του εκάστοτε οικοπέδου, υπό την προϋπόθεση: α) ποσοστιαίας μείωσης του επιτρεπόμενου ποσοστού κάλυψης του οικοπέδου και β) απόδοσης σε κοινή δημόσια χρήση

123. ΚΩΝ. ΚΑΡΑΤΣΩΛΗΣ, Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο, 225 και 232.

124. Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, το Ευρωπαϊκό Συμβούλιο, το Συμβούλιο, την Ευρωπαϊκή Οικονομική και Κοινωνική Επιτροπή και την Επιτροπή των Περιφερειών, Η Ευρωπαϊκή Πράσινη Συμφωνία, COM/2019/640 final.

125. Buildings Should be at the Heart of the European Green Deal. Here's Why. Discussion Paper, Buildings Performance Institute Europe - BPIE, Brussels (2019).

126. Ν. 4067/2012 (ΦΕΚ 79/Α/9.4.2012).

επιφάνειας ίσης με την αύξηση της επιφάνειας δόμησης δια του συντελεστή δόμησης. Δηλαδή, για την απόδοση του συγκεκριμένου κινήτρου θα πρέπει να διασφαλίζεται αφενός μείωση της κάλυψης, δηλαδή της περιοχής που δύναται να καλυφθεί πολεοδομικά, αφετέρου απόδοση επιφάνειας του οικοπέδου στην κοινή, δημόσια χρήση, ώστε να επιτυγχάνεται «βελτίωση της ποιότητας ζωής» των ενδιαφερομένων και των περιοίκων. Εξ αυτού συνάγεται σαφώς πως ο νομοθέτης συνδέει το εν λόγω κίνητρο και τις προϋποθέσεις του με την επί τα βελτίω αναβάθμιση των βιοτικών συνθηκών των κατοίκων, άλλως με την απόδοση οφέλους στο κοινωνικό σύνολο¹²⁷. Επιπλέον, προβλέπεται η παροχή αυτών των κινήτρων και σε οικόπεδα που προκύπτουν από συνενώσεις, με στόχο την ανάπτυξη περισσότερο συνεκτικών και λειτουργικών κτιριακών όγκων.

Στο άρθρο 10Α του ΝΟΚ δίνεται η δυνατότητα, μετά από με απόφαση του αρμοδίου οργάνου του Υπουργείου Περιβάλλοντος και Ενέργειας, η οποία εκδίδεται κατόπιν γνώμης του Συμβουλίου Αρχιτεκτονικής, για κατεδάφιση ορόφων ή συνόλων κτιρίων, λαμβάνοντας υπόψη τη μείωση του φαινομένου θερμικής νησίδας, την οπτική συνοχή της πολεοδομημένης περιοχής και τη μορφολογική συνοχή του πολεοδομικού συνόλου σε επίπεδο δρόμου ή γειτονιάς - με άλλα λόγια, την απελευθέρωση του «αστικού τοπίου».

Β. Στάθμευση και αύξηση πρασίνου - φυτεύσεις

Παρόμοιες ρυθμίσεις εντοπίζονται στην παρ. 8 του άρθρου 15 και στο άρθρο 18 του ΝΟΚ, σύμφωνα με τα οποία επιτρέπεται η κατασκευή φυτεμένων επιφανειών σε δώματα, στέγες και σε υπαίθριους χώρους. Επιπλέον, επιτρέπεται προσαύξηση του μέγιστου επιτρεπόμενου ύψους στις περιπτώσεις που το ισόγειο του κτιρίου χρησιμοποιείται κατά ποσοστό 50% τουλάχιστον για στάθμευση οχημάτων (περ. α' της παραγράφου αυτής). Με αυτές τις δυνατότητες ο νομοθέτης αποσκοπεί στην αντιμετώπιση των προβλημάτων στάθμευσης ιδιαίτερα μικρών οικοπέδων και στη βελτίωση του μικροκλίματος με την αύξηση του πρασίνου, ενώ με άξονα την κατά το δυνατόν φύτευση του συνόλου των ελεύθερων επιφανειών του κτιρίου, η παρ. 2 του άρθρου 19 διευρύνει την περαιτέρω ανάπτυξή τους και σε υπαίθριους χώρους του κτιρίου, εσοχές και εξώστες.

Γ. Βιοκλιματικός και ενεργειακός σχεδιασμός

Στο ίδιο πνεύμα, επιδιώκοντας τη μείωση των αστικών ρύπων που παράγονται από τις ενεργειακές ανάγκες των κτιρίων, με το άρθρο 25 ορίζεται κίνητρο αύξησης του συντελεστή δόμησης για κτίρια που μέσω του σχεδιασμού τους απαιτούν την ελάχιστη δυνατή κατανάλωση ενέργειας¹²⁸ χρησιμοποιώντας συστήματα εξοικονόμησης ενέργειας και συστήματα ΑΠΕ ή παρουσιάζουν ταυτόχρονα εξαιρετική περιβαλλοντική απόδοση¹²⁹. Ο περιορισμός του περιβαλλοντικού αποτυπώματος της δόμησης συνιστά λοιπόν, κατά τον νομοθέτη, βελτίωση της ποιότητας διαβίωσης και της ποιότητας του περιβάλλοντος, όπως προβλέπεται στο άρθρο 24 του Συντάγματος.

IV. Κατευθύνσεις προς μία νέα απόδοση του όρου «αξιοπρεπής διαβίωση» - Επίλογος

Ενόψει της Ευρωπαϊκής πολιτικής προς την κλιματική ουδετερότητα, των πρόσφατων ενεργειακών κρίσεων και της «στροφής» του διεθνούς και ευρωπαϊκού σχεδιασμού σε νέα πολεοδομικά «μοντέλα», κρίνεται εν τέλει αναγκαία η «συμπόρευση» της εθνικής νομοθεσίας με κριτήρια τα οποία έχουν ήδη κερδίσει έδαφος στο ευρωπαϊκό γίγνεσθαι (όπως είναι ο βιοκλιματικός σχεδιασμός, η επέκταση των κτιρίων καθ' ύψος, η αύξηση των αστικών πάρκων – αλσών, η απόδοση χώρων στην κοινή χρήση κ.α.). Τελικό αποτέλεσμα θα πρέπει να είναι η εν τοις πράγμασι υιοθέτηση και υλοποίηση αυτών και στην Ελληνική πραγματικότητα – και μάλιστα, όχι σε μεμονωμένες περιπτώσεις συγκεκριμένων Ε.Π.Σ. ή αναπτυξιακών μοντέλων όπως αυτό του τεράστιου έργου του Ελληνικού¹³⁰, αλλά στο σύνολο της δόμησης, είτε νέας, είτε υφιστάμενης, κατά το μέτρο του δυνατού (π.χ. μέσω παρεμβάσεων ενεργειακής αναβάθμισης – ανακαίνισης).

Προς τούτο απαιτείται η δημιουργία ενός ευκρινούς και συνεκτικού νομοθετικού πλαισίου, προκειμένου να αντιμετωπιστούν ουσιαστικά τα ζητήματα που παραμένουν ασαφή ή εριζόμενα. Στο πλαίσιο αυτό είναι απαραίτητη η κωδικοποίηση και η επικαιροποίηση των πολεοδομικών ρυθμίσεων με τήρηση των αρχών

127. Πρβλ. Ολ ΣτΕ 4946-4948/1995, με τις οποίες κρίθηκε ότι: «επιδείνωση [ενν. των όρων διαβίωσης] δεν συνεπάγεται ούτε η τροποποίηση των όρων δομήσεως, διότι η αύξηση του συντελεστή δόμησης (0,8 έναντι 0,6 που ίσχυε προηγουμένως) αντισταθμίζεται από την αύξηση του ακαλύπτου χώρου, ενώ ο όρος δομήσεως που αναφέρεται στο ύψος δεν συνιστά καθαυτὸν δυσμενή μεταβολή των συνθηκών».

128. Εάν το κτίριο κατατάσσεται, σύμφωνα με τη Μελέτη Ενεργειακής Απόδοσης (ΜΕΑ), στην ανώτερη κατηγορία ενεργειακής απόδοσης του Κανονισμού Ενεργειακής Απόδοσης Κτιρίων (ΚΕΝΑΚ), που εγκρίθηκε με την υπό στοιχεία ΔΕΠΕΑ/οικ.178581/ 30.6.2017 ΚΥΑ των Υπουργών Οικονομικών και Περιβάλλοντος και Ενέργειας (ΦΕΚ 2367/Β/12.6.2017).

129. Η περιβαλλοντική τους απόδοση τεκμηριώνεται με χρήση διεθνώς αναγνωρισμένων πρωτοκόλλων περιβαλλοντικής αξιολόγησης.

130. Ακόμα και τα πολύ ψηλά κτίρια όπως οι «πύργοι» του Ελληνικού, παρουσιάζουν πολλά πολεοδομικά και περιβαλλοντικά πλεονεκτήματα υπό προϋποθέσεις, που αφορούν κυρίως τον σχεδιασμό, την τεχνολογία κατασκευής τους και την κάλυψη του εδάφους, βλ. Ολ ΣτΕ 1305/2019, 1306/2019, 1761/2019, 29/2018, ΠΕ 240/2017 και Mir M. A., KHEIR A. K. Tall Buildings and Urban Habitat of the 21st Century: A Global Perspective, 2012, DOI: 10.3390/buildings2040384.

της καλής νομοθέτησης¹³¹, ώστε να αποφευχθούν οι περαιτέρω αποσπασματικές ρυθμίσεις. Για παράδειγμα, οι διατάξεις του Εθνικού Κλιματικού Νόμου¹³² για την μείωση των εκπομπών από τα κτίρια¹³³ εξαντλούνται σε αποσπασματικές ρυθμίσεις, χωρίς να γίνεται ουσιώδης λόγος για ουσιώδεις παρεμβάσεις ή, σε κάθε περίπτωση, χωρίς να γίνεται η οποιαδήποτε συσχέτιση με τα προαναφερθέντα κίνητρα του ΝΟΚ. Προς τούτο, θα θεωρούταν σκόπιμη η γενικότερη σύνδεση και άμεση συσχέτιση, όπου αυτό είναι δυνατό, των αρχών της βιοκλιματικής αρχιτεκτονικής¹³⁴ με την υπάρχουσα σχετική νομοθεσία κατά την κατασκευή νέων κτιρίων ή κατά την ανακαίνιση υφιστάμενων.

Περαιτέρω, όπως έχει κριθεί νομολογιακά κατά τη διαμόρφωση της έννοιας του πολεοδομικού κεκτημένου¹³⁵, η βελτίωση του υπάρχοντος φυσικού και οικιστικού περιβάλλοντος, η διαφύλαξη και προαγωγή του αποτελεί θεμελιώδη κανόνα και έναν εκ των πρωταρχικών στόχων του οικείου σχεδιασμού. Έως τώρα, η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου αντιμετωπιζόταν με αρκετή αυστηρότητα από το Συμβούλιο της Επικρατείας, το οποίο έχει διατηρήσει το περιεχόμενό της αμετάβλητο για τριάντα και πλέον χρόνια. Ωστόσο, είναι χρήσιμο να σημειωθεί ότι με δεδομένη την τεχνολογική και επιστημονική εξέλιξη που έχει επιφέρει σημαντική πρόοδο στις επιστήμες του σχεδιασμού αλλά και ενόψει των απαιτήσεων που επιβάλλονται από την ανάγκη αντιμετώπισης της κλιματικής αλλαγής κρίνεται πλέον σκόπιμη η επανεξέταση και ενδεχόμενη επαναδιατύπωση της αρχής. Πιο συγκεκριμένα, η αρχή του πολεοδομικού κεκτημένου να εναρμονίζεται με τις ολοένα εξελισσόμενες κοινωνικές ανάγκες των κατοίκων αλλά και τις λειτουργίες της πόλης, δύναται σε ορισμένες περιπτώσεις να επιφέρει τη φαινομενικά δυσμενέστερη σε σχέση με το οικείο καθεστώς μεταβολή των υφιστάμενων πολεοδομικών ρυθμίσεων¹³⁶. Πρόκειται για μια σχετικοποίηση του πολεοδομικού κεκτημένου, τα αποτελέσματα της οποίας συνεχίζουν να ικανοποιούν κατά λειτουργικό και αποτελεσματικό τρόπο τις ανάγκες των πολιτών. Σε κάθε περίπτωση η σχετικοποίηση οφείλει να τεκμηριώνεται με αντικειμενικά κριτήρια και ειδική επιστημονική μελέτη. Άλλωστε, το θεσμικό πλαίσιο ακολουθεί τις ανάγκες των πολιτών, όχι το αντίθετο. Όταν οι ανάγκες αυτές μεταβάλλονται το ίδιο οφείλει να κάνει και το θεσμικό πλαίσιο. Υπό το πρίσμα αυτό, η έννοια του πολεοδομικού κεκτημένου θα πρέπει να ερμηνεύεται χωρίς στεγανά, συμπορευόμενη με τις εξελίξεις σε διεθνές, ευρωπαϊκό και εθνικό επίπεδο, βάσει των οποίων θα πρέπει να εμπλουτίζεται. Αντίστοιχα, υπό τα νέα δεδομένα κρίνεται απαραίτητος ένας σύγχρονος εννοιολογικός προσδιορισμός της έννοιας «αξιοπρεπής διαβίωση». Η νέα έννοια οφείλει να καλύπτει την ανάγκη του σύγχρονου ανθρώπου για την αλλαγή της πόλης με όρους βιωσιμότητας, ενεργειακής ουδετερότητας, κλιματικής ανθεκτικότητας, χωρίς να περιορίζεται στην «απλή» διαβίωση, ως νοείται μέχρι σήμερα.

Σε ένα ευρύτερο επίπεδο, αυτό της πόλης ως σύνολο, οι μεγαλουπόλεις της Ελλάδας, χαρακτηρίζονται από το πυκνοδομημένο και πολλές φορές άναρχα διαμορφωμένο αστικό κέντρο, που κάνει τη ζωή σε αυτό ασφυκτική. Χαρακτηριστικότερο παράδειγμα όλων αποτελεί η αστική ανάπτυξη του κέντρου της Αθήνας συχνά απεικονιζόμενη με αρνητικά χρώματα, χαρακτηρίζεται ως «απρογραμματίστη», «άγρια» και «αυθόρμητη»¹³⁷. Το νομικό πλαίσιο δεν αποθαρρύνει την εκτός σχεδίου δόμηση, ούτε προωθεί επιτυχώς την δημιουργία κοινοχρήστων χώρων και χώρων πρασίνου. Αν και τυπικώς το ελληνικό θεσμικό πλαίσιο παρέχει επαρκή πολεοδομικά εργαλεία, η ορθολογική διαμόρφωση και ο σχεδιασμός των πόλεων της χώρας δεν είναι εγγυημένα. Γι' αυτό πέραν της καταγραφής και επεξεργασίας των τεχνικών και νομικών εργαλείων, πρέπει να κατανοήσουμε τι είναι αυτό που διαμορφώνει αυτήν την εικόνα της πόλης, ώστε να μπορέσουμε να την επανασχεδιάσουμε. Πρέπει να τεθούν κάποια βασικά κριτήρια για την αξιολόγηση της, τα οποία θα προκύψουν από τις ιδιαιτερότητες κάθε πόλης, τις ανάγκες της και τις κοινωνικές της προτεραιότητες¹³⁸. Απαιτείται μια ανανεωμένη αντίληψη της ιδέας της πολεοδόμησης, αφού όπως έχει ήδη αναλυθεί, η πόλη συνιστά τον τόπο ζωής και δράσης των ατόμων, το χώρο άσκησης των ατομικών και συλλογικών δικαιωμάτων τους¹³⁹. Τα δεδομένα αυτά πρέπει να χαρακτηρίζουν τις νέες πολιτικές σχεδιασμού, οι οποίες οφείλουν να αποσκοπούν στη διαμόρφωση πόλεων κατάλληλων για ποιοτική και υγιή διαβίωση.

131. Μ. Χ. ΒΛΑΧΟΥ-ΒΛΑΧΟΠΟΥΛΟΥ, *Οι πηγές του Δημοσίου Δικαίου*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2020, σελ. 103-110.

132. Ν. 4936/2022 «Εθνικός Κλιματικός Νόμος Μετάβαση στην κλιματική ουδετερότητα και προσαρμογή στην κλιματική αλλαγή, επείγουσες διατάξεις για την αντιμετώπιση της ενεργειακής κρίσης και την προστασία του περιβάλλοντος» (ΦΕΚ 105/Α/27.5.2022).

133. Άρθρο 17 του Εθνικού Κλιματικού Νόμου.

134. Ι. ΒΑΣΙΛΟΠΟΥΛΟΥ, Ι. ΤΣΑΚΑΛΟΓΙΑΝΝΗ, *Εθνικός Κλιματικός Νόμος: Μία πρώτη χαρτογράφηση και αξιολόγηση*, ΠερΔικ 4/2022, σελ. 520. Βιοκλιματική αρχιτεκτονική ή βιοκλιματικός σχεδιασμός κτιρίου είναι ο σχεδιασμός που αποσκοπεί στη βέλτιστη εκμετάλλευση των φυσικών και κλιματολογικών συνθηκών της περιοχής μέσω της χρήσης, κυρίως, παθητικών συστημάτων, με σκοπό να επιτυγχάνονται καθ' όλη τη διάρκεια του έτους οι βέλτιστες εσωτερικές συνθήκες θερμικής άνεσης, ποιότητας αέρα και φυσικού φωτισμού με την ελάχιστη δυνατή κατανάλωση ενέργειας, βλ. Γ. ΓΙΑΝΝΑΚΟΥΡΟΥ, *Δίκαιο Χωροταξίας και Πολεοδομίας*, Νομική Βιβλιοθήκη, 2022, σελ. 321.

135. Βλ. ΣτΕ 2258/2014, 4031/2001, 1027/1999, 557/1999, 1507/1997 κ.ά.

136. ΚΩΝ. ΚΑΡΑΤΣΩΛΗΣ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, 41.

137. Ήδη από τον 20° αιώνα, βλ. Ι. ΤΗΣΟΧΑΡΟΠΟΥΛΟΥ, (2017). *Builders, Housewives, and the Construction of Modern Athens*. London: Black Dog Publishing Limited, σελ. 9-18.

138. ΚΩΝ. ΚΑΡΑΤΣΩΛΗΣ, *Εισαγωγή στο Δίκαιο της Πολεοδομίας στην Ελλάδα και στην Κύπρο*, 231.

139. ΚΟΡ. ΔΑΓΚΛΗ, *Η αειφόρος πόλη του αύριο – Οικολογική πολεοδόμηση και αστική οικολογία*, ΠερΔικ, 2/2009, σελ. 317-319.

Είναι, επίσης, απαραίτητος ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας Διοίκησης και η στελέχωσή της με ειδικά καταρτισμένο διοικητικό προσωπικό που θα κατέχει βαθιά γνώση των επιστημονικών και τεχνικών ζητημάτων του σχεδιασμού. Επισημαίνεται ότι το Δίκαιο Πολεοδομίας παρουσιάζει έντονη εξάρτηση με την επιστήμη και την τεχνολογία¹⁴⁰ και για την παραγωγή και εφαρμογή του απαιτείται η συνεργασία πλειόνων ειδικοτήτων (νομικών, αρχαιολόγων, μηχανικών περιβάλλοντος κ.α.). Στο πλαίσιο αυτό, απαιτείται η διεπιστημονική στελέχωση των αρμόδιων κρατικών υπηρεσιών και η διαρκής επιμόρφωση του ανθρώπινου δυναμικού τους, δεδομένης της ταχύτητας με την οποία εξελίσσεται η τεχνολογία.

Φυσικά, ο πολεοδομικός σχεδιασμός δεν θα πρέπει να αντιμετωπίζεται ως αντικείμενο μελέτης και υλοποίησης από τα «αποστασιοποιημένα» όργανα της Πολιτείας – αντιθέτως, είναι χρέος και δικαίωμα του πολίτη της σύγχρονης πόλης να συμμετέχει στην διαδικασία κατάρτισης ή τροποποίησης του χώρου εντός του οποίου διαβιώνει. Η συμμετοχή του ενδιαφερόμενου κοινού στον σχεδιασμό της πόλης του αναδεικνύεται σήμερα πιο επίκαιρη από ποτέ, υπό το φως της αυξανόμενης πολυπλοκότητας των σύγχρονων προβλημάτων και της αβεβαιότητας που απορρέει από αυτά. Ο άνθρωπος, φτιάχνοντας την πόλη, στην ουσία, επαναπροσδιορίζει τον εαυτό του, οριοθετεί το πλαίσιο της κοινωνικής συνύπαρξης και δημιουργεί μια κανονιστική τάξη για το περιβάλλον στο οποίο ζει. Προς τούτο, απαραίτητη καθίσταται η παίδευση του πολίτη και η διαμόρφωση κουλτούρας συμμετοχικότητας στη λήψη αποφάσεων πολεοδομικού σχεδιασμού.

Ο πολεοδομικός σχεδιασμός και η διακυβέρνηση σε θέματα χωροταξίας και χρήσεων γης διαδραματίζουν κρίσιμο ρόλο στο σύγχρονο γίνεσθαι, ταυτόχρονα με την κορύφωση της διεθνούς συζήτησης για τη βιωσιμότητα των αστικών περιοχών, στο πλαίσιο της κλιματικής αλλαγής. Παράλληλα, η νέα απόδοση της έννοιας «αξιοπρεπής διαβίωση» θα πρέπει να καλύπτει την ανάγκη του σύγχρονου ανθρώπου για την αλλαγή προς μία βιώσιμη, έξυπνη, σύγχρονη πόλη. Καθίσταται λοιπόν, εν τέλει, απαραίτητη η προσαρμογή τόσο των εργαλείων δόμησης όσο και των οικείων νομοθετικών πρωτοβουλιών έτσι ώστε να βελτιωθεί η ποιότητα ζωής του σύγχρονου πολίτη και να μπορεί να γίνεται λόγος για ουσιαστική αξιοπρεπή διαβίωσή του.

140. Γλυκ. Σιογτη, *Εγχειρίδιο Δικαίου Περιβάλλοντος*, εκδόσεις Σάκκουλα, 2018, σελ. 7-8.





K. Karatsolis - E. Tsianti & Associates Law Firm
Skoufa Str. 19, 106 73 Athens, T.: +30 210 3607745, +30 210 3623908, www.dtklawfirm.gr